



## بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

### بند «۴» الحاقی به تبصره «۱۲»

#### (اعمال اصلاحاتی در قوانین مربوط به بازنشستگی)

#### مقدمه

بند «۴» الحاقی به تبصره «۱۲» بودجه سال ۱۳۹۸، با اصلاح و نسخ قوانین و مقررات مختلف بازنشستگی و قاعده‌گذاری‌های جدید در این خصوص، در حالی که اساساً ماهیت بودجه‌ای ندارد به تبصره‌های بودجه سال ۱۳۹۸ الحاق شده است. در این بند آمده است:

«اعمال بازنشستگی فقط بر اساس قوانین از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری است و تصمیمات و مقررات داخلی سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های بیمه اعم از خصوصی و غیر آن، ملاک بازنشستگی نیست و ادامه اشتغال با بیش از سی سال خدمت یا شصت سال سن (برای دارندگان تحصیلات پایین‌تر از کارشناسی ارشد) و سی‌وپنج سال خدمت و یا شصت‌وپنج سال سن (برای دارندگان تحصیلات کارشناسی ارشد و بالاتر) تحت هر عنوان در سمت‌های اجرایی، اداری و عضویت در هیئت مدیره دستگاه‌ها و بنگاه‌های اقتصادی که تمام یا درصدی از منابع آنها متعلق به دولت، دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی می‌باشد، به جز موارد استثنا شده در قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۳۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن، ممنوع است. ادامه اشتغال اعضای هیئت علمی فاقد شرایط فوق نیز صرفاً در فعالیتهای علمی، آموزشی و تحقیقی مجاز می‌باشد».

در ادامه بند مذکور ارزیابی شده است:

#### ارزیابی

بند «۴» الحاقی به تبصره «۱۲» بودجه سال ۱۳۹۸ به لحاظ شکلی و محتوایی دارای ایرادهای متعددی است که در ادامه بررسی شده است:

#### ۱. بند الحاقی اساساً ماهیت بودجه‌ای ندارد.

بند الحاقی از این منظر که ارتباطی با سازوکارهای اجرایی در مورد نحوه وصول دریافت‌ها و انجام پرداخت‌ها و هدف‌ها و برنامه‌های عملیاتی دولت ندارد و با توجه به اینکه احکام متعددی از قوانین دائمی کشور به موضوع مورد بحث در بند الحاقی اختصاص یافته، بنابراین ماهیت بودجه‌ای ندارد. بدیهی است احکام دارای ماهیت غیربودجه‌ای و مربوط به سایر موضوعات که ارتباطی با پیش‌بینی دخل و خرج کشور ندارند، نباید در لایحه بودجه ذکر شوند.

مخصوص سخن علمی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۲۵

شماره چاپ:

۱۲۹۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۱۱/۲۴

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفتر: مطالعات

اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۶۳۵۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۱۲/۸

## ۲. بند الحاقی منجر به اصلاح قوانین دائمی می‌شود.

با توجه به اینکه بند الحاقی منجر به اصلاح قوانین و مقررات مربوط به بازنشستگی دستگاه‌های مختلف، اصلاح قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان و اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری می‌شود، طبق نظر شورای نگهبان با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایرت دارد:<sup>۱</sup>

- اصلاح و تغییر مقررات بازنشستگی دستگاه‌های دولتی: در قسمت اول بند الحاقی تصریح شده «اعمال بازنشستگی فقط بر اساس قوانین از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری است و تصمیمات و مقررات داخلی سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های بیمه اعم از خصوصی و غیر آن، ملاک بازنشستگی نیست...». این به معنای تغییر و اصلاح مقررات بازنشستگی دستگاه‌ها بدون توجه به اقتضائات و الزامات آنهاست. باید دانست مقررات بازنشستگی و وظیفه دستگاه‌های دولتی دارای جزئیات و تفصیلاتی است که در مقررات استخدامی آنها و بعضاً در قوانین و مقررات دیگری پیش‌بینی شده است. هرگونه اصلاح و تغییر قوانین و مقررات بازنشستگی باید با توجه به مقررات استخدامی مربوط، به ویژه مقررات بازنشستگی آن و در یک بازه زمانی سی یا سی و پنج سال مورد مطالعه قرار گیرد. ارائه پیشنهادهای عام و شتابزده در قانون بودجه می‌تواند با نسخ قوانین و مقررات دقیق و پیچیده و عدم توجه به نتایج درازمدت مشکلاتی را برای دستگاه‌ها ایجاد کند. اصولاً قانون بودجه که کاربرد یک‌ساله دارد نباید به مقررات بازنشستگی و وظیفه که کارکرد آنها سی یا سی و پنج سال و بیشتر است ورود کند.

- اصلاح و تغییر قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان: با توجه به اینکه در قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ و اصلاحات و الحاق بعدی آن هیچ‌گونه حکمی راجع به شرایط سن یا سابقه خدمت لازم برای بازنشستگی ذکر نشده، بند الحاقی در واقع تغییر قانون مذکور است.

- اصلاح و تغییر قانون مدیریت خدمات کشوری: در بند الحاقی حتی قواعد بازنشستگی مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری در ماده (۱۰۳) این قانون نیز نسخ شده است. مطالعه جزئیات مفاد ماده (۱۰۳) می‌تواند شاهدی بر بی‌توجهی بند «۴» الحاقی به تفاسیل و ظرایف و نکات راجع به موضوع بازنشستگی در قانون مدیریت خدمات کشوری باشد. زیرا حکم این بند احکام فعلی ماده (۱۰۳) را لغو و مشکلات بی‌شماری را برای دستگاه‌ها ایجاد خواهد کرد. در رابطه با مقررات بازنشستگی و وظیفه سایر دستگاه‌ها نیز یقیناً چنین ملاحظاتی وجود دارد که بی‌توجهی به آنها مشکلاتی را برای دستگاه‌ها ایجاد و اجرای قانون را غیرممکن خواهد کرد.

- اصلاح و تغییر مقررات اعضای هیئت علمی: آخرین جمله بند الحاقی راجع به اعضای هیئت علمی است که واجد اشکال است، زیرا ادامه اشتغال آنان را بدون لزوم رعایت هرگونه شرط سن یا سابقه خدمت به طور نامحدود بلاشکال اعلام داشته است. این در حالی است که مطابق مقررات موجود در این خصوص هم محدودیت‌هایی وجود دارد که حذف آنها منطقی نیست.

## ۳. بند الحاقی سبب تشمت در قوانین و مقررات استخدامی و بازنشستگی خواهد شد.

همان گونه که ذکر شد بند الحاقی درصدد اصلاح قوانین دائمی است. با عنایت به اینکه اعتبار قانون بودجه سالیانه، موقت و یک‌ساله است، اصلاح قوانین دائمی که در بند الحاقی به آنها اشاره شده و در قانون بودجه صورت می‌گیرد تنها تا پایان سال دارای

۱. شورای نگهبان در زمان بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور در خصوص چنین مواردی این چنین اظهار نظر کرده بود: «...۳. تبصره‌های... از لحاظ اینکه خارج از قانون بودجه است و به قوانین خاص خود ارتباط دارند با اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی مغایرت دارد».

اعتبار است و در نتیجه دولت مجبور خواهد بود برای تمدید این احکام مجدداً آنها را در بودجه‌های سال‌های بعد نیز تکرار کند که این امر موجب متورم شدن بودجه‌های سنواتی خواهد شد. ضمن اینکه اصلاح قوانین دائمی در ضمن قانون بودجه موجب می‌شود قانون دائمی مزبور برای مدت یک سال اصلاح شده و پس از یک سال به حالت سابق خود بازگردد، که این موضوع علاوه بر ایجاد تشتت و پراکندگی در قوانین، مغایر تنقیح قوانین و اصول قانون‌نویسی صحیح بوده و اجرای صحیح قوانین را با مشکل مواجه خواهد ساخت.<sup>۱</sup>

#### ۴. بند الحاقی قابلیت اجرایی ندارد.

مستفاد از جمله اول بند الحاقی آن است که اعمال بازنشستگی فقط بر اساس قوانین (از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری) مجاز است. با عنایت به اینکه مقررات بازنشستگی برخی از دستگاه‌ها قانون نیست (به تصویب مجلس نرسیده است) پس بازنشستگی کارکنان آنها در هیچ شرایطی امکان‌پذیر نیست. حکمی که غیرقابل اجراست. دومین جمله این بند نیز قابلیت اجرا ندارد، زیرا در سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های بیمه ناگزیر تصمیمات و مقررات داخلی آنها در امر بازنشستگی مانند سایر امور استخدامی ملاک عمل می‌باشد (تابع هیچ قانونی نیستند) این جمله صلاحیت آنها را در امر بازنشستگی به کلی نفی می‌کند.

#### ۵. نحوه انشای بند الحاقی مبهم است.

با توجه به اینکه در قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ و اصلاحات و الحاق بعدی آن هیچ‌گونه حکمی راجع به شرایط سن یا سابقه خدمت لازم برای بازنشستگی ذکر نشده، لذا این قانون فاقد حکمی در مورد شرایط مذکور است تا بتواند علاوه بر شرایط سن و سابقه خدمت مذکور در ابتدای بند «۴» الحاقی ملاک عمل قرار گیرد. بنابراین در این بند جمله «به جز موارد استثنا ... بعدی آن» ارتباطی با مطالب ابتدای این بند ندارد. چنانچه منظور آن باشد که اشخاصی که سی سال سابقه خدمت یا شصت و پنج سال سن دارند باید الزاماً بازنشسته شوند و زاید بر آن اشتغال آنان صرفاً در اجرای قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان امکان‌پذیر باشد، در این صورت انشای فعلی این بند اشکال و نیاز به اصلاح دارد. چنانچه مطلب دیگری مدنظر باشد نیز موضوع باید به روشنی تبیین شود.

#### نتیجه‌گیری

بنا به دلایل زیر پیشنهاد می‌شود بند «۴» الحاقی به تبصره «۱۲» بودجه سال ۱۳۹۸ حذف شود:

- ماهیت بودجه‌ای ندارد.
- به دلیل اصلاح قوانین دائمی با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایرت دارد.
- سبب ایجاد تشتت و پراکندگی در قوانین استخدامی و بازنشستگی خواهد شد.
- قابلیت اجرایی ندارد.
- نحوه انشای آن مبهم است.

۱. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (۷۲). بودجه ۱۳۹۸ از منظر حقوق عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی، دفتر مطالعات حقوقی، بهمن ۱۳۹۷.