بحران خاموش معافیت‌ها در تأمین اجتماعی

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

مهناز بیرانوند
روزنامه نگار

در کارگاه‌های پرهیاهوی تهران، جایی که صدای دستگاه‌ها با گفت‌وگوی کارگران درهم‌آمیخته، تحولی آرام اما عمیق در جریان است. برای میلیون‌ها ایرانی، بیمه تأمین اجتماعی چیزی بیش از یک مزیت شغلی محسوب می‌شود. 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 شکل گیری است: نظام معافیت‌های بیمه‌ای که برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر طراحی شده، به‌دلیل گستردگی 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 هدف گذاری شده—نه‌تنها یک ضرورت مالی، بلکه آزمونی برای تعهد ایران به عدالت اجتماعی است.

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 برخورد 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، اما به دلیل گستردگی و عدم نظارت کافی، به چالشی بزرگ تبدیل شده است. طبق آمار، حدود ۵۰ میلیون نفر تحت پوشش خدمات سازمان تأمین اجتماعی قرار دارند. 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. سید مهران جمالیان، رئیس شعبه ۲۳ تأمین اجتماعی تهران، در گفت‌وگو با آتیه‌نو توضیح می‌دهد: «ناتوانی 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، گستردگی 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 شد، رویکردی جدید برای مدیریت معافیت‌های بیمه‌ای معرفی کرد. 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 برای حقوق پایه (حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار) و تا سقف ۵ کارگر را در کارگاه‌های مشمول پرداخت می‌کند. این تغییر، اگرچه گامی به سوی پایداری مالی محسوب می‌شود، اما پرسش‌هایی درباره تأثیر آن بر کارگران و کارفرمایان نیز مطرح کرده است.

مصطفی سالاری، مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی، در نشستی با اتاق تعاون ایران در خرداد ماه امسال 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. با این حال، جمالیان معتقد است که بازنگری اساسی در قوانین معافیت‌های بیمه‌ای لازم است تا از تحمیل بار مالی غیرضروری به سازمان جلوگیری شود. او می‌گوید: «اجرایی کردن این ساماندهی چالش‌هایی نیز به همراه خواهد داشت، اما در نهایت به توزیع هوشمند و عادلانه منابع منجر می‌شود.» 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 پروانه معتبر را اجباری کرده است. این تغییر، اگرچه مشکلات را تا حدی کاهش داده، اما همچنان نیازمند نظارت دقیق‌تر است تا از سوءاستفاده نیز 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 می‌دهند. 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 در این باره 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 بعدها 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، نه‌تنها 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 برنامه و بودجه و دستگاه‌های تخصصی مرتبط با هر صنف، به‌دنبال 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، نه‌تنها به‌دنبال 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، اما نیازمند هماهنگی بین‌دستگاهی و نظارت دقیق است تا از اجرای ناقص آن 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 محسوب شود.

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 می گوید: «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، اما 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، همچنان به ارائه خدمات خود 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 یک‌سو، 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 مواجهند. 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 بین‌دستگاهی بستگی دارد. یکی از چالش‌های اصلی، ایجاد تعادل بین حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر و جلوگیری از سوءاستفاده از معافیت‌ها 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، نه‌تنها 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.

> **معافیت‌های بیمه‌ای از ابزار حمایتی به بحران مالی تبدیل شده و سازمان تأمین اجتماعی با اصلاحات پیش‌بینی شده در برنامه هفتم و طرح بیست گانه تحولی به دنبال توزیع عادلانه منابع است**

یادداشت
OPINION

نرگس اکبرپور روشن
عضو هیأت علمی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

ضرورت تناسب سن و بازنشستگی

افزایش سن امید به زندگی، که یکی از نشانه‌های پیشرفت در بهداشت و توسعه اجتماعی محسوب می‌شود، اکنون به یکی از محورهای اصلی اصلاحات بیمه‌ای در کشور بدل شده است. در بیشتر نظام‌های بازنشستگی دنیا، رابطه‌ای منطقی میان سن بازنشستگی و امید به زندگی وجود دارد؛ بدین معنا که هرچه جامعه‌ای سالم‌تر و طول عمر در آن بیشتر شود، افراد نیز مدت بیشتری در بازار کار باقی می‌مانند. در ایران، اما این رابطه هنوز به رسمیت شناخته نشده و نتیجه آن، ناترازی فزاینده در صندوق‌های بازنشستگی و تشدید فشارهای مالی بر منابع عمومی است.

در واقع، بازنشستگی پیش از موعد که زمانی به عنوان راهکاری موقتی برای کاستن از بار بیکاری یا تخفیف مشقت برخی مشاغل به کار گرفته می‌شد، اما اکنون به یک قاعده نانوشته در بخش‌هایی از بازار کار تبدیل شده است. مشاغل سخت و زیان‌آور، بدون ارزیابی دقیق، به گروه‌های متعددی تعمیم داده شده‌اند و طبقه‌بندی شغلی به درستی اجرا نمی‌شود. در نبود نظامی منسجم برای ارزیابی شرایط واقعی شغلی، مسیر خروج زودهنگام از بازار کار باز می‌ماند؛ بی‌آنکه همخوانی‌ای با سن امید به زندگی داشته باشد. همین امر اکنون موجب گسترش فشار بر صندوق‌های بیمه‌گر شده است. با وجود هشدارهای مکرر کارشناسان، اصلاحات ساختاری در صندوق‌های بازنشستگی هنوز به مرحله اجرا نرسیده‌اند. قوانین موجود که در مواردی ناهمخوان و متناقض هستند، اجازه نمی‌دهند سن بازنشستگی به‌روز شود یا شرایطی برای ماندگاری طولانی‌تر نیروی کار فراهم شود. این بی‌عملی نه‌تنها ناترازی منابع و مصارف را تشدید کرده، بلکه قدرت خرید بازنشستگان را نیز به شدت کاهش داده است. از سوی دیگر، اجرای اصلاحات بیمه‌ای در چنین محیطی با مقاومت اجتماعی مواجه می‌شود؛ مگر آن‌که دولت بتواند بسترهای اقتصادی، از جمله ثبات تورمی و رشد اشتغال را فراهم کند تا افراد انگیزه کافی برای ماندن در بازار کار داشته باشند.

برنامه‌های توسعه‌ای اخیر، از جمله آنچه در برنامه هفتم توسعه آمده، به درستی به ضرورت بازنگری در سن بازنشستگی اشاره کرده‌اند؛ اما این بازنگری باید مبتنی بر اصل عدالت بین‌نسلی باشد. طبیعی است که نسل‌های جوان‌تر که فاصله بیشتری با سن بازنشستگی دارند، واکنش منفی کمتری نشان می‌دهند و فرصت کافی برای تطبیق با قوانین جدید خواهند داشت. در این میان، برنامه‌ریزی برای یکسان‌سازی سن بازنشستگی زنان و مردان نیز مطرح است؛ امری که هرچند حساسیت‌برانگیز است، اما با توجه به افزایش امید به زندگی در میان زنان، ناگزیر به نظر می‌رسد.

در نهایت، نباید از یاد برد رویکرد حمایتی به صندوق‌های بازنشستگی – که به جای دولت بر دوش این صندوق‌ها نهاده شده – نه‌تنها کارکرد اصلی این نهادها را تضعیف می‌کند، بلکه ریشه بسیاری از ناترازی‌ها و چالش‌های مدیریتی را نیز می‌بایست در همین سیاست‌گذاری‌ها جست‌وجو کرد.

سخن آخر این‌که تنها با تکیه بر اصول علمی، فاصله گرفتن از مماشات سیاسی و بازتعریف نقش دولت در حمایت‌های اجتماعی، می‌توان به پایداری واقعی صندوق‌های بیمه‌ای و رفاه پایدار برای نسل‌های آینده امیدوار بود.

چتر بیمه‌ای برای مرزنشینان

تفاهم‌نامه جدید وزارت رفاه با هدف گسترش چتر رفاه و امنیت اقتصادی ساکنان نوار مرزی کشور امضا شد

در مسیر تحقق عدالت اجتماعی و اجرای اصل ۲۹ قانون اساسی، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر گامی تازه در پوشش‌دهی بیمه‌ای برداشته است: افزایش چتر بیمه‌ای برای اعضای تعاونی‌های مرزنشین. این اقدام، با امضای تفاهم‌نامه‌ای میان معاونت امور تعاون وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی، از خرداد ۱۴۰۴ آغاز شده و هدف آن، ارتقای سطح رفاه و امنیت اقتصادی ساکنان نوار مرزی کشور است.

طبق این تفاهم‌نامه، اعضای تعاونی‌های مرزنشین می‌توانند از مزایای بیمه اجتماعی بهره‌مند شوند؛ امری که هم‌زمان با توسعه منابع پایدار برای صندوق، به معنای تحقق یکی از مهم‌ترین سیاست‌های دولت در حوزه حمایت اجتماعی است؛ به ویژه آنکه کشور ایران با داشتن حدود ۸۷۰۰ کیلومتر مرز زمینی و آبی با ۱۵ کشور، سومین کشور جهان از نظر گستردگی مرزهاست و جمعیتی قابل توجه در این مناطق زندگی می کنند. این جمعیت، که اغلب در شرایط سخت اقتصادی و جغرافیایی به سر می‌برند، حالا بیش از گذشته مورد توجه برنامه‌ریزان اجتماعی قرار گرفته‌اند.

یارانه دولت برای بیمه

طبق قوانین موجود، سازوکار حمایت دولت از مرزنشینان در قالب پرداخت ۷۰ درصد از حق بیمه طراحی شده است. این یارانه دولتی، مشمولانی را که عضو تعاونی‌های رسمی مرزنشین هستند، قادر می‌سازد با پرداخت تنها یک‌سوم از سهم حق بیمه، از خدمات بلندمدت بیمه‌ای بهره‌مند شوند. در شرایطی که شکاف بیمه‌ای در بسیاری از نواحی کشور مشهود است، این حمایت دولتی گامی بلند در جهت کاهش نابرابری و تقویت چتر بیمه‌ای تلقی می‌شود.

توسعه پوشش بیمه‌ای برای مناطق مرزی، نه‌تنها جنبه‌ای حمایتی دارد بلکه به‌نوعی سرمایه‌گذاری برای حفظ پایداری جمعیتی در نوارهای مرزی نیز محسوب می‌شود. تجربه نشان داده دسترسی به بیمه بازنشستگی، فوت، ازکارافتادگی و سایر خدمات اجتماعی، یکی از عوامل ماندگاری ساکنان در این مناطق است؛ آن‌هم در شرایطی که مرزنشینان اغلب با کمترین زیرساخت‌های رفاهی و بیشترین مخاطرات معیشتی زندگی می کنند.

دسترسی آسان به خدمات

در راستای تسهیل ارائه خدمات، صندوق بیمه اجتماعی اعلام کرد که اعضای جدید مشمول—از جمله مرزنشینان—می‌توانند به دو شیوه حضوری و غیرحضوری از خدمات استفاده کنند. هزار و ۶۰۰ کارگزاری فعال در سراسر کشور، زیرساخت این ارائه خدمات را شکل می‌دهند. به این ترتیب، ساکنان مناطق دوردست نیز بدون نیاز به سفرهای پرهزینه می‌توانند ثبت‌نام کرده یا خدمات مورد نیاز را دریافت کنند.

این اقدام، بخشی از برنامه جامع صندوق برای توسعه کمّی و کیفی خدمات است. در حال حاضر گروه‌های متنوعی شامل کشاورزان، زنان سرپرست خانوار، مادران دارای فرزند سوم به بالا و رانندگان نیز تحت پوشش این صندوق هستند.

افزوده شدن اعضای تعاونی‌های مرزنشین به این جمع، نه‌تنها گستره پوشش را افزایش می‌دهد، بلکه به بهبود نسبت بیمه‌پردازان به مستمری‌بگیران یا همان ضریب پشتیبانی نیز کمک خواهد کرد.