

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
۷. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت
کارکنان و رفاه اجتماعی

معاونت مطالعات برنامه و بخش عمومی

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت: ۳۰۰

شماره چاپ: —

تاریخ چاپ: —

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۷۲۹۶

اردیبهشت ماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	خلاصه مدیریتی.....
۲.....	چارچوب گزارش.....
۲.....	بخش اول- اعتبارات فصول اول (جبران خدمت کارکنان) و ششم (رفاه اجتماعی).....
۲.....	اعتبار فصل جبران خدمت کارکنان در لایحه ۱۴۰۰.....
۴.....	اعتبار هزینه‌های پرسنلی در لایحه ۱۴۰۰.....
۵.....	اعتبار حقوق بازنشستگان، جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا در لایحه ۱۴۰۰.....
۸.....	اعتبار مربوط به حقوق شاغلین، بازنشستگان و بنیاد شهید در لایحه بودجه ۱۴۰۰.....
۹.....	بخش دوم - ارزیابی احکام مربوط به جبران خدمت کارکنان.....
۲۱.....	جمع‌بندی و پیشنهادهای.....
۲۲.....	منابع و مأخذ.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۷. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی

خلاصه مدیریتی

- رویکرد بودجه سال نسبت به سنوات گذشته ۱۴۰۰ با شدت بیشتری بر هزینه‌های جاری متمرکز است. در لایحه مذکور اعتبارات هزینه‌ای (جاری) با ۴۶/۱ درصد رشد نسبت به سال ۱۳۹۹ از رقم ۴,۳۶۰ هزار میلیارد ریال به رقم ۶,۳۷۰ هزار میلیارد ریال رسیده است و بخش عمده‌ای از مصارف عمومی (۷۵/۷ درصد) را به خود اختصاص داده است.

- اعتبار فصل جبران خدمت با ۷۵/۸ درصد رشد از رقم ۱,۱۸۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۹ به رقم ۲,۰۸۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۴۰۰ افزایش یافته است، اما این بدان معنا نیست که صرفاً این میزان اعتبار صرف جبران خدمت کارکنان خواهد شد، زیرا ساختار بودجه در ایران به نحوی است که از محل اعتبارات سایر فصول نظیر سایر هزینه‌ها، استفاده از کالاها و خدمات و رفاه اجتماعی نیز برای هزینه‌های پرسنلی استفاده می‌شود.

- براساس محاسبات تقریبی^۱ در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ اعتباری معادل ۳,۷۱۶,۴۹۴ میلیارد ریال برای هزینه‌های پرسنلی و اعتباری معادل ۱,۳۶۸,۶۵۴ میلیارد ریال نیز برای حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری و جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا هزینه خواهد شد که مجموع آن حدود ۵,۰۸۴,۱۴۸ میلیارد ریال خواهد شد. این بدان معناست که حدود ۸۰ درصد از اعتبارات هزینه‌ای کشور صرفاً برای حقوق شاغلان و بازنشستگان هزینه خواهد شد. البته با توجه به اینکه اعتبارات مربوط به جبران خدمت کارکنان شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت نیز باید به این ارقام افزوده شود که اطلاعاتی از این ارقام در دست نیست، بنابراین به‌طور دقیق مشخص نیست دولت برای جبران خدمت کارکنان خود چه میزان هزینه می‌کند.

- اعتبار مربوط به کمک دولت بابت پرداخت حقوق به بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور رشدی معادل ۷۴/۶ درصدی داشته است و اعتبار حقوق بازنشستگان لشکری (سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح) در لایحه مذکور با ۸۱/۷ درصد رشد نسبت به سال ۱۳۹۹ مواجه شده است. علاوه بر آن در بند «و» تبصره «۲» لایحه نیز اعتباری

۱. به دلیل مشخص نبودن میزان دقیق هزینه‌های پرسنلی در بودجه، این ارقام براساس محاسبات تخمینی ارائه شده است و ممکن است با برخی ارقام ارائه شده در جلسات مختلف دولت اختلاف داشته باشد.

برای متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان در نظر گرفته شده است. این نکته را نیز باید مورد توجه قرار داد که براساس جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» لایحه مقرر است تا در سال ۱۴۰۰ حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران و همچنین شاغلان ۲۵ درصد افزایش یابد که طبیعتاً معیشت کارکنان و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی براساس سیاست‌های اخیر دولت در مقایسه با متوسط جامعه ارتقای چشمگیری خواهد داشت.

چارچوب گزارش

گزارش حاضر در دو بخش مستقل تهیه شده است:

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

بخش دوم، به ارزیابی تبصره‌های ماده‌واحد لایحه بودجه مربوط به حوزه جبران خدمت کارکنان می‌پردازد.

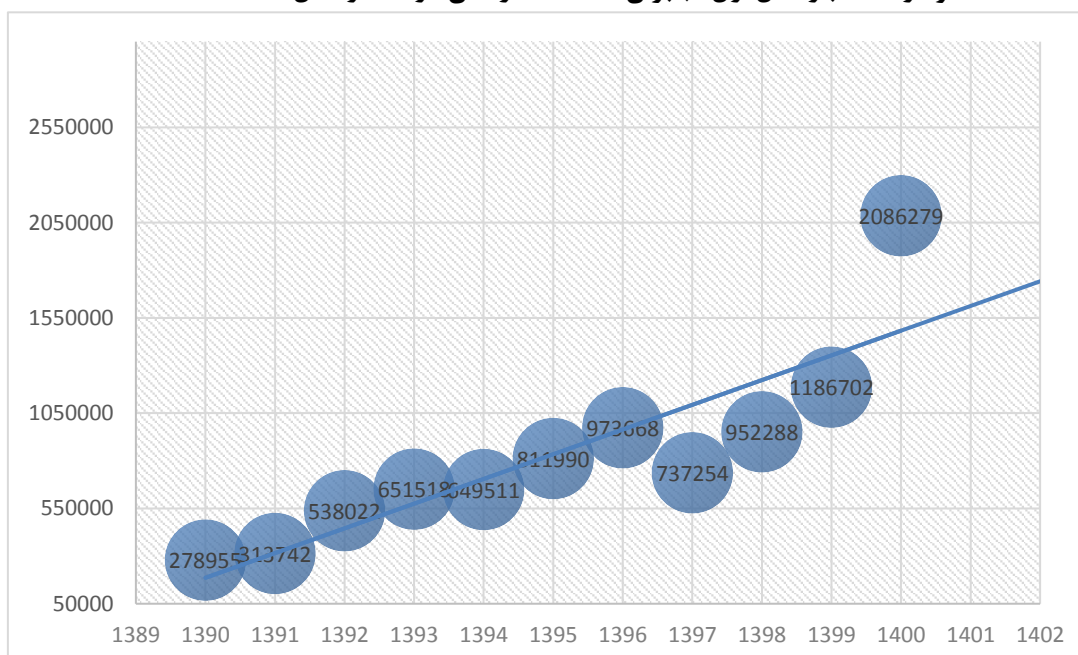
بخش اول - اعتبارات فصول اول (جبران خدمت کارکنان) و ششم (رفاه اجتماعی)

اعتبار فصل جبران خدمت کارکنان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور اعتبارات هزینه‌ای (جاری) با ۴۶ درصد رشد نسبت به سال ۱۳۹۹ از رقم ۴,۳۶۰ هزار میلیارد ریال به ۶,۳۷۰ هزار میلیارد ریال رسیده است. این در حالی است که اعتبار فصل جبران خدمت با رشد بیشتری (۷۵/۷ درصد رشد) از ۱,۱۸۷ هزار میلیارد ریال سال ۱۳۹۹ به ۲,۰۸۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۴۰۰ افزایش یافته است که طی ۱۰ سال گذشته بی‌سابقه بوده است. مطابق نمودار ۱ روند اعتبار فصل اول (جبران خدمت کارکنان) پرشی غیرمنطقی و تعجب‌برانگیز را نشان می‌دهد. این افزایش در حالی است که در بند «و» تبصره «۲» لایحه نیز اعتباری معادل ۹۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال برای اموری همچون متناسب‌سازی، پاداش پایان خدمت، رتبه‌بندی معلمان، تأمین بخشی از مطالبات ایثارگران و بیمه‌های تکمیلی تأمین پاداش پایان خدمت و ... نیز پیش‌بینی شده است.



نمودار ۱. اعتبارفصل اول (جبران خدمات کارکنان دولت) از سال ۱۳۹۰-۱۴۰۰



به‌طور کلی چنین افزایشی در فصل جبران خدمت کارکنان به دو دلیل عمده رخ داده است:

- با توجه به بخشنامه‌های شماره ۶۹۶۴۸۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۳۰ و شماره ۷۱۳۸۱۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۷ سازمان برنامه و بودجه کشور و همچنین دستورالعمل نحوه محاسبه و اعمال افزایش امتیازات فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری (بخشنامه شماره ۲۵۴۷۶۳ مورخ ۱۳۹۹/۵/۲۰ سازمان اداری و استخدامی کشور) به دستگاه‌هایی که کارمندان آنها مشمول موضوع بند «الف» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه نشده‌اند،^۱ اجازه داده شده است که با تشخیص دستگاه، مشمول افزایش تا ۵۰ درصد امتیازات فصل دهم قانون در قالب اعتبارات مصوب شوند. هرچند در متن بخشنامه به عبارت «در قالب اعتبارات مصوب» اشاره شده اما در عمل عمده دستگاه‌های مشمول با توجه به اینکه همه اعتبارات آنها به فصل جبران خدمات مربوط نیست (شامل اعتبارات سرمایه‌ای و اعتبار هزینه‌ای اختصاصی، یارانه‌ها و ...)، توانسته‌اند این افزایش ۵۰ درصدی را اعمال کنند. این بدان معناست که افزایش حقوق قابل توجهی تا سقف ۵۰ درصد طی سال ۱۳۹۹ برای کارمندان صورت گرفته است که بار مالی آن در اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نمایان شده است.

۱. الف) هیئت وزیران به‌عنوان مرجع تصویب افزایش سالانه ضریب حقوق کارکنان مشمول و غیرمشمول قانون مدیریت خدمات کشوری (به‌نحوی که درج تفاوت تطبیق موضوع فصل دهم قانون مذکور مانع افزایش نباشد) و تصویب افزایش جداول و امتیازات و میزان فوق‌العاده‌های موضوع فصل دهم قانون مذکور از جمله تسری فوق‌العاده ایثارگری در مورد فرزندان شهدا حداکثر تا پنجاه درصد (۵۰٪) و تعیین عیدی و پاداش شش‌ماهه فقط برای کارکنانی که به تشخیص دستگاه مربوط خدمات برجسته انجام داده‌اند و تعیین موارد و سقف کمک‌های رفاهی مستقیم و غیرمستقیم با رعایت ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، تعیین می‌گردد. مصوبات هیئت وزیران، شورای حقوق و دستمزد و شورای توسعه مدیریت در سقف اعتبارات مصوب مندرج در بودجه‌های سنواتی است.

- در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» به افزایش ۲۵ درصدی ضریب حقوق دستگاه‌های اجرایی ماده (۲۹) قانون برنامه توسعه ششم توسعه اشاره شده است.^۱ پیشنهاد افزایش ۲۵ درصدی حقوق و مزایای شاغلان دولت را می‌توان عامل اصلی در افزایش چشمگیر اعتبار فصل اول (جبران خدمات کارکنان) قلمداد کرد.

اعتبار هزینه‌های پرسنلی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

طی سالیان گذشته ساختار بودجه حوزه جبران خدمت کارکنان در ایران به‌نحوی بوده که از محل اعتبارات سایر فصول نظیر سایر هزینه‌ها، استفاده از کالاها و خدمات و رفاه اجتماعی نیز برای هزینه‌های پرسنلی استفاده می‌شد. در این میان، سهم چشمگیری از اعتبارات فصل سایر هزینه‌ها برای جبران خدمت کارکنان نهادهای نظامی، انتظامی و امنیتی و درعین حال پرداخت‌های غیرمستمر کارکنان دولت نظیر اضافه‌کار، ایاب و ذهاب، حق مأموریت، نوبت‌کاری، فوق‌العاده کارایی و ... هزینه می‌شد. همچنین از محل اعتبارات مربوط به استفاده از کالاها و خدمات برای پرداخت حقوق کارکنان شرکتی و قراردادی کار معین و موارد مشابه و همچنین بخشی از اعتبارات فصل رفاه اجتماعی نیز برای هزینه‌های پرسنلی^۲ هزینه می‌شد.

این ساختار در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز همچنان تداوم یافته است و ساختار حوزه جبران خدمت کارکنان در لایحه امسال نیز همانند سنوات گذشته به اصلی‌ترین سؤال‌ها نظیر اینکه دولت سالیانه چه میزان اعتبار بابت حقوق و مزایای کارکنان تخصیص می‌دهد یا هزینه می‌کند، پاسخ نمی‌دهد. نه تنها این سؤال را پاسخ نمی‌دهد، بلکه به جهت تغییراتی که در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و به تبع آن بودجه سنوات بعد نیز صورت پذیرفته است بر این عدم شفافیت افزوده شده است. تا سال ۱۳۹۶ ساختار جدول ۷ بودجه به‌نحوی بود که در ستونی به نام حقوق و مزایای مستمر، اعتبار دستگاه‌ها برای این منظور مشخص می‌شد و مابقی اعتبار مربوط به جبران خدمت کارکنان دستگاه‌ها در ستونی به نام سایر منظور می‌شد. از قانون بودجه سال ۱۳۹۷ ستون حقوق و مزایای مستمر حذف و ستون جبران خدمت کارکنان جایگزین آن شد که در واقع همان ستون حقوق و مزایای مستمر در سنوات قبل بود با این تفاوت که بخشی از اعتبار جبران خدمت که در سرجمع اعتبار فصل اول (جبران خدمت) منظور می‌شد به اعتبار فصل هفتم (سایر هزینه‌ها) منتقل شد که این امر بر عدم شفافیت بودجه افزود.

این ضعف و ناکارآمدی در ساختار بودجه حوزه جبران خدمت کارکنان که هر سال بر آن افزوده می‌شود، در کنار عواملی همچون تنوع گونه‌های استخدامی کارکنان دولت و درهم‌تنیدگی آن و فقدان

۱. در سال‌های گذشته در متن لایحه به درصد افزایش ضریب حقوق به‌طور شفاف پرداخته نشده بلکه به‌عنوان جزئی از سیاست‌های تدوین لایحه اعلام می‌شود.

۲. 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 شاغلان وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و شاغلان نهادهای نظامی و انتظامی است.



نظام آماری دقیق از نیروی انسانی در دولت، زمینه‌های نظارت‌ناپذیر بودن و عدم شفافیت را در بودجه این حوزه به همراه داشته است.

با توجه به توضیحات فوق و نبود امکان تخمین دقیق میزان اعتبارات مربوط به جبران خدمت کارکنان، براساس برخی مفروضات (مندرج در ذیل جدول ۱) می‌توان تخمینی از هزینه‌های پرسنلی شاغلان دستگاه‌های اجرایی برای سال ۱۴۰۰ ارائه داد. براساس این مفروضات در سال ۱۳۹۹ اعتباری معادل ۲,۴۱۰ هزار میلیارد ریال برای پرداخت هزینه‌های پرسنلی وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای نظامی و انتظامی و امنیتی در نظر گرفته شده است که برای سال ۱۴۰۰ به حدود ۳,۷۱۶ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است که رشدی ۵۴ درصدی را نشان می‌دهد. جدول ۱ سهم اعتبار هزینه‌های پرسنلی از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای دولت طی سنوات اخیر را نشان می‌دهد.

جدول ۱. سهم اعتبار هزینه‌های پرسنلی در هزینه‌های عمومی دولت

(میلیارد ریال)

طی سال‌های ۱۳۹۹-۱۳۸۹

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 جبران خدمت بنیاد شهید و امور ایثارگران (۵)	جمع کل (۶)	درصد افزایش به نسبت سال قبل (۷)	سهم نسبت به سرجمع هزینه‌های عمومی دولت (۸)
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	۱,۴۹۳,۳۳۵	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
۱۳۹۵	۲,۱۳۷,۶۲۸	۲۲/۳	۸۱۱,۹۹۰	۲۱۸,۱۲۵	۹۷,۹۴۹	۹۳۲,۱۶۶	۲۸/۲	۴۳/۶
۱۳۹۶	۲,۵۳۸,۱۹۳	۱۸/۷	۹۷۳,۶۶۸	۲۵۶,۳۸۰	۱۱۲,۵۴۰	۱,۱۱۷,۳۴۲	۱۹/۸	۴۴/۰۲
۱۳۹۷	۲,۹۳۹,۹۴۷	۱۵/۸	۷۳۷,۲۵۴	۸۵۲,۵۹۷	۸۶,۶۰۰	۱,۵۰۳,۲۵۱*	۳۴/۵	۵۱/۱
۱۳۹۸	۳,۵۲۳,۷۵۹	۱۹/۸	۹۷۵,۴۶۲	۹۶۶,۶۹۰	۱۰۰,۰۰۰	۱,۸۴۲,۱۵۲*	۲۲/۷	۵۲/۲
۱۳۹۹	۴,۳۶۰,۳۱۶	۲۳,۷	۱,۱۸۶,۷۰۳	۱,۰۴۵,۶۶۲	۱۵۷,۳۳۷	۲,۴۱۰,۰۲۸*	۱۱	۴۷/۲
لایحه ۱۴۰۰	۶,۳۷۰,۱۱۶	۴۶,۱	۲,۰۸۶,۲۷۹	۱,۸۷۶,۶۱۴	۲۴۵,۰۰۰	۳,۷۱۷,۹۱۴*	۵۴/۱	۵۸/۴

* اعتبار جبران خدمت و ۸۰ درصد اعتبار فصل سایر هزینه‌ها (هفتم) و ۲۰ درصد اعتبار فصول استفاده از کالاها و خدمات و رفاه اجتماعی مینا قرار گرفته است.

اعتبار حقوق بازنشستگان، جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ اعتبار فصل رفاه اجتماعی با حدود ۳۹ درصد رشد از رقم ۱,۳۶۱ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۸ به رقم ۱,۸۹۱ هزار میلیارد ریال در سال ۱۴۰۰ رسیده است.

اعتبار مربوط به کمک دولت بابت پرداخت حقوق به بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور از رقم ۴۰۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۹ به ۷۰۹ هزار میلیارد ریال افزایش داشته است که رشدی معادل ۷۴/۶ درصدی داشته است. اعتبار حقوق بازنشستگان لشکری (سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور نیز ۸۱/۷ درصد رشد را نسبت به سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد و از ۲۰۳,۲۶۴ هزار میلیارد ریال به ۳۶۹,۰۹۱ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. کمک دولت به صندوق فولاد نیز از ۴۰ هزار میلیارد ریال به ۴۵ هزار میلیارد ریال در سال ۱۴۰۰ افزایش یافته است. به این ترتیب در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، دولت در مجموع اعتباری معادل ۱,۱۲۳ هزار میلیارد ریال برای کمک به صندوق‌های بازنشستگی (معادل ۱۷/۶ درصد اعتبارات هزینه‌ای) در نظر گرفته است.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ برخلاف سنوات گذشته ردیف مشخصی برای متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه ششم توسعه^۱ در نظر گرفته نشده است. اعتبار مربوط به این امر در بند «و» تبصره «۲» و در کنار اموری همچون بدهی دولت به تأمین اجتماعی، پاداش پایان خدمت، رتبه‌بندی معلمان، تأمین بخشی از مطالبات ایثارگران و بیمه‌های تکمیلی تأمین پاداش پایان خدمت و ذخیره مرخصی شهدا و ایثارگران بازنشسته دیده شده و برای این امور اعتباری معادل ۹۰۰ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. اعتبار پیش‌بینی شده در این تبصره علاوه بر اینکه در مبلغ تخصیص یافته و در تفکیک سهم هر برنامه دچار ابهام است، در منابع تأمین این اعتبار هم دچار چندگانگی و پیچیدگی است و مجموعه این دو نکته امکان تحقق و اجرای این برنامه را با مشکلاتی مواجه کرده است. خاطر نشان می‌سازد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ عنوان شده که منابع مالی مذکور از طریق انتقال دارایی‌های سرمایه‌ای مانند حق‌الامتیاز، واگذاری سهام و حقوق مالکانه، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و غیره تأمین می‌شود.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ سرجمع اعتبارات هزینه‌ای بنیاد شهید مبلغ ۲۴۵ هزار میلیارد ریال برآورد شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (۱۵۷ هزار میلیارد ریال) از رشدی معادل ۵۶ درصدی برخوردار بوده است. از سرجمع اعتبارات این نهاد سهم مربوط به پرداخت حقوق، پاداش و مستمری جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا در سال ۱۴۰۰ معادل ۲۳۵ هزار میلیارد ریال برآورد شده است که نسبت به سال ۱۳۹۹ (۱۴۱ هزار میلیارد ریال) رشد ۶۶ درصدی را نشان می‌دهد.

با در نظر گرفتن محاسبات انجام شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ اعتباری معادل ۱,۳۶۸ هزار میلیارد ریال (۲۱/۳ درصد اعتبارات هزینه‌ای) صرفاً برای کمک به پرداخت حقوق بازنشستگان سه

۱. ماده (۳۰)- دولت مکلف است بررسی‌های لازم جهت برقراری عدالت در نظام پرداخت، رفع تبعیض و متناسب‌سازی دریافت‌ها و برخورداری از امکانات شاعلمین، بازنشستگان و مستمری‌بگیران کشوری و لشکری سنوات مختلف را انجام دهد و در جهت تصویب در مسیر قانونی قرار دهد و اجراء نماید.



صندوق کشوری، فولاد و لشکری، جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا هزینه خواهد شد. بدین ترتیب حدود ۷۲ درصد از اعتبار فصل رفاه اجتماعی به این موضوع اختصاص یافته است.

از تحلیل این ارقام و اعداد مشهود است که هر ساله سهم بیشتری از اعتبارات هزینه‌ای صرف کمک به پرداخت حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری خواهد شد که با توجه به کسری شدید منابع در بودجه سنوات اخیر، می‌تواند دولت را در ارائه خدمات حمایتی و گروه‌های آسیب‌پذیر با مشکلات جدی مواجه سازد، زیرا افزایش سهم صندوق‌های بازنشستگی از اعتبارات رفاه اجتماعی به معنای کاهش اعتبارات مربوط به خدمات حمایتی و اجتماعی دولت به گروه‌های نیازمند جامعه است. انتظار آن است که این حمایت با توجه به آسیب‌پذیری دهک‌های ضعیف و متوسط جامعه به دلیل تأثیرات معیشتی بیماری کرونا، بیشتر نیز شود که با توجه به تحلیل‌های فوق امکان عملی آن برای دولت وجود نخواهد داشت. در جدول ۲ سهم اعتبار حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری و جانبازان حالت اشتغال و والدین، همسر دارای حکم رسمی شهدا در سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۲ ارائه شده است.

جدول ۲. سهم اعتبار حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری و جانبازان حالت اشتغال شهدا در

و والدین اعتبارات هزینه‌ای طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۲ (میلیارد ریال)

سال	هزینه‌های عمومی دولت (۱)	اعتبار بنیاد شهید و امور ایثارگران (۲)	صندوق بازنشستگی کشوری (۳)	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (۴)	صندوق فولاد	متناسب سازی موضوع ماده (۳۰) برنامه ششم	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	۶۷,۵۶۸	۱۰۹,۱۷۰	۱۰۵,۲۱۳	-	-	۲۷۹,۷۸۰	۲۷/۷	۱۶
۱۳۹۵	۲,۱۳۷,۶۲۸	۷۲,۱۱۸	۱۶۵,۶۴۶	۱۴۷,۹۳۰	-	-	۳۸۵,۶۹۴	۲۴/۱	۱۸
۱۳۹۶	۲,۵۲۸,۱۹۳	۷۸,۸۸۷	۱۸۰,۷۷۴	۱۵۲,۵۸۳	-	-	۴۱۲,۲۴۴	۶/۸	۱۷/۴
۱۳۹۷	۲,۹۳۹,۹۴۷	۸۶,۶۰۱	۲۲۰,۳۴۰	۹۴,۶۰۰	۳۰,۰۰۰	۲۰,۰۰۰	۴۵۱,۵۴۱	۹/۵	۱۵/۳
۱۳۹۸	۳,۵۲۳,۷۵۹	۱۰۰,۰۸۱	*۳۱۸,۳۶۰	**۱۴۱,۰۰۰	۳۰,۰۰۰	۴۰,۰۰۰	۶۲۹,۴۴۱	۳۹/۳	۱۷/۸
۱۳۹۹	۴,۳۶۰,۳۱۵	۱۵۷,۶۳۷	۴۰۶,۷۹۱	۲۰۳,۱۶۶	۴۰,۰۰۰	۹۰,۰۰۰	۸۹۶,۵۹۴	۴۲/۵	۲۰,۵
۱۴۰۰	۶,۳۷۰,۱۱۶	۲۴۵,۴۷۹	۷۰۹,۲۰۰	۳۶۹,۴۷۰	۴۵,۰۰۰	-	۱,۳۶۸,۶۵۴	۵۲,۶	۲۱,۳

توضیحات: علت رشد کم اعتبار حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری و جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا در سال ۱۳۹۷ به دلیل کسر مبلغ ۹۰ هزار میلیارد ریال بابت تسویه بدهی‌های حسابرسی شده دولت به صندوق‌های بازنشستگی بوده است.

برخلاف سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، در سال ۱۳۹۹ میزان اعتبار تسویه بدهی‌های دولت به این دو صندوق نامشخص است و در اعتبارات آنان (برحسب برنامه) مشخص نشده است و لذا در سرجمع اعتبارات مربوط به کمک دولت به این دو صندوق منظور شده است.

* مبلغ ۴۰ هزار میلیارد ریال از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای صندوق بازنشستگی کشوری بابت تسویه بدهی‌های حسابرسی شده دولت به صندوق بازنشستگی کشوری در نظر گرفته شده است که از رقم برنامه کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران کشوری کسر شده است.

** مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح بابت تسویه بدهی‌های حسابرسی شده دولت به صندوق بازنشستگی لشکری در نظر گرفته شده است که از رقم برنامه کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران لشکری کسر شده است.

اعتبار مربوط به حقوق شاغلان، بازنشستگان و بنیاد شهید در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

بررسی روند اعتبارات مربوط به حقوق شاغلان و بازنشستگان از اعتبارات هزینه‌ای در قوانین بودجه سنواتی نشان از آن دارد که هر ساله سهم بیشتری از اعتبارات هزینه‌ای برای پرداخت حقوق اعم از شاغلان و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی هزینه می‌شود و این به آن معناست که هزینه‌های جاری اداره نظام اداری کشور (شامل وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی) و اداره صندوق‌های بازنشستگی هر ساله رو به افزایش است و این با در نظر گرفتن رشد نه‌چندان خوب جمعیت عمومی کشور^۱ نشان از عدم تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری کشور و تحقق احکام قانون برنامه ششم توسعه دارد.

جدول ۳ میزان اعتباری که از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای صرف پرداخت حقوق شاغلان، بازنشستگان و مستمری‌بگیران کشوری، لشکری و بنیاد شهید می‌شود را به تصویر کشیده است.

جدول ۳. خلاصه اعتبارات مربوط به حقوق شاغلان و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی کشور (میلیارد ریال)

سال	اعتبارات هزینه‌ای	هزینه‌های پرسنلی	حقوق بازنشستگان و بنیاد شهید	جمع کل	سهم از اعتبارات هزینه‌ای	رشد به نسبت سال قبل
۱۳۹۹	۴,۳۶۰,۳۱۵	۲,۴۱۰,۰۲۸	۸۹۶,۵۹۴	۳,۲۷۹,۲۸۵	۶۵/۴	-
۱۴۰۰	۶,۳۷۰,۱۱۶	۳,۷۱۶,۴۹۴	۱,۳۶۸,۶۵۴	۵,۰۸۴,۱۴۸	۷۹/۹	۵۵

همان‌گونه که مشاهده می‌شود براساس برآورد انجام شده، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ اعتباری معادل ۳,۷۱۶,۴۹۴ میلیارد ریال برای هزینه‌های پرسنلی و اعتباری معادل ۱,۳۶۸,۶۵۴ میلیارد ریال نیز برای حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری و جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا هزینه خواهد شد که مجموع آن حدود ۵,۰۸۴,۱۴۸ میلیارد ریال خواهد شد. این بدان معناست که حدود ۸۰ درصد از اعتبارات هزینه‌ای کشور صرفاً برای حقوق شاغلان و بازنشستگان هزینه خواهد شد. گفتنی است اعتبارات مربوط به هزینه‌های پرسنلی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را نیز باید به این ارقام اضافه کرد که البته در ساختار بودجه کشور این ارقام قابل ردیابی نیست که از جمله نقاط ضعف جدی بودجه سنواتی کشور در این زمینه تلقی می‌شود.

وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی نیز هر سال در حال افزایش است و این امر چشم‌انداز خوبی را پیش روی تصمیم‌گیرندگان قرار نمی‌دهد^۲ حتی سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان یک مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی نیز از این قاعده مستثنا نیست و در صورت عدم پرداخت بدهی‌های

۱. این رشد در سال ۱۳۹۹ دارای نرخ ۱/۴ درصد بوده است که رتبه ۸۹ از بین ۲۱۱ کشور جهان و رتبه ۲۰ از ۲۶ کشور منطقه را داشته است. به عبارتی نرخ رشد ما با سرعت از نرخ رشد منطقه فاصله گرفته و به متوسط جهانی نزدیک می‌شود. لذا پیری جمعیت در آینده نه‌چندان دور می‌تواند یکی از مشکلات بنیادین نظام اداری و اقتصادی کشور تلقی شود.

۲. وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در گزارشی مستقل توسط مرکز پژوهش‌های مجلس مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد.



دولت به این صندوق، عدم ایفای تعهدات قانونی در قبال این صندوق و عدم اصلاحات پارامتریک و سیستماتیک در خصوص صندوق و قوانین مربوط به بازنشستگی، به بودجه عمومی کشور وابسته خواهد شد. از این رو اتخاذ راهکارهای لازم برای حل مشکلات مربوط به صندوق‌های بازنشستگی نیز باید در دستور کار تصمیم‌گیرندگان کشور قرار گیرد. این در حالی است که سیاست اخیر دولت مبنی بر افزایش مستمری بازنشستگان صندوق‌های بازنشستگی (از جمله سازمان تأمین اجتماعی) وابستگی این صندوق‌ها به دولت را بیشتر کرده است.

بخش دوم - ارزیابی احکام مربوط به جبران خدمت کارکنان

مهم‌ترین تبصره‌هایی که در این بخش از گزارش ارزیابی شده‌اند مشتمل بر مباحثی همچون متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان (بند «و» تبصره «۲»)، افزایش حقوق (جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲»)، پاداش پایان خدمت (جزء «۷» بند «الف» تبصره «۱۲»)، سقف معافیت مالیاتی (جزء «۴» بند «الف» تبصره «۱۲»)، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (بند «الف» تبصره «۲۰»)، سامان‌دهی نیروی انسانی (بند «الف» تبصره «۲۱»)، ممنوعیت استخدام جدید (بند «ب» تبصره «۲۱» و ارتقای بهره‌وری (بند «د» تبصره «۲۱») است.

- متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان

بند «و» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹
<p>و- به‌منظور استمرار پرداخت‌های ناشی از متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی، رد بخشی از بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی، تأمین بخشی از پاداش پایان خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی، رتبه‌بندی معلمان، تأمین بخشی از مطالبات ایثارگران و بیمه‌های تکمیلی، تأمین پاداش پایان خدمت و ذخیره مرخصی شهدا و ایثارگران بازنشسته مشمول قانون حالت اشتغال، به دولت اجازه داده می‌شود تا سقف نهصد هزار میلیارد (۹۰۰,۰۰۰) ریال از محل ارائه حق‌الامتیاز، واگذاری سهام و حقوق مالکانه، واگذاری طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای و طرح‌های سرمایه‌گذاری متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی و همچنین واگذاری اموال و دارایی‌های غیرمنقول مازاد تأمین نماید. واگذاری‌ها در چارچوب قوانین و مقررات به تأیید هیئت وزیران می‌رسد.</p>	<p>دولت مکلف است از محل ردیف ۲۱- ۵۵۰۰۰۰۰ اقدامات زیر را به ترتیب به عمل آورد:</p> <p>پس از اعمال افزایش ضریب حقوق به میزان (۱۵) درصد برای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر از قبیل هیئت علمی، قضات و کارکنان کشوری و لشکری شاغل در تمام دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و همچنین نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات و سازمان انرژی اتمی و حقوق بازنشستگان ترتیبی اتخاذ نماید که با عنوان تفاوت تطبیق موضوع ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، مجموع مبلغ مندرج در حکم کارگزینی (برای کارکنان رسمی و پیمانی) و قرارداد ماهانه (برای کارکنان قرارداد کار معین و کار مشخص و طرحی) به نسبت کارکرد و حکم حقوق بازنشستگان متناسب سنوات خدمت قابل قبول از بیست و هشت میلیون (۲۸,۰۰۰,۰۰۰) ریال کمتر نباشد.</p> <p>باقی اعتبار ردیف مذکور را برای متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان (متناسب با کارکرد آنان) و حقوق و مزایای کارکنان که مبلغ حکم آنها با افزایش‌های قانونی در سال ۱۳۹۸ بین بیست و چهار میلیون (۲۴,۰۰۰,۰۰۰) ریال تا پنجاه و یک میلیون (۵۱,۰۰۰,۰۰۰) ریال است، اختصاص دهد، به‌نحوی که اشخاص با حقوق بالاتر از ضریب افزایشی کمتری برخوردار شوند.</p>

ارزیابی و پیشنهاد

- با عنایت به تعدد و تنوع پرداخت‌های موضوع این بند رقم نهمصد هزار میلیارد اعتبار پیش‌بینی شده، حاصل جمع اعتبارات مورد نیاز برای هریک از پرداخت‌های ذکر شده در این بند است که بهتر بود رقم تخمینی هریک از پرداخت‌ها به تفکیک ذکر می‌شد تا اطلاعات کمی دقیق‌تر نسبت به هریک از آنها به‌دست می‌آمد. در این صورت عملکرد هریک از پرداخت‌ها در سال ۱۴۰۰ می‌توانست مبنای روشن‌تری برای تصمیمات سال‌های بعد فراهم آورد. بند «و» فعلی حاوی اطلاعات روشن و کافی برای پرداخت‌های موضوع آن نیست. همچنین حکم مندرج در این تبصره از جهت اختصاص منبع مالی معین شده به چند محل مصرف با اصول پنجاه‌وسوم و پنجاه‌ودوم قانون اساسی مغایرت دارد و باید میزان هر محل مصرف به صورت مستقل و دقیق مشخص شده باشد. بنابراین در حکم فعلی با مخدوش شدن انضباط مالی دولت، امکان کنترل و نظارت بر اجرای قانون بودجه سلب می‌شود و زمینه نظارت‌گریزی و عدم پاسخگویی مجریان را فراهم می‌آورد.

- در این بند مصارفی از قبیل همسان‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی، پاداش پایان خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی، رتبه‌بندی معلمان، مطالبات ایثارگران، پاداش پایان خدمت و ذخیره مرخصی شهدا و ایثارگران مشمول قانون حالت اشتغال عنوان شده است. در این خصوص باید توجه داشت که همه موارد فوق هزینه‌های جاری و پایداری هستند که لازم است از منابع پایدار و مطمئن تأمین شوند. این در حالی است که در این تبصره قرار است از محل واگذاری دارایی منابع مورد نیاز تأمین شود. طبیعتاً این منبع در صورت تحقق صرفاً برای یک سال مشکل را حل کرده و دولت در سال‌های آتی برای تأمین مالی این مصارف دچار مشکل خواهد شد.

- عضویت هم‌زمان مقامات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	جزء «۲» بند «ه» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹
حذف شده است.	عضویت هم‌زمان مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و معاونان و مدیران دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور و همچنین کارکنان شاغل در کلیه پست‌های مدیریتی در عضویت هیئت‌مدیره، مدیریت عاملی و سایر مدیریت‌های اجرایی شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و سازمان‌ها اعم از زیرمجموعه خود و زیرمجموعه سایر دستگاه‌ها ممنوع است. سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شهرداری‌ها که به‌موجب اساسنامه قانونی آنها، اشخاص موضوع این جزء، عضو هیئت‌مدیره هستند از شمول این حکم مستثنا می‌باشند.



ارزیابی و پیشنهاد

حکم مندرج در این جزء ناظر به موقعیت‌های تعارض منافع ناشی از اشتغال ثانویه^۱ مقامات موضوع ماده (۷۱) و معاونان و مدیران دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری است. در راستای این حکم می‌توان به قوانینی چون اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل^۲ اشاره کرد که تمشیت قانونی این موضوع را مشخص کرده‌اند. با توجه به اینکه ماهیت بودجه براساس اصل پنجاه و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سالیانه بوده و همچنین براساس بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری لزوم توجه سیاستگذار به «تسجم قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آنها بدون ذکر شناسه تخصصی» لازم و ضروری است، تکرار حکم مذکور در قانون بودجه بلا موضوع بوده و پیشنهاد می‌شود به جای آن قوانین مربوطه اصلاح شود. بنابراین حذف این حکم موجه بوده و عدم تکرار آن تأیید می‌شود.

- الزام مجامع عمومی شرکت‌های دولتی به پرهیز از افزایش هزینه‌های پرسنلی

جزء «۵» بند «ه» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹	جزء «۳» بند «ه» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰
مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مکلف‌اند ضمن رعایت کامل ماده (۷۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در خصوص اصلاح بودجه تفصیلی شرکت، از هرگونه افزایش در هزینه‌های نیروی انسانی (پرسنلی) اعم از حقوق و مزایا و سایر پرداختی‌های رفاهی به کارکنان شرکت و کاهش هزینه‌های سرمایه‌گذاری خارج از مصوبات هیئت‌وزیران اجتناب کنند.	مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مکلف‌اند ضمن رعایت کامل ماده (۷۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در خصوص اصلاح بودجه تفصیلی شرکت، از هرگونه افزایش در هزینه‌های نیروی انسانی (پرسنلی) اعم از حقوق و مزایا و سایر پرداختی‌های رفاهی به کارکنان شرکت و کاهش هزینه‌های سرمایه‌گذاری خارج از مصوبات هیئت‌وزیران اجتناب کنند.

ارزیابی و پیشنهاد

این حکم که بدون تغییر نسبت به قانون سال ۱۳۹۹ ارائه شده به منظور انضباط بخشی به هزینه‌های پرسنلی شرکت‌های دولتی بوده و اصل حکم مثبت ارزیابی می‌شود. باین حال با دقت در متن حکم مذکور چنین برداشت می‌شود که با مصوبه هیئت وزیران، اختصاص صلاحیه بودجه شرکت‌ها به افزایش حقوق و مزایا و سایر پرداختی‌های نقدی و غیرنقدی، بلامانع است؛ در حالی که براساس ماده (۷۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) این برداشت کاملاً اشتباه و مردود است. از این رو برای جلوگیری از تفاسیر و سوء برداشت‌های ممکن از متن بالا، پیشنهاد می‌شود عبارت «خارج از مصوبات هیئت وزیران اجتناب شود» کاملاً حذف و حکم زیر جایگزین شود:

مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مکلف به رعایت کامل ماده (۷۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) بوده و در خصوص اصلاح بودجه تفصیلی شرکت، هرگونه افزایش

1. Secondary Employment
2. <https://shenasname.ir/laws/229>

در هزینه‌های نیروی انسانی (پرسنلی) اعم از حقوق و مزایا و سایر پرداختی‌های رفاهی به کارکنان شرکت و کاهش هزینه‌های سرمایه‌گذاری ممنوع است.

در این صورت حکم پیشنهادی فوق با ماده (۷۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) سازگار و منطبق شده و اشکال‌های احتمالی دیگر مانند مشخص نبودن ضوابط قانونی و حدود اختیارات اعطا شده به هیئت وزیران (مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) مرتفع می‌شود.

- افزایش حقوق

بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹	بند «الف» تبصره «۱۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰
۱. در سال ۱۳۹۹ حداقل حقوق و مزایای مستمر شاغلان، حداقل حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و حداقل حقوق کارمندان مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی و سایر حقوق‌بگیران دستگاه‌های اجرایی و صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی و مستمری‌ها و سایر حمایت‌های متناسب با آنها معادل افزایش ضریب ریالی به میزان پانزده درصد (۱۵٪) افزایش می‌یابد و تفاوت تطبیق موضوع ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری در حکم حقوق، بدون تغییر باقی می‌ماند.	۱. افزایش ضریب حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و همچنین نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات و سازمان انرژی اتمی، (به‌استثنای مشمولین قانون کار جمهوری اسلامی ایران) از قبیل کارکنان کشوری و لشکری، اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و قضات و افزایش حقوق بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مشترکان صندوق‌های بازنشستگی به میزان بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) است که ضریب ریالی آن به‌طور جداگانه توسط دولت تعیین می‌گردد. تفاوت تطبیق تبصره «۳» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری با ارتقای بعدی مستهلک و تفاوت تطبیق موضوع ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری در حکم حقوق، بدون تغییر باقی می‌ماند.
۱-۱. دولت مکلف است از محل ردیف ۲۱-۵۵۰۰۰۰ اقدامات زیر را به ترتیب به عمل آورد: پس از اعمال افزایش ضریب حقوق به میزان (۱۵) درصد برای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر از قبیل هیئت علمی، قضات و کارکنان کشوری و لشکری شاغل در تمام دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و همچنین نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات و سازمان انرژی اتمی و حقوق بازنشستگان ترتیبی اتخاذ نماید که با عنوان تفاوت تطبیق موضوع ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، مجموع مبلغ مندرج در حکم کارگزینی (برای کارکنان رسمی و پیمانی) و قرارداد ماهانه (برای کارکنان قرارداد کار معین و کار مشخص و طرحی) به نسبت کارکرد و حکم حقوق بازنشستگان متناسب سنوات خدمت قابل قبول از بیست و هشت میلیون (۲۸,۰۰۰,۰۰۰) ریال کمتر نباشد.	۲. در سال ۱۴۰۰ در کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و همچنین نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات و سازمان انرژی اتمی (به‌استثنای مشمولین قانون کار جمهوری اسلامی ایران)، حداقل حقوق و مزایای مستمر شاغلین مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و حداقل حقوق سایر حقوق‌بگیران، حداقل حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران مشمول صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و سایر صندوق‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی و مستمری‌ها و سایر حمایت‌های متناسب با آنها، معادل افزایش ضریب ریالی افزایش می‌یابد.
	۳. پس از اعمال افزایش ضریب ریالی حقوق برای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر موضوع جز «۱» این بند و معادل افزایش ضریب ریالی برای افزایش حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران، مجموع مبلغ مندرج در حکم کارگزینی برای کارکنان رسمی و پیمانی و مبلغ قرارداد منعقد ماهانه برای کارکنان قرارداد کار معین (مشخص) و کارکنان طرح خدمت پزشکان و پیراپزشکان در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به نسبت مدت کارکرد و حکم حقوق بازنشستگان متناسب سنوات خدمت قابل قبول، از سی و پنج میلیون (۳۵,۰۰۰,۰۰۰) ریال کمتر نباشد.



ارزیابی و پیشنهاد

همان‌طور که در بخش اول گزارش توضیح داده شد، پیشنهاد افزایش ۲۵ درصدی حقوق‌ها در چند ساله اخیر بدون سابقه بوده و همراه شدن آن با افزایش ۵۰ درصدی سقف امتیازات فصل دهم برای دستگاه‌های اجرایی به‌موجب بخشنامه «شماره ۲۵۴۷۶۳ مورخ ۱۳۹۹/۵/۲۰ سازمان اداری و استخدامی کشور» بر شدت موضوع افزوده است. بنابراین در خصوص جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» با توجه به سیاست‌های اخیر دولت در متناسب‌سازی و افزایش حقوق شاغلین و بازنشستگان به‌نظر می‌رسد افزایش ۲۵ درصد ثابت برای همه گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر نامتعارف و خارج از چارچوب عدالت در پرداخت است. این مهم در کنار بار مالی بسیار زیاد این سیاست برای بودجه دولت باید تحلیل شود. به‌طوری‌که اجرای این سیاست که به کسری بودجه دولت منتهی می‌شود می‌تواند پیامدهای ناگواری برای اقتصاد کشور داشته و از کانال آثار تورم در سال‌های آینده، معیشت عموم جامعه (به‌خصوص اقشار حقوق‌بگیر غیرکارمند دولت) را تضعیف کند.

از این رو باید در درجه اول، نرخ مبنای رشد حقوق کارکنان دولت کاهش یابد (برای مثال

نرخ ۱۵ درصد رشد همانند بودجه سال ۱۳۹۹ ملاک قرار گیرد) همچنین می‌تواند از سیاست‌هایی چون «تعیین محدوده رشد» و سیاست «افزایش درصدی به همراه رقم ثابت به‌علاوه ضریب یکسان» برای شاغلان استفاده شود. به‌علاوه می‌توان برای افزایش نهایی حقوق و مزایا مبتنی بر تبصره ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری سقفی را قائل شد تا فاصله بین ناخالص دریافتی‌ها کاهش یافته و عدالت توزیعی رعایت شود. بر همین اساس چندین سناریو برای افزایش حقوق‌ها می‌تواند مطرح شود که با توجه به عوامل مختلف از جمله تورم سالیانه و شاخص قیمت مصرف‌کننده، منابع درآمدی بودجه و کسری آن، عدالت و مساوات اجتماعی و غیره می‌توان مناسب‌ترین آن را انتخاب کرد. لازم است برای هریک از سناریوهای مطرح شده میزان بار مالی آن در نظر گرفته شود. به‌طور خاص با توجه به محدودیت منابع مالی دولت بایسته است سناریویی مدنظر قرار گیرد که نسبت به لایحه صرفه‌جویی بیشتری داشته باشد. البته تصمیم‌گیری درست و عالمانه در این موضوع نیز منوط به در اختیار داشتن اطلاعات و داده‌های کافی در مورد جزئیات نظام حقوق دستمزد، نوع استخدام، انواع مزایا و فوق‌العاده‌ها و در نهایت ناخالص دریافتی دستگاه‌های مختلف اجرایی است که تاکنون چنین آمار و اطلاعات شفافی در اختیار تصمیم‌گیران و خط‌مشی‌گذاران عمومی قرار نگرفته است.

باین‌حال در این گزارش دو سناریو «تعیین محدوده رشد» و دیگری «تعیین درصد به‌علاوه رقم ثابت» برای افزایش عادلانه و صرفه‌جویانه حقوق و مزایای کارکنان دولت در نظر گرفته شده است که توضیح هریک در ادامه می‌آید.

سناریوی اول: تعیین محدوده رشد

در این سناریو براساس حداقل حقوق و مزایای مستمر، محدوده رشد مشخص می‌شود. از آنجایی که پیشنهاد افزایش ۲۵ درصد مندرج در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ می‌تواند شکاف پرداختی‌ها را در دستگاه‌های اجرایی افزایش دهد، بنابراین تعیین محدوده رشد برای ضریب حقوق گروه‌های مختلف دستگاه‌های اجرایی منطقی به نظر می‌رسد. پیشنهاد این است که تا ۳,۵ برابر حداقل حقوق (حدود ۶,۳ میلیون تومان) موضوع تبصره ماده (۷۶)، حقوق کارکنان تا ۲۵ درصد رشد داشته باشد و مازاد بر آن، مشمول هیچ‌گونه افزایشی نشود (به عبارت بهتر رشد حقوق کارکنان حداکثر ۱,۵۷۵,۰۰۰ تومان خواهد بود). در این پیشنهاد عمده کارکنان دولت مشمول رشد حقوق ۲۵ درصدی شده و کارکنان با حقوق بالاتر از نصاب مشخص شده، با نرخ مؤثر کمتری رشد خواهد داشت.

سناریوی دوم: تعیین درصد به علاوه رقم ثابت

در سناریوی دوم، درصدی از رشد ضریب حقوق به علاوه رقم ثابت برای همه گروه‌های حقوق‌بگیر دنبال می‌شود. در این شیوه علاوه بر اینکه رشد معقولی برای همه گروه‌ها در نظر گرفته می‌شود، با انضمام رقم ثابت به حقوق و دستمزد فاصله پرداختی‌ها نیز کاهش می‌یابد. همچنین در این سناریو پیشنهاد شده است که در هریک از حالت‌های متصور براساس فرمولی که در پاورقی بدان اشاره شده است، سقفی برای افزایش ناخالص پرداختی‌ها در نظر گرفته شود که خود موجب بازگشت به مسیر قانونی تفاوت حداکثر ۷ برابر بین سقف و حداقل حقوق و مزایای مستمر مندرج در تبصره ماده «۷۶» قانون مدیریت خدمات کشوری می‌شود. این سناریو می‌تواند حالت‌های مختلفی داشته باشد که براساس فاکتورهای پیش گفته، مناسب‌ترین آنها در دستور کار نمایندگان محترم قرار خواهد گرفت. در ادامه به سه حالت از سناریو دوم اشاره می‌شود:

جدول ۴. مقایسه سناریوهای افزایش حقوق

حالات	درصد افزایش	رقم ثابت افزایش (تومان)	سقف افزایش ^۱ (تومان)
۱	۵	۸۰۰,۰۰۰	۱,۴۳۰,۰۰۰
۲	۱۰	۶۰۰,۰۰۰	۱,۸۶۰,۰۰۰
۳	۱۵	۴۰۰,۰۰۰	۲,۲۳۰,۰۰۰

به عنوان مثال متوسط ششصد هزار تومان افزایش به علاوه ۱۰ درصد افزایش ضریب ریالی سالیانه در مورد شاغلان و در مورد بازنشستگان و مستمری‌بگیران به نسبت سال ۱۳۹۹ مورد نظر قرار گیرد البته

۱. این رقم به طور تقریبی از فرمول زیر محاسبه می‌شود:

رقم ثابت افزایش + (درصد افزایش × حداقل حقوق سالیانه کارمندان × V)
عدد V براساس تبصره ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری مورد استفاده قرار گرفته است.
حداقل حقوق سالیانه برای سال ۱۳۹۹ مبلغ ۱۷,۹۷۴,۵۰۰ ریال بوده است.



منوط به اینکه افزایش مجموع حقوق و مزایای شاغلان بیشتر از «۱,۸۶۰,۰۰۰» تومان نشود. همچنین جزء «۳» این بند با توجه به تنگناهای معیشتی دهک‌های پایین درآمدی مورد تأیید است. گفتنی است انتخاب سناریوی پیشنهادی از جدول فوق باید با در نظر گرفتن بار مالی هر سناریو انجام شود.

- پاداش پایان خدمت کارکنان

جزء «۳» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹	جزء «۷» بند «الف» تبصره «۱۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰
پاداش پایان خدمت موضوع قانون پرداخت پاداش پایان خدمت و بخشی از هزینه‌های ضروری به کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۵/۲/۲۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن و پاداش‌های مشابه به مقامات، رؤسا، مدیران و کارکنان کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و همچنین وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی حداکثر معادل هفت برابر حداقل حقوق و مزایای موضوع ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری در ازای هر سال خدمت تا سقف سی سال خواهد بود که از لحاظ بازنشستگی و وظیفه ملاک محاسبه قرار می‌گیرد. هرگونه پرداخت خارج از ضوابط این قانون تحت این عنوان و عناوین مشابه در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است.	پاداش پایان خدمت موضوع قانون پرداخت پاداش پایان خدمت و بخشی از هزینه‌های ضروری به کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۵/۰۲/۲۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی، پاداش پایان خدمت کارکنان مشمول ماده (۱۰۷) قانون مدیریت خدمات کشوری با احتساب فوق‌العاده بند (۱۰) ماده (۶۸) قانون مذکور و تفاوت تطبیق و پاداش‌های مشابه به مقامات، رؤسا، مدیران و کارکنان کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و همچنین وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی حداکثر معادل هفت برابر حداقل حقوق و مزایای شاغلین موضوع جزء «۲» این بند، در ازای هر سال خدمت تا سقف سی سال خواهد بود.

ارزیابی و پیشنهاد

این حکم نسبت به سال ۱۳۹۹ تغییری را شاهد نبوده و به لحاظ کارشناسی مورد تأیید است. با این حال پیشنهاد می‌شود براساس بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری جهت افزایش دقت و شفافیت آن عبارت «پاداش‌های مشابه» به عبارت «پاداش‌های پایان خدمت مشابه» تبدیل شود. همچنین با هدف تقویت ضمانت اجرای این حکم، عبارت «هرگونه پرداخت خارج از ضوابط این قانون تحت این عنوان و عناوین مشابه در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است» تکرار شود. قابل ذکر است که با در نظر گرفتن افزایش ۲۵ درصدی ضریب حقوق، سقف پاداش پایان خدمت حدوداً ۴۷۰ میلیون تومان برآورد می‌شود.

- بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

بند «الف» تبصره «۲۰» در قانون بودجه سال ۱۳۹۹	بند «الف» تبصره «۲۰» در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰
در اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، تمامی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله بانک‌ها و شرکت‌های دولتی، مکلفند در سال ۱۳۹۹ با شناسایی هزینه‌ها به تفکیک حقوق و دستمزد، غیرپرسنلی (مستقیم و غیرمستقیم) و هزینه‌های مراکز فعالیت پشتیبانی نسبت به تکمیل و استقرار کامل سامانه (سیستم) حسابداری قیمت تمام شده اقدام کنند.	در اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، تمامی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله بانک‌ها و شرکت‌های دولتی، مکلفند در سال ۱۴۰۰ با شناسایی هزینه‌ها به تفکیک حقوق و دستمزد، غیرپرسنلی (مستقیم و غیرمستقیم) و هزینه‌های مراکز فعالیت پشتیبانی نسبت به تکمیل و استقرار کامل سامانه حسابداری قیمت تمام شده اقدام کنند.

ارزیابی و پیشنهاد

براساس این بند از تبصره «۲۰»، جهت نیل به هدف بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، سامانه حسابداری قیمت تمام شده ایجاد می‌شود که در آن داده‌هایی مانند هزینه‌های حقوق دستمزد، هزینه‌های غیرپرسنلی (مستقیم و غیرمستقیم)، هزینه مراکز فعالیت پشتیبانی منتشر می‌شود. با در نظر گرفتن هدف مذکور و با توجه به ماهیت زمان‌دار بودن بودجه براساس اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی، شایسته و بایسته است که چنین حکمی ذیل قوانین مرتبط دائمی مانند «قانون اصلاح ساختار بودجه کل کشور»^۱ گنجانده شود. همچنین درخصوص این حکم پیشنهاد می‌شود ضمن بررسی عملکرد آن در سال‌های گذشته، میزان پیشرفت و اثرگذاری سامانه‌های مذکور در فرایند بودجه‌ریزی دستگاه‌ها مورد توجه و بررسی قرار گیرد و براساس آن مسیر توسعه بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به‌صورت جدی‌تری پیگیری شود.

- بهبود مستمر عملکرد

جزء «۶» بند «ج» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۹	جزء «۴» بند «ج» تبصره «۲۰» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰
دستگاه اجرایی مجاز است از صرفه‌جویی‌های حاصل از تفاضل بین قیمت تمام شده مورد توافق در تفاهم‌نامه‌های منعقد و هزینه‌های قطعی فعالیت یا محصول در همان دوره تفاهم‌نامه، مشروط به تأیید عملکرد مطلوب توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و در سقف تخصیص اعتبار، بیست درصد (۲۰٪) را به‌منظور ایجاد انگیزه در کارکنان واحد مجری در قالب پرداخت‌های غیرمستمر و ارتقای کیفی خدمات و محصولات براساس دستورالعمل ابلاغی سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور و هشتاد درصد (۸۰٪) دیگر را برای افزایش اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های ذی‌ربط و مازاد بر سقف تخصیص اعتبارات مصوب کمیته تخصیص اعتبارات موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه کشور، هزینه کند. آیین‌نامه اجرایی این بند، به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور، سازمان اداری و استخدامی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	دستگاه اجرایی مکلف است برای بهبود مستمر عملکرد، ارتقای بهره‌وری و کاهش هزینه‌ها، نظام ارزیابی و مدیریت عملکرد را پیاده‌سازی و امکان ارتباط آن با سامانه‌ها را مهیا نماید. دستگاه اجرایی مجاز است تا چهل درصد (۴۰٪) منابع حاصل از صرفه‌جویی، مشروط به تأیید عملکرد مطلوب توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و در سقف تخصیص اعتبار را به‌منظور ایجاد انگیزه در کارکنان در قالب پرداخت‌های غیرمستمر براساس دستورالعمل ابلاغی سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور و ارتقای کیفی خدمات و محصولات و افزایش اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب کمیته تخصیص اعتبارات موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه کشور، هزینه کند.

ارزیابی و پیشنهاد

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ پیشنهاد شده بود که ۵۰ درصد صرفه‌جویی‌های حاصل از تفاضل قیمت تمام شده به موضوعاتی چون ایجاد انگیزه در کارکنان واحد مجری در قالب پرداخت‌های غیرمستمر و

۱. <https://shenasname.ir/laws/7243>



ارتقای کیفی خدمات و محصولات اختصاص یابد و ۵۰ درصد باقی مانده به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه آن دستگاه، که در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ این نسبت به ترتیب به ۲۰ و ۸۰ درصد تغییر کرد. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ محل هزینه کرد ناشی از این صرفه‌جویی‌ها به ترتیب شامل ۴۰ درصد برای ایجاد انگیزه در کارکنان در قالب پرداخت‌های غیرمستمر و ارتقای کیفی خدمات و محصولات و ۶۰ درصد برای اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آن دستگاه در نظر گرفته شده است. با توجه به افزایش متناسب حقوق‌ها در سال ۱۳۹۹ و جهت‌گیری قانونگذار در بند «الف» تبصره «۱۲»، نسبت ذکر شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (۲۰ و ۸۰ درصد) منطقی و موجه به نظر می‌رسد. باین حال از منظر حقوقی با توجه به اعطای اختیار هزینه کرد پرداخت‌های غیرمستمر بدون مشخص بودن ضوابط و حدود قانونی آن، حکم پیشنهادی مغایر با اصل هشتمادوپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بوده و لازم است مؤلفه‌ها و شاخص‌های اصلی بهبود عملکرد و ارتقای بهره‌وری در حکم پیشنهادی ذکر شود تا امکان نظارت بر حسن اجرای قانون برای مجلس شورای اسلامی فراهم باشد.

– سامان‌دهی نیروی انسانی

بند «الف» تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۹	بند «الف» تبصره «۲۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰
الف) به منظور سامان‌دهی نیروی انسانی و کارکنان دولت و ایجاد انضباط مالی مقرر می‌شود:	الف) به منظور سامان‌دهی نیروی انسانی و کارکنان دولت و ایجاد انضباط مالی مقرر می‌شود:
۱. دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه که به‌نحوه از انجا از بودجه عمومی استفاده می‌نمایند، مکلفند اطلاعات کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی کارمندان را تا پایان اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹ در «سامانه کارمند ایران» و «سامانه ثبت حقوق و مزایا» ثبت یا به‌روزرسانی نمایند.	۱. دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و شرکت‌های دولتی مکلفند اطلاعات فردی و استخدامی و احکام کارگزینی یا قرارداد منعقد کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی کارمندان را تا پایان اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹ در «سامانه کارمند ایران» و «سامانه ثبت حقوق و مزایا» ثبت یا به‌روزرسانی نمایند.
۲. از تیرماه سال ۱۳۹۹، تخصیص اعتبار حقوق کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی دارای شناسه دستگاه‌های اجرایی، صرفاً براساس اطلاعات «سامانه کارمند ایران» صورت می‌گیرد.	۲. از خردادماه سال ۱۴۰۰ تخصیص اعتبار حقوق کارکنان مذکور در جزء «۱» این بند، صرفاً براساس اطلاعات سامانه پاکنا صورت می‌گیرد.
۳. هرگونه پرداخت مستقیم و مستمر از محل اعتبارات هزینه‌ای به سایر کارکنان دستگاه‌های اجرایی، از ابتدای خردادماه سال ۱۳۹۹، صرفاً پس از ثبت اطلاعات آنان در سامانه کارمند ایران، از محل اعتبارات تخصیص‌یافته دستگاه اجرایی ذی‌ربط توسط خزانه‌داری کل کشور به ذی‌نفع نهایی انجام خواهد شد. درج این اطلاعات هیچ‌گونه حقی برای استخدام و به‌کارگیری اشخاص ایجاد نمی‌نماید.	۳. از خردادماه سال ۱۴۰۰ هرگونه پرداخت مستقیم و مستمر به کلیه کارکنان دستگاه‌های اجرایی از محل اعتبارات هزینه‌ای و از منابع عمومی و اختصاصی صرفاً پس از ثبت اطلاعات آنان در سامانه پاکنا، از اعتبارات تخصیص‌یافته منابع عمومی یا درآمد اختصاصی محقق شده دستگاه اجرایی ذی‌ربط توسط خزانه‌داری کل کشور به ذی‌نفع نهایی انجام می‌شود.
۴. چگونگی ثبت اطلاعات نیروی انسانی موضوع اجزای «۱» و «۲» این بند و اجرای سایر تکالیف این بند در خصوص وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات، حفاظت اطلاعات قوه قضائیه، سازمان انرژی اتمی و دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی براساس سازوکار اجرائی تعیین شده در شیوه‌نامه‌های مستقلاً که توسط سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری سازوکار اجرائی تعیین شده در آیین‌نامه موضوع این بند	۴. چگونگی ثبت اطلاعات نیروی انسانی موضوع اجزای «۱» و «۲» این بند و اجرای سایر تکالیف این بند در خصوص وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات، حفاظت اطلاعات قوه قضائیه، سازمان انرژی اتمی و دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی براساس سازوکار اجرائی تعیین شده در آیین‌نامه موضوع این بند

بند «الف» تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۹	بند «الف» تبصره «۲۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰
خواهد بود. آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.	دستگاه‌های مستثنی از اجرای این بند برعهده هیئت وزیران است. آیین‌نامه اجرایی اجزای «۱» و «۲» این بند به پیشنهاد سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ارزیابی و پیشنهاد

حکم پیشنهادی در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ نیز آمده بود منتها به‌طور کامل اجرایی نشد. اگرچه محتوای حکم پیشنهادی به‌دلیل آثار مثبتی که در امکان ارائه آماری دقیق از نیروی انسانی دولت (رسمی، پیمانی، قراردادی و سایر کارکنان) و سامان‌دهی آنها فراهم می‌کند، مورد تأیید است، اما باید دلایل اجرایی نشدن حکم مذکور از طریق تقویت نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار گیرد. علی‌ای‌حال ارائه سازوکارهایی برای الزام به ثبت اطلاعات و ارائه ضمانت‌های اجرایی مؤثر در این باره لازم است. گره زدن پرداخت مستقیم و مستمر کارکنان به ارائه و به‌روزرسانی اطلاعات سامانه پاکنا، ضمانت اجرای منطقی و مؤثری نیست و احتمالاً در مقام عمل این ضمانت اجرا نادیده گرفته می‌شود. جهت رفع این نقیصه پیشنهاد می‌شود هرگونه استخدام جدید اعم از شرکتی، قراردادی، پیمانی و رسمی در دستگاه‌های مختلف منوط به تکمیل اطلاعات مذکور از طرف همان دستگاه در سامانه پاکنا باشد. حکم پیشنهادی اخیر قابلیت اجرایی بیشتری دارد و موجب اخلاص و بی‌نظمی در نظام اداری نیز نخواهد شد. همچنین تصریح بر عبارت «شرکت‌های دولتی» بعد از عبارت «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه» زاید است، زیرا شرکت‌های دولتی یکی از مصادیق دستگاه‌های اجرایی ذکر شده در ماده (۲۹) برنامه ششم توسعه هستند.

– ممنوعیت استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی

بند «ب» تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۹	بند «ب» تبصره «۲۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰
تمام اختیارات دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه که به‌نحوی از انحاز بودجه کل کشور استفاده نموده و دارای مقررات خاص اداری و استخدامی می‌باشند، درخصوص استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی در سال ۱۳۹۹ موقوف‌الاجرا خواهد بود. هرگونه استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی در تمام دستگاه‌های مشمول این بند، صرفاً براساس مجوز صادره از سوی سازمان اداری و استخدامی کشور و اخذ تأییدیه سازمان برنامه و بودجه کشور مبنی بر پیش‌بینی مالی در قانون است. دستورالعمل این بند حداکثر تا یک ماه پس از تصویب این قانون با همکاری سازمان‌های مذکور تهیه و ابلاغ خواهد شد.	تمام اختیارات دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه که اعتبارات هزینه‌های خود را از محل این قانون و پیوست‌های آن دریافت می‌کنند و دارای مقررات خاص اداری و استخدامی می‌باشند به‌استثنای دستگاه‌هایی که به حکم قانون اساسی مقررات خاص دارند درخصوص استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی در سال ۱۴۰۰ موقوف‌الاجرا می‌شود. هرگونه استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی در تمام دستگاه‌های مشمول این بند، صرفاً براساس مجوز صادره از سوی سازمان اداری و استخدامی کشور و اخذ تأییدیه سازمان برنامه و بودجه کشور مبنی بر پیش‌بینی بار مالی در قانون است. دستورالعمل این بند حداکثر تا یک ماه پس از تصویب این قانون با همکاری سازمان‌های مذکور تهیه و ابلاغ می‌شود.



ارزیابی و پیشنهاد

کلیات حکم پیشنهادی مورد تأیید است، اما استفاده از عبارتی همچون «مقررات خاص اداری و استخدامی» در متن به دلیل ابهام‌هایی که ممکن است در اجرا ایجاد کند باید روشن و اصلاح شود. همچنین چنانچه منظور از سازمان‌های دارای مقررات خاص اداری و استخدامی سازمان‌هایی است که تابع قانون مدیریت خدمات کشوری نیستند به صراحت بیان شود.

– ارتقای بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی

بند «د» تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۹	بند «د» تبصره «۲۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰
<p>د) به منظور ارتقای بهره‌وری و دستیابی به اهداف و انجام برنامه‌های پیش‌بینی شده در مواد (۳) و (۵) قانون برنامه ششم توسعه:</p> <p>۱. دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری موظفند تا پایان خردادماه ۱۳۹۹ برنامه‌های عملیاتی خود برای استقرار چرخه مدیریت و ارتقای شاخص‌های بهره‌وری در ستاد و واحدهای تابعه خود را به سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور (سازمان ملی بهره‌وری ایران) ارائه کنند. دستگاه‌های اجرایی مکلفند در موافقت‌نامه‌های متبادله با سازمان برنامه و بودجه کشور، اعتبارات لازم این موضوع را در برنامه‌ای با عنوان «ارتقای بهره‌وری» پیش‌بینی نمایند. تخصیص اعتبار سه‌ماهه این برنامه منوط به ارسال گزارش عملکرد سازمان ملی بهره‌وری ایران و سازمان برنامه و بودجه کشور و تأیید عملکرد ازسوی سازمان ملی بهره‌وری ایران است.</p> <p>۲. کلیه شرکت‌های دولتی و شرکت‌ها و دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، بانک مرکزی، سازمان بنادر و دریانوردی، سازمان صداوسیما، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و وزارت جهاد کشاورزی موظفند برای ارتقای بهره‌وری سرمایه، نیروی کار و سایر عوامل تولید و تحقق اهداف پیش‌بینی شده متناسب با جدول ۲ ماده (۳) قانون برنامه ششم توسعه، اعتبارات مورد نیاز اجرای برنامه‌های ارتقای بهره‌وری را به صورت مستقل پیش‌بینی و در قالب بودجه سالیانه به تصویب مجامع عمومی و یا سایر مراجع قانونی ذی‌ربط برسانند و گزارش آن را تا پایان خردادماه ۱۳۹۹ به سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور (سازمان ملی بهره‌وری ایران) ارائه کنند. سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان ملی بهره‌وری ایران موظفند بر تحقق این بند و اهداف و شاخص‌های پیش‌بینی شده نظارت نموده و گزارش اقدامات انجام یافته را برای شش‌ماهه اول هیئت وزیران ارائه نمایند. پرداخت هرگونه پاداش سالیانه به اعضای هیئت مدیره و مدیران این شرکت‌ها با رعایت ماده (۸۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) صرفاً براساس شاخص‌های بهره‌وری و تأیید سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و</p>	<p>د) به منظور ارتقای بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی و دستیابی به اهداف و انجام برنامه‌های پیش‌بینی شده در مواد (۳) و (۵) قانون برنامه ششم توسعه:</p> <p>۱. دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری موظفند تا پایان خردادماه ۱۴۰۰ برنامه‌های عملیاتی خود برای استقرار چرخه مدیریت و ارتقای شاخص‌های بهره‌وری در ستاد و واحدهای تابعه خود را به سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور (سازمان ملی بهره‌وری ایران) ارائه کنند. دستگاه‌های اجرایی مکلفند در موافقت‌نامه‌های متبادله با سازمان برنامه و بودجه کشور، اعتبارات لازم این موضوع را در برنامه‌ای با عنوان «ارتقای بهره‌وری» پیش‌بینی نمایند. تخصیص اعتبار سه‌ماهه این برنامه منوط به ارسال گزارش عملکرد ازسوی سازمان ملی بهره‌وری ایران و سازمان برنامه و بودجه کشور و تأیید عملکرد ازسوی سازمان ملی بهره‌وری ایران است.</p> <p>۲. کلیه شرکت‌های دولتی و شرکت‌ها و دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، بانک مرکزی، سازمان بنادر و دریانوردی، سازمان صداوسیما، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و وزارت جهاد کشاورزی موظفند برای ارتقای بهره‌وری سرمایه، نیروی کار و سایر عوامل تولید و تحقق اهداف پیش‌بینی شده متناسب با جدول ۲ ماده (۳) قانون برنامه ششم توسعه، اعتبارات مورد نیاز اجرای برنامه‌های ارتقای بهره‌وری را به صورت مستقل پیش‌بینی و در قالب بودجه سالیانه به تصویب مجامع عمومی و یا سایر مراجع قانونی ذی‌ربط برسانند و گزارش آن را تا پایان خردادماه سال ۱۴۰۰ به سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور (سازمان ملی بهره‌وری ایران) ارائه کنند. سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان ملی بهره‌وری ایران موظفند بر تحقق این بند و اهداف و شاخص‌های پیش‌بینی شده نظارت نموده و گزارش اقدامات انجام یافته را برای شش‌ماهه اول و دوم به هیئت وزیران ارائه نمایند.</p>

بند «د» تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۹	بند «د» تبصره «۲۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰
استخدامی کشور قابل اقدام خواهد بود. ۳. سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور موظفند نسبت به تقویت نظام مدیریت بهره‌وری کشور در راستای تحقق اهداف پیش‌بینی شده در قانون برنامه ششم توسعه و نهادینه کردن موضوع بهره‌وری در نظام اجرایی و اقتصادی کشور اقدام نمایند. آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد سازمان‌های اداری و استخدامی کشور و برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	پرداخت هرگونه پاداش سالانه به اعضای هیئت مدیره و مدیران این شرکت‌ها با رعایت ماده (۸۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) صرفاً براساس شاخص‌های بهره‌وری و تأیید سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور قابل اقدام است. آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد سازمان‌های اداری و استخدامی کشور و برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ارزیابی و پیشنهاد

موضوع بهره‌وری و شاخص‌ها و ساختارهای مربوط به آن، یکی از اهداف مهم نظام اداری است که در بند «الف» ماده (۵) قانون برنامه ششم و اصل دوازدهم سیاست‌های کلی نظام اداری^۱ به آن اشاره و تأکید شده است. برنامه‌ریزی برای این مهم در لایحه بودجه به شرطی که با ضمانت‌های اجرایی لازم همراه شود، می‌تواند موجب سرعت بخشی به اجرای کامل آن شود. یکی از مهم‌ترین ضمانت‌های اجرایی ارائه گزارش عمومی سالیانه پیشرفت دستگاه‌ها در این موضوع و اثرگذاری نتایج ارزشیابی بر بودجه آن دستگاه براساس بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد است. با توجه به اینکه سابقه اجرایی حکم فوق طولانی نیست،^۲ انتظار می‌رود علاوه بر اعتبارات مربوط به برنامه‌های ارتقای بهره‌وری در سازمان‌های دولتی و تعیین پاداش سالیانه هیئت‌مدیره در شرکت‌های دولتی، به‌مرور ضمانت و زیرساخت‌های اجرایی مناسب آن نیز فراهم آید.

با توجه به اینکه در صدر حکم مذکور به مواد (۳) و (۵) قانون برنامه ششم توسعه اشاره شده است، جهت رفع ابهام و افزایش شفافیت آن (تأکید بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری) و جلوگیری از مغایرت با بند «۴» اصل یکصد و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و تبصره بند «الف» ماده (۵) قانون برنامه ششم توسعه کشور، پیشنهاد می‌شود تبصره مذکور با عبارت «این حکم در خصوص نیروهای مسلح با اذن فرمانده کل قوا از طریق ستاد کل نیروهای مسلح اجرا می‌شود» در انتهای بند پیشنهادی فوق مندرج و تصریح شود.

۱. اصل دوازدهم (۱۲) سیاست‌های کلی نظام اداری:

«توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری به‌منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری»

۲. برای نمونه می‌توان به آیین‌نامه اجرایی بند «د» تبصره «۲۱» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور و «راهنمای بند «الف» ماده (۵) قانون برنامه ششم برای تحقق سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی کشور» اشاره داشت که در سال‌های اخیر به تصویب رسیده‌اند. برای مطالعه بیشتر به آدرس‌های زیر مراجعه کنید:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1611614>

<https://shenasname.ir/organs/sazman/bahrevvari/5015-406031>



جمع‌بندی و پیشنهادات

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز همچون سنوات قبل به‌طور دقیق مشخص نیست دولت قرار است چه میزان از بودجه کل کشور را به پرداخت حقوق شاغلان و بازنشستگان خود اختصاص دهد. علت این امر آن است که ساختار بودجه حوزه جبران خدمت کارکنان در ایران به‌نحوی بوده که علاوه بر فصل جبران خدمت کارکنان، از محل اعتبارات سایر فصول نظیر سایر هزینه‌ها، استفاده از کالاها و خدمات و رفاه اجتماعی نیز برای هزینه‌های پرسنلی استفاده می‌شود. مضافاً اینکه اعتبارات مربوط به جبران خدمت کارکنان شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت نیز باید به این ارقام افزوده شود که اطلاعاتی از آنها در دست نیست. باین حال براساس برخی مفروضات می‌توان چنین برآورد کرد که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در مجموع اعتباری در حدود ۵,۰۸۴,۱۴۸ میلیارد ریال صرف پرداخت حقوق شاغلان، بازنشستگان کشوری و لشکری و جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا هزینه خواهد شد. این بدان معناست که حدود ۸۰ درصد از اعتبارات هزینه‌ای کشور صرفاً برای حقوق شاغلان، بازنشستگان و جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا هزینه خواهد شد.

- روند رشد هزینه‌های پرسنلی و کمک دولت بابت حقوق بازنشستگان از اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در شرایطی که کشور درگیر تبعات ناشی از بحران کروناسست، همچنین با توجه به نامعلوم بودن زمان پایان بیماری مذکور و در شرایطی که برنامه‌های دورکاری، شناورسازی و کاهش ساعت کاری کارکنان در دستور کار دولت قرار گرفته منطقی نبوده و می‌تواند موجب تشدید شرایط تورمی در کشور شود. مضافاً اینکه این میزان افزایش نشان از آن دارد که دولت در برنامه‌های مربوط به اصلاحات اداری و متناسب‌سازی اندازه دستگاه‌های اجرایی و ازسوی‌دیگر اصلاح مدیریت مالی صندوق‌های بازنشستگی و کاهش وابستگی آنان به منابع مالی عمومی توفیقی نداشته است. درخصوص سیاست افزایش حقوق کارکنان دولت در درجه اول لازم است (با توجه به محدودیت منابع مالی دولت و همچنین رشد قابل توجه حقوق کارکنان دولت و بازنشستگان در سال گذشته) رشد حدود ۱۵ درصد (همانند قانون بودجه سال ۱۳۹۹) ملاک قرار گیرد. در درجه دوم پیشنهاد می‌شود یکی از دو سناریوی زیر برای عادلانه‌سازی این سیاست مدنظر قرار گیرد:

سناریوی اول: تعیین محدوده رشد

تا ۳,۵ برابر حداقل حقوق (حدود ۶,۳ میلیون تومان) موضوع تبصره ماده (۷۶)، حقوق کارکنان تا ۲۵ درصد رشد داشته باشد و مازاد بر آن، مشمول هیچ‌گونه افزایشی نشود (به‌عبارت بهتر رشد حقوق کارکنان حداکثر ۱,۵۷۵ هزار تومان خواهد بود). در این پیشنهاد، عمده کارکنان دولت مشمول رشد ۲۵ درصدی شده و کارکنان با حقوق بالاتر از نصاب مشخص شده، با نرخ مؤثر کمتری رشد خواهند داشت.

سناریوی دوم: تعیین درصد به‌علاوه رقم ثابت

درصدی از رشد ضریب حقوق به‌علاوه رقم ثابت برای همه گروه‌های حقوق‌بگیر دنبال شود. به‌عنوان مثال متوسط ۶۰۰ هزار تومان افزایش به‌علاوه ۱۰ درصد افزایش ضریب ریالی سالیانه در مورد شاغلان و در مورد بازنشستگان و مستمری‌بگیران به نسبت سال ۱۳۹۹ مورد نظر قرار گیرد.

منابع و مأخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. سیاست‌های کلی نظام اداری (۱۳۸۹/۱/۳۱).
۳. قوانین بودجه سنواتی.
۴. قانون برنامه ششم توسعه، مصوب ۱۳۹۵.
۵. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶.
۶. لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور.
۷. درگاه ملی آمار (<https://www.amar.org.ir>)
۸. اسمیت، کوین بی و لاریمر، کریستوفر دابلیو (۱۳۹۲). درآمدی بر نظریه خط‌مشی‌گذاری عمومی (تقابل نظریه عقلانیت‌گراها و فرائیبات‌گراها)، تهران: صفار.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۲۹۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۷. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی

نام معاونت: مطالعات برنامه و بخش عمومی (گروه توسعه مدیریت و امور استخدامی)

تهیه و تدوین: محمد واثقی بادی

اظهار نظر کنندگان: محمدرضا مالکی، اکبر شکوهی

ناظران علمی: داریوش ابوحمزه، فهیمه غفرانی

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۲/۱۲