

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تبدیل صندوق به سازمان تأمین اجتماعی»

مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

پیشینه موضوع

به موجب قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴، «سازمان تأمین اجتماعی» تشکیل شد تا مسئولیت اجرای این قانون را برعهده گیرد. در سال ۱۳۵۵ این سازمان به «صندوق تأمین اجتماعی» تبدیل و به وزارت بهداری و بهزیستی وابسته شد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، در سال ۱۳۵۸ سازمان تأمین اجتماعی تشکیل و صندوق تأمین اجتماعی در آن ادغام گردید. به موجب مصوبه، ارکان این سازمان شامل:

شماره ثبت:

۳۱۲

شماره چاپ:

۵۹۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۲/۴/۱

۱. شورای عالی تأمین اجتماعی با ساختار سه جانبه دولت، کارفرمایان و بیمه‌شدگان،

۲. هیئت‌مدیره و مدیرعامل،

۳. هیئت نظارت بود که شرایط و ترتیب انتخاب هر کدام در اساسنامه مصوب هیئت وزیران تعیین می‌شد.

در سال ۱۳۸۳ به موجب ماده (۱۲) تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، عناوین تشکیلاتی کلیه سازمان‌های بیمه‌ای به «صندوق» تغییر نام یافت و همچنین به موجب ماده (۱۷) این قانون، شرایط عضویت و نحوه انتخاب اعضای هیئت‌امنا، شورا، مجمع و همچنین هیئت‌مدیره، مدیرعامل و هیئت نظارت برای کلیه صندوق‌های بیمه‌ای و نهادهای حمایتی تعیین شد تا با رعایت این شرایط، اساسنامه آنها به تصویب هیئت وزیران برسد.

با تصویب ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) مبنی بر تجمیع کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و تأمین اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی، ابهاماتی درباره ماهیت حقوقی و جایگاه «سازمان تأمین اجتماعی» به وجود آمد تا آنکه با تصویب اصلاحیه این ماده قانونی در اسفندماه ۱۳۸۸، ضمن تصریح به وابستگی سازمان تأمین اجتماعی به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، تغییراتی در ترکیب هیئت‌امنا و نحوه انتخاب اعضای آن و عزل و نصب مدیرعامل صندوق‌ها به وجود آمد.

نام دفاتر:

مطالعات اجتماعی

مطالعات حقوقی

مطالعات برنامه‌بودجه

با تصویب قانون برنامه پنجم توسعه و استفاده از عبارت «سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه» (بند «ب» ماده (۲۶)) و همچنین نام بردن از صندوق تأمین اجتماعی در چند جای قانون (بند «و» ماده (۲۸)، ماده (۳۱)، تبصره‌های «۲» و «۴» بند «ب» ماده (۳۸)) می‌توان نتیجه گرفت که تشکیلات مجری قانون تأمین اجتماعی همان «صندوق تأمین اجتماعی» است و «سازمان تأمین اجتماعی» موضوع ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری یک سازمان جدید محسوب می‌شود.

با وجود این، دولت طی تصویب‌نامه مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۱ صندوق تأمین اجتماعی را به سازمان تأمین اجتماعی تغییر نام داد که از طرف ریاست مجلس شورای اسلامی ایراداتی بر آن وارد شد، اما در همان حال، در چند مورد از قوانین برای این صندوق، عنوان «سازمان تأمین اجتماعی» به کار رفته^۱ و در مواد قانونی دیگری نیز عنوان «صندوق تأمین اجتماعی» به آن اطلاق شده است. بنابراین، به منظور تعیین تکلیف قانونی و رفع ابهام در این زمینه، طرح قانونی مورد بحث از سوی نمایندگان محترم ارائه شده است.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۳۱۰۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۵/۵

۱. در این خصوص می‌توان به «قانون رفع موانع اجرایی قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی و نحوه مجازات متخلفان (مصوب ۱۳۹۱/۹/۲۹) و همچنین قوانین بودجه سنواتی ۱۳۹۰ (بند «۹۱»)، ۱۳۹۱ (بند «۶۶») و ۱۳۹۲ (بندهای «۸۸»، «۸۹» و «۹۳»)» اشاره کرد.

ارزیابی کارشناسی طرح

با توجه به وجود ابهام در عنوان صندوق یا سازمان تأمین اجتماعی در قوانین مختلف، رفع این ابهام قانونی یک ضرورت است. با وجود این، طرح مورد اشاره دارای نقاط ضعفی است که به منظور افزایش قابلیت اجرای آن پیشنهاد می‌شود مورد توجه قرار گیرد:

عنوان طرح بیانگر «تبدیل صندوق به سازمان» است که فراتر از تغییر نام است و می‌تواند ناظر به ماهیت حقوقی آن نیز باشد. درحالی که در ماده (۱۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، صرفاً «تغییر نام سازمان به صندوق» مطرح شده که ماهیت آن را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد. بنابراین، بهتر است در عنوان طرح به جای «تبدیل» از عبارت «تغییر نام» استفاده شود.

۱. در ماده واحده طرح، ماهیت حقوقی و تشکیلاتی سازمان (عمومی غیردولتی، دارای استقلال اداری و مالی) مورد تأکید قرار گرفته است. درحالی که این موارد قبلاً در قوانین مربوط تصریح شده و مفاد آن قوانین از دقت بیشتری برخوردار است. در نتیجه، این موارد نیاز به قانونگذاری مجدد ندارد.

۲. شناور بودن تعداد اعضای هیئت‌مدیره (پنج یا هفت نفر) مناسب شأن قانونگذاری نیست و بهتر است تعداد قطعی اعضا همان پنج نفر باشد تا ضمن تسهیل در فرآیند تصمیم‌گیری‌ها زمینه مداخلات سیاسی در انتخاب اعضا به حداقل برسد.

۳. در بند «الف»، تعیین شرط «حداقل پنج سال سابقه مدیریت» برای اعضای هیئت‌مدیره مبهم و کلی است چراکه سابقه مدیریت می‌تواند از سطوح سرپرستی تا مدیریت عالی را در هر نوع سازمان، شرکت یا بنگاه شامل شود. چنین شرطی تعیین مصداق‌ها را بسیار دشوار می‌کند و عملاً بود و نبود آن خاصیتی نخواهد داشت. در نتیجه، بهتر است «حداقل پنج سال سابقه مدیریت در سازمان تأمین اجتماعی» یا حوزه‌های کاری مرتبط با آن مد نظر قرار گیرد.

۴. از آنجا که با تغییر نام این صندوق به سازمان، عنوان تشکیلاتی آن با سازمان تأمین اجتماعی موضوع ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و اصلاحیه بعدی آن یکسان می‌شود، لازم است تکلیف قانونی سازمان مذکور - که تاکنون تشکیل نشده - مشخص (ترجیحاً لغو) شود.

۵. از آنجایی که ماهیت صندوق و سازمان «تأمین و اجتماعی» در قانون برنامه پنجم به هر دو صورت استفاده شده است تغییر به وضعیت حقوقی آن شبیه مغایرت با قانون برنامه پنجم را دارد و نیاز به دوسوم رأی نمایندگان دارد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به مشکلات و ابهامات موجود، قانونگذاری در این زمینه ضروری به نظر می‌رسد، اما لازم است که اشکالات و ایرادهای آن - به شرحی که بیان شد - برطرف شود تا قابلیت اجرای آن افزایش یابد.

با وجود این، از آنجا که به‌طور همزمان «لایحه وظایف و اختیارات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» در مجلس شورای اسلامی در دست بررسی است و در ماده (۲) این لایحه نیز همین موضوعات با اندکی تفاوت مطرح شده، با توجه به اولویت لایحه بر طرح از جهات مختلف، پیشنهاد می‌شود این طرح مسکوت بماند و اهداف این طرح در قالب لایحه یاد شده پیگیری شود.