

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱۴): تبصره «۱۷» (نظام اداری)



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۲۰۱

کد موضوعی: ۳۵۰

دوره دوازدهم - سال اول

ثبت: ۲۳۵

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱۴): تبصره «۱۷» (نظام اداری)

نام دفتر: مطالعات مدیریت (گروه منابع انسانی و امور استخدامی)

نوع گزارش: طرح/لایحه ■، نظارتی □، راهبردی □

مدیر مطالعه: سیدمجتبی شهرآئینی

تهیه و تدوین کنندگان: سیدمجتبی شهرآئینی (گروه منابع انسانی و امور استخدامی)، نورعلی عبداللهی (گروه منابع انسانی و امور استخدامی).

همکاران: عطیه یوسفی (دفتر مطالعات حکمرانی)، ابوالحسن کیخا (دفتر مطالعات حکمرانی).

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، محمد عبدالحسین زاده

ناظر علمی خارج از مرکز: مسعود بنافی (عضو هیئت علمی دانشکده حکمرانی دانشگاه تهران).

اظهار نظر کنندگان: محمدعلی اشراقی جزی (دفتر مطالعات حقوقی)، علی صابری دمنه (دفتر مطالعات

حقوقی)، حسین محمدی احمدآبادی (دفتر مطالعات حقوقی)، هنگامه البرزی (دفتر مطالعات سیاسی)،

سیدعباس پرهیزکاری (دفتر مطالعات بخش عمومی).

صفحه آرا: منیره حاجی محمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام اداری

۲. لایحه بودجه ۱۴۰۴

۳. شناسه یکتای پرداخت

۴. ساماندهی نیروی انسانی

۵. سکوی یکپارچه نظام اداری (سینا)

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۸/۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۸/۱۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۳	۱. مقدمه
۴	۲. ارزیابی احکام تبصره «۱۷» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور
۴	۱-۲. پرداخت به کارکنان و بازنشستگان دولت با شناسه یکتای پرداخت (موضوع بند (الف) تبصره (۱۷))
۷	۲-۲. ثبت و بروزرسانی ماهانه اطلاعات کارکنان در سکوی یکپارچه نظام اداری (موضوع جزء (۱) بند (ب) تبصره (۱۷))
۱۰	۳-۲. سازوکار شناسایی اقلام حقوق ثابت (موضوع جزء (۲) بند (ب) تبصره (۱۷))
۱۲	۴-۲. لزوم دریافت شناسه مستخدم برای کارکنان دولت (موضوع جزء (۳) بند (ب) تبصره (۱۷))
۱۴	۵-۲. بروزرسانی سامانه پاکنا با هدف ایجاد امکان صحت‌سنجی اطلاعات (موضوع جزء (۴) بند (ب) تبصره (۱۷))
۱۴	۶-۲. سازوکار ثبت اطلاعات نیروی انسانی نهادهای امنیتی، نظامی، بازرسی، انرژی اتمی و سیاسی وزارت خارجه (موضوع جزء (۵) بند (ب) تبصره (۱۷))
۱۴	۷-۲. عدم ایجاد حق به‌کارگیری ناشی از درج اطلاعات در سکوی یکپارچه نظام اداری و نحوه‌بارگذاری اطلاعات در این سکو (موضوع جزء (۶) بند (ب) تبصره (۱۷))
۱۶	۸-۲. منوط شدن تبدیل وضعیت کارکنان به احراز رابطه استخدامی (موضوع جزء (۷) بند (ب) تبصره (۱۷))
۱۷	۹-۲. ادامه خدمت مستخدمین مشاغل تخصصی اطلاعاتی و عملیاتی وزارت اطلاعات تا چهل و پنج سال (موضوع جزء (۸) بند (ب) تبصره (۱۷))
۱۷	۱۰-۲. ثبت اطلاعات شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی در سامانه سینا (موضوع بند (پ) تبصره (۱۷))
۱۸	۱۱-۲. همکاری دستگاه‌های متولی ثبت‌های پایه با مرکز آمار ایران در سرشماری نفوس و مسکن ثبتی‌مینا (موضوع بند (ت) تبصره (۱۷))
۲۲	۱۲-۲. مهلت و مرجع تصویب آئین‌نامه‌های مورد نیاز قانون بودجه سال ۱۴۰۴ (موضوع بند (ث) تبصره (۱۷))
۲۲	۱۳-۲. اختصاص احکام مندرج در لایحه به سال ۱۴۰۴ (موضوع بند (ج) تبصره (۱۷))
۲۲	۳. جمع‌بندی
۲۷	منابع و مأخذ

فهرست جداول

۵	جدول ۱. نمونه‌هایی از احکام قانونی مرتبط با پرداخت به کارکنان و بازنشستگان دولت با شناسه یکتای پرداخت در قوانین بودجه سنواتی
۵	جدول ۲. پرداخت به کارکنان و بازنشستگان براساس شناسه یکتای پرداخت در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور
۷	جدول ۳. نمونه‌هایی از احکام قانونی مرتبط با ثبت و بروزرسانی اطلاعات کارکنان در سامانه‌ها ذی‌ربط و پرداخت حقوق و مزایا از این طریق در قوانین بودجه سنواتی
۹	جدول ۴. نمونه‌هایی از احکام مربوط به ثبت کلیه پرداخت‌ها در فیش حقوقی کارکنان در قوانین بودجه سنواتی
۱۵	جدول ۵. نمونه‌هایی از احکام مربوط به سازوکار ثبت اطلاعات نیروی انسانی دستگاه‌های دارای اطلاعات محرمانه در حوزه نیروی انسانی در قوانین بودجه سنواتی
۲۰	جدول ۶. پیشینه مقررات سرشماری نفوس و مسکن به روش ثبتی‌مینا
۲۳	جدول ۷. خلاصه ارزیابی کارشناسی احکام پیشنهادی تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱۴):
تبصره «۱۷» (نظام اداری)

چکیده

استقرار عدالت محوری و ارتقای کارآمدی و بهره‌وری در سرمایه انسانی دولت یکی از مهمترین ملزومات تحقق نظام اداری صحیح، موضوع بند دهم اصل سوم قانون اساسی، محسوب شده و در سیاست‌های کلی نظام اداری کشور نیز مورد تاکید قرار گرفته است. براین اساس تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور، در قالب ۶ بند و ۸ جزء، به منظور ساماندهی سرمایه انسانی دولت و ایجاد انضباط مالی، به طرح احکامی در خصوص هوشمندسازی سازوکارهای پرداخت حقوق و مزایای کارکنان، جذب و بکارگیری نیروی انسانی و سرشماری نفوس و مسکن ثبتی مبنا پرداخته است. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد توجه به حکمرانی داده‌مبنا و هوشمندسازی فرآیندهای حوزه منابع انسانی، به‌ویژه در نظام جبران خدمات کارکنان دستگاه‌های اجرایی، از مهمترین نقاط قوت احکام مندرج در این تبصره به حساب می‌آید. این در حالی است که درج احکام غیربودجه‌ای و اصلاح قوانین دائمی و همچنین ابهام و عدم شفافیت در برخی از احکام پیشنهادی، از جمله نقاط ضعف تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به‌شمار می‌آیند. براین اساس اهم پیشنهادات مطرح شده در گزارش حاضر، شامل تدقیق احکام مبهم، ارتقای ضمانت اجرایی اجزاء و بندهای مطرح شده و تقویت بعد نظارتی احکام مندرج در این تبصره، است.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

در سال‌های اخیر قوانین بودجه سنواتی به یکی از مهمترین فرصت‌های مستمر سالانه به منظور ساماندهی امور اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی کشور مبدل شده است. در این راستا در تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور، احکامی در خصوص هوشمندسازی سازوکارهای پرداخت حقوق و مزایای کارکنان، جذب و بکارگیری نیروی انسانی و سرشماری نفوس و مسکن ثبتی مبنا در قالب ۶ بند و ۸ جزء مطرح شده است. از جمله مهمترین احکام مذکور می‌توان به الزام دستگاه‌های اجرایی به پرداخت حقوق و مزایای کارکنان به تفکیک شماره ملی و شناسه یکتای پرداخت، لزوم ثبت و بروزرسانی اطلاعات کارکنان در سکوی یکپارچه نظام اداری (سینا) و همچنین ضرورت صحت‌سنجی پرداخت‌ها به نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی از حیث انطباق با قوانین و مقررات در پایگاه اطلاعات کارکنان نظام اداری (پاکنا) اشاره نمود.

نقاط قوت و ضعف لایحه

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد توجه به حکمرانی داده‌مبنا و هوشمندسازی فرآیندهای حوزه منابع انسانی، به‌عنوان یکی از ملزومات مهم ارتقای کیفیت تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری حوزه اداری و استخدامی کشور، به‌ویژه در زمینه ارتقای کنترل‌پذیری و نظارت‌پذیری نظام جبران خدمات کارکنان دستگاه‌های اجرایی، از مهمترین نقاط قوت احکام مندرج در تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور به حساب می‌آید. این در حالی است که درج احکام غیربودجه‌ای و اصلاح قوانین دائمی، نظیر تغییر برخی از قواعد اداری و استخدامی برخی از دستگاه‌های اجرایی، ضعف در ضمانت اجرای احکام و همچنین ابهام و عدم شفافیت برخی از احکام پیشنهادی، نظیر دامنه شمول برخی از اجزا و بندهای این تبصره، از جمله نقاط ضعف تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به‌شمار می‌آیند.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

اهم پیشنهادات مطرح شده در گزارش حاضر درخصوص تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، شامل محورهای ذیل است.

- تدقیق احکام مبهم، نظیر «شناسه مستخدم» در جزء (۳) بند (ب)، «ضرورت» در جزء (۸) بند (ب)، «پرداخت‌های مربوطه» در بند (پ).
- تقویت ضمانت اجرای اجزا و بندهای مطرح شده، نظیر بند (الف) درخصوص پرداخت به کارکنان و بازنشستگان دولت با شناسه یکتای پرداخت و جزء (۱) بند (ب) درباره ثبت و بروزرسانی ماهانه اطلاعات کارکنان در سکوی یکپارچه نظام اداری.
- تقویت بعد نظارتی مجلس شورای اسلامی بر حسن اجرای قوانین، نظیر طرح پیشنهادی مبنی بر تکلیف سازمان اداری و استخدامی کشور درخصوص ارائه گزارش سه‌ماه یکبار پیرامون ثبت و بروزرسانی ماهانه اطلاعات کارکنان در سکوی یکپارچه نظام اداری به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اجتماعی مجلس
- رفع مغایرت‌های ناظر بر اصل هشتاد و پنجم قانونی اساسی مبنی بر واگذاری اختیارات قانون‌گذاری به سایر مراجع غیر از مجلس شورای اسلامی و اصل یکصد و سی و هشتم مبنی بر حق هیئت‌وزیران در تصویب آئین‌نامه نظیر جزء (۵) بند (ب) مبنی بر تدوین شیوه‌نامه سازوکار اجرایی توسط سازمان اداری و استخدامی کشور و اجزاء (۵) و (۶) بند (ب) مبنی بر تفویض تدوین شیوه‌نامه و نحوه بارگذاری اطلاعات به مرجعی غیر از هیئت‌وزیران.
- استفاده از واژگان فارسی به‌جای عبارات خارجی، نظیر جایگزینی واژگان «خدمت» و «نشانی» به‌جای «سرویس» و «آدرس».



۱. مقدمه

ساماندهی سرمایه انسانی دولت و ایجاد انضباط مالی در این حوزه یکی از ملزومات مهم تحقق نظام اداری صحیح، موضوع بند دهم اصل سوم قانون اساسی، محسوب شده و نقش مهمی در کارآمدی و ارتقا بهره‌وری و عملکرد بخش عمومی برعهده دارد. براین اساس در محورهای متعددی از سیاست‌های کلی نظام اداری و همچنین در بند (۲۵) سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت^۱ به مسائل مربوط به سرمایه انسانی دولت و نظام اداری کشور توجه شده است. از سوی دیگر در سال‌های اخیر قوانین بودجه سنواتی به یکی از فرصت‌های مهم و مستمر به‌منظور ساماندهی و انضباط‌بخشی به سرمایه انسانی دولت مبدل شده است. براین اساس تا پیش از سال ۱۴۰۲، احکام مربوط به نظام اداری و منابع انسانی دولت، معمولاً در تبصره (۲۰) لوایح و قوانین بودجه مطرح و مصوب می‌شدند. این در حالی است که با تصویب قانون اصلاح مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در دی‌ماه سال ۱۴۰۱، فرآیند بررسی و تصویب لایحه بودجه در مجلس تغییرات گسترده‌ای یافت. به موجب این قانون و براساس ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس^۲، صرفاً احکامی قابل درج در ماده واحده بودجه هستند که اثر مستقیم بر منابع یا مصارف بودجه دارند یا

۱. تحول در نظام اداری و اصلاح ساختار آن مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام اداری با تأکید بر هوشمندسازی و تحقق دولت الکترونیک، حذف تشکیلات موازی و غیرضرور، به روز رسانی قوانین و مقررات، اصلاح روش‌ها و رفع فساد و زمینه‌های آن در مناسبات اداری.
۲. دولت موظف است لایحه بودجه سالانه کل کشور را در دو بخش به ترتیب زیر به مجلس تقدیم کند:

الف - ماده واحده مشتمل بر:

۱- احکام مورد نیاز برای اجرای بودجه کل کشور
۲- سقف منابع بودجه عمومی دولت به تفکیک درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و اجزای اصلی آنها از جمله: مالیات و حقوق و عوارض گمرکی، درآمد ناشی از فروش کالا، خدمات و حقوق مالکانه، منابع حاصل از فروش نفت، گاز، میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی و گازی، منابع حاصل از واگذاری سهام، سهم‌الشرکه و اموال دولت و واگذاری اوراق مالی اسلامی
۳- ترازهای عملیاتی، سرمایه‌ای و مالی بودجه عمومی دولت

۴- فروش برآورد منابع و مصارف بودجه
دولت موظف است این بخش را حداکثر تا اول آبان هر سال به مجلس تقدیم کند. فقط احکامی قابل درج در ماده واحده است، که اثر مستقیم بر منابع یا مصارف بودجه دارد، یا برای تأمین مالی بخشی از وظایف قانونی دولت از جمله گسترش سرمایه‌گذاری، حمایت از اشتغال و ازدواج، ترویج فرزندآوری و تأمین مسکن نیازمندان از محل‌هایی غیر از بودجه عمومی دولت، در نظر گرفته شده باشد. هیأت‌رئیس موظف است پس از وصول این بخش، بلافاصله آن را برای اطلاع نمایندگان در «سامانه قانونگذاری و نظارت مجلس»، بارگذاری و به کمیسیون تلفیق و سایر کمیسیون‌ها ارجاع نماید. کمیسیون تلفیق موظف است ظرف پنج روز گزارش خود را در مورد رد یا تأیید کلیات ماده‌واحد به هیأت‌رئیس مجلس ارسال کند.

رسیدگی به کلیات ماده واحده در صحن مجلس مطابق بند «ج» ماده (۱۰۸) این قانون انجام می‌شود. در جلسه رسیدگی به کلیات، بعد از گزارش کمیسیون تلفیق، گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات در مورد کلیات به مدت ده دقیقه استماع می‌شود. چنانچه در این مرحله، کلیات ماده‌واحد به تصویب مجلس نرسد، دولت موظف است ظرف هفت روز، ماده‌واحد را با اصلاحات، مجدداً به مجلس تقدیم کند. در این صورت کمیسیون تلفیق دو روز فرصت دارد تا گزارش جدید رسیدگی به کلیات را به مجلس گزارش نماید. در صورتی که کلیات ماده‌واحد به تصویب مجلس نرسد، به کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌شود. نمایندگان از زمان تصویب کلیات، پنج روز فرصت دارند پیشنهادها خود را در سامانه ثبت نمایند.

پس از آن هر کمیسیون موظف است ضمن اطلاع‌رسانی به نمایندگان پیشنهاددهنده حداکثر ظرف پنج روز (بدون احتساب تعطیلات رسمی) به پیشنهادها نمایندگان رسیدگی و گزارش کمیسیون مربوط را به کمیسیون تلفیق ارسال کند. کمیسیون تلفیق موظف است حداکثر ظرف ده روز (بدون احتساب تعطیلات رسمی) به پیشنهادها واصله از کمیسیون‌ها رسیدگی و گزارش آن را در سامانه بارگذاری نماید. پس از بارگذاری گزارش کمیسیون تلفیق، کمیسیون‌ها و نمایندگان می‌توانند ظرف سه روز پیشنهادها خود را در مورد گزارش کمیسیون تلفیق ثبت کنند. در زمان مطرح شدن گزارش کمیسیون تلفیق در صحن علنی، ابتداء پیشنهادها و سپس پیشنهادها نمایندگان مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و در مورد آن رأی‌گیری می‌شود. همچنین در کمیسیون تلفیق و در صحن، ابتداء به پیشنهادها مربوط به منابع و سپس به سایر پیشنهادها رسیدگی می‌شود.

مهلت مجلس برای رسیدگی به بخش اول، از زمان وصول حداکثر دوماه است. پس از اتمام رسیدگی بخش اول لایحه بودجه، مصوبه مجلس به شورای نگهبان ارسال و پس از تأیید آن شورا به دولت ابلاغ می‌شود.

ب - جداول تفصیلی مشتمل بر ارقام بودجه:

دولت موظف است حداکثر ده روز از زمان ابلاغ بخش اول قانون بودجه، با رعایت احکام و سقف‌های مصوب موضوع بند «الف» این ماده، جداول تفصیلی بودجه را به همراه نسخه الکترونیکی دارای قابلیت خوانش رایانه‌ای به‌گونه‌ای که ارقام تشکیل‌دهنده و محاسبات مربوط به هر ردیف قابل مشاهده و پیگیری باشد، به مجلس ارسال کند. سنج‌های ارزیابی برنامه‌های قوه مقننه، قوه قضائیه، وزارتخانه‌ها، سازمان‌های مستقلی که عالی‌ترین مقام آن را رئیس‌جمهور منصوب می‌کند، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، نیروهای مسلح، نهادهای زیرنظر مقام معظم رهبری و نهادهای مصرح در قانون اساسی باید ضمیمه جداول تفصیلی باشد.

هیأت‌رئیس موظف است بلافاصله پس از وصول این بخش، آن را برای اطلاع نمایندگان در سامانه، بارگذاری و بخش‌های مربوط به هر کمیسیون را ارجاع نماید. نمایندگان پنج روز فرصت دارند تا پیشنهادها خود را در رابطه با جداول در سامانه ثبت کنند. پیشنهادها نمایندگان در کمیسیون‌ها، کمیسیون تلفیق و صحن مجلس با اولویت رسیدگی به جداول مربوط به منابع بودجه عمومی دولت و منابع و مصارف دستگاه‌ها و نهادهای مذکور، به تفکیک برنامه‌های عملیاتی آنها مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.

برای تأمین مالی بخشی از وظایف قانونی دولت از جمله گسترش سرمایه‌گذاری، حمایت از اشتغال و ازدواج، ترویج فرزندآوری و تأمین مسکن نیازمندان از محل‌هایی غیر از بودجه عمومی دولت، در نظر گرفته شده باشند. براین اساس بخش قابل توجهی از احکامی که به‌طور معمول در فرآیند تصویب بودجه مورد بررسی قرار می‌گرفت، در سازوکار جدید از لوایح بودجه حذف شده و در قالب لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳) به مجلس شورای اسلامی ارائه گردید. بنابراین پس از تصویب قانون اصلاح مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مجموع احکام مطرح‌شده در لوایح بودجه نسبت به سال‌های قبل کاهش قابل توجهی یافت. براین اساس تعداد تبصره‌های لایحه بودجه، از ۲۰ تبصره در سال ۱۴۰۲، به ۱۵ تبصره در سال ۱۴۰۳ و ۱۷ تبصره در سال ۱۴۰۴ تقلیل یافت. همچنین در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، تبصره مربوط به نظام اداری و منابع انسانی دولت حذف گردید. این در حالی است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، تبصره (۱۷) در قالب ۶ بند و ۸ جزء به طرح مسائلی در حوزه نظام اداری و منابع انسانی دولت پرداخته است. در این راستا در گزارش حاضر به ارزیابی احکام مندرج در تبصره (۱۷) این لایحه پرداخته خواهد شد.^۱

۲. ارزیابی احکام تبصره «۱۷» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور

۲-۱. پرداخت به کارکنان و بازنشستگان دولت با شناسه یکتای پرداخت (موضوع بند الف) تبصره (۱۷))

۲-۱-۱. تحلیل مساله و پیشینه قوانین و مقررات

الزام دستگاه‌های اجرایی کشور به اختصاص شناسه یکتای پرداخت برای کلیه پرداخت‌های مستمر و غیرمستمر نقدی و غیرنقدی و تسهیلات به کلیه شاغلین و بازنشستگان، نخستین بار در بند (د) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور مطرح شد. براین اساس در جدول ۱ نمونه‌هایی از احکام قانونی مرتبط با این مساله در قوانین بودجه سنواتی نشان داده شده است.

در این بخش فقط به ارقام و اعداد جداول بدون تفکیک کلیات و جزئیات رسیدگی می‌شود و هیچ حکمی در این مرحله قابل بررسی و تصویب نیست و پیشنهادها نیز نباید مغایر قوانین جاری و مصوبه بخش اول باشد. ترتیب و زمان‌بندی رسیدگی به پیشنهادها نمایندگان در کمیسیون‌ها، کمیسیون تلفیق و صحن مجلس، مشابه ترتیب و زمان‌بندی مذکور در بند «الف» این ماده است. مهلت مجلس برای رسیدگی به بخش دوم از زمان وصول حداکثر به مدت چهل روز است.

چنانچه در هنگام رسیدگی به گزارش کمیسیون تلفیق درباره جزئیات ماده واحده یا جداول تفصیلی بودجه، مصوبه کمیسیون تلفیق در صحن مجلس رأی نیاورد، کمیسیون مزبور موظف است حداکثر ظرف سه روز (بدون احتساب تعطیلات رسمی) گزارش جدید خود را به مجلس ارائه کند. در این مرحله نمایندگان یک روز فرصت دارند تا پیشنهادها را در مورد تغییرات کمیسیون تلفیق ثبت نمایند.

۱. در تهیه گزارش حاضر از گزارش ذیل استفاده شده است.
مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۲). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: احکام نظام اداری و حقوق و دستمزد (موضوع تبصره (۱۵)). شماره مسلسل: ۱۹۵۱۰. (تهیه و تدوین: سیدمجتبی شهرآئینی).



جدول ۱. نمونه‌هایی از احکام قانونی مرتبط با پرداخت به کارکنان و بازنشستگان دولت با شناسه یکتای پرداخت در قوانین بودجه سنواتی

ردیف	مستند قانونی	متن قانون
۱	بند (د) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور	دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مکلفند از تیرماه سال ۱۴۰۱ کلیه پرداخت‌های مستمر و غیرمستمر نقدی و غیرنقدی (معادل ریالی) مذکور در ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تسهیلات به کلیه شاغلین و بازنشستگان از هر یک از منابع و حساب‌های دولتی و متعلق به دولت نزد خود را به تفکیک شماره ملی با اختصاص شناسه یکتای پرداخت کارکنان دولت، پرداخت نمایند.
۲	بند (ی) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۲	دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مکلفند از تیر سال ۱۴۰۲ کلیه پرداخت‌های مستمر و غیرمستمر نقدی و غیرنقدی (معادل ریالی) مذکور در ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تسهیلات به کلیه شاغلان و بازنشستگان از هر یک از منابع و حساب‌های دولتی و متعلق به دولت نزد خود را به تفکیک شماره ملی با اختصاص شناسه یکتای پرداخت کارکنان دولت، پرداخت نمایند.

۲-۱-۲. ارزیابی کارشناسی

در بند (الف) تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، لزوم پرداخت به کارکنان و بازنشستگان دولت با شناسه یکتای پرداخت مطرح شده است. براین اساس حکم پیشنهادی یادشده به همراه حکم قانونی مربوط به این موضوع در قانون بودجه سال ۱۴۰۳، در جدول ۲ نشان داده شده است.

جدول ۲. پرداخت به کارکنان و بازنشستگان براساس شناسه یکتای پرداخت در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور

و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور

بند (ی) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۲	بند (الف) تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴
دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری (به‌استثنای دستگاه‌های نظامی و امنیتی، سازمان انرژی اتمی ایران و دستگاه‌هایی که بر مبنای قانون اساسی دارای نظامات اداری و مالی مستقل و نیروهای موضوع ماده (۳) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور هستند)، مکلفند از تیر سال ۱۴۰۳ تمامی پرداخت‌های مستمر و غیرمستمر نقدی و غیرنقدی (معادل ریالی) مذکور و تسهیلات به تمامی شاغلان و بازنشستگان از هر یک از منابع و حساب‌های دولتی و متعلق به دولت نزد خود را به تفکیک شماره ملی با اختصاص شناسه یکتای پرداخت کارکنان دولت، پرداخت نمایند. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است ضمن جلوگیری از پرداخت به کارکنان دستگاه‌های اجرایی بدون درج شناسه یکتای پرداخت کارکنان دولت، امکان دسترسی برخط (آنلاین) سازمان اداری و استخدامی کشور به اطلاعات پرداختی را در بسترهای الکترونیکی فراهم نماید.	دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه به استثنای مستثنیات آن و بند (الف) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت، مکلفاند تمامی پرداخت‌های مستمر و غیرمستمر نقدی و غیرنقدی (معادل ریالی) مذکور و تسهیلات به تمامی شاغلان و بازنشستگان از هر یک از منابع و حساب‌های دولتی و متعلق به دولت نزد خود را به تفکیک شماره ملی با اختصاص شناسه یکتای پرداخت کارکنان دولت، پرداخت نمایند. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با اعلام سازمان اداری و استخدامی مکلف است ضمن جلوگیری از پرداخت به کارکنان دستگاه‌های اجرایی بدون درج شناسه یکتای پرداخت کارکنان دولت، امکان دسترسی برخط (آنلاین) سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه کشور به اطلاعات پرداختی را در بسترهای الکترونیکی فراهم نماید.

پرداخت به کارکنان و بازنشستگان براساس شناسه یکتای پرداخت موجب ارتقای کنترل‌پذیری و نظارت‌پذیری پرداخت‌های صورت گرفته به کارکنان دولت و بهبود امکان رصد و پایش این پرداخت‌ها به هر یک از کارکنان دولت از مجاری و حساب‌های گوناگون دولتی و شبه دولتی و همچنین جلوگیری از پرداخت‌های نامتعارف و شفاف شدن مجموع مخارج حقوق و دستمزد دولت [۱۹]. خواهد شد. بنابراین کلیت محتوای حکم بند (الف) تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ مورد تایید است. این

در حالی است با توجه به عملکرد تحقق حکم مذکور در قوانین بودجه سال‌های اخیر و با عنایت به جزء (۱) بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر لزوم قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن و جزء (۱۰) سیاست‌های کلی مذکور مبنی بر عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا پیشنهاد می‌شود ضمانت اجرای این جزء تقویت گردد. شایان ذکر است که عبارت «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه^۱ به استثنای مستثنیات آن و بند (الف) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت^۲» واجد ابهام است. براین اساس بند مذکور مغایر جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و بند (۱۳) سیاست‌های کلی نظام اداری^۳ به نظر می‌رسد. از این رو پیشنهاد می‌شود عبارت «دستگاه‌های اجرایی موضوع بند (پ) ماده (۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت به استثنای سازمان انرژی اتمی و وزارت اطلاعات» جایگزین عبارت «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه به استثنای مستثنیات آن و بند (الف) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت» گردد. همچنین با توجه به حکم تبصره بند (ت) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت^۴، احکام مقرر در بندهای (الف) تا (ت) ماده مزبور، شامل شورای نگهبان، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی و مجلس، نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران نمی‌شود. بنابراین حکم بند (الف) تبصره (۱۷) لایحه بودجه ۱۴۰۴، از این حیث مغایر با بند (الف) ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت^۵ مبنی بر ضرورت عدم اصلاح قانون برنامه پیشرفت در لایحه بودجه سنواتی، ارزیابی می‌شود.

همچنین توجه به این نکته ضروری است که عدم تحقق کامل احکام مشابه بند (الف) تبصره (۱۷)، در قوانین بودجه

۱. دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا اقدام کند و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به مقامات، رؤسا، مدیران کلیه دستگاه‌های اجرائی شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی‌فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرائی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها را فراهم نماید، به نحوی که میزان ناخالص پرداختی به هر یک از افراد فوق مشخص شود و امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم فراهم شود. وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران از شمول این حکم مستثنی هستند. اجرای این حکم در خصوص بنگاه‌های اقتصادی متعلق به وزارت اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تنها با مصوبه شورای عالی امنیت ملی مجاز خواهد بود. دستگاه‌های مشمول این ماده مکلفند حقوق، فوق‌العاده‌ها، هزینه‌ها، کمک‌هزینه‌ها، کارانه، پرداخت‌های غیرماهانه و مزایای ناخالص پرداختی ماهانه اعم از مستمر و غیرمستمر، نقدی و غیرنقدی (معادل ریالی آن) و سایر مزایا به مقامات، رؤسا، مدیران موضوع این ماده را از هر محل (از جمله اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱/۶/۱۳۶۶، درآمدهای اختصاصی، اعتبارات متفرقه، اعتبارات کمک‌های رفاهی، اعتبارات بودجه عمومی و منابع عمومی و همچنین اعتبارات موضوع ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم با اصلاحات و الحاقات بعدی مصوب ۳/۱۲/۱۳۶۶، تبصره «۱» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده، مواد (۱۶۰) تا (۱۶۲) قانون امور گمرکی مصوب ۸۲/۲/۱۳۹۰ و یا اعتبارات خاص ناشی از واگذاری و فروش شرکتها در سازمان خصوصی‌سازی، اعتبارات مربوط به ردیف‌های کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی و سایر درآمدها و موارد مشابه)، منحصراً در فیش حقوقی منعکس و پس از ثبت در سامانه فوق، پرداخت کنند، به نحوی که میزان هرگونه ناخالص پرداختی ماهانه به هر یک از افراد مذکور بلافاصله در سامانه اطلاعاتی هر دستگاه مشخص باشد.

۲. تمامی اختیارات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی زیرمجموعه فوه مجریه در مورد جذب و بکارگیری نیروی انسانی به استثنای وزارت اطلاعات، سازمان بازرسی کل کشور (با رعایت ماده (۳) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۹/۷/۱۳۶۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی) و سازمان انرژی اتمی ایران در طول اجرای برنامه، موقوف‌الاجراست. هرگونه استخدام اعم از رسمی، پیمانی، کارگری دائم و موقت و عناوین مشابه و بکارگیری نیروی انسانی اعم از قرارداد کارمین، قرارداد کارگری، قرارداد از محل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، شرکتی و سایر عناوین، صرفاً بر مبنای اطلاعات ثبت‌شده در سامانه یکپارچه نظام اداری با رعایت قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی و بر اساس مجوز مشترک سازمان و سازمان اداری و استخدامی کشور در صورت تأمین اعتبار توسط سازمان انجام می‌شود. هرگونه درخواست دستگاه‌ها برای جذب و بکارگیری نیروی جدید منوط به ثبت فهرست اسامی نیروهای مورد نیاز یا مازاد در سامانه فوق و تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور مبنی بر عدم وجود نیروی متناسب در سامانه مذکور است.

۳. عدالت‌محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تفسیح قوانین و مقررات اداری.

۴. بندهای فوق شامل شورای نگهبان، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی و مجلس، نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران نمی‌شود.

۵. لایحه و مصوبه مجلس در خصوص بودجه سالانه کل کشور نباید واجد احکام غیربودجه‌ای باشد و نیز نباید منجر به اصلاح قوانین دائمی یا برنامه‌های پیشرفت شود.



سال‌های گذشته، موید این مساله است که ضمانت اجرای در نظر گرفته شده برای تحقق حکم یادشده، مشخص و یا بازدارنده و متناسب نیست. براین اساس این مساله علاوه بر مغایرت با اصول حقوقی (تناسب حکم و ضمانت اجرا)، به جهت احتمال تکرار عدم اجرای کامل این حکم و بروز بی‌عدالتی در اجرای قوانین، مغایر جزء (۱۰) بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری^۱ به نظر می‌رسد.

۲-۲. ثبت و بروزرسانی ماهانه اطلاعات کارکنان در سکوی یکپارچه نظام اداری (موضوع جزء (۱) بند (ب) تبصره (۱۷))

۲-۲-۱. تحلیل مساله و پیشینه قوانین و مقررات

در سال‌های اخیر لزوم ثبت و بروزرسانی اطلاعات کارکنان دولت در سامانه‌های ذی‌ربط یا پرداخت حقوق و مزایای کارکنان دستگاه‌های اجرایی از این طریق، در احکام متعددی در قوانین بودجه سنواتی مورد اشاره قرار گرفته است. براین اساس در جدول ۳ اهم احکام مذکور نشان داده شده است.

جدول ۳. نمونه‌هایی از احکام قانونی مرتبط با ثبت و بروزرسانی اطلاعات کارکنان در سامانه‌ها ذی‌ربط و پرداخت

حقوق و مزایا از این طریق در قوانین بودجه سنواتی

ردیف	مستند قانونی	متن قانون
۱	جزء (۱) بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۲	به منظور ساماندهی نیروی انسانی و کارکنان دولت و ایجاد انضباط مالی، پرداخت هرگونه حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر به تمامی کارکنان دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران از جمله کلیه شرکت‌های دولتی که نام آن‌ها در پیوست شماره (۳) این قانون ذکر شده است شامل شرکت‌های دولتی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است صرفاً براساس اطلاعات ثبت شده در سامانه یکپارچه نظام اداری (سینا) پس از تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) و به ذی‌نفع نهائی (موضوع سامانه یکپارچه مدیریت مالی در بخش عمومی) انجام می‌گیرد.
۲	بخش نخست جزء (۱) بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۱	به منظور ساماندهی نیروی انسانی و کارکنان دولت و ایجاد انضباط مالی، پرداخت هرگونه حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر به تمامی کارکنان دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران از جمله کلیه شرکت‌های دولتی که نام آنها در پیوست شماره (۳) این قانون ذکر شده است شامل شرکت‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است صرفاً براساس اطلاعات ثبت شده در سامانه یکپارچه نظام اداری (کارمندايران) و به ذی‌نفع نهائی (موضوع سامانه یکپارچه مدیریت مالی در بخش عمومی) انجام می‌گیرد.
۳	جزء (۱) بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۰	دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه از جمله کلیه شرکت‌های دولتی که نام آنها در پیوست شماره (۳) این قانون ذکر شده است، مکلفند اطلاعات فردی و استخدامی و احکام کارگزینی یا قرارداد منعقد کارکنان رسمی، پیمانی و قرارداد کار معین (مشخص)، کارگری و کارکنان حوزه سلامت براساس قانون مربوط به خدمت پزشکان و پیراپزشکان و سایر کارکنان که بر اساس ضوابط و مقررات مربوط به موجب حکم یا قرارداد مقام صلاحیت‌دار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شوند را در سامانه پایگاه اطلاعات کارکنان نظام اداری (پاکتا) ثبت یا به‌روزرسانی نمایند. درج این اطلاعات هیچ‌گونه حقی برای استخدام و به‌کارگیری اشخاص ایجاد نمی‌کند.
۴	جزء (۱) بند (الف) تبصره (۲۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۹	دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی استفاده می‌نمایند و شرکت‌های دولتی مندرج در جزء (۱) بند (ه) تبصره (۲) این قانون مکلفند اطلاعات کارکنان رسمی، پیمانی و قرارداد کار معین (مشخص)، کارگری و کارکنان حوزه سلامت براساس قانون مربوط به خدمت پزشکان و پیراپزشکان را تا بیستم اردیبهشت ماه سال ۱۳۹۹ در «سامانه کارمندايران» و «سامانه ثبت حقوق و مزایا» ثبت یا به‌روزرسانی نمایند.

۱. عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی.

در خصوص حکم مندرج در جزء (۱) بند (ب) تبصره (۱۷) مبنی بر ضرورت درج کلیه پرداخت‌ها صرفاً در قالب یک سند (فیش) شایان ذکر است که براساس ماده (۷۹) قانون مدیریت خدمات کشوری، کلیه مبالغ پرداختی به مضمولین این قانون اعم از مستمر، غیرمستمر، پاداش و هزینه‌ها، باید در فیش حقوقی کارمندان درج گردد. همچنین در بخش پایانی ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه، دستگاه‌های اجرایی مشمول این ماده مکلف شدند که حقوق، فوق‌العاده‌ها، هزینه‌ها، کمک‌هزینه‌ها، کارانه، پرداخت‌های غیر ماهانه و مزایای ناخالص پرداختی ماهانه اعم از مستمر و غیرمستمر، نقدی و غیرنقدی (معادل ریالی آن) و سایر مزایا به مقامات، رؤسا، مدیران موضوع این ماده را از هر محل (از جمله اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶، درآمدهای اختصاصی، اعتبارات متفرقه، اعتبارات کمک‌های رفاهی، اعتبارات بودجه عمومی و منابع عمومی و همچنین اعتبارات موضوع ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم^۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی مصوب ۱۳۶۶، تبصره «۱۱» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده^۲ مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷، مواد (۱۶۰) تا (۱۶۲) قانون امور گمرکی^۳، مصوب ۱۳۹۰، و یا اعتبارات خاص ناشی از واگذاری و فروش شرکت‌ها در سازمان خصوصی‌سازی، اعتبارات مربوط به ردیف‌های کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی و سایر درآمدها و موارد مشابه)، را منحصراً در فیش حقوقی منعکس و پس از ثبت در سامانه حقوق و مزایا، پرداخت کنند، به‌نحوی که میزان هرگونه ناخالص پرداختی ماهانه به هر یک از افراد مذکور بلافاصله در سامانه اطلاعاتی هر دستگاه مشخص باشد. همچنین در قوانین بودجه سال‌های اخیر نیز احکامی در خصوص لزوم ثبت کلیه پرداخت‌ها در فیش حقوقی کارکنان دولت مطرح می‌شود که در جدول ۴ نمونه‌هایی از آن‌ها نشان داده شده است.

۱. به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود که یک درصد از وجوهی که بابت مالیات و جرایم موضوع این قانون وصول می‌گردد (به استثنای مالیات بر درآمد شرکت‌های دولتی) در حساب مخصوص در خزانه منظور نموده و در مورد آموزش و تربیت کارمندان در امور مالیاتی و حسابرسی و تشویق کارکنان و کسانی که در امر وصول مالیات فعالیت مؤثری میدول داشته و یا می‌دارند خرج نماید. وجوه پرداختی به استناد این ماده به‌عنوان پاداش وصولی از شمول مالیات و کلیه مقررات مغایر مستثناست.

۲. سه درصد (۳٪) از وجوه واریزی که به حسابهای موضوع این‌ماده واریز می‌گردد، در حساب مخصوصی نزد خزانه به نام سازمان امور مالیاتی کشور واریز می‌شود و معادل آن از محل اعتبار اختصاصی که در قوانین بودجه سنواتی منظور می‌گردد در اختیار سازمان مزبور که وظیفه شناسایی، رسیدگی، مطالبه و وصول این عوارض را عهده دار می‌باشد، قرار خواهد گرفت تا برای خرید تجهیزات، آموزش و تشویق کارکنان و حسابرسی هزینه نماید. وجوه پرداختی به استناد این بند به عنوان پاداش وصولی از شمول مالیات و کلیه مقررات مغایر مستثنی است. (این بند در ماده (۵۵) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده مصوب ۱۴۰۰ نیز ابقا شده است).

۳. ماده (۱۶۰). دو درصد (۲٪) از حقوق ورودی در حساب مخصوصی نزد خزانه به نام گمرک جمهوری اسلامی ایران واریز می‌شود و معادل آن از محل اعتبار اختصاصی که در قوانین بودجه سنواتی منظور می‌گردد در اختیار سازمان مزبور قرار می‌گیرد. گمرک جمهوری اسلامی ایران هفتاد درصد (۷۰٪) اعتبار موضوع این ماده را برای تجهیز گمرک‌ها و ابنیه و ساختمان‌های گمرک و خانه‌های سازمانی با اولویت گمرک‌های مرزی هزینه می‌نماید و عملکرد این ماده را هر شش ماه یک بار به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی گزارش می‌نماید.

تبصره ۱- بودجه گمرک جمهوری اسلامی ایران اعم از هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات موضوع این ماده به صورت متمرکز در ردیف جداگانه‌ای در لویح بودجه سنواتی منظور می‌شود.

تبصره ۲- مصرف سی درصد (۳۰٪) اعتبار موضوع این ماده از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی است و تابع «قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند مصوب ۱۳۶۴/۱۱/۶» می‌باشد.

تبصره ۳- هزینه کرد اعتبارات موضوع این ماده در چهارچوب قوانین مربوطه به موجب دستورالعملی است که توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی ابلاغ می‌گردد

ماده (۱۶۱)- گمرک موظف است بیست درصد (۲۰٪) از منابع موضوع ماده (۱۶۰) این قانون را به‌منظور تشویق، ترغیب، پاداش و هزینه‌های رفاهی و درمانی و کمک‌هزینه مسکن کارکنان گمرک و کارکنان سایر دستگاه‌های اجرایی که در مکان‌های تحت مدیریت و نظارت گمرک موضوع ماده (۱۲) این قانون خدمت ارائه می‌نمایند، متناسب با نقش آنها پرداخت نماید. پرداخت پاداش برای کارکنان مستقر در گمرک‌های مرزی زمینی و دریایی، گمرک فرودگاه‌ها و ستادهای گمرک در مراکز استان‌ها به‌ترتیب با ضریب ۳، ۲ و ۱/۵ است.

ماده (۱۶۲)- گمرک موظف است ده درصد (۱۰٪) از منابع موضوع ماده (۱۶۰) این قانون را به‌منظور آموزش، پژوهش و بالابردن سطح آگاهی، مهارت و معلومات کارکنان گمرک و سایر اموری که موجب افزایش بهره‌وری کارکنان گمرک و وصول حقوق دولت می‌شود، هزینه نماید.



جدول ۴. نمونه‌هایی از احکام مربوط به ثبت کلیه پرداخت‌ها در فیش حقوقی کارکنان در قوانین بودجه سنواتی

ردیف	مستند قانونی	متن قانون
۱	بند (ک) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۲	کلیه دستگاه‌های موضوع این قانون مکلفند تمام پرداخت‌های قانونی به کارکنان را فقط در یک سند (فیش) به صورت ماهانه درج نمایند و داشتن هرگونه سند دیگر با هر عنوان، خلاف قانون تلقی می‌شود.
۲	جزء (۱۰) بند (الف) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور	کلیه دستگاه‌های موضوع این قانون مکلفند تمام پرداخت‌های قانونی به کارکنان را فقط در یک سند (فیش) به صورت ماهانه درج نمایند و داشتن هرگونه سند (فیش) دیگر با هر عنوان، خلاف قانون تلقی می‌شود.

۲-۲-۲. ارزیابی کارشناسی

براساس جزء (۱) بند (ب) تبصره (۱۷) کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع بند (الف) این تبصره، مکلف به ثبت و به‌روزرسانی ماهانه تمامی اطلاعات کارکنان خود اعم از احکام، قراردادهای، تشکیلات و نیروهای انسانی در سکوی یکپارچه نظام اداری (سینا) سازمان اداری و استخدامی و متعاقب پیاده‌سازی سرویس‌های جمع‌آوری اطلاعات تجمیعی می‌باشند. همچنین در این جزء تصریح شده که کلیه حقوق و مزایای پرداختی از هر محل و تحت هر عنوان اعم از نقدی و غیرنقدی، به تمامی کارکنان دستگاه‌های اجرایی فوق‌الذکر صرفاً از طریق سکوی یکپارچه نظام اداری (سینا) پس از صحت‌سنجی مبالغ پرداختی به کارکنان از حیث انطباق با قوانین و مقررات مرتبط توسط سازمان اداری و استخدامی کشور و تأیید تأمین اعتبار موردنیاز توسط سازمان برنامه و بودجه کشور از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) صرفاً در قالب یک سند (فیش) قابل درج و پرداخت می‌باشد و اطلاعات و آمار نیروی انسانی مندرج در این سامانه، مبنای محاسبه هزینه نیروی انسانی (پرسنلی) قرار می‌گیرد. براین اساس و با توجه به ضرورت یکپارچگی و جامعیت سامانه‌های حوزه منابع انسانی دولت و ساماندهی داده‌ها و اطلاعات این حوزه، کلیات محتوای حکم مذکور در راستای ساماندهی نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی و ایجاد انضباط مالی ارزیابی شده و از این رو مورد تأیید است. این در حالی است که با توجه به ابهام مذکور درخصوص دامنه شمول حکم مندرج در بند (الف) این تبصره و ابتدای دامنه شمول این جزء بر بند مذکور، ابهام یادشده به جزء اخیر نیز تسری یافته و نیازمند اصلاح است.

تعدد فیش‌های پرداختی به کارکنان بخش عمومی باعث تضعیف امکان پایش مجموع میزان دریافتی کارکنان از دستگاه‌های اجرایی و همچنین کاهش سطح نظارت‌پذیری نظام جبران خدمات کارکنان دولت می‌شود. دراین راستا و با توجه به ضرورت جلوگیری از صدور فیش‌های حقوقی متعدد و پرداخت‌های نامتعارف و انتظام بخشی به نظام جبران خدمات کارکنان دولت [۱۹]، هر چند محتوای این حکم مبنی بر ضرورت درج کلیه پرداخت‌ها صرفاً در قالب یک سند (فیش) مورد تأیید است، اما با توجه به اینکه محتوای حکم مذکور در گذشته در قوانین دیگری نیز مطرح شده بود و به‌رغم قانونی بودن احکام مذکور، تخلفاتی دراین خصوص به‌وقوع پیوسته است، بنابراین به نظر می‌رسد حکم موضوع این بند فاقد ضمانت اجرایی کافی است. براین اساس پیشنهاد می‌گردد در راستای جزء «۱» بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن، ضمانت اجرایی حکم مذکور تقویت گردد.

درخصوص حکم مندرج در این جزء مبنی بر ضرورت انطباق پرداخت‌ها با قوانین و مقررات مرتبط توسط سازمان اداری و استخدامی کشور، توجه به این نکته ضروری است که یکی از چالش‌های فرآیند پرداخت حقوق و مزایای کارکنان

دولت، ورود داده‌ها و اطلاعات نادرست در روند پرداخت‌های مذکور است. به‌عنوان مثال بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد برخی از دستگاه‌های اجرایی با هدف کمک به معیشت کارکنان خود، برخی از ضوابط و مقررات پرداخت، نظیر حدود قانونی فوق‌العاده ویژه، موضوع بند (۱۰) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱، را به‌طور کامل و دقیق رعایت نمی‌کنند. براین‌اساس انطباق پرداخت‌ها با قوانین و مقررات توسط سازمان اداری و استخدامی کشور می‌تواند موجب کاهش تخلفات اداری در این حوزه گردد. همچنین حکم مندرج در این جزء مبنی بر مبنا قرارگیری اطلاعات و آمار نیروی انسانی مندرج در این سامانه در پرداخت‌های نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی، با توجه به اهمیت و حساسیت کارکنان و دستگاه‌های اجرایی نسبت به امور جبران خدمت، موجب می‌شود پایگاه داده مربوط به آمار و مشخصات نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی تدقیق و تصحیح شده و به‌طور مستمر بروزرسانی گردد. این مساله می‌تواند تسهیل‌گر حکمرانی داده‌مبنا در نظام اداری کشور باشد و کیفیت تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری حوزه اداری و استخدامی را بهبود بخشد.

شایان ذکر است که در این جزء استفاده از واژه غیرفارسی «سرویس»، مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی^۲ مبنی بر ضرورت استفاده از زبان فارسی در اسناد و مکاتبات و متون رسمی به نظر می‌رسد.

با توجه به اهمیت حکم مذکور و ضرورت تقویت بعد نظارتی مجلس شورای اسلامی در این حوزه، پیشنهاد می‌شود حکم ذیل به انتهای این جزء الحاق گردد.

سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است گزارش روند اجرای حکم این جزء را هر سه‌ماه یکبار به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اجتماعی مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

۳-۲. سازوکار شناسایی اقلام حقوق ثابت (موضوع جزء (۲) بند (ب) تبصره (۱۷))

۳-۱-۲. تحلیل مساله و پیشینه قوانین و مقررات^۳

نظام حقوق و مزایای کارکنان دولت در فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری متشکل از سه بخش «حقوق ثابت»، «فوق‌العاده‌های مستمر» و «فوق‌العاده‌های غیرمستمر» است [۲۰].

براساس ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری^۴ حقوق ثابت متشکل از «حق شغل»، «حق شاغل» و «فوق‌العاده مدیریت» است. همچنین مطابق ماده (۶۵) قانون مدیریت خدمات کشوری^۵ میزان حق شغل کارکنان مشمول این قانون براساس عواملی نظیر اهمیت و پیچیدگی وظایف و مسئولیت‌ها، سطح تخصص و مهارت‌های مورد نیاز، در بازه ۳۶۰۰ تا ۱۰۵۰۰

۱. فوق‌العاده ویژه در موارد خاص با توجه به عواملی از قبیل بازارکار داخلی و بین‌المللی، ریسک‌پذیری، تأثیر اقتصادی فعالیت‌ها در درآمد ملی، انجام فعالیت و وظایف تخصصی و ستادی و تحقیقاتی و حساسیت کار با پیشنهاد سازمان و تصویب هیأت‌وزیران امتیاز ویژه‌ای برای حداکثر (۲۵٪) از مشاغل، در برخی از دستگاه‌های اجرایی تا (۵۰٪) سقف امتیاز حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر مذکور در این فصل در نظر گرفته خواهد شد.

۲. زبان و خط رسمی و مشترک مردم ایران فارسی است. اسناد و مکاتبات و متون رسمی و کتب درسی باید با این زبان و خط باشد ولی استفاده از زبان‌های محلی و قومی در مطبوعات و رسانه‌های گروهی و تدریس ادبیات آن‌ها در مدارس، در کنار زبان فارسی آزاد است.

۳. در تهیه این بخش از گزارش ذیل استفاده شده است.

۴. علاوه بر پرداخت‌های موضوع ماده (۶۵) و تبصره‌های آن و ماده (۶۶) که حقوق ثابت تلقی می‌گردد فوق‌العاده‌هایی به شرح زیر به کارمندان قابل پرداخت می‌باشد: ...

۵. کلیه مشاغل مشمول این قانون براساس عواملی نظیر اهمیت و پیچیدگی وظایف و مسئولیت‌ها، سطح تخصص و مهارت‌های مورد نیاز به یکی از طبقات جدول یا جداول حق شغل اختصاص می‌یابند. ...



امتیاز، تعیین می‌شود. به‌علاوه مطابق تبصره (۱) این ماده^۱ هر یک از مشاغل متناسب با ویژگی‌ها، حداکثر در پنج رتبه، مقدماتی، پایه، ارشد، خبره و عالی طبقه‌بندی شده و براساس عواملی نظیر ابتکار و خلاقیت، میزان افزایش مهارت‌ها، انجام خدمات برجسته، طی دوره‌های آموزشی و میزان جلب رضایت ارباب رجوع، براساس ضوابط مصوب شورای توسعه مدیریت^۲ ارزیابی و حسب امتیازات مکتسبه و طی حداقل مدت تجربه مربوط به سطوح پایه، ارشد، خبره و عالی ارتقاء می‌یابند. همچنین مطابق ماده (۶۶) قانون مدیریت خدمات کشوری^۳، حق شاغل کارکنان مشمول این قانون براساس عواملی نظیر تحصیلات، دوره‌های آموزشی و مهارت، سنوات خدمت و تجربه محاسبه می‌شود. به‌علاوه مطابق تبصره (۲) ماده (۶۵) قانون مدیریت خدمات کشوری^۴ فوق‌العاده مدیریت برای کلیه عناوین مدیریت و سرپرستی متناسب با پیچیدگی وظایف و مسئولیت‌ها، حیطة سرپرستی و نظارت و حساسیت‌های شغلی و سایر عوامل مربوط، حداقل به میزان ۷۵۰ و حداکثر به میزان ۷۵۰۰ امتیاز در نظر گرفته می‌شود. این در حالی است که مطابق ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری^۵ سمت‌های مدیریت سیاسی به‌جای برخورداری از حق شغل و فوق‌العاده مدیریت از امتیاز شغلی مشخص شده در این ماده، با اصلاحات بعدی، بهره‌مند می‌شوند.

مطابق تبصره ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری^۶ فوق‌العاده‌های ایثارگری، سختی کار و کار در محیط‌های غیرمتعارف و شغل به‌عنوان فوق‌العاده‌های مستمر در نظر گرفته شده است. براین اساس سایر فوق‌العاده‌های مندرج در این قانون نظیر فوق‌العاده مناطق کمتر توسعه یافته، فوق‌العاده بدی آب و هوا، کمک‌هزینه عائله‌مندی، کمک‌هزینه اولاد، فوق‌العاده کارایی و عملکرد، فوق‌العاده اشتغال خارج از کشور، فوق‌العاده ویژه و فوق‌العاده بهره‌وری به‌عنوان فوق‌العاده غیرمستمر در نظر گرفته می‌شوند. همچنین براساس ماده (۱۰۶) قانون مدیریت خدمات کشوری^۷ حقوق ثابت

۱. هرکدام از مشاغل متناسب با ویژگی‌ها، حداکثر در پنج رتبه، مقدماتی، پایه، ارشد، خبره و عالی طبقه بندی می‌گردند و هرکدام از رتبه‌ها به یکی از طبقات جدول یا جداول موضوع این ماده اختصاص می‌یابد. رتبه‌های خبره و عالی به مشاغل کارشناسی و بالاتر اختصاص می‌یابد. شاغلین مربوط در بدو استخدام در رتبه مقدماتی قرار می‌گیرند و براساس عواملی نظیر ابتکار و خلاقیت، میزان افزایش مهارت‌ها، انجام خدمات برجسته، طی دوره‌های آموزشی و میزان جلب رضایت ارباب رجوع براساس ضوابطی که متناسب با ویژگی‌های مشاغل به تصویب شورای توسعه مدیریت می‌رسد ارزیابی و حسب امتیازات مکتسبه و طی حداقل مدت تجربه مربوط به سطوح پایه، ارشد، خبره و عالی ارتقا می‌یابند. نخبگانی که طبق ضوابط مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی تعیین می‌شوند و افرادی که علاوه بر شرایط عمومی در بدو استخدام از تجربه و مهارت لازم برخوردار هستند طبق آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد از طی برخی از رتبه‌ها معاف و در یکی از رتبه‌های دیگر قرار می‌گیرند.

۲. مطابق ماده (۱۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی که در این قانون شورای توسعه مدیریت نامیده می‌شود با ترکیب ۱- رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (رئیس شورا) ۲- دو نفر از معاونین شاغل با تجربه مرتبط وزارتخانه‌ها به مدت چهار سال ۳- دو نفر صاحب نظر در زمینه مدیریت و حقوق اداری به مدت چهار سال ۴- یک نفر از معاونین تخصصی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ۵- یک نفر از اعضای کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی با معرفی کمیسیون به تصویب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر ۶- معاون ذی‌ربط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور به عنوان دبیر شورا (اعضای مذکور در بندهای (۲)، (۳) و (۴) بنا به پیشنهاد رئیس سازمان و تأیید رئیس جمهور انتخاب می‌گردند.) و ۷- وزیر کار و امور اجتماعی تشکیل می‌گردد.

۳. کلیه شاغلین مشمول این قانون براساس عواملی نظیر تحصیلات، دوره‌های آموزشی و مهارت (علاوه بر حداقل شرایط مذکور در اولین طبقه شغل مربوط)، سنوات خدمت و تجربه از امتیاز حق شاغل که حداقل (۱۰۰۰) و حداکثر (۲۵۰۰) امتیاز می‌باشد، بهره‌مند می‌گردند. ...

۴. کلیه عناوین مدیریت و سرپرستی متناسب با پیچیدگی وظایف و مسئولیت‌ها، حیطة سرپرستی و نظارت و حساسیت‌های شغلی و سایر عوامل مربوط در یکی از طبقات جدول فوق‌العاده مدیریت که حداقل امتیاز آن (۷۵۰) و حداکثر آن (۷۵۰۰) است، قرار می‌گیرند.

۵. سمت‌های ذیل مدیریت سیاسی محسوب شده و به عنوان مقام شناخته می‌شوند و امتیاز شغلی مقامات مذکور در این ماده به شرح زیر تعیین می‌گردد:

الف - رؤسای سه قوه.

ب - معاون اول رئیس جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان.

ج - وزرا، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و معاونین رئیس جمهور.

د - استانداران و سفرا.

ه - معاونین وزرا.

تبصره ۱- نخست وزیران دوران انقلاب اسلامی با مقامات بند (ب) این ماده هم‌تراز می‌گردند و تعیین سایر پست‌های هم‌تراز به عهده هیأت وزیران بوده و تعیین هم‌ترازی پست‌های کارکنان اداری مجلس به عهده رئیس مجلس خواهد بود.

...

۶. ... فوق‌العاده‌های مذکور در بندهای (۲)، (۳) و (۵) ماده (۶۸) فوق‌العاده مستمر تلقی می‌گردند.

۷. مبنای محاسبه کسور بازنشستگی و برای محاسبه حقوق بازنشستگی کارمندان مشمول این قانون حقوق ثابت به اضافه فوق‌العاده‌های مستمر و فوق‌العاده بند «۱۰» ماده (۶۸) این قانون می‌باشد.

و تمامی فوق‌العاده‌های مستمر مبنای محاسبه کسور بازنشستگی بوده و از میان فوق‌العاده‌های غیرمستمر نیز صرفاً فوق‌العاده ویژه در محاسبه کسور بازنشستگی مدنظر قرار می‌گیرد. به‌علاوه تفاوت تطبیق موضوع تبصره ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری و تفاوت جزء (۱) بند (الف) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور و تفاوت بند (ی) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور نیز در محاسبه کسور بازنشستگی لحاظ می‌شوند. شایان ذکر است که «ترمیم حقوق»، موضوع جزء (۱) ماده واحده قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری^۱، به‌عنوان یک مولفه پرداخت مشمول کسور بازنشستگی، هر چند در قانون مدیریت خدمات کشوری تصریح نشده، اما مشمولین این قانون مدیریت از آن برخوردار هستند.

۲-۳-۲. ارزیابی کارشناسی

براساس جزء (۲) بند (ب) تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، شناسایی اقلام حقوق ثابت تنها در صورتی قابل اعمال است که صراحتاً در قوانین، به اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری تصریح شده باشد. براین اساس به‌نظر می‌رسد حکم یادشده به‌منظور ساماندهی و پرهیز از شکل‌گیری تفاسیر گوناگون درخصوص دامنه شمول اقلام مشمول حقوق ثابت درنظر گرفته شده است. این در حالی است که نابسامانی و تفاسیر گوناگون شکل‌گرفته در حوزه نظام پرداخت صرفاً محدود به «حقوق ثابت» نبوده و شامل برخی دیگر از اقلام و فوق‌العاده‌های نظام پرداخت نیز می‌شود. براین اساس هرچند حکم مذکور در راستای جزء (۳) بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر شفافیت و عدم ابهام در قانون‌گذاری و قانون‌نویسی ارزیابی شده و از این رو مورد تایید است، اما به‌تنهایی برای رفع ابهامات موجود در نظام جبران خدمات کارکنان دستگاه‌های اجرایی کشور کافی نخواهد بود. دراین‌راستا ضروری است شناسایی اقلام سایر فوق‌العاده‌های مستمر نیز تنها در صورتی قابل اعمال درنظر گرفته شود که صراحتاً در قوانین به اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری یا قانون مرجع آن‌ها تصریح گردد.

۲-۴. لزوم دریافت شناسه مستخدم برای کارکنان دولت (موضوع جزء (۳) بند (ب) تبصره (۱۷))

۲-۴-۱. تحلیل مساله و پیشینه قوانین و مقررات

به‌منظور منطقی‌سازی، متناسب‌سازی و چابک‌سازی اندازه دولت از منظر تعداد نیروی انسانی براساس ماده (۵۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مجموع مجوزهای استخدام دستگاه‌های اجرایی با رعایت فصل دوم این قانون در برنامه‌های پنج‌ساله تعیین می‌گردد و سهم هر یک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد. همچنین براساس تبصره این ماده هرگونه به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی خارج از مجوزهای موضوع این ماده خلاف قانون محسوب و ممنوع می‌باشد و پرداخت هرگونه وجهی به افرادی که بدون مجوز به کار

۱. ۳۰۰۰ امتیاز برای کارمندان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۸/۷/۱۳۸۴ و معادل ریالی امتیاز مذکور برای کارمندان مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳/۶/۱۳۷۰ و سایر مشمولان جزء (۱) بند «الف» تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور (به استثنای مشمولان قانون کار) و معادل ریالی (۲۱۰) امتیاز برای اعضای هیأت علمی و قضات، با عنوان «ترمیم حقوق»، به صورت ثابت در احکام کارگزینی و قراردادهای آنان درج می‌شود.

این افزایش و نیز حقوق قضات و اعضای هیأت‌علمی از سقف مقرر در تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور مستثنی است. مبلغ ناشی از اعمال این افزایش مشمول کسور بازنشستگی می‌باشد. امتیاز مذکور برای افرادی که پس از تصویب این قانون در دستگاه‌های موضوع این بند بکارگیری می‌شوند، نیز اعمال می‌گردد.

اجرای این بند در خصوص نیروهای مسلح با اعمال تبصره (۲) ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری پرداخت می‌شود. شرکت‌های دولتی مندرج در پیوست شماره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور نیز مشمول این بند می‌باشند.



گرفته می‌شوند، تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌گردد. در این راستا در ماده (۱۰۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت^۱، کاهش مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی به میزان پانزده (۱۵٪) درصد در طول دوره برنامه، به‌عنوان یکی از اهداف کمی سنجه‌های عملکردی اصلاح نظام اداری در نظر گرفته شده است. همچنین براساس بند (الف) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت تمامی اختیارات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی زیرمجموعه قوه مجریه در مورد جذب و بکارگیری نیروی انسانی به‌استثنای وزارت اطلاعات، سازمان بازرسی کل کشور (با رعایت ماده (۳) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی) و سازمان انرژی اتمی ایران در طول اجرای برنامه، موقوف‌الاجر شده است. به‌علاوه براساس این ماده هرگونه استخدام اعم از رسمی، پیمانی، کارگری دائم و موقت و عناوین مشابه و بکارگیری نیروی انسانی اعم از قرارداد کارمعی، قرارداد کارگری، قرارداد از محل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، شرکتی و سایر عناوین، صرفاً بر مبنای اطلاعات ثبت‌شده در سامانه یکپارچه نظام اداری با رعایت قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی و براساس مجوز مشترک سازمان و سازمان اداری و استخدامی کشور در صورت تأمین اعتبار توسط سازمان برنامه و بودجه انجام شده و هرگونه درخواست دستگاه‌ها برای جذب و بکارگیری نیروی جدید منوط به ثبت فهرست اسامی نیروهای مورد نیاز یا مازاد در سامانه فوق و تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور مبنی بر عدم وجود نیروی متناسب در سامانه مذکور است. در این امتداد و با توجه به اینکه در حدود هفده سال گذشته دستگاه‌های اجرایی متعددی از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری، از جمله مقررات حوزه جذب و استخدام آن، مستثنی شده‌اند، در قوانین بودجه سال‌های اخیر احکامی در خصوص موقوف‌الاجرا شدن اختیارات دستگاه‌های اجرایی در خصوص استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی مطرح می‌شود.

۲-۴-۲. ارزیابی کارشناسی

براساس جزء (۳) بند (ب) تبصره (۱۷) دریافت شناسه مستخدم در زیرسامانه استخدام و بکارگیری نیروی انسانی در سکوی یکپارچه نظام اداری، برای تمامی کارکنان رسمی، پیمانی، قراردادکار معین (مشخص) و کارگری و ثبت آن در زیرسامانه پاکنا، الزامی است. در این راستا یکی از ملزومات مهم ایجاد نظام اداری صحیح، موضوع بند دهم اصل سوم قانون اساسی، متناسب‌سازی تعداد کارکنان دولت با نیازها و شرایط کشور است. این مساله در بند دهم سیاست‌های کلی نظام اداری^۲ مبنی بر چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی‌سازی ساختن تشکیلات نظام اداری مورد تأکید قرار گرفته است. همچنین بند شانزدهم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی^۳ نیز بر صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها و منطقی‌سازی اندازه‌ی دولت اشاره دارد. در این راستا یکی از ملزومات مهم تحقق متناسب‌سازی اندازه دولت، ساماندهی جذب و بکارگیری کارکنان در نظام اداری کشور است. بر این اساس یکی از ملزومات ساماندهی یادشده تخصیص شناسه استخدام و به‌کارگیری برای کارکنان دستگاه‌های اجرایی است. از این رو

۱. در اجرای بند (۲۵) سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم و به‌منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل اقدام می‌شود:

عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه
کاهش مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی	سنجه درصد	۱۵

سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است گزارش سنجه‌های عملکردی اصلاح نظام اداری را سالانه به مجلس ارسال نماید.
۲. چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی‌سازی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز.
۳. صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه‌ی دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید.

کلیت حکم مذکور در این بند مورد تایید است. این در حالی است که با توجه به ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ لفظ استخدام صرفاً برای گونه‌های به‌کارگیری رسمی و پیمانی استفاده می‌شود و شیوه‌های بکارگیری قرارداد کارمعی، موضوع تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری^۲، و کارگری، موضوع ماده (۱۲۴) قانون مذکور^۳، نوعی از استخدام به حساب نمی‌آیند. براین اساس به نظر می‌رسد بهتر است از عبارت «شناسه به‌کارگیری» به جای «شناسه مستخدم» در این جزء استفاده شود. همچنین پیشنهاد می‌شود دامنه شمول حکم حاضر به دستگاه‌های اجرایی موضوع بند (پ) ماده (۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت محدود شود.

۵-۲. بروزرسانی سامانه پاکنا با هدف ایجاد امکان صحت‌سنجی اطلاعات (موضوع جزء (۴) بند (ب) تبصره (۱۷))

براساس جزء (۴) بند (ب) تبصره (۱۷)، سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف شده است پایگاه اطلاعات کارکنان نظام اداری (پاکنا) را به گونه‌ای به‌روزرسانی نماید که امکان ثبت و صحت‌سنجی اطلاعات موضوع جزء (۱) این بند با قوانین و مقررات مربوطه فراهم گردد. این در حالی است که یکی از چالش‌های کارآمدی سامانه‌های حوزه منابع انسانی دولت عدم یکپارچگی و ارتباط نظام‌مند آن با سایر اطلاعات و قوانین و مقررات کشور است. براین اساس تکلیف سازمان مبنی بر ایجاد قابلیت ثبت و صحت‌سنجی اطلاعات مذکور مورد تایید است. دراین راستا ضروری است تمهیدات مالی لازم به‌منظور پیاده‌سازی اقدام مذکور در بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ مورد توجه دولت و مجلس قرار گیرد.

۶-۲. سازوکار ثبت اطلاعات نیروی انسانی نهادهای امنیتی، نظامی، بازرسی، انرژی اتمی و سیاسی وزارت

خارج (موضوع جزء (۵) بند (ب) تبصره (۱۷))

۱-۶-۲. تحلیل مساله و پیشینه قوانین و مقررات

سازوکار ثبت و بروزرسانی اطلاعات نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی دارای اطلاعات محرمانه و طبقه‌بندی شده در حوزه نیروی انسانی، در قوانین بودجه سال‌های اخیر به‌صورت مجزا و با در نظر گرفتن شرایط خاص آن‌ها در نظر گرفته می‌شود. براین اساس در جدول ۵ نمونه‌هایی از احکام مربوط به این مساله در قوانین بودجه سال‌های اخیر نشان داده شده است.

۱. از تاریخ تصویب این قانون، استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو روش ذیل انجام می‌پذیرد.

الف - استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی.

ب - استخدام پیمانی برای تصدی پست‌های سازمانی و برای مدت معین.

۲. دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تا ده درصد (۱۰٪) پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب افرادی را به صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به کار گیرند.

۳. به‌کارگیری نیروی انسانی در برخی از مشاغل که سازمان اعلام می‌دارد در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی براساس قانون کار امکان‌پذیر می‌باشد.



جدول ۵. نمونه‌هایی از احکام مربوط به سازوکار ثبت اطلاعات نیروی انسانی دستگاه‌های دارای اطلاعات محرمانه

در حوزه نیروی انسانی در قوانین بودجه سنواتی

ردیف	مستند قانونی	متن قانون
۱	جزء (۴) بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۲	چگونگی ثبت اطلاعات نیروی انسانی موضوع جزء (۱) این بند درخصوص وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و شرکت‌های صنایع نظامی، نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات، حفاظت اطلاعات قوه قضائیه، سازمان انرژی اتمی ایران و شرکت‌های آن و دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی، نیروهای موضوع ماده (۳) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و کارکنان رسته سیاسی وزارت امور خارجه و سایر دستگاه‌ها با تشخیص دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی، براساس سازوکار اجرائی تعیین شده در شیوه‌نامه‌های مستقلی که حداکثر تا دو ماه پس از ابلاغ این قانون توسط سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور با همکاری دستگاه‌های اجرائی مذکور تدوین می‌شود، تعیین می‌گردد.
۲	جزء (۳) بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۱	چگونگی ثبت اطلاعات نیروی انسانی موضوع جزء (۱) این بند درخصوص وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و شرکت‌های صنایع نظامی، نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات، حفاظت اطلاعات قوه قضائیه، سازمان انرژی اتمی ایران و شرکت‌های آن و دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی و سایر دستگاه‌ها با تشخیص دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی، براساس سازوکار اجرائی تعیین شده در شیوه‌نامه‌های مستقلی که حداکثر تا دومه ماه پس از ابلاغ این قانون توسط سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور با همکاری دستگاه‌های اجرائی مذکور تدوین می‌شود، تعیین می‌گردد.
	جزء (۳) بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۰	چگونگی ثبت اطلاعات نیروی انسانی موضوع جزء‌های (۱) و (۲) این بند و اجرای سایر تکالیف این بند درخصوص وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات، حفاظت اطلاعات قوه قضائیه، سازمان انرژی اتمی ایران و دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی، کارکنان موضوع ماده (۳) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و کارکنان وزارت امور خارجه براساس سازوکار اجرائی تعیین شده در شیوه‌نامه‌های مستقلی که توسط سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری دستگاه‌های اجرائی مذکور تدوین می‌شود، تعیین می‌گردد. آیین‌نامه اجرائی جزء‌های (۱) و (۲) این بند به پیشنهاد سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

۲-۶-۲. ارزیابی کارشناسی

براساس جزء (۵) بند (ب) تبصره (۱۷)، چگونگی ثبت اطلاعات نیروی انسانی موضوع این بند درخصوص وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و شرکت‌های صنایع نظامی و انتظامی، نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات، حفاظت اطلاعات قوه قضائیه، سازمان انرژی اتمی ایران، پژوهشگاه انرژی اتمی ایران و دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی، نیروهای موضوع ماده (۳) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور^۱ و کارکنان رسته سیاسی وزارت امور خارجه و سایر دستگاه‌ها با تشخیص دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی، براساس سازوکار اجرائی تعیین شده در شیوه‌نامه‌های مستقلی که حداکثر تا دو ماه پس از ابلاغ این قانون توسط سازمان اداری و استخدامی کشور با همکاری دستگاه‌های اجرائی مذکور تدوین می‌شود، تعیین می‌گردد. براین اساس ضرورت در نظر گرفتن شرایط و سازوکارهای متفاوت و خاص برای ثبت اطلاعات مذکور برای دستگاه‌های امنیتی و اطلاعاتی، نظامی و انتظامی و سایر دستگاه‌های دارای شرایط خاص از منظر محرمانگی اطلاعات نیروی انسانی غیرقابل انکار است. براین اساس کلیات محتوای حکم این جزء مورد تایید است. این در حالی است که استثنا نمودن کارمندان موضوع ماده (۳) قانون تشکیل سازمان بازرسی و کارمندان رسته سیاسی وزارت خارجه از حکم ماده و تفویض تشخیص آن به دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی با توجه به نظامی، اطلاعاتی و حساس نبودن سمت‌های مذکور، محل ابهام بوده و می‌تواند مغایر بند نهم اصل سوم قانون اساسی مبنی بر تبعیض ناروا تلقی شود. همچنین در این جزء، استثنا شدن «سایر دستگاه‌ها» بدون تعیین ضابطه در قانون، مغایر با اصل هشتادپنجم

۱. سازمان می‌تواند برای انجام بازرسی و اظهار نظر کارشناسی از وجود قضات و اشخاص صاحب صلاحیت و متخصصان در هر رشته به‌طور دائم یا موقت استفاده نماید و در سایر موارد نسبت به تأمین کادر مورد نیاز از طریق انتقال یا مأموریت کارکنان دولت و در صورت عدم امکان از طریق استخدام اقدام نماید.

قانون اساسی^۱ به نظر می‌رسد. به‌علاوه با توجه به اینکه اجرای حکم قانون به تشخیص یک نهاد، مغایر نظام اداری صحیح، موضوع بند دهم اصل سوم قانون اساسی، است، عبارت «با تشخیص دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی» دارای ابهام است و اعطای صلاحیت به دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی می‌تواند مغایر با اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی^۲ محسوب شود، زیرا اصل مزبور در مقام بیان صلاحیت‌های این شورا بوده و برای دبیرخانه آن، اختیار قانونی، به رسمیت نشناخته است. علاوه بر این واگذاری به سازوکار تعیین شده توسط سازمان اداری و استخدامی با توجه به ماهیت تقنینی حکم واگذار شده، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی به نظر می‌رسد. همچنین عبارت «با همکاری» از حیث حدود مشارکت در فرایند تصمیم‌گیری، واجد ابهام است که مغایر جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد. همچنین تفویض تدوین شیوه‌نامه توسط مرجعی غیر از مراجع مذکور در اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی^۳، خلاف اصل مذکور به نظر می‌رسد.

گفتنی است که لازم است عبارت «حفاظت اطلاعات قوه قضائیه» به «مرکز حفاظت اطلاعات قوه قضائیه» تغییر یابد.

۷-۲. عدم ایجاد حق به‌کارگیری ناشی از درج اطلاعات در سکوی یکپارچه نظام اداری و نحوه‌بارگذاری اطلاعات در این سکوی (موضوع جزء (۶) بند (ب) تبصره (۱۷))

براین اساس جزء (۶) بند (ب) تبصره (۱۷) درج اطلاعات در سکوی یکپارچه نظام اداری (سینا) هیچ‌گونه حقی برای استخدام و به‌کارگیری اشخاص ایجاد نمی‌کند. همچنین نحوه بارگذاری اطلاعات موضوع این جزء براساس ابلاغ مشترک سازمان اداری و استخدامی کشور، سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی صورت خواهد پذیرفت. به‌علاوه در این جزء مطرح شده که تاثیر اقلام حقوق در سایر ردیف‌ها صرفاً در صورتی قابل اعمال در احکام است که جواز مذکور در قانون مدیریت خدمات کشوری تصریح شده باشد. براین اساس عدم ایجاد حق استخدام و به‌کارگیری

۱. سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

۲. به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی "شورای عالی امنیت ملی" به ریاست رئیس جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌گردد.

۱. تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری.
 ۲. هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی.
 ۳. بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.
 اعضای شورا عبارتند از: رؤسای قوای سه‌گانه، رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح، مسئول امور برنامه و بودجه، دو نماینده به انتخاب مقام رهبری، وزیر امور خارجه، کشور، اطلاعات، حسب مورد وزیر مربوط و عالیترین مقام ارتش و سپاه.
 شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس جمهور تعیین می‌شود. حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون معین می‌کند و تشکیلات آنها به تصویب شورای عالی می‌رسد. مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست. اصل یکصد و هفتاد و ششم به موجب اصلاحاتی که در سال ۱۳۶۸ نسبت به قانون اساسی صورت گرفته، به این قانون الحاق شده است.

۳. علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های مشتمل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازمالاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین نباید با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد.



ناشی از درج اطلاعات در سکوی یکپارچه نظام اداری (سینا)، به علت تعیین مقررات و ضوابط استخدام و به کارگیری در قانون مدیریت خدمات کشوری و ضرورت عدم اصلاح قوانین دائمی در قوانین بودجه سنواتی، مورد تایید است. در خصوص حکم این جزء مبنی بر محدودیت تاثیر ارقام حقوق در سایر ردیف‌ها به تصریح قانون مدیریت خدمات کشوری، شایان ذکر است که حکم یادشده به منظور ساماندهی و پرهیز از شکل‌گیری تفاسیر گوناگون در خصوص دامنه شمول ارقام مشمول حقوق ثابت در نظر گرفته شده است. این در حالی است که نابسامانی و تفاسیر گوناگون شکل گرفته در حوزه نظام پرداخت صرفاً محدود به «حقوق ثابت» نبوده و شامل برخی دیگر از ارقام و فوق‌العاده‌های نظام پرداخت نیز می‌شود. براین اساس حکم مذکور در راستای جزء (۳) بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر شفافیت و عدم ابهام در قانون‌گذاری و قانون‌نویسی ارزیابی شده و از این رو مورد تایید است. همچنین تفویض نحوه بارگذاری اطلاعات به مرجعی غیر از مراجع مذکور در اصل یک‌صد و سی و هشتم قانون اساسی، خلاف اصل مذکور به نظر می‌رسد.

۸-۲. منوط شدن تبدیل وضعیت کارکنان به احراز رابطه استخدامی (موضوع جزء (۷) بند (ب) تبصره (۱۷))

براساس جزء (۷) بند (ب) تبصره (۱۷)، تبدیل وضعیت کارکنان در قالب کلیه احکام و مجوزهای قانونی، منوط به احراز رابطه استخدامی و به کارگیری آن‌ها با دستگاه محل خدمت در زمان اجرا مطابق دستورالعمل ابلاغی سازمان اداری و استخدامی کشور است. براین اساس به نظر می‌رسد حکم جزء مذکور به منظور ساماندهی و ضابطه‌مند نمودن فرآیندهای ناظر بر تبدیل وضعیت کارکنان دستگاه‌های اجرایی کشور در نظر گرفته شده است و از این رو کلیت آن مورد تایید است. همچنین پیشنهاد می‌شود دامنه شمول آن به دستگاه‌های اجرایی موضوع بند (پ) ماده (۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت محدود شود.

۹-۲. ادامه خدمت مستخدمین مشاغل تخصصی اطلاعاتی و عملیاتی وزارت اطلاعات تا چهل و پنج سال

(موضوع جزء (۸) بند (ب) تبصره (۱۷))

براساس جزء (۸) بند (ب) تبصره (۱۷) وزارت اطلاعات در صورت نیاز و ضرورت با ادامه خدمت مستخدمین مشاغل تخصصی اطلاعاتی و عملیاتی که آمادگی ارائه خدمت را دارند، حداکثر تا چهل و پنج سال سنوات پس از تأمین اعتبار توسط سازمان و تایید رییس جمهور، موافقت می‌نماید. براین اساس هر چند کلیت محتوای حکم این جزء با توجه به ضرورت بهره‌گیری از ظرفیت‌های تجربی و تخصصی نیروهای با سابقه وزارت اطلاعات در شرایط کنونی کشور مورد تایید است، اما توجه به نکات ذیل در این خصوص ضروری است.

• واژه «ضرورت» در این جزء با توجه به عدم تعیین معیار، واجد ابهام بوده و مغایر جزء (۳) بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر شفافیت و عدم ابهام در قانون‌گذاری و قانون‌نویسی ارزیابی می‌شود.

- حکم مذکور ماهیت بودجه‌ای نداشته و از این رو ضمن مغایرت با بند (الف) ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت^۱، مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی^۲ ارزیابی می‌شود.
- حکم فوق‌الذکر از این جهت که مشخص نیست آیا ادامه خدمت کارمندان مذکور تا چهل و پنج سال در احکام بازنشستگی و سنوات قابل پرداختی به ایشان تأثیر دارد یا خیر؟ ابهام دارد.

۱۰-۲. ثبت اطلاعات شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی در سامانه سینا (موضوع بند (پ) تبصره (۱۷))

براساس بند (پ) تبصره (۱۷) شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌های کل کشور مکلف‌اند مشابه دستگاه‌های اجرایی اطلاعات کارکنان و پرداخت‌های مربوطه را در سامانه سینا سازمان اداری و استخدامی کشور ثبت کنند. این در حالی است به‌موجب جزء (۲) بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور نیز تمام شرکت‌های دولتی، شرکت‌های وابسته و تابعه دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، شرکت‌ها و دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، شهرداری‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و آن دسته از شرکت‌هایی که دولت، نهاد عمومی یا نهاد انقلابی در آنها سهامدار عمده نبوده اما انتخاب اکثریت اعضای هیأت‌مدیره یا مدیرعامل براساس نظر دولت، نهاد عمومی یا نهاد انقلابی انجام می‌شود، مکلف شده بودند که آمار نیروی انسانی خود را در پایگاه اطلاعات کارکنان نظام اداری (پاکنا) به‌صورت ماهانه ثبت و به‌روزرسانی نمایند و اطلاعات حقوق و مزایای تمامی کارکنان خود را به‌صورت ماهانه در سامانه «ثبت حقوق و مزایا» مستقر در سازمان اداری و استخدامی کشور تکمیل نمایند.

براساس توضیحات مطرح شده و با عنایت به ضرورت به‌روزرسانی اطلاعات، تکمیل و یکپارچه‌سازی داده‌ها و ارتقای اشراف اطلاعاتی در حوزه منابع انسانی بخش عمومی کلیت حکم مذکور در این بند مورد تایید است. این در حالی است که با توجه به اینکه در جزء (۱) بند (ب) این تبصره از عبارت «سکوی یکپارچه نظام اداری (سینا)» استفاده شده، بهتر است از همین عبارت در این بخش استفاده شود تا از بروز ابهام و تفاسیر مختلف در این حوزه جلوگیری شود. همچنین در این جزء عبارت «پرداخت‌های مربوطه» دارای ابهام است و از این رو مغایر جزء (۳) بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر شفافیت و عدم ابهام در قانون‌گذاری و قانون‌نویسی ارزیابی می‌شود.

۱۱-۲. همکاری دستگاه‌های متولی ثبت‌های پایه با مرکز آمار ایران در سرشماری نفوس و مسکن ثبتی مبنا

(موضوع بند (ت) تبصره (۱۷))

۱-۱۱-۲. تحلیل مساله و پیشینه قوانین و مقررات

سرشماری جمعیت که اصطلاحاً سرشماری عمومی نفوس و مسکن نیز نامیده می‌شود، فرآیند گردآوری، تجزیه و تحلیل و انتشار اطلاعات جمعیتی، اقتصادی و اجتماعی مربوط به همه افراد در یک کشور یا در بخش مشخصی از یک

۱. لایحه و مصوبه مجلس در خصوص بودجه سالانه کل کشور نباید واجد احکام غیربودجه‌ای باشد و نیز نباید منجر به اصلاح قوانین دائمی یا برنامه‌های پیشرفت شود.

۲. بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.



کشور است که در یک زمان مشخص انجام می‌شود [۲۱]. به موجب بند (الف) ماده (۳) قانون مرکز آمار ایران انجام سرشماری‌های عمومی در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی از جمله وظایف این مرکز است. در این راستا تجربه‌های علمی و عملی دنیا حاکی از آن است که اتکا صرف بر آمارهای حاصل از نمونه‌گیری‌ها و حتی سرشماری‌ها برای تصمیم‌گیری‌های خرد و کلان حاکمیتی کفایت نمی‌کند [۲۲]. بر این اساس این نوع سرشماری نه تنها زمان و هزینه زیادی را به دولت‌ها تحمیل می‌کند، بلکه به دلیل مبتنی بودن بر خود اظهاری احتمال بروز خطا در آن زیاد است. با توجه به نقاط ضعف یاد شده، در سال‌های اخیر بسیاری کشورها به روش سرشماری ثبتی مبنای آورده‌اند [۲۳].

سرشماری ثبتی مبنای^۱ به روشی از جمع‌آوری داده‌ها اشاره دارد که در آن اطلاعات جمعیتی و اجتماعی از طریق ثبت‌های موجود در سیستم‌های اداری و دولتی به جای انجام سرشماری سنتی و میدانی گردآوری می‌شود [۲۴]. آنچه تحقق این سرشماری و بهره‌مندی از منافع آن را ممکن می‌سازد، تسهیل‌گری و تنظیم‌گری در زمینه تبادل داده و اطلاعات میان نهادها و رعایت اصول آماری در طراحی پایگاه داده‌ها یا اصلاح آن‌ها می‌باشد. بررسی اسناد قانونی در خصوص سرشماری ثبتی مبنای نشان از وجود قوانین، برنامه‌ها و دستورالعمل‌هایی دارد که به صورت مستقیم یا غیر مستقیم، به این سرشماری یا الزامات اجرایی آن اشاره نموده‌اند که برخی از این موارد در جدول ۱ مشاهده می‌شود.

جدول ۶. پیشینه مقررات سرشماری نفوس و مسکن به روش ثبتی مبنا

ردیف	مستند قانونی	متن قانون
۱	ماده (۳) سومین برنامه ملی توسعه آمار کشور (۱۳۹۶-۱۴۰۰) (بخشنامه شماره ۴۷۳۶۶۶۱ مورخ ۱۳۹۷/۹/۵ معاون رییس‌جمهور و رییس سازمان)	<ul style="list-style-type: none"> بند ۲: تصویب قوانین و مقررات تضمین‌کننده جریان یک‌طرفه ریز داده‌های اداری مورد نیاز نظام جامع ثبت‌های آماری ایران به مرکز آمار ایران؛ بند ۵: کاهش تدریجی آمارگیری‌های سنتی و جایگزینی آن با آمارهای ثبتی مبنا؛ بند ۶: تأمین، توسعه و استقرار زیرساخت‌های فناوری در راستای مدرن‌سازی نظام آماری و تأکید بر پیاده‌سازی نظام جامع ثبت‌های آماری ایران.
۲	بند (۱) تصویبنامه شماره ۵۷۵۱۵/ت/۲۱۲۴۷ مورخ ۱۳۹۹/۳/۳ هیئت وزیران	مرکز آمار ایران مکلف است در راستای نوسازی نظام آماری کشور و با هدف افزایش سرعت و کاهش هزینه اجرا و نیز کاهش بار پاسخ‌گویی، با تشکیل «ستاد ملی سرشماری عمومی نفوس و مسکن ثبتی مبنا» با عضویت سازمان برنامه و بودجه کشور (رئیس ستاد) و وزارتخانه‌های کشور، ارتباطات و فناوری اطلاعات، راه و شهرسازی، آموزش و پرورش، علوم، تحقیقات و فناوری، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، فرهنگ و ارشاد اسلامی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، نیرو و دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و سازمان‌های اداری و استخدامی کشور، ثبت اسناد و املاک کشور و صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و مرکز آمار ایران (دبیر)، سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۴۰۵ و پس از آن در دوره‌های زمانی معین را با رویکرد ثبتی مبنا اجرایی نماید. دبیرخانه ستاد مذکور در مرکز آمار ایران مستقر خواهد بود.
۳	بند (۲) تصویبنامه شماره ۵۷۵۱۵/ت/۲۱۲۴۷ مورخ ۱۳۹۹/۳/۳ هیئت وزیران	کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی و نهادهای عمومی غیردولتی، مکلفند ضمن همکاری کامل با مرکز آمار ایران، هر نوع ریز داده و اطلاعات آماری مورد نیاز را در چارچوب ماده (۹) قانون مرکز آمار ایران، بدون اخذ وجه در اختیار مرکز یادشده قرار دهند.

همان‌طور که در جدول ۶ قابل ملاحظه است، در مصوبه هیئت‌وزیران، کلیه نهادهای نام برده شده در قانون، موظف به ارائه هر نوع ریزداده و اطلاعات آماری مورد نیاز در راستای اجرای سرشماری ثبتی مبنا هستند. بر این اساس نخستین گام در راستای دسترسی مرکز آمار ایران به اطلاعات نهادهای دیگر، طراحی سازوکاری برای انتقال داده‌ها بین دستگاه‌ها است که قواعد آن در قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی تعریف شده و بر اساس ماده (۷) این قانون^۱، تبادل داده‌ها برعهده «مرکز ملی تبادل اطلاعات» خواهد بود. بر این اساس مفاد ارائه شده در این قانون و الزامات طراحی‌شده توسط اسناد مصوب مرکز آمار ایران، به نظر می‌رسد، دسترسی مرکز آمار ایران به اطلاعات مورد نیاز خود برای تحقق سرشماری ثبتی مبنا، نیازمند تأیید فرآیند و سازوکارهای آن توسط مرکز ملی تبادل اطلاعات می‌باشد. همچنین، موضوع امنیت تبادل و حفظ اطلاعات نیز موضوع مهم دیگری است که تحقق این سرشماری را تحت‌تأثیر قرار می‌دهد و طبق قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی، سیاست‌گذاری در زمینه آن بر عهده شورای عالی فضای مجازی می‌باشد. بر این اساس بررسی اسناد قانونی موجود نشان از آن دارد که تحقق این سرشماری نیازمند طراحی سازوکارها و الزامات قانونی در زمینه تبادل و حفظ ایمن اطلاعات و تجمیع اطلاعات در یک پایگاه داده می‌باشد که تا به امروز برای این موضوعات اقدام مقتضی انجام نشده است.

۱. تبادل داده‌ها و اطلاعات بین دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون با دستگاه‌های اجرایی و یا کسب‌وکارها با رعایت اصول حفاظتی و امنیتی بر عهده «مرکز ملی تبادل اطلاعات» وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است. تبصره- ایجاد مراکز تبادل اطلاعات موضوعی یا منطقه‌ای به‌منظور مدیریت بهینه تبادل داده‌ها و اطلاعات تحت نظارت مرکز ملی تبادل اطلاعات و تصویب کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیک بلامانع است.



۲-۱۱-۲. ارزیابی کارشناسی

براساس بند (ت) تبصره (۱۷)، در اجرای سرشماری نفوس و مسکن ثبتی مبنا در سال ۱۴۰۵ و اجرای آزمایشی آن در سال ۱۴۰۴، دستگاه‌های اجرایی متولی ثبت‌های پایه جمعیت، آدرس، املاک و مستغلات و کسب و کار و فعالیت مکلفانند با رعایت قانون مدیریت داده و اطلاعات در سقف اعتبارات مصوب خود نسبت به تهیه داده‌های مورد نیاز مرکز آمار ایران اقدام و براساس مصوبه کارگروه تعامل‌پذیری، موضوع ماده (۶) آئین‌نامه استعلامات و ایجاد نظام استانداردسازی تبادل اطلاعات بین دستگاهی^۱، داده‌ها و اطلاعات را حداکثر تا خرداد ۱۴۰۴ در اختیار مرکز آمار ایران قرار دهند. براین اساس در خصوص حکم این بند توجه به ملاحظات ذیل ضروری به نظر می‌رسد.

۱. تحقق سرشماری ثبتی مبنا نیازمند دسترسی مرکز آمار ایران به زیرداده‌های تعدادی از دستگاه‌های دولتی بوده و این درحالی است که طبق قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی، مرکز ملی تبادل اطلاعات به‌عنوان متولی تبادل بین دستگاهی معرفی شده است. بر این اساس به نظر می‌رسد تاکید بر لزوم همکاری مرکز ملی تبادل اطلاعات با مرکز آمار ایران در حکم قانونی و پیشنهاد تدوین آیین‌نامه اجرایی زمان‌بندی شده‌ای در این خصوص، ضروری می‌باشد.

۲. با توجه به این که سرشماری ثبتی مبنا مستلزم جمع‌آوری زیرداده‌های دستگاه‌های اجرایی است، این مسئله موجب عدم اطمینان دستگاه‌های اجرایی از حفظ امنیت اطلاعات و محرمانگی آن توسط مرکز آمار می‌شود. بر این اساس ضروری است آیین‌نامه‌ای در خصوص حفظ محرمانگی و امنیت داده‌های دستگاه‌های اجرایی، ضمن دسترسی مرکز آمار ایران به داده‌ها به تصویب هیئت وزیران برسد.

۳. مسئله‌ای که در حکم مورد بحث مغفول مانده، ضرورت جمع‌آوری اطلاعات در یک پایگاه داده جامع به‌منظور تحقق سرشماری ثبتی مبنا است. در این راستا قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی، ۲۷ پایگاه داده را نام برده که تبدیل داده‌های این پایگاه‌ها به داده‌های آماری برای اجرای این سرشماری نیازمند جمع‌آوری اطلاعات و تخصیص شناسه واحد به آن‌ها می‌باشد. از این رو، به نظر می‌رسد طراحی قواعدی در راستای نحوه ایجاد چنین پایگاه‌های اطلاعاتی می‌بایست در دستور کار نهادهای متولی قرار گیرد.

۴. در این بند عبارت «دستگاه‌های اجرایی متولی ثبت‌ها» ابهام داشته و می‌تواند منجر به لوٲ شدن مسئولیت گردد. مضاف بر اینکه منوط نمودن حکم قانونی به سقف اعتبارات با توجه به ماهیت حکم، مغایر جزء دهم بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری^۲ به نظر می‌رسد.

۱. کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی ذیل مرکز ملی فضای مجازی و با عضویت دبیر شورای اجرایی فناوری اطلاعات (رئیس کارگروه)، نماینده رئیس مجلس شورای اسلامی، رؤسای کارگروه‌های ۱۴ گانه خوشه‌های خدمات (موضوع ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت الکترونیکی مصوب مورخ ۱۱/۶/۱۳۹۳ شورای عالی فناوری اطلاعات) به‌تناسب موضوع و نمایندگان سازمان اداری و استخدامی کشور، دبیرخانه هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، وزارت اطلاعات، قوه قضاییه، وزارت کشور، بانک مرکزی ج.ا.ا.، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، ستادکل نیروهای مسلح، نیروی انتظامی ج.ا.ا.، دستگاه‌های مبدأ (متولیان پایگاه اطلاعات پایه) و مقصد (بهره‌بردار پایگاه اطلاعات پایه) حسب مورد و دو نفر متخصص فناوری اطلاعات به انتخاب رئیس کارگروه با وظایف و اختیارات زیر تشکیل می‌شود:

۱- تعیین ضوابط و استانداردهای لازم نظیر قالب شناسنامه‌های فنی؛
۲- ارزیابی شناسنامه فنی تکمیل شده توسط دستگاه‌های اجرایی؛
۳- استعلامات و نحوه دسترسی به آن‌ها؛
۴- تعیین دادگان [Data Set] برای دولت الکترونیکی؛
۵- تدوین توافق‌نامه تبادل اطلاعات بین دستگاه‌های مبدأ، مقصد و مرکز ملی تبادل اطلاعات؛
۶- تأیید درخواست استمهال دستگاه‌های اجرایی و موارد مستثنی از این مصوبه؛
۷- تعیین مدل پیاده‌سازی تبادل اطلاعات و استعلام الکترونیکی بین دستگاهی؛
۸- به‌روزرسانی فهرست پایگاه‌های اطلاعاتی پایه؛
۹- تدوین دستورالعمل‌های اجرایی مورد نیاز.
۲. عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی.

۵. استفاده از واژه غیرفارسی «آدرس»، مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی^۱ مبنی بر ضرورت استفاده از زبان فارسی در اسناد و مکاتبات و متون رسمی به نظر می‌رسد. براین اساس پیشنهاد می‌شود واژه «نشانی» جایگزین گردد.

۶. حکم مذکور ماهیت بودجه‌ای نداشته و از این رو ضمن مغایرت با بند (الف) ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت، مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی ارزیابی می‌شود.

۷. در این بند عبارت «کارگروه تعامل‌پذیری» واجد ابهام بوده و مغایر با جزء دهم بند نهم سیاست‌های قانون‌گذاری به نظر می‌رسد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود از عبارت «کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیک» در این بند استفاده شود.

۱۲-۲. مهلت و مرجع تصویب آئین‌نامه‌های مورد نیاز قانون بودجه سال ۱۴۰۴ (موضوع بند (ث) تبصره (۱۷)) براساس بند (ث) تبصره (۱۷) آیین‌نامه‌های اجرایی مورد نیاز این قانون در مواردی که مدت خاصی پیش‌بینی نشده است، حداکثر ظرف سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. براین اساس هر چند کلیت حکم این بند به‌منظور تعیین مهلت و مرجع تصویب آئین‌نامه‌های اجرایی مورد نیاز برای قانون بودجه مورد تایید است، اما عبارت «از لازم‌الاجرا شدن این قانون» زاید به‌نظر می‌رسد، زیرا هر قانونی از آن زمان، لازم‌الاجرا می‌شود و نیازی به تصریح به این موضوع نیست.

۱۳-۲. اختصاص احکام مندرج در لایحه به سال ۱۴۰۴ (موضوع بند (ج) تبصره (۱۷))

در بند (ج) تبصره (۱۷) عنوان شده که اجرای احکام مندرج در این قانون مربوط به سال ۱۴۰۴ است. براین اساس و باتوجه به اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی مبنی بر سالانه بودن بودجه حکم این بند مورد تایید است.

۳. جمع‌بندی

ساماندهی سرمایه انسانی دولت و ایجاد انضباط مالی در این حوزه یکی از ملزومات مهم تحقق نظام اداری صحیح، موضوع بند دهم اصل سوم قانون اساسی، محسوب شده و نقش مهمی در کارآمدی و ارتقا بهره‌وری و عملکرد بخش عمومی برعهده دارد. براین اساس تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور، در قالب ۶ بند و ۸ جزء به طرح مسائلی درحوزه نظام اداری و منابع انسانی دولت پرداخته است. دراین‌راستا در جدول ۷ خلاصه اظهارنظر و ارزیابی کارشناسی درخصوص احکام پیشنهادی در تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ مطرح می‌شود.

۱. زبان و خط رسمی و مشترک مردم ایران فارسی است. اسناد و مکاتبات و متون رسمی و کتب درسی باید با این زبان و خط باشد ولی استفاده از زبان‌های محلی و قومی در مطبوعات و رسانه‌های گروهی و تدریس ادبیات آنها در مدارس، در کنار زبان فارسی آزاد است.



جدول ۷. خلاصه ارزیابی کارشناسی احکام پیشنهادی تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور

متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم پیشنهادی	بند
<p>عبارت «دستگاه‌های اجرایی موضوع بند (پ) ماده (۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت به استثنای سازمان انرژی اتمی و وزارت اطلاعات» جایگزین عبارت «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه به استثنای مستثنیات آن و بند (الف) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت» می‌شود عبارت «دستگاه‌های اجرایی موضوع بند (پ) ماده (۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت به استثنای سازمان انرژی اتمی و وزارت اطلاعات» جایگزین عبارت «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه به استثنای مستثنیات آن و بند (الف) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت» گردد.</p>	<p>عبارت «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه به استثنای مستثنیات آن و بند (الف) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت» واجد ابهام است. براین اساس پیشنهاد می‌شود عبارت «دستگاه‌های اجرایی موضوع بند (پ) ماده (۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت به استثنای سازمان انرژی اتمی و وزارت اطلاعات» جایگزین این عبارت گردند. همچنین با توجه به حکم تبصره بند (ت) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت، احکام مقرر در بندهای (الف) تا (ت) ماده مزبور، شامل شورای نگهبان، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی و مجلس، نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران نمی‌شود. بنابراین حکم بند (الف) تبصره (۱۷) لایحه بودجه ۱۴۰۴، از این حیث مغایر با بند (الف) ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر ضرورت عدم اصلاح قانون برنامه پیشرفت در لوایح بودجه سنواتی، ارزیابی می‌شود. همچنین توجه به این نکته ضروری است که عدم تحقق کامل احکام مشابه بند (الف) تبصره (۱۷)، در قوانین بودجه سال‌های گذشته، موید این مساله است که ضمانت اجرای در نظر گرفته شده برای تحقق حکم یادشده، مشخص و یا بازدارنده و متناسب نیست. در این راستا پیشنهاد می‌شود ضمانت اجرای این جزء تقویت گردد.</p>	<p>دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه به استثنای مستثنیات آن و بند (الف) ماده ۱۰۶ قانون برنامه هفتم پیشرفت، مکلف‌اند تمامی پرداخت‌های مستمر و غیرمستمر نقدی و غیرنقدی (معادل ریالی) مذکور و تسهیلات به تمامی شاغلان و بازنشستگان از هر یک از منابع و حساب‌های دولتی و متعلق به دولت نزد خود را به تفکیک شماره ملی با اختصاص شناسه یکتای پرداخت کارکنان دولت، پرداخت نمایند. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با اعلام سازمان اداری و استخدامی مکلف است ضمن جلوگیری از پرداخت به کارکنان دستگاه‌های اجرایی بدون درج شناسه یکتای پرداخت کارکنان دولت، امکان دسترسی برخط (آنلاین) سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه کشور به اطلاعات پرداختی را در بسترهای الکترونیکی فراهم نماید.</p>	(الف)
<p>حکم ذیل به انتهای جزء (۱) الحاق گردد. سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است گزارش روند اجرای حکم این جزء را هر سه ماه یکبار به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اجتماعی مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.</p> <p>در جزء (۱) واژه «خدمت» جایگزین واژه «سرویس» گردد.</p>	<p>در جزء (۱) استفاده از واژه غیرفارسی «سرویس»، مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی مبنی بر ضرورت استفاده از زبان فارسی در اسناد و مکاتبات و متون رسمی به نظر می‌رسد.</p> <p>در جزء (۵) استثنا نمودن کارمندان موضوع ماده (۳) قانون تشکیل سازمان بازرسی و کارمندان رسته سیاسی وزارت خارجه از حکم ماده و تفویض تشخیص آن به دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی با توجه به نظامی، اطلاعاتی و حساس نبودن سمت‌های مذکور، محل ابهام بوده و</p>	<p>ساماندهی نیروی انسانی و کارکنان دولت و ایجاد انضباط مالی:</p> <p>۱- کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع بند (الف) این تبصره، مکلف به ثبت و به‌روزرسانی ماهانه تمامی اطلاعات کارکنان خود اعم از احکام، قراردادهای، تشکیلات و نیروهای انسانی در سکوی یکپارچه نظام اداری (سینا) سازمان اداری و استخدامی و متعاقب پیاده‌سازی سرویس‌های جمع‌آوری اطلاعات تجمیعی می‌باشند. کلیه حقوق و مزایای پرداختی از هر محل و تحت هر عنوان اعم از نقدی و غیرنقدی، به تمامی کارکنان دستگاه‌های اجرایی فوق‌الذکر صرفاً از طریق</p>	(ب)

متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم پیشنهادی	بند
<p>در جزء (۳) از عبارت «شناسه به کارگیری» به جای «شناسه مستخدم» استفاده شود.</p> <p>مشمولین احکام جزء (۳) و (۷) به دستگاه‌های اجرایی موضوع بند (پ) ماده (۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت محدود شوند.</p>	<p>می‌تواند مغایر بند نهم اصل سوم قانون اساسی مبنی بر تبعیض ناروا تلقی شود. همچنین در این جزء، استثنا شدن «سایر دستگاه‌ها» بدون تعیین ضابطه در قانون، مغایر با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد. به علاوه لازم است عبارت «حفاظت اطلاعات قوه قضائیه» به «مرکز حفاظت اطلاعات قوه قضائیه» تغییر یابد.</p> <p>در جزء (۸) واژه «ضرورت» با توجه به عدم تعیین معیار، واجد ابهام بوده و مغایر جزء (۳) بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری مبنی بر شفافیت و عدم ابهام در قانون گذاری و قانون نویسی ارزیابی می‌شود. همچنین این جزء ماهیت بودجه‌ای نداشته و از این رو ضمن مغایرت با بند (الف) ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت، مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی ارزیابی می‌شود.</p>	<p>سکوی یکپارچه نظام اداری (سینا) پس از صحت‌سنجی مبالغ پرداختی به کارکنان از حیث انطباق با قوانین و مقررات مرتبط توسط سازمان اداری و استخدامی کشور و تأیید تأمین اعتبار مورد نیاز توسط سازمان برنامه و بودجه کشور از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) صرفاً در قالب یک سند (فیش) قابل درج و پرداخت می‌باشد. اطلاعات و آمار نیروی انسانی مندرج در این سامانه، مبنای محاسبه هزینه نیروی انسانی (پرسنلی) قرار می‌گیرد.</p> <p>۲- شناسایی اقلام حقوق ثابت تنها در صورتی قابل اعمال است که صراحتاً در قوانین، به اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری تصریح شود.</p> <p>۳- دریافت شناسه مستخدم در زیرسامانه استخدام و بکارگیری نیروی انسانی در سکوی یکپارچه نظام اداری، برای تمامی کارکنان رسمی، پیمانی، قراردادکار معین (مشخص) و کارگری و ثبت آن در زیرسامانه پاکنا، الزامی است.</p> <p>۴- سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است پایگاه اطلاعات کارکنان نظام اداری (پاکنا) را به گونه‌ای به روزرسانی نماید که امکان ثبت و صحت سنجی اطلاعات موضوع جزء (۱) این بند با قوانین و مقررات مربوطه فراهم گردد.</p> <p>۵- چگونگی ثبت اطلاعات نیروی انسانی موضوع این بند در خصوص وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و شرکت‌های صنایع نظامی و انتظامی، نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات، حفاظت اطلاعات قوه قضائیه، سازمان انرژی اتمی ایران، پژوهشگاه انرژی اتمی ایران و دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی، نیروهای موضوع ماده (۳) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و کارکنان رسته سیاسی وزارت امور خارجه و سایر دستگاه‌ها با تشخیص دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی، بر اساس سازوکار اجرایی تعیین شده در شیوه‌نامه‌های مستقلاً که حداکثر تا دو ماه پس از ابلاغ این قانون توسط سازمان اداری و استخدامی کشور با همکاری دستگاه‌های اجرایی مذکور تدوین می‌شود، تعیین می‌گردد.</p> <p>۶- درج اطلاعات در سکوی یکپارچه نظام اداری (سینا) هیچ‌گونه حقی برای استخدام و به کارگیری اشخاص ایجاد نمی‌کند. نحوه بارگذاری اطلاعات موضوع این جزء بر اساس ابلاغ مشترک سازمان اداری و استخدامی کشور، سازمان برنامه</p>	



متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم پیشنهادی	بند
		<p>و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی صورت خواهد پذیرفت. تاثیر اقلام حقوق در سایر ردیف‌ها صرفاً در صورتی قابل اعمال در احکام است که جواز مذکور در قانون مدیریت خدمات کشوری تصریح شده باشد.</p> <p>۷- تبدیل وضعیت کارکنان در قالب کلیه احکام و مجوزهای قانونی، منوط به احراز رابطه استخدامی و بکارگیری با دستگاه محل خدمت در زمان اجرا مطابق دستورالعمل ابلاغی سازمان اداری و استخدامی است.</p> <p>۸- وزارت اطلاعات در صورت نیاز و ضرورت با ادامه خدمت مستخدمین مشاغل تخصصی اطلاعاتی و عملیاتی که آمادگی ارائه خدمت را دارند، حداکثر تا چهل و پنج سال سنوات پس از تأمین اعتبار توسط سازمان و تایید رییس جمهور، موافقت می‌نماید.</p>	
	<p>با توجه به اینکه در جزء (۱) بند (ب) این تبصره از عبارت «سکوی یکپارچه نظام اداری (سینا)» استفاده شده، بهتر است از همین عبارت در این بخش استفاده شود تا از بروز ابهام و تفاسیر مختلف در این حوزه جلوگیری شود. همچنین در این جزء «عبارت پرداخت‌های مربوطه» دارای ابهام است و از این رو مغایر جزء (۳) بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر شفافیت و عدم ابهام در قانون‌گذاری و قانون‌نویسی ارزیابی می‌شود.</p>	<p>شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌های کل کشور مکلفاند مشابه دستگاه‌های اجرایی اطلاعات کارکنان و پرداخت‌های مربوطه را در سامانه سینا سازمان اداری و استخدامی کشور ثبت کنند.</p>	(پ)
<p>واژه «نشانی» جایگزین واژه «آدرس» گردد. عبارت «کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیک» جایگزین عبارت «کارگروه تعامل‌پذیری» شود.</p>	<p>تاکید بر لزوم همکاری مرکز ملی تبادل اطلاعات با مرکز آمار ایران در حکم قانونی و پیشنهاد تدوین آیین‌نامه اجرایی زمان‌بندی شده‌ای در این خصوص، ضروری است.</p> <p>پیشنهاد می‌شود آیین‌نامه‌ای در خصوص حفظ محرمانگی و امنیت داده‌های دستگاه‌های اجرایی، ضمن دسترسی مرکز آمار ایران به داده‌ها به تصویب هیئت‌وزیران برسد.</p> <p>در این بند عبارت «دستگاه‌های اجرایی متولی ثبت‌ها» ابهام داشته و می‌تواند منجر به لوث شدن مسئولیت گردد. مضاف بر اینکه منوط نمودن حکم قانونی به سقف اعتبارات با توجه به ماهیت حکم، مغایر جزء دهم بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری به‌نظر می‌رسد.</p>	<p>در اجرای سرشماری نفوس و مسکن ثبتی مینا در سال ۱۴۰۵ و اجرای آزمایشی آن در سال ۱۴۰۴، دستگاه‌های اجرایی متولی ثبت‌های پایه جمعیت، آدرس، املاک و مستغلات و کسب‌وکار و فعالیت مکلفاند با رعایت قانون مدیریت داده و اطلاعات در سقف اعتبارات مصوب خود نسبت به تهیه داده‌های موردنیاز مرکز آمار ایران اقدام و براساس مصوبه کارگروه تعامل‌پذیری، داده‌ها و اطلاعات را حداکثر تا خرداد ۱۴۰۴ در اختیار مرکز آمار ایران قرار دهند.</p>	(ت)

متن حکم پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن پیشنهادی	بند
	<p>استفاده از واژه غیرفارسی «آدرس»، مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی مبنی بر ضرورت استفاده از زبان فارسی در اسناد و مکاتبات و متون رسمی به نظر می‌رسد. براین اساس پیشنهاد می‌شود واژه «نشانی» جایگزین گردد.</p> <p>حکم مذکور ماهیت بودجه‌ای نداشته و از این رو ضمن مغایرت با بند (الف) ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت، مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی ارزیابی می‌شود.</p>		
<p>آیین‌نامه‌های اجرایی مورد نیاز این قانون در مواردی که مدت خاصی پیش‌بینی نشده است حداکثر ظرف سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.</p>	<p>عبارت «از لازم‌الاجرا شدن این قانون» زاید به نظر می‌رسد، زیرا هر قانونی از آن زمان، لازم‌الاجرا می‌شود و نیازی به تصریح به این موضوع نیست.</p>	<p>آیین‌نامه‌های اجرایی مورد نیاز این قانون در مواردی که مدت خاصی پیش‌بینی نشده است حداکثر ظرف سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.</p>	(ث)
موافق	<p>باتوجه به اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی مبنی بر سالانه بودن بودجه حکم این بند مورد تأیید است.</p>	<p>اجرای احکام مندرج در این قانون مربوط به سال ۱۴۰۴ است.</p>	(ج)



منابع و مأخذ

- [۱]. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸.
- [۲]. سیاست‌های کلی نظام اداری، ابلاغی ۱۳۸۹.
- [۳]. سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ابلاغی ۱۳۹۸.
- [۴]. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ابلاغی ۱۳۹۲.
- [۵]. سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه، ابلاغی ۱۴۰۱.
- [۶]. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶.
- [۷]. قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۴۰۳.
- [۸]. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)، مصوب ۱۳۹۶.
- [۹]. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸.
- [۱۰]. قانون اصلاح مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۴۰۱.
- [۱۱]. قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، مصوب ۱۴۰۲.
- [۱۲]. قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، مصوب ۱۴۰۱.
- [۱۳]. قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، مصوب ۱۴۰۰.
- [۱۴]. قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، مصوب ۱۳۹۹.
- [۱۵]. قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، مصوب ۱۳۹۸.
- [۱۶]. قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری، مصوب ۱۴۰۱.
- [۱۷]. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۳۶۰.
- [۱۸]. لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳). نامه شماره ۲۱۱۳۸۴. مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۶.
- [۱۹]. آیین‌نامه استعلامات و ایجاد نظام استانداردسازی تبادل اطلاعات بین‌دستگاهی، مصوبه شماره ۱۰۴۵۳۳/۹۷ مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۲ شورای عالی فضای مجازی
- [۲۰]. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۲). تحلیل و بررسی دامنه تأثیر مولفه «ترمیم حقوق» در سایر اقلام حقوق و فوق‌العاده‌های نظام پرداخت دستگاه‌های اجرایی (موضوع بند (۱) قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری). شماره مسلسل: ۱۹۶۰۲. (تهیه و تدوین‌کننده: سیدمجتبی شهرآئینی).
- [21]. Definitions, essential features and uses of population and housing censuses. (2008). Statistical Papers (Ser. M), 7–22. <https://doi.org/10.18356/8b8ce311-en>.
- [22]. Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Revision 3. (2017). In Statistical Papers (Ser. M). UN. <https://doi.org/10.18356/bb3ea73e-en>.
- [23]. Nordbotten, S. (2010). The use of administrative data in official statistics-past, present and future: with special reference to the Nordic countries.
- [24]. Knowledge series 1: population registers - definitions and conceptual framework. Noumea, New Caledonia: Pacific Community (SPC). 11 p. <https://purl.org/spc/digilib/doc/hb7ub>. Subscribe to SDD Updates.
- [۲۵]. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۲). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: احکام نظام اداری و حقوق و دستمزد (موضوع تبصره (۱۵)). شماره مسلسل: ۱۹۵۱۰. (تهیه و تدوین: سیدمجتبی شهرآئینی).

گزیده سیاستی

این گزارش به ارزیابی احکام مندرج در تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در خصوص نظام اداری پرداخته و پیشنهادهایی به منظور اصلاح آنها ارائه نموده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روپروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰؛ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵؛ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir