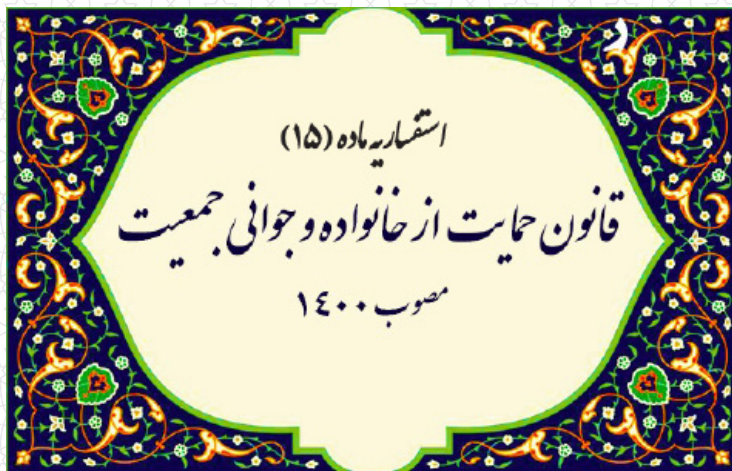




پیش‌نویس «استفساریه بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت با موضوع تفسیر افزایش سنوتاتی»



لله الحمد لله الرحمن الرحيم

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۵/۳۰

شماره مسلسل: ۱۹۹۸۵

کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:
پیش‌نویس «استفساریه بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت
با موضوع تفسیر افزایش سنواتی»

نوع گزارش: طرح و لایحه ، نظارتی ، راهبردی

نام دفتر:

مطالعات فرهنگ و آموزش (گروه زنان و خانواده)

تهیه و تدوین:

آسیه ارحامی

ناظران علمی:

موسی بیات، ریحانه رحمانی پور

همکاران:

حسین محمدی احمدآبادی، مهدی سرابلو، محمدعلی اشراقی جزئی (دفتر مطالعات حقوقی)،
نورعلی عبداللهی (دفتر مطالعات مدیریت)

همکار خارج از مرکز:

حجت‌اله بنیادی

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی‌راد

طراح گرافیک:

سیده فاطمه ابوطالبی

منتیره حاجی محمدی

تاریخ شروع مطالعه

۱۴۰۲/۱۱/۸

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت

۲. مزایای استخدای

۳. افزایش سنواتی

۴. استفساریه



دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. تحلیل ابهام‌های شکل گرفته در خصوص بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت.....	۱۰
۳. ارزیابی بخشنامه نحوه اعمال افزایش سنواتی کارمندان و کارگران موضوع بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت.....	۱۵
۴. پیش‌نویس استفساریه بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت.....	۱۹
پیوست.....	۲۰
منابع و مأخذ.....	۲۱

فهرست جداول

جدول ۱. تفاوت مصادیق ارائه شده از افزایش سنواتی در قوانین حوزه استخدامی در بخشنامه سازمان اداری و استخدامی کشور.....	۱۵
--	----

پیش‌نویس

«استفساریه بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و

جوانی جمعیت با موضوع تفسیر افزایش سنواتی»

چکیده



نظر به ابهام‌های شکل گرفته پیرامون عبارت «افزایش سنواتی» در بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» و همچنین ایرادهای وارد بر بخشنامه سازمان اداری و استخدامی به نظر می‌رسد بخشنامه مذکور نیازمند اصلاح است. بر این اساس تنظیم استفساریه در خصوص مفهوم «افزایش سنواتی» جهت استعلام نظر صریح مجلس شورای اسلامی ضرورت دارد. بر اساس بررسی‌های صورت گرفته و با توجه به سابقه این مفهوم در قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، افزایش در حقوق و دستمزد از طریق تأثیر در گروه، طبقه یا رتبه و یا پایه تشویقی به مراد قانونگذار نزدیک‌تر بوده بر این اساس پیشنهاد می‌شود این عبارت به معنی «اعطای یک گروه / طبقه یا رتبه و یا پایه تشویقی در صورت تولد فرزند سوم تا پنجم مستخدم» تفسیر شود.

خلاصه مدیریتی



شرح / بیان مسئله

یکی از مشوق های در نظر گرفته شده در قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت «اعمال معادل یک سال به افزایش سنواتی مستخدم به ازای هر فرزند برای کلیه مستخدمین در دستگاه های مذکور ذیل ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه که صاحب فرزند سوم تا پنجم می شوند» در بند «پ» ماده (۱۵) است. با توجه به فقدان سابقه عبارت «افزایش سنواتی» در قانون مدیریت خدمات کشوری که عمده دستگاه های اجرایی ذیل آن هستند، اینکه مراد قانونگذار از این عبارت چه بوده و نحوه اعمال آن برای کارمندان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری چگونه خواهد بود، محل سؤال است و همین مسئله ابلاغ بخشنامه این بند را با تأخیر مواجه ساخت.

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

از مفهوم افزایش سنواتی دو تفسیر قابل استخراج است:

- تعریف افزایش سنواتی، به نحوی که ناظر به افزایش در حقوق و دستمزد به واسطه افزایش گروه، پایه یا طبقه فرد شود،
- تعریف افزایش سنواتی، به نحوی که منجر به کاهش سنوات خدمت فرد و بازنشستگی زودتر از موعد قانونی شود.

با این حال به نظر می رسد با توجه به سابقه این مفهوم در قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، تفسیر افزایش سنواتی ذیل افزایش حقوق و دستمزد به علت سابقه قانونی آن منطقی تر است. علاوه بر این با توجه به کاربرد عبارت «معادل» در متن بند «پ» ماده (۱۵)، تفسیر این واژه تحت عنوان کاهش سن بازنشستگی فاقد معناست. در کنار این استدلال ها با توجه به چالش های پیش روی صندوق های بازنشستگی و تلاش دولت و مجلس شورای اسلامی در راستای افزایش سن بازنشستگی که در قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز تجلی کرده و نشان دهنده تغییر رویه نظام حکمرانی به سمت افزایش سنوات خدمت افراد است، تفسیر این عبارت تحت عنوان کاهش در سن



بازنشستگی چالش زاست.

به‌رغم اینکه در بخشنامه سازمان اداری و استخدامی به شماره ۱۳۳۸۶۹ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۱۵ با عنوان «نحوه اعمال افزایش سنواتی کارمندان و کارگران موضوع بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت»، مراد از افزایش سنواتی به‌عنوان تأثیر در گروه و طبقه فرد و افزایش در حقوق و دستمزد در این راستا فرض گرفته شده و کلیت این مسئله مثبت است، اما ایرادهای متعددی به این بخشنامه مانند تقلیل مفهوم افزایش سنواتی، ارائه تعاریف متعدد از افزایش سنواتی به تناسب نوع قانون استخدامی و افزایش ابهام‌ها و امکان برخورد سلیقه‌ای در خصوص اعضای هیئت علمی و غیر هیئت علمی مراکز آموزشی و پژوهشی وارد است، بر این اساس به نظر می‌رسد بخشنامه مذکور نیازمند اصلاح است. به‌ویژه آنکه بررسی بخشنامه نشان می‌دهد نه تنها هدف اولیه از ابلاغ در بخشنامه که رفع ابهام و ایجاد وحدت رویه بوده، تحقق نیافته، بلکه به ابهام‌های بیشتر در این زمینه نیز دامن زده است. بر این اساس تنظیم استفساریه در این زمینه ضرورت دارد.

■ پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور رفع ابهام‌ها در خصوص مفهوم افزایش سنواتی استفساریه زیر به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود:

ماده واحده: آیا منظور از «معادل یک سال به افزایش سنواتی» در بند «پ» ماده (۱۵) «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» مصوب ۱۴۰۰/۸/۱۹، به معنای «افزایش یک گروه، طبقه یا رتبه و یا پایه تشویقی در صورت تولد فرزند سوم تا پنجم» است؟ پاسخ: بله، منظور از «معادل یک سال به افزایش سنواتی» به معنای «اعطای یک گروه / طبقه یا رتبه / پایه تشویقی حسب قوانین موضوعی در صورت تولد فرزند سوم تا پنجم» است.

۱. مقدمه

قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت با هدف حمایت از خانواده‌ها در راستای فرزندآوری و تشویق آنها به افزایش تعداد فرزندان در تاریخ ۱۴۰۰/۸/۱۹ به تصویب رسید. در این قانون تسهیلات متعددی در حوزه زمین و مسکن، خوابگاه متأهلی، حمایت‌های مالی در قالب تسهیلات قرض الحسنه، بیمه ناباروری و... ارائه شده است. یکی از این تسهیلات، مشوق‌های حوزه استخدامی ذیل ماده (۱۵) قانون است. در این ماده ذکر شده:

ماده (۱۵)

- کلیه دستگاه‌های مذکور در ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مکلفند:

الف) در به‌کارگیری، جذب و استخدام نیروی جدید به‌ازای تأهل و نیز داشتن هر فرزند یک‌سال تا حداکثر پنج سال به سقف محدوده سنی اضافه کنند.

ب) در به‌کارگیری، جذب و استخدام به‌ازای تأهل و نیز هر فرزند دو درصد (۲٪) مجموعاً حداکثر تا ۱۰ درصد (۱۰٪) به امتیاز هر فرد اضافه می‌شود.

شمول این بند در مورد دستگاه‌هایی که قواعد استخدامی خاص خود را دارند منوط به عدم تعارض با ضوابط آن دستگاه‌ها است.

پ) برای کلیه مستخدمین در دستگاه‌های مذکور در صدر ماده که صاحب فرزند سوم تا پنجم می‌شوند، معادل یک‌سال به افزایش سنواتی مستخدم به‌ازای هر فرزند، اعمال نمایند.

تبصره- دستگاه‌های مذکور مجاز به تعدیل و یا اعلام عدم نیاز مستخدمین دارای حداقل سه فرزند، مادران باردار و دارای فرزند شیرخوار به‌جز در اجرای قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آرای قطعی قضایی نیستند.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود در این ماده، علاوه بر افزایش سقف سنی افراد در هنگام استخدام و امتیاز فرد در آزمون‌های استخدامی، به موضوع افزایش سنواتی مستخدم به میزان یک سال به‌ازای هر فرزند (صرفاً برای تولد فرزند سوم تا پنجم) نیز اشاره شده است. ارزیابی عملکرد اجرایی این ماده نشان می‌دهد که اگرچه بخشنامه اجرایی بندهای «الف» و «ب» این ماده ابلاغ شده و اکنون در حال اجراست، اما در خصوص بند «پ» به علت ابهام در عبارت «افزایش سنواتی مستخدم» و همچنین عبارت «معادل»،



ابلاغ بخشنامه با ابهام‌های متعددی همراه شد.^۱ با این حال پس از جلسات متعدد، بخشنامه این بند در تاریخ ۱۴۰۲/۱۲/۱۵ با عنوان نحوه اعمال امتیاز افزایش سنواتی به ازای فرزندآوری موضوع بند «پ» ماده (۱۵) قانون «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» به شماره ۱۳۳۸۶۹ از سوی سازمان اداری و استخدامی کشور ابلاغ شد. نظر به تفاوت ماهوی تفاسیر از مفهوم افزایش سنواتی، در این گزارش ضمن بررسی ابعاد ابهام عبارت «افزایش سنواتی» و تفاسیر متعدد شکل گرفته از آن، به ارزیابی بخشنامه سازمان اداری و استخدامی از حیث تطبیق با روح کلی قانون و رویکرد قانونگذار در این زمینه خواهیم پرداخت و در پایان تلاش خواهد شد پیشنهادهایی برای رفع ابهام‌ها ارائه شود.

۲. تحلیل ابهام‌های شکل گرفته در خصوص بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت



۱-۲. ابهام در خصوص عبارت «افزایش سنواتی»

اولین ابهام شکل گرفته در خصوص حکم بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، عبارت «افزایش سنواتی» است. با توجه به اینکه عبارت «افزایش سنواتی مستخدم» در **قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳** دارای سابقه است و در **قانون مدیریت خدمات کشوری** ذکر نشده، نحوه اعمال افزایش سنواتی برای مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری و همچنین سازمان‌ها و دستگاه‌های دارای مقررات خاص از قبیل اعضای هیئت علمی و غیر هیئت علمی دانشگاه‌ها مسبوق به سابقه نبوده و در نتیجه چگونگی اعمال آن مشخص نیست.

۱. پاسخ سازمان اداری استخدامی به شماره ۸۷۵۷۰ مورخ ۱۴۰۲/۸/۱۳ به نامه مرکز پژوهش‌ها به شماره ۱۶۲۰۰/۹۵۰۴-۸۲.

۲. در قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان مصوب ۱۳۷۰/۶/۳۱ در چندین جا، به‌ویژه ذیل ماده (۲) این عبارت قید شده است: حقوق مستخدمین در هر سال با در نظر گرفتن خدمت قابل قبول آنان در سال قبل به شرح زیر تعیین می‌گردد: (ضریب افزایش سنواتی + ۱) = حقوق هر سال.

ضریب افزایش سنواتی سالانه براساس ارزشیابی شاغلین به میزان ۳، ۴ و ۵ درصد خواهد بود.

تبصره «۱» - مستخدمینی که حقوق آنان با این قانون تطبیق داده می‌شود در قبال هر سال از خدمت خود تا پایان سال ۱۳۶۹ از افزایش سنواتی به میزان ۳٪ حقوق مبنای آخرین گروه‌های مربوط به براساس مقاطع تحصیلی آنان تعیین خواهد شد بر خوردار خواهند گردید.

با توجه به اینکه عمده دستگاه‌های اجرایی به لحاظ قوانین و مقررات استخدامی و پرداخت، از قانون مدیریت خدمات کشوری تبعیت می‌کنند، ابهام یاد شده، منجر شد سازمان اداری و استخدامی کشور نسبت به ابلاغ بخشنامه این بند تعلل ورزد.

نکته قابل توجه آنکه در گزارش اظهار نظر مجمع مشورتی شورای نگهبان به شماره گزارش ۱۴۰۰۲۷ مورخ ۱۴۰۰/۲/۷ در زمان بررسی مصوبه پیش از تأیید آن، این بند دارای ابهام تشخیص داده شده بود. در این گزارش ذکر شده: «همان‌گونه که توضیح آن در گزارش‌های بررسی مواد مصوبه گذشت مقصود از افزایش سنواتی مستخدمین در این ماده از جهت اینکه به معنای اعطای نوعی سوابق اضافه جهت بازنشستگی می‌باشد یا به منزله افزایش پایه حقوق است واجد ابهام است، اما در هر صورت واجد بار مالی جدید در هر سال برای دولت می‌باشد». البته شورای نگهبان این تفسیر مجمع مشورتی را وارد ندانسته و در نتیجه این بند تأیید شد. با توجه به نکات فوق در یک دسته‌بندی کلی می‌توان دو تفسیر از افزایش سنواتی مبتنی بر ابهام‌های شکل گرفته ارائه داد:

۱-۲. تعریف افزایش سنواتی به نحوی که ناظر به افزایش در حقوق و دستمزد به واسطه افزایش گروه، پایه یا طبقه فرد شود

یکی از تفاسیر شکل گرفته از افزایش سنواتی، افزایش گروه یا پایه فرد پس از تولد فرزند سوم تا پنجم است، این تفسیر به‌ویژه به علت وجود سابقه عبارت «افزایش سنواتی» در قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت به ذهن متبادر می‌شود. بدین ترتیب در این تفسیر، افزایش سنواتی منجر به افزایش حقوق و دستمزد فرد به واسطه افزایش گروه و یا پایه فرد می‌شود. اگرچه که افزایش رتبه و طبقه فرد ممکن است از منظر تطابق با بند «۶» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۹/۱/۳۱ از حیث «رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید بر عملکرد، توانمندی، جایگاه و ویژگی‌های شغل و شاغل و تأمین حداقل معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی» و نظام اداری صحیح با چالش‌هایی مواجه شود.



۲-۱-۲. تعریف افزایش سنواتی، به نحوی که منجر به کاهش سنوات خدمت فرد و بازنشستگی زودتر از موعد قانونی شود

تفسیر دیگر قابل ارائه از مفهوم «افزایش سنواتی» این مسئله است که پس از تولد فرزند سوم تا پنجم مستخدم، به ازای هر فرزند یک سال از سنوات الزامی خدمت فرد - در هنگام بازنشستگی - کاسته شود. بر این اساس صرفاً سابقه خدمتی فرد در هنگام بازنشستگی تغییر می‌کند و این مسئله تأثیری در میزان حقوق و مزایای فرد ندارد.

با این حال توجه به این نکته ضروری است که در صورت پذیرش این تفسیر از متن، سؤال پیش خواهد آمد که نسبت این بند با بند «ت» ماده (۱۷) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در خصوص مادران شاغل چگونه خواهد بود؟ چرا که در بند «ت» ماده (۱۷) ذکر شده: «مادران شاغلی که از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون فرزند یا فرزندان به دنیا خواهند آورد، به ازای هر فرزند، می‌توانند از یک سال کاهش در سن بازنشستگی برخوردار شوند و برای فرزند سوم و بیشتر میزان کاهش یک و نیم سال به ازای هر فرزند خواهد بود. حداقل سن بازنشستگی مشمولین این بند، برای مادران دارای یک فرزند چهل و دو سال، دارای دو فرزند چهل و یک سال و برای سه فرزند و بیشتر چهل سال و حداقل با بیست سال سابقه بیمه است.»

به عبارت دیگر اگر مراد از بند «پ» ماده (۱۵) را کاهش در سنوات خدمت به عنوان یک مشوق قلمداد کنیم در این صورت این سؤال شکل خواهد گرفت که چرا قانونگذار در یک بند کلیه مستخدمین را اعم از زن و مرد مشمول کاهش سنوات و آن نیز صرفاً برای تولد فرزند سوم تا پنجم کرده و در بند دیگر صرفاً مستخدمین زن را مشمول ضوابطی متفاوت کرده است، چرا که در بند «ت» ماده (۱۷) برای **مادران شاغل** پس از تولد فرزند، یک سال کاهش در سن بازنشستگی لحاظ شده و علاوه بر این برای تولد فرزند **سوم و بیشتر** کاهش در سن بازنشستگی یک سال و نیم خواهد بود. در حالی که در ماده (۱۵) در صورت پذیرش تفسیر کاهش سن بازنشستگی، صرفاً برای تولد فرزند سوم تا پنجم و به میزان یک سال بوده است. با توجه به اینکه در ماده (۱۵) مراد قانونگذار کلیه مشمولین بوده و رویکرد جنسیتی نداشته در حقیقت ماده (۱۵) را باید عام‌تر از ماده

(۱۷) قلمداد کرد. با این حال تفاوت در میزان و گروه‌های تحت شمول در این دو بند چالش‌زاست و می‌تواند منجر به سردرگمی دستگاه‌های اجرایی شود. بر این اساس تعارض بند «پ» ماده (۱۵) با بند «ت» ماده (۱۷) این تفسیر را که مراد از افزایش سنواتی کاهش در سن بازنشستگی است با چالش مواجه خواهد کرد.

علاوه بر این یکی دیگر از ابهام‌های شکل گرفته در خصوص بند «پ» ماده (۱۵)، نسبت این بند با اصلاح سن بازنشستگی در قانون برنامه هفتم پیشرفت ذیل ماده (۲۹) است. توضیح آنکه مجلس شورای اسلامی ذیل قانون برنامه هفتم پیشرفت با هدف کاهش ناترازی در صندوق‌های بازنشستگی به اصلاحات سنجه‌ای در خصوص سن بازنشستگی اقدام کرد، به نحوی که به تناسب میزان خدمت و سال‌های باقی مانده تا بازنشستگی به سنوات خدمت از ۲ تا ۵ سال افزوده خواهد شد.

با توجه به قانون فوق و چالش‌های شکل گرفته برای صندوق‌های بازنشستگی به نظر می‌رسد رویه نظام حکمرانی به سمت افزایش سنوات خدمت افراد گرایش داشته و از این منظر تفسیر عبارت «افزایش سنواتی» مبنی بر کاهش در سن بازنشستگی چالش‌زاست.

بر این اساس رویکرد دوم نیز به جهت ابهام در نسبت آن با بند «ت» ماده (۱۷) دارای چالش‌هایی است و به راحتی قابل پذیرش نیست.

از سوی دیگر بررسی‌ها نشان می‌دهد ستاد کل نیروهای مسلح در بخشنامه خود به شماره ۱۴۰۱/۱۲/۸-۳۸/۱۰۰۱/۱/۲۲۱۲ به نیروها و سازمان‌های نیروهای مسلح (آجا، سپاه، فراجا و ...) ابلاغ کرده که به شاغلینی که از زمان لازم‌الاجرا شدن قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت ۱۴۰۰/۸/۲۴ دارای فرزند چهارم و پنجم می‌شوند، به ازای هر فرزند یک سال (حداکثر ۲ سال) سنوات ارفاقی اعطا شود. با توجه به حذف افرادی که فرزند سوم آنها پس از ابلاغ قانون به دنیا آمده این بخشنامه مورد اعتراض قرار گرفته و شکایتی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ثبت شده است [۱].

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز بند «۲» بخشنامه شماره ۳۸/۱۰۰۱/۱/۲۲۱۲ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۸ ستاد کل نیروهای مسلح را به لحاظ محدود کردن دایره شمول حکم قانونگذار در



بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار تشخیص داده و مستند به بند «۱» مواد (۱۲ و ۸۸) قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال کرده است. همان طور که ملاحظه می‌شود در بخشنامه ستاد کل نیروهای مسلح، مراد از افزایش سنواتی، افزایش سنوآت ارفاقی لحاظ شده که مبتنی بر تفسیر دوم یعنی کاهش سنوآت خدمت با دریافت حقوق و مزایای کامل است.

۲-۲. ابهام در واژه «معادل»

یکی دیگر از ابهام‌های شکل گرفته نسبت به این بند در فرایند اجراء، واژه «معادل» است. اینکه مراد قانونگذار از این عبارت چه بوده است مشخص نیست. از یک سو واژه «معادل» این برداشت را که عبارت افزایش سنواتی را به معنای افزایش سنوآت ارفاقی جهت کاهش سن بازنشستگی تلقی کنیم دچار چالش کرده است. چراکه در این صورت عبارت «معادل» بی‌معنا خواهد بود. از سوی دیگر یکی از تفاسیر شکل گرفته از این عبارت این است که مراد از این عبارت، نه لزوماً افزایش سنواتی، بلکه صرفاً پرداخت رقم ریالی معادل یک گروه یا پایه به مستخدم است، در این برداشت افزایش سنواتی در قالب یک پرداخت تشویقی و صرفاً برای یک‌بار برای هر فرزند تفسیر می‌شود. با توجه به نکاتی که در سطور فوق ذکر شد هر کدام از تفاسیر مطرح شده از مفهوم «افزایش سنواتی» دارای نقاط قوت و ضعف است. با این حال آنچه مشخص است با توجه به تعدد برداشت از عبارت قانونی مذکور و با توجه به آثار متفاوت حقوقی هر یک از تفاسیر، روشن شدن مراد دقیق قانونگذار از این عبارت ضروری است.

۳. ارزیابی بخشنامه نحوه اعمال افزایش سنواتی کارمندان و کارگران موضوع بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت



به رغم ابهام های شکل گرفته پیرامون بند «پ» ماده (۱۵) که در عمل منجر به عدم اجرای این حکم شده، سازمان اداری و استخدامی کشور پس از گذشت دو سال و نیم از تصویب قانون، سرانجام با ابلاغ بخشنامه «نحوه اعمال افزایش سنواتی کارمندان و کارگران موضوع بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» به شماره ۱۳۳۸۶۹ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۱۵ تلاش کرد نسبت به رفع ابهام و ایجاد رویه واحد در زمینه اعمال افزایش سنواتی موضوع بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت اقدام کند. نگاهی به بخشنامه نشان می دهد، در این بخشنامه مراد از افزایش سنواتی تغییر حقوق و دستمزد از طریق تغییر در شرایط دریافت گروه و پایه اعمال شده و برداشت سازمان از این مفهوم، کاهش در سن بازنشستگی نبوده است. با این حال آنچه در بخشنامه محل تأمل بوده، تفاوت در برداشت از این واژه متناسب با قوانین استخدامی است.

در جدول زیر تلاش شده تفسیر سازمان اداری و استخدامی از واژه افزایش سنواتی به تناسب نوع قوانین استخدامی به صورت خلاصه بیان شود:

جدول ۱. تفاوت مصادیق ارائه شده از افزایش سنواتی در قوانین حوزه استخدامی در بخشنامه سازمان اداری و استخدامی کشور

تعریف افزایش سنواتی	قانون
یک سال تعجیل در ارتقای طبقه و رتبه شغلی	قانون مدیریت خدمات کشوری
یک سال تعجیل برای ارتقا در گروه شغلی و ۳ درصد افزایش ضریب سنواتی به ازای تولد فرزند سوم تا پنجم (صرفاً در همان سال تولد)	قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت
افزایش یک پایه ترفیع به پایه های استحقاقی در صورت تصویب در مراجع ذی ربط	اعضای هیئت علمی و اعضای غیر هیئت علمی مراکز آموزشی و پژوهشی
یک سال تعجیل برای ارتقا در گروه شغلی (دولتی) یا امتیاز ریالی یک گروه شغلی (غیردولتی)	قانون کار (موضوع ماده (۱۴) قانون مدیریت خدمات کشوری)

۱. ماده (۱۲۴) - به کارگیری نیروی انسانی در برخی از مشاغل که سازمان اعلام می دارد در سقف پست های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی براساس قانون کار امکان پذیر می باشد.



در خصوص این بخشنامه باید کلیات بخشنامه را از جزئیات آن تفکیک کرد:
رویکرد کلی بخشنامه از حیث پذیرش افزایش سنواتی به عنوان **تأثیر در گروه و طبقه فرد**
و افزایش در حقوق و دستمزد در این راستا مورد تأیید است. چراکه:

۱ همان‌طور که گفته شد نگاهی به سابقه این مفهوم در قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت نیز همین برداشت را به ذهن متبادر می‌کند و بر این مبنا تفسیر افزایش سنواتی ذیل افزایش حقوق و دستمزد به علت سبقت سابقه قانونی آن منطقی تر است.

۲ با توجه به کاربرد عبارت «معادل» در متن بند «پ» ماده (۱۵)، تفسیر این عبارت معادل کاهش سن بازنشستگی قابل تصور نیست و بی‌معنا خواهد بود. چراکه عبارت «معادل کاهش سن بازنشستگی» فاقد معناست.

۳ با توجه به چالش‌های موجود صندوق‌های بازنشستگی و قانون برنامه هفتم پیشرفت که تلاش نموده نسبت به افزایش سنوات خدمت افراد اقدام نماید، تفسیر این عبارت تحت عنوان کاهش در سن بازنشستگی چالش‌زاست.

بر این اساس به نظر می‌رسد که افزایش سنواتی را باید تحت عنوان افزایش گروه و پایه فرد جهت افزایش حقوق و دستمزد تفسیر کرد. بر این اساس به رغم تأیید کلیت بخشنامه، جزئیات بخشنامه سازمان اداری و استخدامی، دارای چالش‌هایی است که در ادامه به آنها اشاره می‌شود:

۱-۳. تقلیل مفهوم افزایش سنواتی

همان‌طور که گفته شد اگرچه مبتنی بر شواهد و قرائن، برداشت افزایش سنواتی تحت عنوان افزایش در حقوق و دستمزد به واسطه ارتقای گروه یا رتبه با نص قانون سنخیت بیشتری دارد، اما باید توجه کرد که بخشنامه دولت تفسیری از این مسئله را ارائه داده که منجر به تقلیل موضوع شده است. چراکه در این بخشنامه مفهوم افزایش سنواتی به تعجیل در اعطای گروه یا پایه تفسیر شده است. به نحوی که اگر مستخدم قرار بوده، ۴ سال بعد گروه دریافت کند حالا به واسطه تولد فرزند یک سال زودتر (برای مثال بعد از سه سال) گروه/طبقه خود را دریافت می‌کند. این در حالی است که سازمان می‌توانست در راستای تشویق کارکنان و حمایت از آنها نسبت

به اعطای یک گروه یا پایه تشویقی اقدام کند. بر این اساس می توان گفت برداشت سازمان اداری استخدامی از مفهوم افزایش سنواتی به شدت حداقلی بوده و به نظر می رسد مشوق قانونگذار در بند «پ» در ماده (۱۵) را به شدت تضعیف کرده است.

۲-۳. ارائه تعاریف متعدد از افزایش سنواتی به تناسب نوع قانون استخدامی و افزایش ابهام ها

نکته دیگری که باید نسبت به بخشنامه سازمان اداری و استخدامی متذکر شد تعدد تفاسیر از این عبارت در تناسب با قوانین استخدامی است، اگر چه با توجه به متفاوت بودن نظام های پرداخت، انطباق کامل امکان پذیر نیست و وجود برخی تفاوت ها اجتناب ناپذیر است، اما در این بخشنامه، ۴ نوع برداشت از این مفهوم به تفکیک قوانین استخدامی ارائه شده که اعمال هر یک آثار متفاوتی در حکم حقوقی ایفای کند: در یک جا مراد از افزایش سنواتی تعجیل در رتبه و طبقه گرفته شده (مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری)، جای دیگر تعجیل در ارتقای گروه و افزایش ۳ درصدی ضریب سنواتی (در قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت)، در جای دیگر افزایش یک پایه ترفیع در پایه های استحقاقی در اعضای هیئت علمی و غیر هیئت علمی دانشگاه ها و در گروه دیگر معادل پرداخت امتیاز ریالی یک گروه شغلی به مستخدم (در قانون کار). این مسئله علاوه بر ایجاد تبعیض در بین مستخدمین به ابهام های بیشتر در این زمینه دامن زده است.

۳-۳. افزایش امکان برخورد سلیقه ای در خصوص اعضای هیئت علمی و غیر هیئت علمی مراکز آموزشی و پژوهشی

در صدر ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، دستگاه های مشمول ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه تکلیف شده اند^۱ و بر این اساس این ماده در دانشگاه ها نیز لازم الاجراست، اما

۱. دستگاه های اجرایی شامل قوای سه گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه ها، سازمان ها و مؤسسات و دانشگاه ها، شرکت های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادهای بودجه کل کشور استفاده می نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می شوند و همچنین دستگاه ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از اینکه قانون خاص خود



در بخشنامه سازمان اداری و استخدامی، اعمال افزایش سنواتی برای اعضای هیئت علمی و غیر هیئت علمی مراکز آموزشی و پژوهشی منوط به «تصویب مراجع ذی ربط با رعایت سایر شرایط» و در قالب «می‌توانند» ذکر شده است که انحراف از نص قانون و تکلیف ایجاد شده تلقی می‌شود. به عبارت دیگر در متن ماده قانون، دانشگاه‌ها نیز به‌عنوان یکی از دستگاه‌های مذکور در ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه، مکلف به اعمال افزایش سنواتی پس از تولد فرزند سوم تا پنجم هستند. با این حال در بخشنامه این تکلیف، منوط به «تصویب مراجع ذی ربط» و در قالب «می‌توانند» اعمال شده که خلاف نص قانون است.

علاوه بر این اعمال افزایش یک پایه ترفیع به پایه‌های استحقاقی اعضای هیئت علمی مراکز آموزشی و پژوهشی، از این جهت که بخشی از امتیازات ترفیع پایه وابسته به فعالیت‌های علمی - پژوهشی فرد است و همچنین در خصوص سایر مستخدمین دستگاه‌های دیگر صرفاً تعجیل در گروه یا طبقه لحاظ شده، می‌تواند مصداق تبعیض ناروا در مقایسه با سایر گروه‌ها و مغایر بند «۹» اصل سوم قانون اساسی تلقی شود.

با توجه به نکات فوق مناسب‌تر بود سازمان اداری و استخدامی به جای تفسیر قانون نسبت به تهیه استفساریه جهت شناسایی رویکرد قانونگذار اقدام می‌کرد. علاوه بر این تقلیل افزایش سنواتی به تعجیل در اعطای رتبه و طبقه از دیگر ایرادهای بخشنامه مذکور است. در حقیقت بخشنامه، نه تنها هدف اولیه که رفع ابهام و ایجاد وحدت رویه بود را محقق نکرده، بلکه به ابهام‌های بیشتر در این زمینه دامن زده است. با توجه به نکات فوق پیش‌نویس متن استفساریه جهت رفع ابهام از عبارت «افزایش سنواتی» تقدیم می‌شود.

را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها.

۴. پیش‌نویس استفساریه بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت



مقدمه توجیهی

نظر به ابهام‌های شکل گرفته پیرامون عبارت «افزایش سنواتی» در بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت و همچنین ایرادهای وارد بر بخشنامه سازمان اداری و استخدامی که باعث تقلیل مفهوم افزایش سنواتی، ارائه تعاریف متعدد از افزایش سنواتی به تناسب نوع قانون استخدامی و افزایش ابهام‌ها و افزایش امکان برخورد سلیقه‌ای در خصوص اعضای هیئت علمی و غیر هیئت علمی مراکز آموزشی و پژوهشی شده و به منظور رفع ابهام‌های احتمالی، پیشنهاد می‌شود در قالب استفساریه (به صورت طرح / لایحه) نظر صریح مجلس شورای اسلامی در این خصوص اخذ شود. از این رو استفساریه زیر تقدیم می‌شود:

ماده واحده: آیا منظور از «معادل یک سال به افزایش سنواتی» در بند «پ» ماده (۱۵) «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» مصوب ۱۴۰۰/۸/۱۹، به معنای «افزایش یک گروه / طبقه یا رتبه / پایه تشویقی در صورت تولد فرزند سوم تا پنجم» است؟

پاسخ: بله، منظور از «معادل یک سال به افزایش سنواتی» به معنای «اعطای یک گروه / طبقه یا رتبه / پایه تشویقی حسب قوانین موضوعی در صورت تولد فرزند سوم تا پنجم» است.



نحوه اعمال امتیاز افزایش سنواتی به‌ازای فرزندآوری موضوع بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت (بخشنامه شماره ۱۳۳۸۶۹ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۱۵ سازمان اداری و استخدامی کشور).

بخشنامه به تمامی دستگاه‌های اجرایی

شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی در جلسه مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۱۶ با توجه به سؤالات دستگاه‌های اجرایی به‌منظور رفع ابهام و ایجاد رویه واحد اداری و استخدامی در خصوص نحوه اعمال افزایش سنواتی (موضوع بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، مصوب ۱۴۰۰/۰۸/۲۴) به استناد ردیف‌های (۴) و (۹) جزء «ب» ماده (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری به‌شرح ذیل اتخاذ تصمیم کرد:

نحوه اعمال افزایش سنواتی به‌ازای فرزندآوری

۱ تمامی کارمندان دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، به‌ازای فرزندان سوم، چهارم و پنجم که بعد از تاریخ تصویب قانون مذکور متولد شده یا می‌شوند، از یک‌سال تعجیل در ارتقای طبقه و رتبه شغلی با رعایت سایر ضوابط و سقف طبقات و رتبه‌های شغلی بهره‌مند می‌شوند.

۲ تمامی مشمولین قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، از یک‌سال تعجیل برای ارتقا در گروه شغلی و سه درصد (۳٪) افزایش ضریب سنواتی به‌ازای هر فرزند (صرفاً در همان سال تولد) بهره‌مند می‌شوند.

تبصره «۱»- تعجیل سنواتی مذکور برای آقایان، مبنای بازنشستگی نبوده و صرفاً در ارتقای رتبه، طبقه، گروه و افزایش ضریب سنواتی (مزایای استخدامی) ملاک عمل خواهد بود.

تبصره «۲»- اعضای هیئت علمی و اعضای غیر هیئت علمی مراکز آموزشی و پژوهشی عالی کشور (مشمول ماده (۱) احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) با تصویب مراجع ذی‌ربط خود می‌توانند در ازای فرزندان موضوع این مصوبه با رعایت سایر شرایط از افزایش یک پایه ترفیع به پایه‌های

استحقاقی (تاسقف پایه‌های استحقاقی مصوب) بهره‌مند شوند.
تبصره «۳»- مشمولین قانون کار جمهوری اسلامی ایران (موضوع ماده (۱۲۴) قانون مدیریت
خدمات کشوری) براساس ضوابط و مقررات مربوط از یک‌سال تعجیل برای ارتقا در گروه شغلی
(دولتی) یا امتیاز ریالی یک گروه شغلی (غیر دولتی) بهره‌مند می‌شوند.

منابع و مأخذ



[۱] گزارش اظهار نظر مجمع مشورتی شورای نگهبان به شماره گزارش ۱۴۰۰/۲۷ مورخ ۱۴۰۰/۲/۷.
[۲] رأی شماره ۳۱۴۶۴۱۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع بند «۲» بخشنامه شماره
۱۴۰۱/۱۲/۸ ستاد کل نیروهای مسلح که مقرر داشته شاغلینی که از زمان
لازم‌الاجرا شدن قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت به کسانی که دارای فرزند چهارم و پنجم
می‌شوند به‌ازای هر فرزند یک‌سال و حداکثر دو سال، سنوات ارفاقی اعطا می‌شود، ابطال شد واقع در:
<https://dotic.ir/news/16174>

گزیده سیاستی

نظر به ابهام‌های شکل گرفته پیرامون عبارت «افزایش سنواری» در بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت و همچنین ایرادهای وارد بر بخشنامه سازمان اداری و استخدامی، به‌نظر می‌رسد تنظیم استفسار به با رویکرد اعطای یک گروه / طبقه یا رتبه / پایه تشویقی حسب قوانین موضوعی در صورت تولد فرزند سوم تا پنجم ضرورت دارد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رویروی یارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۷۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir