

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور  
۷. قانون مدیریت خدمات کشوری و نظام اداری

## به نام خدا

### فهرست مطالب

|         |  |
|---------|--|
| ۱.....  | چکیده  |
| ۴.....  | مقدمه  |
| ۶.....  | بخش اول - اصلاح ساختاری در شکل و ارائه بودجه   |
| ۱۰..... | بخش دوم - جبران خدمات کارمندان دولت  |
| ۱۶..... | بخش سوم - بررسی حقوقی بندهای «۱۳»، «۱۵» و «۱۶» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور.... |
| ۲۶..... | جمع بندی   |
| ۲۸..... | پیشنهادها  |
| ۲۹..... | منابع و مآخذ   |



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۷. قانون مدیریت خدمات کشوری و نظام اداری

### 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 بودجه‌ریزی به شیوه 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 ۱۳۹۱ به نسبت سال ۱۳۹۰، با افزایشی ۱۲/۵ درصدی (۳۴,۷۸۷ میلیارد ریال) مواجه شده است. به موجب بند «۱۳-۲» ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۹۱ نیز، دولت این اجازه را از مجلس شورای اسلامی خواسته است که بتواند اعتبارات هزینه‌ای را نسبت به اعتبارات مصوب وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی برای تأمین کسری احتمالی ناشی از هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر و تعهدات و مطالبات و حقوق نیروی انسانی تا سقف بیست درصد (۲۰٪) از اعتبارات هریک از ردیف‌های منظور شده در جداول و پیوست‌های این قانون با تصویب دولت، افزایش دهد.

۵. اعتبار حقوق و مزایای مستمر ملی و استانی در سال ۱۳۹۱ به نسبت سال ۱۳۹۰ با افزایشی ۲۷/۶ درصدی (۴۰,۶۶۹ میلیارد ریال) مواجه شده است. در حالی که اعتبار سایر پرداخت در این سال به نسبت سال ۱۳۹۰ با کاهش معادل ۴/۵ درصد (۵,۸۶۳ میلیارد ریال) همراه بوده است. این موضوع برخی ابهامات را در رابطه با برنامه‌ها و سیاست‌های مربوط به جبران خدمات کارکنان به وجود می‌آورد.

۶. دولت در بند «۱۳-۳» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ همانند بند «۸۱» قانون 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 بودجه، مغایر بند «الف» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه نیز می باشد.

۷. بند «۷-۱۳» لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، شرایط جدیدی را برای اجرای قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت در نظر گرفته است. اگرچه اصلاحات مورد نظر آثار مثبتی را به لحاظ کاهش بار مالی قانون و جلوگیری از خروج نیروی انسانی کارآمد و متخصص از بدنه نظام اداری را به همراه دارد، اما به لحاظ بودجه‌ای و شیوه تأمین اعتبار پیش‌بینی شده در این بند از ماده واحده، واجد اشکالاتی است. ضمن اینکه شایسته‌تر آن است که این قانون در قالب لایحه‌ای مستقل و به صورت قانونی دائمی مورد اصلاح قرار گیرد.

۸. بند «۶-۱۳» لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور همانند سال ۱۳۹۰، پیشنهاد موقوف‌الاجرا کردن ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری را ارائه کرده است. این پیشنهاد چه به لحاظ حقوقی و چه به لحاظ محتوایی واجد اشکال است و اساساً مشخص نیست که با چه هدفی پیشنهاد شده است. این حکم در سال گذشته نیز توسط دولت در لایحه پیشنهاد شده بود که مورد موافقت مجلس شورای اسلامی قرار نگرفت. بخش دوم بند «۶-۱۳» نیز بیان می‌دارد تعیین نصاب معاملات موضوع قانون برگزاری مناقصات به مواردی که معامله براساس مزایده انجام می‌شود، تسری می‌یابد. این پیشنهاد می‌تواند دارای توجیه فنی و قابل قبول باشد.

## 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.

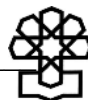
تجدید ساختار و کاهش تصدیگری دولت را می‌توان گام اول عملیاتی کردن قانون مدیریت خدمات کشوری دانست و سایر فصول این قانون از جمله فصل دهم (حقوق و مزایای کارمندان دولت) در راستای آن مورد نظر قانونگذار بوده است.

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 ۱۳۹۱ انجام شده است؟

- آیا احکام مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ 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 سایر فصول هزینه‌ای پاسخگوی اعتبارات مورد نیاز برای افزایش حقوق و مزایای شاغلین است؟  
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 به بررسی احکام معطوف به تغییرات و پیامدهای ساختاری می‌پردازد. 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.

در بخش دوم اعتبارات مربوط به پرداخت حقوق کارکنان دولت که تحت عنوان جبران خدمات کارکنان در فصل اول اعتبارات هزینه‌ای درج می‌شود، بررسی شده است. بخش سوم نیز به بررسی ابعاد حقوقی و فنی از مفاد بندهای «۱-۱۳»، «۲-۱۳»، «۳-۱۳»، «۴-۱۳»، «۶-۱۳»، «۷-۱۳»، «۱۰-۱۵» و «۲-۱۶» لایحه می‌پردازد که احکامی را در رابطه با نظام اداری و مباحث مربوط به نیروی انسانی دولت دربردارد.

## 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 ۱۳۹۱ 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 ۱۳۹۱ نیز این امر همانند سال ۱۳۹۰ 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 جابجایی 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 به‌عنوان بودجه عملیاتی نمایان شود. لذا درخصوص انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ با بودجه‌ریزی عملیاتی می‌توان بیان داشت که به‌رغم گذشت بیش از چهار سال از تاریخ تصویب و ابلاغ قانون، به‌دلیل 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 به‌منظور 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.

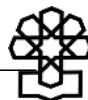
توصیه به عملیاتی کردن بودجه طی تبصره‌های قانون بودجه از سال ۱۳۸۲ شروع شد و بدون اینکه عملکردی داشته باشد در بودجه‌های سنواتی تکرار شد و حتی در قانون برنامه چهارم توسعه<sup>۱</sup> و قانون مدیریت خدمات کشوری نیز با تفصیلی بیشتر ارائه شد، ولی تاکنون هیچ‌گونه عملکردی نداشته است.

به‌نظر 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،

---

۱. این درحالی است که براساس ماده (۱۳۸) قانون برنامه چهارم توسعه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف بوده است با همکاری دستگاه‌های ذیربط به‌منظور اصلاح نظام بودجه‌ریزی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به‌صورت قیمت تمام شده خدمات، اقدامات لازم را حداکثر تا پایان سال دوم برنامه چهارم انجام دهد. همچنین به‌موجب 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.



- 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.

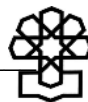
با توجه به تجربیات موجود باید اذعان داشت تا زمانی که الزامات بودجه‌ریزی به شیوه عملیاتی نظیر جلب موافقت نقش‌آفرینان فرآیند بودجه، تنظیم برنامه زمانی دقیق، بازبینی و تبیین برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های زیربط، تنظیم چارچوب قانونی و تعریف شاخص‌های عملکردی فراهم نشود، پیشاپیش می‌توان گفت که اجرای این ماده 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 مؤثری مبنی بر استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی و نظام قیمت تمام شده که چشم‌انداز روشنی را تصویر کند، صورت نگرفته است.

## بخش دوم - جبران خدمات کارمندان دولت

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 سه سال از تاریخ اجرای بخشنامه مذکور و قریب به ۴/۵ سال از تاریخ

---

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 مدنظر قانونگذار بوده است اقدام نماید. این اقدامات پیش‌نیاز محاسبه و پیش‌بینی آثار بودجه‌ای فصل دهم قانون است.



تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری که قانونی پنج‌ساله و آزمایشی است، تاکنون اقدام جامعی در رابطه با اجرای کامل فصل دهم (حقوق و مزایا) به‌عمل نیامده است و بعضاً اصلاحاتی در بخشنامه مذکور صورت می‌پذیرد. شیوه اجرای 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 فوق‌العاده‌های موضوع ماده (۶۸) قانون یا به شکلی ناقص به اجرا درآمده است و یا اینکه تاکنون اجرایی نشده است.

۲. جدول ۱ روند افزایش اعتبار جبران خدمات کارکنان در بودجه عمومی دولت را طی ۸ سال اخیر نشان می‌دهد:

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

(ارقام به میلیارد ریال)

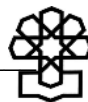
| سال  | قانون بودجه | اصلاحیه<br>یا متمم | جمع کل<br>اعتبار سالانه | روند افزایش<br>نسبت به سال قبل (درصد) |
|------|-------------|--------------------|-------------------------|---------------------------------------|
| ۱۳۸۴ | ۸۴,۷۴۶      | ۳۵,۸۵۱             | ۱۲۰,۵۹۷                 | -                                     |
| 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 | ۲۷۸,۹۵۵     | -                  | ۲۷۸,۹۵۵                 | ۲۲/۱                                  |
| ۱۳۹۱ | ۳۱۳,۷۴۱     | -                  | ۳۱۳,۷۴۱                 | ۱۲/۵                                  |

۱-۲. همان‌گونه که مشاهده می‌شود اعتبار فصل اول (جبران خدمات کارکنان) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور نسبت به سال ۱۳۹۰ با افزایشی معادل ۱۲/۵ درصد (۳۴,۷۸۷ میلیارد ریال) مواجه شده است و این می‌تواند مبین قصد دولت برای افزایش حقوق شاغلین باشد. اگرچه دولت در بند «۱۳-۳»<sup>۱</sup> ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۹۱ همانند 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 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 «۱۳-۳» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ 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.

---

۱. افزایش حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر از قبیل هیئت علمی، کارکنان کشوری و لشگری و قضات به‌طور جداگانه توسط دولت به نحوی که تفاوت تطبیق موضوع مواد (۷۱) و (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری در حکم حقوق ثابت باقی بماند انجام می‌پذیرد.



دولت در بند «۱۳-۲» ماده واحده، همانند دو سال گذشته بیان داشته است که افزایش اعتبارات هزینه‌ای نسبت به اعتبارات مصوب وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی برای تأمین کسری احتمالی ناشی از هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر، تعهدات و حقوق نیروی انسانی تا سقف بیست (۲۰) درصد از هریک از اعتبارات ردیف‌های منظور در جداول و پیوست‌های این قانون با تشخیص دولت مجاز است. این‌درحالی است که در بند «ج» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه، (به‌منظور 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 بایستی سالیانه حداکثر دو درصد (۲٪) کمتر از نرخ تورم، افزایش یابد. به‌نظر می‌رسد بند «۱۳-۲» ماده واحده اگر در اجرا قید مورد نظر قانون برنامه را نقض کند در تناقض با اهداف مندرج در ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه باشد.

۲-۲. همان‌گونه که بیان گردید دولت در فصل اول (جبران خدمت کارکنان) لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ اعتباری معادل ۳۱۳,۷۴۱ میلیارد ریال در نظر گرفته است که ۵۹/۷ درصد آن (۱۸۷,۴۹۵ میلیارد ریال) تحت عنوان حقوق و مزایای مستمر کارکنان رسمی و پیمانی در بودجه دستگاه‌های اجرایی آمده است و ۴۰/۳ درصد آن (۱۲۶,۲۴۶ میلیارد ریال) برای سایر پرداخت‌ها<sup>۱</sup> در نظر گرفته شده است.

---

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 ...).

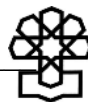
این درحالی است که اعتبار مصوب فصل اول (جبران خدمات کارکنان) در قانون بودجه سال ۱۳۹۰، معادل ۲۷۸,۹۵۵ میلیارد ریال بوده است که ۵۲/۶ درصد آن (۱۴۶,۸۴۶ میلیارد ریال) تحت عنوان حقوق و مزایای مستمر در بودجه دستگاه‌های اجرایی آمده است و ۴۷/۴ درصد آن (۱۳۲,۱۰۹ میلیارد ریال) بابت سایر پرداخت‌ها در نظر گرفته شده است. جدول ۲ درصد‌های فوق طی پنج سال اخیر را نشان می‌دهد:

جدول ۲. جبران خدمات کارکنان در بودجه عمومی دولت<sup>۱</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                          | ۱۱۶,۲۱۱        | ۵۱                          |
| ۱۳۸۹ | ۲۲۸,۲۸۵                                  | ۱۵۲,۸۴۷                            | ۶۷                          | ۷۵,۴۳۸         | ۳۳                          |
| ۱۳۹۰ | ۲۷۸,۹۵۵                                  | ۱۴۶,۸۴۶                            | ۵۲/۶                        | ۱۳۲,۱۰۹        | ۴۷/۴                        |
| ۱۳۹۱ | ۳۱۳,۷۴۱                                  | ۱۸۷,۴۹۵                            | ۵۹/۷                        | ۱۲۶,۲۴۶        | ۴۰/۳                        |

۱. 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 عبارات دیگر هزینه‌های مربوط به حقوق و مزایای کارکنان دستگاه‌های اجرایی (منظور دستگاه‌هایی است که اعتبار مربوط به حقوق و مزایای کارکنان آنان در بودجه‌های سنواتی 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 سنواتی است که به اصلی‌ترین سؤالات (از قبیل حجم حقوق و دستمزدی که دولت در سال آینده خواهد پرداخت) پاسخ نمی‌دهد.



- همان‌گونه که مشاهده می‌شود اعتبار حقوق و مزایای مستمر (ملی و استانی) با افزایشی ۲۷/۶ درصدی (۴۰,۶۴۹ میلیارد ریال) مواجه شده است.

- اعتبار در نظر گرفته شده برای حقوق و مزایای مستمر در سال ۱۳۹۱ در مقایسه با پیش‌بینی اعتبار عملکرد دولت در سال ۱۳۹۰ (۱۷۶,۳۲۸ میلیارد ریال)<sup>۱</sup>، افزایشی ۶/۳<sup>۲</sup> درصدی را نشان می‌دهد.

- اعتبار سایر پرداخت‌ها در سال ۱۳۹۱ به نسبت سال ۱۳۹۰ با کاهشی ۴/۵ درصدی (۵,۸۶۳ 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. این نسبت در سال ۱۳۹۱ مجدداً از حالت معمول خارج و علیرغم افزایش ۲۷/۶ درصدی حقوق و مزایای مستمر، اعتبار مربوط به سایر پرداخت‌ها با کاهشی ۴/۵ درصدی مواجه شده است که این امر ابهاماتی را در نحوه اتخاذ سیاست‌های مربوط به جبران خدمات کارکنان ایجاد می‌کند.

۱. خلاصه عملکرد منابع و مصارف دولت در ۹ ماهه سال ۱۳۹۰ (وزارت امور اقتصادی و دارایی) ۱۷۶,۳۲۸ = ۱۳ \* ۱۳۲,۰۷۳/۹

۲. ۱۰۰ = ۱۰۶/۳ \* ۱۷۶,۳۲۸ اعتبار عملکردی سال ۱۳۹۰ / ۱۸۷,۴۹۵ اعتبار حقوق و مزایای مستمر در سال ۱۳۹۱

**بخش سوم - بررسی حقوقی بندهای «۱۳»، «۱۵» و «۱۶» ماده واحده  
لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور**

**۱. بند «۱-۱۳» ماده واحده**

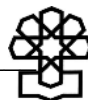
اصولاً نحوه افزایش حقوق و مزایای کارکنان شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها و بیمه‌های دولتی باید براساس قوانین و مقررات استخدامی آنها تعیین شود. ورود به این موضوع در قانون بودجه موضوعیت ندارد. چنانچه مقررات فعلی در این زمینه نیاز به اصلاح دارد، اقدام لازم باید انجام شود. سازوکار این بند نامناسب است.

**۲. بند «۲-۱۳» ماده واحده**

این بند در حقیقت مجوز اصلاح بودجه ضمن تصویب بودجه است و مصوبات مجلس درباره سقف مصارف را به کلی بی‌اعتبار می‌سازد. ضمن آنکه می‌تواند موجب اختصاص اعتبارات عمرانی به اعتبارات جاری شود و موجب تسهیل و تشویق هزینه‌ها

۱. بند «۱-۱۳» 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 و مدیران خود در سال ۱۳۹۱ توسط هیئت وزیران تعیین می‌گردد. از ابتدای سال، اجرای بودجه شرکت‌های مذکور در سقف یاد شده امکان‌پذیر است.

۲. بند «۲-۱۳» ماده واحده - افزایش اعتبارات هزینه‌ای نسبت به اعتبارات مصوب وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی برای تأمین کسری احتمالی ناشی از هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر، تعهدات و مطالبات و حقوق نیروی انسانی نیز تا سقف بیست درصد (۲۰٪) از اعتبارات هریک از ردیف‌های منظور در جداول و پیوست‌های این قانون با تصویب دولت، مجاز است.



باشد. علاوه بر این به نوعی در تناقض با اهداف مندرج در ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه می‌باشد.

### ۳. بند «۱۳-۳»<sup>۱</sup> ماده واحده

در مورد بند «۱۳-۳» اشکالات زیر مشاهده می‌شود:

۳-۱. 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 است.

۳-۲. 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 ۱۳۹۱ از توان دولت خارج و مغایر با سازوکارهای پیش‌بینی شده در قوانین و مقررات مربوط است. این حکم نه تنها افزایش حقوق ابتدای سال ۱۳۹۱ 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

---

۱. بند «۱۳-۳» 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 مواد (۷۱) و (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری در حکم حقوق ثابت باقی خواهد ماند انجام می‌پذیرد.

در مورد عده کثیری از مستخدمین روی دهد در برمی‌گیرد.

۳-۳. 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 سازمان‌های تابعه کارکنان شورای نگهبان، بازنشستگان و وظیفه‌بگیران در زمره گروه‌های مذکور هستند یا خیر؟

۳-۴. 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.

۳-۵. با توجه به ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه، جمله «به نحوی که تفاوت تطبیق ... الی آخر بند» زائد است و باید حذف شود.

#### ۴. بند «۱۳-۴»<sup>۱</sup> ماده واحده

با توجه به اینکه طبق ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری همه دستگاه‌های اجرایی تابع قانون مدیریت خدمات کشوری نیستند و به تبع آن مشمول نظام پرداخت موضوع قانون مذکور نیز نمی‌باشند، بنابراین تعیین امتیاز کمک‌هزینه فوت و ازدواج و امتیاز حساب پس‌انداز برای آنان اصولاً قابلیت اجرا ندارد. در نظام پرداخت

---

۱. بند «۱۳-۴» ماده واحده - در کلیه دستگاه‌های اجرایی، کمک‌هزینه فوت و ازدواج ۶۵۰۰ و امتیاز حساب پس‌انداز کارکنان دولت (سهام دولت) ۱۵۰ تعیین و پرداخت می‌گردد.



دستگاه‌های مورد نظر اصولاً امتیازی پیش‌بینی نشده است. این بند فقط برای دستگاه‌هایی قابل اجراست که عملاً قانون مدیریت خدمات کشوری را اجرا نموده‌اند، در این قبیل دستگاه‌ها هم تعیین امتیاز باید از طریق تصویب قانون دائمی انجام شود تا نیازی به تکرار آن در هر سال در قانون بودجه نباشد. اصولاً این امر به قانون بودجه ارتباطی ندارد و در زمره مقررات استخدای است. اکنون که دولت و مجلس در آستانه بازنگری و اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری قرار دارند، احکامی از این دست می‌تواند در چارچوب اصلاحات این قانون مورد اصلاح و تصویب قرار گیرند.

#### ۵. بند «۱۳-۶» ماده واحده

این بند شامل دو حکم مختلف و مستقل است:

- موقوف‌الاجرا بودن ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) به استناد قانون برگزاری مناقصات (مصوب ۱۳۸۳).
- تسری اختیارات «هیئت وزیران» در مورد تعیین نصاب «معاملات موضوع قانون برگزاری مناقصات» (معاملاتی برای کسب کالا یا خدمت در ازای پرداخت پول) به معاملاتی که از طریق مزایده انجام می‌شوند (واگذاری کالا و خدمت در ازای دریافت پول).  
با توجه به وجود دو حکم مجزا، در این بند لازم است که هر یک از احکام مندرج در این ماده به‌طور مجزا بررسی و ارزیابی شود.

---

۱. بند «۱۳-۶» ماده واحده - در اجرای قانون برگزاری مناقصات، ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری موقوف‌الاجراست. همچنین اختیارات هیئت وزیران در مورد تعیین نصاب معاملات موضوع قانون برگزاری مناقصات به مواردی که معامله براساس مزایده انجام می‌شود، تسری می‌یابد.

## ۵-۱. «موقوف‌الاجرا بودن» ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۱</sup>

این حکم اگرچه از منظر حقوقی به دلیل آنکه یک قانون «دائمی» و «مؤخر» (قانون مدیریت خدمات کشوری) را در ضمن قانون بودجه و با استناد به یک قانون «مقدم» (قانون برگزاری مناقصات) موقوف‌الاجرا می‌کند صحیح نیست، اما در چند سال این بند در بودجه تصویب شده است.

## ۵-۲. تسری نصاب مناقصات به مزایده‌ها در طول سال ۱۳۹۱

در آخرین قانون محاسبات عمومی، «نصاب» (حد پایین هر طبقه از معاملات) به شرح زیر تعیین شده بود:

«ماده (۸۰) - معاملات دولتی به سه دسته جزئی، متوسط و عمده به شرح زیر

تقسیم می‌شود:

الف) معاملات جزئی، معاملاتی است که مبلغ آن از سیصد هزار ریال تجاوز نکند.

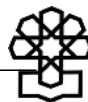
ب) معاملات متوسط، معاملاتی است که مبلغ آن از سیصد هزار ریال بیشتر

باشد و از دو میلیون ریال تجاوز ننماید.

۱. ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری: «به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود از طریق مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی براساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل به‌طور شفاف و مشخص بخشی از خدمات موردنیاز خود را تأمین نمایند. در صورت عدم مراجعه متقاضیان، اجازه داده می‌شود با رعایت قانون برگزاری مناقصات و تأیید سازمان از طریق ترک تشریفات مناقصه اقدام گردد.

تبصره - شرکت‌های موضوع این ماده حسب وظایف مربوط توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

کشور یا وزارت کار و امور اجتماعی تعیین صلاحیت شده و در صورت تخلف از حکم این ماده لغو صلاحیت می‌گردند».



ج) معاملات عمده، معاملاتی است که مبلغ آن از دو میلیون ریال بیشتر باشد». در سال ۱۳۷۳ و طی قانون اصلاح ماده (۸۰) قانون محاسبات عمومی<sup>۱</sup>، نصاب معاملات متوسط به یک میلیون ریال و نصاب معاملات بزرگ به پانزده میلیون ریال ارتقا یافت.

در سال ۱۳۸۳ با تصویب قانون برگزاری مناقصات و طی تبصره «۱» ماده (۳) قانون نامبرده<sup>۲</sup> مقرر شد که در ابتدای هر سال وزارت امور اقتصادی و دارایی نصاب معاملات را پیشنهاد و «هیئت وزیران» آن را تصویب نماید. البته با توجه به بند «الف» ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات<sup>۳</sup> این نصابها قابل استناد به مزایدهات (معاملات واگذاری محصولات و اموال عمومی) نیست.

---

۱. «قانون اصلاح بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۸۰) و ماده (۸۶) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱».

ماده واحده - بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۸۰) و ماده (۸۶) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۱. نصابهای مذکور در بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۸۰) به شرح زیر تغییر می‌یابد:

الف) معاملات جزئی، معاملاتی است که مبلغ آن از یک میلیون ریال تجاوز نکند.

ب) معاملات متوسط، معاملاتی است که مبلغ آن از یک میلیون ریال بیشتر باشد و از پانزده میلیون ریال تجاوز ننماید.

ج) معاملات عمده، معاملاتی است که مبلغ آن از پانزده میلیون ریال بیشتر باشد.

۲. مبلغ مذکور در ماده (۸۶) از بیست میلیون ریال به یکصد و پنجاه میلیون ریال افزایش می‌یابد.

۳. «تبصره «۱» ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات - وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است در ابتدای هر سال نصاب معاملات را براساس شاخص بهای کالاها و خدمات اعلام شده توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، جهت تصویب به هیئت وزیران پیشنهاد نماید».

۳. بند «الف» ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات - این قانون به منظور تعیین روش و مراحل برگزاری مناقصات به تصویب می‌رسد و تنها در معاملاتی که با رعایت این قانون انجام می‌شود، کاربرد دارد».

تا تصویب قانونی جامع (قانون «معاملات دولتی» یا «معاملات بخش عمومی») امکان اینکه «نصاب‌های به‌روز شده طبق ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات» در معاملات انجام شده از طریق مزایده نیز مورد استناد قرار گیرد، اقدامی مناسب به نظر می‌رسد و حکم دوم مندرج در بند «۱۳-۶» لایحه بودجه ۱۳۹۱ می‌تواند خلأ قوانین را به مدت یک‌سال پر کند ولی اقدام قطعی در این خصوص باید از طریق تصویب قانون جامع معاملات دولتی انجام شود.

لازم به‌ذکر است که با توجه به احکام متعددی که در لایحه بودجه برای واگذاری دارایی‌های دولت پیشنهاد شده است این حکم در سال ۱۳۹۱ دارای اهمیت ویژه‌ای خواهد بود.

#### ۶. بند «۱۳-۷»<sup>۱</sup> ماده واحده

این بند که به نوعی اصلاح قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت است، دارای چهار بخش است:

- درج حکمی مبنی بر موافقت بالاترین مقام اجرایی دستگاه یا مقام مجاز موضوع مواد (۵۲) و (۵۳) قانون محاسبات عمومی، در حالی که در متن قانون صرفاً موافقت دستگاه اجرایی انشا شده است.

---

۱. بند «۱۳-۷» ماده واحده - بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت با موافقت بالاترین مقام اجرایی دستگاه یا مقام مجاز موضوع مواد (۵۲) و (۵۳) قانون محاسبات عمومی و بدون سنوات ارفاقی و مشروط به حذف پست سازمانی مجاز است. اجرای این حکم از محل منابع دستگاه‌ها و واگذاری سهام و سهم‌الشرکه دولتی و سایر اموال دولتی و یا منابع حاصل از واگذاری آن قابل پرداخت است.



- عدم اعطای سنوات ارفاقی به متقاضیان بازنشستگی پیش از موعد، در حالی که در متن قانون تا پنج سال سنوات ارفاقی به کارکنان اعطا می‌گردد.
  - حذف پست سازمانی فرد بازنشسته شده از طریق قانون بازنشستگی پیش از موعد توسط دستگاه اجرایی مربوطه.
  - تأمین اعتبار مورد نیاز اجرای قانون از محل منابع دستگاه‌ها و واگذاری سهام و سهم‌الشرکه دولتی و سایر اموال دولتی و یا منابع حاصل از واگذاری.
- ۱-۶. اصلاحات فوق که توسط دولت پیشنهاد شده است، اعمال محدودیت‌هایی است که دو هدف اصلی را دنبال می‌کند: اول اینکه بار مالی قابل توجه طرح را کاهش دهد و دوم اینکه محدودیت‌هایی را در نظر گیرد تا از خروج نیروی انسانی متخصص و کارآمد از دستگاه‌های اجرایی جلوگیری شود. اتفاقی که بایستی پیش از این می‌افتاد تا از خروج بخش قابل توجهی از نیروی خبره و متخصص و بالطبع آن ایجاد خلأ کارشناسی در دستگاه دولت با تحمیل هزینه‌های قابل توجه به دولت، در سه‌ساله اول اجرای قانون جلوگیری می‌کرد.
- ۲-۶. اگر چه اصلاحات فوق به‌لحاظ فنی و محتوایی کاملاً مورد تأیید است، اما بایستی به این نکته توجه داشت که اصلاح یک قانون دائمی در ضمن قانون بودجه از منظر حقوقی صحیح نیست و منطقی‌تر آن است که اصلاحات قانون بازنشستگی پیش از موعد در قالب لایحه‌ای مستقل صورت پذیرد.
- ۳-۶. بخش چهارم که تأمین اعتبار مورد نیاز اجرای قانون را پیش‌بینی کرده است، از چند جهت قابل ارزیابی است:

۱-۳-۶. ارقام مربوط به این حکم که در ردیف‌های لایحه بودجه نیامده و مقدار اعتبار آن مشخص نشده است و ازسوی دیگر مازاد بر سقف ماده واحده است، با قواعد بودجه‌ریزی همخوانی ندارد.

۲-۳-۶. با توجه به پیش‌بینی حجم گسترده واگذاری سهام برای اهداف مختلف در ردیف‌ها و احکام بودجه سال ۱۳۹۱ به‌نظر نمی‌رسد که دولت با توجه به عملکرد سال‌های اخیر بتواند این منابع را محقق کند. علاوه‌بر ناتوانی دولت در واگذاری سهام، به نظر نمی‌رسد که ارزش سهام دولتی قابل واگذاری برای همه اهداف پیش‌بینی شده در لایحه کفایت کند.

۳-۳-۶. این حکم با سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی ابلاغی از طرف مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۵ به‌طور صریح مغایر است. زیرا در این سیاست‌ها به وضوح محل مصرف وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی مشخص شده و در قالب ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. بنابراین این حکم مغایر اصل یکصد و دهم قانون اساسی است.



## ۷. بند «۱۵-۱۰»<sup>۱</sup> ماده واحده

این حکم علاوه بر اینکه ارتباطی با قانون بودجه ندارد، در محتوا هم با اشکال مواجه است. مشخص نیست آیا این صندوق‌ها با حفظ شخصیت حقوقی و استقلال خود زیر نظر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار می‌گیرند یا آنکه در یک یا چند صندوق از صندوق‌های زیر نظر وزارت مذکور ادغام می‌شوند. با وجود این ابهامات اجرای قانون معطل خواهد ماند. بایستی این نکته را مورد توجه قرار داد که قانون بودجه اعتبار یک‌ساله دارد و حال آنکه حکم این بند برای آینده و بدون محدودیت زمانی باید اجرا شود.

## ۸. بند «۱۶-۲»<sup>۲</sup> ماده واحده

این حکم فاقد ماهیت بودجه‌ای است و به لحاظ محتوای اصلی نیز واجد اشکال است. هیچگونه توجیهی برای مستثنا کردن اشخاص مورد نظر از شمول قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری وجود

---

۱. بند «۱۵-۱۰» ماده واحده - صندوق‌های بازنشستگی کارکنان وزارت جهاد کشاورزی و کارکنان فولاد با کلیه وظایف، اموال، دارایی‌ها، سهام، امتیازات، موجودی، اسناد، اوراق، تعهدات و سایر حقوق به همراه مستخدمین خود به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی منتقل می‌شوند. به میزان بدهی‌ها و کسری صندوق‌های مذکور اموال و حقوق مالی وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و صنعت، معدن و تجارت و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته و تابعه آنها با توافق وزیر مربوط و وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی به صندوق مورد نظر منتقل می‌شود.

۲. بند «۱۶-۲» ماده واحده - اعضای هیئت علمی آموزشی و پژوهشی برای دارا بودن سهام یا سهم‌الشرکه و عضویت در هیئت مدیره شرکت‌های پژوهشی و مهندسین مشاور و شرکت‌های دانش‌بنیان صرفاً با اطلاع، مشمول قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۲ نیستند.

ندارد. در مورد این قبیل اشخاص هم به اندازه سایر مشمولین قانون، امکان بروز تخلف وجود دارد.

### جمع‌بندی

۱. به‌موجب 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 سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ ضریب ریالی توسط هیئت وزیران به‌ترتیب ششصدوسی‌وشش (۶۳۶) ریال و هفتصد (۷۰۰) ریال تعیین گردید. این امر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نیز پیش‌بینی نشده و به‌جای آن دولت در بند «۱۳-۳» 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 شایسته است دولت ضرایب ریالی را در لایحه بودجه پیش‌بینی کند.

۲. اعتبار فصل اول (جبران خدمات کارکنان) در سال ۱۳۹۱ به نسبت سال ۱۳۹۰، با افزایشی ۱۲/۵ درصدی (۳۴,۷۸۷ میلیارد ریال) مواجه شده است. به‌موجب بند «۱۳-۲» ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۹۱ نیز، دولت این اجازه را دارد که اعتبار مربوط به



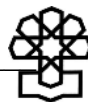
- حقوق و مزایای نیروی انسانی را در سال ۱۳۹۱ تا سقف ۲۰ درصد افزایش دهد.
۳. اگرچه اعتبار مربوط به جبران خدمات کارکنان با افزایشی ۱۲/۵ درصدی مواجه شده است، اما ترکیب آنکه شامل دو بخش حقوق و مزایای مستمر و سایر پرداخت‌هاست، به نسبت سال ۱۳۹۰ تغییرات قابل توجهی داشته است. به نحوی که حقوق و مزایای مستمر به نسبت سال ۱۳۹۰ با ۲۷/۶ درصد افزایش مواجه شده است در حالی که سایر پرداخت‌ها به نسبت سال ۱۳۹۰ با ۴/۵ درصد کاهش مواجه شده است. این امر بیانگر آن است که سیاست‌های دولت در رابطه با نحوه، ترکیب و میزان پرداخت حقوق و مزایای کارمندان دولت از شفافیت کافی برخوردار نیست.
۴. 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 ۱۳۸۸ وظایف دولت به صورت سنتی در قالب امور عمومی، امور دفاعی و امنیتی، امور اجتماعی و فرهنگی و امور اقتصادی طبقه‌بندی شده است.
۵. موقوف‌الاجرا نمودن ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری که در فراز بند «۱۳-۶» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ پیش‌بینی شده است چه به لحاظ حقوقی و چه به لحاظ فنی و محتوایی واجد اشکال است و اساساً مشخص نیست که با چه هدفی پیشنهاد شده است. این حکم در سال گذشته نیز توسط دولت در لایحه پیشنهاد شده بود که مورد موافقت مجلس شورای اسلامی قرار نگرفت. اما بخش دوم بند «۱۳-۶» که بیان می‌دارد تعیین نصاب معاملات موضوع قانون برگزاری مناقصات به

مواردی که معامله براساس مزایده انجام می‌شود، تسری می‌یابد، اقدامی مناسب به نظر می‌رسد و همانگونه که اشاره شد می‌تواند دارای توجیه فنی و قابل قبول باشد.

۶. اصلاح برخی مفاد قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت که در بند «۱۳-۷» پیشنهاد شده است، اگرچه به لحاظ محتوایی مورد تأیید است، اما به جهت اینکه اصلاح یک قانون دائمی است بایستی در قالب لایحه‌ای مستقل پیشنهادات مورد نظر ارائه شود. ضمن اینکه منابع تأمین هزینه قانون که در فراز پایانی بند مذکور پیش‌بینی شده است در مغایرت با اصل چهل و چهارم قانون اساسی است و با توجه به عملکرد دولت طی سال‌های اخیر احتمال تحقق آن با تردید همراه است.

### پیشنهادها

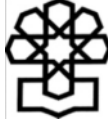
۱. براساس تبصره ماده (۶۴) و ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، ضریب ریالی سالیانه کارکنان و بازنشستگان و موظفین و مستمری‌بگیران، در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ تعیین شود.
۲. مکلف نمودن دولت به ایجاد بستر و الزامات لازم در دستگاه‌های اجرایی جهت بودجه‌ریزی به شیوه عملیاتی و استقرار نظام قیمت تمام شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱.
۳. با توجه به اینکه بند «الف» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه جامع‌تر و دقیق‌تر از بند «۱۳-۳» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ 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.



۴. اصلاحات مربوط به قانون بازنشستگی پیش از موعد که در بند «۱۳-۷» ماده واحده پیشنهاد شده است به لحاظ محتوایی مورد تأیید است، اما شایسته‌تر آن است که در قالب طرح یا لایحه‌ای مستقل ارائه تا به صورت قانون دائمی مورد اصلاح قرار گیرد. هرچند سازوکار تأمین هزینه که در فراز پایانی حکم مربوطه پیشنهاد شده واجد اشکال است و با سیاست‌های اجرایی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در تناقض است.
۵. بندهای «۱۵-۱۰» و «۱۶-۲» به جهت اینکه فاقد ماهیت بودجه‌ای هستند و به لحاظ محتوایی نیز واجد اشکال می‌باشند، بایستی حذف شوند.
۶. شایسته است احکام حقوقی مندرج در ذیل جدول ۷ به ذیل ماده واحده منتقل شود.

### منابع و مآخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری.
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 فرزيب. 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.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۲۳۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۷. قانون مدیریت خدمات کشوری و نظام اداری

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

تهیه و تدوین: محمدرضا مالکی

همکاران: مریم طهرانی، اکبر شکوهی، شهرام حلاج، علی چشمی

ناظران علمی: محمد قاسمی، مهدی مرتضوی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. ساختار سازمانی دولت

۲. حقوق و مزایا

۳. نظام قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات

۴. قانون مناقصات

۵. بازنشستگی پیش از موعد

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۱/۲۶