

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح احتساب سنوات خدمت بازنشستگان نیروهای مسلح»

مقدمه

یکی از مشکلات عمده کارکنان دولت در دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و نیز نیروهای مسلح در حوزه تأمین اجتماعی، تغییر محل کار و صندوق بازنشستگی آنان در دوران پیش و پس از استخدام است که این انتقال سنوات از یک صندوق به صندوق دیگر، عموماً با چالش‌هایی مالی یا قانونی روبه‌رو است.

این موضوع صرفاً به دوران پیش از استخدام محدود نمی‌شود و برخی از کارکنان پس از بازنشستگی نیز به اشتغال خویش ادامه می‌دهند و بعضاً در دوره مذکور بیمه‌پردازی می‌کنند. از آنجا که حق بیمه بازنشستگان (در صورت اشتغال به کار پس از بازنشستگی)، به صندوق تأمین اجتماعی پرداخت می‌شود، سنوات این دوران به سنوات پیشین در صندوق لشکری افزوده نمی‌شود. در همین راستا، نمایندگان مجلس شورای اسلامی با ارائه «طرح احتساب سنوات خدمت بازنشستگان نیروهای مسلح» به دنبال انتقال سنوات جدید کارکنان نیروهای مسلح به صندوق قبلی (نیروهای مسلح) و احتساب آن سنوات پس از بازنشستگی هستند. گزارش حاضر درصدد است ضمن بررسی ابعاد قانونی و حقوقی طرح، نقاط قوت و ضعف این پیشنهاد را مطرح و راهکار موثر را ارائه نماید.

مشخصات طرح
دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:
۶۵۰

شماره چاپ:
۱۵۶۱

تاریخ چاپ:
۱۳۹۸/۶/۳۱

بررسی کارشناسی

الف) تشریح طرح

ماده واحده طرح پیشنهادی بیان می‌دارد که: «بازنشستگان نیروهای مسلح دارای بیست سال سابقه سنوات خدمت می‌توانند سابقه جدید بیمه تأمین اجتماعی خود را بعد از بازنشستگی به عنوان سابقه بیمه به نیروهای مسلح منتقل نمایند تا در محاسبه بازنشستگی مجدد آنان اعمال شود».

معاونت پژوهش‌های
اجتماعی - فرهنگی
دفتر: مطالعات
اجتماعی
سایر دفاتر:
مطالعات حقوقی

به موجب طرح پیشنهادی، بازنشستگان نیروهای مسلح که با ۲۰ سال سابقه بیمه‌پردازی، بازنشسته شده‌اند و مستمری بازنشستگی دریافت می‌کنند، چنانچه پس از بازنشستگی و یا به استناد مقدمه توجیهی طرح، پیش از استخدام در نیروهای مسلح، در محیط‌های مشمول قانون کار مشغول به خدمت شده باشد و طی این دوره کسورات بازنشستگی خود را به صندوق تأمین اجتماعی واریز نموده باشند، می‌توانند سابقه بیمه‌پردازی در تأمین اجتماعی را به صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح منتقل کنند و بدین ترتیب با افزایش سنوات، میزان مستمری آنان افزایش خواهد یافت.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۱۰۱۶۷۰۲

تاریخ انتشار:
۱۳۹۸/۸/۱۴

ب) بررسی دلایل توجیهی

مطابق آنچه در مقدمه طرح پیشنهادی طراحان آمده است، دلیل ارائه چنین پیشنهادی، مسئله بازنشستگی پیش از موعد کارکنانی است که سنوات خدمتی آنان کمتر از ۲۰ سال است؛ به نظر می‌رسد توجه طراحان به عدم کفایت مستمری بازنشستگان معطوف بوده است. در شرایطی که مستمری معمول نظام بازنشستگی در کشور با عدم کفایت روبه‌روست، طبیعتاً وضعیت افرادی که به علت سنوات کمتر کسری از مستمری را دریافت می‌کنند، ناگوار خواهد بود. با وجود این، نباید فراموش کرد که در همه کشورها، به اتکای محاسبات بیمه‌ای، افرادی که بخواهند زودتر از موعد بازنشسته شوند با جریمه و کاهش مستمری روبه‌رو می‌شوند. به‌ویژه اینکه در کشور ما بازنشستگی زود هنگام بسیار متداول است و براساس داده‌های موجود، میانگین سن بازنشستگی در صندوق‌ها، حدود ۵۴ سال است.

سن پایین بازنشستگی، همراه با امکان افزایش درآمد، سبب ورود مجدد بازنشستگان به بازار اشتغال می‌شود. حال در صورتی که افراد مذکور در مشاغل رسمی و مبتنی بر قرارداد به اشتغال بپردازند، مطابق ماده (۱۴۸) قانون کار، کارفرما مکلف است آنان را براساس قانون تأمین اجتماعی بیمه کند. لذا اشتغال به کار، پرداخت حق بیمه را نیز به همراه دارد. بدین صورت، انتظار منطقی به وجود می‌آید که فرد بیمه شده در ازای پرداخت حق بیمه، از مزایای صندوق نیز بهره‌مند گردد.

ج) بررسی قانونی

بررسی قوانین مرتبط با اشتغال بازنشستگان و دریافت مستمری مضاعف حاکی از وجود نواقص قانونی در این حوزه است؛ همین موضوع نیز نیاز به تامل قانونگذاران در این عرصه را ضرورت می‌بخشد:

- بجز در بند «۱۵» ماده (۲) قانون تأمین اجتماعی، که به ممنوعیت اشتغال بازنشستگان مشمول قانون اشاره کرده است، در هیچ یک از قوانین دیگر اشاره‌ای به ممنوعیت اشتغال افراد بازنشسته نشده است و همین امر سبب شده که بازنشستگانی که در عضویت صندوق‌های بازنشستگی دیگر بوده، با اشتغال مجدد، بیمه‌پردازی نمایند. ممنوع نبودن به کارگیری این افراد در بخشنامه‌های صادره سازمان تأمین اجتماعی به‌ویژه بخشنامه‌های شماره ۱۱، ۱۱/۳ و ۱۴ نیز اشاره شده است. این در حالی است که این افراد مکلف به پرداخت حق بیمه نبوده و لذا نمی‌توانند مشمول مزایای قانون گردند.

- تنها در ماده (۱) قانون «اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان (مصوب ۱۳۷۹)» بر این موضوع تصریح شده است که دریافت بیش از یک حقوق بازنشستگی یا حقوق وظیفه یا مستمری یا بازخرید خدمت برای ایام واحد خدمت از سازمان‌ها و صندوق‌های مربوط به وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات تابعه و یا وابسته به آنها و همچنین مؤسسات غیردولتی ممنوع است؛ جز این ماده، هیچ صراحت قانونی دیگری برای ممنوعیت دریافت دو مستمری برای افراد (مانند افراد منظور در طرح پیشنهادی) وجود ندارد. از آنجا که در ماده مذکور عبارت «ایام واحد خدمت» به کار رفته است، لذا اشتغال بازنشستگان در بازار کار غیردولتی، طبیعتاً واجد شرط همزمانی با دوران خدمت فرد در سازمان متبوع نیست و از همین رو این انتظار برای بازنشستگان به وجود می‌آید که در صندوق جدید مستمری دریافت کنند و یا سنوات آنان به صندوق پیشین‌شان انتقال یابد.

- بند «۹۲» بخشنامه شماره ۱۵ سازمان تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۳) درباره استرداد حق بیمه توسط سازمان تأمین اجتماعی، به این موضوع اشاره دارد که؛ «حق بیمه مستخدمین وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و مستخدمین

مؤسسات وابسته به دولت و همچنین مشمولین قانون استخدام نیروهای مسلح (اعم از شاغل و بازنشسته) که در عضویت صندوق‌های بازنشستگی ذی‌ربط قرار دارند و همزمان برای آنان به اعتبار اشتغال در کارگاه‌های مشمول قانون تأمین اجتماعی حق بیمه پرداخت شده باشد، مسترد خواهد شد؛ بدین ترتیب به‌نظر می‌رسد علی‌رغم اینکه قانونی مصرح درباره ممنوعیت اشتغال بازنشستگان سایر صندوق‌ها وجود ندارد، لکن بخشنامه سازمان تأمین اجتماعی به این ممنوعیت اشاره دارد. و به‌نظر می‌رسد اجرایی شدن این بخشنامه می‌تواند یکی از راه‌های مرتفع شدن مشکل بازنشستگان مورد اشاره در طرح باشد.

د) ایرادهای طرح پیشنهادی

اگرچه طرح پیشنهادی با هدف حمایت از بازنشستگان نیروهای مسلح و بهبود وضعیت معیشت آنان تدوین شده و به‌نظر می‌رسد به سبب برخی خلأها و یا نواقص قانونی از سوی بازنشستگان پیشنهاد شده است، اما دارای ابهام‌ها و معایبی به‌شرح زیر است که نمی‌توان با تصویب و اجرای آن موافق بود:

۱. ایرادهای نگارشی طرح:

مقدمه توجیهی به بیان مشکل بازنشستگانی می‌پردازد که **زیر بیست سال** سابقه خدمت دارند در حالی که در متن ماده‌واحد پیشنهادی بازنشستگان **دارای بیست سال** سابقه را موضوع حکم قرار داده است که به‌نظر می‌رسد قصد ارائه‌دهندگان طرح در مقدمه با متن پیشنهادی مغایرت داشته و لذا به جهت عدم تطابق مفاد مقدمه توجیهی و حکم مندرج در متن ماده‌واحد مغایر با ماده (۱۲۷) آیین‌نامه داخلی مجلس ارزیابی می‌شود.

در متن ماده‌واحد پیشنهادی از عبارت «**سابقه جدید** بیمه تأمین اجتماعی» نام‌برده شده است. به‌نظر می‌رسد، در صورتی که منظور از سابقه بیمه، سابقه قبل از استخدام در نیروهای مسلح باشد، با دو اشکال روبه‌روست: یکی آنکه عبارت «جدید» در ماده‌واحد زائد می‌نماید و دیگر آنکه این موضوع در *قانون نحوه تأثیر سوابق خدمت غیردولتی در احتساب حقوق بازنشستگی و وظیفه و مستمری کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۹* به صراحت بیان شده و نیازی به قانون جدید نیست. اما چنانچه منظور از این عبارت، سابقه پس از بازنشستگی باشد، به‌نظر می‌رسد برخلاف قوانین جاری در حوزه بازنشستگی باشد. مضاف بر اینکه اساساً بازنشستگی ناظر به سنوات سپری شده قبل است و صرفاً در صورت وجود مواد مصرح قانونی اعاده به خدمت، امکان بازگشت و احتساب سنوات جدید فراهم است که در این فرض هم حکم بازنشستگی لغو و پس از طی مراحل آن، سنوات احتساب می‌گردد. ماده‌واحد *قانون نحوه تأثیر سوابق خدمت غیردولتی در احتساب حقوق بازنشستگی و وظیفه و مستمری کارکنان دولت (مصوب ۱۳۷۲/۰۲/۱۹)*، نیز دو شرط ذیل را به‌عنوان معیار مؤثر بر احتساب سنوات منظور کرده و آن را منوط به پیش از بازنشستگی دانسته است:

الف) مستخدمین در حالت بازنشستگی باشند،

ب) دارای حداقل ۲۰ سال سابقه خدمت دولتی باشند.

بر این اساس اصطلاح **سنوات جدید** و عبارت **بازنشستگی مجدد** مندرج در ماده واحد، نادرست به‌نظر می‌رسد.

در طرح پیشنهادی به **سقف سوابق قابل پذیرش** در تعیین حقوق بازنشستگی اشاره‌ای نگردیده است که این موضوع محل ایراد و اشکال است. زیرا مطابق قوانین مجموع خدمت غیردولتی و سنوات خدمت دولتی از نظر احتساب آن در تعیین حقوق بازنشستگی، حداکثر سی سال است.

مسئله دیگر اینکه، در خصوص سنوات پس از بازنشستگی افراد در طرح پیشنهادی، به دولتی یا غیردولتی بودن سنوات مورد نظر اشاره‌ای نشده است. در حالی که در قانون باید بدون ابهام و از صراحت لازم برخوردار باشد.

۲. ایرادهای محتوایی طرح

- انتقال سوابق بیمه تأمین اجتماعی افراد به صندوق نیروهای مسلح پس از بازنشستگی، سبب برهم زدن محاسبات بیمه‌ای صندوق مقصد خواهد شد. صندوق نیروهای مسلح با در نظر گرفتن میانگین حقوق دو سال آخر فرد اقدام به تعیین مستمری می‌نماید. در این صورت با انتقال سنوات جدید، معیار محاسبه مستمری جدید برای بازنشسته متفاوت و برای صندوق جهت عدم تضییع حقوق بازنشستگان پیچیده خواهد بود.

- به علاوه صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح وابسته به بودجه عمومی بوده و لذا الحاق هر نوع سابقه بیمه‌ای جدید بعد از بازنشستگی به سوابق بیمه‌ای ملاک عمل در حقوق بازنشستگی افرادی که با سابقه کمتر از ۳۰ سال بازنشسته شده‌اند، در صورتی که منشأ شروع آن به بعد از بازنشستگی افراد برگردد، حجم سنگینی از تعهدات پیش‌بینی نشده را به این صندوق و حتی سایر صندوق‌های بازنشستگی تحمیل خواهد کرد.

- اگرچه به نظر می‌رسد انتقال سنوات به سبب پرداخت مابه‌التفاوت انتقال سنوات ازسوی بیمه‌شده (که این خود مسئله‌ای دیگر در بیان چالش‌های تصویب طرح پیشنهادی است)، در میان مدت بار مالی بدون پشتوانه برای دولت به دنبال نخواهد داشت، اما تصویب این طرح، با وجود افزایش تعداد مشمولین بازنشستگی‌های پیش از موعد و اشتغال به کار آنان در بخش غیردولتی، می‌تواند موجب اعتراض مشمولین سایر صندوق‌ها شده و زمینه‌ساز تعمیم جابه‌جایی سنوات پس از بازنشستگی برای سایر صندوق‌ها گردد که این موضوع واجد پیامدهای ناخوشایندی در نظام بازنشستگی خواهد بود.

- مواد (۳۴) و (۳۵) آیین‌نامه سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، به احتساب سنوات خدمت دولتی و غیردولتی (به صورت مجزا) اشاره شده است. مطابق ماده (۳۴)، الزام احتساب سوابق دولتی در بدو استخدام و یا قبل از نیل به بازنشستگی و مطابق ماده (۳۵) احتساب سوابق غیردولتی با دارا بودن شرط داشتن حداقل ۲۰ سال سابقه خدمت دولتی بعد از نیل به بازنشستگی صورت می‌گیرد. که در هر دو صورت مجموع سنوات دولتی و غیردولتی نباید از سی سال تجاوز نماید. لذا با توجه به قانون احتساب سنوات خدمت غیردولتی... مصوب ۱۳۷۹ و مواد فوق‌الذکر، به نظر می‌رسد در موضوع احتساب سنوات نیازی به قانون جدید نباشد.

- مضاف بر آن، با توجه به وجود برخی مغایرت‌های طرح پیشنهادی با فصل مربوط به کیفیت احتساب سنوات بازنشستگی نیروهای مسلح در آیین‌نامه اجرایی تأمین اجتماعی نیروهای مسلح که ازسوی مقام معظم رهبری تأیید شده است، تصویب طرح مستلزم اصلاح برخی از مواد آیین‌نامه است که این امر مغایر با اصل یکصد و دهم قانون اساسی خواهد بود.

- با توجه به اینکه، در وضعیت موجود امکان اشتغال مجدد بازنشستگان کشوری و لشگری در کارگاه‌های مشمول قانون کار به معنای تشویق به بازنشستگی زودهنگام و دریافت همزمان مستمری و حقوق اشتغال بازنشستگان برای آنان خواهد بود، پیشنهاد می‌شود با در نظر گرفتن خلأ قانونی در مورد اشتغال به کار بازنشستگان و نیز تبعیض در رویه موجود میان بازنشستگان تأمین اجتماعی با سایر صندوق‌ها، نمایندگان محترم مجلس به تدوین قوانین یکسان برای همگان در موضوع مورد اشاره اقدام کنند.

جمع‌بندی و پیشنهاد

همان‌طور که در بخش پیشین اشاره شد، طرح حاضر با هدف انتقال سنوات جدید پس از بازنشستگی، به صندوق بازنشستگی مبدأ (صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح) مطرح شده است. اگرچه به نظر می‌رسد این مسئله به دلیل خلأ قانونی موجود در مورد اشتغال به کار بازنشستگان در بخش غیردولتی بوده است، اما به دلیل دارا بودن معایبی از جمله، برهم زدن محاسبات بیمه‌ای در احتساب سنوات جدید برای بازنشستگان، افزایش تعهدات پیش‌بینی‌نشده برای صندوق، ایجاد تبعیض در مقایسه با سایر بازنشستگان مشمول صندوق‌های بازنشستگی دیگر و همچنین مغایر بودن با اصل یکصدودهم قانون اساسی، **تصویب طرح پیشنهادی از نظر کارشناسی مورد تأیید نیست.** لکن همان‌گونه که در بررسی قانونی اشاره شده، نخستین راهکار در رابطه با طرح مذکور، اجرای بخشنامه شماره ۱۵ سازمان تأمین اجتماعی است که به موجب آن می‌توان بازپرداخت کل حق بیمه‌های دریافتی را از سازمان تأمین اجتماعی خواستار شد. در صورت بروز مشکلات اجرایی، بازنگری در بخشنامه مذکور ضروری به نظر می‌رسد. اما چنانچه اصرار نمایندگان محترم بر تصویب طرح فوق باشد، پیشنهاد ذیل در این خصوص قابل طرح است:

مفاد طرح پیشنهادی صرفاً در باب مشمولان صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح ارائه شده، در حالی که در مورد مشمولان و مشترکان سایر صندوق‌ها نیز مصداق دارد، لذا پیشنهاد می‌شود در ماده‌واحد **قانون نحوه تأثیر سوابق خدمت غیردولتی در احتساب حقوق بازنشستگی و وظیفه و مستمری کارکنان دولت م. صوب ۱۳۷۹/۲/۱۹** شروط لازم جهت احتساب سنوات غیردولتی در احتساب حقوق بازنشستگی مورد اصلاح و بازنگری قرار گیرد.

