



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۸۲۰

تهیه و تدوین:  
محمد برزگر خسروی

ناظر علمی:  
مهدی عبدالملکی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۸۴۴۵

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۶/۳۰



دفتر مطالعات حقوقی



به نام خدا

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«طرح استفساریه بند «ه» تبصره «۱۲»**  
**قانون بودجه ۱۴۰۱ کل کشور»**

**مقدمه و مفاد طرح**

طرح استفساریه بند «ه» تبصره «۱۲» قانون بودجه ۱۴۰۱ به شماره ثبت ۸۲۰ با قید دو فوریت جهت بررسی به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات ارجاع شده است. گزارش حاضر به بررسی این طرح می‌پردازد.

نظر طراحان بر این است<sup>۱</sup> که با توجه به مذاکرات نمایندگان مجلس در کمیسیون تلفیق بودجه و نیز در صحن مجلس، «مقصود قانونگذار از «معادل حداقل حقوق کارکنان دولت» در بند «ه» تبصره «۱۲»، مبلغ ۵۶.۰۰۰.۰۰۰ ریال براساس جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه ۱۴۰۱ است.

تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور به‌عنوان حقوق و دستمزد اختصاص دارد. بند «ه» این تبصره مقرر داشته است که «بنیاد شهید و امور ایثارگران مکلف است از محل اعتبارات موضوع ردیف ۱۳۱۶۰۰ جدول شماره (۷) این قانون به جانبازان و آزادگان غیر حالت اشتغال معسر فاقد شغل و درآمد که براساس قوانین نیروهای مسلح مشمول دریافت حقوق وظیفه نمی‌باشند، تا زمانی که فاقد شغل و درآمد باشند، ماهیانه کمک معیشت معادل حداقل حقوق کارکنان دولت پرداخت کند. آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور و بنیاد شهید و امور ایثارگران تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد». در این حکم صراحتاً مشخص نشده است که منظور از حداقل حقوق کارکنان دولت چیست. جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه ۱۴۰۱ مقرر داشته است که «ضریب حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و همچنین نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات، سازمان انرژی اتمی، کارکنان کشوری و لشگری، اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و قضات به میزان ده درصد (۱۰٪) براساس آخرین حکم کارگزینی به‌گونه‌ای افزایش یابد که مجموع حکم کارگزینی برای کارکنان رسمی، پیمانی و مبلغ قرارداد منعقد ماهیانه برای کارکنان قرارداد کار معین (مشخص)، والدین شهدا و کارکنان طرح خدمت پزشکان و پیراپزشکان در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به نسبت مدت کارکرد، از پنجاه‌وشش میلیون (۵۶.۰۰۰.۰۰۰) ریال کمتر نباشد». این حکم به این معناست که مجلس مقرر کرده است که حداقل مجموع حکم کارگزینی کارکنان، پنجاه‌وشش میلیون (۵۶.۰۰۰.۰۰۰) ریال است.

به گفته معاون توسعه مدیریت، منابع و برنامه‌ریزی بنیاد شهید و امور ایثارگران در ۱۴۰۱/۵/۲۴، مبلغ این کمک‌معیشت ۲ میلیون و ۲۴۷ هزار تومان بود و امسال با رشد ۶۰ درصدی به ۳ میلیون و ۶۰۰ هزار تومان رسیده است.

این رقم به جانبازان معسر فاقد شغل و درآمد پرداخت می‌شود. برای ۲۷ هزار ایثارگر هنوز اعتبار لازم برای کمک‌معیشت اختصاص نیافته و برخی از جانبازان ما در دهک‌های یک تا سه هستند که همین ۳ میلیون و ۶۰۰ هزار تومان به این جانبازان پرداخت نمی‌شود»<sup>۱</sup>.

## تحولات قانونی موضوع طرح

براساس بند «ب» ماده (۸۸) قانون برنامه ششم توسعه، «دولت موظف است اعتبار لازم را به‌منظور تأمین حداقل معیشت گروه‌های عنوان شده ذیل که فاقد شغل یا درآمد باشند را پیش‌بینی و حداقل حقوق کارکنان دولت را به آنان جهت پرداخت در بودجه‌های سنواتی درج و در اختیار دستگاه‌های مربوطه قرار دهد.

۱. جانبازان با هر میزان درصد از کارافتادگی و آزادگان با حداقل سه ماه اسارت

۲. رزمندگان با حداقل ۶ ماه حضور در جبهه و چریک‌های جنگ‌های نامنظم (گم جن)

۳. افراد تحت تکفل قانونی جانبازان متوفی، آزادگان متوفی، رزمندگان متوفی (با حداقل ۶ ماه حضور در جبهه)

**تبصره -** تشخیص افراد تحت تکفل قانونی جانبازان و آزادگان متوفی و ارائه خدمات به آنان به عهده بنیاد و تشخیص افراد تحت تکفل قانونی رزمندگان متوفی به عهده واحد ایثارگران نیروهای مسلح و ارائه خدمات به آنان به عهده سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (ساتا) می‌باشد.

۴. نامادری شهید و خواهران مجرد شهدا که تحت تکفل والدین شهدا بوده‌اند (پس از فوت والدین)

۵. برادر و خواهر شهید دارای معلولیت جسمی، حرکتی، ذهنی، محجور، دارای بیماری‌های خاص و یا صعب‌العلاج پس از تأیید کمیسیون پزشکی بنیاد

۶. همسران مطلقه شهدا که فرزند یا فرزندان شهید را حداقل پانزده سال بعد از شهادت شهید نگهداری نموده‌اند با تأیید بنیاد (ماهانه معادل دوسوم حقوق کارکنان دولت)».

مفاد بند «ه» تبصره «۱۲» قانون بودجه ۱۴۰۱، پیش‌تر عیناً در بند «ب» تبصره «۱۷» قانون‌های بودجه سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۳۹۹ و ۱۳۹۸ کل کشور و در بند «ج» تبصره «۱۷» قانون‌های بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۶ کل کشور و در تبصره «۳۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور و در بند «ه» تبصره «۱۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور آمده بود.

براساس بند «الف» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی بند «ج» تبصره «۱۷» ماده‌واحد قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور مصوب ۱۳۹۷/۷/۱۱ هیئت وزیران، «کمک‌معیشت: مبلغی معادل حداقل حقوق کارکنان شاغل دولت موضوع ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری» است؛ لذا کمک‌معیشت موضوع بند «ج» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، صرفاً مبلغ حداقل حقوق و مزایای مستمر شاغلینی است که هر سال با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسید.

طبق ذیل تبصره ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، فوق‌العاده‌های مذکور در بندهای «۲»، «۳» و «۵» ماده (۶۸) قانون مزبور، فوق‌العاده مستمر هستند.

همین برداشت از کمک‌معیشت در بند «الف» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی بند «ب» تبصره «۱۷» ماده‌واحد قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور مصوب ۱۳۹۸/۶/۶ هیئت وزیران<sup>۲</sup> و در بند «۱» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی بند «ب» تبصره «۱» ماده‌واحد قانون

1. mehrnews.com/xYjb2

۲. «الف - کمک‌معیشت: مبلغی معادل حداقل حقوق کارکنان شاغل دولت موضوع ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶».

بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور مصوب ۱۳۹۹/۴/۱۸ هیئت وزیران و در بند «۱» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی بند «ب» تبصره «۱» ماده‌واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور مصوب ۱۴۰۰/۳/۲۶ هیئت وزیران صورت گرفت.

براساس بند «۴» تصویب‌نامه در خصوص ضریب حقوق اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و قضات و ضریب حقوق شاغلان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۴۰۱/۲/۱۱ هیئت وزیران، حداقل حقوق و فوق‌العاده‌های مستمر شاغلین موضوع ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری برای کارمندان دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون در سال ۱۴۰۱ به میزان بیست‌وچهار میلیون و هفتصدوپانزده هزار (۲۴.۷۱۵.۰۰۰) ریال تعیین شده است.

در صورتی که تفسیر مجریان از بند «ه» تبصره «۱۲» قانون بودجه ۱۴۰۱، همان تفسیر اعلامی از بند «ب» تبصره «۱۷» قانون‌های بودجه سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۳۹۹ و ۱۳۹۸ کل کشور باشد، بنیاد شهید و امور ایثارگران مکلف است به جانبازان و آزادگان غیر حالت اشتغال معسر فاقد شغل و درآمد که براساس قوانین نیروهای مسلح مشمول دریافت حقوق وظیفه نمی‌باشند، تا زمانی که فاقد شغل و درآمد باشند، ماهیانه مبلغ بیست‌وچهار میلیون و هفتصدوپانزده هزار (۲۴.۷۱۵.۰۰۰) ریال را به‌عنوان کمک‌معیشت پرداخت کند.

در صورتی که مفاد طرح حاضر به قانون تبدیل شود بنیاد شهید و امور ایثارگران مکلف خواهد شد ماهیانه مبلغ ۵۶.۰۰۰.۰۰۰ ریال را به‌عنوان کمک معیشت پرداخت کند.

### اظهار نظر کارشناسی

بر اساس بند «ه» تبصره (۱۲) قانون بودجه ۱۴۰۱، بنیاد شهید و امور ایثارگران مکلف است به جانبازان و آزادگان مشمول این بند، ماهیانه کمک معیشتی معادل حداقل حقوق کارکنان دولت پرداخت کند. در خصوص مفهوم «حداقل حقوق کارکنان دولت» دو نظر زیر قابل ارایه است:

**نظر اول:** حداقل حقوق کارکنان شاغل دولت، همان حداقل حقوق و مزایای مستمر شاغلان (موضوع ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری) است.

طبق ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، حداقل حقوق و مزایای مستمر شاغلان (شامل حقوق ثابت به‌علاوه فوق‌العاده‌های مستمر مذکور در بند «۲» ماده (۶۸) «فوق‌العاده ایثارگری»، بند «۳» ماده (۶۸) «فوق‌العاده سختی کار» و بند «۵» ماده (۶۸) «فوق‌العاده شغل») توسط هیئت وزیران تعیین می‌شود. حداقل حقوق و مزایای مستمر شاغلان، مفهوماً در ادبیات تخصصی، متفاوت از حداقل دریافتی یا همان حداقل دریافتی احکام کارگزینی موضوع جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه ۱۴۰۱ (مبلغ پنجاه‌وشش میلیون (۵۶.۰۰۰.۰۰۰) ریال) است. بر همین اساس در بند «۴» تصویب‌نامه در خصوص ضریب حقوق اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و قضات و ضریب حقوق شاغلان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۴۰۱/۲/۱۱ هیئت وزیران، حداقل حقوق و فوق‌العاده‌های مستمر شاغلین موضوع ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۴۰۱ به میزان بیست‌وچهار میلیون و هفتصدوپانزده هزار (۲۴.۷۱۵.۰۰۰) ریال تعیین شده است و در بند «۵» تصویب‌نامه مزبور تصریح شده است که مجموع مبلغ مندرج در حکم کارگزینی برای کارکنان، نباید از مبلغ پنجاه‌وشش میلیون (۵۶.۰۰۰.۰۰۰) ریال کمتر شود و مابه‌التفاوت آن با مبلغ پنجاه‌وشش میلیون (۵۶.۰۰۰.۰۰۰) ریال با عنوان «تفاوت تطبیق موضوع جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» در احکام درج می‌گردد و این میزان ثابت نبوده و با هرگونه تغییر در حکم کارگزینی مشمولین، مجدداً محاسبه می‌گردد.

بر اساس این نظر، طرح حاضر ماهیت تفسیری نداشته و با اصل (۷۳) قانون اساسی و بند «۱» نظر تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳

مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان، مغایر به نظر می‌رسد و به تبع آن، به دلیل ایجاد هزینه عمومی جدید و عدم تعیین محل تأمین آن، با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی نیز مغایر است.

**نظر دوم:** حداقل حقوق کارکنان دولت، همان مبلغ ۵۶.۰۰۰.۰۰۰ ریال موضوع جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» است. اصطلاح «حداقل حقوق» در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، صراحتاً چهار مرتبه آمده است. سه مرتبه در جزء «۴» بند «الف» تبصره «۱۲» و یک مرتبه در بند «ه» تبصره «۱۲». علی‌رغم تفاوت مفهومی حداقل حقوق و مزایای مستمر شاغلان با حداقل دریافتی شاغلان، تصریح نماینده دولت در جلسه صحن مجلس بر اینکه در کمیسیون تلفیق بودجه و در مصوبه بودجه، حداقل حقوق شاغلان، مبلغ پنجاهوشش میلیون (۵۶.۰۰۰.۰۰۰) ریال است<sup>۱</sup> این تصور را در مجلس ایجاد کرده است که مقصود قانونگذار از «معادل حداقل حقوق کارکنان دولت» در بند «ه» تبصره «۱۲»، مبلغ ۵۶.۰۰۰.۰۰۰ ریال است. همچنین برداشت عرفی از «حداقل حقوق»، ظاهراً می‌تواند مساوی با حداقل دریافتی ناخالص حقوق باشد. در نتیجه، با توجه به برداشت عرفی و نیز مذاکرات مجلس شورای اسلامی، قصد مجلس از حداقل حقوق، حداقل حکم کارگزینی است. قصد مقنن با عبارات قانونی سازگاری ندارد. در چنین مواردی، دو قاعده به عنوان راهنما مدنظر قرار گیرد. قاعده اول، اولویت قصد (اراده مقنن) بر لفظ است. قاعده دوم، تفسیر در جهت تحقق اهداف و مقاصد قانونی. با توجه به اینکه هدف مقنن در بند «ه» تبصره «۱۲» قانون بودجه ۱۴۰۱، حمایت از ایثارگران مشمول است، باید به استفساریه به نحوی پاسخ داد که قصد مقنن به نحو حداکثری محقق شود. بر اساس این نظر، طرح حاضر ماهیت تفسیری دارد.

### نتیجه‌گیری

پاسخ به سؤال موضع طرح استفساریه، سهل ممتنع است. بر اساس مفاد قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، حداقل حکم کارگزینی شاغلان مبلغ پنجاهوشش میلیون (۵۶.۰۰۰.۰۰۰) ریال است. بنیاد شهید و امور ایثارگران مکلف است به جانبازان و آزادگان غیر حالت اشتغال معسر فاقد شغل و درآمد که براساس قوانین نیروهای مسلح مشمول دریافت حقوق وظیفه نمی‌باشند، تا زمانی که فاقد شغل و درآمد باشند، ماهیانه معادل حداقل حقوق کارکنان دولت را به‌عنوان کمک معیشت پرداخت کند. حال سؤال آن است که آیا منظور قانونگذار از عبارت «حداقل حقوق» در حکم مورد استفسار همان «حداقل حکم کارگزینی» است؟ به نظر می‌رسد در این خصوص دو نظر قابل طرح است:

**نظر اول:** «حداقل حقوق» همان «حداقل حقوق و مزایای مستمر شاغلان موضوع ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری» است که این نظر با اصول تفسیر لفظی سازگار است. براساس این نظر طرح حاضر ماهیت تفسیری نداشته و با اصل (۷۳) قانون اساسی و بند «۱» نظر تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان مغایر به نظر می‌رسد. در این صورت با توجه به ضرورت پاسداشت جایگاه ایثارگران محترم و افزایش مبلغ کمک معیشتی به ایشان پیشنهاد می‌شود با هماهنگی دولت محترم بند «ه» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور اصلاح شده و عبارت «معادل حداقل حقوق کارکنان دولت» به عبارت «معادل مبلغ جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» این قانون» تغییر یابد.

**نظر دوم:** مراد از «حداقل حقوق» همان «حداقل حکم کارگزینی» است. که طبق مشروح مذاکرات ظاهراً مراد قانونگذاری همین معنا بوده است که در این صورت قصد با لفظ تطابق ندارد.

۱. روزنامه رسمی، مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی (دوره یازدهم)، جلسه ۱۸۲، شماره ۲۲۴۲۲، مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۶، ص ۲۵؛ قابل رؤیت در: [https://www.rrk.ir/Files/Laws/1400.12.16\\_\\_183\\_\\_1400.12.16.pdf](https://www.rrk.ir/Files/Laws/1400.12.16__183__1400.12.16.pdf)