

به نام خدا

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«طرح اصلاح بند (ب) ماده (۷۴) قانون برنامه ششم توسعه»**



**مقدمه**

به موجب بند «ب» ماده (۷۴) قانون برنامه ششم توسعه، «کلیه پزشکان، دندانپزشکان و داروسازانی که در استخدام پیمانی و یا رسمی دستگاه‌های اجرایی موضوع این قانون هستند، مجاز به فعالیت انتفاعی پزشکی در سایر مراکز تشخیصی، آموزشی، درمانی و بیمارستان‌های بخش خصوصی، عمومی غیردولتی با رعایت تبصره «۱» ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب (۱۳۷۳/۱۰/۱۱) و یا فعالیت انتفاعی پزشکی در بخش خصوصی مرتبط با حوزه ستادی مربوط به غیر از دستگاه اجرایی خود نیستند. مسئولیت اجرای این بند به عهده وزرای وزارتخانه‌های مربوطه و معاونان آنها و مسئولان مالی دستگاه‌های مذکور است. دولت مکلف است در اجرای این حکم با جبران خدمات ذی‌نفعان از طریق اعمال تعرفه خاص در چارچوب بودجه سنواتی اقدام نماید. اجرای این حکم مشروط به جبران محرومیت از کار در بخش خصوصی، پرداخت حقوق مناسب و تأمین اعتبار در بودجه‌های سنواتی است.»

نظر به حکم مذکور، طرح اصلاح بند «ب» ماده (۷۴) قانون برنامه ششم توسعه با هدف الحاق گروه دامپزشکان به مشمولین این ماده در راستای تأمین شرایط مناسب جهت برقراری تمام‌وقت نظارت بهداشتی دامپزشکی بر سلامت دام و فراورده‌های دامی از سوی طراحان به مجلس ارائه شده است.

گزارش حاضر درصدد است ضمن بررسی روند اجرای بند «ب» ماده (۷۴) قانون برنامه ششم توسعه، نقاط قوت و ضعف طرح مذکور را مطرح و پیشنهاد لازم را ارائه نماید.

**بررسی کارشناسی طرح**

**الف) بررسی سوابق قانونی**

در خصوص موضوع مرتبط با طرح اصلاح بند «ب» ماده (۷۴) قانون برنامه ششم توسعه، قوانین زیر موضوعیت داشته که به شرح جدول ۱ ارائه می‌شود:

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۶۲۷

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

دفاتر:

مطالعات اجتماعی

مطالعات حقوقی

مطالعات مدیریت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۸۰۹۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۲/۹



جدول ۱. فهرست قوانین مرتبط با موضوع طرح

عنوان قانون	مواد قانونی	مشمولین قانون	مزایای اختصاص یافته
اجازه پرداخت حق محرومیت از مطب به دامپزشکان وزارت کشاورزی <sup>۱</sup> (مصوب ۱۳۶۳/۰۸/۲۹)	ماده واحد	دامپزشکانی که در استخدام وزارت کشاورزی به طور تمام وقت در خدمت بوده و از مطب شخصی استفاده نمی کنند.	حداکثر معادل نصف حقوق و فوق العاده شغل دریافتی، به عنوان حق محرومیت از مطب به آنان پرداخت نمایند.
اجازه پرداخت حق محرومیت از مطب (۱۳۶۶/۰۹/۲۲)	ماده (۱)	دارندگان مدرک دکتری در رشته های گروه پزشکی (پزشکی، دندانپزشکی، دامپزشکی، داروسازی، علوم آزمایشگاهی) و پیراپزشکی و بهداشتی که به طور رسمی برابر مقررات مربوط در وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی، شرکت های دولتی و شرکت ها و سازمان ها شاغل می باشند و مستقلاً توان اشتغال در خارج از محیط اداری را دارند در صورتی که به طور تمام وقت در رشته های بهداشتی، درمانی، کشاورزی و یا محیط زیست در خدمت بوده و به کار انتفاعی تخصصی (اعم از مطب، داروخانه و آزمایشگاه و غیره) اشتغال نداشته باشند و ۶۰ ساعت در ماه در غیر ساعات اداری مشغول خدمت باشند (در قبال انجام وظایف و مأموریت های محوله در غیر ساعات اداری)	با تشخیص بالاترین مقام اجرایی دستگاه مبلغی حداکثر معادل حقوق و فوق العاده شغل یا مزایای شغل دریافتی، به عنوان حق محرومیت از مطب پرداخت شود.
قانون شمول قانون پرداخت حق محرومیت از مطب به مشمولان لایحه قانونی خدمت نیروی انسانی، درمانی و بهداشتی و اصلاحیه های بعدی آن (مصوب ۱۳۷۲/۰۲/۱۵)	تبصره «۲» ماده واحد	دامپزشکان مشمولان لایحه قانونی خدمت نیروی انسانی درمانی و بهداشتی مصوب ۱۳۵۸/۰۹/۲۴ و قوانین مربوط به فارغ التحصیلان رشته دامپزشکی مصوب ۱۳۶۴/۰۶/۲۸ و ۱۳۷۱/۱۰/۰۶ به شرط تأمین اعتبار می توانند از حق محرومیت از مطب موضوع این قانون استفاده نمایند.	مطابق ضوابط مندرج در قانون اجازه پرداخت حق محرومیت از مطب مصوب ۱۳۶۶/۰۹/۲۲
آیین نامه اداری - استخدامی و تشکیلاتی کارمندان غیر هیئت علمی دانشگاه های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی کشور (ویرایش نهایی - اردیبهشت ماه ۱۳۹۱)	بند «۱۴» ماده (۵۴)	فوق العاده حق محرومیت از مطب: مؤسسه مجاز است به دارندگان مدرک دکتری در رشته های گروه پزشکی (پزشکی، دندانپزشکی، دامپزشکی، داروسازی، علوم آزمایشگاهی) که تمام وقت برابر مقررات در واحدهای مختلف مؤسسه شاغل می باشند، مشروط به اینکه در مراکز تشخیصی، آموزشی، درمانی، مطب، داروخانه، آزمایشگاه، بیمارستان، درمانگاه و سایر واحدهای بخش خصوصی و خیریه و... به فعالیت انتفاعی تخصصی اشتغال نداشته باشند، فوق العاده حق محرومیت از مطب پرداخت نماید. تا تصویب دستورالعمل مربوط توسط هیئت امنا، مبلغ فوق العاده محرومیت از مطب، برابر ضوابط قبلی همچنان قابل پرداخت می باشد.	ضوابط قبلی (مطابق قانون اجازه پرداخت حق محرومیت از مطب مصوب ۱۳۶۶/۰۹/۲۲)
دستورالعمل برقراری فوق العاده حق محرومیت از مطب کارکنان غیر هیئت علمی (مصوب هیئت های امنای دانشگاه های علوم پزشکی، مصوب ۱۳۹۶/۱/۱)	-	مؤسسه مجاز است با تشخیص بالاترین مقام اجرایی به شاغلین حرف سلامت دارای مدرک دکتری در رشته های گروه پزشکی (پزشکی، دندانپزشکی و داروسازی) و دامپزشکی که مستقلاً توان اشتغال در خارج از محیط کار را دارند، در قبال انجام وظایف و مأموریت های محوله به میزان ۶۰ ساعت در ماه غیر از ساعت اداری، معادل صد درصد (۱۰۰٪) حقوق ثابت (حق شاغل، حق شغل و حق مدیریت)، فوق العاده شغل و فوق العاده ایثارگری آنان به عنوان حق محرومیت از مطب، داروخانه، آزمایشگاه یا انواع دیگر درآمدهای خارج از مؤسسه بپردازد. تبصره «۲» - مشمولین این دستورالعمل مجاز نمی باشند در خارج از دانشگاه ها و دانشکده های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی خدمات تخصصی ارائه نمایند. تبصره «۳» - بهره مندی از این مزایا نافی بر خورداری از مزایای کارانه و	

۱. به موجب ماده (۴) قانون اجازه پرداخت حق محرومیت از مطب (مصوب سال ۱۳۶۶)، «از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون، قانون اجازه پرداخت حق محرومیت از مطب به دامپزشکان وزارت کشاورزی مصوب ۱۳۶۳/۰۸/۲۹ و سایر قوانین و مقررات مربوط به پرداخت حق محرومیت از مطب ملغی است».

عنوان قانون	مواد قانونی	مشمولین قانون	مزایای اختصاص یافته
		<p>اضافه کار تا سقف بند «۱۰» ماده (۵۴) آیین نامه اداری و استخدامی کارکنان غیر هیئت علمی نمی باشد.</p> <p><b>تبصره «۴»</b> - برخورداری از مزایای این دستورالعمل و حق الزحمه طرح تمام وقتی، به طور هم زمان مجاز نمی باشد.</p> <p><b>تبصره «۵»</b> - مشمولین این دستورالعمل کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی به غیر از پزشکان خانواده می باشد.</p> <p><b>تبصره «۶»</b> - این فوق العاده مشمول کسور بازنشستگی نبوده و در احکام کارگزینی کارکنان درج نخواهد شد.</p> <p><b>تبصره «۷»</b> - پرداخت آثار مالی ناشی از اجرای این دستورالعمل از تاریخ ۱۳۹۶/۱/۱ در صورت پیش بینی و تأمین بار مالی آن از محل درآمد اختصاصی در بودجه مصوب مؤسسه بلامانع خواهد بود.</p>	

با در نظر داشتن قوانین فوق الذکر، گروه دامپزشکان شاغل در دستگاه های اجرایی (از جمله وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) به موجب قانون اجازه پرداخت حق محرومیت از مطب (مصوب ۱۳۶۶) و همچنین بند «۱۴» ماده (۵۴) آیین نامه اداری - استخدامی و تشکیلاتی کارمندان غیر هیئت علمی دانشگاه های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی کشور و دستورالعمل برقراری فوق العاده حق محرومیت از مطب کارکنان غیر هیئت علمی (مصوب دبیرخانه مرکزی هیئت های امنای به تاریخ ۱۳۹۶/۱/۱)، مشمول دریافت حق محرومیت از مطب می باشند.

#### ب) بررسی محتوای طرح

مطابق مقدمه توجیهی، طراحان طرح اصلاح بند «ب» ماده (۷۴) قانون برنامه ششم توسعه به جهت بهره مندی دامپزشکان از مزایای این بند، اصلاح آن را در دستور کار مجلس قرار داده اند. نظر به پیشنهاد مطرح شده نکاتی به شرح زیر ارائه می شود:

- به نظر می رسد چنانچه محدودیت ایجاد شده دارای جهت و مصلحت عمده نباشد، در صورتی که موجب تضییع حقوق و آزادی اقتصادی افراد شود، مغایر حقوق مکتسبه موضوع اصول بیستم، بیست و دوم و چهل و هفتم قانون اساسی است. بنابراین برای ایجاد محدودیت هایی نظیر منع اشتغال در خارج از ساعات اداری باید مصلحت و منافع عمومی دیده شود. در این راستا به نظر می رسد وجه ذکر شده در مقدمه توجیهی لزوماً تأمین کننده مصلحت عمومی نیست، زیرا «عدم فعالیت دامپزشکان در بخش خصوصی منجر به فعالیت مازاد آنها در بخش دولتی می شود»، یک گزاره تحلیلی از سوی طراحان است و مستند به مدارک معتبر و شواهدی در این زمینه نشده است.

- عدم بیان دلایل متقن و مستند به نظرات کارشناسی در طرح حاضر، مغایر با بند «۹» سیاست های کلی نظام قانونگذاری مبنی بر معطوف بودن قانون با نیازهای واقعی و استوار بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیرات باشد. همچنین طبق ماده (۱۲۷) قانون آیین نامه داخلی مجلس بایستی در طرح های اعلام وصول شده به دلایل ایجاد یک طرح در مقدمه توجیهی اشاره شود، اما دلایل شفاف و متقن برای ارائه طرح مذکور ارائه نشده است.

- به نظر می رسد در صورتی که بند «ب» ماده (۷۴) قانون برنامه ششم توسعه نیز اصلاح شود و دامپزشکان به گروه مشمول قانون الحاق گردند، با توجه به تبصره «۱» بند «ب» همین ماده، دامپزشکان کماکان امکان فعالیت غیردولتی در مطب دارند و عملاً اصلاح این بند با توجه به تبصره آن کمک چندانی به تمرکز وقت دامپزشکان بر روی ارائه خدمات نمی کند؛ زیرا دامپزشکان برای افزایش درآمد خود از قابلیت مطب استفاده می کنند و عملاً اهداف قانونگذار از قوانین اجازه پرداخت حق مطب به دامپزشکان دچار مشکل خواهد شد، زیرا تشویق به عدم استفاده از مطب با محدود شدن شغلی دامپزشکان در این اصلاحیه مورد توجه واقع نخواهد شد.

- در بند «ب» ماده (۷۴) قانون برنامه ششم توسعه به صراحت به ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل اشاره شده است. به نحوی که کلیه پزشکان، دندانپزشکان و داروسازان به طور هم‌زمان مجاز به فعالیت انتفاعی پزشکی در سایر مراکز تشخیصی، آموزشی، درمانی و بیمارستان‌های بخش خصوصی، عمومی غیردولتی نمی‌باشند. اما به نظر می‌رسد نگرش ماده قانونی مذکور بدون در نظر گرفتن ضوابط نظارتی و سازوکارهای اجرایی شدن آن، نتوانسته است منجر به تحقق هدف قانونگذار گردد.

- از آنجایی که قانون برنامه توسعه ششم کشور تا پایان سال ۱۴۰۰ اعتبار دارد،<sup>۱</sup> اصلاح یکی از بندهای آن، فایده عملی ندارد؛ چراکه اولاً به دلیل حضور در سال ۱۴۰۰، این اصلاحیه برای مدت محدودی صرفاً قابل اجراست و برای سال‌های آتی با مشکل اعتبار قانونی مواجه خواهد بود و ثانیاً به فرض تمدید قانون برنامه ششم توسعه، به دلیل طولانی بودن فرایندهای تصویب، ابلاغ و اجرای آن عملاً زمان چندانی برای اجرا نخواهد داشت. شایان ذکر است، تبصره «۳» ماده (۱۶۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس تصریح می‌کند که مدت اجرای اصلاحیه‌های قانون آزمایشی و برنامه توسعه تابع مدت اجرای اصل قانون خواهد بود؛ بنابراین، مدتی که نمایندگان برای اجرای اصلاحیه برنامه ششم توسعه باید در نظر بگیرند تا پایان سال ۱۴۰۰ است و عدم استمرار قانون و کوتاه بودن عمر آن فقط در مدت چند ماه خلاف اصول حقوقی و ماده (۱۶۳) قانون آیین‌نامه داخلی است. به علاوه، ایجاد چنین قوانینی به دلیل عمر کوتاه و نیازمند بودن به قانونگذاری‌های متعدد، موجب تکثر و تورم قوانین و مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.

- اگرچه در تبصره این بند به جبران خدمات ذی‌نفعان از طریق اعمال تعرفه خاص و پرداخت حقوق مناسب و تأمین اعتبار آن در بودجه‌های سنواتی اشاره شده است، اما ارزیابی اجرای این بند از قانون (با کسب نظرات از دستگاه‌های ذی‌نفع) نشان می‌دهد که به سبب فقدان تعریف تعرفه به منظور جبران خدمات در بخش دولتی و همچنین نبود سامانه‌ها و سازوکارهای نظارتی بر ممنوعیت تصریح شده در قانون، عملاً بند مذکور از زمان تصویب آن تاکنون (سال پایانی قانون برنامه) اجرایی نشده است.

- با توجه به موضوع جبران خدمات ذی‌نفعان از طریق اعمال تعرفه خاص در چارچوب بودجه‌های سنواتی، در ذیل بند «ب» ماده (۷۴) و مشروط شدن اجرای حکم به جبران محرومیت از کار در بخش خصوصی، پرداخت حقوق مناسب و تأمین اعتبار در بودجه‌های سنواتی است. بنابراین با توجه به اضافه شدن عبارت دامپزشکان به این بند، توسعه مشمولان قانون محسوب شده و بدون تعیین طریقه تأمین هزینه‌های آن موجب بار مالی برای دولت و مغایر با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی خواهد بود. - با توجه به ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، اصلاح قانون برنامه توسعه در ضمن لایحه بودجه و سایر طرح‌ها و لوایح نیاز به رأی دوسوم نمایندگان مجلس دارد. طرح حاضر به دلیل اصلاح قانون برنامه، نیازمند رأی اکثریت دوسوم نمایندگان حاضر در صحن مجلس است.

### ج) جمع‌بندی و پیشنهاد

لذا با توجه به ایرادات مطرح شده در گزارش درخصوص طرح پیشنهادی، تصویب طرح اصلاح بند «ب» ماده (۷۴) قانون برنامه ششم توسعه توصیه نمی‌شود. پیشنهاد می‌شود با در نظر داشتن نقش خطیر دامپزشکان در حفظ سلامت عمومی و پیشگیری از بروز بیماری‌های مشترک بین انسان و دام و همچنین با توجه به مجری بودن قوانین فوق‌الذکر، مطابق سازوکارهای مندرج در قانون نسبت به جبران محرومیت دامپزشکان برای جبران عدم اشتغال آنان در بخش غیردولتی اقدام گردد.

به علاوه در راستای حمایت از دامپزشکان پیشنهاد می‌شود طراحان محترم، نظارت بر اجرای قانون تسری فوق‌العاده خاص پزشکی قانونی به کارکنان سازمان دامپزشکی و سازمان زندان‌ها (مصوب سال ۱۳۹۱) را در دستور کار قرار دهند.

۱. ماده (۱) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه: برنامه ششم: برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰).