به نام خدا

اظهارنظر کارشناسی درباره:
طرح اصلاح جزء «۲» بند «ر» ماده (۲۸) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران
(بسته تحلیلی اصلاح حکم متناسب‌سازی مستمری بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی در برنامه هفتم پیشرفت)

محمدحسین مرادی

Doi: 10.22034/mrc.report.21918

چکیده

طرح اصلاح جزء «۲» بند «ر» ماده (۲۸) قانون برنامه هفتم با هدف تسری متناسب‌سازی به حداقل‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی ارائه شده است. بررسی حکم موجود نشان می‌دهد متناسب‌سازی در این سازمان برای جبران کاهش نسبت مستمری بازنشستگان غیرحداقل‌بگیر به حداقل دستمزد طراحی شده است؛ به‌گونه‌ای‌که این نسبت در پایان سال سوم برنامه به ۹۰ درصد نسبت اولین مستمری فرد به حداقل دستمزد سال برقراری مستمری برسد.

حداقل‌بگیران به‌موجب ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی، مستمری‌ای کمتر از حداقل مزد ندارند و ازاین‌رو نسبت مستمری آنان به حداقل دستمزد اصولاً دچار افت نمی‌شود. بنابراین، مشمول نبودن این گروه در حکم متناسب‌سازی ناشی از منطق محاسباتی آن است و نباید به‌عنوان محرومیت آنان از یک امتیاز عمومی تلقی شود. براین‌اساس، حذف عبارت «غیرحداقل‌بگیر» بدون اصلاح سایر اجزای حکم، ظاهر فرمول را به‌گونه‌ای تغییر می‌دهد که می‌تواند مستلزم کاهش نسبت مستمری حداقل‌بگیران از ۱۰۰ به ۹۰ درصد باشد و درعین‌حال، با تصریح قانون بر عدم نفی حقوق این گروه، وفق ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی تعارض ایجاد کند. درصورت هدف‌گذاری برای پرداخت مبلغی جدید نیز این طرح مستلزم تعیین سازوکار محاسبه و منبع مالی مستقل است؛ لذا پیشنهاد می‌شود طرح به شکل فعلی تصویب نشود و درصورت ضرورت حمایت بیشتر از حداقل‌بگیران، از ابزارهای متناسب با مسئله معیشتی این گروه استفاده شود.

مشخصات طرح

دوره دوازدهم ـ سال سوم

شماره ثبت:
۳۵۱

گروه اقتصاد رفاه و تأمین اجتماعی

دفتر همکار:
مطالعات اجتماعی

مشخصات گزارش

نوع گزارش:
طرح/ لایحه ■
راهبردی □
نظارتی □
پیش‌نویس قانونی □

شماره مسلسل:
۲۱۹۱۸

تاریخ انتشار:
۱۴۰۵/۷/۶

نمایه در پایگاه مرکز اطلاعاتی علمی جهاد دانشگاهی (SID) ، پایگاه مجلات تخصصی نور (Noor Mags)

سیدعباس پرهیزکاری (ناظر علمی)؛ علی فهیمی (اظهارنظرکننده)؛ سعید احمدعلیزاده (صفحه‌آرا)؛ اکرم وحدانی‌فر (ویراستار ادبی)

۱. مقدمه

افزایش مستمری بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی تابع احکام قانون تأمین اجتماعی است. مطابق ماده (۹۶) این قانون [۱]، سازمان مکلف است مستمری‌های بازنشستگی، ازکارافتادگی کلی و مجموع مستمری بازماندگان را باتوجه‌به افزایش هزینه زندگی و پس از تصویب هیئت وزیران افزایش دهد. در کنار این حکم عمومی، ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی[۱] یک کف حمایتی برای مستمری تعیین کرده و مقرر داشته است مستمری بازنشستگی، ازکارافتادگی کلی و مجموع مستمری بازماندگان مشمول این ماده، درهرحال از حداقل مزد کارگر عادی کمتر نباشد. بنابراین، حداقل‌بگیران علاوه‌بر افزایش‌های سالیانه، از تضمین قانونی حداقل مستمری نیز برخوردارند.

بااین‌حال، در عمل نرخ افزایش حداقل دستمزد و نرخ افزایش مستمری‌های بالاتر از حداقل همواره یکسان نبوده است. درنتیجه، مستمری فردی که در زمان بازنشستگی برای مثال دو یا سه‌برابر حداقل دستمزد بوده، ممکن است با گذشت زمان و با وجود افزایش اسمی مستمری، به نسبت کمتری از حداقل دستمزد برسد. شکل‌گیری چنین وضعیتی یکی از زمینه‌های طرح موضوع «متناسب‌سازی» مستمری بازنشستگان تأمین اجتماعی بوده است.

متناسب‌سازی پیش از قانون برنامه هفتم نیز در قوانین برنامه‌ای و بودجه‌های سنواتی مورد توجه قرار گرفته بود. بااین‌حال، مبنای متناسب‌سازی در صندوق‌های کشوری و لشکری با سازمان تأمین اجتماعی متفاوت است. در صندوق‌های کشوری و لشکری، به‌دلیل وجود نظام استخدامی و امکان شناسایی شاغل مشابه و هم‌تراز، حقوق شاغل هم‌تراز مبنای مقایسه قرار گرفته است؛ به‌گونه‌ای‌که در قانون برنامه هفتم، هدف نهایی رسیدن حقوق بازنشسته به ۹۰ درصدِ حقوق و فوق‌العاده‌های مشمول کسور شاغل مشابه و هم‌تراز تعیین شده است [۲].

چنین الگویی در سازمان تأمین اجتماعی قابل اعمال نیست؛ زیرا بازنشستگان این سازمان از کارگاه‌ها، مشاغل و نظام‌های مزدی متفاوتی بازنشسته شده‌اند و مستمری آنان براساس سابقه بیمه‌پردازی و دستمزد مشمول حق بیمه تعیین می‌شود. ازاین‌رو، قانونگذار در جزء «۲» بند «ر» ماده (۲۸) قانون برنامه هفتم، به‌جای «شاغل هم‌تراز»، **نسبت مستمری فرد به حداقل دستمزد** را مبنای متناسب‌سازی قرار داده است.

براین‌اساس، هرچند در هر دو سازوکار از عدد ۹۰ درصد استفاده شده است، ماهیت آنها متفاوت است: در صندوق‌های کشوری و لشکری، ۹۰ درصد حقوق شاغل مشابه ملاک است؛ اما در تأمین اجتماعی، ۹۰ درصد **نسبت اولین مستمری فرد به حداقل دستمزد سال برقراری مستمری** مبنای هدف‌گذاری قرار گرفته است. فهم این تفاوت برای ارزیابی طرح حاضر و علت مشمول نبودن حداقل‌بگیران در حکم فعلی قانون برنامه هفتم ضروری است.

۲. تحلیل طرح ارائه شده

جزء «۲» بند «ر» ماده (۲۸) قانون برنامه هفتم، سازمان تأمین اجتماعی را مکلف کرده است طی سه سال نخست برنامه، مستمری بازنشستگان **غیرحداقل‌بگیر** را به‌گونه‌ای متناسب‌سازی کند که در پایان سال سوم، نسبت مستمری آنان به حداقل دستمزد همان سال به ۹۰ درصد نسبت اولین مستمری آنان به حداقل دستمزد سال برقراری مستمری برسد. اجرای این حکم به‌ترتیب ۴۰ درصد مابه‌التفاوت در سال اول و ۳۰ درصد در هریک از سال‌های دوم و سوم مقرر شده و قانون تصریح کرده است که این حکم نافی حقوق حداقل‌بگیران مطابق قوانین مربوط، ازجمله ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی نیست.

مبنای این حکم، جبران بخشی از کاهش نسبت مستمری بازنشستگان غیرحداقل‌بگیر به حداقل دستمزد است. برای مثال، اگر مستمری فرد در زمان بازنشستگی سه‌برابر حداقل دستمزد بوده و این نسبت در طول دوران بازنشستگی به دوبرابر کاهش یافته باشد، قانون مقرر کرده است نسبت مزبور در پایان سال سوم به ۲.۷، یعنی ۹۰ درصد نسبت اولیه، برسد. بنابراین، متناسب‌سازی افزایش عمومی برای همه بازنشستگان نیست، بلکه جبران بخشی از یک افت نسبی مشخص است.

۱ـ۲. انطباق نداشتن مبنای طرح با وضعیت حداقل‌بگیران

طرح حاضر پیشنهاد می‌کند عبارت «غیرحداقل‌بگیر» از حکم مذکور حذف شود. در مقدمه توجیهی نیز مشمول نبودن حداقل‌بگیران به‌عنوان خلأ حکم موجود مطرح شده و هدف طرح، برخوردار کردن این گروه از متناسب‌سازی عنوان شده است.

به‌نظر می‌رسد در طرح حاضر، مشمول نبودن حداقل‌بگیران با محرومیت آنان از امتیازی عمومی یکسان تلقی شده است؛ درحالی‌که استثنای حداقل‌بگیران از منطق محاسباتی خود حکم ناشی می‌شود.

حداقل‌بگیری که در زمان بازنشستگی مستمری‌ای معادل حداقل دستمزد داشته است، نسبت اولیه‌ای برابر با یک دارد. ازسوی‌دیگر، ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی تضمین می‌کند مستمری مشمولان این ماده از حداقل مزد کمتر نباشد. درنتیجه، نسبت جاری او نیز اصولاً در همان سطح یک باقی می‌ماند:

نسبت زمان بازنشستگی: ۱۰۰ درصد؛

نسبت جاری: ۱۰۰ درصد؛

میزان افت نسبت: صفر.

این امر به‌معنای مناسب بودن سطح معیشت حداقل‌بگیران یا حفظ قدرت خرید آنان نیست؛ بلکه صرفاً نشان می‌دهد مسئله این گروه از جنس «کاهش نسبت مستمری به حداقل دستمزد» نیست. اگر حداقل مستمری از هزینه‌های واقعی زندگی عقب مانده باشد، این مسئله باید از طریق سیاست‌های مربوط به تعیین کف مستمری و حمایت‌های معیشتی حل شود.

۲ـ۲. تضاد مفاد طرح ارائه شده با هدف آن و تعارض حقوقی

اگر حکم فعلی بدون تغییر درباره حداقل‌بگیران اجرا شود، نسبت اولین مستمری آنان به حداقل دستمزد اصولاً ۱۰۰ درصد، و ۹۰ درصد این نسبت، معادل ۹۰ درصد خواهد بود؛ درحالی‌که نسبت جاری مستمری آنان به حداقل دستمزد، مطابق ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی، اصولاً ۱۰۰ درصد است. بنابراین، ظاهر فرمول پس از اصلاح پیشنهادی می‌تواند مستلزم کاهش این نسبت از ۱۰۰ به ۹۰ درصد باشد؛ نتیجه‌ای که نه‌فقط برخلاف هدف اعلامی طرح مبنی‌بر حمایت از حداقل‌بگیران است، بلکه با تصریح قسمت پایانی همین حکم، مبنی‌بر اینکه متناسب‌سازی «نافی حقوق حداقل‌بگیران مطابق قوانین مربوطه ازجمله ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی» نیست، تعارض دارد. ازاین‌رو، حذف عبارت «غیرحداقل‌بگیر» بدون اصلاح سایر اجزای حکم، به‌جای ایجاد امتیازی روشن برای حداقل‌بگیران، موجب ابهام، تعارض درونی یا کاهش مستمری فرد خواهد شد.

۳ـ۲. آثار مالی طرح

چنانچه مقصود واقعی طرح ایجاد پرداخت جدید برای حداقل‌بگیران باشد، این امر تعهد مالی جدیدی برای سازمان تأمین اجتماعی ایجاد خواهد کرد که باتوجه‌به تعداد زیاد حداقل‌بگیران، حتی افزایش سرانه محدود نیز می‌تواند هزینه قابل توجهی ایجاد کند و بدون تأمین منبع مالی جدید، این پیشنهاد مخالف اصل (۷۵) قانون اساسی خواهد بود.

به‌عنوان مثال، با فرض افزایش متوسط ماهیانه یک میلیون تومان برای حدود سه میلیون حداقل‌بگیر، اجرای این پیشنهاد به اعتباری ماهیانه ۳ هزار میلیارد تومان و سالیانه ۳۶ هزار میلیارد تومان نیاز خواهد داشت.

ازسوی‌دیگر، افزایش مستمری ماهیتی مستمر دارد و آثار آن به سال تصویب محدود نمی‌شود؛ بلکه به پایه مستمری وارد می‌شود و در افزایش‌های سنوات بعد نیز اثر می‌گذارد؛ درحالی‌که طرح پیشنهادی میزان بار مالی و منبع تأمین آن را مشخص نکرده است. ازاین‌رو، توسعه حکم بدون برآورد هزینه و تعیین منبع پایدار می‌تواند بر تعادل منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی اثرگذار باشد.

۳. جمع‌بندی و پیشنهاد

بررسی طرح نشان می‌دهد عدم شمول حداقل‌بگیران در حکم متناسب‌سازی قانون برنامه هفتم، ناشی از منطق محاسباتی این حکم است؛ زیرا نسبت مستمری این گروه به حداقل دستمزد، به‌موجب ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی، اصولاً دچار افت نمی‌شود.

ازاین‌رو، حذف عبارت «غیرحداقل‌بگیر» بدون اصلاح سایر اجزای حکم، از یک سو می‌تواند به تفسیری منجر شود که نتیجه آن کاهش نسبت مستمری این گروه از ۱۰۰ به ۹۰ درصد است و ازسوی‌دیگر، با تصریح قانون بر عدم نفی حقوق حداقل‌بگیران وفق ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی تعارض ایجاد می‌کند.

بنابراین، **پیشنهاد می‌شود طرح فعلی تصویب نشود**. درصورت ضرورت حمایت بیشتر از حداقل‌بگیران، مناسب است تحقق این هدف از طریق اصلاح حداقل مستمری یا اختصاص کمک‌های معیشتی مقطوع یا پلکانی (بر مبنای استحقاق سنجی) دنبال شود؛ به‌گونه‌ای‌که این اقدامات در راستای شکل دهی به نظام تأمین اجتماعی چندلایه و با پیش‌بینی حمایت بودجه‌ای مستقل انجام شود.

منابع و مآخذ

[۱] قانون تأمین اجتماعی، (۱۳۵۴).

[۲] قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، (۱۴۰۳).

گزیده سیاستی

تصویب طرح اصلاح جزء «۲» بند «ر» ماده (۲۸) قانون برنامه هفتم با حذف قید «غیرحداقل‌بگیر» می‌تواند به کاهش نسبت مستمری حداقل‌بگیران از ۱۰۰ به ۹۰ درصد منجر شود و با سایر اجزای حکم نیز تعارض دارد؛ ازاین‌رو تصویب طرح توصیه نمی‌شود.