

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

۸. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان ورفاه اجتماعی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۴۷۱۴
بهمن ماه ۱۳۹۴

فهرست مطالب

| | |
|---------|---|
| ۱..... | چکیده |
| ۲..... | چارچوب گزارش |
| ۲..... | بخش اول - بررسی اعتبارات فصول اول (جبران خدمت کارکنان) و ششم (رفاه اجتماعی) |
| ۶..... | بخش دوم - تحلیلی بر اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان کشوری و لشگری |
| ۱۴..... | جمع بندی |
| ۱۶..... | پیشنهادها |
| ۱۸..... | منابع و مآخذ |



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۸. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی

چکیده

۱. اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت در سال ۱۳۹۵ با ۱۲/۸ درصد رشد به نسبت سال ۱۳۹۴، از رقم ۱,۷۴۷ هزار میلیارد ریال به حدود ۱,۹۷۲ هزار میلیارد ریال رسیده است. از مجموع هزینه‌های عمومی دولت ۷۲/۴ درصد کل آن را دو سرفصل جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی به خود اختصاص داده است که به نسبت سال ۱۳۹۴ (که ۶۵/۴ درصد را به خود تخصیص داده بود) با رشدی ۷ درصدی مواجه شده است. لازم به ذکر است بخشی از این افزایش اعتبار به جهت جابجایی بخشی از اعتبار فصل هفتم (سایر هزینه‌ها) به فصل اول (جبران خدمت کارکنان) است.

۲. اگرچه اعتبارات مربوط به هزینه‌های پرسنلی به طور 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 لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ اعتباری معادل ۸۷۲ هزار میلیارد ریال (یعنی، ۴۴/۲ درصد اعتبارات هزینه‌ای) صرف پرداخت هزینه‌های پرسنلی^۱ وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای نظامی و انتظامی و اعتباری معادل ۳۸۵ هزار میلیارد ریال نیز برای پرداخت حقوق و مستمری بازنشستگان و مستمری بازنشستگان و مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و بنیاد شهید و امور ایثارگران هزینه خواهد شد.

۳. در مجموع در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ پیش‌بینی شده است که اعتباری معادل ۱,۲۵۷ هزار میلیارد ریال (حدود ۶۴ درصد اعتبارات هزینه‌ای) صرفاً برای پرداخت حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی و والدین شهدا هزینه شود که در مقایسه با اعتبار سال ۱۳۹۴ (۱,۰۴۲ هزار میلیارد ریال) بیش از ۲۰ درصد افزایش یافته است. بررسی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی نشان می‌دهد که بخشی از افزایش مذکور، افزایش‌های غیرمتعارفی است که به برخی از دستگاه‌های اجرایی تخصیص داده شده است و بخشی از آن نیز ناشی از جابجایی اعتبار فصل هفتم (سایر هزینه‌ها) به فصل اول (جبران خدمات کارکنان) می‌باشد که مجموع این اعتبار معادل ۷۸ هزار میلیارد ریال است که در جدول ۸ بررسی شده است.

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.

۴. صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح وضعیت مناسبی در سال‌های آتی نخواهند داشت. در حال حاضر صندوق بازنشستگی کشوری ۸۰ درصد وابستگی و صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح ۹۸ درصد وابستگی به منابع عمومی کشور دارند. این امر بدان معناست که با افزایش تعداد بازنشستگان، تعداد حقوق‌بگیران دولت کاهش نمی‌یابد، زیرا عملاً پرداخت حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران با توجه به وابستگی صندوق‌ها برعهده دولت است. این در حالی است که در حال حاضر بخش قابل توجهی از بازنشستگان کشور از حداقل حقوق برخوردارند که کفاف مخارج آنها را نمی‌دهد و در صورتی که دولت قصد ترمیم حقوق بازنشستگان را در راستای اصل بیست‌ونهم قانون اساسی داشته باشد، شاهد افزایش قابل توجه اعتبارات مربوط به حقوق بازنشستگان خواهیم بود. در صورت عدم چاره‌اندیشی برای صندوق‌های مشابه از جمله تأمین اجتماعی ظرف سال‌های نه چندان دور (۱۴۰۲) بیش از نیمی از اعتبارات هزینه‌ای کشور باید برای حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران و نیمی از آن نیز برای حقوق شاغلین کشوری و لشگری تخصیص داده شود.

چارچوب گزارش

این گزارش در دو بخش مستقل تهیه شده است:

در بخش اول، اعتبارات مربوط به فصول اول (جبران خدمت کارکنان) و ششم (رفاه اجتماعی) بررسی شده است.
در بخش دوم، اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان کشوری و لشگری تحلیل و بررسی شده است.

بخش اول – بررسی اعتبارات فصول اول (جبران خدمت کارکنان) و ششم (رفاه اجتماعی)

۱. اعتبار جبران خدمت کارکنان (فصل اول)

جدول ۱، روند اعتبار جبران خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی در بودجه عمومی را طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵ نشان می‌دهد.



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

| سال | قانون بودجه | اصلاحیه یا متمم بودجه | جمع کل اعتبار سالیانه | رشد افزایش نسبت به سال قبل (درصد) |
|------------|-------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| ۱۳۸۴ | ۸۴,۷۴۶ | ۳۵,۸۵۱ | ۱۲۰,۵۹۷ | - |
| ۱۳۸۵ | ۱۱۶,۶۵۹ | ۳۳,۰۰۰ | ۱۴۹,۶۵۹ | ۲۴ |
| ۱۳۸۶ | ۱۳۲,۴۴۹ | ۳۶,۳۰۰ | ۱۶۸,۷۵۰ | ۱۲/۷ |
| ۱۳۸۷ | ۱۶۰,۶۷۸ | ۲۸,۸۶۸ | ۱۸۹,۵۴۶ | ۱۲/۳ |
| ۱۳۸۸ | ۲۲۷,۸۶۱ | - | ۲۲۷,۸۶۱ | ۲۰/۲ |
| ۱۳۸۹ | ۲۲۸,۲۸۵ | *۲۱,۰۰۰ | ۲۴۹,۲۸۵ | ۹/۴ |
| ۱۳۹۰ | ۲۷۸,۹۵۵ | - | ۲۷۸,۹۵۵ | ۱۱/۹ |
| ۱۳۹۱ | ۳۱۳,۷۴۲ | - | ۳۱۳,۷۴۲ | ۱۲/۵ |
| ۱۳۹۲ | ۵۳۸,۰۲۲ | - | ۵۳۸,۰۲۲ | **۷۱/۵ |
| ۱۳۹۳ | ۶۵۱,۵۱۸ | - | ۶۵۱,۵۱۸ | ۲۱ |
| ۱۳۹۴ | ۶۴۹,۵۱۱ | - | ۶۴۹,۵۱۱ | **۰/۳ |
| لایحه ۱۳۹۵ | ۷۷۳,۹۹۲ | - | ۷۷۳,۹۹۲ | ۱۹/۱ |

* 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.

** رشد غیرمنطقی سال ۱۳۹۲ و رشد منفی اعتبار سال ۱۳۹۴ به جهت جابجایی اعتبار مربوط به حقوق بازنشستگی افراد تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری از فصل رفاه اجتماعی به فصل جبران خدمات در سال ۱۳۹۲ و بازگشت مجدد آن در سال ۱۳۹۴ است.
توضیح: تفاوت در سرجمع‌ها، در صورت وجود، به دلیل گردکردن اعداد است.

اعتبار فصل جبران خدمات کارکنان در لایحه سال ۱۳۹۵ با رشد ۱۹/۱ درصدی به نسبت سال ۱۳۹۴ مواجه شده است. بخشی از این اعتبار برای افزایش سالیانه حقوق کارکنان دستگاه‌هاست و بخشی از این اعتبار که حدود ۴۸ هزار میلیارد ریال می‌باشد (۶ درصد این افزایش را شامل می‌شود)، ناشی از عوامل زیر است:

- جابجایی بخشی از اعتبار فصل هفتم (سایر هزینه‌ها) به اعتبار فصل اول (جبران خدمات کارکنان)، حدود ۱۸,۳۸۰ میلیارد ریال (حدود ۱۰,۰۰۰ میلیارد ریال این جابجایی مربوط به وزارت آموزش و پرورش می‌باشد که از سایر هزینه‌ها به حقوق و مزایای مستمر منتقل شده است).
- افزایش اعتبار آموزش و پرورش برای پرداخت پاداش پایان خدمت یا رتبه‌بندی معلمان، حدود

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 سنواری 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 سنواری است که به اصلی‌ترین سؤالات (نظیر اینکه دولت سالیانه چه میزان اعتبار بابت حقوق و مزایای کارکنان تخصیص می‌دهد یا هزینه می‌کند) پاسخ نمی‌دهد.

- ۱۹,۵۰۰ میلیارد ریال (ردیف ۱۲۷۵۰۰).
- سازمان ثبت احوال ۱,۷۰۰ میلیارد ریال (تحت عنوان حقوق و مزایای مستمر بیش از میزان متعارف سالیانه)، (ردیف ۱۰۵۵۰۰).
- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور ۴,۶۰۰ میلیارد ریال (تحت عنوان حقوق و مزایای مستمر بیش از میزان متعارف سالیانه)، (ردیف ۱۰۸۵۰۰).
- سازمان امور مالیاتی کشور ۲,۹۰۰ میلیارد ریال (تحت عنوان حقوق و مزایای مستمر بیش از میزان متعارف سالیانه)، (ردیف ۱۱۰۱۰۰).
- سازمان فنی و حرفه‌ای کشور ۴۲۰ میلیارد ریال (تحت عنوان حقوق و مزایای مستمر بیش از میزان متعارف سالیانه)، (ردیف ۱۱۲۶۰۰).

حقوق و مزایای مستمر کارکنان دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی

اعتبار فصل اول (جبران خدمت کارکنان) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ با ۱۹/۱ درصد رشد به حدود ۷۷۳,۹۹۳ میلیارد ریال رسیده است. ۷۶/۶ درصد این اعتبار (۵۹۳ 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 ۲۳/۴ درصد آن (۱۸۱ هزار میلیارد ریال) آن برای سایر پرداخت‌ها^۱ در نظر گرفته شده است. جدول ۲ و نمودار ۱ روند افزایش یا کاهش حقوق و مزایای کارکنان دولت را طی ۹ سال اخیر نشان می‌دهد.

۱. سایر پرداخت‌ها شامل پرداخت حقوق و مزایای پرسنل 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)، 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...) است.



جدول ۲. حقوق و مزایای مستمر کارکنان دولت طی سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۹۵ (میلیارد ریال)

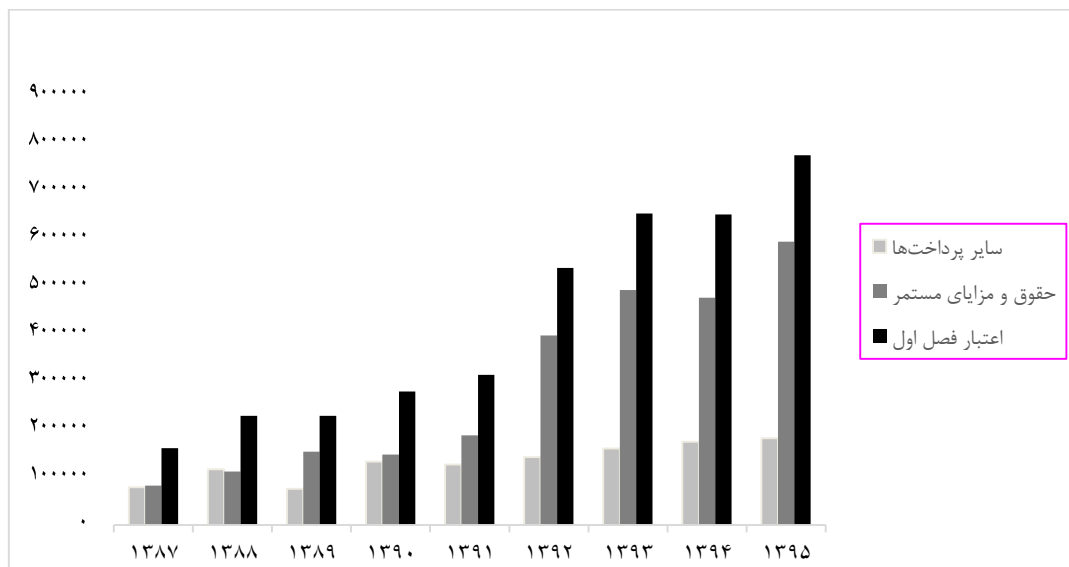
| سال | اعتبار مصوب فصل اول (جبران خدمت کارکنان) (۱) | حقوق و مزایای مستمر (ملی و استانی) (۲) | رشد نسبت به سال قبل (درصد) (۳) | سهم (۴) | سایر پرداخت‌ها (۵) | سهم (۶) |
|------------|--|--|--------------------------------|---------|--------------------|---------|
| ۱۳۸۷ | ۱۶۰,۶۷۸ | ۸۲,۰۴۵ | - | ۵۱ | 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 | ۶۴۹,۵۱۱ | *۴۷۵,۴۸۸ | -۳/۲ | ۷۳/۲ | ۱۷۴,۰۲۳ | ۲۶/۷ |
| لایحه ۱۳۹۵ | ۷۷۳,۹۹۲ | ۵۹۲,۹۸۳ | ۲۴/۷ | ۷۶/۶ | ۱۸۱,۰۰۱ | ۲۳/۳ |

* طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ شاهد جابجایی اعتبار مربوط به حقوق و مستمری بازنشستگان و مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و بنیاد شهید و امور ایثارگران بین دو سرفصل جبران خدمت کارکنان و فصل رفاه اجتماعی بوده‌ایم که این افزایش و کاهش غیرمتعارف طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ از این بابت است.

نمودار ۱. حقوق و مزایای مستمر و سایر پرداخت‌ها از اعتبار فصل جبران خدمت کارکنان

(میلیارد ریال)

(فصول اول)



۲. اعتبار رفاه اجتماعی (فصل ششم)

اعتبار فصل رفاه اجتماعی در لایحه سال ۱۳۹۵ مبلغ ۶۵۴,۷۰۷ میلیارد ریال تعیین گردیده است که نسبت به سال ۱۳۹۴ (۴۹۴,۲۳۸ میلیارد ریال) با رشد ۳۲/۶ درصدی مواجه شده است. بررسی اعتبارات صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح نشان می‌دهد که اعتبار صندوق بازنشستگی کشوری بابت حقوق و مستمری بازنشستگان از فصل رفاه اجتماعی با ۲۷/۴ درصد رشد مواجه شده و از ۱۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال به ۱۶۵,۶۴۶ میلیارد ریال افزایش یافته است و اعتبار سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح از ۱۳۸,۱۶۳ هزار میلیارد ریال به ۱۷۰,۵۸۲ میلیارد ریال افزایش یافته است که رشد ۲۳/۴ درصدی را نشان می‌دهد. همان‌گونه که بیان شد بخشی از این افزایش غیرمعارف ناشی از افزایش اعتبار این دو صندوق بازنشستگی است که براساس اظهارات سخنگوی دولت و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بخشی از این اعتبار برای ترمیم حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران این دو صندوق که از قشر آسیب‌پذیر جامعه بوده و از حقوق بازنشستگی و مستمری کمتری برخوردارند، در نظر گرفته شده است. میزان افزایش غیرمعارف این دو صندوق به شرح زیر است:

– صندوق بازنشستگی کشوری ۱۸,۵۰۰ میلیارد ریال (ردیف ۲-۱۵۴۰۰۰)

– سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح ۱۲,۰۰۰ میلیارد ریال (ردیف ۱-۱۱۱۱۲۰)

لازم به ذکر است در جدول شماره (۹)، ردیف ۹۵-۵۵۰۰۰۰ اعتباری معادل ۴۵,۳۴۹ میلیارد ریال تحت عنوان «مطالبات پاداش پایان خدمت کارکنان دولت» در اعتبارات متفرقه پیش‌بینی شده است که از سرجمع اعتبارات فصل اول (جبران خدمات کارکنان) و یا فصل ششم (رفاه اجتماعی) می‌باشد.

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 حقوق و مزایای 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 ۱۳۸۶/۷/۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

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.



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 طبیعتاً ضوابط پرداخت متفاوتی را اجرا می‌کنند. کارکنان ستادی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و همچنین وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز براساس مصوبه هیئت وزیران و شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول قوانین عمومی خارج شده‌اند. قوه قضائیه با مصوبه‌ای که به استناد بند «الف» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه از هیئت وزیران گرفت، حقوق کارمندان خود را به میزان ۵۰ درصد افزایش داد. وزارت کشور و نهاد ریاست جمهوری نیز براساس تصویب‌نامه هیئت وزیران حقوق کارمندان خود را تا ۳۵ درصد افزایش دادند. 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.

البته در بودجه سال ۱۳۹۵ شاهد افزایش قابل اعتنا در میزان اعتبارات تخصیص داده شده به وزارت آموزش و پرورش هستیم. در حقیقت اعتبارات وزارت مذکور حدود ۲۱ درصد رشد داشته است. احتمالاً ۱۲/۸ درصد مربوط به افزایش حقوق و مزایای شاغلین و ۸/۲ درصد آن که اعتباری حدود ۱۹,۵۰۰ میلیارد ریال می‌شود برای پرداخت پاداش پایان خدمت بازنشستگان وزارت مذکور یا اعتبارات مورد نیاز برای رتبه‌بندی معلمان در نظر گرفته خواهد شد.

جدول ۳ و نمودار ۲ روند و سهم اعتبارات مربوط به هزینه‌های پرسنلی را طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۹۵ در سرجمع هزینه‌های عمومی کشور به تصویر کشیده است.

جدول ۳. سهم اعتبار هزینه‌های پرسنلی در هزینه‌های عمومی دولت طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۹۵

(میلیارد ریال)

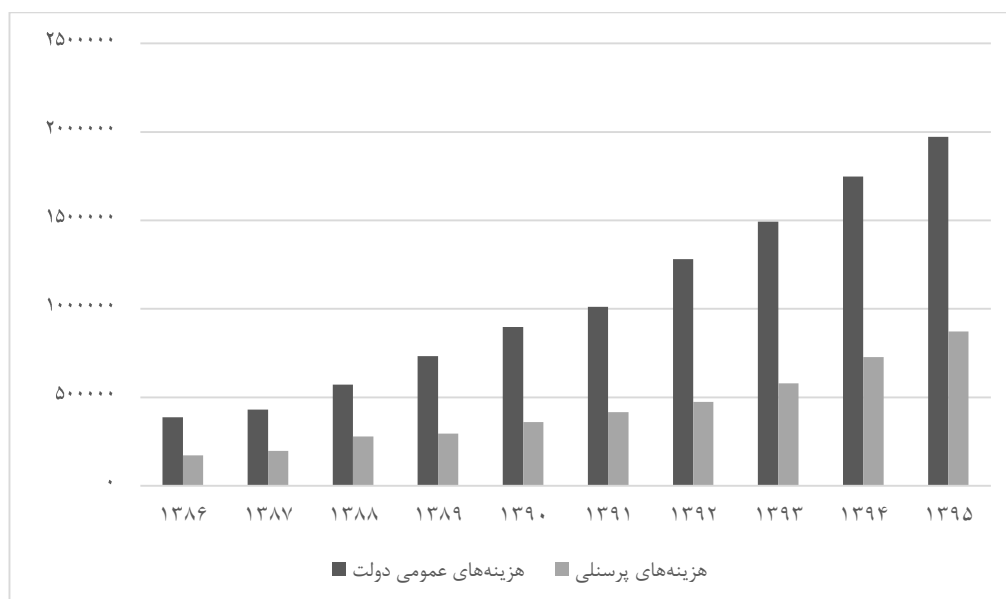
| سال | هزینه‌های عمومی دولت (۱) | درصد رشد (۲) | اعتبار فصل اول (جبران خدمت کارکنان) (۳) | اضافه می‌شود: از محل سایر فصول (۴) | کسر می‌شود: اعتبار حقوق و مزایای مستمر صندوق بازنشستگی کشوری و بنیاد شهید و امور ایثارگران (۵) | جمع کل (۶) | درصد افزایش به نسبت سال قبل (۷) | سهم نسبت به سرجمع هزینه‌های عمومی دولت (۸) |
|---------------|--------------------------|--------------|---|------------------------------------|--|------------|---------------------------------|--|
| ۱۳۸۶ | ۳۹۹,۳۹۹ | - | ۱۴۰,۲۶۵ | ۳۴,۹۰۲ | - | ۱۷۵,۱۶۷ | - | ۴۳/۸ |
| ۱۳۸۷ | ۴۳۱,۱۲۶ | ۷/۹ | ۱۶۰,۶۷۸ | ۳۶,۷۰۲ | - | ۱۹۷,۳۸۰ | ۱۵ | ۴۵/۷ |
| ۱۳۸۸ | ۵۹۱,۳۴۶ | ۳۷/۱ | ۲۲۹,۱۶۸ | ۴۹,۹۷۷ | - | ۲۷۹,۱۴۵ | ۴۱/۴ | ۴۷/۲ |
| ۱۳۸۹ | ۷۳۲,۹۰۹ | ۲۳/۹ | ۲۲۸,۲۸۵ | ۶۵,۹۷۷ | - | ۲۹۴,۲۶۲ | ۵/۴ | 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 | ۱,۷۴۷,۲۲۸ | ۱۷ | ۶۴۹,۵۱۱ | ۱۶۵,۵۴۰ | ۸۳,۸۰۹ | ۷۲۷,۲۱۹ | ۲۵/۵ | ۴۳/۸ |
| لایحه ۱۳۹۵ | ۱,۹۷۱,۸۶۳ | ۱۲/۸ | ۷۷۳,۹۹۲ | ۱۹۵,۵۲۷ | ۹۷,۹۴۹ | ۸۷۱,۵۷۰ | ۱۹/۸ | ۴۴/۲ |
| متوسط ده ساله | | ۱۹/۹ | | | | | ۱۹/۹ | ۴۲/۳ |

* با فرض اینکه حدود ۲۰ درصد از سرجمع اعتبارات مربوط به فصول دوم (استفاده از کالاها و خدمات)، ششم (رفاه اجتماعی) و هفتم (سایر هزینه‌ها) نیز برای هزینه‌های پرسنلی تخصیص داده شود.



(میلیارد ریال)

نمودار ۲. اعتبار هزینه‌های پرسنلی در هزینه‌های عمومی دولت



اطلاعات ستون هشت نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۵ معادل ۴۴/۲ درصد اعتبارات هزینه‌ای (جاری) صرف هزینه‌های پرسنلی کارکنان وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و حقوق و مزایای پرسنل نیروهای مسلح خواهد شد. سهم این اعتبار طی ۱۰ سال اخیر به‌طور متوسط ۴۲/۳ درصد بوده است. روند رشد اعتبارات نیز براساس اطلاعات ستون هفت نشان می‌دهد، اعتبار مربوط به هزینه‌های پرسنلی کارکنان وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و حقوق و مزایای پرسنل نیروهای مسلح به‌طور متوسط طی ۱۰ سال اخیر با ۱۹/۹ درصد رشد مواجه بوده است. این درحالی است که براساس قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری، دولت مکلف به کاهش نیروی انسانی و به‌تبع 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.

باید توجه داشت که 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 شاغلین، بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران کشوری و لشگری

جدول ۴ و ۵ و نمودار ۳ سهم اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای شاغلین، بازنشستگان کشوری و لشگری و حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا را طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۵ در سرجمع هزینه‌های عمومی دولت نشان می‌دهد.

جدول ۴. سهم اعتبار حقوق بازنشستگان کشوری و لشگری و جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا در

اعتبارات هزینه‌ای طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۵ (میلیارد ریال / درصد)

| 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 | ۱۲/۶ | ۱۴/۶ |
| ۱۳۹۴ | ۱,۷۴۷,۲۲۸ | ۶۵,۳۹۸ | ۱۳۰,۰۰۰ | ۱۲۰,۰۰۰ | ۳۱۵,۳۹۸ | ۴۴ | ۱۸ |
| لایحه ۱۳۹۵ | ۱,۹۷۱,۸۶۳ | ۷۲,۱۱۸ | ۱۶۵,۶۴۶ | ۱۴۷,۹۳۰ | ۳۸۵,۶۹۴ | ۲۲/۲ | ۱۹/۵ |

* ستون ۵ سرجمع ستون‌های ۲، ۳ و ۴ است.

** ستون ۷ حاصل تقسیم ستون ۵ به ستون ۱ است.

*** در سال ۱۳۹۳ پرداخت عیدی و حق عائله‌مندی و اولاد بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران در اعتبارات دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی می‌شد که از سال ۱۳۹۴ این اعتبار به صندوق‌های بازنشستگی منتقل شده است که در اعتبارات سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ این اعتبار نیز منظور شده است، لذا افزایش غیرمتعارف سال ۱۳۹۴ به دلیل جابجایی اعتبار مذکور است.

جدول ۵. مجموع اعتبار حقوق شاغلین دستگاه‌های اجرایی، بازنشستگان کشوری و لشگری و

جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا در اعتبارات هزینه‌ای طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۵

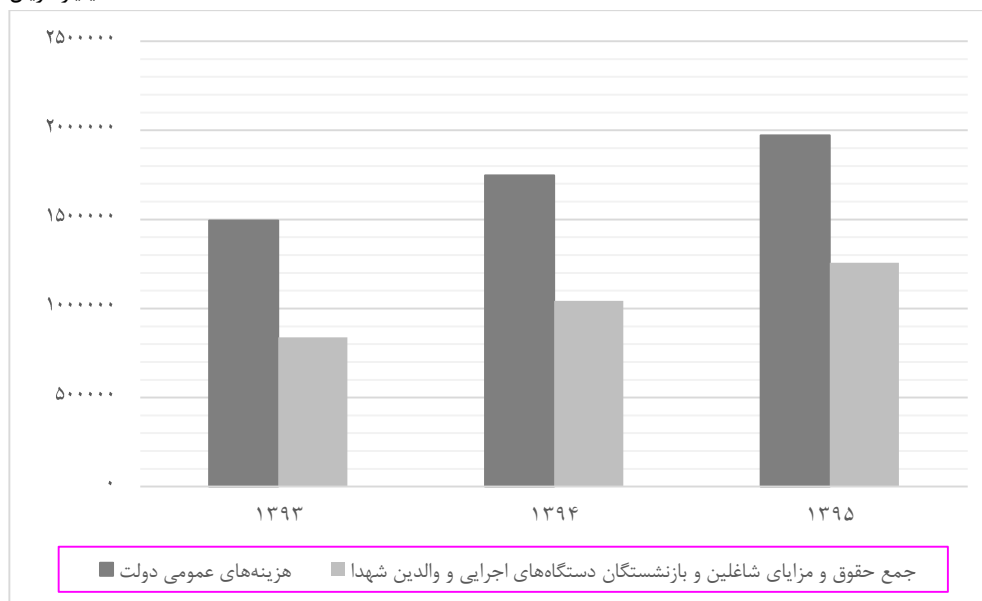
(میلیارد ریال)

| سال | اعتبار شاغلین دستگاه‌های اجرایی | اعتبار بنیاد شهید و امور ایثارگران (۲) | سازمان بازنشستگی کشوری (۳) | سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (۴) | جمع حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی و والدین شهدا (۵) | درصد افزایش به نسبت سال قبل (۶) |
|------------|---------------------------------|--|----------------------------|---------------------------------------|---|---------------------------------|
| ۱۳۹۳ | ۵۷۹,۰۰۳ | ۵۱,۹۴۸ | ۱۰۹,۶۶۵ | ۹۷,۳۴۰ | ۸۳۷,۹۵۶ | - |
| ۱۳۹۴ | ۷۲۷,۲۱۹ | ۶۵,۳۹۸ | ۱۳۰,۰۰۰ | ۱۲۰,۰۰۰ | ۱,۰۴۲,۶۱۷ | ۲۴/۴ |
| لایحه ۱۳۹۵ | ۸۷۱,۵۷۰ | ۷۲,۱۱۸ | ۱۶۵,۶۴۶ | ۱۴۷,۹۳۰ | ۱,۲۵۷,۲۶۴ | ۲۲/۲ |



نمودار ۳. مجموع اعتبار حقوق شاغلین دستگاه‌های اجرایی، بازنشستگان کشوری و لشگری و جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا در اعتبارات هزینه‌ای طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۵

(میلیارد ریال)



در مجموع در سال ۱۳۹۵ اعتباری معادل ۱,۲۵۷ هزار میلیارد ریال (۶۳/۷ درصد اعتبارات هزینه‌ای) صرفاً برای پرداخت حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی و والدین شهدا هزینه خواهد شد که در مقایسه با اعتبار سال ۱۳۹۴ (۱,۰۴۲ هزار میلیارد ریال) شاهد افزایشی ۲۰/۵ درصدی هستیم. این امر نشان می‌دهد سهم اعتبار مربوط به هزینه‌های پرسنلی دستگاه‌های اجرایی و بازنشستگان و مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و بنیاد شهید و امور ایثارگران در سرجمع اعتبارات هزینه‌ای (جاری) در سال ۱۳۹۵ (که ۶۳/۷ درصد می‌باشد) به نسبت سال ۱۳۹۴ (که ۵۹/۶ درصد بوده است) با ۴/۱ درصد رشد مواجه شده است.

جدول ۶، 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 مواجهند که این گزارش به مسائل آنها ورود پیدا نکرده است.

جدول ۶. تصویری از وضعیت صندوق‌های بازنشستگی اصلی در سال ۱۳۹۴-۱۳۹۵

| صندوق | تعداد بیمه‌شدگان (۱) | تعداد بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران (۲) | نسبت بیمه‌شدگان به بازنشستگان.... (۳) | وابستگی به اعتبارات دولتی بابت حقوق بازنشستگان (به میلیارد ریال) (۴) | | | سرانه دریافتی ماهانه از دولت (به ریال) (۱۳۹۴)* (۵) | سرانه دریافتی ماهانه از دولت (به ریال) (۱۳۹۵)** (۶) |
|---|----------------------|--|--|--|-------------|-------------|--|---|
| | | | | سال ۱۳۹۴ | سال ۱۳۹۵ | درصد رشد | | |
| | | | | | | | | |
| صندوق بازنشستگی کشوری | ۱,۳۰۰,۰۰۰ | ۱,۲۴۷,۰۰۰ | ۱/۰۴ | ۱۰۹,۱۷۰ | ۱۴۱,۶۴۶ | ۲۹/۷ | ۷,۲۹۵,۵۱۰ | ۹,۴۶۵,۷۸۴ |
| سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح | ۶۰۰,۰۰۰ | ۶۵۸,۰۰۰ | ۰/۹۱ | ۱۰۵,۲۱۳ | ۱۳۰,۷۸۲ | ۲۴/۳ | ۱۳,۳۲۴,۸۴۸ | ۱۶,۵۶۳,۱۴۸ |
| سازمان تأمین اجتماعی | ۱۲,۷۰۰,۰۰۰ | ۲,۳۸۶,۰۰۰ | ۵/۳۲ | - | - | - | - | - |

* سرانه دریافتی در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ براساس تعداد بازنشستگان و مستمری‌بگیران سال ۱۳۹۳ محاسبه شده است.
** در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ حق عائله‌مندی و اولاد نیز به سرانه پرداخت افزوده می‌شود.

اطلاعات مندرج در ستون ۶ جدول ۶ نشان می‌دهد که دولت برای هر فرد بازنشسته تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۹۵ به‌طور متوسط ۹,۴۶۵,۷۸۴ 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 ۱۳۹۵ معادل ۱۶,۵۶۳,۱۴۸ ریال می‌باشد و وابستگی این صندوق به منابع عمومی دولت برای پرداخت حقوق بازنشستگان در حال حاضر ۹۸ درصد می‌باشد. اگرچه توان مالی صندوق‌های بازنشستگی در پرداخت حقوق بازنشستگان 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، نسبت ۰/۹ بیمه‌شدگان به بازنشستگان، یعنی رسیدن به نقطه وابستگی ۱۰۰ 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 شاغل 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 رئیس جمهور که در تیرماه سال ۱۳۹۴ ارائه شده است، تعداد بازنشستگان؛ موظفین و مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی به شرح جدول ۷ خواهد شد.

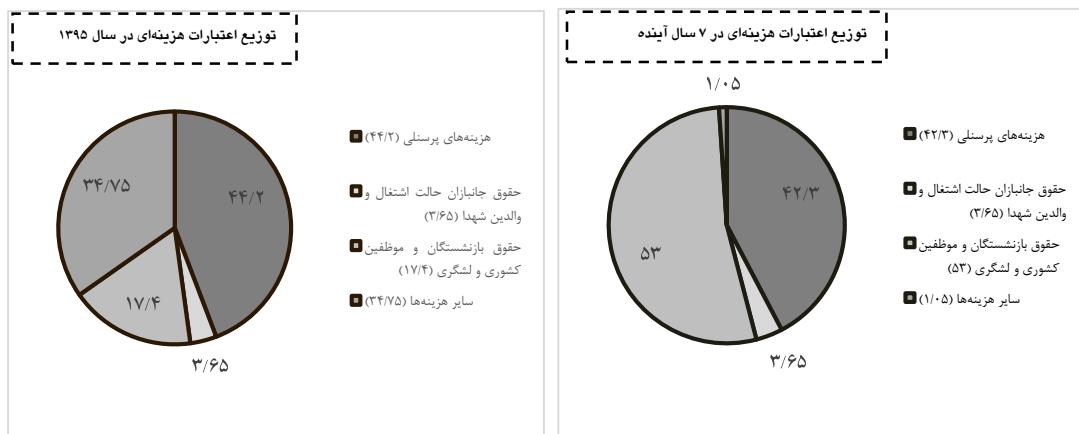
جدول ۷. تعداد بازنشستگان؛ موظفین و مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی

| 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 رئیس جمهور، ۱۳۹۳.

براساس این گزارش «در صورتی که طی سال‌های آتی و همانند روند گذشته (جداول ۴ و ۵)، 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 ۷ 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 ۷ سال آینده همانند صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان بازنشستگی نیروهای مسلح وابسته به اعتبارات دولتی خواهند شد»، آنگاه طی ۷ 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) دارد. به عبارت دیگر سهم اعتبارات مربوط به حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی از ۱۷/۴ درصد در سال ۱۳۹۵ به ۵۳ درصد در سال ۱۴۰۲ افزایش خواهد یافت. با فرض ثابت بودن سهم مربوط به هزینه‌های پرسنلی (متوسط ۴۲/۳ درصد در ۱۰ سال اخیر) و اعتبار بنیاد شهید و امور ایثارگران بابت حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا (۳/۶۵ درصد) آنگاه در ۷ سال آینده باید ۹۹ 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 سقم 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 ۴ وضعیت توزیع اعتبارات هزینه‌ای (جاری) را در سال ۱۳۹۵ و هفت سال آینده (۱۴۰۲) را به تصویر کشیده است.

نمودار ۴. مقایسه توزیع اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۵ و هفت سال آینده (۱۴۰۲)



همان گونه که مشاهده می‌شود سهم سایر هزینه‌ها از محل اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۵ معادل ۳۴/۷۵ درصد است که اگر روند وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به اعتبارات هزینه‌ای افزایش یابد در سال ۱۴۰۲ (۸ سال آینده) تنها یک درصد برای سایر هزینه‌ها باقی خواهد ماند.

جمع‌بندی

بررسی اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت در سال ۱۳۹۵ حاکی از رشد ۱۲/۸ درصدی میزان این اعتبارات می‌باشد. از مجموع هزینه‌های عمومی دولت ۷۲/۴ درصد کل آن را دو سرفصل جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی به خود اختصاص داده است که در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۴ (۶۵/۴ درصد) با رشدی ۷ درصدی در سهم مواجه شده است. از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای (جاری) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ اعتباری معادل ۸۷۱ هزار میلیارد ریال (یعنی، ۴۴/۲ درصد اعتبارات هزینه‌ای) صرف پرداخت هزینه‌های پرسنلی^۱ وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای نظامی و انتظامی خواهد شد و ۱۹/۵ درصد از اعتبارات هزینه‌ای نیز صرف پرداخت حقوق و مستمری بازنشستگان و مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و بنیاد شهید و امور ایثارگران خواهد شد که جمعاً اعتباری معادل ۱,۲۵۷ هزار میلیارد ریال (۶۳/۷ درصد اعتبارات هزینه‌ای) صرفاً برای پرداخت حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی و والدین شهدا هزینه خواهد شد که در مقایسه با اعتبار سال ۱۳۹۴ (۱,۰۴۲ هزار میلیارد ریال) شاهد افزایشی ۲۰/۵ درصدی هستیم، درحالی که روند طبیعی باید رشدی معادل ۱۲/۸ درصد را با توجه به افزایش اعتبارات هزینه‌ای به نسبت سال ۱۳۹۴ نشان دهد.

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.



براساس بررسی‌های انجام شده در جداول بودجه و اعتبارات برخی دستگاه‌ها به نظر می‌رسد با افزایش اعتباری معادل ۷۸ هزار میلیارد ریال بیش از روند طبیعی مواجه هستیم. جدول ۸ نحوه توزیع افزایش مذکور را به تصویر کشیده است:

جدول ۸. نحوه توزیع اعتبارات خارج از رویه عادی (افزایش غیرمتعارف) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵

(میلیارد ریال)

| عنوان | میزان اعتبار | دلیل افزایش |
|--|--------------|--|
| صندوق بازنشستگی کشوری | ۱۸,۵۰۰ | افزایش حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیری که از حقوق کمتری برخوردارند. |
| سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح | ۱۲,۰۰۰ | افزایش حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیری که از حقوق کمتری برخوردارند. |
| وزارت آموزش و پرورش | ۱۹,۵۰۰ | پرداخت پاداش پایان خدمت بازنشستگان یا اجرای برنامه رتبه‌بندی معلمان |
| سازمان ثبت احوال کشور | ۱,۷۰۰ | افزایش غیرمتعارف اعتبار حقوق و مزایای مستمر |
| سازمان ثبت اسناد و املاک کشور | ۴,۶۰۰ | افزایش غیرمتعارف اعتبار حقوق و مزایای مستمر |
| سازمان امور مالیاتی کشور | ۲,۹۰۰ | افزایش غیرمتعارف اعتبار حقوق و مزایای مستمر |
| سازمان فنی و حرفه‌ای | ۴۲۰ | افزایش غیرمتعارف اعتبار حقوق و مزایای مستمر |
| افزایش اعتبار حقوق و مزایای مستمر برخی از دستگاه‌ها و جابجایی اعتبارات از فصل هفتم (سایر هزینه‌ها) به فصل اول (جبران خدمات کارکنان) نظیر وزارت آموزش و پرورش که حدود ۱۰,۰۰۰ میلیارد ریال از سایر به حقوق و مزایای مستمر منتقل شده است. | ۱۸,۳۸۰ | جابجایی اعتبارات برخی دستگاه‌ها از محل اعتبار سایر هزینه‌ها به اعتبار جبران خدمات کارکنان که می‌تواند منجر به شفافیت بیشتر در میزان اعتبار مربوط به جبران خدمات کارکنان شود. |
| جمع | ۷۸,۰۰۰ | - |

اگرچه افزایش حقوق و مستمری آن دسته از بازنشستگان و مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی که جزء اقشار آسیب‌پذیر جامعه هستند و از حداقل حقوق بازنشستگی و مستمری برخوردارند، در راستای اصل بیست‌ونهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و تأمین اجتماعی و معیشت افراد است، لکن به‌عنوان هزینه‌ای پایدار سهم اعتبارات مربوط به حقوق و مستمری بازنشستگان و مستمری‌بگیران را در سرجمع اعتبارات هزینه‌ای افزایش می‌دهد. این درحالی است که وضعیت صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروی مسلح (نسبت بیمه شده به بازنشسته نزدیک به یک) و سازمان تأمین اجتماعی در حال تغییر و وابستگی بیشتر این صندوق‌ها به منابع عمومی کشور است و لذا طی سال‌های آتی سهم قابل توجهی از اعتبارات هزینه‌ای (جاری) کشور صرف پرداخت حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران کشور خواهد شد. بروز چنین وضعیتی قطعاً مشکلات پیچیده‌ای را در آینده به همراه خواهد داشت، لذا شایسته است حل این مشکل از هم‌اکنون در دستور کار قرار گیرد.

افزایش اعتبار حقوق و مزایای مستمر چهار سازمان نامبرده در جدول ۸ نیز از جمله نکات مبهم بودجه سال ۱۳۹۵ است.

لازم به ذکر است جابجایی اعتبارات برخی از دستگاه‌های اجرایی نظیر وزارت آموزش و پرورش، نهاد ریاست جمهوری، دیوان محاسبات کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت کشور از ستون سایر هزینه‌ها به ستون مربوط به حقوق و مزایای مستمر در جدول ۷ از نکات مثبت بودجه است که به شفافیت میزان اعتبار مربوط به هزینه‌های پرسنلی در بودجه کمک می‌کند.

پیشنهادها

همان‌گونه که مشاهده می‌شود علیرغم وجود سیاست‌ها، برنامه‌ها و قوانین مربوط به کوچک‌سازی، تقلیل نقش و وظایف دولت و کاهش هزینه‌های عمومی، متأسفانه شاهد رشد فزاینده اعتبارات هزینه‌ای (جاری) کشور و به‌خصوص اعتبارات مربوط به حقوق شاغلین و بازنشستگان طی سال‌های اخیر بودیم که این هزینه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ با شیب تندتری افزایش یافته است. با توجه به کسری شدید منابع در بودجه سال ۱۳۹۵ و ازسوی دیگر کاهش درآمدهای نفتی بدیهی است که ادامه وضع موجود چشم‌انداز خوبی را پیش روی کشور قرار نمی‌دهد. به‌منظور کاهش هزینه‌های کشور راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شود:

الف) پیشنهادهای میان‌مدت

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. شایسته‌گزینی و جانشین‌پروری در مشاغل مدیریتی و ایجاد بانک اطلاعاتی مدیران و تدوین برنامه‌هایی برای تربیت مدیران و کارشناسان با هدف استفاده مؤثرتر از اعتبارات (افزایش بهره‌وری)؛
۵. 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 ضروری نیز باید در دستور کار دولت و قوه مقننه قرار گیرد از جمله:

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

۷. تفکیک نظام پرداخت از درآمدهای اختصاصی دستگاهها و جلوگیری از پرداخت های خارج از رویه های منطقی و معقول؛

۸. توقف استخدام در دستگاههای اجرایی و به تبع 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 داخل دستگاهی؛

۹. عدم برگزاری همایشها و کنفرانسهای غیرضرور توسط دستگاههای اجرایی، کاهش مسافرتها و مأموریت های 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 آموزش های ضمن خدمت کارکنان دستگاههای اجرایی و حذف آموزش های غیرضرور.

۱۰. متعادل سازی میزان پاداش پایان خدمت کارکنان.

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

همچنین برای حل مشکلات مربوط به صندوق های بازنشستگی راهکارهای ذیل توصیه می شود:

۱. مدیریت کارآمد و اثربخش بر فعالیتهای اقتصادی و مدیریت صحیح بر منابع مالی صندوق های بازنشستگی که در حال حاضر هزینه ناکارآمدی آنها بر عهده 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 صندوق های بازنشستگی و دولت

می گردد.

ب) پیشنهادهایی برای بودجه سال ۱۳۹۵

۱. افزایش میزان حقوق، افزایش یا ایجاد فوق العاده ها، مزایا و هزینه های 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 (فصل هفتم) 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. لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور.
۷. قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳.
۸. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶.
۹. قانون بازنشستگی پیش از موعد مصوب ۱۳۸۶.
۱۰. قانون پرداخت پاداش پایان خدمت و بخشی از هزینه‌های ضروری کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۵/۲/۲۶ و اصلاحات آن.
۱۱. درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری و نظام اداری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن‌ماه ۱۳۹۰.
۱۲. 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

شماره مسلسل: ۱۴۷۱۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۸. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی

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

تهیه و تدوین کنندگان: محمدرضا مالکی، فهیمه غفرانی، مریم طهرانی

همکار: حسام عزت‌آبادی

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. جبران خدمات کارکنان

۲. رفاه اجتماعی

۳. حقوق و مزایای مستمر

۴. هزینه‌های پرسنلی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۱/۲۷