

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور

۱۶. قانون مدیریت خدمات کشوری و برنامه پنجم توسعه

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۰۶۹۰

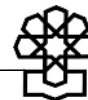
اسفندماه ۱۳۸۹

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

## به نام خدا

### فهرست مطالب

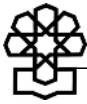
۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	بخش اول - اصلاح ساختاری در شکل و ارائه بودجه
۶.....	بخش دوم - احکامی که اجرای آنها مستلزم برآورد اعتبارات لازم در قوانین بودجه سالیانه است
بخش سوم - بررسی حقوقی بند «۶»، بندهای «۱۵» تا «۲۴» و بند «۳۹» ماده واحده لایحه بودجه سال	
۱۰.....	۱۳۹۰ کل کشور
۱۸.....	جمع بندی
۱۹.....	پیشنهادها
۲۰.....	منابع و مآخذ



## درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ۱۶. قانون مدیریت خدمات کشوری و برنامه پنجم توسعه

### چکیده

۱. یکی از اهداف اصلی قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون برنامه پنجم توسعه (فصل نظام اداری) متناسب‌سازی اندازه دولت و حداقل‌سازی نقش تصدیگری دستگاه‌های دولتی و تقویت نقش حاکمیتی، سیاست‌گذاری و نظارتی این دستگاه‌هاست. در این گزارش احکام و اعتبارات لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ با اهداف و سیاست‌های مندرج در قوانین فوق مورد بررسی قرار گرفته است.
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 درحالی است که در لایحه بودجه، وظایف دولت مطابق روال گذشته در قالب امور عمومی، امور دفاعی و امنیتی، امور اجتماعی و فرهنگی و امور اقتصادی طبقه‌بندی شده است.
۳. براساس ماده (۱۶) قانون مدیریت، بودجه دستگاه‌های موضوع این قانون، باید از سال ۱۳۸۷ براساس نظام قیمت تمام شده و با رعایت مفاد ماده فوق تنظیم و ارائه شود. ماده (۲۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه نیز استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی را هدف قرار داده است. لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ نیز کماکان به روش گذشته و بدون توجه به ماده (۱۶) تنظیم شده است.
۴. اعتبار فصل اول (جبران خدمات کارکنان) در سال ۱۳۹۰ به نسبت سال ۱۳۸۹، با افزایشی ۱۱/۱ درصدی (۲۵,۳۱۳ میلیارد ریال) مواجه شده است. به موجب بند «۱۷» ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۸۹ نیز، دولت این اجازه را دارد که اعتبار فصل جبران خدمات کارکنان را در سال ۱۳۸۹ تا سقف ۲۰ درصد افزایش دهد.
۵. دولت در بند «۱۵» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، این اجازه را از قانونگذار خواسته است که حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر را در سقف اعتبارات مصوب بدون رعایت الزام قانونی تبصره ماده (۶۴) و ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری افزایش دهد. موضوعی که در سال ۱۳۸۹ نیز با واکنش نمایندگان مجلس (در قالب طرح استفساریه جزء «الف» بند «۷» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور) مواجه گردید که براساس طرح استفساریه دولت مکلف شده است تا حقوق شاغلین و بازنشستگان را حداقل به اندازه نرخ تورم افزایش دهد. لازم به ذکر است که حکم مندرج در لایحه برنامه، مغایر بند «الف» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه نیز می‌باشد.



۶. دولت در فصل تأمین اجتماعی در سال ۱۳۹۰ اعتباری معادل ۲۶۳,۴۰۴ میلیارد ریال در نظر گرفته است که این اعتبار با توجه به اعتبار مندرج در سال ۱۳۸۹، افزایشی معادل ۵۰,۹۷۶ میلیارد ریال (۲۴ درصد افزایش) را نشان می‌دهد.

۷. بند «۶»، بندهای «۱۵» تا «۲۴» و بند «۳۹» ماده واحده احکامی هستند که به حوزه نظام اداری مربوط می‌شوند و در این گزارش از بعد فنی و حقوقی مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

## مقدمه

قانون مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۲۴ به دولت ابلاغ شده است. هدف اصلی این قانون تقویت نقش حاکمیتی و متناسب‌سازی نقش و اندازه دولت و حداقل‌سازی نقش تصدیگری به‌عنوان یکی از راهبردهای اصلی تحول در بخش دولتی است. در فصول مختلف آن، اصلاح ساختار سازمانی، پیاده‌سازی نظام قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات دولتی، 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 عملیاتی‌کردن 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.

این گزارش در پی پاسخ به سؤالات زیر است:

- با توجه به احکام قانون مدیریت خدمات کشوری آیا تغییرات ضروری ساختاری مربوط به

قانون خدمات کشوری و قانون برنامه پنجم در بودجه سال ۱۳۹۰ انجام شده است؟

- آیا احکام مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در راستای تحقق اهداف برنامه پنجم توسعه

تدوین شده است و دارای ارتباط و انطباق با احکام برنامه هستند؟

- آیا اعتبارات پیش‌بینی شده در فصل جبران خدمات کارکنان و فصل رفاه اجتماعی و سایر

فصول هزینه‌ای پاسخگوی اعتبارات مورد نیاز برای افزایش حقوق و مزایای شاغلین و

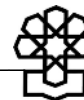
بازنشستگان و موظفین و مستمری‌بگیران و سایر فصول می‌باشد؟

برای پاسخ به سؤالات فوق و برای آنکه ارتباط و انطباق احکام لایحه بودجه، که به تعبیری

برنامه یک‌ساله اهداف و عملیات اجرایی دولت است، با اهداف و رویکردهای قانون مدیریت خدمات

کشوری و قانون برنامه پنجم توسعه (فصل نظام اداری) سنجیده شود، مطالب این گزارش در سه

بخش زیر تدوین شده است:



## بخش اول - احکام معطوف به تغییرات و پیامدهای ساختاری

بعضی از احکام مندرج در قوانین مذکور 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 فعالیت‌ها، اصلاح ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی، ایجاد محدودیت‌هایی در استخدام کارمندان جدید و مجوزهای استخدامی، اتخاذ سیاست‌هایی در رابطه با مأموریت و انتقال کارکنان به شهرستان‌ها و کلان‌شهرها و ایجاد هرگونه واحد و پست سازمانی جدید از جمله این احکام است.

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

بعضی از موارد از قبیل، اجرای فصل مربوط به جبران خدمات کارمندان، اجرای احکام بازنشستگان برای سنوات بعد و مشارکت دستگاه‌های اجرایی در بیمه تکمیلی کارمندان شاغل و بازنشسته، مستلزم برآورد و پیش‌بینی اعتبارات در قانون بودجه است، که در صورت عدم توجه به این موضوع، امکان عملیاتی کردن و اجرای الزامات قانونی مذکور، فراهم نخواهد شد.

## بخش سوم

ارائه یک بررسی مستقل حقوقی و فنی از مفاد بندهای «۶»، «۱۵» تا «۲۴» و بند «۳۹» لایحه و همچنین عباراتی که ذیل اعتبارات متفرقه (جدول ۷) آمده است، که احکامی را در رابطه با قانون مدیریت خدمات کشوری و برنامه پنجم توسعه (فصل نظام اداری) پیش‌بینی کرده است.

### 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 درحالی است که در بودجه سال ۱۳۹۰ نیز همانند سنوات پیش، 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

براساس ماده (۲) قانون مدیریت، مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب 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 هریک 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 ۱۳۹۰ این امر بر خلاف سال‌های اخیر، تا حدود زیادی رعایت شده است.

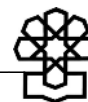
## ۳. نظام بودجه‌ریزی عملیاتی و استقرار نظام قیمت تمام شده

براساس ماده (۱۶) قانون مدیریت، 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 کمیّت و کیفیت خدمات، انعقاد تفاهمنامه با مدیران واحدهای مجری و اعطای اختیارات لازم برای پیشنهاد جایابی 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 درحالی 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 به عنوان بودجه عملیاتی نمایان شود. لذا درخصوص انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ با بودجه‌ریزی عملیاتی می‌توان بیان داشت که به رغم گذشت بیش از سه سال از تاریخ تصویب و ابلاغ قانون، 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) تنظیم شده است.

این درحالی است که در جزء «ج» بند «۹» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۹، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور مکلف بوده است، در اجرای ماده (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری نسبت به تعیین حداقل پنج دستگاه اجرایی ملی و استانی یا واحدهای منتخبی از آنها به منظور شروع نظام بودجه‌ریزی عملیاتی اقدام نماید، که در این رابطه لازم است معاونت



مذکور گزارشی از عملکرد اجرای این بند از قانون را ارائه نماید.

توصیه به عملیاتی کردن بودجه طی تبصره‌های قانون بودجه از سال ۱۳۸۲ شروع شد و بدون اینکه عملکردی داشته باشد در بودجه‌های سنواتی تکرار شد و حتی در قانون برنامه چهارم توسعه<sup>۱</sup> و قانون مدیریت خدمات کشوری نیز با تفصیلی بیشتر ارائه شد، ولی تاکنون هیچ‌گونه عملکردی نداشته است.

به نظر می‌رسد مهمترین دلایل آن عبارتند از:

- خلاصه کردن بودجه‌ریزی عملیاتی به سیستم حسابداری قیمت تمام شده،
- فراهم نشدن زمینه‌های قانونی اعطای امتیازات مالی به مدیران،
- عدم تعریف شاخص‌های مشخص عملکردی،
- انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و عدم جایگزینی یک سازمان مقتدر به جای آن،
- افزایش درآمدهای نفتی.

در ماده (۲۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه نیز، دولت موظف شده است به منظور استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، تا پایان سال دوم برنامه به تدریج زمینه‌های لازم را برای تهیه بودجه به روش عملیاتی در کلیه دستگاه‌های اجرایی فراهم آورد به نحوی که لایحه بودجه سال سوم برنامه به روش مذکور تهیه، تدوین و تقدیم مجلس شورای اسلامی شود.

با توجه به تجربیات موجود باید اذعان داشت تا زمانی که الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی نظیر جلب موافقت نقش‌آفرینان فرآیند بودجه، تنظیم برنامه زمانی دقیق، بازبینی و تبیین برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های ذیربط، تنظیم چارچوب قانونی و تعریف شاخص‌های عملکردی فراهم نشود، پیشاپیش می‌توان گفت که اجرای این ماده از قانون برنامه و سایر احکام قانونی موضوعه، عملیاتی نخواهد شد. شاهد کلام اینکه علیرغم وجود احکام متعدد قانونی از سال ۱۳۸۲ تاکنون، متأسفانه، اقدام موثری مبنی بر استقرار نظام بودجه عملیاتی و نظام قیمت تمام شده که چشم‌انداز روشنی را تصویر کند، صورت نگرفته است.

---

۱. این درحالی است که براساس ماده (۱۳۸) قانون برنامه چهارم توسعه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف بوده است با همکاری دستگاه‌های ذیربط به منظور اصلاح نظام بودجه‌ریزی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به صورت قیمت تمام شده خدمات، اقدامات لازم را حداکثر تا پایان سال دوم برنامه چهارم انجام دهد. همچنین به موجب ماده (۱۴۴) کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف بوده‌اند ..... قیمت تمام شده آن دسته از فعالیت‌ها و خدماتی که قابلیت تعیین قیمت تمام شده را دارند ..... براساس کمیت و کیفیت محل جغرافیایی مشخص و پس از تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا استان و با اعطای اختیارات لازم به مدیران ذیربط اجرا نمایند.



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

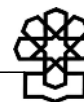
### ۱. فصل دهم (حقوق و مزایا)

۱-۱. فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری از ابتدای سال ۱۳۸۸ به اجرا در آمد. نظام پرداخت کارکنان دولت که تا پیش از سال ۱۳۸۸ به شیوه گروه و عدد مبنا بود، از ابتدای سال ۱۳۸۸ به شیوه امتیازی تغییر کرد. درحالی که اجرای این فصل از قانون نیاز به تدوین و تصویب آیین‌نامه‌ها، جداول، بخشنامه‌ها و یا دستورالعمل‌های متعدد داشت، دولت از طریق ابلاغ بخشنامه شماره ۱/۱۴۵۹۳/۲۰۰ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ اقدام به اجرای این فصل از قانون نمود، که با توجه به عدم جامعیت و قابلیت لازم بخشنامه<sup>۱</sup> مذکور، در عمل بسیاری از احکام و اهداف قانون مدیریت بلااجرا ماند و بدون اینکه تغییری در مؤلفه‌ها، شاخص‌ها و معیارهای تعیین حقوق کارکنان ایجاد شود، عناوین تشکیل‌دهنده حقوق و مزایا تغییر کرد. متأسفانه علیرغم گذشت دو سال از تاریخ اجرای بخشنامه مذکور و قریب به ۳/۵ سال از تاریخ تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، تاکنون هیچ‌گونه اقدام مؤثری در رابطه با اجرای کامل فصل دهم (حقوق و مزایا) به عمل نیامده است و بعضاً اصلاحاتی به روش آزمون و خطا در بخشنامه مذکور صورت می‌پذیرد. طبقه‌بندی مشاغل که رکن اصلی اجرای این فصل از قانون است هنوز در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. همچنین بسیاری از احکام حقوقی این فصل از قانون که ابزار تحقق اهداف قانونگذار از حیث عدالت در پرداخت بوده است، از جمله فوق‌العاده شغل موضوع بند «۵» ماده (۶۸) و فوق‌العاده ویژه موضوع بند «۱۰» ماده (۶۸) نیز تاکنون عقیم مانده است.

۲-۱. جدول ۱ روند افزایش اعتبار جبران خدمات کارکنان در بودجه عمومی دولت را طی ۷ سال اخیر نشان می‌دهد:

---

۱. مهمترین نکته درخصوص بخشنامه آن است که این متن سعی کرده با استفاده از ساختارهای شناخته شده و آزموده به محک قانون نظام هماهنگ پرداخت، قانون مدیریت خدمات کشوری را به اجرا در آورد. نتیجه آن شده که بسیاری از احکام و اهداف قانون مدیریت بلااجرا مانده است. این وضعیت باعث شده برخی از دستگاه‌های اجرایی به‌خصوص دستگاه‌های دارای قوانین و مقررات خاص که پس از تصویب، تابع قانون مدیریت خدمات کشوری قرار گرفته‌اند، با مشکلاتی در اجرا مواجه شوند که احتمالاً بازتاب آن هم اقدامات عجولانه توسط دولت خواهد بود. نمونه بارز این وضعیت را می‌توان در خارج ساختن برخی از دستگاه‌های تابع قانون مدیریت همانند سازمان حسابرسی، شرکت‌های تابعه وزارت نیرو و به‌طور کل اکثر دستگاه‌های اجرایی که پیش از تصویب قانون تابع قوانین و مقررات خاص بوده‌اند، از شمول مقررات بخشنامه و در نتیجه مقررات قانون مدیریت و همچنین اجرای قسمت اعظم احکام قانون نظام هماهنگ پرداخت در پوشش مقررات قانون مدیریت مشاهده کرد. لذا لازم است در سال ۱۳۹۰ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی نسبت به تهیه و تصویب آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و جداول حقوقی فصل دهم براساس قانون و براساس اهدافی که مد نظر قانونگذار بوده است اقدام نماید. این اقدامات پیش‌نیاز محاسبه و پیش‌بینی آثار بودجه‌ای فصل دهم قانون است.



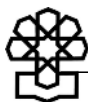
## جدول ۱. جبران خدمات کارکنان در بودجه عمومی دولت

(ارقام به میلیارد ریال)

سال	قانون بودجه	اصلاحیه یا متمم	جمع کل اعتبار سالیانه	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	۱۶۰,۶۷۸	۲۸,۸۶۸	۱۸۹,۵۴۶	۱۲/۳
۱۳۸۸	۲۲۷,۸۶۱	اصلاحیه*	۲۲۸,۰۸۲	۲۰/۳
۱۳۸۹	۲۲۸,۲۸۵	-	۲۲۸,۲۸۵	۰
۱۳۹۰	۲۵۳,۶۱۸	-	۲۵۳,۶۱۸	۱۱/۱

۱-۲-۱. همان‌گونه که مشاهده می‌شود اعتبار فصل اول (جبران خدمات کارکنان) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور برخلاف سال ۱۳۸۹، با افزایشی ۱۱/۱ درصدی (۲۵,۳۱۳ میلیارد ریال) مواجه شده است و این می‌تواند مبین قصد دولت برای افزایش حقوق شاغلین باشد. اگرچه دولت در بند «۱۵» ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۹۰، این اجازه را از قانونگذار خواسته است که حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر را در سقف اعتبارات مصوب بدون رعایت الزام قانونی تبصره ماده (۶۴) و ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری افزایش دهد. موضوعی که در سال ۱۳۸۹ نیز پس از افزایش ۶ درصدی حقوق کارمندان دولت، با واکنش نمایندگان مجلس (در قالب طرح استفساریه جزء «الف» بند «۷» ماده واحده قانون بودجه ۱۳۸۹ کل کشور) مواجه گردید که براساس طرح استفساریه دولت مکلف شده است تا حقوق شاغلین و بازنشستگان را حداقل به اندازه نرخ تورم افزایش دهد.

لازم به توضیح است بند «۱۵» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ به نوعی اصلاح بند «الف» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه نیز تلقی می‌شود، زیرا حکم برنامه پنجم توسعه، دولت را موظف به رعایت ماده (۱۲۵) قانون برنامه پنجم در تعیین ضریب حقوقی سالیانه کرده است. ابعاد فنی و حقوقی این بند از ماده واحده در بخش‌های بعدی به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت. دولت در بند «۱۷» ماده واحده، همانند سال گذشته بیان داشته است که افزایش اعتبارات هزینه‌ای نسبت به اعتبارات مصوب وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی از هر محل «جز برای تأمین کسری احتمالی ناشی از اجرای این بند ناشی از هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر تا سقف بیست (۲۰) درصد هریک از ردیف‌های اعتباری منظور در جداول این قانون و پیوست‌های آن با تشخیص دولت»، ممنوع می‌باشد. درواقع با تصویب این بند دولت این اجازه را دارد که اعتبار فصل جبران خدمات کارکنان و فصل رفاه اجتماعی را تا سقف بیست درصد افزایش دهد. این درحالی است که در بند «ج» ماده (۱۱۷)



قانون برنامه پنجم توسعه، (به منظور قطع کامل وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به عواید نفت و گاز از طریق افزایش سهم درآمدهای عمومی در تأمین اعتبارات هزینه‌ای دولت)، آمده است که اعتبارات هزینه‌ای دولت سالانه حداکثر دو درصد (۲٪) کمتر از نرخ تورم، افزایش یابد. به نظر می‌رسد بند «۱۷» ماده واحده در تناقض با اهداف مندرج در ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه باشد.

۲-۱- همان‌گونه که بیان گردید دولت در فصل اول (جبران خدمت کارکنان) لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ اعتباری معادل ۲۵۳,۶۱۸ میلیارد ریال در نظر گرفته است که ۵۸ درصد آن (۱۴۶,۸۴۶ میلیارد ریال) تحت عنوان حقوق و مزایای مستمر کارکنان رسمی و پیمانی در بودجه دستگاه‌های اجرایی آمده است و ۴۲ درصد آن (۱۰۶,۷۷۲ میلیارد ریال) برای سایر پرداخت‌ها<sup>۱</sup> در نظر گرفته شده است.

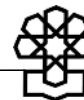
این درحالی است که اعتبار مصوب فصل اول (جبران خدمات کارکنان) در قانون بودجه سال ۱۳۸۹، معادل ۲۲۸,۲۸۵ میلیارد ریال بوده است که ۶۷ درصد آن (۱۵۲,۸۴۷ میلیارد ریال) تحت عنوان حقوق و مزایای مستمر در بودجه دستگاه‌های اجرایی آمده است و ۳۳ درصد آن (۷۵,۴۳۸ میلیارد ریال) بابت سایر پرداخت‌ها در نظر گرفته شده است. جدول ۲ درصدهای فوق طی چهار سال اخیر را نشان می‌دهد:

جدول ۲. جبران خدمات کارکنان در بودجه عمومی دولت<sup>۲</sup> (ارقام به میلیارد ریال)

سال	اعتبار مصوب فصل اول (جبران خدمت کارکنان)	حقوق و مزایای مستمر (ملی و استانی)	درصد به نسبت اعتبار فصل اول	سایر پرداخت‌ها	درصد به نسبت اعتبار فصل اول
۱۳۸۷	۱۶۰,۶۷۸	۸۲,۰۴۵	۵۱	۷۸,۶۳۳	۴۹
۱۳۸۸	۲۲۸,۰۸۲	۱۱۱,۸۷۰	۴۹	۱۱۶,۲۲۱	۵۱
۱۳۸۹	۲۲۸,۲۸۵	۱۵۲,۸۴۷	۶۷	۷۵,۴۳۸	۳۳
۱۳۹۰	۲۵۳,۶۱۸	۱۴۶,۸۴۶	۵۸	۱۰۶,۷۷۲	۴۲

۱. سایر پرداخت‌ها شامل پرداخت حقوق و مزایای پرسنل دستگاه‌های غیرمشمول شامل نیروهای مسلح و دستگاه‌های تابعه (نیروهای نظامی و انتظامی، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ستاد مشترک ارتش جمهوری اسلامی ایران، ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح) و وزارت اطلاعات، حقوق و مزایای کارکنان تابع قانون کار دستگاه‌های اجرایی و مزایای غیرمستمر کارکنان رسمی و پیمانی دستگاه‌های اجرایی (از جمله حق اضافه‌کار، حق تألیف، حق تحقیق، حق تدریس، فوق‌العاده خدمات برجسته، فوق‌العاده بهره‌وری و ...).

۲. لازم به توضیح است بخشی از اعتبارات فصل ششم (رفاه اجتماعی) و فصل هفتم (سایر هزینه‌ها) نیز بابت پرداخت حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر کارکنان دستگاه‌های اجرایی هزینه می‌شود. به عبارت دیگر هزینه‌های مربوط به حقوق و مزایای کارکنان دستگاه‌های اجرایی (منظور دستگاه‌هایی است که اعتبار مربوط به حقوق و مزایای کارکنان آنان در بودجه‌های سنواری پیش‌بینی می‌شود)، صرفاً معطوف به اعتبار فصل اول (جبران خدمت کارکنان) نیست. لکن از آنجایی که مشخص نیست چه میزان از اعتبارات فصول ششم و هفتم برای جبران خدمت کارکنان هزینه می‌شود، لذا نمی‌توان در محاسبات منظور ساخت. این مورد خود نشان‌دهنده یکی از نقایص مهم بودجه سنواری است که به اصلی‌ترین سؤالات (از قبیل حجم حقوق و دستمزدی که دولت در سال آینده خواهد پرداخت) پاسخ نمی‌دهد.



- همان‌گونه که مشاهده می‌شود علیرغم افزایش ۱۱/۱ درصدی اعتبار فصل جبران خدمات کارکنان در سال ۱۳۹۰ به نسبت سال ۱۳۸۹ (مصوب)، اعتبار حقوق و مزایای مستمر (ملی و استانی) با کاهشی ۴ درصدی (۶,۰۰۱ میلیارد ریال) مواجه شده است.

- اعتبار در نظر گرفته شده برای حقوق و مزایای مستمر در سال ۱۳۹۰ در مقایسه با اعتبار عملکردی دولت در سال ۱۳۸۹ (۱۶۷,۳۹۵ میلیارد ریال)<sup>۱</sup>، کاهشی ۱۴ درصدی را نشان می‌دهد.

- اعتبار سایر پرداخت‌ها در سال ۱۳۹۰ به نسبت سال ۱۳۸۹ با افزایشی ۴۱ درصدی (۳۱,۳۳۷ میلیارد ریال) مواجه شده است.

- طبق جدول فوق نسبت اعتبار حقوق و مزایای مستمر کارکنان رسمی و پیمانی در مقایسه با سایر پرداخت‌ها طی سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ تقریباً یکسان و در سال ۱۳۸۹ به یکباره این نسبت تغییر کرده است و مجدداً در سال ۱۳۹۰ این نسبت به سمت نسبت‌های سال ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ پیش رفته است.

## ۲. فصل سیزدهم (رفاه اجتماعی)

دولت در فصل رفاه اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ اعتباری معادل ۲۶۳,۴۰۴ میلیارد ریال در نظر گرفته است که این اعتبار با توجه به اعتبار مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۸۹، افزایشی معادل ۵۰,۹۷۶ میلیارد ریال (۲۴ درصد افزایش) را نشان می‌دهد.

مقایسه اعتبارات دستگاه‌های فعال در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ با قانون بودجه سال ۱۳۸۹، افزایشی معادل ۲۲,۲۲۰ میلیارد ریال را نشان می‌دهد. علاوه بر این ۱۲,۰۰۰ میلیارد ریال نیز از طریق واگذاری سهام بابت همسان‌سازی حقوق بازنشستگان تأمین اجتماعی پیش‌بینی شده است.

لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در مقایسه با بودجه سال گذشته از شفافیت بیشتری برخوردار است و همسویی با احکام برنامه پنجم در این حوزه مشاهده می‌شود.<sup>۲</sup>

## ۳. بیمه تکمیلی و حمایت‌های قانونی کارمندان و بازنشستگان

۳-۱. 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.

۱. خلاصه عملکرد منابع و مصارف دولت در ۹ ماهه سال ۱۳۸۹ (وزارت امور اقتصادی و دارایی)

۱۱۵۸۸۹/۹\*۱۳=۱۶۷,۳۹۵

۲. برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد اعتبارات مربوط به رفاه و تأمین اجتماعی به گزارش لایحه بودجه سال ۱۳۹۰: نگاهی به اعتبارات حوزه رفاه و تأمین اجتماعی شماره مسلسل ۱۰۶۷۷، مرکز پژوهش‌ها، اسفندماه ۱۳۸۹ مراجعه شود.



۲-۳. 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.

۳-۳. دولت برای اجرای ماده (۸۵) و بند «۱» ماده (۱۱۱) مشکلی از نظر تخصیص اعتبار ندارد، زیرا 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 متأسفانه به‌رغم گذشت قریب به ۳/۵ سال از تصویب قانون این امر محقق نشده است.

**بخش سوم - بررسی حقوقی بند «۶»، بندهای «۱۵» تا «۲۴» و بند «۳۹» ماده واحده  
لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور**

**۱. بند «۶» ماده واحده**

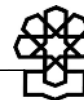
در رابطه با بند «۶» اشکالات و ابهامات زیر مشاهده می‌شود:

۱-۱. با عنایت به اینکه در ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری به انجام مناقصه تصریح شده و مناقصه طبیعتاً باید براساس قانون برگزاری مناقصات مصوب سال ۱۳۸۳ انجام شود بنابراین اساساً تعارضی بین ماده (۱۷) مزبور و قانون برگزاری مناقصات وجود ندارد که در اجرای این قانون موجبات لغو ماده (۱۷) فراهم شده باشد. آنچه این برداشت را تأیید می‌کند آن است که در بند «۶» به هیچ‌یک از مواد قانون مناقصات استناد نشده است. به علاوه در ماده (۱۷) مورد بحث رعایت قانون برگزاری مناقصات دو بار به صراحت تکلیف شده است. بنابراین لغو ماده (۱۷) به استناد قانون برگزاری مناقصات توجیه کارشناسی ندارد.

۱-۲. لغو قانون مدیریت در قانون بودجه که اعتبار یکساله دارد موجه نیست زیرا این امر موجب لغو دائمی قانون مذکور می‌شود و در خاتمه اجرای قانون بودجه، ماده (۱۷) مورد بحث احیا

---

۱. **بند «۶» ماده واحده:** در اجرای قانون برگزاری مناقصات، ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری لغو می‌گردد. همچنین اختیارات هیئت وزیران در مورد تعیین نصاب معاملات موضوع قانون برگزاری مناقصات و نیز حکم مواد (۲۷) و (۲۸) قانون مذکور به مواردی که معامله براساس مزایده انجام می‌شود، تسری می‌یابد.



نخواهد شد. علاوه بر این باید توجه داشت که موضوع مذکور اصولاً ارتباطی به قانون بودجه ندارد و لذا درج آن در این قانون صحیح نیست.

۳-۱. «تسری اختیار هیئت وزیران» در ترک تشریفات مندرج در مواد «۲۷» و «۲۸» قانون برگزاری مناقصات به معاملات و واگذاری محصولات و اموال عمومی.

اولاً باید توجه داشت که این ماده در لایحه برنامه پنجم توسعه نیز آمده بود که البته مجلس به آن رأی مثبت نداد. ثانیاً اینکه این بند از دو منظر دارای اشکال است:

۱-۳-۱. از منظر شکلی، در این ماده بی‌دقتی مشاهده می‌شود. در هیچ جایی از مواد (۲۷) و (۲۸) اختیاری برای «هیئت وزیران» احراز نشده است. بلکه حسب مورد، اختیاراتی برای «معاون وزارتخانه»، «استاندار»، «مدیرعامل شرکت دولتی»، «معاون استاندار»، «رئیس صداوسیما»، «یکی از کارکنان خبره و متعهد دستگاه» و در مواردی برای «یک وزیر» یا «دو وزیر» ذکر شده است. شکل دقیق و واقع مطلب این است که با توسیع مواد (۲۷) و (۲۸) به مزایده‌ها، طیف وسیعی از اشخاص در دستگاه‌های اجرایی، اختیار واگذاری اموال و دارایی‌های عمومی را بدون رعایت تشریفات مزایده می‌یابند.

۲-۳-۱. از منظر محتوایی، گسترش اختیار فروش اموال و دارایی‌های عمومی بدون تشریفات مزایده و آن هم در جنب حکم دیگر بند «۶» لایحه بودجه (افزایش نصاب معامله در مزایده‌ها) و البته بدون تسری سایر قواعد و ملاحظات «قانون برگزاری مناقصات» به حوزه مزایده، می‌تواند منجر به بی‌انضباطی مالی شدید و بلکه مخاطرات فوق‌العاده در حوزه اموال و دارایی‌های عمومی شود. «قانون برگزاری مناقصات» گذشته از ماده (۳) (افزایش سالانه نصاب) و مواد (۲۷) و (۲۸) (خروج از قاعده رقابت و ترک کردن شریفیات) مواد بسیار مفید و روزآمدی دارد که در کنار هم مفید و قابل استفاده هستند و نه به صورت گزینشی. شایسته است سایر موارد مرتبط و مؤثر نیز مورد توجه واقع شوند: مانند «مستندسازی و اطلاع‌رسانی» موضوع ماده (۲۳) قانون برگزاری مناقصات که علاوه بر دلایل علمی و مدیریتی، زیرساخت‌های آن هم موجود است یا استفاده از خدمات «هیئت رسیدگی به شکایات» موضوع مواد (۸) و (۲۵) قانون برگزاری مناقصات که سال گذشته مجلس قانون اساسنامه آن را هم تصویب کرد و علی‌اصول باید به زودی شروع به فعالیت کند.

باید توجه داشت که مواردی مثل مستندسازی، اطلاع‌رسانی و رسیدگی به شکایات قانون برگزاری مناقصات، بیشترین تناسب را با مزایده دارند، در حالی که مواد (۲۷) و (۲۸) قانون برگزاری مناقصات یعنی «ترک تشریفات» با توجه به ماهیت «مزایده» از مواد بعید و نادر این حوزه است. شاید در «خرید» یا «کسب» برخی کالاها یا خدمات، با این توجیه که بر اثر عدم تحویل موضوع معامله ظرف چند روز، خساراتی به بخش عمومی وارد می‌شود، بتوان موضوع فوریت و



«لزوم ترک تشریفات» را مطرح کرد؛ اما در «فروش» کالا یا اموال، تا چه در حد «فوریت» قابل طرح است؟ ملاحظه می‌شود که فرض چنین موردی به شدت بعید و نادر است و همین نادر و استثنایی بودن، تعارض با «قانونگذاری» که امری عمومی و کلی است را نشان می‌دهد. در واقع تسری مواد (۲۷) و (۲۸) قانون برگزاری مناقصات به مزایده‌ها، توسعه نادرترین و در عین حال پرمخاطره‌ترین اجزای قانون، در عین حال مغفول گذاشتن فراگیرترین، مشابه‌ترین، موجه‌ترین و ضروری‌ترین اجزای قانون برگزاری مناقصات است. آیا شایسته‌تر نیست که به جای اینکه در جنب قانون بودجه و با شتابزدگی، دست به تغییر قوانین معاملات عمومی بزنیم به طراحی یک یا چند ماده قانونی مستقل در این خصوص اقدام شود؟ در صورت اصرار به طرح مزایده‌ها در ضمن قانون بودجه، در کنار تسری احکام مواد (۲۷) و (۲۸) قانون برگزاری مناقصات (موارد مندرج در لایحه بودجه)، ضرورت دارد که احکام مواد (۸)، (۱۳)، (۱۷)، (۲۳) و (۲۵) این قانون نیز حتماً به مزایده‌ها تسری بیابد.

## ۲. بند «۱۵»<sup>۱</sup> ماده واحده

در مورد بند «۱۵» اشکالات زیر مشاهده می‌شود:

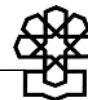
۲-۱. با ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم مغایرت دارد. توضیح اینکه ماده (۵۰) براساس قانون مدیریت خدمات کشوری و منطبق با قوانین و مقررات استخدامی مورد عمل در دستگاه‌های اجرایی نوشته شده و در مقایسه با بند «۱۶» جامع‌تر و دقیق‌تر می‌باشد.

۲-۲. افزایش حقوق مصادیق مختلف دارد. افزایش حقوق سنواتی در ابتدای هر سال یکی از انواع افزایش حقوق است. ارتقای رتبه، ارتقا در طبقات جدول حق شغل، انتصاب به مشاغل مدیریتی یا ارتقا در طبقات جدول فوق‌العاده مدیریت، افزایش فوق‌العاده‌ها و مواردی نظیر آن نیز می‌تواند موجب افزایش حقوق شود که انجام همه آنها توسط دولت در سال ۱۳۹۰ از توان دولت خارج و مغایر با سازوکارهای پیش‌بینی شده در قوانین و مقررات مربوط است. این حکم نه تنها افزایش حقوق ابتدای سال ۱۳۹۰ را دربرمی‌گیرد، بلکه هر نوع افزایش حقوق را که در طول سال در اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر قوانین و مقررات مربوط ممکن است در مورد عده کثیری از مستخدمین روی دهد دربرمی‌گیرد.

۲-۳. گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر نیز اصطلاحی نامأنوس است که مصادیق آن می‌تواند مورد اختلاف نظر قرار گیرد. مثلاً آیا کارگران مشمول قانون کار، کارکنان مجلس شورای اسلامی و

---

۱. بند «۱۵» ماده واحده: افزایش حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر از قبیل هیئت علمی، کارکنان کشوری و کارکنان لشگری، قضات و... به‌طور جداگانه توسط دولت در سقف اعتبارات مصوب به نحوی که تفاوت تطبیق موضوع ماده یاد شده در حکم حقوق ثابت باقی خواهد ماند انجام می‌پذیرد.



سازمان‌های تابعه کارکنان شورای نگهبان، بازنشستگان و وظیفه‌بگیران در زمره گروه‌های مذکور هستند یا خیر؟

۴-۲. عبارت «در سقف اعتبارات مصوب» به لحاظ آنکه مفهوم و ما به‌ازای دقیق و روشن ندارد و به طرق مختلف می‌تواند تعبیر و تفسیر شود و نظام پرداخت حقوق و دستمزد موضوع قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر قوانین و مقررات استخدامی را تغییر دهد غیرمنطقی و غیرقابل قبول است.

۵-۲. با توجه به ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه، جمله «به نحوی که تفاوت تطبیق ... الی آخر بند» زائد است و باید حذف شود.

### ۳. بند «۱۷»<sup>۱</sup> ماده واحده

بند «۱۷» مبین این معناست که دولت برای هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر خود می‌تواند تا سقف ۲۰ درصد از ردیف‌های اعتباری مذکور در جداول قانون بودجه و پیوست‌های آن اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های دولتی را افزایش دهد. انشای این ماده به ظاهر بیانگر ممنوعیت است درحالی که معنای آن در واقع اعطای اختیار به دولت است. به‌منظور رفع ایراد مذکور بهتر است معنای واقعی آن به صراحت نوشته شود. به‌علاوه به‌نظر می‌رسد میزان اختیار دولت در این مورد بیش از حد است و می‌تواند موجب تسهیل و تشویق هزینه‌ها باشد.

### ۴. بند «۱۸»<sup>۲</sup> ماده واحده

در مورد بند «۱۸» اشکالات زیر مشاهده می‌شود:

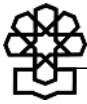
۱-۴. مفاد این بند در ارتباط با بند «۱۵» است که بهتر است در صورت ابقا در آن ادغام شود.

۲-۴. با توجه به قانون مدیریت خدمات کشوری معلوم نیست چرا برای برخی از دستگاه‌های تابع

---

۱. بند «۱۷» ماده واحده: افزایش اعتبارات هزینه‌ای نسبت به اعتبارات مصوب وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی از هر محل جز برای تأمین کسری احتمالی ناشی از هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر نیروی انسانی تا سقف بیست درصد (۲۰٪) هریک از ردیف‌های اعتباری منظور در جداول این قانون و پیوست‌های آن با تشخیص دولت، ممنوع می‌باشد.

۲. بند «۱۸» ماده واحده: سقف افزایش حقوق و مزایا و سایر پرداختی‌های نقدی و غیرنقدی شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، بانکها و بیمه‌ها موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری به کارکنان خود در سال ۱۳۹۰ توسط هیئت وزیران تعیین می‌گردد. از ابتدای سال ۱۳۹۰، اجرای بودجه شرکت‌های مذکور در سقف یاد شده ممکن خواهد بود. در اصلاحیه بودجه سال ۱۳۹۰، افزایش پرداخت نقدی و غیرنقدی از قبیل حقوق و مزایا، پاداش تحت هر عنوان، عیدی و نظایر آن و همچنین کمک‌های نقدی و غیرنقدی به کارکنان و مدیران نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی و شرکت‌هایی که شمول قانون در مورد آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، علاوه بر پرداخت‌های قانونی منظور شده در بودجه سال ۱۳۹۰ شرکت‌های مزبور (مندرج در پیوست شماره ۳ این قانون) ممنوع است. موارد استثنا پس از تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و تصویب مجمع عمومی یا شورای عالی یا هیئت امانا و عناوین مشابه بلامانع است.



قانون مذکور که قاعده‌تاً باید تابع حکم کلی بند «۱۵» باشند در اینجا حکم خاصی پیش‌بینی شده است.

۴-۳. چون در این بند به «سقف» افزایش حقوق اشاره شده لذا دستگاه‌های مذکور براساس مقررات مورد عمل خود می‌توانند در حد سقف تعیین شده اقدام به افزایش حقوق و مزایا و سایر پرداخت‌های نقدی و غیرنقدی بنمایند. در مورد سایر مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری چنین اختیاری پیش‌بینی نشده است. این تفاوت و تبعیض توجیهی ندارد.

۴-۴. این بند مغایر ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم می‌باشد.

۴-۵. عبارت «در اصلاحیه بودجه سال ۱۳۹۰» در این بند ابهام دارد.

۴-۶. قبول موارد استثنا در قسمت اخیر این بند قابل توجیه نیست و با قانون مدیریت خدمات کشوری منافات دارد.

#### ۵. بند «۲۰»<sup>۱</sup> ماده واحده

در بند «۲۰» مستثنا نمودن اعضای هیئت علمی از قانون منع مداخله مصوب سال ۱۳۳۷ هیچ‌گونه توجیهی ندارد. تبعات منفی مستثنا بودن اعضای هیئت علمی از شمول قانون مذکور به اندازه استثنای سایر اқشار کارکنان دولت می‌باشد. به‌علاوه این بند ارتباطی با قانون بودجه ندارد و باید به‌صورت اصلاحیه قانون مذکور ارائه شود تا پس از انجام بررسی‌های لازم به‌صورت دائمی (نه برای یک‌سال) به تصویب برسد.

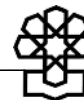
#### ۶. بند «۲۲»<sup>۲</sup> ماده واحده

بند «۲۲» ارتباطی به قانون بودجه ندارد و باید حذف شود. موضوع این بند راجع به قانون مدیریت خدمات کشوری است که باید در آن رابطه پیشنهاد و بررسی شود. به‌علاوه در تبصره «۲» ماده (۵۷) قانون برنامه پنجم راجع به تبدیل وضع کارکنان حکمی آمده است که مفاد این بند با آن مغایرت دارد.

---

۱. بند «۲۰» ماده واحده: اعضای هیئت علمی شاغل دانشگاه‌ها با اطلاع مدیریت دانشگاه برای عضویت در هیئت مدیره شرکت‌های پژوهشی و مهندسی مشاوره از قانون منع مداخله مصوب سال ۱۳۳۷ مستثنا می‌باشند.

۲. بند «۲۲» ماده واحده: در کلیه مواردی که دستگاه‌ها از مجوزهای استخدامی قانون استفاده می‌نمایند موظفند در چارچوب آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد با اولویت از طریق تبدیل وضعیت نیروهای قراردادی خود یا سایر دستگاه‌ها نسبت به جذب نیروی انسانی با مدرک تحصیلی دانشگاهی و حداقل پنج سال سابقه کار اقدام نمایند. در اجرای این حکم انتقال از شهرستان‌ها به کلان‌شهرها ممنوع است.



## ۷. بند «۲۳»<sup>۱</sup> ماده واحده

مورد بند «۲۳» اشکالات زیر مشاهده می‌شود:

۷-۱. با عنایت به وجود حکم ماده (۶۱) قانون برنامه پنجم، درخصوص پرداخت مطالبات کارکنان دولت و صندوق‌های بازنشستگی «با توافق آنها» از طریق واگذاری سهام، اموال و دارایی‌ها، لذا بند «۲۳» زائد است و باید حذف شود.

۷-۲. مفاد بند «۲۳» تفاوت‌هایی با ماده (۶۱) بالا دارد و لذا با آن مغایر است. یک مغایرت مهم آن است که طبق ماده (۶۱) پرداخت مطالبات به صورت غیرنقدی موکول است به موافقت اشخاص ذینفع درحالی که در بند «۲۳» این حق از آنها گرفته شده و درواقع الزام به پذیرش تصمیم دولت دارند. نکته جالب این است که حتی دولت هم اختیاری به پرداخت نقدی مطالبات اشخاص مورد بحث ندارد، زیرا در ابتدای این بند دولت «موظف» به این شیوه پرداخت شده است. نکته مهم دیگر آنکه در ماده (۶۱) فقط واژه «مطالبات» ذکر شده، درحالی که در بند «۲۳» علاوه بر آن «حقوق» و «رد دیون» هم ذکر شده است. با در نظر گرفتن مجموع مطالب بالا در بند «۲۳» دولت «موظف» شده است علاوه بر مطالبات «حقوق» کارکنان خود را هم به صورت سهام یا وجوه حاصل از فروش آنها یا از محل صرفه‌جویی معین اجرای بودجه پرداخت نماید. امری که اجرای آن غیرممکن به نظر می‌رسد.

۷-۳. حذف محدودیت ماده (۶۱) قانون اجرای سیاست‌های اصل چهارم قانون اساسی و تبصره «۱» آن (حداکثر ۴۰ درصد سهم بازار هر کالا و یا خدمت) نیز از اشکالات دیگر بند «۲۳» می‌باشد.

۷-۴. عبارت «و تغییرات بعدی آن» فاقد معناست.

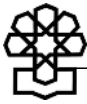
۷-۵. پرداخت وجوه حاصل از فروش سهام شرکت‌های دولتی به اشخاص ذینفع در این بند با موارد مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌های موضوع قانون اجرای سیاست‌های اصل چهارم قانون اساسی که در بندهای هشت‌گانه ذیل ماده (۲۹) قانون مذکور آمده است مغایرت دارد.

## ۸. بند «۲۴»<sup>۲</sup> ماده واحده

در مورد بند «۲۴» اشکالات زیر مشاهده می‌شود:

۱. بند «۲۳» ماده واحده: دولت موظف است بابت حقوق، رد دیون و مطالب ایثارگران و خانواده معظم شهدا و تغییرات بعدی آنان و کارکنان اعم از شاغل و بازنشسته از محل واگذاری سهام شرکت‌های دولتی یا واگذاری آن از محل وجوه حاصل از فروش آنها و یا از محل صرفه‌جویی حین اجرای بودجه اقدام نماید.

۲. بند «۲۴» ماده واحده: صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی و بیمه‌ای مکلفند تمام اعتبارات پیش‌بینی شده مندرج در قانون بودجه، که پس از طی مراحل در اختیار آنها قرار می‌گیرد را به انضمام دیگر منابع داخلی خود و سایر منابع حاصله به طور کامل به حقوق بازنشستگان، وظیفه‌بگیران یا مستمری‌بگیران اختصاص داده و پرداخت نمایند و ضمن صرفه‌جویی در هزینه‌های نیروی انسانی و سایر هزینه‌ها، این هزینه‌ها را از محل منابع داخلی خود تأمین و پرداخت نمایند.



۸-۱. صندوق بازنشستگی کشوری یک مؤسسه دولتی غیرانتفاعی است که علی‌الاصول بودجه آن باید توسط دولت تأمین و پرداخت گردد. این امر تاکنون به همین صورت تداول داشته است. تأمین هزینه‌های این صندوق از منابع داخلی به معنای پرداخت این هزینه‌ها توسط مشترکین صندوق می‌باشد که مسبوق به سابقه نیست و با طبیعت حقوقی این سازمان منافات دارد. با عنایت به اینکه دولت به ناچار کسری بودجه این صندوق را تأمین می‌کند، لذا پرداخت هزینه‌های آن از محل منابع داخلی اقدامی عبث می‌باشد. این صندوق همواره به کمک دولت متکی بوده و در آینده نیز این اتکا ادامه خواهد داشت. سایر صندوق‌های بازنشستگی و وظیفه دستگاه‌های دولتی نیز در همین وضعیت به سر می‌برند و حکم این بند در مورد آنها باید حذف شود.

۸-۲. یک مفهوم این بند ممنوعیت صندوق‌های بازنشستگی و وظیفه از پرداختن به فعالیت‌های اقتصادی است. این ممنوعیت هم با طبیعت این‌گونه صندوق‌ها که وجه مشترک همه است در منافات است.

#### ۹. بند «۳۹»<sup>۱</sup> ماده واحده

این بند از ماده واحده، بازخرید نیروهای مازاد دستگاه‌های اجرایی را هدف قرار داده است و اعتباری معادل ۶۰۰ میلیارد ریال را برای بازخریدی و بازنشستگی در موعد کارکنان در نظر گرفته است. اگرچه به نظر می‌رسد این بند از ماده واحده اصلاحیه‌ای بر قانون مدیریت خدمات کشوری است و باید در چارچوب اصلاحات آن قانون مورد توجه گیرد، اما در عین حال در راستای بند «ج» ماده (۱۵) قانون برنامه پنجم توسعه که کاهش نیروی انسانی دولت در تصدی‌های قابل واگذاری را پیش‌بینی کرده است، نیز تلقی می‌شود.

#### ۱۰. توضیحات پایانی جدول (۷) - خلاصه بودجه دستگاه‌های اجرایی در سال (۱۳۹۰)

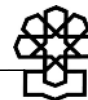
در مورد توضیحات پایانی جدول ۷ در صفحه ۱۰۹ لایحه پیشنهادی، مطالب زیر را یادآوری می‌نماید:

۱۰-۱. تغییر در اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای مستمر: این امر موکول به تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور شده است. در این مورد دو نکته باید مورد توجه قرار

---

۱. بند «۳۹» ماده واحده: دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مجازند از محل ردیف هزینه‌ای ۵۳۰۰۰۰۰۰۰۰ از محل حاصل فروش اموال منقول و غیرمنقول خود که به ردیف ۲۱۰۲۰۵ واریز می‌گردد، نسبت به بازخرید نیروهای مازاد خود اقدام نمایند.

آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد مشترک معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.



گیرد. اولاً اینکه تغییر اعتبارات از جمله تغییر اعتبارات مورد بحث نیاز به پیش‌بینی حکم صریح در احکام ذیل ماده واحده دارد و درج آن در اینجا صحیح نیست، به عبارت دیگر این حکم باید به ذیل ماده واحده منتقل شود، ثانیاً اینکه قبل از تأیید، ارائه پیشنهاد ضرورت دارد، یعنی مرجع ذیصلاح پیشنهاد تغییر اعتبارات مورد نظر نیز باید از اینجا ذکر شود. ثالثاً تجویز تغییر اعتبارات مورد نظر بدون هرگونه قید و شرطی قابل توجیه نیست و در این خصوص قید شرایط محدودکننده ضرورت دارد.

۲-۱۰. پرداخت حقوق و مزایای مستمر کارکنان دستگاه‌های اجرایی که اعتبار آنها در ستون ذیربط درج نشده است: این حکم هم باید در ذیل احکام ماده واحده درج شود.

۳-۱۰. پرداخت حقوق و مزایای حالت اشتغال مستخدمین: این حکم هم باید به ذیل ماده واحده منتقل شود.

۴-۱۰. سایر احکامی که در اینجا آورده شده نیز احکام قانونی مشابه سایر احکام ذیل ماده واحده است که به منظور پرهیز از بروز ابهام و مغفول واقع شدن توسط مجریان باید به ذیل ماده واحده منتقل شود.

۵-۱۰. آخرین موضوع در توضیحات ذیل جدول شماره ۷ راجع به اصلاح ماده (۳۹) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۴ می‌باشد. اولاً این حکم لازم است در ذیل ماده واحده ذکر شود تا به وضوح قابل ملاحظه باشد، ثانیاً به دلیل اصلاح یک قانون دائمی بهتر است از اینجا حذف و به صورت طرح یا لایحه با انجام بررسی‌های کارشناسی و استعلام نظر از بنیاد شهید و امور ایثارگران تنظیم شود، توضیح اینکه اصلاحیه پیشنهادی حائز اهمیت بسیار است و موجب تغییر محل پرداخت حقوق حالت اشتغال مستخدمین شهید از بنیاد شهید به دستگاه اجرایی متبوع مستخدمین خواهد شد. موضوعی که قبلاً حداقل یک بار دستخوش تغییر قرار گرفته است، بنابراین برای پرهیز از تکرار اشتباهات گذشته نیاز به بررسی همه‌جانبه دارد.

#### ۱۱. توضیحات پایانی جدول (۱۴ - اعتبارات ارتقای شاخص‌های فرهنگی کشور)

در توضیحات ذیل صفحه ۱۵۹، احکامی که راجع به هزینه نمودن حداقل ۳ درصد از اعتبارات فرهنگی استان‌ها برای اجرای منشور توسعه فرهنگ قرآنی پیش‌بینی شده و همچنین جابجایی بین اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای باید به ذیل احکام ماده واحده منتقل شود.



## جمع‌بندی

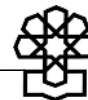
۱. به موجب تبصره ماده (۶۴) و ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری دولت موظف است ضریب ریالی سالیانه افزایش حقوق کارمندان و بازنشستگان را با توجه به شاخص هزینه زندگی و به اندازه نرخ تورم که هر ساله از سوی بانک مرکزی اعلام می‌شود، در لایحه بودجه سالیانه پیش‌بینی و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند. در سال ۱۳۸۹ ضریب ریالی توسط هیئت وزیران ششصدوسی‌وشش (۶۳۶) ریال تعیین گردید. این امر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ پیش‌بینی نشده و به جای آن دولت در بند «۱۵» ماده واحده لایحه بودجه، این اجازه را از قانونگذار خواسته است که افزایش حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر از قبیل هیئت علمی، کارکنان کشوری و کارکنان لشگری، قضات و غیره را به‌طور جداگانه در سقف اعتبار مصوب در هر مورد تعیین و اجرا کند. موضوعی که با بند «الف» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه در تعارض است و از سوی دیگر دارای ابهاماتی است که حذف این بند از ماده واحده را ضروری می‌سازد.

۲. اعتبار فصل اول (جبران خدمات کارکنان) در سال ۱۳۹۰ به نسبت سال ۱۳۸۹، با افزایشی ۱۱/۱ درصدی (۲۵,۳۱۳ میلیارد ریال) مواجه شده است. به موجب بند «۱۷» ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۸۹ نیز، دولت این اجازه را دارد که اعتبار فصل جبران خدمات کارکنان را در سال ۱۳۸۹ تا سقف ۲۰ درصد افزایش دهد.

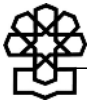
۳. اعتبار فصل رفاه اجتماعی با افزایش ۲۴ درصدی مواجه شده است. این اعتبار که در سال ۱۳۸۹ مبلغ ۲۱۲ هزار میلیارد ریال بوده است، در سال ۱۳۹۰ به مبلغ ۲۶۳ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. به نظر می‌رسد لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، در مقایسه با بودجه سال گذشته از شفافیت بیشتری برخوردار است و در زمینه‌هایی چون گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی و بیمه پایه سلامت و تقویت بیمه درمان روستاییان و عشایر و سایر امور حمایتی و فرهنگی و اجتماعی با احکام برنامه پنجم توسعه همسو و هم‌جهت است.

۴. 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.

۵. 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.

**پیشنهادها**

۱. براساس تبصره ماده (۶۴) و ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، ضریب ریالی سالیانه کارکنان و بازنشستگان و موظفین و مستمری‌بگیران، در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ تعیین شود.
۲. مکلف نمودن دولت به ایجاد بستر و الزامات لازم در دستگاه‌های اجرایی جهت بودجه‌ریزی به شیوه عملیاتی و استقرار نظام قیمت تمام شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰.
۳. با توجه به اشکالات و ابهامات متعدد در بند «۶» ماده واحده، پیشنهاد می‌شود بند مذکور حذف شود. در صورت ابقای بند مذکور ضرورت دارد در کنار تسری احکام مواد (۲۷) و (۲۸) قانون برگزاری مناقصات، احکام مواد (۸)، (۱۳)، (۱۷) و (۲۳) و (۲۵) این قانون نیز به مزایده تسری یابد.
۴. با توجه به اینکه بند «الف» ماده (۵۰) جامع‌تر و دقیق‌تر از بند «۱۵» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ می‌باشد، لذا پیشنهاد می‌شود این بند حذف شود. در صورت ابقا لازم است عبارت «با رعایت ماده (۱۲۵) قانون خدمات کشوری» به آن افزوده شود تا مغایرت با قانون برنامه پنجم توسعه نداشته باشد.
۵. در صورت ابقای بند «۱۵» ماده واحده، شایسته است بند «۱۸» ماده واحده به جهت ارتباط موضوع، با بند «۱۵» ادغام شود.
۶. بند «۲۲» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، مغایر تبصره «۲» ماده (۵۷) قانون برنامه پنجم است و باید حذف شود.
۷. با توجه به اشکالات و ابهامات متعدد در بند «۲۳» ماده واحده و به دلیل مغایرت با حکم ماده (۶۱) قانون برنامه پنجم، پیشنهاد می‌شود بند مذکور حذف شود.
۸. در بند «۲۴» ماده واحده پیشنهاد می‌شود عبارت «صندوق بازنشستگی کشوری» حذف شود، زیرا این صندوق یک مؤسسه دولتی غیرانتفاعی است که علی‌الاصول بودجه آن باید توسط دولت تأمین و پرداخت گردد و لذا احکام مندرج در این بند با ماهیت حقوقی این سازمان منافات دارد.
۹. شایسته است احکام حقوقی مندرج در ذیل جداول ۷ و ۱۴ به ذیل ماده واحده منتقل شود.



## منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری.
۲. قوانین بودجه سنواتی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
۳. قانون برنامه پنجم توسعه.
۴. قانون مدیریت خدمات کشوری.
۵. پناهی، علی. بودجه‌ریزی عملیاتی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶.
۶. مالکی، محمدرضا و علیرضا فرزب. الزامات بودجه‌ای قانون مدیریت خدمات کشوری، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
۷. دستاوردهای قانون مدیریت خدمات کشوری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶.



شماره مسلسل: ۱۰۶۹۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ۱۶. قانون مدیریت خدمات کشوری و برنامه پنجم توسعه

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

تهیه و تدوین کنندگان: محمدرضا مالکی، اکبر شکوهی

همکاران: شهرام حلاج، مریم طهرانی

ناظران علمی: مهدی مرتضوی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. ساختار سازمانی دولت

۲. حقوق و مزایا

۳. بازنشستگی و تأمین اجتماعی

۴. نظام قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات

۵. فناوری اطلاعات

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۱۲/۱۰