انجمن مدیران صنایع

لزوم اصلاح ساختار و حکمرانی
در سازمان تأمین اجتماعی
و مسائل و مشکلات کارفرمایان (۴)

واحد پژوهش شهریور ۱۴۰۵ شماره ۲۳۱

مقدمه

سازمان تأمین اجتماعی یکی از مهم‌ترین نهادهای اقتصادی و اجتماعی کشور و متولی بخش بزرگی از پوشش بیمه‌ای، درمانی و بازنشستگی نیروی کار است. استمرار فعالیت این سازمان و پایداری منابع آن، هم برای کارگران و بیمه‌شدگان و هم برای کارفرمایان و واحدهای تولیدی اهمیت اساسی دارد.

از این منظر، کارگران و کارفرمایان را نباید عامل ایجاد وضعیت ناترازی و مشکلات مالی کنونی سازمان تأمین اجتماعی تلقی کرد .کارفرما حق بیمه مقرر در قانون را پرداخت می‌کند و کارگر نیز سهم قانونی خود را می‌پردازد. بنابراین، جامعه کارگری و کارفرمایی نباید به دلیل مشکلاتی که منشأ آن در ساختارهای مدیریتی، سیاست‌گذاری، تصمیمات دولت‌ها و نحوه اداره منابع و مصارف سازمان بوده است، متحمل هزینه‌های مضاعف شود.

واقعیت این است که وضعیت امروز سازمان تأمین اجتماعی حاصل مجموعه‌ای از عوامل انباشته‌شده در طول سال‌های گذشته است؛ از جمله ایجاد تعهدات و تکالیف جدید بدون پیش‌بینی منابع پایدار، انباشت بدهی دولت به سازمان، بازنشستگی‌های پیش از موعد، برخی معافیت‌ها و حمایت‌های بیمه‌ای بدون تأمین کامل منابع، ضعف در مدیریت و سرمایه‌گذاری منابع، مسائل مربوط به بنگاه‌داری و حاکمیت شرکتی و بی‌ثباتی در سیاست‌ها و مدیریت‌ها.

مسئله مدیریت و حکمرانی

در کنار مسائل مالی، نحوه مدیریت سازمان و شرکت‌های وابسته به آن نیز از موضوعات اساسی است. سازمان تأمین اجتماعی و مجموعه‌های سرمایه‌گذاری وابسته به آن، منابع متعلق به میلیون‌ها بیمه‌شده و بازنشسته را در اختیار دارند؛ بنابراین مدیریت این منابع باید بر پایه تخصص، شایستگی حرفه‌ای، ثبات مدیریتی، شفافیت و پاسخگویی باشد.

تغییرات مکرر مدیریتی، مداخلات خارج از چارچوب‌های حرفه‌ای، انتصاب مدیران فاقد تخصص کافی و تبدیل بنگاه‌های متعلق به بیمه‌شدگان به عرصه تصمیمات غیرتخصصی، در صورت وقوع، مستقیماً به منافع بیمه‌شدگان لطمه می‌زند.

از همین منظر، انتصابات سیاسی و غیرتخصصی را نباید صرفاً یک مسئله اداری، بلکه یک مسئله اقتصادی و بین‌نسلی دانست؛ زیرا تصمیمات مدیریتی در این مجموعه مستقیماً بر ارزش دارایی‌هایی اثر می‌گذارد که متعلق به بیمه‌شدگان و نسل‌های آینده بازنشستگان است.

همچنین، تجربه سال‌های گذشته در حوزه بنگاه‌داری نشان داده است که واگذاری شرکت‌ها و دارایی‌های دولتی به صندوق‌ها در ازای بدهی دولت، اگر بدون توجه به بازدهی، نقدشوندگی و تناسب آن دارایی‌ها با راهبرد سرمایه‌گذاری صندوق انجام شود، الزاماً به معنای حل مسئله مالی سازمان نیست. واگذاری بنگاه‌ها بابت بدهی دولت می‌تواند صندوق را از مأموریت

اصلی خود دور کند و مسائل حاکمیت شرکتی و مدیریت دارایی‌ها را پیچیده‌تر سازد.

کارفرما نمی‌تواند به دلیل ضعف سرمایه‌گذاری سازمان، بدهی دولت، تصمیمات گذشته در حوزه بازنشستگی، سیاست‌های حمایتی فاقد منابع یا مشکلات مدیریتی، با افزایش مستمر نرخ مؤثر هزینه بیمه‌ای، حسابرسی‌های سنگین سنوات گذشته، جرائم انباشته و تفسیرهای گسترده از مقررات مواجه شود.

همچنین کارگر نباید به دلیل مشکلات ساختاری سازمان، با کاهش کیفیت خدمات، تأخیر در پرداخت مطالبات، محدودیت‌های درمانی یا نگرانی نسبت به آینده مستمری خود مواجه شود.

پرداخت حق بیمه قانونی، وظیفه کارفرماست؛ اما جبران کسری‌های ساختاری سازمان، وظیفه‌ای فراتر از مسئولیت کارفرماست و نباید از طریق تحمیل هزینه‌های جدید و غیرقابل پیش‌بینی بر تولید انجام شود. افزایش هزینه نیروی انسانی و حق بیمه، مستقیماً هزینه تولید را افزایش می‌دهد و می‌تواند به کاهش قدرت رقابت بنگاه‌های ایرانی منجر شود.

بنابراین، جامعه کارفرمایی ضمن تأکید بر ضرورت حفظ پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی و حمایت کامل از حقوق قانونی کارگران و بازنشستگان، معتقد است راه‌حل ناترازی سازمان نباید در افزایش فشار بر کارفرمایان جست‌وجو شود.

راه‌حل پایدار باید مجموعه‌ای از اقدامات ساختاری را دربرگیرد:

تسویه منظم و واقعی بدهی‌های دولت به سازمان؛

جلوگیری از ایجاد تعهدات جدید بدون تعیین منبع مالی؛

اصلاح نظام بازنشستگی و جلوگیری از تصمیمات فاقد پشتوانه مالی؛

اصلاح حاکمیت شرکتی و مدیریت دارایی‌های سازمان؛

انتخاب مدیران بر اساس تخصص، تجربه و شایستگی حرفه‌ای؛

افزایش شفافیت عملکرد مالی و سرمایه‌گذاری‌ها؛

کاهش بنگاه‌داری غیرضروری و حرکت به سمت مدیریت حرفه‌ای دارایی‌ها؛

افزایش بازدهی سرمایه‌گذاری‌های سازمان؛

اصلاح فرآیندهای اجرایی و حذف تفسیرهای متفاوت شعب؛

و در نهایت، ایجاد رابطه‌ای شفاف، عادلانه و پیش‌بینی‌پذیر میان سازمان و کارفرمایان.

در چنین شرایطی، اصلاح رابطه سازمان تأمین اجتماعی با کارفرمایان باید بخشی از برنامه اصلاح ساختاری خود سازمان باشد، نه ابزاری برای انتقال هزینه‌های مشکلات انباشته‌شده به بخش تولید.

بر همین اساس، انجمن مدیران صنایع با هدف حمایت از تولید، حفظ اشتغال، صیانت از حقوق قانونی کارگران و در عین حال کمک به پایداری

واقعی سازمان تأمین اجتماعی، مهم‌ترین مسائل و مطالبات جامعه کارفرمایی را به شرح زیر مطرح می‌کند.

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 نه‌تنها 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، ۷درصد از سوی کارگر، ۳ درصد از سوی دولت

با وجود این‌که دولت طبق قانون موظف به پرداخت سهم خود است، در عمل این سهم به‌طور 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 آن‌که نمایندگان واقعی کارگران و کارفرمایان در تصمیم‌گیری‌های کلان مشارکت واقعی داشته باشند.

رد دیون با واگذاری‌های ناکارآمد

یکی از مهم‌ترین آسیب‌ها، نحوه تسویه بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی از طریق واگذاری شرکت‌های زیان‌ده و ناکارآمد به تأمین اجتماعی است. این واگذاری‌ها نه‌تنها کمکی به بهبود وضعیت مالی صندوق نکرده‌اند، بلکه بهره‌وری منابع را کاهش داده و به سوءمدیریت گسترده دامن زده‌اند.

بحران کارایی، فقر بازنشستگان و بی‌اعتمادی

در شرایطی که تورم، هزینه‌های زندگی و مطالبات اجتماعی به‌شدت افزایش یافته، سازمان تأمین اجتماعی نه‌تنها نتوانسته سطح مناسبی از رفاه برای بازنشستگان تأمین کند، بلکه پوشش‌های بیمه‌ای مانند درمان و بیکاری نیز به‌شکل حداقلی ارائه می‌شود. استمرار این وضعیت، منجر به بی‌اعتمادی 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 میلیون‌ها نفر از دست خواهد داد. در همین راستا، بازگشت به اصل «سه‌جانبه‌گرایی واقعی» شامل مشارکت برابر دولت، کارفرمایان و کارگران ضروری است. در حال حاضر، این توازن به‌شدت به‌هم خورده و

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.

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 استارتاپ‌ها، 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

استوار است؛ به‌گونه‌ای 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 کسب‌وکار، 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 به‌سر 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 تامین‌اجتماعی برای اشخاص حقیقی و حقوقی

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 مفاصاحساب تامین اجتماعی ، اگر کد کارگاهی تغییر کرده باشد باید از تمامی کدهای کارگاهی قبل، استعلام و با تمام شعب تامین اجتماعی مکاتبه شود. و این لزوم تعریف کد یکتا را بیش از پیش ضروری کرده است.

مشکلات مشاغل سخت و زیان‌آور

موضوع بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور همواره یکی از مهم‌ترین چالش های 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
- 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

لزوم برقراری درمان بیمه‌شدگان در صورت تأخیر یا بدهی کارفرما

- یکی از مشکلات و دغدغه‌های جدی واحدهای تولیدی و صنعتی، غیرفعال شدن استحقاق درمان کارگران و افراد تحت تکفل آنان در موارد تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا وجود بدهی بیمه‌ای است؛ در حالی که رابطه کاری و اشتغال کارگر همچنان برقرار است.
- اگرچه پرداخت حق بیمه از تکالیف قانونی کارفرماست و سازمان تأمین اجتماعی نیز ابزارهای قانونی لازم برای مطالبه و وصول مطالبات خود را در اختیار دارد، اما عدم پرداخت یا تأخیر در پرداخت حق بیمه نباید موجب توقف یا محدود شدن خدمات درمانی بیمه‌شده شود .زیرا بیمه‌شده در

ایجاد بدهی کارفرما به سازمان نقشی نداشته و نباید تبعات یک اختلاف مالی میان سازمان و کارفرما متوجه وی و خانواده‌اش شود.

- این موضوع با ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی نیز در تعارض قرار می‌گیرد؛ چرا که این ماده تصریح می‌کند: «تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم پرداخت آن، رافع مسئولیت و تعهدات سازمان در مقابل بیمه‌شده نخواهد بود.» همچنین قانون تفسیر شمول ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۹۰ بر استمرار حمایت‌های مقرر برای بیمه‌شدگان تأکید دارد.
- اهمیت موضوع به‌ویژه در خصوص خدمات درمانی بیشتر است؛ چرا که نیاز به درمان ممکن است فوری و غیرقابل تعویق باشد و غیرفعال شدن استحقاق درمان می‌تواند سلامت و زندگی کارگر و خانواده وی را با مخاطره مواجه کند.
- از سوی دیگر، در شرایط اقتصادی دشوار، ممکن است برخی واحدهای تولیدی به دلیل مشکلات نقدینگی با تأخیر در پرداخت حق بیمه مواجه شوند. در چنین شرایطی، سازمان می‌تواند مطالبات خود را از طریق سازوکارهای قانونی از جمله تقسیط، وصول مطالبات و سایر ضمانت‌های قانونی دنبال کند، اما نباید هزینه این تأخیر را با قطع خدمات درمانی از بیمه‌شده دریافت کند.

- **بنابراین: استمرار استحقاق درمان بیمه‌شدگان تا زمانی که رابطه بیمه‌ای و اشتغال آنان برقرار است، مستقل از تأخیر یا بدهی کارفرما، و پیگیری مطالبات سازمان از کارفرما از طریق سازوکارهای قانونی، بدون ایجاد وقفه در ارائه خدمات درمانی به کارگر و افراد تحت تکفل وی.**