



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

شماره چاپ: ۱۵۰۹

شماره ثبت: ۶۲۵

دوره دهم - سال چهارم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۸/۶/۳

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح برخی قوانین راجع به تأمین اجتماعی»

کد موضوعی: ۲۱۰

شماره مسلسل: ۱۷۰۳۲

اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۱	ارزیابی طرح.....
۲	الف) نقد کلیات.....
۴	ب) نقدهای موردی.....
۱۶	جمع‌بندی.....



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح برخی قوانین راجع به تأمین اجتماعی»

چکیده

مشکلات نظام بازنشستگی کشور، تکرر قوانین تعهدآور حمایتی به صندوق‌های بیمه‌ای همراه با برخی مداخلات غیرکارشناسی در امور مربوط به اداره صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی، لزوم بازنگری در سیاست‌های مربوط به حوزه بیمه‌ای را ضرورت می‌بخشد. برخی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، مهم‌ترین مشکلات موجود را ناشی از مصادره به مطلوب کردن ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع و رفاه و تأمین اجتماعی دانسته و با ارائه طرحی با عنوان «اصلاح برخی قوانین راجع به تأمین اجتماعی» در صدد تصحیح ماده مذکور و تأمین زمینه قانونی اصلاح اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی برآمده‌اند.

ارزیابی طرح

طرح پیشنهادی در سه مبحث و چهار ماده ارائه شده است و معطوف به برخی اصلاحات در سه قانون مهم «ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»، «مدیریت خدمات کشوری» و «تأمین اجتماعی» است. اهم نکات و نقدهای وارد بر این طرح در دو بخش ارائه شده است.

الف) نقد کلیات

- در حالی که در بخش توجیهی طرح پیشنهادی، مداخلات بیرونی و از جمله مداخله دولت به عنوان مشکل اساسی صندوق‌های بیمه‌گر تلقی شده است، در محتوای طرح پیشنهادی با حفظ سهم نمایندگان دولت و از آن مهم‌تر اختیار دادن به وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای انتخاب همه نمایندگان دولتی به سلیقه خویش، عملاً به هیچ رو مداخله دولت رفع نشده است؛ بنابراین طرح مذکور در مهم‌ترین محور مورد تأکید خود با موفقیتی همراه نبوده است.

- نکته مذکور در کنار برخی تغییرات از جمله جایگزینی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به جای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، برای تشخیص صلاحیت‌های نامزدهای ارکان نظام تأمین اجتماعی، به معنای تقویت هرچه بیشتر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در حوزه بیمه اجتماعی است. تمرکز قدرت در وزارتخانه مذکور، می‌تواند به افزایش امکان سوءاستفاده و مداخله بیشتر در صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی منتهی شود.

- ماده (۱۷) مکرر پیشنهادی و نیز تبصره آن، حتی اختیار مهم نظارت بر صندوق‌های بیمه‌گر را نیز از شورای عالی رفاه اجتماعی سلب کرده و آن را به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتقال داده است. این موضوع ضمن تضعیف مهم‌ترین رکن نظام جامع تأمین اجتماعی در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (شورای عالی رفاه اجتماعی) به تمرکز تصمیم‌گیری و نظارت در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌انجامد که با پیامدهای منفی خاص خود روبه‌رو خواهد بود.

- طرح پیشنهادی فاقد نگرش جامع است و نگرش بخشی به حوزه بیمه‌ای سبب از بین بردن شیرازه قانون ساختار در حوزه غیربیمه‌ای شده است. به نحوی که با حذف عبارات، «امدادی» و «حمایتی» از ماده (۱۷) قانون ساختار و تبصره «۲» آن، قانونگذار را به سوی



انصراف از انسجام‌بخشی به شورای سیاست‌گذاری در حوزه‌های مربوطه سوق داده است. - رجوع به مبحث دوم طرح پیشنهادی، متذکر این نکته است که گویا این دو بخش (مبحث اول و دوم) کاملاً مستقل و تاحدی مغایر یکدیگر هستند. درحالی‌که به نظر می‌رسد طراحان این پیشنهاد در مبحث نخست به دنبال انسجام در حوزه بیمه‌ای به بهای دست کشیدن از سایر حوزه‌های حمایتی و امدادی است، مبحث دوم با مستثنا کردن سازمان تأمین اجتماعی از موضوعات مندرج در پیشنهاد‌های مربوط به مبحث نخست، کوشش برای انسجام حوزه بیمه‌ای را نیز فاقد اعتبار ساخته است.

- مشخص نکردن نمایندگان دولت در جایگاه افراد حقوقی خاص و اعطای اختیار انتخاب به وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، از یک‌سو دیدگاه دولت را به دیدگاه وزیر مربوطه تنزل می‌دهد و از سوی دیگر، با توجه به انتخاب اکثریت شورا به‌وسیله ایشان، عملاً سیطره وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی بر شورا، به سلب اعتبار از نمایندگان سایر شرکای اجتماعی دامن می‌زند و این موضوع برخلاف دلایل توجیهی بیان شده برای طرح پیشنهادی مبنی بر «مشارکت فعال و مؤثر شرکای اجتماعی» است.

- به‌طور کلی به نظر می‌رسد مبحث اول با هدف تقویت جایگاه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و مبحث دوم با هدف تقویت استقلال سازمان تأمین اجتماعی نگارش شده است و هر دو بخش با روح قانون ساختار مبنی بر انسجام‌بخشی به کل حوزه رفاه و تأمین اجتماعی ناهمخوان است.

ب) نقدهای موردی

مبحث اول

۱. براساس طرح پیشنهادی اصلاح ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۴/۲/۲۱) به شرح زیر اصلاح شده است:

ماده (۱۷) - وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مکلف است حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب این قانون تا پایان سال ۱۳۹۹ نسبت به بررسی و اصلاح اساسنامه‌های کلیه دستگاه‌های اجرایی، صندوق‌ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی (در چارچوب طرح جامع امداد و نجات کشور) نظام و سایر دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، اقدام و مراتب را پس از تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به تصویب هیئت وزیران برساند، پس از انقضای مدت مزبور استفاده از اعتبارات عمومی برای دستگاه‌ها، صندوق‌ها و نهادهای مصوب جدید مجاز خواهد بود. اصلاح آن بخش از اساسنامه‌ها که مربوط به ارکان نهادهای فوق‌الذکر می‌باشد، باید به‌ترتیبی صورت پذیرد که ترکیب کلی ارکان آنها به‌صورت زیر باشد:

- به‌نظر می‌رسد طراحان محترم با اصلاح مهلت یک‌ساله مندرج در قانون به دنبال تعیین مهلتی جدید برای اصلاح اساسنامه‌ها بوده‌اند. درحالی‌که وضعیت کنونی ماده مذکور نیز از طریق تمهیدات نظارتی قابل تحقق است و این‌گونه نیست که چون سال بعد (از تدوین قانون) در هنگام تدوین قانون ساختار، به اتمام رسیده است دیگر نمی‌توان اصلاحات مدنظر را انجام داد. ضمن اینکه ضمانت اجرایی جدیدی نیز برای آن در نظر گرفته نشده است. بنابراین به‌نظر می‌رسد اصلاحات مذکور تأثیری در محتوا یا اجرای قانون نخواهد داشت.

- ضمن اینکه ارجاع قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به سه حوزه بیمه‌ای، حمایتی و امدادی است و حذف آنان از این ماده، امر سامان‌دهی در حوزه حمایتی



و امدادی را با خلأ قانونی روبه‌رو می‌سازد.

- شایان ذکر است که در ماده فوق عبارت «اعتبارات عمومی» دایره گسترده‌ای دارد و پیشنهاد می‌شود به جای آن از عبارت «بودجه عمومی کل کشور» استفاده شود. همچنین عبارت «نهاد مصوب جدید» می‌تواند شامل نهادهای درون قوه مجریه و نهادهای فراقوه‌ای گردد. به همین دلیل پیشنهاد می‌شود عبارت «نهادهایی که به موجب این قانون اصلاح می‌گردد» جایگزین عبارت «نهادهای مصوب جدید» شود.

۲. الف) شورای جمع و یا هیئت امنا با شرایط زیر:

۱. ریاست هیئت امنا با وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی بوده و معاون اجتماعی به‌عنوان عضو و دبیر هیئت امنا انجام وظیفه نموده و دبیرخانه هیئت امنا در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مستقر خواهد بود.

۲. علاوه بر وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی نصف باقی‌مانده به‌علاوه یک اعضا با پیشنهاد وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تأیید تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت وزیران انتخاب خواهند شد.

۳. مابقی اعضا به تناسب تعداد افراد تحت پوشش شامل بیمه‌شدگان شاغل و مستمری‌بگیران توسط «خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان‌یافته» و تأمین‌کنندگان منابع (کارفرمایان) آنها به ترتیب ذیل از سوی تشکل‌های کشوری و عالی رسمی براساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین خواهند شد و در صورت عدم وجود تشکل‌های رسمی در سطح عالی و کشوری موصوف و تا زمان شکل‌گیری آنها، اعضای مزبور به پیشنهاد وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تأیید تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت وزیران انتخاب خواهند شد.

در سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه بازنشستگی دوجانبه که تنها دولت و بیمه‌شده در تأمین منابع آنها نقش دارند. نمایندگان بیمه‌شدگان شاغل و مستمری‌بگیران به‌طور مساوی انتخاب خواهند شد. در سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه بازنشستگی سه‌جانبه نمایندگان کارفرمایان، بیمه‌شدگان شاغل و مستمری‌بگیران به‌طور مساوی انتخاب خواهند شد.

- اولاً عبارت معاون اجتماعی نادرست است و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی چنین معاونتی ندارد؛ ثانیاً با فرض اینکه عبارت معاون رفاه اجتماعی منظور بوده است، تناقضی در این میان وجود دارد و آن این است که از یک سو عضویت معاون مذکور مورد تأکید قرار گرفته و از سوی دیگر انتخاب همه نمایندگان دولت در حیطه اختیار وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار داده شده است.

- در این اصلاحات، مرجع برخی از مصوبات درباره انتخاب اعضا به جای هیئت وزیران به شورای عالی رفاه اعطا شده است. این موضوع از آنجاکه شورای عالی رفاه در جایگاه تخصصی تری قرار دارد، در صورت تشکیل غیرتشریفاتی جلسات شورا می‌تواند نکته قابل دفاع تلقی شود، اما از یک سو تمرکز تصمیم‌گیری در مورد انتصابات می‌تواند محل مخاطره باشد و از سوی دیگر، شورای عالی رفاه در عمل جایگاه تخصصی خود را از دست داده است و به شورای موقتی تبدیل شده که جلسات معدود و با فاصله برگزار می‌کند و از این منظر رعایت احتیاط در این موضوع و انتخاب دو مرجعی در این زمینه (مطابق قانون کنونی) مناسب‌تر به نظر می‌رسد.

- از عبارت «نمایندگان کارفرمایان، بیمه‌شدگان شاغل و مستمری‌بگیران به‌طور مساوی انتخاب خواهند شد» چنین برمی‌آید که نسبت سه گروه کارفرمایان، بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران برابر باشد و از این رو تعداد اعضای نماینده بیمه‌شدگان (شاغل و بازنشسته)، دو برابر کارفرمایان خواهد بود که با اصول جهانی سه‌جانبه‌گرایی همخوان نیست؛ از سوی دیگر برابری تعداد مستمری‌بگیران و شاغلان نیز قابل دفاع نیست؛ چراکه ممکن است سبب سوق منابع بیشتر به سوی مستمری‌بگیران شود. به نظر می‌رسد بهتر است تعداد خدمات‌گیرندگان به نسبت جمعیت تحت پوشش تعیین شود.

- در صورتی که مراد طراحان برابری دو گروه کارفرما و بیمه‌شده (فارغ از اینکه شاغل



یا بازنشسته‌اند) بوده است، لازم است اصلاحات ویرایشی صورت گیرد و «و» جایگزین «،» شده و عبارت «مستمری‌بگیران» نیز از حالت جمع به حالت مفرد تغییر داده شود: نمایندگان کارفرمایان؛ و بیمه‌شدگان شاغل و مستمری‌بگیران به‌طور مساوی انتخاب شوند.

۳. تبصره «۱» - شرط عضویت در کلیه سطوح ارکان فوق، داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه کار تخصصی در رشته‌های مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی حقوق و جامعه‌شناسی خواهد بود و انتصاب افراد مزبور پس از تأیید احراز شرایط سمت از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نافذ می‌باشد.

- اضافه کردن گروه حقوق و جامعه‌شناسی، امری قابل دفاع و منطقی است که خلأ آن در قانون کنونی مشهود است؛ اما حذف گروه پزشکی در مورد برخی از صندوق‌ها همچون صندوق تأمین اجتماعی با اشکال روبه‌رو است؛ چراکه صندوقی بازنشستگی - درمانی است. اما با توجه به مستثنا شدن سازمان تأمین اجتماعی از ماده (۱۷) قانون ساختار در مبحث دوم طرح پیشنهادی، حذف گروه پزشکی، منطقی به نظر می‌رسد. اگرچه به هر حال نمایندگان گروه پزشکی، نظیر متخصصین رشته مدیریت خدمات بهداشتی - درمانی می‌توانند ذیل رشته مدیریت شرایط را احراز کنند. همچنین بهتر است به‌جای جامعه‌شناسی از علوم اجتماعی استفاده شود تا رشته‌های بسیار تخصصی و مرتبطی همچون رفاه اجتماعی با صراحت بیشتری به این گروه اضافه شود. به‌علاوه رشته‌های سیاستگذاری مرتبط نیز می‌تواند اضافه شود.

- آنچه بر شناخت افراد در این زمینه مؤثرتر است، نه سابقه کار در رشته‌های مربوطه، بلکه سابقه کار در حوزه مرتبط با رفاه و تأمین اجتماعی است. از این‌رو بهتر بود طراحان عبارت «در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی و» را به متن پیشنهادی خود اضافه کنند.

- تغییر مرجع تأیید شرایط احراز از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، امر پرمخاطره و نادرستی است؛ چراکه وزارت مذکور را در جایگاه هم‌زمان مجری، سیاستگذار و ناظر قرار می‌دهد و پیامد آن، تداخل نقش و تعارض منافع اساسی در این حوزه خواهد بود. بنابراین پیشنهاد مذکور نامناسب به نظر می‌رسد.

۴. تبصره الحاقی «۳» - تبصره «۳» - کلیه سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه و بازنشستگی (به‌استثنای صندوق‌های نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات) از هر نظر تحت نظارت عالییه و راهبردی شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌باشند.

- اگرچه قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و ماده (۱۷) آن ناظر به کلیه صندوق‌های بازنشستگی است و نیازی به تبصره جدید نیست، اما با توجه به اینکه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از ابزار نظارت بر سایر صندوق‌ها برخوردار نیست، بلکه تصریح این موضوع در تبصره الحاقی به تسریع این امر بینجامد.

با این حال استثنا نمودن صندوق‌های بازنشستگی نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات از نظارت عالییه و راهبردی شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، جامعیت این قانون را خدشه‌دار می‌کند (ضمن آنکه از مصادیق نظام اداری ناصحیح بوده و مغایر بند دهم اصل سوم قانون اساسی تلقی می‌شود). بنابراین با توجه به اینکه نظارت فوق مستلزم دسترسی به اطلاعات محرمانه مربوط به نیروی انسانی نیست پیشنهاد می‌شود مستثنا شدن دو صندوق فوق از شمول این تبصره حذف شود.

همچنین در عبارت «نظارت عالییه و راهبردی» ابهام وجود دارد. اگر منظور از نظارت عالییه، اعمال قوه مجریه باشد، به‌موجب اصل شصتم (۶۰) قانون اساسی باید از طریق رئیس‌جمهور و وزرا صورت پذیرد. بنابراین اعمال نظارت عالییه و راهبردی از طریق شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی مغایر اصل مزبور به نظر می‌رسد. همچنین مطابق این



تبصره، نظارت عالییه هم برعهده شورای عالی و هم وزارت رفاه است و مشخص نیست در صورت اختلاف بین این دو نهاد، نظر کدام یک رجحان دارد.

۴. تبصره الحاقی «۴» - تبصره «۴» - وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است ترتیبی اتخاذ نماید تا بخش سرمایه‌گذاری سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی نظیر شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی و هلدینگ‌ها و شرکت‌های وابسته و تابعه آنها را براساس قانون تجارت و با حفظ استقلال مالی و اداری در قالب تصمیمات ارکان عالی و با رعایت اصل حاکمیت شرکتی مربوطه اداره نماید.

- با وجود اهمیت موارد مندرج در تبصره دوم الحاقی، از یک سو به نظر می‌رسد کوشش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در این زمینه، در برنامه‌های وزیران مربوطه مورد بحث قرار گرفته است، اما در عمل توفیق چندانی نداشته است؛ از سوی دیگر، همین موضوع (با توجه به فراگیری و گستردگی آن) می‌تواند زمینه مداخلات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را بدون توجه به سیاست‌های هیئت امنای تأمین اجتماعی در حوزه سرمایه‌گذاری فراهم کند و جایگاه شورای مذکور را فاقد اهمیت سازد.

همچنین در این تبصره به «تصمیمات ارکان عالی» اشاره شده است که چون از قبل تعریف نشده، دارای ابهام است. در صورتی که مراد از ارکان عالی «اعضای شورا، هیئت نظارت، هیئت مدیره و مدیرعامل» است بایستی تصریح گردد.

از طرف دیگر با توجه به اینکه اداره شرکت‌های سرمایه‌گذاری و هلدینگ‌ها و شرکت‌های وابسته به سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر، علی‌الاطلاق به قانون تجارت محول گردیده و چون قانون مذکور شامل مواردی هم می‌شود که خلاف شرع است از جانب شورای محترم نگهبان می‌تواند مغایر با موازین شرعی شناخته شود. لذا پیشنهاد می‌شود در تبصره فوق پس از عبارت «براساس قانون تجارت» قید «با رعایت موازین شرعی» افزوده شود.

۵. ماده (۱۷) مکرر بر چند نکته تأکید دارد: متناسب‌سازی دارایی‌ها و سرمایه‌های صندوق‌ها با تعهدات جاری و آتی؛ گزارش دوره‌ای شش‌ماهه، خروج از بنگاهداری، رعایت اصول «عدم تعارض نقش، عدم تضاد منافع و درب چرخان»

- متناسب‌سازی دارایی‌ها و تعهدات اگرچه امر مهمی در نظام بیمه‌ای است اما با وجود غلبه تعهدات بر دارایی‌ها در اغلب صندوق‌ها و نیز توازن نسبی درآمد و هزینه‌ها چگونه می‌توان دارایی‌ها را متناسب با تعهدات جاری و آتی افزایش داد؟ با این حال صرف برآورد دوره‌ای تعهدات جاری و آتی و گزارش آن به مجلس شورای اسلامی امر پسندیده‌ای است، اما گزارش شش‌ماهه آن، شیوه‌ای مؤثر نیست و به‌نظر می‌رسد که در صورتی تبصره «۳» ماده (۲۸) قانون تأمین اجتماعی مبنی بر تطبیق هر سه سال یکبار امور مالی با اصول محاسبات بیمه‌ای و گزارش آن به شورای عالی (هیئت امنای) تأمین اجتماعی اجرایی شود می‌تواند تا حد زیادی دغدغه‌های موجود در این زمینه را پوشش دهد و سیاستگذار بتواند دریافت روشنی از وضعیت صندوق مذکور داشته باشد. بنابراین در اینجا نیز می‌توان بازه و مفاد تبصره مذکور را برای تمام صندوق‌ها الزامی دانست. هرچند با توجه به اجرا نشدن کامل تبصره «۳» ماده (۲۸) قانون تأمین اجتماعی، اجرای تبصره پیشنهادی به طرق اولی با خطر اجرا نشدن روبه‌رو است.

- در مورد سایر موارد، به‌نظر می‌رسد بیش از آنکه با خلأ قانونی روبه‌رو باشیم، با مشکل نبود اراده لازم برای اجرای امور مذکور و نیز مقاومت گروه‌های مختلف ذی‌نفع روبه‌رویم. از این رو صرف توصیه‌های مندرج در بندهای مربوط به خروج از بنگاهداری، رعایت اصول عدم تعارض نقش، عدم تضاد منافع و درب چرخان و...، وافی به مقصود نخواهد بود.



۵. بند «۱» ماده (۱۷) مکرر (الحاقی) - خروج از تصدی‌گری و بنگاهداری از شرکت‌ها و مؤسسات وابسته و تابع موجود، حداکثر ظرف مدت یک‌سال از تاریخ تصویب این قانون و عدم انجام هرگونه سرمایه‌گذاری جدید نظیر خرید، مشارکت و تهاوت که منجر به تصدی‌گری و بنگاهداری شود.

تبصره - شرکت‌ها و مؤسسات مأموریتی که به انجام وظایف تکلیفی سازمان یا صندوق بیمه بازنشستگی می‌پردازند، شرکت‌های مربوط به طرح‌ها و پروژه‌های در حال انجام و شرکت‌های در شرف پذیرش در بورس از این حکم مستثنا بوده و فهرست این قبیل سرمایه‌گذاری‌ها به پیشنهاد و درخواست سازمان یا صندوق بیمه بازنشستگی مربوطه و تأیید وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تصویب هیئت امانا خواهد رسید.

در این تبصره از عبارت «شرکت‌ها و مؤسسات مأموریتی» استفاده شده که لازم است تعریف آن به‌صورت دقیق مشخص شود. به همین جهت پیشنهاد می‌گردد توضیح زیر اضافه شود «شرکت‌ها و مؤسسات مأموریتی، شرکت‌هایی هستند که به‌منظور انجام خدمات محوله سازمان در حوزه‌های مختلف از قبیل انفورماتیک، ساخت‌وساز، رفاهی و غیره تشکیل شده‌اند و زیر نظر سازمان یا صندوق به‌صورت مستقل انجام وظیفه می‌کنند». همچنین حکم مقرر در بند تبصره فوق مستلزم تصویب در هیئت وزیران است، زیرا مصوبات مزبور ماهیت آیین‌نامه اجرایی دارد. بنابراین تصویب فهرست شرکت‌های مستثنا شده از جانب هیئت امانا مغایر اصل یک‌صدوسی‌وهشتم (۱۳۸) قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

۶. بند «۲» ماده (۱۷) مکرر (الحاقی) - سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه بازنشستگی نمی‌توانند به تنهایی یا به‌همراه توابع خود بیش از چهل‌ونه درصد (۴۹٪) سهام یک شرکت یا مؤسسه را در اختیار داشته باشند و یا خریداری کنند.

تبصره - درخصوص شرکت‌های بورسی و بانک‌ها و بیمه‌ها و نظایر آنها، سقف مجاز حداکثر تملک و خرید سهام منفرداً یا مجتمعاً توسط سازمان یا صندوق بیمه بازنشستگی طبق قوانین و مقرراتی خواهد بود که توسط بانک مرکزی و سازمان بورس و اوراق بهادار ابلاغ می‌شود.

در این بند لازم است منظور از «توابع» به‌روشنی مشخص شود. پیشنهاد می‌گردد به‌جای آن از عبارت «شرکت‌های تابعه، فرعی و سایر شرکت‌های وابسته» استفاده شود. همچنین با عنایت به اینکه تعیین سقف مجاز حداکثر تملک و خرید سهام از مصادیق ضابطه‌گذاری به‌شمار می‌آید، لذا قانونگذاری در این زمینه در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. از این حیث احاله تعیین تکلیف آن به بانک مرکزی و سازمان بورس و اوراق بهادار مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است. همچنین در صورتی که مقررات مزبور دارای ماهیت آیین‌نامه اجرایی باشند، ابلاغ آن به‌موجب اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی باید از جانب وزیر یا هیئت وزیران صورت گیرد.

۷. بند «۳» ماده (۱۷) مکرر (الحاقی) - تملک و خرید سهام مؤسسات و شرکت‌هایی که اعضای ارکان عالی تصمیم‌گیری، نظارتی و اجرایی و سایر مسئولان سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی و خانواده آنان ذی‌نفعان اصلی آن محسوب می‌شوند، ممنوع است.

در بند فوق از عبارت «ارکان عالی تصمیم‌گیری، نظارتی و اجرایی» استفاده شده است که باید منظور از آن دقیقاً مشخص شود. همچنین واژه «خانواده» دارای ابهام است. اگر منظور از خانواده «بستگان نسبی و سببی درجه اول» است باید تصریح گردد.



بند «۴» ماده (۱۷) مکرر (الحاقی) - رعایت اصول «عدم تعارض نقش، عدم تضاد منافع و درب چرخان» در انتصابات ارکان سازمان‌ها و صندوق‌های موصوف و توابع آنها از جمله انتصاب افراد دارای سهام مالکیت و یا دارای فعالیت متناظر، انتصاب ارکان اجرایی و تصمیم‌گیری و نظارت صندوق‌ها و توابع آنها، انتصاب بیش از یک شرکت یا مؤسسه الزامی است.

الزام سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی به رعایت اصول مهمی همچون «عدم تعارض نقش، عدم تضاد منافع و درب چرخان» اقدام مثبتی در جهت بهبود حکمرانی شرکتی در نهادهای مذکور است. با این حال، مفاهیم فوق بسیار کلی هستند و لازم است اقدامی در جهت تدوین دستورالعمل‌های اجرایی نیز اتخاذ شود. بدین جهت پیشنهاد می‌گردد تبصره زیر به بند فوق الحاق شود:

تبصره - وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است حداکثر تا شش ماه پس از تصویب این قانون آیین‌نامه‌های جداگانه‌ای برای اجرای اصول «عدم تعارض نقش، عدم تضاد منافع و درب چرخان» در سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی و توابع آنها تدوین کند و به تصویب هیئت وزیران برساند.

همچنین در این بند عبارتهای «ارکان سازمان‌ها و صندوق‌های موصوف» و «توابع» دارای ابهام است که بایستی منظور از آن به‌صراحت مشخص شود.

مبحث دوم

۱. براساس ماده (۳) طرح پیشنهادی، دو تغییر در ماده (۱) قانون تأمین اجتماعی رخ داده است: تأکید «نهاد عمومی غیردولتی» بودن و نیز «مستثنا شدن از مفاد ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»

- در وضعیت کنونی سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان یک «نهاد عمومی غیردولتی» تلقی می‌شود و این موضوع مورد مناقشه قرار ندارد که لازم باشد این مورد به مفاد قانون افزوده شود.

- طراحان براساس پیشنهاد به دنبال مستثنا کردن سازمان تأمین اجتماعی از ماده (۱۷) و به تبع آن، از کل قانون ساختار نظام جامع و رفاه تأمین اجتماعی بوده‌اند. در این صورت اولاً نیازی به اصلاح ماده (۱۷) قانون ساختار نبود و ثانیاً برخی از اصلاحات پیشنهادی در آن (همچون سه‌جانبه‌گرایی)، معطوف به سازمان تأمین اجتماعی است.

- مستثنا شدن سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق بیمه‌گر اجتماعی کشور، انسجام‌بخشی و یکپارچه‌سازی مدنظر قانون ساختار را بی‌معنا ساخته و با روح قانون مذکور مغایر است. به‌ویژه آنکه بیش از نیمی از جمعیت کشور تحت پوشش تأمین اجتماعی قرار دارند و مستثنا شدن این صندوق به‌معنای کاهش شدید در دامنه اثرگذاری قانون تأمین اجتماعی است.

۲. دو تبصره برای الحاق به ماده (۱) قانون تأمین اجتماعی پیشنهاد شده است: یکی تدوین اساسنامه جدید سازمان تأمین اجتماعی (با رعایت اصل سه‌جانبه‌گرایی) و دیگری نافذ شدن اساسنامه پیشین سازمان تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۸/۶/۱۰) تا زمان تصویب اساسنامه جدید.

- تدوین دو تبصره الحاقی به ماده (۱) قانون تأمین اجتماعی که ظاهراً با هدف بازگردانی نمایندگان حقیقی دولت (یا به‌عبارتی وزیر تعاون کار و رفاه اجتماعی)، به نمایندگان حقوقی آن صورت گرفته است، به‌معنای تمایزگذاری و برخورد دوگانه میان صندوق تأمین اجتماعی با سایر صندوق‌های بیمه‌گر است؛ چراکه در همین طرح نیز اختیار انتخاب نمایندگان دولتی هیئت امنای صندوق‌های دیگر به وزیر واگذار شده است درحالی‌که در مورد سازمان تأمین اجتماعی، اعضا به تبع جایگاه حقوقی‌شان و براساس



نص صریح قانون در هیئت امنا حضور می‌یابند.

در رابطه با الحاق تبصره اول به ماده (۱) اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی بایستی این نکته را اضافه نمود که در صدر ماده (۱) قانون تأمین اجتماعی اشاره شده است اساسنامه سازمان بایستی به تصویب هیئت وزیران برسد. با این حال در تبصره الحاقی فوق عنوان شده که حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۸، اساسنامه سازمان به پیشنهاد ارکان عالی تدوین و پس از تأیید هیئت وزیران برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شود. بنابراین بین صدر ماده و تبصره آن تعارض به وجود خواهد آمد. به همین دلیل لازم است صدر ماده (۱) نیز به گونه‌ای اصلاح شود که این تعارض برطرف گردد. همچنین با توجه به انقضای مهلت تصویب اساسنامه پیشنهاد می‌شود مهلت مذکور تا پایان سال ۱۴۰۰ تمدید گردد.

مبحث سوم

ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و اصلاحیه آن (بند «الف» ماده واحده قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۰۵) نسخ می‌شود.

- در این ماده پیشنهاد شده است که بند «الف» قانون اصلاح ماده (۱۱۳) مدیریت خدمات کشوری نسخ شود. بنابراین آیا منظور طراحان این بوده که سایر بندهای قانون مذکور همچنان به اعتبار خود باقی است؟ اگر چنین برداشتی از این پیشنهاد درست باشد این پیشنهاد با سایر پیشنهادها صورت گرفته مغایر خواهد بود؛ چراکه ترکیب مندرج در بندهای مذکور با طرح پیشنهادی مغایر است و اگر مراد جز این بوده، لازم است در این زمینه تصریح و اصلاح شود.

- در اینجا ذکر این نکته حائز اهمیت است که مطابق بند «الف» ماده واحده قانون اصلاح ماده (۱۱۳)، «سازمان تأمین اجتماعی زیرمجموعه وزارت رفاه و تأمین اجتماعی گردیده و وزیر در برابر مراجع قانونی ذی‌ربط پاسخگو معرفی شده است». با نسخ این بند مسئولیت و پاسخگویی وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی نیز حذف می‌گردد و نمی‌توان شخص معینی را مسئول اقدامات صورت گرفته شناخت و بازخواست نمود. این مسئله یکی از چالش‌های معرفی ساختار شورایی در ارکان تأمین اجتماعی بوده و لازم است توجه مقتضی بدان صورت گیرد.

جمع‌بندی

اصلاحات مطرح شده در طرح «اصلاح برخی قوانین راجع به تأمین اجتماعی»، برای هیچ یک از مشکلات مطرح شده در مقدمه توجیهی خود (مداخلات مضر حاکمیتی، مخدوش شدن استقلال سازمان، مشارکت شرکای اجتماعی و مصوبات غیرکارشناسی دولت)، راهکار قابل اتکایی ارائه نکرده است؛ علاوه بر این، نگرش حاکم بر طرح، یک‌جانبه و بدون توجه به آثار و پیامدهای مختلف آن برای سایر بخش‌ها ارائه شده است. بنابراین رد کلیت طرح مذکور توصیه می‌شود.



شماره مسلسل: ۱۷۰۳۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح برخی قوانین راجع به تأمین اجتماعی»

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه رفاه و تأمین اجتماعی)

تهیه و تدوین کنندگان: یاسر باقری، سمیه صدیقی، ابوالفضل عباسی دره‌بیدی، منوچهر نامغ

ناظر علمی: سیدمحمد موسوی خطاط

همکاران: حسن امجدیان (دفتر مطالعات حقوقی)، محمدمبین صلواتیان (دفتر مطالعات اقتصادی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. اصلاح قانون تأمین اجتماعی
۲. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی
۳. اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی
۴. قانون مدیریت خدمات کشوری



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۲/۲۱