

پیامدها و موانع واگذاری مدیریت تأمین اجتماعی به نهادهای خصوصی^۱

زنده یاد دکتر مظفر کریمی

بر اساس پیش‌نویس طرح کمیسیون اقتصادی مجلس پیشنهاد شده است که مدیریت سازمان تأمین اجتماعی از دولت منتزع و به کارفرمایان (بخش خصوصی) واگذار شود. استدلال‌های حاکم بر این پیشنهاد این است که مدیریت دولتی بر تأمین اجتماعی دارای نقاط ضعفی است که می‌تواند منجر به ناکارآمدی، مداخله‌های سیاسی و دولتی، تصمیمات غیرکارشناسی و... شود و ظاهراً فرض شده که نهادهای کارفرمایی فاقد این‌گونه نقاط ضعف است. این دیدگاه از جنبه‌های مختلف قابل نقد است. در این گزارش به‌طور مختصر به زوایای مختلف این موضوع پرداخته خواهد شد.

۱- جنبه‌های حاکمیتی تأمین اجتماعی

در نظام حقوق بین‌الملل، تأمین اجتماعی به عنوان یک حق مسلم همه افراد بشر پذیرفته شده و دولت‌ها مکلف به تأمین و تحقق اهداف آن هستند. در ماده (۲۲) اعلامیه جهانی حقوق بشر، تأمین اجتماعی با همه ابعاد آن یک حق همگانی دانسته شده است. همچنین کنوانسیون شماره (۱۰۲) بین‌المللی کار ضمن بیان حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی، تعهد دولت‌ها به ایفای نقش در جهت توسعه و تعمیم تأمین اجتماعی را الزامی می‌داند.

در نظام جمهوری اسلامی، تأمین اجتماعی برای همه افراد جامعه یک حق و برای دولت یک تکلیف دانسته شده و علاوه بر سند چشم‌انداز بیست‌ساله، در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی جزو وظایف حاکمیتی دولت برشمرده شده است. مبانی قانونی مؤید حاکمیتی بودن تأمین اجتماعی در کشور ما به این شرح است:

- اصل بیست و نهم قانون اساسی: «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و

۱. این یادداشت آخرین دستنوشته زنده یاد دکتر مظفر کریمی در خصوص «طرح جدایی تأمین اجتماعی از دولت» است که به امضای ۴۰ نماینده، در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی رسید.

- حمایت‌های فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند».
- قانون مدیریت خدمات کشوری: در بند «ب» ماده (۸) این قانون، تأمین اجتماعی جزو وظایف حاکمیتی دولت برشمرده شده و در ماده (۱۳) این قانون نیز تأکید شده که واگذاری تصدی‌ها باید با رعایت اصول بیست و نهم و سی‌ام قانون اساسی باشد.
 - قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی: طبق تبصره یک ماده (۱) این قانون، برخورداری از تأمین اجتماعی به نحوی که در این قانون می‌آید، حق همه افراد کشور و تأمین آن تکلیف دولت محسوب می‌شود.
 - با عنایت به تمامی جنبه‌های حقوقی و تجربه‌های جهانی، در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی اجازه داده شده که صرفاً «امور اجرایی و کارگزاری» نظام تأمین اجتماعی به بخش غیردولتی واگذار شود و حتی در این موارد نیز دولت برای جبران کسری خدمات در بازار یا تنظیم بازار دخالت لازم را داشته باشد و در همان حال تصریح شده که «مشارکت بخش غیردولتی به معنای رفع مسئولیت از دولت نیست و در هر حال دولت مسئولیت تأمین اجتماعی را به عهده دارد» (بند «د» ماده ۶).
 - بدیهی است که تأمین اجتماعی به عنوان یک وظیفه حاکمیتی، وظیفه خاص و غیرقابل انتزاع دولت است و مدیریت بر این بخش نمی‌تواند به کلی از دولت منفک شود. هر چند که در طراحی ساختارهای کلان و نظام‌های مدیریتی تأمین اجتماعی می‌تواند و باید از مشارکت و نظارت مؤثر کارفرمایان و بیمه‌شدگان بهره گرفت.
- البته در گذشته چنین سازوکاری از طریق شورای عالی تأمین اجتماعی وجود داشته و نظارت مثبت تشکل‌های کارفرمایی و کارگری نسبت به آن ساختار مؤید اثربخشی آن است. در حالی که با تصویب ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و اصلاحیه بعدی آن (مصوب اسفند ۱۳۸۸) آن سازوکار به کلی لغو و نقش دولت در هیأت امنای تأمین اجتماعی پررنگ‌تر شده است.

۲- تجربه‌های موفق جهانی

منظور از تجربه‌های موفق جهانی مواردی است که در کشورهایی با ساختار تأمین اجتماعی پیشرفته اجرا شده و نتایج قابل قبولی به همراه داشته است. با این تعریف، نظریه‌هایی که از سوی مراجع رسمی یا غیررسمی بین‌المللی مطرح، اما اجرا نشده، تجربه جهانی محسوب نمی‌شود. همچنین در بسیاری از کشورها ممکن است ساختارهای متعدد و متنوعی وجود داشته باشد، اما شاخص‌های کیفی و کمی نظام تأمین اجتماعی آن کشور را نتوان قابل قبول دانست. بدیهی است که اینگونه تجربه‌ها نیز

تجربه موفق محسوب نمی‌شوند.

بررسی‌ها نشان می‌دهد در هیچ‌یک از کشورهای پیشرفته صنعتی، مدیریت بیمه‌های اجتماعی پایه در اختیار بخش خصوصی نیست. حتی کشورهایی که دارای نظام اقتصاد آزاد بوده و به وظایف حداقلی دولت معتقدند، تأمین اجتماعی اجباری را جزو وظایف اصلی دولت می‌دانند تا آنجا که در کشور آمریکا، با یک نظام اقتصادی مبتنی بر بازار، بیمه‌های بازنشستگی برای همه شاغلان (حتی صاحبان حرف و مشاغل آزاد) اجباری است و از طریق سیستم دولتی اجرا می‌شود.

در کشورهای اروپایی، ژاپن، کره جنوبی، روسیه، چین و همه نظام‌های تأمین اجتماعی مشابه، یک بیمه اجتماعی پایه برای عموم افراد جامعه وجود دارد که مسئولیت اداره آن با دولت است و یکی از وزارتخانه‌ها عزل و نصب مدیران آن را برعهده دارد و بیمه‌های تحت مدیریت بخش خصوصی فقط اجازه دارند که در سطح تکمیلی فعالیت کنند.

همچنین کشورهای کوچکی هم که به صورت آزمایشی (پایلوت بین‌المللی) با توصیه بانک جهانی در دو دهه گذشته، طرح‌های خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی را اجرا کرده‌اند (مانند کشورهای شیلی، آرژانتین و اروگوئه در آمریکای لاتین یا لهستان در شرق اروپا)، پس از بحران اقتصادی ۲۰۰۸، شکست این طرح‌ها را رسماً اعلام کرده و به نظام‌های دولتی قبل از دهه ۱۹۹۰ بازگشته‌اند (گزارش سالانه سازمان بین‌المللی کار در سال ۲۰۱۴).

در نتیجه همین تجربه‌ها بانک جهانی از پیشنهاد اولیه خود مبنی بر خصوصی‌سازی بیمه‌های اجتماعی در قالب نظام تأمین اجتماعی چند لایه عدول کرده و طرح اصلاح شده‌ای را با حفظ یکپارچگی بیمه‌های اجتماعی و دولتی بودن آن ارائه کرده است که نظام تأمین اجتماعی چند لایه نامیده می‌شود.

جای سؤال است که اگر خصوصی‌سازی مدیریت بیمه‌های اجتماعی می‌تواند به افزایش کارایی و رشد اقتصادی کمک کند، چرا هیچ‌یک از کشورهای صنعتی جهان آن را اجرا نکرده‌اند. جالب است که بحث خصوصی‌سازی مدیریت تأمین اجتماعی آمریکا در دوره تبلیغات انتخاباتی جورج بوش مطرح شد، اما پس از انتشار گزارش مطالعاتی کمیته‌های تخصصی و مشخص شدن تبعات منفی آن، از شعارهای انتخاباتی حذف گردید و به کلی منتفی اعلام شد.

به‌طور کلی، در همه کشورهایی که به راهبرد «عدالت اجتماعی» معتقدند، تأمین اجتماعی در هر دو سطح حمایتی و بیمه‌ای با تولید و مسئولیت دولت اجرا می‌شود و بخش خصوصی فقط در سطح تکمیلی فعالیت می‌کند. یادآور می‌شود که راهبرد عدالت اجتماعی راهبرد

کلیدی و مورد تأکید مقام معظم رهبری است.

۳- جنبه‌های علمی و محاسبات بیمه‌ای

بیمه‌های بازنشستگی با استفاده از قاعده اعداد بزرگ و توزیع ریسک در جامعه نرمال ادامه حیات می‌دهند. براساس این قاعده، اگر جمعیت زیرپوشش هر صندوق از حد نصاب معینی کمتر باشد، آن صندوق دچار بحران اقتصادی می‌شود. صندوق‌هایی که به روش «مزایای معین» عمل می‌کنند (نزدیک به ۹۰ درصد بیمه بازنشستگی پایه در جهان از این نوع هستند)، تعادل منابع و مصارف آنها کاملاً به «تعداد جمعیت عضو» و نسبت‌های متأثر از آن وابسته است. صندوق‌های بازنشستگی در کشور ما نیز به تبعیت از الگوهای رایج جهانی از همین نوع است و طبق برآوردهای بانک جهانی، تبدیل اینگونه سیستم‌ها به سیستم «حق بیمه معین» که ماهیت و مدیریت خصوصی دارد، عملاً غیرممکن است.

در صندوق‌های مبتنی بر «مزایای معین»، هزینه مستمری‌های نسل قبلی (بازنشسته) از پرداخت‌های نسل فعلی (شاغلان) تأمین می‌شود و این چرخه در طول حیات صندوق ادامه می‌یابد. بنابراین، لازم است «نسبت جمعیت شاغل بیمه‌پرداز به جمعیت مستمری‌بگیر» در حد قابل قبولی حفظ شود تا امکان ادامه حیات صندوق برقرار بماند. چنین چرخه‌ای فقط در صورت اجباری بودن بیمه اجتماعی برقرار می‌ماند و سازوکارهای اجباری قانونی تنها با اعمال حاکمیت دولتی قابل اجراست.

طبق این قاعده، هرچه صندوق‌ها کوچک‌تر باشند، امکان شکست آنها در کوتاه‌مدت بیشتر است. به همین دلیل است که حدود ۱۴ صندوق بازنشستگی اختصاصی کارکنان دستگاه‌ها در کشور ما (به دلیل کوچک بودن و خطرپذیری بالا) همگی دچار بحران مالی شده و اغلب به ورشکستگی قطعی رسیده‌اند.

باتوجه به این تجربه‌ها و محاسبات بیمه‌ای، بخش خصوصی توان و انگیزه لازم را برای تولید و مدیریت بیمه‌های بازنشستگی پایه را ندارد و این چیزی نیست که بتوان آن را عیناً آزمود و تجربه کرد؛ چراکه آزمودن آن هزینه‌های غیرقابل جبرانی را به نسل‌های متوالی و درنهایت به نظام جمهوری اسلامی تحمیل خواهد کرد.

خلاصه بحث و نتیجه‌گیری:

۱- در هیچ یک از کشورهای پیشرفته جهان و نظام‌های تأمین اجتماعی موفق (کشورهای شمال

و غرب اروپا، کانادا، آمریکا، استرالیا، ژاپن، کره جنوبی، روسیه و...). مدیریت بیمه‌های اجتماعی پایه در اختیار بخش خصوصی نیست، بلکه در قالب طرح‌های یکپارچه دولتی و اجباری فعالیت می‌کنند. همچنین در بعضی کشورها، تعدد صندوق و فعالیت بخش خصوصی فقط در سطح تکمیلی مجاز شمرده شده است.

۲- حتی در کشورهایی که تعدد بیمه‌های پایه وجود دارد (مانند فرانسه) این بیمه‌ها رقیب هم نیستند، بلکه همه آنها زیر چتر یک ساختار عمومی و دولتی بوده و هر کدام برای بخش معینی از جمعیت (کارگران صنعتی، کشاورزی و...) ارائه خدمت می‌کنند.

۳- تغییر سیستم دولتی به خصوصی در میان مدت امکان‌پذیر نیست. توصیه‌های بانک جهانی (به عنوان پیشگام ایده خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی) بیانگر این است که تغییر سیستم از مدیریت دولتی به خصوصی نیاز به یک دوره زمانی طولانی دارد که نخستین گام آن اصلاح سازوکارهای درونی بیمه‌های دولتی موجود و گام آخر آن شکل‌گیری بیمه‌های خصوصی است.

۴- صندوق «مبتنی بر مزایای معین» مبتنی بر سازوکارهای اقتصادی عمل نمی‌کند، بلکه کارکرد اصلی آن انتقال منافع بین نسل‌های متوالی و بازتوزیع افقی و عمودی پرداخت‌هاست. این صندوق‌ها نمی‌تواند خصوصی باشد، چون «سودآوری» و «تناسب دریافت و پرداخت اعضا» در آن اصل نیست و در نتیجه انگیزه سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی ایجاد نمی‌کند.

۵- براساس منطق محاسبات بیمه‌ای، طبق قاعده خاصیت اعداد بزرگ، صندوق‌های بازنشستگی کوچک و کم‌حجم (چه خصوصی و چه دولتی) در میان مدت محکوم به شکست هستند، چراکه جمعیت اندک زیرپوشش آنها با هرگونه نوسان اقتصادی یا اجتماعی درگیر خطرات جدی می‌شود و آسیب می‌بیند. تجربه کشورهای آمریکای لاتین و شرق اروپا در دهه گذشته و همچنین صندوق‌های اختصاصی کشور ما این نظر را تأیید می‌کند.

۶- مدیریت خصوصی بر سیستم‌های بیمه اجتماعی، هزینه‌های اداری آن را بشدت افزایش می‌دهد؛ چراکه مدیریت عمومی حاکم بر صندوق‌ها ملزم به سودآوری نیست و در نتیجه هزینه‌های اجرایی و مدیریتی صندوق‌ها کمتر از (۵ درصد) کل هزینه‌های صندوق است. بعید است بخش خصوصی بتواند با چنین درصدی از هزینه‌های اجرایی، هم صندوق را اداره و هم سود مناسب را کسب کند. پس از اجرای طرح‌های خصوصی‌سازی، هزینه‌های مدیریتی صندوق‌ها در کشورهای آمریکای لاتین تا حدود ۳۵ درصد کل هزینه‌ها افزایش یافت.

سخن پایانی

نظام بیمه اجتماعی در کشور ما مستعد وقوع یک بحران حتمی است که دامنه بحران آن می‌تواند آرامش و امنیت را در کل جامعه با تهدید روبه‌رو سازد. هرگونه اصلاح یا تغییر بنیادین در نظام بیمه اجتماعی باید با توجه به تجربه‌های جهانی، رعایت مبانی علمی و سازوکارهای فنی بیمه‌ها و بدون تأثیرپذیری از گرایش‌های خاص اقتصادی، اجتماعی یا سیاسی انجام گیرد. وضعیت برخی صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی مانند صنعت فولاد، جهاد کشاورزی، هما و... (که همگی به دلیل تصویب قوانین غیرکارشناسی دچار بحران شدند) نشان می‌دهد که نمی‌توان صندوق‌های بازنشستگی را با نگاه صرف اقتصادی، اداری یا سیاسی و بدون توجه به الزامات اجتماعی اداره کرد. امید است این تجربه‌های کوچک، برای تصمیمات بزرگ ملی راهگشا باشد.