

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح عنوان بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر»

مختص منصفان

مقدمه

به موجب بند «د» ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱)، «تشکیل صندوق‌های بیمه‌ای مورد نیاز از قبیل بیمه حرف و مشاغل آزاد (خویش‌فرمایان و شاغل غیردائم)، بیمه روستاییان و عشایر، بیمه خاص زنان بیوه و...» از اهداف و وظایف حوزه بیمه‌ای محسوب شده است. در این راستا، صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر به منظور اجرای برنامه بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر در روستاها و مناطق عشایری در سراسر کشور ایجاد شد. آیین‌نامه این صندوق در بهمن‌ماه ۱۳۸۳ به تصویب هیئت‌وزیران رسید و در تیرماه ۱۳۸۴ نیز اصلاحاتی در آن صورت گرفت. به موجب بند «الف» ماده (۱) این آیین‌نامه «روستایی کسی است که به طور ثابت در روستا ساکن است». تأکید بر سکونت «ثابت» در این آیین‌نامه موجب شده که روستاییان غیرثابت که بنا به ضرورت‌های شغلی یا آب‌وهوایی، بخشی از ایام سال را به طور متناوب در روستا و شهر زندگی می‌کنند، از شمول این آیین‌نامه خارج شوند.

از سوی دیگر، در برخی موارد صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر، عضویت افراد در صندوق را به استناد گواهی مراجع ذیربط قانونی پذیرفته و حق بیمه را از آنان دریافت می‌کند، اما به هنگام وقوع ازکارافتادگی یا فوت بیمه شده، با انجام بررسی‌های بیشتر و مشخص شدن سکونت متناوب فرد در روستا و شهر، تعهدات خود را در برابر آنها انجام نمی‌دهد و در نتیجه، سوابق فرد و حق بیمه‌های واریز شده برای او قابل استفاده نیست. وقوع مواردی از این قبیل و اعتراض روستاییان موصوف، موجب شده که نمایندگان محترم طرح مورد بحث را برای حل این‌گونه مشکلات ارائه نمایند.

ارزیابی کارشناسی طرح

به موجب ماده واحده پیشنهادی، عنوان «صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر» در بند یاد شده به «صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر» تغییر می‌یابد. همچنین، یک تبصره به این شرح: «کشاورزان و دامدارانی که به طور کامل به کشاورزی و دامداری با تأیید ادارات جهاد کشاورزی اشتغال دارند، در هر محلی که سکونت داشته باشند، تحت پوشش این صندوق قرار دارند» به بند یاد شده اضافه می‌شود.

در مورد این ماده واحده و تبصره الحاقی نکات زیر قابل توجه است:

۱. بخش عمده‌ای از ایرادهای موجود در طرح اولیه، در این اصلاحیه برطرف شده است.
۲. متن ماده واحده ایراد شکلی دارد: در متن بند «د» مورد بحث،^۱ کلمه «صندوق» قبل از عبارت «بیمه روستاییان و عشایر» نیامده و در نتیجه این اصلاح از نظر شکلی با قانون تطبیق ندارد.

۱. بند «د» - تشکیل صندوق‌های بیمه‌ای مورد نیاز از قبیل بیمه حرف و مشاغل آزاد (خویش‌فرمایان و شاغل غیردائم)، بیمه روستاییان و عشایر، بیمه خاص زنان

بیوه و...»

۳. شغل کشاورزی و دامداری منحصر به نقاط روستایی و عشایری نیست و شغل بسیاری از افراد شهرنشین نیز در گروه مشاغل کشاورزی تعریف می‌شود. با توجه به اینکه دوسوم منابع مالی صندوق (۱۰ درصد از ۱۵ درصد) را مستقیماً دولت می‌پردازد، افزودن کشاورزان و دامداران ساکن در نقاط شهری به جامعه مشمولان صندوق، بار مالی جدیدی برای دولت ایجاد می‌کند و از این جهت می‌تواند مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی تلقی شود.

۴. شغل ساکنان نقاط روستایی منحصر به کشاورزی و دامداری نیست. بسیاری از ساکنان نقاط روستایی به شغل‌های دیگری مانند حمل‌ونقل بار و مسافر، خرید و فروش مواد مختلف و... اشتغال دارند و با ضوابط و معیارهای وزارت جهاد کشاورزی ممکن است کشاورز یا دامدار شناخته نشوند. با این مصوبه، این‌گونه افراد از شمول بیمه اجتماعی خارج می‌شوند.

۵. افرادی که از نقاط شهری مشمول بیمه اجتماعی روستاییان شوند، بعضاً مشمول بیمه اجباری تأمین اجتماعی هستند که با تصویب این طرح عملاً از پوشش بیمه اجتماعی خارج خواهند شد.

۶. به‌کار بردن قید «به‌طور کامل» در تبصره می‌تواند تشخیص مصادیق مشمول قانون را دشوار کند.

۷. با تصویب این طرح، به‌دلیل عطف به‌ماسبق نشدن قانون، مشکلات کنونی و قبلی مشمولان صندوق (شاکیان موضوع) حل نمی‌شود درحالی که در مقدمه طرح، بر حل این‌گونه مشکلات تأکید شده است.

۸. مشکلاتی که در مقدمه طرح مورد تأکید قرار گرفته - و عمدتاً واقعیت نیز دارد - ناشی از نحوه عملکرد صندوق است و حتی با اصلاح قانون یا آیین‌نامه نیز، اگر سیستم نظارتی تقویت نشود، ممکن است به نحو دیگری ادامه یابد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

نحوه عملکرد صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر در مواردی موجب تضییع حقوق قانونی برخی از بیمه‌شدگان صندوق شده و لازم است برای حل مشکل این‌گونه افراد تدبیری اندیشیده شود.

با این وجود، طرح مورد بحث آثاری فراتر از حل این مشکل دارد و با افزودن قشر جدیدی از جامعه به مشمولان طرح، موجب ایجاد بار مالی جدید برای دولت (مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی) می‌شود. ازسوی دیگر، به‌دلیل منحصر کردن شمول قانون به «کشاورزان و دامدارانی که به‌طور کامل به کشاورزی و دامداری با تأیید ادارات جهاد کشاورزی اشتغال دارند»، بخشی از مشمولان کنونی این صندوق که در کارهای دیگری شاغلند، از پوشش آن خارج می‌شوند. بنابراین، طرح یاد شده نه تنها مشکل مورد نظر طراحان محترم را رفع نمی‌کند، بلکه مشکلاتی هم اضافه خواهد کرد. در نتیجه تصویب آن توصیه نمی‌شود.^۱

۱. برای رفع ایرادهای یاد شده، پیشنهاد مرکز این است که مجلس محترم از طریق «طرح استفساریه تبصره «۲» ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مفهوم شاغلین فصلی روستایی را روشن سازد، به نحوی که ساکنین و شاغلین غیرثابت نقاط روستایی و عشایری را با هر شرایطی دربر گیرد. متن پیشنهادی به این شرح است:

ماده واحده - آیا عبارت «شاغلین فصلی» در تبصره «۲» ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی شامل روستاییانی که به‌صورت غیرثابت در نقاط روستایی و عشایری در مشاغل مختلف (اعم از کشاورزی، دامداری، صنایع جانبی و...) مشغول به‌کارند و در برخی از ماه‌های سال در خارج از این مناطق ساکن می‌شوند، نیز می‌شود؟ نظر مجلس: بلی

تبصره «۲» ماده (۳) - دولت مکلف است ظرف مدت دو سال از تاریخ ابلاغ این قانون، امکان تحت پوشش بیمه قرار گرفتن اقشار مختلف جامعه از جمله روستاییان، عشایر و شاغلین فصلی را فراهم نماید.