



## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری»

#### مقدمه

طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۱</sup> با هدف شمول فصول دهم (حقوق و مزایا)، یازدهم (ارزیابی عملکرد)، دوازدهم (حقوق و تکالیف) و سیزدهم (تأمین اجتماعی) قانون مدیریت خدمات کشوری به شهرداری‌های کشور در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. اما از مقدمه توجیهی این گونه برمی آید که آنچه مورد نظر طراحان طرح بوده فصل حقوق و مزایای این قانون است که که به‌عزم طراحان می‌تواند منجر به بهبود وضعیت حقوق و مزایای کارکنان این نهاد گردد.

این طرح در شرایطی در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است که طرح «بازنگری مقررات اداری و استخدامی شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» که دقیقاً اهداف همین طرح را دنبال می‌کند در کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی به عنوان کمیسیون اصلی به تصویب رسیده و هم اکنون در دستور کار صحن علنی مجلس شورای اسلامی قرار دارد.

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 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 مصوب هیئت وزیران می‌باشد. 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 به استناد تبصره «۳۸» قانون بودجه سال ۱۳۴۳ مرجع تصویب آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌ها است، می‌تواند همچون گذشته بنا به پیشنهاد وزارت کشور آن را اصلاح کند. بدین لحاظ هیئت وزیران این اجازه را دارد که از ضوابط قانون مدیریت خدمات کشوری در تدوین آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌ها الگو برداری کند و این امر نیازی به اخذ مجوز از مجلس شورای اسلامی ندارد.

مشخصات طرح

دوره نهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۵۸۰

شماره چاپ:

۱۴۶۱

تاریخ چاپ:

۱۳۹۴/۳/۱۹

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفاتر: مطالعات

بخش عمومی

مطالعات حقوقی

مطالعات زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۴۳۰۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۴/۳/۳۱

۱. ماده واحده- به موجب این قانون یک تبصره به عنوان تبصره «۶» به ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری به شرح ذیل الحاق می‌شود: تبصره «۶»- از تاریخ تصویب این قانون شهرداری‌های کشور مشمول مقررات فصول دهم، یازدهم، دوازدهم و سیزدهم قانون مدیریت خدمات کشوری می‌شوند. بار مالی ناشی از اجرای این تبصره از محل منابع داخلی شهرداری‌ها تأمین می‌شود.

۲. قانون مدیریت خدمات کشوری شامل ۱۵ فصل است که در صورت تصویب این طرح، کارکنان شهرداری‌ها مشمول فصول دهم (حقوق و مزایا)، یازدهم (ارزیابی عملکرد)، دوازدهم (حقوق و تکالیف) و سیزدهم (تأمین اجتماعی) این قانون خواهند شد. اینکه تا چه میزان این قانون مناسب ساختار و تشکیلات و وظایف و مأموریت‌های 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 ۷ بخش و بالغ بر ۳۰۰ ماده با استفاده از ظرفیت‌های کارشناسی کشور به صورت 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 برای 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 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 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 نخواهند کرد. ضمن اینکه با فرض افزایش حقوق ناشی از اجرای این قانون و پرداخت آن از محل منابع مالی شهرداری‌ها، این امر می‌تواند منجر به کاهش کیفیت و کمیت خدمات شهرداری‌ها شود.

۶. طبق ماده (۱۳) 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. این درحالی است که طبق نظر تفسیری شورای نگهبان، هزینه‌های عمومی مذکور در اصل هفتادوپنجم قانون اساسی شامل هزینه‌های شهرداری‌ها هم می‌شود. برای مثال در نظریه شماره ۵۷۸۸ مورخ ۱۳۷۲/۱۱/۶ شورای نگهبان، کاهش درآمد شهرداری‌ها را نیز مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی به شمار آورده است. لذا طرح حاضر با ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی نیز مواجه است.

### جمع‌بندی و پیشنهاد

- با تصویب این طرح شهرداری‌ها مشمول فصول دهم تا سیزدهم 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 و بسیاری از دستگاه‌های اجرایی سعی در خروج از دامنه شمول این قانون به خصوص در فصل حقوق و مزایا را دارند، 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. ضمن اینکه در حال حاضر نیز هیئت وزیران به عنوان مرجع تصویب آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌ها این اجازه را دارد که از ضوابط قانون مدیریت خدمات کشوری در تدوین آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌ها الگو برداری کند و این امر نیازی به اخذ مجوز از مجلس شورای اسلامی ندارد.
- 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 که این موضوع رافع ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی نمی‌باشد.
- 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.
- با توجه به مباحث فوق و با توجه به اینکه هم اکنون «طرح بازنگری مقررات اداری و استخدامی شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» که دقیقاً اهداف همین طرح را دنبال می‌کند در دستور کار صحن علنی مجلس شورای اسلامی قرار دارد، لذا پیشنهاد رد کلیات طرح را دارد.