



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

درخواست ابطال بخش سوم بخش‌نامه ۱۱/۳ حوزه فنی و
درآمد سازمان تأمین اجتماعی در خصوص نحوه تشخیص
حقوق، مزد، مزایا و سایر هزینه‌های مشمول حق بیمه

کد گزارش: ۹۸۰۶۰۴۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۶/۲۳

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت

اداری

موضوع:

درخواست ابطال بخش سوم بخش نامه ۱۱/۳ حوزه فنی و
درآمد سازمان تأمین اجتماعی در خصوص نحوه تشخیص
حقوق، مزد، مزایا و سایر هزینه‌های مشمول حق بیمه

تهیه و تنظیم:

محمد رضا قاسمی

نظارت:

سید مجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۶۰۴۵

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۶/۲۳

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(ضوابط حریم محوطه اثر فرهنگی قلعه فلک‌الافلاک)

موضوع شکایت: درخواست ابطال بخش سوم بخش‌نامه ۱۱/۳ حوزه فنی و درآمد سازمان تأمین اجتماعی درخصوص نحوه تشخیص حقوق، مزد، مزایا و سایر هزینه‌های مشمول حق بیمه^۱

شاکی: شرکت بهسازان ملت

طرف شکایت: سازمان تأمین اجتماعی (اداره تأمین اجتماعی شمیرانات)

جهت مغایرت شرعی: قاعده فقهی احسان «ما علی المحسنین من سبیل»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۷۰۲۷۲۹ - ۱۳۹۸/۰۲/۲۴

مقدمه

شاکی به موجب درخواستی، تقاضای ابطال بخش سوم «بخش‌نامه ۱۱/۳ حوزه فنی و درآمد سازمان تأمین اجتماعی»^۲ درخصوص نحوه تشخیص حقوق،

۱. درخصوص شکایت از بخشنامه حاضر این نکته قابل ذکر است که به نظر می‌رسد بخشنامه موضوع شکایت در واقع تابعی از مقرره دیگری که مصوب شورای عالی تأمین اجتماعی است، می‌باشد و مناسب بود در اصل از مصوبه مزبور شکایت می‌گردید. لکن در هر صورت سازمان تأمین اجتماعی مطابق این بخشنامه حکم موضوع شکایت را به واحدهای تابعه خود جهت اجرا و نظارت ابلاغ نموده است و لذا در گزارش حاضر فارغ از این موضوع شکلی به بررسی اصل موضوع درخصوص کسر حق بیمه از «پاداش افزایش تولید» پرداخته شده است.

۲. بخش سوم بخش‌نامه «نحوه تشخیص حقوق، مزد، مزایا و سایر هزینه‌های مشمول حق بیمه جایگزین بند «د» بخش

مزد، مزایا و سایر هزینه‌های مشمول حق بیمه را داشته است. به اعتقاد شاکي سازمان تأمین اجتماعی با گرفتن حق بیمه از بخشی از پاداش‌های غیرمستمری که به کارگران اعطا می‌شود، مغایر قاعده فقهی «احسان» عمل کرده است و بر این اساس مغایر شرع است. در این گزارش ضمن تبیین موضوع و تشریح ادله طرفین، ابعاد حقوقی موضوع مورد بررسی قرار می‌گیرد.

شرح و بررسی

مطابق ماده (۲۸) قانون تأمین اجتماعی^۱ مصوب ۱۳۵۴_ مأخذ حق بیمه «مزد یا حقوق» مقرر شده است و از طرف دیگر بر اساس بند «۵» ماده (۲) همین قانون^۲، «مزد، حقوق یا کارمزد» در این قانون به مجموع وجوه نقدی و غیرنقدی مستمر که در مقابل کار به بیمه‌شده داده می‌شود، اطلاق می‌گردد.

→

۱/۱: کلیه وجوه پرداختی به کارکنان به استثنای موارد ذیل مشمول کسر حق بیمه می‌باشد: ۱- بازخرید ایام مرخصی (در حدود مقرر در ماده ۶۴ قانون کار) ۲- هزینه سفر و فوق‌العاده مأموریت (به شرط ارائه مستندات و مدارک مثبتیه از قبیل: حکم مأموریت، بلیط رفت و برگشت و وسیله نقلیه مورد استفاده، تصاویر گذرنامه، روادید و ...) ۳- کمک‌هزینه عائله‌مندی (حق اولاد) حداکثر تا میزان قابل پرداخت طبق ماده ۸۶ قانون ۴- حق همسر به کارکنان در مؤسسات مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت و جایگزین آن ۵- عیدی طبق قانون کار و پاداش نهضت سوادآموزی ۶- کمک‌هزینه مسکن و خواربار در ایام بیماری ۷- حق شیر و حق تضمین (کسر صندوق) ۸- خسارات اخراج و مزایای پایان کار (حق سنوات) ۹- شاغلین تحت پوشش سایر صندوق‌های بیمه و بازنشستگی دولتی (در صورت ارائه مستندات و مدارک مثبتیه)

۱. ماده ۲۸ - منابع درآمد سازمان به شرح زیر می‌باشد: ۱- حق بیمه از اول مهرماه تا پایان سال ۱۳۵۴ به میزان بیست‌وهشت درصد مزد یا حقوق است که هفت درصد آن به عهده بیمه‌شده و هجده درصد به عهده کارفرما و سه درصد به وسیله دولت تأمین خواهد شد. ...

۲. بند «۵» ماده ۲ - مزد یا حقوق یا کارمزد در این قانون شامل هرگونه وجوه و مزایای نقدی یا غیرنقدی مستمر است که در مقابل کار به بیمه‌شده داده می‌شود.

همچنین ماده (۳۰) قانون تأمین اجتماعی^۱، کارفرما مکلف شده از کلیه وجوه و مزایای مذکور در بند «۵» ماده (۲) این قانون حق بیمه مقرر را کسر نماید و مطابق تبصره همین ماده تعیین ارزش «مزایای غیرنقدی مستمر» را به آئین‌نامه مصوب شورای عالی تأمین اجتماعی سپرده است که چنین امری دلالت بر خروج «مزایای غیرمستمر» از شمول کسر حق بیمه دارد. البته ماده (۳۵) قانون کار^۲ نیز تعریف مشابهی از «مزد» و ضوابط آن ارائه داده است که مورد توجه قرار خواهد گرفت^۳.

بنابراین براساس جمع احکام مزبور از قانون تأمین اجتماعی، مأخذ حق بیمه «وجوه نقدی و غیرنقدی مستمری است که در مقابل کار به بیمه‌شده پرداخت می‌شود.» از همین رو، سازمان تأمین اجتماعی نیز در بخشنامه شماره ۱۱/۱ خود، بخشی از موضوعات را از همین حیث از شمول «حقوق، مزد و مزایا و سایر هزینه‌های مشمول حق بیمه» مستثنی شناخته بود که ازجمله این موارد

۱. ماده ۳۰ - کارفرمایان موظفند از کلیه وجوه و مزایای مذکور در بند ۵ ماده ۲ این قانون حق بیمه مقرر را کسر و باضافه سهم خود بسازمان پرداخت نمایند.

تبصره - ارزش مزایای غیرنقدی مستمر مانند مواد غذایی - پوشاک - و نظایر آنها طبق آئین‌نامه‌ای که به پیشنهاد هیئت‌مدیره بتصویب شورایعالی خواهد رسید بطور مقطوع تعیین و حق بیمه از آن دریافت می‌گردد.

۲. ماده ۳۵ - مزد عبارت است از وجوه نقدی یا غیر نقدی و یا مجموع آنها که در مقابل انجام کار به کارگر پرداخت می‌شود.

۳. تعریف قانون کار از «مزد» از این حیث واجد اهمیت است که «پاداش افزایش تولید» به‌عنوان موضوع دادخواست حاضر در این قانون شناسایی گردیده است

«پاداش افزایش تولید» بود. لکن متعاقباً سازمان مزبور در مقام اصلاح بخشنامه مزبور و به موجب بخشنامه ۱۱/۳، «پاداش افزایش تولید» را از شمول استثنائات مزبور حذف نمود و در نتیجه چنین پاداش‌هایی نیز مشمول پرداخت‌های مشمول کسر حق بیمه گردیدند.

حال شرکت بهسازان ملت که اقدام به «اعطای پاداش افزایش تولید» به کارگران خود کرده است، متعاقب این اعطای پاداش با اصلاح بخش‌نامه‌ی مربوطه توسط سازمان تأمین اجتماعی، مشمول تکلیف پرداخت حق بیمه درخصوص پاداش مذکور (اعم از کسر سهم کارگر و سهم کارفرما از پاداش اعطایی) شده است، درحالی‌که پیش از اصلاح بخشنامه مربوطه و مطابق بخشنامه پیشین، اعطای پاداش به کارگران مشمول حق بیمه نبوده است. از این رو شاکی با استناد به قوانین و همچنین قواعد شرعی معتقد است که اصلاحیه و تغییر بخش‌نامه قبلی سازمان خلاف شرع و قانون است. شاکی با اشاره به ماده (۳۶) قانون کار^۱ - مصوب ۱۳۶۹ - استدلال می‌کند، کلیه مزایا به تبع شغل جزء

۱. ماده ۳۶ - مزد ثابت، عبارت است از مجموع مزد شغل و مزایای ثابت پرداختی به تبع شغل.

تبصره ۱ - در کارگاه‌هایی که دارای طرح طبقه‌بندی و ارزیابی مشاغل نیستند منظور از مزایای ثابت پرداختی به تبع شغل، مزایایی است که برحسب ماهیت شغل یا محیط کار و برای ترمیم مزد در ساعات عادی کار پرداخت می‌گردد از قبیل مزایای سختی کار، مزایای سرپرستی، فوق‌العاده شغل و غیره.

...
تبصره ۳ - مزایای رفاهی و انگیزه‌ای از قبیل کمک‌هزینه مسکن، خواربار و کمک عائله‌مندی، پاداش افزایش تولید و سود
←

مزد مبنا است و مبنای کسر حق بیمه قرار می‌گیرد. از سویی پاداش افزایش تولید که صرفاً جهت «انگیزه و تشویق» کارگر پرداخت می‌شود، در اختیار مدیر است و از تعریف مزد خارج است و نباید مشمول کسر حق بیمه واقع شود. شاکی در ادامه استدلال خود به رأی «۵۴۲»^۱ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره می‌کند که بخش‌نامه پیشین (۱۱/۱) سازمان تأمین اجتماعی را ابرام کرده است. شاکی معتقد است مادامی که رأی دیوان ابطال نگردیده سازمان تأمین اجتماعی مکلف به اجرای آن بوده و نمی‌تواند بخش‌نامه ۱۱/۳ (جدید) را جایگزین بخش‌نامه قبلی کند.

درخصوص مغایرت شرعی نیز شاکی معتقد است شمولیت پرداخت حق بیمه نسبت به پاداش نوعی «اسائه است به محسن» و ازاین جهت با «ما علی المحسنین من سبیل» مغایر است. مطابق قاعده «احسان» محسن نباید مؤاخذه شود و در قضیه حاضر محسن (شرکت) فقط از باب احسان و تشویق بنا به

→

سالانه جزو مزد ثابت و مزد مبنا محسوب نمی‌شود.

۱. رأی هیأت عمومی ... و همچنین وفق ماده ۴۱ قانون مذکور «در مواردی که نوع کار ایجاب کند، سازمان می‌تواند به پیشنهاد هیأت مدیره و تصویب شورای عالی سازمان نسبت مزد را به کل کار انجام‌یافته تعیین و حق بیمه متعلق را به همان نسبت مطالبه و وصول نماید.» و در راستای ماده ۴۱ قانون مزبور مصوبه شماره ۲۴۰ مورخ ۱۳۷۰/۱/۲۴ شورای عالی تأمین اجتماعی به تصویب رسیده است و آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه‌های ۲۱۴-۱۳۷۳/۱۲/۲۱ و ۲۲۳، ۲۲۲، ۲۲۱-۱۳۷۸/۵/۲-۲۲۱ در انطباق مصوبه یادشده شورای عالی تأمین اجتماعی با قوانین و مقررات صادر شده است، بنابراین بخشنامه‌های مورد شکایت به شماره ۱۱ و ۱۱/۱ جدید درآمد سازمان تأمین اجتماعی مغایرتی با قوانین مذکور نداشته و قابل ابطال نیست.

تشخیص مدیریت به کارگران پاداشی را پرداخت کرده است و هیچ اجباری به این پرداخت نداشته است. با اجرایی نمودن بخش نامه مورد شکایت و اخذ وجوهی به عنوان حق بیمه از شرکت بابت پاداش های اعطا شده، محسن تحت فشار قرار گرفته است و براین اساس مغایر با قاعده فقهی مذکور است.

در مقابل سازمان تأمین اجتماعی معتقد است صرفاً مواردی را که ماهیت «مستمر» دارد مشمول کسر حق بیمه کرده است. سازمان مزبور استدلال می کند بخش مربوطه تحت عنوان «نحوه تشخیص حقوق، مزد یا مزایا و سایر هزینه های مشمول کسر حق بیمه» ناظر به کلیه اقلام پرداختی است که «به نحوی از انحاء» عنصر مزد در آنها مستمر است. براین اساس از آن جهت که پاداش افزایش تولید، مزدی است که تحت عنوان مزایا به افرادی که در کارگاه های تولیدی اشتغال دارند در قبال تولید (کار) بیشتر تعلق می گیرد، مشمول کسر حق بیمه می باشد؛ بنابراین می توان گفت سازمان مزبور مبتنی بر این استدلال، پاداش افزایش تولید را مستمر دانسته است و در نتیجه این بخش را نیز مشمول کسر حق بیمه دانسته است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

همان‌گونه که اشاره شد مطابق قوانین حاضر مبنای کسر حق بیمه، پرداخت‌هایی است که اولاً در مقابل کار به بیمه‌شده (کارگر) داده شود و ثانیاً جنبه مستمر داشته باشد. اما درخصوص اینکه آیا «پاداش افزایش تولید» مشمول چنین پرداخت‌هایی می‌شود یا خیر، باید گفت این نوع پرداختی در ماده (۳۴) قانون کار^۱ در کنار و در عرض سایر دریافتی‌های قانونی کار نظیر «مزد یا حقوق»، «کمک عائله‌مندی»، «هزینه‌های مسکن» و ... تحت عنوان «حق‌السعی» شناخته شده است. از سوی دیگر در ماده (۳۶) همین قانون «مزد ثابت» به «مجموع مزد شغل و مزایای ثابت پرداختی به تبع شغل» اطلاق شده است و براساس تبصره «۳» همین ماده^۲ «پاداش افزایش تولید» در کنار سایر «مزایای رفاهی و انگیزه‌ای» به‌صراحت جزئی از مزد ثابت و مزد مبنا محسوب نشده است.

ماده (۴۷) این قانون «پاداش افزایش تولید» را عاملی انگیزشی داشته و مقرر

۱. ماده ۳۴- کلیه دریافت‌های قانونی که کارگر به اعتبار قرارداد کار اعم از مزد یا حقوق، کمک عائله‌مندی، هزینه‌های مسکن، خواربار، ایاب و ذهاب، مزایای غیر نقدی، پاداش افزایش تولید، سود سالانه و نظایر آن‌ها دریافت می‌نماید را حق‌السعی می‌نامند.

۲. تبصره ۳ - مزایای رفاهی و انگیزه‌ای از قبیل کمک هزینه مسکن، خواربار و کمک عائله‌مندی، پاداش افزایش تولید و سود سالانه جزو مزد ثابت و مزد مبنا محسوب نمی‌شود.

داشته «به منظور ایجاد انگیزه برای تولید بیشتر و کیفیت بهتر و تقلیل ضایعات و افزایش علاقه مندی و بالا بردن سطح درآمد کارگران، طرفین، قرارداد دریافت و پرداخت پاداش افزایش تولید را مطابق آیین نامه ای که به تصویب وزیر کار و امور اجتماعی تعیین می شود منعقد می نمایند.» بر همین اساس نیز «آیین نامه نحوه انعقاد قراردادهای مربوط به تعیین و پرداخت پاداش افزایش تولید به منظور افزایش بهره وری موضوع ماده ۴۷ قانون کار» به تصویب رسیده است و مطابق ماده (۲) این آیین نامه «پاداش افزایش تولید در واحدهای تولیدی، صنعتی، خدماتی، معدنی، کشاورزی و ... به تناسب درصد کمی تولیدات، نسبت به تولید مینا محاسبه و پرداخت می شود.»

لذا مطابق قانون و مقررات از یکسو «پاداش افزایش تولید» ثابت و مستمر نیست و از سوی دیگر در قبال کار نیست، بلکه به منظور افزایش انگیزه کارگران پرداخت می شود و از این رو از تعریف «مزد» مستثنی گردیده است. بر این اساس می توان این چنین نتیجه گرفت که مطابق قانون تأمین اجتماعی، نمی بایست از چنین موضوعی حق بیمه کسر گردد و اقدام سازمان تأمین اجتماعی در تصویب بخشنامه اصلاحی موضوع شکایت به نوعی تضییع حقوق بیمه شدگان و کارفرما تلقی می شود.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
رایان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲