

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح قانون بیمه اجتماعی رانندگان حمل و نقل
بار و مسافر بین شهری»

بیان مسئله

قانون بیمه رانندگان حمل و نقل بار و مسافر بین شهری از زمان تصویب در سال ۱۳۷۹ دوبار طی استفساریه‌هایی در خصوص مضمولین بیمه روستاییان و عشایر و شهرهای زیر ۲۰ هزار نفر در سال ۱۳۸۶ و اصلاح ماده واحده و افزودن «رانندگان حمل بار و مسافر درون شهری» به مضمولین قانون در سال ۱۳۸۷ تغییراتی را به خود دیده است. طرح حاضر در پی تغییراتی جدید در عنوان قانون و نیز قرار دادن شغل رانندگی در شمول مشاغل سخت و زیان آور ارائه شده است. با توجه با اینکه کمتر در قوانین یک شغل به صورت مشخص به عنوان «سخت و زیان آور» شناخته شده است، به نظر می‌رسد این موضوع باید از طریق آیین نامه دولت و شورای عالی حفاظت فنی مورد پیگیری قرار گیرد. در همین راستا در این گزارش به بررسی قانون بیمه رانندگان و نیز نقاط قوت و ضعف طرح خواهیم پرداخت.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۵۵

شماره چاپ:

۶۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۴/۲۳

بررسی کارشناسی قانون بیمه رانندگان حمل و نقل بار و مسافر بین شهری مصوب سال ۱۳۷۹

۱. نامشخص بودن تعاریف از جمله تعریف راننده

در قانون بیمه رانندگان حمل و نقل بار و مسافر مصوب ۱۳۷۹ و اصلاحات بعدی آن مفهوم «راننده» تعریف نشده است، بلکه این مفهوم در آیین نامه اجرای قانون بیمه اجتماعی رانندگان حمل و نقل بار و مسافر بین شهری مصوب سال ۱۳۸۰ تعریف شده است: «رانندگان خودروهای حمل بار و مسافر بین شهری که دارای گواهینامه رانندگی معتبر و متناسب با نوع وسیله نقلیه عمومی بین شهری بوده و دفترچه کار رانندگی آنها توسط سازمان صادر شده باشد». این تعریف از این جهت که شمار زیادی از رانندگان از جمله راکبان موتورسیکلت‌ها (به اصطلاح پیک موتوری‌ها)، رانندگان آژانس‌های تاکسی تلفنی، رانندگان وانت‌بارهای شخصی و غیره را در بر نمی‌گیرد از جامعیت کافی برخوردار نیست، از طرفی دیگر بین مالک و راننده خودرو تمایزی قائل نشده است. همچنین وضعیت کمک‌رانندگان یا به اصطلاح «شاگردها» در این قانون مشخص نشده است که اساساً حق بیمه این افراد چگونه و با چه مکانیسمی باید پرداخت شود؟

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفاتر: مطالعات اجتماعی

مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۵۰۳۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۷/۷

۲. نا مشخص بودن مفاهیم کارفرما و بیمه شده

طبق ماده واحده قانون بیمه رانندگان، راننده مکلف است حق بیمه را رأساً پرداخت کند. این بدان معناست که راننده نقش کارفرما و بیمه شده را توأمان اجرا می‌کند. این حالت نامشخص بودن نقش کارفرما و کارگر و همچنین مشکلی که در بالا بدان اشاره شده یعنی زمانی که مالک خودرو دارای دفترچه کار و بیمه است و راننده واقعی بیمه نشده باقی می‌ماند خود را بیشتر نشان می‌دهد. از طرف دیگر زمانی که شخصی دارای تعدادی خودرو در ناوگان مسافری و یا حمل بار است و چندین راننده را تحت پوشش دارد، آیا می‌تواند نقش کارفرمایی برای وی قائل شد و رانندگان را به‌صورتی غیر از قانون فوق بیمه نمود؟

نقاط قوت طرح

طرح فعلی در صورتی که مصوب گردد می‌تواند رانندگان را از مزایای بازنشستگی پیش از موعد برخوردار کند، از طرفی دیگر اصلاح عنوان قانون می‌تواند دایره شمول جامعه هدف را گسترده‌تر نماید.

نقاط ضعف طرح

عمده‌ترین نقاط ضعف این طرح شامل موارد زیرند:

نامشخص بودن کارگاه پس از تصویب طرح

در صورت تصویب این طرح و قرار گرفتن رانندگی در شمول مشاغل سخت و زیان‌آور با توجه به اینکه براساس قانون^۱ «کارفرمایان کلیه کارگاه‌های مشمول قانون تأمین اجتماعی که تمام یا برخی از مشاغل آنها حسب تشخیص مراجع ذیربط سخت و زیان‌آور اعلام گردیده یا خواهند گردید، مکلفند ظرف دو سال از تاریخ تصویب این قانون نسبت به ایمن‌سازی عوامل شرایط محیط کار مطابق حد مجاز و استانداردهای مشخص شده در قانون کار و آیین‌نامه‌های مربوطه و سایر قوانین موضوعه در این زمینه اقدام نمایند»، نقش کارفرما را چه کسی برعهده خواهد گرفت و با توجه به نامشخص بودن کارگاه در قانون و یا دستکم عدم تطابق دو قانون تأمین اجتماعی و بیمه رانندگان، باید چگونه در خصوص ایمن‌سازی کارگاه اقدام شود؟

نامشخص بودن نحوه وصول ۴ درصد حق بیمه مشاغل سخت و زیان‌آور

حق بیمه سهم رانندگان حمل بار و مسافر هم‌اکنون ۲۷ درصد مزد و یا حقوق آنان است که بر مبنای بند «ب» ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و بند «ب» تبصره «۲» ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها^۲ مبنی بر گسترش و تأمین بیمه‌های اجتماعی، به تشخیص وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳/۵) از این میزان از محل یاد شده پرداخت می‌گردد. در صورت تصویب طرح، کارفرما(راننده) موظف است ۴ درصد حق بیمه را به‌صورت یک‌جا پرداخت کند، به‌نظر می‌رسد اولاً پرداخت چنین مبلغی در توان رانندگان نباشد و ثانیاً در صورتی که قرار باشد از محل دیگری تأمین شود باید ردیف بودجه‌ای آن مشخص شود که در این طرح چنین چیزی پیشنهاد نشده است.

ناتوانی طرح در تشخیص رانندگانی که استحقاق دارند

۱. بند «۲» تبصره «۲» ماده واحده قانون اصلاح تبصره «۲» الحاقی ماده (۷۶) قانون اصلاح مواد (۷۲) و (۷۷) و تبصره ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده (۷۶) مصوب ۱۳۷۱، مصوب ۱۳۸۰/۷/۱۴.
۲. ماده (۷) - دولت مجاز است حداکثر تا پنجاه درصد (۵۰ درصد) خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را در قالب بندهای زیر هزینه نماید:
ب) اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی برای جامعه هدف از قبیل:
۱. گسترش و تأمین بیمه‌های اجتماعی، خدمات درمانی، تأمین و ارتقای سلامت جامعه و پوشش دارویی و درمانی بیماران خاص و صعب‌العلاج.

با توجه به اینکه شغل رانندگی (در شرایط و مناطقی خاص) شغلی است که دارای ویژگی‌های مخرب و موجد تنش‌هایی بالاتر از ظرفیت‌های طبیعی (جسمی و روانی) فرد از جمله هوشیاری و تمرکز بسیار بالا در مدت زمان طولانی، عدم تحرک، شب‌کار بودن در بیشتر مواقع، مخاطرات جاده‌ای مانند تصادفات و در معرض مخاطرات دیگری مانند سرقت و غیره بودن و بسیاری موارد دیگر است، به‌نظر می‌رسد با در نظر گرفتن شرایطی می‌توان گفت رانندگی در برخی مواقع جزء مشاغل سخت و زیان‌آور است. به‌طور مثال رانندگی در شهرهای بزرگ با در نظر گرفتن وضعیت بالا و مضاف بر آن آلودگی هوا و غیره می‌تواند جزء مشاغل سخت و زیان‌آور باشد، به همین ترتیب رانندگی با وسایل حمل‌ونقل جاده‌ای با مسافت‌های طولانی. براین اساس باید اولاً دایره شمول مشخص گردد که اساساً کدام دسته از رانندگان را می‌توان دارای شغل سخت و زیان‌آور دانست و پس از آن باید دامنه زمانی شمولیت سخت و زیان‌آور بودن سوابق بیمه نیز مشخص گردد، بدین معنا که آیا در صورت قرار گرفتن شغل رانندگی در شرایطی خاص و یا در جغرافیای مشخص، ذیل مشاغل سخت و زیان‌آور، به چه ترتیبی باید عمل شود که در اجرا با مشکل مواجه نشود؟ طرح حاضر پیش‌بینی کافی برای این موارد ندارد.

عدم دقت کافی نسبت به تبعات سخت و زیان‌آور کردن شغل رانندگی

به‌موجب ماده (۵۲) قانون کار در کارهای سخت و زیان‌آور ساعات کار نباید از ۶ ساعت در روز و ۳۶ ساعت در هفته تجاوز نماید. همچنین با توجه به ماده (۶۱) این قانون، ارجاع کار اضافی به کارگرانی که کار شبانه یا کارهای خطرناک و سخت و زیان‌آور انجام می‌دهند ممنوع است. در صورت قبول طرح مورد نظر با توجه به صراحت قانونی، هزینه‌های کارفرما به‌شدت افزایش پیدا خواهد کرد. باید در نظر داشت که براساس ماده (۲) دستورالعمل کنترل ساعت کار مجاز رانندگان که توسط سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای کشور صادر شده است «رانندگی وسایل نقلیه عمومی بار، در راه‌ها فقط در مدت ۱۰ ساعت در شبانه روز مجاز خواهد بود، در صورتی که سفر وسیله‌ای بیش از ۱۰ ساعت پیش‌بینی گردد و مؤسسه مربوط به برنامه سفر آن را، یکسره تنظیم نموده باشد، باید راننده کمکی با وسیله نقلیه همراه نماید و نام راننده کمکی را در برنامه درج نماید». برای مثال مسیر تهران- بندرعباس که در حال حاضر با دو راننده ممکن می‌شود، در این صورت، دو راننده باید به چهار راننده افزایش یابد.

رواج بازنشستگی در سنین پایین

به‌موجب بند «۱۵» ماده (۲) قانون تأمین اجتماعی: بازنشستگی عبارت است از عدم اشتغال بیمه شده به کار... با توجه به تعریف فوق نظر به اینکه بازنشستگی و یا اشتغال به کار در کارهای سخت و زیان‌آور هر سال ۱/۵ سال محاسبه می‌گردد در نتیجه افراد با سن پایین با احراز شرایط بازنشستگی قادر به کار نخواهند بود (به هنگام درخواست بازنشستگی دفترچه کار مربوط باید تحویل تأمین اجتماعی گردد که رانندگی بدون دفترچه از نظر پلیس راه مشکلات خود را خواهد داشت) ضمن اینکه وزارت راه و شهرسازی به‌دلیل موارد پیش‌گفته به فرد بازنشسته برنامه نخواهد داد. مضاف بر آن، این موضوع را هم باید در نظر داشت که کنار گذاشتن رانندگان با تجربه و در عین حال نسبتاً جوان می‌تواند پیامدهایی از جمله کمبود نیروی کار را به وجود آورد.

مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی

نظربه اینکه راهداران و رانندگان وزارت راه و شهرسازی از بودجه عمومی استفاده می‌نمایند و شمولیت قانون سخت و زیان‌آور منوط به پرداخت ۴ درصد حق بیمه علاوه بر حق بیمه مقرر است، در صورتی که مبلغ ۴ درصد از محل بودجه عمومی تأمین گردد طرح مذکور مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی می‌باشد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

قانون بیمه رانندگان حمل‌ونقل بار و مسافر بین‌شهری مصوب سال ۱۳۷۹ دارای مشکلاتی از قبیل نامشخص بودن تعاریف، عدم پوشش کامل جامعه هدف، عدم تطابق مفهومی با سایر قوانین و غیره است. طرح حاضر علاوه بر اینکه نمی‌تواند مشکلات یاد شده را حل و فصل نماید خود دارای نقاط ضعف اساسی است: از جمله نامشخص بودن کارگاه در قانون بیمه رانندگان، نامشخص بودن نحوه وصول ۴ درصد حق بیمه مشاغل سخت و زیان‌آور، ناتوانی در تشخیص رانندگانی که استحقاق دارند، عدم دقت کافی نسبت به تبعات سخت و زیان‌آور کردن شغل رانندگی مانند ساعت کار و غیره، رواج بازنشستگی در سنین پایین و مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی.

در این شرایط تصویب طرح به این شکل توصیه نمی‌شود.

پیشنهادها

۱. حرکت در مسیر اجرای قانون مشاغل سخت و زیان‌آور از مجراهای قانونی

آنچه مشخص است قانون تأمین اجتماعی ذیل تبصره «۲» ماده (۷۶) و اصلاحات بعدی آن درخصوص مشاغل سخت و زیان‌آور، اشاره‌ای به هیچ شغلی نمی‌کند، بلکه تعیین و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور را به آیین‌نامه دولت واگذار کرده است.

ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی مشاغل سخت و زیان‌آور^۱ بیان می‌دارند: «تعیین سخت و زیان‌آور بودن مشاغل... با بررسی سوابق، انجام بازدید و بررسی شرایط کار توسط کارشناسان بهداشت حرفه‌ای وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و بازرسان کار وزارت کار و امور اجتماعی و با تأیید توسط کمیته‌های بدوی و تجدیدنظر استانی موضوع این آیین‌نامه انجام می‌گیرد». در همین راستا شورای عالی حفاظت فنی، کمیته‌های بدوی و تجدیدنظر استانی براساس ماده (۸) این قانون به منظور تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور تشکیل می‌شوند.

بر مبنای قانون فوق شورای عالی حفاظت فنی مشاغل سخت و زیان‌آور را مشخص می‌نماید. بنابراین در صورتی که اراده‌ای برای بررسی و تعیین شغل رانندگی به‌عنوان شغل سخت و زیان‌آور در کار باشد، بهتر است بحث در ابتدا در کمیته‌های بدوی و تجدیدنظر استانی و در نهایت شورای عالی حفاظت فنی مورد بررسی قرار گیرد.

۲. اصلاح و بازبینی قانون بیمه اجتماعی رانندگان

با توجه به اشکالاتی که در قانون بیمه اجتماعی رانندگان وجود دارد به نظر می‌رسد، بازبینی این قانون، به‌گونه‌ای که مفاهیم و تعاریف از جامعیت و مانعیت کافی برخوردار شوند و قانون بتواند تسهیلاتی را برای رانندگان واقعی فراهم آورد، ضروری است. بنابراین پیشنهاد می‌گردد طرح به‌صورتی تدوین گردد که بتواند مشکلات قانون بیمه رانندگان را حل نماید. در غیر این صورت طرح کنونی با وضعیت مشروح مناسب قانونگذاری نمی‌باشد.

۱. آیین‌نامه اجرایی بند «۵» جزء «ب» ماده واحده قانون اصلاح تبصره «۲» الحاقی ماده (۷۶) قانون اصلاح مواد (۷۲) و (۷۷) و تبصره ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده (۷۶).