

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح استفساریه تبصره ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی»

پیشینه موضوع

براساس قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت (مصوب ۱۳۸۶)، کارکنان واجد شرایط می‌توانند با حداکثر «پنج سال سنوات ارفاقی» و برخورداری از پاداش پایان خدمت بر مبنای سی سال، بدون شرط سنی بازنشسته شوند. این ارفاق به این معناست که پنج سال کمتر حق بیمه می‌پردازند و پنج سال بیشتر مستمری می‌گیرند. بار مالی این قانون شامل پرداخت حقوق بازنشستگی و کسور بازنشستگی یا حق بیمه سهم مستخدم و کارفرما نسبت به سنوات ارفاقی برعهده دولت و دستگاه‌های اجرایی است که در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی و به صندوق‌های بیمه پرداخت می‌شود.

به موجب آیین‌نامه اجرایی این قانون، از ابتدای سال ۱۳۸۷ تا پنج سال پس از مهلت اجرای قانون، اعتبار لازم برای پرداخت کسور بازنشستگی و حق بیمه سهم مستخدم و کارفرما بابت سنوات ارفاقی، براساس آخرین حقوق و مزایای مشمول کسر حق بیمه، با اعمال ضریب ۱/۱ سالیانه محاسبه و به‌طور یکجا به صندوق بازنشستگی ذیربط پرداخت می‌شود و اعتبار مربوط به حقوق بازنشستگی افراد در دوران ارفاق بابت هر سال، در سال بعد قابل پرداخت است. از سوی دیگر، در قوانین بودجه ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ اجرای قانون یاد شده بدون احتساب سنوات ارفاقی قابل اجرا بوده است. بنابراین، مزایای یاد شده فقط شامل کسانی می‌شود که تا پایان سال ۱۳۹۰ بر مبنای این قانون بازنشسته شده باشند.

از آنجا که طبق تبصره ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی، «متوسط مزد یا حقوق بیمه شده برای محاسبه مستمری بازنشستگی عبارت است از مجموع مزد یا حقوق بیمه شده که براساس آن حق بیمه پرداخت گردیده، ظرف دو آخرین دو سال پرداخت حق بیمه تقسیم بر بیست و چهار»، مشمولان این قانون مدعی هستند که «آخرین دو سال پرداخت حق بیمه آنها» سال‌های پایان دوره ارفاقی (سال ۲۹ و ۳۰) است و نه سال‌های آخر خدمت واقعی (سال ۲۴ و ۲۵). در حالی که سازمان تأمین اجتماعی به استناد مواد (۲) و (۷۷) قانون تأمین اجتماعی^۱، آخرین دو سال مبنای برقراری مستمری را خدمت واقعی در محل کار می‌داند که همان سال (۲۴) و (۲۵) است. این ابهام باعث تدوین این طرح استفساریه شده است.

ارزیابی کارشناسی طرح

نقطه قوت این طرح رفع ابهام از یک موضوع مورد اختلاف و اعطای حق به صاحب واقعی آن است. اما ایرادها و ابهاماتی هم در آن وجود دارد که به‌طور مختصر به شرح زیر است:

تبصره ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی شمول عام دارد و عموم بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی را شامل می‌شود در حالی که این استفساریه منحصر به مشمولان قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت است.

۱. بند «۵» ماده (۲) قانون تأمین اجتماعی: مزد یا حقوق یا کارمزد در این قانون شامل هرگونه وجوه و مزایای نقدی یا غیرنقدی مستمر است که در مقابل کار به بیمه شده داده می‌شود.

این نگرانی وجود دارد که یک تفسیر خاص از این تبصره برخلاف منظور اصلی قانونگذار به سایر بیمه‌شدگان نیز تسری یابد که در این صورت نظام محاسباتی بیمه به هم خواهد ریخت و رفع تبعات آن نیازمند قانونگذاری‌های بعدی خواهد بود. به نظر می‌رسد هدف مورد نظر طراحان محترم طرح باید در قالب استفساریه قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت ارائه می‌شد که اختصاص به بیمه‌شدگان مورد نظر دارد.

اکثریت مشمولان قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت، مشمول صندوق بازنشستگی کشوری هستند. در حالی که این استفساریه فقط شامل مشمولان صندوق تأمین اجتماعی می‌شود و به مشمولان دیگر صندوق‌ها قابل تسری نخواهد بود. براساس تبصره ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی، «مجموع مزد یا حقوق بیمه شده، که براساس آن حق بیمه پرداخت شده، ظرف آخرین دو سال پرداخت حق بیمه»، ملاک تعیین مستمری است. در واقع آن سال‌هایی مد نظر است که بیمه شده مزد و حقوق دریافت کرده و براساس آن حق بیمه پرداخته است. در نتیجه، نمی‌توان سال‌هایی را که بیمه شده مزد و حقوق نمی‌گیرد، مشمول این تبصره دانست.

از نظر حقوقی، ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی و تبصره ذیل آن صراحت کافی دارد و این تفسیر از آن قابل برداشت نیست. ضمن آنکه این استفساریه بخش اندکی از بیمه‌شدگان را شامل می‌شود در حالی که دامنه شمول این ماده و تبصره آن عام و بسیار گسترده است. در واقع، این استفساریه در واقع نوعی اصلاح قانون است که نمی‌توان آن عطف به ماسبق کرد و در نتیجه جامعه هدف را شامل نخواهد شد. از این منظر طرح مغایر اصل هفتادوسوم قانون اساسی است. اگر این طرح را قانونگذاری جدید در نظر بگیریم آن گاه به علت افزایش هزینه‌های عمومی مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

سنوات ارفاقی - همان‌طور که از نام آن پیداست - سنوات خدمتی نیست که بابت آن پرداخت حقوق و کسر حق بیمه صورت گرفته باشد، بلکه حق بیمه بر مبنای حقوق آخرین دو سال واقعی (سال ۲۴ و ۲۵) خدمت تعیین و کسر می‌شود و محاسبه ضریب ۱۰ درصدی سالیانه صرفاً برای جبران کاهش ارزش پول در سنوات بعدی است.

در صورت تصویب این استفساریه، مستمری بازنشستگان یاد شده باید در اولین سال، بر مبنای حقوق پنج سال بعد محاسبه و پرداخت شود. در این صورت، این افراد افزایش‌های سنواتی خود را تا پنج سال بعد در قالب مستمری سال اول یکجا دریافت می‌کنند، بنابراین نمی‌توان افزایش‌های سالیانه مستمری‌ها را مجدداً برای آنها برقرار کرد. محاسبات انجام شده نشان می‌دهد که نتیجه این کار به زیان بیمه‌شدگان خواهد بود.^۱

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

این طرح استفساریه با هدف رفع مشکل مشمولان قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت ارائه شده، در حالی که تبصره ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی را تفسیر می‌کند. در حالی که تبصره مورد بحث شامل حال عموم بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی است که شرایط متنوع و متفاوتی دارند و از سوی دیگر، این تبصره جامعه هدف طرح را که مشمول سایر صندوق‌های بازنشستگی باشند، شامل نمی‌شود. علاوه بر این، ماهیت این طرح از نوع اصلاح قانون است. بنابراین، تصویب آن توصیه نمی‌شود.

البته چنانچه این استفساریه در قالب تفسیر قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت ارائه شود، بسیاری از مشکلات یاد شده (از جمله دامنه شمول آن) برطرف خواهد شد.

۱. طبق این محاسبه، ضریب مستمری سال ۱۳۹۱ نسبت به سال ۱۳۸۷ براساس روش مورد عمل سازمان تأمین اجتماعی برابر با (۱۹۴) و براساس نتیجه این استفساریه (۱۶۲) خواهد بود.