



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال

سوم

شماره ثبت:

۲۲۴

شماره چاپ:

-

تاریخ چاپ:

-

مشخصات گزارش



دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

گروه زنان و خانواده

نوع گزارش:

- پیش‌نویس قانونی  
 طرح یا لایحه  
 نظارتی  
 راهبردی

شماره مسلسل:

۲۷۰۲۰۶۳۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۰۱/۳۱



## اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۸۶) قانون تأمین اجتماعی»



آسیه ارحامی

### خلاصه مدیریتی

#### مسئله اصلی

در ماده (۸۶) قانون تأمین اجتماعی موضوع کمک هزینه عائله‌مندی (حق اولاد) برای مشمولان تأمین اجتماعی لحاظ شده است. شرط پرداخت این کمک هزینه، وجود ۷۲۰ روز سابقه بیمه‌پردازی، داشتن فرزند زیر ۱۸ سال، عدم اشتغال فرزند و یا وجود بیماری یا نقصی که امکان کار آنها نباشد، تعیین شده است. با توجه به سیاست‌های کلی جمعیت، سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، همچنین عدم محدودیت در پرداخت حق اولاد در قانون مدیریت خدمات کشوری و به منظور ایجاد وحدت رویه در قوانین و مقررات مربوط به حقوق و مزایای نیروی کار و عادلانه‌تر شدن نظام پرداخت حقوق و مزایا، اصلاح بند «الف» ماده (۸۶) قانون تأمین اجتماعی در راستای خانواده‌محور شدن قوانین، ضروری به نظر می‌رسد.

#### نقاط قوت و ضعف لایحه

از جمله نقاط قوت لایحه می‌توان به هم‌راستا بودن با اصل دهم قانون اساسی در خصوص لزوم خانواده‌محوری قوانین و مقررات و برنامه‌ریزی‌ها، بند «۲» سیاست‌های کلی جمعیت با موضوع توانمندسازی زوجین در تأمین هزینه‌های زندگی، بند «۹» سیاست‌های کلی خانواده با موضوع ارتقای معیشت و اقتصاد خانواده‌ها با توانمندسازی آنان و بند «۸» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی با موضوع ارائه خدمات لازم به منظور تحکیم نهاد خانواده و فرزندآوری اشاره کرد.

با وجود مثبت بودن کلیات لایحه، با توجه به اینکه پرداخت کمک هزینه عائله‌مندی (حق اولاد) بر اساس ماده

(۸۷) قانون تأمین اجتماعی بر عهده کارفرماست، عدم تعبیه سازوکاری برای جبران هزینه تحمیل شده به کارفرما و مبتنی بر سوابق ایرادهای شورای نگهبان در موارد مشابه، ممکن است این موضوع نیز با ایراد شورای نگهبان مواجه شود. بر این اساس ضمن تأیید کلیات لایحه، اتخاذ تدابیری جهت تأمین نظر کارفرما در قالب مشوق‌های تشویقی و همچنین اتخاذ تدابیر نظارتی جهت عدم تخطی از قانون ضروری است.

### پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

اگرچه کلیات لایحه در راستای افزایش عدالت توزیعی و ایجاد وحدت رویه در قوانین و همچنین کمک به توانمندسازی اقتصادی بیشتر خانواده‌ها در راستای حمایت از فرزندآوری، مورد تأیید است؛ اما اتخاذ تدابیری برای تأمین نظر کارفرما در قالب مشوق‌های تشویقی و همچنین اتخاذ تدابیر نظارتی جهت عدم تخطی از قانون ضرورت دارد. علاوه بر این الحاق حق تأهل به قانون تأمین اجتماعی به منظور تبدیل این موضوع به یک رویه دائمی و قانونی و ایجاد وحدت رویه در قانون تأمین اجتماعی در مقایسه با قانون مدیریت خدمات کشوری ضروری به نظر می‌رسد.

## ۱. مقدمه

یکی از مزایایی که برای ارتقای رفاه خانواده و بهبود سطح توانایی خرید شاغلان جهت تأمین مایحتاج مورد نیاز خانواده در قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون تأمین اجتماعی لحاظ شده، تکلیف به پرداخت حق اولاد است. توجه به این نکته ضروری است که در قانون مدیریت خدمات کشوری ذیل بند «۴» ماده (۸۶) کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد به صورت **دو کمک هزینه مجز** به تناسب داشتن همسر و فرزند به کارمندان مرد شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر مشمول این قانون که دارای همسر هستند و کارمندان زن فاقد همسر<sup>۱</sup> و دارای همسر معلول یا از کار افتاده به صورت مجزا اعطا می‌شود، اما در قانون تأمین اجتماعی تنها موضوع حق اولاد با عنوان «کمک عائله‌مندی» ذیل ماده (۸۶) و **برای مردان و زنان** به طور مساوی دیده شده و برای تأهل به فرد چیزی پرداخت نمی‌شود.

بدین ترتیب در قانون تأمین اجتماعی، صرفاً در ازای تولد فرزند، خانواده‌ها از کمک هزینه برخوردار می‌شوند و مراد از کمک عائله‌مندی همان حق اولاد است.

در ماده (۸۶) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۶/۷/۲۴ پیش‌بینی شده:

کمک عائله‌مندی پرداخت می‌شود مشروط بر آنکه:  
بیمه‌شده حداقل سابقه پرداخت حق بیمه هفتصد و بیست روز کار را داشته باشد.  
سن فرزندان او از هجده سال کمتر باشد و یا منحصرأ به تحصیل اشتغال داشته باشند تا پایان تحصیل یا در اثر بیماری یا نقص عضو طبق گواهی کمیسیون‌های پزشکی موضوع ماده (۹۱) این قانون قادر به کار نباشند.  
میزان کمک عائله‌مندی معادل سه برابر حداقل مزد روزانه کارگر ساده در مناطق مختلف برای هر فرزند در هر ماه می‌باشد.

یکی از نکات قابل توجه در خصوص این ماده، این است که تا پیش از سال ۱۴۰۰، کمک عائله‌مندی محدود به «تادو فرزند» تعیین شده بود و متأسفانه مشمول تمامی فرزندان نبود، در سال ۱۴۰۰ با تصویب قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت و ذیل ماده (۷۳) این قانون، محدودیت پرداخت کمک عائله به تنها دو فرزند نسخ شد و در حال حاضر محدودیتی برای پرداخت کمک عائله مندی متناسب با تعداد فرزندان وجود ندارد.<sup>۲</sup>

۱. مراد از کارمندان زن فاقد همسر زنان سرپرست خانواری است نتیجه طلاق یا فوت همسر تنها زندگی می‌کنند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۶ اعطای حق عائله‌مندی به زنان شاغلی که هرگز ازدواج نکرده‌اند را ابطال کرده است. رأی شماره ۶۵۴ و ۶۵۵ مورخ ۱۳۹۶/۷/۱۸.  
۲. ماده (۷۳) - به موجب این قانون، قانون تنظیم خانواده و جمعیت مصوب ۱۳۷۲/۲/۲۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن و ماده واحده قانون سقط درمانی، مصوب ۱۳۸۴/۳/۱۰ و محدودیت‌های مربوط به تعداد فرزند در بند «۴» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۸۶) قانون تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ نسخ می‌گردد.



در بند «۱» این ماده ذکر شده که فرد شاغل تابع قانون تأمین اجتماعی، باید دارای ۷۲۰ روز معادل دو سال سابقه بیمه پردازی باشد تا کمک هزینه عائله مندی (حق اولاد) را دریافت نماید. این در حالی است که در قانون مدیریت خدمات کشوری چنین شرطی وجود ندارد و دریافت حق اولاد تابع نوع قرارداد بدون لحاظ سابقه بیمه پردازی است. بر این اساس می توان گفت ماده (۸۶) قانون تأمین اجتماعی به محرومیت کارگران فاقد سابقه بیمه ای مذکور از کمک عائله مندی (حق اولاد) علی رغم قرارداد قانونی با کارفرما منجر شده است. با توجه به اینکه هدف از پرداخت حق عائله مندی (حق اولاد)، حمایت از فرزندآوری و جبران بخشی از هزینه های مرتبط با فرزندان است می توان گفت ماده (۸۶) فعلی قانون تأمین اجتماعی، مغایر با اصل دهم قانون اساسی، بند «۸» سیاست های کلی تأمین اجتماعی و بند «۲» سیاست های کلی جمعیت در راستای حمایت از نهاد خانواده و فرزندآوری است. علاوه بر این، عدم پرداخت کمک عائله مندی (حق اولاد) به افراد فاقد سابقه بیمه ۲ ساله را می توان تبعیض ناروا نیز محسوب کرد. چراکه این کمک هزینه در راستای ارتقای رفاه مشمولان قانون تأمین اجتماعی بوده و نباید به سابقه بیمه پردازی منوط شود، به ویژه آنکه این شرط در قانون مدیریت خدمات کشوری وجود ندارد. بر همین اساس و مبتنی بر استدلال های یاد شده دولت لایحه ای<sup>۱</sup> را به منظور انطباق با مفاد ماده (۷۳) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت مصوب سال ۱۴۰۰ مجلس شورای اسلامی و با هدف رفع برخی محدودیت های مربوط به پرداخت حق عائله مندی به مشمولین قانون تأمین اجتماعی تنظیم و در تاریخ ۱۴۰۳/۷/۱۷ با شماره ثبت ۲۲۴ برای تصویب به مجلس ارسال کرده است. در این لایحه مقرر شده:

لایحه دولت -

ماده واحده - صدر و بند «۱» ماده (۸۶) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ به شرح زیر اصلاح می شود:  
«ماده (۸۶) - کمک هزینه عائله مندی برای همه فرزندان بیمه شده پرداخت می شود مشروط بر آنکه:  
۱. بیمه شده حداقل سابقه پرداخت حق بیمه (۳۰) روز کار را داشته باشد».

## ۲. ارزیابی لایحه دولت

همان طور که ملاحظه می شود در لایحه پیشنهادی دولت، مقرر شده ۷۲۰ روز سابقه بیمه پردازی برای پرداخت کمک عائله مندی (حق اولاد) به ۳۰ روز کاهش پیدا کند. البته همچنان باید سن فرزندان از هجده سال کمتر باشد و یا منحصراً به تحصیل اشتغال داشته باشند تا پایان تحصیل یا در اثر بیماری یا نقص عضو طبق گواهی کمیسیون های پزشکی موضوع ماده (۹۱) این قانون قادر به کار نباشند.

### ۲-۱. نقاط مثبت

- هم راستا با اصل دهم قانون اساسی با موضوع ضرورت خانواده محوری قوانین و مقررات و برنامه ریزی ها؛
- هم راستا با سیاست های کلی جمعیت به ویژه بند «۲» با موضوع توانمندسازی زوجین در تأمین هزینه های زندگی [۱]؛
- هم راستا با سیاست های کلی خانواده به ویژه بند «۹» با موضوع ارتقای معیشت و اقتصاد خانواده ها با توانمندسازی آنان [۲]؛
- هم راستا با بند «۸» سیاست های کلی تأمین اجتماعی با موضوع ارائه خدمات به منظور تحکیم نهاد خانواده و فرزندآوری [۳]؛
- عادلانه تر شدن نظام پرداخت حقوق و مزایا؛
- ایجاد وحدت رویه در قوانین و مقررات مربوط به حقوق و مزایای نیروی کار ذیل قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون تأمین اجتماعی؛
- تشویق و حمایت از فرزندآوری و تقویت جوانی جمعیت.

### ۲-۲. چالش های لایحه اصلاح ماده (۸۶) قانون تأمین اجتماعی

اگرچه پرداخت کمک عائله مندی (حق اولاد) در راستای بهبود توان اقتصادی کارگران با حداقل سابقه پرداخت حق بیمه (۳۰)

۱. شایان ذکر است در مجلس یازدهم نیز این لایحه به شماره ثبت ۹۵۵ در تاریخ ۱۴۰۲/۹/۲۸ اعلام وصول شده بود که به علت تعدد لوایح در این دوره در دستور کار قرار نگرفت و دولت مجدداً این لایحه را برای مجلس دوازدهم شورای اسلامی ارسال کرده است.



روز کار به عدالت نزدیک تر است، اما باید به این نکته توجه داشت که با توجه به ماده (۸۷) قانون تأمین اجتماعی که در آن ذکر شده: «پرداخت کمک‌عائله‌مندی به‌عهد کارفرما می‌باشد و باید در موقع پرداخت مزد یا حقوق به بیمه شده پرداخت شود. تبصره هرگاه در مورد پرداخت کمک‌عائله‌مندی اختلافی بین بیمه‌شده و کارفرما حاصل شود به طریق مذکور در فصل حل اختلاف قانون کار عمل خواهد شد». یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در راستای تصویب آن به شرح زیر است:

### - احتمال مغایرت با شرع

با توجه به اینکه الزام بخش خصوصی و کارفرما به پرداخت هزینه یادشده بدون جبران (مابه‌التفاوت کاهش دو سال به ۳۰ روز) خواهد بود به نظر می‌رسد این امکان وجود دارد که شورای نگهبان اصلاح صورت گرفته را خلاف موازین شرع از حیث عدم جبران هزینه تحمیل شده بر بخش خصوصی قلمداد کند. به‌ویژه آنکه برخی از این افراد ممکن است قبل از تصویب قانون توسط کارفرما به کار گرفته شده باشند.

این موضوع در فرایند تصویب قوانین دیگر در مجلس نیز مسبوق به سابقه بوده است. برای مثال در جریان بررسی قانون کاهش ساعات کار بانوان شاغل دارای شرایط خاص که به صورت لایحه تقدیم مجلس شده بود، پس از تصویب لایحه در مجلس دهم شورای اسلامی، شورای نگهبان ایرادهایی را مطرح کرد که یکی از این موارد «خلاف موازین شرع شناختن اطلاق ماده واحد و تبصره ۶» در خصوص کارفرمایان بخش‌های غیردولتی که قبل از لازم‌الاجرا شدن این قانون اشخاصی را به خدمت گرفته‌اند» ذکر شده است. در متن ایرادهای شورای نگهبان ذکر شده است: «همچنین اطلاق ماده واحد در خصوص کارفرمایان بخش‌های غیردولتی که قبل از لازم‌الاجرا شدن این قانون اشخاصی را به خدمت گرفته‌اند که این شرایط را نداشته‌اند، خلاف موازین شرع شناخته شد. همچنین تبصره ۶» مبنیاً بر اشکال اخیر واجد ایراد می‌باشد».

برای رفع این ابهام، مجلس یک تبصره به‌عنوان تبصره ۷» به ماده واحد الحاق کرد که به‌موجب آن «اعمال احکام این قانون، برای آن دسته از کارکنانی که پیش از تصویب این قانون در بخش غیردولتی به کار گرفته شده‌اند منوط به تأمین نظر کارفرما توسط دولت است». از سوی دیگر و در جهت تشویق کارفرما به اجرای بی‌کم و کاست قانون، در راستای رفع برخی از ایرادهای شورای نگهبان مقرر شد کارفرمایان بخش خصوصی از اعمال تخفیف پلکانی و یا تأمین بخشی از حق بیمه سهم کارفرما بر خوردار شوند علاوه بر این، در فرایند بررسی قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت که در آن قید شده بود: «پ- نوبت کاری شب برای مادران شاغل باردار و همچنین مادران دارای فرزند شیرخوار تا دو سال و پدران تا یک ماهگی نوزاد، در مشاغل و فعالیت‌هایی که نیازمند نوبت کاری شب می‌باشند، اختیاری است». شورای نگهبان در فرایند بررسی این مصوبه این ایراد را قید کرده که: «اتفاق بندهای الف»، «ب»، «پ» و «ث» در بخش خصوصی از این جهت که آیا در مواردی که موجب اخلاف در کار می‌شود و جبران هم صورت نمی‌گیرد جاری هست یا خیر ابهام دارد پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد. اطلاق بند «ج» در بخش خصوصی نسبت به مواردی که ضرورتی وجود ندارد خلاف موازین شرع شناخته شد». نمایندگان عضو کمیسیون مشترک جوانی جمعیت نیز به‌منظور رفع این ایراد بخش خصوصی مشمول قانون کار را از شمول این بند مستثنا کردند. بدین ترتیب این بند از قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در بخش خصوصی اجرایی نمی‌شود.

بر این اساس به نظر می‌رسد رویه شورای نگهبان در مواردی که بخش خصوصی الزام به اجرای حکمی می‌شود که دارای بار مالی باشد و نحوه جبران هزینه تحمیل شده به کارفرما نیز مشخص نشده باشد، وارد کردن ایراد ابهام یا خلاف شرع شناختن آن موضوع است.

با توجه به مطالب مذکور، به نظر می‌رسد ضرورت دارد در لایحه نسبت به چگونگی تأمین نظر کارفرما، تعیین تکلیف شود. این نکته از این رو حائز اهمیت است که دولت در سال ۱۴۰۳ برای اولین بار و در راستای جبران بخشی از هزینه‌های خانواده‌های مشمول قانون تأمین اجتماعی براساس بخشنامه دستمزد مبنای کسر حق بیمه در سال ۱۴۰۳ (بخشنامه شماره ۱۱۵/۱۴۰۳/۱۰۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۱/۸ سازمان تأمین اجتماعی) و به‌منظور جبران بخشی از هزینه‌های زندگی و اعتراضات شکل گرفته به ناکافی بودن حقوق کارگران، مقرر کرد «حق تأهل» به خانواده‌های تابع قانون تأمین اجتماعی پرداخت شود. تا پیش از این قانون برای کارگران و افراد تحت شمول قانون تأمین اجتماعی، صرفاً حق اولاد با عنوان «کمک‌عائله‌مندی» پرداخت می‌شد و در ازای تأهل افراد، کمک‌هزینه‌ای پرداخت نمی‌شد. بر این اساس کارفرما علاوه بر تکلیف به پرداخت کمک‌عائله‌مندی مطابق ماده (۸۶) قانون تأمین



اجتماعی، به پرداخت حق تأهل نیز مکلف شده است. اگرچه این مسئله یکی از اقدام‌های مثبت دولت در راستای حمایت از خانواده محسوب می‌شود، اما تکلیف کارفرما به پرداخت حق تأهل و کاهش مدت زمان شرط تعلق کمک‌عائلة به‌طور هم‌زمان به افزایش هزینه‌های کارفرما منجر می‌شود و این مسئله زمینه‌ساز فرار از تکالیف قانونی خواهد شد. این احتمال وجود دارد که کارفرمایان متعددی از پرداخت این حقوق خودداری کرده و در نتیجه کارگر مجبور به شکایت شود. این مسئله در کارگاه‌های کوچک‌تر با توجه به هزینه‌های متعدد کارفرما محتمل‌تر است؛ امری که نیازمند اتخاذ تدابیری برای ضمانت اجرای قانون است. بررسی سالنامه آماری تأمین اجتماعی نشان می‌دهد در سال ۱۴۰۱، ۲۳ هزار و ۱۵۷ مورد درخواست در هیئت‌های تشخیص دعاوی کارگران مشمول قانون کار برحسب نوع دعاوی و استان ذیل حق عائله‌مندی (حق اولاد) به ثبت رسیده است. در این سال برای ۸۸۹۲ پرونده، رأی در هیئت‌های تشخیص دعاوی کارگران صادر شده که از این میزان ۴۵۴۴ مورد (نیمی از مواردی که رأی برای آنها صادر شده) نیز به تأیید رسیده است [۴].

علاوه بر این، یکی دیگر از نتایج ناخواسته اصلاح ماده (۸۶) بدون توجه به نحوه جبران هزینه‌های کارفرما، تلاش بخش خصوصی برای جذب افراد مجرد به جای افراد دارای فرزند جهت کاهش هزینه‌ها در طولانی مدت است. براساس تعیین شورای کار سال ۱۴۰۳، کمک‌هزینه عائله‌مندی (حق اولاد) در سال ۱۴۰۳، ۷۱۶ هزار تومان برای هر فرزند تعیین شده است [۵]. این بدین معناست که میزان کمک‌عائله‌مندی برای سه فرزند، ۲ میلیون ۱۴۸ هزار تومان خواهد بود که رقم قابل ملاحظه‌ای است که برعهده کارفرماست و ممکن است کارفرما را به سمت استخدام افراد مجرد یا دارای یک فرزند سوق دهد. بر این اساس و با توجه به ضرورت توجه به آثار و پیامدهای احتمالی، اصلاح صورت گرفته می‌تواند به جای حمایت از فرزندآوری، معکوس عمل کند و نتیجه عکس دهد. با توجه به مطالب فوق می‌توان گفت لازمه تصویب لایحه، اتخاذ تدابیری در راستای رفع این مسئله و تأمین نظر کارفرما توسط دولت است. علاوه بر این، با توجه به بخشنامه دستمزد مبنای کسر حق بیمه در سال ۱۴۰۳، الحاق حق تأهل به قانون تأمین اجتماعی برای تبدیل این موضوع به روبه‌دائمی و قانونی و ایجاد وحدت‌رویه در قانون تأمین اجتماعی در مقایسه با قانون مدیریت خدمات کشوری ضرورت دارد.

### ۳. جمع‌بندی و پیشنهادها

اگرچه کلیات لایحه به‌علت توجه به حقوق و مزایای مشمولان قانون تأمین اجتماعی و عادلانه‌تر شدن نظام پرداخت حقوق و مزایا، بسیار مثبت بوده و مورد تأیید است. با این حال به‌منظور پیشگیری از ایراد احتمالی شورای نگهبان و همچنین جامع‌تر شدن لایحه پیشنهادی، اصلاح موارد زیر ضروری به‌نظر می‌رسد:

۱. اتخاذ تدابیری در راستای تأمین نظر کارفرما در قالب اعطای مشوق‌های تشویقی به کارفرما،
۲. تقویت ابعاد نظارت بر نحوه اعطای کمک‌هزینه عائله‌مندی،
۳. الحاق حق تأهل به قانون تأمین اجتماعی برای تبدیل این موضوع به روبه‌دائمی و قانونی و ایجاد وحدت‌رویه در قانون تأمین اجتماعی در مقایسه با قانون مدیریت خدمات کشوری.

### منابع و مأخذ

- [۱] سیاست‌های کلی جمعیت، <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=26440>
- [۲] سیاست‌های کلی خانواده، <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=34254>
- [۳] سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=50009>
- [۴] سالنامه آماری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۴۰۱.
- [۵] حقوق و دستمزد ۱۴۰۳، <https://www.shenasname.ir/kar/58615>

#### گزیده سیاستی

کلیات لایحه اصلاح ماده ۸۶ قانون تأمین اجتماعی به‌علت توجه به عدالت توزیعی و سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی مورد تأیید است اما اعطای مشوق‌های تشویقی به کارفرما جهت تأمین نظر او و همچنین تقویت ابعاد نظارت بر این ماده ضرورت دارد.

