



بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور
(تبصره «۱۲»، بند «الف» جزء الحاقی ۱ و ۲)
(ویرایش دوم)

مقدمه

۱. بدون شک در یک جامعه مردم‌سالار که قانون اساسی آن براساس حکومت حق و عدل قرآن نظام یافته است، توجه به تحقق عدالت و رفع تبعیض ناروا به‌عنوان یک اصل اساسی، همواره باید مورد توجه مقامات و مسئولان کشور باشد. نظام پرداخت در دستگاه‌های اجرایی نیز باید بر مدار عدالت و مبتنی بر عملکرد افراد و میزان اثرگذاری آنان بر تحقق اهداف سازمان باشد. البته توجه به تأمین حداقل معیشت طبقه ضعیف کارکنان دولت نیز باید در این بین مورد توجه باشد. بررسی‌ها نشان می‌دهد نظام پرداخت در بخش دولتی از وضعیت مناسبی برخوردار نیست. توان دسترسی دستگاه‌های اجرایی به منابع مالی در کنار ضعف در عملکرد دستگاه‌های نظارتی و شورای حقوق و دستمزد و قوانین و مقررات معیوب، زمینه‌ساز پرداخت‌های غیرمتعارف و ناعادلانه در نظام پرداخت در کشور را فراهم کرده است.

۲. جزء‌های الحاقی «۱» و «۲» از بند «الف» تبصره «۱۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور مصوب کمیسیون تلفیق تلاش کرده است تا راهکاری را برای رفع تبعیض و برقراری عدالت طراحی و از افزایش‌های حقوق غیرمتعارف جلوگیری کند. اینکه تا چه اندازه این هدف از طریق احکام مذکور قابل تحقق باشد در این گزارش مورد ارزیابی قرار گرفته است. توضیح آنکه از آنجایی که هر دو جزء مذکور یک هدف را دنبال می‌کنند، لذا در بررسی صحن علنی مجلس شورای اسلامی این دو جزء باید در کنار هم مورد بررسی و تصویب قرار گیرند و بررسی جداگانه این دو بند مشکلاتی را در فرایند قانونگذاری و اجرا به‌وجود خواهد آورد.

۳. دولت در سال ۱۳۹۷ اعتبار فصل جبران خدمات کارکنان را به میزان ۹ درصد افزایش داده است. لذا این نکته کلیدی باید مورد توجه قانونگذار قرار گیرد که اتخاذ هر سیاستی در این زمینه، نیازمند توجه به توان مالی دولت و اعتبارات مصوب برای جبران خدمات کارکنان است.

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۴۸

شماره چاپ:

۸۰۰

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۱۱/۹

معاونت پژوهش‌های

فرهنگی و اجتماعی

دفتر: مطالعات

اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۵۷۵۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۱۱/۲۱

ارزیابی جزءهای الحاقی «۱» و «۲» بند «الف» تبصره «۱۲» ماده واحده مصوب کمیسیون تلفیق^۱

۱. جزء الحاقی «۱» دولت را مکلف کرده است، حقوق و مزایای مستمر آن دسته از افرادی که در سال ۱۳۹۶ ماهیانه کمتر از ۵۰ میلیون ریال است را به صورت افزایش پلکانی نزولی افزایش دهد. در همین حال بیان داشته است که حداکثر افزایش ۲۰ درصد خواهد بود. به نظر می رسد با توجه به افزایش ۹ درصدی اعتبارات مربوط به جبران خدمات کارکنان دولت در سال ۱۳۹۷، تحقق و اجرای این حکم دولت را با مشکلات متعددی مواجه خواهد کرد. زیرا آن دسته از کارکنان که حقوق و مزایای مستمر آنان در سطوح کمتر است و براساس این حکم باید بین ۱۰ تا ۲۰ درصد افزایش حقوق داشته باشند از فراوانی بیشتری برخوردارند و قاطبه کارکنان دولت را تشکیل می دهند، لذا بار مالی مضاعفی را به دولت تحمیل و دولت را در تنگنای مالی قرار خواهد داد. مگر آنکه منابع مالی لازم برای این امر پیش بینی شود که با توجه به تراز عملیاتی منفی بودجه سال ۱۳۹۷ به میزان ۸۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال و بدهی های قابل توجه دولت و از سوی دیگر آثار مالی قابل توجه افزایش حقوق کارکنان دولت، چنین امری عملاً غیرممکن است.

۲. جزء الحاقی «۲» بیان می دارد که آن دسته از کارکنان شاغل دستگاه های اجرایی، اعضای هیئت علمی و قضات و مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره، رؤسای دستگاه های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و شهرداران مراکز استان ها و اعضای شورای اسلامی شهر مراکز استان ها که حقوق و مزایای مستمر آنان بیش از ۵۰ میلیون ریال است در سال ۱۳۹۷ مشمول افزایش نمی شود. همان گونه که مشاهده می شود این حکم صرفاً معطوف به حقوق و مزایای مستمر افراد است، حال آنکه آنچه غالباً موجب تبعیض و پرداخت های غیرمتعارف می شود (به ویژه دستگاه های اجرایی دارای قوانین و مقررات خاص اداری و استیفاء و آن دسته از دستگاه های اجرایی که از درآمدهای اختصاصی و توان جذب اعتبارات عمومی بیشتری برخوردارند)، مزایای غیرمستمر است که در این حکم مغفول مانده اند. لذا برای کنترل پرداخت های غیرمتعارف و برقراری عدالت در پرداخت باید سقف حقوق و مزایا اعم از مستمر و غیرمستمر در کلیه دستگاه های اجرایی کشور تعیین شود تا بتواند جلوی رفتارهای مالی غلط دستگاه های اجرایی را در زمینه پرداخت حقوق و مزایا کنترل کند. در غیر این صورت به رغم تصویب حکم برای جلوگیری از افزایش حقوق در سال ۱۳۹۷، آن دسته از دستگاه های اجرایی که منابع مالی کافی دارند، از طرق دیگر اقدام به جبران این ممنوعیت خواهند کرد و محدودیت های ناشی از اجرای این حکم را از محل پرداخت های غیرمستمر جبران می کنند. به عبارت دیگر افزایشی مانند اعضای هیئت علمی دانشگاه ها و مراکز آموزشی و تحقیقاتی که مبلغ اضافی و خارج از حکم دریافت نمی کنند و پرداخت های غیرمستمر ندارند از این حکم آسیب خواهند دید.

۳. جزء الحاقی «۲» بند «الف» تبصره «۱۲»، در شرایطی مورد بررسی قرار می گیرد که بند «الف» تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور^۲ مصوب کمیسیون تلفیق با اعمال «نرخ مالیات بر کل درآمد کارکنان دولتی و غیردولتی اعم از حقوق و

۱. الحاقی «۱» - دولت مکلف است حقوق و مزایای مستمر گروه های مختلف حقوق بگیر شاغل دستگاه های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و اعضای هیئت علمی و قضات را به گونه ای افزایش دهد که متوسط رشد حقوق و مزایای مستمر کارکنانی که در سال ۱۳۹۶ کمتر از ۵۰ میلیون ریال است به صورت پلکانی نزولی، به میزان ده درصد (۱۰٪) باشد حداکثر میزان افزایش بیست درصد (۲۰٪) خواهد بود.

الحاقی «۲» - حقوق و مزایای مستمر کارکنان شاغل دستگاه های اجرایی، اعضای هیئت علمی و قضات که در سال ۱۳۹۶، ماهیانه بیش از ۵۰ میلیون ریال است و حقوق و مزایای مستمر مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره، رؤسای دستگاه های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و شهرداران مراکز استان ها و دریافتی اعضای شورای اسلامی شهر مراکز استان ها در سال ۱۳۹۷ مشمول افزایش نمی شود و هرگونه افزایش حقوق و مزایا، فوق العاده ها و کمک هزینه ها و ایجاد کمک هزینه جدید تحت هر عنوان و از هر محل ممنوع و تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب و مرتکبین مشمول مجازات مقرر در ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) خواهند شد. هزینه های نگهداری و حق پرستاری مندرج در احکام حقوقی جانبازان از شمول این بند مستثنا می باشد. حقوق و مزایای مستمر کارکنانی که پس از اعمال افزایش های موضوع این حکم از ۵۰ میلیون ریال تجاوز کند در سقف ۵۰ میلیون ریال، ثابت باقی می ماند.

۲. سقف معافیت مالیاتی موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۴ و اصلاحات بعدی آن در سال ۱۳۹۷ سالیانه مبلغ دویست و هفتاد و شش میلیون (۲۷۶,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می شود نرخ مالیات بر کل درآمد کارکنان دولتی و غیردولتی اعم از حقوق و مزایا، فوق العاده و کارانه و غیره مزاد بر مبلغ مذکور تا سه برابر آن مشمول مالیات سالیانه ده درصد (۱۰٪) و نسبت به مزاد سه برابر، تا چهار برابر آن مشمول مالیات سالیانه پانزده درصد (۱۵٪) و نسبت به مزاد چهار برابر، تا ۶ برابر بیست و پنج درصد (۲۵٪) و نسبت به مزاد ۶ برابر سی و پنج درصد (۳۵٪) تعیین می شود. میزان معافیت مالیاتی اشخاص موضوع مواد (۵۷) و (۱۰۱) قانون مالیات های مستقیم سالیانه مبلغ دویست و شانزده میلیون (۲۱۶,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می شود.

مزایا، فوق‌العاده و کارانه و غیره» از ۱۰ درصد تا ۳۵ درصد، به تصویب صحن علنی مجلس شورای اسلامی رسیده است. حکم مصوب مزبور دقیقاً تحقق عدالت اجتماعی را دنبال می‌کند و می‌تواند هدف قانونگذار در زمینه عدم افزایش حقوق و مزایای آن دسته از کارمندان دولت که حقوق و مزایای آنان ماهیانه بالای ۵۰ میلیون ریال است را تأمین کند.

۴. بند «پ» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه، مقرر داشته است تا ضریب حقوق کارکنان دولت اعم از مشمولان و غیرمشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری در حدود اعتبارات سالیانه و متناسب با نرخ تورم تعیین شود. از این رو ممانعت از افزایش ضریب حقوقی بخشی از کارکنان دستگاه‌های اجرایی مغایر با نص صریح قانون برنامه ششم توسعه است.

۵. جامعه هدف جزء الحاقی «۲» بند «الف» تبصره «۱۲»، علاوه بر مدیران سیاسی و حرفه‌ای، عمدتاً متخصصان، اعضای هیئت علمی، قضات، تصمیم‌گیرندگان و مدیران عملیاتی دستگاه‌های اجرایی هستند که اجرای همزمان حکم مذکور در کنار بند «الف» تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (تعیین نرخ مالیات) که قطعاً منجر به کاهش دریافتی آنان خواهد شد، می‌تواند یک نارضایتی در بین جامعه هدف این حکم ایجاد کند که تبعات منفی برای کشور به همراه خواهد داشت.

۶. به سبب تعدد قوانین اداری و استخدامی و نظامات پرداخت در دستگاه‌های اجرایی کشور، امکان برداشت‌های متفاوت و متنوع از عبارت «حقوق و مزایای مستمر» وجود دارد. وجود مؤلفه‌های متمایز در زمینه حقوق و مزایای کارکنان در دستگاه‌های اجرایی کشور، اجرای جزء «۳» بند «الف» تبصره «۱۲» مصوبات کمیسیون تلفیق را با مشکل مواجه خواهد ساخت.

جمع‌بندی و پیشنهاد

پیشنهاد اول: جزء الحاقی «۱» بدون توجه به ظرفیت و اعتبار در نظر گرفته شده برای جبران خدمات کارکنان به تصویب رسیده و تصویب و اجرای آن می‌تواند دولت را در شرایط سختی به لحاظ تأمین منابع مالی قرار دهد. از سوی دیگر اهداف مندرج در جزء الحاقی «۲» نیز از طریق بند «الف» تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (نرخ مالیات بر درآمد کارکنان» محقق خواهد شد، لذا اعمال محدودیتی مضاعف که خلاف قانون برنامه ششم توسعه است، مورد تأیید نمی‌باشد. **پیشنهاد می‌گردد جزءهای الحاقی «۱» و «۲» بند «الف» تبصره «۱۲» حذف و اختیار تعیین افزایش حقوق کارکنان دولت همانند سنوات گذشته و براساس آنچه در جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» آمده برعهده دولت گذارده شود.** جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» بیان می‌دارد: «افزایش حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر از قبیل هیئت علمی، کارکنان کشوری و لشگری و قضات به‌طور جداگانه توسط دولت در این قانون انجام می‌گیرد». این حکم این اختیار را به دولت می‌دهد که براساس تکلیف مصرح در بند «پ» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه در حدود اعتبارات هزینه‌ای سالیانه و متناسب با نرخ تورم نسبت به تعیین ضریب حقوق کارکنان دولت اعم از مشمولان و غیرمشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری اقدام کند. ضمن اینکه همان‌گونه که بیان شد سازوکار مالیاتی مصرح در بند «الف» تبصره «۶» لایحه بودجه، هدف قانونگذار را در زمینه کنترل حقوق‌های غیرمتعارف تأمین می‌کند.

پیشنهاد دوم: در صورتی که مجلس شورای اسلامی اصرار بر بازپس‌گیری اختیاراتی دارد که به دولت در بند «پ» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه داده است پیشنهاد می‌شود جزء الحاقی «۲» بند «الف» تبصره «۱۲» حذف و به‌منظور رفع خلأ ناشی از آن، جزء الحاقی «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» به‌نحوی اصلاح شود که دولت مکلف باشد ضریب حقوقی (ریالی) کارکنان کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و اعضای هیئت علمی و قضات را به‌گونه‌ای افزایش دهد که متوسط رشد حقوق و مزایای آنان به‌صورت پلکانی نزولی، در سال ۱۳۹۷ به میزان ده درصد (۱۰٪) باشد.

شایان ذکر است قید حداکثر ۲۰ درصد افزایش نیز باید از انتهای جزء الحاقی «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» حذف شود.