

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲۸)

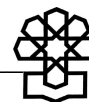
قانون مدیریت خدمات کشوری

(اصلاح ساختار سازمانی، بودجه‌ریزی عملیاتی، نظام پرداخت‌ها و فناوری اطلاعات)

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۴	۱. اصلاح ساختار سازمانی و راهبردهای انجام وظایف دولت
۶	۲. ارزیابی لایحه از منظر بودجه‌ریزی عملیاتی
۶	۱-۲. مفهوم بودجه‌ریزی عملیاتی
۷	۲-۲. انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ با بودجه‌ریزی عملیاتی
۹	۲. نظام پرداخت
۹	۱-۳. رویکرد لایحه بودجه ۱۳۸۷ در خصوص جبران خدمات کارکنان
۱۰	۲-۳. بازنشستگی و تأمین اجتماعی در قانون مدیریت خدمات کشوری
۱۰	۳-۳. احکام مشترک مربوط به اجرای فصول حقوق و دستمزد و بازنشستگی در قانون مدیریت خدمات کشوری
۱۱	۴. دولت الکترونیک فناوری اطلاعات و خدمات اداری موضوع ماده (۳۸)
۱۶	جمع‌بندی و پیشنهاد
۱۸	منابع و مأخذ



درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲۸)

قانون مدیریت خدمات کشوری

(اصلاح ساختار سازمانی، بودجه‌ریزی عملیاتی، نظام پرداخت‌ها و فناوری اطلاعات)

چکیده

۱. هدف اصلی قانون مدیریت خدمات کشوری مناسب‌سازی اندازه دولت و حداقل‌سازی نقش تصدی‌گری دستگاه‌های اجرایی و تقویت نقش سیاست‌گذاری و نظارتی این دستگاه‌هاست. نکته مهم در اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری این است که بایستی مجموعه احکام این قانون در کنار هم مورد توجه قرار بگیرد و به تأثیر اجرای هریک از فصول این قانون در رابطه با سایر فصول آن توجه شود. بی‌تردید توجه به بخشی از احکام قانون مدیریت خدمات کشوری و غفلت از سایر احکام موجب عدم تحقق اهداف کلان این قانون خواهد شد. در همین راستا بررسی فصول پانزده‌گانه قانون مدیریت خدمات کشوری نشان می‌دهد که پیش‌بینی سازوکارهای لازم برای اجرای احکامی که موضوع تجدید ساختار و کاهش تصدی‌گری دولت را مورد توجه قرار داده، شرط لازم و اساسی برای تحقق سایر احکام این قانون محسوب می‌شود. از سوی دیگر باید بین آن بخش از مواد این قانون که نیازمند پیش‌بینی احکام بودجه‌ای است و احکام مربوط به کاهش تصدی‌ها و تجدید ساختار، ارتباطی دوطرفه وجود داشته و به تأثیر هم‌زمان آن‌ها در لایحه بودجه کل کشور توجه شود. این درحالی است که بررسی صورت گرفته نشان می‌دهد که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور به تأثیر احکام مربوط به کاهش تصدی‌ها و همچنین احکام بودجه‌ای قانون مدیریت خدمات کشوری توجهی نشده است.

۲. ماده (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری درخصوص استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول (بودجه‌ریزی عملیاتی) است. اگرچه از ابلاغ قانون تا تنظیم لایحه امکان لحاظ‌کردن این شیوه امکان‌پذیر نبود، با این حال دولت باید شاخص موردنظر در بند «الف» ماده واحده را با ویژگی‌های خاصی جهت فراهم‌کردن زمینه بودجه‌ریزی عملیاتی تصویب و به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات گزارش کند.

۳. یکی از موضوعات مهمی که در قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توجه قرار گرفته، تغییر



نظام جبران خدمات دستگاه‌های مشمول این قانون است. بررسی اعتبار پیش‌بینی شده برای جبران خدمات کارمندان دولت، بودجه صندوق‌های بازنشستگی و تخصیص منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی (واگذاری سهام موضوع ماده (۱۲۶) قانون مدیریت خدمات کشوری) و مقایسه این اعتبارات با روند تخصیص‌های صورت گرفته در سال‌های گذشته نشان می‌دهد که با توجه به عدم تصویب بخش اعظمی از آیین‌نامه‌های مرتبط و احتمالاً عدم اهتمام دولت به اصلاح ساختار در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ اجرای احکام مربوط به حقوق و مزایای کارمندان دولت و اصلاح نظام پرداخت بازنشستگان و مستمری‌بگیران، مورد توجه قرار نگرفته است.

۴. به موجب ماده (۸۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی مکلفند در چارچوب بودجه‌های مصوب، کارمندان و بازنشستگان و افراد تحت تکفل آنان را علاوه بر استفاده از بیمه پایه درمان، با مشارکت آنان تحت پوشش بیمه تکمیلی قرار دهند. بررسی اعتبارات در نظر گرفته برحسب برنامه نشان می‌دهد که بیمه تکمیلی بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح در سال ۱۳۸۷ مدنظر قرار گرفته و اما در اعتبارات دستگاه‌های اجرایی برای بیمه تکمیلی کارمندان دولت، اعتباری در نظر گرفته نشده است.

۵. به موجب ماده (۲۸) قانون مدیریت خدمات کشوری باید در مراکز شهرستان‌ها، واحدهای خدمات‌رسانی الکترونیکی توسط بخش دولتی و غیردولتی ایجاد شود و کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند تا پایان سال ۱۳۸۷ خدماتی را که از طریق این واحدها قابل ارائه است، توسط این مراکز ارائه کنند. با توجه به اینکه اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای راهبری امور فناوری اطلاعات با کاهش مواجه شده است، لذا به نظر می‌رسد ایجاد واحدهای خدمات‌رسانی الکترونیکی موضوع ماده (۳۸) قانون مدیریت خدمات کشوری در دستور کار دولت برای سال ۱۳۸۷ قرار نگرفته است.

۶. به موجب ماده (۴۰) قانون مدیریت خدمات کشوری، دولت موظف است با هدف سامان‌دهی، هدایت و اتصال داده‌ها و اطلاعات موجود دستگاه‌ها از طریق سازمان ثبت احوال و شرکت پست جمهوری اسلامی ایران و مشارکت کلیه دستگاه‌های اجرایی، پایگاه اطلاعات ایرانیان را طراحی، سامان‌دهی و اجرا کند. امکان فراهم‌شدن زمینه‌های اجرایی این موضوع نیز در لایحه بودجه ۱۳۸۷ قابل تشخیص نیست.



مقدمه

قانون مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۲۴ به رئیس‌جمهور ابلاغ و رئیس‌جمهور در تاریخ ۱۳۸۶/۸/۲۳ آن را به معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی خود جهت اجرا ابلاغ کرده است. این قانون در تاریخ ۱۳۸۶/۹/۱ در روزنامه رسمی کشور چاپ و بنابراین پس از ۱۵ روز یعنی در ۱۳۸۶/۹/۱۵، الزام اجرایی پیدا کرده است.^۱ در فصول مختلف قانون مدیریت خدمات کشوری، اصلاح ساختار سازمانی، بودجه‌ریزی عملیاتی، مدیریت عملکرد، الگوی جدید حقوق و مزایای کارکنان، تأمین اجتماعی و بازنشستگی، راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت مورد توجه قرار گرفته است. نکته‌ای که در این مورد وجود دارد این است که اجرای برخی از احکام آن منوط به تصویب آیین‌نامه‌هایی است که هنوز تصویب نشده است، از جمله این آیین‌نامه‌ها عبارتند از:

۱. آیین‌نامه‌های اجرایی فصل حقوق و مزایا به موجب ماده (۸۰)،
۲. آیین‌نامه نحوه تطبیق و تعیین حقوق بازنشستگان، موظفین یا مستمری‌بگیران آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت مصوب ۱۳۷۰ نبوده‌اند (توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی موضوع ماده (۱۱۲)، تدوین خواهد شد)،
۳. به موجب ماده (۱۱۹) آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به اجرای مفاد این قانون حداکثر ظرف مدت یک سال (به استثنای مواردی که در این قانون برای آن زمان دیگری مشخص شده است) با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. این آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها در مواد (۱۶)، (۲۱)، (۲۲)، (۲۴)، (۲۹)، (۴۰)، (۴۲)، (۴۶)، (۴۸)، (۵۴)، (۵۷)، (۶۳)، (۶۸)، (۷۰)، (۷۶)، (۸۰)، (۸۱)، (۸۲)، (۸۷)، (۱۰۰)، (۱۰۲)، (۱۱۲)، (۱۱۶) و (۱۲۱) آمده است،
۴. همچنین آیین‌نامه‌هایی که دارای بار مالی بوده و مستلزم تصویب جهت صدور احکام می‌باشند شامل موارد زیر هستند:

- ماده (۶۸) در بندهای «۱»، «۳»، «۵»، «۶»، «۷»، «۸»، «۱۰» در خصوص حقوق و مزایا،
- ماده (۷۰) در خصوص تصدی مشاغل تصدی و عمومی که دارای آثار مالی است،
- ماده (۷۶) در خصوص حداقل و حداکثر حقوق و مزایای مستمر.

این گزارش ضمن ارائه تصویری از رویکرد لایحه بودجه ۱۳۸۷ در خصوص محورهای

۱. براساس ماده یک قانون مدنی، مصوبات مجلس شورای اسلامی پس از طی مراحل قانونی به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود و رئیس‌جمهور باید ظرف مدت ۵ روز آن را امضا و به مجریان ابلاغ کرده و دستور انتشار آن را صادر و روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ آن را منتشر کند. همچنین براساس ماده دو قانون مدنی، قوانین ۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه رسمی در سراسر کشور لازم‌الاجراست، مگر آنکه در خود قانون ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد.



فوق‌الذکر (اصلاح ساختار سازمانی، بودجه‌ریزی عملیاتی، نظام پرداخت و فناوری اطلاعات مدیریت خدمات دولتی) در پی پاسخ این سؤال است که آیا در لایحه بودجه ۱۳۸۷ بار مالی مورد نیاز برای اجرای برخی احکام قانون مزبور در نظر گرفته شده است.

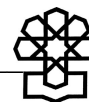
۱. اصلاح ساختار سازمانی و راهبردهای انجام وظایف دولت

بررسی صورت گرفته نشان می‌دهد که کاهش تصدی‌گری، اصلاح ساختار سازمانی و تجدیدنظر در راهبردهای انجام وظایف دولت به‌عنوان شروط اساسی تحقق اهداف فصول مختلف این قانون مورد توجه قرار گرفته است. در همین راستا به‌موجب ماده (۱۳)، دولت موظف شده است امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی را با رعایت اصول ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی از طریق توسعه بخش خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و با نظارت و حمایت دولت و به شیوه‌های ذیل انجام دهد:

- حمایت از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی،
 - خرید خدمات از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی،
 - مشارکت با بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از طریق اجاره، واگذاری امکانات، تجهیزات و منابع فیزیکی،
 - واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی، خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با پرداخت تمام یا بخشی از هزینه سرانه خدمات،
 - ایجاد و اداره واحدهای دولتی فوق‌الذکر توسط دستگاه‌های اجرایی.
- در صورتی‌که انجام امور فوق به یکی از طرق چهارگانه (چهار مورد اول) مقدور نباشد ایجاد و اداره واحدهای دولتی به‌عهده دولت خواهد بود.

همچنین به‌موجب مواد (۱۴) و (۱۵) این قانون، امور زیربنایی با مدیریت، حمایت و نظارت دستگاه‌های اجرایی توسط بخش تعاونی، خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی انجام و امور اقتصادی با رعایت اصل (۴۴) قانون اساسی و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به بخش غیر دولتی واگذار خواهد شد.

در راستای اجرای احکام فوق و به‌موجب بند «الف» ماده (۲۴) این قانون دستگاه‌های اجرایی موظفند حداکثر ظرف مدت شش ماه از تصویب این قانون آن دسته از وظایفی که قابل واگذاری به بخش غیردولتی است را احصا و با رعایت راهکارهای مطروحه در فصل دوم قانون نسبت به



واگذاری آن‌ها اقدام کنند، به‌نحوی که طی هر برنامه بیست درصد (۲۰٪) از میزان تصدی‌های دولت در امور قابل واگذاری کاهش یابد.

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نیز در مواد (۱۳۶) و (۱۴۵)، واگذاری سالیانه حداقل سه درصد (۳٪) تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی، تولیدی، خدماتی و نظایر آن توسط دستگاه‌های اجرایی را با هدف ایجاد زمینه مناسب برای رشد و توسعه کشور، افزایش کارایی و بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی، تقویت امور حاکمیتی دولت و توسعه نقش مردم در اداره امور کشور مدنظر قرار داده است.

اجرای این احکام می‌تواند موجب مناسب‌سازی اندازه دولت و در نتیجه کاهش هزینه‌های جاری دولت به‌ویژه در بلندمدت شود. به‌همین دلیل پیش‌بینی سازوکارهای لازم برای اجرای احکامی که موضوع تجدید ساختار و کاهش تصدی‌گری دولت را مورد توجه قرار داده، شرط لازم و اساسی برای تحقق سایر احکام قانون مدیریت خدمات کشوری محسوب می‌شود. این احکام عبارتند از:

- پرداخت بودجه سالیانه دستگاه‌ها در چارچوب متوسط قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات (ماده (۱۶))،

- خرید خدمت از بخش غیردولتی و تقویت و حمایت از بخش خصوصی (ماده (۲۲))،

- کاهش ۲۰ درصدی تصدی‌های دولت طی هر برنامه در امور قابل واگذاری (ماده (۲۴))،

- کاهش سالیانه ۲ درصد از کارمندان که در امور غیرحاکمیتی فعالیت می‌کنند (ماده (۲۴))،

- بازنگری در سقف پست‌های سازمانی و کاهش سطوح عمودی مدیریتی در دستگاه‌های

اجرایی در راستای اصلاح و مناسب‌سازی ساختار سازمانی (ماده (۲۹))،

- ممنوعیت هرگونه به‌کارگیری افراد و پرداخت حقوق بدون داشتن پست سازمانی مصوب

(ماده (۳۲)).

از سوی دیگر بین آن بخش از مواد این قانون که نیازمند پیش‌بینی احکام بودجه‌ای است و

احکام مربوط به کاهش تصدی‌ها و تجدید ساختار ارتباطی دوطرفه وجود داشته و لازم است به تأثیر هم‌زمان آن‌ها در لایحه بودجه کل کشور توجه شود.

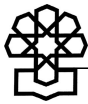
اجرای نظام جدید حقوق و دستمزد (فصل دهم قانون) بدون توجه به احکام فصل ۲، بار

مالی اضافی قابل توجهی را به هزینه‌های جاری دولت اضافه خواهد کرد. بدون اینکه در کارایی

نظام اداری و تحویل ارزان کالا و خدمات به شهروندان تأثیر ایجاد کرده باشد. تجدید ساختار و

کاهش تصدی‌گری دولت گام اول عملیاتی‌کردن قانون مدیریت خدمات کشوری است و نظام حقوق

دستمزد تعیین‌شده در قانون مذکور به‌تبع آن قابلیت اجرا می‌یابد. پیروی از نظام حقوق و دستمزد



قانون مذکور در ساختار حاکمیتی و تصدی‌گری موجود (بدون تجدید ساختار) نتایج متناقض با اهداف اثربخش قانون مذکور (استقرار دولت شایسته (کارآمد) بخش غیردولتی قدرتمند) را در پی خواهد داشت.

۲. ارزیابی لایحه از منظر بودجه‌ریزی عملیاتی

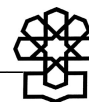
به موجب ماده (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند جهت افزایش بهره‌وری، استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول و کنترل مراحل انجام کار، عدم تمرکز در تصمیم‌گیری و افزایش کیفیت کار مدیران، اقدامات ذیل را به عمل آورند:

- تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات و محصولات واحدهای مجری از قبیل واحدهای آموزشی، پژوهشی، بهداشتی، درمانی، خدماتی، تولیدی و اداری متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی،
- تعیین شاخص‌های هدفمند و نتیجه‌گرا و استانداردهای کیفی خدمات،
- انعقاد تفاهم‌نامه با مدیران واحدهای مجری براساس حجم فعالیت‌ها و خدمات و قیمت تمام شده آن،
- اعطای اختیارات لازم اداری و مالی به مدیران جهت اجرای نظام قیمت تمام شده.
- تبصره «۲» ماده (۱۶) دستگاه‌های موضوع این قانون را موظف کرده است از سال ۱۳۸۷ بودجه سالانه خود را فقط با رعایت مفاد این ماده تنظیم و ارائه کنند.

البته پیش از این نیز، در بند «ر» تبصره (۱) قانون بودجه ۱۳۸۲، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف شده بود در راستای اصلاح نظام بودجه‌ریزی، نسبت به عملیاتی‌کردن بودجه و اصلاح نظام برآورد درآمدها و هزینه‌ها برای سال ۱۳۸۳ اقدام کند. این بند بدون ارائه هیچ گزارشی از روند پیشرفت عیناً در قانون بودجه ۱۳۸۴ تکرار شد و در مواد (۱۳۸)، (۱۴۱) و (۱۴۴) قانون برنامه چهارم توسعه هم تکالیفی در راستای عملیاتی‌کردن بودجه برای دولت تعیین شد و دولت از سال ۱۳۸۵ با ارائه جداولی حاوی اهداف کمی و هزینه واحد، از نظر شکلی، سعی در عملیاتی‌کردن بودجه کرد که این موارد نیز در لایحه بودجه ۱۳۸۷ حذف شده است و قرار است در اردیبهشت ماه در هیئت وزیران تعیین شود. البته باید یادآوری کرد که از منظر اجرایی در مدت تعیین‌شده در قانون مدیریت خدمات کشوری امکان عملیاتی‌کردن بودجه ۱۳۸۷ وجود نداشت.

۲-۱. مفهوم بودجه‌ریزی عملیاتی

بودجه‌ریزی عملیاتی عبارت است از برنامه سالانه به‌همراه بودجه سالانه که رابطه میان میزان وجوه تخصیص‌یافته به هر برنامه و نتایج به‌دست آمده از آن برنامه را براساس شاخص‌های



عملکردی نشان می‌دهد. الزام‌های بودجه‌ریزی عملیاتی عبارتند از:

- بازبینی برنامه راهبردی برای تعریف دقیق مسئولیت‌ها و وظایف، نحوه هماهنگی کارگزاران سازمان یا دستگاه اجرائی در چارچوب اهداف اصلی، ارزیابی ظرفیت و محیط سازمانی، تدوین راهنمای مسیر راه برای برنامه‌های عملیاتی، مالی و بودجه‌ای،
- ایجاد الزام قانونی جهت کاهش ریسک اعطای آزادی عمل و دادن اختیارات گسترده‌تر به مدیران، ساده‌سازی هرچه بیش‌تر رویه‌های قانونی و حذف مقررات دست و پاگیر مالی و تعیین هزینه‌های تخطی از مسئولیت‌های بودجه‌ای برای مدیران دولتی،
- تعریف شاخص‌های معتبر، قابل اتکا، جامع و مورد توافق همگانی عملکرد جهت ارزیابی عملکرد و جلب اعتماد تصمیم‌گیران،
- تغییر متناسب نظام حسابداری، جهت تعیین قیمت تمام شده هر کدام از برنامه‌هایی که در راستای راهبردهای اصلی سازمان یا دستگاه اجرایی هستند،
- تبیین نظام‌های اطلاعات مدیریتی جهت مقایسه هزینه‌های فعالیت‌ها و برنامه‌ها و استخراج گزارش‌های مالی نظارتی،
- ایجاد ساختار و ظرفیت‌های مدیریتی مناسب جهت کاهش ریسک اعطای اختیارات مدیریتی و تخصیص بهینه منابع،
- گسترش آموزش‌های لازم در سطوح مختلف تصمیم‌گیری و اجرایی.

۲-۲. انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ با بودجه‌ریزی عملیاتی

بخش اعظمی از الزامات فوق باید قبل از تنظیم بودجه سنواتی انجام شود تا بودجه تدوین شده به‌عنوان بودجه عملیاتی نمایان شود. لذا درخصوص انطباق لایحه بودجه ۱۳۸۷ با بودجه‌ریزی عملیاتی تنها موارد ذیل قابل ذکر است:

- یکی از ویژگی‌های اصلی لایحه بودجه ۱۳۸۷ اعطای اختیارات گسترده به مدیران در سطوح مختلف به‌ویژه دستگاه‌های اصلی است. طبیعی است اگر این ویژگی (اعطای اختیار) همراه با تعریف و تعیین شاخص‌های دقیق نظارتی نباشد، می‌تواند به کاهش نظارت دستگاه‌های نظارتی منجر شود. اگرچه در سطر آخر بند «الف» ماده واحده قید شده است که «جداول تفصیلی منابع و مصارف... و اهداف کمی پیوست تا پایان اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۷ به‌تصویب هیئت وزیران خواهد رسید». ولی هیچ ویژگی برای این شاخص‌ها که امکان نظارت را فراهم کنند در نظر گرفته نشده.
- این شاخص‌ها تحت عنوان «واحد»، «مقدار» و «هزینه واحد» در قوانین بودجه سال‌های



۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ در جداول اعتبارات دستگاه‌های اجرایی برحسب برنامه و اهداف کمی، درج می‌شود که برای نشان دادن حجم فعالیت دستگاه‌ها تحت عنوان برنامه بود و به لحاظ گستره آن، بسیار متنوع بود، بدون اینکه کارکرد اصلی سازمان یا دستگاه اجرایی را نمایان کند. از جمله این شاخص‌ها عبارت بودند از: نفر (هزار نفر، نفر ماه، صد نفر، نفر سال، نفر متقاضی، نفر شغل، نفر زندانی) شعبه، شاخص علم، فن‌آفرین، شاخص تعامل علم و فناوری، خیریه، شتاب‌نگار، نسبت هزینه به وصول، رده، نقطه، کاوش، اثر، ورقه، بقعه، مسابقه، خدمات ملی همسنگ و... که این موارد در اسناد قابل تصویب لایحه بودجه ۱۳۸۷ حذف شدند.

• شاخص‌های عملکردی (به‌عنوان اصلی‌ترین الزام بودجه‌ریزی عملیاتی) ابزاری جهت سنجش میزان تحقق اهداف هر برنامه بودجه‌ای است که شاخص‌ها باید دارای ویژگی‌هایی به شرح ذیل باشد. این شاخص‌ها از نظر عمومی باید برای تصمیم‌گیران معتبر و برای شهروندان روشن و قابل درک باشد و به لحاظ اختصاصی باید با برنامه همخوانی داشته و به‌طور منطقی و مستقیم با هدف برنامه مرتبط باشد.^۱

- اعتبار شاخص مورد نظر از آن جهت مهم است که باید حاوی اطلاعات مورد نیاز باشد.^۲

- شاخص باید قابل اتکا باشد، یعنی همواره اطلاعات دقیق و صحیحی ارائه دهد.^۳

- شاخص باید قابلیت دسترسی و مقایسه‌پذیری داشته باشد.^۴

- شاخص باید با نظام مالی و اطلاعاتی همخوانی داشته باشد.^۵

شاخص‌های عملکردی با ویژگی‌های فوق باید در دو سطح تعیین شوند. شاخص‌هایی که جهت سیاست‌گذاری مد نظر قرار می‌گیرند و شاخص‌هایی که در عرصه اجرایی برنامه‌های بودجه‌ای مورد استفاده هستند. درک تفاوت‌های این دو سطح بسیار اساسی است. در اکثر موارد، شاخص‌های «نتایج» بهترین شاخص‌ها برای بحث درباره تصمیم‌گیری‌های سیاستی هستند. ولی شاخص‌های خروجی و کارایی برای تصمیم‌گیری‌های مدیریتی و عملیاتی سودمندند. باید این نکته را نیز یادآوری کرد که شاخص نتیجه هرگز به معنای آنچه سازمان انجام می‌دهد نیست، بلکه

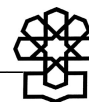
۱. به‌عنوان مثال، اگر شاخص برنامه‌ای که برای شرکت دخانیات انتخاب می‌شود درآمد فروش باشد، هدف عمومی دولت که کاهش مصرف دخانیات است، زیر سؤال خواهد رفت.

۲. به‌عنوان مثال اگر نیروی انتظامی بخواهد بزهکاران دستگیر شده را به‌عنوان شاخص خود انتخاب کند، این شاخص بیانگر میزان جرایم واقعاً کاهش‌یافته نخواهد بود.

۳. به‌عنوان مثال، در افزایش تعداد تصادفات باید افزایش وسایط نقلیه را هم مدنظر قرار داد.

۴. به‌عنوان مثال، شاخصی که در مورد عمر مورد انتظار یک بزرگراه است، معمولاً بعد از ۱۵ تا ۲۰ سال در دسترس تصمیم‌گیران قرار می‌گیرد که برای قضاوت در کوتاه‌مدت در دسترس نیست.

۵. به‌عنوان مثال شاخصی که برای بهبود عملکرد در پایان سال تقویمی به‌دست می‌آید، اگر در ارزیابی سال مالی مورد استفاده قرار گیرد، شاخص قابل اتکا و مطلوبی محسوب نخواهد شد.



بیانگر این است که آنچه دستگاه اجرایی یا سازمان انجام می‌دهد چه تفاوتی در زندگی شهروندان ایجاد می‌کند.

با توجه به اینکه طبق فراز آخر بند «الف» اختیارات تصویب اهداف کمی به هیئت وزیران داده شده است و در واقع تنها معیار پاسخ‌گویی مقامات اجرایی قلمداد می‌شود، باید شاخص‌های مزبور طبق ضوابط و معیارهای فوق‌الذکر در مهلت مقرر تصویب و به اطلاع کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات برسد.

۳. نظام پرداخت

در حال حاضر پرداخت حقوق و مزایای کارمندان دولت، براساس قانون نظام هماهنگ پرداخت مصوب ۱۳۷۰ و به شیوه گروه شغلی و عدد مبنا صورت می‌پذیرد که در قانون مدیریت خدمات کشوری این نظام پرداخت به شیوه امتیازی تغییر خواهد کرد. به موجب ماده (۶۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، مجموع امتیازات حاصل از ارزشیابی عوامل شغل و شاغل ضرب در ضریب ریالی، مبنای محاسبه حقوق ثابت کارمندان دولت خواهد بود که علاوه بر آن برخی فوق‌العاده‌ها، متناسب با شرایط شغل و محیط شغل به کارمندان پرداخت خواهد شد. با توجه به لازم‌الاجرا بودن قانون مدیریت خدمات کشوری برخی از احکام آنکه مربوط به حقوق و مزایای کارمندان، مستلزم تدوین دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌های اجرایی و جداول مربوط به عوامل شغل و شاغل، طبقه‌بندی مشاغل، فوق‌العاده مدیریت و سرپرستی است که این موضوع در ماده (۸۰) پیش‌بینی و طی آن دولت از تاریخ تصویب این قانون حداکثر ظرف مدت ۳ ماه باید آیین‌نامه‌های اجرایی و جداول مذکور را به تصویب هیئت وزیران برساند و دستگاه‌های اجرایی نیز موظف شده‌اند حداکثر ظرف مدت ۳ ماه پس از ابلاغ آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط نسبت به صدور احکام اقدام کنند. که با توجه به تاریخ تصویب این قانون (۱۳۸۶/۷/۱۸) زمان صدور احکام کارگزینی کارکنان دولت تاریخ ۱۳۸۷/۱/۱۸ خواهد بود. البته هیچ‌کدام از آیین‌نامه‌های فوق در دولت تصویب نشده است و بار مالی آن نیز در لایحه بودجه ۱۳۸۷ مدنظر قرار نگرفته است.

۳-۱. رویکرد لایحه بودجه ۱۳۸۷ در خصوص جبران خدمات کارکنان

رویکرد حاکم بر فصل دهم، پرداخت حقوق و مزایای متناسب با میزان کارایی و عملکرد کارمندان است. اجرای احکام این فصل، موجب سامان‌دهی فوق‌العاده‌های حقوق و فوق‌العاده اضافه کار، توجه به بهره‌وری در سیستم و ایجاد معیار برای پرداخت‌ها خواهد شد. از سوی دیگر در احکام



این فصل پرداخت‌هایی از جمله حق التألیف، حق التدریس و حق الترجمة برای کارمندان دولت در نظر گرفته شده است که این امر نیز بیانگر توجه به پرداخت‌ها منطبق بر کارایی و عملکرد کارمندان است.

بررسی ردیف مربوط به جبران خدمات کارکنان دستگاه‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور و مقایسه آن با سنوات گذشته بیانگر آن است که دولت به دلیل عدم اهتمام به تصویب آیین‌نامه‌های مرتبط و اصلاح ساختار در فصل مربوط به حقوق و مزایای کارکنان پیش‌بینی لازم را جهت اجرای این فصل از قانون انجام نداده است (جدول ۱).

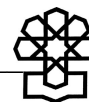
جدول ۱. جبران خدمات کارکنان در بودجه عمومی دولت (ارقام به میلیارد ریال)

سال	پیش‌بینی در بودجه	اصلاحیه یا متمم	جمع کل اعتبار سالانه	رشد افزایش نسبت به سال قبل (درصد)
۱۳۸۴	۸۴,۷۴۶	۳۵,۸۵۱	۱۲۰,۵۹۷	-
۱۳۸۵	۱۱۶,۶۵۹	۳۳,۰۰۰	۱۴۹,۶۵۹	۲۴
۱۳۸۶	۱۳۲,۴۴۹	۳۶,۳۰۰	۱۶۸,۷۵۰	۱۲/۷
۱۳۸۷	۱۵۸,۹۶۲	-	۱۵۸,۹۶۲	-۶

اعتبارات مربوط به جبران خدمات کارکنان در سال ۱۳۸۶ که در دو مرحله (مصوب و به اضافه اصلاحیه مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۱۹) تأمین شده است، در مقایسه با پیش‌بینی دولت در لایحه بودجه ۱۳۸۷ و همچنین رشد افزایش اعتبار جبران خدمات کارکنان بیانگر این موضوع است، البته با توجه به الزام دولت در قانون به اصلاح ساختار و تنظیم نظام پرداخت متناسب با آن، اصلاح بودجه یا متمم بودجه در سال ۱۳۸۷ ضروری خواهد بود.

۲-۳. بازنشستگی و تأمین اجتماعی در قانون مدیریت خدمات کشوری

بر اساس مواد (۱۰۹) و (۱۱۰) قانون مدیریت خدمات کشوری، حقوق کلیه بازنشستگان، وظیفه‌بگیران یا مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشگری، اعضای هیئت علمی و قضات که تا پایان سال ۱۳۸۵ بازنشسته یا ازکارافتاده یا فوت شده‌اند، در صورتی که کمتر از حاصل ضریب ریالی سالانه و امتیازات مندرج در جداول بند «الف» و «ب» مواد مذکور باشد، تا این میزان افزایش می‌یابد. همچنین تبصره‌های مواد (۱۰۹) و (۱۱۰) باعث افزایش ارقام مربوط به پرداخت‌های بازنشستگی خواهد شد. با توجه به الزام ماده (۱۱۲) این قانون و مواد فوق، اجرای احکام این فصل از قانون، مستلزم تأمین بار مالی مورد نیاز است. بنابراین انتظار می‌رود بار



مالی ناشی از اجرای احکام فوق‌الذکر در چارچوب سازوکارهای تعیین شده در قانون مدیریت خدمات کشوری در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور پیش‌بینی شود.

تنها موارد پیش‌بینی شده در اعتبارات هزینه‌ای صندوق‌های بازنشستگی، پرداخت به صندوق‌های بازنشستگی کشوری (بابت کسورات بازنشستگی وزارت آموزش و پرورش و دانشگاه‌های علوم پزشکی) و کمک به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح است، که این امر در سال‌های گذشته نیز بوده و ارتباطی به تأمین بار مالی ناشی از اجرای احکام این فصل از قانون ندارد (جدول ۲).

این در حالی است که در ردیف‌های متفرقه بودجه، مبلغ ۳,۰۰۰ میلیارد ریال برای اجرای «قانون بازنشستگی پیش از موعد» در نظر گرفته شده است.

جدول ۲. اعتبارات دستگاه‌های اجرایی برحسب برنامه درخصوص حقوق و مزایای بازنشستگان

(ارقام به میلیارد ریال)

شماره طبقه‌بندی	عنوان	لایحه بودجه ۱۳۸۷
۳۰۴۴۲	برنامه پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان بابت کسورات بازنشستگی آموزش و پرورش و دانشگاه‌های علوم پزشکی (سهم دولت) و پرداخت تعهدات قانونی (صندوق بازنشستگی کشوری)	۹,۳۱۱
۳۰۴۸۸	برنامه کمک به صندوق بازنشستگی سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۱۵,۵۲۷
	جمع کل	۲۴,۸۳۸

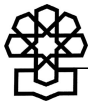
۳-۳. احکام مشترک مربوط به اجرای فصول حقوق و دستمزد و بازنشستگی در قانون

مدیریت خدمات کشوری

از مجموع احکام قانون مدیریت خدمات کشوری، تبصره مواد (۶۴)، (۸۵) و (۱۲۶) به‌ترتیب به ضریب ریالی سالانه افزایش حقوق کارکنان و بازنشستگان و مستمری‌بگیران، بیمه تکمیلی شاغلین و بازنشستگان و تأمین بار مالی ناشی از افزایش یکباره حقوق و مزایای کارمندان و بازنشستگان از طریق واگذاری سهام دولتی مربوط می‌شود.

تبصره ماده (۶۴)

به موجب این حکم از قانون، دولت موظف است ضریب ریالی سالانه افزایش حقوق کارمندان و بازنشستگان را با توجه به شاخص هزینه زندگی در لایحه بودجه سالانه پیش‌بینی و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند.

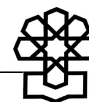


بار مالی این موضوع در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ قابل ردیابی نیست. لازم به توضیح است به موجب ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری ضریب حقوق مذکور در اولین سال اجرای این قانون (سال ۱۳۸۶) پانصد (۵۰۰) ریال تعیین شده است و در همین حکم پیش‌بینی شده است که در سال‌های بعد باید به اندازه نرخ تورم که هر ساله از سوی بانک مرکزی اعلام می‌شود، افزایش یابد. لذا لازم است در لایحه بودجه، ضریب ریالی سال ۱۳۸۷ متناسب با نرخ تورم، جهت اجرای فصول دهم و سیزدهم قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۷ پیش‌بینی شود.

ماده (۸۵)

به موجب این حکم از قانون، دستگاه‌های اجرایی مکلفند در چارچوب بودجه‌های مصوب، کارمندان و بازنشستگان و افراد تحت تکفل آنان را علاوه بر استفاده از بیمه پایه درمان، با مشارکت آنان تحت پوشش بیمه تکمیلی قرار دهند.

بررسی اعتبارات دستگاه‌ها برحسب برنامه نشان می‌دهد که فقط بیمه تکمیلی بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح در سال ۱۳۸۷ مد نظر قرار گرفته و اعتبار مربوطه نیز برای اجرای این ماده از قانون پیش‌بینی شده است (جدول ۳). لازم به ذکر است در بودجه سال گذشته نیز به موجب بند «ع» تبصره (۱۴) سازمان بازنشستگی و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح مکلف شده بودند به منظور اجرای طرح بیمه درمان تکمیلی بازنشستگان کشوری و لشکری با مشارکت بیمه‌شدگان، دولت و سازمان‌های بیمه‌گر اقدامات لازم را انجام دهند. اما در اعتبارات دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ جهت بیمه تکمیلی کارمندان دولت، اعتباری در نظر گرفته نشده است. البته در سال ۱۳۸۶ دستگاه‌های اجرایی، هزینه‌های مربوط به بیمه پایه درمان کارکنان را به موجب جزء ۱ بند «و» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۸۶، از سقف اعتبارات هزینه‌ای مصوب پرداخت کردند که با توجه به حذف تبصره‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، اجرای ماده (۸۵) قانون مدیریت خدمات کشوری عملاً بلا تکلیف خواهد ماند.



جدول ۳. اعتبارات مربوط به بیمه تکمیلی درمان در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷

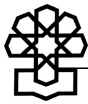
(ارقام به میلیارد ریال)

شماره طبقه‌بندی	عنوان	لایحه بودجه ۱۳۸۷	قانون بودجه سال ۱۳۸۶
۳۰۴۹۸	بیمه تکمیلی درمان بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران (صندوق بازنشستگی کشوری)	۱۰۰	بند «ع» تبصره (۱۴)
۳۰۴۹۸	بیمه تکمیلی درمان بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران (صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح)	۱۲۵	بند «ع» تبصره (۱۴)

مأخذ: لایحه بودجه ۱۳۸۷.

ماده (۱۲۶)

از آنجایی که قانون مدیریت خدمات کشوری از سال ۱۳۸۶ برای دولت لازم‌الاجرا است، به‌طور قطع مطالبات معوقه‌ای را برای کارمندان، بازنشستگان و مستمری‌بگیران و به‌طبع آن بدهی معوقه‌ای را برای دولت (به جهت صدور احکام حقوق کارکنان از تاریخ ۱۳۸۶/۱/۱) به همراه خواهد داشت. در همین راستا در ماده (۱۲۶) قانون مدیریت خدمات کشوری آمده است که بار مالی هر نوع افزایش یک باره حقوق و مزایای کارمندان و بازنشستگان موضوع این قانون از طریق واگذاری سهام دولتی در بنگاه‌های اقتصادی قابل عرضه در بورس و همچنین اعمال پلکانی افزایش سنواتی در حد بودجه مصوب سالانه و حداکثر در طول مدت اجرای آزمایشی این قانون تأمین می‌شود. بر همین اساس سؤالی که مطرح می‌شود این است که در بخش مربوط به نحوه هزینه‌کردن منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی (واگذاری سهام) در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور، آیا موضوع واگذاری این سهام بابت حقوق و مزایای کارمندان و بازنشستگان مورد توجه قرار گرفته است؟ پاسخ این سؤال روشن است، در جدول ۵ لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، اعتبار پیش‌بینی شده از محل منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی مبلغ ۴۲,۰۰۰ میلیارد ریال است که از این مقدار مبلغ ۱۲,۰۰۰ میلیارد ریال بابت بازپرداخت بدهی به اشخاص حقوقی دولتی مانند صندوق بازنشستگی کشوری و لشگری، سازمان خدمات درمانی، صندوق ذخیره فرهنگیان، شرکت‌های اتوبوسرانی و... از طریق واگذاری سهام (جمع‌ی - خرجی) در نظر گرفته شده است و ۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال آن موجب تغییر در ارزش ویژه دارایی‌های مالی (واگذاری دارایی‌های مالی - تملک دارایی‌های مالی) به منظور تأمین کسری بودجه دولت در نظر گرفته شده است، لذا هیچ‌گونه سهمی از این محل و در جهت اجرای ماده (۱۲۶) قانون مدیریت خدمات کشوری در نظر گرفته نشده است. به هر حال در نظر گرفتن الزامات قانون درخصوص بازنشستگان، مطالبات معوقه‌ای را برای مشمولین این قانون ایجاد خواهد کرد که باید بار مالی آن توسط دولت مشخص شود، خواه از طریق واگذاری سهام و خواه از طریق اعتبارات هزینه‌ای.



۴. دولت الکترونیک فناوری اطلاعات و خدمات اداری موضوع ماده (۳۸)

ماده (۳۸)

ماده (۳۸) قانون مدیریت خدمات کشوری فرایندهای اجرایی ارائه خدمات به مردم را از طریق خدمات‌رسانی الکترونیکی مورد توجه قرار می‌دهد. بر این اساس قرار است در مراکز شهرستان‌ها، واحدهای خدمات‌رسانی الکترونیکی توسط بخش دولتی و غیردولتی ایجاد شود و کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند تا پایان سال ۱۳۸۷ خدماتی را که از طریق این واحدها قابل ارائه است توسط این مراکز ارائه کنند.

به‌طور قطع ارائه خدمات‌رسانی الکترونیکی موجب کاهش چشمگیر مراجعه مردم به دستگاه‌های اجرایی، افزایش در سرعت پاسخ‌گویی، کاهش هزینه‌های مربوط به نیروی انسانی، کاهش تشریفات زائد اداری، ارتقا سطح رضایتمندی کارمندان دولت و سرعت دستیابی به اطلاعات می‌شود.

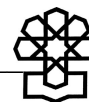
بررسی اعتبارات هزینه‌ای برحسب امور و فصل در سال ۱۳۸۷ (فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات) و مقایسه آن با سال گذشته، بیانگر آن است که اعتبار پیش‌بینی شده در سال ۱۳۸۷ معادل ۱۵ درصد اعتبار مصوب در سال ۱۳۸۶ است به نحوی که اعتبار مربوط به فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات به شماره طبقه‌بندی (۴۰۸۰۰) از ۵۵۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۶ به ۸۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۷ کاهش یافته است.

از مطالب فوق و جدول ۴ چنین بر می‌آید که ایجاد واحدهای خدمات‌رسانی الکترونیکی موضوع ماده (۳۸) قانون مدیریت خدمات کشوری در دستور کار دولت برای سال ۱۳۸۷ قرار نگرفته است.

ماده (۴۰)

به موجب این ماده از قانون مدیریت خدمات کشوری، دولت موظف است از طریق سازمان ثبت احوال و شرکت پست جمهوری اسلامی ایران و مشارکت کلیه دستگاه‌های اجرایی، پایگاه اطلاعات ایرانیان را طراحی، سامان‌دهی و اجرا کند. این پایگاه با استفاده از شماره ملی و کدپستی از طریق سامان‌دهی، هدایت و اتصال داده‌ها و اطلاعات موجود دستگاه‌ها تشکیل می‌شود.

بررسی اعتبارات برنامه‌ای سازمان‌های متولی از جمله شرکت پست و سازمان ثبت احوال بیانگر آن است که اعتباری درخصوص ایجاد پایگاه ایرانیان در نظر گرفته نشده و دولت برنامه‌ای در این خصوص ندارد. (جدول ۶)



جدول ۶. اعتبارات برنامه راهبری امور فناوری اطلاعات (ارقام به میلیارد ریال)

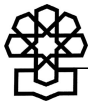
شماره طبقه‌بندی	عنوان	لایحه بودجه ۱۳۸۷	قانون بودجه سال ۱۳۸۶
۱۰۲۲۴۰۲۸	طرح تملک دارایی سرمایه‌ای ایجاد سامانه الکترونیکی (پیوست یک) (نهاد ریاست جمهوری) ^۱	۱۰۰	-
۴۰۸۱۲	برنامه امور فناوری اطلاعات (شرکت پست جمهوری اسلامی ایران)	۱۲۵	۱۲۱
۴۰۸۱۳	برنامه راهبری کلان فناوری اطلاعات (شرکت پست جمهوری اسلامی ایران)	۳	۵
۱۰۴۱۷	برنامه شناسایی ایرانیان (سازمان ثبت احوال)	۶۴	۱۴۰

اعتبارات منظور شده به شرکت پست جمهوری اسلامی ایران برحسب برنامه تحت عنوان امور فناوری اطلاعات (شماره طبقه‌بندی برنامه ۴۰۸۱۲) و راهبری کلان فناوری اطلاعات (شماره طبقه‌بندی ۴۰۸۱۳) تنها اعتباراتی است که به نحوی می‌تواند مرتبط با ایجاد پایگاه اطلاعات ایرانیان باشد. از سوی دیگر اعتبار برنامه شناسایی ایرانیان (شماره طبقه‌بندی ۱۰۴۱۷) که مربوط به سازمان ثبت احوال است، نسبت به سال گذشته با کاهش ۵۴ درصدی اعتبار مواجه است. تنها اعتبار جدید در زمینه فناوری اطلاعات به اعتبار مربوط به ایجاد سامانه الکترونیکی در اعتبارات طرح تملک دارایی سرمایه‌ای (به شماره طبقه‌بندی ۱۰۲۲۴۰۲۸) مربوط می‌شود که از ابتدای سال ۱۳۸۷ در دستور کار نهاد ریاست جمهوری قرار گرفته است. لذا به نظر می‌رسد با توجه به تاریخ بهره‌برداری پروژه که پایان سال ۱۳۸۹ خواهد بود، این پروژه نیز ارتباطی با ایجاد پایگاه اطلاعات ایرانیان ندارد، چرا که به موجب تبصره «۴» ماده (۴۰) قانون مدیریت خدمات کشوری، از ابتدای سال ۱۳۸۸ پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی به مراجعانی که نیاز به شناسایی افراد و آدرس محل استقرار آن‌ها است، بدون استفاده از شماره ملی و کد پستی ممنوع است، که این امر بدون استقرار و راه‌اندازی پایگاه اطلاعات ایرانیان در دستگاه‌های اجرایی مقدور نیست.

در بخش توسعه و راهبری فناوری اطلاعات، چندین ردیف برنامه‌ای طی سال‌های اخیر ذکر شده که به لحاظ تغییر عنوان، شفاف و روشن نیستند، از جمله این برنامه‌ها، برنامه (۱۰۵۱۷) با عنوان برنامه حمایت از علوم و فناوری‌های نوین است. این برنامه در سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ با ارقام ۶۶۱، ۴۸۵ و ۵۶۲ میلیارد ریال درج شده است.

لذا به دلیل اهمیت «توسعه دولت الکترونیکی» که در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ نیز مورد توجه دولت قرار گرفته است، پیشنهاد می‌شود کلیه

۱. این طرح تحت عنوان سامانه الکترونیکی ارتباط مردم و دولت در سال ۱۳۸۷ آغاز و در سال ۱۳۸۹ خاتمه خواهد یافت.



برنامه‌های مرتبط با ارائه خدمات الکترونیکی دولت که ایجاد واحدهای خدمات‌رسانی الکترونیکی (موضوع ماده (۳۸) قانون مدیریت خدمات کشوری) و ایجاد پایگاه اطلاعات ایرانیان (موضوع ماده (۴۰) قانون مدیریت خدمات کشوری) بخشی از آن است، با عنوان «برنامه توسعه دولت الکترونیکی» درج و طبق سند توسعه‌بخشی قانون برنامه چهارم توسعه برحسب میزان و درصد ارائه خدمات الکترونیکی نسبت به تخصیص اعتبار به دستگاه‌های اجرایی اقدام شود.

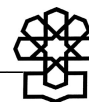
جمع‌بندی و پیشنهاد

جمع‌بندی

• قانون مدیریت خدمات کشوری از آذرماه سال ۱۳۸۶ برای کلیه دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجرا بوده و تکالیف مشخصی نیز برای دولت در این قانون در نظر گرفته شده است. نکته مهمی که در اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری باید مورد توجه قرار گیرد این است که باید مجموعه احکام این قانون در کنار هم مورد توجه قرار بگیرد و به تأثیر اجرای هریک از فصول این قانون در رابطه با سایر فصول آن توجه شود. بی‌تردید توجه به بخشی از احکام قانون مدیریت خدمات کشوری و غفلت از سایر احکام موجب عدم تحقق اهداف کلان این قانون خواهد شد. به هر حال نگرش جامع به قانون مدیریت خدمات کشوری ایجاب می‌کند تا سازوکارهای تحقق فصول مختلف این قانون در ابعاد کاهش تصدی‌گری، اصلاحات ساختاری، بودجه‌ریزی عملیاتی، حذف هزینه‌های غیرضروری، شفاف‌سازی سیستم پرداخت و تعیین اعتبار برای برخی از وظایفی که در این قانون دیده شده مورد توجه قرار گیرد.

• هدف اصلی قانون مدیریت خدمات کشوری استقرار دولت شایسته و حداقل‌سازی نقش تصدی‌گری به‌عنوان یکی از راهبردهای اصلی تحول در بخش دولتی است. مواد (۱۳)، (۱۴) و (۱۵) از فصل دوم این قانون، کاهش حجم تصدی‌گری دولت در امور اجتماعی و فرهنگی و خدماتی، امور اقتصادی و امور زیربنایی را با هدف ایجاد زمینه مناسب برای رشد و توسعه کشور، تقویت امور حاکمیتی دولت و توسعه مشارکت مردم در اداره امور کشور مدنظر قرار داده است. بدون شک تحقق این امر نه تنها منجر به افزایش کارایی و بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی خواهد شد، بلکه در بلندمدت کاهش هزینه‌های جاری دولت را به‌دنبال خواهد داشت.

• در لایحه بودجه ۱۳۸۷ تغییرات گسترده در اختیارات مدیران اجرایی ایجاد شده است، بدون اینکه شاخص‌های دقیق عملکردی جهت پاسخ‌گویی مدیران معرفی بشود. این امر می‌تواند نظارت‌پذیری دستگاه‌های اجرایی را مخدوش کند. این در حالی است که در ماده (۱۶) قانون مدیریت



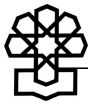
خدمات کشوری موضوع تعیین شاخص‌های هدفمند و نتیجه‌گرا و تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات با هدف استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول و کنترل مراحل انجام کار مورد تأکید قرار گرفته است.

• اعتبار پیش‌بینی شده برای جبران خدمات کارمندان دولت، بودجه صندوق‌های بازنشستگی و روند تخصیص منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی (واگذاری سهام موضوع ماده (۱۲۶) قانون مدیریت خدمات کشوری) نشان می‌دهد که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ اجرای احکام مربوط به حقوق و مزایای کارمندان دولت به دلیل عدم تصویب آیین‌نامه‌های مرتبط و عدم اهتمام به اصلاح ساختار سازمانی و همچنین اصلاح نظام پرداخت بازنشستگان و مستمری‌بگیران، مورد توجه قرار نگرفته است.

• به موجب ماده (۳۸) قانون مدیریت خدمات کشوری باید در مراکز شهرستان‌ها، واحدهای خدمات رسانی الکترونیکی توسط بخش دولتی و غیردولتی ایجاد شود و کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند تا پایان سال ۱۳۸۷ خدماتی را که از طریق این واحدها قابل ارائه است توسط این مراکز ارائه کنند. این در حالی است که در اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، اعتبار پیش‌بینی شده در سال ۱۳۸۷ برای راهبری امور فناوری اطلاعات ایجاد واحدهای خدمات رسانی الکترونیکی موضوع ماده (۳۸) قانون مدیریت خدمات کشوری در دستور کار دولت برای سال ۱۳۸۷ قرار نگرفته است.

• به موجب ماده (۴۰) قانون مدیریت خدمات کشوری، دولت موظف است با هدف سامان‌دهی، هدایت و اتصال داده‌ها و اطلاعات موجود دستگاه‌ها از طریق سازمان ثبت احوال و شرکت پست جمهوری اسلامی ایران و مشارکت کلیه دستگاه‌های اجرایی، پایگاه اطلاعات ایرانیان را طراحی، سامان‌دهی و اجرا کند. بررسی اعتبارات برنامه‌ای سازمان‌های متولی از جمله شرکت پست و سازمان ثبت احوال بیانگر آن است که اعتباری درخصوص ایجاد پایگاه ایرانیان در نظر گرفته نشده و دولت برنامه‌ای در این خصوص پیش‌بینی نکرده است.

• به موجب ماده (۸۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی مکلفند در چارچوب بودجه‌های مصوب، کارمندان و بازنشستگان و افراد تحت تکفل آنان را علاوه بر استفاده از بیمه پایه درمان، با مشارکت آنان تحت پوشش بیمه تکمیلی قرار دهند. بررسی اعتبارات پیش‌بینی شده برحسب برنامه نشان می‌دهد که بیمه تکمیلی بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح در سال ۱۳۸۷ مد نظر قرار گرفته و اعتبار مورد نیاز برای اجرای این ماده از قانون پیش‌بینی شده است، اما در اعتبارات دستگاه‌های اجرایی جهت بیمه تکمیلی کارمندان دولت، اعتباری در نظر گرفته نشده است. البته دستگاه‌های اجرایی همان‌گونه که



درخصوص بیمه پایه درمان عمل می‌کنند، می‌توانند از محل اعتبارات مربوط به پرداخت‌های پرسنلی نسبت به اجرای این حکم اقدام کنند.

پیشنهادها

● دولت موظف است تا تاریخ ۱۳۸۷/۳/۱ با تعیین شاخص‌های عملکردی در دو سطح سیاست‌گذاری و اجرایی که حداقل حاوی اطلاعات مورد نیاز، قابل اتکا و قابلیت مقایسه‌پذیری باشد، نسبت به تصویب اهداف کمی دستگاه‌های اجرایی اقدام کند و نتیجه را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

● پیش‌بینی اعتبار مورد نیاز جهت اجرای فصل بازنشستگی و تأمین اجتماعی.

● کلیه برنامه‌های مرتبط با ارائه خدمات الکترونیک دولت که ایجاد واحدهای خدمات‌رسانی الکترونیکی (موضوع ماده (۳۸) قانون مدیریت خدمات کشوری) و ایجاد پایگاه اطلاعات ایرانیان (موضوع ماده (۴۰) قانون مدیریت خدمات کشوری) بخشی از آن است با عنوان برنامه «توسعه دولت الکترونیکی» درج و طبق سند توسعه بخشی قانون برنامه چهارم توسعه برحسب میزان و درصد ارائه خدمات الکترونیکی نسبت به تخصیص اعتبار به دستگاه‌های اجرایی اقدام شود.

منابع و مأخذ

۱. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کل کشور.
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری.
۳. قوانین بودجه سنواتی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
۴. قانون مدیریت خدمات کشوری.
۵. پناهی، علی، بودجه‌ریزی عملیاتی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۶.



شماره مسلسل: ۸۸۱۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲۸) قانون مدیریت خدمات کشوری (اصلاح ساختار سازمانی، بودجه‌ریزی عملیاتی، نظام پرداخت‌ها و فناوری اطلاعات)

Report Title:

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه مدیریت و تشکیلات)

تهیه و تدوین: حامد دهقانان، محمدرضا مالکی، طیبه نیک رفتار، رضا باقری‌اصل

ناظر علمی: لطف‌الله فروزنده، علی پناهی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار: _____

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور

۲. قانون مدیریت خدمات کشوری

۳. ساختار سازمانی دولت

۴. حقوق و دستمزد

۵. بازنشستگی و تأمین اجتماعی

۶. بودجه‌ریزی عملیاتی

۷. فناوری اطلاعات

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

در انتهای گزارش درج شده است.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۱۱/۹