

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح استفساریه صندوق ذخیره فرهنگیان
(موضوع تبصره «۶۳» قانون برنامه دوم توسعه)»

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۵۷۰

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

دفاتر: مطالعات حقوقی
مطالعات فرهنگی و
آموزش

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۹۵۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۰/۴



مقدمه

در اواخر سال ۱۳۷۳ اندیشه ارتقای معیشتی و رفاه فرهنگیان به‌عنوان یک موضوع جدی و یکی از دغدغه‌های اصلی کشور مطرح شد و مسئولان وقت وزارت آموزش و پرورش را بر آن داشت تا با ارائه طرح افزایش قدرت مالی دوران بازنشستگی، در راستای تحقق این هدف مهم تلاش نمایند.

با تصویب مجلس شورای اسلامی، مؤسسه صندوق ذخیره فرهنگیان در تاریخ ۱۳۷۴/۳/۷ در اجرای تبصره «۶۳»^۱ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳، طی تصویبنامه شماره ۱۳۵۹/ت/۱۴۹۵۶- هـ مورخ ۱۳۷۴/۲/۱۱ هیئت وزیران، تأسیس و در اداره ثبت شرکت‌ها، ثبت گردید و تا به امروز طی ماده (۱۴۷)^۲ برنامه سوم توسعه و ماده (۵۳)^۳ برنامه چهارم توسعه نیز استقرار یافته است. مهمترین منابع مالی این مؤسسه از طریق واریزی ماهیانه حداکثر معادل ۵ درصد حقوق و مزایای مستمر فرهنگیان عضو صندوق و کمک دولت معادل واریزی فرهنگیان عضو صندوق است. از ابتدای تأسیس این صندوق تاکنون چالش‌ها و مسائلی پیرامون آن مطرح بوده است که از مهم‌ترین آنها وضعیت حقوقی صندوق است. در مقدمه توجیهی این طرح آمده است، وزارت آموزش و پرورش ملزم به رعایت ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ در تأسیس این صندوق بوده و صرفاً در قالب موارد مذکور در این ماده امکان ایجاد آن را داشته است (مؤسسه دولتی، شرکت دولتی یا وزارتخانه و نه به‌صورت مؤسسه خصوصی). از همین‌رو طرح استفساریه صندوق ذخیره فرهنگیان (موضوع تبصره «۶۳» قانون برنامه دوم توسعه) با شماره ثبت ۵۷۰ با پرسش در خصوص وضعیت حقوقی این صندوق در پی تبیین این موضوع و روش شدن آن است.

۱. تبصره «۶۳» - وزارت آموزش و پرورش موظف است نسبت به تأسیس صندوق ذخیره فرهنگیان اقدام نماید، فرهنگیان می‌توانند ماهانه حداکثر تا مبلغ ۵ درصد (۵%) حقوق و مزایای خود را به حساب صندوق واریز نمایند. دولت موظف است همه‌ساله معادل مبلغ فوق را که به همین منظور در بودجه سالانه منظور می‌گردد، به صندوق مزبور واریز نماید. سهم‌الشرکه فرهنگیان در هنگام بازنشستگی و از کارافتادگی و یا بازخریدی به آنان و در صورت فوت به وارث آنها مسترد می‌گردد.

۲. ماده (۱۴۷) - در جهت تحقق کامل اهداف تأسیس صندوق ذخیره فرهنگیان موضوع تبصره «۶۳» قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۲۰/۹/۱۳۷۲ و تأمین هرچه بیشتر رفاه و ارتقای وضعیت معیشتی فرهنگیان کشور، دولت مکلف است:

الف) کارکنان وزارت آموزش و پرورش که عضویت صندوق ذخیره فرهنگیان را پذیرفته‌اند و یا خواهند پذیرفت باید ماهانه درصدی از حقوق و مزایای خود را تا پنج درصد (۵%) به حساب صندوق واریز کنند و دولت نیز موظف است همه‌ساله معادل سهم واریزی اعضا به صندوق ذخیره فرهنگیان را به‌طور کامل در ردیف اعتباری خاص در بودجه سال مربوطه منظور و پرداخت نماید.

ب) دولت موظف است دیون خود نسبت به صندوق ذخیره فرهنگیان را که تا پایان سال ۱۳۷۸ ایجاد شده است ظرف سه سال در لویح بودجه‌های سالیانه درج و نسبت به تسویه آن اقدام نماید.

ج) در مورد عملکرد صندوق ذخیره فرهنگیان، وزیر آموزش و پرورش در مقابل مجلس شورای اسلامی مسئول است.

۳. ماده (۵۳) - مواد (۱۴۹) و (۱۵۱) و بند «الف» ماده (۱۴۷) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۷/۱/۱۳۷۹ و اصلاحیه‌های آن برای دوره برنامه چهارم (۱۳۸۸ - ۱۳۸۴) تنفیذ می‌گردد.

ماده واحده:

آیا هدف قانونگذار در تبصره «۶۳» قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۲۰ آذر ۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی، تأسیس صندوق ذخیره فرهنگیان با ماهیت خصوصی بوده است؟

پاسخ: خیر

ارزیابی طرح

الف) بررسی کلیات

در خصوص ماهیت این صندوق، اختلاف نظر وجود دارد که دولتی یا خصوصی بودن آن دارای تفاوت و آثار بسیاری از جمله در نحوه اداره و نظارت آن است. براساس آخرین اساسنامه صندوق ذخیره فرهنگیان، همه سهام این صندوق متعلق به شرکت سرمایه‌گذاری فرهنگیان است و از طرف دیگر مالکیت این شرکت نیز متعلق به صندوق ذخیره فرهنگیان است؛ لذا مالک سرمایه عظیم صندوق ذخیره فرهنگیان در عمل مشخص نیست. این در حالی است که دارایی‌های صندوق ذخیره فرهنگیان از محل آورده فرهنگیان و بودجه عمومی کشور است، اما نقش فرهنگیان در این صندوق تنها سپرده‌گذار بوده و صندوق در پی گرفتن ماهیت خصوصی برای خود است. در ادامه بحث پیرامون ماهیت آن مورد بررسی قرار گرفته است:

در یکی از آرای صادره از شعبه چهارم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۷/۵/۲۳، در استدلال بر غیردولتی بودن صندوق ذخیره فرهنگیان چنین آمده است:

«با ملاحظه اوراق پرونده، نظر به مواد (۲)، (۳)، (۴) و (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی و با التفات به اصل هشتادوپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ماهیت حقوقی صندوق ذخیره فرهنگیان با تعاریف وزارتخانه، مؤسسه دولتی و شرکت دولتی هیچ‌گونه انطباقی نداشته و با توجه به تبصره ذیل ماده (۵) قانون محاسبات عمومی، صندوق ذخیره فرهنگیان جزء اسامی مذکور در قانون فهرست نهاده‌ها و مؤسسات غیردولتی مصوب تیرماه ۱۳۷۳ و الحاقیه‌های بعدی آن نیز قرار نگرفته است و به تبع آن از شمول آنان هم خارج است. بنابراین صندوق ذخیره فرهنگیان با عنایت به مفاد اساسنامه و نحوه اداره آن به موجب ماده (۵۸۴) قانون تجارت دارای شخصیت حقوقی مستقل و وفق ماده (۵۸۵) همان قانون براساس آیین‌نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۷۷ و با اصلاحات بعدی آن به ثبت رسیده و از جهت تشکیلات یک مؤسسه غیردولتی تلقی می‌گردد که نحوه تشکیل و انجام هرگونه تغییری در مفاد اساسنامه آن تابع آیین‌نامه مذکور می‌باشد. نامه شماره ۶۰۶۹/ص-۱۳۷۸/۵/۱۷ معاون وقت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری در خصوص استعلام معاونت یاد شده به شرح نامه شماره ۴۱۵۵۷ - ۷۸/۸/۴ که مؤسسه صندوق فرهنگیان را غیردولتی دانسته نیز مؤید این امر می‌باشد»^۱

ازسویی گزارش تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی در خصوص ماهیت حقوقی صندوق ذخیره فرهنگیان بر پایه تبصره «۶۳» قانون برنامه دوم توسعه و قانون محاسبات عمومی، بر آن است که مؤسسه مذکور نمی‌تواند غیردولتی باشد و باید براساس ماده (۱۳۰)

۱. (رای شماره ۱۰۷۲۰۰. شعبه ۲ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری ۱۳۹۷/۰۵/۲۰).

قانون محاسبات عمومی^۱ در یکی از شکل‌های مؤسسه دولتی، شرکت دولتی یا مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس گردد و از این جهت از ابتدا در شیوه فعالیت صندوق انحراف به وجود آمده است. وضعیت حقوقی مؤسسات و شرکت‌ها باید به روشنی در اساسنامه آنها ذکر شود، اما اساسنامه صندوق ذخیره فرهنگیان^۲ در این باره دارای ابهام است. در بخشی از این گزارش آمده است:

«اگرچه قانونگذار در تبصره «۶۳» قانون برنامه سوم با موظف کردن وزارت آموزش و پرورش، حکم به تأسیس صندوق ذخیره فرهنگیان داده است، از آنجا که وزارتخانه یاد شده موظف به تبعیت از قوانین و مقررات عمومی از جمله قانون محاسبات عمومی کشور، حکم موضوع ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی کشور است، لذا برای ایجاد هرگونه واحد سازمانی جدید از جمله تأسیس صندوق ذخیره فرهنگیان باید به یکی از صور چهارگانه وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی، مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی انجام شود. از طرفی از حکم تبصره ماده (۶۳) قانون برنامه دوم، جوازی برای تأسیس صندوق ذخیره فرهنگیان به صورت بخش خصوصی مستفاد نمی‌شود و وزیر وقت وزارت متبوع در زمان تأسیس صندوق، حکم ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی در تأسیس صندوق را نقض کرده و از ابتدا در شیوه فعالیت صندوق انحراف به وجود آورده است. معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور اعلام کرده‌اند که احکام قانونی مرتبط با تأسیس صندوق فاقد جنبه خصوصی بوده و مؤسسه صندوق ذخیره فرهنگیان مطابق با قوانین مجلس و مصوبات دولت تأسیس نگردیده است. لازم است مجلس با ارائه یک استفسار به فوریتی نسبت به ماهیت صندوق اعلام نظر نماید»^۳.

اگرچه در قانون برنامه دوم توسعه که مبنای شکل‌گیری صندوق است و نیز قوانین بعدی به ماهیت صندوق (دولتی یا غیردولتی) اشاره‌ای نشده است، اما داده‌هایی وجود دارد که ماهیت خصوصی بودن صندوق ذخیره فرهنگیان را رد می‌کند، از جمله آنکه؛

- ترکیب اعضای هیئت امناء در اساسنامه^۴ نخست صندوق، کاملاً رنگ و بوی شخصیت حقوقی وزارت آموزش و پرورش داشت، اما به مرور در اساسنامه‌های بعدی از این شخصیت حقوقی کاسته شد و حضور شخصیت‌های حقوقی وزارت آموزش و پرورش به دو شخصیت وزیر و معاون توسعه مدیریت و پشتیبانی محدود شد.

- منابع مالی صندوق از محل کمک دولت و واریزی فرهنگیان (کارکنان دولت) تأمین می‌شود؛
- صندوق ذخیره فرهنگیان به عنوان بدیل حساب پس‌انداز کارکنان دولت موضوع قانون تشکیل حساب پس‌انداز کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۶/۱۱/۲۶ مجلس شورای اسلامی، جهت حمایت از کارکنان دولتی در وزارت آموزش و پرورش تأسیس و راه‌اندازی شده است؛
- براساس بند «ج» ماده (۱۴۷) قانون برنامه سوم توسعه، وزیر آموزش و پرورش به عنوان یک شخصیت حقوقی دولتی در خصوص عملکرد صندوق ذخیره فرهنگیان در مقابل مجلس شورای اسلامی مسئول می‌باشد و این مسئولیت با خصوصی بودن صندوق به هیچ عنوان تناسبی ندارد؛
- عضویت اعضای دولت در هیئت امنای یک صندوق خصوصی بی‌معناست.

۱. ماده (۱۲۰)- از تاریخ تصویب این قانون ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد (۲) و (۳) و (۴) این قانون منحصراً به صورت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی مجاز خواهد بود. کلیه مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سایر دستگاه‌های دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شوند مکلفند حداکثر ظرف مدت یک‌سال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی فوق تطبیق دهند والا با انقضای این فرصت مؤسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود.

۲. مصوب هیئت امناء.

۳. مشروح مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، دوره دهم، اجلاسیه دوم، جلسه ۱۹۴، شماره ۲۱۲۹۴، صص ۱۲-۱۸.

۴. اساسنامه (۱۳۹۷)- ماده (۱)- مؤسسه دارای شخصیت حقوقی مستقل و استقلال مالی است که در قالب تبصره «۶۳» قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تأسیس شده و در چارچوب قانون تجارت و سایر قوانین و مقررات جاری کشور و با رعایت مفاد این اساسنامه فعالیت می‌کند.

با توجه به دلایل مذکور، این صندوق ماهیت خصوصی ندارد. در تبیین ماهیت آن نیز مؤسسه عمومی غیردولتی پیشنهاد می‌شود. آثار ماهیت‌های گوناگون بدین صورت خواهد بود:

ماهیت	تصویب اساسنامه	نظارت سازمان بازرسی	نظارت دیوان محاسبات	نظارت کمیسیون اصل نودم
شرکت دولتی	مجلس یا دولت با تفویض مجلس	*	*	*
مؤسسه دولتی	مجلس یا دولت با تفویض مجلس	*	*	*
مؤسسه عمومی غیردولتی	مجلس	*	صرفاً در حدود بودجه دولتی	*
مؤسسه خصوصی	مجمع مؤسسين	-	-	-

در نتیجه صندوق را می‌توان در زمره مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب کرد. بدین سبب سازوکار نظارت بر آن توسط دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور امکانپذیر بوده و تصویب اساسنامه آن از سوی مجلس شورای اسلامی طبق اصل هشتادوپنجم^۱ قانون اساسی به پیشگیری از بروز مفاسد احتمالی و بلا تکلیفی آن کمک کند.

(ب) بررسی جزئیات

عنوان طرح، دارای اشکال بوده و باید بدین صورت اصلاح شود: «طرح استفساریه تبصره «۶۳» قانون برنامه دوم توسعه

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران».

شایان ذکر است که نحوه پرسش سؤال در این طرح مبنی بر «نفی خصوصی بودن» باعث رفع مشکل نبوده و همچنان ابهام و اختلاف درباره‌ی ماهیت آن باقی خواهد ماند. بنابراین لازم است مشخصاً در طرح استفساریه، ماهیت این صندوق مشخص شود. بر این اساس با توجه به بررسی اهداف و کارکرد صندوق و سوابق آن و نیز مقایسه با اقسام نهادهای موجود، مؤسسه عمومی غیر دولتی دارای بیشترین قرابت با ماهیت صندوق می‌باشد. این رویکرد؛ نظارت استصوابی مجلس شورای اسلامی بر اساسنامه صندوق (تصویب اساسنامه توسط مجلس یا تفویض تصویب آن به دولت) و نیز نظارت نهادهایی همچون سازمان بازرسی کل کشور و کمیسیون اصل نود و نیز نظارت دیوان محاسبات کشور در حدود میزان سهم دولت را در پی خواهد داشت. لذا پیشنهاد می‌شود که متن استفساریه بدین صورت اصلاح شود:

«طرح استفساریه تبصره «۶۳» قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

موضوع استفساریه:

۱. اصل هشتادوپنجم- سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نودوششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

آیا ماهیت صندوق ذخیره فرهنگیان موضوع تبصره «۶۳» قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

ایران مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰ مجلس شورای اسلامی، مؤسسه عمومی غیردولتی است؟

پاسخ: بله

نتیجه گیری

با توجه به آنچه بیان شد؛ به دلیل ابهام در ماهیت حقوقی صندوق ذخیره فرهنگیان، استفسار درباره تبصره «۶۳» قانون برنامه دوم توسعه برای تعیین حدود و ثغور آن، ضروری است و طبق اصول کلی حقوقی و هدف قانونگذار ماهیت این صندوق، خصوصی نیست. استفساریه مذکور قانونگذاری جدید محسوب نمی‌شود و مغایرتی با اصل هفتادوسوم قانون اساسی و نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۷ شورای نگهبان ندارد. لکن اولاً عنوان طرح دارای اشکال بوده و باید بدین صورت اصلاح شود: «طرح استفساریه تبصره «۶۳» قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» و ثانیاً نحوه پرسش مطرح شده در این طرح، به دلیل آنکه صرفاً خصوصی بودن را نفی کرده است، مشکل را حل نمی‌کند و می‌تواند همچنان محل اختلاف و ابهام باشد. لازم است به دلیل نوع فعالیت این صندوق و لزوم نظارت‌پذیری آن و امکان تصویب اساسنامه از سوی مجلس شورای اسلامی، «مؤسسه عمومی غیردولتی» بودن آن مورد استفسار قرار گیرد. لذا ضمن موافقت با کلیات طرح حاضر، اصلاح طرح به شرح

زیر مورد پیشنهاد است:

طرح استفساریه تبصره «۶۳» قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

موضوع استفساریه:

آیا ماهیت صندوق ذخیره فرهنگیان موضوع تبصره «۶۳» قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب

۱۳۷۳/۹/۲۰ مجلس شورای اسلامی، مؤسسه عمومی غیردولتی است؟

پاسخ: بله