

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری و شمول این قانون به شهرداری‌ها»

مقدمه

طرح اصلاح ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ با هدف شمول این قانون به شهرداری‌ها در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. اما به نظر می‌رسد آنچه مورد نظر طراحان طرح بوده فصل حقوق و مزایای این قانون است که می‌تواند منجر به بهبود وضعیت حقوق و مزایای کارکنان این نهاد گردد و تبعیض موجود نسبت به سایر کارکنان دولت را از بین ببرد. در دلایل توجیهی طرح بیان شده است که تا قبل از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری کارکنان شهرداری‌ها نیز مشابه کارکنان دولت از مزایای قانون نظام هماهنگ پرداخت برخوردار بوده‌اند و بعد از اجرای قانون مدیریت عملاً تفاوت فاحشی بین حقوق و مزایای کارکنان شهرداری‌ها و کارکنان دولت ایجاد شده است که به نظر می‌رسد طرح این موضوع محل تأمل است، زیرا در زمان اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری همان ضرایب حقوقی که برای کارکنان مشمول این قانون منظور شد برای کارکنان غیرمشمول از جمله شهرداری‌ها که تابع قانون نظام هماهنگ پرداخت باقی ماندند نیز اعمال گردید. براساس اطلاعات موجود تنها تفاوت در پرداخت کارکنان مشمول و غیرمشمول قانون مدیریت خدمات کشوری پرداخت فوق‌العاده عائله‌مندی و اولاد موضوع بند «۴» ماده (۶۸) قانون مدیریت است که بیش از رقم پرداختی براساس قانون نظام هماهنگ پرداخت است.

در ادامه طرح مذکور از ابعاد مختلف مورد بررسی قرار گرفته است.

ارزیابی طرح

۱. در حال حاضر شهرداری‌ها در زمینه ضوابط و مقررات اداری و استخدامی تابع آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌های کشور مصوب ۱۳۸۱/۸/۱۵ می‌باشند و به موجب ماده (۱۲) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و متعاقب آن ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری صرفاً در زمینه حقوق و مزایا تابع ضوابط و مقررات قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان می‌باشند.

۲. قانون مدیریت خدمات کشوری شامل ۱۵ فصل است که در صورت تصویب این طرح، کارکنان شهرداری‌ها صرفاً از لحاظ حقوق و مزایا تابع این قانون نخواهند شد، بلکه مشمول کلیه ضوابط و احکام استخدامی مقرر در این قانون خواهند شد. اینکه تا چه میزان این قانون مناسب ساختار و تشکیلات و وظایف و مأموریت‌های

۱. ماده (۱۱۷) - کلیه دستگاه‌های اجرایی به استثنای نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، اعضای هیئت علمی و قضات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند و در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود.

شهرداری‌ها تدوین شده باشد باید توسط کارشناسان این حوزه مورد بررسی و دقت نظر قرار گیرد، زیرا به نظر می‌رسد طراحان طرح از این حیث موضوع را مورد توجه قرار نداده باشند و آنچه مورد نظر آنان بوده فصل حقوق و مزایای قانون است.

۳. طرح مذکور در شرایطی در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است که پیش‌نویس «قانون جامع مدیریت شهری» شامل ۶ بخش مختلف با استفاده از ظرفیت‌های کارشناسی کشور تدوین و به زودی جهت طی فرآیند قانونگذاری در اختیار نهادهای ذیربط قرار خواهد گرفت. در این قانون جامع، یک بخش مستقل به «قانون خدمات مدیریت شهری» اختصاص دارد که با الگوبرداری از قانون مدیریت خدمات کشوری مناسب انجام وظایف و مأموریت‌ها و ساختار شهرداری‌ها تدوین شده است که به نظر می‌رسد بتواند نظر طراحان طرح را تأمین کند.

۴. قانون مدیریت خدمات کشوری در فصل حقوق و مزایا در عمل هیچ برتری و رجحانی به قانون نظام هماهنگ پرداخت ندارد که آن هم به صورت ناقص به اجرا درآمده است. فصل حقوق و مزایای این قانون که از ابتدای سال ۱۳۸۸ در قالب بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به اجرا درآمد با انحراف از محتوای قانون، اصول و مبانی نظام پرداخت در عمل ناکارآمدی خود را به اثبات رساند. اعمال تغییرات وسیع در این نظام پرداخت از طریق قوانین بودجه‌های سنواتی طی سال‌های اخیر به‌ویژه سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹، قانون برنامه پنجم توسعه و بسیاری از مصوبات مجلس راجع به فصل حقوق و مزایای کارکنان بسیاری از دستگاه‌های مشمول این قانون را می‌توان قرینه‌ای بر وجود اشکالات ساختاری در این قانون دانست. این در حالی است که قانون نظام هماهنگ پرداخت به لحاظ اجرای کامل آن و انسجام درونی که دارد، در حال حاضر از کارآمدی بسیار بیشتری در مقایسه با فصل حقوق و مزایای قانون مدیریت برخوردار است. دلایل متعددی برای این امر می‌توان برشمرد که از حوصله این بحث خارج است.

۵. شهرداری‌ها دارای وظایف متنوع و متفاوتی هستند و قانونگذار منابع مالی متفاوتی را برای شهرداری‌ها در نظر گرفته است. شهرداری‌ها به‌عنوان نهادهای خودگردان تعبیر می‌شوند و براساس اصل تقدم درآمد بر هزینه عمل می‌کنند. به‌عبارت دیگر براساس درآمدهایی که دارند هزینه می‌کنند. با فرض اینکه با گستره دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری به شهرداری‌ها حقوق و مزایای کارکنان شهرداری‌ها بیشتر شود، لازم است ابتدا منابع مالی آن تأمین و سپس سمت هزینه‌های آن افزایش یابد. به همین دلیل طراحان طرح در دلایل توجیهی بیان داشته‌اند که شهرداری‌ها از بودجه دولتی استفاده نمی‌کنند و این طرح هیچ‌گونه بار مالی برای دولت ندارد و لذا قرار است منابع مالی مورد نیاز طرح توسط خود شهرداری‌ها تأمین شود، اما مهمترین مشکل شهرداری‌ها که سبب عدم توازن درآمدها و هزینه‌های شهرداری‌ها به‌خصوص در شهرهای کوچک شده است ناکافی بودن منابع درآمدی محلی است که به‌طور معمول این مشکل از طریق کمک‌های دولتی حل می‌شود. با این توضیحات به نظر می‌رسد تفاوت پرداخت بین حقوق و مزایای کارکنان شهرداری‌ها و کارکنان دولت بیش از آنکه ناشی از ضعف در قوانین باشد، ناشی از کمبود منابع مالی شهرداری‌هاست و تغییر نظام پرداخت نیز نمی‌تواند کمکی به حل این مشکل کند. اگر در نظر آوریم که بخش قابل توجهی از مزایای پرداختی براساس قانون مدیریت، پرداخت‌های غیرمستمر و غیرثابت است که جزء مطالبات کارمند و دیون دستگاه‌های اجرایی محسوب نمی‌شود و در صورت عدم تخصیص منابع مالی لازم پرداخت نخواهد شد، مشاهده خواهد شد که تصویب این طرح تغییری در وضعیت فعلی کارکنان شهرداری‌ها ایجاد نخواهد کرد.

۶. اگرچه به دلیل تعاریف کنونی از درآمد عمومی، مغایرت طرح با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مطرح نیست، اما طبق ماده (۱۲) قانون محاسبات عمومی کشور، منابع شهرداری‌ها جزو وجوه عمومی تلقی می‌شود و حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی درباره آن با توجه به صلاحیت‌های شوراهای اسلامی شهر و روستا چندان روشن نیست. به عبارت دیگر اگر طرح مزبور دارای بار مالی باشد، آنگاه تعادل منابع و مصارف شهرداری‌ها بر هم می‌خورد که تصویب آن در صلاحیت شوراهای اسلامی است.

جمع‌بندی و پیشنهاد

۱. با تصویب این طرح شهرداری‌ها مشمول کلیه ضوابط و احکام استخدامی مقرر در قانون مدیریت خدمات کشوری خواهند شد. در شرایطی که کارآمدی این قانون به‌ویژه در فصل حقوق و مزایای آن مورد تردید بسیاری از کارشناسان و دستگاه‌های اجرایی است، تسری این قانون به شهرداری‌ها به‌عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی که لازم است در بسیاری از موارد از آزادی عمل در قوانین و مقررات برخوردار باشند، محل تردید جدی است. مضافاً اینکه این قانون تا چه میزان مناسب ساختار و تشکیلات و وظایف و مأموریت‌های شهرداری‌ها باشد، باید توسط کارشناسان این حوزه مورد بررسی و دقت نظر قرار گیرد.

۲. شهرداری‌ها به‌عنوان نهادهای خودگردان تعبیر می‌شوند و براساس اصل تقدم درآمد بر هزینه عمل می‌کنند. لذا منطقی نیست قانونگذار هزینه‌ای را به شهرداری‌ها تحمیل کند که منابع مالی آن پیش‌بینی یا تأمین نشده باشد. در دلایل توجیهی طرح نیز بیان شده است که بار مالی طرح توسط خود شهرداری‌ها تأمین می‌شود.

۳. به نظر می‌رسد تفاوت پرداخت بین حقوق و مزایای کارکنان شهرداری‌ها و کارکنان دولت که در مقدمه توجیهی طرح به آن اشاره شده است بیش از آنکه ناشی از ضعف در قوانین باشد، ناشی از کمبود منابع مالی شهرداری‌هاست و تغییر نظام پرداخت نیز نمی‌تواند کمکی به حل این مشکل کند.

۴. همان‌گونه که بیان شد ضرایب حقوقی اعمال شده برای کارمندان دولت در قانون مدیریت خدمات کشوری از تاریخ اجرا تاکنون و قانون نظام هماهنگ پرداخت یکسان بوده و تفاوتی از این حیث بین کارمندان مشمول این دو قانون وجود ندارد. تنها وجه تمایز، میزان پرداخت کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد است که میزان این کمک هزینه در قانون مدیریت خدمات کشوری بیشتر از قانون نظام هماهنگ پرداخت است. لذا پیشنهاد می‌شود ماده واحده‌ای به شرح ذیل به تصویب برسد تا تبعیض مورد نظر نمایندگان محترم برطرف شود:

«ماده واحده - کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد کارکنان شهرداری‌ها از تاریخ تصویب این قانون متناسب با

بند «۴» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری پرداخت می‌گردد.

تأمین بار مالی ناشی از اجرای این قانون از محل درآمدهای شهرداری‌ها و منوط به درج در بودجه سالیانه آنان

خواهد بود.»