

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور

۵۲. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

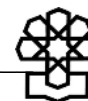
کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۴۱۰۰

دی‌ماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	چارچوب گزارش
بخش اول - نگاهی کلی به اعتبارات فصول اول (جبران خدمت کارکنان) و ششم (رفاه اجتماعی) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور.....	۳.....
۱۱.....	بخش دوم - تحلیلی بر اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان کشوری و لشگری
۱۸.....	بخش سوم - بررسی احکام مرتبط با نظام اداری کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور
۲۴.....	جمع بندی
۲۵.....	راهکارهای پیشنهادی
۲۸.....	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۵۲. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی

چکیده

۱. اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت در سال ۱۳۹۴ با ۱۱/۱ درصد رشد از رقم ۱,۴۹۳ هزار میلیارد ریال به ۱,۶۶۰ هزار میلیارد ریال رسیده است. از مجموع اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت، ۶۸/۲ درصد آن را دو سرفصل جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی به خود تخصیص داده است. سهم این دو سرفصل در قانون بودجه سال ۱۳۹۳، معادل ۶۴/۵ درصد بوده است که نشان‌دهنده افزایش ۳/۷ درصدی است.

۲. اگرچه اعتبارات مربوط به هزینه‌های پرسنلی به‌طور دقیق قابل تشخیص و تعیین نیست و این یکی از نقایص مهم بودجه سنواتی است که به اصلی‌ترین سؤالات (نظیر اینکه دولت سالیانه چه میزان اعتبار بابت حقوق و مزایای کارکنان و هزینه‌های مربوط به بیمه و درمان آنان تخصیص می‌دهد یا هزینه می‌کند) پاسخ نمی‌دهد، اما برآوردها نشان می‌دهد که از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای (جاری) در سال ۱۳۹۴ حدود ۷۲۷ هزار میلیارد ریال (۴۳/۸ درصد) صرف هزینه‌های پرسنلی^۱ کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای نظامی و انتظامی خواهد شد.

۳. حدود ۲۷۷ هزار میلیارد ریال (۱۶/۷ درصد) از اعتبارات هزینه‌ای (جاری) در سال ۱۳۹۴، شامل صندوق بازنشستگی ۱۰۹ هزار میلیارد ریال، ۱۰۵ هزار میلیارد ریال سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و ۶۳ هزار میلیارد ریال بنیاد شهید و امور ایثارگران) نیز صرف پرداخت حقوق بازنشستگان کشوری و لشگری و حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا خواهد شد.

۴. براساس گزارش معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور طی ۸ سال آینده، وابستگی صندوق‌های بازنشستگی (لشگری، کشوری و تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی) با توجه به روند افزایش تعداد بازنشستگان و وابستگی صندوق‌ها به منابع عمومی دولت بیشتر خواهد شد و سهم آن از ۱۶/۷ در سرجمع اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۴ به ۵۳ درصد در سال ۱۴۰۲ افزایش خواهد یافت که با فرض ثابت بودن سهم مربوط به هزینه‌های پرسنلی (متوسط ۹ سال اخیر ۴۱/۶۶ درصد) و اعتبار بنیاد شهید و امور ایثارگران بابت حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا (۳/۸۱ درصد) آنگاه در ۸ سال آینده ۹۸/۵ درصد اعتبارات هزینه‌ای (جاری) برای

۱. منظور از هزینه‌های پرسنلی در این گزارش حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر پرداختی و هزینه‌های مربوط به بیمه و درمان بازنشستگی و هزینه‌های مربوط به ایاب و ذهاب و تغذیه و سایر هزینه‌های پرسنلی شاغلین وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و شاغلین نهادهای نظامی و انتظامی است.

پرداخت حقوق بازنشستگان کشوری و لشگری و هزینه‌های پرسنلی وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا هزینه خواهد شد.

۵. بررسی وضعیت هزینه‌های پرسنلی و صندوق‌های بازنشستگی از حیث وابستگی آنان به اعتبارات دولتی، ضرورت اقدام عاجل برای اصلاح این وضعیت را یادآور می‌شود. لذا لازم است راهکارهای اثربخش برای جلوگیری از افزایش هزینه‌های عمومی اتخاذ شود. به نظر می‌رسد راهکارهایی همچون تقلیل نقش و وظایف دولت در حوزه امور غیرحاکمیتی، تفکیک امور ملی از محلی، جلوگیری از ایجاد دستگاه‌های اجرایی جدید، پیاده‌سازی نظام کنترل نتیجه و محصول در دستگاه‌های اجرایی و ایجاد بسترهای لازم در دستگاه‌های اجرایی بدین منظور و اصلاح قوانین مربوط از جمله قانون محاسبات عمومی برای پیاده‌سازی نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، اولویت دادن به طراحی و استقرار کارآمد دولت الکترونیک، مقابله با فساد اداری به خصوص در دستگاه‌هایی که متولی وصول درآمدهای عمومی دولت هستند، استانداردسازی نظام پشتیبانی کارکنان دولت، واگذاری برخی خدمات عمومی به شهرداری‌ها؛ نظیر امور حمایتی سازمان بهزیستی و کمیته امداد و خدمات آموزشی و بهداشتی و درمانی و تأمین مالی آن از محل درآمد شهرداری کلان‌شهرها، نظام‌مند کردن پرداخت پاداش پایان خدمت، مدیریت کارآمد و اثربخش بر فعالیت‌های اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی، تعیین سقف حقوق برای بازنشستگان کشوری و لشگری همانند سازمان تأمین اجتماعی و پرهیز از تصویب قوانینی که منجر به تحمیل هزینه به صندوق‌های بازنشستگی و دولت می‌گردد، می‌تواند مؤثر واقع شود.

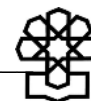
۶. حکم بندهای «الف»، «ب»، «ج» و «د» تبصره «۲۰»، اگرچه گام مثبتی در زمینه اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تلقی می‌گردد، اما طراحی و استقرار مقدمات و زمینه‌های لازم آن نیازمند تلاش‌ها و اقدامات گسترده و متنوعی است که عمدتاً به مرحله تهیه و اجرای بودجه بازمی‌گردد و ضرورت دارد فرآیندهای مرحله اجرای بودجه (به‌ویژه سازوکار تخصیص اعتبارات) به سرعت مورد بازنگری قرار گیرد.

چارچوب گزارش

این گزارش در سه بخش مستقل تهیه شده است:

در بخش اول، اعتبارات مربوط به فصول اول (جبران خدمت کارکنان) و ششم (رفاه اجتماعی) بررسی شده است.

بخش دوم، تحلیلی است بر اعتبارات مربوط به هزینه‌های پرسنلی وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای نظامی و انتظامی و اعتباراتی که برای پرداخت حقوق بازنشستگان کشوری و لشگری از محل اعتبارات هزینه‌ای (جاری) به صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین



اجتماعی نیروهای مسلح پرداخت می‌گردد.

بخش سوم، به بررسی ابعاد حقوقی و فنی مفاد بندهای «الف»، «ب»، «ج»، «د»، و «و» تبصره «۱۸» و بند «الف» تبصره «۲۰» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور می‌پردازد که احکامی در رابطه با نظام اداری، مباحث مربوط به نیروی انسانی دولت و بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد را دربر دارد.

بخش اول - نگاهی کلی به اعتبارات فصول اول (جبران خدمت کارکنان) و ششم (رفاه اجتماعی) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور

اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت در سال ۱۳۹۴، با ۱۱/۱ درصد رشد از رقم ۱,۴۹۳ هزار میلیارد ریال به ۱,۶۶۰ هزار میلیارد ریال رسیده است. از مجموع هزینه‌های عمومی دولت، ۶۸/۲ درصد کل آن را دو سرفصل جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی به خود تخصیص داده است. سهم این دو سرفصل در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ معادل ۶۴/۵ درصد بوده است که حاکی از ۳/۷ درصد افزایش به نسبت سال ۱۳۹۳ می‌باشد.

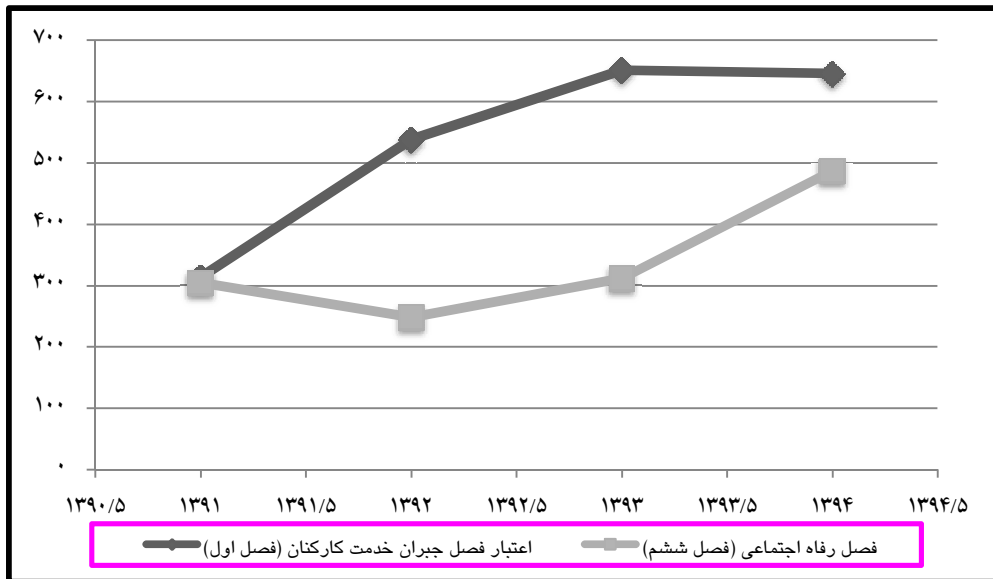
طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ اعتبارات مربوط به جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی به نحوی بوده است که روند رشد و کاهش این دو فصل هزینه‌ای باید در کنار یکدیگر مورد بررسی قرار گیرد. جدول و نمودار ۱ تاحدودی به فهم کلیت مسئله کمک می‌کند.

جدول ۱. بررسی اعتبارات فصل اول (جبران خدمت کارکنان) و فصل ششم (رفاه اجتماعی)

(میلیارد ریال)

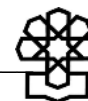
سال	اعتبارات هزینه‌ای	اعتبار فصل جبران خدمت کارکنان (فصل اول)	رشد	فصل رفاه اجتماعی (فصل ششم)	رشد	سرجمع اعتبار فصل اول و ششم	رشد	سهم از اعتبارات هزینه‌ای
	(۱)	(۲)	(۳)	(۴)	(۵)	(۶)	(۷)	
۱۳۹۱	۱,۰۱۰,۷۱۳	۳۱۳,۷۴۲	۱۲/۵	۳۰۴,۸۹۰	۱۵	۶۱۸,۶۳۲	۱۳/۷	۶۱/۲
۱۳۹۲	۱,۲۸۱,۳۱۸	۵۳۸,۰۲۲	۷۱/۴	۲۴۸,۴۸۷	-۱۸/۵	۷۸۶,۵۰۹	۲۷	۶۱/۳
۱۳۹۳	۱,۴۹۳,۳۲۵	۶۵۱,۵۱۸	۲۱	۳۱۲,۲۰۶	۲۵/۶	۹۶۳,۷۲۴	۲۲/۵	۶۴/۵
۱۳۹۴	۱,۶۶۰,۱۸۶	۶۴۵,۴۸۸	-۱	۴۸۷,۳۷۶	۵۶/۱	۱,۱۳۲,۸۶۴	۱۷/۵	۶۸/۲

نمودار ۱. مقایسه اعتبارات فصل اول (جبران خدمت کارکنان) و فصل ششم (رفاه اجتماعی) (میلیارد ریال)

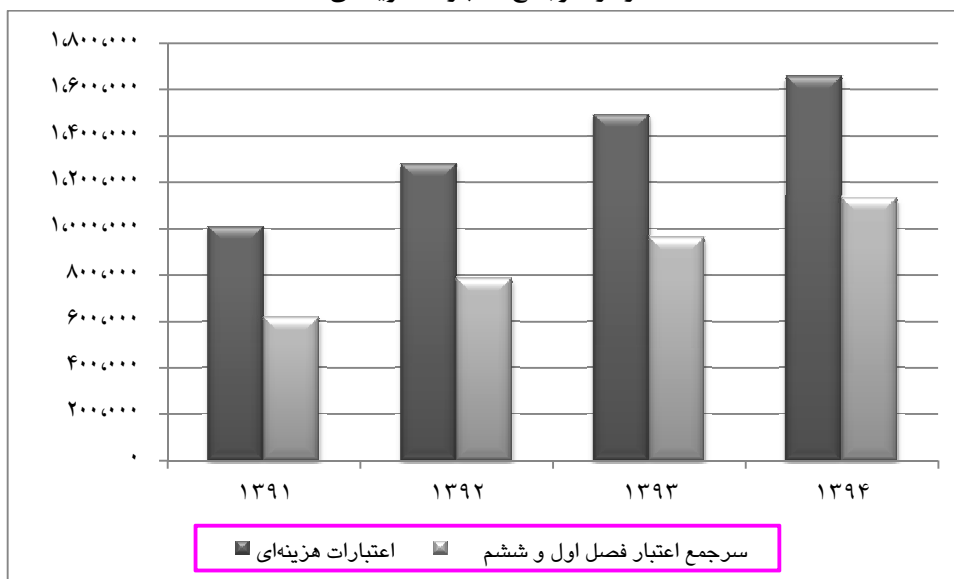


همانگونه که مشاهده می‌شود روند افزایش سرجمع اعتبار فصول اول و ششم طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ از روندی نسبتاً منطقی برخوردار است، اما مشاهده می‌شود که در سال ۱۳۹۲ اعتبار فصل اول به یکباره با ۷۱/۴ درصد رشد مواجه شده و اعتبار فصل ششم با ۱۸/۵ درصد کاهش همراه بوده است که دلیل آن انتقال اعتبارات مربوط به حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری و حقوق جانبازان حالت اشتغال و خانواده شهدا از سرجمع اعتبارات فصل رفاه اجتماعی به فصل جبران خدمت کارکنان بوده است. در سال ۱۳۹۴ این روند شکل معکوس به خود گرفته است به نحوی که اعتبار فصل اول با یک درصد کاهش و اعتبار فصل ششم با ۵۶/۱ درصد افزایش مواجه شده است. علت آن بازگشت مجدد اعتبار حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری به فصل رفاه اجتماعی بوده است. لازم به توضیح است اعتبار حقوق جانبازان حالت اشتغال و خانواده شهدا که ذیل اعتبارات بنیاد شهید و امور ایثارگران قرار دارد در فصل جبران خدمت کارکنان باقیمانده است. لذا در بررسی اعتبارات مربوط به فصل جبران خدمت کارکنان و فصل رفاه اجتماعی باید میزان اعتباری که از فصل اول به فصل ششم بابت حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری منتقل شده است، مورد توجه قرار گیرد.

نمودار ۲ نیز سهم اعتبارات فصول اول (جبران خدمت کارکنان) و ششم (رفاه اجتماعی) را از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای (جاری) به تصویر کشیده است.



نمودار ۲. سهم اعتبارات فصول اول (جبران خدمت کارکنان) و ششم (رفاه اجتماعی) را از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای



همان‌گونه که مشاهده می‌شود سهم اعتبارات فصول اول (جبران خدمات کارکنان) و ششم (رفاه اجتماعی) در سرجمع اعتبارات هزینه‌ای (جاری) رو به افزایش است. در بخش دوم گزارش چشم‌انداز پیش‌رو نیز به تصویر کشیده شده است.

۱. اعتبار جبران خدمت کارکنان (فصل اول)

اعتبار مربوط به جبران خدمت کارکنان در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ با یک درصد کاهش مواجه شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در اعتبارات مربوط به صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۹۳ اعتباری معادل ۱۳۲ هزار میلیارد ریال به‌عنوان حقوق و مزایای مستمر درج شده بود که این رقم در سال ۱۳۹۴ به ۲۵ هزار میلیارد ریال کاهش یافته است. در واقع اعتباری معادل ۱۰۷ هزار میلیارد ریال از سرجمع اعتبارات فصل جبران خدمت کسر و به فصل رفاه اجتماعی با رقمی معادل ۱۳۰ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ انتقال یافته است. لذا برای مقایسه دقیق اعتبار فصل اول ابتدا لازم است رقم ۱۰۸ هزار میلیارد ریال از سرجمع اعتبار سال ۱۳۹۳ کسر و سپس با اعتبار سال ۱۳۹۴ مورد مقایسه قرار گیرد، در این صورت شاهد افزایش ۱۸/۷ درصدی در سال ۱۳۹۴ به نسبت سال ۱۳۹۳ خواهیم بود.

جدول ۲، روند افزایش اعتبار جبران خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی در بودجه عمومی را طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴ نشان می‌دهد.

$$۶۴۵,۴۸۸ / (۶۵۱,۵۱۸ - ۱۰۷,۸۱۵) = ۱/۱۸۷ * ۱۰۰ = ۱۱۸/۷ - ۱۰۰ = ۱۸/۷$$

جدول ۲. جبران خدمات کارکنان در بودجه عمومی دولت^۱ (میلیارد ریال)

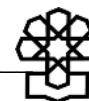
سال	قانون بودجه	اصلاحیه یا متمم بودجه	جمع کل اعتبار سالیانه	روند افزایش نسبت به سال قبل (درصد)
۱۳۸۴	۸۴,۷۴۶	۳۵,۸۵۱	۱۲۰,۵۹۷	-
۱۳۸۵	۱۱۶,۶۵۹	۳۳,۰۰۰	۱۴۹,۶۵۹	۲۴
۱۳۸۶	۱۳۲,۴۴۹	۳۶,۳۰۰	۱۶۸,۷۵۰	۱۲/۷
۱۳۸۷	۱۶۰,۶۷۸	۲۸,۸۶۸	۱۸۹,۵۴۶	۱۲/۳
۱۳۸۸	۲۲۷,۸۶۱	-	۲۲۷,۸۶۱	۲۰/۲
۱۳۸۹	۲۲۸,۲۸۵	اصلاحیه*	۲۴۹,۲۸۵	۹/۴
۱۳۹۰	۲۷۸,۹۵۵	-	۲۷۸,۹۵۵	۱۱/۹
۱۳۹۱	۳۱۳,۷۴۲	-	۳۱۳,۷۴۲	۱۲/۵
۱۳۹۲	۵۳۸,۰۲۲	-	۵۳۸,۰۲۲	<u>۷۱/۵</u>
۱۳۹۳	۶۵۱,۵۱۸	-	۶۵۱,۵۱۸	۲۱
لایحه ۱۳۹۴	۶۴۵,۴۸۸	-	۶۴۵,۴۸۸	<u>-۱</u>

* به موجب ماده (۵) قانون اصلاح بودجه سال ۱۳۸۹ مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۲ مجلس شورای اسلامی، اعتباری معادل ۲۱,۰۰۰ میلیارد ریال به اعتبارات هزینه‌ای اضافه شده است که بخش قابل توجهی از آن برای فصل جبران خدمات کارکنان تخصیص یافته است. لذا سرجمع این مبلغ به اعتبار فصل اول افزوده شده است.

مشاهده می‌شود اعتبار فصل جبران خدمات که در سال ۱۳۹۲ با ۷۱/۵ درصد افزایش مواجه شده بود، در سال ۱۳۹۴ با یک درصد کاهش مواجه شده است که علت آن همانگونه که قبلاً توضیح داده شد تغییر رویکرد دولت از حیث طبقه‌بندی اعتبارات بوده است.

در جدول ۳ و نمودار ۳، ترکیب اعتبارات فصل جبران خدمات از حیث جامعه هدف طی سه سال اخیر به تصویر کشیده شده است.

۱. لازم به توضیح است بخشی از اعتبارات فصول دوم (استفاده از کالاها و خدمات)، ششم (رفاه اجتماعی) و هفتم (سایر هزینه‌ها) نیز بابت پرداخت حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر کارکنان دستگاه‌های اجرایی و نیروهای خدماتی، شرکتی و قراردادی 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 سنواتی پیش‌بینی می‌شود)، صرفاً معطوف به اعتبار فصل اول (جبران خدمات کارکنان) نیست. لکن از آنجایی که مشخص نیست چه میزان از اعتبارات فصول دوم، ششم و هفتم برای جبران خدمات کارکنان هزینه می‌شود، لذا نمی‌توان در محاسبات منظور ساخت. این مورد خود نشان‌دهنده یکی از نقایص مهم بودجه سنواتی است که به اصلی‌ترین سؤالات نظیر اینکه دولت سالیانه چه میزان اعتبار بابت حقوق و مزایای کارکنان تخصیص می‌دهد یا هزینه می‌کند) پاسخ نمی‌دهد.



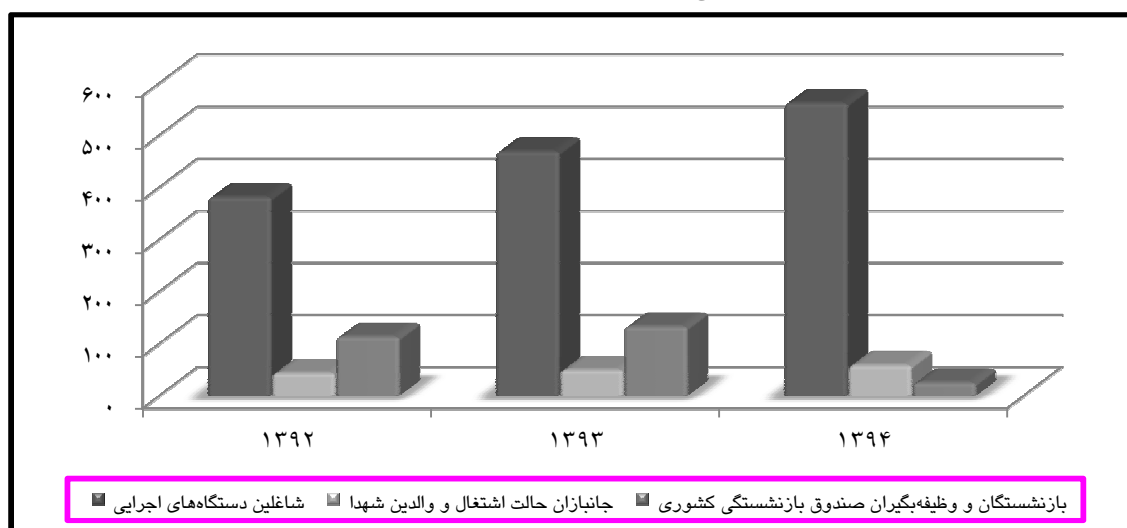
جدول ۳. اعتبار فصل اول (جبران خدمت کارکنان) به تفکیک جامعه هدف

(میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۹۲	سه‌م (درصد)	۱۳۹۳	سه‌م (درصد)	۱۳۹۴	سه‌م (درصد)	درصد رشد به نسبت سال ۱۳۹۳
شاغلین دستگاه‌های اجرایی	۳۸۱,۱۵۱	۷۱	۴۶۸,۸۳۴	۷۲	۵۶۱,۶۷۹	۸۷	۱۹/۸
جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا	۴۳,۷۳۳	۸	۴۹,۸۶۹	۷/۶	۵۸,۸۰۹	۹/۱	۱۷/۹
بازنشستگان و وظیفه‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری	۱۱۳,۱۳۸	۲۱	۱۳۲,۸۱۵	۲۰/۴	۲۵,۰۰۰	۳/۹	-۸۱
جمع کل	۵۳۸,۰۲۲	۱۰۰	۶۵۱,۵۱۸	۱۰۰	۶۴۵,۴۸۸	۱۰۰	-۱

نمودار ۳. مقایسه اعتبار فصل اول (جبران خدمت کارکنان) به تفکیک جامعه هدف

طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴



همانگونه که مشاهده می‌شود، سهم حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری در سرجمع اعتبار فصل اول از رقم ۱۳۳ هزار میلیارد ریال به ۲۵ هزار میلیارد ریال کاهش یافته است و با رقمی معادل ۱۳۰ هزار میلیارد ریال در سرجمع اعتبار رفاه اجتماعی پیش‌بینی شده است.

- حقوق و مزایای مستمر کارکنان دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی

اعتبار فصل اول (جبران خدمت کارکنان) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ با در نظر گرفتن جایبایی اعتبار مربوط به حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری، ۱۸/۷ درصد رشد داشته است. ۷۳/۲ درصد این اعتبار (۴۷۲ هزار میلیارد ریال) تحت عنوان حقوق و مزایای مستمر

کارکنان رسمی و پیمانی در بودجه دستگاه‌های اجرایی و حقوق و مزایای جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا آمده است و ۲۶/۸ درصد آن (۱۷۳ هزار میلیارد ریال) آن برای سایر پرداخت‌ها^۱ در نظر گرفته شده است. جدول ۴ و نمودار ۴، روند افزایش یا کاهش حقوق و مزایای کارکنان دولت را طی ۶ سال اخیر نشان می‌دهد.

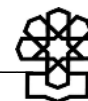
جدول ۴. حقوق و مزایای مستمر کارکنان دولت طی سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۹۴ (میلیارد ریال)

سال	اعتبار مصوب فصل اول (جبران خدمت کارکنان) (۱)	حقوق و مزایای مستمر (ملی و استانی) (۲)	رشد نسبت به سال قبل (درصد) (۳)	سهم (۴)	سایر پرداخت‌ها (۵)	سهم (۶)
۱۳۸۷	۱۶۰,۶۷۸	۸۲,۰۴۵	-	۵۱	۷۸,۶۳۳	۴۹
۱۳۸۸	۲۲۸,۰۸۲	۱۱۱,۸۷۰	۳۶/۳	۴۹	۱۱۶,۲۲۱	۵۱
۱۳۸۹	۲۲۸,۲۸۵	۱۵۲,۸۴۷	۳۶/۶	۶۷	۷۵,۴۳۸	۳۳
۱۳۹۰	۲۷۸,۹۵۵	۱۴۶,۸۴۶	-۴	۵۲/۶	۱۳۲,۱۰۹	۴۷/۴
۱۳۹۱	۳۱۳,۷۴۱	۱۸۷,۴۹۵	۲۷/۷	۵۹/۷	۱۲۶,۲۴۶	۴۰/۳
۱۳۹۲	۵۳۸,۰۲۲	۳۹۶,۱۱۹	۱۱۱/۳	۷۳/۷	۱۴۱,۹۰۳	۲۶/۳
۱۳۹۳	۶۵۱,۵۱۸	۴۹۱,۵۵۳*	۲۴	۷۵/۴	۱۵۹,۹۶۵	۲۴/۶
۱۳۹۴	۶۴۵,۴۸۸	۴۷۲,۲۴۳	-۴	۷۳/۱	۱۷۳,۲۴۵	۲۶/۹

* در سال ۱۳۹۳ اعتبار مربوط به حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری در سرجمع اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای مستمر ملی و استانی منظور شده بود که در سال ۱۳۹۴ به فصل رفاه اجتماعی انتقال یافته است.

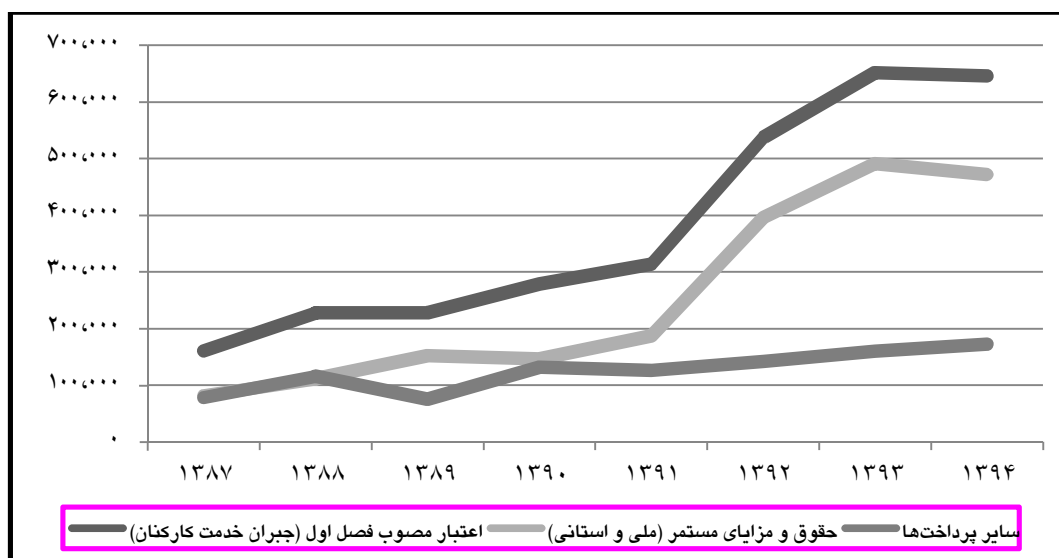
مشاهده می‌شود که اعتبار حقوق و مزایای مستمر کارکنان دولت (ملی و استانی) با کاهش ۴ درصدی مواجه شده است. همان‌گونه که بیان شد علت این کاهش غیرمعمول ناشی از تغییر رویکرد دولت در فصل‌بندی اعتبارات هزینه‌ای در بودجه است. اگر اعتبار مربوط به حقوق و مزایای مستمر صندوق بازنشستگی کشوری را از سرجمع اعتبار مربوط به حقوق و مزایای مستمر دستگاه‌های اجرایی در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ خارج کنیم، آنگاه شاهد رشدی معادل ۲۴/۶ درصد در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال ۱۳۹۳ خواهیم بود.

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 اجرایی (از جمله حق اضافه‌کار، حق تألیف، حق تحقیق، حق تدریس، فوق‌العاده خدمات برجسته، فوق‌العاده بهره‌وری و...) است.



نمودار ۴. روند حقوق و مزایای مستمر کارکنان دولت طی سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۹۴

(میلیارد ریال)



۲. اعتبار رفاه اجتماعی (فصل ششم)

اعتبار مربوط به رفاه اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ با ۵۶/۱ درصد رشد نسبت به سال ۱۳۹۳ از رقم ۳۱۲ هزار میلیارد ریال به ۴۸۷ هزار میلیارد ریال رسیده است. جدول ۵، ترکیب اعتبارات مربوط به فصل رفاه اجتماعی به تفکیک دستگاه‌های اجرایی، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ را در مقایسه با سال ۱۳۹۳ نشان می‌دهد. اطلاعات این جدول از جدول ۷ (خلاصه بودجه دستگاه‌های اصلی) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ و قانون بودجه سال ۱۳۹۳ استخراج شده است.

جدول ۵. ترکیب اعتبارات مربوط به فصل رفاه اجتماعی به تفکیک دستگاه اجرایی

(میلیارد ریال)

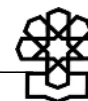
کد دستگاه	نام دستگاه	سال ۱۳۹۳	سال ۱۳۹۴	درصد رشد
۱۵۴۰۰۰-۱	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی - صندوق بازنشستگی کشوری	۲,۱۸۵	۱۳۰,۰۰۰	شصت برابر*
۱۵۴۰۰۰-۴	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی - کمک به اقشار خاص تحت پوشش خدمات حمایتی دولت	۱,۰۰۳	۱,۰۰۳	-
۱۵۴۰۰۰-۵	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	۳,۳۰۰	۳,۶۰۰	۹/۱
۱۵۴۰۰۰-۷	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی - بیمه‌های اجتماعی	۹,۳۴۰	۱۰,۰۰۰	۷
۱۲۹۶۰۰-۱	کمیته امداد امام خمینی (ره)	۲۸,۷۰۸	۳۰,۴۱۰	۵/۹
۱۱۱۱۲۰	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۱۱۳,۲۳۰	۱۳۷,۷۶۳	۲۱/۶
۱۳۲۵۰۰-۱	سازمان تأمین اجتماعی	۲,۶۶۲	۲,۸۷۰**	۷/۸
۱۳۱۵۰۰-۱	سازمان بهزیستی کشور	۱۳,۵۰۹	۱۴,۷۷۲	۹/۴

کد دستگاه	نام دستگاه	سال ۱۳۹۳	سال ۱۳۹۴	درصد رشد
۱۰۱۰۳۴-۱	ستاد مبارزه با مواد مخدر	۱,۳۵۸	۱,۴۰۵	۳/۴
۱۲۹۱۰۹-۱	سازمان بیمه سلامت ایران	۳۷,۷۵۰	۴۶,۲۴۰	۲۲/۵
۱۲۹۴۵۰-۶	وزارت بهداشت - درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج	۲,۰۹۵	۲,۰۹۵	-
۱۲۹۴۵۰-۸	وزارت بهداشت - کمک به سیاست‌های جمعیتی	-	۶,۰۰۰	-
۱۳۱۰۰۰-۱	جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران	۵۰۵	۵۰۵	-
۱۳۱۶۰۰-۱	بنیاد شهید و امور ایثارگران	۱۸,۵۱۰	۲۳,۱۹۰	۲۵/۳
۱۱۴۰۸۴	مرکز خدمات حوزه‌های علمیه	۴,۵۳۷	۵,۰۷۰	۱۱/۷
۱۰۲۱۰۰-۵	وزارت اطلاعات - صندوق بازنشستگی	۱,۵۰۱	۱,۷۱۲	۱۴
۱۱۳۶۶۴-۲	وزارت علوم - صندوق رفاه دانشجویان	۱,۳۹۰	۱,۳۸۸	-
۱۲۹۰۲۵-۱	وزارت بهداشت - صندوق رفاه دانشجویان	۱۷۳	۲۲۷	۳۱/۲
۱۲۹۰۵۰-۱	هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران - (کمک)	۲۰۰	۲۰۰	-
۱۲۹۱۰۰-۱	بنیاد امور بیماری‌های خاص، هموفیلی، تالاسمی، دیالیزی، سرطانی و ام‌اس (کمک)	۳۴۶	۳۹۶	۱۴/۴
۱۰۸۰۰۰-۲	وزارت دادگستری - دیه محکومین معسر	۴۰۰	۴۰۰	-
۱۰۸۵۰۰-۵	وزارت دادگستری - کمک برای حمایت از بزه‌دیدگان و خسارت ناشی از احکام قضایی	۵۰	۵۰	-
-	پرداخت بابت بیمه درمان، بیمه بازنشستگی، هزینه‌های رفاهی و پاداش پایان خدمت شاغلین دستگاه‌های اجرایی***	۶۹,۴۵۴	۶۸,۰۸۰	-
جمع کل		۳۱۲,۲۰۶	۴۸۷,۳۷۶	۵۶/۱

* همانگونه که گفته شد این افزایش به جهت جابجایی این اعتبار از فصل اول جبران خدمت کارکنان به فصل رفاه اجتماعی بوده است.
 ** بابت پرداخت بخشودگی موضوع بند «و» ماده (۸۰) قانون برنامه پنجم توسعه و حق بیمه سهم ایثارگران موضوع قانون جامع ایثارگران.
 *** ممکن است در برخی از دستگاه‌های اجرایی هزینه‌های مربوط به بیمه درمان، بیمه بازنشستگی، هزینه‌های رفاهی و پاداش پایان خدمت شاغلین از محل اعتبارات فصل جبران خدمت کارکنان (فصل اول) یا فصل سایر هزینه‌ها (فصل هفتم) پرداخت شود.

همانگونه که مشاهده می‌شود اعتبار فصل ششم در مقایسه با سال ۱۳۹۳ با ۵۶/۱ درصد رشد همراه بوده است که اگر اعتبار مربوط به حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ که به ترتیب رقمی معادل ۲/۱۸ هزار میلیارد ریال و ۱۳۰ هزار میلیارد ریال است را از سرجمع اعتبار فصل رفاه اجتماعی در این دو سال کم کنیم، آنگاه به جای ۵۶/۱ درصد، شاهد رشدی معادل ۱۵/۳^۱ درصد در فصل رفاه اجتماعی به نسبت سال ۱۳۹۳ خواهیم بود که تقریباً رشدی منطقی را نشان می‌دهد.

^۱ $(487,376 - 312,206) / (312,206 - 2,185) = 1/153 - 1 = 15/3\%$



بخش دوم - تحلیلی بر اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان کشوری و لشگری

۱. تحلیلی بر اعتبارات مربوط به هزینه‌های پرسنلی^۱ وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای نظامی و انتظامی

پیش از ورود به بخش تحلیل اعتبارات مربوط به شاغلین وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی مروری بر قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان قانون مرجع در این زمینه خواهیم داشت.

قانون مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۱۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. براساس ماده (۱۱۷) این قانون، کلیه دستگاه‌های اجرایی مشمول مفاد این قانون قرار گرفتند. اما براساس همین ماده، نهادها، مؤسسات و تشکیلات سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی، اعضای هیئت علمی و قضات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری و نیروهای نظامی و انتظامی از شمول مفاد این قانون مستثنا شدند.

قانونی که قرار بود دامنه شمول آن به وسعت نظام اداری کشور باشد و تمام دستگاه‌های اجرایی دارای قوانین و مقررات مختلف را تحت پوشش قرار دهد، پس از گذشت نزدیک به هفت سال و درحالی که هنوز دوره آزمایشی خود را سپری می‌کند، عملاً و به‌موجب رفتارهای دولت و دستگاه‌های اجرایی و در اجرای قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و تصویب‌نامه‌های هیئت دولت به قانونی ناکارآمد و فاقد جامعیت به‌خصوص در فصل دهم (حقوق و مزایا) تبدیل شده است.

مستثنا کردن برخی دستگاه‌های اجرایی مندرج در ماده (۱۱۷)، عملاً زمینه را برای عدم اجرای قانون و یا خروج برخی دستگاه‌های اجرایی از دامنه شمول قانون فراهم کرد. در مرحله اجرا بسیاری از شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی با این بهانه که قانون مناسب آنها نیست از اجرای آن شانه خالی کردند و مقررات خاص پرداخت خود را دارند. برخی دستگاه‌های اجرایی نظیر سازمان پزشکی قانونی، سازمان انتقال خون، سازمان دامپزشکی و سازمان زندان‌ها براساس مصوبات مجلس شورای اسلامی از پرداخت‌های قابل توجهی حتی تا میزان سه برابر حقوق و مزایای دریافتی تحت عنوان فوق‌العاده جذب برخوردار شدند. بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه نیز بسیاری از کارمندان دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون؛ نظیر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی و صندوق رفاه دانشجویان را از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری خارج کرد که نتیجتاً ضوابط پرداخت جدیدی را اجرا می‌کنند. قوه قضائیه با مصوبه‌ای که به استناد بند «الف» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم

۱. منظور از هزینه‌های پرسنلی در این گزارش حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر پرداختی و هزینه‌های مربوط به بیمه و درمان بازنشستگی، ایاب و ذهاب و تغذیه و... شاغلین وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای نظامی و انتظامی است.

توسعه از هیئت وزیران گرفت، حقوق کارمندان خود را به میزان ۵۰ درصد افزایش داد. وزارت کشور نیز براساس تصویبنامه شماره ۶۳۱۳۲/ت/۴۸۷۵۳ ه مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۰ حقوق کارمندان خود را تا ۳۵ درصد افزایش داد. سازمان‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی که بعضاً دارای وابستگی سازمانی و مالی به دولت هستند و عهده‌دار انجام امور حاکمیتی می‌باشند، غالباً از سازوکارهای بخش خصوصی تبعیت می‌کنند و وجوهی خارج از قاعده را به کارکنان و مدیران خود پرداخت می‌کنند نظیر سازمان تأمین اجتماعی که صاحبان اصلی منابع مالی آن کارگران و کارکنان کشور هستند.

اکنون نظام پرداخت در کشور به نظامی چندپاره تبدیل شده است که هر دستگاهی به اقتضای منابع مالی در اختیار، درآمدهای اختصاصی و توان جذب اعتبارات عمومی، با استفاده از سازوکارهای قانونی و حتی غیرقانونی به کارمندان خود حقوق و مزایا پرداخت می‌کند. این موضوع سبب شده است کارکنان برخی دستگاه‌ها از دریافت‌های قابل توجهی برخوردار باشند و کارکنان برخی دستگاه‌های اجرایی نظیر وزارت آموزش و پرورش از حداقل‌های قانونی نیز بی‌بهره بمانند. امری که در مغایرت آشکار با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است، زیرا موجب بروز تبعیضات ناروا و عدم برقراری امکانات عادلانه در بین جامعه کارکنان دولت شده است. جدول ۶ متوسط هزینه‌های پرسنلی ماهیانه کل شاغلین را با متوسط پرداختی به پرسنل وزارت آموزش و پرورش مقایسه می‌کند.

جدول ۶. مقایسه اعتبارات مربوط به هزینه‌های پرسنلی شاغلین دستگاه‌های اجرایی

با وزارت آموزش و پرورش در سال ۱۳۹۴

(میلیارد ریال)

هزینه پرسنلی هر نفر ماهیانه (به ریال)	درصد	اعتبارات	درصد	تعداد نفر	حقوق بگیران
۲۱,۴۸۷,۴۲۹	۱۰۰	۶۵۴,۶۷۹**	۱۰۰	۲,۵۳۹,۰۰۰	وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی (۲,۰۳۴,۰۰۰ نفر) و کارکنان نیروی نظامی و انتظامی (۶۰۰,۰۰۰ نفر) که جانبازان حالت اشتغال (۹۵,۰۰۰ نفر) از سرجمع کسر می‌گردد.*
۱۹,۵۹۵,۶۶۶	۳۵/۴	۲۳۲,۱۲۴	۳۸/۸	۹۸۷,۱۴۰	کارکنان وزارت آموزش و پرورش (۱,۰۲۴,۰۰۰ نفر) که ۳۶,۸۶۰ نفر جانبازان حالت اشتغال کسر می‌گردد.
۲۲,۶۹۰,۷۸۲	۶۴/۶	۴۲۲,۵۵۵	۶۱/۲	۱,۵۵۱,۸۶۰	کارکنان سایر دستگاه‌ها

*حقوق و مزایای جانبازان حالت اشتغال توسط بنیاد شهید و امور ایثارگران پرداخت می‌گردد، لذا تعداد جانبازان حالت اشتغال باید از سرجمع حقوق‌بگیران وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی کسر گردد.

**مجموع اعتبار فصل اول (جبران خدمت کارکنان) به‌علاوه ۶۸,۰۰۰ میلیارد ریال از سرجمع اعتبار فصل ششم (رفاه اجتماعی) که براساس محاسبات جدول ۵ گزارش بابت هزینه‌های پرسنلی تخصیص داده می‌شود، منهای ۵۸,۸۰۹ میلیارد ریال اعتبار بنیاد شهید و امور ایثارگران که به جانبازان حالت اشتغال و خانواده شهدا پرداخت می‌گردد.



همانگونه که مشاهده می‌شود، متوسط سرانه هزینه‌های پرسنلی کارکنان وزارت آموزش و پرورش در مقایسه با کارکنان سایر دستگاه‌ها به‌طور متوسط ۱۵/۸ درصد کمتر است. لازم به توضیح است بسیاری از دستگاه‌های اجرایی علاوه بر اعتبار فصول اول و ششم که مورد محاسبه قرار گرفت از سرجمع اعتبارات فصل دوم (استفاده از کالاها و خدمات) و فصل هفتم (سایر هزینه‌ها) و همچنین از محل درآمدهای اختصاصی نیز برای پرداخت حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر کارکنان دستگاه‌های اجرایی و نیروهای خدماتی، شرکتی و قراردادی هزینه می‌کنند که در این محاسبات قابل ردیابی نیست.

جدول ۷ و نمودار ۵، روند و سهم اعتبارات مربوط به هزینه‌های پرسنلی را طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۹۴ در سرجمع هزینه‌های عمومی کشور به تصویر کشیده است.

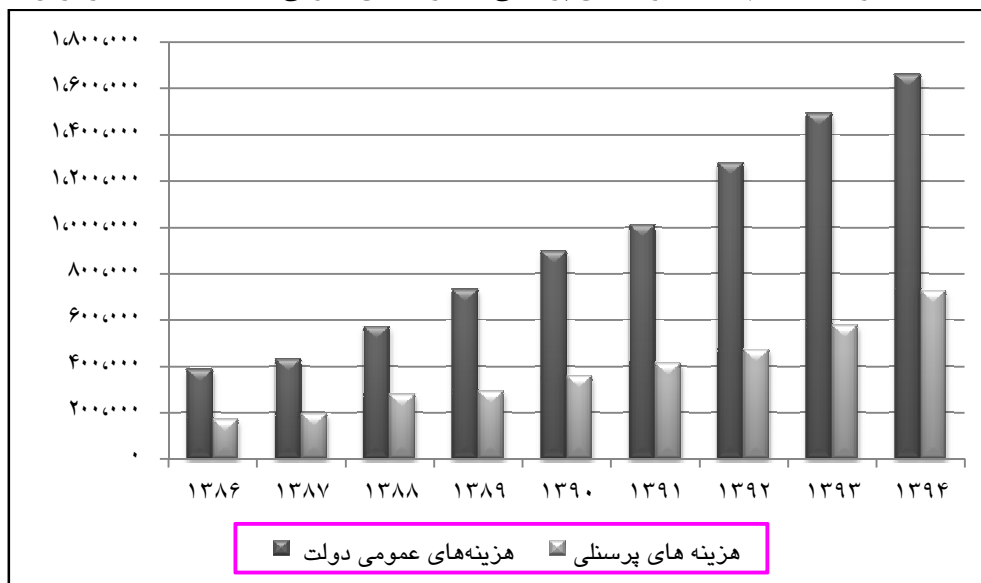
جدول ۷. سهم اعتبار هزینه‌های پرسنلی در هزینه‌های عمومی دولت طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۹۴

(میلیارد ریال)

سال	هزینه‌های عمومی دولت (۱)	درصد رشد (۲)	اعتبار فصل اول (جبران خدمت کارکنان) (۳)	اضافه می‌شود: از محل سایر فصول* (۴)	کسر می‌شود: اعتبار حقوق و مزایای مستمر صندوق بازنشستگی کشوری و بنیاد شهید و امور ایثارگران (۵)	جمع کل (۶)	درصد افزایش به نسبت هزینه‌های عمومی دولت (۸)	نسبت به سرجمع هزینه‌های عمومی دولت (۷)
۱۳۸۶	۳۸۸,۰۰۷	-	۱۳۶,۶۵۰	۳۴,۹۰۲	-	۱۷۱,۵۵۲	-	۴۴/۲
۱۳۸۷	۴۳۱,۱۲۶	۱۱/۱	۱۶۰,۶۷۸	۳۶,۷۰۲	-	۱۹۷,۳۸۰	۱۵	۴۵/۷
۱۳۸۸	۵۷۱,۰۶۵	۳۲/۴	۲۲۸,۰۸۲	۴۹,۹۷۷	-	۲۷۸,۰۵۹	۴۰	۴۸/۷
۱۳۸۹	۷۳۲,۹۰۹	۲۸/۳	۲۲۸,۲۸۵	۶۵,۹۷۷	-	۲۹۴,۲۶۲	۵/۸	۴۰/۱
۱۳۹۰	۸۹۷,۹۲۱	۲۲/۵	۲۷۸,۹۵۵	۸۱,۷۰۷	-	۳۶۰,۶۶۲	۲۲/۵	۴۰/۱
۱۳۹۱	۱,۰۱۰,۷۱۳	۱۲/۵	۳۱۷,۵۷۵	۹۸,۳۹۳	-	۴۱۵,۹۶۸	۱۵/۳	۴۱/۱
۱۳۹۲	۱,۲۸۱,۳۱۸	۲۶/۷	۵۳۸,۰۲۲	۹۲,۴۲۵	۱۵۶,۸۷۱	۴۷۳,۵۷۶	۱۳/۸	۳۶/۹
۱۳۹۳	۱,۴۹۳,۳۲۵	۱۶/۵	۶۵۱,۵۱۸	۱۱۰,۱۶۹	۱۸۲,۶۸۴	۵۷۹,۰۰۳	۲۲/۲	۳۸/۷
۱۳۹۴	۱,۶۶۰,۱۸۶	۱۱/۱	۶۴۵,۴۸۸	۱۶۵,۵۴۰	۸۳,۸۰۹	۷۲۷,۲۱۹	۲۵/۵	۴۳/۸
	متوسط رشد	۲۰/۱۳	-	-	-	-	۲۰/۰۱	۴۱/۶۶

* با فرض اینکه حدود بیست درصد از سرجمع اعتبارات مربوط به فصول دوم، ششم و هفتم نیز برای هزینه‌های پرسنلی تخصیص داده شود.

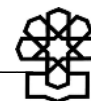
نمودار ۵. سهم اعتبار هزینه‌های پرسنلی در هزینه‌های عمومی دولت (میلیارد ریال)



اطلاعات ستون هشتم نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۴ معادل ۴۳/۸ درصد اعتبارات هزینه‌های جاری) صرف هزینه‌های پرسنلی کارکنان وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و حقوق و مزایای پرسنل نیروهای مسلح خواهد شد. سهم این اعتبار طی ۹ سال اخیر به طور متوسط ۴۱/۶۶ درصد بوده است. روند رشد اعتبارات نیز براساس اطلاعات ستون هفتم نشان می‌دهد، اعتبار مربوط به هزینه‌های پرسنلی کارکنان وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و حقوق و مزایای پرسنل نیروهای مسلح به طور متوسط طی ۹ سال اخیر با ۱۹/۶۳ درصد رشد نسبت به سال قبل مواجه بوده است.

این درحالی است که قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری، دولت مکلف به کاهش نیروی انسانی و به تبع آن کاهش هزینه‌های پرسنلی شده است، اما متأسفانه آمار نیروی انسانی و روند اعتبارات مربوط به هزینه‌های پرسنلی وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای نظامی و انتظامی بیانگر تحقق سیاست‌ها و اهداف فوق نیست.

اضافه می‌نماید کنترل هزینه‌های عمومی دولت از طریق کنترل بر پرداخت‌های پرسنلی، مشخصاً به نظام‌های پرداخت و قوانین حاکم بر آنها معطوف نمی‌شود و لازم است سایر نظام‌های مربوط به مدیریت بخش عمومی نیز از کارآمدی لازم برخوردار باشند تا بتوان ضمن اصلاح مدیریت بخش عمومی، هزینه‌های عمومی دولت را کاهش داد و عدالت در پرداخت را نیز در کشور حاکم ساخت. نظام‌هایی همچون شیوه بودجه‌ریزی، نظام ارزیابی و نظارت، نظام شایسته‌گزینی، سلامت اداری و مقابله با فساد و نظام شفافیت و پاسخگویی در کنار تقلیل وظایف دولت در امور غیرحاکمیتی در این رابطه بسیار مؤثرند.



۲. تحلیلی بر اعتبارات مربوط به هزینه‌های مربوط به حقوق بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران کشوری و لشگری

جدول ۸، سهم اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای بازنشستگان کشوری و لشگری و حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا را طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۴ در سرجمع هزینه‌های عمومی دولت نشان می‌دهد.

جدول ۸. سهم اعتبار حقوق بازنشستگان کشوری و لشگری و جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا در اعتبارات هزینه‌ای طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۴

(میلیارد ریال)

سال	هزینه‌های عمومی دولت (۱)	اعتبار بنیاد شهید و امور ایثارگران (۲)	سازمان بازنشستگی کشوری (۳)	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (۴)	جمع کل (۵)	درصد افزایش به نسبت سال قبل (۶)	نسبت به سرجمع هزینه‌های عمومی دولت (۷)
۱۳۹۲	۱,۲۸۱,۳۱۸	۴۶,۰۳۶	۸۳,۳۰۳	۶۴,۹۴۴	۱۹۴,۲۸۳		۱۵/۱
۱۳۹۳	۱,۴۹۳,۳۲۵	۵۱,۹۴۸	۹۲,۴۶۵	۷۴,۵۳۱	۲۱۸,۹۴۴	۱۲/۷	۱۴/۶
۱۳۹۴	۱,۶۶۰,۱۸۶	۶۳,۲۲۷	۱۰۹,۱۷۰	۱۰۵,۲۱۳	۲۷۷,۶۱۰	۲۶/۸	۱۶/۷

اطلاعات ستون هفت نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۴ معادل ۱۶/۷ درصد از اعتبارات هزینه‌ای (جاری) کشور برای پرداخت حقوق بازنشستگان کشوری و لشگری و جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا در نظر گرفته شده است، که متوسط آن طی ۳ سال اخیر ۱۵/۵ درصد بوده است. روند رشد اعتبارات نیز براساس اطلاعات ستون ۶ نشان می‌دهد، اعتبار مربوط به حقوق بازنشستگان کشوری و لشگری و حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا به طور متوسط طی ۳ سال اخیر با ۱۹/۷۵ درصد رشد مواجه بوده است. این نسبت در سال ۱۳۹۴ معادل ۲۶/۸ درصد بوده است.

جدول ۹، وضعیت سه صندوق اصلی بازنشستگی را به تصویر کشیده است. لازم به توضیح است سایر صندوق‌های بازنشستگی همچون صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر و صندوق بازنشستگی شرکت فولاد نیز با مشکلات متعددی مواجه‌اند که این گزارش به مسائل آنها ورود پیدا نکرده است.

جدول ۹. تصویری از وضعیت صندوق‌های بازنشستگی اصلی در سال ۱۳۹۴

متوسط حقوق در سال ۱۳۹۴ (۶)	سرانه دریافتی ماهیانه از دولت (به ریال) (۵)	وابستگی به اعتبارات دولتی بابت حقوق بازنشستگان (به میلیارد ریال) (۴)	نسبت بیمه‌شدگان به بازنشستگان... (۳)	تعداد بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران (۲)	تعداد بیمه‌شدگان (۱)	صندوق
۹,۱۱۹,۳۸۷	۷,۲۹۵,۵۱۰	۱۰۹,۱۷۰	۱/۰۴	۱,۲۴۷,۰۰۰	۱,۳۰۰,۰۰۰	صندوق بازنشستگی کشوری
۱۳,۵۹۶,۷۸۳	۱۳,۳۲۴,۸۴۸	۱۰۵,۲۱۳	۰/۹۱	۶۵۸,۰۰۰	۶۰۰,۰۰۰	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح
-	-	-	۵/۳۲	۲,۳۸۶,۰۰۰	۱۲,۷۰۰,۰۰۰	سازمان تأمین اجتماعی

اطلاعات مندرج در ستون پنج جدول ۹ نشان می‌دهد که دولت برای هر فرد بازنشسته تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۹۴ به طور متوسط ۷,۲۹۵,۵۱۰ ریال به صندوق مربوطه پرداخت خواهد کرد. براساس گزارش معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور وابستگی این صندوق به منابع عمومی دولت، برای پرداخت حقوق بازنشستگان در حال حاضر معادل ۸۰ درصد می‌باشد. این رقم برای هر فرد بازنشسته تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح در سال ۱۳۹۴ معادل ۱۳,۳۲۴,۸۴۸ ریال می‌باشد و وابستگی این صندوق به منابع عمومی دولت برای پرداخت حقوق بازنشستگان در حال حاضر ۹۸ درصد می‌باشد. اگرچه توان مالی صندوق‌ها در پرداخت حقوق بازنشستگان، موظفین و مستمری‌بگیران بستگی به مدیریت صندوق‌ها و توان خلق ارزش برای دارایی‌های آنان دارد ولی آمار و اطلاعات و وضعیت صندوق‌های بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح نشان می‌دهد در شرایط فعلی اقتصاد کشور، ایجاد نسبت ۰/۹ بیمه‌شدگان به بازنشستگان، یعنی رسیدن به نقطه وابستگی صد درصدی به منابع عمومی دولت که این امر ضرورت اقدامات جدی برای اصلاح این وضعیت را یادآور می‌شود. این نسبت در حال حاضر در سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی کشوری عرضه‌کننده خدمات درمانی و بازنشستگی با ۱۲,۷۰۰,۰۰۰ نفر بیمه شده و ۲,۳۸۶,۰۰۰ نفر بازنشسته و مستمری‌بگیر ۵/۳۲ می‌باشد. در صورتی که این نسبت ظرف سال‌های آینده کاهش پیدا کند (که با توجه به رشد کند جمعیت و مشکلات مربوط به بیکاری امری طبیعی است)، صندوق تأمین اجتماعی نیز همانند دو صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، برای پرداخت حقوق مستمری



بازنشستگان خود با مشکل در تأمین منابع مالی لازم مواجه خواهد شد. براساس گزارش معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور که در تیرماه سال جاری ارائه شده است، تعداد بازنشستگان؛ موظفین و مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی به شرح جدول ۱۰ خواهد شد.

جدول ۱۰. تعداد بازنشستگان؛ موظفین و مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی

عنوان	تعداد سال ۱۳۹۳	تعداد ۸ سال آینده
صندوق بازنشستگی کشوری	۱,۲۴۷,۰۰۰	۲,۱۰۶,۷۸۰
سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۶۵۸,۰۰۰	۸۴۶,۵۷۱
سازمان تأمین اجتماعی	۲,۳۸۶,۰۰۰	۳,۸۶۳,۱۵۹
سایر صندوق‌های بازنشستگی	۲۰۰,۰۰۰	۳۱۸,۷۷۰
جمع	۴,۴۹۱,۰۰۰	۷,۱۳۵,۲۸۰

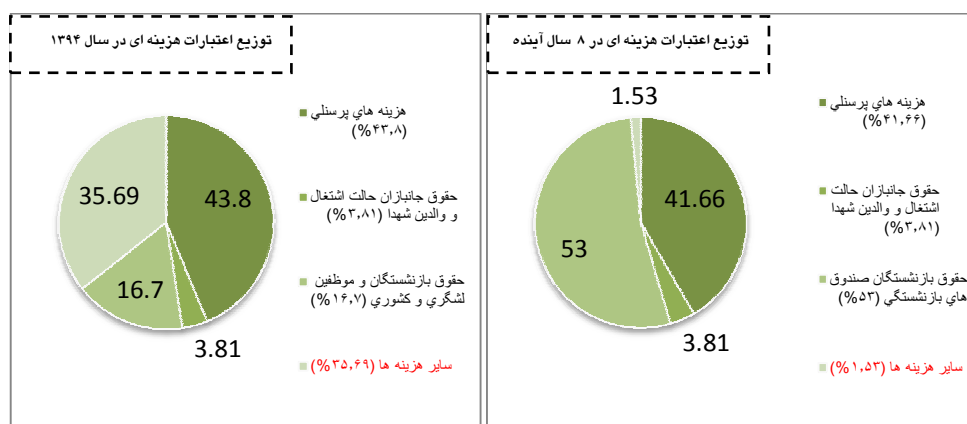
مأخذ: معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، ۱۳۹۳.

براساس این گزارش «در صورتی که طی سال‌های آتی و همانند روند گذشته (جدول ۷ و ۸)، رشد اعتبارات هزینه‌ای (جاری) کشور متناسب با نرخ رشد حقوق شاغلین و بازنشستگان و مستمری‌بگیران باشد، آنگاه با محاسبه دو مؤلفه افزایش تعداد بازنشستگان در ۸ سال آینده که از ۴/۵ میلیون نفر به ۷/۱۵ میلیون نفر خواهند رسید و به تبع آن وابستگی بیشتر صندوق‌های بازنشستگی به اعتبارات دولتی و وابستگی صندوق‌هایی که در حال حاضر خودکفا بوده و در ۸ سال آینده همانند صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان بازنشستگی نیروهای مسلح وابسته به اعتبارات دولتی خواهند شد»، آنگاه طی ۸ سال آینده پرداخت حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران کلیه صندوق‌های بازنشستگی (اعم از لشگری، کشوری و تأمین اجتماعی) حداقل نیاز به تخصیص ۵۳ درصد اعتبارات هزینه‌ای (جاری) در ۸ سال آینده دارد. به عبارت دیگر سهم اعتبارات مربوط به حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی از ۱۶/۷ درصد در سال ۱۳۹۴ به ۵۳ درصد در سال ۱۴۰۲ افزایش خواهد یافت. با فرض ثابت بودن سهم مربوط به هزینه‌های پرسنلی (متوسط ۴۱/۶۶ درصد در ۹ سال اخیر) و اعتبار بنیاد شهید و امور ایثارگران بابت حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا (۳/۸۱ درصد) آنگاه در ۸ سال آینده باید ۹۸/۵ درصد از اعتبارات هزینه‌ای (جاری) برای پرداخت حقوق بازنشستگان کشوری و لشگری و هزینه‌های پرسنلی وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا هزینه شود.

اگرچه محاسبات فوق بر مبنای فروض مشخص بنا شده که ممکن است مباحثی راجع به صحت و وسقم آن مطرح شود، اما به هر حال چنین وضعیتی چشم‌انداز خوبی را پیش‌روی کشور قرار نمی‌دهد و شایسته است راهکارهای اساسی برای جلوگیری از تشدید این وضعیت اتخاذ شود. نمودار ۶

وضعیت توزیع اعتبارات هزینه‌ای (جاری) را در سال ۱۳۹۴ و هشت سال آینده (۱۴۰۲) را به تصویر کشیده است.

نمودار ۶. مقایسه توزیع اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۴ و هشت سال آینده (۱۴۰۲)



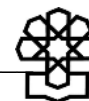
همانگونه که مشاهده می‌شود سهم سایر هزینه‌ها از محل اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۴ معادل ۳۵/۶۹ درصد است که اگر روند وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به اعتبارات هزینه‌ای افزایش یابد در سال ۱۴۰۲ (۸ سال آینده) تنها ۱/۵۳ درصد برای سایر هزینه‌ها باقی خواهد ماند.

بخش سوم - بررسی احکام مرتبط با نظام اداری کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور

۱. بند «الف» تبصره «۱۸»

دولت در بند «الف» تبصره «۱۸» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ همانند سنوات گذشته این اجازه را از قانونگذار خواسته است که حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر را در سقف اعتبارات مصوب بدون رعایت الزام قانونی تبصره مواد (۶۴) و (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری افزایش دهد. لازم به توضیح است بند «الف» تبصره «۱۸» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ به‌نوعی 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.

۱. بند «الف» تبصره «۱۸» - 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.



۲. بند «ب»^۱ تبصره «۱۸»

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 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 هر ساله آن در قانون بودجه نباشد. اصولاً این امر به قانون بودجه ارتباطی ندارد و در زمره مقررات استثنای 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.

۳. بند «ج»^۲ تبصره «۱۸»

این بند شامل دو حکم مختلف و مستقل است:

- انحصار اجرای ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری به امور خدمات اداری دستگاه‌های اجرایی و عدم شمول آن به اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای،
- تسری اختیارات «هیئت‌وزیران» 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.

• منحصر کردن قانون به امور خدمات اداری دستگاه‌های اجرایی^۳

این حکم اگرچه از منظر حقوقی به دلیل آنکه یک قانون «دائمی» و «مؤخر» (قانون مدیریت خدمات

۱. بند «ب» تبصره «۱۸» - در کلیه دستگاه‌های اجرایی، کمک‌هزینه فوت و ازدواج ۶،۵۰۰ و امتیاز حساب پس‌انداز کارکنان دولت (سهام دولت) ۱۵۰ تعیین و پرداخت می‌گردد.

۲. بند «ج» تبصره «۱۸» - ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری منحصر به امور خدمات اداری دستگاه‌های اجرایی است و شامل اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نمی‌شود. همچنین اختیارات هیئت‌وزیران در مورد تعیین نصاب معاملات موضوع قانون برگزاری مناقصات به مواردی که معامله براساس مزایده انجام می‌شود، تسری می‌یابد.

۳. 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 مورد نیاز 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».

کشوری) را ضمن قانون بودجه و با استناد به یک قانون «مقدم» (قانون برگزاری مناقصات) مورد اصلاح قرار می‌دهد، صحیح نیست، اما در چند سال این بند در بودجه تصویب شده است.

• تسری نصاب مناقصات به مزایده‌ها طی سال ۱۳۹۴

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 ۳۰۰ هزار ریال تجاوز نکند.

ب) معاملات متوسط، معاملاتی است که مبلغ آن از ۳۰۰ هزار ریال بیشتر باشد و از ۲ میلیون ریال تجاوز ننماید.

ج) معاملات عمده، معاملاتی است که مبلغ آن از ۲ میلیون ریال بیشتر باشد».

در سال ۱۳۷۳ و طی قانون اصلاح ماده (۸۰) قانون محاسبات عمومی،^۱ 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 مذکور^۲ مقرر شد 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^۳ این نصاب‌ها قابل استناد به مزایده‌ها (معاملات واگذاری محصولات و اموال عمومی) نیست.

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 «ج» تبصره «۱۸» لایحه بودجه ۱۳۹۴ می‌تواند خلأ قانونی را به مدت یک سال پر کند ولی اقدام قطعی در این خصوص باید از طریق تصویب قانون جامع معاملات دولتی انجام شود.**

لازم به ذکر است، با توجه به احکامی که در لایحه بودجه برای واگذاری دارایی‌های دولت پیشنهاد

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

ماده واحده - بندهای «الف»، «ب» و «ج» مواد (۸۰) و (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».

۴. 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.



شده است، این حکم در سال ۱۳۹۴ نیز دارای اهمیت خواهد بود.

۴. بند «د»^۱ تبصره «۱۸»

این حکم در سنوات گذشته نیز در لایحه پیش‌بینی شده بود. این بند که به نوعی اصلاح قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت است، دارای سه بخش می‌باشد:

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

- عدم اعطای سنوات ارفاقی به متقاضیان بازنشستگی پیش از موعد، درحالی که در متن قانون تا پنج سال سنوات ارفاقی به کارکنان اعطا می‌گردد.

- تأمین اعتبار مورد نیاز اجرای قانون از محل منابع دستگاه‌ها و اموال دولتی.

• 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 باید پیش از این می‌افتاد تا از خروج بخش قابل توجهی از نیروی خبره و متخصص و به تبع آن ایجاد خلأ کارشناسی در دستگاه دولت با تحمیل هزینه‌های قابل توجه به دولت، در سه‌ساله اول اجرای قانون جلوگیری می‌کرد.

• اگرچه اصلاحات فوق به لحاظ فنی و محتوایی مورد تأیید است، اما باید 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.

• بخش سوم که تأمین اعتبار مورد نیاز اجرای قانون را پیش‌بینی کرده است، از چند جهت قابل ارزیابی است:
- ارقام مربوط به این حکم که در ردیف‌های لایحه بودجه نیامده و مقدار اعتبار آن مشخص نشده است، با قواعد بودجه‌ریزی همخوانی ندارد.

۱. بند «د» تبصره «۱۸» ماده واحده - بازنشستگی پیش از موعد کلیه مشمولین قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت و قانون تمدید آن با موافقت بالاترین مقام اجرایی دستگاه یا مقام مجاز موضوع مواد (۵۲) و (۵۳) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و بدون سنوات ارفاقی پیش از موعد مجاز است. اجرای این حکم از محل اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها یا صرفه‌جویی ناشی از کاهش نیروها که میزان آن به تأیید مدیریت و برنامه‌ریزی کشور می‌رسد، قابل تأمین و پرداخت است.

۵. بند «و»^۱ تبصره «۱۸»

این حکم می‌تواند منجر به انضباط مالی در پرداخت حقوق و مزایا به کارمندان دولت گردد.

۶. بندهای «الف»، «ب»، «ج» و «د»^۲ تبصره «۲۰»

یکی از راهبردهای ذکر شده در بخشنامه بودجه و برنامه سالیانه دولت حرکت به سمت بودجه‌ریزی عملیاتی بوده است. برای این منظور در بند «الف» و «و» تبصره «۲» به‌طور اختصاصی وزارت نفت به اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی ملزم شده است. تبصره «۲۰» لایحه نیز به‌طور کامل به موضوع استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد اختصاص دارد. در ادامه مفاد تبصره «۲۰» مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است.

• همانطور که در بند «الف» این تبصره آمده، حکم لازم در مورد استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ماده (۲۱۹) قانون برنامه پنجم نیز با اندکی تفاوت ذکر شده که علی‌رغم الزام دولت به اجرای آن تا پایان سال دوم برنامه، تاکنون به مورد اجرا گذاشته نشده است. در ماده (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز احکامی کم‌وبیش مشابه در این خصوص ذکر شده که آن هم تاکنون اجرا نشده است. از آنجا که مجموعه احکام قوانین مزبور و بند «الف» تبصره «۲۰» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، یک بسته سیاستی را تشکیل می‌دهند که اجرای آن تحولی بزرگ در نظام

۱. بند «و» تبصره «۱۸» ماده واحده - هرگونه پرداخت حقوق، حق حضور در جلسات و پاداش نقدی و غیرنقدی به کارکنان دولت اعم از شاغل و بازنشسته که به عنوان عضو هیئت مدیره غیرموظف شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی، به‌ویژه به‌عنوان نمایندگان اشخاص حقوقی درمی‌آیند، ممنوع است.

۲. بند «الف» تبصره «۲۰» - در اجرای ماده (۲۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه و در راستای استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، اعتباراتی که در چارچوب این روش هزینه می‌شود به‌عنوان کمک تلقی شده و پس از پرداخت به واحدهای مربوط به هزینه قطعی منظور و بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات حاکم بر دستگاه‌های دولتی و فقط براساس آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری و استخدامی که متضمن پیش‌بینی نحوه نظارت بر هزینه‌ها و تحقق اهداف پیش‌بینی شده است و با پیشنهاد سازمان مدیریت برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، هزینه گردد.

بند «ب» تبصره «۲۰» - در اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، با توجه به محاسبه هزینه تمام شده فعالیت‌ها و اقدامات و تخصیص اعتبارات بر این اساس، ایجاد هرگونه بدهی از جمله بابت حق اشتراک برق، آب، هزینه‌های پستی، مخابراتی و سایر هزینه‌ها نظیر دیون بلامحل، تعهدات زاید بر اعتبار، بازپرداخت تعهدات ارزی ممنوع است.

بند «ج» تبصره «۲۰» - افزایش اعتبار هر یک از فعالیت‌های منظور شده در ذیل برنامه دستگاه‌های اجرایی از محل کاهش سایر فعالیت‌های همان برنامه، مشروط بر آنکه در سرجمع اعتبار برنامه‌های آن دستگاه تغییری حاصل نشود حداکثر به میزان ۳۰ درصد در چارچوب موافقتنامه‌های متبادله مجاز است. افزایش اعتبارات برنامه‌ها با رعایت ماده (۷۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مجاز است و افزایش و کاهش اعتبار فعالیت یا فعالیت‌ها نیز بر همان اساس امکان‌پذیر است.

بند «د» تبصره «۲۰» - وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و سایر دستگاه‌های اجرایی در موارد استفاده از بودجه عمومی دولت، مکلفند صورت‌های مالی خود را براساس استانداردهای حسابداری بخش عمومی کشور (تدوین شده توسط سازمان حسابرسی) و در چارچوب دستورالعمل‌های حسابداری وزارت امور اقتصادی و دارایی (برمبنای حسابداری تعهدی) تهیه نمایند.

تبصره - نحوه و زمانبندی اجرای کامل حسابداری تعهدی (حداکثر ظرف مدت سه سال) برابر آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و دیوان محاسبات کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.



مدیریتی و نظام مالی کشور ایجاد می‌نماید. لذا طراحی و استقرار مقدمات و زمینه‌های لازم آن نیازمند تلاش‌ها و اقدامات گسترده و متنوعی است.

- علی‌رغم اینکه سال‌هاست اجرای هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت و حسابداری تعهدی در دستگاه‌های دولتی به عنوان پیش‌نیازی برای اجرای بودجه بر مبنای عملکرد در ایران مطرح می‌شوند، اما هنوز اقدام اجرایی در این خصوص انجام نگرفته است. لذا گنجاندن بندهای «ب»، «ج» و «د» تبصره «۲۰»، گام‌های مثبتی در راستای اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد می‌باشند و فی‌النتیجه مثبت تلقی می‌شود، اما نیاز است تا سازوکارهای نظارتی مناسب با این شیوه طراحی شود. از جمله نظارت بر میزان تحقق هدف‌ها و نتایج پیش‌بینی شده در تفاهم‌نامه‌ها مد نظر قرار گیرد.

- همانند بودجه سال‌های قبل این اشکال نیز وجود دارد که لازم است اختیارات کافی در زمینه‌های استخدامی به دستگاه‌های اجرایی داده شود. زیرا مهمترین بخش هزینه‌های دستگاه‌ها، هزینه حقوق و دستمزد می‌باشد. ضمن اینکه دستگاه‌ها ملزم شوند در برنامه‌های سالیانه که با برنامه‌های راهبردی همخوان باشد، عملکرد حاصل از هر فعالیت برنامه‌ای و اهداف را به شیوه‌ای بیان کنند که قابل اندازه‌گیری باشد، منابع لازم برای رسیدن به اهداف مشخص کنند و مبنایی برای مقایسه عملکرد واقعی و طرح‌ریزی شده فراهم آورند. در پایان سال مالی نیز گزارش‌های سالیانه‌ای که به بررسی میزان تحقق اهداف سال قبل و تشریح علل تحقق نیافتن آن می‌پردازد، ارائه کنند.

- پیوست اعتبارات هزینه‌ای بر مبنای برنامه و فعالیت، از ساختار مناسبی برخوردار است، اما بررسی دقیق‌تر نشان می‌دهد، تعریف شفاف و واحدی از «برنامه» و «فعالیت» برای دستگاه‌های مختلف وجود نداشته است. به نحوی که بسیاری از فعالیت‌ها، برنامه‌اند و بسیاری از برنامه‌ها، اصولاً ماهیت برنامه ندارند. بدیهی است رسیدن به سطح «فعالیت» در تنظیم بودجه برای دستگاه دولتی کار بسیار دشواری بوده و فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی اصولاً نمی‌توانند محدود به ۳ یا ۴ فعالیت باشند. بنابراین فعالیت‌ها و هزینه واحد و سنجه عملکرد آنها به دلیل تعریف مبهم از معنای فعالیت، محل اشکال هستند و از طرفی نمی‌توانند با یکدیگر مقایسه شوند. چگونگی محاسبه هزینه واحد و سنجه عملکرد برای فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی در این پیوست نیز یکی دیگر از موارد مبهم است که با توجه به اینکه در اکثریت این دستگاه‌ها نظامی برای محاسبه هزینه واحد و ارزیابی عملکرد وجود ندارد، مبنای محاسبه این ارقام کدام است؟ اگر بر اساس روش‌های قیمت تمام شده به دست نیامده و برآوردی تخمینی هستند، لذا این سند می‌تواند به عنوان سندی که ساختار و ظاهر بودجه بر مبنای عملکرد را تداعی می‌کند مورد توجه قرار گیرد، اما قطعاً اهداف این روش بودجه‌ریزی را نمی‌تواند برآورده سازد.

- سازوکارهای نظارتی موجود در قوانین و مقررات فعلی با بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد همخوانی ندارد؛ در واقع سازوکارهای نظارتی قانون محاسبات عمومی بر اساس نظارت‌های حداکثری و

بودجه‌ریزی ارقام - هزینه طراحی شده است و به‌منظور اجرایی ساختن بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، نیاز است تا سازوکارهای نظارتی مناسب با این شیوه طراحی شود.

• وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به‌منظور اجرای حکم ماده (۲۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه در دانشگاه‌های علوم پزشکی، اقدامات مربوط را در قالب چهار برنامه به‌شرح زیر پیش‌بینی نموده است:

فاز اول - استقرار سیستم حسابداری تعهدی،

فاز دوم - استقرار سیستم بهای تمام شده خدمات و فعالیت‌ها،

فاز سوم - بودجه‌بندی نوین (ابزار مناسب برنامه‌ریزی و کنترل کارآ)،

فاز چهارم - مدیریت منابع و مصارف.

چهار مرحله مذکور حکایت از یک تغییر ساختاری بزرگ در نظام اداری و مالی دارد که پس از گذشت چند سال هنوز فاز اول آن به اتمام نرسیده است. گرچه ممکن است استقرار سیستم مورد بحث به این همه زمان نیاز نداشته باشد، اما در عین حال ما را از ساده‌اندیشی در مورد تغییر یک ساختار سنتی بزرگ در طول یک سال اجرای قانون بودجه باز می‌دارد. بدیهی است هر یک از مراحل مذکور فوق مشتمل بر یکسری اقدامات و فعالیت‌هاست و تقدم و توالی مراحل چهارگانه هم باید رعایت شود.

اجرای هر مرحله مستلزم ارائه آموزش‌های تخصصی به کارکنان، تغییر روش‌ها، فرم‌ها، نرم‌افزارها و ... در سازمان‌های مختلف ستادی و اجرایی دولتی، دیوان محاسبات کشور و ... می‌باشد.

جمع‌بندی

بررسی اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور نشان می‌دهد که مبلغ ۷۲۷ هزار میلیارد ریال (۴۳/۸ درصد) از سرجمع اعتبارات برای پرداخت هزینه‌های پرسنلی وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای نظامی و انتظامی هزینه خواهد شد.

همچنین مبلغ ۲۱۴ هزار میلیارد ریال (۱۳ درصد) برای پرداخت حقوق بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران کشوری و لشگری و مبلغ ۶۳ هزار میلیارد ریال (۳/۸۱ درصد) نیز برای حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا هزینه خواهد شد.

بر اساس گزارش معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور طی ۸ سال آینده، وابستگی صندوق‌های بازنشستگی (لشگری، کشوری و تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی) با توجه به روند افزایش تعداد بازنشستگان و وابستگی صندوق‌ها به منابع عمومی دولت بیشتر خواهد شد. بروز چنین وضعیتی می‌تواند تبعات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در پی داشته باشد. لذا شایسته است قوای سه‌گانه اقدامات لازم برای جلوگیری از این وضعیت را در دستور کار قرار دهند.



در رابطه با احکام ماده واحده نکات زیر قابل تأمل است:

- حکم بند «الف» تبصره «۱۸»، به نوعی اصلاح بند «الف» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه است.

- حکم بند «ب» تبصره «۱۸» اصولاً در چارچوب قانون بودجه قرار ندارد و باید در چارچوب اصلاحات قانون مدیریت خدمات کشوری مورد اصلاح و تصویب قرار گیرد.

- حکم بند «ج» تبصره «۱۸»، که اصلاح ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری است، اگرچه اقدامی مثبت تلقی می‌شود و خلأ قانونی موجود در تشریفات مزایده را برطرف می‌کند، اما لازم است در چارچوب اصلاحات قانون مدیریت خدمات کشوری مورد بررسی و تصویب قرار گیرد.

- حکم بند «د» تبصره «۱۸»، که اصلاح قانون بازنشستگی پیش از موعد مصوب سال ۱۳۸۶ است، از این حیث که منجر به کاهش هزینه‌های عمومی دولت و جلوگیری از خروج نیروهای متخصص و کارآمد از دستگاه‌های اجرایی می‌شود مثبت ارزیابی می‌گردد. اما از آنجایی که قرار است هزینه اجرای قانون از محل واگذاری اموال دولتی تأمین شود، با توجه به پیش‌بینی حجم گسترده واگذاری سهام برای اهداف مختلف در ردیف‌ها و احکام بودجه سال ۱۳۹۴، به نظر نمی‌رسد که دولت با توجه به عملکرد سال‌های اخیر بتواند این منابع را محقق کند.

- حکم بند «و» تبصره «۱۸»، منجر به انضباط مالی در پرداخت حقوق و مزایای کارکنان دولت می‌گردد.

- حکم بندهای «الف»، «ب»، «ج» و «د» تبصره «۲۰»، اگرچه گام مثبتی در زمینه اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تلقی می‌گردد، اما طراحی و استقرار مقدمات و زمینه‌های لازم آن نیازمند تلاش‌ها و اقدامات گسترده و متنوعی است و لازم است تا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای انجام مراحل مختلف آن برنامه‌ریزی دقیقی انجام دهد و به‌ویژه مرحله اجرای بودجه و به‌ویژه تخصیص اعتبارات را تغییر دهد.

راهکارهای پیشنهادی

در راستای کاهش هزینه‌های پرسنلی راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. بازنگری نقش و وظایف دولت از طریق:

- بازنگری تدریجی وظایف و مأموریت‌های هریک از دستگاه‌های اجرایی با رویکرد حذف وظایف غیرحاکمیتی از وظایف و مأموریت‌های قانونی دستگاه مربوطه براساس اولویت‌بندی بین دستگاه‌ها؛
- تفکیک امور ملی از محلی و تمرکززدایی از نظام مالی و اداری کشور و واگذاری برخی از خدمات عمومی به مدیریت‌های محلی که در حال حاضر توسط دولت انجام می‌شود.

۲. جلوگیری از ایجاد دستگاه‌های اجرایی جدید که منجر به گسترش تشکیلات کلان دولت می‌گردد؛
 ۳. پیاده‌سازی نظام کنترل نتیجه و محصول از طریق تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات و محصولات واحدهای مجری از قبیل واحدهای آموزشی، پژوهشی، بهداشتی، درمانی، خدماتی، تولیدی و اداری ضمن ایجاد بسترها و ساختارهای لازم برای ایجاد و اجرای نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد؛
 ۴. مقابله با فساد اداری به‌خصوص در آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که متولی وصول درآمدهای عمومی دولت هستند؛

۵. شایسته‌گزینی و جانشین‌پروری در مشاغل مدیریتی و ایجاد بانک اطلاعاتی مدیران و تدوین برنامه‌هایی برای تربیت مدیران و کارشناسان؛

۶. استانداردسازی نظام پشتیبانی کارکنان دولت همچون خدمات رفاهی، تغذیه و نظافت، استانداردسازی طرح جا و مکان در منابع فیزیکی دستگاه‌ها و فروش و واگذاری ساختمان‌های اضافی، مهمانسراها و اقامتگاه‌ها و تأمین منابع مالی برای دولت.

در کنار اصلاحات ساختاری فوق برخی اقدامات عاجل نیز باید در دستور کار دولت و قوه مقننه قرار

گیرد از جمله:

۷. تغییر نظام مالیاتی حقوق کارمندان دولت به نحوی که نرخ مالیات به دو بخش تقسیم شود. بخش اول مالیات مربوط به حقوق ثابت (براساس احکام کارگزینی و قراردادهای مربوطه) و بخش دوم مالیات مربوط به دریافتی‌های خارج از احکام کارگزینی که در این حالت آن دسته از کارمندان دولت که از دریافت‌های قابل توجهی برخوردارند از طریق نرخ مالیات این تعدیل حقوق و مزایا صورت می‌پذیرد.

۸. کنترل هزینه‌های نهادهای عمومی غیردولتی نظیر شهرداری‌ها که عهده‌دار انجام امور حاکمیتی و ارائه دهنده خدمات عمومی به شهروندان هستند. به‌عنوان مثال همانگونه که شهرداری‌های شهرهای کوچک به دلیل عدم تکافوی درآمد بر هزینه از دولت کمک دریافت می‌کنند، شهرداری‌های کلان‌شهرها که از درآمدهای قابل توجهی با توجه به ظرفیت‌های موجود برخوردارند باید در شرایط فعلی اقتصاد به دولت کمک کنند. از جمله می‌توان ارائه برخی خدمات عمومی را که در حال حاضر توسط دولت انجام می‌شود به شهرداری‌ها به عنوان متولی مدیریت شهری واگذار کرد.

۹. تفکیک نظام پرداخت از درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها و جلوگیری از پرداخت‌های خارج از رویه‌های منطقی و معقول؛

۱۰. توقف استخدام در دستگاه‌های اجرایی و به‌تبع آن تهیه ترازنامه عرضه و تقاضای نیروی کار و ایجاد بانک اطلاعاتی منابع انسانی در کشور و تأمین نیروی انسانی از محل جابجایی بین دستگاهی و داخلی؛
 ۱۱. عدم برگزاری همایش‌ها و کنفرانس‌های غیرضرور توسط دستگاه‌های اجرایی، کاهش مسافرت‌ها و



مأموریت‌های اداری غیرضرور کارکنان دستگاه‌های اجرایی که با توجه به وجود بسترهای لازم فناوری اطلاعات در سطح کشور بسیاری از آنها فاقد ضرورت و موضوعیت است، ساماندهی و هدفمندسازی آموزش‌های ضمن خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی و حذف آموزش‌های غیرضرور.

۱۲. متعادل‌سازی میزان پاداش پایان خدمت کارکنان.

۱۳. در اولویت قرار دادن طراحی و استقرار دولت الکترونیک.

در راستای حل مشکلات مربوط به صندوق‌های بازنشستگی راهکارهای ذیل توصیه می‌شود:

۱. مدیریت کارآمد و اثربخش بر فعالیت‌های اقتصادی و مدیریت صحیح بر منابع مالی صندوق‌های بازنشستگی که در حال حاضر هزینه ناکارآمدی آنها برعهده دولت است،

۲. تعیین سقف حقوق بازنشستگی برای بازنشستگان کشوری و لشگری همانند سازمان تأمین اجتماعی،

۳. پرهیز از تصویب قوانینی که منجر به تحمیل هزینه به صندوق‌های بازنشستگی و دولت می‌گردد.

به منظور انجام اصلاحات عاجل احکام ذیل پیشنهاد می‌شود:

۱. افزایش میزان حقوق، افزایش یا ایجاد فوق‌العاده‌ها، مزایا و هزینه‌های قانون مدیریت خدمات کشوری مادام که این قانون دوره آزمایشی را سپری می‌کند، ممنوع است. در دستگاه‌های دولتی که تابع قوانین و مقررات استخدامی خاص هستند و نیز دستگاه‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است نیز مشمول این حکم می‌باشند. افزایش ضریب ریالی سالیانه، افزایش‌های ناشی از ترفیع، ارتقا، انتصاب و نظایر آن از شمول این حکم مستثناست.

۲. هرگونه استخدام و عقد قرارداد کار مشخص از محل درآمدهای اختصاصی، سایر منابع و اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی موضوع اعتبارات جزء «۳» بند «ل» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه در کلیه دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری ممنوع است.

۳. پاداش پایان خدمت موضوع قانون پرداخت پاداش پایان خدمت و بخشی از هزینه‌های ضروری کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۵/۲/۲۶ و اصلاحات آن، حداکثر معادل چهار برابر حداقل حقوق و مزایای موضوع ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری در ازای هر سال خدمت که از لحاظ بازنشستگی و وظیفه ملاک محاسبه قرار می‌گیرد، خواهد بود. در مورد کسانی که حقوق و مزایای مبنای محاسبه پاداش مزبور از چهار برابر تجاوز نماید، مازاد آن به میزان ۲۰ درصد ملاک محاسبه قرار می‌گیرد. سایر مقررات قانون پرداخت پاداش و... و اصلاحات بعدی در مورد مسئولین این قانون نیز لازم‌الاجرا می‌باشد.

منابع و مأخذ

۱. قوانین بودجه سنواتی.
۲. قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹.
۳. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶.
۴. گزارش وضعیت نظام اداری، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، تیرماه ۱۳۹۳.
۵. لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور.
۶. قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳.
۷. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶.
۸. قانون بازنشستگی پیش از موعد مصوب ۱۳۸۶.
۹. قانون پرداخت پاداش پایان خدمت و بخشی از هزینه‌های ضروری کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۵/۲/۲۶ و اصلاحات آن.
۱۰. درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری و نظام اداری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن‌ماه ۱۳۹۰.
۱۱. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، جبران خدمات کارکنان دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی (نظام اداری و مدیریت)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اسفندماه ۱۳۹۱.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۴۱۰۰

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۵۲. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه مطالعات مدیریت و تشکیلات)

تهیه و تدوین: محمدرضا مالکی

همکاران: فهیمه غفرانی، اکبر شکوهی، آمنه خدیور

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. هزینه‌های پرسنلی
۲. حقوق بازنشستگان و موظفین
۳. رفاه اجتماعی
۴. جبران خدمت کارکنان
۵. حقوق و مزایای مستمر
۶. بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱۰/۹