

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح نقل و انتقال سوابق بیمه یا بازنشستگی بین
صندوق‌های بازنشستگی»



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:
۱۴۷

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های
اجتماعی - فرهنگی
دفتر مطالعات اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۱۰۱۷۹۶۲

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۱۰/۱۱



مقدمه

بیمه‌های اجتماعی با هدف پوشش نیروی کار در برابر ریسک‌های اجتماعی و اقتصادی از جمله بیماری، از کارافتادگی، بازنشستگی، بیکاری و مواردی از این قبیل پایه‌گذاری شده‌اند. از این منظر نظام سیاستگذار دارای دو جایگاه است: وجه نخست جنبه کنشی دولت‌ها به معنای تأمین رفاه؛ و وجه دیگر جنبه واکنشی دولت‌ها به رفتار شهروندی جامعه است. در این معنا، اگر مردم با اقدام قانونی حسب مورد نسبت به پرداخت حق بیمه خود در زمان مقرر اقدام کرده باشند، دولت‌ها موظفند با تأمین مزایای مقرر در قانون، حقوق آنها را تضمین کنند. در اینجا نظام سیاستگذار موظف به تدبیر شرایط قانونی مناسب، برای همه شهروندان تا رسیدن به هدف است.

در این خصوص باید اشاره کرد بحث انتقال سوابق بیمه از یک موضوع نسبتاً ساده و قابل حل به بحثی پیچیده در نظام تأمین اجتماعی مبدل شده است. تأمین اجتماعی می‌بایست در تناسب با اشتغال و جریان سیال بازار کار حرکت کرده و پیشگام تأمین معیشت بیمه‌شدگان باشد. با این وصف، قوانین کمتر کارشناسی شده و شتابزده همواره به پیچیدگی این مسئله دامن زده و حقوق شهروندی مردم را با چالش مواجه کرده است.

موضوع «نقل و انتقال سوابق بیمه بین صندوق‌های بازنشستگی» برای اولین بار در سال ۱۳۶۵ مطرح و پس از آن، تغییرات زیادی به خود دیده است. باین حال این قوانین به دلیل ضعف‌ها نتوانسته‌اند مشکلات نقل و انتقال سوابق را حل کنند. طرح حاضر با هدف رفع همه مسائل نقل و انتقال سوابق، مطرح و به‌رغم پوشش بخش زیادی از موانع و ایرادهای قبلی، دارای ابهام‌هایی است که در ادامه به آنها پرداخته خواهد شد.

شایسته ذکر است در تاریخ ۱۴۰۰/۰۳/۰۸ طرح فوق در کمیسیون اجتماعی به‌عنوان کمیسیون اصلی با اصلاحات متعدد در عنوان و متن به تصویب رسید که چند مورد از آنها به شرح ذیل است:

- اضافه شدن ماده‌ای تحت عنوان تعاریف و اصطلاحات (ماده (۱))؛
- اضافه شدن ایده «مستمری جمع» به طرح؛

• به‌روزرسانی وجوه حق بیمه یا کسور بازنشستگی سال‌های قابل انتقال به صندوق مقصد براساس نرخ سود اوراق مشارکت اعلامی (یا نرخ بهره بانکی یک‌ساله بانک‌های دولتی) به جای نرخ تورم اعلامی بانک مرکزی؛

- اضافه شدن فرمول مستمری قابل پرداخت در بند «ج» ماده (۶) مصوبه کمیسیون؛

• و ...

بررسی موضوع

مطابق اصل (۲۹) قانون اساسی، دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های تأمین اجتماعی را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند. بر این اساس و در پی نیاز به جابه‌جایی سوابق، برای اولین بار در سال ۱۳۶۵ قانونی برای کمک به نقل و انتقال سوابق تصویب شد و پس از آن مقررات دیگری نیز به تصویب رسید که در ادامه شرایط قوانین یادشده بررسی خواهد شد.

عنوان قانون	تاریخ تصویب	شرایط انتقال	مسئله
قانون نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی	۱۳۶۵/۴/۱	آخرین حقوق و مزایای مبنای برداشت حق بیمه	- پرداخت مابه‌التفاوت سهم بازنشستگی توسط مستخدم و ناتوانی بیمه‌شدگان در پرداخت و محروم ماندن آنان از مزایای قانونی.
قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی	۱۳۶۶/۱۰/۲۷		- پرداخت مابه‌التفاوت سهم بازنشستگی توسط مستخدم و ناتوانی بیمه‌شدگان در پرداخت و محروم ماندن آنان از مزایای قانونی.
ضوابط نقل و انتقال حق بیمه و کسورات بیمه‌ای بین صندوق‌های بیمه	۱۳۸۰/۳/۲۷	بر مبنای آخرین حقوق و فوق‌العاده‌های دریافتی در تاریخ جابه‌جایی یا اولین حقوق و مزایای ماهانه زمان انتقال به صندوق جدید	- پرداخت مابه‌التفاوت سهم بازنشستگی توسط مستخدم و ناتوانی بیمه‌شدگان در پرداخت و محروم ماندن آنان از مزایای قانونی.

همان‌گونه که مشاهده می‌شود عمده‌ترین ضعف قوانین قبلی نادیده انگاشتن حقوق بیمه‌شدگان بوده است. ضمن اینکه نگارش قانون، به سبب نداشتن جامعیت و مانعیت در موارد ذیل از حل مسئله ناتوان مانده است: جزئیات نقل و انتقال سوابق، محاسبه بیمه‌ای، اثرگذاری قانون بر پایداری صندوق‌ها و از همه مهم‌تر پیامدهای مثبت نقل و انتقال سوابق مانند جریان زنده بازار کار، معیشت بازنشستگان و رسالت نظام تأمین اجتماعی در پوشش ریسک‌های دوران اشتغال.

ارزیابی طرح

۱. **ابهام در تعاریف:** تعاریف قانونی مندرج در ماده (۱)، دارای ابهام است؛
۲. **سابقه‌فروشی در صندوق مقصد و عدم تمهید برای وضع شرایط خاص:** طرح فعلی با سابقه‌فروشی در صندوق مقصد از یک سو بار مالی معتنا بهی بر بیمه‌شدگان جدید وارد می‌کند و از سوی دیگر بدون هیچ‌گونه تمهیدی برای وضع شرایط خاص افراد منتقل شده، تأمین هزینه مزایای بازنشستگی را بر صندوق یا بودجه عمومی دولت تحمیل می‌نماید (ماده (۲))؛
۳. **کنار گذاشتن فرد بیمه شده از متن قانون و تمرکز بر تراز مالی صندوق‌ها:** در برخی از شرایط فرد با دریافت مبالغ ناچیزی و مسکوت گذاشتن بخش زیادی از سوابق خود به دامن فقر کشیده می‌شود، این در حالی است که طرح فعلی امکان برگشت بیمه‌شده به حق خویش را مسدود کرده است (تبصره «۱» ماده (۲))؛
۴. **طولانی بودن فرایند نقل و انتقال و برقراری مستمری:** فرایند نقل و انتقال و برقراری مستمری در ماده (۳)، هفت ماه پیش‌بینی شده است که با توجه به وضعیت معیشتی بازنشستگان و افراد در شرف بازنشستگی و همچنین الکترونیکی شدن خدمات صندوق‌ها قابل قبول نیست؛
۵. **اشکالات در ملاک‌های محاسبه و عدم انجام محاسبات اکچوئری:** در طرح کسر یک درصد و کسورات سایر مزایا (تبصره ماده (۳)) - کسر وجوه بابت خدمات انجام نشده - اگرچه قابل توجیه است، لکن ریسک‌های منتقل شده به نفع صندوق مبدأ مورد محاسبه قرار نگرفته است.

۶. اشکالات مستمری جمع:

- با این طرح عملاً تمامی سوابق زیر ۱۰ سال بیمه‌شدگان از بین می‌رود؛ به‌عنوان مثال: فردی ممکن است که با سه سال سابقه بازنشستگی در صندوق کشوری که به صندوق تأمین اجتماعی انتقال نداده است، به سوابق لازم برای بازنشستگی برسد. اما مطابق بند «ب» به سبب نرسیدن به سابقه ۱۰ سال، صندوق کشوری مستمری سه سال را پرداخت نمی‌کند (بند «چ» ماده (۶) با بند «ب» ماده (۶) تعارض دارد)؛
- به‌علاوه تا فرد به سن ۶۰ سال نرسیده باشد، ولو اینکه در صندوق دیگری بازنشست شده باشد، نمی‌تواند از صندوق مقصد حقوق دریافت کند (بند «ب» ماده (۶))؛
- همچنین ماده (۶) مشخص نکرده است که اگر مزایایی در آخرین صندوق بازنشستگی وجود داشته باشد، اما در سایر صندوق‌های قبلی وجود نداشته باشد، آنگاه صندوق‌های دیگر قادر نخواهند بود که آن مزایا را پرداخت کنند؛ چراکه هرگونه پرداخت به بازنشستگان باید مستند به قوانین باشد (اشکال موجود در بند «د» ماده (۶))؛
- ماده (۷) اگرچه به پرداخت مستمری، به تناسب مدت پرداخت حق بیمه، تصریح دارد اما با بند «ب» ماده (۶) تعارض دارد.

نتیجه‌گیری

آنچه درخصوص موضوع فعلی یعنی «طرح نقل و انتقال سوابق بیمه‌ای» می‌بایست در نظر داشت، نوعی از وظیفه است که بیمه شده با مشارکت در طرح به انجام رسانده است. بنابراین در حین استفاده از مزایای مقرر، می‌بایست حقوق وی تأمین شود. البته در شرایطی که بیمه‌شده خواهان مزایای بیشتری نسبت به قرارداد اولیه فی‌مابین بیمه شده و بیمه‌گر است می‌بایست هزینه‌های مترتب را پرداخت کند. طرح حاضر به‌رغم توجه به نکات مهم بحث نقل و انتقال سوابق بیمه، دارای اشکال‌های عمده‌ای است و پیشنهاد می‌شود طرح جهت رفع اشکال‌ها به کمیسیون ارجاع شود.

مواد مصوبه کمیسیون

شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون
ماده (۱)			*
ماده (۲)			*
تبصره «۱» ماده (۲)			*
تبصره «۲» ماده (۲)			*
ماده (۳)			*
تبصره ماده (۳)			*
ماده (۴)			*
تبصره ماده (۴)			*
ماده (۵)			*
ماده (۶)		*	
تبصره «۱» ماده (۶)		*	
تبصره «۲» ماده (۶)		*	
تبصره «۳» ماده (۶)		*	
ماده (۷)		*	
تبصره ماده (۷)		*	
ماده (۸)	*		
ماده (۹)	*		

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادهای شورای نگهبان	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۱)					الف) صندوق بازنشستگی: کلیه سازمان‌های دولتی و غیردولتی که در جهت تأمین اجتماعی تشکیل و در حوزه بیمه‌های اجتماعی فعال هستند و هدف آنها پوشش بخشی و یا همه ریسک‌های دوران اشتغال است. ب) بیمه‌شده: شخصی است که در چارچوب قوانین و مقررات صندوق بازنشستگی، با پرداخت حق بیمه، امکان بهره‌مندی از حقوق و مزایای قانونی را پیدا می‌کند. پ) سوابق بیمه‌ای: به مدت‌زمانی اطلاق می‌شود که بیمه‌شده طبق مقررات، حق بیمه سهم خود را رأساً و یا از طریق کارفرما به یکی از صندوق‌های بازنشستگی پرداخت کرده است. بند «ث» - حذف	
ماده (۲)					با توجه به انتقال ریسکها به صندوق مقصد و برتری مزیت‌های تامین اجتماعی در برخی از صندوق‌ها، لازم است که صندوق مقصد فرصت کافی برای تامین پوشش ریسکها و ایفای تعهدات خود را داشته باشد. لذا با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس پیشنهاد می‌شود متن مقابل به عنوان متن اصلاحی قرار گیرد.	
تبصره «۱» ماده (۲)					ماده (۲) - از تاریخ تصویب این قانون، نقل و انتقال سوابق بیمه یا کسور بازنشستگی در مورد اشخاصی که به علت انتقال، استعفاء، بازخرید خدمت، اخراج، انفصال دائم و همچنین تغییرات ساختاری ناشی از ادغام، انحلال و واگذاری‌ها، رابطه استخدامی آنان با دستگاه متبوع قطع و به تبع آن از عضویت و شمول صندوق بازنشستگی مربوط خارج شده یا می‌شوند یا به سبب تبدیل وضع استخدامی مشترک صندوق جدید شده یا بشوند، امکان پذیر است. تبصره «۱» - در صورتی که بیمه‌شده، به صورت اختیاری خواهان نقل و انتقال سوابق باشد، می‌بایست حداقل ۱۵ سال در صندوق مقصد توقف داشته باشد.	
تبصره «۱» ماده (۲)					در برخی از شرایط فرد با کنار گذاشتن سوابق خود در برخی از صندوقها، تنها به مستمری بازنشستگی از یک صندوق رضایت می‌دهد. به عنوان مثال فردی که با داشتن ۲۰ سال سابقه در صندوق کشوری و ۱۰ سال سابقه در تامین اجتماعی و داشتن ۶۰ سال سن، با استفاده از «قانون تعیین تکلیف تامین اجتماعی اشخاصی که ۱۰ سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند (مصوب ۱۳۹۲/۷/۱۷)» بازنشسته شده است باید بتواند از این فرصت قانونی استفاده کند. با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس پیشنهاد می‌شود متن مقابل به عنوان متن اصلاحی جایگزین گردد.	
تبصره «۲» ماده (۲)					مضمون تبصره «۲» در تبصره «۲» پیشنهادی گنجانده شده است. لذا با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس پیشنهاد می‌شود این تبصره حذف گردد.	حذف
ماده (۳)					ماده (۳) - حق بیمه یا کسور بازنشستگی که به هریک از صندوق‌های بیمه بازنشستگی پرداخت شده است براساس تقاضای کتبی بیمه‌شده یا بازماندگان واجد شرایط وی پس از به‌روزرسانی از صندوق یا صندوق‌های قبلی به صندوق جدید منتقل می‌شود. بیمه‌شده ذی‌نفع تقاضای انتقال سابقه پرداخت حق بیمه یا کسور بازنشستگی را به صورت کتبی به صندوق جدید ارائه نموده و صندوق جدید نیز تا یک ماه انتقال وجوه حق بیمه یا کسور بازنشستگی را از صندوق بازنشستگی قبلی تقاضا می‌نماید. صندوق یا صندوق‌های قبلی بازنشستگی قبلی مکلفند حداکثر تا دو ماه از تاریخ تقاضای صندوق جدید، وجوه قابل انتقال را به آن صندوق منتقل کنند.	
تبصره ماده (۳)					ملاک محاسبه دارای اشکال است. تنها در صورتی صندوق می‌تواند یک درصد را کسر کند که آن خدمت را ارائه داده باشد. به علاوه منافع صندوق مبدأ ناشی از	

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادهای شورای نگهبان	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
					انتقال ریسک به صندوق مقصد محاسبه نشده است. لذا با رعایت آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می شود متن مقابل به عنوان متن اصلاحی قرار گیرد.	انتقال کسر می شود.
ماده (۴)					با رعایت آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می شود متن مقابل به عنوان متن اصلاحی قرار گیرد.	ماده (۴) - صندوق مبدأ مکلف است وجوه حق بیمه یا کسور بازنشستگی سال های قابل انتقال به صندوق مقصد را براساس آخرین حقوق و مزایای مبنای برداشت کسور بازنشستگی یا حق بیمه در همان صندوق پرداخت نماید. مابه التفاوت در زمان تقاضا، به صورت تفاوت نرخ کسورات حق بیمه در صندوق مبدأ و مقصد ضرب در تعداد ماه های سنوات قابل قبول در صندوق بازنشستگی مقصد محاسبه می گردد.
تبصره ماده (۴)					با رعایت آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می شود متن مقابل به عنوان متن اصلاحی قرار گیرد. همچنین لازم به ذکر است که عبارت (و یا هرگونه) دارای ابهام است. از سوی دیگر این تبصره پرداخت مابه التفاوت حق بیمه را به عهده کارفرما گذاشته که مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است.	تبصره «۱» - در صورتی که تغییر صندوق بازنشستگی بیمه شده ناشی از تغییرات ساختاری و یا هرگونه تغییرات خارج از اراده فرد باشد، در نقل و انتقال اجباری پرداخت مابه التفاوت نرخ کسور دو صندوق برعهده کارفرماست؛ و در انتقال اختیاری، پرداخت مابه التفاوت برعهده بیمه شده خواهد بود.
ماده (۵)					با رعایت آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می شود متن مقابل به عنوان متن اصلاحی قرار گیرد.	ماده (۵) - نقل و انتقال حق بیمه یا کسور بازنشستگی از صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر به سایر سازمان ها و صندوق های بازنشستگی و یا بالعکس، در چارچوب ضوابط قانونی حاکم بر صندوق مقصد، امکان پذیر بوده و مابه التفاوت وجوه حق بیمه یا کسور بازنشستگی این افراد مطابق ماده (۴) محاسبه و از متقاضی وصول می گردد.
ماده (۶)					با رعایت آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می شود این ماده حذف شود.	حذف
تبصره «۱» ماده (۶)					با رعایت آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می شود این تبصره حذف گردد.	حذف
تبصره «۲» ماده (۶)					با رعایت آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می شود این تبصره حذف گردد.	حذف
تبصره «۳» ماده (۶)					با رعایت آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می شود این تبصره حذف گردد.	حذف
ماده (۷)					با رعایت آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می شود متن مقابل به عنوان متن اصلاحی قرار گیرد.	ماده (۶) - اجرای این قانون در مورد نیروهای مسلح منوط به اذن مقام معظم رهبری است.
تبصره ماده (۷)					با رعایت آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می شود این تبصره حذف گردد.	حذف
ماده (۸)					مناسب است که مرجع تدوین آیین نامه اجرایی این قانون، سازمان تأمین اجتماعی موضوع ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری باشد. لذا با رعایت آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می شود متن مقابل به عنوان متن اصلاحی قرار گیرد.	ماده (۷) - آیین نامه اجرایی این قانون ظرف شش ماه از تاریخ لازم الاجرا شدن آن با مشارکت صندوق های بازنشستگی ذی ربط توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه می شود و به تصویب هیئت وزیران می رسد.
ماده (۹)					با رعایت آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می شود متن مقابل به عنوان متن اصلاحی قرار گیرد.	ماده (۸) - از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون، قانون نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی مصوب ۱۳۶۵/۳/۲۷ و ماده (۱) قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه های دولتی مصوب ۱۳۶۶/۱۰/۲۷ نسخ می گردد.