

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«طرح اصلاح تبصره «۲» ماده (۱۰۳) قانون مدیریت خدمات کشوری»**

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۴۲۰

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

دفتر مطالعات مدیریت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۹۰۱۸۱۵۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱/۲۳



### ارزیابی

#### ۱. پیامدهای مالی طرح

در دهه اخیر با توجه به کاهش درآمد، ناپایداری منابع مالی و افزایش هزینه‌های صندوق‌های بازنشستگی، میزان کمک دولت به این صندوق‌ها رشد چشمگیری داشته است. به طوری که در حد فاصل سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۴۰۰ میزان کمک به صندوق بازنشستگی کشوری ۸۵۰ درصد و به صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح ۵۴۴ درصد رشد یافته است.<sup>۲</sup> کمک‌هایی که با توجه به وضعیت کنونی تعهدات و دارایی‌های این صندوق‌ها به شدت ناکافی است. از این رو با توجه به وخامت اوضاع صندوق‌های بازنشستگی، قانونگذار در قوانین متعددی (جدول شماره ۱) ایجاد و تحمیل هرگونه بار مالی مازاد بر صندوق‌های بازنشستگی را ممنوع کرده است.

۱. تبصره «۲»- دستگاه‌های اجرایی مکلفند کارمندانی که دارای سی سال سابقه خدمت برای مشاغل غیرتخصصی و شصت سال سن و همچنین کارمندانی که دارای سی و پنج سال سابقه خدمت برای مشاغل تخصصی و شصت و پنج سال سن می‌باشند را رأساً و بدون تقاضای کارمندان بازنشسته نمایند.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور: تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان

مطابق سازوکار پیشنهادی در طرح اصلاح تبصره «۲» ماده (۱۰۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، بازنشستگی کارکنان دستگاه‌های اجرایی الزاماً با تحقق یکی از دو عامل «سن» یا «سابقه خدمت» روی خواهد داد و شرایط دیگری همچون ترکیب دو عامل سن و سابقه که در سایر احکام این ماده مدنظر قرار گرفته منتفی خواهد شد؛ رویکردی که به معنای تقلیل درآمد صندوق بازنشستگی (به دلیل عدم دریافت کسور بازنشستگی بابت سال‌های کامل خدمت) و افزایش میزان تعهدات آن (به واسطه فقدان شرط سنی بازنشستگی) خواهد بود. موضوعی که با توجه به عدم پیش‌بینی منابع مالی مورد نیاز طرح، زمینه‌ساز افزایش هزینه‌های دولت و تشدید بحران منابع مالی پایدار در صندوق‌های بازنشستگی خواهد بود. بر این اساس طرح پیشنهادی در مغایرت با اصل هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی<sup>۱</sup> می‌باشد.

### جدول ۱. ضوابط قانونی مرتبط با ممنوعیت ایجاد و تحمیل بار مالی به صندوق‌های بازنشستگی

ردیف	قانون	حکم
۱	قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	ماده (۷۱) - کلیه تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و همچنین تصمیمات و مصوبات هیئت‌های امنا و مراجع و مقامات اجرائی و دستگاه‌های اجرائی به استثنای احکام قضائی که متضمن بار مالی برای صندوق‌های بازنشستگی یا دستگاه‌های اجرائی و دولت می‌باشد در صورتی قابل اجرا است که بار مالی ناشی از آن قبلاً محاسبه و در قوانین بودجه کل کشور و یا بودجه سالانه دستگاه یا صندوق ذی‌ربط تأمین شده باشد و ایجاد و تحمیل هرگونه بار مالی مازاد بر ارقام مندرج در قوانین بودجه سنواری یا صندوق ذی‌ربط ممنوع می‌باشد در غیر این صورت عمل مراجع مذکور در حکم تعهد مازاد بر اعتبار است و مشمول پرداخت از سوی دستگاه یا صندوق‌های مربوطه نیست. دستگاه‌ها و صندوق‌های مربوط مجاز به اجرای احکام مقامات اجرائی و مراجع قوه مجریه که بار مالی آن تأمین نشده است، نیستند. اجرای احکام یادشده فقط در حدود منابع مذکور ممکن است. در هر حال تحمیل کسری بودجه به دولت و دستگاه‌های اجرائی و صندوق‌ها غیر قابل پذیرش می‌باشد. مسؤولیت اجرای احکام این ماده بر عهده رؤسای دستگاه‌ها و صندوق‌ها و مدیران و مقامات مربوط است.
۲	قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	بند «ن» ماده (۲۸) - تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، تغییر تشکیلات، تغییر ضرایب، جداول حقوقی و طبقه‌بندی مشاغل و افزایش مبنای حقوقی، اعطای مجوز هر نوع استخدام و به کارگیری نیرو و مصوبات هیئت‌امنا دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی که متضمن بار مالی برای دولت و صندوق‌های بازنشستگی و دستگاه‌های اجرائی باشد، در صورتی قابل طرح و تصویب و اجرا است که بار مالی ناشی از آن در گذشته محاسبه و در قانون بودجه کل کشور یا منابع داخلی دستگاه اجرائی ذی‌ربط تأمین شده باشد. اقدام دستگاه اجرائی برخلاف این حکم، تعهد مازاد بر اعتبار محسوب می‌شود.
۳	قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی	بند «ث» ماده (۷) - کلیه تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، تغییرات تشکیلات، تغییر ضرایب، جداول حقوقی و طبقه‌بندی مشاغل و افزایش مبنای حقوقی، اعطای مجوز هر نوع استخدام و به کارگیری نیرو و همچنین مصوبات هیئت‌های امنا که متضمن بار مالی باشد، در صورتی قابل طرح و تصویب و اجرا است که بار مالی ناشی از آن قبلاً محاسبه و در قانون بودجه کل کشور تأمین شده باشد. اقدام دستگاه اجرائی برخلاف این حکم، تعهد مازاد بر اعتبار محسوب می‌شود. دولت به گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که تا پایان سال آخر اجرای قانون برنامه، بودجه سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی مستقل شده و از محل بودجه عمومی اعتباری به آنها پرداخت نگردد

### ۲. پیامدهای اجرایی طرح

شرایط سنی تعیین شده در تبصره «۲» ماده (۱۰۳) قانون مدیریت خدمات کشوری (۶۰ سال برای مشاغل غیر تخصصی و ۶۵ سال سن برای مشاغل تخصصی) عامل اصلی خدمت مازاد بر ۳۵ سال در دستگاه‌های اجرایی می‌باشد اما با توجه به اینکه کسانی که مازاد بر ۳۵ سال سابقه خدمت دارند یقیناً به شرط سنی ۶۰ یا ۶۵ سال بسیار نزدیک هستند، فراوانی جمعیت این‌گونه اشخاص بسیار کم و از طرف دیگر

۱. اصل هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوائح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.

دوران خدمت مزاد بر ۳۵ سال آن‌ها بسیار کوتاه خواهد بود. موضوعی که، میزان تأثیرگذاری و اثربخشی پیشنهاد مزبور بر نظام اداری را با سؤال روبه‌رو می‌کند. مضافاً با وجود این که یکی از اهداف اصلی کلیه طرح‌های کاهش سن و سنوات بازنشستگی ایجاد فرصت جذب کارکنان جوان به جای کارکنان بازنشسته است با این وجود بررسی تحقیقات صورت گرفته در این حوزه مؤید آن است که توجیه مذکور فاقد پشتوانه علمی مستحکم و یا شواهد تجربی قوی می‌باشد. به گونه‌ای که حتی در برخی موارد با ورود مجدد بازنشستگان جوان به بازار کار و به دلیل تخصص و تجربه بالا و نیز ارزانی نسبی این نوع از نیروی کار فرصت‌های شغلی جوانان محدود شده است.

### ۳. پیامدهای حقوقی طرح

بررسی احکام پیشین و پسین تبصره «۲» ماده (۱۰۳) قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۱</sup> مؤید آن است که با وجود برخی کاستی‌ها و نواقص احکام مذکور، قانونگذار سازوکارهای مکملی را به منظور بازنشستگی کارکنان دستگاه‌های اجرایی در نظر گرفته است. به گونه‌ای که در بند «الف» ماده (۱۰۳) به دستگاه‌های اجرایی «اختیار» بازنشسته کردن کارکنان داده شده و در تکمیل متن بند مذکور در تبصره «۲» ضابطه‌ای را به منظور «الزام» دستگاه‌های اجرایی در خصوص بازنشستگی کارکنان در نظر گرفته است. بنابراین چنانچه طرح پیشنهادی بازنشستگی کارکنان با ۳۰ یا ۳۵ سال خدمت الزامی شود، نتیجتاً بند «الف» ماده مذکور از حیز انتفاع ساقط خواهد شد. به همین صورت چنانچه مطابق این طرح بازنشستگی صرفاً با ۶۰ یا ۶۵ سال سن الزامی شود این امر با بند «ب» ماده (۱۰۳) نیز در تعارض خواهد بود.

### نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به مراتب فوق به نظر می‌رسد هر چند اصلاحیه پیشنهادی مانع ادامه خدمت عده‌ای قلیل بعد از ۳۵ سال خدمت خواهد شد، اما نتیجه مهم‌تر آن تعارض و تناقض با بندهای «الف» و «ب» ماده (۱۰۳) و به عبارتی تغییر کلی شرایط سن و سابقه خدمت برای بازنشستگی خواهد بود. تغییراتی که به استناد مقدمه توجیهی طرح مورد توجه نمایندگان محترم نمی‌باشد. در کنار این مهم با توجه به مغایرت طرح حاضر با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی و نیز عدم تضمین تحقق اهداف پیش‌بینی شده در مقدمه توجیهی (اشتغال‌زایی و جوان‌گرایی) رد کلیات طرح در کمیسیون مربوطه پیشنهاد می‌گردد. بدیهی است در صورت تأکید بر انجام تغییرات مذکور ضروری است که با رعایت کامل مصالح صندوق‌های بازنشستگی تبصره «۳» ماده (۱۰۳) مورد بازنگری قرار گیرد تا مجموعه کامل شرایط سن و سابقه خدمت بازنشستگی، به صورت جامع و کامل اصلاح شود.

---

۱. ماده (۱۰۳) - دستگاه اجرایی با داشتن یکی از شرایط زیر می‌تواند کارمند خود را بازنشسته نماید:  
الف) حداقل سی‌سال سابقه خدمت برای مشاغل غیرتخصصی و سی‌وپنج سال برای مشاغل تخصصی با تحصیلات دانشگاهی کارشناسی ارشد و بالاتر یا درخواست کارمند برای سنوات بالاتر از ۳۰ سال.  
ب) حداقل شصت سال سن و حداقل بیست‌وپنج سال سابقه خدمت با بیست و پنج‌روز حقوق.  
تبصره «۱» - سابقه مذکور در بند «الف» و همچنین شرط سنی مزبور در بند «ب» برای متصدیان مشاغل ساخت و زبان‌آور و جانبازان و معلولان تا پنج سال کمتر می‌باشد و شرط سنی برای زنان منظور نمی‌گردد.  
تبصره «۲» - دستگاه‌های اجرایی مکلفند کارمندی که دارای سی سال سابقه خدمت برای مشاغل غیرتخصصی و شصت سال سن و همچنین کارمندی که دارای سی‌وپنج سال سابقه خدمت برای مشاغل تخصصی و شصت‌وپنج سال سن می‌باشند را رأساً و بدون تقاضای کارمندان بازنشسته نمایند.  
تبصره «۳» - دستگاه‌های اجرایی موظفند کارمندی را که دارای شصت‌وپنج سال سن و حداقل بیست‌وپنج سال سابقه خدمت می‌باشند را بازنشسته کنند. سقف سنی برای متصدیان مشاغل تخصصی هفتاد سال است. کارمندان تخصصی فوق‌الذکر که سابقه خدمت آنها کمتر از بیست‌وپنج سال است، در صورتی که بیش از بیس سال سابقه خدمت داشته باشند می‌توانند تا رسیدن به بیست‌وپنج سال سابقه، ادامه خدمت دهند و در غیر این صورت بازخرید می‌شوند.