



انجمن مدیران صنایع

**لزوم اصلاح ساختار و حکمرانی
در سازمان تأمین اجتماعی
و مسائل و مشکلات کارفرمایان (۳)**

شماره ۲۱۹

خرداد ۱۴۰۴

واحد پژوهش



لزوم اصلاح ساختار و حکمرانی در سازمان تأمین اجتماعی و مسائل و مشکلات کارفرمایان (۳)

لزوم اصلاح ساختار و حکمرانی در سازمان تأمین

اجتماعی: بازگشت به حقوق مالکان واقعی

سازمان تأمین اجتماعی، به عنوان بزرگ‌ترین صندوق بیمه‌ای کشور، نقش تعیین‌کننده‌ای در حفظ امنیت اجتماعی، سلامت اقتصادی و کرامت بازنشستگان دارد. با این حال، ساختار حکمرانی این سازمان با چالش‌هایی مواجه است که نه تنها موجب هدررفت منابع مالی آن شده، بلکه منافع ذی‌نفعان اصلی آن، یعنی کارگران و کارفرمایان را نیز نادیده گرفته است.

تأمین مالی توسط بخش خصوصی، مدیریت در اختیار دولت

طبق ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی، سهم پرداختی به این سازمان از این قرار است ۲۰ درصد از سوی کارفرما، ۷ درصد از سوی کارگر، ۳ درصد از سوی دولت

با وجود این که دولت طبق قانون موظف به پرداخت سهم خود است، در عمل این سهم به طور کامل پرداخت نشده و حتی با انباشت بدهی‌های کلان مواجه شده‌ایم. در عین حال، دولت با استفاده از ابزارهای قانونی و سیاسی، مدیریت کامل سازمان تأمین اجتماعی را در اختیار گرفته است، بدون آن که نمایندگان واقعی کارگران و کارفرمایان در تصمیم‌گیری‌های کلان مشارکت واقعی داشته باشند.



لزوم اصلاح ساختار و حکمرانی در سازمان تأمین اجتماعی و مسائل و مشکلات کارفرمایان (۳)

رد دیون با واگذاری های ناکارآمد

یکی از مهم ترین آسیب ها، نحوه تسویه بدهی های دولت به سازمان تأمین اجتماعی از طریق واگذاری شرکت های زیان ده و ناکارآمد به تأمین اجتماعی است. این واگذاری ها نه تنها کمکی به بهبود وضعیت مالی صندوق نکرده اند، بلکه بهره وری منابع را کاهش داده و به سوءمدیریت گسترده دامن زده اند.

بحران کارایی، فقر بازنشستگان و بی اعتمادی

در شرایطی که تورم، هزینه های زندگی و مطالبات اجتماعی به شدت افزایش یافته، سازمان تأمین اجتماعی نه تنها نتوانسته سطح مناسبی از رفاه برای بازنشستگان تأمین کند، بلکه پوشش های بیمه ای مانند درمان و بیکاری نیز به شکل حادقلی ارائه می شود. استمرار این وضعیت، منجر به بی اعتمادی و گسترش فقر در میان بازنشستگان شده است.

امروز بیش از هر زمان دیگری به درک مشترک میان بخش خصوصی، جامعه کارگری و مسئولان کشور برای نجات سازمان تأمین اجتماعی نیاز داریم. بدون اصلاح ساختاری در حکمرانی، این نهاد به تدریج ظرفیت خود را در حمایت از میلیون ها نفر از دست خواهد داد. در همین راستا، بازگشت به اصل «سه جانبه گرایی واقعی» شامل مشارکت برابر دولت، کارفرمایان و کارگران ضروری است. در حال حاضر، این توازن به شدت به هم خورده و



لزوم اصلاح ساختار و حکمرانی در سازمان تأمین اجتماعی و مسائل و مشکلات کارفرمایان (۳)

دولت عملاً بدون نظر کارفرمایان و کارگران، تصمیم‌گیر اصلی است. این وضعیت مغایر با روح قانون و حقوق مالکان اصلی سازمان است.

پیشنهادها برای اصلاح ساختار

- انتخاب رئیس سازمان توسط مالکان واقعی (کارگران و کارفرمایان)
- خروج تدریجی دولت از مدیریت اجرایی سازمان و واگذاری آن به هیأت امنای منتخب
- اصلاح نحوه رد دیون دولت و ممنوعیت واگذاری شرکت‌های زیان‌ده
- بازنگری کامل در قانون تأمین اجتماعی با توجه به تحولات جمعیتی، اقتصادی و تکنولوژیکی پس از ۵۰ سال
- تقویت نظارت عمومی و رسانه‌ای بر عملکرد شستا و صندوق‌ها
- افزایش شفافیت و انتشار عمومی صورت‌های مالی، سرمایه‌گذاری‌ها و هزینه‌ها

لزوم بازتعریف مفاهیم «کار»، «کارگر» و «کارفرما» در عصر دیجیتال

در سال‌های اخیر، رشد سریع اقتصاد دیجیتال و افزایش مشاغل نوظهور در بستر فناوری اطلاعات، چالش‌هایی جدی در تعامل میان فعالان این حوزه و سازمان تأمین اجتماعی پدید آورده است. بر اساس بررسی‌های صورت‌گرفته، مجموعه‌ای از مسائل ساختاری و حقوقی، مانعی جدی در مسیر پوشش بیمه‌ای فعالان این حوزه به شمار می‌آید.



لزوم اصلاح ساختار و حکمرانی در سازمان تأمین اجتماعی و مسائل و مشکلات کارفرمایان (۳)

از مهم‌ترین چالش‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- عدم شناسایی مشاغل دیجیتال نظیر برنامه‌نویسان فریلنسر، تولیدکنندگان محتوا، مدیران پلتفرم‌ها و فعالان حوزه بلاک‌چین توسط سازمان تأمین اجتماعی؛
 - نگاه سنتی به رابطه کارگر و کارفرما و ناتوانی در تطبیق با ساختارهای نوین شغلی؛
 - هزینه‌های بالای بیمه برای استارت‌آپ‌ها، پلتفرم‌های دیجیتال و کسب‌وکارهای نوپا؛
 - عدم انطباق قوانین بیمه‌ای با اقتصاد پلتفرمی و مدل‌های کاری نوین مانند فریلنسری و قراردادهای مشارکتی؛
 - مشکلات در فرآیند بازرسی و حسابرسی به دلیل فقدان ابزارهای متناسب با فضای دیجیتال؛
 - عدم پوشش بیمه‌ای برای فریلنسرها و فعالان فاقد کارفرما.
- در اقتصاد سنتی، رابطه کارگر و کارفرما یک ساختار حقوقی و مشخص دارد که بر اساس آن کارفرما شخص حقیقی یا حقوقی است که نیروی کار را به خدمت می‌گیرد و کارگر فردی است که در قبال دریافت مزد، برای کارفرما کار انجام می‌دهد. بین این دو، معمولاً قرارداد استخدامی منعقد می‌شود که شامل حقوق، مزایا، ساعات کار، بیمه، مرخصی و دیگر الزامات قانونی است. قانون کار و تأمین اجتماعی نیز دقیقاً بر همین رابطه سنتی



لزوم اصلاح ساختار و حکمرانی در سازمان تأمین اجتماعی و مسائل و مشکلات کارفرمایان (۳)

استوار است؛ به گونه‌ای که تمامی الزامات بیمه‌ای، کارگاهی، و حمایتی بر مبنای وجود یک رابطه استخدامی مستقیم تعریف شده است.

علاوه بر این با گسترش فناوری و تحول در سبک‌های کسب و کار، مفاهیم سنتی اشتغال دچار تغییرات بنیادین شده‌اند. در این میان، کارآفرینان تک‌نفره به عنوان گروهی روبه‌رشد از شاغلان، جایگاه ویژه‌ای پیدا کرده‌اند. این افراد معمولاً با مهارت‌های تخصصی خود، بدون ایجاد ساختار سنتی کارگاهی یا جذب نیروی انسانی، خدماتی در بستر اینترنت ارائه می‌دهند؛ مانند توسعه‌دهندگان نرم‌افزار، طراحان گرافیک، مشاوران دیجیتال، مدرس‌های آنلاین، تولیدکنندگان محتوا، پادکسترها، نویسندگان مستقل، فروشندگان محصولات آموزشی یا دیجیتال و ...

در ساختارهای موجود، این افراد نه «کارگر» به معنای سنتی‌اند و نه «کارفرما» به مفهومی که قانون تأمین اجتماعی تعریف کرده است. با این حال، آنان فعالیت اقتصادی مولد دارند، مالیات می‌پردازند، و در تولید ناخالص داخلی سهم دارند، اما در خلأ بیمه‌ای و حمایتی کامل به سر می‌برند.

لزوم جایگزینی شناسه ملی به جای کد کارگاهی

با توجه به مشکلات ناشی از تغییر کد کارگاهی لزوم استفاده از کد یکتا ضروری است. رویه سازمان تأمین اجتماعی برای اشخاص حقیقی و حقوقی



لزوم اصلاح ساختار و حکمرانی در سازمان تأمین اجتماعی و مسائل و مشکلات کارفرمایان (۳)

تعریف یک کد کارگاهی است و با گسترش فعالیت شرکت‌ها و پراکندگی حوزه فعالیت آنها، برای هر دفتر، انبار یا شعبه آن فعال اقتصادی، باید کد کارگاهی جداگانه از سازمان دریافت شود و یا با تغییر محل، نیاز به کد کارگاهی جدید است. با دریافت کد کارگاهی جدید برای همان اشخاص حقیقی و حقوقی، با پرسنل فعال در آنها به عنوان فرد تازه استخدام شده برخورد میشود و مشمول دریافت پایه سنوات نمی‌شوند.

علاوه بر این برای دریافت مفادحساب تأمین اجتماعی، اگر کد کارگاهی تغییر کرده باشد باید از تمامی کدهای کارگاهی قبل، استعلام و با تمام شعب تأمین اجتماعی مکاتبه شود. و این لزوم تعریف کد یکتا را بیش از پیش ضروری کرده است.

استانداردسازی کاربرد شماره ۳

کاربرگ شماره ۳ یکی از اسناد کلیدی در فرآیند حسابرسی بیمه‌ای قراردادهای پیمانکاری نزد سازمان تأمین اجتماعی است. این فرم با استناد به ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی طراحی شده و شامل اطلاعات دقیق درباره مبلغ قرارداد، شماره کارگاه، ردیف پیمان، کسر سپرده بیمه و وضعیت پرداخت حق بیمه مربوط به پیمانکاران است. مسئولان سازمان تأمین اجتماعی از دلایل تدوین و اجرای آن، جلوگیری از دوگانگی در محاسبه بدهی بیمه‌ای (هم از مسیر حسابرسی دفاتر و هم از مسیر شعب) و لزوم



لزوم اصلاح ساختار و حکمرانی در سازمان تأمین اجتماعی و مسائل و مشکلات کارفرمایان (۳)

یکپارچه‌سازی اطلاعات قراردادهای پیمانکاری در سامانه تأمین اجتماعی و همچنین مقابله با فاکتورهای غیرواقعی یا جعلی از طریق تطبیق با سامانه مالیاتی را مطرح میکنند.

در بخشنامه ۱۱ جدید درآمد بیان شده است «صورتحساب (فاکتور) کالا و خدمات صادر توسط کلیه واحدهای صنفی، تولیدی و خدماتی دارای شناسنامه و مجوز از مراجع ذیصلاح قانونی به شرط اینکه انجام کار توسط بیمه شدگان و در محل کارگاه ثابت صورت گرفته باشد لازم است در کاربرگ شماره ۳ ثبت گردد». هیچ اشاره‌ای از دریافت ردیف پیمان در خصوص صورتحساب‌ها نشده است. حال آنکه دریافت پیمان از موضوعات ذیل ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی است و مربوط به قرارداد پیمانکاری است و کاربرگ شماره ۳ مبنی بر دریافت مفاصاحساب برای فاکتور و یا صورتحساب خارج از مفاد این بخشنامه است.

در کنار موارد ذکر شده فوق، مشکلات اجرایی شدن این موضوع میتوان به موارد زیر اشاره کرد:

بار اضافی بر دوش کارفرما: در بسیاری موارد، به دلیل عدم ارائه اطلاعات توسط پیمانکار، کارفرما موظف به پیگیری و تکمیل کاربرگ بوده که این مسئله باعث اتلاف وقت و افزایش هزینه شده است.



لزوم اصلاح ساختار و حکمرانی در سازمان تأمین اجتماعی و مسائل و مشکلات کارفرمایان (۳)

سوء تفاهم در تفسیر ماده ۳۸: برخی واحدهای

بیمه‌ای، صرفاً بر مبنای فاکتور، بدون وجود قرارداد یا اجرای خدمات در محل، کسر بیمه را اعمال کرده‌اند که مغایر با روح ماده ۳۸ است.

عدم تفکیک بین خرید کالا و قرارداد خدمات: فاکتور خرید کالا، ماشین‌آلات و اقلام مصرفی به اشتباه مشمول ماده ۳۸ و کاربرگ شماره ۳ شده‌اند، در حالی که این موارد از پرداخت حق بیمه معاف هستند.

عدم هماهنگی در اجرا: برخی شعب و حساب‌رسان، بخشنامه‌های اخیر را به‌درستی اجرا نکرده‌اند که موجب توقف گزارش‌های حسابرسی و بلاتکلیفی شرکت‌ها شده است.

نقص در زیرساخت‌های دیجیتال: کاربرگ دیجیتال و ارسال اطلاعات برخلاف به سامانه‌ها هنوز با مشکلات سیستماتیک همراه است و کامل اجرایی نشده.

کاربرگ شماره ۳ ابزار مفیدی برای جلوگیری از فرار بیمه‌ای و ساماندهی قراردادهای پیمانکاری است، اما اجرای ناهماهنگ، تفسیرهای متناقض و فشار بر کارفرمایان، عملاً آن را به یکی از عوامل نارضایتی و اختلال در محیط کسب‌وکار تبدیل کرده است. بازنگری در روش اجرا، ارائه آموزش‌های یکنواخت و تقویت سامانه‌های دیجیتال می‌تواند از بروز تنش‌های آتی جلوگیری کند. اما پیشنهاد زیر مطرح می‌شود:

- شفاف‌سازی مرز قراردادهای مشمول ماده ۳۸ و فاکتورهای خرید.



لزوم اصلاح ساختار و حکمرانی در سازمان تأمین اجتماعی و مسائل و مشکلات کارفرمایان (۳)

- اصلاح رویه‌ها و آموزش یکنواخت به شعب سراسر کشور.
- لزوم توقف بخشنامه‌های خلق‌الساعه و الزام به مشورت با بخش خصوصی پیش از ابلاغ.
- راه‌اندازی واقعی و سراسری کاربرگ دیجیتال و اتصال مؤثر آن به سامانه مالیاتی.
- تفکیک دقیق بین مفهوم "مشمول ماده ۳۸" و "مشمول کسر حق بیمه" در بخشنامه‌ها.

مشکلات مشاغل سخت و زیان‌آور

- موضوع بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور همواره یکی از مهم‌ترین چالش‌های کسب و کارها بوده است. پس از گذشت چندین سال از اجرای این قانون و نمایان شدن مشکلات، بخش خصوصی بارها درخواست اصلاح قانون و بازنگری آئین نامه مربوطه را داشته است
- برخی از پیشنهادات اصلاحی جهت اصلاح قانون و آیین نامه :
- توجه به حفاظت و بهداشت کار به عنوان هدف اصلی قانون مشاغل سخت و زیان‌آور
 - لحاظ شدن شرط سنی برای بازنشستگی پیش از موعد به ویژه قانون مشاغل سخت و زیان‌آور



لزوم اصلاح ساختار و حکمرانی در سازمان تأمین اجتماعی و مسائل و مشکلات کارفرمایان (۳)

- امکان احصا مشاغل سخت و زیان آور در زمان اشتغال و گواهی سالانه ارزیابی کارگاه
- پرداخت حق بیمه مشاغل سخت و زیان آور به صورت ماهانه
- سطح بندی مشاغل سخت و زیان آور
- تصمیم گیری کمیته بررسی کارهای سخت و زیان آور بر اساس گزارش های فنی و تخصصی
- تقسیم حق بیمه پرداختی میان کارفرما، دولت و کارگر