



اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح اصلاح تبصره ماده (۶۱) قانون مدیریت خدمات کشوری»

مقدمه

طرح حاضر با هدف امکان برخورداری مجدد فرزندان جانبازان شاغل در دستگاه‌های اجرایی از تسهیلات مأموریت آموزشی ارائه شده است. مطابق مقدمه توجیهی طرح:

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۱۸

شماره چاپ:

۱۲۳۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۱۰/۳

۱. به موجب ماده (۶۱) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)، اعزام کارمندان برای طی دوره‌های آموزشی با هزینه دستگاه و استفاده از مأموریت آموزشی ممنوع شده و وفق تبصره ذیل آن ایثارگران مشمول مقررات خاص خود می‌باشند.

۲. به موجب ماده (۹) آیین‌نامه ساماندهی اشتغال فرزندان شهدا و فرزندان جانبازان بالای ۲۵ درصد (مصوبه شماره ۴۱۴۵۹/۲۶۲۷۵۶ - ۱۳۸۸/۱۲/۲۷ هیئت وزیران)، مقررات حاکم بر مأموریت آموزشی جانبازان در مورد فرزندان شاهد و جانباز نیز لازم‌الاجرا می‌باشد.

۳. در ماده (۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران (مصوب ۱۳۹۱)، فرزندان ایثارگران مشمول عنوان ایثارگر ذکر نشده‌اند.

۴. در ماده (۸۸) قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵)، صرفاً فرزندان شهدا از کلیه امتیازات جانبازان پنجاه درصد برخوردار شده‌اند.

۵. ماده (۹) آیین‌نامه ساماندهی اشتغال فرزندان شاهد و جانبازان ۲۵ درصد و بالاتر که فرزندان جانبازان را نیز واجد برخورداری از امتیازات جانبازان تلقی کرده است، از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (دادنامه شماره ۱۲۶۸ - ۱۲۶۷ مورخ ۱۳۹۷/۵/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری) مخالف قانون تشخیص داده و ابطال شده است.

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفتر: مطالعات

اجتماعی

مشخصات گزارش

به این ترتیب بر اساس آنچه در مقدمه توجیهی آمده، فرزندان جانبازان، مشمول برخورداری از تسهیلات مذکور نمی‌باشند. طراحان محترم برای رفع این مشکل، پیشنهاد اصلاح تبصره ذیل ماده (۶۱) قانون مدیریت خدمات کشوری را به شرح زیر ارائه کرده‌اند:

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۶۳۳۲

«**ماده واحده** - تبصره ماده (۶۱) - ایثارگران، فرزندان شهدا و جانبازان بالای بیست و پنج درصد (۲۵٪) مستثنا می‌باشند».

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۱۲/۴

در ادامه پس از ورودی بر فلسفه و منطق حاکم بر ماده (۶۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و بررسی نقاط قوت و ضعف این ماده، طرح حاضر مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت.

## نقدی بر رویکرد حاکم بر ماده (۶۱) قانون مدیریت خدمات کشوری

همان‌گونه که بیان شد ماده (۶۱) قانون مذکور «اعزام کارمندان دستگاه‌های اجرایی را از زمان تصویب این قانون برای طی دوره‌های آموزشی که منجر به اخذ مدرک دانشگاهی یا معادل آن می‌گردد در داخل و خارج از کشور با هزینه دستگاه‌های مربوط و استفاده از مأموریت آموزشی ممنوع اعلام کرده است». تا پیش از قانون مدیریت خدمات کشوری دستگاه‌های اجرایی می‌توانستند نیازهای تخصصی خود را از طریق بورس‌های تحصیلی و مأموریت‌های آموزشی کارمندان خود تأمین کنند. بروز برخی عوامل زمینه‌ای از جمله توسعه کمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی کشور در دهه هشتاد و امکان جذب نیروی متخصص از ابتدای ورود به خدمت افراد برای سازمان‌های دولتی، در کنار مشکلاتی که سیر مدرک‌گرایی برای این سازمان‌ها ایجاد کرد، سبب شد تا قانونگذار چنین ممنوعیتی را برای دستگاه‌های اجرایی کشور در نظر گیرد. حکمی که اگرچه به جهت ماهیت سلبی که داشت واجد آثار مثبتی برای دستگاه‌های اجرایی بود، اما با توجه به اینکه اقتضات دستگاه‌های اجرایی در زمینه نیازمندی به آموزش‌های تخصصی به برخی افراد خاص را در نظر نگرفته بود مشکلاتی را نیز برای دستگاه‌های اجرایی در انجام برخی وظایف تخصصی ایجاد کرد. پیشرفت‌های پرشتاب علم و دانش، سازمان‌ها و به ویژه سازمان‌های دولتی را که کارکنان اصلی آنها برای مادام‌العمر استخدام می‌شوند با این ضرورت و نیاز جدی روبه‌رو می‌سازد که گاهی کارکنان را به طی دوره‌های بلندمدت و مقطع‌دار تحصیلی اعزام نمایند. قواعد و مباحث مربوط به «حفظ و نگهداشت منابع انسانی» نیز، ادامه تحصیل و گذراندن تحصیلات دانشگاهی مبتنی بر نیازهای تخصصی سازمان‌های دولتی، را به عنوان یکی از راهبردهای مهم و مؤثر رشد به رسمیت شناخته و توصیه می‌کند. بنابراین در قانون این ضرورت و نیاز را باید «مدیریت» کرد، نه اینکه نادیده گرفت و «ممنوع» نمود. طرح حاضر را می‌توان به عنوان فرصتی تلقی نمود تا به صورت اساسی به حل مسئله پرداخته شود و مشکل به صورت ریشه‌ای مورد توجه قرار گیرد. در همین حال تأمین هدف طراحان طرح را نیز می‌توان در این رویکرد مورد توجه قرار داد.

برای این منظور ملاحظات زیر باید مدنظر قرار گیرد:

۱. اگر تحصیل یک کارمند در سطح یا رشته‌ای نیاز جدی سازمان باشد و در برنامه‌های توسعه سازمانی و شغلی سازمان تسجیل شده باشد، سازمان برای تحقق آن می‌بایست دارای برنامه بوده و هزینه‌های آن را تقبل نماید. از طرفی ادامه تحصیل کارکنان بدون برنامه، بدون هدف، اتفاقی و سلیقه‌ای، غیرقابل توجیه و حتی مخرب نیز، به دلیل تجربه‌های شکست‌خورده گذشته باید اکیداً ممنوع گردد.

۲. در قوانین خدمات کشوری اکثر کشورهای دنیا، اشتغال و تحصیل هم‌زمان ممنوع شده و در کشور ما نیز اتخاذ این سیاست دارای پیشینه است. بررسی سابقه قانونی موضوع نشان می‌دهد در سال ۱۳۷۱ مجلس با تصویب «قانون ممنوعیت ادامه تحصیل کارگزاران کشور در ساعات اداری» اشتغال و ادامه به تحصیل کارگزاران شاغل در جمهوری اسلامی ایران را ممنوع اعلام کرد. بنابراین هرگونه سیاستگذاری در این زمینه باید با بهره‌گیری از آموزه سایر کشورها و بر اساس ارزیابی نتایج قوانین و قواعد قبلی صورت پذیرد.

۳. اتخاذ تصمیم در این رابطه با اصل قرار دادن «مصلح و منافع سازمان» و در نظر گرفتن اصل مهم «انگیزش، توسعه و رشد کارکنان» انجام شود. مدیریت این موضوع و اتخاذ سیاستی مناسب می‌تواند کیفیت آموزش عالی کشور را مدنظر قرار داده و تحصیلات کارمندان را از صوری بودن و بی‌کیفیت بودن رها سازد، از طرفی مسئولیت‌های محول شده به کارمندان را نیز ضایع نمی‌کند.

۴. با توجه به موارد پیش گفته حکم جایگزین برای ماده (۶۱) باید هم محدودکننده و نظم‌دهنده بوده و هم این مهم را اساساً انکار نکرده و تعطیل ننماید.

۵. با توجه به اهمیت و ضرورت موضوع و برای دستیابی به نتیجه‌ای مطلوب‌تر بهتر است مسئله مذکور در کارگروهی تخصصی مورد بحث و تصمیم‌گیری قرار گیرد. طبیعتاً در این بررسی تلاش خواهد شد تا امتیازات ایثارگران و جامعه هدف طرح نیز (با رفع ایرادات شکلی و محتوایی طرح حاضر که در ادامه مورد بررسی قرار خواهد گرفت)، مورد توجه قرار گیرد.

## ارزیابی طرح پیشنهادی

۱. با توجه به دلایل توجیهی ارائه شده در طرح، طراحان به دنبال برخورداری فرزندان جانبازان ۲۵ درصد و بالاتر شاغل در دستگاه‌های اجرایی از مأموریت آموزشی هستند. توضیح اینکه با ابطال ماده (۹) «آیین‌نامه ساماندهی اشتغال فرزندان شهدا و فرزندان جانبازان بالای ۲۵ درصد» که به موجب آن مقررات حاکم بر مأموریت آموزشی جانبازان در مورد فرزندان شاهد و جانباز لازم‌الاجرا شده بود، فرزندان شهدا و فرزندان جانبازان بالای ۲۵ درصد از امتیاز مأموریت آموزشی محروم شدند. این امتیاز برای فرزندان شهدا با توجه به توضیحات قسمت اخیر بند «۳» دلایل توجیهی طرح و به موجب بند «ز» ماده (۸۸) قانون برنامه ششم توسعه<sup>۱</sup> برقرار شد و بدین ترتیب بنا به ادعای طراحان فقط فرزندان جانبازان ۲۵ درصد و بالاتر از امتیاز مذکور محروم شدند. بنابراین حکم پیشنهادی بایستی صرفاً معطوف به برخورداری فرزندان جانبازان از امتیاز مأموریت آموزشی باشد و همان‌گونه که بیان شد، پیش‌بینی حکم برای فرزندان شهدا در طرح پیشنهادی بلاموضوع است.

۲. هرچند از مقدمه توجیهی می‌توان استنباط نمود که مراد طراحان برخورداری «فرزندان جانبازان» از تسهیلات مأموریت آموزشی می‌باشد، اما شیوه نگارش تبصره اصلاحی به نحوی است که خود جانبازان بالای ۲۵ درصد و نه «فرزندان» آنها را مشمول تبصره می‌کند.

۳. هرگونه تصمیم‌گیری در این رابطه نیازمند توجه به اقتضات و نیازهای دستگاه‌های اجرایی است. عدم توجه به این نیاز و صرف توجه به منافع کارکنان، می‌تواند دستگاه‌های اجرایی را با مشکلات جدی در زمینه مدیریت منابع انسانی و مدیریت هزینه‌های پرسنلی مواجه سازد. مضافاً اینکه اطلاعات دقیقی از تعداد فرزندان جانبازان ۲۵ درصد و بالاتر شاغل در دستگاه‌های اجرایی نیز در دست نیست، که همین امر نیز می‌تواند هرگونه برنامه‌ریزی را در این زمینه مختل نماید.

۴. طرح حاضر به دلیل اینکه منجر به افزایش هزینه‌های عمومی می‌گردد و طرق تأمین آن نیز پیش‌بینی نشده است، با ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مواجه است. مگر آنکه نمایندگان محترم ضمن اخذ اطلاعات مربوط به تعداد ذی‌نفعان این طرح طرق تأمین هزینه‌های آن را پیش‌بینی نمایند.

۵. با توجه به محدودیت اعتبارات دستگاه‌های اجرایی، طبیعتاً همه جامعه هدف طرح نمی‌توانند از این امکان بهره‌مند شوند. در این صورت شائبه مغایرت طرح با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی<sup>۲</sup> محتمل است.

۱. «فرزندان شهدا از کلیه امتیازات و مزایای مقرر در قوانین و مقررات مختلف برای شخص جانباز ۵۰ درصد از جمله ماده (۱۲) قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان مربوط به مأموریت آموزشی جانبازان بهره‌مند می‌باشند».

۲. بند «۹» اصل سوم قانون اساسی: رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.

۶. مشکل مطروحه در مقدمه توجیهی ناشی از محدودیت در تبصره ماده (۶۱) قانون مدیریت خدمات کشوری نیست، بلکه ناشی از وجود خلأ قانونی در قوانین مربوط به ایثارگران می‌باشد، بنابراین اگر اصلاحیه‌ای مدنظر است بهتر است که در قوانین مربوط به این حوزه صورت پذیرد.

۷. شایان ذکر است در حال حاضر فرزندان جانبازان ۲۵ درصد و بالاتر به موجب ماده (۶۶) قانون جامع خدمت‌رسانی به ایثارگران و آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های مربوطه<sup>۳</sup> از امتیازات تسهیلات آموزشی نظیر تحصیل رایگان برخوردار هستند و بنیاد شهید در تأمین هزینه‌های جامعه هدف خود اقدام نموده است.

## جمع‌بندی و پیشنهاد

۱. با توجه به موارد زیر رد کلیات طرح پیشنهاد می‌شود:

الف) طرح پیشنهادی مغایر با اصل هفتادوپنجم و بند «۹» اصل سوم قانون اساسی است.

ب) هماهنگی میان دامنه شمول حکم پیشنهادی با مقدمه توجیهی وجود ندارد.

ج) در صورت تصویب مشکلاتی را در زمینه برنامه‌ریزی نیروی انسانی و مدیریت هزینه‌های پرسنلی سازمان‌های دولتی ایجاد خواهد نمود و از این منظر که به نیازهای آموزشی دستگاه‌های اجرایی توجیهی ندارد، دارای ایراد است.

د) در حال حاضر فرزندان جانبازان بالای ۲۵ درصد از امتیازات مربوط به تحصیل رایگان برخوردار می‌باشند. (به موجب ماده (۶۶) قانون جامع خدمت‌رسانی به ایثارگران و آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های مربوطه، هزینه تحصیل ایثارگران از جمله فرزندان جانبازان از محل اعتبارات عمومی توسط بنیاد شهید پرداخت می‌گردد).

۲. با توجه به موارد ذکر شده اگر قرار است اصلاحاتی در این رابطه انجام شود، پیشنهاد می‌شود این امر با محور قرار دادن ماده (۶۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و اصل قرار دادن «مصلح و منافع سازمان» و در نظر گرفتن اصل مهم «انگیزش، توسعه و رشد کارکنان» و سایر ملاحظات که در گزارش به آن اشاره شد در کارگروهی تخصصی مورد بحث و تصمیم‌گیری قرار گیرد.

---

۳. شیوه‌نامه تسهیلات آموزشی دانشجویان شاهد و ایثارگر دانشگاه آزاد اسلامی، آیین‌نامه تسهیلات آموزشی دانشجویان شاهد و ایثارگر (ضمیمه آیین‌نامه آموزشی دوره‌های کاردانی، کارشناسی، کارشناسی ارشد و دکتری تخصصی) و ...