

# هر سطر، یک روایت

درباره لایحه اصلاح نظام تأمین اجتماعی و ایجاد نظام جدید تأمین اجتماعی

نویسنده: شهاب‌الدین فولادی مقدم



卷之三

دبیرخانه هیئت امنای  
سازمان تأمین اجتماعی  
و صندوق های تابعه



---

## هر سطر، یک روایت: درباره لایحه اصلاح نظام تأمین اجتماعی و ایجاد نظام جدید تأمین اجتماعی

نویسنده شهاب فولادی کارشناس حوزه رفاه و تأمین اجتماعی

---

روابط عمومی و اطلاع رسانی دبیرخانه هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق های تابعه

بهار ۱۴۰۵

# فہرست

گفتہ اول ۲۱

روایت اول ۴۱

روایت دوم ۸۱

روایت سوم ۱۲۱

روایت چہارم ۱۶۱

روایت پنجم ۲۰۱

روایت ششم ۲۲۱

جمع بندی ۲۶۱

شهاب الدين فولادى مقدم



گفته اول



من اقتصاد خوانده‌ام و مدت کوتاهی است که در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی فعالیت می‌کنم. بیشتر از آنکه ادعای دانستن داشته باشم، می‌خوانم و یاد می‌گیرم. اما هرچه بیشتر با مسائل این حوزه مواجه شده‌ام، بیشتر به این نتیجه رسیده‌ام که تأمین اجتماعی را نمی‌توان فقط با اعداد، جداول و نسبت‌های مالی فهمید. پشت هر بند قانون، هر کسری بودجه و هر اصلاح پارامتریک، زندگی آدم‌هایی قرار دارد که رنج، ناامنی یا امیدشان به این نظام گره خورده است. شاید به همین دلیل است که فکر می‌کنم برای فهم مسئله تأمین اجتماعی، باید به سراغ روایت‌ها رفت، روایت آدم‌هایی که نقص‌ها و گره‌های این نظام را نه در گزارش‌ها، بلکه در زندگی روزمره خود تجربه می‌کنند. چندی پیش، لایحه «اصلاح قانون تأمین اجتماعی و ایجاد نظام جدید تأمین اجتماعی» که از سوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی پیشنهاد شده را می‌خواندم. این لایحه، همانند هر پیشنهاد اصلاحی دیگری، محل بحث و نقدهای فراوان بوده و طبیعی هم هست که درباره بسیاری از ابعاد آن بتوان پرسش‌ها و ملاحظات جدی داشت. اما با وجود همه این نقدها، در خلال مطالعه آن، مدام چهره‌ها، خاطره‌ها و تجربه‌هایی که در این سال‌ها شنیده بودم به ذهنم بازمی‌گشت. انگار هر سطر این لایحه، پاسخی بود به یک روایت، روایتی از اضطراب، بی‌ثباتی، تبعیض یا فرسودگی. آنچه در ادامه می‌آید، تلاشی است برای روایت بخشی از همین تجربه‌ها، روایت‌هایی کوچک از آدم‌های معمولی که شاید بتوانند مسئله اصلاح نظام تأمین اجتماعی را انسانی‌تر و ملموس‌تر نشان دهند.

بیمه بیکاری



روایت اول



«یاسر زیر سایه باریک ایستگاه اتوبوس ایستاده بود و با آستین خیسش عرق پیشانی را پاک می‌کرد. گوشی را برای چندمین بار روشن کرد، هیچ پیام جدیدی نبود. دو ماه از تعدیل نیرو گذشته بود و حالا برای دومین بار از شعبه تأمین اجتماعی برمی‌گشت، بدون نتیجه. کارمند پشت باجه فقط گفته بود «پرونده‌ات هنوز بررسی نشده.» یاسر



به خیابان خیره شد و با خودش فکر کرد اگر این هفته هم بیمه بیکاری برقرار نشود، اجاره خانه را چه کند.»

بیمه بیکاری قرار بود یکی از مهم‌ترین ابزارهای حمایت اجتماعی در برابر شوک‌های بازار کار باشد. منابع این صندوق از محل سه درصد حق بیمه‌ای تأمین می‌شود که کارفرما پرداخت می‌کند، اما مسئله از جایی آغاز شد که کسری مزمن صندوق‌های بازنشستگی باعث شد منابع بیمه بیکاری نیز عملاً صرف پوشش تعهدات بازنشستگی شود. در شرایط عادی این ناترازی کمتر دیده می‌شود، اما به محض وقوع بحران‌هایی مانند کرونا، رکود یا جنگ، ضعف ساختاری خود را نشان می‌دهد. تعداد متقاضیان ناگهان افزایش می‌یابد اما صندوق توان پاس‌خگویی ندارد. نتیجه آن است که فرآیند احراز بیکاری سخت‌تر، پرداخت‌ها محدودتر و دسترسی افراد به حمایت اجتماعی دشوارتر می‌شود، وضعیتی که فشار آن بیش از همه بر خانوارهای کم‌درآمد، جوانان و زنان سرپرست خانوار وارد می‌شود.

لایحه اصلاح نظام جدید تأمین اجتماعی تلاش می‌کند این گره ساختاری را باز کند. بر اساس این لایحه، صندوق بیمه بیکاری از ساختار بازنشستگی جدا شده و ذیل «سازمان ملی مهارت و اشتغال» اداره می‌شود تا منابع آن صرفاً برای حمایت از بیکاران و سیاست‌های بازار کار هزینه شود. همچنین تأمین مالی این بخش به جای اتکا به حق بیمه مستقیم، از طریق منابع مالیاتی انجام خواهد شد، تغییری که هم هزینه استخدام نیروی کار را برای

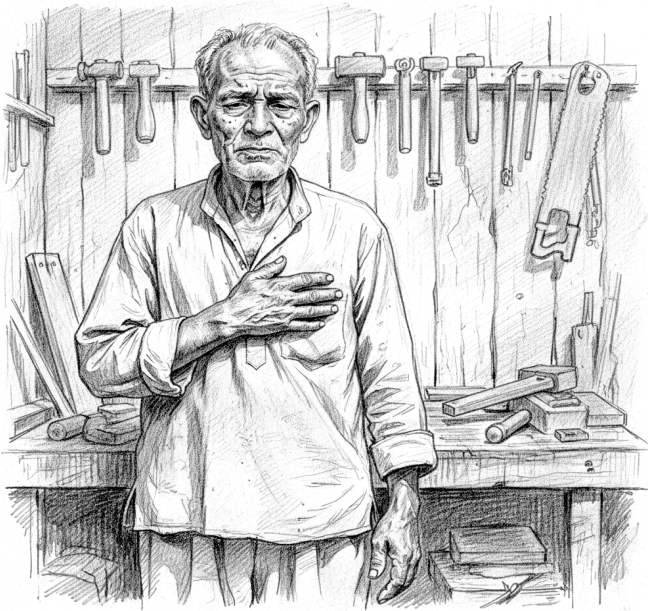


بنگاه‌ها کاهش می‌دهد و هم امکان پایداری بیشتر صندوق بیکاری را در دوره‌های بحران فراهم می‌کند. در چنین ساختاری، بیمه بیکاری دیگر نه یک صندوق فرسوده و کسری‌دار، بلکه بخشی از سیاست فعال اشتغال خواهد بود.

بیمه سلامت



روایت دوم



«سلمان همیشه می‌گفت مرد روستاست و به درد عادت دارد. صبح زود از خانه بیرون می‌رفت و شب، خسته و خاک‌آلود، به کارگاه کوچک برمی‌گشت. چند روزی بود که قلبش تیر می‌کشید، اما هر بار فقط دستش را روی سینه می‌گذاشت و می‌گفت «چیزی نیست.» آن شب سر سفره شام، سعی کرد برای بچه‌ها لبخند بزند، اما نفسش سنگین شده بود. چند دقیقه بعد، قلب سلمان ایستاد. نزدیک‌ترین درمانگاه چندین کیلومتر دورتر بود و آمبولانس دیر رسید. صبح فردا، روستا در سکوت بیدار شد.»



در ساختار فعلی تأمین اجتماعی، ۹ واحد درصد از حق بیمه پرداختی بیمه‌شدگان به حوزه درمان اختصاص دارد، اما در عمل بخش قابل توجهی از این منابع به دلیل کسری مزمن صندوق‌های بازنشستگی صرف پوشش تعهدات بازنشستگی می‌شود. نتیجه این وضعیت، تضعیف تدریجی خدمات درمانی است، چه از نظر کیفیت خدمات، چه دسترسی جغرافیایی و چه سطح پوشش بیمه‌ای. در چنین شرایطی، شکاف میان گروه‌های مختلف بیمه‌ای نیز افزایش یافته و نظام درمان کشور عملاً به چند «سفره درمانی» تقسیم شده است، گروهی دسترسی سریع‌تر و خدمات باکیفیت‌تر دارند و گروهی دیگر، مانند سلمان، حتی برای دسترسی به ابتدایی‌ترین خدمات درمانی با مشکل مواجه‌اند.

لایحه اصلاح نظام جدید تأمین اجتماعی تلاش می‌کند این گسست را ترمیم کند. بر اساس این لایحه، بیمه سلامت و بخش درمان سازمان تأمین اجتماعی در قالب یک صندوق واحد ادغام می‌شوند تا منابع درمانی کشور به صورت متمرکز و شفاف مدیریت شود. همچنین تأمین مالی بخش پایه درمان بیش از گذشته بر منابع مالیاتی متکی خواهد شد تا هزینه‌های درمانی از رقابت با تعهدات بازنشستگی جدا شود و منابع درمان صرفاً در حوزه سلامت هزینه گردد. هدف این تغییر، ایجاد دسترسی



برابرتر به خدمات پایه درمان برای همه شهروندان، کاهش تبعیض میان صندوق‌های بیمه‌ای و حرکت به سمت یک نظام سلامت یکپارچه است، نظامی که در آن محل زندگی، نوع شغل یا صندوق بیمه‌ای افراد، تعیین‌کننده حق آنان برای درمان نباشد.

ترکیب عوامل تولید

« روایت سوم



«عطیه هنوز مطمئن نبود سال جدید برایش چگونه شروع خواهد شد. کارفرما به او گفته بود از ابتدای سال به دنبال شغل دیگری باشد و قرارداد جدیدی در کار نخواهد بود. این دومین بار بود که اشتغال عطیه به دلیل جایگزینی ماشین‌آلات با نیروی انسانی از بین می‌رفت. او بیش از آنکه از کارفرما دلگیر باشد، از ماشین‌آلات دل‌چرکین شده بود، گویی ابزارها مقصر اصلی بودند. امروز حتی در خانه هم تلاش کرد به جای جاروبرقی، با دست جارو بزند، انگار می‌خواست از جهانی که او را کنار گذاشته فاصله بگیرد.»



در اقتصاد، بنگاه‌ها از نظر شدت استفاده از عوامل تولید یکسان نیستند، برخی «کاربر» هستند و برخی «سرمایه‌بر». به بیان دیگر، بعضی بنگاه‌ها برای تولید یک واحد محصول، نیروی کار بیشتری به کار می‌گیرند و برخی دیگر بیشتر به ماشین‌آلات و سرمایه متکی هستند. در سازوکار فعلی تأمین اجتماعی، پرداخت حق بیمه سهم کارفرما عملاً شبیه نوعی مالیات بر نیروی کار عمل می‌کند. این بدان معناست که بنگاه‌های کاربر، به واسطه تعداد بیشتر نیروی انسانی، بار مالی بیشتری از محل حق بیمه متحمل می‌شوند، در حالی که بنگاه‌های سرمایه‌بر با همان سطح تولید، هزینه کمتری در این بخش می‌پردازند. نتیجه این طراحی آن است که برای کارفرما، در بسیاری از موارد به صرفه‌تر می‌شود که به جای استخدام نیروی کار بیشتر، به سمت سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات حرکت کند، به‌ویژه وقتی امکان تأمین سرمایه از طریق نرخ‌های پایین بانکی وجود دارد. در عمل، این سازوکار به‌طور ناخواسته انگیزه جایگزینی سرمایه به جای کار را تقویت می‌کند و فضای رقابتی بنگاه‌های کاربر را محدود می‌سازد.

اما اگر ساختار تأمین مالی تغییر کند و سهم کارفرما به جای حق بیمه نیروی کار، از طریق نظام مالیاتی مبتنی بر سود اخذ شود، این تفاوت تا حد زیادی تعدیل خواهد شد. در نظام



مالیاتی، مبنای پرداخت سود بنگاه است نه ترکیب عوامل تولید، بنابراین تفاوتی میان بنگاه کاربر و سرمایه‌بر از حیث بار مستقیم بیمه‌ای ایجاد نمی‌شود. در چنین چارچوبی (که در لایحه اصلاح نظام بازنشستگی با حرکت به سمت تأمین مالی مبتنی بر مالیات دنبال می‌شود) ترکیب عوامل تولید به تدریج به نفع به‌کارگیری نیروی کار تا حدی تغییر می‌کند. به بیان ساده‌تر، استفاده از نیروی انسانی در مقایسه با سرمایه، کمتر دچار جریمه پنهان می‌شود و می‌تواند در بسیاری از فعالیت‌ها دوباره به گزینه‌ای رقابتی‌تر تبدیل شود.

مشاغل جدید

« روایت چهارم



«سبحان بعد از تعطیلی کارگاه، سه سال پیش با خرید یک پراید قسطی وارد اسنپ شد. اول فکر می‌کرد موقت است، چند ماه کار می‌کند تا دوباره اوضاع بهتر شود. اما ماه‌ها گذشت و رانندگی شد همه زندگی‌اش. تهران شهر خسته‌کننده‌ای برای رانندگی است. از صبح تا شب میان ترمز و بوق و دود، آدم کم‌کم عصبی می‌شود. چند هفته پیش، در بزرگراه نیایش، ماشین دیگری به او زد. تصادف سنگینی نبود، اما همان چند ثانیه کافی بود تا تا مدت‌ها دست‌هایش روی فرمان بلرزد. آن شب، در سکوت،



مسافری را تا غرب تهران می‌برد. مسافر هدفون در گوش داشت و بیرون را نگاه می‌کرد. سبحان فکر می‌کرد اگر یک روز تصادف بدی کند، اگر دیگر نتواند کار کند، چه چیزی برای خانواده‌اش می‌ماند؟ نه کارفرمایی دارد، نه قرارداد ثابتی، نه بیمه‌ای که خیال آدم را کمی راحت کند.»

بازار کار در سال‌های اخیر تغییر کرده است. بخشی از شغل‌های سنتی از بین رفته‌اند و در مقابل، شکل‌های جدیدی از اشتغال به وجود آمده‌اند، از رانندگان پلتفرم‌های حمل‌ونقل گرفته تا فریلنسرها، فروشندگان آنلاین و بسیاری از مشاغل خوداشتغال. اما نظام بیمه‌ای ایران هنوز بر همان الگوی قدیمی استوار است: کارگر، کارفرما و دولت. یعنی ساختاری که در آن، وجود یک کارفرمای رسمی شرط اصلی شکل‌گیری پوشش بیمه‌ای است. برای همین، هر جا کارفرما کم‌رنگ یا حذف شده، نظام بیمه‌ای هم دچار مشکل شده است. دولت گاهی تلاش کرده این خلأ را با منابع عمومی پر کند، همان‌طور که در بیمه کارگران ساختمانی، بخشی از منابع از محل عوارض شهرداری تأمین می‌شود. اما گسترش مشاغل پلتفرمی و اقتصاد غیررسمی، ابعاد مسئله را بسیار بزرگ‌تر کرده است. امروز میلیون‌ها نفر در اقتصاد ایران کار می‌کنند بی‌آنکه در هیچ چارچوب بیمه‌ای پایداری قرار بگیرند. شاید این مسئله در کوتاه‌مدت فقط به



معنای نداشتن دفترچه بیمه یا سابقه بازنشستگی باشد، اما در بلندمدت می‌تواند به یکی از بزرگ‌ترین بحران‌های رفاهی کشور تبدیل شود، نسلی که در سالمندی، بدون پس‌انداز بازنشستگی و بدون حمایت اجتماعی باقی می‌ماند و در نهایت هزینه آن بر دوش بودجه عمومی و کل جامعه خواهد افتاد.

لایحه اصلاح نظام تأمین اجتماعی تلاش می‌کند این گره را از مسیر دیگری باز کند. در این لایحه، بخشی از تأمین مالی نظام بیمه‌ای به‌جای اتکا به «کارفرما»، از طریق منابع مالیاتی انجام می‌شود. معنای این تغییر آن است که پوشش بیمه‌ای دیگر فقط به شغل‌های رسمی و کارخانه‌ای محدود نمی‌ماند و امکان فراگیرتر شدن بیمه برای مشاغل جدید، خوداشتغال‌ها و کارگران پلتفرمی فراهم می‌شود. شاید برای اولین بار، نظام بیمه‌ای ایران مجبور شده بپذیرد که دنیای کار تغییر کرده است.

پایداری مالی



روایت پنجم



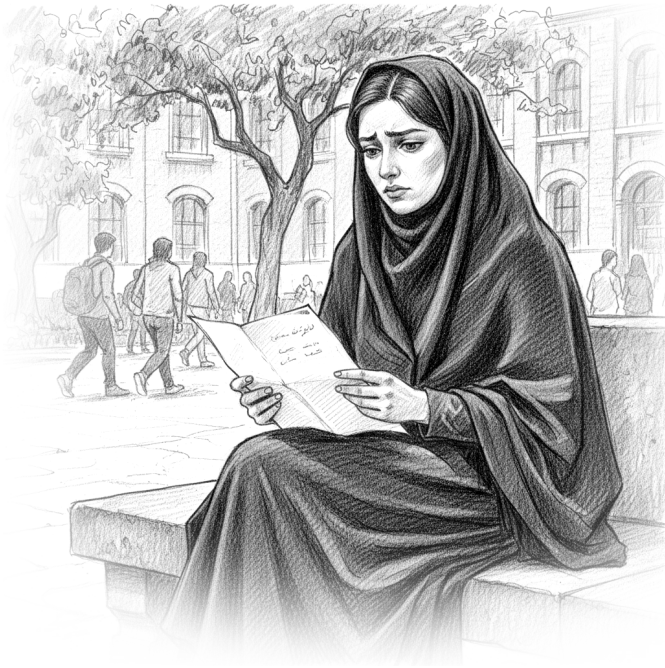
«بلند شو آقا، اینجا نمی‌تونی بشینی». این جمله‌ای بود که نگهبان بانک کنار شعبه تأمین اجتماعی به جعفر گفت. جعفر مدتی است برای برقراری مستمری خود اقدام کرده، اما به دلیل نقص اطلاعات برخی سال‌های سابقه بیمه‌اش، هنوز مستمری او برقرار نشده است. خسته و کلافه از گرما، روی پله‌های کنار شعبه می‌نشیند، بی‌آنکه متوجه باشد ورودی بانک را سد کرده است.»

در سال‌های اخیر، کسری منابع برای ایفای تعهدات سازمان تأمین اجتماعی شدت بیشتری گرفته است. کاهش نگران‌کننده نسبت پشتیبانی، از تشدید عدم توازن میان منابع و مصارف در آینده‌ای نه‌چندان دور خبر می‌دهد. این ناپایداری مالی (مجزا از تبدیل شدن به یک ابر چالش در کشور)، حتی اگر به صورت غیرارادی، می‌تواند موجب طولانی‌تر شدن روند برقراری مزایا برای متقاضیان شود و مشکلات بیشتری برای افرادی مانند جعفر ایجاد کند. پیشنهاد پیش‌بینی سازوکار بیمه‌ای برای تأمین منابع سازمان تأمین اجتماعی در لایحه اصلاح نظام بازنشستگی، عملاً بخشی از بار مسئولیت تأمین منابع را از دوش سازمان برمی‌دارد و نگرانی آن را نسبت به تحقق منابع کاهش می‌دهد. در این سازوکار، مسئولیت اصلی بر عهده نظام‌های هوشمند مالیاتی قرار می‌گیرد. نظام مالیاتی با شناسایی درآمدها و دریافت مالیات در گلوگاه‌های اقتصادی، امکان تأمین منابع پایدار و گسترش پوشش بیمه‌ای را فراهم می‌کند.

حق بیمه قرار دادها



روایت ششم



«شهربانو گوشه‌ای در حیاط دانشگاه نشسته و با خود فکر می‌کند برای پرداخت شهریه این ترم از کدام دوستش کمک بگیرد. او به‌تازگی گزارشی برای یک نهاد سیاست‌گذاری تهیه کرده و حق‌الزحمه‌ای دریافت کرده است، اما مبلغ واریزی اختلاف فاحشی با رقمی دارد که در قرارداد پژوهشی ذکر شده بود. وقتی علت را می‌پرسد، به او می‌گویند: «برو از تأمین اجتماعی مفصاحساب بگیر». این دیگر چه معنایی دارد؟ بخشی از پول



آدم را نگه می‌دارند و بعد می‌گویند برای پس گرفتنش باید در راهروهای اداری دنبال امضا و تأیید بدوی.»

سازمان تأمین اجتماعی در حال حاضر خود مسئول وصول مطالباتش است و این منابع را عمدتاً در قالب حق بیمه دریافت می‌کند. اما ناترازی فزاینده میان منابع و مصارف باعث شده سازمان از هر ابزار ممکن برای افزایش وصول حق بیمه استفاده کند و فشار بیشتری بر کارفرمایان و فعالان اقتصادی وارد آورد. یکی از این ابزارها «حق بیمه پیمان» است، سازوکاری که بسیاری از افراد و بنگاه‌ها ناچارند در فرآیندهای اداری پیچیده و زمان‌بر آن تن دهند. این مسئله، مستقیماً به یکی از مهم‌ترین کانال‌های تضعیف حقوق مالکیت تبدیل شده است: پیش‌بینی‌پذیری. وقتی بنگاه یا فرد نداند دقیقاً چه میزان پرداخت اجباری برای فعالیت اقتصادی خود خواهد داشت، نااطمینانی و ریسک فعالیت افزایش پیدا می‌کند. در چنین شرایطی، بسیاری ترجیح می‌دهند اساساً وارد فعالیت رسمی و تولیدی نشوند. نتیجه، کاهش تولید، افت اشتغال و در نهایت کاهش درآمدهای پایدار سازمان از محل حق بیمه دستمزد خواهد بود.

لایحه اصلاح نظام بازنشستگی تلاش کرده با انتقال بخشی از سازوکار تأمین منابع سازمان به نظام مالیاتی، پرداخت‌های



اجباری را شفافتر و عادلانه‌تر کند، آن هم در شرایطی که امکان گسترش پوشش بیمه‌ای نیز فراهم می‌شود. شاید بتوان گفت این یکی از مهم‌ترین گره‌هایی است که لایحه در پی حل آن است.

جمع بندی

« روایت آخر



در نهایت، قصد ندارم بگویم این لایحه کامل، بی نقص یا مصون از نقد است. طبیعی است که درباره بسیاری از بندهای آن بتوان بحث کرد، ایراد گرفت یا پیشنهادهای دقیق تر و کارآمدتری ارائه داد. اصلاح نظام تأمین اجتماعی اساساً موضوعی پیچیده، چندوجهی و درگیر با منافع و نگرانی‌های گسترده اجتماعی است و هیچ متنی نمی‌تواند مدعی پاسخ نهایی باشد. اما با وجود همه این‌ها، می‌توان با اطمینان گفت که این لایحه حاصل مواجهه با مسئله است، حاصل تلاش برای دیدن بحران‌هایی که سال‌ها انباشته شده‌اند و دیگر نمی‌توان آن‌ها را نادیده گرفت. پشت بسیاری از بندهای آن، نوعی دغدغه واقعی برای حل یک گره ساختاری دیده می‌شود، گره‌هایی که آدم‌هایی مانند یاسر، سلمان، سبحان، شهربانو و جعفر هر روز با آن زندگی می‌کنند. می‌توان این لایحه را نقد کرد، کامل ترش کرد، درباره جزئیاتش بحث کرد و برای پخته‌تر شدنش کوشید. اما می‌توان راه دیگری هم رفت: هر تلاشی برای اصلاح را از پیش بی‌اعتبار دانست، در برابر هر تغییر ایستاد و تنها برای حفظ وضع موجود جنگید، وضعیتی که خود بحران، محصول تداوم همان است. شاید مسئله اصلی امروز، نه توافق کامل بر سر یک لایحه، بلکه پذیرش این واقعیت باشد که نظام بازنشستگی و تأمین اجتماعی ایران دیگر نمی‌تواند بدون اصلاح ادامه پیدا کند.



“  
لایحه جدید تأمین اجتماعی؛  
اصلاحات بزرگ یا چالش جدید؟  
بررسی تاثیر تغییرات سهم حق بیمه،  
بیمه بیکاری و خدمات درمانی بر  
زندگی روزمره کارگران و بازنشستگان  
”

