



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم، سال اول

شماره ثبت:
۸۲۸

دفتر مطالعات مدیریت

تهیه و تدوین
سیدمجتبی شهرآئینی

ناظر علمی:
مهدی عبدالحمید

مشخصات گزارش

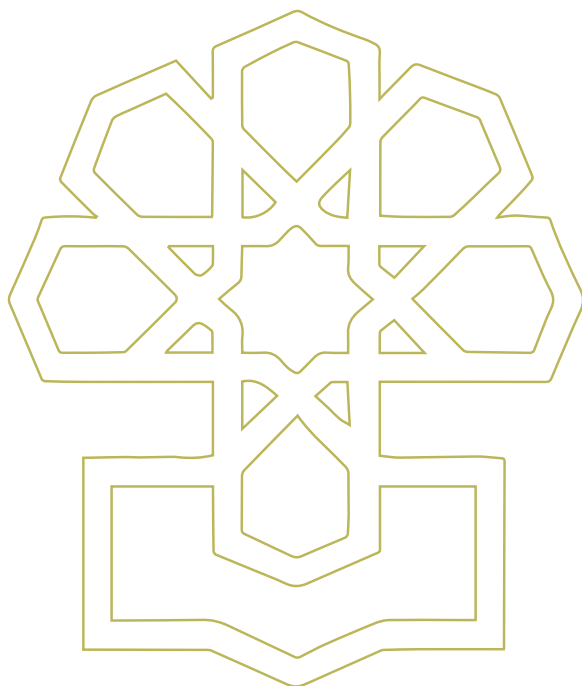
تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۷/۱۹

شماره مسلسل:
۲۹۰۱۸۴۷۴-۱

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۷/۱۹



دفتر مطالعات مدیریت



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه متناسب‌سازی حقوق کارکنان دولت و بازنشستگان کشوری و لشگری»



مقدمه

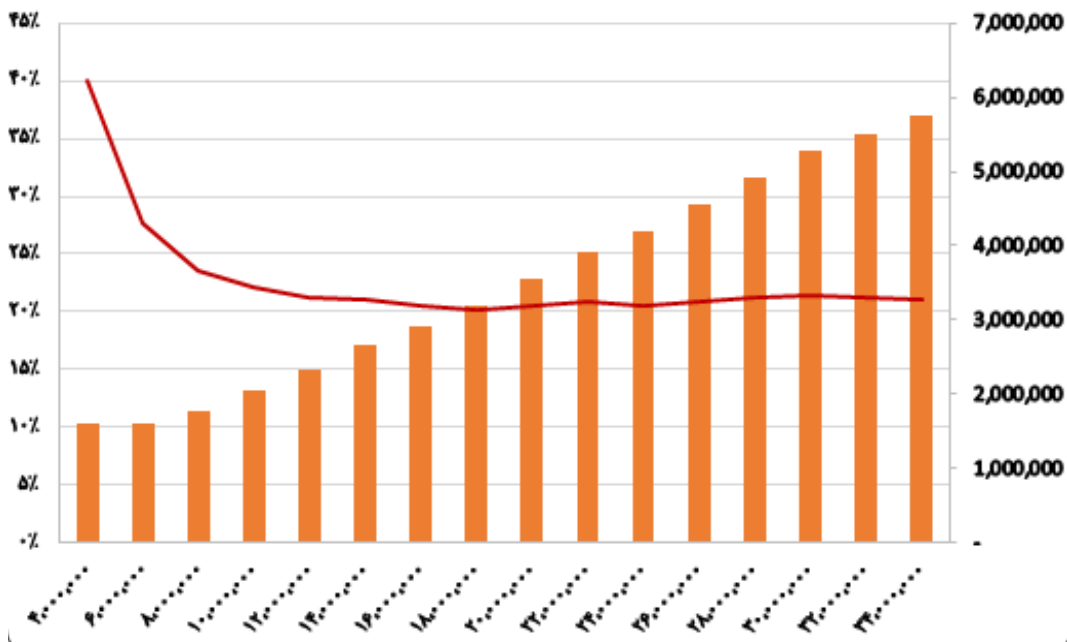
در سال‌های اخیر اهمیت قوانین بودجه سنواتی در تعیین مناسبات حقوق و مزایای کارکنان دولت افزایش یافته و این قوانین موقت یک‌ساله به یکی از مهمترین عوامل تاثیرگذار در کارآمدی نظام جبران خدمات کارکنان دولت مبدل شده‌اند. این در حالی است که سازوکارهای یادشده برای افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و همچنین مصوبات شورای عالی کار در خصوص تعیین حداقل دستمزد و سایر سطوح مزدی سال ۱۴۰۱، موجب بروز برخی مسائل و چالش‌ها در نظام جبران خدمات کارکنان دولت گردید. در این امتداد لایحه «متناسب‌سازی حقوق کارکنان دولت و بازنشستگان کشوری و لشگری» با توجه به تکالیف دولت در اجرای قوانین، از جمله قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت و ضرورت حمایت از کارکنان دولت و بازنشستگان کشوری و لشگری و استمرار عدالت در نظام پرداخت‌ها و بهبود معیشت آنان با قید دو فوریت جهت تشریفات قانونی در تاریخ ۱۱ مهرماه ۱۴۰۱ به مجلس شورای اسلامی ارسال شده است. با این حال برخلاف اصول بودجه ریزی، این لایحه که به افزایش مستمر هزینه‌های دولت منجر می‌شود، فاقد منابع درآمدی پایدار بوده و از این منظر حتی با سند تحول دولت که توسط ریاست محترم جمهور ابلاغ شده است نیز مغایر می‌باشد. در این امتداد در ادامه به ارزیابی لایحه حاضر پرداخته می‌شود.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۱). تحلیلی بر شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱. شماره مسلسل: ۱۸۳۸۲.



۱ بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد براساس شیوه افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، کاهش میزان مالیات دریافتی از کارکنان دولت (به استثنای اعضای هیئت علمی و قضات)، موجب درصد افزایش بیشتر حقوق و مزایای گروه‌های حقوق‌بگیر با سطح دریافتی بالاتر شده است. ۲ این شیوه افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت مغایر با بندهای نهم و دهم اصل سوم قانون اساسی ۳ مبنی بر ضرورت رفع تبعیض ناروا و ایجاد نظام اداری صحیح و همچنین مغایر بند ششم سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر رعایت عدالت در نظام پرداخت ارزیابی می‌شود. ۴ این در حالی است که براساس بند «۱» ماده واحده لایحه حاضر حدود یک میلیون تومان به صورت ثابت به حقوق تمامی مشمولین این بند اضافه می‌گردد. با افزوده شدن یک میلیون و پنج هزار و نهصد تومان (معادل ۳۰۰۰ امتیاز قانون مدیریت خدمات کشوری) به حقوق و مزایای کارکنان دولت مجموع رشد حقوق و مزایای کارکنان دولت (به استثنای هیات علمی و قضات) در سال ۱۴۰۱، پس از کسر مالیات، به صورت نمودار زیر خواهد شد.

نمودار ۱. روند درصد (نمودار خطی) و میزان (نمودار مستطیلی) مجموع افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت (به استثنای اعضای هیئت علمی و قضات) در سال ۱۴۰۱، پس از کسر مالیات، با فرض افزودن ۳۰۰۰ امتیاز نظام پرداخت قانون مدیریت خدمات کشوری به حقوق و مزایای کارکنان دولت



۱. با توجه به افزایش پلکان نرخ مالیات بر حقوق و مزایای اعضای هیئت علمی و قضات از ۱۰٪ در سال ۱۴۰۰ به ۳۰٪ در سال ۱۴۰۱، افزایش حقوق و مزایای این اقشار به صورت پلکانی نزولی بوده و متفاوت با سایر گروه‌های حقوق‌بگیر دولت است. این در حالی است که در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، علاوه بر اینکه سقف حقوق و مزایای کارکنان حدود ۶ درصد بیش از درصد افزایش ضریب حقوق رشد کرد، حق تحقیق، حق التألیف و حق داوری، راهنمایی و مشاوره پایان‌نامه‌ها و رساله‌ها و حق التدریس اعضای هیئت علمی از شمول این سقف مستثنا شده و همچنین مجوز برقراری فوق‌العاده برای کارکنان دادگستری (از جمله قضات) در نظر گرفته شد. بر این اساس میزان حقوق و مزایای آن دسته از اعضای هیئت علمی که مشمول سقف حقوق و مزایای موضوع جزء (۷) بند (الف) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ شده بودند و همچنین برخی از قضات بیش از منطبق پلکانی نزولی مذکور افزایش خواهد یافت.

۲. بخش اندکی از حداقل‌بگیران به دلیل افزایش حداقل حکم کارگزینی به موجب جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ از شمول این گزاره مستثنا هستند.

۳. بند نهم: رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.

بند دهم: ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور.

۴. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۱). تحلیلی بر شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱. شماره مسلسل: ۱۸۳۸۲.

همان طور که در نمودار فوق قابل مشاهده است، پس از افزودن معادل ریالی ۳۰۰۰ امتیاز قانون مدیریت خدمات کشوری به حقوق و مزایای کارکنان دولت، مجموع درصد افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت (به استثنای اعضای هیئت علمی و قضات) در سال ۱۴۰۱، پس از کسر مالیات، برای کارکنان با حقوق و مزایای بیش از ۱۰ میلیون تومان تقریباً برابر و معادل با حدود ۲۱ درصد خواهد شد و کارکنان با حقوق و مزایای کمتر از این میزان، از افزایش حقوق بیشتری برخوردار خواهند شد. بر این اساس به نظر می‌رسد با توجه به ضرورت حمایت بیشتر از اقشار ضعیف حقوق‌بگیر در شرایط دشوار اقتصادی، شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت در سال ۱۴۰۱، با در نظر گرفتن حکم بند «۱» ماده واحده لایحه حاضر، به عدالت‌محوری در نظام جبران خدمات کارکنان دولت نزدیک‌تر خواهد بود. ۱. بنابراین رویکرد کلی حکم بند «۱» ماده واحده لایحه حاضر در خصوص افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت مورد تأیید است.

۲ دغدغه‌ی اعمال سازو کاری برای افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت به نحوی که طبقات ضعیف‌تر حقوق‌بگیر از درصد افزایش بیشتری بهره‌مند گردند، مساله‌ی جدیدی نبوده و در بسیاری از قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷۲، ۱۳۹۸۳ مورد توجه بوده است. این در حالی است که عدم در نظر داشتن ملاحظات کارشناسی در نگارش احکام قانونی مربوطه موجب شد، نه تنها دغدغه مورد نظر مبنی بر حمایت بیشتر از طبقات ضعیف‌تر حقوق‌بگیر در برخی از سال‌های مورد اشاره محقق نگردد، بلکه تبعیضات ناروا و بی‌عدالتی‌هایی از ناحیه تصمیمات اتخاذ شده، متوجه بسیاری از کارکنان دولت گردد. این در حالی است که حکم مندرج در بند «۱» ماده واحده لایحه حاضر مبنی بر «... با عنوان متناسب‌سازی حقوق، به صورت ثابت در احکام کارگزینی و قرارداد‌های آنان درج شود.» نیز در معرض آسیب یاد شده قرار داشته و می‌تواند موجب شکل‌گیری تبعیض و بی‌عدالتی بین کارکنان موجود و افرادی که در سال‌های آتی جذب نظام اداری کشور خواهند شد، شود. بر این اساس پیشنهاد می‌شود با هدف متعادل‌سازی و ارتقاء قابلیت‌های نظام جبران خدمات کارکنان دولت، «فوق‌العاده تعدیل»، به عنوان فوق‌العاده‌ای که میزان آن برای تمامی کارکنان دولت برابر خواهد بود، به نظام جبران خدمات کارکنان دولت (اعم از مشمول و غیرمشمول قانون مدیریت خدمات کشوری) اضافه شده و ظرفیت آن معادل ۳۰۰۰ امتیاز قانون مدیریت خدمات کشور در نظر گرفته شود. با این اقدام نه تنها بهره‌مندی افرادی که در سالیان آتی جذب نظام اداری کشور خواهند شد، از این فوق‌العاده تضمین می‌گردد، بلکه ابزاری برای توسعه قابلیت‌های سیاست‌گذار در تنظیم مناسبات حقوق و مزایای کارکنان دولت فراهم خواهد شد. ۴. بر این اساس پیشنهاد می‌شود در بند «۱» لایحه حاضر عبارت «فوق‌العاده تعدیل» جایگزین عبارت «متناسب‌سازی حقوق» گردد و همچنین عبارت «فوق‌العاده تعدیل به نظام‌های جبران خدمات کارکنان تمامی دستگاه‌های اجرایی کشور (مشمول و غیرمشمول قانون مدیریت خدمات کشوری) اضافه می‌گردد و کارکنانی که در سال‌های آتی نیز وارد دستگاه‌های اجرایی می‌گردند، به میزان سایر کارکنان دستگاه‌های اجرایی، از این فوق‌العاده بهره‌مند خواهند بود» به انتهای این بند افزوده گردد.

۳ نظام‌های جبران خدمات کارکنان بخش عمومی متشکل از اجزا و مؤلفه‌های گوناگونی است که کارکنان مشمول این قوانین و مقررات متناسب با شرایط و ویژگی‌های مربوط به شغل، شاغل، عملکرد و... خود از آن‌ها به میزان‌های متفاوتی بهره‌مند می‌شوند. به عنوان مثال نظام حقوق و مزایای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری متشکل از حقوق ثابت، فوق‌العاده‌های مستمر و فوق‌العاده‌های غیرمستمر بوده که این حق‌ها و فوق‌العاده‌ها دارای ویژگی‌ها و مختصات متفاوتی از حیث میزان و دامنه شمول هستند. در این امتداد هر چند در بخش انتهایی بند «۱» ماده واحده لایحه حاضر، به شمول مبلغ افزایش حقوق در نظر گرفته شده برای کارکنان دولت، با عنوان متناسب‌سازی حقوق، در کسور بازنشستگی اشاره شده است، اما به سایر ویژگی‌های مبلغ ناشی از متناسب‌سازی حقوق اشاره‌ای نشده است. این در حالی است که در صورتی که مبلغ مذکور در حقوق ثابت مشمولین لایحه حاضر لحاظ شود، علاوه بر بار مالی مستقیم ناشی از اعمال آن، بار مالی مضاعفی ناشی از تاثیر حقوق ثابت بر سایر مزایای پرداختی به کارکنان خواهد داشت. بر این اساس پیشنهاد می‌شود عبارت «و در محاسبه هیچ کدام از امتیازات مربوط به حقوق و مزایای مستمر و فوق‌العاده‌ها و سایر پرداختی‌هایی که مبنای پرداخت آنها حقوق یا حقوق ثابت است ملاک محاسبه قرار نمی‌گیرد.» به انتهای بند «۱» ماده واحده لایحه حاضر افزوده گردد.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۱). پیشنهاد ایجاد «فوق‌العاده تعدیل» در نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی. شماره مسلسل: ۱۸۴۶۳.
۲. جزء (۱) بند (الف) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۷: ... به گونه‌ای افزایش دهد که طبقات پایین‌تر از درصد افزایش بیشتری برخوردار شوند.
۳. بند (ی) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۸: افزایش حقوق گروه‌های حقوق‌بگیر... به میزان ماهانه چهار میلیون (۴.۰۰۰.۰۰۰) ریال افزایش می‌یابد. علاوه بر این افزایش، ضریب ریالی سالانه مشمول این بند نسبت به سال ۱۳۹۷ به میزان تادده درصد (۱۰٪) افزایش می‌یابد.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۱). پیشنهاد ایجاد «فوق‌العاده تعدیل» در نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی. شماره مسلسل: ۱۸۴۶۳.

۴ با توجه به تصویب طرح استفساریه بند «ه» تبصره (۱۲) قانون بودجه ۱۴۰۱ کل کشور مبنی بر تفسیر عبارت «معادل حداقل حقوق کارکنان دولت» به «مبلغ مندرج در حکم جزء «۱» بند «الف» تبصره (۱۲) قانون بودجه ۱۴۰۱» و ایراد شورای نگهبان مبنی بر قانونگذاری جدید در طرح استفساریه و مغایرت با اصل هفتاد و سوم قانون اساسی ۱ و بند «۱» نظر تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان ۲، به منظور پاسداشت جایگاه ایثارگران و کمک به معیشت آنان پیشنهاد می شود عبارت «کمک معیشت ماهانه جانبازان و آزادگان غیرحالت اشتغال معسر فاقد شغل و درآمد که براساس قوانین نیروهای مسلح مشمول دریافت حقوق وظیفه نمی باشند، تا زمانی که فاقد شغل و درآمد باشند، به میزان حداقل حکم کارگزینی کارکنان دولت، موضوع جزء (۱) بند (الف) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، افزایش می یابد.» به انتهای بند «۱» ماده واحده لایحه حاضر افزوده شود.

۵ مطابق بند «۲» ماده واحده لایحه حاضر افرادی که تا پایان شش ماهه دوم سال ۱۴۰۱ بازنشسته می شوند، در صورتی که در محاسبه حقوق بازنشستگی آنان میزان ریالی افزایش مذکور در بند «۱» این قانون، کمتر از مبلغ نه میلیون ریال شود تا سقف مذکور متناسب سازی دریافت می نمایند. این در حالی است که مطابق ماده (۸۲) قانون برنامه ششم توسعه برقراری مستمری بازنشستگان بر مبنای میانگین دو سال آخر دریافتی که دارای کسور بازنشستگی می باشد، است. بنابراین با فرض اعمال افزایش حقوق موضوع بند «۱» لایحه حاضر از تاریخ اول شهریورماه ۱۴۰۱، کارکنانی که در شش سال ۱۴۰۲ و ۵ ماه نخست سال ۱۴۰۳ بازنشسته خواهند شد، از مساعدت در نظر گرفته شده برای کارکنانی که در شش ماه دوم سال ۱۴۰۱ بازنشسته خواهند شد، بی بهره خواهند ماند. بنابراین بخش مذکور از حکم بند «۲» ماده واحده لایحه حاضر به لحاظ ایجاد تبعیض ناروا میان بازنشستگان در سال های آتی، مغایر بند «۹» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر ضرورت رفع تبعیض ناروا و همچنین مغایر بند ششم سیاست های کلی نظام اداری مبنی بر رعایت عدالت در نظام پرداخت ارزیابی شده و نیازمند اصلاح است. از این رو پیشنهاد می شود عبارت «کارکنانی که پس از بازنشستگی» جایگزین عبارت «افرادی که تا پایان شش ماهه دوم سال ۱۴۰۱ بازنشسته می شوند، در صورتی که» گردد.

۶ با توجه به تعدد و تنوع گسترده قوانین و مقررات اداری و استخدامی دستگاه های اجرایی گوناگون این احتمال وجود دارد که در برخی از نظام های پرداخت دستگاه های اجرایی مستثنی شده از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری، حق عائله مندی و کمک هزینه اولاد و موارد نظایر آن ها، بیش از سقف مندرج در بند «۴» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری در نظر گرفته شده باشد. براین اساس به منظور جلوگیری از افزایش احتمالی غیرمتعارف حق عائله مندی و کمک هزینه اولاد و موارد نظایر آن در سایر نظامات پرداخت کشور، پیشنهاد می گردد عبارت «حق عائله مندی و کمک هزینه اولاد و موارد نظایر آن، برای کارکنان آن دسته از دستگاه های اجرایی که میزان این اقلام در نظام پرداخت آن ها بیش از ظرفیت حق عائله مندی و کمک هزینه اولاد بند «۴» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری است، صرفاً به میزان کارکنان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری، مشمول افزایش حقوق ناشی از این بند خواهند شد.» به انتهای حکم بند «۳» ماده واحده لایحه حاضر افزوده شود. همچنین براساس جزء «۱۲» بند «الف» تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور امتیاز کمک هزینه عائله مندی مزدوجین جدید و حق اولاد فرزندان متولد سال ۱۴۰۱، موضوع بند (۴) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری شاغلین، به ترتیب (۲) و (۳) برابر افزایش می یابد، بنابراین پیشنهاد می گردد به منظور جلوگیری از تبعیض ناروا میان مشمولین حکم فوق الذکر و سایر کارکنان دولت و همچنین جلوگیری از افزایش غیرمتعارف حق عائله مندی و کمک هزینه اولاد آن ها در سال های آتی حکم جزء «۱۲» بند «الف» تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور نسخ گردد.

۱. شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مفاد این اصل مانع از تفسیری که دادرسان در مقام تمیز حق، از قوانین می کنند نیست.

۲. «مقصود از تفسیر، بیان مراد مقتن است بنابراین تزییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلفی نمی شود.»

۷ با توجه به تفاوت قابل توجه دستگاه‌های اجرایی گوناگون از حیث میزان برخورداری آن‌ها از فوق‌العاده ویژه، کلیت صدور مجوز افزایش این فوق‌العاده تا سقف سی و پنج درصد (۳۵٪) مجموع حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر برای دستگاه‌هایی که به موجب مقررات قبلی کمتر از این میزان دریافت می‌کردند، مورد تأیید است. این در حالی است که با توجه به اینکه مطابق ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ در خصوص شمول نیروهای نظامی و انتظامی در مقررات نظام پرداخت این قانون مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود و همچنین در بند «۴» ماده واحده لایحه مذکور، عبارت «صرفاً در مورد دستگاه‌های مشمول قانون مذکور» ذکر شده است، بنابراین ممکن است در خصوص شمول نیروهای نظامی و انتظامی و حتی برخی از دستگاه‌های اجرایی که به طور داوطلبانه از مقررات پرداخت این قانون تبعیت می‌کنند، در دامنه حکم مورد نظر ابهام به وجود آید. بر این اساس پیشنهاد می‌گردد به منظور جلوگیری از اختلافات احتمالی بعدی در صورت تصمیم قانون‌گذار مبنی بر شمول نیروهای نظامی و انتظامی در حکم یادشده، پس از عبارت «صرفاً در مورد دستگاه‌های مشمول قانون مذکور» عبارت «(از جمله نیروهای نظامی و انتظامی)» نیز درج گردد.

۸ براساس بررسی‌های انجام شده و با فرض اعمال احکام لایحه حاضر از تاریخ ۱ شهریورماه ۱۴۰۱، بار مالی این لایحه، حدود ۵۵ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. این در حالی است که با توجه به ماهیت پایدار هزینه‌های مربوط به حقوق و مزایای کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری، لازم است ماهیت منابع مدنظر برای تحقق احکام لایحه حاضر نیز پایدار و قابل تحقق باشد. همچنین توجه به این نکته ضروری است که عدم پیش‌بینی منابع پایدار و قابل تحقق برای تأمین منابع مالی مورد نیاز برای افزایش حقوق و مزایای کارکنان و بازنشستگان دولت می‌تواند موجب تعمیق وضعیت کسری بودجه و افزایش بدهی عمومی کشور و یا شکل‌گیری تورم افسارگسیخته گردد. همچنین براساس سند تحول دولت که به عنوان برنامه جامع دولت برای ایجاد تحول در کشور مطرح شده نیز سازمان برنامه و بودجه ملزم به برآورد بار مالی بلندمدت پیشنهادهای سیاستی و لوایح قانونی و مشروط کردن ایجاد هرگونه هزینه مستمر به پیش‌بینی منابع مالی پایدار شده است، اما این موضوع در لایحه پیشنهادی رعایت نشده است.

۹ مطابق با اصول بودجه‌ریزی، دولت باید اصلاحیه بودجه خود را به صورت منابع و مصارف به مجلس ارائه نماید. با این وجود در لایحه حاضر تنها به توضیح نحوه افزایش حقوق پرداخته شده و اساساً تبیین روشی درباره میزان بار مالی و نحوه تأمین آن حتی در بازه یک ساله نیز داده نشده است. مطابق بند «۶» ماده واحده لایحه حاضر، به دولت (سازمان برنامه و بودجه کشور) اجازه داده می‌شود اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی را تا بیست درصد (۲۰٪) و در سقف مصارف بودجه عمومی سال ۱۴۰۱ دولت بابت اجرای این قانون افزایش دهد. از منظر منابع براساس گزارش عملکرد مالی دولت در ۵ ماهه ابتدایی، میزان تحقق منابع به نسبت ۵ ماهه ۷۰ درصد و نسبت به کل سال ۳۰ درصد بوده است. براساس بررسی‌های انجام شده علیرغم عرضه اوراق مالی اسلامی، میزان اوراق فروش رفته در هفته‌های اخیر حدود ۱۰ درصد میزان اوراق عرضه شده بوده است. نظر به این عدم تحقق منابع، میزان تخصیص اعتبارات تملک‌داری سرمایه‌ای در مدت ۵ ماهه نسبت به مصوب این دوره ۲۱ درصد (نسبت به کل سال ۹ درصد) بوده است. همچنین تحقق بخش تملک‌داری مالی (بازپرداخت استقراض‌های دولت) نسبت به مصوب ۵ ماهه ۹۷ درصد و تحقق بخش هزینه‌ای ۸۰ درصد بوده است. این در حالی است که براساس بند «۶» ماده واحده لایحه‌ی پیشنهادی می‌بایست برای تأمین اعتبارات مورد نیاز برای این لایحه از اعتبارات بخش عمرانی و بازپرداخت استقراض‌ها کاسته شود. از آنجا که کاهش از تخصیص بخش بازپرداخت استقراض به دلیل متعهد بودن دولت غیر قابل اجراء است؛ می‌بایست مجموع ۵۵ هزار میلیارد تومان بار مالی برآورد شده از اعتبارات بخش عمرانی کاسته شود. با توجه به تخصیص ۲۲ هزار میلیارد تومانی اعتبارات عمرانی در ۵ ماهه ابتدایی (میزان تخصیص اعتبارات عمرانی در مدت مشابه سال قبل حدود ۶۵ هزار میلیارد تومان بوده است) و پیش‌بینی تحقق منابع قانون بودجه سال ۱۴۰۲، امکان پذیر بودن تأمین اعتبارات مورد نیاز این لایحه حتی برای بازه زمانی ۶ ماه دوم سال ۱۴۰۲ با ابهام بسیار جدی مواجه است و در صورت عدم تمهید منابع مورد نیاز یا کاهش بار مالی لایحه مذکور، این پیشنهاد می‌تواند موجب تشدید تورم در کشور شود.

۱... و در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود.



۱۵ براساس بند «۷» لایحه حاضر، حداقل حکم کارگزینی و هر گونه تغییر در ضرایب، جداول حقوقی و طبقه‌بندی مشاغل و افزایش مبنای حقوقی تمامی گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر با پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور و تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور مبنی بر تأمین بار مالی، صرفاً توسط شورای حقوق و دستمزد تعیین می‌گردد. در این امتداد توجه به این نکته ضروری است که در این بند از لایحه‌ی دوفوریتی متناسب‌سازی حقوق کارکنان دولت و بازنشستگان کشوری و لشگری، دولت تقاضای تغییرات جدی در سازوکارهای پیشین تنظیم مناسبات نظام جبران خدمات کارکنان و بازنشستگان دولت را مطرح کرده است. براین اساس محتوای ارائه شده در این بند فراتر از عنوان در نظر گرفته شده برای لایحه ارزیابی شده و در این امتداد پیشنهاد می‌شود با توجه به فوریت بررسی لایحه حاضر و همچنین با عنایت به تهیه پیش‌نویس لایحه ساماندهی حقوق و مزایای کارکنان و بازنشستگان در دولت، بررسی و تصمیم‌گیری در خصوص اصلاحات بنیادین در نظام جبران خدمات کارکنان دولت تا زمان ارائه لایحه مذکور به تعویق افتد. این در حالی است که مطابق اجزای (۱) و (۲) بند (الف) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱، حداقل حکم کارگزینی کارکنان و بازنشستگان دولت به ترتیب ۵.۶ و ۵ میلیون تومان در نظر گرفته شده است. براین اساس حقوق و مزایای پرداختی به کارکنان و بازنشستگانی که مطابق ضوابط پرداخت مربوطه، حکم کارگزینی کمتر از این مقدار خواهند داشت، به مبلغ مذکور افزایش پیدا خواهد کرد. بنابراین بخش اندکی از کارکنان و بازنشستگان دولت پس از افزایش معادل ریالی ۳۰۰۰ امتیاز قانون مدیریت خدمات کشوری یا ۹۰۰ هزار تومان، کماکان به لحاظ ضوابط پرداخت کشور، حقوق و مزایای کمتر از ۵.۶ و ۵ میلیون تومانی خواهند داشت. این مساله موجب خواهد شد در صورت عدم تصویب حکمی در خصوص تعیین حداقل حکم کارگزینی کارکنان و بازنشستگان و عدم تفویض اختیار تعیین این مساله به دولت، پس از اعمال افزایش حقوق لایحه حاضر، این دسته از کارکنان مشمول افزایش حقوق و مزایا نشده و کماکان همان حقوق ۵.۶ و ۵ میلیون تومانی را دریافت نمایند. براین اساس ضروری است میزان حداقل حکم کارگزینی، موضوع اجزای (۱) و (۲) بند (الف) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نیز افزایش یابد. براین اساس پیشنهاد می‌گردد عبارت «حداقل حکم کارگزینی کارکنان و بازنشستگان دولت، موضوع اجزای (۱) و (۲) بند (الف) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱، به ترتیب پنج میلیون (۵.۰۰۰.۰۰۰) ریال ۱ و نه میلیون (۹.۰۰۰.۰۰۰) ریال افزایش می‌یابد.» به عنوان بند مجزای دیگری به ماده واحده لایحه حاضر افزوده گردد. همچنین با توجه به تعیین سقف خالص پرداختی به کارکنان دولت، موضوع جزء «۸» بند «الف» تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱، براساس جزء (۱) این بند، ضروری عدم تغییر این سقف براساس لایحه‌ی حاضر نیز تصریح گردد.

۱۱ با توجه به اینکه ماهیت لایحه حاضر صدور جواز برای افزایش حقوق کارکنان و بازنشستگان بوده و هیچ‌گونه تکلیفی مبنی بر افزایش حقوق و مزایای کارکنان و بازنشستگان برای دولت ایجاد نمی‌کند و با عنایت به بهره‌مندی متفاوت دستگاه‌های اجرایی مختلف از منابع مالی اختصاصی و عمومی در اختیار، بنابراین این احتمال وجود دارد که تحقق احکام مورد نظر برای کارکنان و دستگاه‌های اجرایی مختلف، در سقف یادشده، به نحو متفاوت و غیرهم‌زمان رخ دهد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود عبارت «دولت مکلف است در حدود اعتبارات هزینه‌ای افزایش‌های حقوق و مزایای موضوع این لایحه را به طور یکسان به تمامی دستگاه‌های اجرایی مشمول و تمامی کارکنان مشمول در آن دستگاه‌ها اختصاص دهد.» به عنوان بند مجزای دیگری به ماده واحده لایحه حاضر افزوده گردد.

۱. اهم دلایل عدم افزایش حداقل حکم کارگزینی کارکنان دولت، موضوع جزء «۱» بند «الف» تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱، به میزان یک میلیون تومان به شرح ذیل است.

افزایش ۶۰ درصدی این مبلغ نسبت به سال ۱۴۰۰ براساس قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و ضرورت در نظر داشت توأمان میزان افزایش‌های صورت گرفته در لایحه حاضر و قانون بودجه سال ۱۴۰۱

برابری حقوق بخش قابل توجهی از کارکنان دولت به موجب حکم فوق‌الذکر و عدم تاثیر ویژگی‌های شغل، شاغل و عملکرد در تعیین حقوق و مزایای این دسته از کارکنان

ضرورت تناسب میان حداقل حکم کارگزینی کارکنان دولت و حداقل حقوق کارگران مصوب شورای عالی کار



جمع‌بندی

ارتقاء عدالت محوری در نظام جبران خدمات کارکنان و بازنشستگان بخش عمومی در سال‌های اخیر به یکی از مهمترین مطالبات کارکنان و بازنشستگان بخش عمومی مبدل شده و در این امتداد دولت در لایحه «متناسب‌سازی حقوق کارکنان دولت و بازنشستگان کشوری و لشکری» تلاش کرده با رویکردی هدفمند ضمن افزایش حقوق و مزایای کارکنان و بازنشستگان دولت، از تبعیضات ناروا و بی‌عدالتی‌های موجود در نظام جبران خدمات کارکنان و بازنشستگان دولت، به ویژه بی‌عدالتی‌های ناشی از شیوه افزایش حقوق کارکنان و بازنشستگان در سال ۱۴۰۱، بکاهد. از جمله اقدامات مثبت دولت در لایحه حاضر مبنی بر کاهش بی‌عدالتی‌های موجود می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

■ جبران درصد افزایش بیشتر حقوق و مزایای عمده‌ی گروه‌های حقوق‌بگیر با سطح دریافتی بالاتر با افزایش مبلغ ثابت حدود یک میلیون تومان به حقوق و مزایای کارکنان دولت.

■ افزایش مبلغ ثابت نهصد هزار تومان به بازنشستگان کشوری و لشگری به منظور حمایت بیشتر از اقشار ضعیف بازنشستگان.

■ ساماندهی بهره‌مندی کارکنان دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری از فوق‌العاده ویژه، موضوع بند «۱۰» ماده (۶۸) این قانون و همچنین ساماندهی حق‌عائله‌مندی و کمک‌هزینه‌ی اولاد کارکنان و بازنشستگان در چارچوب سیاست‌های کلی نظام.

از سوی دیگر از منظر اصول بودجه‌ریزی و اثرات اقتصاد کلان و حتی براساس سند تحول دولت، سازمان برنامه و بودجه ملزم به برآورد بار مالی بلندمدت پیشنهاد‌های سیاستی و لوایح قانونی و مشروط کردن ایجاد هرگونه هزینه مستمر به پیش‌بینی منابع مالی پایدار شده است. این اصول در راستای محافظت از جامعه در مقابل تورم‌های ناشی از سیاست‌گذاری در بخش عمومی و مدیریت کسری بودجه به عنوان ام‌الخبائث اقتصادی است. علاوه بر این حتی بار مالی کوتاه مدت برای اجرای احکام لایحه در شش ماهه دوم سال نیز به صورت مشخص پیش‌بینی نشده و صرفاً به کاهش تخصیص اعتبارات بخش عمرانی اکتفا شده است.

بر این اساس از منظر کارشناسی تصویب کلیات لایحه‌ی حاضر، صرفاً مشروط به تأمین منابع مورد نیاز برای اجرای آن از محل منابع پایدار و قابل تحقق، امکان‌پذیر است، علاوه بر تأمین منابع پایدار، متن لایحه نیازمند اصلاحات متعددی است که در صورت عدم توجه به آن‌ها، تبعیضات و بی‌عدالتی‌های جدیدی در نظام پرداخت کشور ایجاد خواهد شد. از جمله مهمترین اصلاحات مورد نیاز در متن لایحه حاضر، می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود.

■ ضرورت افزودن فوق‌العاده تعدیل (با ویژگی‌های مذکور در متن گزارش) به نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی به جای درج ردیف مستقل متناسب‌سازی حقوق در حکم کارگزینی کارکنان نظام اداری و اعمال افزایش حقوق حدود یک میلیون تومانی در قالب این فوق‌العاده به منظور جلوگیری از احتمال عدم بهره‌مندی افراد جدیدالورود به نظام اداری کشور در سال‌های آتی از افزایش حقوق موضوع بند «۱» لایحه حاضر.

■ ضرورت تبیین دقیق ویژگی‌های اقلام افزوده شده به نظام جبران خدمات کارکنان دولت (نظیر محاسبه در حقوق ثابت، فوق‌العاده‌های مستمر، پرداخت‌های رفاهی و...) به منظور جلوگیری از ابهامات و اختلافات احتمالی بعدی.

■ ضرورت جایگزینی عبارت «کارکنانی که پس از بازنشستگی» به جای عبارت «افرادی که تا پایان شش ماهه دوم سال ۱۴۰۱ بازنشسته می‌شوند، در صورتی که» در بند «۲» لایحه‌ی حاضر به منظور ایجاد امکان بهره‌مندی کامل بازنشستگان سال‌های آتی از ظرفیت‌های متناسب‌سازی حقوق در نظر گرفته شده در این لایحه.

■ ضرورت نسخ جزء «۱۲» بند «الف» تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور به منظور جلوگیری از تبعیض ناروا میان مشمولین حکم فوق‌الذکر و سایر کارکنان دولت و همچنین جلوگیری از افزایش غیرمتعارف حق‌عائله‌مندی و

کمک هزینه اولاد آنها در سال‌های آتی.

■ ضرورت افزودن عبارت «حق عائله‌مندی و کمک هزینه اولاد و موارد نظایر آن، برای کارکنان آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که میزان این اقلام در نظام پرداخت آنها بیش از ظرفیت حق عائله‌مندی و کمک هزینه اولاد بند «۴» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری است، صرفاً به میزان کارکنان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری، مشمول افزایش حقوق ناشی از این بند خواهند شد.» به انتهای حکم بند «۳» ماده واحده لایحه‌ی حاضر.

■ ضرورت تعیین دقیق دامنه شمول مشمولین بند «۴» ماده واحده لایحه‌ی حاضر خصوصاً درباره نیروهای نظامی و انتظامی کشور.

■ ضرورت افزایش حداقل حکم کارگزینی کارکنان و حداقل حقوق بازنشستگان، موضوع اجزای (۱) و (۲) بند (الف) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به میزان به ترتیب پنج میلیون (۵.۰۰۰.۰۰۰) ریال و نه میلیون (۹.۰۰۰.۰۰۰) ریال و تصریح به عدم تغییر سقف خالص پرداختی به کارکنان دولت، موضوع جزء «۸» بند «الف» تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱، با توجه به ابتدای آن بر جزء (۱) این بند.

■ ضرورت افزودن عبارت «دولت مکلف است در حدود اعتبارات هزینه‌ای افزایش‌های حقوق و مزایای موضوع این لایحه را به طور یکسان به تمامی دستگاه‌های اجرایی مشمول و تمامی کارکنان مشمول در آن دستگاه‌ها اختصاص دهد.» به عنوان یک بند جدید به ماده واحده لایحه‌ی حاضر به منظور جلوگیری از تکرار تجربه نامطلوب گذشته مبنی بر توزیع نامتوازن فوق‌العاده ویژه، موضوع بند «۱۰» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، میان دستگاه‌های اجرایی گوناگون.