

## مجوززدایی در بخش خدمات عمومی با هدف رونق فضای کسب و کار با تأکید بر ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی

شیوا بازرگان<sup>۱</sup>

### چکیده

مجوززدایی با هدف بهبود محیط کسب و کار به خصوص در شروع کسب و کار، بخشی از فرایند مقررات زدایی است که مدت‌ها در ایران مطرح شده است اما علی‌رغم تصریح قانونی، فرایند مجوززدایی موفق نبوده است. همچنین، با وجود تأکید قانونی بر مجوززدایی در بخش خدمات عمومی، نهادهای مربوطه، به نقش سازمان‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی در صدور مجوزها و تأثیر آن بر محیط کسب و کار بی‌توجه بوده‌اند. این پژوهش با تمرکز بر گواهی‌های صادره از سازمان تأمین اجتماعی و با تشریح مشکلات ناشی از آن، در بین واحدهای اقتصادی، به ارائه راهکارهای اجرایی جایگزین می‌پردازد، بدون آنکه حقوق بیمه‌شدگان را نادیده گرفته و به حمایت مطلق و یک‌جانبه از کارفرما بپردازد، به دنبال تنظیم‌گری در این حوزه است که این تنظیم‌گری، لزوماً به معنای اصلاح یا حذف ماده قانونی، به‌عنوان ساده‌ترین راه‌حل نیست، بلکه هدف استفاده از جایگزین‌هایی با قواعد نرم و کارا است که امکان سوءاستفاده از صلاحیت توسط سازمان تأمین اجتماعی را به حداقل برساند.

**کلیدواژگان:** ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی، مجوززدایی، خدمات عمومی، سازمان تأمین اجتماعی، صدور مفاصاحساب.

آسیبی که امروزه گریبان‌گیر بسیاری از کشورها، حتی کشورهای توسعه‌یافته شده، آن است که مقررات به‌جای آنکه در خدمت کسب‌وکارها و فعالان اقتصادی و تسهیل گردش کار آنان باشد، تبدیل به موانعی پیش‌روی آنان شده است. چنانکه در یکی از گزارش‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه آمده است: «مقررات‌گذاری‌های اداری، مانع بروز نوآوری یا باعث ایجاد موانع غیرضروری در مسیر تجارت، سرمایه‌گذاری و کارآیی اقتصادی شده و حتی تهدیدی بر مشروعیت مقررات هستند» (مرکز مالگیری، ۱۳۹۵: ۱۷۲). لذا کاهش مقررات دست‌وپاگیر یا به تعبیری «مقررات زدایی» ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. «مقررات زدایی» مفهوم کیفی و ماهوی موسعی را دربرمی‌گیرد که فراتر از حذف مقررات زائد است، بلکه به‌طور کلی این مفهوم در بردارنده نتیجه و نهایت امر است و آن پیراستن، شفاف کردن، تسهیل نمودن، کاستن هزینه‌ها و امنیت حقوقی و رضایت عامه است (سالاری و کتابی، ۱۴۰۰: ۵). شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار، پروژه‌های بسیار پیچیده و سنگین است که انجام آن نیازمند اراده جدی و برنامه‌ریزی بلندمدت است. این مقاله سعی دارد به موضوعی بپردازد که علی‌رغم مبتلابه بودن تا به امروز کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

باوجود تمهیدات قانونی پیش‌بینی‌شده، تلاش‌هایی برای مجوززدایی در کشور صورت گرفته است اما مجوززدایی در بخش خدمات علی‌رغم تصریح قانونی مغفول مانده است، درحالی‌که نگاهی به آمارها نشان می‌دهد که چگونه عملکرد سازمان‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی می‌تواند از مسائل اولویت‌دار کسب‌وکار باشد. در مطالعه‌ای که در سال ۱۳۹۶ به سفارش معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی و پژوهشگاه قوه قضائیه انجام شد، تحلیلی آماری از دادخواست‌های ارائه‌شده به دیوان عدالت اداری از سال ۱۳۹۱ تا پایان سال ۱۳۹۵ نشان داد که سازمان تأمین اجتماعی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۴۴ درصد شکایت‌های ارائه‌شده به دیوان عدالت اداری در طول چهار سال بررسی‌شده را به خود اختصاص داده‌اند. از سال ۹۲ تا سال ۹۵، ۹۷۵۶۱ دادخواست به طرفیت سازمان تأمین اجتماعی در دیوان عدالت اداری ثبت‌شده است که ۲۳ درصد دعاوی مطرح در دیوان را تشکیل می‌دهد (عبداللهیان و دیگران، ۱۳۹۷: ۱۸۹). این درحالی است که در سال‌های بین ۱۳۸۰-۱۳۸۴، ۷/۶۴ درصد آرا صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مربوط به سازمان تأمین اجتماعی بوده که این رقم در سال‌های بین ۱۳۷۵-۱۳۸۰ به ۱۶/۶ درصد رسیده است (انصاری و مبین، ۱۳۹۰: ۲۳).

هم‌زمان با افزایش حجم دعاوی اقامه‌شده در موضوع بیمه و تأمین اجتماعی، قانونگذار نیز در موضوعاتی از قبیل بیمه و تأمین اجتماعی که مناقشه برانگیزتر از سایر موضوعات است، انگیزه بیشتری برای مداخله داشته و مکرراً به تصویب قانون اقدام کرده است که کلاف سردرگم تأمین اجتماعی را پیچیده‌تر ساخت.

این مقاله درصدد پاسخ به این پرسش اصلی است که چگونه می‌توان ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی را به‌نحوی اعمال کرد که به‌عنوان یکی از موانع کسب و کار توسط فعالان اقتصادی از آن یاد نشود، بلکه به فلسفه وجودی این ماده قانونی توجه شود. همچنین، با بررسی چالش‌های ناشی از ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی تلاش می‌کند راهکارهایی برای خروج از وضعیت موجود واحدهای تولیدی در برابر الزام به اخذ گواهی عدم بدهی از سازمان تأمین اجتماعی ارائه دهد.

## ۱- شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار با تأکید بر مجوززادایی

در سال‌های اخیر بحث از مقررات‌زادایی به یکی از گفتمان‌های رایج در سطح دولتی و خصوصی تبدیل شده است که لازمه آن توجه به مفهوم مقررات‌زادایی، سطوح آن و نسبت آن با نظریه دولت، مکتب اقتصادی مسلط، مقررات‌گذاری، تنظیم‌گری، نهادهای تنظیمی و... است که نیازمند پژوهش جداگانه‌ای است. آنچه مدنظر است، اشاره به این نکته است که یک سطح از مقررات‌زادایی، بحث مجوززادایی است.

به‌نظر می‌رسد «مقررات‌زادایی به‌معنایی که در نظام حقوقی ایران صورت‌بندی شده، صرفاً ناظر بر ساماندهی مجوزها و حذف مجوزهای دست‌وپاگیر و هزینه‌بر است. در این معنا، در واقع نوعی مجوززادایی صورت می‌گیرد و نه مقررات‌زادایی به‌معنای مرسوم و موسع آن. در مجوززادایی، بدون دغدغه اعمال آموزه‌هایی بنیادین و بلندمدت، همچون کاهش مداخله دولت در اقتصاد، آزادسازی و...، تمرکز بر تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار و کاهش مراحل، هزینه و زمان صدور مجوزهای مربوط است. مجوززادایی پیش‌شرط اساسی و گام اول مقررات‌زادایی محسوب می‌شود» (مرکز مال‌میری، ۱۳۹۸: ۱۰).

از زاویه‌ای دیگر، امروزه دولت‌ها از مفهوم بوروکراسی وبری فاصله گرفته و به‌دنبال مدیریت عمومی نوین هستند که با توجه به معیارهای حکمرانی خوب، همانند بخش خصوصی نتیجه محور است. در همین راستا، رابطه مستقیمی بین ساده‌سازی اداری و مجوززادایی به‌عنوان یک سطح از مقررات‌زادایی وجود دارد. آشکار است که «در فرایند ساده‌سازی اداری، از ابزارها و شیوه‌های متعددی بهره‌گرفته می‌شود از جمله پنجره‌های واحد (فیزیکی و الکترونیکی)، ساده‌سازی فرایندهای اخذ مجوز، تعیین سقف زمانی برای تصمیم‌گیری، کمک به بنگاه‌های کوچک و متوسط برای اجرای مقررات، اتخاذ شیوه‌هایی برای اندازه‌گیری بار مالی اداری، رویکردهای سازمانی و ساختاری به ساده‌سازی اداری و رویکردهایی گسترده‌تر از آن و به‌کارگیری سازوکارهای فناوری‌های اطلاعات-محور، یعنی درگاه‌های مبتنی بر وب و پایگاه‌های داده. سهم چشمگیر اصلاح نظام مجوزهای کسب و کار در ابزارها و شیوه‌های ساده‌سازی اداری کاملاً مشهود است (مرکز مال‌میری، ۱۳۹۸: ۱۱).

قوای مقننه و مجریه از اواخر دهه ۸۰ در یافته‌اند برخی قوانین و مقررات به‌جای آنکه در خدمت کسب و کار

باشند، مخل و مزاحم کسب و کار محسوب می‌شوند. این دریافت، مبنی بر واقعیات محیط کسب و کار، یعنی گلیه‌های فعالان اقتصادی از دست‌وپاگیر بودن قوانین و مقررات از یک‌سو و ناکارآمدی و عدم تأثیرگذاری قوانین و مقررات از سوی دیگر است (مرکزالمیری، ۱۳۹۸: ۲۰). در آخرین گزارش پایش ملی محیط کسب و کار ایران که توسط اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران تهیه می‌شود، همچنان یکی از مهمترین موانع کسب و کار، موانع در فرایندهای اداری و اخذ مجوزهای کسب و کار در دستگاه‌های اجرایی است (اتاق بازرگانی، ۱۳۹۸: ۲۰)، همچنین، یکی از دلایل مهم عدم ساماندهی نظام مجوزها، نحوه ارائه خدمات دستگاه‌های اجرایی است. درواقع، تعدد و تکثر نهادی، منجر به همپوشانی و موازی کاری‌هایی می‌شود که کار ویژه اصلی صدور مجوز را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

در قوانین جاری کشور، موضوع شناسایی و حذف قوانین و مقررات دست‌وپاگیر و مخل کسب و کار که بخش اعظمی از آنها را مجوزهای کسب و کار تشکیل می‌دهد، به سه نهاد واگذار شده است:

۱- براساس بند ب ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی موظف است نسبت به شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری در کشور اقدام کند و گزارش‌ها و پیشنهادهایی را به کمیته‌ای متشکل از دو نفر از هر قوه به انتخاب رئیس آن قوه ارائه دهد.

۲- براساس ماده ۷ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و اصلاحات آن، هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار «موظف است شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب و کار در مقررات، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مانند اینها را به‌نحوی تسهیل و تسریع نماید و هزینه‌های آن را به‌نحوی تقلیل دهد که صدور مجوز کسب و کار در کشور با حداقل هزینه و مراحل آن ترجیحاً به‌صورت آنی و غیرحضوری و راه‌اندازی آن کسب و کار در کمترین زمان ممکن صورت پذیرد. مصوبات هیئت مذکور در مورد بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی و در مورد تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران پس از تأیید هیئت وزیران، برای کلیه مراجع صدور مجوزهای کسب و کار و کلیه دستگاه‌ها و نهادها که در صدور مجوزهای کسب و کار نقش دارند، لازم‌الاجرا است... در صورتی که تحقق این اهداف به اصلاح قوانین نیاز داشته باشد، هیئت مذکور موظف است پیشنهادهای لازم را برای اصلاح قوانین تهیه و به مراجع مربوطه ارائه کند...».

۳- مطابق بند الف تبصره ۴ ماده ۱۱ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۹۰ (اصلاح‌شده به‌موجب بند الف ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، یکی از وظایف و اختیارات شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی عبارت است از: «پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات اعم از آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل، شیوه‌نامه یا رویه اجرایی در جهت بهبود محیط کسب و کار در ایران به مسئولان مربوطه بر اساس گزارش تهیه‌شده از سوی دبیرخانه این شورا».

متن تبصره ۴ ماده ۱۱ نیز مقرر می‌دارد: «مصوبات شورا حداکثر ظرف مدت سی روز در دستور کار هیئت دولت قرار می‌گیرد تا در جلسه هیئت دولت مطرح و نسبت به آن تصمیم‌گیری شود». بنابراین حداقل در سطح قانونگذاری اراده جدی برای مجوزدایی وجود دارد اما اینکه این نهادها در عمل به صلاحیت خود تا چه حد موفق بوده‌اند، نیازمند پژوهش دیگری است.

## ۲- مبانی قانونی مجوزدایی در بخش خدمات عمومی

از منظر نظریه خدمات عمومی، دولت دیگر حاکم و فرمانروا نیست، بلکه متشکل از گروهی افراد است که قدرت را به‌منظور آفرینش و مدیریت خدمات عمومی اعمال می‌کنند. بنابراین نارسایی در ارائه خدمات عمومی، برای حکومت تبعات گسترده‌ای دارد (زارعی و نجارزاده، ۱۳۹۶: ۱۳۷). این تبعات صرفاً شامل دولت نمی‌شود، بلکه نارسایی در خدمات عمومی برای دریافت‌کنندگان آن نیز می‌تواند تبعات فراوانی داشته باشد. در همین راستا، در تبصره ۲ ماده ۶۲ قانون برنامه پنجم توسعه، واژه خدمات و فعالیت‌ها هم‌عرض با واژه مجوزها استفاده شده است. این تبصره مقرر می‌کند: «مفاد این حکم علاوه بر مجوزها شامل کلیه خدمات و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرائی یادشده از جمله سازمان‌های ثبت اسناد و املاک (ثبت شرکت‌ها)، ثبت‌احوال، تأمین اجتماعی، حفاظت محیط‌زیست، مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران، شهرداری تهران و کلان‌شهرها، نیروی انتظامی، گمرک، خدمات قوه قضائیه و وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و صنایع و معادن و نیز مواردی که براساس قوانین در ازاء خدمات، جوهری از اشخاص حقیقی و حقوقی اخذ می‌شود، نیز خواهد بود.»

باتوجه به مصادیق ذکرشده می‌توان گفت، خدمات به آن دسته از مجوزهایی اطلاق می‌شود که ناظر به کسب‌وکار نیستند. برای مثال، فردی که برای گرفتن شناسنامه برای فرزند خود اقدام می‌کند، در اصطلاح قانونی، در پی اخذ نوعی مجوز نیست، بلکه دریافت‌کننده نوعی خدمات است اما نکته مهم آن است که این خدمت به‌وسیله ارائه نوعی مجوز، استعلام، گواهی و... انجام می‌شود که مشمول قوانین و مقررات کلی راجع به دولت الکترونیک یا الکترونیکی شدن فرایندها است. بر همین اساس، از زمان تصویب ماده ۶۲ قانون برنامه پنجم توسعه، مقوله خدمات نیز به مقوله مجوزها به‌نوعی الصاق شد و هرچاکه بحث از ساماندهی مجوزها مطرح می‌شود، ساماندهی خدمات نیز به همراه آن مدنظر قرار می‌گیرد. طبق تبصره ۵ الحاقی به‌موجب ماده ۵۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۹۴، وظایف و اختیارات کارگروه موضوع ماده ۶۲ قانون برنامه پنجم توسعه به هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار منتقل و ماده ۶۲ قانون برنامه پنجم توسعه لغو شد. بدین ترتیب، یکی از اختیارات مهمی که تاکنون در صلاحیت کارگروه ماده ۶۲ قانون مذکور بود و

تکلیف آن در قوانین اصلاحی ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی روشن نشده بود، به هیئت مقررات‌زدایی واگذار و مجوز‌زدایی در حوزه خدمات نیز به‌صراحت به هیئت مقررات‌زدایی واگذار شد.

ذکر این نکته مهم است که همان‌گونه که بسیاری از مجوزها یکی از مجراهای درآمد نهادهای دولتی محسوب می‌شود، سازمان‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی نیز بخشی از هزینه‌های خود را از این طریق جبران می‌کنند و مانند سایر دستگاه‌های دولتی حاضر نیستند با مشارکت در فرایند حذف مجوزهای دست‌وپاگیر یا تسهیل صدور مجوزها، منابع درآمدی خود را محدود کنند. بنابراین، این گزارش توجه دارد که عملکرد این سازمان‌های عمومی باید به‌نحوی باشد که منجر به کاهش جدی درآمدهای آنها نشود؛ در غیر این صورت در رقابتی که در مجموع به ضرر محیط کسب‌وکار تمام خواهد شد، این نهادها و فعالیت‌ها با شیوه‌های مختلف سعی خواهند کرد که صلاحیت صدور مجوزهای به‌ویژه درآمدزا مانند اخذ مفاصاحساب و... را برای خود حفظ کنند حتی به قیمت آنکه فرایند مجوز‌زدایی را با مانع مواجه کنند.

### ۳- نقش سازمان تأمین اجتماعی در فضای کسب‌وکار

همان‌گونه که می‌دانیم یکی از اصول تأمین اجتماعی اصل حمایت فراگیر است اما اجرای این اصل نیازمند منابع مالی هنگفتی است و یکی از این منابع در مدل سه‌پایه دولت، کارگر، کارفرما، الزام قانونی برای کارفرما در پرداخت حق بیمه است. سازمان تأمین اجتماعی در راستای انجام وظایفی که براساس قانون تأمین اجتماعی برعهده دارد، وجوهی را به‌عنوان حق بیمه و سایر عناوین مندرج در قانون مذکور از مشمولین آن قانون اخذ می‌نماید. به‌لحاظ طبع بیمه‌ای فعالیت‌های سازمان مذکور، وصول به‌موقع این وجوه برای انجام وظایف قانونی سازمان تأمین اجتماعی حائز اهمیت ویژه‌ای است و بدین جهت تضمین وصول به‌موقع این وجوه، از نکاتی است که موردنظر قانونگذار واقع شده است اما سؤال این است که عملکرد سازمان تأمین اجتماعی چه تأثیری بر رشد اقتصادی و فضای کسب‌وکار می‌تواند داشته باشد؟

تأمین اجتماعی می‌تواند به‌عنوان تثبیت‌کننده اقتصادی عمل کند و از طریق تعدیل نسبی تعهدات بنگاه‌ها و استفاده انعطاف‌پذیر از صندوق‌های تأمین اجتماعی، اقتصاد بیش‌ازحد شتاب گرفته را آرام کند و هنگامی که اقتصاد رو به رکود می‌رود، رشد اقتصادی را شتاب بخشد. وجوه انباشته تأمین اجتماعی، منبع مهم تأمین مالی سازندگی اقتصاد ملی است. کنترل خردمندانانه کاربرد این وجوه، هدایت‌کننده تعدیل ساختار صنعتی متناسب با سیاست صنعتی است. درعین حال، نظام تأمین اجتماعی کامل می‌تواند بازدهی تولید را افزایش دهد و به‌عنوان «محرک» توسعه اقتصادی عمل کند (ووجی،



۱۳۸۴:۱۲۵). اما برعکس این حالت نیز ممکن است، بدان معنا که اگر دامنه و سطح تأمین اجتماعی از سطح توسعه نیروهای مولد فراتر رود، بار سنگینی بر دولت و جامعه تحمیل کرده و به نوبه خود رشد نیروهای مولد را محدود می‌کند و بر ثبات اجتماعی تأثیر منفی می‌گذارد (همان، ۱۲۸). نتایج برخی مطالعات نیز نشان داده است که «هزینه‌های تأمین اجتماعی در تضاد با نرخ رشد اقتصادی کشورها عمل می‌کند» (حسینی، ۱۳۸۸:۷۳).

برای مثال، افزایش در حق بیمه سهم کارفرما می‌تواند در مجموع به یک رقم قابل توجه بالغ شده و تأثیر ناگواری به‌ویژه در فعالیت‌های مبتنی بر کار شدید داشته باشد و بدین ترتیب کارفرمایان را تشویق کند که سیستم‌های سرمایه‌بر را جایگزین سیستم‌های کار کنند (زارع و اسدی، ۱۳۹۰:۸۰).

در نظرسنجی اتاق بازرگانی در سال ۱۳۹۷، یکی از عوامل جدی محدودکننده تصمیم‌گیری و سودآوری بنگاه‌ها، «پرداخت تأمین اجتماعی و قوانین و مقررات تحمیل شده از سوی تأمین اجتماعی» اعلام شده است. حدود ۸۶ درصد از نمونه آماری پژوهش اعلام کرده‌اند که با مشکل «مدیریت سیستم تأمین اجتماعی» مواجهند. ۲۷ درصد از آنها، سطح مشکل را «بسیار زیاد» ارزیابی کرده‌اند. توزیع توصیف اتاق تهران در خصوص مشکل مدیریت سیستم تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که بزرگترین دغدغه پاسخ‌دهندگان، به ترتیب، «جریمه‌های غیرمنصفانه»، «قوانین و بخشنامه‌های متعدد متناقض»، «فرایندهای پیچیده»، «زمان طولانی فرایندها» و «انتظار دریافت رشوه در فرایندها» است (مرکز مالگیری، ۱۳۹۸:۳۳).

#### ۴- مفاد ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی

تأمین اجتماعی نتیجه تحولات جامعه مدرن است و همواره برای حرکت و اصلاح و کارآمدی محتاج دانش فنی و اجتماعی مربوطه حوزه علمی خود است (شریف زادگان، ۱۳۸۲:۶). همچنین، نهادهای بیمه‌گر اجتماعی مانند سازمان تأمین اجتماعی نیازمند وجوه و ذخائر است. یکی از راه‌هایی که برای تضمین وصول بخشی وجوه تأمین اجتماعی پیش‌بینی شده است، ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی، مصوب سال ۱۳۵۴ است که در آن مقرراتی درباره انجام معاملات بر کارگاه‌های مشمول قانون یادشده تعیین گردیده و تکالیفی بر عهده متعاملین و دفاتر اسناد رسمی گذاشته شده است. این ماده مقرر می‌کند: «هنگام نقل و انتقال عین یا منافع مؤسسات و کارگاه‌های مشمول این قانون اعم از اینکه انتقال به صورت قطعی، رهنی، صلح حقوق یا اجاره باشد و اعم از اینکه انتقال به‌طور رسمی یا غیررسمی انجام بگیرد؛ انتقال گیرنده مکلف است گواهی سازمان را مبنی بر نداشتن بدهی بابت حق بیمه و متفرعات آن از انتقال دهنده مطالبه نماید.

دفاتر اسناد رسمی مکلفاند در موقع تنظیم سند از سازمان راجع به بدهی واگذارنده استعلام نمایند، در صورتی که سازمان ظرف ۱۵ روز از تاریخ ورود برگ استعلام به دفتر سازمان پاسخی به دفترخانه ندهد، دفترخانه معامله را بدون مفاصاحساب ثبت خواهد کرد. در صورتی که بنا به اعلام سازمان، واگذارنده بدهی داشته باشد می‌تواند با پرداخت بدهی معامله را انجام دهد، بدون اینکه پرداخت بدهی حق واگذارنده را نسبت به اعتراض به تشخیص سازمان و رسیدگی به میزان حق بیمه ساقط کند. در صورت انجام معامله بدون ارائه گواهی مذکور انتقال دهنده و انتقال گیرنده برای پرداخت مطالبات سازمان دارای مسئولیت تضامنی خواهند بود. وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، همچنین شهرداری‌ها و شورای مرکزی اصناف و سایر مراجع ذی‌ربط مکلفند در موقع تقاضای تجدید پروانه کسب یا هر نوع فعالیت دیگر، مفاصاحساب پرداخت حق بیمه را از متقاضی مطالبه نمایند. در هر حال، تجدید پروانه کسب، موکول به ارائه مفاصاحساب پرداخت حق بیمه است.

**تبصره:** سازمان مکلف است حداکثر پس از یک ماه از تاریخ ثبت تقاضا مفاصاحساب صادر و به تقاضاکننده تسلیم نماید.»

مستفاد از عبارت ماده مورد بحث، معاملاتی تحت شمول آن ماده قرار می‌گیرد که موجب انتقال عین و یا منافع کارگاه شود. اعم از اینکه این انتقال به صورت قطعی، شرطی، صلح حقوق یا اجاره باشد و رسمی یا غیررسمی بودن انتقال، تفاوتی در شمول ماده نخواهد داشت. به نظر می‌رسد با توجه به اطلاق ماده، انتقال جزئی از کارگاه از نظر تکلیف اخذ مفاصاحساب بیمه، تفاوتی ندارد و در هر صورت (اعم از انتقال کل یا جزء کارگاه) بایستی گواهی موضوع ماده ۳۷ اخذ گردد. به تصریح ماده مرقوم، رسمی یا غیررسمی بودن سند معامله نیز تفاوتی از حیث شمول ماده ندارد. برابر تبصره ذیل همین ماده، سازمان مرقوم مکلف است حداکثر پس از یک ماه از تاریخ ثبت تقاضا، مفاصاحساب صادر و به تقاضاکننده تسلیم نماید.

در واقع، صدور گواهی مطابق ماده ۳۷ به معنی صدور مجوز کسب و کار نیست، بلکه فلسفه و هدف وضع حکم مقرر در ماده فوق، تضمین وصول مطالبات سازمان بابت حق بیمه و متفرعات آن به هنگام نقل و انتقال عین یا منافع کارگاه است تا قبل از پرداخت حقوق مربوط به کارگران شاغل در آن، کارگاه به شخص دیگری منتقل نشود؛ هر چند قید مندرج در ماده مذکور شرط صحت قرارداد انتقال عین یا منافع کارگاه نیست اما مکانیزمی است که با به همراه داشتن ضمانت اجرای حقوقی موجبات پرداخت مطالبات سازمان را فراهم می‌کند (نعیمی و دیگران، ۱۳۸۹: ۱۳۸).



## ۵- نقش صدور گواهی عدم بدهی سازمان تأمین اجتماعی در کسب و کار

ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی را باید در کنار بند ج ماده ۱ قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی مصوب ۸۵ دید که به نوعی انجام این معاملات را تسهیل کرده است.<sup>۱</sup> به موجب این بند تغییراتی در خصوص انتقال عین املاک (کارگاه) برای دفاتر اسناد رسمی ایجاد شده است. مطابق بند مذکور، دفاتر اسناد رسمی به هنگام انتقال عین کارگاه‌ها تکلیفی به استعلام از سازمان تأمین اجتماعی ندارند بلکه مکلف شده‌اند مفاصاحساب را از انتقال‌دهنده مطالبه نمایند. البته این اختیار برای انتقال‌گیرنده فراهم شده تا با پذیرش مسئولیت تضامنی در صورت وجود احتمال دین برای انتقال‌دهنده، نسبت به تنظیم سند بدون نیاز به اخذ استعلام از سازمان تأمین اجتماعی اقدام نماید. در این حالت مسئولیت تضامنی احتمالی انتقال‌گیرنده در سند قید می‌شود (پیشین: ۱۴۱).

در خصوص تبصره ماده به نظر می‌رسد با مدت ۱۵ روز خود ماده و ۲۰ روز قانون تسهیل تعارض دارد. به نظر برخی مدت مذکور در تبصره فوق، مربوط به قسمت دوم از ماده ۳۷ است که درباره تقاضای پروانه کسب است و متقاضی موضوع تبصره عبارت از مالک است و مدت پاسخ استعلام همان است که در قسمت اول ماده بیان شد (جعفرزاده، ۱۳۷۷: ۷۸).

به نظر می‌رسد این دیدگاه نمی‌تواند صحیح باشد زیرا به موجب بخشنامه ۱/۱۹ سازمان تأمین اجتماعی با عنوان «دستورالعمل شناخت کارفرما و نحوه صدور گواهی‌ها و مفاصاحساب‌های ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی»، سازمان در پاسخ به استعلام دفترخانه، بدون صدور برگ مفاصاحساب صرفاً وجود بدهی

---

۱- ماده ۱: «دفاتر اسناد رسمی موظفاند با رعایت بندهای زیر پس از دریافت دلایل مالکیت و پاسخ استعلام از اداره ثبت محل به منظور تطبیق سند با دفتر املاک و اعلام وضعیت ثبتی (حسب مورد) و عدم بازداشت نسبت به تنظیم سند رسمی انتقال عین اراضی و املاک اقدام نمایند:

ج - دفاتر اسناد رسمی مکلفاند هنگام نقل و انتقال عین املاک، مفاصاحساب مالیاتی و بدهی موضوع ماده (۳۷) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ را از انتقال‌دهنده مطالبه و شماره آن را در سند تنظیمی قید نمایند مگر اینکه انتقال‌گیرنده ضمن سند تنظیمی متعهد به پرداخت بدهی احتمالی گردد که در این صورت متعاملین نسبت به پرداخت آن مسئولیت تضامنی خواهند داشت. تبصره - در موارد مذکور در ماده فوق مراجع ذی‌ربط مکلفاند در تاریخ مراجعه، به مراجعه‌کنندگان گواهی وصول تقاضا، تسلیم و ظرف مدت ۲۰ روز از تاریخ صدور گواهی یادشده پاسخ آن را صادر نمایند. اعلام نظر مراجع مذکور باید روشن و با ذکر علت و مستند به دلایل قانونی باشد در غیر این صورت ثبت سند با تصریح موضوع در سند تنظیمی بلامانع خواهد بود.»

ردیف ۱۱۴ بخشنامه شماره ۱۷/۳۱ مورخ ۲۶۰۱۷/۲۸ کانون سردفتران و دفتریاران، به ضرورت دریافت مفاصاحساب موضوع ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی در تنظیم اسناد اجاره ملک مسکونی برای شغل آموزشگاه علمی یا مدرسه غیرانتفاعی تأکید می‌کند. به نظر برخی، این تکلیف با عنایت به مغایرت صریح با ماده یک قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی در خصوص اجاره ملغی و در مورد سایر معاملات مشمول وفق بند ج ماده یک قانون یا تبصره آن، تنظیم سند بدون اخذ مفاصاحساب موضوع ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی بلامانع است. ردیف ۱۴۰ مجموعه بخشنامه‌های ثبتی استعلام از سازمان تأمین اجتماعی برای تنظیم سند اجاره اماکن تجاری و اداری جدیدالاحداث موضوع بخشنامه شماره ۳۹/۴۴۸۹۱ مورخ ۸۴/۸/۲۳ به دلیل مغایرت با قانون تسهیل، ملغی شده است:

عظیمیان، محمد (۱۳۸۸). بخشنامه‌های مغایر قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی، مجله کانون، ۱۰۲، ص ۷۴.

ناقل را گواهی می‌کند<sup>۱</sup> که در این حالت با پرداخت بدهی‌ها توسط ناقل، تنظیم سند رسمی میسر است و در صورت عدم اخذ مفصاحساب برای متعاملین مسئولیت تضامنی ایجاد می‌شود.

بخشنامه سازمان تأمین اجتماعی در خصوص مسئولیت تضامنی در موارد اجاره و مسئولیت تضامنی موجر و مستأجر دو بار در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورد حکم قرار گرفته و با این استدلال که برقراری مسئولیت تضامنی میان ناقل و منتقل‌الیه یک کارگاه، تنها زمانی توجیه قانونی دارد که ناقل مطابق موازین کار، کارفرما شناخته شود و اگر کارفرما تلقی نشود، تعهدی به اخذ گواهی عدم بدهی موضوع ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی ندارد. علت غایبی وضع ماده ۳۷، پرداخت بدهی مشمول قانون تأمین اجتماعی «کارفرمای» مشمول قانون مذکور است. بنابراین، وقتی منتقل‌کننده کارگاه، کارفرما نباشد یعنی صرفاً مالک باشد، تنظیم سند بدون اخذ مفصاحساب اشکال قانونی نخواهد داشت.<sup>۲</sup> این آرا در حال حاضر در سازمان تأمین اجتماعی اجرا نمی‌گردد. البته نظریه حقوقی مشورتی خود سازمان تأمین اجتماعی بر آن است که مالکانی که کارگاه را اجاره می‌دهند، مالک نباید مفصاحساب بگیرد که اصولاً ملاک عمل شعب سازمان قرار می‌گیرد.<sup>۳</sup> البته در صورت پرداخت مفصاحساب، مالک می‌تواند علیه مستأجر (کارفرما) اقدام دعوی نماید. در بین شعب دادگاه‌های عمومی، در مورد آنکه آیا شرط اقامه دعوی، پرداخت موجر به سازمان تأمین اجتماعی است یا خیر، اختلاف نظر وجود دارد.

همچنین، برخی دادگاه‌ها مانند شعبه بدوی دادگاه حقوقی اسلامشهر با استنباط از ماده ۳۷، حکم به بطلان دعوای ایفای ناروای موجر علیه سازمان تأمین اجتماعی در خصوص پرداخت حق بیمه کارگران مستأجر داده‌اند اما شعبه ۵۱ دادگاه تجدیدنظر استان تهران با نقض رای بدوی، استدلال می‌کند که: «چنانچه موجر حق بیمه تأمین اجتماعی کارگران مستأجر را پرداخت کند حق دارد به‌عنوان ایفای ناروا

۱- سازمان تأمین اجتماعی در پاسخ استعلام به‌گونه‌ای غیرشفاف و به‌عبارتی پاسخ می‌دهد تا دست خود را در مرحله بعد برای صدور مفصاحساب و بازرسی و... مطابق بخشنامه باز بگذارد.

۲- دادنامه ۴۷۳ مورخ ۲۹ آذر ۱۳۸۳: «مضمون مذکور ذیل تذکر ۲-۱-۲ بخشنامه ۱۹ جدید که حکم مسئولیت تضامنی غیر کارفرما کرده است خلاف شرع شناخته شد و ضمان مطالبات سازمان تنها بر عهده کارفرمایی است که هنگام تصدی او، وی خلاف کرده و مطالبات سازمان را نپرداخته است.»

دادنامه ۸۷/۲۱۳ مورخ ۲ تیر ۱۳۸۷: «به‌موجب ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی هنگام نقل و انتقال عین یا منافع مؤسسات و کارگاه‌های مشمول این قانون اعم از اینکه انتقال به‌صورت قطعی، شرطی، رهنی، صلح حقوق یا اجاره باشد و اعم از اینکه انتقال به‌طور رسمی یا غیررسمی انجام بگیرد، انتقال‌گیرنده مکلف است گواهی سازمان را مبنی بر نداشتن بدهی معوق بابت حق بیمه و متفرعات آن از انتقال‌دهنده مطالبه نماید هرچند به‌صراحت ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی پرداخت حق بیمه کارگران کارگاه و مطالبات معوقه سازمان تأمین اجتماعی از این بابت به‌عهده کارفرما (مستأجر کارگاه) است و مالک و موجر عرصه و اعیان ملک بدون تحقق شرایط مقرر در مادتهای ۲ و ۳ قانون کار، کارفرما محسوب نمی‌شود و مسئولیتی در پرداخت حق بیمه کارگران مستأجر خود ندارد، لیکن نظر به اینکه بخشنامه شماره ۱۹/۱ جدید درآمد سازمان تأمین اجتماعی متضمن اشتغال ذمه مالک و موجر محل به پرداخت حق بیمه کارفرمای کارگاه نیست، بنابراین مغایرتی با قانون ندارد.»

۳- سرپرست دفتر حقوقی سازمان تأمین اجتماعی در تاریخ ۱۳۶۴/۱۰/۴ در پاسخ یکی از دفاتر اسناد رسمی تهران اعلام می‌دارد: «حسب ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی صرفاً انتقال عین یا منافع کارگاه‌ها و مؤسسات با حفظ حیثیت کارگاهی آن موردنظر قانونگذار بوده و در نتیجه چنانچه ملکی مجزا از کارگاه و منافع آن مورد نقل و انتقال قرار گیرد مورد از مصادیق ماده مزبور نبوده و مشمول دریافت مفصاحساب از سازمان نیست.»

به دریافت‌کننده (اداره تأمین اجتماعی) مراجعه نماید، هرچند که در هنگام پرداخت در مورد اینکه واقعاً مدیون نیست آگاهی داشته ولی تحت تأثیر اصرار اداره تأمین اجتماعی آن را پرداخت کرده باشد. اداره تأمین اجتماعی آن را نیز با توجه به شماره ۴۷۳ مورخ ۸۳/۹/۲۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نمی‌تواند در مورد حق بیمه کارگران مستأجر به موجر مراجعه نماید.<sup>۱</sup>

سازمان تأمین اجتماعی در این خصوص از ظرفیت ماده ۱۲ قانون کار استفاده می‌کند و آنچه ملاک است خود کارگاه است نه کارفرما.

علاوه بر آن، اجرای ماده ۳۷ در فرض انتقال کارگاه در حالت ورشکستگی نیز مشکل‌آفرین است زیرا ممکن است در مزایده کارگاه، کسی شرکت نکرده و خریداری هم پیدا نشود. در این حالت اداره تصفیه به تجویز ماده ۲۷ قانون تصفیه امور ورشکستگی، می‌تواند با جلب توافق طلبکاران تصمیم بگیرد که کارگاه بابت مطالبات کارگران از کارفرمای ورشکسته به آنان واگذار شود تا با راه‌اندازی یا ادامه فعالیت کارگاه، مطالبات سایر بستانکاران نظیر سازمان امور مالیاتی یا سازمان تأمین اجتماعی را تحت نظارت ارگان تصفیه بپردازند. مشکل عمده همین جا ظاهر می‌شود زیرا سازمان تأمین اجتماعی که اساساً بابت حق بیمه‌های کارگران و سایر مطالبات قانونی از کارفرما طلبکار است، تا زمان دریافت تمام مبلغ طلب خود، از صدور گواهی عدم بدهی کارگاه امتناع ورزیده و در نتیجه تنظیم سند انتقال کارگاه به نفع کارگران میسر نخواهد شد (خندانی، ۱۳۸۹: ۸۷).

بحث دیگر ماده ۳۷، موارد ترهین است. در موارد بسیاری، اشخاص حقوقی، به‌ویژه شرکت‌های مشمول قانون تأمین اجتماعی که در اداره ثبت شرکت و مالکیت صنعتی به ثبت رسیده‌اند، از بانک‌ها وام دریافت می‌نمایند و ملک محل وقوع کارگاه (پلاک ثبتی) را در قبال وام دریافتی در رهن بانک قرار می‌دهند. پس از گذشت مدتی، وام‌گیرنده از ایفاء تعهدات بانکی خود استنکاف می‌نماید و بانک نسبت به استیفای مطالبات خود ناشی از عدم اجرای مفاد سند رهنی، به موجب سند رهنی از طریق دفترخانه تقاضای صدور اجرائیه می‌نماید. اجرای ثبت اسناد و املاک هنگام اجرای مفاد ماده ۳۴ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ و انتقال مال مرهونه به مرتهن باید ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی را رعایت نماید و انتقال‌های قانونی یا اجرای ثبت یا اجرای احکام دادگستری در خصوص کارگاه‌های مشمول قانون تأمین اجتماعی، مفاد ماده ۳۷ بایستی رعایت شود.

از نظر فعالان اقتصادی، یکی از موانع مهم در راستای بازگرداندن واحدهای تولیدی تملک شده توسط بانک‌ها به چرخه تولید، ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی است که بدهی‌های ناشی از تأمین تعهدات توسط کارفرما در زمان فعالیت شرکت را به بانک‌ها تحمیل می‌نماید و به همین جهت، امکان ترهین

۱- دادنامه شماره: ۹۲۰۹۹۷۰۲۶۹۴۰۰۲۸۰ مورخ ۹۲/۳/۲۰

این دسته از املاک وجود ندارد.<sup>۱</sup> این موضوع بدون توجه به کد کارگاه تحت تملک بوده و مشمول کلیه بدهی‌های مدیون به بانک اعم از واحد تحت تملک و واحدهای دیگر است که در مواردی این بدهی از ارزش ملک نیز فراتر رفته است.<sup>۲</sup> بنابراین تفسیر موسع سازمان تأمین اجتماعی از ماده ۳۷ از واژه کارگاه، یک مانع مهم در کسب و کار می‌تواند ایجاد کند. بنابراین اخذ مفاسد حساب بایستی صرفاً در وصول مطالبات تحت تملک بانک ضروری باشد تا امکان واگذاری واحد و یا ترهین محل اجرای طرح واحدهای تولیدی میسر شود.

## ۶- راهکارهای جایگزین

اول از همه، باید اشاره کرد که از نظر اداری و نحوه سازمان‌دهی مدیریت تأمین اجتماعی امروزه گرایش در جهت حذف رویه‌ها و سازمان‌های پراکنده، موازی و ایجاد نهاد و رویه‌های واحد و ادغام سازمان‌های متعدد و پراکنده در یک سازمان واحد با قانون و مقرر و رویه واحد است (استوارسنگری، ۱۳۸۷: ۴۴). بنابراین، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات حوزه تأمین اجتماعی ضروری است و تصویب قانون جامع تأمین اجتماعی می‌تواند از یک سو زمینه و بستر لازم را برای شناسایی و لغو قوانین و مقررات تأمین اجتماعی که محل کسب و کار است را فراهم کند و از سوی دیگر، شناسایی قوانین و مقررات تأمین اجتماعی محل کسب و کار مانند همین ماده ۳۷ منجر به آن می‌شود که به ضرورت و تسریع در فرایند تدوین و تنقیح پی ببریم. البته این دو کار از مؤلفه‌ها، فرایندها و نهادهای مختص خود برخوردارند و اساساً از یکدیگر متمایزند. به همین دلیل معمولاً در مفاد قانونی معطوف به شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار، هیچ ارجاعی به تدوین و تنقیح قوانین و طبعاً فرایندها و نهادهای مربوط صورت نمی‌گیرد (مرکز مالگیری، ۱۳۹۸: ۱۹). اگرچه، خوشبختانه اخیراً گام‌های بسیار خوبی در راستای جمع، تلخیص و تنقیح بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و دستورهای اداری سازمان تأمین اجتماعی برداشته شده است و در حوزه‌هایی مانند بازنشستگی، مقاطعه‌کاری، بازرسی و ... تنها یک بخشنامه جامع وجود دارد.<sup>۳</sup> اما در خصوص مواردی که در قسمت قبلی بدان اشاره شد. اولین راهکار که به ذهن می‌رسد اصلاح ماده ۳۷ است اما باید دانست که اصلاح قانون به مثابه ساده‌ترین راه حل برای مسئله عدم اجرای قانون است. در این راستا، پیشنهادات زیر ارائه می‌شود:

۱- در مواردی سازمان تأمین اجتماعی سند ترهینی به منظور اخذ وام را جزء دارایی شرکت محسوب کرده و برای آن حق بیمه مقرر می‌کند.  
۲- برگرفته از گزارش جلسات کمیته بند ب ماده ۱۲ (کمیته ۷۶ سابق) اتاق بازرگانی خراسان رضوانی و نامه استانداری خراسان رضوی به رئیس مجلس در این خصوص.  
۳- برای اطلاعات بیشتر رجوع کنید به:  
سالاری، مصطفی و احمد کتابی (۱۴۰۰)، مقررات زدایی: مطالعه موردی طرح جمع، تلخیص، تنقیح و اصلاح بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی، تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

## الف- ایجاد سامانه یکپارچه بانک اطلاعاتی

باید توجه کنیم که قانون تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۵۴ است و امروزه پس از گذشت ۴۴ سال، تغییرات فراوانی در حوزه فناوری اطلاعات به وجود آمده است.<sup>۱</sup> همچنان که سازمان امور مالیاتی برای دریافت مفصاحساب مالیاتی از ظرفیت دولت الکترونیک استفاده می کند اما متأسفانه سامانه مالیاتی با سامانه تأمین اجتماعی تعاملی ندارد، در حالی که باتوجه به آنکه هر کارگاهی دارای شناسه ملی ثبت شرکت است، می توان با یکپارچه کردن این بانک اطلاعاتی بین سازمان مالیاتی و سازمان تأمین اجتماعی، امکان سوءاستفاده و فشار حداکثری بر کارفرما را از بین برد. در صورت وجود چنین بانک اطلاعاتی حتی نیازی به استعلام دفاتر اسناد رسمی نیست، زیرا بدهی فرد در پروفایل مربوطه اش ثبت شده است. در این حالت جلوی اعمالی مانند تغییر آدرس در ثبت شرکتها و دادن آدرس واهی به منظور فرار از مفصاحساب ماده ۳۷ نیز گرفته می شود و نه تنها در خصوص پلاک ثبتی محل کارگاه از سازمان تأمین اجتماعی استعلام می نمایند بلکه نام کارفرما و واگذارنده محل نیز درج می شود.

## ب- ترکیب ماده ۳۷ و ماده ۳۹ قانون تأمین اجتماعی

طبق ماده ۳۹ قانون تأمین اجتماعی، سازمان حداکثر ظرف شش ماه از تاریخ دریافت صورت مزد، اسناد و مدارک کارفرما را مورد رسیدگی قرار می دهد. این بررسی های ۶ ماهه می تواند به معنای مفصاحساب باشد، بدان معنا که اگر پس از گذشت شش ماه در سامانه ای که در قسمت الف بدان اشاره شده وضعیت کارگاه، عدم بدهی ثبت شده باشد، همان برای دفتر اسناد رسمی کافی است. این موضوع نیز می تواند یکی از راهکارهایی باشد که در تسهیل این نقل و انتقالات به ویژه در خصوص تمدید پروانه های کسب مورد استفاده قرار گیرد. به ویژه باتوجه به این موضوع که ضمانت اجرای متخلف از تکلیف مزبور پیش بینی نشده است.

## ج- پیش بینی دستورالعمل در خصوص اسناد تهرینی

یکی از موارد اعمال ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی، در مواردی است که انتقال به حکم مراجع قضایی (مزایده) و یا از طریق دایره اجرای اسناد رسمی ادارات ثبت اسناد و املاک صورت می گیرد. در این حالت، چون فروش محل کارگاه اجباری است، طرفین از آزادی برخوردار نیستند. مراجع اداری قضایی، تکلیفی جهت اخذ استعلام ندارند و اخذ استعلام نیز شرط صحت انتقال محسوب نمی شود. در این حالت، اگرچه ممکن است حقوق کارگران شاغل در آن کارگاهها به خطر بیفتند، از سوی دیگر، ممکن است راه را

۱- در مواردی مشاهده می شود که فرد نامه استعلام را در دبیرخانه ثبت می کند باهدف آنکه صرفاً رسیدی دریافت کند و مدت زمان تعیین شده بدون دریافت پاسخ بگذرد تا معامله ثبت شود در حالی که در صورت وجود بانک اطلاعاتی امکان سوءاستفاده وجود ندارد.

برای سوءاستفاده از صلاحیت توسط سازمان تأمین اجتماعی بازگذارد. در این خصوص می‌توان با ابطال بخشنامه ۱/۱۹ در هیئت مقررات‌زدایی یا دستور ستاد تسهیل، مقررات ویژه‌ای در خصوص واحدهای تحت تملک بانک، پیش‌بینی کرد که به موجب آن مفاصاحساب ماده ۳۷، تنها مشمول همان واحد تحت تملک بوده و به سایر واحدها اشاعه پیدا نکند. همچنین، می‌توان از الگوی مشابه وزارت صنعت، معدن و تجارت در خصوص تشکیل صندوق تضمین معادن در مورد این موضوع استفاده کرد.

## نتیجه‌گیری

هیچ شکی نیست که سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان یکی از بزرگترین نهادهای اجتماعی ایران، باید بیش از گذشته راه شفاف‌سازی، پاسخگویی و کارآمدی را با تکیه بر تجارب خود و تجارب بین‌المللی پیماید تا بتواند تقاضاهای روبه‌گسترش اجتماعی ناشی از توسعه اجتماعی ایران را پاسخ دهد. جدایی سازمان از محیط پیرامون خود، مشغول شدن به اهداف و منافع خود سازمان و بی‌توجهی آنان به مسائل و تبعات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی سازمان متبوع، موجب گشوده شدن باب جدیدی در مدیریت خط‌مشی‌گذاری عمومی به نام مدیریت مسائل عمومی شده است. امروزه مدیریت عمومی را مدیریت مسائل عمومی برای ارتقای منفعت عمومی می‌دانند. بعد از حاکمیت کارایی، قانون، ارزش‌های سیاسی و ارزش‌های حرفه‌ای در پارادایم‌های مدیریت دولتی، اکنون زمینه حاکمیت ارزش‌های اخلاقی به‌عنوان پارادایمی جدید نمایان شده است. آنچه سازمان تأمین اجتماعی ایران بدان دچار است، استفاده حداکثری و در برخی موارد، سوءاستفاده از صلاحیت است. استفاده حداکثری از ابزارهایی مانند ماده ۳۷ و ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی، وضعیت غیرعادلانه ترکیب هیئت‌های تشخیص در رسیدگی به شکایات و نحوه اعمال ضریب‌های پیمان در قراردادهای مقاطعه‌کاری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین منابع درآمد سازمان تأمین اجتماعی، همگی می‌تواند تأمین اجتماعی را به کابوس فعالان اقتصادی تبدیل کند. اگرچه این مقاله مخالف هرگونه اصلاحات ماده ۳۷ به‌نحوی است که منجر به پایمال شدن حقوق بیمه‌شدگان شود اما سازوکار اعمال این ماده باید به‌گونه‌ای تصحیح شود که به‌عنوان یک مجوز مانع کسب‌وکار تلقی نگردد.



## منابع:

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران. (۱۳۹۸). «پایش ملی محیط کسب و کار ایران»، معاونت اقتصادی مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی، دوره یازدهم، بهار و مرداد.
۲. استوار سنگری، کورش. (۱۳۸۷). حقوق تأمین اجتماعی، تهران: نشر میزان.
۳. انصاری، علی و حجت مبین. (۱۳۹۰). بررسی انتقادی رویه قضایی دیوان عدالت اداری در ارتباط با سازمان تأمین اجتماعی، فصلنامه حقوق، ۲.
۴. جعفرزاده، عسگر. (۱۳۷۷). بررسی ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی، مجله کانون، ۱۰.
۵. حسینی، سیدرضا. (۱۳۸۸). تأمین اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی، جستارهای اقتصادی، ۱۱.
۶. خندانی، سیدپدرام. (۱۳۸۹). بررسی ابعاد و مشکلات حقوقی انتقال کارگاه در قوانین کنونی، مجله کانون و کلا، ۲۱۰.
۷. زارع، بیژن و زاهد اسدی. (۱۳۹۰). رابطه تأمین اجتماعی با توسعه اقتصادی - اجتماعی در ایران، رفاه اجتماعی، ۴۲.
۸. زارعی، محمد حسین و مجید نجارزاده. (۱۳۹۶). مفهوم خدمات عمومی و تحول آن در پرتو دکترین کارکرد عمومی، پژوهش‌های حقوق عمومی، ۵۶.
۹. سالاری، مصطفی و احمد کتابی. (۱۴۰۰). مقررات زدایی: مطالعه موردی طرح تجمیع، تلخیص، تنفیج و اصلاح بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی، تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۱۰. شریف زادگان، محمدحسین. (۱۳۸۲). پنجاه سال تأمین اجتماعی در ایران، فصلنامه تأمین اجتماعی، ۱۵.
۱۱. عبدالهیان، امید و دیگران. (۱۳۹۷). رفع موانع حقوقی تولید و سرمایه‌گذاری از طریق کاهش طرح دعاوی اقتصادی در مراجع قضایی با تأکید بر دیوان عدالت اداری، تهران: پیک نور.
۱۲. مرکز مالگیری، احمد. (۱۳۹۸). ملاحظاتی در تدوین و تنقیح قوانین کسب و کار (با تأکید بر ضرورت تصویب «قانون جامع مالیاتی»)، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۶۶۴۸.
۱۳. مرکز مالگیری، احمد. (۱۳۹۸). موانع تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار در ایران: گزارش نظارتی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۶۴۶۰.
۱۴. نعیمی، عمران و دیگران. (۱۳۸۹). قانون تأمین اجتماعی در نظم حقوقی کنونی، تهران: انتشارات جنگل.
۱۵. ووجی. (۱۳۸۴). نظام تأمین اجتماعی چین، ترجمه اسفندیار معینی، فصلنامه تأمین اجتماعی، ۲۱.

