

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

طرح اصلاح جزء «۲» بند «ر» ماده (۲۸) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت

جمهوری اسلامی ایران

(بسته تحلیلی اصلاح حکم متناسب سازی مستمری بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی در برنامه هفتم پیشرفت)



محمدحسین مرادی

Doi: [10.22034/mrc.report.219618](https://doi.org/10.22034/mrc.report.219618)

چکیده

طرح اصلاح جزء «۲» بند «ر» ماده (۲۸) قانون برنامه هفتم با هدف تسری متناسب سازی به حداقل بگیران سازمان تأمین اجتماعی ارائه شده است. بررسی حکم موجود نشان می دهد متناسب سازی در این سازمان برای جبران کاهش نسبت مستمری بازنشستگان غیر حداقل بگیر به حداقل دستمزد طراحی شده است؛ به گونه ای که این نسبت در پایان سال سوم برنامه به ۹۰ درصد نسبت اولین مستمری فرد به حداقل دستمزد سال برقراری مستمری برسد.

حداقل بگیران به موجب ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی، مستمری ای کمتر از حداقل مزد ندارند و از این رو نسبت مستمری آنان به حداقل دستمزد اصولاً دچار افت نمی شود. بنابراین، مشمول نبودن این گروه در حکم متناسب سازی ناشی از منطق محاسباتی آن است و نباید به عنوان محرومیت آنان از یک امتیاز عمومی تلقی شود. بر این اساس، حذف عبارت «غیر حداقل بگیر» بدون اصلاح سایر اجزای حکم، ظاهر فرمول را به گونه ای تغییر می دهد که می تواند مستلزم کاهش نسبت مستمری حداقل بگیران از ۱۰۰ به ۹۰ درصد باشد و در عین حال، با تصریح قانون بر عدم نفی حقوق این گروه، وفق ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی تعارض ایجاد کند. در صورت هدف گذاری برای پرداخت مبلغی جدید نیز این طرح مستلزم تعیین سازوکار محاسبه و منبع مالی مستقل است؛ لذا پیشنهاد می شود طرح به شکل فعلی تصویب نشود و در صورت ضرورت حمایت بیشتر از حداقل بگیران، از ابزارهای متناسب با مسئله معیشتی این گروه استفاده شود.

مشخصات طرح

دوره دوازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۳۵۱



گروه اقتصاد رفاه و

تأمین اجتماعی

دفتر همکار:

مطالعات اجتماعی

مشخصات گزارش

نوع گزارش:

- ☒ طرح / لایحه
- ☐ راهبردی
- ☐ نظارتی
- ☐ پیش نویس قانونی

شماره مسلسل:

۲۱۹۱۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۷/۶



سیدعباس پرهیزکاری (ناظر علمی)؛ علی فهیمی (اظهار نظر کننده)؛ سعید احمدعلیزاده (صفحه آرا)؛ اکرم وحدانی فر (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، از کارافتادگی کلی و مجموع مستمری بازمندگان را باتوجه به 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، از کارافتادگی کلی و مجموع مستمری بازمندگان مشمول این ماده، در هر حال از حداقل مزد کارگر عادی کمتر نباشد. بنابراین، حداقل‌بگیران علاوه بر افزایش‌های سالیانه، از تضمین قانونی حداقل مستمری نیز برخوردارند.

باین‌حال، در عمل نرخ افزایش حداقل دستمزد و نرخ افزایش مستمری‌های بالاتر از حداقل همواره یکسان نبوده است. در نتیجه، مستمری فردی که در زمان بازنشستگی برای مثال دو یا سه برابر 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. باین‌حال، مبنای متناسب‌سازی در صندوق‌های کشوری و لشکری با سازمان تأمین اجتماعی متفاوت است. در صندوق‌های کشوری و لشکری، به دلیل وجود نظام استخدامی و امکان شناسایی شاغل مشابه و هم‌تراز، حقوق شاغل هم‌تراز مبنای مقایسه قرار گرفته است؛ به گونه‌ای که در قانون برنامه هفتم، هدف نهایی رسیدن حقوق بازنشسته به ۹۰ درصد 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. از این‌رو، قانونگذار در جزء «۲» بند «ر» ماده (۲۸) قانون برنامه هفتم، به جای «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 به گونه‌ای 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 به ترتیب 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 نافذ حقوق حداقل‌بگیران مطابق قوانین مربوط، از جمله 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 دو برابر 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.

۲-۱. 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، برخورداری 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.

حداقل‌گیری که در زمان بازنشستگی مستمری‌ای معادل حداقل دستمزد داشته است، نسبت اولیه‌ای برابر با یک دارد. ازسوی دیگر، ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی تضمین می‌کند مستمری مشمولان این ماده از حداقل مزد کمتر نباشد. در نتیجه، 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.

۲-۲. 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 مبنی بر حمایت از حداقل‌بگیران است، بلکه با تصریح قسمت پایانی همین حکم، مبنی بر اینکه متناسب‌سازی «نافی حقوق حداقل‌بگیران مطابق قوانین مربوطه از جمله 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.

۳-۲. 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 باتوجه به 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. ازسوی دیگر، 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 ازسوی دیگر، با تصریح قانون بر عدم نفی حقوق حداقل‌بگیران وفق ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی تعارض ایجاد می‌کند. بنابراین، پیشنهاد می‌شود طرح فعلی تصویب نشود. در صورت 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؛ به‌گونه‌ای که این اقدامات در راستای شکل دهی به نظام تأمین اجتماعی چندلایه و با پیش‌بینی حمایت بودجه‌ای مستقل انجام شود.

منابع و مأخذ

- [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.