

# بحران خاموش معافیت‌ها در تأمین اجتماعی

معافیت‌های گسترده‌ای که با هدف حمایت از اقشار آسیب‌پذیر طراحی شده بود، حالا به بزرگ‌ترین بحران مالی تأمین اجتماعی تبدیل شده است

در کارگاه‌های پرهیاهوی تهران، جایی که صدای دستگاه‌ها با گفت‌وگوی کارگران درهم آمیخته، تحولی آرام اما عمیق در جریان است. برای میلیون‌ها ایرانی، بیمه تأمین اجتماعی چیزی بیش از یک مزیت شغلی است؛ این بیمه، شبکه‌ای حیاتی برای امنیت شغلی، دسترسی به خدمات درمانی و اطمینان از آینده‌ای پایدار در دوران بازنشستگی است. با این حال، زیر این ظاهر آرام، بحرانی در حال شکل‌گیری است: نظام معافیت‌های بیمه‌ای که برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر طراحی شده، به دلیل گسترده‌گی و بار مالی سنگین، دولت و سازمان تأمین اجتماعی را تحت فشار قرار داده است. با تکیه ۵۰ میلیون نفر به خدمات این سازمان، اصلاح این نظام—که در برنامه هفتم توسعه هدف‌گذاری شده—نه تنها یک ضرورت مالی، بلکه آزمونی برای تعهد ایران به عدالت اجتماعی است. این گزارش، چالش‌ها، اصلاحات و آینده این نظام را بررسی می‌کند.

#### معافیت‌های بیمه‌ای: شمشیری دولبه

بیمه تأمین اجتماعی در ایران، فراتر از یک الزام قانونی، به یکی از اولویت‌های اصلی کارگران در انتخاب شغل تبدیل شده است. در آگهی‌های استخدام، کارفرمایان اغلب پوشش بیمه‌ای را به‌عنوان مشوقی کلیدی برجسته می‌کنند، حتی با وجود اینکه قانون کار، بیمه کردن نیروی کار را اجباری کرده است. اما این الزام قانونی با واقعیت‌های پیچیده بازار کار بر خورد می‌کند. معافیت‌های بیمه‌ای که به گروه‌های خاصی مانند زنان خانه‌دار، دانشجویان، قالیبافان، کارگران ساختمانی، صیادان و زنبورداران اعطا می‌شود، به کارفرمایان اجازه می‌دهد با حمایت مالی دولت، بخش کمتری از حق بیمه را بپردازند. این سیاست، اگرچه با هدف حمایت از اقشار کم‌درآمد طراحی شده، به دلیل گسترده‌گی و عدم نظارت کافی، به چالشی بزرگ تبدیل شده است. طبق آمار، حدود ۵۰ میلیون نفر تحت پوشش خدمات سازمان تأمین اجتماعی هستند. از این تعداد، ۲۶ گروه شغلی خاص از معافیت‌های بیمه‌ای بهره‌مند می‌شوند، به گونه‌ای که دولت تا ۲۰ درصد از کل ۳۰ درصد حق بیمه را برای این گروه‌ها پرداخت می‌کند. این تعهد، بار مالی سنگینی بر دوش دولت گذاشته است. سیدمهران جمالیان، رئیس شعبه ۲۳ تأمین اجتماعی تهران، در گفت‌وگو با آتی‌نو توضیح می‌دهد: «نا توانی دولت‌ها در پرداخت کامل سهم حق بیمه، منجر به انباشت مطالبات سازمان تأمین اجتماعی شده است.» این بدهی‌ها، همراه با فشار برای ارائه خدمات بدون وقفه، سازمان را در تنگنای مالی قرار داده و نیاز به بازنگری اساسی در این نظام را برجسته کرده است.

این معافیت‌ها، اگرچه در تئوری برای حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر طراحی شده‌اند، در عمل مشکلاتی ایجاد کرده‌اند. بسیاری از کارگاه‌ها با ارائه مدارک حداقلی، از این معافیت‌ها بهره‌مند شده‌اند، بدون اینکه واقعاً واجد شرایط باشند. جمالیان می‌افزاید: «در دو سال اخیر، الزام به ارائه مدارک معتبر برای اثبات تولیدی بودن کارگاه‌ها، تا حدی این مشکل را کاهش داده است.» با این حال، گسترده‌گی گروه‌های مشمول و عدم نظارت کافی، همچنان مانع از توزیع عادلانه منابع می‌شود.

#### محدودیت‌های قانونی برای توزیع عادلانه

برنامه هفتم توسعه، که از سال ۱۴۰۴ اجرایی شده، رویکردی جدید برای مدیریت معافیت‌های بیمه‌ای معرفی

کرده است. این برنامه، با هدف کاهش فشار مالی بر دولت و ساماندهی تعهدات آن، معافیت‌های بیمه‌ای را محدود کرده است. بر اساس قانون جدید، دولت تنها هزینه بیمه سهم کارفرما را برای حقوق پایه (حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار) و تا سقف ۵ کارگر در کارگاه‌های مشمول پرداخت می‌کند. این تغییر، اگرچه گامی به سوی پایداری مالی است، پرسش‌هایی درباره تأثیر آن بر کارگران و کارفرمایان مطرح کرده است. مصطفی سالاری، مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی، در نشست در خرداد ۱۴۰۴ با اتاق تعاون ایران تأکید کرد: «محدودیت‌های برنامه هفتم برای پایدارسازی منابع سازمان و توزیع عادلانه یارانه‌های بیمه‌ای ضروری است.» او افزود که تعیین دقیق تعداد مشمولان معافیت‌های بیمه‌ای، از سوءاستفاده جلوگیری می‌کند. اما این اصلاحات بدون چالش نیست.

جمالیان معتقد است که بازنگری اساسی در قوانین معافیت‌های بیمه‌ای لازم است تا از تحمیل بار مالی غیرضروری به سازمان جلوگیری شود. او می‌گوید: «اجرائی کردن این ساماندهی چالش‌هایی خواهد داشت، اما در نهایت به توزیع هوشمند و عادلانه منابع منجر خواهد شد.» یکی از چالش‌های اصلی، شناسایی کارگاه‌هایی است که واقعاً واجد شرایط معافیت هستند. در گذشته، بسیاری از کارگاه‌ها با ارائه مدارک ناکافی، از این مزایا بهره‌مند می‌شدند. اما قوانین جدید، الزام به ارائه جواز کسب و پرانه معتبر را اجباری کرده است. این تغییر، اگرچه مشکلات را تا حدی کاهش داده، همچنان نیازمند نظارت دقیق‌تر است تا از سوءاستفاده جلوگیری شود.

#### چالش بازرسی و فرار بیمه‌ای

یکی از موانع اصلی در اجرای معافیت‌های بیمه‌ای، پدیده فرار بیمه‌ای است. برخی کارفرمایان، حتی با بهره‌مندی از معافیت‌ها، دستمزد واقعی کارگران را گزارش نمی‌دهند یا لیست‌های غیرواقعی به سازمان ارائه می‌کنند. این مشکل با تغییر ماهیت برخی کارگاه‌ها—از تولیدی به خدماتی یا تجاری—تشدید می‌شود. کارگاه‌هایی که از حالت تولیدی خارج می‌شوند، طبق قانون دیگر مشمول معافیت‌های بیمه‌ای نیستند، اما شناسایی این تغییرات نیازمند بازرسی‌های دقیق است.



جمالیان توضیح می‌دهد: «بازرسی‌های کارگاهی برای تأیید صحت اشتغال افراد در کارگاه‌های مشمول معافیت، یکی از چالش‌های اصلی شعب تأمین اجتماعی است.» او می‌افزاید: «برخی کارگاه‌ها ممکن است در زمان دریافت مجوز، تولیدی باشند، اما بعداً فعالیت خود را تغییر دهند. این موضوع نیازمند بازنگری اساسی در قوانین و تقویت سیستم‌های بازرسی است.» بدون این اصلاحات، امکان سوءاستفاده از معافیت‌ها و کاهش منابع سازمان همچنان وجود خواهد داشت. بازرسی‌های کارگاهی، علاوه بر شناسایی تغییرات در ماهیت کارگاه‌ها، باید صحت اشتغال افراد در لیست‌های ارسالی به سازمان را تأیید کنند. در برخی موارد، کارگاه‌ها افرادی را در لیست بیمه گزارش می‌کنند که در عمل در آن کارگاه مشغول به کار نیستند. این تخلفات، نه تنها منابع سازمان را هدر می‌دهند، بلکه عدالت در توزیع یارانه‌های بیمه‌ای را نیز مختل می‌کنند.

#### بیست گانه تحولی و شفافیت

سازمان تأمین اجتماعی، در پاسخ به این چالش‌ها، طرحی تحت عنوان «بیست گانه تحولی» را معرفی کرده که یکی از زیرپروژه‌های آن، «ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای» است. این طرح، با همکاری سازمان برنامه‌بودجه و دستگاه‌های تخصصی مرتبط با هر صنف، به دنبال پالایش معافیت‌های بیمه‌ای و تخصیص منابع به گروه‌های واجد شرایط است. هدف اصلی این پروژه، افزایش شفافیت و عدالت در توزیع یارانه‌های بیمه‌ای است.

این طرح، نه تنها به دنبال کاهش هزینه‌های دولت است، بلکه می‌خواهد اطمینان حاصل کند حمایت‌های بیمه‌ای به کسانی برسد که واقعاً به آن نیاز دارند. برای مثال، کارگاه‌هایی که فعالیت مستمر و سودآور دارند، ممکن است از شمول معافیت‌ها خارج شوند تا منابع به گروه‌های آسیب‌پذیرتر اختصاص یابد. این رویکرد، اگرچه منطقی است، نیازمند هماهنگی بین دستگاهی و نظارت دقیق است تا از اجرای ناقص جلوگیری شود.

جمالیان تأکید می‌کند: «ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای در قالب توافق سه‌جانبه با سازمان برنامه و دستگاه‌های تخصصی می‌تواند به بهبود شفافیت و تخصیص عادلانه منابع کمک کند.» این طرح، بخشی از تلاش گسترده‌تر

سازمان برای مدیریت تعهدات بلندمدت و کوتاه‌مدت خود است و می‌تواند الگویی برای اصلاحات مشابه در دیگر بخش‌های نظام بیمه‌ای باشد.

#### تعهدات دولت و خدمات بی‌وقفه سازمان

یکی از تضادهای نظام بیمه‌ای ایران، ارائه خدمات بی‌وقفه توسط سازمان تأمین اجتماعی به رغم عدم پرداخت کامل تعهدات از سوی نهاد دولت است. حتی با وجود انباشت بدهی‌های دولت به سازمان—که بخش عمده آن مربوط به معافیت‌های بیمه‌ای است—خدمات بیمه‌ای، درمانی و بازنشستگی به مشمولان ارائه می‌شود. جمالیان می‌گوید: «سازمان تأمین اجتماعی با وجود چالش‌های مالی، خدمات خود را به شاغلان مشمول معافیت‌ها قطع نکرده است.»

این تعهد سازمان، اگرچه نشان‌دهنده مسئولیت‌پذیری آن است، فشار مالی سنگینی را به همراه دارد. دولت‌ها در دهه‌های گذشته نتوانسته‌اند تعهدات خود را به‌صورت کامل و به‌موقع ایفا کنند، و این روند، انباشت بدهی‌های کلان را به دنبال داشته است. جمالیان توضیح می‌دهد: «دولت‌ها توان پرداخت همزمان ماهانه یا سالانه حجم بالای تعهدات مربوط به حق بیمه، به‌ویژه سهم معافیت‌های بیمه‌ای را نداشته‌اند.» این وضعیت، سازمان را مجبور کرده تا با وجود محدودیت منابع، خدمات خود را ادامه دهد.

این پارادوکس، پرسش‌هایی درباره پایداری بلندمدت نظام بیمه‌ای ایران مطرح می‌کند. آیا سازمان می‌تواند بدون اصلاحات ساختاری و حمایت مالی دولت، به ارائه خدمات ادامه دهد؟ پاسخ به این پرسش، نیازمند توازن بین حمایت از کارگران و کاهش فشار مالی بر دولت و سازمان است.

#### اصلاحات و آینده‌ای عادلانه‌تر

اصلاح معافیت‌های بیمه‌ای در ایران، گامی به سوی نظامی عادلانه‌تر و پایدارتر است، اما مسیری پرچالش پیش رو دارد. از یک سو، کارگران به بیمه تأمین اجتماعی به‌عنوان شبکه‌ای حیاتی برای امنیت شغلی خود وابسته‌اند. از سوی دیگر، دولت و سازمان تأمین اجتماعی با محدودیت‌های مالی و ضرورت توزیع عادلانه منابع مواجه‌اند. برنامه هفتم توسعه و طرح بیست گانه تحولی، ابزارهایی برای مواجهه با این چالش‌ها فراهم کرده‌اند، اما موفقیت آن‌ها به اجرای دقیق، نظارت مستمر و همکاری بین دستگاهی بستگی دارد. یکی از چالش‌های اصلی، ایجاد تعادل بین حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر و جلوگیری از سوءاستفاده از معافیت‌ها است. برای مثال، کارگاه‌هایی که دیگر تولیدی نیستند، باید از شمول معافیت‌ها خارج شوند، اما این فرایند نیازمند بازرسی‌های منظم و قوانین شفاف است. علاوه بر این، دولت باید راه‌هایی برای تأمین مالی تعهدات خود پیدا کند؛ بدون اینکه فشار اضافی بر بودجه عمومی وارد شود.

پرسش اصلی این است: آیا ایران می‌تواند توازنی بین حمایت از کارگران و پایداری مالی نظام بیمه‌ای خود برقرار کند؟ پاسخ به این پرسش، نه تنها آینده ۵۰ میلیون بیمه‌شده را شکل خواهد داد، بلکه نشان‌دهنده توانایی کشور در مدیریت یکی از پیچیده‌ترین چالش‌های اجتماعی خود خواهد بود. در کارگاه‌های تهران و فراتر از آن، کارگران و کارفرمایان منتظرند تا ببینند این تحول چگونه زندگی آن‌ها را تحت تأثیر قرار خواهد داد. آیا این اصلاحات می‌تواند وعده عدالت و پایداری را محقق کند، یا صرفاً به پیچیدگی‌های موجود خواهد افزود؟ زمان پاسخ این پرسش را روشن خواهد کرد.

## تأمین



یادداشت

O P I N I O N



علی دهقان کیا

رییس کانون کارگران بازنشسته تأمین اجتماعی تهران

### بار تعهدات بدون

#### منبع بر دوش

### تأمین اجتماعی

در سال‌های گذشته، تصویب و اجرای برخی قوانین و مقررات بدون پیش‌بینی منابع مالی مشخص، به یکی از چالش‌های مزمن سازمان تأمین اجتماعی تبدیل شده است. این سازمان به نایار اجرای ۲۶ مورد از این مصوبات را بر عهده گرفته و به‌رغم نبود منابع پایدار، تعهدات بلندمدت گسترده‌ای در قبال بیمه‌شدگان، بازنشستگان و مستمری‌بگیران اجرا می‌کند؛ تعهداتی که ریشه در تصمیم‌گیری‌هایی دارد که در ادوار مختلف مجلس و دولت اتخاذ شده‌اند؛ بی‌آنکه الزامات مالی آن‌ها لحاظ شده باشد.

بخش قابل توجهی از این قوانین، سازمان را مکلف به ارائه خدمات به گروه‌هایی کرده است که یا از پرداخت حق بیمه معاف شده‌اند، یا سهم بیمه آن‌ها باید توسط دولت پرداخت شود. برای نمونه، کارگاه‌های زیر پنج نفر کارگر، مشمول معافیت از حق بیمه هستند، اما سهم کارفرمای بیمه‌شان باید از سوی دولت تأمین شود. همین‌طور در بخش‌هایی مانند بیمه قالیبافان نیز بار مالی ناشی از معافیت کارفرما، به تأمین اجتماعی تحمیل شده است.

یکی دیگر از نمونه‌های بارز این وضعیت، سهم سه‌درصدی سرانه بیمه‌شدگان است که طبق قانون باید توسط دولت پرداخت شود. اما دولت‌های مختلف، به دلایل گوناگون، توان یا اراده‌ای برای تأمین این سهم نداشته‌اند. انباشت این بدهی‌ها در کنار الزام قانونی سازمان به ارائه خدمات مستمر، به‌ویژه در بخش درمان، فشار قابل توجهی بر منابع تأمین اجتماعی وارد کرده است.

طبق ساختار قانونی، منابع و مصارف تأمین اجتماعی باید با هم همرستا باشند و این سازمان نیز بر اساس همین منطق طراحی شده است. اما در عمل، قوانین تحمیلی و بدهی‌های انباشته‌شده دولت، این توازن را به هم زده‌اند. این وضعیت نه تنها ارائه خدمات به بازنشستگان و بیمه‌شدگان را با خطر مواجه می‌کند، بلکه توان این نهاد عمومی را برای ایفای نقش آینده‌نگرانه‌اش به‌عنوان صندوق بیمه‌ای بین‌نسلی کاهش می‌دهد. برآوردها نشان می‌دهد که تعهدات ماهانه سازمان برای پرداخت مستمری‌ها و تأمین خدمات بیمه‌ای و درمانی، به حدود ۹۰ هزار میلیارد تومان رسیده است. در چنین شرایطی، ادامه روند تصویب تعهدات جدید بدون تأمین منابع، نه تنها غیرمسئولانه بلکه مخاطره‌آمیز است.

بر همین اساس، بندهای ۳ و ۴ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، بر عدم ایجاد بدهی جدید برای صندوق‌ها توسط دولت تأکید می‌کنند؛ رویکردی که اگر به‌درستی اجرا شود، می‌تواند مانع تکرار مسیرهای پرهزینه گذشته شود. سازمان تأمین اجتماعی برای تحقق تعهدات خود، متکی بر دو منبع اصلی است: حق بیمه‌های وصولی و سود سرمایه‌گذاری‌ها. اما اوقتی بخش بزرگی از این منابع صرف جبران تعهداتی شود که تأمین مالی آن‌ها پیش‌بینی نشده، این منابع دیگر نمی‌توانند پشتوانه‌ای برای توسعه خدمات و اصلاح ساختار باشند.

برای عبور از این بحران ساختاری، اصلاح قوانین و حذف یا تعدیل تعهدات تحمیلی، به همراه پیگیری مطالبات انباشته‌شده از دولت، ضروری است. مهم‌تر از همه، پرهیز از تصویب قوانین جدید فاقد منابع مشخص می‌تواند نخستین گام در جهت پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی باشد. در غیر این صورت، اعتماد عمومی به این نهاد بیمه‌گر و توان پاسخگویی آن در آینده‌ای نه‌چندان دور با چالش‌های جدی مواجه خواهد شد.