

مقدمه

در شرایط کنونی کشور اگر از هر کارفرمایی سؤالی شود که در ارتباط با دستگاه‌های اجرایی کشور، بیشترین مشکل را با کدام دستگاه دارند، بی‌اغراق و بدون شک اولین پاسخ «سازمان یا صندوق تأمین اجتماعی» خواهد بود. دلیل روشن و مشخص این امر، مراجعات مکرر کارفرمایان به واحدهای اجرایی (شعب)، انباشت کلاسورهای حسابرسی شده از شرکت‌ها و شخصیت‌های حقوقی، پرونده‌های در نوبت رسیدگی هیأت‌های تشخیص مطالبات در رسیدگی به اعتراضات کارفرمایان پرونده‌های موجود در دیوان عدالت اداری و ... این مشکل صرف کارفرمایان نیست بلکه بیمه شدگان و بازنشستگان و مستمری بگیران مشمول قانون تأمین اجتماعی نیز در ارتباط با دریافت و برقراری حمایت‌های مورد نظر قانون دارای مشکل می‌باشند. لیکن نظر به اینکه به موجب قانون در نهایت مسئولیت اصلی با کارفرماست، به همین علت بیشترین مشکل متوجه کارفرمایان و در واقع بیشترین مشکل با تولید و خدمات و در نهایت با کل جامعه است که عملکرد این سازمان را حساس و بگونه‌ای حس بدبینی به آن را در میان کل ذینفعان ایجاد نموده است. این سازمان قریب به ۴۲ میلیون نفر عضو دارد. اکثریت این اعضا از برخورد نامناسب کارکنان، از نرم‌افزاهای مورد استفاده واحدهای اجرایی، تمامی کارفرمایان (به ویژه کارفرمایان دارای شخصیت حقوقی) از بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های صادره گله‌مند و شاکی می‌باشند. لیکن با دقت و حوصله به خوبی روشن است که تمامی این گله‌مندی و نارضایتی ریشه در قانون تأمین اجتماعی دارد که موجب این گردش کاری، شایعات مالی و به جای یار تولید و صنعت و آسایش و آرامش شاغلین، باری بر آن شده است.

۱- تاریخچه

اگر چه سابقه تاریخی تشکیل سازمان تأمین اجتماعی به دفعات و کرات تکرار و نوشته شده است لیکن هدف از این تاریخچه بیان و کالبدشکافی علت و علل چرایی و پیدایش ضرورت بازنگری از نظر اقتصادی و اجتماعی و سیاسی در مبدأ تاریخی است.

یکی از نقاط ضعف عمده پیش‌نویس تهیه شده نیز همین امر است. لازم به ذکر است که در حال حاضر بسیاری از قوانین از جمله قانون کار و قانون مدیریت خدمات کشوری نیز به همین مشکل مبتلا است. نویسندگان قانون صرفاً مواد قانونی مرتبط را ماده به ماده مطالعه و با توجه به تجارب حاصل، آن ماده مرتبط را قبول و یا آن را اصلاح نموده‌اند. در حالیکه هیچگاه یک قانون و یا یک ماده به تنهایی تأثیر مثبت یا منفی ندارد، بلکه این قانون ضمن داشتن پیشینه تاریخی سایر قوانین تأثیرگذار دیگری نیز وجود دارد که آن قوانین باید به دقت ملاحظه و مورد توجه قرار گیرد. به عنوان مثال در حوزه قانون تأمین اجتماعی علاوه بر ۱۱۸ ماده قانونی و ۴۰ تبصره آن حدود ۱۰۰۰ ماده قانونی دیگر

نیز وجود دارد که باید ضمن بررسی و مطالعه تأثیرات این مواد دلایل تأثیر، منسوخ شدن آن و ... مورد بررسی قرار گیرد. بدیهی است که عدم انجام این امر از سوی تهیه کنندگان پیش نویس مربوط ناشی از عدم اطلاع و یا عدم آگاهی در خصوص موضوع نیست، بلکه این مهم را می توان به حساب شرایط زمانی تهیه پیش نویس (در قسمت سابقه تاریخی بازنگری به چگونگی تهیه این پیش نویس پرداخته خواهد شد) منظور نمود. لازم به ذکر است که بسیاری از قوانین کشور نیز دچار همین سرنوشت است و یکی از دلایل اصلی تغییرات پیاپی و یا عدم کارایی بسیاری از قوانین موجود نیز همین عدم تعمق و تحقیق کافی و لازم سوابق تاریخی مواد قانونی است. به عنوان مثال قانون مدیریت خدمات کشوری که بلافاصله بعد از تصویب، بسیاری از مواد آن مورد نقد و انتقاد قرار گرفت و بسیاری از مواد نیز به مرحله اجرا در نیامد و یا بر قانون کار و یا ... تأکید می گردد که قانون تأمین اجتماعی مشکل آفرین شده و مشکلات آن نیز بر کسی پوشیده نیست بنابراین در بازنگری و اصلاح آن لازم است دقت کافی و دقیق به عمل آید.

۲- سوابق بازنگری قانون تأمین اجتماعی

تغییر نگرش از «بیمه های اجتماعی» به «تأمین اجتماعی» در برنامه پنجم توسعه (۵۶-۱۳۵۲) به وجود آمد. به موجب این قانون وزارت رفاه اجتماعی تشکیل و در جهت اجرای اهداف آن و تمرکز امور بیمه ای در یک ساختار قانون تأمین اجتماعی در تیرماه ۱۳۵۴ به تصویب رسید.

برنامه پنجم توسعه (به ویژه بخش تأمین اجتماعی آن) مورد بازنگری قرار گرفت و مقرر گردید امور تأمین اجتماعی به صورت غیرمتمرکز انجام و در نتیجه وزارت رفاه اجتماعی منحل و وزارت بهداری و بهزیستی با هدف مذکور (اجرای موارد مرتبط با امور بیمه ای و حمایتی به صورت غیرمتمرکز) به تصویب رسید. در سال ۵۶ مقرر گردید که در قانون تأمین اجتماعی بازنگری شود لیکن این اقدام به دلایل مختلفی صورت نگرفت. (در جای خود تفصیل در این خصوص گفته خواهد شد).

در مراحل (راهپیمایی ها و سخنرانی ها) انقلاب شکوهمند اسلامی تغییر ۳ قانون خواست اکثریت مردم بود (قانون کار، قانون مالیات، قانون تأمین اجتماعی). با به ثمر رسیدن انقلاب و استقرار نظام جمهوری اسلامی کارگروهی در بازنگری و اصلاح قانون تشکیل گردید لیکن به دلیل تغییرات مکرر مدیران عامل این اتفاق به طور جدی انجام نگرفت تا سرانجام در تیرماه ۱۳۵۸ «لایحه قانونی قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی» در ۸ ماده تصویب و به موجب ماده (۶) آن سازمان مکلف گردید در مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون طرح اصلاحی قانون تأمین اجتماعی را تهیه و به هیأت وزیران تقدیم دارد. علیرغم اینکه بسیاری از مواد قانون به تدریج مورد اصلاح قرار گرفت لیکن تا سال ۱۳۹۰ اقدام جدی در این خصوص صورت نگرفت.

در سال ۱۳۹۰ کارگروهی با حکم رسمی مدیر عامل وقت در بازنگری قانون در سازمان تأمین اجتماعی تشکیل گردید. با رسانه ای شدن موضوع بازنگری در قانون، واکنش هایی از سوی تشکلهای کارگری، کارفرمایی و بازنشستگان (در عدم مشارکت تشکلهای یاد شده در کارگروه مذکور) صورت گرفت. لیکن به دلایلی که ذیلاً اشاره خواهد شد لازم است به بهانه تهیه این پیش نویس علاوه بر مکاتبات معمول در عدم حضور در جلسات مربوط، احترام به تشکیل کارگروهی در تدوین قانون نمود که (و نه در دستور کار قرار گرفتن آن)، کارگروهی و بطور جدی قانون تأمین

اجتماعی مورد اصلاح و بازنگری قرار گیرد. مجدداً تاکید می‌گردد که قانون تامین اجتماعی و عملکرد این سازمان مشکلات جدی و اساسی برای کارفرمایان (به‌خصوص کارفرمایان دارای شخصیت حقوقی) به وجود آورده است که نیاز به بازنگری در قانون بیش از پیش لازم و ضروری است (در برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم توسعه بویژه در برنامه پنجم توسعه، اصلاح و بازنگری در قانون تامین اجتماعی مصوب و مقرر گردیده است لیکن اقدام قانونی در این خصوص تا کنون صورت نگرفته است).

۳- بررسی اجمالی پیش‌نویس ارائه شده :

۱- قانون تامین اجتماعی (بخش بیمه ای تامین اجتماعی بطور عام) یک قانون سیاست‌پذیر است و نه سیاست‌گذار. تاثیر عمده آن از اشتغال است و شرایط و نحوه آن در قوانین کار و مقررات استخدام کشوری و مقررات خاص تعیین می‌شود. در پیش‌نویس ارائه شده این قوانین و سایر قوانین مجری مورد توجه قرار نگرفته است. بعنوان مثال حدود ۳۰ درصد از مواد قانون کار بطور مستقیم و سایر مواد آن بطور غیرمستقیم در ارتباط با تامین اجتماعی است. با توجه به اینکه محور اصلی پیش‌نویس قانون مصوب سال ۱۳۵۴ بوده و قانون کار در سال ۱۳۶۷ بتصویب رسیده بنابراین تاثیرات قانون اخیرالذکر (و همچنین سایر قوانین استخدامی) در پیش‌نویس دیده نشده است.

۲- بسیاری از مواد قانون تامین اجتماعی از سال ۱۳۵۸ به بعد یا حذف یا در سایر قوانین اصلاح (قانون نظام صنفی و ...) و با الحاقاتی تحت عنوان اضافه نمودن یک تبصره تغییر اساسی نموده است که در پیش‌نویس مدنظر قرار نگرفته است. بعنوان مثال: یکی از مشکلات اصلی کارفرمایان (بویژه بیمانکاران) ماده ۲۸ قانون تامین اجتماعی است از زمان تصویب قانون بیمه دو تبصره به این ماده الحاق شده است که مشکلات کارفرمایان را مضاعف نموده است لیکن در پیش‌نویس توجهی به آن نشده است و یا ماده (۶۷) قانون تامین اجتماعی، مدت مرخصی زایمان را ۱۲ هفته قبل و بعد از زایمان مقرر نموده است. قانون کار ۸۴ روز قانون ترویج تغذیه و شیردهی ۶ ماه و قانون تنظیم جمعیت و خانواده ۹ ماه. در حالیکه در پیش‌نویس به این تغییرات اشاره‌ای نشده است. قابل ذکر اینکه در حال حاضر یکی از مشکلات اصلی کارفرمایان، همین قانون اخیرالذکر است.

قانون مدت مرخصی زایمان را ۹ ماه تعیین نموده است لیکن تامین اجتماعی تا ۶ ماه غرامت می‌پردازد. ۳ ماه باقیمانده همه کارفرمایان و زنان بیمه شده را در بلا تکلیفی قرار داده که تاکنون لاینحل مانده است و یا بموجب ماده ۸۶ قانون تامین اجتماعی کمک عائله‌مندی که منحصرأً تا دو فرزند به بیمه شده پرداخت می‌شود. لیکن با توجه به قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده این محدودیت تعداد فرزند حذف شده است که در پیش‌نویس این امر مورد توجه قرار نگرفته است.

۳- نظام بازنشستگی (بویژه در سالهای اخیر) بطور کلی تغییر نموده است لیکن این تغییرات در پیش‌نویس ملاحظه نشده است.

۴- از جمله مشکلات اصلی بخش بزرگی از کارفرمایان اشتغال، میزان حق بیمه و بازنشستگی در کارهای سخت و زیان آور است. در حل این مشکل و یا کاهش و یا حذف مشکل ماده‌ای ملاحظه نمی‌شود.

۵- در قانون تامین اجتماعی مصوب سال ۱۳۵۴، عبارت بیمه شده ۱۴۷ بار بطور مکرر تکرار شده است و در بند (۱) ماده (۲) تعریف آن مشخص شده است لیکن در مواد قانون (بعنوان مثال در ماده ۷۶) از عبارت (افراد - کس - کسان - افرادی و) بکار گرفته شده است که طی زمان عدم تعریف این عبارات مشکلات فراوان را بوجود آورده است. لیکن در پیش نویس نیز عینا عبارات قانون سال ۱۳۵۴ استفاده شده است که قطعاً مشکلات را مضاعف خواهد نمود.

۶- در تحلیل مواد قانونی و دلایل تفسیر، بطور عمده تشریح مواد مدنظر قرار گرفته و نه چالش های بوجود آمده.

۷- و.....

۴- جمع بندی و نتیجه گیری:

- ۱- اصلاح و بازنگری قانون تامین اجتماعی به دلایلی که به اختصار بیان گردید از ضروریات است.
- ۲- چالش های موجود کارفرمایان، بویژه موادی که بطور مستقیم با آنان است (مواد دستمزدی، فروش و یا واگذاری محل کسب پیمانکاران، حسابرسی و ...) به دقت و اشکافی نگردیده و به همین علت مواد پیشنهادی در جایگزین آن رافع مشکل نخواهد بود.
- ۳- قوانین تاثیر گذار بر قانون تامین اجتماعی (قانون کار - مدیریت خدمات کشوری - قانون نظام صنفی - قوانین سایر صندوق های بازنشستگی - قوانین ناسخ و منسوخ که بخشی از آن منسوخ و بخش دیگر آن مجری است و) بطور کلی مورد توجه قرار نگرفته است.
- ۴- متن نوشتار حاکی از آنست که قبل از سال ۱۳۹۰ تدوین شده است و برخی اصلاحات قانونی که پس از آن رخ داده است مد نظر قرار نگرفته است.
- ۵- در مجموع باید گفت هر چند ضرورت موضوع بازنگری قانون تامین اجتماعی اصلی انکار ناپذیر است اما تدوین موادی به این شکل نمی تواند نواقص موجود را برطرف نماید.

۵- پیشنهاد

پیشنهاد می‌شود: کارگروهی مرکب از افراد مطلع تشکیل و با تقسیم بندی کار با توجه به مشکلات و نتایج حاصل ارائه گزارش شود.