

مبانی نظری و تجارب جهانی تأمین اجتماعی روستاییان

پیشینه تأمین اجتماعی و تجربه شش کشور برگزیده

در زمینه تأمین اجتماعی روستاییان

مجری طرح: دکتر سیاوش مریدی

مقاله حاضر گزیده‌ای فشرده از مطالعاتی است که دربارهٔ مسائل نظری و تجربهٔ شش کشور فرانسه، انگلستان، کره جنوبی، چین، هند و مکزیک، در زمینهٔ تأمین اجتماعی روستاییان صورت گرفته است.

در این مقاله، به اختصار پیچیدگی‌های جامعهٔ روستایی مقابل روی قرار می‌گیرد و برنامه‌های بیمهٔ اجتماعی کشورهای مورد مطالعه، روشن و نقاط قوت و ضعف آنها نیز بیان می‌شود. هدف از این اقدام، یافتن یک رشته موضوعات محوری برای تدوین الگوی تأمین اجتماعی روستاییان ایران است. عمدهٔ این توصیه‌ها را می‌توان چنین برشمرد: تمایز میان شهر و روستا/ تمایز میان کشاورز و غیرکشاورز/ منطقه‌ای عمل کردن/ گسترش اختیارات محلی/ استفاده از تشکیلات روستایی/ طبقه‌بندی کردن کشاورزان بر اساس زمین و محصول/ تقویت و توسعهٔ سازمان‌های فعال در حوزهٔ حمایت‌های اجتماعی/ تقویت و توسعهٔ جمعیت هلال احمر/ تدوین قانون خاص برای صندوق بیمهٔ اجتماعی کشاورزان/ پی‌ریزان صندوق مزبور/ استفاده از قانون بیمهٔ صاحبان حرف و مشاغل آزاد برای غیرکشاورزان روستایی/ اقدامات تدریجی برای تحت پوشش درآوردن روستاییان.

پیشینه تأمین اجتماعی در عصر نوین

تأمین اجتماعی به معنی "برنامه‌ای" رفاهی به منظور کاهش مخاطرات در زندگی اقتصادی و حفظ و حمایت افراد جامعه، پیشینه‌ای طولانی دارد و در هر جامعه‌ای به شکلی خاص و منطبق بر شرایط محیطی، اجتماعی و اقتصادی آن وجود داشته است. ولی آنچه امروزه مطرح است، عبارت است از انجام همین حمایت در شرایط نوین جامعه. در حقیقت، از نیمه دوم سده نوزدهم که تولیدات صنعتی بتدریج گسترش پیدا کرد و جوامع پیشتاز پا به عرصه صنعتی شدن گذاشتند، تحت شرایطی که به وجود آمد، خیل عظیم مردم از خاستگاه سنتی خود کنده شده و از این رو از حمایت‌های سنتی بی‌بهره بودند، و به‌رغم قرار گرفتن در فرایند نوین تولید از هیچ‌گونه حمایت اجتماعی برخوردار نمی‌شدند.

در آن زمان شرایط ویژه‌ای فراهم شده بود؛ بدین معنی که با گسترش انقلاب صنعتی، شمار زیادی از واحدهای صنعتی شکل گرفته بودند که در بازار محصولات خود با رقابت شدید روبه‌رو بودند و از این رو ناگزیر بودند تا هم هزینه‌های تولید خود را به حداقل برسانند و هم سود حاصل از فروش خود را صرف سرمایه‌گذاری برای تولید بیشتر کنند. در این رابطه استدلال می‌شد که با افزایش حجم تولید می‌توان هزینه تولید هر واحد محصول را کاهش داد.

اقتصاددانان کلاسیک بر این باورند که دستمزد کارگران عامل عمده‌ای در هزینه تولید است و از این رو صرفه‌جویی در آن می‌تواند در هزینه تمام‌شده محصول بسیار مؤثر واقع شود. در پی این اندیشه هم بود که "قانون مفرغ دستمزدها" و "قانون جمعیت مالتوس" پدیدار شد و طرفدارانی نیز پیدا کرد.

در این مکتب فکری در حقیقت جنبه‌های انسانی در روابط کارفرمایی - کارگری رنگ باخته و جنبه‌های صرفاً هزینه‌ای بر روی آن سایه انداخته بود. به این ترتیب بود که نیروی کار هم به عنوان یک کالا تلقی می‌شد و در قالب همین شیوه تفکر گفته می‌شد که با افزایش عرضه کنندگان نیروی کار، قیمت آن رو به افزایش می‌گذارد. در این میان، دولت هم قرار نبود که نقش بازی کند چون مقرر بود تا اقتصاد جامعه بر ساز و کار قیمت‌ها تکیه کند. در این شرایط کارگران تا زمانی که توان کار کردن داشتند، استخدام می‌شدند و ساعات کار بسیار طولانی داشتند و محدودیت‌های سنی نیز برای استخدام وجود نداشت.

کارفرمایان علاوه بر این فشار، راه دیگری را هم برای کاهش هزینه‌های تولید خود پیدا کرده

بودند که عبارت بود از استخدام کودکان. به این ترتیب آنها، هم دستمزد کمتری می دادند و هم می توانستند فشار کاری بیشتری بر کودکان وارد کنند. این فرایند پیامدهای طبیعی خود یعنی مرگ و میرهای زود هنگام و گسترش انواع معلولیت ها را در بر داشت و تا هنگامی که با واکنش خشم آلود کارگران از یک سو و ترویج اندیشه های بشردوستانه از سوی دیگر روبه رو نشده بود، ادامه یافت.

این واکنش عملی و فکری بتدریج گسترش پیدا کرد تا جایی که کل نظام سرمایه داری آن زمان را با نوعی بحران عمیق روبه رو ساخت. تحت چنین شرایطی، بیسمارک صدراعظم آلمان نخستین کسی بود که با هدف حفظ و پاسداری از کل نظام اقتصادی - اجتماعی جامعه خود، واکنش نشان داد و انجام یک رشته اصلاحات را در پیش گرفت. به این ترتیب نخستین قانون بیمه درمان در ۱۸۸۳ به تصویب رسید و در پی آن قوانین دیگری مانند غرامت دستمزد کارگران (۱۸۸۴) و مستمری ازکارافتادگی و پیری (۱۸۸۹) هم از تصویب پارلمان آلمان گذشت. کشورهای دیگر اروپایی هم کم کم همین اصلاحات را آغاز کردند تا جایی که هم اکنون تقریباً تمام کشورهای پیشرفته، پوشش کاملی از تأمین اجتماعی را برای شهروندان خود فراهم کرده اند. از سوی دیگر، کشورهای در حال توسعه نیز با تأخیر زمانی و در فرایند نوین سازی جامعه نظام خاصی را برای تحت پوشش درآوردن شهروندان خود پیاده کرده اند. نکته ای که در این زمینه مطرح می شود، این است که از نظر تاریخی، پیدایش تأمین اجتماعی بویژه در محدوده بیمه اجتماعی، ناشی از فشارهای توده های کارگری بوده است. ولی با توسعه کشورها دیده می شود که پوشش این نوع حمایت کم کم به حوزه روستایی و بخش کشاورزی نیز گسترش پیدا کرده است. در اینجا این پرسش مطرح می شود که چرا چنین دگرگونی ای دیده می شود؟ در ادامه به این پرسش پاسخ می دهیم.

چرا تأمین اجتماعی روستاییان؟

آنچه پیشتر گفتیم، به اجمال گویای این مطلب است که، انقلاب صنعتی و گسترش تولیدات ماشینی از یک سو سنت های همیاری اجتماعی را از میان برد - و از این رو مردم با فقدان تأمین اجتماعی در زندگی خود روبه رو شدند - و از سوی دیگر در پی فشارهای توده و نظریه پردازی روشنفکران، بتدریج نظامی برای حمایت از آنها شکل گرفت و تکامل یافت. در آغاز این نظام،

اساساً شکل بیمه‌های اجتماعی داشت و گروه‌هایی را در برمی‌گرفت که در محیط‌های صنعتی مشغول به کار بودند. ولی بعدها با پیشرفت صنعت و پشت سر گذاشتن دوره انباشت اولیه سرمایه، نظام مزبور از دو بعد گسترش یافت: بر میزان خدمات آن افزوده شد - شامل امدادهای اجتماعی، پرداخت‌های انتقالی و مانند آنها - و از سوی دیگر شمار افراد تحت پوشش آن رو به ازدیاد گذاشت.

این گسترش در حقیقت هم افقی و هم عمودی کم‌کم به روستاییان جوامع هم رسید. به عبارت دیگر مساعی سیاستگذاران و نیز فشارهای اجتماعی موجب شد تا این "گروه اجتماعی" نیز در کانون اهداف تأمین اجتماعی و رفاهی قرار گیرد. ولی نکته قابل توجه در پاسخ به این پرسش نهفته است که چرا از آغاز مطرح شدن ایده تحت پوشش قرار دادن روستائینان، آنها به عنوان مقوله جداگانه‌ای در نظر گرفته شده‌اند؟ پاسخ به این پرسش، دلیل اصلی این مجموعه از مطالعات به شمار می‌رود. از این رو تلاش می‌شود تا ویژگی‌های عمده جامعه روستایی که دلیل این تمایز شده است، بیان شود.

پراکندگی

روستاییان بویژه هنگامی که بخش مهمی از آنان خرده‌مالک باشند، در شرایط اجتماعی ویژه‌ای قرار می‌گیرند که در بسیاری از مسائل اجتماعی نمی‌توانند همبستگی لازم را داشته باشند. از این بابت با گروه‌های کارگری یا کارگران یقه سفید که در بسیاری از جوامع، دارای اتحادیه یا سندیکا هستند و می‌توانند به عنوان نیروی اجتماعی منسجمی از منافع خود دفاع کنند، تفاوت چشم‌گیری دارند. دقیقاً به همین لحاظ بود که مارکس، دهقانان را به گونی سبب‌زمینی تشبیه می‌کرد. به هر حال چنین به نظر می‌رسد که این وضعیت پراکندگی از لحاظ تاریخی موجب شده است تا آنها در زمره آخرین گروه‌های اجتماعی باشند که مشمول حمایت‌های تأمین اجتماعی قرار می‌گیرند.

خاستگاه

چنان که در پیشینه تأمین اجتماعی گفته شد، این برنامه رفاهی از درون بنگاه‌های صنعتی نضج گرفت و کم‌کم تکامل و گسترش پیدا کرد. در این شرایط، طبیعی است که تمام اجزای این برنامه

مطابق با شرایط محیطی و درونی بنگاه‌های صنعتی شکل بگیرند، تکامل یابند و در نهایت در قالب یک نظام در راستای اهداف مورد نظر به پویا درآیند. به این ترتیب به کارگیری چنین نظامی برای جامعه‌ای که شرایط و موقعیت کاملاً متفاوتی دارد، ایجاب می‌کند تا تعدیل‌هایی در آن صورت پذیرد و با این شرایط سازگاری پیدا کند.

کوچندگی

در شماری از کشورها هنوز بخشی از روستاییان طی سال کوچ می‌کنند و از این بابت نه مکان ثابتی برای زندگی دارند و نه جای ثابتی برای کار. شمار این افراد به یقین در حال کاهش است ولی به هر حال وجود دارند (مانند جوامع عشایری ایران) و در برنامه‌های تأمین و رفاهی باید تحت پوشش قرار گیرند.

آسیب‌پذیری

روستاییان بویژه آنهایی که درگیر تولید کالاها یا کشاورزی هستند، از دو سو آسیب‌پذیر هستند؛ آنها، مانند بسیاری از تولیدکنندگان محصولات صنعتی و خدمات، تحت تأثیر نوسانات بازار قرار دارند، اگرچه این تأثیرپذیری به دلیل قابلیت فاسد شدن محصولات کشاورزی بسیار بیش از دیگر کالاها و خدمات است. از سوی دیگر، زندگی روستایی، به طور معمول بیش از زندگی شهری در معرض انواع بلایای طبیعی مانند سیل، زمین‌لرزه، بارندگی، خشکسالی و آفات گیاهی قرار دارد. این آسیب‌پذیری علاوه بر اینکه ریسک زندگی روستایی را بالا برده، موجب کاهش نسبی درآمد نیز شده است. به این ترتیب می‌توان تصور کرد که ریسک انواع بیمه‌ها (اعم از بیمه اجتماعی یا بازرگانی) در این حوزه که مردمان آن کم‌درآمدتر هستند، به طور نسبی بالاتر باشد.

فقر

در بسیاری از کشورها و بویژه کشورهایی که بخش روستایی گسترده‌ای دارند، درآمد مردمانی که در این بخش زندگی می‌کنند، به طور معمول کمتر از کسانی است که در شهرها و مراکز صنعتی اقامت و فعالیت دارند. عوامل گوناگونی این شرایط نابرابر را فراهم می‌آورد، مانند پایین بودن سطح تکنولوژی، پایین بودن سطح بهره‌وری نیروی کار درگیر تولید، بالا بودن سطح ضایعات،

پایین بودن سرعت گردش پول ← کالا ← پول، سنت‌گرایی مردم روستانشین و سرانجام گرفتار شدن در یک دور باطل درآمدی.

ویژگی‌های فرایند کار

در کشاورزی سنتی و یا نیمه‌سنتی، فرایند تولید و توزیع ثروت و ویژگی‌های خاصی دارد که آن را از فرایند تولید در صنعت و خدمات بسیار متمایز می‌کند. این ویژگی‌ها را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- در کشاورزی، فرایند کار متناسب با فصل نوسان می‌یابد، گاه شدت پیدا کرده و گاه متوقف می‌شود. از این رو تعیین روزهای کار و محاسبه آن برای تعیین حق بیمه، بویژه اگر جامعه سنتی یا نیمه‌سنتی باشد، بسیار مشکل یا ناممکن می‌شود؛
- در پی همین نوسانات فصلی و نوسان نیاز به نیروی کار، تنظیم ساعات کار هم امری بسیار مشکل به نظر می‌رسد و به این ترتیب مشکلی پیش گفته دوچندان می‌شود؛
- برخلاف صنعت، محیط کار کشاورزی، پراکنده است؛ یعنی کارگران و یا نیمه‌کارگران در یک محل خاص متمرکز نمی‌شوند که بتوان به آسانی سیاست‌های بیمه‌ای را درباره آنها به اجرا درآورد؛
- کودکان، به طور سنتی نقش فعالی در تولیدات کشاورزی و نیز صنایع روستایی دارند. علاوه بر این، دهقانان خرده‌پا تا حد زیادی از نیروی کار خانوادگی بهره می‌جویند و در این چارچوب، روابط پولی در میان اعضا وجود ندارد و یا بسیار پنهان و پیچیده است، به طوری که محاسبه آن تقریباً ناممکن می‌شود؛
- روستاییان اعم از کارگر یا نیمه‌کارگر، بخشی از درآمد خود را به صورت جنسی و نه نقدی دریافت می‌کنند که این نیز مشکلی در راه تعیین دستمزد برای حق بیمه تلقی می‌شود. به علاوه، در مواردی روستاییان دست به همیاری می‌زنند و به طور متقابل برای یکدیگر کار می‌کنند و یا به عبارت دیگر نیروی کار خود را با هم مبادله می‌کنند.

فعالیت غیررسمی

در کشورهای در حال توسعه به طور معمول بخشی از فعالیت‌های جامعه در بخش غیررسمی

صورت می‌گیرد؛ یعنی حوزه‌ای که ارزش فعالیت‌های درون آن نه در محاسبات ملی می‌آید و نه مشمول مالیات و عوارض می‌شود. چنین می‌نماید که جامعه روستایی نیز تا حد زیادی در چنین حوزه‌ای قرار داشته باشد و از این رو دسترسی به آن برای هر گونه محاسبه و دریافت حق بیمه و مانند آن بسیار مشکل است.

این مجموعه ویژگی‌ها، که با خصلت‌های فرهنگی و رفتاری روستاییان همراه است، به طور معمول تحت پوشش در آوردن روستاییان را پرهزینه می‌کند، ریسک آن را بالا می‌برد و دولت نیز کمتر تحت فشار مستقیم گروه ذینفع در این امر، - یعنی خود روستاییان - قرار دارد. بر پایه این مجموعه خصلت‌هاست که برنامه جداگانه‌ای در کشورها برای تحت پوشش در آوردن جامعه روستایی تنظیم و اجرا می‌شود. علی‌رغم این تفاوت‌ها، در شماری از کشورها، بویژه کشورهای پیشرفته‌ای مانند انگلستان و سوئیس و حتی کره جنوبی، تمام شهروندان، اعم از شهری و روستایی، در قالب یک برنامه و تحت پوشش یک نظام تأمین اجتماعی قرار دارند. به هر حال، نظام تأمین اجتماعی از سه شاخه اصلی تشکیل شده است که هر جامعه‌ای اعم از شهری یا روستایی را تحت پوشش در می‌آورد. ولی هر کشوری شیوه خاصی برای گسترش این پوشش برگزیده است. در ادامه، شش نمونه مطالعه‌شده به اجمال معرفی می‌شوند.

نمونه‌های مطالعه‌شده در قالب الگوی تجریدی

در این بخش شرح اجمالی و تجریدی الگوی تأمین اجتماعی شش کشور پیش‌رو قرار می‌گیرد:

فرانسه

در این کشور بیش از ۹۵۰ هزار بهره‌بردار، فعالیت دارند. اندازه بهره‌برداری‌ها در حد ۳۵ هکتار است که در فرایند تاریخ، گرایش به بزرگ شدن دارد. سوی دیگر کارگران کشاورزی قرار دارند که عمدتاً به‌طور رسمی برای زمینداران کار می‌کنند. علاوه بر این دو گروه، حرفه‌های دیگری هم در روستاها فعالیت دارند که فعالیت‌های جنبی برای تولیدات کشاورزی را بر عهده گرفته‌اند.

در این محیط خاص، نظام بیمه‌های اجتماعی به‌طور مشخص از دو بخش تشکیل شده است: الف) بیمه‌های اجتماعی صاحبان حرف و مشاغل آزاد که تمایزی میان شهری و روستایی قائل نمی‌شود. به عبارت دیگر، همان نظامی که صاحبان حرف و مشاغل آزاد در شهرها را زیر

پوشش می‌گیرد، از فعالان مشابه در روستاها نیز حمایت می‌کند. این افراد تحت پوشش صندوق‌های خاصی قرار دارند.

ب) بیمه‌های اجتماعی کشاورزان که از بهره‌برداران و کارگران کشاورزی حمایت می‌کند و چند صندوق معین کشاورزان را زیر پوشش دارد که از نظر ماهیت فعالیت از صندوق‌های بازنشستگی فعال در مراکز شهری متمایزند. این افراد می‌توانند نزد هر یک از این صندوق‌های بازنشستگی خاص بخش کشاورزی، خود را بیمه کنند. حق بیمه از سوی کارگر، کارفرما (کشاورز یا اجاره‌دار) و دولت پرداخت می‌شود.

به این ترتیب از نظر بیمه‌های اجتماعی، روستاییان فرانسه به دو شاخه تقسیم می‌شوند: تولیدکنندگان کشاورزی دارای نظامی جدا و خاص هستند که چند صندوق دارند، و تولیدکنندگان کالاها و خدمات مکمل که در نظام ملی بیمه‌های اجتماعی جذب شده‌اند. کشاورزان فرانسوی در زمینه‌هایی چند، تحت پوشش بیمه قرار می‌گیرند: ازکارافتادگی، بازنشستگی، بازماندگان (فوت)، درمان و ایام بارداری، حوادث ناشی از کار و بیماری‌های شغلی و کمک عائله‌مندی.

از سوی دیگر کلیه گروه‌های جمعیتی صاحبان حرف و مشاغل آزاد و خویش‌فرمایان نیز از این‌گونه حمایت‌ها برخوردارند: ازکارافتادگی، بازنشستگی، بازماندگان (فوت)، درمان و بارداری، غرامت و دستمزد ایام بیماری و بارداری، حوادث ناشی از کار و بیماری‌های شغلی (که غیراجباری است) و کمک عائله‌مندی. کشاورزان و صاحبان حرف و مشاغل آزاد و خویش‌فرمایان از مزایای بیمه بیکاری برخوردار نمی‌شوند.

به این ترتیب می‌توان به صورت خلاصه بیمه‌های اجتماعی روستایی فرانسه را چنین توصیف کرد:

- دو گروه اجتماعی عمده قابل تشخیص است: غیرکشاورزان و کشاورزان. گروه نخست شامل تمام افرادی می‌شود که در روستا زندگی می‌کنند، ولی در کارهای غیرکشاورزی مشغول به کار هستند. و گروه دوم شامل تمام افرادی می‌شود که در فرایند کاشت، داشت و برداشت محصولات کشاورزی درگیر هستند. این افراد بر اساس رابطه‌ای که با زمین (به عنوان عامل اصلی تولید کشاورزی) دارند، به سه گروه عمده طبقه‌بندی می‌شوند: زمینداران، اجاره‌داران، و کارگران کشاورزی.

- یک نظام واحد بیمه اجتماعی بر روستائینان فرانسه حاکم نیست.
- افراد غیرکشاورز ساکن در روستاها، مشمول [آن] بیمه‌های اجتماعی حرف و مشاغل آزاد می‌شوند که برکل جامعه فراتسه حاکم است.
- کشاورزان (اعم از مالک، اجاره‌دار و کارگر کشاورز) زیر پوشش صندوق‌های خاص کشاورزان قرار دارند که فقط به بخش کشاورزی تعلق دارد.
- هر کشاورزی می‌تواند یکی از این صندوق‌های بیمه‌ای را برگزیند.
- دولت ناگزیر است بخشی از بار مالی این صندوق‌ها را بر عهده گیرد.

انگلستان

در این کشور کشاورزان بر پایه دو ضابطه مرتبط با یکدیگر یعنی اندازه زمین و نفر روز کار در سال مورد نیاز برای کشاورزی، طبقه‌بندی شده‌اند. کشاورزی به طور عمده در قطعات بزرگ انجام می‌شود و فعالیت‌های غیررسمی محدود به نظر می‌رسد. شمارهٔ املاک کشاورزی این کشور حدود ۲۵۰ هزار واحد است.

ویژگی عمدهٔ نظام تأمین اجتماعی انگلستان، داشتن نظام همگانی است به این مفهوم که در این کشور میان شهر و روستا تمایزی قائل نشده‌اند. به این ترتیب حق بیمه برای گروه جمعیتی کشاورزان، صاحبان حرف و مشاغل آزاد و همچنین خویش فرمایان بر پایه سه گروه درآمدی زیر تعیین و اخذ می‌شود:

- افرادی که سود (درآمد) سالانهٔ آنها کمتر از ۳۸۲۵ لیرهٔ استرلینگ (برابر با ۶۰۵۷ یورو) باشد می‌توانند نسبت به معافیت از پرداخت حق بیمه اقدام کنند.
 - افرادی که سود (درآمد) سالانهٔ آنها بیش از ۳۸۲۵ لیرهٔ استرلینگ باشد، باید مبلغی مقطوع به میزان ۲ لیره استرلینگ یا ۱۷/۳ یورو در هفته پرداخت کنند.
 - و افرادی که سود (درآمد) سالانهٔ آنها بین ۴۳۸۵ تا ۲۷۸۲۰ لیرهٔ استرلینگ (۶۹۴۴ تا ۴۴۰۵۴ یورو) باشد، باید حق بیمه‌ای به میزان ۷ درصد سود (درآمد) حاصل را پرداخت کنند.
- کشاورزان، کارگران کشاورزی، صاحبان حرف و مشاغل آزاد و خویش فرمایان از این پوشش‌های بیمه‌ای برخوردارند: از کارافتادگی، بازنشستگی، بازماندگان (فوت)، درمان و ایام بارداری، غرامت و دستمزد ایام بیماری و بارداری، مراقبت و پرستاری، کمک عائله‌مندی و بیکاری.

حوادث ناشی از کار و بیماری‌های شغلی برای صاحبان حرف و مشاغل آزاد در نظر گرفته نشده است. به این ترتیب الگویی که به صورت بسیار اجمالی می‌توان برای انگلستان معرفی کرد به شرح زیر است:

- قانون هیچ‌گونه تمایزی میان شهرنشینان و روستائینان قائل نشده است.
- قانون هیچ‌گونه تمایزی میان حرفه‌های کشاورزی و حرفه‌های غیرکشاورزی قائل نشده است. به این ترتیب اساس پوشش بیمه‌ای را شهروند بودن تشکیل می‌دهد.
- این طبقه‌بندی، بر مساحت زمین به علاوه کار مورد نیاز برای کشت آن تکیه دارد. کشاورزان برای پرداخت حق‌بیمه خود، مانند دیگر حرفه‌ها به گروه‌های درآمدی طبقه‌بندی شده‌اند.
- کشاورزان مانند دیگر حرفه‌ها و بر اساس درآمد خود، حق‌بیمه می‌پردازند.
- تکیه بر بودجه عمومی دولت برای تأمین مخارج بیمه‌ای (اعم از درمان و حمایت‌های بلندمدت) ظاهراً به عنوان یک اصل پذیرفته شده است.

کره جنوبی

این کشور، که در متون توسعه به عنوان یک کشور نمونه از آن یاد می‌شود، دارای نوعی نظام تأمین اجتماعی است که نسبت به بسیاری از کشورها و بویژه کشورهای توسعه‌یافته صنعتی، نوپا به نظر می‌رسد. برنامه جامعی که از دهه ۱۹۷۰ آغاز شد، علی‌رغم نوپا بودن آن، پس از دوره کوتاهی مورد استقبال دهقانان قرار گرفت. این برنامه ابتدا از نواحی پیشاهنگ آغاز شد و بسرعت گسترش پیدا کرد.

کره نیز مانند انگلستان، دارای نظام خاصی برای روستاییان نیست بلکه در آن یک نظام ملی و سراسری تدوین و اجرا شده است گرچه هنوز ۵/۹ درصد جمعیت فعال کشور در بخش کشاورزی اشتغال دارند. الگوی کره جنوبی شباهت زیادی به الگوی انگلستان دارد که در آن:

- تمایزی میان شهرنشینان و روستائینان از نظر پوشش بیمه‌ای وجود ندارد.
 - تمام افراد ۱۸ تا ۶۰ سال روستایی و شهری می‌توانند از نظام مستمری ملی بهره‌مند شوند.
 - نظام بیمه‌ای اختیاری و اجباری است یعنی:
- تمام افراد و کارفرمایان بنگاه‌هایی با بیش از ۵ نفر کارکن (اعم از کشاورزی یا غیرکشاورزی) مشمول قانون می‌شوند و بیمه برای آنها اجباری است.

- افراد خویش فرما در شهر و روستا (مانند کشاورزان، دامداران، ...) بنا بر تمایل خود می‌توانند به عضویت صندوق درآیند.
- تمایل به تأمین مالی از درون نظام بیمه‌ای وجود دارد چون طی دوره‌ای کوتاه نرخ بیمه به سه برابر افزایش داده شده است.
- دولت هزینه‌های اداری نظام بیمه‌های اجتماعی را می‌پردازد.
- امکان تحرک و جابه‌جایی شغلی فراهم است بی‌آنکه سابقه پرداخت بیمه از بین برود.
- کشاورزان مانند دیگر اقشار اجتماعی بر پایه درآمد خود، درصدی به عنوان حق بیمه می‌پردازند.
- در کره هم مانند انگلستان، و برخلاف فرانسه، صندوق واحدی در قالب نظام ملی بیمه فعالیت می‌کند.

چین

این کشور پهناور و پرجمعیت در دوره پس از انقلاب، نظام بیمه‌ای را شکل داد که گرچه از طریق کمون‌ها اعمال می‌شد، قالب و کارکردی کاملاً دولتی داشت. در اوایل دهه ۱۹۸۰ نظام بیمه‌ای دولتی دستخوش تحولات عمده‌ای شد. به این ترتیب آنچه در حال حاضر اجرا می‌شود در حقیقت پس از آغاز اصلاحات در این کشور، شکل گرفته است و این دقیقاً همزمان است با دوره رشد شتابان اقتصادی چین.

در مجموع الگوی تجریدی بیمه‌های اجتماعی روستایی چین را می‌توان چنین شرح داد:

- چین، مانند فرانسه، بین روستایی و شهری تمایز قائل می‌شود.
- تأمین اجتماعی روستاییان اساساً به وسیله تشکیلات روستایی اجرا و اعمال می‌شود.
- با توجه به نوپا بودن بیمه اجتماعی (پس از اصلاحات)، تنوع خدمات ارائه شده، محدود است.
- طرح پوشش بیمه اجتماعی در چین به صورت منطقه‌ای در حال اجراست. در برخی مناطق بیمه اجباری است و در بعضی مناطق اختیاری.
- دولت هزینه‌های اداری را بر عهده گرفته است.
- دولت پرداخت سهمی از حق بیمه را به عهده دارد هرچند که بخش اصلی را بیمه‌شده می‌پردازد.
- چنین می‌نماید که نظام بیمه‌ای، میان شهرنشینان و روستائینان به صورت کامل تمایز قائل

- می‌شود. تمام افراد روستانشین، اعم از کشاورز و غیرکشاورز، زیرپوشش تأمین اجتماعی روستایی قرار می‌گیرند.
- طرح بیمه روستاییان پس از دوره فروپاشی کمون‌ها، به صورت آزمایشی آغاز و سپس مجوز اجرای آن در سطح روستاها صادر شد.
- اگرچه دولت کمک مالی می‌کند، در این الگو تأکید ویژه‌ای بر مشارکت خود روستاییان وجود دارد.
- مستمری دریافتی، تابع میزان تعرفه پرداختی از سوی هر روستایی است.
- امکان انتقال از روستا به شهر با حفظ سابقه بیمه وجود دارد.

هند

این کشور نمونه دیگری برای مطالعات اجتماعی - اقتصادی است. کشوری که تنوع فرهنگی و قومی در آن در حد گسترده‌ای وجود دارد، در سیاست‌ها و سیاست‌گذاری‌ها بسیار محافظه‌کار می‌نماید. بخش عظیمی از جمعیت آن در روستاها زندگی می‌کنند و رشد اقتصادی آن در حدی کمتر از چین و کره قرار دارد.

- به هر حال الگوی تجربیدی بیمه‌های اجتماعی در هند را می‌توان چنین تشریح کرد:
- تمایز کامل میان شهرنشینان و روستانشینان. به عبارت دیگر تمام افراد ساکن در روستا، اعم از کشاورز زمین‌دار، کارگر کشاورزی و صاحبان حرف و مشاغل آزاد، زیر پوشش تأمین اجتماعی روستایی قرار می‌گیرند.
- بیمه‌های اجتماعی روستایی در هند متکی بر چهار صندوق است که عبارت‌اند از:
 - صندوق احتیاط؛
 - صندوق مستمری خانواده؛
 - صندوق کمک‌های بلاعوض؛
 - صندوق بیمه.
- این صندوق‌ها به موازات یکدیگر فعالیت دارند.
- دولت سهمی از هزینه‌ها را به عنوان هزینه کارگزاری و لیست حقوق و... به هر یک از این صندوق‌ها می‌پردازد.

- شرایط برخورداری و مزایای این صندوق‌ها با یکدیگر تفاوت دارد.
- برای کارگران و کارمندیانی که برای معادن، راه‌آهن و دولت کار می‌کنند، نظام ویژه‌ای در نظر گرفته شده است.
- برای انجام خدمات مربوط به بیمه‌های اجتماعی روستاییان، از تشکیلات محلی روستایی استفاده می‌شود.
- تأکید بر مشارکت روستاییان، اگرچه اکثریت آنها فقیر هستند.
- تکیه بر آزمون و سنج به منظور مشخص کردن میزان توان مالی افراد.
- اختیارات گسترده دولت‌های محلی.
- بر پایه یک رشته ضوابط مانند تعداد کارکنان کارگاه یا مزرعه، و یا توان مالی پرداخت (درآمد) می‌توان در هر یک از این صندوق‌ها عضو شد.

مکزیک

و سرانجام آخرین کشور مورد بررسی، مکزیک است که شاید در بسیاری جهات با دیگر کشورها تفاوت دارد. نزدیک به ۲۰ درصد از جمعیت ۱۰۵ میلیونی این کشور در روستاها زندگی می‌کنند. روستا در این کشور خاستگاه انقلاب اوایل سده بیستم مکزیک بوده است که همچنان بر جو سیاسی - اجتماعی آن کشور سایه انداخته است. محورهایی چند در خصوص نظام بیمه‌ای مکزیک محل عنایت است:

- اگرچه حق بیمه دریافت می‌شود، ملاحظات سیاسی و اجتماعی برای پوشش دادن بیمه‌ای از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.
- طی دوره‌ای در حد سه دهه، تمام روستاییان اعم از کارگر و کشاورز تحت پوشش تأمین اجتماعی قرار گرفتند.
- جامعه شهری در تأمین هزینه‌های بیمه‌های اجتماعی روستایی نقش مؤثر و مهمی دارد.
- وزارت کشاورزی از طریق گشایش دفاتر منطقه‌ای کوشیده است تا بیمه‌های اجتماعی روستایی را به صورت غیرمتمرکز در آورد.
- دولت و کارفرمایان، کل حق بیمه را می‌پردازند (سهام هر یک ۵۰ درصد است).
- دو نهاد شامل انجمن‌های اعتباری کشاورزی و صندوق‌های اجتماعی روستایی، محورهای اصلی بیمه‌های اجتماعی روستایی این کشور را تشکیل می‌دهند.

- بیمه‌گرها در مکزیک دولتی هستند و فعالیت مالی محدودی دارند.
- تمام اعضای جامعه روستایی به عنوان فراگیران یا افراد واجد شرایط تعریف و تعیین شده‌اند.
- در تعیین سطح و میزان مزایا، اتحادیه کشاورزان مکزیک نقش چانه‌زنی اساسی را به عهده دارد.
- پوشش حمایتی بیمه‌های اجتماعی روستایی مکزیک نسبت به دیگر کشورها گسترده‌تر به نظر می‌رسد.
- در قبال مزارع بزرگ کشاورزی و تحت پوشش آوردن کارگران دائمی و فصلی تأکیدی جدی وجود دارد.

اکنون در یک نگاه عمومی به وضعیت شش کشور مورد مطالعه، چنین در می‌یابیم که در چین و کره، که نسبت به دیگران تازه‌وارد به شمار می‌آیند، طی دوره‌ای کوتاه نرخ پرداخت حق بیمه در چند مرحله افزایش پیدا کرده است. در این دو کشور و همچنین فرانسه و هند، کارگر، کارفرما و دولت عناصر اصلی پرداخت حق بیمه محسوب می‌شوند. در انگلستان هم وضع بر همین منوال است، ولی تکیه بر منابع دولتی بیشتر است. در این خصوص نیز مکزیک از دیگران متمایز است: دولت و کارفرما منابع تأمین مالی حق بیمه کارگران قلمداد می‌شوند.

از نظر مزایا نیز نمونه‌های چین و کره جالب می‌نمایند، چون به صورت پلکانی اجرای طرح را آغاز کرده‌اند و سپس بتدریج در پی گسترش مزایا برآمده‌اند. انگلستان و فرانسه برخی از مزایا مانند بیمه بیکاری را نادیده گرفته‌اند، اما مکزیک کوشیده است تا حد ممکن این مزایا را گسترش دهد. در مجموع، این‌گونه مشاهده می‌شود که الگوی هند و مکزیک و چین از نظر تمایز میان روستایی و شهری به هم نزدیک هستند و الگوهای انگلستان و کره جنوبی نیز همگون می‌نمایند چون یک نظام ملی واحد تمام افراد اعم از روستایی و شهری را زیر پوشش حمایتی خود می‌گیرد. فرانسه وضعیت بینابینی دارد؛ کشاورزان آن زیر پوشش چند صندوق هستند که در درون نظام بیمه‌های اجتماعی روستایی فعالیت دارند؛ و صاحبان حرف و مشاغل آزاد ساکن در روستا با هم‌تایان خود در مراکز شهری، زیر پوشش نظام دیگری قرار دارند. در همه این الگوها، دولت کمک‌کننده است، ولی به نظر می‌رسد میزان کمک دولت مکزیک بیش از دیگران باشد.

تبیین و تحلیل نقاط قوت و ضعف هر یک از الگوها

از منظر الگوشناسی، کشورهای مورد مطالعه را می‌توان در دو گروه دسته‌بندی کرد:

- کشورهای دارای الگوی تک‌نظامی یا الگویی که تمایزی میان افراد شهری و روستایی قائل نمی‌شود و تمام آنها را به عنوان شهروندانی تلقی می‌کند که باید تحت پوشش قرار گیرند. حق بیمه بنا بر ضوابط خاصی پرداخت می‌شود، روستاییان (یا کشاورزان) بر پایه یک رشته ملاک‌ها از مزایای این بیمه همگانی بهره‌مند می‌شوند. این نوع نظام تأمین اجتماعی به درجات مختلف به خزانه دولت تکیه دارد، و چنین می‌نماید که موضوع هزینه - درآمد آن از اهمیت ثانویه برخوردار است. انگلستان و کره نمونه‌های بارز این نظام هستند؛
 - کشورهای دارای الگوی دو یا چندنظامی یا الگویی که میان افراد روستایی و غیرروستایی تمایز قائل می‌شود. در حالی که هر دو آنها را شهروند درجه یک خود تلقی می‌کند. در این الگو، روستاییان با توجه به عواملی چون زمین‌ کشاورزی خود، کارگری بر روی زمین‌های کشاورزی، و یا مکان زندگی خویش تحت پوشش طرح بیمه روستاییان قرار می‌گیرند. این الگو به دو گونه متفاوت به اجرا درآمده است:
 - در گونه‌ای از این الگو همه روستائینان اعم از کشاورز زمیندار، کارگر کشاورزی، کارگر غیرکشاورزی، و صاحبان حرف و مشاغل آزاد و خویش‌فرمایان، تحت پوشش یک نظام یا صندوق بیمه خاص روستاییان قرار می‌گیرند. در این الگو، ضابطه اصلی، روستائینینی است و حرفه و شغل و نوع کار در مرحله ثانویه قرار می‌گیرد.
 - در گونه دوم از الگوی دو یا چندنظامی، کشاورزان، اعم از کشاورز زمیندار یا کارگر کشاورزی تحت پوشش صندوق بیمه‌ای خاص روستاییان قرار می‌گیرند. در صورتی که دیگر حرف و مشاغل، شامل صاحبان حرف و مشاغل آزاد و خویش‌فرمایان غیرکشاورزی، زیر پوشش آن صندوق بیمه‌ای قرار می‌گیرند که در مراکز شهری قرار دارد و به شهرنشینان خدمات حمایتی عرضه می‌کند. در گونه دوم، نوع فعالیت، اهمیت نخست را پیدا می‌کند و مکان سکونت از اهمیت ثانویه برخوردار می‌شود.
- در هر حال برای هر یک از این الگوها می‌توان نقاط قوت و ضعفی را در نظر گرفت که در ادامه مقاله به اجمال و نیز به تفکیک هر یک از کشورها بررسی می‌شود.

الگوی فرانسه

کشور فرانسه، چنانچه در پیش یاد شد، الگوی ویژه‌ای اجرا کرده است که بسیار آموزنده

می‌نماید. متمایز کردن کشاورزان و کارگران کشاورزی از دیگر مشاغل و کارگران در سراسر کشور از یک سو و همگون انگاشتن صاحبان حرف و مشاغل آزاد در سطح شهر و روستا از سوی دیگر مشخصه اصلی این الگو را تشکیل می‌دهد.

در همین حال نقاط قوتی را می‌توان برای این الگو در نظر گرفت که به طور عمده عبارت‌اند از:

- شمار افراد تحت پوشش نظام بیمه اجتماعی روستایی به طور نسبی محدود است که در این مطالعه در حد ۱/۴ میلیون نفر برآورد می‌شود.
- تعداد این افراد (شامل کشاورزان، اجاره‌داران و کارگران کشاورزی) با آهنگی بسیار ملایم رو به کاهش گذاشته است. این گرایش ظاهراً مشکلی برای نظام بیمه‌های اجتماعی فراهم نمی‌کند. شایان دقت است که فرانسه مرحله تاریخی "مهاجرت از روستا به شهر" را پشت سر گذاشته است.
- این ثبات نسبی جمعیت، از "پیر شدن" جمعیت روستایی جلوگیری می‌کند اگرچه در تمام کشورهای پیشرفته صنعتی (از جمله فرانسه) جمعیت رو به پیر شدن گذاشته است.
- واحدهای بهره‌برداری، تحت تأثیر فعل و انفعالات جمعیتی در روستاها، گرایش به بزرگتر شدن دارند. میانگین مساحت مزارع در حد ۳۵ هکتار برآورد می‌شود.
- این مساحت تعیین‌شده برای اراضی کشاورزی امکاناتی فراهم آورده است تا بهره‌برداران و اجاره‌داران فرانسوی عمدتاً تک‌شغلی باشند.
- شمار کارگران و سهم‌بران کشاورزی محدود است و حتی کمتر از شمار بهره‌برداران مالک است.
- پراکندگی جمعیت در این کشور اندک است و از این رو دسترسی به افراد، مشکل جدی تلقی نمی‌شود.
- پرداخت‌های انتقالی تأمین اجتماعی نسبت به تولید ناخالص داخلی رو به کاهش گذاشته است.
- در سطح ملی، گرایش قدرتمندی برای تکیه بر ساز و کار بازار در زمینه بیمه‌های اجتماعی به چشم می‌خورد.
- چند صندوق بیمه اجتماعی روستایی فعال‌اند و از این رو کشاورزان حق انتخاب دارند.
- شماری از مزایای بیمه اجتماعی که به طور بالقوه می‌توانند مفری برای استفاده غیرعقلایی به حساب آیند - مانند بیمه بیکاری - از نظام بیمه‌های اجتماعی روستاییان حذف شده‌اند.

- در بسیاری از موارد، مزایای مشابهی برای روستاییان کشاورز و نیز دیگر حرف شهری قائل شده‌اند.
 - عدم تمایز میان صاحبان حرف و مشاغل آزاد و خویش فرمایان شهری و روستایی. در کنار تمام این نقاط قوت، می‌توان مواردی را هم به عنوان نقاط ضعف نظام تأمین اجتماعی روستایی فرانسه در نظر گرفت:
 - خط فقر که نشان می‌دهد ۴/۶ درصد مردم زیر آن قرار دارند و احتمال می‌رود که گستردگی آن در روستاها بیشتر باشد.
 - رقابت‌های جهانی و پیروی از نظام بازار آزاد که دولت فرانسه را بر آن می‌دارد تا از میزان کمک‌های خود در قالب یارانه‌ها بکاهد و به این ترتیب موجب کاهش درآمد کشاورزان فرانسوی شود.
 - دولت فرانسه برای تأمین مالی صندوق‌های بیمه اجتماعی کشاورزی، ناگزیر شده است به منابع دیگری غیر از حق بیمه کشاورزان و سود حاصل از فعالیت مالی صندوق‌های مزبور روی آورد، مانند مالیات بر شماری از محصولات کشاورزی، بیمه خودرو، مالیات بر مشروبات الکلی و بخشی از مالیات بر ارزش افزوده.
 - هزینه‌های عمومی در زمینه یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی نسبت به تولید ناخالص داخلی رو به افزایش گذارده است.
- حاصل کلام آنکه، اگرچه از نظر بیمه اجتماعی کشاورزان، اقدامات مؤثری صورت پذیرفته است و صاحبان حرف و مشاغل آزاد و خویش فرمایان ساکن در روستاها تحت پوشش بیمه اجتماعی مراکز شهری قرار دارند، مسائل مالی مشکلی جدی تلقی می‌شود، بویژه آنکه در شرایط جهانی شدن و تکیه بر ساز و کار بازار، امکان پرداخت یارانه، پیوسته محدودتر می‌شود. در عین حال باید توجه داشت که تأمین مالی از طریق یارانه به طور معمول در بلندمدت مشکلات گسترده‌ای را به وجود می‌آورد مانند بیگانگی از نظام تأمین اجتماعی، میل به کم‌کاری و بیکاری، افزایش بی‌رویه هزینه‌های مالی.

الگوی انگلستان

انگلستان، الگوی ساده‌تری را مستقر کرده است: نظام تأمین اجتماعی و بیمه ملی این کشور،

تمایزی میان شهری و روستایی قائل نمی‌شود، و حتی کشاورزان را از غیرکشاورزان جدا نمی‌کند. این سادگی مزایایی دارد ولی در عین حال می‌تواند مشکل آفرین هم باشد. به این ترتیب می‌توان نقاط قوتی را برای بیمه‌های اجتماعی روستاییان انگلیسی قائل شد که عمده‌ترین آنها عبارت است از:

- در مقایسه با جمعیت فعال ۳۰ میلیونی انگلستان، اندکی بیش از نیم‌میلیون آن در کشاورزی مشغول به کار هستند.
- رشد جمعیت این کشور به مرحله ثبات رسیده است.
- مهاجرت از روستا به شهرها به نقطه پایان خود رسیده است.
- پرداخت‌های انتقالی اثر ملموسی بر کاهش فقر داشته است.
- میانگین مساحت بهره‌برداری‌ها در حد ۵/۱۲ هکتار است که نسبت به بسیاری از کشورهای پرجمعیت مناسب به نظر می‌رسد، بویژه آنکه بهره‌وری زمین در این کشور بالاست.
- کشاورزان به طور عمده تک‌شغلی هستند.
- به نظر می‌رسد کارگران کشاورزی نیز به‌طور کلی وضعیت ثابتی داشته باشند.
- تراکم جمعیت در این کشور بالاست و امکان دسترسی به مردم (بویژه در روستاها) مشکلی جدی تلقی نمی‌شود.
- وجود نظام ارجاع در بیمه درمان. با وجود این نقاط قوت، چنین به نظر می‌رسد که مشکلاتی هم در پیش روی این نظام باشد. این نقاط ضعف، هم محیطی هستند و هم درون نظام تأمین اجتماعی انگلستان قابل مشاهده‌اند:
- رقابت‌های جهانی و پیروی از نظام اقتصادی آزاد، امکان پرداخت یارانه به کشاورزان و کشاورزی این کشور را محدود می‌کند و از این‌رو منابع تأمین مالی حق بیمه، تحت فشار قرار دارد.
- نسبت هزینه‌های عمومی در زمینه یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی به تولید ناخالص داخلی نیز رو به افزایش گذاشته است.
- در شرایط همگون انگاشتن مشاغل کشاورزی و روستایی با مشاغل شهری، مشکل بتوان مسائل و مشکلات مالی را بوضوح تشخیص داد و در پی رفع آنها برآمد.

حاصل کلام آنکه، اگرچه نظام بیمه اجتماعی انگلستان ساده‌تر از نظام فرانسه به نظر می‌رسد، اما می‌توان تصور کرد که بار مالی آن بیشتر باشد. تا زمانی که دولت انگلستان منابع مالی لازم را دارا باشد، ظاهراً مشکلی پیش نمی‌آید ولی در شرایط محدودیت منابع مالی، این نظام می‌تواند با مشکل روبه‌رو شود. بویژه آنکه این نظام طی دوره‌ای نسبتاً طولانی بر منابع مالی دولت (در قالب یارانه و یا پرداخت‌های انتقالی و غیره) تکیه داشته است.

الگوی کره جنوبی

کره جنوبی هم مانند انگلستان، نظام یک‌پارچه‌ای را پیاده کرده است، هرچند که به لحاظ تاریخی هنوز راهی نسبتاً طولانی برای رسیدن به مرحله کنونی این کشور در پیش دارد. نقاط قوت نظام تأمین اجتماعی کره جنوبی را می‌توان چنین برشمرد:

- کمتر از ۱۰ درصد جمعیت در روستاها زندگی می‌کنند که این میزان نیز رو به کاهش گذارده است.
- شمار کارگران کشاورزی محدود است و بر مالکیت و اجاره‌داری تأکید می‌شود.
- تراکم جمعیت در کره بالاست و از این رو دسترسی به مردم مشکلی جدی تلقی نمی‌شود.
- دولت از منابع مالی کلانی برخوردار است.
- دولت تحرک لازم را برای تغییر نرخ حق بیمه داراست.
- تاکنون هزینه‌های اداری، مشکلی جدی برای دولت به وجود نیاورده است.
- رشد جمعیت محدود و پایین است و مهاجرت از روستا به شهر در مراحل پایانی روند تاریخی خود قرار دارد.
- نظام تأمین اجتماعی، ساده‌تر از فرانسه، هند و چین به نظر می‌رسد.
- وجود نظام ارجاع در بیمه خدمات درمانی.
- با وجود این نقاط قوت که برخی محیطی و برخی دیگر درونی هستند، نظام تأمین اجتماعی در کره جنوبی نقاط ضعف خاص خود را هم داراست که عمده‌ترین آنها را می‌توان چنین فهرست کرد:
- کوچک بودن بیش از اندازه میانگین سطح واحدهای بهره‌برداری کشاورزی.
- فشارهای بین‌المللی و نیز سیاست رسمی دولت برای پیروی از اقتصاد آزاد که مقرون به صرفه بودن تولیدات کشاورزی را مورد شک قرار می‌دهد.
- غیرشفاف بودن هزینه بیمه‌های اجتماعی روستاییان به دلیل ادغام آنها در نظام ملی بیمه.

الگوی چین

برخلاف انگلستان و کره جنوبی، چین طرح مشخصی را برای بیمه روستاییان از نیمه دهه ۱۹۸۰ زیر نظارت و رهبری وزارت کشور پیاده کرده است که کشاورزان و کارگران روستایی را تحت پوشش حمایتی خود قرار می دهد. این نظام در پی از هم پاشیده شدن کمون های خلتی روستایی پدیدار شد که ماهیت دولتی محسوسی به خود گرفته بود.

مطالعه حاضر نشان می دهد که نظام جدید از نقاط قوت زیر برخوردار است:

- رشد منحصر به فرد اقتصاد چین که توان مالی دولت را برای اجرای برنامه های تأمین اجتماعی افزایش می دهد.
 - تأکید برنامه بیمه های اجتماعی روستایی بر ساز و کار بازار.
 - تأکید بر مشارکت مستقیم روستاییان در تأمین مالی هزینه های این نوع برنامه ها.
 - منطقه ای بودن طرح های تأمینی در قالب صندوق های بیمه روستاییان.
 - تأکید برنامه بیمه های اجتماعی بر چند نوع محدود از حمایت ها.
 - وابسته کردن سطح مستمری بازنشستگی به میزان تعرفه پرداختی.
 - تکیه بر تشکیلات روستایی برای ارائه خدمات تأمینی و درمانی در روستاها.
- قاطعیست دولت مرکزی چین در اجرای برنامه های خود، به همراه منطقه ای بودن برنامه های بیمه اجتماعی و تأکید بر ساز و کار بازار آزاد، مجموعاً نویدبخش می نماید. ولی برنامه های بیمه اجتماعی چین با نقاط ضعفی هم همراه است که برخی محیطی و برخی درونی هستند. این نقاط ضعف عبارت اند از:
- فقر روستایی و خرد بودن واحدهای بهره برداری.
 - درگیر بودن دولت در تأمین بخشی از هزینه های بیمه اجتماعی روستایی.
 - بی میلی ثروتمندان روستایی برای قرار گرفتن در پوشش صندوق های بیمه اجتماعی روستایی.
 - فزونی سرعت افزایش هزینه ها بر درآمدهای این نوع طرح ها.
 - مهاجرت روستا به شهر که هنوز مراحل آغازین خود را طی می کند.
 - چند شغله بودن روستاییان چینی.
 - کندتر بودن رشد بخش کشاورزی چین نسبت به دیگر بخش های اقتصادی آن.

- کمبود نیروی متخصص در تشکیلات بیمه اجتماعی روستایی.
 - مشکلات گسترده انتقال سوابق از صندوقی به صندوق دیگر.
 - کمبود آگاهی و در مواردی ناآگاهی روستاییان از خدمات موضوع این طرح‌ها.
 - ضعف و یا فقدان ساز و کارها برای هدایت و کنترل صندوق‌های بیمه اجتماعی روستایی.
- حاصل کلام آنکه تحولات انفجاری چین در سطح ملی، با تنگناهایی در زمینه بیمه اجتماعی روستاییان روبه‌رو شده است که عمده‌ترین آنها عبارت‌اند از: کمبود نیروی متخصص و آگاهی نازل روستاییان چینی.
- در عین حال، منطقه‌ای بودن برنامه‌ها، محدود کردن انواع حمایت‌ها و پیروی از نظام بازار آزاد در شمار عواملی است که با عنایت به قاطعیت دولت چین در اجرای طرح‌های خود، می‌تواند راهگشا باشد.
- به هر حال چالش بزرگ چین، وجود خیل عظیم روستاییان است که طی روندی تاریخی قرار است به مراکز شهری مهاجرت کنند.

الگوی هند

این کشور نیز ظاهراً راهی مشابه چین را پی گرفته است، ضمن آنکه با شماری از عوامل محیطی همسان مانند انبوه جمعیت روستایی، فقر (شدید) آنها، تراکم جمعیت روستایی و خرد بودن میانگین مساحت بهره‌برداری‌ها، نیز روبه‌رو است. به علاوه، رشد اقتصادی هند پایین‌تر از چین و رشد جمعیت آن بالاتر است. مطالعه حاضر نشان می‌دهد که بیمه اجتماعی روستاییان از نقاط قوت زیر برخوردار است:

- استمرار در سیاست‌گذاری‌ها از سوی دولت که نوعی ثبات را برای جامعه به ارمغان آورده است.
 - اختیارات دولت‌های محلی و وجود دموکراسی در این کشور.
 - تکیه بر مشارکت مستقیم روستاییان در تأمین هزینه‌های مالی برنامه‌ها.
 - وجود چهار صندوق در سراسر کشور.
 - استفاده از تشکیلات روستایی و محلی برای اجرای این برنامه‌ها.
- در همین حال، مشکلات جدی هند برای گسترش بیمه اجتماعی در روستا را هم باید مدنظر داشت. این مشکلات را که برخی محیطی (و بسیار اثرگذار) هستند می‌توان چنین برشمرد:

- فقر روستایی و خرد بودن واحدهای بهره‌برداری.
- رشد جمعیت بالا.
- چند شغلی بودن روستاییان.
- مهاجرت به شهرها که در مراحل آغازین تاریخی خود قرار دارد.
- کند بودن رشد اقتصادی کشور بویژه در بخش کشاورزی.
- بی‌سوادی و کم‌سوادی روستاییان.

الگوی مکزیک

سرانجام الگوی مکزیک مطرح می‌شود که از دیگر کشورها تا اندازه‌ای متمایز است. اجرای طرح‌های تأمین اجتماعی روستایی تا حد زیادی تحت تأثیر انقلاب‌های دوره‌ی زمانی ۱۹۱۰ - ۱۹۲۰ است. به این ترتیب محاسبات سیاسی نسبت به محاسبات اقتصادی اولویت پیدا کرده است. با این حال می‌توان نقاط قوت زیر را برای الگوی مکزیک برشمرد:

- فراگیر بودن نظام بیمه‌های اجتماعی روستایی.
- غیرمتمرکز بودن آن بویژه در زمینه درمان.
- آسان بودن شرایط پرداخت حق بیمه از سوی روستاییان.
- منفعل نبودن روستاییان در زمینه بهره‌گیری از مزایای این نظام.
- وجود مزارع بزرگ در سراسر مکزیک.
- ولی همین نظام با یک رشته نقاط ضعف هم روبه‌رو است که عمده‌ترین آنها عبارت‌اند از:
 - نگرشی عمدتاً سیاسی به برنامه‌ها و کم‌بها دادن به محاسبات مالی - اقتصادی آنها.
 - فقدان مشارکت کارگران کشاورزی در پرداخت حق بیمه.
 - تعهدات مالی دولت در زمینه پرداخت بخشی از کل حق بیمه کارگران و کشاورزان.
 - کارایی نازل نظام اداری.
 - دولتی بودن نظام تأمین اجتماعی.
 - رشد جمعیت بالا در روستاها.
 - فقر گسترده روستاییان.

توصیه‌هایی برای طراحی الگوی تأمین اجتماعی روستاییان ایران

حال بر پایه این پشتوانه مطالعاتی می‌توان الگوی اولیه‌ای را برای روستاهای ایران توصیه کرد. این الگو، باید از مبانی خاص خود برخوردار باشد:

- در سطح کلان کشور، ضرورت دارد تا مانند برخی کشورهای مورد مطالعه، میان شهر و روستا تمایز قائل شد. در این زمینه اعلام تعریف قراردادی و رسمی الزامی به نظر می‌رسد، زیرا بر پایه این تعریف است که می‌توان گروه‌های اجتماعی هدف را مشخص کرد. به علاوه، داشتن تعاریف شخصی از روستا، کشاورزی و فعالیت‌های کشاورزی نیز ضروری قلمداد می‌شود.
- بر پایه این تعریف‌ها، این امکان فراهم می‌شود تا دو گروه اجتماعی عمده در بخش روستایی کشور شناسایی شوند؛ کشاورزان و غیرکشاورزان.
- تجربه فرانسه در این زمینه سودمند می‌نماید که در برنامه بیمه اجتماعی روستاییان، کشاورزان (اعم از مالک، اجاره‌دار، خرده‌مالک و کارگر کشاورزی) به عنوان گروه اجتماعی هدف، مطرح‌اند. همان‌طور که پیشتر عنوان شد، این گروه شامل نزدیک به ۵۰ درصد روستائینان می‌شود.
- غیرکشاورزان شامل هفت گروه شغلی دیگر می‌شوند که به طور عمده عبارتند از: شاغلان در صنایع و معادن، ساختمان، خرید و فروش و دلالی، حمل و نقل و انبارداری، خدمات بخش عمومی، و فعالان در بازار غیررسمی کار. شمار زیادی از این فعالان، طبق قوانین موجود باید تحت پوشش حمایتی بیمه باشند مانند شاغلان بخش عمومی (آموزش و بهداشت). شناسایی گروه‌های دیگر نیز ضروری به نظر می‌رسد.
- به منظور گسترش چتر تأمین اجتماعی در روستاهای کشور ضرورت دارد که بین سه فعالیت زیر که در فصل یکم تعریف شدند، تمایز قائل شویم:
الف. درباره فعالیت‌های امدادی، به نظر می‌رسد که تقویت جمعیت هلال احمر کشور و تشویق آن برای گسترش شبکه‌هایش به روستاهای کشور منطقی‌ترین سیاست باشد. چنین می‌نماید که دیگر کشورها نیز از وجود یک سازمان واحد سراسری برای این گونه امور بهره می‌گیرند.
ب. درباره فعالیت‌های حمایتی نیز چنین به نظر می‌رسد که تقویت سازمان موجود، — یعنی کمیته امداد امام خمینی که هم‌اکنون در ۳۵ هزار روستا (بیش از ۵۰ درصد روستاها) فعالیت

دارد - عقلایی‌ترین و باصرفه‌ترین سیاست باشد، اگرچه برای این هدف نیز باید آموزش لازم را به کادرهای این کمیته ارائه داد و آنها را با تشکیلات موجود در روستاها یعنی تعاونی‌های روستایی آشنا و هماهنگ کرد.

ج. درباره پوشش بیمه‌ای روستاییان کشاورز، که از پشتوانه دو فعالیت بالا بی‌بهره است، ضرورت تام دارد تا از شبکه سازمان مرکزی تعاون روستایی بهره‌گیری کرد که ۴/۳ میلیون خانوار روستایی را تحت پوشش خدماتی خود دارد.

این شبکه رابطه تنگاتنگی با روستاییان برقرار کرده و از درون خود آنان برخاسته است و نقطه قوت موجود در نظام بیمه‌های اجتماعی فرانسه را که کشاورزان، اعضای شورای صندوق بیمه را برمی‌گزینند و یا روستاییان هند که خود اداره امور محلی در سطح روستا را بر عهده دارند، به یاد می‌آورد. برای استفاده از این شبکه برای اهداف بیمه‌ای، آموزش فشرده کارکنان آن ضروری به نظر می‌رسد.

- ایران نیز مانند بسیاری از کشورهای جهان، و بویژه دو کشور مورد مطالعه یعنی چین و هند، تنوع آب و هوایی گسترده‌ای دارد. از این رو، ضروری است که برنامه طرح بیمه روستاییان آن به صورت منطقه‌ای به اجرا درآید.

- برای این منطقه‌بندی، بهتر است مناطق محروم و نیمه‌محروم از یکدیگر متمایز شوند. طبقه‌بندی مناطق به محروم، نیمه‌محروم و عادی که باید بر پایه مطالعات صورت پذیرد، امکان اولویت‌بندی مناطق برای اجرای طرح بیمه‌های اجتماعی را فراهم می‌کند.

- برای بیمه اجتماعی کشاورزان، علاوه بر تفکیک مناطق مختلف، به نظر می‌رسد که باید بر پایه نوع محصول اصلی تولید کشاورزی در هر منطقه نیز گروه‌بندی مشخصی اعمال شود. این گروه‌بندی به برنامه‌ریزان امکان می‌دهد تا از آن گروه کشاورزانی آغاز کنند که دسترسی به آنها آسانتر است، با ساز و کارهای بازار آشنا تراند، از اقتصاد معیشتی فاصله بیشتری گرفته‌اند و در مراکزی مانند مراکز فروش محصول گرد می‌آیند. بهترین نمونه این کشاورزان، پنبه‌کاران، چای‌کاران، تولیدکنندگان دانه‌های روغنی و مانند آنها هستند.

- به این ترتیب برنامه اجرای گام به گام بیمه اجتماعی کشاورزان بر پایه دو ضابطه تعیین می‌شود؛ منطقه و نوع محصول. این شیوه به طور منطقی باید ریسک‌های موجود در راه اجرای این طرح‌ها را به حداقل برساند.

- ضروری است که برای بیمه اجتماعی کشاورزان و کارگران کشاورزی، صندوق خاصی پی‌ریزی شود. باید برای این صندوق، اساسنامه و آیین‌نامه اجرایی همگونی تدوین کرد، و در قانون مربوط چنین پیش‌بینی کرد که زیر نظر شورای عالی تأمین اجتماعی فعالیت‌های خود را آغاز کند و ادامه دهد.
- برای اقشار غیرکشاورز که هم‌اکنون زیر پوشش هیچ‌گونه حمایتی قرار ندارند، دو راه وجود دارد؛ یا می‌توان از صندوق بازنشستگی موجود در سازمان تأمین اجتماعی استفاده کرد، و یا آنکه صندوق جدیدی را پی‌ریزی کرد. راه نخست توصیه نمی‌شود چون سازمان تأمین اجتماعی نقش انحصاری دولتی در بازار بیمه اجتماعی ایران پیدا کرده است که چه از نظر اقتصادی و چه از نظر اجتماعی چندان مطلوب به نظر نمی‌رسد. در حالی که توصیه دوم، راه را برای رقابتی کردن این بازار هموار می‌کند.
- این صندوق بازنشستگی باید امکان انتقال سوابق کسانی را که هم‌اکنون تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی هستند و در روستا زندگی می‌کنند، فراهم کند.
- در قانون تأمین اجتماعی روستاییان، باید همکاری/ رقابت میان صندوق بازنشستگی کشاورزان با صندوق بازنشستگی غیرکشاورزان مشخص و قانونمند شود.
- همکاری این دو صندوق نیز باید قانونمند شود، بویژه در مواردی که افراد تحت پوشش، ضمن اشتغال به کار کشاورزی، در حوزه‌های غیرکشاورزی نیز فعال هستند.
- میزان و تعداد مزایای این دو صندوق باید در سطح حداقل قرار گیرد و بر پایه محاسبات بیمه‌ای، هزینه‌های آن در هر منطقه یا استان برآورد شود. این برآورد احتمالاً میزان حداقل نرخ بیمه را مشخص می‌کند.
- در پرداخت حق بیمه صندوق بازنشستگی کشاورزان، دو گروه کاملاً متمایز می‌شوند؛ مالکان (یا اجاره‌داران) کشاورز و کارگران کشاورزی. حق بیمه گروه نخست از سوی کشاورز و دولت پرداخت می‌شود. می‌توان با افزایش مساحت زمین کشاورز، از میزان حق سهم دولت کاست و نیز برعکس. ولی برای کارگران کشاورزی ضروری است که علاوه بر مالک زمین، دولت و خود کارگر کشاورز نیز سهمی بر عهده گیرند. روشن است که در مناطق محروم، میزان مشارکت دولت در پرداخت حق بیمه، بیش از دیگر مناطق خواهد بود.
- در مواردی که کارگران کشاورزی نزد سازمان تأمین اجتماعی (و یا احتمالاً صندوقی دیگر)

- بیمه هستند، باید ترتیباتی قانونی اتخاذ شود تا پس از راه‌اندازی صندوق بازنشستگی کشاورزان، طی یک دورهٔ زمانبندی‌شده، بتدریج سوابق مزبور به صندوق‌های جدید انتقال پیدا کند. بر همین اساس و با تکیه بر تعاریف قراردادی و قانونی دربارهٔ مناطق روستایی، سازمان تأمین اجتماعی باید فعالیت‌هایش را در زمینهٔ گسترش پوشش بیمه‌ای خود متوقف کند، ولی به طور موقت فعالیت‌های جاری‌اش را تا هنگام واگذاری سوابق، ادامه دهد.
- برای حق بیمه در صندوق بازنشستگی غیرکشاورزان نیز می‌توان از همان فرمول و روش صندوق بازنشستگی کشاورزان پیروی کرد.
 - دولت در اجرای این طرح، از دو مجرا با افزایش هزینه‌های خود روبه‌رو می‌شود: یکی بابت پولی که به عنوان سهم خود از حق بیمه می‌پردازد، و دوم هزینه‌های اداری که باید به عنوان هزینه سربار به عهده گیرد. در این مورد، تجربهٔ هند، چین و حتی کره جنوبی آموزنده می‌نماید.
 - به منظور تأمین این هزینهٔ اضافی، باید منابع لازم از محل مالیاتها تأمین شود که در این زمینه تجارب فرانسه می‌تواند سودمند باشد. یعنی وضع مالیات بر برخی انواع خاص محصولات کشاورزی و یا غیرکشاورزی.
 - شورای عالی تأمین اجتماعی می‌تواند از تجربهٔ چین و کره در زمینهٔ تعیین میزان حق بیمه بهره‌گیرد: یعنی در آغاز، نرخ نازلی را قائل شود و بتدریج با یک برنامهٔ زمانبندی‌شده آن را افزایش دهد، با این هدف که در آینده، صندوق‌های مزبور بتوانند بر منابع مالی خود اتکا کنند.
 - در زمینهٔ درمان، برقراری بازار خدمات درمانی می‌تواند در اولویت بعدی قرار گیرد و برای تدارک این کار ضروری است که در قالب قانون بیمهٔ همگانی موجود، نظام ارجاع بتدریج در سطح روستاها پیاده شود. خانه‌های بهداشت می‌توانند پایگاه مناسبی برای این طرح باشند.
 - دولت در این الگو وظایفی را بر عهده دارد که باید انجام دهد. این وظایف باید برنامه‌ریزی‌شده باشند و در بطن روند جهانی شدن، به سوی تقویت‌ساز و کار بازار آزاد گرایش پیدا کنند. دولت از انحصار بپرهیزد و تمام کمک‌های مالی خود را طی برنامه‌ای زمانبندی‌شده بتدریج کم کند و به نقطهٔ صفر برساند. کمک‌ها و حمایت‌های لازم از سوی دولت را می‌توان چنین برشمرد:
 - سازمان دادن به بازار کار روستایی (طبق توصیهٔ بانک عمران آسیا)؛

- حمایت از کودکان روستایی (طبق توصیه بانک عمران آسیا)؛
 - کمک مالی به بیمه‌شدگان روستایی (پرداخت بخشی از حق بیمه آنها)؛
 - تأمین هزینه‌های اداری بیمه‌های اجتماعی روستاییان؛
 - تدوین قوانین لازم برای اجرای طرح بیمه روستاییان و نظارت بر اجرای صحیح آن؛
 - نظارت و تقویت بازار بیمه اجتماعی روستایی؛
 - تشویق صندوق بیمه اجتماعی روستایی به فعالیت‌های مالی؛
 - تأمین امنیت بازار پول و سرمایه در روستاها برای فعالیت این صندوق؛
 - آموزش کادر مورد نیاز برای فعالیت این نوع بیمه‌ها در روستاها؛
 - هدایت سازمان مرکزی تعاون روستایی در جهت انجام یک رشته فعالیت‌های پایه‌ای و اجرایی طرح بیمه اجتماعی روستاییان؛
 - هماهنگ کردن سازمان‌های مالی، بویژه بانک‌ها و بیمه‌های بازرگانی، برای تقویت و تشویق صندوق بیمه اجتماعی روستایی؛
 - شناسایی مناطق محروم، نیمه‌محروم و عادی روستایی کشور و طبقه‌بندی آنها، به منظور راه‌اندازی صندوق بیمه اجتماعی روستاییان؛
 - گسترش اختیارات محلی و استانی صندوق‌های بیمه اجتماعی و پرهیز از دخالت در امور آنها و بسندگی به ارشاد و هماهنگ کردن آنها؛
 - تدوین و اجرای طرح‌های اشتغال‌زا به منظور فقرزدایی.
- برخی از این اقدامات دولت، نسبت به فرایند شکل‌گیری و فعالیت صندوق بیمه اجتماعی روستایی، محیطی هستند و زمینه مساعدی برای فعالیت صندوق مزبور فراهم می‌آورند، در حالی که شمار دیگری از آنها درونی محسوب می‌شوند.