

بررسی اثرات معافیت کارگاه‌های کوچک از شمول قانون تأمین اجتماعی و مغایرت‌های آن با مبانی نظری و علمی

بهرروز ادراکی - شایسته شریعتمداری

مقدمه

تأمین اجتماعی به معنای حراست از آحاد جامعه در برابر مصائب اجتماعی و اقتصادی است. امروزه تأمین اجتماعی امری ضروری تلقی می‌شود و نوعی سرمایه‌گذاری بین‌نسلی به حساب می‌آید. همگان پذیرفته‌اند که هیچ جامعه‌ای نمی‌تواند در برابر پریشانی‌های مردم بر اثر قطع یا کاهش شدید درآمد ناشی از بیماری، از کارافتادگی، سالمندی، حوادث، فوت و ... بی‌اعتنا بماند. در پرتو همین اندیشه است که تأمین اجتماعی حقی همگانی برای آحاد یک ملت و تکلیفی برای دولتها در نظر گرفته می‌شود و، با تحقق آن، نیروی انسانی به عنوان مهمترین محور توسعه و ارتقای اجتماعی نسبت به آینده احساس امنیت می‌کند.

تاریخ بر این نکته اذعان دارد که کارفرمایان، تأمین اجتماعی را ایجاد کردند تا محیط پرتنش کارگاه‌ها و کارخانه‌ها به محیط همکاری و تفاهم تبدیل شود و روابط یکسویه کارگر و کارفرما از جنبه فردی و سلیقه‌ای خارج و به جنبه حقوقی، اجتماعی، پایدار، و نهادینه تبدیل شود، و فضای تضاد طبقاتی، تعارض، اعتصاب، و از بین بردن ابزار تولید و همچنین عدم احساس تعلق خاطر کارگران به محیط تولید و ... جای خود را به تفاهم، هنجارهای پویا و توسعه‌ای، افزایش تولید و بهره‌وری، کاهش ضایعات، ایجاد محیط سالم و آرام برای تولید و در نهایت کسب سود بیشتر بدهد.

در واقع نحوه نگرش صاحبان سرمایه به کارگر بر اثر این ملاحظات دگرگون شد و این تلقی که نیروی کار عنصری است فراوان و بدون دغدغه که باید همیشه به او حداقل دستمزد معیشتی پرداخت شود و به او در حداقل نگرسته شود، دستخوش تحول شد و مقوله سرمایه‌گذاری بر روی انسان و ساختن انسان سالم، ماهر و دارای تأمین، محور توسعه قلمداد گردید و بیش از پیش مورد توجه قرار گرفت.

جوامع صنعتی برای ساختن انسان دارای تأمین، راهبردهایی را در زمینه اصلاح سطوح دستمزد، حمایت‌های بازنشستگی، بیماری، بیکاری و ... طراحی و اجرا کردند و توانستند از این طریق هر روز بیش از گذشته به عنصر گرانبهای سرمایه انسانی دست یابند و پله‌های ترقی را هر روز با سرعت و پایداری بیشتری نسبت به گذشته طی کنند.

بیمه‌های اجتماعی به عنوان یکی از راهبردهای تأمین اجتماعی در آغاز، بیشتر به رابطه اقتصادی و مالی بین کارگر و کارفرما توجه داشت، اما به لحاظ اثربخشی گسترده آن بزودی در کانون توجه دولت‌ها قرار گرفت و دولت‌ها با ورود به تفاهمات دوجانبه کارگر و کارفرما، آن را به تفاهم سه‌جانبه کارگر، کارفرما و دولت تبدیل کردند و به قلمرو آن پایداری و گستردگی بخشیدند و با شکل دادن نظام‌های تأمین اجتماعی، این مقوله به مقوله‌ای ملی، توسعه‌ای و بین‌نسلی تبدیل شد.

بدین ترتیب امور مربوط به مراقبت‌های بهداشتی و درمانی، بیکاری، ازکارافتادگی، بازنشستگی و... بتدریج از شکل جزایر پراکنده و منفصل، اختیاری، غیرپایدار و غیرفراگیر در ساختارها و کارکردهای مختلف، در منظومه‌ای به هم پیوسته، پایدار و منسجم به نام نظام تأمین اجتماعی جمع شد و به مقوله‌ای ملی، جهانی و توسعه‌ای تبدیل گردید به طوری که در حال حاضر در ۱۷۰ کشور جهان طیف وسیعی از برنامه‌های تأمین اجتماعی برقرار و با پوشش‌هایی چون حمایت در برابر بازنشستگی، حوادث ناشی از کار، حمایت از بازماندگان و خدمات درمانی در حال اجراست.

معمولاً منابع مالی صندوق بیمه‌های اجتماعی در کشورهای مختلف از مشارکت و پرداخت حق بیمه توسط بیمه شده، کارفرما و دولت تأمین می‌شود و اصول محوری و اساسی حاکم بر فعالیت صندوق بیمه‌های اجتماعی شامل جامعیت، فراگیری، کفایت و اقتصادی بودن می‌شود. به این معنا که باید همه حمایت‌های بیمه‌ای را در بر بگیرد، حداقل نیازها را تأمین کند، برای همگان فراهم شود و تعادلی منطقی میان منابع و مصارف فراهم آورد.

بنابراین کارامدی صندوقهای بیمه‌های اجتماعی تا حد زیادی تحت تأثیر شرایط اقتصادی جامعه است و با رونق اقتصادی و گسترش اشتغال‌زایی نظام اقتصادی امکان پوشش بیشتر و افزایش منابع صندوق را فراهم می‌آورد و در شرایط رکود، ورودی افراد و منابع کاهش می‌یابد. همچنین با بهبود بهداشت عمومی و خدمات درمانی، کاهش مرگ و میر و بیماریها و نیز جوانی جمعیت مصارف تأمین اجتماعی کاهش می‌یابد و در شرایط وخامت شاخصهای اجتماعی از قبیل بهداشت، مرگ و میر و پیری جمعیت، مصارف صندوقها افزایش خواهد یافت. به‌علاوه عوامل مهمی چون نرخ تورم، نرخ رشد اقتصادی، هزینه‌های دولت، سیاستهای جمعیتی، جابه‌جایی‌های ساختاری جمعیت و نیروی کار به طور جدی بر این صندوقها تأثیر می‌گذارند. در ایران در زمینه استقرار نظام تأمین اجتماعی همزمان با احداث شبکه راه‌آهن در سال ۱۳۰۹ و تمرکز کارگران و بروز سوانح و پیشامدهای مختلف (که منجر به تشکیل صندوق احتیاط کارگران طرق و شوارع در سال ۱۳۱۰ شد)، قدمهای اولیه برداشته شد. در سال ۱۳۱۵ کارگران کارگاه‌های صنعتی بیش از ۱۰ نفر کارگر نیز مورد حمایت قرار گرفت و تا سال ۱۳۳۱ با گسترش پوشش بیمه‌ای به اقشار بیشتری از کارگران ادامه یافت تا اینکه لایحه قانونی بیمه‌های اجتماعی کارگران، نخستین بار در دولت ملی دکتر مصدق آماده شد و در اواخر همان سال به تصویب مجلس وقت رسید و در اردیبهشت ماه ۱۳۳۲ سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران فعالیت خود را آغاز کرد.

این سازمان تا سال ۱۳۴۲ فعالیت داشت و بنا به پیشنهاد وزارت کار و خدمات اجتماعی، نام آن به سازمان بیمه‌های اجتماعی تغییر یافت. با گذشت زمان به منظور توسعه گسترش شمول دامنه بیمه‌ای به گروههای بیشتری از کارگران طی این سالها، اصلاحیه‌های متعددی تهیه شد و به تصویب رسید. شاید اولین بار در سال ۱۳۵۴ بود که گامهای مقدماتی در جهت برپایی نظام جامع تأمین اجتماعی با تدوین قانون تأمین اجتماعی که الگو گرفته از قوانین تأمین اجتماعی برخی ممالک اروپایی بود، برداشته شد و در آن علاوه بر کارگران شهری به پوشش بیمه‌ای روستاییان و اعضای خانواده آنها توجه شد، ولی به دلیل اینکه ساز و کارهای لازم منبع و تأمین منابع آن، مبنای تکوین و توسعه این پوشش دیده نشده بود، این حرکت تنها در حد قانون و در مواد ۶ و ۱۱۷ آن باقی ماند و هیچ‌گاه فرصت اجرا نیافت.

امروز با گذشت نیم‌قرن از فعالیت سازمان تأمین اجتماعی، شاهد آن هستیم که این سازمان با

تحت پوشش داشتن ۲۷ میلیون نفر از آحاد جامعه و ارائه خدمات متنوع هجده گانه از طریق ۴۴۸ شعبه، ۷۰ بیمارستان، ۲۷۰ درمانگاه و ۴۵ هزار پزشک و مرکز درمانی - تشخیصی طرف قرارداد، به عنوان محوری ترین و بزرگترین سازمان در قلمرو بیمه های اجتماعی کشور است.

البته این صندوق در سالهای اخیر پیوسته با چالشهای متعددی روبه رو بوده که موجب برهم خوردن فرایند منابع و مصارف آن شده است. بخشی از این چالشها ناشی از طرحها و لویحی است که در مراجع تصمیم گیری و تصمیم سازی کشور به تصویب رسیده است. در این پژوهش به بررسی دو لایحه قانونی معافیت از پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایان که حداکثر ۵ نفر کارگر دارند و معافیت کارگاه های کوچک از شمول قانون کار و تأثیرات آنها بر فرایند منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی و اثرات انسانی، اجتماعی و اقتصادی آن بر نیروهای مولد کشور می پردازیم.

۱. بررسی وضعیت موجود سازمان تأمین اجتماعی

صندوق بیمه های اجتماعی، صندوقی مشاعی و بین النسلی است که با عقد جمعی که مابین بیمه گر و بیمه گذار، بر اساس قانون منعقد می کند، شکل می گیرد و در حد منابع و بر اساس قانون موظف به انجام تعهدات خود در مقابل بیمه شدگان است. این صندوقها مورد حمایت و توجه دولتها و دیگر شرکای اجتماعی آن قرار داد و ائتلاف و همگرایی سه گانه دولت، کارفرما و نیروی کار در این صندوقها، قدرتی را شکل می دهد که در پرتو آن، صندوقها را پایدار می سازد. با این حال یکی از دغدغه های اداره کنندگان آن مشکلات و بحرانهای مالی این گونه صندوقهاست.

سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۱ بالغ بر ۶ میلیون و ۵۹۵ هزار نفر را به عنوان بیمه شده اصلی تحت پوشش داشت که با احتساب اعضای خانواده آنها بیش از ۲۷ میلیون و ۵۱۳ هزار نفر را شامل می شوند. این میزان ۴۰ درصد جمعیت کل کشور و ۶۶ درصد جمعیت شهری را تشکیل می دهد که در ۹۰۴ هزار و ۸۰۵ کارگاه به فعالیت اشتغال دارند. علاوه بر این ۸۳۵ هزار و ۴۷۴ پرونده مستمری بگير که شامل بازنشستگان، از کارافتادگان و بازماندگان می شود، زیر پوشش این سازمان قرار دارند.

این در حالی است که در سال ۱۳۴۰ تعداد بیمه شدگان اصلی ۳۰۸ هزار و ۹۱۳ نفر و مجموع تعداد بیمه شدگان اصلی و تبعی بالغ بر یک میلیون و ۲۳۲ هزار نفر و تعداد مستمری بگیران ۱۲

هزار و ۱۱۱ پرونده و تعداد کارگاه‌های تحت پوشش ۶۲۹۵ کارگاه بوده است که به ترتیب معادل ۲۱/۴ برابر، ۶۹ برابر و تعداد کارگاه‌های تحت پوشش ۱۴۴ برابر افزایش داشته است.

همچنین منابع درآمدی این سازمان در سال ۱۳۸۱ بالغ بر ۲۲ هزار و ۱۸۹ میلیارد ریال بوده است که ترکیب آن عبارت است از ۸۹/۵ درصد حاصل از درآمدهای حقیقیه، ۸/۵ درصد حاصل از سرمایه‌گذاری و ۲ درصد نیز حاصل از خسارات و جرایم و سایر درآمدها که در مقایسه با سال ۱۳۴۰ معادل ۱۲۰۴۹۴ برابر افزایش داشته است.

در خصوص میزان مصارف سازمان تأمین اجتماعی در پایان سال ۱۳۸۱، هزینه‌های انجام‌شده در چهار حوزه پرسنلی و اداری، درمان، تعهدات کوتاه‌مدت و بلندمدت بالغ بر ۱۷ هزار و ۱۶۸ میلیارد ریال بوده که در مقایسه با سال ۱۳۴۰ رشدی معادل ۱۲۰۴۱۴ برابر را نشان می‌دهد و این نسبت در بخش مصارف بلندمدت ۵۸۰۸۰۰ برابر بوده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد هرچه از نقطه آغاز به سالهای پایانی بررسی پیش می‌رویم، رشد هزینه‌های سازمان همواره روندی صعودی داشته، به طوری که رشد متوسط سالانه مصارف سازمان تأمین اجتماعی در سالهای مورد اشاره ۲۶/۸ درصد بوده است. البته در فاصله سالهای ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۱ این رشد معادل ۳۶ درصد بوده است. ارتباط ضعیف بین دینامیک‌های منابع و مصارف صندوق تأمین اجتماعی این امکان را به وجود آورده که مصارف با سرعتی متفاوت از منابع مالی در طول زمان تغییر کند و روند موجود یکی از مخاطرات آینده سازمان تأمین اجتماعی و حتی نظام خواهد بود.

تجربه تاریخی در خصوص صندوقهای بیمه اجتماعی هم در سطح کشورهای توسعه‌یافته و هم در سطح کشورهای توسعه‌نیافته بیانگر این است که در بلندمدت با بحران شکاف میان مصارف و منابع مواجه خواهند شد، اما بحران موجود در ایران در مقام مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته، تفاوت ماهوی دارد. صندوق تأمین اجتماعی در حالی به نقطه سر به سری نزدیک می‌شود که هنوز ایران با پدیده سالخوردگی جمعیت مواجه نشده است. اما پیش‌بینی‌ها نشان می‌دهد با توجه به کاهش نرخ رشد جمعیت، جوانی جمعیت و روند صعودی امید به زندگی طی ۳۰ تا ۴۰ سال آینده کشور با پدیده سالخوردگی روبه‌رو خواهد شد؛ از این رو می‌توان گفت یکی از مشکلات اصلی این صندوق در حال حاضر مصوباتی است که توسط مراجع تصمیم‌گیر مغایر با اصول حاکم بر این‌گونه صندوقها و شرایط تورم رکودی کشور اتخاذ می‌شود که از جمله

می‌توان به معافیت کارگاه‌های زیر ۵ نفر کارگر و عدم پرداخت دیون دولت بابت این معافیت به سازمان تأمین اجتماعی و قانون معافیت کارگاه‌های کوچک از شمول قانون کار اشاره کرد.

۲. پیشینه تاریخی

۲-۱. بخشودگی قسمتی از حق بیمه بیمه‌شدگان و کارفرمایان کارگاه‌های کوچک

صنفی

در سالهای نخستین پیروزی انقلاب اسلامی، متناسب با شرایط خاص اقتصادی کشور و به منظور کمک به بهبود وضع مالی بیمه‌شدگان و کارفرمایان کارگاه‌های کوچک صنفی و همچنین بالا بردن توانایی آنان در پرداخت حق بیمه موضوع ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی بر اساس لایحه قانونی بخشودگی، قسمتی از حق بیمه بیمه‌شدگان و کارفرمایان کارگاه‌های کوچک صنفی مشمول قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۸/۹/۲۴ شورای انقلاب از تاریخ ۱۳۵۸/۱/۱ تا تاریخ تصویب اصلاحیه قانون تأمین اجتماعی موضوع ماده ۶ لایحه قانونی اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی، ۹ درصد از حق بیمه مقرر در ماده مذکور به ترتیب ۲ درصد سهم بیمه‌شده و ۷ درصد سهم کارفرما بخشوده می‌شود. این بخشودگی شامل کارگاه‌های کوچک صنفی که ظرف این مدت مشمول مقررات قانون تأمین اجتماعی قرار گرفته یا بعداً قرار خواهند گرفت می‌شود.

شورای انقلاب در مورخ ۱۳۵۹/۲/۱۷ نسبت به اصلاح تبصره ۲ این قانون و الحاق یک تبصره به این لایحه قانونی اقدام کند که چارچوب مشخص تری با پررنگ کردن نقش سازمان تأمین اجتماعی ترسیم می‌کند.

۲-۲. قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر پنج نفر کارگر دارند^۱

اما قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر ۵ نفر کارگر دارند، در تاریخ ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و از ابتدای سال ۱۳۶۲ کارفرمایان کلیه کارگاه‌های تولیدی، صنعتی، فنی که از خدمات دولتی (از قبیل برق، آب، تلفن،

۱. کارگاه‌های تولیدی، صنعتی و فنی که کمتر از ۵ نفر کارکن دارند و طبق قانون حق بیمه سهم کارفرما (۲۰ درصد) توسط دولت به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت می‌شود.

راه) استفاده می‌کنند تا میزان ۵ نفر کارگر از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما معاف هستند و از ۵ نفر به بالا نسبت به مازاد ۵ نفر، حق بیمه را خواهند پرداخت.

بر اساس تبصره یک این ماده واحده، دولت مکلف است هزینه مورد نیاز سالهای آتی را در بودجه سالانه خود پیش‌بینی و منظور کند.

همچنین بر اساس آیین‌نامه اجرایی قانون فوق میزان حق بیمه‌های ناشی از این معافیت بر اساس اعلام ماهانه سازمان تأمین اجتماعی به وزارت امور اقتصادی و دارایی باید به حساب این سازمان تأدیه شود.

به موجب تصویب‌نامه شماره ۱۶۰۰۲ مورخ ۱۳۶۲/۳/۱۲ هیئت وزیران، ابتدا تعداد ۹۹ نوع فعالیت مشمول قانون معافیت قرار گرفتند که با توجه به پیشنهاد سازمان تأمین اجتماعی طبق مصوبه شماره ۱۰۶۲۵۴/ت ۵۲۳ مورخ ۱۳۶۹/۲/۱۲ هیئت وزیران از خرداد ۱۳۶۹ این تعداد به ۳۵ فعالیت کاهش یافت و با اضافه شدن فعالیتهای انتشاراتی و شناورهای صیادی و باری به فهرست مذکور در حال حاضر تعداد ۳۷ نوع فعالیت (متدرج در آخر گزارش) از تسهیلات قانون فوق برخوردارند.

۲-۳. قانون معافیت کارگاه‌های کوچک از شمول قانون کار

این قانون در ابتدا به صورت یک طرح پیشنهادی به منظور معافیت کارگاه‌ها با ۳ نفر کارگر از شمول قانون کار و تأمین اجتماعی در نیمه دوم اسفندماه ۱۳۷۷ با تلاش اتاق بازرگانی و توسط تعدادی از نمایندگان مجلس پنجم مطرح شد. در اوایل سال بعد یعنی ۱۳۷۸/۱/۲۹ یک فوریتی این طرح در مجلس به تصویب رسید و کلیات آن در ۱۳۷۸/۳/۱۸ مصوب شد، اما این مصوبه قانونی در همان زمان بنا به درخواست تعدادی از نمایندگان بویژه اعضای کمیسیون امور اجتماعی مجلس برای مدت ۶ ماه مسکوت ماند. با شروع کار مجلس ششم طراحان طرح معافیت کارگاه‌های کوچک از شمول قانون کار با استناد به اتمام مهلت قانونی، با ارائه پیشنهادی مبنی بر معافیت کارگاه‌های زیر ۵ نفر به جای ۳ نفر این طرح را در دستور کار مجلس قرار دادند و در تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۸ به‌رغم مخالفت نماینده دولت به تصویب رساندند که در ۱۳۷۸/۱۲/۹ شورای نگهبان نیز آن را تأیید کرد.

در این ماده واحده چنین آمده: از تاریخ تصویب این قانون تا پایان برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران کلیه کارگاه‌ها و مشاغل دارای ۵ نفر کارگر و کمتر از شمول قانون کار معاف هستند.

— در تبصره یک این ماده واحده هر یک از کارگران و کارفرمایان نسبت به پرداخت حق بیمه کارگری مخیرند با توافق همدیگر اقدام کنند.

— در تبصره دوم شمول این قانون شامل کارگاه‌هایی می‌شود که پس از تصویب آن ایجاد می‌شوند.

۳. مغایرتهای علمی و تجربی با معافیت‌های کارگاهی

۳-۱. معافیت سهم حق بیمه کارفرمایان کارگاه‌های دارای پنج نفر کارگر

بر اساس قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر ۵ نفر کارگر دارند، ۳۷ نوع فعالیت تولیدی، صنعتی و فنی مشمول آن شدند.

اهمیت موضوع این قانون آنجاست که هرگاه قانون معافیت به طور دقیق به اجرا درمی‌آید، سازمان تأمین اجتماعی صرفاً بار اداری و اجرایی قانون را متحمل می‌شود. هرچند اجرای قانون یادشده از سوی سازمان تأمین اجتماعی، موجب پیچیدگی و طولانی‌تر شدن مسیر اجرای امور بویژه در بخش محاسبات حق بیمه و نگهداری حسابها شده، عدم ایفای تعهدات دولت در مورد پرداخت حق بیمه سهم کارفرما طی ۲۰ سال گذشته از تاریخ اجرای قانون تا امروز و با توجه به روند شتابان کاهش ارزش پول ملی و از دست رفتن فرصتهای سرمایه‌گذاری و سودآوری آن، منابع مالی سازمان را تحت تأثیر قرار داده است. (همان‌طور که در بخش تصویر وضع موجود سازمان ارائه شد) بر اساس اعلام سازمان تأمین اجتماعی، مطالبات این سازمان از دولت بابت قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر ۵ نفر کارگر دارند (این موضوع بجز بدهی‌های دولت بابت ۳ درصد کمک دولت به سازمان تأمین اجتماعی است) تا پایان سال ۱۳۸۱ بالغ بر ۲,۱۸۶ میلیارد ریال است که تاکنون هیچ اقدامی جهت پرداخت این دیون از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی به عمل نیامده است.

طی این مدت ۲۰ سال سازمان تأمین اجتماعی مکاتبات متعددی در زمینه عدم پرداخت این دیون با وزارت اقتصادی و دارایی و دولت داشته و حتی دوبار در سالهای ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ پیشنهادهایی مبنی بر لغو این معافیتها به هیئت دولت ارائه داده است.

جدول زیر میزان بدهیهای دولت را ناشی از اجرای قانون معافیت سهم حق بیمه کارفرمایان دارای ۵ نفر کارگر در طول ۲۰ سال گذشته نشان می‌دهد.

میزان بدهی دولت بابت حق بیمه سهم کارفرمایان کارگاه‌های دارای
حداکثر ۵ نفر کارگر سالهای ۱۳۶۲-۱۳۸۱

ردیف	سال	حق بیمه سهم کمک دولت
۱	۱۳۶۲	۴,۳۴۹,۷۵۰,۴۶۲
۲	۱۳۶۳	۵,۵۲۷,۵۲۵,۲۵۴
۳	۱۳۶۴	۸,۱۶۲,۹۵۸,۰۵۴
۴	۱۳۶۵	۹,۳۰۹,۲۴۸,۵۶۲
۵	۱۳۶۶	۱۱,۶۳۷,۰۴۳,۷۹۱
۶	۱۳۶۷	۱۳,۷۷۶,۴۴۰,۵۷۵
۷	۱۳۶۸	۱۸,۶۰۲,۳۵۴,۹۰۴
۸	۱۳۶۹	۱۴,۷۳۶,۹۶۳,۱۱۲
۹	۱۳۷۰	۱۶,۰۳۶,۹۶۷,۹۵۹
۱۰	۱۳۷۱	۲۲,۱۷۵,۸۶۷,۳۶۰
۱۱	۱۳۷۲	۳۵,۳۴۰,۴۰۵,۹۹۳
۱۲	۱۳۷۳	۵۲,۷۵۱,۵۴۳,۸۴۸
۱۳	۱۳۷۴	۷۷,۸۳۱,۸۵۸,۴۴۴
۱۴	۱۳۷۵	۱۱۴,۲۴۸,۱۳۲,۷۸۳
۱۵	۱۳۷۶	۱۴۵,۸۰۵,۱۵۴,۲۰۹
۱۶	۱۳۷۷	۱۸۱,۵۸۵,۰۷۲,۵۷۴
۱۷	۱۳۷۸	۲۰۱,۶۴۸,۳۰۸,۲۱۸
۱۸	۱۳۷۹	۲۴۵,۷۶۱,۶۲۴,۷۰۶
۱۹	۱۳۸۰	۳۸۳,۹۴۸,۸۸۷,۸۵۲
۲۰	۱۳۸۱	۶۲۲,۹۳۶,۹۰۷,۸۳۱
	جمع	۲,۱۸۶,۱۷۳,۰۱۶,۴۶۹۱

مأخذ: اداره کل درآمد سازمان تأمین اجتماعی

شایان ذکر است اجرای قانون معافیت حق بیمه سهم کارفرمایان کارگاه‌های دارای حداکثر ۵ نفر کارگر، از سوی سازمان تأمین اجتماعی فاقد مبانی علمی و اصولی بیمه‌ای است. زیرا تغییر در نرخ حق بیمه بدون آنکه در احتمال وقوع خطر تغییری حاصل نشده باشد، انجام گرفته است و درون جامعه تحت پوشش این سازمان نوعی تبعیض تلقی می‌شود. به طوری که ابهام در تعریف کارگاه‌های تولیدی صنعتی و فنی سبب شده است آن دسته از کارفرمایانی که فعالیت خود را تولیدی، صنعتی و فنی می‌دانند و از شمول این قانون خارج هستند، اجرای این قانون را اعمال نوعی تبعیض بدانند. ضمن آنکه اساساً برای سازمانهای بیمه‌های اجتماعی، اهدافی چون توسعه صنایع و ارتقای سطح اشتغال، تبیین و تعریف نشده است. این در شرایطی است که سازمان تأمین اجتماعی برای تأمین هزینه‌های فزاینده به منظور ایفای تعهدات قانونی خود در تنگنا قرار دارد. تحمیل بار مالی اجرای این قانون به سازمان نیز که در سالهای اخیر روند صعودی به خود گرفته است، بی‌تردید عامل مؤثری در بروز عدم تعادل مالی در این صندوق بوده و خواهد بود.

به‌علاوه به دلیل ناچیز بودن نرخ حق بیمه ۷ درصدی، تعدادی از کارفرمایان کارگاه‌های مشمول این قانون با معرفی افراد غیرشاغل در محل کارگاه که از بستگان و دوستان آنها هستند به سازمان تأمین اجتماعی، موجبات استفاده من‌غیرحق را از مزایای تأمین اجتماعی برای آنان فراهم می‌آورند که این موضوع از سویی میزان بدهی دولت و از سوی دیگر هزینه‌های سازمان تأمین اجتماعی را بابت ارائه خدمات افزایش داده است. در نهایت می‌توان گفت که قانون معافیت از پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایان دارای ۵ نفر کارگر در مرحله اجرا با اهداف اولیه و اصلی در مرحله تصویب که هدف قانونگذار بوده، فاصله زیادی گرفته است.

۲-۳. معافیت کارگاه‌های کوچک از شمول قانون کار

طبق قانون معافیت کارگاه‌های کوچک از شمول قانون کار، کلیه کارگاه‌ها و مشاغل دارای ۵ نفر کارگر و کمتر از شمول قانون کار معاف هستند. بر اساس تبصره یک این ماده واحده هر یک از کارگران و کارفرمایان مخیرند با توافق همدیگر نسبت به پرداخت حق بیمه هر کارگر اقدام کنند و در تبصره دوم شمول این قانون شامل کارگاه‌هایی می‌شود که پس از تصویب قانون ایجاد می‌شوند.

اگرچه در حال حاضر آمار و اطلاعات دقیقی در خصوص تعداد تأسیس این نوع کارگاه‌ها و کارگران خارج از شمول قانون کار و تأمین اجتماعی در دسترس نیست، تصویب این قانون و اجرای آن:

اولاً موجب کاهش مستقیم درآمدهای سازمان به خاطر عدم دریافت حق بیمه از کارگاه‌های مشمول این قانون می‌شود.

ثانیاً کارگاه‌های مشمول آن چنانچه ظرفیت جذب نیروی بیشتری را به ۶ یا ۷ نفر داشته باشند، به دلیل جذابیت این قانون در تمایل آنها به استفاده از مزایای آن از به کارگیری و جذب نیروی بیشتر و در واقع اشتغال جدید خودداری خواهند کرد و به عبارت دیگر می‌توان گفت قانون فوق برخلاف نظر طراحان آن نه تنها اشتغال‌زا نیست، بلکه در عمل ضد اشتغال است. ضمن آنکه کارگاه‌های کوچک که دارای کارکنان ۶ یا ۷ نفر هستند و تمایل دارند از مزایای این قانون استفاده کنند، ترجیح می‌دهند با تعطیلی کارگاه خود (به ظاهر) و تأسیس کارگاهی جدید از مزایای قانونی این معافیت برخوردار شوند و این موضوع نیز خود باعث بیکاری و اخراج تعداد زیادی کارگر به دلایل اقتصادی و انگیزش بار مالی آن خواهد شد که سیاست ضد اشتغالی آن را نمایان تر می‌کند.

۳-۳. بار مالی ناشی از اجرای قانون معافیت کارگاه‌های کوچک از شمول قانون کار

اگرچه آمار دقیقی از تعداد کارگاه‌های تأسیس شده تاکنون در طول دوره اجرای قانون وجود ندارد و منابع رسمی نیز در این زمینه اظهارنظری نکرده‌اند، سالیانه حدود ۳۰ هزار کارگاه به تعداد کارگاه‌های مشمول تأمین اجتماعی اضافه می‌شوند که حدود ۸۰ درصد آنها دارای ۵ نفر کارگر و کمتر هستند. با فرض اینکه سالیانه ۲۴ هزار کارگاه از زمان تصویب قانون، مشمول آن شده‌اند بار مالی ناشی از اجرای آن در طول ۵ سال حداقل بالغ بر ۲۷۱ میلیارد و ۹۸۴ میلیون ریال برآورد می‌شود که می‌توان به این صورت محاسبه کرد.

۱. بار مالی مستقیم = ارتباط در سال \times حداقل حقوق ماهانه \times متوسط کارگر \times تعداد کارگاه‌ها

بار مالی مستقیم تحمیلی در سال اول به سازمان $24000 \times 3 \times 450,000 \times 30\% \times 9/8 = 95,256,000$

چنانچه این فرمول در سال پنجم اجرای قانون محاسبه و حداقل دستمزد آن در زمان ۹۵۰ هزار ریال محاسبه شود و رشد کاگاهها نیز ثابت فرض شود، بار مالی ایجادشده بدین شرح است:

بار مالی مستقیم تحمیلی شده در سال پنجم اجرای قانون به سازمان

$24000 \times 3 \times 950,000 \times 30\% \times 9/8 = 1,206,576,000$

متوسط مجموع بار مالی تحمیلی در طول پنج سال به سازمان

$$(95,256,000 + 1,206,576,000) : 2 \times 6 = 3,905,469,000$$

۲. بار مالی ناشی از اخراج کارگران شاغل در کارگاه‌های دارای ۶ تا ۷ نفر کارگر به دلایل اقتصادی و انگیرشی عبارت است از:^۱

حداقل دستمزد سال اول \times نرخ حق بیمه \times ضریب کسش‌پذیری برای اخراج \times تعداد نفر اخراجی \times تعداد کارگاه‌های مشمول قانون تأمین اجتماعی دارای ۶ تا ۷ نفر کارگر بار مالی ناشی از اخراج کارگران شاغل در کارگاه‌های ۶ الی ۷ نفر کارگر در سال اول = ارتباط در سال \times بار مالی ناشی از اخراج کارگران شاغل در کارگاه‌های ۶ تا ۷ نفر کارگر در سال اول

$$24,071 \times 1/5 \times 50\% \times 30\% \times 450,000 \times 9/8 = 23,884,449,000 =$$

بار مالی ناشی از اخراج کارگران ۶ تا ۷ نفر کارگر در سال پنجم

$$31,250 \times 1/5 \times 50\% \times 30\% \times 950,000 \times 9/8 = 65,460,937,000$$

۳. بار مالی ناشی از پرداخت مقرری بیمه بیکاری برای کارگران اخراجی در کارگاه‌های ۶ تا ۷ نفر کارگر

۱۲ \times ضابطه دستمزد طبق قانون \times حداقل دستمزد ماهانه \times افراد مشمول دریافت مقرری بیمه بیکاری \times

ضریب کسش‌پذیری برای اخراج \times نفر اخراجی \times تعداد کارگاه‌ها

بار مالی ناشی از پرداخت مقرری بیمه بیکاری در سال اول

$$24,250 \times 1/5 \times 50\% \times 20\% \times 450,000 \times 80\% \times 12 = 15,552,000$$

بار مالی ناشی از پرداخت مقرری بیمه بیکاری در سال پنجم

$$31,520 \times 1/5 \times 50\% \times 20\% \times 950,000 \times 80\% \times 12 = 42,750,000$$

متوسط بار مالی ناشی از پرداخت مقرری بیمه بیکاری طی پنج سال

$$(15,552,000 + 42,750,000) : 2 \times 6 = 174,906,000$$

جمع کل بار مالی ناشی از اجرای قانون در سال و در مجموع ۵ سال

$$11,206,576,000 + 65,460,937,000 + 15,552,000 = 66,683,065,000$$

$$3,905,496,000 + 268,036,000 + 42,750,000 = 271,984,246,000$$

۱. در سال ۱۳۷۹ تعداد کارگاه‌های موجود مشمول قانون تأمین اجتماعی ۷۷۰۳۰۲ کارگاه بود و به دلیل نبود آمار تفکیکی جهت تعیین تعداد کارگاه‌های دارای ۶ تا ۷ نفر کارگر به صورت زیر برآورد شده است:

$$770302 \times 12/5 \times 25\%$$

با توجه به اینکه این قانون در اواخر سال ۱۳۷۸ به تصویب رسید و در سال ۱۳۷۹ امکان عملیاتی شدن یافت، تا سال ۱۳۸۱ سازمان تأمین اجتماعی، به دلیل آنکه در قانون تکلیفی بر عهده سازمان نهاده نشده بود، نسبت به ابلاغ آن اقدام نکرد و این در حالی است که تا پایان برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور فاصله زیادی نمانده است. لذا شاید امروز دیگر موضوع بار مالی ناشی از اجرای این قانون چندان با اهمیت به نظر نرسد، اما شاخصهای دیگری وجود دارند که مخالفت با این گونه طرحها را از اهمیت بیشتری برخوردار می‌سازند. اثرات اجرای این قانون را به لحاظ علمی و منطقی می‌توان به چهار مقوله ذیل خلاصه کرد:

۱. معافیت این‌گونه کارگاه‌ها و خروج کارگران از حمایت‌های تأمین اجتماعی خلاف مقررات و مقاله‌نامه‌های بین‌المللی است که همواره جمهوری اسلامی ایران با عضویت در مجامع آن، به قانون تأمین اجتماعی معنی و مفهوم بخشیده است.

۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که منشور اصلی جهت‌گیری نظام مقدس جمهوری اسلامی است، در اصل بیست و نهم خود برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، درراه‌ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه‌ای و غیربیمه‌ای را حق همگانی ارزیابی کرده و تصویب قوانین از این قبیل باعث محرومیت تعداد زیادی از کارگران شاغل در کارگاه‌های کوچک از مزایای تأمین اجتماعی می‌شود؛ ضمن آنکه تبعیض بین نیروی کار جامعه در برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی، زینده نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران نیست و با بند نهم اصل سوم قانون اساسی کشور مغایرت صریح دارد. در بند نهم اصل سوم قانون اساسی آمده است: «رفع معضلات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی».

۳. قانون تأمین اجتماعی با اتخاذ حداقل تدابیری نظیر خدمات درمانی، غرامت دستمزد ایام بیماری، ازکارافتادگی، بازنشستگی، فوت و ... آرامش خاطر و اتکا به نفس برای نیروی کار ایجاد می‌کند، لیکن قانونی از این دست امنیت فردی و آرامش روحی و عزت نفس صدها هزار نیروی کار شاغل در جامعه را به خطر می‌اندازد. به طوری که این‌گونه کارگاه‌ها به صورت مداوم با رشد بی‌اعتمادی، سوءتفاهم، درگیری و تنش مواجه خواهند شد و در نهایت باعث افزایش هزینه‌های تولید و کاهش بهره‌وری می‌شود. از سوی دیگر این خیل عظیم کارگران که با احتساب خانواده‌شان به چند میلیون نفر می‌رسند و در واقع از بنیه اقتصادی و مالی ضعیفی برخوردارند، نمی‌توانند بدون برخورداری از تور حمایتی تأمین اجتماعی در مقابل اوضاع نابسامان، تورم و ... تاب تحمل بیاورند و دولت دیر یا زود ناگزیر به حمایت از این اقشار از طریق نهادهای مشابه بهزیستی، کمیته امداد و ... خواهد شد؛

یعنی روی آوردن به سیاستی که مغایر با خط‌مشی کاهش هزینه و کاهش تصدی‌گری دولت است. در مجموع می‌توان گفت اثرات منفی و عقب‌برنده این گونه قوانین در نابهنجار کردن مناسباتی در کاهش بهره‌وری تولید، ضربه به عزت نفس نیروی کار و امنیت خاطر آنان و خانواده‌هایشان و ... بسیار بیشتر از برخی آثار محدود و جزئی آن در اشتغال خواهد بود.

۴. سازمان تأمین اجتماعی و صندوق آن که از پرداخت حقیقه‌ها شکل می‌گیرد و صندوقی مشاعی و بین‌نسلی است، تصویب این گونه قوانین در زمینه معافیت کارگاه‌های کوچک از شمول قانون تأمین اجتماعی، به طور قطع باعث کاهش منابع سازمان تأمین اجتماعی خواهد شد و در شرایط فعال موجب تسریع افزایش مصارف و در نهایت پیشی گرفتن مصارف بر منابع می‌شود.

۴. نتیجه‌گیری

در شرایطی که دنیای امروز، بر اساس تجارب علمی و منطقی به این باور رسیده که بدون تأمین اجتماعی تحقق عدالت اجتماعی ممکن نیست و بدون عدالت اجتماعی، توسعه اقتصادی یعنی تولید و اشتغال بیشتر ممکن نخواهد بود و هرگونه ایجاد محدودیت در قانون تأمین اجتماعی کشور دارای عوارض منفی و نشانه‌ای از بی‌توجهی به برخی موازین شناخته‌شده در زمینه حقوق نیروی کار تعبیر خواهد شد، طرح و اجرای این گونه قوانین بدون توجه به قاعده و ویژگی‌های فعالیت صندوقهای بیمه‌ای و نقش مؤثر آن در حمایت از نیروهای مولد بی‌فایده و زیانبار خواهد بود. در اینجا طرح دو نکته ضروری به نظر می‌رسد:

۱. در اکثر کشورهای جهان صندوقهای بیمه‌ای با مشکلات مالی مواجهند و بناچار میزان تعهدات خود را تعدیل کرده‌اند. این اقدامات در شرایطی صورت می‌گیرد که عمر این حمایتها در بعضی از کشورهای جهان به یک قرن می‌رسد و قوانین آنان با مدنظر قرار دادن فرایند منابع و مصارف صندوقها تبیین شده است.

باید توجه داشت که سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگترین سازمان بیمه‌ای کشور و صندوق آن (صندوق بیمه اجتماعی) که بیش از نیم‌قرن از فعالیتش می‌گذرد، از پرداخت حق‌بیمه‌ها شکل گرفته است. این صندوق یک صندوق مشاع و بین‌نسلی است که متعلق به ۲۷ میلیون نفر بیمه‌شده کشور و در واقع متعلق به نسل دیروز، امروز و فرداست. منابع این صندوق بر اساس فرایند بیمه‌ای و بین‌نسلی شکل گرفته و مصارف و هزینه‌های آن برخاسته از قواعد خاص آن است. به طور قطع تصویب این قوانین و بی‌توجهی به پرداخت دیون آن به سازمان تأمین اجتماعی و استفاده نادرست و بدون برنامه از این منابع در کنار تدوین لوایح

غیرکارشناسی، نتیجه‌ای جز ورشکستگی صندوق تأمین اجتماعی و سرگردانی میلیون‌ها نفر از نیروهای مولد و اعضای خانواده آنان بویژه بازنشستگان و مستمری‌بگیران در پی نخواهد داشت. از این رو دولت و مجلس به عنوان متولیان اصلی توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور باید در بازپرداخت سریع دیون تأمین اجتماعی که جزء دیون ممتاز به حساب می‌آید، اقدام عاجل کند. به طور قطع حمایت مالی از صندوق تأمین اجتماعی به معنای دستیابی به توسعه و تحقق شعار است که انسان سالم و ماهر محور توسعه است.

۲. رویکرد بعدی مربوط به قانون معافیت کارگاه‌های کوچک از شمول قانون کار است. اگرچه در این مورد خاص سازمان به سه دلیل ۱. کاهش درآمد مستقیم سازمان ۲. کاهش درآمد سازمان ناشی از اخراج کارگرانی که در کارگاه‌های ۶ و ۷ نفر شاغل هستند و ۳. پرداخت مقرری بیمه بیکاری ناشی از اخراج کارگران در طول اجرای این قانون در کارگاه‌های ۶ و ۷ نفر، به لحاظ مالی متضرر می‌شود، به طور حتم ابعاد انسانی و اجتماعی موضوع مهمتر از آن است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که منشور اصلی جهتگیری نظام مقدس ماست، در اصل بیست و نهم می‌گوید: «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی و حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه‌ای و غیربیمه‌ای حقی است همگانی ...» و از طرفی در ماده ۳۷ برنامه توسعه نیز به این مهم تأکید شده است. بنابراین تصویب این‌گونه قوانین معافیتی موجب خدشه‌دار شدن این قانون مادر خواهد شد و قشر عظیمی از افراد جامعه را از این حق محروم می‌کند و این کار با هیچ یک از اصول دینی، انسانی و اخلاقی و همچنین مقوله‌نامه‌های بین‌المللی همخوانی ندارد. از این رو مراجع تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز کشور باید با عنایت به دلایل پیشگفته از تصویب لوایح و طرحهایی همچون معافیت‌های یادشده بشدت جلوگیری کنند.

۵. پیشنهادات

۱. تهیه آمار دقیق و جامع از تعداد کارگاه‌های دارای ۵ نفر کارگر مشمول قوانین معافیت سهم کارفرمایان توسط دستگاههای ذیربط. چون آمار دقیقی از این نوع کارگاه‌ها و کارگاه‌های جدیدالتأسیس در سازمان تأمین اجتماعی و وزارت کار وجود ندارد.
۲. تحلیل آماری وضعیت موجود و تأثیرات آن بر روند منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی
۳. بررسی اثرات اجتماعی و اقتصادی قانون معافیت‌های کارگاهی بر وضعیت معیشتی نیروهای مولد
۴. انتقال نتایج پژوهشها به مراجع تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز کشور.

فهرست منابع

۱. ارزیابی عملکرد سازمان تأمین اجتماعی طی سالهای ۷۹-۱۳۷۶، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.
۲. پیرویان، وینام، عبدالحسین جیوار؛ قوانین و مقررات تأمین اجتماعی (مجموعه کامل از بدو قانونگذاری تا پایان سال ۱۳۸۲)، جلد نخست، چاپ دوم. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۲.
۳. پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های مزایای بلند مدت (مستمریها) تا سال ۱۴۰۰، معاونت فنی و درآمد گروه محاسبات بیمه‌ای، ۱۳۸۲.
۴. گزارش بررسی آماری عملکرد سازمان تأمین اجتماعی طی چهل سال گذشته، دفتر آمار و محاسبات اقتصادی و اجتماعی، ۱۳۸۰.
۵. «معافیتی که توجهش آسان نیست». هفته‌نامه آتیه. ۱۳۷۹: شماره ۲۷۸.
۶. «هشدار سازمان تأمین اجتماعی؛ این طرح تأمین دفاع نیست». هفته‌نامه آتیه، ۱۳۷۸: شماره ۲۱۳.

فهرست فعالیتهای تولیدی، صنعتی و فنی مشمول معافیت حق بیمه سهم کارفرما تا میزان ۵ نفر

۱. آلومینیوم سازی و خمکاری، ۲. اطافسازى ماشین، ۳. آهنگری، فلز تراشی (قطعه سازی)، حلبی سازی، تراشکاری، ۴. انواع بافندگی، ۵. پرورش ماهی، ۶. پرورش و نگهداری دام و ماکیان، ۷. ساخت و تعمیرات انواع پمپ آب، ۸. تولید گازهای صنعتی و طبی و وسایل آتش نشانی، ۹. ترازو، قیان و باسکول سازی، ۱۰. تولید کنندگان تابلوهای فشار ضعیف و قوی برق، ۱۱. شرکتهای تعاونی تولیدی وابسته به ارگانهای دولتی نظیر مرکز گسترش خدمات تولیدی و عمرانی کشور که فعالیتهای آنها جنبه تولیدی، صنعتی و فنی دارد، ۱۲. چاقو سازی، ۱۳. تولید انواع چراغ خوراک پزی، ۱۴. چاپخانه شامل چاپ حرروفچینی، گراور سازی، کلیشه سازی، لیتوگرافی و انواع صحافی، ۱۵. خبازی، ۱۶. انواع دوزندگی، ۱۷. درب و پنجره سازی، ۱۸. ریخته‌گری، ۱۹. سراجی شامل کیف و چمدان و کمربندسازی و ساک، ۲۰. سماورسازی، ۲۱. صابون پزی، ۲۲. کارگاههای صنایع دستی، ۲۳. کارگاههای صنایع روستائی که فعالیت آنها جنبه تولیدی، صنعتی و فنی داشته و پروانه آنها توسط جهاد سازندگی صادر می‌گردد، ۲۴. فخاری، ۲۵. قالب زنی، ۲۶. تولیدکنندگان قفل، ۲۷. کاشی سازی و سرامیک سازی، ۲۸. تولید کفش (کفاشی) و پستائی سازی، ۲۹. ساخت و تولید انواع مخازن، ۳۰. موزئیک سازی - بلوک سازی، ۳۱. سازندگان میز و صندلی، کمد، قفسه، کابینت، آشپزخانه، ۳۲. ساخت و تولید انواع ماشین آلات کشاورزی و وسایل و ادوات مربوطه و تعمیرات آنها، ۳۳. معادن سطح الارضی که جنبه کارگاهی دارند، ۳۴. نمد مالی، ۳۵. یخدان سازی، ۳۶. فعالیتهای انتشاراتی، ۳۷. شناورهای صیادی و باری