

آثار و تبعات قوانین موضوعه و مصوبات دولت بر تعهدات و استقلال سازمان تأمین اجتماعی

عبدالحسین جیوار

اصل بیست و یکم قانون اساسی:

دولت موظف است حقوق زن را در تمام جهات با رعایت موازین اسلامی تضمین نماید و امور زیر را انجام دهد:

۱. ایجاد زمینه‌ای مساعد برای رشد شخصیت زن و احیای حقوق مادی و معنوی او
۲. حمایت مادران بخصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند و احیای حقوق مادی و معنوی او.
۳. ایجاد دادگاه صالح برای حفظ کیان و بقای خانواده
۴. ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی‌سرپرست.
۵. اعطای قیمومت فرزندان به مادران شایسته درجهت غبطه آنها در صورت نبودن ولی شرعی

اصل بیست و نهم قانون اساسی:

برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک‌یک افراد کشور تأمین نماید.

یکی از محورهای توسعه و شاخص‌های ارزیابی آن در جوامع پیشرفته بحث تأمین اجتماعی، چگونگی بازتوزیع درآمدها و نگرش حاکمیت و دولت به این مقوله است. در اینکه «... تأمین اجتماعی یکی از مهمترین و اساسی‌ترین پیش‌نیازهای توسعه در جوامع مختلف بوده و بدین جهت همواره سرلوحه کار دولت‌ها قرار داشته و آرزوی آحاد مردم بوده است»، بحثی نیست.^۱ به عبارت دیگر «بازتوزیع درآمدها برای تعدیل معیشت و تعمیم رفاه نسبی به تمام گروههای اجتماعی نخستین مأموریت و حوزه عمل مشخص حکومت است.»^۲ تأمین اجتماعی در کشور، بر اساس آنچه در شکل قانونی متجلی شده است گرچه ریشه در سالهای ۱۳۰۹ و بعد از آن دارد، اولین بار در سال ۱۳۳۱ با اجرایی شدن قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران به صورت یک سازمان در بخش عمومی کشور عهده‌دار ارائه حمایتها و خدمات مشخص به کارگران بیمه‌شده و خانواده آنان شد.

در این بحث در نظر است آثار و تبعات قوانین موضوعه و تصمیمات دولت بر تکالیف سازمان بررسی شود، گرچه تردیدی نیست که «... این دولت‌ها هستند که سامان‌دهنده و شکل‌دهنده آن "مقوله تأمین اجتماعی" محسوب می‌شوند...»^۳ ولی توجه به دو نکته اساسی قبل از ورود به بحث لازم است.

اول: احتمالاً صاحب‌نظران و اساتید، قانونگذاران و مدیران ارشد کشور در نحوه ارتباط اداری سازمان تأمین اجتماعی و سازمانهایی از این قبیل با دولت، اختلاف نظر دارند. صرف‌نظر از استدلالهای ارائه‌شده هر یک از طرفداران نظرهای مختلف، می‌توان یک اصل را مدنظر قرار داد که الف - «... توسعه پایدار اقتصادی، سیاسی و مدنی هر کشور با کمیت و کیفیت خدمات تأمین اجتماعی رابطه مستقیم دارد...»^۴ بنابراین برای احراز و اثبات توسعه در کشور مدیریت و دخالت دولت باید در جهت تقویت سازمان، که بزرگترین متولی این امر است، اعمال شود نه تضعیف آن. ب - انجام وظیفه مندرج در قانون اساسی مستلزم تأمین بودجه توسط دولت است کما اینکه «... تأمین مالی خدمات اجتماعی که از اهمیت بسیار برخوردار است در اکثر کشورهای

۱. شورای پژوهشی مؤسسه، نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (خلاصه گزارش)، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۸، ص ۱.

۲. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران «الگوی منابع و مصارف»، تهران: نشر نی، ۱۳۷۵، ص ۱۴۶.

۳. شورای پژوهشی مؤسسه، نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (خلاصه گزارش)، تهران: مؤسسه عالی پژوهش

تأمین اجتماعی، ۱۳۷۸، ص ۱. ۴. همان، ص ۱.

جهان از بودجه عمومی دولت انجام می‌گیرد...^۱ اما می‌دانیم که منبع اصلی تأمین بودجه سازمان تأمین اجتماعی مشارکت فقط بخشی از مردم کشور است که تحت عنوان «بیمه‌شدگان» شناخته می‌شوند و خارج از تعریف عنوان مزبور سازمان، منبع دیگری برای تأمین مالی ندارد. گرچه با قرار گرفتن هر فرد در شمول عنوان «بیمه‌شده» اشخاص دیگری نیز به پرداخت وجوهی به سازمان متعهد می‌شوند مثل کارفرما و دولت، باید توجه داشت که کارفرما در قبال استفاده از خدمات و نیروی کار یا فکر بیمه‌شده در پرداخت حق بیمه سهم می‌شود، به عبارت دیگر حق بیمه سهم کارفرما نیز جزئی از مزد یا مزایای بیمه‌شده است و سهم دولت هم گرچه ناچیز است، در قبال انتزاع و احاله بخشی از وظایف خود به سازمان و آن هم فقط در ارتباط با «بیمه‌شده» است. همچنین باید توجه داشته باشیم که طبق قانون اساسی و سایر قوانین، دولت مکلف و موظف به تأمین بهداشت و درمان و ... و در یک کلمه رفاه آحاد کشور است، یعنی تکلیفی که قانون اساسی به عهده دولت گذاشته است که به طرق مختلف ایفا می‌شود و یکی از آنها که «... به لحاظ زمانی بلندمدت و به لحاظ پوشش محدودتر است به نظامهای بازنشستگی، ازکارافتادگی، یا انواعی از بیمه‌های جمعی مربوط است...»^۲ از این قبیل است سازمانهای بازنشستگی کشوری، نیروهای مسلح، شرکت ملی نفت ایران، سازمان خدمات درمانی و ...^۳ بودجه‌ای هم که به نهادهایی از قبیل وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی و سایر نهادهای مرتبط تخصیص یافته و مصرف می‌شود برای تأمین و انجام این تکلیف است. با دریافت خدمات درمان و بهداشت بیمه‌شدگان از سازمان در حقیقت باری از دوش دولت برداشته شده و این سه درصد ما به ازای آن و فقط مختص بیمه‌شدگان است نه سایر آحاد جامعه و کشور.

دوم: سازمان تأمین اجتماعی (سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران سابق) از بدو تأسیس با دریافت حق بیمه از کارگران و کارفرمایان و سهم اندکی از دولت (جمعاً ابتدا ۱۸ درصد و اینک ۳۰ درصد یا ۳۳ درصد با احتساب بیمه بیکاری) مأموریت یافت خدماتی را به بیمه‌شدگان و خانواده‌های آنان ارائه کند و یا حمایتهایی را نسبت به آنان معمول دارد.

۱. همان، ص ۲۳.

۲. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران «الگوی منابع و مصارف»، تهران: نشر نی، ۱۳۷۵، ص ۱۴۷.

۳. بالغ بر ۱۸ صندوق با سازمان که وظایف مشابهی برعهده دارند شناخته شده‌اند و چند صندوق دیگر در شرف تأسیس هستند. شورای پژوهشی مؤسسه، نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (خلاصه گزارش)، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۸، صص ۲۵ و ۲۶.

حمایتهای مذکور در اولین قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران مصوب سال ۱۳۳۱ عبارت بودند از:

۱. بیماریها و حوادث و ازکارافتادگی،
۲. کمک ازدواج،
۳. حاملگی و وضع حمل،
۴. عایله‌مندی،
۵. بازنشستگی،
۶. هزینه کفن و دفن،
۷. مستمری بازماندگان و
۸. کمک‌بیکاری.

دربازنگری‌های بعدی قانون، کمک‌بیکاری حذف شد ولی در سال ۱۳۶۶ با تصویب قانون بیمه بیکاری البته با پرداخت ۳ درصد حق بیمه اضافی توسط کارفرما مجدداً برقرار شد. در آن قانون و اصلاحیه‌های بعدی وجوه ذخیره شده بابت حمایتهای مشابه در صندوق‌های مختلف از قبیل صندوق حمایت، صندوق بهداشت کارگاه، صندوق کمک‌بیکاری، صندوق تعاون و بیمه و موجودی‌های نزد بیمه ایران بابت بیمه کارگران به سازمان منتقل و وظایف آنان نیز به سازمان محول شد.

به کارگیری وجوه حاصل از حق بیمه‌ها یا وجوه منتقل شده از سایر صندوقها، یکی از وظایف قانونی سازمان است تا از این طریق منابع مالی سازمان تقویت و اعمال حمایتها و ارائه خدمات پیش‌بینی شده در قانون به بیمه‌شدگان تسهیل شود.

با توجه به توضیحات مختصر بالا می‌توان این حکم کلی را صادر کرد که در حقیقت سازمان امین وجوه متعلق به بیمه‌شدگان و وکیل آنان است و شرط امانت‌داری و وکالت در فقه و حقوق، استفاده صحیح و به کارگیری مفید و درامدزا از دارایی‌های صاحبان آن است. به اصطلاح فقها و حقوقدانان رعایت غبطه و صلاح صاحب مال و دارایی الزامی است، و دولت با نصب و انتخاب مدیران سازمان و وضع مقررات مربوط، ناظر بر حسن انجام وظایف سازمان تلقی می‌شود و نه امین و وکیل و نه ناظر حق دخل و تصرف در وجوه امانی جز به صرفه و صلاح صاحبان مال ندارند.

پس از بیان دو نکته مزبور به متن بحث می‌پردازیم: تکالیف معین شده در قانون برای حمایت از بیمه‌شدگان منوط و متوقف به پرداخت حق بیمه در دوره‌های معین به عنوان حداقل‌های الزامی و رعایت شرایطی است. به عنوان مثال مستمری بازنشستگی منوط به

پرداخت حداقل ده سال حق بیمه است^۱ یا بیمه بیکاری در صورتی برقرار می‌شود که حداقل ۶ ماه سابقه پرداخت بیمه بیکاری برای بیمه‌شده ثبت شده باشد. قطعاً با محاسبات انجام‌شده در زمان وضع قانون و با لحاظ قرار دادن معیارهایی نظیر سن افراد بیمه‌شده، متوسط سنوات پرداخت حق بیمه، متوسط سن بیمه‌شدگان پس از بازنشستگی و ملاحظاتی دیگر (که پرداختن به آنها از حوصله این مقاله خارج است)، حداقل‌ها تعیین و تکافوی درصدهای مکسوره از مزد و مزایا، با بهای خدمات و حمایت‌های موضوع قانون احراز شده است و بر این اساس در حقیقت نوعی قرارداد بین سازمان و بیمه‌شده منعقد می‌شود؛ منتها الزامات ناشی از این قرارداد و تکالیف طرفین و افراد ذی‌مدخل در قانون تعریف شده است. مدیریت سازمان هم با در نظر گرفتن الزامات قانونی و تعهدات سازمان و مداخل و مخارج و دارایی‌ها، برنامه‌ریزی لازم برای جریان صحیح و درآمدزای وجوه و ذخایر انجام می‌دهد. بنابراین سازمان از لحاظ تکافو و توازن منابع و مخارج نباید دغدغه‌ای داشته باشد.

اما عوامل متعددی این توازن را بر هم می‌زند: افزایش آمار از کارافتادگی‌های ناشی از کار یا غیرناشی از کار، افزایش آمار فوت زودرس، بیماری‌های مکرر و مستمر بیمه‌شده و خانواده تحت تکفل وی و قس علی‌هذا. این قبیل مسائل با بررسی آماری قابل مواجهه و برنامه‌ریزی بوده و در خلال برنامه می‌توان برای کمبودها و کاستی‌ها چاره‌اندیشی کرد ولی عوامل دیگری هستند که به مثابه یک موج یا جریان یک سیل به منابع و ذخایر سازمان صدمه وارد می‌آورد و آثار آن به سادگی قابل جبران نیست و در صورت عدم چاره‌اندیشی به موقع ممکن است سازمان را در مرز ورشکستگی قرار دهد یا ارائه خدمات و حمایت‌های موضوع قانون تأمین اجتماعی به مشمولان تحت پوشش را خدشه‌دار کند.^۲ و^۳ این قبیل عوامل در قالب قوانین و مصوبات گرچه برای و به

۱. این ده سال به موجب قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی، ماده ۷۶... مصوب ۱۳۸۰ مجمع تشخیص مصلحت و آیین‌نامه مربوط از سال ۱۳۸۱ سالانه یکسال اضافه می‌شود تا ظرف ده سال بعدی به بیست سال تغییر یابد.
۲. سازمان‌های مشابه دیگر کمتر در معرض آسیب‌هایی از این قبیل قرار گرفته‌اند به عنوان مثال سازمان بازنشستگی نیروهای مسلح یا صندوق بازنشستگی کارکنان صنعت نفت نیز با دریافت بخشی از حقوق افراد شاغل در آن نیروها وظایف مشابهی در مورد قشر خاصی را عهده‌دار است و هیچ تفاوتی بین مشمولان آن و مشمولان تأمین اجتماعی از حیث تولید یا نظارت دولت بر وجوه امانی جمع‌آوری شده آنان وجود ندارد.
۳. در یک مطالعه آماری ثابت شده است که در مقایسه «... مقادیر منابع و مصارف (سازمان)» در سالهای ۱۳۶۷-۱۳۷۰ مصارف سازمان بیشتر از منابع آن بوده... «نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (خلاصه گزارش)»، ص ۳۴ و پیش‌بینی شده است که در آینده نزدیک میزان مصارف بر منابع بیشتر هم باشد.

بهانه رعایت مصلحت‌های عمومی، نمودار شود، تأثیری مستقیم بر افزایش هزینه‌های سازمان دارد که ماهیت بحث ایجاد می‌کند برای ارائه آمار و ارقام ناشی از این عوامل نمونه‌های بارزی را متذکر شویم و تدقیق و تفصیل امر را به مقاله‌ای دیگر موکول کنیم:

الف. قوانینی وضع شده‌اند (و در آینده هم مشابه آنها وضع خواهد شد) که بنا به ملاحظات و مصلحت‌های اساسی جامعه و کشور بوده است و در فحوای آن قانون نیز مصلحت‌های مزبور قابل رؤیت و مشاهده است: مثل قانون بازنشستگی پیش از موعد. این قانون گرچه برای ایجاد زمینه اشتغال برای جوانان و کاهش رشد بیکاری وضع شد، عملاً سازمان را از دریافت حق بیمه سنوات خدمت باقی مانده تا سن قانونی محروم کرد و از طرف دیگر اگر متوسط ادامه حیات افراد بالای شصت سال رده یا پانزده سال فرض کنیم بازنشسته‌های جوانتر از ۶۰ سال به میزان سن باقی مانده تا ۶۰ سال مستمری بازنشستگی اضافی دریافت می‌کنند، یعنی از طرفی مداخل سازمان کاهش و از طرف دیگر هزینه‌های آن افزایش یافته است. قوانینی که آثار مشابه بر مداخل و مخارج سازمان دارند بسیارند، به عنوان نمونه موارد ذیل مطرح می‌شود:

— در تبصره ۲ ماده یک قانون بازنشستگی قبل از موعد پرداخت حق بیمه مدت اضافه به عهده دولت گذاشته شده است که باید یکجا پردازد. پرداخت یا عدم پرداخت آن به طور یکجا یا به گونه‌ای دیگر را دفاتر سازمان و حسابهای دولت نشان خواهد داد اما در تبصره ۳ همین قانون این مابه‌التفاوت بیست و یک درصد تعیین شده است یعنی حتی در صورت پرداخت دولت باز هم مداخل حدود ۲۵ درصد کاهش دارد حال آنکه هزینه‌های سازمان در این ارتباط بسیار افزایش یافته است.^۱

— ماده واحده قانون حمایت از بازسازی و نوسازی صنایع کشور با این عبارت شروع می‌شود: «به منظور رفع مشکلات موجود صنایع نساجی و در جهت بازسازی و نوسازی صنایع مذکور، دولت موظف است ... تسهیلات و حمایت‌های زیر را به موقع اجرا بگذارد...».

رفع مشکلات موجود صنایع، بازسازی و نوسازی آنها هیچ ارتباطی به اهداف و وظایف سازمان تأمین اجتماعی ندارد ولی در بند «ج» همین ماده واحده آمده است: «سازمان تأمین

۱. دلایل برای کاهش منابع نسبت به مصارف ارائه شده که اهم آن عبارتند از:

الف) عدم انجام تعهدات دولت، ب) کاهش ذخایر نقدی سازمان...، ج) بازنشستگی‌های قبل از موعد و بدون تأمین منابع از سوی دولت و مجلس، د) دریافت مالیات و تعرفه‌ها و عوارض از سازمان و سرمایه‌گذاریهایی آن، ه) اختصاص بخش عمده‌ای از ذخایر سازمان به احداث بیمارستانها و مراکز درمانی و چند دلیل دیگر.

اجتماعی موظف است آن دسته از کارگران واحدهای مشمول این قانون را که در دوران بازسازی و نوسازی موقتاً بیکار می‌گردند، تحت پوشش کامل بیمه بیکاری قرار دهد.»
 واضعین قانون توجه کرده‌اند که ذخایر صندوق بیمه بیکاری تکافوی این حجمه را نخواهد داشت، به همین دلیل در ادامه آن آمده است دولت به مقداری که لازم تشخیص دهد در بودجه سنواتی پیش‌بینی و به صندوق کمک کند. جا داشت قانونگذار توجه می‌کرد که تأمین منابع لازم و کافی با عنایت به آن اهداف نه‌تنها کمک نیست بلکه وظیفه و تکلیف است، در ثانی میزان لزوم و کسری به تشخیص دولت محول شده است، در صورت عدم تشخیص لزوم کمک، کمبود صندوق چگونه جبران شود؟ بویژه که در قانون بیمه بیکاری، خودگردانی صندوق یک اصل شناخته شده است.

بدین ترتیب وظیفه و تکلیف دولت به تکلیف و وظیفه سازمان تأمین اجتماعی تغییر یافته و بر مداخل و هزینه‌های سازمان تأثیر مستقیم می‌گذارد و منابع آن را دچار نقصان می‌کند. به‌علاوه دوران استفاده از بیمه بیکاری نیز بدون پرداخت حق‌بیمه جزء سنوات معتبر شناخته شده و به همان نسبت نقصان مضاعفی را در مداخل سازمان باعث می‌شود. همچنین شایان ذکر است که به موجب ماده ۴۲ قانون کار دولت موظف است برای کمک به کارگرانی که در موارد بحرانهای اقتصادی و ... بیکار می‌شوند صندوق بیمه بیکاری ایجاد کند.

ب. قوانینی در جهت تحت شمول قرار دادن افرادی وضع می‌شود که تا زمان وضع آن قانون سابقه پرداخت حق‌بیمه نداشته‌اند مثل قانون احتساب سابقه خدمت محکومان سیاسی. این قانون و قوانین مشابه گرچه از پشتوانه فکری انسانی و الایی برخوردارند، بالاخص وقتی که شمول آن به خانواده شهدا و جانبازان و مفقودین جنگ تحمیلی نیز تسری داده می‌شود، بحث در این است که تأمین مالی این حمایتها وظیفه کل جامعه یعنی خزانه کشور است نه وجوه متعلق به بخشی از جامعه یعنی بیمه‌شدگان. (به تعبیر یکی از دست‌اندرکاران مواجه شدن با جمع کثیری مهمان ناخوانده) وضع این قبیل قوانین گرچه از منظر اخلاق پسندیده است، بی‌تردید بدون کارشناسی و بدون توجه به تأثیر آن بر منابع سازمان صورت گرفته است. در متن این‌گونه قوانین آمده است: «... دوران عدم اشتغال ... بدون پرداخت حق‌بیمه جزو سوابق پرداخت حق‌بیمه آنان ... محسوب می‌گردد...».

ج. در بعضی قوانین بالاخص در تبصره‌های بودجه، سازمان مکلف شده است تا بخشی از ذخایر و منابع خویش را به سرمایه‌گذاری معینی تخصیص دهد، نظیر ارائه تسهیلات ساخت مسکن ارزان‌قیمت، ودیعه مسکن، ازدواج، وام دانشجویی و ضروری.

تأمین تسهیلات مذکور از وظایف مشخص دولت در چهارچوب وظایف وزارتخانه‌های مختلف است و ایجاد تکلیف برای سازمان در جهت به‌کارگیری ذخایر خویش جز در راه صرفه و صلاح بیمه‌شدگان، دخل و تصرف در وجوه امانی محسوب می‌شود و تصمیمات قانونگذار نمی‌تواند قشر خاصی را به پرداخت بعضی هزینه‌های جامعه مکلف سازد، آن هم با وجود اصل ۷۵ قانون اساسی که مقرر می‌دارد اگر طرح‌های قانونی و پیشنهادهای نمایندگان به تقلیل درآمدهای عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی بینجامد، در صورتی قابل طرح است که طریق جریان آن معلوم شده باشد. چگونه است که برخورد با وجوه عمومی چنین حکمی در قانون اساسی دارد ولی در برخورد با وجوه متعلق به یک طبقه که کمتر از نصف جامعه است می‌توان خلاف آن رفتار کرد. در متن تبصره ۱۰ قانون بودجه سال ۱۳۷۶ این تسهیلات برای کارگران و مستمری‌بگیران مشمول پیش‌بینی شده است ولی در سالهای بعد با اندکی تغییر، متقاضیان ایجاد مراکز خدمات مشاوره، ایجاد مراکز توانبخشی، مهد کودک، مراکز خیریه، بیمارستانهای آموزشی و غیره نیز مستحق به دریافت این تسهیلات^۱ شناخته شدند و خانواده شهدا، ایثارگران و آزادگان در کنار بیمه‌شدگان دارای اولویت گردیدند.

د. دولت طبق قانون مکلف است ۲ درصد مزد و مزایای بیمه‌شده را به سازمان بپردازد ولی در طول سالیان به این تکلیف عمل نکرده است. بدهی دولت به سازمان به ارقام نجومی تبدیل شده که در صورت تأدیه به موقع آن می‌توانست در جریان یک سرمایه‌گذاری مولد یا حتی با احتساب سود سپرده بانکی، عواید قابل توجهی برای سازمان (یعنی بیمه‌شدگان) داشته باشد. ولی به جای تأدیه آن، در قالب تبصره‌های بودجه سالیان مختلف مشاهده می‌شود که مالکیت برخی کارخانجات یا مؤسسات یا سهام شرکت‌هایی که ممکن است در مرز ورشکستگی هم باشند، به آزای بدهی‌های مزبور به سازمان واگذار می‌شود و نه تنها عایدی ندارد بلکه بخشی از دارایی‌ها و توان سازمان صرف بازسازی و اداره آنها می‌شود.

ه. در قانون بازسازی و نوسازی صنایع نساجی کشور و سپس در قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و مشخص‌تر از آن در قانون و آیین‌نامه مربوط مشاغل سخت و زیان‌آور می‌بینیم شرایطی برای بازنشستگی افراد مشمول پیش‌بینی شده است که از یک طرف مداخل سازمان را کاهش می‌دهد و از طرف دیگر بشدت هزینه‌های سازمان را افزایش داده است. به نمونه‌ای چند بسته می‌شود:

۱. نک به: بند ه زبرنویس قبلی

متن ماده ۹ از قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور به خوبی گویای مطلب است: «به منظور ارتقاء سطح کیفی و بهره‌وری ...» این هدف به همراه هدف تعریف شده در عنوان قانون «... تسهیل نوسازی صنایع کشور ...» بیانگر این واقعیت است که دولت یا قوه مقننه به دنبال حل یک معضل در صنایع کشور هستند پس صاحبان صنایع، وزارت صنایع «به عنوان مسئول متولی صنایع کشور» و در نهایت کل جامعه که از تحقق این هدف بهره‌مند می‌شوند باید هزینه‌های آن را بپردازند و هیچ یک از هدفهای تعریف شده در عنوان و ماده ۹ قانون یادشده جزء اهداف سازمانی و تکالیف و وظایف سازمان تأمین اجتماعی نیست. اما در ادامه ماده مذکور آمده است: «... نیروی انسانی مازاد ... تحت پوشش بیمه بیکاری قرار می‌گیرند. ...» هر چند در همین ماده تصریح شده که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف است در صورت کافی نبودن منابع اعتبارات مورد نیاز را در قالب بودجه در اختیار سازمان قرار دهد، نحوه تشخیص عدم کفایت و میزان آن و نحوه پرداخت مشخص نیست.

در ماده ۱۰ قانون مزبور «... کارفرمایان مجازند به ازای هر نفر اشتغال جدید یک نفر با سابقه پرداخت حق بیمه ۲۵ سال بازنشسته نمایند ...». پیش‌تر گفته شد که بازنشستگی‌های قبل از موعد چگونه مداخل و مخارج سازمان را متأثر می‌کند.^۱

به موجب همین قانون تبصره‌ای به ماده ۷۸ قانون تأمین اجتماعی افزوده شده است که به نوبه خود نوعی بازنشستگی قبل از موعد را با همان اثرهای پیش‌گفته تداعی می‌کند.

هرچند در ارائه نمونه‌ها سعی بر اختصار و ایجاز است ولی نمی‌توان از کنار آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور بی‌توجه گذشت. این آیین‌نامه که در اجرای تبصره ۲ ماده ۷۶ اصلاحی ۱۳۷۱ در سال ۱۳۸۰ به تصویب هیئت وزیران رسیده است، دارای هدفی انسانی یعنی حمایت از قشر زحمتکشی است که در معرض آسیب‌های فراوان جسمی و روانی ناشی از شرایط کارهای تعریف شده قرار دارند، اما نیاز به هماهنگی و کارشناسی نحوه اجراء و تبعات حاصل از آن بشدت احساس می‌شود و سؤال تکراری و مشابه همیشگی مطرح می‌گردد که چرا باید هزینه‌های یک رسالت و وظیفه دولت در راستای هدفی هرچند والا و انسانی منحصراً به مخایر سازمان تحمیل شود.

۱. بازنشستگی به خودی خود عامل کاهش درآمد و افزایش هزینه برای سازمان است. روند روبه رشد آمار بازنشستگان تأمین اجتماعی یعنی رشد هزینه‌ها در گزارش شماره ۱۰۰ مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی تحت عنوان «بازنشستگی، ویژگیها و مسائل آن از دیدگاه تأمین اجتماعی...» به تفصیل مورد بحث و تدقیق قرار گرفته است و بازنشستگی قبل از موعد یعنی افزایش مضاعف هزینه‌ها خارج از روال عادی عنوان شده است.

در ماده ۱۴ آیین‌نامه تجویز شده است که کارگران مشمول با ۲۰ سال کار متوالی یا ۲۵ سال کار متناوب می‌توانند با بهره‌گیری از مقررات آیین‌نامه یعنی بدون شرط سنی بازنشسته شوند. (قبلاً در مورد آثار بازنشستگی قبل از موعد بحث شد) کافی است که عناوین مشاغل بسیاری که مشمول آیین‌نامه قرار گرفته‌اند مرور شود تا امکان تصور مراجعه حجم عظیمی از کارگران و کارفرمایان برای برخورداری از این فرصت که به مثابه سیلی از تقاضا برای بازنشسته شدن به شعب سازمان سرازیر خواهند شد، فراهم و آثار تخریبی آن بر ذخایر و منابع سازمان برآورد و ارزیابی شود. به نظر می‌رسد فقط همین مورد دهها بلکه صدها میلیارد تومان هزینه‌های سازمان را افزایش دهد. غافل نباید بود که اشتغال مجدد بازنشسته‌ها حتی با حقوق بالاتر مطلوب بسیاری از کارفرمایان است و امکان کنترل عدم اشتغال بازنشسته‌ها در شرایط فعلی برای سازمان وجود ندارد و همگان در میان اطرافیان خود بازنشستگان بسیاری را می‌شناسند که دارای مشاغل پردرآمدتر شده‌اند.

گفته شد در بعضی قوانین پیش‌بینی شده است که در صورت عدم تکافوی منابع، دولت تأمین اعتبار می‌کند یا در بعضی قوانین آمده است که هزینه‌های ناشی از اجرای قانون یا چند بند و ماده بخصوص از آن رادولت می‌پردازد، اولاً این موارد محدود است، ثانیاً طریق جبران آن معمولاً به شکل واگذاری سهام و اقداماتی از این قبیل انجام می‌شود که قبلاً بحث شد، ثالثاً در همان موارد محدود نیز بعضاً شرایطی قید شده که به هر حال مابین منافع سازمان است و ایرادات دیگری که مربوط به محاسبه هزینه‌ها و نحوه اعلام آن است و برای رعایت اختصار از ورود به آنها اجتناب می‌شود.

دوباره گفته می‌شود که تأمین اجتماعی وظیفه اصلی دولت‌هاست، و دولت جمهوری اسلامی به موجب بند دو و چهار اصل بیست و یک و بالاخص اصل بیست و نهم قانون اساسی مسئول و عهده‌دار این وظیفه است و از منظر توسعه که از اهداف برنامه‌های مصوب اخیر تعریف شده است نیز «... تأمین اجتماعی یکی از ابزارهای اصلی توسعه و پیشرفت اقتصادی، اجتماعی... به عنوان حق افراد کشور... مطرح و تکلیفی الزامی برای دولت‌ها...»^۱ است و ایفای این وظیفه نیاز به تأمین هزینه دارد. اگر قرار باشد انجام وظیفه به سازمان تأمین اجتماعی محول شود، هزینه‌های آن نیز باید به سازمان پرداخت شود.

در پایان امیدوار است با عنایت جدی به آنچه در گزارش نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی آمده است و با گسترش تأمین اجتماعی و تعمیم آن به یکایک افراد جامعه و بهبود کیفی و کمی خدمات و حمایت‌های لازم شاهد توسعه‌ای همه‌جانبه باشیم.

۱. شورای پژوهشی مؤسسه، نظام جدید رفاه و تأمین اجتماعی (خلاصه گزارش)، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۸، ص ۸.