



مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۴۴۸

شماره چاپ:

۱۰۱۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۳/۲/۳۱

نام دفاتر:

مطالعات برنامه و بودجه

مطالعات زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۳۷۱۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۳/۱۸

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح بازنگری مقررات اداری و استخدامی شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور»

مقدمه

همان‌گونه که از عنوان طرح «بازنگری مقررات اداری و استخدامی شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» مستفاد می‌شود باید احکام و موادی را در رابطه با قوانین و مقررات اداری و استخدامی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مورد توجه قرار داده باشد، حال آنکه در تبصره «۱» طرح مذکور بازمهندسی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و تدوین اساسنامه آن توسط وزارت کشور پیش‌بینی شده است که ارتباطی با عنوان طرح ندارد و از این حیث محل تأمل است.

در مقدمه توجیهی طرح نیز هیچ‌گونه اشاره‌ای به بازمهندسی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و ضرورت تدوین اساسنامه آن نشده است و آنچه مورد توجه طراحان طرح قرار گرفته حقوق و مزایای کارکنان شهرداری‌ها و امنیت شغلی کارکنان این نهاد عمومی غیردولتی است. از متن ماده واحده نیز نمی‌توان ضرورت بازمهندسی و تدوین اساسنامه جدید سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را استنباط کرد. لذا از این حیث اشکال ساختاری به طرح پیشنهادی وارد است.

لازم به ذکر است پیش از این طرح نیز، در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۳ طرحی تحت عنوان «طرح اصلاح ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری و شمول این قانون بر شهرداری‌ها» با همین دلایل توجیهی در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفت که تا به امروز مسکوت مانده است. در ادامه طرح حاضر مورد بررسی قرار گرفته است.

ارزیابی طرح

۱. آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌ها که در حال حاضر جاری بوده و ملاک عمل است به استناد تبصره «۳۸» قانون بودجه سال ۱۳۴۳ به تصویب هیئت وزیران رسیده است. هر چند مقررات راجع به نظام پرداخت آیین‌نامه از قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت اقتباس شده، اما به هر حال ضوابط و مقررات راجع به این موضوع در آیین‌نامه فوق (فصل سوم از ماده (۲۲) تا (۳۸)) به‌طور تمام و کمال پیش‌بینی شده و کارکنان شهرداری‌ها از هر لحاظ از جمله از نظر نظام پرداخت تابع آیین‌نامه استخدامی خاص خود می‌باشند. بدین ترتیب چنانچه نظام مذکور با هر اشکالی مواجه باشد هیئت وزیران که مرجع تصویب آیین‌نامه استخدامی است، می‌تواند همچون گذشته بنا به پیشنهاد وزارت کشور آن را اصلاح کند. بدین لحاظ، این امر نیازی به کسب مجوز قانونی از مجلس شورای اسلامی ندارد و تحمیل کاری غیرضرور به مجلس و اتلاف وقت آن می‌باشد. ضمن اینکه طرح پیشنهادی نیز سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور را مسئول تهیه آیین‌نامه استخدامی جدید شهرداری‌ها کرده است. بنابراین، وزارت کشور بدون تصویب طرح پیشنهادی در مجلس شورای اسلامی هم‌اکنون می‌تواند به استناد تبصره «۳۸» فوق‌الذکر طرح آیین‌نامه استخدامی مورد نظر خود را تهیه و جهت تصویب به هیئت وزیران پیشنهاد نماید و از این حیث ملاحظه می‌گردد که این امر حکم تحصیل حاصل را داشته و نیازی به تصویب قانون جدید ندارد.

۲. با توجه به اینکه عنوان طرح صرفاً ناظر بر «بازنگری مقررات اداری و استخدامی شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» می‌باشد، اما تبصره‌های «۱» و «۲» آن راجع به توسعه وظایف و اختیارات وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) است، در مقدمه توجیهی طرح نیز هیچ‌گونه اشاره‌ای به بازمهندسی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و ضرورت تدوین اساسنامه آن نشده است. بنابراین عنوان و مقدمه توجیهی طرح با محتوای آن سازگاری و هماهنگی نداشته و لذا مفاد این طرح با بخشی از ماده (۱۳۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس که اشعار می‌دارد «طرح‌ها نیز همانند لوایح، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود و همچنین دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشد» مغایرت دارد.

طرح پیشنهادی همچنین با ماده (۱۴۲) قانون مزبور مغایرت دارد، زیرا مطابق این ماده پیشنهاد یک طرح یا لایحه قانونی که بیش از یک موضوع دارد به‌عنوان ماده واحده امکانپذیر نمی‌باشد، درحالی که ماده واحده این طرح مشتمل بر دو موضوع متفاوت است، که یکی مقررات اداری و استخدامی شهرداری‌ها و دیگری توسعه وظایف و اختیارات وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) در حوزه‌های گوناگون راهبری و مدیریت امور شهری و روستایی است.

۳. هر چند شهرداری‌ها در امور اجرایی، ستادی و غیره نیاز به همکاری و کمک دستگاه‌های حاکمیتی و ستادی در قوه مجریه دارند، اما دخالت وزارت کشور (یا سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) در این امر موجب توسعه نیافتگی و وابستگی دائمی شهرداری‌ها به دستگاه دولت و دخالت همیشگی دولت در امور شهرداری‌ها خواهد بود که در جای خود مسائل و مشکلات عدیده‌ای را بازتولید می‌کند.

تجربه عملی سالیان متمادی این نظریه را تأیید می‌کند که استقلال شهرداری‌ها از دولت و اداره آنها به‌صورت یک مؤسسه محلی با خصوصیات خاص خود مهمترین اصلی است که در این زمینه باید مورد توجه و ملاک عمل قرار گیرد. در صورتی که تبصره «۱» با این اصل اساسی مغایرت دارد. لذا به‌نظر می‌رسد وزارت کشور باید پیشنهادی ارائه نماید که براساس آن سازمانی غیردولتی نظیر اتحادیه شهرداری‌ها توسط شهرداری‌ها یا شوراهای شهر یا استان تأسیس شود تا مسئول انتظام بخشی و پاسخگوی نیازهای مشترک شهرداری‌ها توسط سازمانی متعلق به خود آنها باشد. به‌عبارت دیگر به جای توسعه وظایف و سازوکارهای ناکارآمد دولتی شایسته خواهد بود براساس سیاست‌های کلی نظام اداری از توسعه سازمان‌های غیردولتی حمایت شود.

۴. مقررات استخدامی شهرداری‌ها تا زمان حاضر صرفاً در شهرداری‌ها مورد عمل بوده و حال آنکه در طرح پیشنهادی بدون ارائه هرگونه توضیح یا توجیهی «دهیاری‌ها» هم در کنار شهرداری‌ها مشمول این طرح قرار داده شده‌اند. با توجه به وضعیت خاص و متفاوت دهیاری‌ها ضرورت دارد وضع موجود آنها از جهت اداری و استخدامی مورد بررسی قرار گیرد تا بعد از آن بتوان حکمی قانونی در مورد آنها انشا نمود. بدین لحاظ قبل از انجام چنین مطالعه‌ای درج نام دهیاری‌ها در این طرح جایز به‌نظر نمی‌رسد و موجب بروز اشکالات پیش‌بینی نشده خواهد شد.

۵. طرح مذکور در شرایطی در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است که پیش‌نویس «قانون جامع مدیریت شهری» شامل ۷ بخش و بالغ بر ۳۰۰ ماده با استفاده از ظرفیت‌های کارشناسی کشور به‌صورت تفصیلی در طی ۲ سال گذشته تدوین گردیده و هم اکنون در سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در قالب لایحه‌ای نهایی شده است و به زودی جهت طی فرآیند قانونگذاری در اختیار نهادهای ذیربط قرار خواهد گرفت. در پیش‌نویس مذکور، «نظام مدیریت منابع انسانی» نیز لحاظ شده است که در مواد آن تدوین نظام مدیریت منابع انسانی و آیین‌نامه‌های اجرایی آن و تهیه آیین‌نامه نظام جبران خدمات کارکنان شهرداری‌ها مورد توجه قرار گرفته است که به‌نظر می‌رسد بتواند نظر طراحان طرح را تأمین کند.

۶. 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 تدوین آیین‌نامه اداری و استخدامی جدید منجر

به افزایش حقوق و مزایای کارکنان شهرداری‌ها شود که طبیعتاً این‌گونه خواهد بود، (زیرا در دلایل توجیهی و ماده واحده طرح نیز به وجود تبعیض در پرداخت حقوق و مزایای کارمندان شهرداری‌های کشور در مقایسه با کارمندان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اشاره شده است و این طرح با هدف رفع این تبعیض در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است)، لذا لازم است ابتدا منابع مالی آن تأمین و سپس سمت هزینه‌های آن افزایش یابد.

۷. طبق ماده (۱۲) قانون محاسبات عمومی کشور، منابع شهرداری‌ها جزء 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.

۸. تبصره «۳» ماده واحده بیان داشته است «بار مالی ناشی از اجرای آیین‌نامه اداری و استخدامی شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور از محل درآمدهای قانونی شهرداری‌ها تأمین خواهد شد به طوری که هیچ‌گونه بار مالی برای دولت نخواهد داشت». ممکن است این تبصره در مورد شهرداری‌های کلان‌شهرها درست باشد، اما مهمترین مشکل شهرداری‌ها به خصوص در شهرهای کوچک و دهیاری‌ها که سبب عدم توازن درآمدها و هزینه‌های آنان شده است ناکافی بودن منابع درآمدی محلی است که به‌طور معمول این مشکل از طریق کمک‌های دولتی حل می‌شود. لذا افزایش حقوق و مزایای کارکنان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به‌طور قطع آثار مالی برای دولت به همراه خواهد داشت. با این توضیح 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.

جمع‌بندی

۱. با توجه به عدم توازن درآمدها و هزینه‌های شهرداری‌های شهرهای کوچک و دهیاری‌ها و ناکافی بودن درآمدهای محلی، به احتمال فراوان این طرح منجر به افزایش هزینه‌های عمومی می‌گردد.
۲. به جهت اینکه عنوان و دلایل توجیهی طرح با محتوای آن سازگاری و تطابق ندارد، لذا در مغایرت با ماده (۱۳۱) قانون آیین‌نامه داخلی است.
۳. این طرح بیش از یک موضوع دارد و لذا تنظیم آن به عنوان ماده واحده امکانپذیر نیست. از این حیث این طرح با ماده (۱۴۲) قانون آیین‌نامه داخلی نیز مغایر است.
۴. تهیه و تصویب آیین‌نامه اداری و استخدامی شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور از اختیارات هیئت وزیران است، لذا این امر نیازی به کسب مجوز قانونی از مجلس شورای اسلامی ندارد و تحمیل کاری غیرضرور به مجلس و اتلاف وقت آن می‌باشد.
۵. با توجه به اشکالات و ابهامات فوق و اختیارات هیئت وزیران و شوراهای اسلامی شهر و روستا در این خصوص و تهیه پیش‌نویس قانون جامع مدیریت شهری که یک نسخه از آن نیز در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است، به نظر می‌رسد، نیازی به قانونگذاری در این خصوص نیست و لذا پیشنهاد رد کلیات طرح را دارد.

