

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه الحاق سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی - مصوب ۱۳۷۳-»



مشخصات لایحه

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت:

۹۳

شماره چاپ:

۹۷

تاریخ چاپ:

۱۳۹۱/۴/۶

پیشینه موضوع

سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح در اجرای ماده (۱۷۴) قانون برنامه سوم توسعه پس از کسب مجوز از فرماندهی معظم کل قوا به منظور ایجاد انسجام در نظام تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری، از ادغام سازمان بیمه و بازنشستگی ارتش جمهوری اسلامی ایران و سازمان بیمه و بازنشستگی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و بیمه و بازنشستگی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی و سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح تشکیل شده است.

اساسنامه این سازمان به استناد مجوز مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۴ فرماندهی کل قوا در تاریخ ۱۳۸۸/۱/۳۰ به تصویب هیئت وزیران رسیده است. بر مبنای این اساسنامه، ویژگی‌های این سازمان عموماً با سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه و بازنشستگی منطبق و به خصوص در مورد منابع مالی متأثر از ماده (۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی است. اما به موجب تبصره ماده (۳) این اساسنامه، سازمان و واحدهای تابعه آن تابع ضوابط و مقررات عمومی نیروهای مسلح هستند. از آنجا که ماهیت حقوقی این سازمان در قوانین مربوط تعیین نشده، این لایحه به منظور رفع این نقیصه قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است.

آثار لایحه

در صورت تصویب این لایحه و الحاق سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، نتایج زیر مورد انتظار خواهد بود:

۱. این سازمان از شمول قوانین حاکم بر سازمان‌های دولتی و قانون محاسبات عمومی خارج و تابع قوانین و مقررات خاص نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی خواهد بود.
۲. این سازمان خواهد توانست همچون سایر سازمان‌های بیمه و بازنشستگی، از سود سرمایه‌گذاری به‌عنوان یک منبع درآمدی استفاده کند و همچنین، درآمدها و هزینه‌های خود را بر مبنای محاسبات بیمه‌ای تنظیم نماید.

نظر کارشناسی

۱. ماهیت حقوقی این سازمان از نظر قانونی دارای ابهام است، لازم است این موضوع به موجب قانون تعیین تکلیف گردد.
۲. به نظر می‌رسد این سازمان در پی احیای ماهیت بیمه‌ای خود است و اساسنامه آن نیز (از نظر ارکان و تشکیلات کلان سازمان، ترکیب منابع مالی، اختیارات مدیریتی، فعالیت‌های سرمایه‌گذاری و ...) در همین راستا تنظیم شده است.
۳. با وجود آنکه سایر سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی به موجب ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری تعیین تکلیف شده‌اند، اما این سازمان مشمول حکم ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری نیست زیرا: - مطابق روال قانونگذاری، تغییر در وضعیت صندوق‌های بیمه و بازنشستگی نیروهای مسلح در قوانین، مستلزم ذکر نام و اذن مقام معظم رهبری است. در حالی که در این ماده هیچ‌یک از این دو شرط حاصل نشده است.

نام دفاتر:

مطالعات اجتماعی

مطالعات حقوقی

مطالعات برنامه و بودجه

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۲۴۷۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۱/۵/۷

۱- اساسنامه این سازمان در تاریخ ۱۳۸۸/۱/۳۰ (حدود دو سال بعد از تصویب ماده «۱۱۳» قانون مدیریت خدمات کشوری) به تصویب رسیده و مفاد این اساسنامه نه تنها منطبق با ماده یاد شده نیست، بلکه کاملاً برخلاف آن است.

۴. این سازمان از ادغام صندوق‌های بیمه و بازنشستگی ارتش، سپاه، نیروی انتظامی و خدمات درمانی نیروهای مسلح تشکیل شده و این صندوق‌ها به موجب قانون^۱ از شمول قوانین و مقررات عمومی دولت مستثنا هستند.

۵. به موجب اساسنامه این سازمان، احکام حقوقی زیر بر آن حاکم است:

- سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است (ماده (۳)).

- حساب صندوق‌های بازنشستگی و بیمه (ارتش، سپاه و نیروی انتظامی) باید جداگانه نگهداری شود (ماده (۸)).

- درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری به‌عنوان یکی از منابع مالی این سازمان در نظر گرفته شده است (بند «ب» ماده (۲۳)).

وجوه، اموال، ذخایر و دارایی‌های سازمان در حکم اموال عمومی بوده و مالکیت آن مشاع و متعلق به همه نسل‌های جامعه تحت پوشش است. هرگونه تصرف در اموال سازمان در چارچوب قوانین و مقررات مربوط و این اساسنامه خواهد بود (تبصره «۲» ماده (۲۴)).

سرمایه هریک از سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه متعلق به همان صندوق بوده و با حفظ حساب، در اختیار شرکت سرمایه‌گذاری قرار می‌گیرد (تبصره «۴» ماده (۲۴)).

۶. به موجب اساسنامه یاد شده، ساختار و ارکان این سازمان و وظایف آنها (شورای عالی، هیئت مدیره، مدیرعامل و بازرس و...) همچون سایر صندوق‌های بیمه و بازنشستگی به‌گونه‌ای طراحی شده که مطابق وضعیت مؤسسات عمومی غیردولتی اداره شود (مواد (۱۱) تا (۲۲)).

۷. منابع مالی این سازمان شامل موارد زیر است:

الف) کسور بازنشستگی و حق بیمه‌ها اعم از سهم دولت و سهم بیمه شده،

ب) درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها و سرمایه‌پذیری و فعالیت‌های بیمه‌ای،

ج) کمک‌های دولت، عواید، تسهیلات و اعتباراتی که به موجب قوانین و مقررات مربوط پیش‌بینی می‌شود،

د) هدایا و کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از داخل یا خارج کشور،

ه) دیون دولت به سازمان بیمه و بازنشستگی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و بیمه و بازنشستگی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح،

و) اموال و دارایی‌های منتزعه شده از سازمان بیمه و بازنشستگی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و بیمه و بازنشستگی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح،

ز) سایر منابعی که حسب مورد در اختیار سازمان قرار می‌گیرد.

منابع مالی مذکور، غالباً متعلق به دولت و حاکمیت بوده و منابع دولتی محسوب شده و از بودجه عمومی تحصیل می‌شود. سهم دولت در بیمه و بازنشستگی، دیون دولت به سازمان و کمک‌های دولت و سایر مواردی که طبق قوانین، دولت به سازمان پرداخت می‌کند، منابع دولتی محسوب می‌شود. صرفاً موارد مذکور در بندهای «ب» و «د» منابع غیردولتی تلقی می‌شوند.

۸. هر چند به موجب قوانین استخدامی نیروهای مسلح، سهم حق بیمه بازنشستگی در مورد بیمه شده (کارکنان) و دستگاه ذیربط به نسبت مساوی (۵۰ درصد سهم طرفین) تعیین شده که به ترتیب از حقوق و مزایای کارکنان و بودجه دستگاه ذیربط کسر می‌شود، ولی چون سایر منابع درآمدی این سازمان مشخص نیست و گردش مالی آن ارائه نشده است نمی‌توان به‌طور قطعی اظهار نظر کرد. برای مثال در قانون بودجه سال ۱۳۸۸ بیش از ۲۷۵۰ میلیارد تومان برای این سازمان در ذیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، بودجه در نظر گرفته شده بود.

۹. از آنجا که تشکیل این سازمان به استناد مجوز فرماندهی معظم کل قوا بوده، تعیین ماهیت حقوقی آن هم نیازمند این مجوز است.

۱. تبصره «۳» قانون اصلاح برخی از مواد قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری، مصوب ۱۳۸۰/۵/۲۴.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

باتوجه به نکات یاد شده در مورد این لایحه به دو شکل می‌توان تصمیم‌گیری کرد:

۱. طبق ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی باید اولاً عهده‌دار وظایف و خدمات عمومی بوده و ثانیاً با اجازه قانون ایجاد شده باشند. براساس ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشور نیز شرط سومی به دو شرط فوق اضافه شده است که براساس آن باید بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه آنها از منابع غیردولتی باشد. سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح چون عهده‌دار بیمه درمانی و بازنشستگی نیروهای مسلح است طبیعتاً شرط اول را داراست. اما چون این سازمان با مصوبه هیئت وزیران از ادغام چند دستگاه دیگر تشکیل شده لذا ایجاد آن به‌موجب قانون نبوده است. از طرفی این سازمان دارای ردیف بودجه‌ای مستقل با شماره ۱۱۱۱۲۰ در قوانین بودجه سالیانه است. در سال ۱۳۹۱ حتی با کنار گذاشتن مبلغ پیش‌بینی شده برای رد دیون به این سازمان، بیش از ۵۱۰۰۰ میلیارد ریال از منابع بودجه دولتی برای آن در نظر گرفته شده است. با این شرایط به‌نظر نمی‌رسد بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه آن از منابع غیردولتی باشد. لذا برای اینکه سازمان بتواند از نظر حقوقی حائز شرایط شخصیت حقوقی مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی شود باید اولاً مصوبه مجلس را برای ایجاد کسب کرده و ثانیاً ترکیب منابع بودجه سالیانه سازمان به‌گونه‌ای اصلاح شود که بیش از نیمی از آن از منابع غیردولتی تأمین شود.

۲. به‌نظر می‌رسد در صورت صرف‌نظر کردن از مسائل حقوقی، سازمان بازنشستگی نیروهای مسلح مطابق قوانین موجود و اساسنامه خود با ویژگی‌های نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی انطباق دارد و برای کارکرد مطلوب نیاز دارد تابع مقررات آن سازمان‌ها باشد. ازسوی دیگر به‌موجب قانون محاسبات عمومی، نام سازمان‌های عمومی غیردولتی باید در فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی آورده شود. ازاین‌رو باید گفت نیاز است نام این سازمان در فهرست مذکور گنجانده شود.

با این وجود، کسب مجوز از فرماندهی معظم کل قوا لازم به‌نظر می‌رسد. بنابراین، پیشنهاد می‌شود پس از عبارت «سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح» در متن ماده واحده، عبارت «با اذن فرماندهی معظم کل قوا» اضافه شود.

در مجموع با توجه به ضرورت تعیین شخصیت حقوقی سازمان (که بهتر است مانند مؤسسات مشابه، مؤسسه عمومی غیردولتی باشد) و ناکافی بودن لایحه فعلی دولت پیشنهاد می‌شود:

دولت ضمن ارائه لایحه اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح به مجلس شورای اسلامی ایرادات و ابهامات گفته شده در گزارش فوق را برطرف نماید.