



Influential Factors in the construction of Retirement Fund Crises in Iran from Stakeholders' Perspective (With a Focus on the Social Security Organization)

Mona Khorshidi¹ | Vahid Mirebeigi² 

1. Corresponding Author, Head of the Welfare and Social Security Department at Research Center of parliament; Email:

mona.khorshidi68@gmail.com

2. Researcher in the field of social policy; Email: mirebeigi.v@gmail.com

Article Info	ABSTRACT
Article type: Research Article Article history: Received: 25-09- 2023 Received in revised form: 16-11-2023 Accepted: 11-11-2023 Published online: 21-11-2023 Keywords: social insurance, social security, social policy, pension funds..	Given the ongoing global demographic shift toward an aging population and the consequent rise in retirement fund expenditures, nearly all such funds are grappling with a critical situation. Furthermore, the remarkable dynamism of today's social and economic conditions worldwide necessitates a reevaluation of various institutions over relatively short periods. The survival of public organizations in these changing conditions depends on their adaptability, flexibility, and alignment with the economic and social environment while remaining committed to their core objectives. Hence, for formulating effective strategies to navigate these adaptations, understanding the factors contributing to the retirement fund crisis is of increasing importance. The primary focus of this research is to investigate the influential factors in the formation of retirement fund crises from the perspective of key stakeholders. This study employs a qualitative methodology, specifically content analysis, utilizing interview data as the data collection tool and employing content analysis as the analytical approach. The findings of the research reveal that, from the stakeholders' viewpoint, the causes of the crisis are perceived in four domains: "economic recession," "lack of expertise and specialization," "diminished trust in the organization," and "the organization as a secluded enclave of government." The "support ratio" domain emerges as one of the most critical factors contributing to the issue, as it relates directly to the "economic crisis" in society, leading to a decrease in productive investments and employment rates. Consequently, it places the organization's capital in jeopardy and obstructs investment avenues.
Cite this article: Khorshidi, M.& Mirbeigi, V. (2023). Influential Factors in the construction of Retirement Fund Crises in Iran from Stakeholders' Perspective <i>Journal of Social Problems of Iran</i>, 14 (1),203-232.	



© The Author(s).

Publisher: University of Tehran Press.



عوامل برساننده بحران صندوق‌های بازنشتی در ایران از نگاه ذی‌نفعان

(با تمرکز بر سازمان تأمین اجتماعی)

مونا خورشیدی^۱ | وحید میره بیگی^۲^۱. نویسنده مسئول، مدیر گروه رفاه و تأمین اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس، رایانامه: mona.khorshidi68@gmail.com^۲. پژوهشگر حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی؛ رایانامه: mirebeigi.v@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: مقاله پژوهشی	باتوجه به روند سالمندی جمعیت در همه کشورهای جهان و به تبع آن افزایش هزینه‌های صندوق‌های بازنشتی تقریباً تمامی این صندوق‌ها با وضعیتی بحرانی مواجه شده‌اند. علاوه بر آن، پویایی کم‌نظیر شرایط اجتماعی و اقتصادی در جهان امروز، مستلزم بازنگری نهادهای مختلف در بازه‌های نه‌چندان طولانی است؛ شرط بقای سازمان‌های عمومی در این شرایط متغیر، انعطاف‌پذیری و انطباق‌یافتن با شرایط اقتصادی و اجتماعی محیط پیرامون آن در عین پایبندی به اهداف اصلی خود است؛ بنابراین به‌منظور سیاست‌گذاری مناسب برای این انطباق، شناخت عوامل شکل‌گیری این بحران اهمیت فزاینده‌ای دارد. مسئله اساسی پژوهش حاضر پی‌بردن به عوامل برساننده بحران صندوق‌های بازنشتی از دیدگاه بخشی از کنشگران کلیدی آن است. این پژوهش از روش‌شناسی کیفی بهره می‌برد، روش آن تحلیل مضمونی، ابزار گردآوری داده مصاحبه، و شیوه تحلیل، تحلیل مضمونی است. بازسازی معنایی مسئله از دیدگاه کنشگران کلیدی نشان می‌دهد که بحران را چهار عامل اصلی بر ساخته‌اند: «رکود اقتصادی»، «ضعف کارشناسی و تخصص‌گرایی»، «کاهش و تخریب اعتماد به سازمان» و «سازمان به‌مثابه حیاط‌خلوت دولت». «نسبت پشتیبانی» نیز به‌عنوان یکی از مهم‌ترین برسانندگان مسئله به «بحران اقتصادی» در جامعه باز می‌گردد که باعث کاهش سرمایه‌گذاری مولد و نرخ اشتغال شده است.
تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۷/۰۳	
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۸/۲۵	
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۸/۲۸	
تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۰۸/۳۰	
کلیدواژه‌ها:	
بیمه‌های اجتماعی، تأمین اجتماعی، رفاه اجتماعی، سیاست‌گذاری اجتماعی، صندوق‌های بازنشتی	

استناد: خورشیدی، مونا و میره بیگی، وحید. (۱۴۰۲). عوامل برساننده بحران صندوق‌های بازنشتی در ایران از نگاه ذی‌نفعان ...؛ بررسی مسائل اجتماعی ایران، ۱۱(۱)، ۲۰۳-۲۳۲.



ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران. © نویسندگان.

مقدمه و طرح مسئله

کاهش رشد اقتصادی در جهان از اواسط دهه ۱۹۷۰، موجب کاهش درآمد سازمان‌های اجتماعی به‌خصوص در نظام‌های بیسمارکی شد. درواقع کندی رشد فعالیت‌ها (حقوق و دستمزد) و افزایش تعداد بیکاران، موجب کاهش درآمدهای حاصل از پرداخت مالیات‌ها و حق‌بیمه‌ها شده است؛ بنابراین بدون وجود سازوکاری که دستمزدها را تعدیل و اشتغال‌زایی کند، بحران مالی صندوق‌ها تقریباً ناگزیر است. فاصله بین نرخ رشد ناگهانی درآمد و هزینه موجب کسری قابل‌پیش‌بینی صندوق‌ها می‌شود که مستلزم افزایش حق‌بیمه‌ها یا کاستن از برخی امتیازات است (دینتینیانو، ۱۳۸۰: ۶۵-۶۶).

یکی از بارزترین زمینه‌های فعالیت دولت رفاه پرداخت مستمری بازنشستگی است که از دهه‌های گذشته در معرض فشارهای شدید قرار داشته است. درواقع پرداخت مستمری‌ها از یک طرف ازجمله پرهزینه‌ترین ردیف‌ها در بودجه اجتماعی دولت‌ها است که موجب می‌شود بازنشستگان از گروه‌های مشمول صرفه‌جویی در هزینه‌های رفاهی باشند. از طرف دیگر نیز، هزینه‌های بازنشستگی به ساختار سنی جمعیت ارتباط دارد. افزایشی که انتظار می‌رود در تعداد سالمندان نسبت به کل جمعیت پدید آید و کم‌وبیش همه کشورها در معرض آن هستند، فشارهایی اضافی بر سیاست‌گذاران وارد می‌کند تا در حوزه بازنشستگی صرفه‌جویی کنند (بونولی و دیگران، ۱۳۸۰: ۵۵). درواقع این فشارهای دوگانه ناشی از متعادل ساختن بودجه و پیرشدن جمعیت، بر سیاست‌گذاری بازنشستگی تأثیر گذاشته است و عملاً بسیاری از کشورها گام‌هایی به‌سوی کاهش هزینه‌های دولتی در حوزه سالمندی برداشته‌اند (همان، به نقل از تیلر - گوبی، ۱۹۹۹؛ کالیش و دیگران، ۱۹۹۸).

بنا بر همین مسائل باید اذعان نمود در سال‌های اخیر، صندوق‌های بازنشستگی در ایران نیز با وضعیت بحرانی مواجه‌اند تا جایی که این مسئله به همراه مسائل آب و محیط‌زیست به‌عنوان مسائل اصلی در برنامه ششم توسعه مدنظر سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان قرار گرفته است. اما به نظر می‌رسد در این زمینه همچنان با فقدان زیرساخت‌های قانونی و تعلل در اجرای اقدامات اصلاحی اساسی مواجهیم.

درواقع باید گفت نظام بازنشستگی کشور با انواعی از نارسایی‌های درون سامانه‌ای و برون سامانه‌ای مواجه است و طی دو دهه اخیر بسیاری از شاخص‌های اصلی آن روند نامطلوبی داشته است و قوانین و مقررات مصوب دولت و مجلس نیز فشارهایی بر این نظام وارد کرده است. طی این دوران همواره بحث‌هایی درباره اصلاح نظام بازنشستگی مطرح بوده است. برای مثال، در جریان تدوین لایحه مدیریت خدمات کشوری و سپس لایحه دائمی کردن این قانون بحث‌هایی درباره اصلاحات پارامتری در حوزه بازنشستگی گنجانده شد؛ اما درنهایت به تصویب نرسید. همچنین در جریان تدوین برنامه ششم توسعه کشور، نظام بازنشستگی به‌عنوان یکی از بحران‌های سه‌گانه کشور مطرح شد، اما در نهایت مواد مربوطه از متن قانون خارج شد.

در کشورهای مختلف چنین اصلاحاتی تا حد زیادی مبتنی بر نظرسنجی‌های گسترده و اطلاع‌رسانی از وضعیت نظام بازنشستگی است. به‌عبارت‌دیگر، از آنجاکه به‌نوعی تمام شاغلان و حتی نیروی کار کشور تحت‌تأثیر چنین اصلاحاتی قرار دارند، توجه به نظرات ذی‌مدخلان می‌تواند مشروعیت اصلاحات و امکان اعمال آنها را افزایش دهد. هرچند این نظرسنجی‌ها مستلزم اطلاع‌رسانی و گفتگوهای گسترده پیشینی با جامعه است و تأثیر مثبت آن مستلزم مبتنی ساختن تصمیم‌های سیاست‌گذاران این حوزه بر مطالبات و انتظارات ذی‌مدخلان است.

بحران صندوق‌ها می‌تواند به پیامدهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی گوناگون بینجامد. در سال‌های اخیر بخش قابل‌توجهی از بودجه عمومی دولت (بیش از ۶۰ درصد بودجه فصل رفاه و تأمین اجتماعی) به دو صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری اختصاص

یافته است. این دو صندوق حدود ۳,۵ میلیون نفر بیمه شده و مستمری بگیر را تحت پوشش دارند. علاوه بر این، بحران صندوق فولاد نیز چالش های جدی را برای دولت در پی داشته است. در صورت سرایت بحران به سازمان تأمین اجتماعی که بیش از ۱۶ میلیون بیمه شده و مستمری بگیر را پوشش می دهد، دولت با بحران جدی در این حوزه مواجه خواهد شد. این در شرایطی است که سایر صندوق های بیمه ای نظیر صندوق بانک ها نیز به لحاظ شاخص پایداری منابع در وضعیت بحرانی به سر می برند. اینکه بحران چگونه بر ساخته شده است را می توان به شیوه های گوناگونی بررسی کرد، اما شناسایی این فرایند از نگاه کنشگران و ذی نفعان اصلی صندوق ها از چند لحاظ اهمیت فراوانی دارد. بدین شیوه، از لحاظ دغدغه علمی پایداری به واقعیت، مسئله از منظر کسانی بررسی می شود که در میدان کنش های بر سازنده دارای تجربه زیسته اند، و بدین ترتیب از تحمیل تئوری ها و فرضیه ها بر واقعیت پویا و ویژه جلوگیری می شود؛ از لحاظ سیاست گذاری های احتمالی متأثر، از آنجا که این کنشگران (فعالان کارگری و کارفرمایی) در فضای نیم بند کنشگری جمعی و اتحادیه ای تقریباً تنها باز نمایانگران منافع مهم ترین ذیحقان این حوزه اند، داده های واقعی لازم برای تقنین مردم سالارانه تر به دست خواهد آمد و موجب خواهد شد که تقنین از پیامدهای اجتماعی و سیاسی معمول مصون بماند. از این رو در این مقاله کوشش بر آن است که بر سازنده های بحران صندوق های تأمین اجتماعی از دیدگاه ذی نفعان شناسایی شود.

اهمیت و ضرورت تحقیق

مسئله مورد بحث دارای چند جنبه است: نخست جنبه واقعیت های بین المللی و ملی، که عینیتی همچون بحران های مالی و سیاسی صندوق ها گواهِ آن است؛ دوم جنبه بازشناسی مسئله از سوی ذینفعان، یعنی بحرانی دیدن شرایط از منظر کنش گرانی که در بافتار اتحادیه ای نشدن میدان، باز ناگر مهم ترین ذیحقان صندوق ها هستند. جنبه دوم (باز شناسی و به رسمیت شناختن بحران از منظر کنشگران) در اظهارات آنان در این پژوهش و پژوهش ها و منابع دیگر آشکار است، پس در ادامه تنها به جنبه نخست می پردازیم. بحث اصلاح نظام بازنشستگی در دنیا به بیش از پنج دهه پیش باز می گردد. زیرا بسیاری از صندوق ها با افزایش امید به زندگی و پیر شدن جمعیت، با برهم خوردن تعادل میان ورودی و خروجی خود مواجه شدند (پلاگ و یان کویت، ۱۳۷۹: ۴۲). هر چند این وضع بحرانی نبود، اما خبر از وقوع بحرانی مالی در چند دهه آینده می داد که اصلاح نظام بازنشستگی را ضروری می کرد. باین حال برخی اصلاحات انجام شده با شکست یا مخالفت جامعه مواجه شد.^۱ از این رو کشورهای مختلف اقدام به نظرسنجی هایی در سطح ملی و مصاحبه های عمیق با فعالان احزاب مختلف کردند تا سطح آگاهی و خواست جامعه در زمینه اصلاحات بازنشستگی پیش روی سیاست گذاران قرار گیرد و بر این اساس مسیر سیاست گذاری را ترسیم کنند. زیرا از سویی، نظام تأمین اجتماعی مبتنی بر همبستگی اجتماعی است و از سوی دیگر از لحاظ دموکراتیک بدون توجه به خواست و آمادگی جامعه، هر اصلاحاتی با شکست مواجه خواهد شد.

در ایران بحث اصلاح نظام بازنشستگی به دهه ۱۳۸۰ باز می گردد. باین حال تا کنون اقدامی در راستای اصلاحات انجام نشده است. از سوی دیگر فقدان فضای گفتگو در جامعه باعث شده است، چندان اطلاعی از نگرش و نظرات جامعه در دست نباشد تا بر مبنای آن اصلاحات صندوق ها انجام گیرد. از این رو پیش از انجام اصلاحات، لازم است تا آگاهی نسبی از نگرش های موجود در جامعه نسبت به صندوق های بازنشستگی، بحران صندوق ها و اصلاحات بالقوه به دست آید. از این رو انجام این پژوهش برای حل یکی از بنیادی ترین مسائل کشور بسیار با اهمیت است.

^۱ چنانکه در زمان نوشتن این سطور شاهد بروز اعتراضات گسترده علیه افزایش سن بازنشستگی در فرانسه هستیم.

روش‌شناسی

یکی از اصول اساسی روش‌شناسی، معیار و مبنا قراردادن مسئله پژوهش است (فلیک، ۱۳۹۰: ۱۶۰). مسئله پژوهش از سویی بر پارادایم پژوهشی دلالت می‌کند، چنان‌که در پژوهش حاضر حاکی از مسئله‌مندی تفسیری است. از سوی دیگر به برگزیدن ابزارهای پژوهش کمک می‌کند. در پارادایم تفسیری، هدف از پژوهش، راه‌بردن به تفسیری است که کنشگران از پدیده‌ای اجتماعی دارند که این تفسیر (برساخته‌های درجه یک) استخراج‌شده و حین تحلیل و بحث و نتیجه‌گیری پژوهشگر به تفسیر تفاسیر، یا به بیان گیدنز به برساخته‌های درجه دو بدل می‌شوند (گیدنز، ۱۳۸۳: ۲۱۵). در واقع در پارادایم تفسیری، یکی از دل‌نگرانی‌های روشی این است که چگونه از میدان/متن به دیدگاه نظری برسیم و مسیر وارونه معمول در پوزیتیویسم (رسیدن از مفروضات نظری به بافتار اجتماعی) را طی نکنیم؟ به همین سبب است که پژوهشگران کیفی «غالباً طرح نظریه‌ها و مفاهیم را پیش از شروع کار میدانی خود رد می‌کنند، آنها به‌ویژه تحمیل یک چارچوب نظری پیش از تحلیل داده‌ها را مضر می‌دانند؛ زیرا این امر ممکن است محقق را بسیار محدود سازد» (برایمن، ۱۳۸۹: ۹۵؛ همچنین نگاه شود به فلیک، ۱۳۹۰: ۶۵). شدت این امر، بسته به نوع پژوهش تفاوت می‌پذیرد، و در پژوهش پدیدارشناختی به اوج می‌رسد، البته در این نوع پژوهش نیز به هر روی، شبکه مفاهیمی که در تحلیل‌ها و بحث و نتیجه‌گیری به دست می‌آیند، برساخته‌هایی درجه دو هستند. به نظر پژوهشگران، روش مناسب برای فهم اینکه مهم‌ترین کنشگران مردمی حوزه بازنشستگی (فعالان کارگری و کارفرمایی)، معضلات این حوزه را چگونه می‌بینند، روشی پدیدارشناختی است. زیرا این روش می‌تواند با آغشته کردن حداقلی دیدگاه‌های کنشگران به مفروضات نظری و ارزشی، تجربه زیسته و بینش کسب‌شده حین این تجربه را بازتاب دهد. داده‌های گردآوری‌شده پژوهش حاضر که در اینجا بازتحلیل شده‌اند، پیش‌تر در پژوهشی که مسئله و پرسش‌هایی کلان‌تر اما مرتبط داشت، به‌صورت روشمند (نمونه‌گیری هدفمند) و با مصاحبه عمیق گردآوری شده بودند (بنگرید به: مبلغ و میره‌بیگی، ۱۳۹۷). باتوجه به غنی بودن داده‌ها، در این پژوهش به بازتحلیل کل داده‌های خام پرداخته‌ایم. داده‌ها در سال ۱۳۹۶ و طی مصاحبه‌های عمیق با ۳۰ نفر از نمایندگان تشکلات سراسری کارگری و کارفرمایی به‌عنوان کنشگران اصلی این عرصه گردآوری شده‌اند. اگرچه می‌توان این ایراد را مطرح کرد که زمان قابل‌توجهی از گردآوری داده‌ها گذشته است، اما دیرپایی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در ایران و تاریخی بودن و بلندمدت بودن مسئله این ایراد را کم‌اهمیت می‌سازد. برای تحلیل داده‌ها نیز از روش تحلیل تماتیک (مضمونی) استفاده شد که از متعارف‌ترین و پرکاربردترین روش‌های تحلیل داده‌های کیفی است (محمدپور، ۱۳۸۹: ۱۷۵). تحلیل تماتیک عبارت است از تحلیل مبتنی بر استقرای تحلیلی که طی آن پژوهشگر از طریق طبقه‌بندی داده‌ها و الگویابی درون داده‌ای و برون داده‌ای به یک سنخ‌شناسی تحلیلی دست می‌یابد. به بیان دیگر، تحلیل تماتیک عبارت است از عمل کدگذاری و تحلیل داده‌ها با این هدف که داده‌ها چه می‌گویند. این نوع تحلیل به دنبال الگویابی در داده‌ها است (محمدپور و همکاران، ۱۳۹۱: ۳۳۳-۳۳۴) و آن را می‌توان هم به شکل قیاسی (معطوف به تئوری‌ها و ادبیات تحقیق) و هم به شکل استقرایی (بر اساس مفاهیمی که از خود داده‌ها ظهور می‌یابند) انجام داد (براون و کلارک، ۲۰۰۶: ۸۳). طبیعی است که پژوهش پدیدارشناختی، از شیوه استقرایی استفاده می‌شود.

بنابراین، روند کلی کار به این صورت بوده است که پس از مطالعه هر مصاحبه و تقریر یادداشت‌های تحلیلی، با استفاده از روش تحلیل تماتیک استقرایی، جملات و پاراگراف‌های معطوف به چیستی بحران و عوامل مؤثر بر آن شناسایی، سازماندهی و تحلیل شدند، یعنی نمونه‌گیری از داده‌ها به‌صورت نظری - معطوف به مسئله پژوهش - بود. در نهایت با تبدیل مضامین به مقولات انتزاعی‌تر، عوامل شکل‌گیری و تداوم بحران در ۴ مقوله اصلی با عنوان «رکود اقتصادی»، «ضعف کارشناسی و تخصص‌گرایی»،

«سازمان به مثابه حیاط خلوت دولت‌ها» و «کاهش و تخریب اعتماد به سازمان» دسته‌بندی شدند و در نهایت یک جمع‌بندی از مجموع مباحث به دست آمده انجام شد.

علل شکل‌گیری و تداوم بحران صندوق‌های بازنشستگی

رکود اقتصادی

مشکلات اقتصاد کلان

یکی از علل مربوط به بحران به شرایط اقتصاد کلان حاکم بر کشور باز می‌گردد. این شرایط طی فرایندی از گذشته به وجود آمده‌اند. فرایندی ناشی از تحریم‌ها، ناکارآمدی مدیریت مسائل و بحران‌های اقتصادی، فشارهای سیاسی و تبعات سیاست‌های نادرست اقتصادی در برهه‌های زمانی مختلف همچون، سیاست‌های تعدیل ساختاری که منجر به کاهش شدید ارزش پول شد و امروز اقتصاد جامعه را با شرایط رکود مواجه کرده است. در نتیجه رکود بسیاری از شرکت‌ها به نقطه سر به سری و ورشکستگی رسیدند و بسیاری از صنایع با مشکل مواجه شدند. در نتیجه اقتصاد جامعه به اقتصادی غیرمولد و کاذب بدل شد. به عبارتی بجای تولید و گردش سرمایه، سرمایه‌ها به فعالیت‌های نامولد مانند مبادله ارز و پول هدایت شد یا در بخش تجارت‌ناپذیر املاک و مستقالات متمرکز شد. مجموع این شرایط در کنار رشد اقتصادی تک‌بعدی و وابسته به نفت، چرخه باطلی ایجاد کرده است که در آن بیکاری افزایش یافته، تورم تشدید شده، و تولیدکنندگان تحت فشارند که هزینه تمام‌شده کالا و خدمات را با استخدام غیررسمی و پنهان (که حق بیمه‌ای در آن وجود ندارد) کاهش دهند. استخدام دولتی نیز انجام نمی‌شود و این منجر به کاهش ورودی صندوق‌ها شده است. افزایش هزینه‌های مربوط به بیمه بیکاری نیز خروجی‌های صندوق‌ها را افزایش داده است. از این منظر مشکلات اقتصادی اثرات خود را روی صندوق‌های بازنشستگی و سازمان تأمین اجتماعی گذاشته است.

امروز باتوجه به اینکه استخدامی در دولت وجود ندارد، صندوق بازنشستگی با مشکلات جدی‌تری روبرو شده است. خیلی از کارخانه‌ها که دارند تعطیل می‌شوند، بیمه بیکاری می‌گیرند. این هم یک هزینه اضافه‌ای است که به تأمین اجتماعی تحمیل می‌شود. (عضو اتاق بازرگانی)

از سوی دیگر صنعت سنتی و غیرمولد ما نتوانسته است خود را با تکنولوژی صنعت به‌روز دنیا تطبیق دهد؛ بنابراین فکر توسعه و پیشرفت در کنار مشکل بازار اشتغال، باعث شد، حاکمیت سیاست تشویق به افزایش تحصیلات آکادمیک را در پیش گیرد، باین‌حال از آنجاکه استراتژی و برنامه روشنی برای اصلاح وضع موجود در فرصت ایجاد شده وجود نداشت، بحرانی مضاعف ایجاد شد. بحران تحصیل‌کرده‌های بدون شغل و از آنجاکه شرایط اقتصادی در رکود به سر می‌برد و نرخ دستمزد در کارهای تولیدی پایین است، افراد تحصیل‌کرده حاضر به حضور در بازار کار مولد نمی‌شوند و در نتیجه، این شرایط به افزایش اقتصاد کاذب دامن می‌زند.

صنعت‌مان رو نتوانستیم با جهش خیره‌کننده صنعت دنیا در دهه ۶۰ و بخصوص اوایل دهه ۷۰ هماهنگ کنیم. بسیار عقب افتادیم در صنعت. آن‌قدر عقب افتادیم که الآن وقتی دوستان ما میرن اونور میگن ما فکر می‌کنیم صدسال جلو رفتیم تو تکنولوژی و دانش و صنعت ... گفتیم حالا که عقب افتادیم چکار کنیم؟ صنعتی کاملاً سنتی، غیرمولد و غیر بهره‌ور. شغلی در آن پیدا نمی‌شود... تصمیم گرفتیم بچه‌ها را بفرستیم دانشگاه! حالا بفرستیم دانشگاه خدا کریمه... لیسانسه‌ها، فوق لیسانسه‌ها، دکتری‌هایی رو آوردیم که هیچ جایی در صنعت ندارن... مواجه شدیم با تحصیل‌کرده‌های بیکار... این تحصیل کرده می‌خواهد بیاد کارگری کنه، چقدر می‌خواهم بهش

حقوق بدهم؟ یک میلیون و صدهزار تومان؟ نمی‌آید. چون پول توجیبی رفت و آمدش به دانشگاه بیشتر از این بوده. (عضو شورای عالی اسلامی کار)

صندوق‌ها برای افزایش و بازتولید منابع خود نیاز به سرمایه‌گذاری دارند. باین‌حال در این شرایط اقتصادی، شرکت‌های سازمان تأمین اجتماعی (شستا) نیز از دیگر شرکت‌ها مستثنی نیستند و از سرمایه‌گذاری مولد و سودده ناتوان هستند. راکد ماندن سرمایه در شستا در کنار برخی سرمایه‌گذاری‌های نادرست و غیراقتصادی، در شرایط تورم در جامعه منجر به کاهش ارزش سرمایه‌های صندوق شده است.

در این شرایط بدهی دولت و کارفرماها نیز از مهم‌ترین علل کاهش منابع صندوق است. دولت در این سال‌ها ۳ درصد سهم خود را نداده است. حجم این بدهی‌ها طی ۱۰ سال اخیر ۱۸ برابر شده است و میزان بدهی دولت به بیش از ۲۰۰ هزار میلیارد می‌رسد. به‌طوری که با ادامه روند کنونی، سالانه ۳۲ درصد به بدهی‌های معوقه دولت اضافه می‌شود.

ساختار طبقاتی و تبعیض‌آمیز اقتصاد جامعه نیز در این شرایط در سرمایه صندوق‌ها بی‌تأثیر نیست. عدم افزایش حقوق نسبت به تورم، در حالی صورت نمی‌گیرد که طبقات ثروتمند و توانمند جامعه از این شرایط سود می‌برند یا چندان با مشکلی مواجه نمی‌شوند، درحالی‌که اقشار محروم، محروم‌تر شده و ناتوان از افزایش حق بیمه بازنشستگی خود هستند که این شرایط هم به کمبود منابع صندوق منجر می‌شود و هم مستمری بازنشستگی، پایین‌تر از سطح معیشتی این افراد در آینده خواهد بود.

۷ سال دولت تورم تحمیل کرده؛ ولی حقوق کارگر که مبنای پرداخت حق این بیمه است بالا نرفته است. الان کارگر نسبت به سال ۵۸، ۳۵٪ حقوقش را دریافت می‌کند یعنی ۶۰ درصد حق بیمه کمتر به این صندوق ریخته شده است و این‌ها چجوری ۶۰ درصد رو می‌توانند تأمین کنند؟ وقتی تورم اتفاق می‌افتد ثروتمندان مجازند از فقرا هر چیزی ببرند ولی فقرا مجاز نیستند نسبت به تورم، حقوقشان را دریافت کنند و مجاز نیستند صندوقشان حق بیمه دریافت کند. (دبیرکل خانه کارگر)

سرمایه‌گذاری غیراقتصادی

سرمایه‌گذاری غیراقتصادی به این معناست که سرمایه‌گذاری‌ها در شستا غیر بهره‌ور و عمدتاً زیان‌ده هستند و مدیران نگرشی اقتصادمحور و نگاه بهره‌ورانه‌ای در عرصه سرمایه‌گذاری ندارند. به همین دلیل اغلب سرمایه‌گذاری‌ها زیان‌ده هستند و موجب اتلاف سرمایه می‌شوند.

بنابراین، از دو جنبه می‌توان این عامل را بررسی کرد. یکی از نظر مدیریت سرمایه‌گذاری و به عبارتی مدیران شستا و سازمان و دیگری حوزه‌های سرمایه‌گذاری.

در حوزه سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری‌ها عمدتاً در بخش‌های زیان‌ده یا شرکت‌های زیان‌ده یا با سود کم انجام می‌شود و سرمایه‌گذاری به سمت بخش‌های مولد اقتصادی که می‌تواند به ایجاد اشتغال در جامعه و تولید ثروت برای سازمان کمک کند، نمی‌رود. به همین دلیل سرمایه‌گذاری‌ها اغلب به زیان‌ده شدن شرکت‌ها منجر می‌شود یا اصل سرمایه به خطر می‌افتد.

حتی ما از صندوق‌های بازنشستگی و از دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی که متعلق به کارفرمایان و کارگران بود نتوانستیم برای توسعه تولید و صنعت یا مثلاً سرمایه‌گذاری در بخش‌های مولد اقتصاد که می‌توانست خودش ایجاد اشتغال و ایجاد ثروت و تولید ثروت بکند، استفاده کنیم. (عضو خانه صنعت و معدن ایران)

از سوی دیگر هیئت‌مدیره برخی شرکت‌ها متشکل از افرادی است که شایستگی لازم را ندارند و از طریق رانت و روابط وارد هیئت‌مدیره شده‌اند. برای همین در امور صندوق و سرمایه آن ذی‌نفع نبوده و همین‌طور فاقد تجربه و تخصص لازم در امور

شرکت‌داری و سرمایه‌گذاری هستند. از این‌رو ناتوان از حفظ و بازتولید منابع و سرمایه‌گذاری‌های سودده هستند و مدیریتشان منجر به اتلاف منابع می‌شود.

به‌واقع تجربه ناموفق بنگاه‌داری دولتی در ایران معاصر، نشان داده است، بنگاه‌ها بجای حرکت به سمت تولید و بهره‌وری به مکانی برای لابی‌ها و بده‌بستان‌های سیاسی تبدیل شده و سوددهی به اولویت فرعی مدیران تبدیل می‌شود. به‌گونه‌ای که حتی در برخی موارد شرکت‌های سودده، تبدیل به شرکت‌هایی زیان‌ده شدند. سیاسی شدن بنگاه‌ها همچنین، ثبات مدیریت شرکت‌ها را دچار چالش کرده است. به عبارت دیگر زمانی که شستا به میدان بده‌بستان‌های سیاسی تبدیل شود، احتمال تغییر مدیران مبتنی بر لابی‌ها و فشارهای سیاسی یا بر اساس خوشامد افراد بالا می‌رود و در بهترین حالت یک مدیر طی چهار سال دوره اجرایی هر دولت در سمت خود باقی خواهد ماند، چرا که با تغییر دولت و وزیر، مدیران نیز تغییر می‌کنند. تغییر مدیران به معنای تغییر رویکرد مدیریتی و رویه عملکرد است. این در حالی است که مدیریت شرکت‌های سرمایه‌گذاری نیاز به ثبات در تصمیم‌گیری دارد تا تراز مالی و سود شرکت را مدیریت کند و به بهره‌وری مناسب دست یابد. تغییرات مکرر و سریع مدیریتی باعث می‌شود، هر مدیر مبتنی بر سلاقی فکری خود شرکت را اداره کند، پروژه‌های در دست انجام را متوقف کند و شرکت در مسیر حرکت خود دائماً دچار تغییر جهت شود و هیچ یک از خطوط عملکردی به انتها نرسند. نتیجه این تشتت و عدم ثبات رویه، چیزی جز زیان‌ده شدن شرکت‌ها نیست.

بنگاه‌داری کاری تخصصی است که تجربه نشان داده افراد دولتی و شبه‌دولتی عموماً از پس انجام آن بر نمی‌آیند، چون علاوه بر فقدان تخصص و تجربه کافی در این زمینه، مسائل سیاسی و لابی‌ها وارد این سطح مدیریت می‌شوند. نهایتاً بنگاه‌ها به محل بده‌بستان‌های سیاسی تبدیل شده و سودده بودن بنگاه‌ها به اولویت‌های فرعی مدیران تبدیل می‌شود، چنانچه حتی بعضی بنگاه‌ها در ابتدای امر سودده بوده و با مدیریت دولتی زیان‌ده شده‌اند. (عضو اتاق بازرگانی اراک)

متأسفانه، شرکت‌هایی دولتی ایجاد کردند. آدم‌هایی آنجا گذاشتند که هیچ‌کدام صاحب‌سهم نبودند، مالک نبودند و مدیران درستی نبودند در نتیجه این پول‌هایی که به‌هرحال می‌توانست یک درآمدی را ایجاد کند که امروز این ورودی و خروجی را بتواند بالانس کند. الان این اتفاق نیفتاده و تقریباً تمام منابع تأمین اجتماعی را به هدر دادند. (عضو کمیسیون معدن اتاق بازرگانی)

نکته مهم آنکه فرایند فوق، نتیجه عدم حضور ذی‌نفعان در هیئت‌مدیره شستا و در جریان تصمیم‌گیری‌ها و تعیین مدیران است. چراکه در حضور ذی‌نفعان و نظارت آن‌ها، منافع سازمان و صندوق‌ها موردتوجه قرار می‌گیرد و مدیریت سودده در اولویت قرار دارد. از این‌رو اظهار می‌شود، بنگاه‌ها یا با مشارکت و نظارت ذی‌نفعان در هیئت‌مدیره شستا اداره شوند یا بخش خصوصی مدیریت آن‌ها را برعهده گیرد.

منابع نباید در بنگاه‌داری سرمایه‌گذاری شود چرا که مدیران دولتی عموماً قادر به مدیریت سودده بنگاه‌ها نیستند. سازمان باید بنگاه‌ها را به بخش خصوصی واقعی واگذار کند، یعنی خودشان را از بنگاه‌داری منفک کنند. چرا که صندوق‌ها را به ورشکستگی رسانده است. (عضو اتاق بازرگانی اراک)

کاهش نسبت پشتیبانی

به نظر می‌رسد یکی از مهم‌ترین عوامل بحران صندوق‌های بازنشستگی، کاهش نسبت پشتیبانی یا برهم‌خوردن تعادل میان ورودی و خروجی سازمان است. به عبارت دیگر کاهش نسبت میان جمعیت تحت پوشش سازمان با مستمری‌بگیران سازمان که باعث کاهش نسبت منابع مالی صندوق به مصارف آن شده است. در این پژوهش، علل متعددی که به این بحران منجر شده، مورد بررسی قرار

گرفته است. از این میان عللی که مستقیماً به کاهش نسبت پشتیبانی منجر شده‌اند و به عبارتی شرایط زمینه‌ای شکل‌گیری بحران را از نظر فعالان حوزه کار، به وجود آورده‌اند، حائز اهمیت است.

شاید افزایش امید به زندگی، یکی از دلایل اصلی و نظری در این زمینه باشد. به‌طوری که عمده کشورهای جهان با این پدیده مواجه هستند و به تبع آن، بحرانی قریب‌الوقوع را در آینده پیش‌بینی می‌کنند. هرچند تمام مصاحبه‌شونده‌ها، در مورد افزایش امید به زندگی، اتفاق نظر نداشتند و برخی معتقد بودند این افزایش به دلیل بیماری‌های ناشی از کار و مشاغل مخاطره‌آمیز، افزایش نیافته است. علاوه بر این، افزایش مشاغل مخاطره‌آمیز، خود به یکی از دلایل کاهش نسبت پشتیبانی و افزایش بازنشستگی زودتر از موعد، مبدل شده است. چراکه با افزایش بازنشستگی پیش از موعد، به تعداد افرادی که حق بیمه به سازمان می‌دهند، کاسته و بر تعداد مستمری‌بگیران افزوده می‌شود و این افراد نیز به دلیل از کارافتادگی و بیماری زودتر از موعد بازنشسته می‌شوند.

دیگر مد شده است که هر کس، رده‌ها و رسته‌های مختلفی را به طور اغراق‌آمیزی به قوانین سخت و زیان‌آور نسبت دهد. به نظر آنجا هم باید توجه داشته باشیم که بی‌جهت بار تأمین اجتماعی را زیاد نکنیم و بدون در نظر گرفتن واقعیات اجتماعی و واقعیات مالی و توانایی صندوق‌ها، بار اضافه‌ای را به صندوق‌ها تحمیل کنیم. (عضو خانه صنعت و معدن ایران)

استخدام روزمزد توسط کارفرمایان برای فرار از پرداخت حق بیمه نیز، منجر به کاهش جمعیت ورودی و تحت پوشش سازمان می‌شود. از سوی دیگر کاهش دستمزد حقیقی نیز باعث کاهش میزان حق بیمه و کاهش منابع سازمان می‌شود. این کاهش منابع و حق بیمه از یک‌سو به کارفرما و تقلب بیمه او باز می‌گردد که خود این فرار بیمه‌ای راهکار ناگزیر برخی کارفرمایان برای حفظ سود در شرایط تورمی و کمبود سرمایه و... است که پیش‌تر بدان اشاره شد. از سوی دیگر نتیجه سیاست دستمزد دولت است. چراکه در دستگاه سیاست‌گذاری، دستمزدها متناسب با نرخ تورم، افزایش نیافته است و تورم میزان گسترده‌ای از حق بیمه سازمان را درون خود بلعیده است.

در برخی شرکت‌ها پرداخت بیمه به طور دقیق انجام نمی‌شود و حتی بعضاً افراد روزمزد استخدام می‌کنند که برای آن‌ها بیمه پرداخت نشود. (عضو اتاق بازرگانی)

همچنین سیاست کاهش خدمات بازنشستگی از سوی سازمان برای کاستن از بار مالی، به معنای انداختن بار این خسارت بر دوش بازنشسته است. این امر در کنار اخبار برخی سیاست‌های نادرست دیگر، مانند وام‌گرفتن سازمان و به تبع آن مقروض شدنش، منجر به کاهش اعتماد به صندوق‌های بازنشستگی و سازمان تأمین اجتماعی شده است. درواقع افراد از بازپرداخت حق بیمه خود در دوران بازنشستگی اطمینان ندارند و نگران از آینده سرمایه خود، تمایل عمومی به خصوصی‌سازی یا انحلال سازمان را افزایش می‌دهد.

بالاین‌حال اگر بار جمعیتی و بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی به نسبت منطقه‌تری میان صندوق‌های دیگر تقسیم می‌شد، بحران نیز بین صندوق‌های مختلف پخش می‌شد و از این امر شدت و میزان آن می‌کاست. به عبارت دیگر، بالا بودن جمعیت تحت پوشش سازمان، موجب شده است، سازمان با کاهش نسبت پشتیبانی بالاتری مواجه شود و بیش‌تر بار مالی این بحران را تحمل کند.

برخی نیز معتقد بودند نرخ حق بیمه، پاسخگوی تعهدات جدید سازمان نیست. چراکه تعهدات جدید، مثل پوشش روحانیون، تاکسیرانان، حمل‌ونقل بار و... بار مالی مضاعفی به سازمان تحمیل کرده است، بی‌آنکه تعهدات مالی آن را برآورده سازد و این امر منجر به افزایش ورودی و افزایش تعهد مالی، بدون افزایش منابع و تشدید بحران شده است.

در کنار این موارد، عدم پرداخت بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی، مهم‌ترین و اثرگذارترین عامل در کاهش منابع نقدی سازمان است. به‌طوری که افراد معتقدند، در صورت پرداخت بدهی دولت، از شدت بحران، به میزان زیادی کاسته می‌شود و مقابله با آن تسهیل می‌شود.

مثلاً شما با چیزی حدود ۲۵ تا ۳۰ درصد منابع دولتی روبرو هستید که تعهدات دولت هست که باید طی سال جاری پرداخت کند. یعنی تعهدات بالقوه جاری دولت است که گذشته و اصلاً برنمی‌گردد. ولی دولت مثلاً از ۲۰ هزارمیلیاردی که برایش در بودجه پیش‌بینی می‌شود، آخر سال مثلاً ۲۵ درصد این هم پرداخت نمی‌کند. عملاً سازمان در حوزه تعهدی دچار کسری نیست؛ ولی در حوزه نقدینگی چرا، دچار کسری است. (عضو خانه کارگر)

ضعف کارشناسی و تخصص‌گرایی

ضعف کارشناسی

ضعف کارشناسی را در سه حوزه می‌توان دید. حوزه اقتصاد بیمه، اقتصاد سرمایه‌گذاری و سیاست‌گذاری. در حوزه بیمه با ضعف محاسبات اکچوئری و همچنین کمبود متخصصان این حوزه مواجه هستیم. برای مثال در زمینه مشاغل سخت و زیان‌آور قادر به برآورد تخمینی از میزان احتمال آسیب‌های ناشی از مشاغل سخت و زیان‌آور و میزان ریسک بیمه آن‌ها نیستیم. در نتیجه نمی‌توان محاسبه دقیقی از میزان مشاغل سخت و زیان‌آور ارائه داد. در این شرایط مشاغل بسیاری با برچسب سخت و زیان‌آور وجود دارند که به‌رغم سخت و زیان‌آور نبودنشان متحمل هزینه زیادی بر دوش سازمان می‌شوند. مثلاً مشاغل سخت و زیان‌آور را ۴ درصد افزایش دادیم؛ ولی چون محاسبات اکچوئری دقیقی راجع به این مخاطرات و تأثیراتش وجود ندارد، نمی‌شود محاسبات دقیقی انجام داد و این نیازمند محاسبات دقیق اکچوئری است و متأسفانه این امر در ایران خیلی کم است و اگر هم بدانند ناقص می‌دانند. (دبیرکل خانه کارگر)

ضعف کارشناسی در حوزه سرمایه‌گذاری سودآور باعث شده است، سرمایه‌گذاری در حوزه‌های نامناسبی انجام شود که به اتلاف سرمایه و عدم بهره‌وری انجامیده است. از طرف دیگر این امر سبب می‌شود سرمایه‌گذاری در شرکت‌ها و حوزه‌های زیان‌ده انجام شود. به عبارت دیگر سازمان و شستا ناتوان از مدیریت منابع خود، نتوانسته است سرمایه و منابع خود را در حوزه‌های سودده سرمایه‌گذاری کند و برآوردی از سود و زیان سرمایه‌پیش از سرمایه‌گذاری به دست دهد. علاوه بر آن دولت معمولاً به جای پرداخت بدهی، تعدادی از شرکت‌های زیان‌ده را به سازمان تأمین اجتماعی تحمیل کرده است.

پول‌هایی که از بیمه‌گذاران دریافت می‌کنند و مقرر بوده که سرمایه‌گذاری شود، مجدد وارد سرمایه‌گذاری‌های غیرواقعی می‌شود. برآوردهای سرمایه‌گذاری عموماً محاسبه اقتصادی درستی ندارند و همیشه پای تأمین اجتماعی گران‌تر می‌افتند. بخشی از طلب تأمین اجتماعی و دیگر صندوق‌ها از دولت نیز عملاً با واگذاری شرکت‌های زیان‌ده و تهاوتر انجام می‌شود. (عضو نظام‌مهندسی ساختمان کشور)

در حوزه سیاست‌گذاری با دو مسئله مواجهیم. یکی امکان‌سنجی طرح‌ها در حوزه عملیاتی و مالی و دیگری آسیب‌شناسی بحران در مجلس و سازمان. به عبارت دیگر در حوزه بیمه با طرح‌ها و تعهدات جدیدی که از سوی دولت و مجلس به سازمان تحمیل شده است مواجه هستیم. طرح‌هایی همچون طرح بازنشتگی پیش از موعد، طرح تحول سلامت، طرح‌های معافیت بیمه و افزایش سرباری - تکفل بیمه، همچون بیمه روحانیون، تاکسیرانان، هنرمندان و... که دولت حق بیمه آن‌ها را تقبل کرده است، باین حال دولت که ناتوان از پرداخت بدهی خود است، از پرداخت بیمه این اقشار نیز ناتوان بوده و بار مالی آن‌ها بر دوش سازمان افتاده است.^۳

۳- دکتر مشیری تبریزی در طرحی با عنوان «ارزیابی مالی قوانین تأثیرگذار بر جریان منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی» که در مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی انجام شده، بار مالی برخی قوانین بر سازمان تأمین اجتماعی را محاسبه کرده‌اند.

در هیچ یک از این طرح‌ها امکان سنجی مالی صورت نگرفته است. یعنی پیش از ارائه و اجرا، از طرح‌ها برآورد مالی به عمل نیامده است و بررسی نشده است که آیا سازمان و دولت توان پرداخت این تعهد مالی را دارد یا خیر. به همین دلیل همه این طرح‌ها، هرچند در ظاهر در راستای تأمین اجتماعی و توسعه رفاه جامعه، بهبود درمان و حمایت از کارفرما ارائه شدند، اما با مشکل مالی مواجه شده و برخلاف هدف اصلی‌شان به بحران صندوق‌های بازنشستگی دامن زده‌اند.

همین بارهای مالی که روی دوشمان گذاشتند در مجلس. مثلاً خیلی خوب است، بیمه رانندگان در راستای اصل ۲۹ قانون اساسی، بیمهٔ قالیبافان، خیلی عالی است. ولی پولش کجاست؟ این لایحه با پیشنهاد دولت آمده در مجلس و دولت اظهار کرده هر سال در بودجه خودش بیمه این افراد را در نظر می‌گیرد، نماینده هم تصویب کرده... زمانی که نماینده مجلس سر سال بودجه دولت را می‌گیرد، نمی‌گوید: قانون قالیبافان و رانندگان را خودت پیشنهاد دادی، پس چرا در بودجه لحاظ نکردی؟ نظارت در مجلس بر قوانینی که خودشان تصویب کردند وجود ندارد. (عضو هیئت‌انمنای تأمین اجتماعی و رئیس هیئت قانون انجمن‌های صنفی کارگران ساختمانی)

همچنین امکان تحقق طرح‌ها موردتوجه قرار نگرفته است. برای مثال طرح بازنشستگی پیش از موعد به‌منظور ورود جوانان به بازار کار انجام گرفت. درحالی‌که این بازنشسته‌ها به دلیل حقوق پایین بازنشستگی یا دلایل خودخواسته مجدداً در بازار کار مشغول فعالیت شدند. این امر از یک‌سو موجب شد تا مشکل اشتغال در جای خود باقی بماند. از سوی دیگر سازمان با بازنشسته‌های شاغلی روبرو شد که ضمن دستمزد کار، مستمری بازنشستگی نیز دریافت می‌کردند و این امر فشاری مالی بر صندوق و اقتصاد جامعه وارد کرد. درواقع به دلیل عدم ورود نیروی تازه به بازار کار، سازمان با کاهش ورودی مواجه شد و از طرف دیگر با افزایش خروجی کاذب و بار مالی ناشی از آن. علاوه بر این به دلیل فعالیت بازنشسته‌ها با دستمزد کمتر چالش ارزان‌سازی نیروی کار به وجود آمد که به کاهش دستمزد و کاهش حق بیمه انجامید؛ بنابراین طرح بازنشستگی پیش از موعد به دلیل ضعف کارشناسی نه‌تنها با شکست مواجه شد که بحرانی جدید ایجاد کرد.

علاوه بر بحث امکان‌سنجی، در حوزه آسیب‌شناسی نیز مجلس و سازمان با خلأ و نقصان مواجه‌اند. به عبارت دیگر نه کمیته تحقیق و تفحص مجلس و نه سازمان، آسیب‌شناسی درستی از مسئله ارائه نمی‌دهند تا بر مبنای آن فهم درستی از بحران به دست آید و علل اصلی شکل‌گیری بحران شناسایی و بر مبنای آن سیاست‌گذاری شود. بدون فهم درست از ماهیت و علل ایجادکننده بحران، سیاست‌های اصلاحی نه اصلاحاتی ریشه‌ای که اصلاحاتی تسکینی و موقت خواهد بود که بعضاً به انباشت بحران یا ایجاد بحرانی مضاعف منجر می‌شوند.

مجلس ما را نگاه کنید. فقط یک عده می‌آیند آنجا داد می‌کشند. کسی نمی‌رود این‌ها را ریشه‌یابی کند که ریشه بحران کجاست. بعد بیاید بگوید ریشه‌یابی کردیم، این هم ده راه‌حل (عضو استصنا)

ضعف سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری در کنار فقدان استراتژی

قوانین و سیاست‌ها را می‌توان از منظر رویکرد حاکم بر قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری، استراتژی‌های بلندمدت و کوتاه‌مدت سازمان یا از نظر محتوای قوانین مورد بررسی و نقد قرار داد. همچنین قانون‌گذاران نقش عمده‌ای در تدوین و تصویب قوانین بازی می‌کنند و بنابراین مشخصات و ویژگی قوانین‌گذاران و نیز فرایند قانون‌گذاری از این نظر حائز اهمیت است. استراتژی و سیاست‌های یک سازمان نیز مسیر حرکت و هدف آن را مشخص می‌کنند. از این‌رو فقدان استراتژی و ضعف در سیاست‌گذاری، موجب سردرگمی و ایجاد عملکردهای متعارض می‌شود.

بر این مبنا قوانین و سیاست‌های مرتبط با سازمان و صندوق تأمین اجتماعی، دارای نواقصی است که در ایجاد و تداوم بحران نقشی مؤثر ایفا کرده است.

۱- عدم تعریف استراتژی روشن^۱ برای نظام تأمین اجتماعی، منجر به گرفتن تصمیمات ناهماهنگ و تصویب قوانین و مقررات متناقض و متعارض در حوزه تأمین اجتماعی شده است. در نبود یک استراتژی مشخص و فقدان نگرش اقتصادمحور در سازمان، برنامه‌ریزی بلندمدت در حوزه سرمایه‌گذاری نیز مغفول مانده است. از این‌رو منابع صندوق امکان رشد و بازتولید نمی‌یابد و تنها رویکردی هزینه‌محور به آن‌ها می‌شود.

فقدان یک استراتژی روشن برای نظام تأمین اجتماعی در ایران، در واقع منجر به یک‌سری تصمیمات ناهماهنگ، تصویب قوانین و مقررات متعدد، مغایر و متناقض شده است. (عضو اتاق بازرگانی)

همچنین فقدان استراتژی و ضعف برنامه‌ریزی منجر شده است، پیامد بحران و سیاست‌های مواجهه با بحران تخمین زده نشود و امکان محاسبه شیوه‌ای جایگزین برای پیامدهای بحران و سیاست‌ها از بین برود.

۲- رویکرد حاکم بر قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری، رویکردی درمان محور است تا مبتنی بر پیشگیری. در نتیجه سیاست‌ها عمدتاً در مواجهه با بحران و برای مقابله با بحران تنظیم می‌شوند. به عبارت دیگر تا مسئله‌ای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی در جامعه به بحران تبدیل نشود، راهکارهایی قطعی و اصلاحات ریشه‌ای صورت نمی‌پذیرد. حتی در مواجهه با بحران نیز سیاست‌های اصلاحی و قوانین مصوب، تسکینی و موقتی هستند. به عبارتی سیاست‌ها تنها برای مدتی بحران را به تعویق می‌اندازد و پیامدهای ناشی از آن را کاهش می‌دهد؛ اما بحران را به طور کامل حل نمی‌کند. همین‌طور در مدت‌زمان تعویق بحران، سیاستی برای حل کامل بحران ندارد، تا از فرصت به وجود آمده در راستای رفع آن استفاده کند.

از سوی دیگر قوانین بیش‌تر به معلول‌های بحران می‌پردازد تا علت‌های آن؛ بنابراین تا اصلاحات متوجه علت‌های اصلی شکل‌گیری و تداوم بحران نباشد، نه تنها به حل آن کمک نکرده، بلکه باعث انباشت و افزایش بحران می‌شود.

این کارفرماها هستند که برای این که سهم کمتری به تأمین اجتماعی بدهند، این تخلف را انجام دادند و این بحث آمد وسط که بیا بعد ۵ سال آخر را محاسبه کنند. در حقیقت به نظر من دولت و تأمین اجتماعی برای اینکه کار اصلی‌شان را نمی‌توانند انجام بدهند، راه‌های فرار از آن را پیش پای خود می‌گذارند. به نظر من ۵ سال کردن این قضیه راه فرار رو به جلوست چرا که همان تخلف‌هایی که در ۲ سال انجام می‌شد، در ۵ سال هم همین‌طور انجام می‌شود. (عضو اتحادیه آزاد کارگران)

به علاوه معیار ثابت و مشخصی برای قانون‌گذاری وجود ندارد و قوانین بر اساس نوع نگرش و تمایل قانون‌گذاران، دستخوش تغییر قرار می‌گیرد. قوانین همچنین بدون توجه به قوانین و سیاست‌های دیگر تدوین و تصویب می‌شوند. در نتیجه فقدان کل‌نگری و معیاری مشخص، قوانین دچار ناهماهنگی و تناقض با یکدیگر می‌شوند و انسجام میان قوانین از میان می‌رود.

در بخش دولتی یک دوره نماینده‌های مجلس آمدند یک مبلغی را تعیین کردند. بعد آن مجلس رفته، مجلس بعدی به واسطه اینکه برخی نماینده‌هایش در آستانه بازنشستگی بودند، یک سقف جدید برای بازنشستگی تعیین کرد و از یک سالی این را قابل اجرا دانست. یعنی مثلاً هر کس سال ۱۳۸۸ بازنشسته شده است، یک حقوق می‌گرفته، اما اگر سال ۸۷ بازنشست شده باشد، حقوق خوبی نمی‌گرفته است. (دبیر اتحادیه زنان کارگر)

^۱ البته باید گفت به‌رغم تدوین استراتژی‌ها در طی دو دهه گذشته، اراده‌ای برای اجرای آن وجود نداشته است و برای سنجش درستی طراحی استراتژی‌ها حتی به اندازه کافی محک تجربه به میان نیامده است.

طی سال‌های اخیر قوانین و مقرراتی وضع شد که این قوانین و مقررات به طور کامل و جامع دیده نشده است، آثار بعدی آن دیده نشده، حوزه‌ها با یکدیگر دیده نشده، سایر قوانین دیده نشده است. (قائم‌مقام دبیرکل کانون عالی کارفرمایان ایران)

۳- «مواجهه معکوس با بحران» و «تدوین قانون جدید بجای اصلاح قوانین و عملکردها»، همچنین «عدم بازنگری و روزآمدسازی قوانین و مقررات» موجب «تعدد قوانین در حوزه تأمین اجتماعی» شده است. قوانینی که در برخی موارد با یکدیگر در تعارض قرار دارند و ناهماهنگی میان قانون و مکانیسم‌های اجرایی نیز باعث تفاسیر متعدد از قانون شده است. به‌طوری که باعث شکل‌گیری عملکردهای متعدد و ناهماهنگ و در مواردی در تعارض با قانون شده است. به‌علاوه قوانین فاقد ضمانت اجرا هستند و در صورت عدم اجرا مکانیسم مناسبی برای برخورد با تخلف از قانون تعریف نشده است.

قانون تأمین اجتماعی سال ۱۳۵۴ با ۱۱۸ ماده قانونی تصویب شده که طی سال‌های گذشته ۷ یا ۸ مورد از این مواد قانونی هم ملغی شده است. وقتی خود قانون تأمین اجتماعی را بگیری دست... همه‌اش می‌شود ۴۰ صفحه، ولی ۸۰۰ صفحه تابه‌حال برایش آیین‌نامه و دستورالعمل نوشتند. معنای آن چیست؟ معنای آن این است که این قانون با واقعیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازگاری ندارد. یعنی در طول زمان آمدند این قانون را به‌صورت جزیره‌ای و موردی اصلاح کردند و این اصلاحات به‌گونه‌ای است که فکر می‌کنم در حال حاضر ورودی و خروجی صندوق تأمین اجتماعی یکی باشد. (قائم‌مقام دبیرکل کانون عالی کارفرمایان ایران)

همچنین عدم تعریف دقیق از مفاهیم و مشخص نشدن چارچوب دقیق آن‌ها در قانون، منجر شده است، تا فهم درستی از مفاهیم در دست نباشد و گستره شمول مفاهیم، محدوده وسیع و نامحدودی را در برگیرد. برای مثال، عدم تعریف دقیق و مشخص از مشاغل سخت و زیان‌آور باعث سوءاستفاده افراد از این قوانین شده است و بسیاری از افرادی که مشاغل آن‌ها به‌واقع مخاطره‌آمیز نیست، در زمره مشاغل پرمخاطره قرار گرفته‌اند. در این موارد نقص قانون مانع از برخورد با این تخلفات می‌شود و این امر آسیب زیادی به منابع سازمان می‌زند.

آن روز آقای نوربخش مصاحبه می‌کرد و می‌گفت «حدود ۱۵۰ بار مالی روی دوش ما گذاشتند. برای مثال می‌گویند آیا خبرنگاری را جزو مشاغل سخت و زیان‌آور حساب آوریم؟» خبرنگاری که می‌رود جبهه، می‌رود جنگ و... شغلش سخت و زیان‌آور است؛ ولی مثلاً آن خبرنگاری که در یک دفتر خبرنگاری نشسته است و فقط زنگ می‌زند و مصاحبه می‌کند، چطور سخت و زیان‌آور است؟ (عضو هیئت‌امنای تأمین اجتماعی و رئیس هیئت کانون انجمن‌های صنفی کارگران ساختمانی کشور)

تعهد صندوق نسبت به بیمه‌شده اصلی و همسرش است نه نسبت به فرزندان. بالاخره این‌ها تا یک سنی می‌توانند از این صندوق استفاده کنند. اما بلافاصله فرزند اناث آن‌ها، می‌تواند به‌اندازه یک نسل از این صندوق استفاده کند، بدون اینکه هیچ محدودیتی داشته باشد. (عضو خانه کارگر)

۴- سیاست‌ها و قوانین از نظر محتوایی نیز به ایجاد و تشدید بحران دامن می‌زنند. درواقع ضعف کارشناسی، در کنار رویکردهای سیاسی و پوپولیستی نسبت به سیاست‌گذاری، باعث تدوین و تصویب قوانین و سیاست‌هایی شده است که تنها منجر به تحمیل بار مالی و تعهدی سازمان شده‌اند. طرح‌های حمایتی هزینه‌بر، از جمله طرح کارورزی و طرح معافیت مالی، افزایش بار تکفل سازمان از طریق بیمه افراد غیرمشمول قانون کار و استخدام کشوری، همچون قالیبافان، تاکسیرانان، روحانیون و... به‌منظور حمایت از گروه‌ها توسط دولت، بازنشستگی پیش از موعد، طرح تحول سلامت و بسیاری قوانین دیگر در این حوزه که با وجود بدهی دولت، بار مالی آن‌ها بر دوش سازمان می‌افتد و بر میزان سرباری تأمین اجتماعی می‌افزاید. این در حالی است که صندوق ناتوان از پاسخگویی به این تعداد جمعیت است. به‌ویژه آنکه این طرح‌ها تنها مشمول هزینه‌اند و درآمد و ورودی برای سازمان به همراه ندارند. به نظر می‌رسد قانون‌گذاران به تبعاتی که این سیاست‌ها در پی دارد، توجهی نکرده‌اند و آن‌ها را برآورد نکرده بودند. ضمن آنکه این قوانین باتوجه‌به

ناتوانی دولت در پرداخت بدهی خود و کسری منابع صندوق، تحقق‌ناپذیر و غیرواقع‌گراست. درحالی‌که به نظر می‌رسد، قانون‌گذاران برآوردی از تحقق‌پذیری این قوانین نیز نداشته‌اند.

از آن طرف تعهداتی که به صندوق مرتبطاً تکلیف می‌شود. یعنی مرتب قوانین متعددی می‌آید و بخش‌هایی از حمایت اجتماعی را وصل می‌کند به صندوق تأمین اجتماعی که تو پرداخت کن، این تعهدات مال تو است، می‌زنیم به حساب‌های دولت، حالا شما وایسا ببین می‌توانی این پول را بگیری یا نمی‌توانی. مضاف بر آن، یک‌سری تکالیف و تعهداتی در حوزه مستمری‌ها به سازمان تأمین اجتماعی تکلیف شده است. از جمله بازنشستگی‌هایی که بعضاً حق بود و بعضاً هم به نظر من نه. یعنی در واقع یک سیستم تشویقی بازنشستگی زود هنگام ایجاد کردند که این می‌تواند واقعاً نباشد. (عضو خانه کارگر)

علاوه بر این از تجربه دیگر کشورها و سیاست‌های کارآمد آن‌ها در قانون‌گذاری‌ها بهره گرفته نمی‌شود. حال آنکه موردهای ناموفق تجربه شده را- همچون نظام دی- سی، بدون در نظر گرفتن شرایط و بسترهای اقتصادی و اجتماعی جامعه، در نظر گرفته‌ایم. چنین به نظر می‌رسد که ضعف کارشناسی در قانون‌گذاری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها، باعث غافل ماندن از بررسی شرایط جامعه و وضع قوانین متناسب و هماهنگ با آن شده است.

هر قانونی، در هر مملکتی نوشته می‌شود، اگر واقعیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آن کشور را نبینند، قانون منحرف می‌شود یا به عبارتی ما به نتیجه نمی‌رسیم. من مثالی می‌زنم. هر خانواده پتانسیل خودش را دارد، هر شهر پتانسیل خودش را دارد، یک خانواده با پتانسیل خودش است که برنامه رفتاری اعضای خانواده را تدوین می‌کند. پس قانون هم بالاخص قوانینی که در حوزه کار هستند، از جمله قانون تأمین اجتماعی، باید با واقعیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ما سازگار و منطبق باشند. اگر غیر از این باشد و ما بخواهیم قوانینی منعقد کنیم که این قوانین از نظر دید مردم خیلی پرسروصدا و خوب باشد؛ ولی از نظر توانایی اقتصادی نتوانیم اجرایش بکنیم، مطالبات مردم بیشتر می‌شود و در اجرا هم به لحاظ تنگناهای اقتصادی نمی‌تواند عمل کند. (قائم‌مقام دبیرکل کانون عالی کارفرمایان ایران)

۵- بنابراین بخشی از مشکلات به قانون‌گذاران باز می‌گردد. قانون‌گذاران فاقد دانش موضوعی و تخصص لازم در قانون‌گذاری حوزه تأمین هستند. بیش‌تر آن‌ها از میان افراد سیاسی هستند تا از میان افراد متخصص در حوزه تأمین اجتماعی. این در حالی است که به نظر می‌رسد، بخش کارشناسی مجلس نیز وظایف خود را به‌خوبی در زمینه قانون‌گذاری این حوزه، انجام نداده است. از این‌رو نگرش و رویکرد سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران بیش‌تر سیاسی است تا کارشناسی. در نتیجه برای جلب نظر و حمایت جامعه، سیاست‌ها به سمت نمایشی شدن و پوپولیستی شدن، می‌رود. سیاست‌هایی که جنبه نمایشی و انتخاباتی دارند، باعث افزایش توقع و مطالبات جامعه شده و ناتوانی در اجرایی شدن و پاسخ به این مطالبات، منجر به افزایش بحران و شکاف میان مسئولان و جامعه می‌شود.

وقتی من فرایندی به موضوع فکر نمی‌کنم، هیجانی فکر می‌کنم، می‌گویم اسلام مغایرت دارد با جلوگیری از افزایش جمعیت، بیابید فرزندآوری کنید. خب دهه ۶۰ اوج این ماجراها بود. خانواده‌ها افزایش جمعیت پیدا کردند، تعداد زیاد شد. به‌هیچ‌عنوان فکر نکردیم که ما، به‌خاطر یک تحولی که اتفاق افتاده داریم عقب می‌افتیم از صنعت روز دنیا. (عضو شورای عالی اسلامی کار)

یکی از معضلات بزرگ تأمین اجتماعی ما، عدم تشخیص درست بحث بازنشستگی در کشور است. بحث سخت و زیان‌آور که انجام می‌شود، هفتاد درصدش غلط است. بعضی از این دوستان شاید یک روز هم در صنعت نبودند تا بدانند چی به چی هست. ولی در مرکز قانون‌گذاری هستند. در مرکز قانون‌گذاری افرادی باید باشند که این دوره‌ها را طی کرده باشند، آشنا باشند، کارآزموده باشند که بتوانیم نتیجه بگیریم... افرادی که سیاسی‌تر هستند بیشتر در این حوزه‌ها هستند نه افراد کارآزموده. (عضو هیئت‌امنای تأمین اجتماعی و کانون عالی کارفرمایان ایران)

در فرایند قانون‌گذاری همچنین لابی و فشار بسیار برای تصویب قوانین و سیاست‌ها وجود دارد و آن‌ها که از قدرت بیش‌تری در مذاکره برخوردار باشند، در نهایت می‌توانند سیاست‌های مدنظر خود را در جهت حداکثرکردن منافع خود تصویب کنند. می‌توان سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی را به توپ فوتبال سیاسی تشبیه کرد که از سوی هر جناح، به سمتی پرتاب می‌شود، بی‌آنکه اثر مثبت و منفی آن در نظر گرفته شود. به دیگر بیان هدف سیاست‌گذاری در این جدال نه ارتقای رفاه بلکه ارتقای قدرت دولت یا گروه‌های رقیب و کسب پیروزی است.

به دلیل کنترل دولتی سازمان تأمین اجتماعی، بعضاً لابی‌ها و فشارهایی اعمال می‌شود تا برخی، قوانین جنبی‌ای تصویب کنند که حتی برای صندوق خسارت‌بار هستند. به‌عنوان مثال یک‌زمان طبق قانون اعلام کردند فرهنگیان با ۲۰ سال خدمت می‌توانند بازنشسته شوند؛ بدیهی است که صندوق بازنشستگی جلوی این قانون ایستادگی می‌کند، چرا که بودجه لازم برای تأمین مستمری آن‌ها را ندارد و ادامه حیات سازمان را با مشکل مواجه می‌کند. (عضو اتاق بازرگانی)

سازمان به مثابه حیاط خلوت دولت

تسلط دولت (دولتی شدن سازمان)

به‌واقع یکی از مهم‌ترین علل شکل‌گیری بحران، در دولتی شدن سازمان تأمین اجتماعی دیده می‌شود. با تغییر غیرقانونی اساسنامه سازمان در سال ۱۳۸۹ و حذف شورای عالی تأمین اجتماعی^۱، استقلال سازمان با چالشی جدی مواجه شد. به‌طوری‌که سازوکار دموکراتیک شورای عالی، جای خود را به هیئت‌امنائی دولتی داد. به عبارت دیگر باوجود آنکه در ساختار شورای عالی، نمایندگان بر اساس رأی کنوانسیون‌های کارگری و کارفرمایی و اصناف بازرگانی انتخاب می‌شدند؛ هیئت‌امنائی جایگزین، سازوکار انتخابی را به سازوکاری انتصابی از جانب دولت، تغییر داد. تا شورای برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و بودجه‌بندی به شورایی یکدست و دولتی تبدیل شود. به‌علاوه هیئت‌امنائی جدید نه تنها صندوق تأمین اجتماعی که تمام صندوق‌های بیمه را تحت‌نظر داشت^۲؛ بنابراین نقش مشارکتی ذی‌نفعان در جریان تصمیم‌گیری‌ها حذف شد و سازمان استقلال و آزادی خود را از دست داد. نتیجه این فرایند یکی‌شدن مجری و ناظر بود، تا در فقدان نظارتی بی‌طرف و دموکراتیک، زمینه‌ای مناسب برای دست‌درازی به منابع صندوق‌ها فراهم شود.

اولاً اساسنامه را عوض کرده است که بخشی از آن مربوط به ساختارهای تأمین اجتماعی می‌شود و بخشی که به شورای عالی تأمین اجتماعی مربوط بود، برمی‌هدارد و به جای آن، هیئت‌امنائی‌اش می‌کند. این یعنی اینکه آن ساختار، پاسخگو نمی‌شود و انگار یک متولی پیدا می‌کند که این متولی یک اختیارات ویژه‌ای دارد. این اختیارات نه در جهت اینکه بنیه اقتصادی سازمان تأمین اجتماعی را تقویت کند؛ بلکه در جهت اینکه بدزدد. در جهت اینکه این سازمان و شرکت‌هایش را تحت عناوین مختلف واگذار کنند و از واگذاری آن، مسئولین دولتی پول به جیب بزنند و غارتش کنند. هم اینکه سیستم را برای اینکه در مقابل نظارت‌هایی که باید صورت گیرد فلج بکنند. (فعال مستقل کارگری)

می‌توان نقش دولتی شدن سازمان و صندوق‌ها در ایجاد بحران را در موارد ذیل برشمرد:

^۱ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی؛ مصوب ۸۹/۴/۲۰ توسط هیئت وزیران

^۲ ماده ۷ از اصلاح اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی؛ مصوب ۱۳۹۱/۵/۱۱ توسط هیئت وزیران. این اصلاحیه در تاریخ ۱۳۹۱/۹/۲۶ توسط مجلس ملغی شد. اما سند آن همچنان در سایت سازمان تأمین اجتماعی موجود است.

۱- تجربه ناموفق مدیریت دولتی نشان داده است، ورود دولت به حوزه‌های اجرایی باعث ناکارآمدی آن حوزه می‌شود. مدیریت دولتی با انواع رانت همراه است و محصول آن مدیرانی ناکارآمد و ناتوان هستند که عمدتاً به فکر تأمین و تضمین منافع شخصی و گروهی خود هستند؛ بنابراین منافع صندوق‌ها در اولویت بعدی و حتی در معرض تهدید قرار می‌گیرد. چه اینکه رویکرد دولت کم‌تر متوجه منافع بلندمدت صندوق است. در نتیجه سرمایه‌ها در فرایند مدیریتی ناکارآمد اتلاف می‌شوند.

از سوی دیگر یکدستی مدیران و انتصاب آن‌ها از سوی دولت، به معنای حفظ منافع دولت در صندوق‌هاست. چه اینکه مدیران منتسب به دولت، خواسته یا ناخواسته حامی و ضامن منافع دولت هستند و بر اساس خواست دولت عمل می‌کنند.

نه اینکه هر جا که ورشکسته هست، بدهند به تأمین اجتماعی و چون سیستم اداری و دولتی است، آن‌ها هم مجبور باشند تحمل کنند. (عضو هیئت‌امنا تأمین اجتماعی و کانون عالی کارفرمایان ایران)

۲- یکی‌شدن ناظر و مجری به معنای عملکرد دولت مبتنی بر خواست خود است. در نتیجه، نظارت، کارکرد اثربخش خود را از دست می‌دهد و بدون نظارت مؤثر، تخلفات و سوءاستفاده از قوانین افزایش می‌یابد. صندوق‌ها به سمت تأمین منافع گروه‌های صاحب قدرت و ثروت می‌رود و آن‌ها که از منابع و سرمایه اجتماعی محروم هستند، از این منافع محروم می‌مانند.

۳- انحصار دولتی سازمان در کنار فقدان نظارت ذی‌نفعان موجب شده است، تا دولت‌ها به راحتی به منابع صندوق‌ها دسترسی داشته باشند و هرزمان که دچار کسری در بخش‌های دیگر شدند، از منابع صندوق‌ها برای جبران کسری خود استفاده کنند. در واقع صندوق‌های بازنشستگی تبدیل به صندوق ذخیره دولت شده‌اند، تا در زمان نیاز به راحتی به سرمایه‌های آن دست‌درازی و از منابع آن کاسته شود.

عملاً به جای اینکه یک سازمان مستقل آینده‌نگر باشد، به عنوان بازوی اجرایی دولت برای انجام تکالیف خود دولت استفاده می‌شود. مثلاً برای اجرای اصل ۴۳^۱ جز دولت هیچ مجموعه دیگری را نداریم که این مجموعه را برعهده گرفته و پذیرفته باشد. هر تکلیفی که دولت ذیل اصل ۴۳ قانون اساسی دارد، تحمیل کرده است به صندوق‌های بازنشستگی. (عضو شورای عالی اسلامی کار)

ما هر جا که خواستیم امتیازی را به گروه‌های خاص اجتماعی دهیم، متأسفانه از دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی و صندوق‌های تأمین اجتماعی این محبت‌ها را به گروه‌های مختلف اجتماعی کردیم. (به نقل از مرتضوی، عضو خانه صنعت و معدن)

۴- دولتی شدن به معنای سیاسی شدن سازمان نیز هست. به این معنا که مدیریت سازمان با تغییر دولت‌ها، در رفت‌وآمد جناح‌ها تغییر می‌کند و منطبق با رویکرد و نگرش هر کدام از جناح‌ها و دولت‌ها، رویکرد مدیریت نیز تغییر می‌کند. ثبات مدیریت از میان

^۱ برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود: ۱- تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه. ۲- تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسائل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کار هستند ولی وسائل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد. ۳- تنظیم برنامه اقتصادی کشور به صورتی که شکل و محتوا و ساعات کار چنان باشد که هر فرد علاوه بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار داشته باشد. ۴- رعایت آزادی انتخاب شغل، و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری. ۵- منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام. ۶- منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد، اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری، تولید، توزیع و خدمات. ۷- استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر به نسبت احتیاج برای توسعه و پیشرفت اقتصاد کشور. ۸- جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور. ۹- تاکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تأمین کند و کشور را به مرحله خودکفایی برساند و از وابستگی برهاند.

می‌رود و سازمان بر مبنای سلائی افراد و دولت‌ها، مدیریت می‌شود. در نتیجه، رویکردها و سیاست‌های متعارض، سازمان را با چالش مواجه می‌کند.

این حرف‌هایی که می‌زنند مثل قانون پنج‌ساله و چشم‌انداز بیست‌ساله و... این‌ها حرف‌هایی است که مال کاغذ است و کارهای دیگری انجام می‌دهند و عملاً چیز دیگری می‌شود. چون من می‌آیم با سلیقه‌ای که ۶ ماه هشتم مدیریت می‌کنم..... یک بنگاه اقتصادی که درآمد مستمر دارد، این مشکل برایش پیش می‌آید. (عضو سندیکای شرکت‌های ساختمانی - کارفرما)

به عبارت دیگر دولت خود را متولی‌ای خودمختار در عرصه مدیریت و نظارت بر سازمان می‌داند و بر مبنای منافع خود سازمان را مدیریت می‌کند. در نتیجه صندوق‌ها به مکانی برای دست‌درازی به سرمایه‌های مردم تبدیل می‌شود. از این‌رو سازمان به مثابه حیاط‌خلوت دولت‌ها می‌ماند که در رفت‌وآمد جناح‌های مختلف، منابع آن مورد استفاده قرار می‌گیرد و موجب تمرکز منابع قدرت و ثروت دست دولت و قدرتمندان می‌شود و به همین نسبت حق ذی‌نفعان مورد تعرض قرار می‌گیرد.

شستا در دوران مختلف همواره حیاط‌خلوت دولت‌ها بوده است. هیچ نظارتی در آن وجود ندارد و عملاً مورد معامله سیاسیون قرار می‌گیرد. پست‌ها و مقام‌هایش توسط سیاسیون جابه‌جا می‌شود. به همین دلیل هیچ سوددهی در شستا وجود ندارد و شستا هزینه‌های خودش را به زور دارد تأمین می‌کند. (عضو کانون عالی شوراهای اسلامی کار)

در اینجا دولت به عنوان حیاط‌خلوت خود، دست بروی آن گذاشته، از آن برداشت می‌کند؛ حقوق و پاداش چندمیلیونی از قبل کار کارگران برای خود پرداخت می‌کنند؛ برداشت‌های عجیب و غریب به نمایندگان می‌دهند و سوءاستفاده‌های عجیب در انتخابات می‌کنند. (عضو مجمع نمایندگان کارگری)

ساختار غیرپاسخگو

- ۱- یک ساختار غیرپاسخگو از چند جهت سازمان را با بحران مواجه می‌سازد. نخست آنکه فاقد شفافیت در حوزه عملکرد است و از پذیرش و بازگو کردن مسائل و بحران‌ها اجتناب می‌شود. در نتیجه اصلاحات سخت می‌شود و بحران انباشت می‌شود.
- ۲- عدم شفافیت و پاسخگویی باعث کاهش اعتماد می‌شود. چه اینکه در نبود اطلاعات کافی و ارتباط متقابل، امکان بازی مجدد و کاهش خطاها وجود ندارد. درواقع یک ساختار غیرپاسخگو خود را از نظارت و دادن هرگونه اطلاعاتی درباره عملکردش مبرا می‌داند و این امکان را نمی‌دهد تا ذی‌نفعان در جریان یک ارتباط مکرر و تبادل اطلاعات، به ارزش اجتماعی حداکثری دست یابند.
- ۳- در نبود نظارت، فساد افزایش می‌یابد و کسی نیست که فساد و سوءاستفاده‌ها را مورد بازخواست قرار دهد، به سوت‌زنی‌های رسمی و غیررسمی رسیدگی کند و جلوی فساد را بگیرد. در نتیجه منابع و اموال مردم در راستای منافع افراد قدرتمند و درگیر فساد، هزینه می‌شود و از دست می‌رود.

سازمان تأمین اجتماعی نیز دارای ساختاری غیرپاسخگوست. ارتباط مؤثری با ذی‌نفعانش ندارد و عمدتاً اطلاعاتی درباره مسائل سازمان در اختیار آن‌ها قرار نمی‌دهد البته باید گفت سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های اخیر با راه‌اندازی سامانه ۱۴۲۰ توانسته پل ارتباطی را بین خود و ذی‌نفعان به وجود بیاورد. از طریق این سامانه مخاطبان توانسته‌اند شکایات خود را ثبت نمایند و یا پاسخ سؤالات خود دریافت کنند. علاوه بر آن رضایت یا نارضایتی خود را از خدمات سازمان اعلام نمایند که این موضوع اصلاح و بهبود فرایندها را برای سازمان تسهیل خواهد کرد. اما همچنان تا پاسخگویی و ارتباط مؤثر با ذی‌نفعان راه درازی پیش روست. درواقع همچنان در بسیاری موارد، افراد از شنیده‌ها و اطلاعات و ارتباطات خودشان در جریان مسائل قرار می‌گیرند. وجود بحران برای همه مسلم است، اما سطح بحران برای آن‌ها به صورت واضح و شفافی مشخص نیست. سازمان به لحاظ مالی و سرمایه‌گذاری فاقد

شفافیت است و مشخص نیست سرمایه‌ها در چه حوزه‌هایی سرمایه‌گذاری می‌شود. یا در چه مواردی صرف می‌شود. از طرف دیگر دولت نیز در قبال بدهی خود به سازمان، پاسخگو نیست و نهادی هم نیست که او را بازخواست کند، چرا که مدیریت سازمان هم دولتی است.

در شرایط فعلی این بنگاه‌های اقتصادی جز فساد چیزی نداشتند. ما اطلاع نداریم پولمان را کجا سرمایه‌گذاری می‌کنند. پولش که در جیب ما نمی‌آید. (عضو کانون صنفی معلمان)

تأمین اجتماعی که اختیار آن دست دولتیون افتاده است، مدیرانش را آن‌ها تعیین می‌کند و حتی درخواست معمول بیمه‌شده‌ها برای شفافیت مالی، به‌عنوان کمترین توقع، نادیده گرفته می‌شود. ۱۳ میلیون نفر اونجا بیمه پردازی می‌کنند که نماینده شون من هستم. من توقع دارم از حقوق این ۱۳ میلیون بتوانم دفاع کنم. توقع شفافیت بیشتر دارم در مورد حساب‌های مالی سازمان. (عضو کانون عالی شوراهای اسلامی کار)

۴- انحصار اطلاعات در دست سازمان و عدم شفافیت در زمینه بحران نیز به ترس مسئولان از اجتماعی شدن بحران باز می‌گردد. ترس از اعتراضات اجتماعی و همین‌طور ترس از بیان ناتوانی در مدیریت و بیان بروز بحران در یکی از سازمان‌های جامعه. در واقع گستردگی جمعیت تحت پوشش سازمان در بافتار سیاسی کنونی، بحران آن را به امری ملی و خطیر بدل می‌سازد و این شرایط، تمایل سیاستمداران و سیاست‌گذاران به شفاف‌سازی و به موضوع بحث روز بدل ساختن این موضوع را کاهش می‌دهد. در نتیجه با عدم‌پذیرش و بیان رسمی بحران توسط مسئولین مواجه هستیم. درحالی‌که همان‌گونه که بیان شد، شفافیت و تبادل اطلاعات و شرکت افراد در جریان امور - مداخله ذی‌نفعان، به حل بحران کمک می‌کند و سیاست در پیش گرفته شده تنها به افزایش بحران دامن می‌زند.

همه فقط وقتی خلوت دارند از یک نگرانی صحبت می‌کنند؛ رودررو که می‌شوند، می‌گویند نه آقا هیچ خبری نیست. هیچ اتفاقی جایی نیفتاده. همین مؤسسات پولی و مالی را چقدر صحبت کردند که هیچ مشکلی نیست و مسائلشان حل شد و رفت. تا به کجا کشید. (عضو استصنا)

ضعف نظارت و بازرسی

در سازمان تأمین اجتماعی با فقدان مکانیسم مناسب نظارتی، ضعف بازرسی، ناظر وابسته و عدم برخورد با تخلفات مواجه هستیم.

۱- سیستم‌های نظارتی و بازرسی از مکانیسمی معقول و منطقی برخوردار نیستند و گاه به حدی سخت‌گیرانه و شدیدند که در امور کار و سرمایه‌گذاری مانع‌تراشی می‌کنند و کارفرما را مجبور به پرداخت حق بیمه برای غیر شاغلین می‌کنند و گاه به‌شدت سهل‌گیر و بی‌دقت هستند، به‌طوری‌که تخلفات بیمه و فرار بیمه را تسهیل و تأیید می‌کنند. در نتیجه افزایش فرار بیمه سازمان با کاهش ورودی مواجه می‌شود. در شرایط بحران کنونی نیز به نظر می‌رسد سازمان برای نجات خود از بحران، سیاست کاهش سرباری را در پیش گرفته است و در بازرسی‌های خود تعمداً از افراد شاغل کارگاه‌ها چشم‌پوشی و از فرار بیمه، تلویحاً حمایت می‌کند. سیاستی که آسیب‌های آن متوجه کارگر و البته خود سازمان است، چرا که کاهش ورودی و منابع را به همراه دارد و همین‌طور منجر به اعتراض کارگران خواهد شد.

۲- ضعف بازرسی از کارگاه‌ها نیز عامل دیگری بر فرار بیمه و تقلب بیمه است. منظور از تقلب بیمه همکاری قرارداد اجباری یا اختیاری میان کارگر و کارفرماست که حقوق سال‌های اشتغال کارگر را کمتر بیان می‌کند تا کارفرما مجبور به پرداخت حق بیمه کم‌تری شود و در دو سال آخر برای افزایش مستمری بازنشستگی کارگر حقوق او را افزایش داده و درواقع دستمزد واقعی‌اش را

پرداخت می‌کند. این امر باعث کاهش منابع سازمان می‌شود، درحالی‌که سازمان - صندوق، نسبت به حق بیمه دریافتی‌اش، باید حقوق بیشتری به آن کارگر بازنشسته پرداخت کند. این در حالی است که اگر بازرسی‌ها به شیوه‌ای دقیق و منظم انجام پذیرد و دفاتر حسابرسی به‌درستی نظارت شوند، میزان تقلب نیز کاهش می‌یابد. در این زمینه اگرچه برخی معتقد به فرار حداقلی بیمه هستند، درباره تقلب بیمه اتفاق نظر وجود دارد.

مسئول این بازرسی‌ها خود سازمان تأمین اجتماعی بوده که مطلقاً نظارت‌ها را انجام نداده است و کارفرما برای اینکه سهم خود را از سهم بیمه به حداقل رساند، لیست حقوق را کم رد می‌کند و این ضربه مهلکی به سازمان وارد کرده است. مسئول مستقیم این اتفاق خود دولت و سازمان است. (دبیر اتحادیه کارگران آزاد)

۳- علاوه بر موارد فوق، در حوزه نظارت، ناظر از اهمیت بالایی برخوردار است. ناظر باید شخصی مستقل و متخصص باشد تا بتواند قضایای منصفانه و بر اساس کارشناسی از حیطه نظارتی خود ارائه دهد. در غیر این صورت نظارت همراه با فساد خواهد بود و تخلفات و کاستی‌های سازمان شناسایی و مرتفع نمی‌شود. در سازمان تأمین اجتماعی شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی وظیفه نظارتی را مبتنی بر ساختار سه‌جانبه‌گرایی، به معنای مشارکت شرکای اجتماعی، برعهده داشت. با انحلال شورای عالی، نظارت و برنامه‌ریزی مشارکتی حذف شد و ناظرین منصوب دولت شدند؛ بنابراین مجری و ناظر یکی شدند و استقلال و بی‌طرفی در نظارت از میان رفت. در نبود ناظر ذی‌نفع بازنشستگی، راه برای فساد و تخلفات قانونی بیشتر باز شد. چراکه عدم استقلال ناظر و ذی‌نفع نبودن او موجب می‌شود تا بهره‌وری سازمان و مسائل مربوط به صندوق در مرتبه بعد از منافع شخصی و گروهی فرد قرار گیرد. از این رو با تخلفات از قوانین و فسادها و اختلاس‌های به وجود آمده در سازمان و صندوق‌ها نیز برخوردی صورت نخواهد گرفت. حتی درحالی‌که کمیسیون تحقیق و تفحص مجلس سندی درباره اختلاس صورت گرفته در زمان مدیریت سعید مرتضوی منتشر کرد، باز هم برخوردی با متخلفان صورت نگرفت و بخش مهمی از منابع سازمان در جریان اختلاس مذکور و فسادهای مالی در جریان از دست رفت تا در بحران صندوق‌ها نقشی مهم ایفا کند.

در پایان دولت آقای احمدی‌نژاد کمیته تحقیق و تفحص مجلس ۱۷۵ صفحه سند منتشر کرد که در سازمان، در زمان آقای مرتضوی، غارت صورت گرفته است. ما خودمان بر اساس این سند رفتیم شکایت کردیم که رسیدگی نشد. وکیلی به نام آقای همدانی هم رفت شکایت کرد، رسیدگی نشد. این چه جور مملکتی است که کمیسیون مجلس آن، خود در رابطه با غارت سازمان، ۱۷۵ صفحه سند منتشر کرده که غارت صورت گرفته است؛ ولی یک مدعی‌العموم در قوه قضائیه یا دولت یا خود مجلس پیدا نمی‌شود که منابع را برگرداند و این افراد را محاکمه نمی‌کنند. فقط این نیست. صندوق ذخیره فرهنگیان ۵۰۰ میلیارد برداشته رفته. (دبیر اتحادیه کارگران آزاد)

ضعف مدیریت و اجرا

۱- از آنجاکه سازمان، دولتی شده است و مدیران نیز منصوب دولت هستند، مقوله مدیریت در اینجا با دولتی بودن سازمان، ارتباط تنگاتنگی دارد و نقشی مؤثر در ضعف مدیریت سازمان و مدیران آن دارد. چه اینکه در مواردی انتصابات مدیریتی شایسته‌سالاری لازم وجود ندارد و مدیران انتصابی، مدیران ناتوان، فاقد صلاحیت و تخصص لازم در حوزه مدیریت تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی هستند. به عبارت دیگر برخی مدیران از توان و اقتدار کافی برای تصمیم‌گیری‌های خود برخوردار نیستند، بلکه تابع دولت هستند و دولت در تصمیمات سازمان مداخله می‌کند، بی‌آنکه با واکنشی از سوی مدیران مواجه شود؛ بنابراین مدیران شجاعت لازم برای دفاع از منافع سازمان را ندارند و در صورت مقاومت در برابر مداخلات دولتی، کنار گذاشته می‌شوند.

مدیریت چون مدیریت مستقل تعیین شده از سوی افراد ذی‌نفع نبود، در این موارد از خودش ایستادگی نشان نمی‌دهد. بماند که حتی اگر ایستادگی در مدیر هم وجود داشته باشد، دولت تحمل نمی‌کند و به‌سادگی جایگزین می‌کند. همین‌الان که ما مشکلاتی بر سر تغییرات دکتر نوربخش داریم و عده‌ای به دنبال این هستند که ایشان نباشند، به دلیل ایستادگی‌های ایشان در مورد زیاده‌خواهی‌های بیمه سلامت است. ما شاهد هستیم فشارهای مختلف برای تعویض آقای نوربخش است. علت آن صرفاً این است که ایشان فقط در یک حوزه درمان ایستادگی کرده است، نه تمامی حوزه‌ها، در باقی حوزه‌ها ایشان همکاری‌های لازم را کرده است، اما دولت می‌خواهد ترخیصش کند. (عضو کانون عالی شورای اسلامی کار)

۲- انتصابی بودن همچنین باعث می‌شود، مدیران از میان افراد فاقد تخصص منصوب شوند. مدیران، ناآشنا با سازوکار بیمه هستند و فاقد دانش لازم در زمینه مدیریت هزینه و نحوه استفاده از منابع هستند. از همین رو ناتوان از حفظ ارزش سرمایه و افزایش بهره‌وری صندوق و سازمان هستند؛ بنابراین نداشتن تخصص بیمه‌ای و تخصص در مدیریت مالی موجب ناکارآمدی مدیریت منابع و مدیریت سرمایه‌گذاری شده است. نتیجه این ناکارآمدی، اتلاف منابع سازمان و صندوق و همچنین کاهش ارزش سرمایه بوده است. ما در دولت گذشته طی هشت سال، هفت تا مدیرعامل عوض کردیم و عمدتاً افراد غیرمتخصص، تخصص بیمه‌ای ندارند. فرق بین آورده و هزینه را کاری ندارند: فقط پول هست بدهید. برای هزینه‌کردن، می‌آیند. مدیریت هزینه هستند، نه مدیریت درآمد. مدیران تأیید می‌شوند که این درآمد را هزینه کنند. برنامه‌ای برای افزایش درآمد وجود ندارد. (عضو کانون عالی شورای اسلامی کار)

فقدان تخصص در شستا نیز قابل‌مشاهده است. به‌گونه‌ای که مدیران رانتی و فاقد تخصص در حوزه مدیریت سرمایه‌گذاری و اقتصادی شستا نیز، باعث زیان‌ده شدن شرکت‌ها و اتلاف منابع شده‌اند. به‌واقع مدیران به دلیل نداشتن تخصص لازم، ناتوان از سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی و سودده هستند؛ عمدتاً به سرمایه‌گذاری‌های غیرمولد روی می‌آورند و به دلیل دانش تخصصی اندک، برآورد درست مالی و اقتصادی از حوزه‌های سرمایه‌گذاری ندارند. در نتیجه به سرمایه‌گذاری در حوزه‌هایی اقدام می‌کنند که زیان‌ده هستند و باعث اتلاف سرمایه و در برخی موارد، زیان‌ده شدن شرکت‌ها می‌شوند. یا باعث راکد ماندن سرمایه و کاهش ارزش سرمایه صندوق در شرایط تورم می‌شوند.

به نظر من هلدینگ صندوق بازنشستگی کارنامه مدیریتی قابل‌ارائه‌ای در طول دورانی که به وجود آمده است، نمی‌تواند ارائه کند. حتی ما از صندوق‌های بازنشستگی و از دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی که متعلق به کارفرمایان و کارگران بود نتوانستیم برای توسعه تولید و صنعت استفاده کنیم یا مثلاً از سرمایه‌گذاری در بخش‌های مولد اقتصاد که می‌توانست خودش ایجاد اشتغال و ایجاد ثروت و تولید ثروت بکند، غافل بودیم. (عضو خانه صنعت و معدن ایران)

۳- وابستگی مدیران به دولت و گروه‌های صاحب قدرت، موجب می‌شود تا مدیران در راستای منافع دولت عمل کنند و منافع سازمان در مرتبه بعدی قرار گیرد. درواقع عدم استقلال مدیران سازمان باعث مداخله دولت در تصمیم‌گیری‌ها و عملکرد سازمان می‌شود و می‌تواند به تصمیمات و رویه‌هایی بدل شود که با منافع سازمان در تعارض هستند و موجب به‌خطراتادن منافع سازمان می‌شوند. درواقع شبکه‌ای از منافع در سازمان شکل می‌گیرد تا مقدمات یک فساد سیستماتیک را فراهم کند و سازمان را به مکانی برای حداکثرکردن منابع قدرت و ثروت گروهی خاص تبدیل کند.

ببینید سازمان و صندوق تأمین اجتماعی برای کارگر است. ولی عملاً دولت آن را در اختیار گرفته و شده است حیاط خلوت خودش. من اخیراً شنیده‌ام که دولت در دوره جنگ برای جنگ یک برداشت قابل توجه از صندوق داشته و بازپرداخت هم نکرده است.^۱ در شرایط کنونی دولت می‌خواهد طرح بیمه سلامت عمومی را بیاورد و در صندوق تأمین اجتماعی ادغام کند تا مسائل طرح بیمه سلامت، از دسترنج کارگر حل و فصل شود. چرا که صندوق دارایی‌های خوبی دارد. یا مثلاً برخی صندوق‌هایی هستند که از صندوق تأمین اجتماعی ورشکسته‌ترند و می‌خواهند، آن‌ها را با صندوق تأمین اجتماعی ادغام کنند. چه اینکه هنوز صندوق دارایی و ورودی دارد. (دبیر اتحادیه کارگران آزاد)

۴- علاوه بر این، درحالی که ساختار ایده‌آل مدیریت مبتنی بر سه‌جانبه‌گرایی و مدیریت مشارکتی است، مدیریت انحصاری و یک‌جانبه دولتی باعث حذف ذی‌نفعان از حوزه مدیریت شده است و به این ترتیب کمتر منافع ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ می‌شود. چرا که مدیران از سوی ذی‌نفعان انتخاب نشده و منصوب دولت‌اند. در نتیجه در سازمان و سرمایه صندوق ذی‌نفع نیستند و منافع سازمان به حاشیه می‌رود و منافع شخصی و گروهی مدیران جای آن را می‌گیرد. زمینه برای منفعت‌گرایی و فساد مالی مدیران فراهم می‌شود و این گونه از منابع سازمان سوءاستفاده می‌شود.

مجموعه‌ای که باید سازمان را اداره کند، سهام‌داران اصلی سازمان هستند، یعنی کارگران و کارفرمایان که عملاً نقشی در این قضیه ندارند. درواقع عده‌ای آمدند و تقریباً همه سیستم مدیریتی را دولتی کردند و کارگران و کارفرمایان، کمترین نقش را دارند؛ بنابراین وقتی مدیریت، خود ذی‌نفع این مجموعه نیست، لذا تصمیماتی که می‌گیرد می‌تواند به صلاح و صرفه سازمان نباشد درحالی که هیچ تعهدی هم نسبت به این قضیه ندارد. (نایب‌رئیس کمیسیون کار و امور اقتصادی و تأمین اجتماعی اتاق ایران و عضو هیئت‌مدیره خانه صنعت و معدن)

در نهایت هر دو مورد ۳ و ۴، منجر به عملکردها و تصمیم‌هایی خلاف منافع سازمان از سوی مدیران می‌شود. تسویه بدهی دولت با شرکت‌های ورشکسته در کنار نبود مکانیسم مناسب اجرای قانون، موجب ناتوانی در بازخواست دولت و بازگرفتن بدهی‌های دولت به سازمان می‌شود. درواقع صندوق بخش مهمی از سرمایه خود را از دست می‌دهد.

اینکه آقایان ببینند هرطور دلشان می‌خواهد برای کارفرما و کارگران تصمیم بگیرند، نمی‌شود. مدیران محافظ پول و سرمایه کارفرماها و کارگران هستند. آیا به درستی از سرمایه استفاده کردند؟ دولت هم سال‌های سال هرجا بدهی داشته و نتوانسته است، پرداخت کند، کارخانه ورشکسته به تأمین اجتماعی داده است، آیا واقعاً اگر بخش خصوصی بود این کار را می‌کرد؟ این کارخانه‌ها را برای خودش می‌گرفت؟ (مشاور مالیاتی اتاق اصناف تهران و ایران)

۵- دولتی شدن مدیریت باعث سیاسی شدن مدیریت سازمان می‌شود. درواقع سازمان بر مبنای مناسبات سیاسی اداره می‌شود. افراد بر مبنای گرایش‌های سیاسی جذب یا حذف می‌شوند. لابی‌ها و فشارهای سیاسی و نفوذ جریان‌های قدرت بر تصمیم‌گیری‌ها و عملکرد مدیران تأثیر می‌گذارند. در نتیجه این مدیریت، رانت، پارتی‌بازی و فساد در سازمان شایع می‌شود و در فرایند شکل گرفته منابع با کاهش مواجه می‌شوند. از سوی دیگر سیاسی شدن مدیریت باعث عدم ثبات آن می‌شود و با تغییر مکرر مدیران مواجه هستیم. این امر از یک سو بهره‌وری سازمان را پایین می‌آورد و از سوی دیگر موجب عدم ثبات رویه در مدیریت می‌شود. چه اینکه هر مدیر متناسب با رویکرد و نگرش خود عمل می‌کند و مدیریتی سلیقه‌ای بر سازمان حاکم می‌شود. به‌طوری که هرکس مبتنی بر

^۱ مبلغ بدهی مذکور ۵ هزار میلیارد بوده است که از این مقدار ۳ هزار میلیارد آن با تدبیر دولت، در قالب املاک، مستغلات و شرکت‌ها در همان دوران جنگ بازپرداخت شده است. (به نقل از محسن ایزدخواه در مصاحبه با سلامت نیوز) <http://www.salamatnews.com/news/242087>

تمایلات خود، درباره سازمان تصمیم‌گیری و آن را اداره می‌کند. به دیگر عبارت، این امر باعث حاکمیت رویکردهای متضاد و بعضاً متعارض در سازمانی می‌شود که مدیریت منابع مالی و داشتن رویکردی مشخص و واحد در آن به‌شدت اهمیت دارد و در فقدان آن دچار بحران مالی می‌شود.

این سیاست‌ها از طرف دولت به این معناست که مالکیت صندوق سازمان تأمین اجتماعی قانوناً و عرفاً برای کارگر است؛ ولی دولت عملاً مالکیت آن را در دست گرفته و هر کاری بخواهد انجام می‌دهد. به این معنا هر دو سه سال یک‌بار با رفت‌وآمد جناح‌ها شاهد جابه‌جایی در مدیریت سازمان هستیم و هریک می‌آیند، سهم خودشان را برمی‌دارند و بعد می‌روند و ۱۷۵ صفحه سند منتشر می‌شود و کسی هم پیگیر آن نمی‌شود. درواقع این صندوق را دولت ملک مطلق خود کرده است. (دبیر اتحادیه کارگران آزاد)

۶- در شرایطی که اقتصاد جامعه با رکود و بحران مواجه است، همواره احتمال دارد که سوءمدیریت در سطح کلان به سوءمدیریت در سطوح زیرین منجر شود، درواقع بحران می‌تواند این امر را تشدید کند. سازمان تأمین اجتماعی از امر مستثنی نیست و با سوءمدیریت در شرایط بحران مواجه است. از یک‌سو نمی‌تواند در شرایط رکود به‌درستی از سرمایه خود استفاده کند و به بهره‌وری و سود سرمایه کمک نماید. همچنین استفاده نادرست از سرمایه منجر به هدررفتن منابع شده است. از سوی دیگر به نظر می‌رسد در زمان بحران، سازمان را رها کرده و از برعهده گرفتن مسئولیت بحران سرباز زده است. به عبارتی دیگر سازمان با فقدان پاسخگویی و اجرای تعهدات در زمان بحران از طرف مسئولان سازمان و دولت مواجه است و این به معنای بی‌عملی نسبت به شرایط بحران و درنتیجه انباشت بحران یا عملکردهای متناقض و متعارض در رویارویی بحران و درنتیجه افزودن بر بحران است.

یکی از مسائلی که باید دید و جبران خسارت کرد این است که ببینیم چه کسی باید این کار را انجام دهد. در این موارد، مسئله صندوق‌ها این است که هیچ‌کس تعهدی به عملکرد خود ندارد. من معتقدم که دولت بازیگر اصلی در اقتصاد کلان است. اگر خسارتی در اقتصاد متوجه مردم می‌شود، دولت باید پاسخگو باشد که چرا نتوانسته است، شرایط را مدیریت کند. صندوق‌ها هم از این قضیه مستثنی نیستند و دولت‌ها متأسفانه پاسخگوی این داستان نبودند. (قائم‌مقام دبیرکل خانه صنعت و معدن ایران و دبیر انجمن لوازم‌خانگی ایران)

درواقع ترس از اجتماعی شدن بحران، موجب شده، هیچ یک از مسئولین فاقد افق دید بلندمدت^۱، حاضر به پذیرش بحران به‌صورت رسمی و پاسخگویی نباشد. ترس از فراگیرشدن بحران و ناتوانی در مواجهه با جامعه و پذیرش مسئولیت بحران منجر به مخفی‌کردن آن و انفعال در مقابل بحران شده است. به همین دلیل بحران به یک گفتمان در سطح جامعه تبدیل نمی‌شود تا تمرکز تمام ظرفیت‌های کارشناسی و متخصص در کنار نیروی کار متوجه بحران شود؛ فعالیت‌های کارشناسی و آسیب‌شناسی شکل بگیرد، جلسات هم‌فکری برگزار شود، جامعه برای حل بحران پا به عرصه بحران گذارد و با نیروهای بالادستی، همراهی و همکاری کند و این فرایند به یافتن راهکاری برای مقابله با بحران و برون‌رفت از این شرایط، بینجامد. درواقع در نبود گفتمان بحران، صحبتی نیز درباره بحران و راه برون‌رفت از آن هم نیست. چنان‌که گویی بحرانی وجود ندارد و در سکوت مسئولان و جامعه، بحران انباشت می‌شود تا در نهایت در نقطه‌ای سرباز کند و به بحرانی حل‌ناشدنی که تبعات جبران‌ناپذیری دارد، مبدل شود.

^۱ افق دید بلندمدت، یکی از خصیصه‌های اصلی و ضروری برای مدیران صندوق‌های بازنشستگی است (نک. آملی‌خیر، ۱۴۰۰)، این ضعف به‌طور کلی در نظام اداری-سیاسی کشورهای درحال توسعه وجود دارد و سیاستمداران مایلند به رسمیت شناختن بحران، به بحث‌گذاشتن آن و برنامه‌ریزی و اقدام برای حل آن را به تأخیر بیندازند.

از سوی دیگر ناکارآمدی حوزه اجرا در عملکرد سازمان و مدیران در شکل‌گیری بحران مؤثر است. عدم اجرای قوانین به طور کامل، به تشدید بحران منجر می‌شود. برای مثال طرح بازنشستگی پیش از موعد، به‌منظور بهبود وضعیت اشتغال تصویب شد. اما پیش از آنکه زمینه اشتغال برای نیروی تازه فراهم شود، این طرح اجرا شد. باین‌حال به دلیل عدم تحقق پیش‌شرط بازنشستگی پیش از موعد و کمبود شغل، این طرح با شکست مواجه شد و نه‌تنها به بهبود شرایط اقتصاد جامعه و تولید کمکی نکرد که هزینه مضاعفی بر دوش سازمان گذاشت. علاوه بر این، طرح مذکور در برخی موارد بدون برخورداری افراد از شرایط بازنشستگی پیش از موعد، اجرا شد و بار مالی مضاعفی به سازمان تحمیل کرد.

قرار بود به‌ازای هر نفر که بیرون می‌آید (بازنشسته می‌شود)، یک اشتغال صورت بگیرد؛ ولی این اتفاق عملاً نیفتاد. ولی افراد پیش از موعد بازنشست شدند و بازنشستگی پیش از موعد برای مشاغل سخت و زیان‌آور بدون هیچ شرط سنی اجرا شد که اصلاً معنا ندارد. (عضو خانه کارگر)

عدم اجرای کامل اصل ۲۹ و ۴۳ قانون اساسی توسط دولت و نهادن این مسئولیت بر دوش سازمان تأمین اجتماعی نیز، موجب تحمیل مسئولیتی مضاعف و ایجاد فشار مالی به سازمان شده است. در نهایت تجربه ناموفق مدیریت دولتی موجب ناکارآمدی مدیریت و اجرای سازمان شده است. نتیجه این ناکارآمدی نیز مشارکت در ایجاد بحران از طریق فساد، انباشت بحران، تحمیل بار مالی و افزودن به بحران شده است.

بوروکراسی ناکارآمد

به‌واقع ساختارهای بوروکراتیک به‌منظور تسهیل امور اداری و افزایش کیفیت و بهره‌وری عملکرد ایجاد شدند. باین‌حال همین بوروکراسی می‌تواند کل ساختار مدیریتی و اجرایی سازمان را تحت‌الشعاع خود قرار دهد و شکلی سخت و غیرقابل‌انعطاف به خود بگیرد و به قفسی آهنین بدل شود؛ وضعیتی که بیانگر شرایط امروز سازمان و صندوق‌هاست.

زمانی که بوروکراسی سازمان از حالت کارایی خود خارج شود و تبدیل به کاغذبازی شود، سازمان از جهت اجرایی دچار ناکارآمدی می‌شود و کارها به‌درستی پیش نمی‌روند. افراد مجبورند برای انجام کارهای خود به بخش‌های مختلفی رجوع کنند بی‌آنکه در نهایت از انجام شدن کار خود مطمئن باشند. در نتیجه تمایل کم‌تری به سرمایه‌گذاری در بیمه پیدا می‌کنند. علاوه بر این، مقررات ضمانت اجرایی خود را از دست می‌دهند، امور مربوط به سازمان و صندوق‌ها نیز به‌درستی پیش نمی‌رود و در انجام هر کار اداری خلل و بن‌بست ایجاد می‌شود؛ موازی‌کاری‌ها افزایش می‌یابد؛ عملکردهای متعارض شکل می‌گیرد و هزینه‌های بی‌رویه افزایش می‌یابد. سرمایه‌گذاری‌ها با کارشکنی و موانع متعددی روبرو می‌شوند و کار سرمایه‌گذاری با مشکل مواجه می‌شود. از سوی دیگر مدیریت سازمان و صندوق نیز دچار مشکلات متعددی می‌شود و شفافیت اجرایی، مدیریتی و مالی سازمان به حداقل خود می‌رسد و ساختار در مقابل عملکرد خود به هیچ‌کس پاسخگو نیست.

در چنین ساختاری اصلاحات به‌سختی انجام می‌شود؛ چراکه بیش‌ترین مقاومت در مقابل اصلاحات وجود دارد. از یک‌سو ساختار غیرقابل‌انعطاف بوروکراتیک، همان‌طور که در مورد اجرایی خود خلل ایجاد می‌کند، مانع این اصلاحات نیز می‌شود. از سوی دیگر کسان و گروه‌هایی که از این وضع سود می‌برند در مقابل این اصلاحات مقاومت می‌کنند. در نتیجه اصلاحات دشوار و بر میزان بحران افزوده می‌شود.

امکان کم‌کردن هزینه‌ها وجود دارد، ولی شاید اراده‌اش جای دیگری باشد. بیشتر هزینه‌هایمان از همپوشانی است که هم صندوق بازنشستگی و هم تأمین اجتماعی دارد. حوزه‌ای سی‌هتی و آی‌ه‌تی می‌تواند به کمک بیاید و پایگاه اطلاعاتی نیز می‌تواند کمک کند

و نظارت‌ها و کنترل‌ها باز هم از سوی آی تی می‌تواند به صورت فراگیر اتفاق بیفتد. با این همه مقاومت‌هایی وجود دارد که این مقاومت‌ها را هم در سازمان‌های بیمه‌گر می‌توانید ببینید و هم آن‌ها که ذی‌نفع هستند؛ مشخصاً در حوزه درمان و هم در وزارت‌خانه می‌توان این امر را دید. (قائم‌مقام دبیر کل خانه کارگر)

سوءاستفاده از مقررات

ناکارآمدی بوروکراتیک بیش از هر چیز، خود را در رنگ باختن مقررات نشان می‌دهد؛ قوانین و مقررات سازمان به نحوی است که امکان دورزدن و سوءاستفاده از آن در حوزه‌های مختلف وجود دارد و بر منابع مالی صندوق‌ها و ایجاد بحران اثر می‌گذارد. برای مثال فروش بیمه توسط شرکت‌ها برای جبران پولی که از جیششان می‌رود. به طور مثال در برخی موارد شرکت به عنوان پیمانکار قرار است پروژه‌ای انجام دهد و طبق قانون موظف است، نرخ معینی را فارغ از تعداد نیروی انسانی مشغول در پروژه، به تأمین اجتماعی پرداخت کند. به دلیل این حق بیمه اجباری، برای شرکت‌ها ظرفیت خالی ایجاد می‌شود تا افرادی را بدون اینکه در شرکت کار کنند و در اقتصاد ملی نقشی داشته باشند، با نرخ پایین‌تر از بیمه خویش‌فرمایی بیمه کنند. درواقع تأمین اجتماعی این قانون را برای افزایش درآمدش گذاشته درحالی که باعث ایجاد بدهکاری بزرگی به صندوق‌ها و کاهش شدید منابع می‌شود.

همچنین کارفرماها به کمک لابی یا دادن رشوه به ناظرین یا با داشتن روابط از پرداخت بیمه سرباز می‌زنند. خود سازمان نیز با انجام ندادن نظارت به حمایت تلویحی از فرار بیمه‌ای و تسهیل تخلفات بیمه برای کارفرماها کمک می‌کند. در نتیجه کارفرماها به یکی از بدهکاران تأمین اجتماعی تبدیل شده‌اند.

در این کشور مواجه با دولتی هستیم که بدهی‌اش را پرداخت نمی‌کند؛ همان ۳ درصد را، بعد چراغ‌سبزه‌های مختلفی برای کارفرماها می‌گذارد به طوری که کلیه بازرسی‌های تأمین اجتماعی از کارگاه‌ها تقریباً قطع شده است. یعنی عملاً دیگر بازرسی‌ای وجود ندارد تا کارفرما هر کارگری که می‌گیرد، مجبور به بیمه کردن او نباشد یا تخلفات بیمه‌ای را انجام ندهد. (عضو اتحادیه آزاد کارگری) قوانین بازماندگی نیز به نحوی است که افراد می‌توانند با دور زدن قوانین، برای مدت‌ها از منابع و خدمات صندوق بهره‌مند شوند و منابع زیادی از صندوق را درگیر بازماندگی کنند.

مثلاً فرض کنیم بیمه شده اصلی که مرد هست، دارد به آخر خط می‌رسد و در آستانه رحلت است، می‌آید با یک خانم نسبتاً مسن که هنوز خیلی جا برای زندگی دارد، پیوند عقد برقرار می‌کند بعد از فوت مرد، تازه این خانم است که باید مستمری بگیرد. مثلاً مردی که دو سه میلیون تومان از صندوق حقوق می‌گیرد، بعد از مرگش این حقوق منتقل می‌شود به زن؛ بنابراین حوزه بازماندگان حوزه بسیار مؤثری است.^۱ حدود یک سوم از هزینه‌های پرداختی بلندمدت را بازمانده‌ها و از کارافتاده‌ها دارند به خودشان اختصاص می‌دهند.^۱

^۱ بر اساس ماده ۸۳ قانون تأمین اجتماعی، میزان مستمری همسر بیمه شده متوفی معادل پنجاه درصد مستمری استحقاقی بیمه شده است و در صورتی که بیمه شده مرد دارای چند همسر دائم باشد مستمری به تساوی بین آنها تقسیم می‌شود.

میزان مستمری هر فرزند بیمه شده متوفی معادل بیست و پنج درصد مستمری استحقاقی بیمه شده است و در صورتی که پدر و مادر را از دست داده باشد، مستمری وی دوبرابر میزان مذکور خواهد بود.

میزان مستمری هریک از پدر و مادر بیمه شده متوفی معادل بیست درصد مستمری استحقاقی بیمه شده است. همچنین مجموع مستمری بازماندگان بیمه شده متوفی نباید از میزان مستمری استحقاقی تجاوز کند هرگاه مجموع مستمری از این میزان تجاوز کند سهم هر یک از مستمری بگیران به نسبت تقلیل داده می‌شود و در این صورت اگر یکی از مستمری بگیران فوت شود یا فاقد شرایط استحقاقی دریافت مستمری گردد سهم بقیه آنان با توجه به تقسیم بندی

این عدد، عدد درشتی است... و عملاً کار بیمه‌ای اینجا ما انجام نمی‌دهیم؛ چون اصل تعهد به بیمه‌شده‌های اصلی است؛ یعنی برای کسی است که کار کرده و مستمری گرفته و نهایتاً همسرش و غیر از این نباید باشد. (عضو خانه کارگر)

یا افراد دارای قدرت، نسبت به افراد مشمول، امکان بیش‌تری برای بهره‌بری از قوانین از کارافتادگی می‌یابند.

باید نظارت بیشتر باشد تا کسانی که چندشغله و چند حقوقه هستند خودشان را از کارافتاده اعلام نکنند. بیشتر به آن فساد می‌مربوط است که بین خودشان است. (عضو کانون صنفی معلمان)

کاهش و تخریب اعتماد به سازمان

ضعف اطلاع‌رسانی و گفتگو

جامعه مدنی هنوز در جامعه ایران شکل نگرفته است. در نتیجه جای فضایی برای گفتگو و ارتباط مردم در سطح جامعه، با یکدیگر و با حاکمیت در جامعه، خالی است. همچنین از آنجاکه مسئولان پاسخگو نیستند و عملکردها فاقد شفافیت است، نیازی به توضیح و گفتگو با جامعه نمی‌بینند. به‌واقع این فضا نشان‌دهنده بروز شکاف میان جامعه و حاکمیت است و تا شکل‌نگرفتن فضای گفتگو در جامعه، این شکاف باقی خواهد ماند و در شرایط بحران، بیش‌تر نیز خواهد شد. چه اینکه، در شرایط بحران و نبود فضای گفتگو، درک متقابل نیز شکل نمی‌گیرد و سوءظن‌ها بیش‌تر می‌شود. در نتیجه بی‌اعتمادی افزایش می‌یابد، فاصله‌ها بیش‌تر و نفرت و کینه از یکدیگر، افزون می‌شود. کاهش ارتباط و تعامل با یکدیگر در نتیجه فضای مذکور نیز، باعث کاهش گردش اطلاعات می‌شود و امکان انتخاب عقلانی و دستیابی به منفعت همگانی از بین می‌رود. درواقع این فرایند به معنای انتفاع تنها یک طرف - بخشی از جامعه، یا هیچ یک از افراد و گروه‌های حاضر در جامعه است. درحالی‌که در فضای گفتگو، ارتباط و تعامل‌ها گسترش و درک متقابل افزایش می‌یابد. در نتیجه افراد نزدیکی بیش‌تری به یکدیگر پیدا می‌کنند، منافع مشترک می‌شود و در شرایط مختلف با یکدیگر همکاری و همیاری دارند. در این فضا اختلاف‌ها و تضادهای آشکار و پنهان افراد بیش‌تر می‌شود، منفعت فردی بر منفعت جمعی اولویت می‌یابد و هرکس منفعت و سود خود را از دیگری به غارت می‌برد. از این‌رو تعارض‌ها و شکاف‌ها روزبه‌روز گسترده‌تر می‌شود و تعارض‌ها مانع حل بحران می‌شود. در چنین فضایی حرف از بحران کم‌تر به میان می‌آید و کم‌تر اطلاعی در سطح جامعه نسبت به بحران شکل گرفته است. به عبارت دیگر اجازه شکل‌گرفتن گفت‌وگو بحران در سطح جامعه داده نمی‌شود. دلایل و میزان آن نامعلوم است. حاکمیت مردم را در مدیریت خود شرکت نمی‌دهد و مردم نیز در جریان امور قرار نگرفته‌اند. از این‌رو فاصله‌ها و شکاف میان جامعه و حاکمیت بیش‌تر شده، افراد نسبت به عملکردهای حاکمیت بدبین و بی‌اعتماد شده‌اند. احساس عدم اطمینان به حاکمیت و احساس غارت شدن اموالشان که با سختی و تلاش به دست آمده است، نتیجه این فرایند است. جامعه حاکمیت را از خود جدا می‌داند و آن را به مثابه دشمن خود تلقی می‌کند که به دنبال دست‌درازی به دست‌رنج و حقوق آن‌ها و افزایش منافع خود است. در نتیجه این بدبینی و بی‌اعتمادی، به صحبت‌ها و توضیحات مسئولان با دیده شک و تردید و گاه با نفرت، نگریسته می‌شود. حتی اصلاحات از این جریان مستثنی نیست؛

مذکور در این ماده افزایش خواهد یافت و در هر حال بازماندگان بیمه شده از صد درصد مستمری بازماندگان متوفی استفاده خواهند کرد. (ماده ۸۳ قانون تأمین اجتماعی)

۱ هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۷/۲/۱۶ به پیشنهاد شماره ۱۳۱۶۶ مورخ ۱۳۹۷/۲/۱۶ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و به استناد ماده (۹۶) قانون تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۵۴- تصویب کرد: از تاریخ ۱۳۹۷/۱/۱ کلیه مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی و مجموع مستمری بازماندگان مشمولین قانون تأمین اجتماعی که تا پایان سال ۱۳۹۶ برقرار شده‌اند، به ترتیب برای دریافت کنندگان حداقل مستمری براساس مصوبه مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۲ شورای عالی کار به میزان (۵/۱۹٪) و برای سایر سطوح به میزان (۱۳٪) مستمری آنان در پایان اسفند ماه ۱۳۹۶ افزایش می‌یابد. (به نقل از سایت rokna.net)

بنابراین اصلاحات نیز با مانع مواجه می‌شود. درحالی که می‌توانست با همراهی جامعه تسهیل شود. چه اینکه در وجود یک جامعه مدنی و فعال، دشواری‌های مواجهه با بحران کمتر می‌شود و به کمک جامعه، دستیابی به راهکار عقلانی خروج از بحران، آسان‌تر می‌شود. تا آنجا که به بحران مربوط می‌شود، در صندوق‌ها و از جمله در سازمان تأمین اجتماعی، اطلاع‌رسانی شفاف، از سوی هیچ نهادی وجود ندارد. ولی در حد آن چیزی که گفته و شنیده می‌شود، می‌دانیم و ما به‌عنوان کارگر در چندوقون مسائل درون سازمان تأمین اجتماعی نیستیم و اطلاعات دقیق نداریم. (دبیر اتحادیه آزاد کارگران)

بی‌اعتمادی به تأمین اجتماعی و صندوق نیز تسری می‌یابد و منجر به کاهش اعتماد و اطمینان افراد به بازپرداخت حقوق بیمه خود در دوران بازنشستگی می‌شود. درواقع افراد نسبت به وضعیت معیشت خود در دوران بازنشستگی، دچار سردرگمی می‌شوند و احساس خطر می‌کنند.

علاوه بر این‌ها فقدان فضای گفتگو و عدم اطلاع‌رسانی درست درباره نظام تأمین اجتماعی، باعث کاهش آگاهی و دانش جامعه نسبت به این موضوع، می‌شود. در نتیجه افراد درک درستی از سازوکار بیمه و نحوه استفاده از آن ندارند. این امر نه تنها به زیان بیمه‌شده است - به این معنا که نمی‌تواند از خدمات بیمه به طور کامل بهره‌مند شود، بلکه موجب می‌شود نسبت به بحران نظام تأمین اجتماعی و شرایطی که به‌واسطه آن پیش می‌آید، شناخت درستی پیدا نکند و همراهی لازم را در شرایط بحران نداشته باشد. بنده به دلیل اینکه کارفرما هستم، تا حدود زیادی از این مسائل اطلاع دارم؛ ولی حدود ۹۰ درصد پرسنل از حقوق بیکاری و بازنشستگی و سایر خدمات تأمین اجتماعی اطلاع درستی ندارند و فکر می‌کنند پرداخت بیمه فقط برای دفترچه بیمه درمان است. سن بازنشستگی را عموم کارگران تا حدودی اطلاع دارند که ۳۰ سال خدمت یا ۵۰ سال است. اغلب از نحوه محاسبه مستمري درک درستی ندارند، نرخ حق بیمه ۳۰ درصد را عموماً می‌دانند؛ اما جوانان کمتر اطلاع دارند. (عضو نظام‌مهندسی ساختمان کشور)

فقدان یا ضعف نقش ذی‌نفعان

ساختار سه‌جانبه گرا، ساختاری دموکراتیک، مبتنی بر مشارکت شرکای اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی به وجود آورده بود. بااین‌حال با دولتی شدن سازمان سه‌جانبه‌گرایی مغفول ماند و ذی‌نفعان جامعه مدنی و کارگزاران بخش خصوصی، جایگاه خود را در مدیریت و تصمیم‌گیری‌ها از دست دادند. در نبود مشارکت و مداخله ذی‌نفعان، مدیریت سازمان به مدیریتی انحصاری و یکدست تبدیل شد و رابطه میان بیمه‌گذار و بیمه‌شونده رابطه‌ای یک‌جانبه و از بالا به پایین شد. چه اینکه در هیئت‌امانی جدید نیز، نمایندگان کارگران و کارفرمایان هم منتخب و وابسته به دولت هستند و نقش و مشارکتی صورتی و غیرمؤثر در تصمیم‌گیری‌ها ایفا می‌کنند؛ بنابراین نه تنها در فرایند مدیریت و تصمیم‌گیری، بلکه در فرایند نظارت نیز ذی‌نفعان جایگاهی ندارند تا بتوانند از حقوق خود در صندوق‌ها حمایت کنند و جلوی تصمیم‌های نادرست را بگیرند.

همیشه در مورد اجرا باید با مخاطبین آن قانون ارتباط داشته باشند و نظراتشان را جلب کنند و ببینند کجاها گیر دارد و کجاها مشکل دارد. مخاطبینش در رابطه با قانون تأمین اجتماعی، کارگراها و کارفرماها هستند که طبعاً هیچ نقشی در سازمان تأمین اجتماعی ندارند و نقش کوچکی که الان دارند هم صوری است به نظرم. (قائم‌مقام دبیرکل کانون عالی کارفرمایان ایران)

اتحادیه‌ای نشدن، نبود امکان تشکلیابی مستقل و عدم شکل‌گیری اتحادیه‌ها و اصناف قدرتمند نیز، به کم‌رنگ‌تر شدن نقش ذی‌نفعان در امور سازمان انجامید. در نتیجه ضعف تشکلیها و عدم مشارکت در سازمان، جامعه در مقابل حاکمیت، کوچک‌تر شد و فرایند تولید و سرمایه‌گذاری امکان کم‌تری برای ایفای نقش پیدا کرد. درحالی که در صورت فعال بودن جامعه مدنی است که خروج از

بحران اقتصادی جامعه و سودمندی و بهره‌وری میسر خواهد بود. اما فقدان این مداخله به ضعف در سرمایه‌گذاری‌ها و عدم کارآمدی در مدیریت انجامید و سازمان در یکدستی و عدم بهره‌وری، بیش‌ازپیش در بحران فرو رفت. تشکلیابی و دیده‌بان مستقلی برای نظارت بر عملکرد این صندوق‌ها وجود ندارد. نمونه‌اش صندوق ذخیره فرهنگیان که یک نوع صندوق بازنشستگی است. کارکرد این صندوق به نحوی است که ماهانه مبلغی از حقوق ما کسر می‌شود. دولت هم موظف است، همین مقدار پرداخت کند. دولت آقای احمدی‌نژاد که پرداخت نمی‌کرد. دولت آقای روحانی هم یک سال پرداخت کرد. دیگر نمی‌دانم پرداخت می‌کند یا نه. الان هم یکی از متهمان صندوق فرهنگیان با ۵۰۰ میلیارد فرار کرد و رفت. به همین راحتی. (عضو کانون صنفی معلمان)

بحث و نتیجه‌گیری

واقعیت‌های بین‌المللی و ملی حاکی از آن است که امروزه بیشتر صندوق‌های بازنشستگی با انواعی از عدم قطعیت‌ها و چالش‌ها مواجه‌اند. تغییر در ساختار اقتصادی، روند سالمندی جمعیت و تغییر در ترکیب جمعیت، تغییر در الگوهای شغلی و غیره از جمله تحولاتی هستند که طی دهه‌های اخیر به‌طور جدی بر بحران صندوق‌های بازنشستگی اثرگذار بوده‌اند. بررسی دیدگاه‌های ذی‌نفعان این حوزه نیز نشان می‌دهد که تقریباً به نظر همه آنها صندوق‌های بازنشستگی یکی از مسائل اصلی دوران کنونی است و آنان بحران صندوق‌ها را به رسمیت می‌شمارند. به‌زعم آنها مواجه شدن صندوق‌ها با بحران، دلایل متعددی دارد. **رکود اقتصادی؛** کنشگران شاهد این امر بوده‌اند که طی سال‌های اخیر اقتصاد ایران با مشکلات متعددی مواجه شده است؛ از جمله فضای نامساعد کسب‌وکار، تورم بالا و لگام‌گسیخته و عدم اطمینان به آینده، رکود شدید فعالیت‌های اقتصادی، بیکاری گسترده، حجم بالای مشاغل غیررسمی و غیره که شرایط اقتصاد ایران را دگرگون کرده است. واقعیت‌ها نیز بر درک کنشگران صحنه می‌گذارد: مطابق با آمارهای رسمی، طی سال‌های اخیر شمار کارفرمایان در ایران به میزان زیادی کاهش یافت و بسیاری از کارگاه‌های کوچک و متوسط تعطیل شدند و بنابراین اشتغال و به‌تبع آن بیمه‌پردازی کم شد. این در شرایطی است که حق بیمه‌ها اصلی‌ترین منبع درآمدی صندوق‌های بازنشستگی هستند و بدین ترتیب شرایط کلان اقتصاد بر وضعیت بحرانی صندوق تأثیر زیادی داشته است. بنابر تشخیص کنشگران، این بحران، بحرانی برون‌سامانه‌ای و تا حد زیادی از دسترس بحران‌زدایی سیاست‌گذاران سازمانی خارج است. درحالی‌که تورم رکودی دیرپای کنونی، در عرصه‌های گوناگون زندگی اجتماعی بحران‌آفرینی می‌کند، ممکن است بحران صندوق‌ها که یکی از بحران‌های اساسی است و به‌تنهایی هم قابلیت ناچار ساختن گروه‌های آسیب‌دیده به کنش‌های اعتراضی مدنی و حتی خشونت‌آمیز را دارا است، واکنش عمومی به بحران‌های دیگر را تشدید کند و از واکنش‌های دیگر تأثیر بپذیرد. در واقع، تا آنجایی که این مقاله می‌تواند الهام‌بخش باشد، سیاست‌گذاری‌های اقتصادی چند دهه اخیر، در صورت تداوم، دست‌کم در عرصه فعالیت‌های صندوق‌های بیمه‌ای و خانوارهای متأثر، از لحاظ واکنش جامعه چیزی جز نارضایتی، و از لحاظ سطح رفاه چیزی جز تعمیق آسیب‌های اجتماعی گوناگون تولید نخواهد کرد. افزون بر این، منابع درون‌سازمانی نیز غالباً صرف سرمایه‌گذاری‌های غیراقتصادی شده است. به معنای آنکه بسیاری از سرمایه‌گذاری‌هایی که در شستا صورت می‌گیرد زیان‌ده بوده و موجب اتلاف سرمایه می‌شوند. این امر نارضایتی کارکنان، بازنشستگان و بیمه‌پردازان را در پی داشته است و چنان‌که برخی کنشگران این حوزه نیز بیان می‌دارند، سرمایه‌گذاری‌های غیراقتصادی نیز نتیجه بعضی از سیاست‌گذاری‌های دولت، مانند مداخله در امور اداری سازمان، تحمیل شیوه بازپرداخت بدهی‌های دولت، عدم تنظیم‌گری فعالیت‌های اقتصادی شرکت‌ها و دامن زدن به فساد اداری بوده است. لزوم بازنگری

اساسی در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی دولت، نتیجه آشکاری است که از این بحث می‌توان گرفت. یکی از موارد بسیار مهم دیگر، کاهش نسبت پشتیبانی است؛ نسبت پشتیبانی در سازمان تأمین اجتماعی از حدود ۲۰ در سال ۵۷ به حدود ۴,۲ در سال ۱۴۰۰ رسیده است که نشان از چالش جدی در منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی دارد. بهبود این نسبت، تا حد اندکی در گرو بهبود بعضی سازوکارهای درون‌سازمانی (مانند کاستن از فرار بیمه‌ای، ترویج بیمه خویش‌فرمایی) و تا حد زیادی وابسته به روندهای جمعیتی و اشتغال است. سیاست‌گذاری‌های کلان مربوط به این دو عامل که با هم مرتبط هستند، در مسیری آسیب‌زا و با پارادکس‌های بنیادین پیش‌رفته‌اند، برای نمونه درحالی‌که نرخ بیکاری بالا و فزاینده است، و قدرت خرید رو به کاهش شدید است، و ایجاد شغل‌های جدید امری رؤیایی می‌نماید، سیاست افزایش جمعیت پیش گرفته شده است که حتی در صورت پذیرش اجتماعی و تغییر محسوس هرم جمعیتی کشور، در بازه زمانی بلندمدت - اگر صندوق تأمین اجتماعی تا آن زمان تاب بیاورد - به افزایش بیمه‌پردازی منجر نخواهد شد. به‌طور کلی به نظر نمی‌رسد که سیاست‌گذاری‌های کلان کشور، در مسیر رفع بحران صندوق‌های بازنشستگی باشند.

ضعف کارشناسی و تخصص‌گرایی؛ چنانکه کنشگران میدان شاهد و درگیر فرایندهای مرتبط بوده‌اند، ضعف کارشناسی و به‌حاشیه‌رفتن متخصصان، در سه حوزه به بحران صندوق‌ها دامن زده است: حوزه‌های بیمه‌ای، سرمایه‌گذاری و سیاست‌گذاری. هم نمایندگان کارگری و هم نمایندگان کارفرمایی بر این تأکید دارند که در حوزه بیمه‌ای، صندوق در رصد فرصت‌های درآمدزایی دچار تاری دید و ضعف سنجش و ارزیابی است. در حوزه اقتصادی، سرمایه‌گذاری‌ها بهینه نیستند و راه‌حل‌های انتخاب‌شده حاصل از تعامل تصمیم‌گیران و کارشناسان برون‌سازمانی (در دولت و مجلس) و درون‌سازمانی (در معاونت‌های اقتصادی و بیمه‌ای و رؤس سازمان)، مانند تهاثر شرکت‌ها، دارایی‌های کم‌ارزشی را به سازمان منتقل کرده و به زیان سازمان بوده است. البته که در این تعامل، توازن قدرت وجود نداشته است، پس حتی اثربخشی بهبود وضعیت کارشناسی در این حوزه، منوط به دموکراتیک‌تر شدن تعاملات سازمان با مراکز قدرت است؛ به بیانی جامعه‌شناختی، این سیگنال معنادار و مشخصی است که بخشی از جامعه مدنی خطاب به جامعه سیاسی مطرح ساخته‌اند، همچنین امروز هشداروارگی بیشتر همین خواسته را در اعتراضات خیابانی بازنشستگان شاهدیم. در حوزه سیاست‌گذاری که برون‌سازمانی است، کنشگران چنین می‌پندارند که طرح‌ها و برنامه‌های بیمه‌ای دولت و مجلس به‌درستی هدف‌گذاری و امکان‌سنجی نمی‌شوند و تعهدات جدیدی به سازمان تحمیل می‌کند و بررسی‌های عینی پیامدهای آسیب‌زای این روند نیز برداشت این ذینفعان را تصدیق می‌کند که سیاست‌گذاران کشور یکی از مهم‌ترین برسانندگان بحران صندوق‌های بیمه‌ای هستند. انسجام و همبستگی میان سیاست‌گذاری‌های دولت و مجلس با نظام بیمه اجتماعی آن قدر ضعیف ارزیابی می‌شود که گویی هدف‌گذاری طرح‌ها و برنامه‌های بیمه‌ای تحمیلی به سازمان، بیشتر به منافع گروه‌های طراح و برنامه‌ریز در مجلس وابسته است، تا به خدمت‌رسانی بیمه‌ای که اصول و قواعد خودش را دارد.

مورد دیگر، مقوله **سازمان به مثابه حیات خلوت دولت‌ها** است که به معنای تسلط دولت یا دولتی شدن سازمان است؛ کنشگران این حوزه در مقام متخصصان بیمه‌های اجتماعی آگاه بودند که تقویت سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی به‌عنوان یکی از الزامات اساسی حکمرانی خوب از اهداف راهبردی سازمان بین‌المللی کار به شمار می‌آیند و با این حال در ایران طی دهه‌های اخیر، تحقق این اصل اساسی با نارسایی‌ها و دشواری‌هایی همراه بوده و به تدریج دولت به‌عنوان یکی از کنشگران، نقش برجسته‌تری در مدیریت سازمان تأمین اجتماعی ایفا کرده است. دولتی‌شدن سازمان تأمین اجتماعی بحران‌ساز است، زیرا این امر با فلسفه بیمه‌های اجتماعی ناسازگار است و به معنای کم‌رنگ کردن نقش ذینفعان است، به همین سبب آنان تا این اندازه بدان حساسیت نشان می‌دهند. آنها جای خالی خود را در سیاست‌گذاری بیمه‌های اجتماعی و مدیریت سازمان‌های بیمه‌گر احساس می‌کنند و می‌دانند که

شرایط دیرپایی همچون ساختار غیرپاسخگو و فقدان شفافیت عملکردی در سازمان تأمین اجتماعی پیامد همین خلأ است. همچنین ضعف نظارت و بازرسی به معنای فقدان سیاست‌گذار واحد و نبود نهاد ناظر بر بیمه‌های اجتماعی یکی دیگر از عوامل بحران شدن صندوق‌ها است، جاییگاهی که این کنش‌گران انتظار و مطالبه قانونی و اصولی حضور در آن را دارند. در بیمه‌های تجاری، بیمه مرکزی ایران این نقش را برعهده دارد. در بیمه‌های اجتماعی که بخش وسیع‌تری از جامعه را تحت پوشش قرار می‌دهند، تقریباً نظارتی وجود ندارد. وجود تعهدات بلندمدت، جمعیت بالای بیمه‌شدگان، ضرورت ارزش‌گذاری دارایی‌ها و غیره از جمله مواردی است که اهمیت نهاد ناظر در بیمه‌های اجتماعی را برجسته می‌کند. از طرفی ضعف در مدیریت و اجرا، بوروکراسی ناکارآمد و سوءاستفاده از مقررات نیز همواره وجود داشته است.

کاهش و تخریب اعتماد به سازمان نیز که شامل ضعف اطلاع‌رسانی و گفتگو و فقدان یا ضعف نقش ذی‌نفعان می‌شود از مهم‌ترین برساننده‌های بحران معرفی شده است.

علی‌رغم تمامی این مسائل و مشکلات، باید گفت هرگونه تغییر در نظام بازنشستگی، از نوع بازتوزیعی است که برندگان و بازندگان دارد و از این‌رو، مسئله‌ای اختلاف‌برانگیز است؛ بنابراین موفقیت در اعمال اصلاحات منوط به گفتگو و توافق شرکای اجتماعی و ذی‌نفعان صندوق‌های بازنشستگی است. این موضوع، سرنوشت اصلاحات آینده را تعیین خواهد کرد؛ چراکه درهرحال پذیرش یا رد اصلاحات توسط بازیگران حوزه نظام بازنشستگی تعیین می‌شود و تحمیل اجباری سیاست‌گذاری‌هایی که منطبق برخی از آنها را در این مقاله شرح دادیم، به نقض غرض و افزایش بحران منجر خواهد شد. درواقع ساختارهای مشارکت اجتماعی شامل گفتگوهای عمیق بین اتحادیه‌های کارگری، انجمن‌های کارفرمایی و دولت است که پیش‌نیاز آن در ایران، در وهله اول، زمینه‌سازی برای اتحادیه‌ای شدن واقعی و بازنمایی مطالبات کارگران از سوی نمایندگان حقیقی آنان است، زیرا توجه به منافع تمام ذی‌نفعان در یک سیاست، در تحقق همبستگی اجتماعی امری اساسی است. چنانچه دولت نتواند به این مسئله توجه کند و به‌درستی برای آن چاره‌اندیشی نکند، اعتماد مردم نسبت به سیاست‌های دولت از دست خواهد رفت و پیاده‌سازی اصلاحات مشابه و حتی سیاست‌های دیگر نیز دشوار خواهد شد.

منابع

- آمباخچیر، کیت پی (۱۴۰۰). آینده مدیریت نظام‌های بازنشستگی، رویکردی جامع به طراحی، حکمرانی و سرمایه‌گذاری، ترجمه وحید میره‌بیگی، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
- بلاگ، نیلز و یان کویست (۱۳۷۹). تأمین اجتماعی در اروپا: توسعه یا تعطیل؟، ترجمه هرمز همایون‌پور، چاپ اول، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- دیتتینیانو، بئاتریس (۱۳۸۰). بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی، ترجمه ایرج علی‌آبادی، تهران: انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- فلیک، اووه (۱۳۹۰). درآمدی بر روش تحقیق کیفی، ترجمه: هادی جلیلی، نشر نی.
- گیدنز، آتونی (۱۳۸۴)، مسائل محوری در نظریه اجتماعی: کنش، ساختار و تناقض و تحلیل اجتماعی، ترجمه محمد رضایی، تهران: سعاد
- مبلغ، فروغ سادات و میره‌بیگی، وحید (۱۳۹۷). تحلیل نگرش تشکلهای کارگری و کارفرمایی در خصوص اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی، گزارش کارشناسی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- محمدپور، احمد و همکاران. (۱۳۹۱). «ارزیابی کیفی عملکرد سازمان‌های بهزیستی و کمیته امداد در کاهش فقر زنان سرپرست خانوار شهر ساری». رفاه اجتماعی. ۴۶ (۱۲)، صص ۳۱۹-۳۵۲.

- محمدپور، احمد (۱۳۸۹). ضد روش (منطق و طرح در روش‌شناسی کیفی). جلد اول. تهران: جامعه‌شناسان.
- Kalisch, D, Tetsuya, A. and Buchele, L. (1998). Social and Health Policies in OECD Countries: A Survey of Current Programmes and Resent Development Labour Market and Social Policy Occasional Paper 33, Paris, OECD.
- Taylor-gooby, p. (1994). Postmodernism and Social Policy: A Great leap back- wards?, Journal of Social Policy, 23/3, pp. 385-404.
- Virginia Braun and Victoria Clarke (2006): Using thematic analysis in psychology, Qualitative Research in Psychology, 3:2, 77-101.

