



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال دوم

شماره ثبت:

۴۲۴

شماره چاپ:

۱۱۰۴

تاریخ چاپ:

۱۳۸۹/۳/۱

نام دفاتر:

مطالعات برنامه و بودجه

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۰۲۹۰

تاریخ انتشار:

۱۳۸۹/۳/۳۱

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح استفساریه جزء (الف) بند (۷)

ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور»

#### مقدمه

۱. ماده (۱۵۰) قانون برنامه چهارم توسعه، دولت را موظف کرده است حقوق کلیه کارکنان و بازنشستگان را طی برنامه چهارم و در ابتدای هر سال برای تمامی رشته‌های شغلی، متناسب با نرخ تورم افزایش دهد.
۲. تبصره ماده (۶۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، بیان می‌دارد که ضریب ریالی حقوق کارمندان دولت با توجه به شاخص هزینه زندگی در لایحه بودجه سالیانه پیش‌بینی و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. ماده (۱۲۵) این قانون نیز بیان می‌کند که ضرایب حقوقی باید همه‌ساله حداقل به اندازه نرخ تورم که هر ساله از سوی بانک مرکزی اعلام می‌گردد، افزایش یابد.
۳. جزء «الف» بند «۷» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور، این اجازه را به دولت داده است که ضرایب ریالی موضوع ماده (۶۴) و تبصره آن و ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص شاغلین و بازنشستگان و موظفین و مستمری‌بگیران را تا سقف اعتبار مصوب در هر مورد تعیین و اجرا نماید.
۴. جزء «ج» بند «۷» قانون بودجه سال ۱۳۸۹، این اجازه را به دولت داده است که به منظور تأمین کسری احتمالی ناشی از اجرای بند «الف»، اعتبار فصل اول را تا سقف ۲۰ درصد از محل سایر ردیف‌های اعتباری منظور شده در جداول این قانون و پیوست‌های آن افزایش دهد.

#### طرح کلی مسئله

احکام قانونی مذکور دارای سه محور اصلی است:

۱. تکلیف دولت به افزایش ضریب ریالی حقوق کارمندان حداقل به اندازه نرخ تورم اعلامی از سوی بانک مرکزی،
۲. تعیین ضریب ریالی توسط دولت در قالب لوایح بودجه سنواتی و تصویب مجلس شورای اسلامی،
۳. تعیین ضریب ریالی تا سقف اعتبار مصوب در سال ۱۳۸۹.

#### بیان مسئله

برای ورود به بحث لازم است به سؤالات ذیل پاسخ داده شود:

- سؤال اول:** با توجه به حکم مندرج در جزء «الف» بند «۷» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور، تکلیف احکام ماده (۱۵۰) قانون برنامه چهارم و مواد (۶۴) و (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری چه می‌شود؟ آیا دولت برای سال ۱۳۸۹ الزامی به رعایت حداقل نرخ تورم دارد یا خیر؟
- سؤال دوم:** آیا عدم افزایش اعتبار فصل اول (جبران خدمت کارکنان) به نسبت سال قبل به معنای آن است که ضریب ریالی نمی‌تواند افزایش یابد؟ به عبارت دیگر آیا افزایش ضریب ریالی منوط به افزایش اعتبار فصل اول است؟
- سؤال سوم:** در صورتی که افزایش ضریب ریالی نیازمند اعتباری بیشتر از اعتبار مصوب باشد، تکلیف چیست؟ آیا تفسیر قانون، رافع مشکل خواهد بود یا اینکه لازم است دولت نسبت به ارائه اصلاحیه بودجه یا متمم اقدام کند؟ در ادامه به سؤالات فوق پاسخ داده خواهد شد.

۱. با عنایت به اینکه در جزء «الف» بند «۷» قانون بودجه سال ۱۳۸۹، صرفاً اختیار مجلس در تعیین ضریب ریالی موضوع ماده (۶۴) و تبصره آن و ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری به هیئت وزیران منتقل شده و حکم دیگر مواد مذکور راجع به مبنای محاسبه ضریب (حداقل نرخ تورم) مورد تعرض قرار نگرفته است، بنابراین هیئت دولت در تعیین میزان افزایش ضریب قانوناً باید مبنای «حداقل به اندازه نرخ تورم» را مراعات نماید. اضافه می‌نماید در جزء «الف» بند «۷» اشاره‌ای به نسخ ماده (۱۵۰) قانون برنامه چهارم نشده است، بنابراین حکم ماده اخیر نیز به تنهایی برای الزام به رعایت حداقل نرخ تورم کفایت می‌نماید.

۲. حقوق و مزایای کارکنان دولت از دو بخش حقوق و مزایای مستمر (که ضریب ریالی دارای ارتباط مستقیم با این بخش از حقوق است و این بخش از حقوق را متأثر می‌سازد) و حقوق و مزایای غیرمستمر (شامل حق اضافه‌کار، حق تألیف، حق تحقیق، حق تدریس، فوق‌العاده خدمات برجسته، فوق‌العاده بهره‌وری و ...) تشکیل می‌شود. براساس بودجه سال ۱۳۸۹، ۶۹ درصد از اعتبار فصل اول (جبران خدمت کارکنان) تحت عنوان حقوق و مزایای مستمر کارکنان رسمی و پیمانی در بودجه دستگاه‌های اجرایی آمده است و ۳۱ درصد آن برای سایر پرداخت‌ها (از جمله حقوق و مزایای غیرمستمر کارکنان دولت) در نظر گرفته شده است. این درحالی است که این نسبت در سال ۱۳۸۸ به ترتیب ۴۹ و ۵۱ درصد و در سال ۱۳۸۷ به ترتیب ۵۱ و ۴۹ درصد بوده است. در واقع نسبت اعتبار حقوق و مزایای مستمر کارکنان با سایر پرداخت‌ها طی سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ تقریباً یکسان و در سال ۱۳۸۹ این نسبت تغییر کرده است. به نحوی که به‌رغم عدم افزایش اعتبار فصل اول، به یکباره حقوق و مزایای مستمر کارکنان به نسبت سال ۱۳۸۸ (مصوب) با ۴۱ درصد افزایش مواجه شده است و ازسوی دیگر اعتبار سایر پرداخت‌ها به نسبت سال ۱۳۸۸ با ۳۹ درصد کاهش مواجه شده است. بنابراین با فرض ثابت بودن اعتبار فصل اول، دولت می‌تواند ضریب ریالی را حداقل به اندازه نرخ تورم افزایش دهد و لذا اعتبار کمتری برای پرداخت‌های غیرمستمر باقی خواهد ماند. در واقع بخش ثابت حقوق افزایش و بخش غیرثابت حقوق احتمالاً با کاهش مواجه خواهد شد. بنابراین افزایش ضریب ریالی لزوماً نیازمند افزایش اعتبار فصل اول نیست.

۳. در اجرای جزء «الف» بند «۷» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور حالت‌های ذیل، متصور است:

۳-۱. **کاهش حجم فعالیت‌های دولت:** در این حالت، دولت علاوه بر رعایت سقف اعتبار، ضریب ریالی را حداقل به اندازه نرخ تورم افزایش می‌دهد. به عبارت دیگر دولت با کاهش اعتبار مربوط به حقوق و مزایای غیرمستمر کارکنان دولت، از حجم فعالیت‌های خود خواهد کاست. همان‌گونه که بند «۲» اشاره شد، دولت می‌تواند با رعایت سقف اعتبار مصوب، ضریب ریالی را حداقل به اندازه نرخ تورم افزایش دهد که در این حالت نیازی به تفسیر قانون ازسوی قانونگذار نیست.

۳-۲. **ثابت ماندن حجم فعالیت دولت:** در این وضعیت دو حالت متصور است:

۲-۲-۱. دولت تصمیم دارد حجم فعالیت خود را ثابت نگه دارد و نظر قانونگذار بر افزایش ضریب ریالی حداقل به اندازه نرخ تورم است. برای این کار دولت نیاز به اعتبار بیشتری به نسبت سال قبل دارد. در صورتی‌که مجوز جزء «ج» بند «۷» قانون بودجه پاسخگوی اعتبار مورد نیاز باشد، در این حالت نیز نیازی به تفسیر قانون نیست.

۲-۲-۲. اما در صورتی‌که مجوز جزء «ج» بند «۷» قانون بودجه پاسخگوی اعتبار مورد نیاز برای افزایش ضریب نباشد، در این حالت تفسیر مجلس از جزء «الف» بند «۷» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ نمی‌تواند رافع مشکل باشد و لذا دولت باید اصلاحیه بودجه به مجلس ارائه کند و در صورت عدم امکان تأمین اعتبار از طریق اصلاحیه، لایحه متمم به مجلس تقدیم نماید.

### جمع‌بندی

۱. هیئت دولت در تعیین میزان افزایش ضریب قانوناً باید مبنای «حداقل به اندازه نرخ تورم» موضوع ماده (۱۵۰) قانون برنامه چهارم توسعه و مواد (۶۴) و (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری را رعایت نماید. همان چیزی که مد نظر قانونگذار است.

۲. دولت می‌تواند با کاهش حجم فعالیت‌های خود علاوه بر رعایت سقف مصوب، ضریب ریالی را حداقل به اندازه نرخ تورم افزایش دهد که در این صورت نیازی به تفسیر قانون نیست.

۳. در صورتی‌که دولت حجم فعالیت‌های خود را ثابت نگه دارد، دو حالت متصور است:

۲-۲-۱. اعتبار مورد نیاز برای افزایش ضریب ریالی از محل مجوز جزء «ج» بند «۷» قابل تأمین است. در این صورت نیز نیازی به تفسیر قانون نیست.

۲-۲-۲. اعتبار مورد نیاز برای افزایش ضریب ریالی از محل مجوز جزء «ج» بند «۷» قابل تأمین نمی‌باشد، که در این حالت تفسیر قانون نمی‌تواند رافع مشکل باشد. بنابراین دولت باید اصلاحیه بودجه به مجلس ارائه کند و در صورت عدم امکان تأمین اعتبار از طریق اصلاحیه، لایحه متمم بودجه به مجلس تقدیم نماید.

### نتیجه‌گیری

پاسخ ارائه شده در طرح استفساریه رافع مشکل به‌وجود آمده نیست.