

اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح استفساریه ماده (۵۹) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه
جمهوری اسلامی ایران »

پیشینه طرح

طرح پیش‌رو پیرو بخشنامه شماره ۵۲۷۱/۹۳/۲۰۰ که در روز ۱۷ تیرماه توسط جانشین معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی معاونت نظارت و راهبردی ریاست جمهوری صادر شد ارائه گردیده است. به موجب این بخشنامه، کسر حق بیمه از فوق‌العاده اضافه‌کار کارمندان مشترک صندوق تأمین اجتماعی شاغل در دستگاه‌های مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری مجاز نمی‌باشد. از آنجا که به موجب صدر ماده (۵۹) قانون برنامه پنجم، «آن دسته از کارکنان دستگاه‌ها که مشمول قانون تأمین اجتماعی می‌باشند از هر جهت از جمله شرایط بازنشستگی و سایر مزایا نیز تابع قانون مذکور و اصلاحات آن می‌شوند» این بخشنامه مغایر با قانون تلقی شده و جهت تبیین موضوع و اصلاح برداشت‌های غلط، طرح استفساریه ارائه گردیده است. به موجب این طرح، تأکید شده است که صدر ماده (۵۹) قانون برنامه پنجم، ماده (۱۰۶) قانون مدیریت خدمات کشوری و تبصره الحاقی آن را در دوران اجرای قانون برنامه پنجم موقوف‌الاجرا می‌نماید.

مشخصات طرح

دوره نهم - سال سوم

شماره ثبت:
۵۴۸

شماره چاپ:
۱۳۳۸

بررسی کارشناسی

پیش از آنکه استفساریه حاضر مورد بررسی قرار بگیرد لازم است مشخص شود که آیا استفساریه پیشنهادی در مقام بیان مراد مقنن است یا خیر؟ چرا که در غیر این صورت مطابق تفسیر شورای نگهبان از اصل هفتادوسوم قانون اساسی، طرح مزبور استفساریه نخواهد بود.

تاریخ چاپ:
۱۳۹۳/۱۱/۲۷

معاونت پژوهش‌های
اجتماعی - فرهنگی
دفاتر: مطالعات اجتماعی
مطالعات حقوقی
مطالعات بخش عمومی

جهت فهم این موضوع چند مطلب قابل توجه می‌باشد.

اولاً- ضوابط مربوط به کسر حق بیمه از حقوق و مزایای مشمولین قانون تأمین اجتماعی در ماده (۳۰) و همچنین بند «۵» ماده (۲) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ مشخص شده است.

به موجب ماده (۳۰) قانون تأمین اجتماعی «کارفرمایان موظفند از کلیه وجوه و مزایای مذکور در بند «۵» ماده (۲) این قانون حق بیمه مقرر را کسر و به اضافه سهم خود به سازمان پرداخت نمایند».

بند «۵» ماده (۲) نیز مقرر داشته: «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».

مشخصات گزارش

بنابراین به وضوح مشاهده می‌شود که آنچه ملاک و معیار جهت کسر حق بیمه شده است «هرگونه وجوه و مزایای نقدی یا غیرنقدی مستمر» است که در مقابل کار به بیمه شده داده می‌شود. قیدی که در این ملاک قابل توجه می‌باشد «مستمر» است. به عبارت دیگر از وجوهی می‌بایست حق بیمه کسر شود که واجد ویژگی استمرار باشند. این تأکید را در تبصره ماده (۳۰) نیز هنگامی که در مقام تعیین حق بیمه برای مزایای غیرنقدی هست مشاهده می‌کنیم. به موجب این تبصره «ارزش مزایای غیرنقدی مستمر مانند مواد غذایی - پوشاک - و نظایر آنها طبق آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد هیئت مدیره به تصویب شورای عالی خواهد رسید به‌طور مقطوع تعیین و حق بیمه از آن دریافت می‌گردد»، لذا مشاهده می‌شود که در این تبصره نیز بر «مستمر بودن» مزایای غیرنقدی جهت تعلق حق بیمه تأکید شده است.

شماره مسلسل:
۲۱۰۱۴۲۸۲

تاریخ انتشار:
۱۳۹۴/۳/۱۱

البته مسئله قابل توجهی که در اینجا وجود دارد این است که قانون تأمین اجتماعی خود ضابطه‌ای جهت اینکه کدام دسته از حقوق و مزایا واجد خصیصه «استمرار» هستند به دست نداده است، بلکه ماده (۳۹) این قانون پیش‌بینی نموده که کارفرما صورت مزد یا حقوق بیمه‌شدگان را به ترتیبی که در آیین‌نامه طرز تنظیم و ارسال صورت مزد مقرر می‌شود به سازمان تسلیم نماید. در این خصوص تبصره «۱» ماده (۲) «آیین‌نامه طرز تنظیم صورت مزد و حقوق و مواقع ارسال آنها به سازمان»، مصوب شورای عالی تأمین اجتماعی، اشعار می‌دارد که مزایای نقدی مندرج در این ماده که باید حق بیمه از آن کسر شود عبارت است از: «فوق‌العاده‌های مربوط به اضافه‌کار، کار نوبتی، مزد ایام تعطیل و مرخصی، کار شب، فوق‌العاده انجام کارهای سخت و زیان‌آور و نظایر آن (به‌استثنای کمک عائله‌مندی و همچنین پرداخت‌های غیرمستمر از قبیل هزینه سفر، هزینه ایاب و ذهاب و غیره)».

بنابراین این آیین‌نامه «فوق‌العاده‌های مربوط به اضافه‌کار» را از جمله مزایایی دانسته که باید نسبت به آنها کسر حق بیمه صورت بگیرد. ثانیاً - با تصویب «قانون مدیریت خدمات کشوری» در مورخ ۱۳۸۶/۷/۸، قانونگذار به‌صراحت آن دسته از مزایا و فوق‌العاده‌هایی که مستمر هستند را مشخص نموده است. به‌موجب ذیل ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری «فوق‌العاده‌های مذکور در بندهای «۲» و «۳» و «۵» ماده (۶۸) فوق‌العاده مستمر تلقی می‌گردند» فوق‌العاده اضافه‌کار جزء این دسته از فوق‌العاده‌ها نمی‌باشد.

ماده (۱۰۶) این قانون نیز مقرر می‌دارد: «مبنای محاسبه کسور بازنشستگی و برای محاسبه حقوق بازنشستگی کارمندان مشمول این قانون حقوق ثابت به اضافه فوق‌العاده‌های مستمر و فوق‌العاده بند «۱۰» ماده (۶۸) این قانون می‌باشد».

اما نکته قابل تأملی که در این خصوص مطرح می‌شود این است که تا پیش از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، سازمان تأمین اجتماعی به استناد «آیین‌نامه طرز تنظیم صورت مزد و حقوق و مواقع ارسال آنها به سازمان» کسر حق بیمه را ناظر به فوق‌العاده اضافه‌کار می‌دانسته است و حال به‌منظور اینکه حقوق این افراد تزییع نشود، قانونگذار در مورخ ۱۳۸۹/۷/۶ یک تبصره به شرح ذیل به ماده (۱۰۶) قانون مدیریت خدمات کشوری الحاق نمود.

«تبصره (الحاقی) ۱۳۸۹/۷/۶ - کارمندان دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون که از نظر بیمه و بازنشستگی تابع مقررات صندوق تأمین اجتماعی هستند و قبل از تصویب این قانون از مزایای غیرمستمر آنان کسور بازنشستگی برداشت شده است می‌توانند کسور مربوطه اعم از سهم کارمند و کارفرما را یکجا از صندوق تأمین اجتماعی دریافت نمایند و یا حسب تقاضا مطابق مقررات مربوطه، به نسبت سال‌های پرداخت کسور، قابل احتساب در حقوق بازنشستگی آنان خواهد بود. دستورالعمل اجرایی این تبصره از سوی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی با هماهنگی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تهیه و ابلاغ خواهد شد».

همانگونه که مشخص است، این تبصره حاکی از آن است که تا پیش از تصویب این قانون از مزایای غیرمستمر کارمندان دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون که از نظر بیمه و بازنشستگی تابع مقررات صندوق تأمین اجتماعی هستند، کسورات بازنشستگی (حق بیمه) برداشت می‌شده است و حال با توجه به صراحت ذیل ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری نباید چنین برداشتی صورت بگیرد و از اضافه‌کار حق بیمه کسر نشود.

ثالثاً- در تاریخ ۱۳۹۰/۵/۲ قانون برنامه پنجم توسعه به تصویب رسید. به‌موجب صدر ماده (۵۹) این قانون «آن دسته از کارکنان دستگاه‌ها که مشمول قانون تأمین اجتماعی می‌باشند از هر جهت از جمله شرایط بازنشستگی و سایر مزایا نیز تابع قانون مذکور و اصلاحات آن می‌شوند».

همانگونه که مشاهده می‌شود با توجه به قید «هر جهت» اینگونه به نظر می‌رسد که با تصویب قانون برنامه پنجم اراده قانونگذار مبنی بر این قرار گرفته است که کارمندان دستگاه‌های اجرایی از هر حیث از جمله مبنای کسر حق بیمه، مشمول قانون تأمین اجتماعی باشند و لذا با تصویب این قانون مجدداً از مواردی حق بیمه کسر خواهد شد که براساس قانون تأمین اجتماعی می‌باشد و به‌عبارت دیگر ماده (۱۰۶) و ذیل ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری که فوق‌العاده اضافه‌کار را مشمول کسر حق بیمه ندانسته‌اند نسبت به آن دسته از کارمندان که مشمول قانون تأمین اجتماعی می‌باشند در مدت زمان اجرای قانون برنامه پنجم لغو شده است.

بنابراین به نظر می‌رسد استفساریه پیشنهادی در واقع بیان مراد مقنن بوده و از این حیث فاقد ایراد است.

نکته مهم: مسئله‌ای که در خصوص کسر حق بیمه از اضافه‌کار وجود دارد این است که طراحان محترم استفساریه و جانشین معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی معاونت نظارت و راهبردی ریاست جمهوری قانون «قانون اصلاح قانون تأمین اجتماعی و برخی قوانین مربوط به منظور تشویق کارفرمایان به تأدیه دیون معوقه سنواتی بابت حق بیمه و بیمه بیکاری کارکنان» مصوب ۱۳۸۷/۱/۲۵ را ملحوظ نداشته‌اند. چرا که در تبصره «۱» بند «الف» ماده (۱) خود کلیه کارفرمایانی که کارکنان آنان تحت پوشش تأمین اجتماعی است را به رعایت آیین‌نامه موضوع ماده (۳۹) قانون تأمین اجتماعی الزام می‌کند: «کارفرمایانی که از تنظیم و ارسال صورت مزد و حقوق بیمه‌شدگان به ترتیب مذکور در این قانون و آیین‌نامه موضوع ماده (۳۹) قانون تأمین اجتماعی خودداری کنند یا به ترتیبی که با موافقت قبلی سازمان مزبور معین می‌شود در مورد ارسال صورت مزد یا حقوق عمل نکنند، ملزم به پرداخت جریمه نقدی به میزان ده درصد (۱۰٪) مبلغ حق بیمه همان ماه می‌باشند».

از طرفی با توجه به مؤخر بودن این قانون نسبت به قانون مدیریت خدمات کشوری، این قانون مجری خواهد بود.

نتیجه‌گیری

هدف اصلی از تصویب استفساریه ماده (۵۹) قانون برنامه پنجم توسعه، کسر حق بیمه از فوق‌العاده اضافه‌کار کارکنان دولت مشمول قانون تأمین اجتماعی است؛ که به نظر می‌رسد با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، به‌علت مستمر نبودن از دایره کسر حق بیمه خارج شده است. از آنجا که برداشت دولت در این زمینه متفاوت است تصویب استفساریه مورد تأیید است.

