

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه استخدامی شهرداری‌ها»

مقدمه

لایحه استخدامی شهرداری‌ها با هدف ساماندهی امور اداری و استخدامی شهرداری‌های کل کشور متناسب با جمعیت و به‌روزرسانی ضوابط اداری و استخدامی آنها در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. شایان ذکر است موضوع این لایحه مسبوق به سابقه بوده و در دوره‌های زمانی مختلف در قالب طرح در دستور کار مجلس قرار گرفته است. 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، اما مسکوت ماند. این طرح با مضمون مشابهی در تاریخ ۱۳۹۵/۱/۱۷ با عنوان «طرح تسری قانون مدیریت خدمات کشوری به پرسنل شهرداری‌ها و بازنگری مقررات اداری و استخدامی شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» مجدداً در دستور کار مجلس قرار گرفت. علاوه بر آن در بازه زمانی بین دو طرح مذکور در تاریخ ۱۳۹۳/۲/۱۷ «طرح بازنگری مقررات اداری و استخدامی شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» پس از بررسی در کمیسیون اصلی و کمیسیون‌های فرعی با اصلاحاتی در کمیسیون اصلی تصویب شد، اما این طرح نیز مسکوت ماند. متعاقب طرح‌های مذکور این بار در قالب لایحه (شماره ثبت ۱۷۷)، وزارت کشور مکلف به تهیه آیین‌نامه مربوط به مقررات اداری و استخدامی شهرداری‌ها شده است. در ادامه پس از مروری بر سابقه قانونی موضوع، لایحه مذکور مورد ارزیابی قرار گرفته است.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:
۱۷۷

شماره چاپ:
۲۲۵

تاریخ چاپ:
۱۳۹۵/۶/۲۸

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفا تر:
مطالعات بخش عمومی
مطالعات حقوقی
مطالعات اجتماعی
مطالعات زیربنایی

سیر تطور قوانین و مقررات اداری - استخدامی شهرداری‌ها

- اولین آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌ها در تاریخ ۱۳۴۵/۰۹/۱۹ و به استناد تبصره «۳۸» قانون بودجه سال ۱۳۴۳ کل کشور تدوین و به تأیید هیئت وزیران رسید. از تاریخ فوق شهرداری‌ها مشمول آیین‌نامه استخدامی خود شدند و تا قبل از انقلاب چندین بار آیین‌نامه مذکور توسط هیئت وزیران اصلاح و تغییر نمود.

مشخصات گزارش

- در تاریخ ۱۳۵۸/۶/۲۷ به موجب «لایحه قانونی شمول قانون استخدام کشوری (غیر از شهرداری پایتخت) درباره کارکنان شهرداری‌های سراسر کشور» کلیه مستخدمین شهرداری‌ها و مؤسسات تابعه و وابسته و اتحادیه شهرداری‌های کشور مشمول قانون استخدام کشوری قرار گرفتند. در تاریخ ۱۳۵۸/۹/۱۰ نیز شورای انقلاب فرهنگی «آیین‌نامه نحوه تطبیق وضع مستخدمین شهرداری‌ها با قانون استخدام کشوری» را به تصویب رساند.

شماره مسلسل:
۲۳۰۱۵۱۲۱

تاریخ انتشار:
۱۳۹۵/۸/۲۳

- در جلسه مورخ ۱۳۶۸/۲/۱۳ هیئت وزیران، بنا به پیشنهاد وزارت کشور و با استناد به تبصره «۳۸» قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۴۳ آیین نامه استخدامی شهرداری تهران اصلاح و به کلیه شهرداری های سراسر کشور تعمیم یافت.

- بر اساس ماده (۱۲) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ شهرداری ها نیز تابع ضوابط و مقررات این قانون قرار گرفتند.

- در نهایت در سال ۱۳۸۱ آیین نامه استخدامی سال ۱۳۶۸ اصلاح و در تاریخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۴ به استناد تبصره «۳۸» قانون بودجه سال ۱۳۴۳ به تصویب هیئت وزیران رسید. در اسفندماه ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ آیین نامه استخدامی سال ۱۳۸۱ مورد ایراد هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین و مقررات عمومی کشور واقع و با توجه به عدم تأمین نظر هیئت مذکور آیین نامه مذکور با طرح اشکال هیئت تطبیق به حیات خود ادامه داده است.

ارزیابی لایحه پیشنهادی

- شواهد نشان می دهد شهرداری های کشور به دلیل کثرت و قدیمی بودن مقررات اداری و استخدامی خود با مشکلات متعددی در این زمینه و در نتیجه تبعات ناشی از آن مواجهند. آسیب هایی همچون عدم تناسب کمی و کیفی نیروی انسانی با نیازهای روز، نظام پرداخت غیرمتناسب برای جذب و نگهداری متخصصین و از سوی دیگر پرداخت های غیرمرتبط با عملکرد و کارایی برای گروهی از افراد، تقسیم کار نامناسب بین واحدهای ستادی شهرداری ها و واحدهای مردمی و محلی و مواردی از این قبیل سبب شده تا بازنگری در فرآیند تدوین آیین نامه های اداری و استخدامی شهرداری های کشور با افزایش شفافیت در این حوزه و افزایش امکان نظارت صحیح شوراهای اسلامی شهر و شورای عالی استان ها بر روی عملکرد آنها بیش از پیش ضرورت داشته باشد.

- در ماده (۱) آیین نامه استخدامی شهرداری ها مورخ ۱۳۵۴/۱۰/۲۹ که به استناد تبصره «۳۸» قانون بودجه سال ۱۳۴۳ به تصویب هیئت وزیران رسیده است مؤسسات تابع شهرداری ها (که در تبصره ماده (۱) تعریف شده اند) نیز از لحاظ استخدامی تابع مقررات استخدامی شهرداری ها ذکر شده اند. باید توجه داشت که در حال حاضر شهرداری ها، به ویژه شهرداری های کلان شهرها دارای ده ها مؤسسه (غیرانتفاعی) و شرکت (بنگاه انتفاعی) می باشند که در کنار شهرداری ها به فعالیت هایی از جنس فعالیت های آنها اشتغال دارند و لذا به اندازه خود شهرداری ها باید مورد توجه قرار گیرند. بهتر است به منظور تعیین تکلیف مقررات استخدامی مؤسسات و شرکت های تابع شهرداری، همانند آیین نامه استخدامی بالا (مصوب سال ۱۳۵۴) این گونه مؤسسات و شرکت ها نیز تابع مقررات استخدامی شهرداری ها باشند و این نکته در ماده واحده پیش بینی شود.

- در ماده واحده پیشنهادی بیان شده «بار مالی ناشی از اجرای آیین نامه موضوع این ماده واحده از محل درآمدهای قانونی شهرداری ها تأمین می شود». ممکن است این تبصره در مورد شهرداری های کلان شهرها درست باشد، اما مهمترین مشکل شهرداری های شهرهای کوچک ناکافی بودن منابع درآمدی محلی است که به طور معمول این مشکل از طریق کمک های دولتی حل می شود. لذا با توجه به عدم توازن درآمدها و هزینه های شهرداری های شهرهای کوچک و ناکافی بودن درآمدهای محلی، آیین نامه جدید می تواند منجر به افزایش هزینه های عمومی گردد.

- مستفاد از طبقه بندی شهرداری ها در سه گروه آن است که هر گروه از آنها دارای یک نوع مقررات استخدامی خواهند بود یا

لااقل در مقررات استخدامی واحد بعضی از احکام اختصاصی برای هرگروه نوشته خواهد شد. اما این نکته در لایحه به صراحت گفته نشده و در سطر چهارم به آیین‌نامه نه آیین‌نامه‌ها اشاره شده، لذا باید تکلیف آن و نتیجه گروه‌بندی شهرداری‌ها مشخص باشد. اهمیت این موضوع از آنجاست که یکی از معضلات شهرداری‌های کشور طی سال‌های اخیر عدم تعیین تکلیف استخدامی بالغ بر صد هزار نفر از کارکنان شهرداری‌هاست که طی سال‌های اخیر بدون مجوز استخدامی و رعایت ضوابط جذب و به‌کارگیری به اشکال مختلف به استخدام درآمده‌اند. یک نکته دیگر در مورد این تقسیم‌بندی این است که آیا افزایش جمعیت شهرها موجب تغییر طبقه و مقررات استخدامی آنها خواهد شد یا خیر؟ لایحه باید پاسخ روشن برای این سؤال ارائه دهد.

- برای اینکه این لایحه با ایراد اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مواجه نشود، منطقی‌تر آن است که برخی ضوابط کلی برای تدوین مقررات توسط وزارت کشور بر متن لایحه افزوده شود.

جمع‌بندی و پیشنهادها

با توجه به کثرت و کسوت قوانین و مقررات شهرداری‌های کشور که مشکلاتی را در اجرا به وجود آورده است و ضرورت بازنگری آن، ضمن موافقت با کلیات لایحه پیشنهاد می‌شود اصلاحات ذیل در متن ماده واحده اعمال گردد:

- هرچند در مقدمه (دلایل توجیهی) و در متن ماده واحده قرائنی مبنی بر شمول مفاد این لایحه بر شهرداری تهران وجود دارد، معذالک دلیل آنکه شهرداری تهران همواره تابع مقررات اداری استخدامی خاص و متفاوت با سایر شهرداری‌ها بوده، بهتر است برای جلوگیری از بروز ابهام احتمالی، نام شهرداری تهران در ماده واحده به صراحت نوشته شود.

- با توجه به عدم توازن درآمدها و هزینه‌های شهرداری‌های شهرهای کوچک و ناکافی بودن درآمدهای محلی، باید محل تأمین مطمئن‌تری برای بار مالی ناشی از اجرای لایحه پیشنهادی در نظر گرفته شود.

- ظرف زمانی ۶ ماه برای تهیه و تصویب آیین‌نامه یا آیین‌نامه‌های موضوع این لایحه کافی به‌نظر نمی‌رسد، بهتر است این مدت به یک سال یا ۹ ماه افزایش یابد.

