

شماره چاپ: ۳۳۴

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت: ۱۸۴

تاریخ چاپ: ۱۳۹۱/۹/۲۹

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تسری قانون فوق‌العاده خاص کارمندان

سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون

ایران به کارکنان مؤسسه تحقیقات

واکسن و سرم‌سازی رازی»

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۲۷۷۸

بهمن‌ماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. ارزیابی طرح از منظر حقوقی
۵	۲. ارزیابی طرح از منظر بودجه‌ای
۷	۳. ارزیابی محتوایی طرح
۹	جمع‌بندی و پیشنهاد
۱۱	منابع و مآخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تسری قانون فوق العاده خاص
کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران
به کارکنان مؤسسه تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی»

چکیده

حقوق و مزایای کارکنان دولت همواره از مباحث و موضوعات چالش‌برانگیز در حوزه مدیریت منابع انسانی بوده و هست. اصل عدالت در پرداخت نیز از جمله شاخص‌های یک نظام مطلوب حقوق و مزایاست. موضوعی که هدف اصلی ارائه «طرح تسری فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران به کارکنان مؤسسه تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی» به‌شمار می‌رود.

مؤسسه تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی در شمول قانون مدیریت خدمات کشوری قرار دارد و طبیعتاً فصل حقوق و مزایای این قانون نیز در مورد کارکنان این مؤسسه جاری است. طرح پیشنهادی به‌دنبال استثنا زدن به یک قانون جامع و عام است که با اهداف قانونگذار در تعارض است. این درحالی است که قانون مدیریت خدمات کشوری در فرآیند بازنگری و اصلاح برای دائمی شدن قرار دارد و هرگونه اصلاحی باید در چارچوب اصلاحات این قانون صورت پذیرد تا جامعیت و یکپارچگی قانون حفظ شود.

در این گزارش ضمن ارزیابی طرح از منظر حقوقی و محتوایی، چنین نتیجه‌گیری شده است که سازوکار پیشنهادی در این طرح برای پرداخت فوق‌العاده خاص به کارکنان مؤسسه تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی به‌لحاظ منطقی و قانونی فاقد وجاهت است. همان‌گونه که برقراری فوق‌العاده خاص خارج از اصول و چارچوب‌های قانون مدیریت خدمات کشوری مشکلاتی را به جهت تأمین اعتبار مالی برای سازمان پزشکی قانونی، سازمان انتقال خون ایران، سازمان دامپزشکی و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به‌وجود آورد و ازسوی دیگر به بهانه اجرای عدالت، موجب تبعیض در پرداخت حقوق و مزایا در بین کارکنان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری شد، تصویب این طرح نیز همین آثار را دربر خواهد داشت.

مقدمه

در طرحی که با عنوان «طرح تسری فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران به کارکنان «مؤسسه تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی» به مجلس ارائه شده است، ضرابی به‌عنوان فوق‌العاده خاص برای کارمندان این سازمان قید و پیشنهاد شده است تا از محل درآمدهای اختصاصی تأمین و پرداخت شود.

نقش و جایگاه مهم و کلیدی این مؤسسه و از طرف دیگر شرایط سخت و زیان‌آور مشاغل موجود در این مؤسسه که کارکنان را در معرض انواع و اقسام بیماری‌ها قرار داده است، به‌عنوان دلایل طرح پیشنهادی ارائه شده است. در این



گزارش به ارزیابی مفاد این طرح از منظر حقوقی و اصول قانونگذاری و از منظر قوانین و مقررات اداری و استخدامی و از حیث محتوایی خواهیم پرداخت.

۱. ارزیابی طرح از منظر حقوقی

۱-۱. ارزیابی ضرورت تصویب طرح پیشنهادی

شکی نیست که باید برای رفع معضلات کارمندان دولت تدابیری اتخاذ شود، اما مسئله این است که آیا این تدابیر آن هم به شکلی موردی و موضعی، الزاماً باید تدابیری «تقنینی» باشد؟ به نظر می‌رسد این نوع از مسائل بیشتر مسائلی با ماهیت «اجرایی» است و نه «قانونی». قطعاً با توجه به محتوای نظام حقوقی موجود در این خصوص، از جمله مفاد قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸) و همچنین تصویبنامه‌های هیئت‌وزیران در این رابطه، ضرورتی برای افزودن بر حجم قوانین و مقررات موجود به نظر نمی‌رسد.

۱-۲. تناقض طرح پیشنهادی با اهداف قانون مدیریت خدمات کشوری

یکی از اهداف مهم قانونگذار از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در مجلس هفتم، ساماندهی و تنسيق مفاد پراکنده قوانین استخدامی و همچنین قوانین و مقررات مربوط به پرداخت حقوق و مزایای کارمندان بود. با تصویب طرح‌های موردی و خاصی مانند طرح مورد بررسی، هدف پیش‌گفته قانونگذار مخدوش خواهد شد. از سوی دیگر، یکی از ویژگی‌های قانون، «عام بودن» آن است. به عبارت روشن‌تر،

تصویب قانونی راجع به پرداخت فوق‌العاده خاص به یک دسته از کارمندان، با این ویژگی ذاتی قانون مغایر است و آسیب‌های جدی را بر نظام حقوق و دستمزد یکپارچه قانون مدیریت خدمات کشوری وارد خواهد ساخت. اقدامات مجرد و انتزاعی برای گریز از یک نظام یکپارچه و فراگیر طبیعتاً منجر به اقدامات مشابه بعدی و در نتیجه نفی کل نظام مربوطه خواهد بود.

قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ 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، اکنون و پس از پایان دوره پنج‌ساله آزمایشی، عملاً و به موجب رفتارهای دولت و دستگاه‌های اجرایی در اجرای قانون و تصمیمات مجلس شورای اسلامی در وضع قوانین، به قانونی ناکارآمد و فاقد جامعیت به‌خصوص در فصل دهم (حقوق و مزایای) تبدیل شده است. به موجب ماده (۱۱۷) قانون برخی دستگاه‌های اجرایی و نهادها از شمول قانون مستثنا شدند، در مرحله اجرا بسیاری از شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی با این بهانه که قانون مناسب آنها نیست از اجرای آن شانه خالی کردند، از سوی دیگر مجلس شورای اسلامی نیز با تصویب طرح‌هایی از این دست و تصویب بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه^۱، دامنه

۱. بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه - دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌هایی که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذیربط می‌باشند بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی و اداری - استعلامی - تشکیلاتی مصوب هیئت امانا که حسب مورد به تأیید وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش



شمول قانون را محدودتر و تنگتر کرده است. به نظر می‌رسد به‌زودی دستگاه‌هایی در شمول قانون باقی خواهند ماند که کارکنان آنها در زمینه حقوق و مزایا همیشه مظلوم واقع شده‌اند، دستگاه‌هایی چون وزارت آموزش و پرورش که تقریباً نیمی از جامعه کارمندان دولت را در خود جای داده است و همیشه از کمترین حقوق و مزایا در مقایسه با سایر دستگاه‌های اجرایی برخوردار بوده‌اند.

شاید بتوان گفت دلیل اصلی ارائه و تصویب چنین طرح‌هایی عدم اجرای کامل و صحیح قانون مدیریت خدمات کشوری است، که این امر توجه و نظارت مجلس و اهتمام و توجه دولت در این زمینه را می‌طلبد.

۲. ارزیابی طرح از منظر بودجه‌ای

۲-۱. از منظر بار مالی طرح

در تبصره ماده واحده گفته شده است که اعتبار طرح از محل ردیف درآمدهای اختصاصی مؤسسه تأمین می‌شود. درحالی که هیچ‌گونه آمار یا اطلاعاتی از میزان اعتبار مورد نیاز برای اجرای طرح ارائه نشده و لذا ممکن است درآمدهای مذکور اصولاً کفاف پرداخت هزینه‌های ایجاد شده را ننمایند که در این صورت نحوه تأمین

پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رئیس‌جمهور می‌رسد، عمل می‌نمایند. اعضای هیئت علمی ستادی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز مشمول حکم این بند هستند. حکم این بند شامل مصوبات، تصمیمات و آیین‌نامه‌های قبلی نیز می‌گردد و مصوبات یاد شده مادام که اصلاح نگردیده به قوت خود باقی هستند.

اعتبار معلوم نیست. به علاوه موکول نمودن یک هزینه ثابت، مستمر و افزایش‌یابنده به درآمدی که تحصیل آن ثبات ندارد، موجه نمی‌باشد. در این رابطه خاطر نشان می‌سازد که سازمان پزشکی قانونی، سازمان انتقال خون، سازمان دامپزشکی و سازمان زندان‌ها و اقدامات تربیتی و تأمینی کشور نیز در پرداخت فوق‌العاده‌های موضوع این قانون با مشکل مواجه شده و عملاً نتوانسته‌اند که منابع مالی مورد نیاز را تأمین کنند.

۲-۲. از منظر ساختار بودجه

بودجه سنواتی از دو بخش اصلی منابع و مصارف تشکیل می‌شود که بخشی از منابع بودجه از محل درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های اجرایی تأمین می‌شود. اگر قرار باشد هر دستگاه اجرایی صرف دارا بودن درآمد اختصاصی با افزایش این درآمدها یا بیش‌برآورد آنها، حقوق و مزایای بالا و غیرمعارفی برای کارکنان خود در نظر بگیرند ضمن اینکه اولاً این امکان برای سایر دستگاه‌های اجرایی امکانپذیر نیست و در نتیجه منجر به بی‌عدالتی در پرداخت‌ها می‌شود، ثانیاً ممکن است لزوم تأمین درآمدهای اختصاصی کافی برای تأمین اعتبار حقوق و دستمزد یا به افزایش بی‌رویه قیمت کالاها و خدمات ارائه شده توسط این دستگاه‌ها بیانجامد و یا کسری درآمدهای اختصاصی به درآمدهای عمومی تسری یابد.



۳. ارزیابی محتوایی طرح

۳-۱. میزان فوق‌العاده پیشنهادی بسیار غیرعادی و دور از انتظار است. سابقه پرداخت فوق‌العاده‌ای برای جبران صعوبت کار در هیچ‌یک از قوانین و مقررات کشور بجز قوانین اخیر که تسری آنها برای این مؤسسه نیز پیشنهاد شده است، این میزان را تأیید نمی‌کند. اگر در نظر آوریم که بخش اعظم حقوق و مزایای کارمندان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری را دو عنصر حق شغل و حق شاغل تشکیل می‌دهد آنگاه متوجه خواهیم شد که اجرای این قانون چه شکاف عظیمی را بین حقوق و مزایای کارکنان این مؤسسه با سایر کارکنان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری به‌وجود خواهد آورد.

۳-۲. عمده دلایل پیشنهاددهندگان طرح، سختی نوع کار و شرایط محیط کار است. در این خصوص باید گفت که کارکنان مؤسسه براساس بند «۳» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری از فوق‌العاده سختی کار و کار در محیط‌های غیرمتعارف بهره‌مند هستند و پرداخت فوق‌العاده خاص پیشنهادی آنان موجب برقراری فوق‌العاده مضاعف بابت یک عامل (سختی کار) خواهد شد. بر فرض که قرار باشد فوق‌العاده‌ای خاص به کارکنان مورد نظر پرداخت شود این فوق‌العاده باید با ملاحظه و ملاک عمل قرار دادن میزان فوق‌العاده سختی کار تعیین شود که در حال حاضر دریافت می‌کنند. عدم توجه پیشنهاددهندگان طرح به این ظرفیت حقوقی و همچنین عدم اشاره به دریافتی فعلی کارکنان مزبور از بابت فوق‌العاده سختی کار قابل توجیه نیست.

۳-۳. پرداخت فوق‌العاده خاص مورد نظر به کارکنان علاوه بر توجه به میزان کمی

آن، باید از دقت، ظرافت و تعداد کافی گزینه‌ها بهره‌مند باشد تا بتواند پاسخگوی حقوق استخدامی کارکنان با مشاغل، مدارک تحصیلی، تخصص، مهارت‌ها، صعوبت کار و سوابق خدمت گوناگون باشد. علاوه بر این، برای هر یک از عوامل متعدد مذکور باید درجات متفاوت و همچنین وزن خاصی را در مقایسه با وزن سایر عوامل تعیین کرد تا در نهایت بتوان به هدف عدالت در پرداخت نزدیک شد. طرح پیشنهادی از این حیث که فقط ۶ گزینه را برای پاسخگویی به کلیه ترکیبات متنوع و پیچیده عوامل مذکور و درجات متفاوت آنها ارائه نموده است بیش از اندازه ساده‌انگارانه تهیه شده و لذا در صورت تصویب به لحاظ فقدان دقت در برقراری میزان معقول و منطقی فوق‌العاده برای کارکنان، موجبات نارضایتی آنان را فراهم خواهد ساخت. پرداختن به این امر مستلزم توجه به جزئیات کارشناسی متعدد و مفصل است که انجام آن صرفاً از عهده کارشناسانی برمی‌آید که شناخت جامع و دقیق از نظام پرداخت کلیه کارکنان دولت دارند و می‌توانند با توجه به کلیه ملاحظات مذکور احکام دقیق و اعداد مناسب را با توضیحات کامل انشا نمایند. انجام چنین کاری با وظایف مجلس مناسبتی ندارد و به دلیل پرداختن به جزئیات باید توسط هیئت دولت یا شورای حقوق و دستمزد انجام شود. در غیر این صورت هر چند این مؤسسه دستمزدهای بیشتری پرداخت خواهد کرد، اما به علت اشکالات عمده سازوکارهای اجرایی و نارضایتی کارکنان از پرداخت‌های غیرعادلانه نتایج لازم را به دست نخواهد آورد.

۳-۴. از آنجا که مشاغل مؤسسه کمابیش با مشاغل کادر بهداشتی و درمانی کشور قابل مقایسه است و طبیعتاً صعوبت کار با بیماران بیش از صعوبت کار در مؤسسه



مذکور است، بنابراین پرداخت فوق‌العاده خاص مورد نظر می‌تواند موجب طرح ادعاهای مشابه و برحق توسط سایر کارکنان بهداشتی و درمانی کشور شود. با در نظر گرفتن میزان بسیار بالای فوق‌العاده پیشنهادی یقیناً پاسخگویی به این‌گونه درخواست‌ها غیرممکن و نتیجه آن ایجاد مشکل برای کارکنان شاغل در حوزه سلامت خواهد بود.

۳-۵. پس از گذشت بیش از یک‌سال از تصویب قانون فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی و انتقال خون مصوب ۱۳۹۰/۲/۴، هنوز امکان پرداخت این فوق‌العاده به جهت اینکه میزان آن بسیار غیرعادی و دور از انتظار است در سازمان پزشکی قانونی کشور فراهم نشده که این امر را می‌توان در طرح شکایت کارمندان این سازمان به دیوان عدالت اداری و متعاقب آن رأی صادره هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۷۶/۹۱/ه مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۶ که درخواست‌کننده آن سازمان پزشکی قانونی کشور بوده است، مشاهده کرد. تصویب این طرح نیز می‌تواند همین تبعات را در برداشته باشد که در عمل مضرات آن بیش از منافع آن خواهد بود.

جمع‌بندی و پیشنهاد

۱. مؤسسه تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی در شمول قانون مدیریت خدمات کشوری قرار دارد و هرگونه تغییر در ضوابط و احکام این قانون، در صورتی قابل قبول است که در چارچوب قانون مصوب و مقررات اجرایی آن امکان‌پذیر نباشد. به‌علاوه در صورت ضرورت انجام اصلاح، این امر باید در چارچوب اصلاح همین

قانون و با در نظر گرفتن جمیع جهات صورت پذیرد. اکنون و در شرایطی که این قانون در مرحله بازنگری و اصلاح برای دائمی شدن است، فرصت مناسبی است تا این اصلاحات در قالب این قانون صورت پذیرد.

۲. استفاده از محل درآمدهای اختصاصی برای افزایش بی‌رویه پرداخت‌های پرسنلی در عمل می‌تواند به افزایش قیمت کالاها و خدمات ارائه شده توسط دستگاه‌ها و یا تسری کسری درآمدهای اختصاصی به منابع عمومی کشور شود.

۳. همانطور که تصویب قانون فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی و انتقال خون موجب طرح درخواست مشابه از سوی کارکنان سازمان دامپزشکی کشور و به تبع آن سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی کشور شد، این طرح نیز همین نتیجه را در پی خواهد داشت. ضمن اینکه دستگاه‌های اجرایی دیگری نیز هستند که با وظایفی متفاوت، اما با دلایلی متقن و مستدل می‌توانند مشمول دریافت چنین فوق‌العاده‌هایی شوند.

بنابراین شایسته‌تر آن است که به جای پرداختن به این‌گونه اقدامات و چاره‌جویی‌های موردی، موضعی و بخشی که بدون توجه به ابعاد کامل یک موضوع عام و کلی صورت می‌گیرد و می‌تواند نظام اداری کشور را با چالش‌های جدی مواجه سازد، نگاهی جامع و فراگیر به نظام پرداخت در کشور صورت پذیرد.

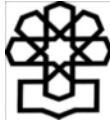
طرح مواردی از این دست و سایر استثنائاتی که به قانون مدیریت خدمات کشوری وارد شده است، بیانگر آن است که این قانون به‌ویژه در فصل حقوق و مزایا، نتوانسته است اهداف قانونگذار را تأمین کند. اکنون و در شرایطی که این قانون در فرآیند بازنگری و اصلاح اساسی برای دائمی شدن قرار دارد، شایسته



است فصل دهم (حقوق و مزایا) آن مورد بازبینی اساسی قرار گیرد و پیشنهادهایی از این دست در قالب اصلاحات این قانون طرح شود، تا پس از دائمی شدن آن شاهد پیشنهادهای مشابه نباشیم. اقدامات مجرد و انتزاعی برای گریز از یک نظام یکپارچه و فراگیر طبیعتاً منجر به اقدامات مشابه بعدی و در نتیجه نفی کل نظام مربوطه خواهد بود. لذا پیشنهاد رد کلیات طرح را دارد.

منابع و مآخذ

۱. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶/۷/۸.
۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۱، مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰.
۳. قانون برنامه چهارم توسعه، مصوب ۱۳۸۴.
۴. قانون برنامه پنجم توسعه کشور، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.
۵. قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۱۵ و اصلاحات بعدی.
۶. قانون فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران، مصوب ۱۳۹۰/۲/۴.
۷. قانون اساسی کشور، ۱۳۵۸.
۸. نامه مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۷۶/۹۱/۵ به سازمان پزشکی قانونی کشور.
۹. اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح فوق‌العاده خاص سازمان پزشکی قانونی و سازمان انتقال خون ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، اسفندماه ۱۳۸۹.
۱۰. طرح تسری فوق‌العاده خاص سازمان پزشکی قانونی و سازمان انتقال خون ایران به کارمندان مؤسسه تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی، به شماره ثبت ۱۸۴.



شماره مسلسل: ۱۲۷۷۸

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تسری قانون فوق العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران به کارکنان مؤسسه تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی»

نام دفاتر: مطالعات برنامه و بودجه و مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین: محمدرضا مالکی

ناظر علمی: محسن فاتحی‌زاده

مقتضی: کمیسیون اجتماعی

همکاران: مریم طهرانی و محمدتقی فیاضی (دفتر مطالعات برنامه و بودجه)،

محمدعلی کنگرانی‌فراهانی (دفتر مطالعات حقوقی)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. فوق العاده خاص

۲. مؤسسه تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی

۳. قانون مدیریت خدمات کشوری

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۱/۹/۲۱

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۱/۹/۲۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۱/۳