

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح استفساریه جزء (۱) بند (الف) تبصره (۱۲)»
قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور»

مقدمه

۱. بدون شک در یک جامعه مردم‌سالار که قانون اساسی آن براساس حکومت حق و عدل قرآن نظام یافته است، توجه به تحقق عدالت و رفع تبعیض ناروا به‌عنوان یک اصل اساسی، همواره باید مورد توجه مقامات و مسئولان کشور باشد. نظام پرداخت در دستگاه‌های اجرایی نیز باید بر مدار عدالت و مبتنی بر عملکرد افراد و میزان اثرگذاری آنان بر تحقق اهداف سازمان باشد، البته توجه به تأمین حداقل معیشت طبقه ضعیف کارکنان دولت نیز باید در این بین مورد توجه باشد. بررسی‌ها نشان می‌دهد نظام پرداخت در بخش دولتی از وضعیت مناسبی برخوردار نیست. توان دسترسی دستگاه‌های اجرایی به منابع مالی در کنار ضعف در عملکرد دستگاه‌های نظارتی و شورای حقوق و دستمزد و قوانین و مقررات معیوب، زمینه‌ساز پرداخت‌های غیرمتعارف و ناعادلانه در نظام پرداخت در کشور را فراهم کرده است.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۴۰۰

شماره چاپ:

۹۲۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۲/۲۵

۲. طراحان استفساریه بر این باورند که دولت از جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» برداشتی درست نداشته و با افزایش حقوق کارکنان دولت بین ۶ تا ۱۲ درصد مصوبه مجلس را به‌درستی اجرا نکرده است، اما این استنباط از جزء مذکور که دولت الزام دارد حقوق پایین‌ترین طبقه را دقیقاً ۲۰ درصد و بالاترین طبقه را دقیقاً ۱ درصد افزایش دهد نه کمتر و بیشتر از آن صحیح نیست و درواقع الحاق حکمی جدید به قانون و به‌عبارت دیگر قانونگذاری جدید تلقی می‌شود. علاوه بر آن بر فرض تصویب طرح استفساریه، نحوه اقدام دولت در مورد افزایش حقوق طبقات بین بالاترین و پایین‌ترین طبقه هم می‌تواند به همین ترتیب مورد اشکال قرار گیرد. با این توصیف در ادامه طرح مذکور مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

معاونت پژوهش‌های
اجتماعی - فرهنگی
دفتر: مطالعات
اجتماعی

ارزیابی طرح

مشخصات گزارش

۱. با توجه به اینکه جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به دولت تکلیف کرده حقوق و مزایای مستمر گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر را «به‌صورت پلکانی نزولی با رعایت بند «پ» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه... افزایش دهد.» و در پاراگراف بعدی «حداکثر میزان افزایش را ۲۰ درصد» تعیین کرده است، بنابراین دولت اختیار داشته میزان افزایش را پلکانی و به‌نحوی که مقتضی می‌داند تعیین کند مشروط بر آنکه حداکثر ۲۰ درصد مذکور را رعایت کند. قید واژه «حداکثر» عرفاً به‌معنای آن است که دولت می‌تواند میزان افزایش را کمتر از آن هم تعیین کند ولی نه بیشتر. این واژه در موارد دیگری که در قوانین و مقررات به‌کار رفته نیز با همین معنا ملاک عمل قرار گرفته است. این استنباط از جزء مذکور که دولت الزام دارد

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۵۸۵۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۲/۲۶

حقوق پایین‌ترین طبقه را دقیقاً ۲۰ درصد افزایش دهد نه کمتر از آن، **الحاق حکمی جدید به قانون و به‌عبارت دیگر قانونگذاری جدید تلقی می‌شود**، (صرفنظر از اینکه تعیین مصادیق پایین‌ترین طبقه (طبقات) خود با ابهام مواجه می‌باشد) زیرا که در جزء «۱» تصریح شده است: «طبقات پایین‌تر از افزایش بیشتری برخوردار شوند» بدون آنکه رقم خاصی را ذکر کند. از طرف دیگر در جزء «۱» در مورد افزایش حقوق بالاترین طبقه به میزان یک درصد هم هیچ‌گونه حکم یا قرینه‌ای مشاهده نمی‌شود و لذا متن استفساریه در این خصوص نیز قانونگذاری جدید محسوب می‌شود.

یادآور می‌شود جزء «۱» مورد بحث نه‌تنها حداقل و حداکثر افزایش‌ها را در اختیار دولت قرار داده، بلکه افزایش‌های مابین این دو را هم علی‌الطلاق در اختیار دولت گذاشته است. بر فرض تصویب طرح استفساریه، نحوه اقدام دولت در مورد افزایش حقوق طبقات بین بالاترین و پایین‌ترین طبقه هم می‌تواند به همین ترتیب مورد اشکال قرار گیرد. بنابراین به‌نظر می‌رسد خواسته نمایندگان در صورتی به تمامی محقق خواهد شد که جزئیات افزایش کلیه حقوق‌بگیران را بر طبق قانون تعیین کنند.

۲. چون در جزء «۱» مورد بحث افزایش حقوق و مزایای مستمر موقوف به «رعایت بند «پ» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه» شده است و در این بند دولت باید «در حدود اعتبارات هزینه‌ای سالانه» ضریب حقوق را تعیین کند، لذا تعیین میزان افزایش‌های مورد بحث توسط دولت مستند به بند «پ» بالا هم از لحاظ حقوقی قابل توجیه می‌باشد. زیرا براساس قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور اعتبار مربوط به جبران خدمات کارکنان از ۹۷۳,۰۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۶ به ۱,۰۶۲,۰۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۷ افزایش یافته که رشدی معادل ۹ درصد را نشان می‌دهد. قانونگذار در حکم مورد اشاره بیان داشته است که «حداکثر میزان افزایش بیست درصد (۲۰٪) خواهد بود»، دولت نیز با توجه به میزان رشد اعتبارات قانون بودجه و برداشت خود از این عبارت، حقوق کارکنان را براساس ادعای خود بین ۶ تا ۱۲ درصد افزایش داده است. بنابراین باید توجه داشت این تفسیر از حکم جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ که مراد قانونگذار «میزان افزایش پایین‌ترین طبقه بیست درصد (۲۰٪) و بالاترین طبقه یک درصد است (۱٪) است» از منطق لازم برخوردار نیست و میزان رشد اعتبارات فصل جبران خدمات کارکنان در سال ۱۳۹۷ نیز چنین نظریه‌ای را تأیید نمی‌کند. لذا به‌نظر می‌رسد این امر توسعه قانون قلمداد شده و با ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مواجه است.

نتیجه‌گیری

مطابق نظریه تفسیری شورای نگهبان «مقصود از تفسیر بیان مراد مقنن است و تزییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر تلقی نمی‌شود». بنابراین مصوبه مجلس علاوه بر اینکه به‌دلیل داشتن بار مالی و عدم تعیین منابع آن با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مغایر است به‌دلیل اینکه قانونگذاری جدید بوده و درصدد اصلاح قانون است نه بیان مراد مقنن، مغایر اصل هفتادوسوم قانون اساسی و تفسیر شورای نگهبان از این اصل نیز تلقی هست اصلح است طرح پیشنهادی با توجه به میزان افزایش اعتبارات جبران خدمات کارکنان دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور به‌صورت اصلاحیه‌ای بر قانون پیشنهاد شود تا از این جهت با اشکال مواجه نباشد.

