



## نا تراز ی تأمین اجتماعی؛ بدهی دولت یا بحران ساختاری؟

علامینایی  
کارشناس حقوق

سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین نهاد بیمه‌گر اجتماعی کشور، سال‌هاست با ناترازی میان منابع و مصارف دست‌به‌گریبان است؛ وضعیتی که صرفاً یک چالش مالی و حسابداری نیست، بلکه ریشه در تخلّف مستمر دولت از تکالیف قانونی، فقدان نهاد تنظیم‌گر مستقل، و نبود نظام چندلایه رفاهی دارد. بررسی این پرونده از زاویه حقوقی نشان می‌دهد آنچه امروز بدهی دولت خوانده می‌شود، در واقع نقض مستمر یک تعهد قانونی صریح است که پیامدهای آن مستقیماً متوجه میلیون‌ها بیمه‌شده و بازنشسته خواهد بود.

❑ **یک؛ تعهد قانونی نقض‌شده، نه کمک دولتی**

قانون تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۵۴، سهمی معادل ۳ درصد از حق بیمه کارگران را به‌عنوان تعهد قانونی دولت تعیین کرده است؛ در کنار ۷ درصد سهم کارگر و ۲۰ درصد سهم کارفرما. این نکته از منظر حقوقی حائز اهمیت است: سهم دولت، اعانه یا کمک بلاعوض نیست، بلکه تعهدی الزام‌آور و مبتنی بر رابطه حقوقی سه‌جانبه دولت-کارفرما-بیمه‌شده است که عدم‌ایفای آن، مصداق نقض تعهد قانونی به‌شمار می‌رود.

از سال ۱۳۵۴ تاکنون، این تکلیف به‌صورت مستمر و ناقص اجرا شده است. افزون بر آن، طی حدود ۴ دهه گذشته، بیش از هفتاد قانون و مقررۀ دیگر تصویب شده که براساس آنها دولت متعهد به پرداخت سهم بیمه‌ای گروه‌های خاصی از جامعه شده، بی‌آنکه منابع لازم برای این تعهدات به‌صورت هم‌زمان تأمین شود. این الگوی تکرارشونده—تحمل تعهد بدون تضمین منبع مالی—یکی از مهم‌ترین دلایل ساختاری ناترازی صندوق است.

❑ **دو؛ مسئله ارزش زمانی بدهی**

بند «ه» ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، دولت را مکلف کرده تعهدات حق بیمه‌ای خود را به «ارزش واقعی روز» تسویه کند، نه صرفاً بر مبنای ارزش اسمی. این تفاوت در عمل بسیار چشمگیر است: بدهی دولت که در سال ۱۳۹۱ معادل حدود ۳۵ میلیارد دلار برآورد می‌شد، امروز در محاسبات رسمی دولت حدود ۷۰۰ همت اعلام می‌شود که با نرخ ارز کنونی، ارزشی کمتر از ۱۰ میلیارد دلار دارد. این کاهش شدید ارزش، مستقیم ناشی از تأخیر چندین‌ساله در ایفای تعهد و کاهش ارزش پول ملی است. از منظر حقوقی، این وضعیت پرسش مهمی را مطرح می‌کند: آیا تسویه بدهی بر مبنای ارزش اسمی و بدون لحاظ کاهش قدرت خرید، می‌تواند ایفای تعهد قانونی محسوب شود، یا آنکه دولت باید براساس همان ماده ۷ قانون یادشده، مابه‌التفاوت ناشی از کاهش ارزش پول را نیز جبران کند؟ به نظر می‌رسد پاسخ حقوقی صریح قانون، گزینه دوم است.

❑ **سه؛ بازنشستگی پیش از موعد و کاهش ضریب پشتیبانی**

مصوبات متعدد بازنشستگی پیش از موعد در دهه‌های گذشته، عاملی دیگر در تشدید ناترازی بوده است. خروج زودهنگام افراد از چرخه پرداخت حق بیمه و ورود آنها به‌عنوان مستمری‌بگیر، ضریب پشتیبانی صندوق (نسبت بیمه‌پردازان به مستمری‌بگیران) را به‌طور محسوس کاهش داده است. این مسئله با پدیده بازگشت بسیاری از این افراد به بازار کار غیررسمی، به‌عنوان نیروی کار ارزان‌تر، تشدید می‌شود. روندی که هم‌زمان با تعمیق اشتغال رسمی جوانان را محدود کرده و هم از ورود بیمه‌پردازان جدید به صندوق جلوگیری می‌کند.

❑ **چهار؛ غیبت نظام چندلایه رفاهی و تحمیل نقش حمایتی به نهاد بیمه‌ای**

سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی در فروردین ۱۴۰۱ و همچنین اصل ۲۱ قانون اساسی، بر ضرورت طراحی نظام چندلایه رفاهی—شامل لایه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای مجزا—تأکید دارند. با این حال، در عمل، تفکیک این لایه‌ها محقق نشده و سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان یک نهاد بیمه‌ای، ناچار به ایفای نقش‌های حمایتی شده که اساساً باید بر عهده دولت باشد.

نمونه بارز این وضعیت، عدم‌اجرای تکلیف مقرر در اصل ۲۱ قانون اساسی مبنی بر ایجاد صندوق بیمه مستقل برای زنان سرپرست خانوار است، تکلیفی که با تغییر قوانین بازماندگان، عملاً به دوش سازمان تأمین اجتماعی منتقل شده است. به همین ترتیب، تعهد قانونی ایجاد صندوق‌های اختصاصی برای مشاغل فصلی، موقت و خانگی نیز اجرا نشده و این گروه‌ها در نهایت با مصوبات پرآکنده تحت پوشش سازمان قرار گرفته‌اند؛ روندی که از منظر علم بیمه، به معنای ورود ریسک‌های گزینشی به صندوقی است که برای پوشش چنین ریسک‌هایی طراحی نشده بود.

❑ **پنج؛ نقد حقوقی پیش نویس لایحه اصلاح ساختار**

پیش‌نویس لایحه اصلاح ساختار سازمان تأمین اجتماعی که اخیراً میان دستگاه‌های اجرایی در گردش است، از منظر حقوقی با ایراداتی جدی مواجه است. مهم‌ترین ایراد، ناهماهنگی درونی متن است: در بخشی از پیش‌نویس، وصول حق بیمه‌ها از طریق سازمان امور مالیاتی و خزانه پیش‌بینی شده، در حالی که در بخش دیگری، دریافت مستقیم به حساب سازمان تأمین اجتماعی تصریح شده است. همچنین در حالی که تبصره‌ای، اسامول و دارایی‌های سازمان را متعلق به دولت قلمداد می‌کند، این امر با ماهیت حقوقی مستقل سازمان تأمین اجتماعی—که منبع آن برآمده از حق بیمه بیمه‌شدگان و کارفرمایان است، نه بودجه عمومی—در تعارض است.

این پیش‌نویس، به‌جای طراحی نظام چندلایه مورد تأکید سیاست‌های کلی ابلاغی، عمدتاً به کاهش سهم بیمه‌ای کارفرما و انتقال آن به قالب مالیاتی محدود شده است؛ رویکردی که اصلاحات بنیادین ساختاری را نشانه نمی‌رود.

❑ **جمع‌بندی و پیشنهاد**

از منظر حقوقی و سیاست‌گذاری، سه اقدام برای صیانت از حقوق بیمه‌شدگان و پایداری صندوق ضروری به نظر می‌رسد: نخست، ایفای فوری و نقدی تعهدات جاری دولت—که براساس محاسبات بیمه‌ای می‌تواند تا ۱۵ سال آینده کسری نقدینگی سازمان را برطرف کند—بدون آنکه این امر جایگزین تسویه بدهی انباشته به ارزش واقعی روز شود. دوم، ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل (رگولاتور) در حوزه بیمه‌های اجتماعی، مشابه نقش بانک مرکزی در نظام بانکی و بیمه مرکزی در بیمه‌های تجاری، تا از تحمیل تعهدات بدون تأمین منابع به صندوق‌ها جلوگیری شود. سوم، اجرای واقعی نظام چندلایه تأمین اجتماعی مطابق سیاست‌های کلی ابلاغی، به‌نحوی که لایه حمایتی توسط دولت و لایه بیمه‌ای طبق اصول علمی بیمه‌های اجتماعی اداره شود؛ رویکردی که در غیاب آن، هرگونه اصلاح پارامتریک صرف نیز نمی‌تواند به‌تدریج پایداری بلندمدت صندوق را تضمین کند.

بدون این اصلاحات، با توجه به روند سالمندی جمعیت که پیش‌بینی می‌شود جمعیت سالمندان کشور را تا سال ۱۴۲۰ دو برابر کند، نا تراز ی کنونی به بحرانی عمیق‌تر برای میلیون‌ها بازنشسته و بیمه‌شده آینده بدل خواهد شد.

پژوهشگر حوزه صنعت در گفت‌وگو با سما

# دلالی در اقتصاد ایران جذاب‌تر از تولید است



نیست، بلکه پاک کردن صورت‌مسئله است. معنای واقعی جریان انتقال تکنولوژی و قراردادهای لایسنسینگ را احیا کند؟

این موضوع به سیاستگذاری‌های داخلی بستگی دارد. در جریان واردات، مجلس قانون را طوری نوشت که قرار بود با واردات انتقال فناوری رخ دهد، اما نه‌تنها فناوری وارد نشد، بلکه همان نظام نیم‌بند خدمات پس از فروش عادی هم که قبلاً بود، به هم ریخت. سرمایه‌گذاری و انتقال فناوری نیازمند سیاست‌گذاری است. ما در ۱۳۹۶ که دولت و حاکمیت دنبال توسعه صنعت خودرو بود، توانستیم کارهای مفیدی انجام دهیم. هرچند زود توافق به هم خورد. اما الان که مجلس کلا با تولید مخالف است و دنبال واردات است، هرچند در حرف عکس این را می‌گوید، اما عمل مهم است که ما مشاهده کردیم همین وکلای مجلس در دوران جنگ هم از حمایت از واردات دست بر نداشتند. حتی اگر امروز به ظاهر تمام وکلای مجلس بیایند و قانون ساماندهی صنعت خودرو را به مسیرش توسعه واردات است، اصلاح کند؛ دولت بیاید و نظام اجرایی حکمرانی صنعت خودرو را یک‌شبه اصلاح کند، و...، باز هم سرمایه‌گذاری برای انتقال فناوری به‌راحتی شکل نمی‌گیرد؛ چراکه اولاً نظام ارزی و بانکی ما به نفع دلال و واردکننده است تا تولیدکننده و سرمایه‌گذار و دوماً نظام جهانی امروز در یک رقابت نوظهوری قرار گرفته که به این راحتی سرمایه‌گذاری برای انتقال فناوری روز صورت نخواهد پذیرفت.

آیا فضای پس از توافق، انگیزه فرار سرمایه از صنعت را کاهش می‌دهد؟

فعلاً که این‌طور است، اما امیدوارم مسئولان و سیاستگذاران با توجه به اتفاقات اخیر و رودررویی با امریکا و مشاهده اثربخشی در سرمایه‌گذاری بلندمدت روی فناوری‌ها و تولید داخل در صنایع نظامی، کمی عبرت بگیرند و درباره صنایع مهمی مانند خودرو هم باور کنند که مقاوم‌سازی اقتصاد مبتنی بر ثبات رویه، بسترسازی درست و تمرکز روی فناوری‌های راهبردی و هم‌زمان ایجاد رقابت است و نه واردات و توسعه دلالی.

چگونه توافق می‌تواند بازارهای صادراتی از دست‌رفته را در رقابت با رقبای بزرگ بازپس بگیرد؟

اصلاً فعلاً فکرش را نکنید. بازار خودروی دنیا دچار چالشی مرگبار شده و جنگی بزرگ بین چینی‌ها و بقیه دنیا درگرفته است. فعلاً برآورد من این است که اروپایی که تا اینجا باخته‌اند و در حال بازسازی خود هستند. امریکا هنوز در اوج جنگ است و در حال ایجاد موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای است. ژاپن و کره هم این وسط سعی م کنند از هر دو طرف سود کنند. اما به‌زودی آنها هم در چالش بزرگ مقابله با نظام تولیدی و نوآوری چینی قرار می‌گیرند. مزیت رقابتی ما هم اصولاً انرژی بود و نه فناوری. ولی الان که ما خودمان کمبود انرژی در دسترس داریم، صادرات کالاهایی مانند بلوک سیلندر و سیلندر که ریخته‌گری هستند هم از توان رقابتی فعلاً افتاده‌اند. از این‌رو برای پاسخ به این سؤال شما نیاز داریم ببینیم که اولاً نتیجه توافق چه می‌شود، دوماً جنگ غول‌های فناوری و تولید چه می‌شود و سپس ببینیم که اصولاً سیاست‌گذار داخلی چه خوابی برای صنعت دیده است. معماری بزرگ شاید این باشد که بعد از توافق، شوک آزادسازی برای اقتصاد و صنعت خطرناک‌تر است یا تداوم انزوا؟ نظر شما در این‌باره چیست؟

از هر دوی اینها خطرناک‌تر سیاست‌گذار ضدتوسعه است. حتی اگر در تحریم باشیم، اما درست سیاست‌گذاری کنیم می‌توانیم از تهدیدها، فرصت‌ها بسازیم و برعکس. وقتی سیاست‌گذاری غلط باشد، فرصت‌سوزی کاری عادی می‌شود، حتی تبدیل به تهدید می‌شود.

قدرت اقتصادی و مالی بالای آنها، عملاً صنعت و بازار خودرو قطعاً به‌دست چینی‌ها خواهد افتاد و چینی‌ها هم تا وقتی حاکمیت برنامه‌ای برای توسعه داخلی ندارد، امکان ندارد که روی افزایش عمق ساخت داخل سرمایه‌گذاری کند. پس حداقل اتفاقی که رخ خواهد داد، ورشکستگی‌های گسترده در زنجیره تأمین داخلی این صنعت و البته صنایع دیگری مانند لوازم خانگی خواهد بود. همین الان که با شما صحبت می‌کنم همه چیز در رده‌های بالا حاکمیت شامل دولت و مجلس و بقیه سیاستگذاران، آماده است که صنعت خودرو را یا تعطیل کنند یا به خارجی‌ها واگذار. البته اگر واگذاری شفاف و مستقیم بود، خیلی خوب می‌شد. همانطور که در ترکیه و خیلی از کشورهای دنیا رخ داد و در ادامه صنعت خودرو آنها پیشرفت کرد. اما در ایران مکانیسم‌های خیلی کارآمدی شکل گرفته که بدون اینکه در ظاهر صنعت را به‌دست خارجی‌ها و مدیریت آنها بسپاریم، صنعت بشود واسطه فروش خودرو خارجی در ایران. امروز ما با بیش از ۱۰۰ پروانه بهره‌برداری و به اصطلاح کارخانه به نام خودروسازی روبه‌رو هستیم که هر یک مجوز تولید و واردات دارند. از آنجا که ضوابط فعلی کمترین نظارت را برای واردات اعمال می‌کند و هم‌زمان هر شرکتی که کوچکتر است، از نظارت‌های فنی قوی دورتر است، به‌راحتی می‌توان کل کشور را تحویل خارجی‌ها دارد، بدون اینکه حتی یک دلار سرمایه‌گذاری کنند یا فناوری وارد کشور شود. بنابراین اوضاع خیلی بدی پیش روی شرکت‌های بزرگی مانند ایران خودرو، سایپا، مدیران خودرو و کرمان موتور قرار دارد. در چنین شرایطی مدیران و صاحبان آن شرکت‌ها پیش‌پیش در مسیر افزایش مونتاژکار و حفظ سهم خود از بازار گام برمی‌دارند و در ادامه قطعاً زنجیره تأمین با چالش‌های جدی‌تری از خودروسازان روبه‌رو خواهند شد.

نگاه منطقی این است که همه مشکلات ما با توافق و ارتباط با کشورهای برطرف نخواهد شد. به نظر شما چقدر از ناترازی‌های تولید، واقعاً ناشی از تحریم است و چقدر ناشی از ضعف مدیریت داخلی؟

از نظر من حداکثر ۳۰ درصد مشکلات ناشی از تحریم بوده‌اند و حداقل ۷۰ درصد مشکلات ناشی از سیاستگذاری‌های داخلی هستند. اصلاً یک نگاه متفاوت بیندازیم. وقتی تحریم‌ها می‌شود یک موضوع جاری در کشور و بیش از هشت سال طول می‌کشد، دیگر اسم مشکل نیست. اسمش شرایط محیطی است. درست مانند خشکسالی بلندمدت است. وقتی کاهش باران مثلاً چهل سال طول می‌کشد، معنی‌اش این است که من کشاورز باید بر مبنای منطقه خشک و کم باران کشاورزی کنم. اصلاً بر اینکه مثلاً مانند گذشته در چه سال منطقه‌ای که قبلاً پرباران بوده است، برنج بکارم، نمی‌گوییم که مشکل از کمبود باران است. می‌گوییم که آن کشاورز آدم لجبازی است و از عقل و دانش استفاده نمی‌کند. از این رو به اعتقاد من تقریباً تمام مشکلات داخلی ناشی از سیاستگذاری‌های داخلی است. بدیهی است اگر تحریم‌ها را برداشته شود، اوضاع خیلی بهتر شود. اما مثلاً اینکه ما در کشور تورم داریم و کیفیت کالاهای تولیدی امان پایین می‌آید، حتی پایین‌تر از آن چیزی که در دهه مثلاً هشتاد تولید می‌کردیم، قطعاً نتیجه سیاست‌های غلط، اجرای غلط و از آن بدتر نظارت‌های غلط حاکمیت است. چطور امکان دارد حاکمیت متوجه نباشد چه اتفاقی در این دو سه سال برای واردات خودرو و کیفیت خدمات پس از فروش رخ داده است؟ چطور امکان دارد دولت نداند چه بلایی به علت واردات غیراصولی و نظارت نشده کشنده‌های دست دوم اسقاطی رخ داده است؟ چطور امکان دارد سیستم‌های نظارتی ندانند که سامانه‌های دولتی دارای چه باگ‌های بزرگی هستند؟ آیا خود همین بانک مرکزی تا حالا چند بار درباره اوضاع بانک‌ها و صندوق‌های بانزنشستگی و بیمه‌ها گزارش نداده است؟ اینها چه ربطی به تحریم دارند؟ البته قطعاً وقتی تحریم‌ها برداشته شوند، به علت درآمدهای باآورده نفتی و معدنی، درآمد حاکمیت بالا می‌رود و به‌راحتی می‌تواند تمام ناکارآمدی‌ها با پوشش دهد. اما معنی‌اش رفع مشکلات

در صورت توافق و بازگشت به شرایط عادی آیا می‌توانیم در کوتاهمدت انتظار تسهیل بازگشت سرمایه در گردش و حذف هزینه‌های دور زدن تحریم بر نرخ تمام‌شده را داشته باشیم؟ خیر. اولاً رسیدن به یک توافق جامع خودش یک مسیر طولانی است. ماجرای برجام را به خاطر بیابورید، متوجه می‌شوید که توافق در این سطح چه کار سختی است. ضمناً حذف تحریم مراحل مختلف و لایه‌های متفاوت دارد و گام به گام برداشته می‌شود. همچنین فعلاً نیازهای اساسی کشور خیلی اولویت دارد و لذا حتی اگر پولی برگردد، به صنایعی مانند خودرو ورود پیدا نخواهد کرد. یادآوری می‌کنم، همانطور که همیشه توضیح داده‌ام، در ایران دلالی با نظام اقتصادی فعلی ما به‌صرفه‌تر است. از این‌رو اگر ارزهای آزاد شده برگردند و اگر مصارف پایه مانند نیازمندی‌های بازسازی جنگ و پول گندم و غذای دام و طیور پرداخت شود، تازه پول می‌رسد دست دلال‌ها. در صنعت خودرو هم‌اکنون چند مسیر دلالی بزرگ وجود دارد: واردات خودرو نو و واردات خودرو دست دوم. البته در مورد دومی هنوز به خودرو سواری نرسیده است. اما درباره خودرو تجاری کاملاً در جریان است. همچنین لوازم‌یدکی از موارد بسیار سودآور برای دلالان بزرگ است. پس هرچند توافق اولیه هم باعث گشایش در صنعت خودرو خواهد شد، اما باعث افزایش سرمایه در گردش این صنعت نخواهد شد. همین‌که این مقدار از سال گذشته کمتر نشود، باید خدا را شکر کنیم.

از طرفی هم فعلاً هزینه دور زدن تحریم‌ها به خاطر جنگ و محاصره دریایی خیلی بالا رفته و توافق، باعث بازگشت این هزینه‌ها به‌جای قبلی خواهد شد. پس خوش‌بینانه بگویم تا پایان سال همین‌که هزینه‌ها نسبت به بهمن سال گذشته بالا نرود، باید خوشحال باشیم. البته منظور هزینه‌های ارزی است و بدیهی است که به خاطر تورم موجود کشور که ناشی از سیاست‌های پولی است، به‌رحال هزینه ریالی بالا خواهد رفت. اگر توافق خیلی عالی هم انجام شود، برآورد من این است که دست‌کم یک سال طول خواهد کشید تا هزینه‌های دور زدن تحریم‌ها به‌طور معنی‌دار پایین بیاید. البته اگر بعد از یک سال بهانه‌ای دوباره پیدا نشود که زیر میز بزنند. یادآوری می‌کنم که این تحریم‌ها که قدمت آن به بیش از هشت سال رسیده، مسیرهایی را ایجاد کرده که سود آن برای صاحبان مسیر (دلالان و الیگارش‌های بزرگ) چندین میلیارد دلار در سال است. بعید می‌دانم این دلالان بگذارند آب خوش از گلوئی ما پایین برود. اصولاً همین اصطلاحی که به کار می‌رود، کاسب‌تحریم، خودش گویای خیلی موارد است. کسب‌وکاری درست شده است که حذف آن به معنی قطع شدن دست یک عده از بیت‌المال است و این کار نیازمند یک اراده در سطح ملی است. ولی ظاهراً این اراده در کشور به‌وجود آمده که هم‌اکنون ما داریم توافق می‌کنیم. فقط باید دعا کنیم که این کاسبان که خیلی هم قدرت و ثروشان زیاد است، نتوانند بر حاکمیت غلبه پیدا کنند و بگذارند که راه بازسازی کشور آغاز شود و ما مسیر شفاف جدید را برای صنعتی شدن و اعتلای اقتصاد کشور برداریم.

به نظر شما چالش اصلی صنعتگران در صورت توافق چه مواردی هست؟

مهم‌ترین چالش عود کردن بیماری هلندی ما است. وقتی ارز زیسادی یک دفعه وارد مملکت می‌شود که عمده آن هم به صورت غیرشفاف خواهد بود، معمولاً بیمار هلندی عود می‌کند؛ یعنی واردات خیلی به‌صرفه‌تر خواهد شد و از آن طرف صنعتگر ایرانی با این همه چالش در داخل کشور روبه‌رو است و نمی‌تواند با رقبای پرقدرت خارجی و دلالان پرنفوذ رانت‌خوار داخلی رقابت کند. درباره صنعت خودرو قاطعانه می‌گویم اگر یک توافق خوب شکل بگیرد در شش ماه آینده بزرگ‌ترین مشکل خودروسازان بازار خواهد بود، اما مشکل بلندمدت و عمیق‌تر، موضوعی در دنیای سیاست‌گذاری است. اگر حاکمیت به سیاست‌های ضدتوسعه‌ای چند سال گذشته ادامه دهد، با توجه به جهش بزرگ چینی‌ها در دنیای صنعتی و به‌خصوص دنیای خودرو، و با توجه به

شهناز صفایی  
editor@smtnews.ir

حتی اگر در تحریم باشیم، اما درست سیاست‌گذاری کنیم می‌توانیم از تهدیدها، فرصت‌ها و بسازیم و برعکس

در صنعت خودرو هم‌اکنون چند مسیر دلالی بزرگ وجود دارد از جمله واردات خودرو نو و واردات خودرو دست دوم