



مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۱۴

شماره چاپ:

۵۹۵

تاریخ چاپ:

۱۳۹۲/۳/۲۶

نام دفاتر:

مطالعات اجتماعی

مطالعات حقوقی

مطالعات

برنامه‌و‌بودجه

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۳۰۷۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۴/۲۹

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و اصلاح برخی از مواد قانون تأمین اجتماعی»

پیشینه موضوع

تا پیش از تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱)، ساختار کلان و ارکان سازمان تأمین اجتماعی طبق اساسنامه مصوب هیئت وزیران تعیین می‌شد. این ارکان شامل: ۱. شورای عالی تأمین اجتماعی با ساختار سه‌جانبه نمایندگان دولت، کارفرمایان و بیمه‌شدگان، ۲. هیئت مدیره و مدیرعامل، ۳. هیئت نظارت بود که شرایط و ترتیب انتخاب هرکدام در اساسنامه تعیین شده بود.

به موجب ماده (۱۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳)، عناوین تشکیلاتی کلیه سازمان‌های فعال در امور بیمه‌ای به «صندوق» تغییر نام یافت که سازمان تأمین اجتماعی هم مشمول این حکم قرار می‌گرفت. همچنین به موجب ماده (۱۷) این قانون، شرایط عضویت و نحوه انتخاب اعضای هیئت امنا/شورا/مجمع و همچنین هیئت مدیره، مدیرعامل و هیئت نظارت هر یک از صندوق‌ها تعیین شد تا با رعایت این شرایط، اساسنامه صندوق‌ها به تصویب هیئت وزیران برسد.

در اجرای این قانون، اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی به تصویب دولت رسید که بر مبنای آن هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی جایگزین شورای عالی تأمین اجتماعی شد. در همان حال، با تصویب ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) مبنی بر لزوم تجمیع کلیه صندوق‌های بازنشستگی در سازمان تأمین اجتماعی، ابهاماتی درباره ماهیت حقوقی و جایگاه تشکیلاتی «سازمان تأمین اجتماعی» به وجود آمد و روند تصویب و اجرای اساسنامه صندوق‌ها را با موانعی روبرو ساخت. تا آنکه با تصویب اصلاحیه این ماده قانونی در اسفندماه ۱۳۸۸، ضمن تصریح به وابستگی سازمان تأمین اجتماعی (به عنوان یک سازمان جدید و تشکیلات مادر) به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، مقرر شد هیئت امنای این سازمان، به منزله هیئت امنای صندوق‌های تابعه نیز باشد. با وجود این، به دلیل وجود ابهام و همچنین عدم توافق کلی بر ایجاد تشکیلات جدید، سازمان تأمین اجتماعی تشکیل نشد و صرفاً هیئت امنای آن مسئولیت قانونی هیئت امنای صندوق‌ها را برعهده گرفت.

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)) مشخص شد که از نظر قانونگذار، تشکیلات مجری قانون تأمین اجتماعی همان «صندوق تأمین اجتماعی» است و «سازمان تأمین اجتماعی» موضوع ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری یک سازمان جدید و تشکیلات مادر محسوب می‌شود.

با وجود این، جایگاه قانونی و ساختار هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی برای ایفای مسئولیت‌های ناشی از قانون تأمین اجتماعی کافی نبوده و علاوه بر آنکه نقش و جایگاه شرکای اجتماعی سازمان در آن مفید و مؤثر نیست، بخشی از مفاد ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مبنی بر حضور نمایندگان اعضای هر صندوق در هیئت امنای آن عملاً در مورد سایر صندوق‌ها تحقق نیافته است. علت این وضعیت در تفاوت‌های ذاتی و ماهیتی صندوق‌هاست که بر مبنای آن لازم است هر صندوق شورا یا هیئت امنای مجمع ویژه خود را داشته باشد.

لازم به ذکر است که موضوع این طرح به‌طور همزمان در «طرح تبدیل صندوق به سازمان تأمین اجتماعی» و همچنین «لایحه وظایف و اختیارات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» نیز مطرح شده و در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته که لازم است به‌منظور رفع همپوشانی و مغایرت‌های احتمالی، هماهنگی لازم در این زمینه صورت گیرد.

ارزیابی کارشناسی طرح

این طرح به دنبال تغییر عنوان صندوق تأمین اجتماعی به «سازمان تأمین اجتماعی» و همچنین احیای «شورای عالی تأمین اجتماعی» است که باتوجه به کاستی‌ها و خلأهای موجود، هر دو هدف مثبت ارزیابی می‌شود. بنابراین، نقاط قوت و ضعف این طرح را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

نقاط قوت

- صندوق تأمین اجتماعی در حال حاضر از نظر عنوان سازمانی دچار ابهام است به طوری که در برخی از قوانین از آن به‌عنوان «صندوق» و در برخی دیگر با عنوان «سازمان» یاد شده است. همچنین در برخی از قوانین^۱ از دستگاه اجرایی دیگری نیز با عنوان «سازمان تأمین اجتماعی» یاد شده که عملاً تشکیل نشده ولی جایگاه قانونی دارد و نسبت آن با این سازمان روشن نیست. این طرح می‌تواند این ابهامات قانونی را برطرف سازد.

- ماهیت صندوق تأمین اجتماعی از جهات مختلف مانند جامعه زیرپوشش، منابع، مصارف، دارایی‌ها و تعهدات با سایر صندوق‌ها متفاوت است. بنابراین، وجود یک هیئت امنای برای همه صندوق‌ها و از جمله صندوق تأمین اجتماعی، جایگاه هیئت امنای را به سطح تشریفاتی و غیرتخصصی تنزل داده و عملاً بخش عمده‌ای از وظایف آن - به خصوص نظارت بر عملکرد سازمان - متوقف مانده است. با احیای شورای عالی تأمین اجتماعی می‌توان انتظار داشت که این مشکلات برطرف شود.

- تعیین اشخاص حقوقی از وزارتخانه‌های مرتبط به‌عنوان نمایندگان دولت در شورای عالی از جمله نقاط قوت این طرح است که قبلاً کارآمدی آن نشان داده شده است. در حالی که در هیئت امنای فعلی، عضویت اشخاص حقیقی به انتخاب وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی موجب شده که همه آنان عملاً نماینده وزیر یاد شده باشند و نه نماینده واقعی دولت.

نقاط ضعف

- در ماده واحده این طرح از «سازمان بیمه‌های اجتماعی» نام برده شده، در حالی که این عنوان جنبه قانونی ندارد و عنوان قانونی سازمان مورد نظر در حال حاضر «صندوق تأمین اجتماعی» است.

- از آنجا که تغییر نام سازمان تأمین اجتماعی سابق به «صندوق تأمین اجتماعی» به موجب ماده (۱۲) قانون یاد شده بوده، لازم است که در تغییر نام صندوق، ماده (۱۲) قانون یاد شده (نه ماده (۱۷)) مورد اصلاح قرار گیرد.

۱. ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و اصلاحیه بعدی آن و همچنین بند «ب» ماده (۲۶) قانون برنامه پنجم توسعه.

- به موجب این طرح سازمان تأمین اجتماعی از شمول بند «الف» و تبصره یک ماده (۱۷) قانون یاد شده مستثنا می‌شود و گویا بندهای «ب، ج، د» به قوت خود باقی می‌ماند. در حالی که در همین طرح بند «ب» هم اصلاح شده است. البته با این اصلاحات، بهتر است سایر بندها هم به تناسب آن اصلاح شود. در نتیجه، توصیه می‌شود این سازمان به کلی از شمول مواد (۱۲) و (۱۷) مستثنا شود و احکام جدیدی برای ارکان آن وضع گردد.

- در ترکیب اعضای شورای عالی، حضور وزیر امور اقتصادی و دارایی در مقایسه با نماینده بخش تعاون ضرورت بیشتری دارد. در بند «ب»، از آنجا که هیئت مدیره یک رکن اجرایی است و جنبه‌های تخصصی آن اهمیت زیادی دارد، حضور نمایندگان کارفرمایی و کارگری در آن مفید نخواهد بود و بهتر است همه اعضای آن از بین کارکنان سازمان تأمین اجتماعی (با حداقل ده سال سابقه تخصصی و مدیریتی) انتخاب شوند.

- بنابه رویه قانونگذاری، لازم است کلیه قوانین مغایر از جمله ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و اصلاحیه بعدی آن لغو شود.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

باتوجه به ابهام در عنوان قانونی صندوق تأمین اجتماعی و ضرورت ارتقای جایگاه هیئت امنای آن، قانونگذاری درباره موضوع طرح ضروری به نظر می‌رسد. اما از آنجاکه به‌طور همزمان «لایحه وظایف و اختیارات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» در مجلس شورای اسلامی در دست بررسی است و در ماده (۲) آن لایحه نیز همین موضوعات مطرح شده، باتوجه 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.^۱

۱. لازم به ذکر است که نظر این مرکز درباره «لایحه وظایف و اختیارات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» در گزارش جداگانه‌ای منتشر شده است.