

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور

۷. نکاتی در رابطه با قانون

مدیریت خدمات کشوری

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۳
بخش اول - اصلاح ساختاری در شکل و ارائه بودجه	۵
۱. طبقه بندی وظایف و عملیات دولت	۵
۲. طبقه بندی و سازمان دهی دستگاهها در نظام بودجه ای	۶
۳. استقرار نظام قیمت تمام شده	۷
بخش دوم - احکامی که اجرای آنها مستلزم برآورد اعتبارات لازم در قوانین بودجه سالیانه است	۸
۱. فصل دهم (حقوق و مزایا) و فصل سیزدهم (تأمین اجتماعی) و بیمه تکمیلی و حمایت های اجتماعی	۸
۲. سایر احکام قانونی	۱۶
جمع بندی	۱۷
پیشنهاد	۲۱
منابع و مأخذ	۲۳



درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور ۷. نکاتی در رابطه با قانون مدیریت خدمات کشوری

چکیده

۱. یکی از اهداف اصلی قانون مدیریت خدمات کشوری متناسب‌سازی اندازه دولت و حداقل‌سازی نقش تصدیگری دستگاه‌های دولتی و تقویت نقش سیاست‌گذاری و نظارتی این دستگاه‌هاست. نکته مهم در اجرای قانون مذکور این است که باید مجموعه احکام قانون در کنار هم مورد توجه قرار بگیرد و به ارتباط و تأثیر اجرای هر یک از فصول این قانون بر 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. از سوی دیگر باید بین آن بخش از مواد که نیازمند پیش‌بینی احکام بودجه‌ای است و احکام مربوط به کاهش تصدی‌ها و تجدید ساختار، ارتباطی دوطرفه وجود داشته باشد و به تأثیر متقابل آنها در لایحه بودجه کل کشور توجه شود. لذا لازم است به‌منظور ایجاد ضمانت اجرای مفاد قانون مذکور سازوکار لازم اندیشیده شود.

۲. در مواد (۸)، (۹)، (۱۰) و (۱۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، وظایف دولت در قالب امور حاکمیتی، امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور اقتصادی طبقه‌بندی شده است. این در حالی است که در بودجه سال ۱۳۸۸ وظایف دولت مطابق روال گذشته در قالب امور عمومی، امور دفاعی و امنیتی، امور اجتماعی



و فرهنگی و امور اقتصادی طبقه‌بندی شده است.

۳. در بند «۱۲» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور، دولت اعتباری معادل ۹۰,۷۱۹ میلیارد ریال برای اجرای فصول دهم و سیزدهم قانون مدیریت خدمات کشوری در نظر گرفته است که ۷۵,۷۱۹ میلیارد آن از محل اعتبار ردیف‌های متفرقه و ۱۵,۰۰۰ میلیارد ریال آن از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای مندرج در جدول (۵) تأمین و پرداخت خواهد شد. محل تأمین اعتبارات فوق مبهم است و هیچ تضمینی برای تأمین آنها وجود ندارد.

۴. به موجب تبصره ماده (۶۴) و ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری دولت موظف است ضریب ریالی سالیانه افزایش حقوق کارمندان و بازنشستگان را با توجه به شاخص هزینه زندگی در لایحه بودجه سالیانه پیش‌بینی و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند. حال آنکه در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸، تعیین ضریب ریالی سالیانه مغفول مانده است و این سؤال وجود دارد که چرا دولت پیشنهادی در این مورد ارائه نکرده است و اصولاً با چه ضریبی اعتبار مندرج در بند «۱۲» را محاسبه کرده و با چه ضریبی قرار است فصول دهم و سیزدهم را اجرا کند.

۵. دولت در بند «۱۲» ماده واحده بیان داشته است که مبلغ ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال برای اجرای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری در نظر گرفته است. مفهوم این بند آن است که اجرای فصل دهم این قانون در سال ۱۳۸۸ مستلزم تأمین ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال اعتبار بیش از اعتبار فصل جبران خدمات کارکنان به نسبت سال ۱۳۸۷ است. لذا اعتباری که دولت برای اجرای این فصل از قانون نیاز دارد ۲۴۰,۰۰۰ میلیارد ریال است که ۲۲۷,۸۶۱ میلیارد ریال آن در فصل اول پیش‌بینی شده است.



۶. قانون مذکور در آذرماه سال ۱۳۸۶ جهت اجرا به دستگاه‌ها اجرایی ابلاغ شده و فرصت سال مذکور و سال ۱۳۸۷ به تهیه آیین‌نامه و دستورالعمل‌های مورد نیاز اختصاص یافته است، لذا سال ۱۳۸۸ را عملاً می‌توان به‌عنوان سال اجرای قانون تلقی کرد. بدین لحاظ توجه به این مهم در قانون بودجه سال ۱۳۸۸ از طرف نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی ضروری‌تر می‌شود.

مقدمه

هدف اصلی قانون مدیریت خدمات کشوری تقویت نقش حاکمیتی و متناسب‌سازی نقش و اندازه دولت و حداقل‌سازی نقش تصدیگری به‌عنوان یکی از راهبردهای اصلی تحول در بخش دولتی است. مواد (۸)، (۹)، (۱۰) و (۱۱) از فصل اول این قانون، وظایف دولت را در قالب امور حاکمیتی، امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور اقتصادی طبقه‌بندی کرده است. همچنین 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 به‌منظور ایجاد زمینه مناسب برای رشد و توسعه کشور، تقویت امور حاکمیتی دولت و توسعه مشارکت مردم در اداره امور کشور را هدف قرار داده است.

قانون مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۲۴ به رئیس‌جمهور ابلاغ و در تاریخ ۱۳۸۶/۸/۲۳ جهت اجرا به معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور ابلاغ شده است. در فصول مختلف آن، اصلاح ساختار سازمانی، پیاده‌سازی نظام قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات، مدیریت عملکرد، الگوی جدید



حقوق و مزایای کارمندان، تأمین اجتماعی و راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت مورد توجه قرار گرفته است.

تجدید ساختار و کاهش تصدیگری دولت را می‌توان گام اول عملیاتی کردن قانون مدیریت خدمات کشوری دانست و سایر فصول این قانون از جمله فصل دهم (حقوق و مزایای کارمندان دولت) در راستای آن مورد نظر قانون‌گذار بوده است. لذا به نظر می‌رسد اجرای نظام حقوق و مزایای قانون مذکور با حفظ ساختار حاکمیتی و تصدیگری موجود (بدون تجدید ساختار) نتایج متناقض با اهداف قانون مذکور (استقرار دولت شایسته «کارآمد» و بخش غیردولتی قدرتمند) را در پی خواهد داشت.

این گزارش در پی پاسخ به سؤالات زیر است:

- با توجه به احکام قانون مدیریت خدمات کشوری آیا تغییرات ضروری ساختاری در بودجه سال ۱۳۸۸ انجام شده است؟
- آیا اعتبارات پیش‌بینی شده در فصل جبران خدمات کارکنان و فصل رفاه اجتماعی و سایر فصول هزینه‌ای پاسخ‌گوی اعتبارات مورد نیاز قانون مدیریت خدمات کشوری خواهد بود؟

برای پاسخ به سؤالات فوق، می‌توان احکام قانون مدیریت خدمات کشوری را از نقطه نظر آثار بودجه‌ای به دو بخش تقسیم کرد:

بخش اول - احکام معطوف به تغییرات و پیامدهای ساختاری. بعضی از احکام مندرج در قانون ناظر بر تغییرات و اصلاحاتی در ساختار بودجه یا ساختار تشکیلاتی و بودجه‌ای دولت و دستگاه‌های دولتی است که دارای آثار و پیامدهای کوتاه‌مدت و میان‌مدت است. لذا در راستای اجرایی کردن احکام مذکور باید آثار آنها



را به شکل مناسبی در قانون بودجه که برنامه مالی یکساله دولت است لحاظ کرد. الزام دولت به تنظیم و ارائه بودجه براساس نظام قیمت تمام شده، اصلاح ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی براساس احکام فصل چهارم، ایجاد محدودیت‌هایی در استخدام کارمندان جدید و ایجاد هرگونه واحد و پست سازمانی جدید، الزام وزارت کشور به ایجاد مجتمع‌های اداری و ممنوعیت دیگر دستگاه‌های اجرایی از ایجاد واحدهای مستقل از جمله این احکام است.

بخش دوم - آن‌دسته از احکامی که اجرای آنها مستلزم برآورد اعتبارات لازم در قوانین بودجه سالیانه است؛ از جمله ایجاد پایگاه اطلاعات ایرانیان، ایجاد واحدهای خدمات رسانی الکترونیکی، اجرای فصل مربوط به جبران خدمات کارمندان، اجرای احکام بازنشستگان برای سنوات بعد و مشارکت دستگاه‌های اجرایی در بیمه تکمیلی کارمندان شاغل و بازنشسته.

بخش اول - اصلاح ساختاری در شکل و ارائه بودجه

۱. طبقه‌بندی وظایف و عملیات دولت

در مواد (۸)، (۹)، (۱۰) و (۱۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، وظایف دولت در قالب امور حاکمیتی، امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور اقتصادی طبقه‌بندی شده است. این در حالی است که در بودجه سال ۱۳۸۸ تقسیم‌بندی امور دولتی مطابق روال گذشته در قالب امور عمومی، امور دفاعی و امنیتی، امور اجتماعی و فرهنگی و امور اقتصادی طبقه‌بندی شده است.



۲. طبقه‌بندی و سازمان‌دهی دستگاه‌ها در نظام بودجه‌ای

۲-۱. براساس ماده (۲) قانون، مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به‌موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که برعهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود. ضروری است هر یک از مؤسسات دولتی به تفکیک منابع و مصارف دارای شماره طبقه‌بندی باشند که وابستگی آن را با دستگاه اصلی نشان دهد. در ساختار بودجه سال ۱۳۸۸ این حکم رعایت نشده است.

۲-۲. براساس ماده (۴) قانون، کلیه بنگاه‌های اقتصادی که بخشی از تصدی‌های دولت را به‌موجب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی عهده‌دار هستند و بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به دولت است و همچنین هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام آنها متعلق به دستگاه‌های مذکور باشد شرکت دولتی شناخته می‌شوند و همانند وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی باید بر حسب درآمد‌ها، هزینه‌ها، منابع و مصارف در پیوست جداگانه‌ای در قانون بودجه منظور شوند.

لازم به توضیح است بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، به تفکیک منابع و مصارف آمده است، اما منابع و مصارف شرکت‌های دولتی ذیل شرکت‌های مادر تخصصی به تفکیک نیامده است که این امر موجب عدم شفافیت بودجه این شرکت‌ها شده است، برای مثال در مورد اقلام دو بار



منظور شده این عدم شفافیت وجود دارد. همچنین تکلیف سود سهامی که این شرکت‌ها به دولت یا به شرکت مادر تخصصی پرداخت می‌کنند مشخص نیست.

۳. استقرار نظام قیمت تمام شده

براساس ماده (۱۶) قانون مذکور، دستگاه‌های اجرایی موظفند به منظور افزایش بهره‌وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول (ستانده) و کنترل مراحل انجام کار و اعطای اختیارات لازم به مدیران، اقداماتی را از جمله تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات، تعیین شاخص‌های هدفمند و نتیجه‌گرا و استانداردهای کیفی خدمات و نظارت بر کنترل کمیت و کیفیت خدمات، انعقاد تفاهم‌نامه با مدیران واحدهای مجری و اعطای اختیارات لازم برای پیشنهاد جابه‌جایی فصول و برنامه‌های اعتبارات را به عمل آورند. براساس تبصره «۲» ماده مذکور، دستگاه‌های اجرایی موظف به تنظیم و ارائه بودجه سال ۱۳۸۷ براساس نظام قیمت تمام شده بوده‌اند.

این در حالی است که استقرار این مهم مستلزم بسترسازی لازم در تشکیلات اداری و مالی دستگاه‌های اجرایی و تجویز حسابداری قیمت تمام شده، ایجاد مراکز هزینه و حسابرسی داخلی در دستگاه‌های اجرایی، بسترسازی لازم جهت اجرای نظام مذکور از جمله ارائه آموزش‌های لازم و اصلاح پاره‌ای از احکام در قانون محاسبات عمومی است.

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 ۱۳۸۸ با بودجه‌ریزی عملیاتی می‌توان بیان داشت که به دلیل عدم انجام



الزامات قانونی فوق توسط دولت که پیش‌نیاز تنظیم بودجه عملیاتی بوده است، لایحه بودجه به روش گذشته و بدون توجه به ماده (۱۶) فوق تنظیم شده است.

بخش دوم - احکامی که اجرای آنها مستلزم برآورد اعتبارات لازم در قوانین بودجه سالیانه است

۱. فصل دهم (حقوق و مزایا) و فصل سیزدهم (تأمین اجتماعی) و بیمه تکمیلی و حمایت‌های اجتماعی

در بند «۱۲»^۱ ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور، دولت اعتباری معادل ۹۰,۷۱۹ میلیارد ریال برای اجرای فصول دهم و سیزدهم قانون مدیریت خدمات کشوری در نظر گرفته است که ۷۵,۷۱۹ میلیارد آن از محل اعتبار ردیف‌های متفرقه و ۱۵,۰۰۰ میلیارد ریال آن از سرجمع اعتبارات هزینه ای مندرج در جدول (۵) تأمین و پرداخت خواهد شد.

لازم به توضیح است به‌موجب تبصره ماده (۶۴) قانون مدیریت خدمات کشوری

۱. در اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری به دولت اجازه داده می‌شود، هرگونه افزایش حقوق و مزایا از جمله افزایش ناشی از اصلاح و تغییر احکام حقوقی و نظام پرداخت و افزایش سنواتی را با تعیین یا افزایش ضریب حقوقی و به‌صورت پلکانی در مجموع تا سقف پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال شامل تا پانزده هزار میلیارد (۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال بخشی از اعتبارات هزینه‌های مندرج در جدول (۵) این لایحه و سی‌وپنج هزار میلیارد (۳۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال مندرج در جزء (۲۴) ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول (۹) این لایحه تأمین و پرداخت نماید. همچنین دولت مجاز است هرگونه افزایش حقوق و مزایای بازنشستگان کشوری و لشگری از جمله افزایش ناشی از تغییر احکام و افزایش سنواتی را با تعیین یا افزایش ضریب حقوقی، مجموعاً تا سقف چهل‌هزار و هفتصد و نوزده میلیارد (۴۰,۷۱۹,۰۰۰,۰۰۰) ریال مندرج در جزء (۱۳) ردیف ۵۵۰۰۰۰۰ جدول (۹) این لایحه تأمین و پرداخت نماید.



دولت موظف است ضریب ریالی سالیانه افزایش حقوق کارمندان و بازنشستگان را با توجه به شاخص هزینه زندگی در لایحه بودجه سالیانه پیش‌بینی و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند. همچنین به موجب ماده (۱۲۵) 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. این در حالی است که لایحه بودجه سال ۱۳۸۸، راجع به تعیین ضریب ریالی سالیانه ساکت است و این سؤال وجود دارد که دولت با چه ضریبی اعتبار مندرج در بند «۱۲» را محاسبه کرده و با چه ضریبی قرار است فصول دهم و سیزدهم را اجرا کند.

لازم به توضیح است که اعتبار مورد نیاز جهت اجرای فصول دهم و سیزدهم قانون مدیریت خدمات کشوری، ارتباط مستقیم به ضریب ریالی سالیانه موضوع تبصره ماده (۶۴) و ماده (۱۲۵) قانون مذکور دارد و تا زمانی که ضریب ریالی مشخص نشود نمی‌توان برآوردی از اعتبار مورد نیاز داشت. لذا ارزیابی‌های زیر براساس اعتبار مندرج در بند «۱۲» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور صورت گرفته است.

در ادامه بند «۱۲» ماده واحده، در قالب دو بخش فصل دهم و سیزدهم به صورت جداگانه مورد بررسی و ارزیابی قرار خواهد گرفت.

۱-۱. فصل دهم (حقوق و مزایا)

۱-۱-۱. اعتبار لازم برای اجرای فصل حقوق و مزایا از دو بخش تشکیل شده است:

- مبلغ ۱۵,۰۰۰ میلیارد ریال از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای مندرج در جدول ۵



(خلاصه بودجه دستگاه‌های اجرایی) تأمین و پرداخت خواهد شد.

- مبلغ ۳۵,۰۰۰ میلیارد ریال آن در جزء «۲۴» ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول ۹ (اعتبار ردیف‌های متفرقه) پیش‌بینی شده است.

نکته قابل تأمل اینکه دولت در قالب یک بند مستقل در ماده واحده عنوان داشته است که ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال اعتبار برای اجرای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری در نظر گرفته است. اعتبار مذکور در سر جمع اعتبار فصل اول آمده است و اعتباری جدا از آن نیست.

۱-۱-۲. جدول (۱) روند افزایش اعتبار جبران خدمات کارکنان در بودجه عمومی دولت را طی ۴ سال اخیر نشان می‌دهد:

جدول ۱. جبران خدمات کارکنان در بودجه عمومی دولت

(ارقام به میلیارد ریال)

سال	پیش‌بینی در بودجه	اصلاحیه یا متمم	جمع کل اعتبار سالیانه	روند 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	۱۶۰,۶۷۸	۲۸,۸۶۸	۱۸۹,۵۴۶	۱۲/۳
۱۳۸۸	*۲۲۷,۸۶۱	-	۲۲۷,۸۶۱	۲۰/۲

* در لایحه رقم ۳۵,۰۰۰ میلیارد ریال به اشتباه در سرجمع اعتبار فصل پنجم (کمک‌های بلاعوض) آمده است که این اعتبار از فصل پنجم کسر و به اعتبار فصل اول اضافه شده است (جدول ۲ ص ۱۸، لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور).



عملکرد رقم جبران خدمات کارکنان در سال ۱۳۸۷ به دو روش قابل احتساب است:

روش اول: اعتبار مصوب فصل جبران خدمات کارکنان به اضافه رقم اصلاحیه مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۱ که در جدول (۱) آمده است. در این صورت عملکرد فصل جبران خدمات کارکنان در سال ۱۳۸۷ حدود ۱۸۹,۵۴۶ میلیارد ریال خواهد بود.

روش دوم: براساس عملکرد حقوق و مزایای کارکنان دولت تا تاریخ ۱۳۸۷/۸/۳۱ (گزارش وزارت اقتصادی و دارایی)، که اگر این رقم را به کل سال ۱۳۸۷ تعمیم دهیم، اعتبار فصل جبران خدمات کارکنان با افزایشی ۱۹/۳ درصدی مواجه خواهد بود و رقم واقعی بالغ بر ۱۹۱,۸۰۰ میلیارد ریال خواهد شد.

این در حالی است که دولت، اعتبار عملکرد جبران خدمات کارکنان در سال ۱۳۸۷ را معادل ۱۹۰,۵۷۵ میلیارد ریال پیش‌بینی کرده است که با ارقام مذکور تفاوت چندانی ندارد.

محاسبات فوق نشان می‌دهد که دولت اعتبار فصل جبران خدمات کارکنان در سال ۱۳۸۸ را حدوداً ۲۰ درصد بیشتر از سال ۱۳۸۷ پیش‌بینی کرده است.

۳-۱-۱. دولت در بند «۱۲» ماده واحده بیان داشته است که مبلغ ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال برای اجرای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری در نظر گرفته است. مفهوم این بند آن است که اجرای فصل دهم این قانون در سال ۱۳۸۸ مستلزم تأمین ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال اعتبار است. دولت در سال ۱۳۸۷ برای جبران خدمات کارکنان با نظام پرداخت فعلی معادل ۱۹۰,۰۰۰ میلیارد ریال اعتبار در نظر گرفته است و لذا برای جبران خدمات کارکنان براساس قانون مدیریت خدمات کشوری (با توجه به رقم



تخصیص یافته در بند «۱۲») نیاز به اعتباری معادل ۲۴۰,۰۰۰ میلیارد ریال دارد که این رقم با برآورد دولت در فصل جبران خدمات کارکنان که ۲۲۷,۸۶۱ میلیارد ریال است، تفاوتی ۱۲,۱۳۹ میلیارد ریالی دارد. هر چند اعتبار در نظر گرفته شده برای اجرای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری براساس رقم برآوردی دولت در مقایسه با اعتبار فصل جبران خدمات کارکنان (اعتبار اصلاحی) تفاوتی ۱۲,۱۳۹ میلیارد ریالی دارد، اما تا حدود زیادی پاسخگوی اعتبار مورد نیاز برای اجرای فصل دهم براساس محاسبات دولت خواهد بود. اگرچه برخی ابهامات به نحوه تأمین اعتبارات مندرج در بند «۱۲» وارد است که در بند «۴-۱-۱» به آنها اشاره خواهد شد.

۴-۱-۱. اعتبار ۳۵,۰۰۰ میلیارد ریال که در جزء (۲۴) ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول (۹) پیش‌بینی شده است جزء ردیف‌های متفرقه است، بدین معنا هنوز برای دولت مشخص نیست که چگونه قرار است قانون مدیریت خدمات کشوری را اجرا کند و لذا بار مالی آن برای هر یک از دستگاه‌های اجرایی کشور نامشخص است.

همچنین در بند «۱۲» ماده واحده آمده است که تا ۱۵,۰۰۰ میلیارد ریال از اعتبار تخصیص یافته از اعتبارات هزینه‌های مندرج در جدول (۵) تأمین و پرداخت خواهد شد. سه ابهام در این حکم بودجه‌ای وجود دارد؛ اول اینکه مشخص نیست این اعتبار از سرجمع اعتبار حقوق و مزایای مستمر است یا اینکه از سایر هزینه‌ها تأمین خواهد شد. دوم اینکه هیچ تضمینی برای تأمین این اعتبار وجود ندارد، زیرا قرار است از سرجمع اعتباراتی تأمین شود که مصارف آن در جدول (۵) مشخص شده است. سوم اینکه عبارت «تا ۱۵,۰۰۰ میلیارد ریال» بدین مفهوم است که این اعتبار می‌تواند کمتر از این میزان تأمین شود و یا اینکه اصلاً تأمین نشود.



لذا در صورت عدم تحقق اعتبارات فوق، اگر اعتبار ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریالی مندرج در بند «۱۲» ماده واحده را از سر جمع اعتبار فصل اول کسر کنیم، اعتبار جبران خدمات کارکنان به ۱۷۷,۸۶۱ میلیارد ریال کاهش خواهد یافت که در مقایسه با اعتبار سال ۱۳۸۷ شاهد کاهشی معادل ۱۱,۶۸۵ میلیارد ریال خواهیم بود.

۵-۱-۱. با اجرای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری قرار است صرفاً نظام پرداخت کارمندان دولت تغییر کند و این تغییر قاعدتاً تاثیری بر ساختار بودجه نداشته و محل تأمین اعتبار آن همان فصل جبران خدمات کارکنان است. لازم به ذکر است اعتبار مربوط به حقوق و مزایای کارکنان تحت هر عنوان و از هر ردیف و جدولی که باشد باید در سر جمع اعتبار فصل اول آورده شود. لذا دولت می‌تواند همانند سنوات گذشته نسبت به پرداخت حقوق و مزایای کارکنان از محل اعتبار فصل اول (چه براساس قانون مدیریت خدمات کشوری، چه براساس قانون هماهنگ پرداخت و چه براساس دیگر قوانین و مقررات پرداخت) اقدام کند. بند «۱۲» نیز صرفاً از این حیث که قصد دارد به نوعی در مورد اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۸ اطلاع‌رسانی کند و افزایش غیرمتعارف اعتبار فصل مربوطه جبران خدمات کارکنان به نسبت سنوات قبل را توجیه کند دارای توجیه است. ضمن اینکه اعتبار ۱۵,۰۰۰ میلیارد ریال با توجه به اینکه ردیف مشخصی ندارد و قرار است از سر جمع اعتبارات جدول (۵) تأمین شود، در این بند از ماده واحده پیش‌بینی شده است.

۶-۱-۱. دولت برای اجرای فصل دهم قانون مذکور، لازم است آیین‌نامه‌ها، جداول، بخش‌نامه‌ها و یا دستورالعمل‌های مواد (۶۶)، (۶۷) و (۶۸) (بند «۱»، بند «۶» جزء الف، بند «۷»، بند «۸»، بند «۹»، بند «۱۰»)، (۷۰) (ماده و تبصره «۱»)، (۷۲) و (۷۳) را تهیه و



تصویب کند، این در حالی است که براساس اطلاعات موجود تاکنون صرفاً آیین‌نامه‌های مواد (۶۷) و بند «۹» ماده (۶۸) تهیه شده است. لذا تا زمانی که آیین‌نامه‌های مذکور تهیه و تصویب نشود، امکان اجرای قانون برای دستگاه‌های اجرایی فراهم نیست.

۲-۱. فصل سیزدهم (تأمین اجتماعی)

۱-۲-۱. برای اجرای این فصل از قانون اعتباری معادل ۴۰,۷۱۹ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است که کل این اعتبار در جزء (۱۳) ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول «۹» - اعتبار ردیف‌های متفرقه) پیش‌بینی شده است.

۲-۲-۱. مواد (۱۰۹) و (۱۱۰) قانون مدیریت خدمات کشوری مربوط به ترمیم حقوق بازنشستگان، وظیفه‌بگیران یا مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشگری، اعضای هیئت علمی و قضات است. در مهرماه سال جاری دولت به‌موجب بند «۱» تصویب‌نامه شماره ۳۵۰۹۵/ت/۳۹۹۱۶ ه، مورخ ۱۳۸۷/۳/۷ اقدام به اجرای مواد مذکور نمود. اما از آنجایی که اجرای این قانون برای سال‌های بعد نیز مستلزم تأمین منابع مالی است و از سوی دیگر برخی مطالبات ناشی از اجرای قانون نیز جزو مطالبات معوقه بازنشستگان است، لذا دولت در بند «۱۲» ماده واحده اقدام به پیش‌بینی تأمین اعتبار لازم معادل ۴۰,۷۱۹ میلیارد ریال از محل جزء (۱۳) ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول ۹ اعتبار ردیف‌های متفرقه نموده است. اعتبار مذکور در سرجمع اعتبار فصل ششم (رفاه اجتماعی) است.

با توجه به مفاد (۶۴) و (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری میزان افزایش



حقوق بازنشستگان و موظفین نیز می‌بایست براساس ضریبی باشد که به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. در حالی که در لایحه بودجه برای افزایش حقوق بازنشستگان و موظفین نیز ضریبی پیشنهاد نگردیده است و لذا معلوم نیست رقم کلی پیش‌بینی شده موجب چه میزان (چند درصد) افزایش می‌شود و این افزایش چه تناسبی با نرخ تورم و افزایش هزینه زندگی (حکم قانون) دارد.

۳-۱. بیمه تکمیلی و حمایت‌های قانونی کارمندان و بازنشستگان

۱-۳-۱. بیمه تکمیلی کارمندان و بازنشستگان

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.

دولت برای اجرای ماده (۸۵) مشکلی از نظر تخصیص اعتبار ندارد، چرا که می‌تواند در مورد بیمه شاغلین از محل اعتبار فصل جبران خدمات کارکنان و برای بازنشستگان از محل اعتبار فصل رفاه اجتماعی هزینه کند. اما اجرای ماده (۸۵) موکول به تصویب آیین‌نامه اجرایی است که دولت موظف بوده است حداکثر یک سال پس از تصویب قانون، آن را به تصویب هیئت وزیران برساند که تاکنون این امر محقق نشده است.

۲-۳-۱. حمایت قانونی مشترکین صندوق‌های بازنشستگی از والدین تحت تکفل

به موجب بند «۱» ماده (۱۱۱) این قانون کلیه شاغلین و بازنشستگان مشترک صندوق‌های بازنشستگی می‌توانند والدین تحت تکفل خود را در صورتی که تحت



پوشش هیچ‌یک از بیمه‌های خدمات درمانی نباشند، تحت پوشش خدمات درمانی خود قرار دهند. همچنین به موجب بند «۲» ماده مذکور فرزندان اناث مشروط به آنکه ورثه قانونی باشند (با شرایطی که در این ماده ذکر شده است) از کمک هزینه اولاد، بیمه و یا مستمری والدین خود برخوردار می‌گردند. اجرای این ماده از قانون نیز از محل اعتبار جزء (۱۳) ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول «۹» - اعتبار ردیف‌های متفرقه) امکان‌پذیر است.

۲. سایر احکام قانونی

۱-۲. آشناسازی مردم با حقوق و تکالیف خود در تعامل با دستگاه‌های اجرایی
براساس ماده (۲۶) قانون مذکور دستگاه‌های اجرایی مکلفند مردم را با حقوق و تکالیف خود در تعامل با وظایف دستگاه‌های اجرایی آشنا سازند و از طریق وسایل ارتباط جمعی به‌ویژه صدا و سیما، سطح آگاهی عمومی را ارتقا و اطلاعات لازم را در اختیار مردم قرار دهند.

دستگاه‌های اجرایی مجاز می‌باشند اعتبار مورد نیاز جهت اجرای این حکم از قانون را از سرجمع اعتبارات فصل دوم (استفاده از کالا و خدمات) تأمین کنند.

۲-۲. توسعه دولت الکترونیکی

- ماده (۳۸) قانون تأکید بر ارائه خدمات الکترونیکی توسط دستگاه‌های اجرایی به مردم دارد.

- ماده (۴۰) دولت را موظف کرده است نسبت به طراحی پایگاه اطلاعات ایرانیان از طریق سازمان ثبت احوال کشور و شرکت پست جمهوری اسلامی ایران اقدام کند.

- ماده (۵۵) معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی را مکلف کرده است نسبت



به ایجاد بانک اطلاعات مدیران اقدام کند.

بررسی اعتبارات برنامه‌ای، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بیانگر آن است که دولت اعتباری برای اجرای احکام مذکور در نظر نگرفته است. لذا با توجه به اهمیت «توسعه دولت الکترونیکی» که در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ نیز مورد توجه دولت قرار گرفته است، پیشنهاد می‌شود کلیه برنامه‌های مرتبط با ارائه خدمات الکترونیکی دولت که ایجاد واحدهای خدمات‌رسانی الکترونیکی ماده (۳۸)، ایجاد پایگاه اطلاعات ایرانیان ماده (۴۰) و بانک اطلاعات مدیران ماده (۵۵) 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

۱. همان‌گونه که در گزارش شماره (۱) مرکز تحت عنوان «نگاهی اجمالی به لایحه» اشاره شده است، نکات مهمی در رابطه با کلیات لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ وجود دارد که بایستی مورد توجه قرار گیرد.

۱-۱. طبق اصل ۵۲ قانون اساسی تهیه بودجه سالیانه برعهده دولت است. با توجه به نکات مطرح شده در گزارش شماره (۱) مرکز پژوهش‌ها در ارتباط با ساختار بودجه و ترکیب منابع و مصارف آن، بودجه پیشنهادی از حیث عدم تطابق آن با موازین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون محاسبات عمومی و قانون



برنامه و بودجه (به‌عنوان قوانین مبنایی تهیه بودجه) و ترکیب ناسالم منابع و مصارف دارای اشکالات جدی است.

۱-۲. با توجه به اشکالات مطروحه و اینکه کلیات لایحه به شکل فعلی قابل تأیید به‌نظر نمی‌رسد، اصلاح جداول کلان و اعمال تغییرات در لایحه می‌تواند به‌عنوان راهبرد مجلس تلقی گردد. مسائل زیر در تعیین این راهبردها نقش اساسی دارد:

- تعیین تکلیف لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها یا حداقل تعیین سرنوشت قیمت حامل‌های انرژی برای سال ۱۳۸۸، با توجه به اینکه تصویب لایحه بودجه با در نظر گرفتن ارقام مربوطه در درآمدها و هزینه‌ها به‌معنای مفروض داشتن لایحه هدفمند کردن یارانه‌هاست، علی‌الاصول مجلس باید در این خصوص پیش از ورود به رسیدگی به لایحه بودجه تعیین تکلیف نماید.

- پذیرش تعدیل یا عدم تعدیل پیش‌بینی انجام شده در رابطه با درآمدهای غیرنفتی (به‌جز منابع احتمالی حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی).

- تعیین رویکرد لایحه با توجه به شرایط کاهش عایدات نفتی، از بعد انبساطی بودن آن.

۲. قانون مدیریت خدمات کشوری پس از قانون مصوب ۱۳۰۱ هجری شمسی و قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵، سومین قانونی است که تلاش کرده است نحوه و چگونگی اداره امور دولتی را اعم از نقش و وظایف دولت، ساختار آن و حقوق مردم نسبت به دولت و مسائل استخدامی و کاربردی مورد نیاز را به‌صورتی روزآمد تعیین و تنظیم کند.

علی‌القاعده اثربخشی یک قانون گذشته از نحوه طراحی و کیفیت محتوایی آن به



میزان قابل توجهی به نحوه اجرای آن بستگی دارد. چه بسا قوانینی که بسیار هوشمندانه تدوین و تنظیم شده‌اند ولی با اجرای ناقص یا نامناسب آن اهداف مورد نظر قانون‌گذار محقق نگردیده است. قانون مدیریت خدمات کشوری هم به‌عنوان یکی از قوانین مادر در کشور نیازمند عزم جدی و تدبیر صحیح و هوشمندانه برای اجرا است. از این جهت بایستی از احکام مختلف مندرج در فصول مختلف این قانون جمع‌بندی مناسبی داشت و با در نظر داشتن اهداف اصلی و روح حاکم بر قانون، آنچه را که بایستی در قوانین پایین‌دستی نظیر قانون بودجه سالیانه لحاظ کرد، مدنظر قرار داد.

با عنایت به اینکه در انتهای سال ۱۳۸۶ این قانون ابلاغ گردیده و فرصت سال مذکور و سال ۱۳۸۷ به تهیه آیین‌نامه و دستورالعمل‌های مورد نیاز اختصاص یافته است، لذا سال ۱۳۸۸ را عملاً می‌توان به‌عنوان سال اجرای قانون تلقی کرد. بدین لحاظ توجه به این امر مهم‌تر می‌گردد.

۳. به‌موجب تبصره ماده (۶۴) قانون مدیریت خدمات کشوری دولت موظف است ضریب ریالی سالیانه افزایش حقوق کارمندان و بازنشستگان را با توجه به شاخص هزینه زندگی در لایحه بودجه سالیانه پیش‌بینی و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند. همچنین به‌موجب ماده (۱۲۵) 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. این در حالی است که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸، تعیین ضریب ریالی سالیانه مغفول مانده است و این سؤال وجود دارد که دولت با چه



ضریبی اعتبار مندرج در بند «۱۲» را محاسبه کرده و با چه ضریبی قرار است فصول دهم و سیزدهم را اجرا کند.

۴. اعتبار جبران خدمات کارکنان در سال ۱۳۸۷ براساس اعتبار مصوب به اضافه اصلاحیه معادل ۱۸۹,۵۴۶ میلیارد ریال (روش اول) و براساس عملکرد حقوق و مزایای کارکنان معادل ۱۹۱,۸۰۰ میلیارد ریال (روش دوم) و براساس پیش‌بینی دولت ۱۹۰,۵۷۵ میلیارد ریال است. محاسبات فوق نشان می‌دهد که دولت اعتبار فصل جبران خدمات کارکنان در سال ۱۳۸۸ را ۲۰ درصد بیشتر از سال ۱۳۸۷ پیش‌بینی کرده است و در صورتی که کل اعتبار فصل جبران خدمات کارکنان تأمین شود، امکان اجرای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری فراهم خواهد بود.

۵. دولت در بند «۱۲» ماده واحده بیان داشته است که مبلغ ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال برای اجرای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری در نظر گرفته است. مفهوم این بند آن است که اجرای فصل دهم این قانون در سال ۱۳۸۸ مستلزم تأمین ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال اعتبار بیش از اعتبار فصل جبران خدمات کارکنان به نسبت سال ۱۳۸۷ است. لذا اعتباری که دولت برای اجرای این فصل از قانون نیاز دارد ۲۴۰,۰۰۰ میلیارد ریال است که ۲۲۷,۸۶۱ میلیارد ریال آن در فصل اول پیش‌بینی شده است.

۶. دولت برای اجرای مواد (۸۵) و (۱۱۱) که در مورد بیمه تکمیلی کارمندان و بازنشستگان و حمایت‌های اجتماعی از افراد تحت تکفل آنان است مشکلی از نظر تخصیص اعتبار ندارد، چرا که می‌تواند در مورد بیمه شاغلین از محل اعتبار فصل جبران خدمات کارکنان و برای بازنشستگان از محل اعتبار فصل رفاه اجتماعی هزینه کند.

۷. یکی از نکات اصلی لایحه بودجه ۱۳۸۸ کل کشور، اعطای اختیارات گسترده به



مدیران در سطوح مختلف به‌ویژه دستگاه‌های اصلی است (موضوعی که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ نیز اتفاق افتاد و کمیسیون تلفیق مجلس این مورد را اصلاح کرد). طبیعی است اگر این ویژگی (اعطای اختیار) همراه با تعریف و تعیین شاخص‌های دقیق نظارتی نباشد، می‌تواند منجر به کاهش نظارت دستگاه‌های نظارتی شود.

۸. در مواد (۸)، (۹)، (۱۰) و (۱۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، وظایف دولت در قالب امور حاکمیتی، امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور اقتصادی طبقه‌بندی شده است. این در حالی است که در بودجه سال ۱۳۸۸ وظایف دولت به‌صورت سنتی در قالب امور عمومی، امور دفاعی و امنیتی، امور اجتماعی و فرهنگی و امور اقتصادی طبقه‌بندی شده است.

پیشنهاد

۱. لازم است به‌منظور ایجاد ضمانت برای اجرای مفاد قانون مدیریت خدمات کشوری به‌خصوص مواد فصول دوم و چهارم سازوکاری برقرار کرد که تخصیص اعتبارات مربوط به اجرای فصل دهم، منوط به اجرا و تحقق احکام فصول دوم و چهارم قانون (تجدید ساختار و کاهش تصدی‌گری دولت) گردد.
۲. تعیین ضریب ریالی سالیانه، موضوع تبصره ماده (۶۴) و ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری برای شاغلین و بازنشستگان.
۳. اعتبار مندرج در جزء (۲۴) ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول (۹) (۳۵,۰۰۰ میلیارد ریال) که بابت اجرای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری پیش‌بینی شده است، از سرجمع اعتبارات متفرقه کسر و در برنامه دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی شود.



۴. محل تأمین اعتبار ۱۵,۰۰۰ میلیارد ریال بابت اجرای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری که قرار است از سرجمع اعتبارات جدول (۵) تأمین و پرداخت شود، مشخص و همانند اعتبار جزء (۲۴) جدول (۹) در برنامه دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی شود.
۵. اعتبار مندرج در جزء (۱۳) ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول (۹) (۴۰,۷۱۹ میلیارد ریال) که بابت اجرای فصل سیزدهم قانون مدیریت خدمات کشوری پیش‌بینی شده است، از سرجمع اعتبارات متفرقه کسر و در اعتبارات هزینه‌ای صندوق‌های بازنشستگی ذی‌ربط پیش‌بینی شود.
۶. کلیه برنامه‌های مرتبط با ارائه خدمات الکترونیکی دولت، تحت 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 بابت اجرای مواد (۳۸)، (۴۰) و (۵۵) اقدام شود.



منابع و مآخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری.
۲. قوانین بودجه سنواتی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
۳. قانون مدیریت خدمات کشوری.
۴. پناهی، علی. بودجه‌ریزی عملیاتی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۶.
۵. مالکی، محمدرضا و علیرضا فرزب. الزامات بودجه‌ای قانون مدیریت خدمات کشوری، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
۶. دستاوردهای قانون مدیریت خدمات کشوری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، زمستان ۱۳۸۶.
۷. دهقانان، حامد و مالکی، محمدرضا و طیبه نیکرفتار. درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (قانون مدیریت خدمات کشوری)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن ۱۳۸۶.



شماره مسلسل: ۹۵۰۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور ۷. نکاتی در رابطه با قانون مدیریت خدمات کشوری

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

تهیه و تدوین کنندگان: محمدرضا مالکی، طیبه نیکرفتار

ناظران علمی: مهدی مرتضوی، بیژن رحیمی‌دانش، اکبر شکوهی، لطف ا... فروزنده

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. ساختار سازمانی دولت (Government Structure)

۲. حقوق و مزایا (Wage and Reward's)

۳. بازنشستگی و تأمین اجتماعی (Retirement and Social Security)

۴. نظام قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات (Unit Costing of Activities and Services)

۵. فناوری اطلاعات (Technology Information)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۱/۱۷