

ثبت: ۸۴۹
دی ۱۴۰۱
مسلسل: ۱۸۶۸۵

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح ماده (۱۱۷) قانون مدیریت
خدمات کشوری»





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

مسلسل: ۱۸۶۸۵

کد موضوعی: ۲۹۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری»

نام دفتر: مطالعات مدیریت

تهیه و تدوین: سیدمجتبی شهرآئینی

ناظر علمی: مهدی عبدالحمید

همکاران: فهیمه غفرانی، محمدتقی نظریان مفید

اظهار نظر کنندگان: حسین محمدی احمدی آبادی، علی صابری، محمدحسین مرادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون مدیریت خدمات کشوری

۲. نظام جبران خدمات کارکنان

۳. حقوق و مزایا

۴. عدالت در پرداخت‌ها

۵. فراگیرسازی نظام پرداخت



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۰/۲۸

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۳
۱. آشنایی با قوانین و مقررات حقوق و مزایای کارکنان دستگاه‌های اجرایی کشور.....	۴
۲. آسیب‌شناسی نظام جبران خدمات کارکنان دولت از منظر تعدد نظامات پرداخت و پراکندگی قوانین و مقررات.....	۱۰
۳. ارزیابی طرح.....	۱۲
۱-۳. از منظر کلیات و عدالت‌پژوهی در نظام پرداخت.....	۱۳
۲-۳. از منظر عدالت رویه‌ای و کارآمدی و ظرفیت‌های موجود قانون مدیریت خدمات کشوری.....	۱۵
۳-۳. از منظر عدالت اداری و فرآیند تطبیق دستگاه‌های اجرایی با قانون مدیریت خدمات کشوری.....	۱۸
۴-۳. از منظر ملاحظات بودجه‌ای و بار مالی.....	۱۹
۵-۳. از منظر اصول قانون‌نویسی و استحکام ادبی و حقوقی.....	۲۰
جمع‌بندی.....	۲۱
منابع و مأخذ.....	۲۳

فهرست جداول

۱. فهرست طرح‌های اصلاح ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری.....	۴
۲. دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری.....	۵
۳. دستگاه‌های اجرایی برخوردار از مزایا و فوق‌العاده‌هایی فراتر از ظرفیت‌های پرداخت قانون مدیریت خدمات کشوری.....	۹



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری»

چکیده

عدالت‌محوری در نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی یکی از ملزومات اساسی تحقق نظام اداری صحیح و رفع تبعیضات ناروا محسوب شده و نقش مهمی در کارآمدی و ارتقاء بهره‌وری و عملکرد بخش عمومی برعهده دارد. این در حالی است که تعدد نظامات جبران خدمات کارکنان بخش عمومی و پراکندگی قوانین و مقررات این حوزه، یکی از موانع اساسی تحقق عدالت‌محوری در پرداخت‌ها به حساب آمده و نارضایتی بسیاری از کارکنان بخش عمومی را به دنبال داشته است. براین‌اساس طرح حاضر درصدد اصلاح ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری و حذف برخی از استثنائات این قانون نظیر نهادهای عمومی غیردولتی و کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی وزارت امور خارجه برآمده در حالی که منطق‌گزینه‌های دستگاه‌های منتخب برای بازگشت به مقررات اداری و استخدامی قانون مدیریت خدمات کشوری مشخص نشده است. به عنوان مثال چرا شرکت‌های تابعه وزارت نفت در واحدهای عملیاتی، بیمه مرکزی، بانک مرکزی، سازمان‌های مناطق آزاد، دانشگاه‌ها و فرهنگستان‌ها، هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات و... کماکان از دامنه شمول مقررات قانون مدیریت خدمات کشوری مستثنی باقی می‌مانند، اما کارمندان سیاسی وزارت خارجه مشمول مقررات اداری و استخدامی این قانون می‌شوند؟ حال آن که در مقدمه (دلایل توجیهی) طرح حاضر نیز هیچ اشاره‌ای به منطق‌گزینه‌های دستگاه‌های اجرایی موردنظر نشده است. همچنین با توجه به احتمال افزایش هزینه‌های مربوط به حقوق و مزایای برخی از نهادهای عمومی غیردولتی، نظیر برخی از شهرداری‌ها، پس از شمول در مقررات پرداخت قانون مدیریت خدمات کشوری، احتمال مغایرت با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی وجود خواهد داشت. این در حالی است که با توجه به اقتضائات خاص نهادهای عمومی غیردولتی و لزوم لحاظ این شرایط و اقتضائات در مقررات اداری و استخدامی آن‌ها به نظر می‌رسد تسری تمامی فصول قانون مدیریت خدمات کشوری، به عنوان قانون اداری و استخدامی نهادهای دولتی، به شهرداری‌ها و حتی سایر نهادهای عمومی غیردولتی، محل تردید جدی است. به عنوان مثال توجه به جایگاه، حیطة صلاحیت و دامنه اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی شهرها در تعیین مناسبات اداری و استخدامی شهرداری‌ها، از اهمیت بالایی برخوردار بوده که در قانون مدیریت خدمات کشوری، با توجه به دامنه شمول موردنظر

طراحان، به آن‌ها توجهی نشده است. مطابق بررسی‌های انجام شده قانون مدیریت خدمات کشوری ظرفیت کافی برای حفظ و نگهداشت برخی از مشاغل حساس و رقابت‌پذیر در شرکت‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است را ندارد. براین اساس و با توجه به دغدغه‌ی طراحان محترم طرح حاضر مبنی بر حذف استثنائات و جلوگیری از پرداخت حقوق‌های نامتعارف پیشنهاد می‌شود، ضمن حذف استثنائات یادشده، به منظور فراگیرسازی حداکثری نظام جبران خدمات کارکنان دولت، ظرفیت‌های جدید پرداخت در نظام حقوق و مزایای قانون مدیریت خدمات کشوری ایجاد شده و این ظرفیت‌ها به مشاغل خاص و حساس، و نه دستگاه‌های اجرایی، اختصاص یابند. با این اقدام دوگانه فراگیری نظام پرداخت و انعطاف‌پذیری آن به طور توأمان رعایت خواهند شد. همچنین با توجه به اینکه قوانین و مقررات اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی خارج از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری، دارای احکام، تعاریف و تشریفات متفاوت با این قانون، نظیر حالت‌های استخدام ثابت، موقت و... هستند، بنابراین فرآیند تطبیق این دستگاه‌ها با قانون مدیریت خدمات کشوری می‌تواند موجب بروز برخی ناهماهنگی‌ها و ابهامات در فرآیند اداره آن‌ها گردد و از این رو نیازمند متناسب‌سازی شرایط آن‌ها با اقتضائات قانون مدیریت خدمات کشوری است. به علاوه با توجه به عدم شمول قانون مدیریت خدمات کشوری بر نهادهای زیرنظر مستقیم مقام معظم رهبری و نهادهای عمومی غیردولتی، در صورت تصویب طرح حاضر و شمول نهادهای عمومی غیردولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری، نهادهای عمومی غیردولتی که به صورت غیرمستقیم زیرنظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، مشمول مقررات این قانون خواهند شد در حالی که وضعیت برخی از نهادهای عمومی غیردولتی نظیر بنیاد مستضعفان، سازمان تبلیغات اسلامی و... از حیث نظارت مستقیم یا غیرمستقیم مقام معظم رهبری بر آن‌ها مشخص نبوده و اساساً «نهادهای زیرنظر رهبری» به لحاظ وضعیت حقوقی واجد ابهام بوده و تعریف مشخصی از آن‌ها در نظام حقوقی کشور وجود ندارد. براین اساس تصویب طرح حاضر به صورت فعلی می‌تواند موجب شکل‌گیری تفاسیر مختلف و انحراف از مقصود قانون‌گذار گردد. بنابراین براساس مجموع توضیحات مطرح شده و با توجه به دغدغه صحیح طراحان طرح حاضر مبنی بر ضرورت فراگیرسازی نظام پرداخت کشور و حذف استثنائات غیرضرور از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری، کلیات طرح حاضر صرفاً مشروط به رفع ایرادات اساسی این طرح و اعمال اصلاحات پیش‌گفته، قابل پیشنهاد خواهد بود. شایان ذکر است تصویب طرح حاضر به شکل کنونی و بدون اعمال اصلاحات پیشنهادی، می‌تواند موجب بروز بی‌عدالتی و ناکارآمدی در مدیریت امور عمومی کشور گردد.



مطابق ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶^۱، نهادهای عمومی غیردولتی و کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی وزارت امور خارجه از دامنه شمول این قانون مستثنی بوده و همچنین به موجب ماده (۵) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴^۲، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت شهرک‌های کشاورزی و سازمان توسعه‌ای ذی‌ربط پتروشیمی در وزارت نفت، از دامنه شمول این قانون مستثنی شده و تسری قوانین به این سازمان‌ها مستلزم ذکر نام شده است. براین اساس طرح حاضر، که به امضاء ۵۵ نفر از نمایندگان رسیده، درصدد تسری قانون مدیریت خدمات کشوری به نهادهای عمومی غیردولتی، کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی وزارت امور خارجه، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت شهرک‌های کشاورزی و سازمان توسعه‌ای ذی‌ربط پتروشیمی در وزارت نفت است. نگارندگان طرح حاضر معتقدند با توجه به اینکه در سال‌های اخیر حقوق‌های نامتعارف یکی از عوامل اساسی آسیب‌زننده به سرمایه اجتماعی و کاهش اعتماد عمومی مردم به مدیران و دستگاه‌های اجرایی کشور بوده و از سوی دیگر راهکار اصلی این مساله حذف استثناءها از قانون مدیریت خدمات کشوری است، بنابراین ورود جدی مجلس به این موضوع در اسرع وقت ضروری است. براین اساس به استناد ماده (۱۵۶) قانون آئین‌نامه داخلی مجلس^۳، در تاریخ ۱۵ آذر سال جاری

۱. کلیه دستگاه‌های اجرایی به استثنای نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیرنظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۲) تطبیق دارند، اعضای هیأت علمی و قضات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند و در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود. تبصره ۱- حقوق و مزایای قضات تابع قانون نظام هماهنگ پرداخت کارمندان دولت مصوب ۱۳۷۰ می‌باشد و جدول موضوع ماده (۱۴) قانون مذکور در خصوص اعداد مبنای گروه آنان به ترتیب به (۱۲) و (۲۰۰) افزایش می‌یابد.

تبصره ۲- به قضات نظامی سازمان قضایی نیروهای مسلح در مدتی که در پست‌های قضایی انجام وظیفه می‌نمایند، معادل مابه التفاوت مجموع دریافتی آنان تا هشتاد درصد (۸۰٪) حقوق و مزایای مستمر قضات هم‌تراز دادگستری فوق‌العاده ویژه پرداخت می‌گردد.

تبصره ۳- در صورت موافقت فرماندهی کل قوا برای برخورداری کارکنان نیروهای مسلح از مقررات فصل دهم و سیزدهم این قانون، حداقل و حداکثر دریافتی آنان با رعایت مقررات ماده (۱۲۴) قانون آجا، امتیازات متعلقه به شغل و شاغل باتوجه به کیفیت خاص خدمتی در نیروهای مسلح با ضریب (۱.۲) محاسبه و پرداخت می‌گردد.

کارمندان نیروهای انتظامی کماکان از فوق‌العاده سختی کار طبق مقررات استخدامی این نیرو علاوه بر فوق‌العاده های مذکور در فصل دهم این قانون برخوردار می‌باشند.

تبصره ۴- کارمندانی که با رعایت ماده (۱۲۴) مطابق قانون کار جمهوری اسلامی ایران در دستگاه‌های اجرایی اشتغال دارند از شمول این قانون مستثنی می‌باشند.

تبصره ۵- کارمندان سیاسی و کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی وزارت امور خارجه مشمول مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۵۲ می‌باشند و کارمندان غیرسیاسی شاغل در پست‌های پشتیبانی از این قانون تبعیت خواهند نمود.

۲. سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت شهرک‌های کشاورزی و سازمان توسعه‌ای ذی‌ربط پتروشیمی در وزارت نفت با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی براساس قانون تأسیس و اساسنامه خود اداره گردیده و از شمول قوانین مدیریت خدمات کشوری و محاسبات عمومی کشور به‌جز در مواردی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، مستثنی می‌باشند. تسری قوانین به این سازمان‌ها مستلزم ذکر نام است.

۳. اصل بر عادی بودن رسیدگی طرح‌ها و لوایح است. بنابراین فوریت آن‌ها باید مبین ضرورت و یا حالت استثنایی و مستند به دلایل ذیل باشد:

۱- يك فوري؛ نیاز فوری جامعه و اولویت طرح و یا لایحه مورد نظر نسبت به سایر موارد مطروحه.

۲- دوفوریت؛ ضرورت جلوگیری از وقوع خسارت احتمالی و فوت فرصت.

۳- سه فوریت؛ حالت کاملاً اضطراری و حیاتی و برای مقابله سریع با خسارت حتمی.

درخواست رسیدگی دوفوریتی به طرح حاضر در صحن مجلس شورای اسلامی مورد بحث و بررسی قرار گرفت و در نهایت یک فوریت رسیدگی به این طرح به تصویب رسید.
این در حالی است که پیش از این نیز طرح‌های دیگری به شرح جدول ذیل با هدف اصلاح ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مطرح شده بود.

جدول ۱. فهرست طرح‌های اصلاح ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری

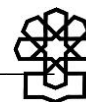
ردیف	عنوان طرح یا لایحه	تاریخ	شماره ثبت	نتیجه
۱	طرح اصلاح ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری و شمول این قانون بر شهرداری‌ها	۱۳۹۱	۲۰۰ (دوره نهم)	مسکوت
۲	طرح تسری قانون مدیریت خدمات کشوری به پرسنل شهرداری‌ها و بازنگری مقررات اداری و استخدامی شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور	۱۳۹۵	۶۸۹ (دوره نهم)	مسکوت
۳	طرح تسری قانون مدیریت خدمات کشوری به شهرداری‌ها	۱۳۹۹	۲۳۳ (دوره یازدهم)	در صف انتظار بررسی در کمیسیون اجتماعی
۴	طرح اصلاح ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری (طرح حاضر)	۱۴۰۱	۸۴۹ (دوره یازدهم)	قرارگیری در دستور کمیسیون اجتماعی

۱. آشنایی با قوانین و مقررات حقوق و مزایای کارکنان دستگاه‌های اجرایی کشور^۱

سابقه و قدمت قوانین و مقررات اداری و استخدامی کشور به حدود یک قرن گذشته و تصویب قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۰۱ توسط مجلس شورای ملی، برمی‌گردد. قانون یادشده، فاقد انسجام کافی برای یکپارچه‌سازی نظام اداری کشور بود و نگاهی عام و فراگیر به دستگاه‌های دولتی و نظام پرداخت آن‌ها به صورت یک مجموعه منسجم نداشت. براین‌اساس با تصویب قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۴۵ و مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۵۲، چارچوبی جامع برای ساختار سازمانی دولت و مقررات استخدامی حاکم بر آن ترسیم شد و نظام پرداخت کشور به صورت منسجم، موجودیت یافت. این در حالی است که گسترش نارضایتی کارکنان دولت از عدم کفایت میزان حقوق و مزایای دریافتی آن‌ها در اواخر دهه شصت، تصویب قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت در سال ۱۳۷۰ را در پی داشت.^۲ در این امتداد پس از گذشت ۱۶ سال از تصویب قانون نظام هماهنگ پرداخت، قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ با هدف یکپارچه‌سازی نسبی نظام اداری کشور و

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۱). پیشنهاد ایجاد فوق‌العاده تعدیل در نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی. (شماره مسلسل: ۱۸۴۶۳).

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۹۰). مقدمه‌ای بر بازنگری و طراحی مجدد نظام جبران خدمات کارکنان دولت در ایران. (شماره مسلسل: ۱۲۰۱۶).



انسجام‌بخشی و ایجاد تناسب در نظامات پرداخت کشور مطابق اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۱ به تصویب کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی رسید. این در حالی است که این قانون با گذر زمان به تدریج انسجام و یکپارچگی خود را از دست داد و قانونی که قرار بود به وسعت نظام اداری کشور باشد، با خروج شتابان دستگاه‌های اجرایی گوناگون از آن، به قانونی محدود از حیث دامنه شمول، مبدل گشت.^۲

در جدول زیر دستگاه‌های مستثنی شده از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری و مستند قانونی مستثنی شدن آن‌ها نشان داده شده است.

جدول ۲. دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری

ردیف	دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری	مستند قانونی مستثنی شدن
۱	نهادهای، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌های زیرنظر مستقیم مقام معظم رهبری	ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۲۱۳۸۶
۲	وزارت اطلاعات	
۳	نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) ^۴ [قانون مدیریت خدمات کشوری] تطبیق دارند.	
۴	اعضای هیات علمی	
۵	قضات	
۶	هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات ^۵	
۷	شورای نگهبان	
۸	مجمع تشخیص مصلحت نظام	
۹	مجلس خبرگان رهبری	

۱. سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آن‌ها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آن‌ها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۹۵). نظام اداری برنامه‌های توسعه (با مروری بر آسیب‌های این حوزه و اولویت‌بندی آن). (شماره مسلسل: ۱۵۰۹۷).

۳. کلیه دستگاه‌های اجرایی به استثناء نهادهای، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیرنظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، اعضای هیات علمی و قضات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند و در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود.

۴. مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی؛ واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

۵. نامه نایب‌رئیس مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۸۶/۹/۲۵ با شماره ۱۴۹۲۷۰ در این خصوص به شرح ذیل است. نظر به اینکه مطابق نامه شماره ۱۱۳۹۲۵ / ۵۰ / د مورخ ۱ / ۱۲۸۶ / رئیس محترم کمیسیون مشترک بررسی لایحه مدیریت خدمات کشوری عبارت «هیات‌های مستشاری» در ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری زائد بوده و باید حذف شود لذا خواهشمند است دستور اقدام عاجل صادر فرمائید. نایب رئیس مجلس شورای اسلامی - محمدرضا باهنر

ردیف	دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری	مستند قانونی مستثنی شدن
۱۰	کارمندان سیاسی وزارت امور خارجه	تبصره (۵) ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ ^۱
۱۱	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران	ماده (۵) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ ^۲
۱۲	سازمان توسعه معادن و صنایع معدنی ایران	
۱۳	سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران	
۱۴	شرکت شهرک‌های کشاورزی	
۱۵	سازمان توسعه‌ای ذی‌ربط پتروشیمی در وزارت نفت	
۱۶	دانشگاه‌ها	ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ ^۳
۱۷	مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی	
۱۸	فرهنگستان‌ها	
۱۹	پارک‌های علم و فناوری	
۲۰	صندوق رفاه دانشجویان	تبصره (۴) ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ ^۴
۲۱	بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران	بند (الف) ماده (۲۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ ^۵
۲۲	سازمان هواپیمایی کشوری و شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران	بند (۱) ماده (۵۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ ^۶
۲۳	سازمان‌های مناطق آزاد	بند (الف) ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ ^۷

۱. کارمندان سیاسی و کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی وزارت امور خارجه مشمول مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۵۲ می‌باشند و کارمندان غیرسیاسی شاغل در پست‌های پشتیبانی از این قانون تبعیت خواهند نمود.

۲. سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت شهرک‌های کشاورزی و سازمان توسعه‌ای ذی‌ربط پتروشیمی در وزارت نفت با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی براساس قانون تأسیس و اساسنامه خود اداره گردیده و از شمول قوانین مدیریت خدمات کشوری و محاسبات عمومی کشور به‌جز در مواردی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، مستثنی می‌باشند. تسری قوانین به این سازمان‌ها مستلزم ذکر نام است.

۳. دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط می‌باشند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آن‌ها و فقط در چهارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیأت‌امنا که حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رئیس‌جمهور و در مورد دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی وابسته به نیروهای مسلح به تأیید رئیس ستاد کل نیروهای مسلح می‌رسد، عمل می‌کنند.

۴. صندوق‌های رفاه دانشجویان مشمول این ماده و تبصره‌های آن می‌شوند.

۵. اداره امور بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰/۳/۳۰ و مصوبات شورای عالی بیمه می‌باشد.

۶. سازمان هواپیمایی و شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران (مادر تخصصی) و شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی «ره» از نظر اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی در چهارچوب اساسنامه‌هایی به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و سازمان‌های اداری و استخدامی کشور و برنامه و بودجه کشور که حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب و ابلاغ این قانون به تصویب هیأت وزیران می‌رسد اداره می‌شوند.

۷. مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسؤولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به عهده آنها است. سازمان‌های مناطق آزاد منحصرأ براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می‌شوند.



ردیف	دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری	مستند قانونی مستثنی شدن
۲۴	سازمان انرژی اتمی و شرکت‌های تابعه و دستگاه‌های وابسته در بخش فعالیت‌های تخصصی	ماده (۱۳۷) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ ^۱ و ماده (۳۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ ^۲
۲۵	آن دسته از کارکنان شرکت‌های تابعه وزارت نفت که در واحدهای عملیاتی و تخصصی شاغل می‌باشند	ماده (۱۰) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱ ^۳
۲۶	بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ^۴	بند (الف) ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی ^۵
۲۷	سازمان سنجش آموزش کشور ^۶	مصوبه جلسه ۸۱۷ مورخ ۱۳۹۸/۳/۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی
۲۸	ستاد مرکزی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ^۷	مصوبه جلسه ۷۵۱ مورخ ۱۳۹۳/۶/۱۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی
۲۹	سازمان غذا و دارو ^۸	
۳۰	سازمان انتقال خون ایران ^۹	
۳۱	بنیاد ملی نخبگان ^{۱۰}	مصوبه جلسه ۷۰۰ مورخ ۱۳۹۰/۸/۱۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی

۱. مقررات مالی، معاملاتی و استخدامی سازمان انرژی اتمی ایران و شرکت‌های تابعه و دستگاه‌های وابسته در بخش فعالیت‌های تخصصی بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی مجری خواهد بود.

مصادیق امور تخصصی و غیر تخصصی و مقررات یاد شده حاکم بر امور تخصصی بنا به پیشنهاد سازمان مذکور و تأیید معاونت و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. اجرای مقررات مذکور در سقف اعتبارات مصوب مجاز است.

۲. مقررات مالی، معاملاتی، اداری و استخدامی سازمان انرژی اتمی ایران و شرکت‌های تابع و دستگاه‌های وابسته در بخش فعالیت‌های تخصصی بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی کشور، قانون برگزاری مناقصات، قانون مدیریت خدمات کشوری و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و سایر قوانین و مقررات عمومی مجری خواهد بود. مصادیق امور تخصصی و غیرتخصصی و مقررات یاد شده حاکم بر امور تخصصی بنا به پیشنهاد سازمان مذکور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. اجرای مقررات مذکور در سقف اعتبارات مصوب مجاز است.

۳. نظام‌های اداری و استخدامی و پرداخت حقوق و مزایای آن دسته از کارکنان شرکت‌های تابعه وزارت نفت که در واحدهای عملیاتی و تخصصی شاغل می‌باشند با رویکرد تقویت رقابت‌پذیری و سرعت بخشیدن به بهره‌برداری از مبادین مشترک و حفظ نیروی انسانی متخصص تابع آیین‌نامه خاصی است که بدون الزام به رعایت قانون مدیریت خدمات کشوری با رعایت سایر قوانین و مقررات مربوطه و با پیشنهاد وزارت نفت و تأیید معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور تهیه می‌شود و حداکثر ظرف شش‌ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون به تصویب رئیس‌جمهور می‌رسد.

۴. هر چند مستند قانونی مذکور دلالت صریحی بر مستثنا شدن بانک مرکزی از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری ندارد اما در تعیین نظام پرداخت این دستگاه اجرایی مبنای عمل قرار گرفته است.

۵. شورای پول و اعتبار به منظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست کلی بانک مرکزی ایران و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور عهده‌دار وظایف زیر است:

۱- رسیدگی و تصویب سازمان و بودجه و مقررات استخدامی و آیین‌نامه‌های داخلی بانک مرکزی ایران.
۲- ...

۶. مستثنا شدن سازمان سنجش آموزش کشور از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری براساس مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی و بر خلاف مصوبه مجلس شورای اسلامی از حیث اعتبار قانونی محل خدشه است.

۷. مستثنا شدن ستاد مرکزی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری براساس مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی و بر خلاف مصوبه مجلس شورای اسلامی از حیث اعتبار قانونی محل خدشه است.

۸. مستثنا شدن سازمان غذا و دارو از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری براساس مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی و بر خلاف مصوبه مجلس شورای اسلامی از حیث اعتبار قانونی محل خدشه است.

۹. مستثنا شدن سازمان انتقال خون ایران از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری براساس مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی و بر خلاف مصوبه مجلس شورای اسلامی از حیث اعتبار قانونی محل خدشه است.

۱۰. مستثنا شدن بنیاد ملی نخبگان از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری براساس مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی و بر خلاف مصوبه مجلس شورای اسلامی از حیث اعتبار قانونی محل خدشه است.

ردیف	دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری	مستند قانونی مستثنی شدن
۳۲	دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی	مصوب جلسه ۶۸۷ مورخ ۱۳۹۰/۲/۶ شورای عالی انقلاب فرهنگی
۳۳	مرکز ملی فضای مجازی	ماده (۸) اساس‌نامه مرکز ملی فضای مجازی مصوب ۱۳۹۱/۴/۳۱ شورای عالی فضای مجازی
۳۴	صندوق بازنشستگی کشوری ^۱	بند «ث» ماده (۸) اساس‌نامه صندوق بازنشستگی کشوری مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۶ هیات وزیران ^۲

همچنین برخی دیگر از دستگاه‌های اجرایی نظیر وزارت کشور^۳ نیز خواستار خروج از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری شده‌اند. این در حالی است که دولت در بند «د» تبصره (۱۲) لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور^۴ خواستار تبعیت کلیه دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده از قانون مدیریت خدمات کشوری، به استثنای موارد مندرج در ماده (۱۱۷) این قانون، از مقررات پرداخت حقوق و مزایای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری شده بود که در نهایت به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسید.

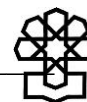
همچنین برخی از دستگاه‌های اجرایی به موجب تصویب برخی از قوانین و مقررات، از مزایا و فوق‌العاده‌هایی فراتر از ظرفیت قانون مدیریت خدمات کشوری برخوردار شده‌اند که این مساله نیز به تشدید تبعیض در نظام پرداخت کشور دامن زده و موجب تضعیف منطق طراحی و کارآمدی فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری شده است. در جدول زیر به دستگاه‌های اجرایی یادشده و مستند قانونی بهره‌مندی آن‌ها از امتیازات خاص اشاره شده است.

۱. براساس گزارش سازمان اداری و استخدامی کشور (۱۴۰۰) از زمان تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری تاکنون، سازمان اداری و استخدامی کشور به رغم اذعان به دولتی بودن صندوق بازنشستگی کشوری در خصوص انطباق آن بر روی یکی از تعاریف دستگاه‌های اجرایی تشکیک وارد کرده است. نتیجه این شده که این صندوق براساس ماده (۸) اساس‌نامه خود که مصوبه هیئت وزیران است، خود را دارای مقررات خاص بداند. بنابراین مستثنی شدن این صندوق از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری نیز می‌تواند محل خدشه و تفسیر متفاوت قرار گیرد.

۲. اتخاذ تصمیم در مورد آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و سایر آیین‌نامه‌های موردنیاز صندوق و ارایه پیشنهاد به مراجع قانونی جهت تصویب در صورت لزوم.

۳. وزیر کشور در تاریخ ۱ تیرماه ۱۴۰۱ در نامه‌ای به معاون اول رئیس جمهور خواستار خروج این وزارت از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری شد.

۴. با هدف برقراری عدالت در نظام پرداخت و رفع تبعیض، تمامی دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده از قانون مدیریت خدمات کشوری به استثنای موارد مندرج در ماده (۱۱۷) قانون یادشده، مکلفند در پرداخت حقوق و مزایای خود صرفاً از مقررات فصل دهم قانون مزبور تبعیت نمایند. دولت می‌تواند به منظور ایجاد هماهنگی در پرداخت‌ها و جذب و نگهداری نیروهای متخصص، با تایید شورای حقوق و دستمزد و تصویب هیات وزیران، فوق‌العاده خاص برقرار نماید.



جدول ۳. دستگاه‌های اجرایی برخوردار از مزایا و فوق‌العاده‌هایی فراتر از ظرفیت‌های پرداخت
قانون مدیریت خدمات کشوری

ردیف	کارکنان و دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و بهره‌مند از امتیازاتی فراتر از ظرفیت این قانون	مستند قانونی بهره‌مندی از امتیازات فراتر از ظرفیت قانون مدیریت خدمات کشوری
۱	سازمان پزشکی قانونی	قانون فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران مصوب ۱۳۹۰
۲	سازمان دامپزشکی کشور و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور	قانون تسری فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران به کارمندان سازمان دامپزشکی و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۱۳۹۱
۳	شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌های مشمول ماده (۴) و قسمت اخیر ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری	بند (ح) ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹
۴	کارکنان گمرک و کارکنان سایر دستگاه‌های اجرایی تحت مدیریت و نظارت گمرک	مواد (۱۶۱) و (۱۶۲) قانون امور گمرکی کشور مصوب ۲۱۳۹۰
۵	کارمندان امور مالیاتی و حسابرسی و کارکنان دارای فعالیت مؤثر در امر وصول مالیات	ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶
۶	تشویق کارکنان سازمان امور مالیاتی	تبصره (۱) ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷

۱. هرگونه پرداخت خارج از مقررات فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری ممنوع است مگر در مورد فوق‌العاده خاص شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و بیمه‌های مشمول ماده (۴) و قسمت اخیر ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که طبق دستورالعمل مصوب کارگروهی مرکب از معاونت، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه‌انسانی رئیس‌جمهور و بالاترین مقام دستگاه متقاضی، اقدام می‌شود.

۲. ماده ۱۶۱- گمرک موظف است بیست درصد (۲۰٪) از منابع موضوع ماده (۱۶۰) این قانون را به منظور تشویق، ترغیب، پاداش و هزینه‌های رفاهی و درمانی و کمک هزینه مسکن کارکنان گمرک و کارکنان سایر دستگاه‌های اجرایی که در مکان‌های تحت مدیریت و نظارت گمرک موضوع ماده (۱۲) این قانون خدمت ارائه می‌نمایند، متناسب با نقش آنها پرداخت نماید. پرداخت پاداش برای کارکنان مستقر در گمرک‌های مرزی زمینی و دریایی، گمرک فرودگاه‌ها و ستادهای گمرک در مراکز استانها به ترتیب با ضریب ۲، ۳ و ۱/۵ است.

ماده ۱۶۲- گمرک موظف است ده درصد (۱۰٪) از منابع موضوع ماده (۱۶۰) این قانون را به منظور آموزش، پژوهش و بالابردن سطح آگاهی، مهارت و معلومات کارکنان گمرک و سایر اموری که موجب افزایش بهره‌وری کارکنان گمرک و وصول حقوق دولت می‌شود، هزینه نماید.

۳. به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود که یک درصد از وجوهی که بابت مالیات و جرایم موضوع این قانون وصول می‌گردد (بااستثنای مالیات بر درآمد شرکت‌های دولتی) در حساب مخصوص در خزانه منظور نموده و در مورد آموزش و تربیت کارمندان در امور مالیاتی و حسابرسی و تشویق کارکنان و کسانی که در امر وصول مالیات فعالیت مؤثری می‌نمایند و یا می‌دارند خرج نماید. وجوه پرداختی به استناد این ماده بعنوان پاداش وصولی از شمول مالیات و کلیه مقررات مغایر مستثنی است.

وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است که در هر شش‌ماه گزارشی از میزان وصول مالیات و توزیع مالیات وصولی بین طبقات و سطوح مختلف درآمد را به کمیسیون امور اقتصادی و دارایی مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

۴. سه درصد (۳٪) از وجوه واریزی که به حسابهای موضوع این ماده واریز می‌گردد، در حساب مخصوصی نزد خزانه به نام سازمان امور مالیاتی کشور واریز می‌شود و معادل آن از محل اعتبار اختصاصی که در قوانین بودجه سنواتی منظور می‌گردد در اختیار سازمان مزبور که وظیفه شناسایی، رسیدگی، مطالبه و وصول این عوارض را عهده‌دار می‌باشد، قرار خواهد گرفت تا برای خرید تجهیزات، آموزش و تشویق کارکنان و حسابرسی هزینه نماید. وجوه پرداختی به استناد این بند به عنوان پاداش وصولی از شمول مالیات و کلیه مقررات مغایر مستثنی است.

ردیف	کارکنان و دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و بهره‌مند از امتیازاتی فراتر از ظرفیت این قانون	مستند قانونی بهره‌مندی از امتیازات فراتر از ظرفیت قانون مدیریت خدمات کشوری
۷	معلمان	ماده (۶) قانون نظام رتبه‌بندی معلمان مصوب ۱۴۰۰ ^۱
۸	کارکنان دادگستری	جزء «۹» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ^۲

این در حالی است که برخی دیگر از دستگاه‌های اجرایی کشور نظیر وزارت جهاد کشاورزی^۳ و وزارت امور اقتصاد و دارایی^۴ نیز درخواست‌هایی مبنی بر بهره‌مندی از فوق‌العاده‌ی خاص (فراتر از ظرفیت‌های پرداخت قانون مدیریت خدمات کشوری) مطرح کرده‌اند.

۲. آسیب‌شناسی نظام جبران خدمات کارکنان دولت از منظر تعدد نظامات پرداخت و پراکندگی قوانین و مقررات

بندهای نهم^۵ و دهم^۶ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ضرورت رفع تبعیضات ناروا و ایجاد نظام اداری صحیح را مورد توجه قرار داده و همچنین در بند ششم سیاست‌های کلی نظام اداری بر رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید بر عملکرد، توانمندی، جایگاه و ویژگی‌های شغل و شاغل و تأمین حداقل معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی تأکید شده است. به علاوه تبصره (۳) ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه کشور^۷ دولت را مکلف به تدوین سازوکارهایی نموده که اختلاف حقوق و مزایای بین مقامات، رؤسا، مدیران و کارکنان موضوع این ماده در مشاغل مشابه و شرایط مشابه در هر صورت از بیست درصد (۲۰٪) تجاوز نکند. همچنین در ماده (۳۰) این قانون^۸ نیز

- برای رتبه‌های موضوع این قانون، فوق‌العاده رتبه‌بندی در احکام کارگزینی معلمان تعیین می‌شود. فوق‌العاده مذکور برای معلمان با رتبه آموزشیار معلم حداقل چهل و پنج درصد (۴۵٪)، مربی معلم حداقل پنجاه و پنج درصد (۵۵٪)، استادیار معلم حداقل شصت و پنج درصد (۶۵٪)، دانشیار معلم حداقل هفتاد و پنج درصد (۷۵٪) و استاد معلم حداقل نود درصد (۹۰٪) مجموع امتیازات حق شغل و حق شاغل و فوق‌العاده شغل می‌باشد.
- به منظور جذب و نگهداشت کارکنان دادگستری و کاهش اطاله دادرسی پرونده‌های قضائی با رعایت قوانین و مقررات و با پیشنهاد رئیس قوه قضائیه و تصویب شورای حقوق و دستمزد فوق‌العاده برای کارکنان مذکور برقرار می‌شود.
- پس از اعلام وصول طرح تسری فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به کارکنان وزارت جهاد کشاورزی با شماره ثبت ۶۳۶ در مجلس شورای اسلامی، معاونت توسعه مدیریت و منابع وزارت جهاد کشاورزی در تاریخ ۲ آذر ۱۴۰۰ در نامه‌ای به مرکز پژوهش‌های مجلس، به تبیین اهم دلایل درخواست تسری فوق‌العاده خاص به کارکنان وزارت جهاد کشاورزی پرداخت.
- براساس گزارش خبرگزاری مهر در تاریخ ۴ آذر ۱۴۰۰ (کد خبر ۵۳۵۹۸۱۹) وزیر امور اقتصاد و دارایی در تاریخ ۱۸ آبان ۱۴۰۰ در نامه‌ای به رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور، خواستار برقراری فوق‌العاده خاص به مجموعه وزارت امور اقتصاد و دارایی شد.
- رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.
- ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور.
- دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه سازوکارهای مناسب در نظامات پرداخت حقوق و مزایا و نظام مالیاتی را به نحوی مدون نماید که اختلاف حقوق و مزایای بین مقامات، رؤسا، مدیران و کارکنان موضوع این ماده در مشاغل مشابه و شرایط مشابه در هر صورت از بیست درصد (۲۰٪) تجاوز نکند و در مسیر تصمیم‌گیری قانونی قرار دهد.
- دولت مکلف است بررسی‌های لازم جهت برقراری عدالت در نظام پرداخت، رفع تبعیض و متناسب‌سازی دریافت‌ها و



دولت مکلف به انجام بررسی‌های لازم جهت برقراری عدالت در نظام پرداخت، رفع تبعیض و متناسب‌سازی دریافت‌ها شده است. این در حالی است که تعدد نظامات پرداخت و پراکندگی قوانین و مقررات نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی، یکی از چالش‌های مهم عدالت‌محوری در پرداخت‌ها و همچنین یکی از موانع اصلی تحقق اسناد، سیاست‌ها و قوانین بالادستی مذکور به حساب می‌آید.

یکی از ویژگی‌های مهم نظام پرداخت عادلانه، فراگیری یا عمومیت قوانین و مقررات حاکم بر آن نظام است. به عبارت دیگر در یک نظام پرداخت مطلوب تعداد دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده از دامنه شمول قوانین و مقررات عمومی و دارای قوانین و مقررات خاص، حداقل بوده و قواعد حاکم بر تعیین میزان حقوق و مزایای عموم کارکنان بخش عمومی از یک منطق واحد تبعیت می‌کند. البته توجه به این نکته ضروری است که تاکید بر وحدت حداکثری نظام قانونی حاکم بر حوزه جبران خدمات کارکنان بخش عمومی به معنای صرف‌نظر از تفاوت در ویژگی‌های کارکنان، گوناگونی شغلی ایشان و همچنین اختلاف عملکردی آن‌ها نبوده، بلکه به معنای تنظیم چارچوبی واحد برای پرداخت برابر، به کارکنان دارای شرایط و ویژگی‌های برابر است. در این امتداد و براساس منطق یادشده، یکی از مهم‌ترین اهداف تدوین و تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶، به‌عنوان جامع‌ترین سند قانونی کشور در حوزه امور اداری و استخدامی، سامان‌دهی قوانین و مقررات پراکنده این حوزه، از جمله حقوق و مزایا، بوده است. این در حالی است که مستثنی شدن پیاپی دستگاه‌های اجرایی مختلف از دامنه شمول این قانون و همچنین وضع برخی امتیازات و فوق‌العاده‌های خاص، خارج از چارچوب امتیازات و فوق‌العاده‌های موجود در این قانون، برای برخی از مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری، باعث شد قانون مادر حوزه اداری و استخدامی کشور پس از حدود ۱۳ سال^۱ از اجرا، به قانونی ناکارآمد و ضعیف مبدل گردد.^۲ این در حالی است که تنوع نظامات پرداخت و پراکندگی قوانین و مقررات اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی تا حدی گسترش یافته که برخی از مطالعات انجام شده در این حوزه^۳ به وجود بیش از ۵۰ نوع نظام جبران خدمات کارکنان در بخش عمومی کشور اشاره داشته‌اند. در این امتداد توجه به این نکته ضروری است که خروج شتابان برخی از دستگاه‌های اجرایی از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری، عمدتاً نه به واسطه قوت منطق و دلایل کارشناسی اقامه شده توسط ایشان، بلکه به واسطه قدرت چانه‌زنی و لابی‌گری آن‌ها و به دلیل برخورداری از آزادی عمل در استخدام نیروی انسانی موردنظر و همچنین ایجاد امکان پرداخت حقوق و مزایای بیشتر بوده است. نکته مهم دیگر آن که تاکید بر ضرورت فراگیری نظام پرداخت کشور و عدم مستثنی شدن دستگاه‌های اجرایی از دامنه شمول قانون

برخورداری از امکانات شاغلین، بازنشستگان و مستمری‌بگیران کشوری و لشکری سنوات مختلف را انجام دهد.

۱. قانون مدیریت خدمات کشوری در مهرماه سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس و تایید شورای نگهبان رسید و پس از تدوین آیین‌نامه‌های مربوطه در نهایت در سال ۱۳۸۸ به اجرا درآمد.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۱). راهبرد اصلاح بودجه‌ریزی و محورهای تحولی پیشنهادی در آستان تقدیم لایحه بودجه ۱۴۰۲ (ویرایش اول). شماره مسلسل: ۱۸۵۷۱.

۳. مالکی، محمدرضا، فقیهی، ابوالحسن، میرسیاسی، ناصر. (۱۴۰۰). طراحی مدل جبران خدمات کارکنان در بخش دولتی ایران. مجلس و راهبرد. سال ۲۸، شماره ۱۰۶. ۲۸۲-۳۴۷.

مدیریت خدمات کشوری به معنای بی‌عیب و نقص بودن این قانون نبوده، بلکه به معنای ضرورت اعمال اصلاحات لازم در متن این قانون و پرهیز از جزیره‌ای نمودن نظام پرداخت کشور است.

اساساً درباره دستگاه‌های اجرایی خارج از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری، طیف وسیعی از قوانین و مقررات خاص وجود داشته که این مساله حدود پرداختی به مدیران و کارکنان این دستگاه‌ها را تابع میزان منابع در دسترس برای آن‌ها قرار داده است. به عنوان مثال وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به واسطه بهره‌مندی از ظرفیت‌هایی نظیر درآمدهای اختصاصی، سطح پرداختی بالاتری نسبت به بسیاری از سایر وزارتخانه‌ها دارد. براین اساس مستثنی شدن دستگاه‌های اجرایی از دامنه شمول قوانین عمومی، عمدتاً سبب افزایش حقوق و مزایای مدیران و کارکنان این دستگاه‌ها شده و به تبع آن تشدید بی‌عدالتی در نظام پرداخت کشور و ایجاد انگیزه برای سایر دستگاه‌های اجرایی برای خروج از دامنه شمول قوانین عمومی را در پی خواهد داشت.^۱ نکته قابل توجه دیگر آن که همانطور که در جدول شماره ۲ نیز قابل ملاحظه است برخی از دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری نظیر ستاد مرکز وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان غذا و دارو، سازمان انتقال خون و بنیاد ملی نخبگان توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی از دامنه شمول این قانون مستثنی شده‌اند. این در حالی است که به نظر می‌رسد با توجه به حوزه وظایف و کارکردهای شورای عالی انقلاب فرهنگی، پرداختن این شورا به تغییر قوانین و مقررات اداری و استخدامی برخی از دستگاه‌های اجرایی محل اشکال است.^۲

۳. ارزیابی طرح

نظام حقوق و مزایای عادلانه یکی از ملزومات اساسی نظام اداری کارآمد محسوب شده و نقش مهمی در ساماندهی انگیزش و ارتقاء بهره‌وری نیروی انسانی دارد.^۳ براین اساس در این بخش به ارزیابی طرح حاضر از منظرهای گوناگون و ابعاد مختلف پرداخته شده و پیشنهادهایی به منظور رفع نقایص و تدقیق و تکمیل آن ارائه می‌شود.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۹۵). گزارش ویژه مرکز پژوهش‌های مجلس درباره فیش‌های حقوقی نامتعارف.
 ۲. شورای عالی فضای مجازی نیز مرکز ملی فضای مجازی را دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری مستثنی نموده است.
 ۳. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۱). تحلیلی بر شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱. شماره مسلسل: ۱۸۳۸۲.



۳-۱. از منظر کلیات و عدالت پژوهی در نظام پرداخت

همانطور که اشاره شد، یکی از ویژگی‌ها و الزامات نظام پرداخت عادلانه، برخورداری از منطق واحد در مواجهه با مشاغل، شاغلین و دستگاه‌های اجرایی گوناگون است و یکی از چالش‌های اساسی پیش‌روی نظام جبران خدمات کارکنان دولت در شرایط کنونی، تعدد نظامات پرداخت و پراکندگی قوانین و مقررات این حوزه است. بنابراین دغدغه‌ی طراحان طرح حاضر براساس مقدمه (دلایل توجیهی)^۱ این طرح مبنی بر حذف استثنائات از قانون مدیریت خدمات کشوری و مقابله با حقوق‌های نامتعارف، دغدغه‌ی صحیحی ارزیابی می‌شود. این در حالی است که در متن طرح پیشنهادی^۲ صرفاً بخشی از استثنائات از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری حذف شده و دستگاه‌های اجرایی متعددی نظیر شرکت‌های تابعه وزارت نفت در واحدهای عملیاتی، بیمه مرکزی، بانک مرکزی، سازمان‌های مناطق آزاد، دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها، هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات و...^۳ کماکان از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری مستثنی در نظر گرفته شده‌اند. بنابراین به نظر می‌رسد تناسب کافی بین دلایل توجیهی و متن حکم پیشنهادی در طرح حاضر وجود نداشته و از این رو نیازمند بازنگری و اصلاح است. همچنین توجه به این نکته ضروری است که با توجه به حساسیت بالای کارکنان بخش عمومی درباره مسائل مربوط به حوزه حقوق و مزایا و تاثیرپذیری بخش قابل توجهی از آنها از طرح حاضر، ضرورت بررسی کارشناسی و توجه به ملاحظات اجتماعی این طرح، خصوصاً در شرایط کنونی کشور، از اهمیت دوچندانی برخوردار است. به علاوه شایان ذکر است یکی از علل مهم و ریشه‌های اساسی وجود تبعیضات ناروا در نظام پرداخت کنونی کشور، ناشی از پرداخت‌های خارج از حکم کارگزینی به کارکنان دستگاه‌های اجرایی مختلف تحت عناوین گوناگون نظیر رفاهیات، کمک معیشت، اضافه‌کاری (بدون انجام کار اضافه)، کارانه، تسهیلات ریالی و غیرریالی و... است.^۴ براین اساس پیشنهاد می‌شود در

۱. با توجه به اینکه چندین سال است موضوع حقوق‌های نامتعارف در کشور مورد بحث بوده و یکی از عوامل اساسی کاهش اعتماد عمومی مردم به مدیران و دستگاه‌های اجرایی بوده و آسیب جدی به سرمایه اجتماعی نیز وارد کرده است، لذا ضرورت دارد مجلس به این موضوع ورود جدی نموده و در اسرع وقت اقدام نماید. و راهکار عملیاتی و اصلی آن حذف استثناءها از قانون مدیریت خدمات کشوری می‌باشد.

۲. ماده واحده: ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری به شرح زیر اصلاح می‌شود:

الف) عبارت از جمله سازمان‌ها و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است پس از عبارت کلیه دستگاه‌های اجرایی اضافه می‌شود.

ب) عبارت نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده ۳ تطبیق دارند، حذف می‌شود.

ج) تبصره (۵) حذف و شماره تبصره‌های بعدی اصلاح می‌شود.

۳. در بخش نخست گزارش حاضر فهرست دستگاه‌های مستثنی شده و همچنین دستگاه‌های برخوردار از ظرفیت‌های مازاد پرداخت نسبت به قانون مدیریت خدمات کشوری با تفصیل بیشتری مطرح ارائه شده است.

۴. توجه به این نکته ضروری است که با عنایت به وجود قوانین و مقررات مشخص در خصوص تعیین میزان اقلام و مولفه‌های پرداختی به کارکنان در احکام کارگزینی آنها، تخلف در پرداخت‌های مربوط به این اقلام و مولفه‌ها به سادگی توسط مراجع و دستگاه‌های نظارتی قابل رصد، تشخیص و پیگیری است. این در حالی است که پرداخت‌های خارج از احکام کارگزینی به سادگی قابل صحت‌سنجی نبوده و از کنترل‌پذیری و نظارت‌پذیری کمتری برخوردار است. براین اساس و با توجه به بررسی‌های صورت گرفته به نظر می‌رسد بخش عمده‌ای از پرداخت‌های نامتعارف به مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی گوناگون از محل پرداخت‌های خارج از حکم کارگزینی آنها صورت می‌پذیرد. همچنین برخورداری متفاوت دستگاه‌های اجرایی مختلف از منابع مالی عمومی و اختصاصی در اختیار آنها موجب شده عمده تبعیضات ناروا در نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی، در پرداخت‌های رفاهی و خارج از احکام کارگزینی آنها بروز نماید.

۵. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۱). راهبرد اصلاح بودجه‌ریزی و محورهای تحولی پیشنهادی در آستان تقدیم لایحه بودجه ۱۴۰۲ (ویرایش اول). شماره مسلسل: ۱۸۵۷۱.

طرح حاضر به منظور تحقق حداکثری دغدغه طراحان محترم مبنی بر جلوگیری از پرداخت حقوق‌های نامتعارف، به ساماندهی رفاهیات و تسهیلات مدیران و کارکنان نظام اداری کشور نیز پرداخته شود.^۱

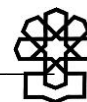
موضوع محوری در ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری تراحم میان تبعیض و برابری است. این در حالی است که نه برابری به طور مطلق می‌تواند تأمین کننده عدالت باشد و نه تبعیض به صورت مطلق به ظلم منتهی می‌شود. در کنار برابری می‌توان از معیارهای دیگری چون کارآمدی و افزایش بهره‌وری، توان تطبیق با تحولات مستمر در شرایط اقتصاد ایران، شایسته‌سالاری و... نام برد که همگی به نوعی توجیه کننده تبعیض می‌باشند. قاعده عدالت ایجاب می‌کند که اصل بر برابری فرض شود مگر آنکه دلیل موجهی برای خروج از برابری مطرح شود و تبعیض را توجیه نماید. می‌بایست از آثار همه معیارهای ادعا شده برای توجیه تبعیض و کنار گذاشتن برابری برآیندگیری شود. اگر در تحلیل نهایی و در مقایسه با حالت برابری، معیارهای ادعا شده برای توجیه تبعیض، منتهی به تأمین بهتر و بیشتر مصالح عمومی جامعه گردند، تبعیض ادعا شده روا و عادلانه است و اگر نتواند مصالح عمومی را بهتر و بیشتر از حالت برابری تأمین نماید، تبعیض ادعا شده ناروا بوده و نمی‌توان از عادلانه بودن آن دفاع کرد. در این امتداد، مصالح عمومی ممکن است تأکید بر شایسته‌سالاری را ایجاب نماید و از دامن آن پرداخت حقوق و دستمزد بسیار بالا به عده‌ای خاص توجیه عادلانه یابد. این بدان معناست که هر حقوق بالایی را نمی‌توان ناعادلانه و فساد دانست و در نقطه مقابل هر حقوق پایین و برابری تحمیلی را نمی‌توان عادلانه و قابل دفاع فرض کرد. البته باید تذکر داد که هر استثناء و تبعیضی در عالم واقع لزوماً منطبق بر عدالت نبوده و نباید قاعده فوق بستری برای توجیه تبعیضاتی شود که به ناحق و بلاوجه برای عده‌ای لحاظ شده است.^۲

در این گزارش احکام پیشنهادی به منظور ساماندهی رفاهیات و تسهیلات کارکنان و مدیران نظام اداری کشور مطرح شده است.

۱. در گزارش ذیل به ارائه آمارهایی در خصوص سهم پرداخت‌های خارج از حکم کارگزینی در انواع نظامات پرداخت کشور اشاره شده است.

مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۱). تحلیل نظارتی بر اجرایی‌سازی ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ (سامانه‌های ثبت حقوق و مزایا و پایگاه اطلاعات کارکنان نظام اداری (پاکنا)) (محرمانه). شماره مسلسل: ۱۸۳۵۸.

۲. نکته دیگری که در بررسی عادلانه بودن اصلاحات پیشنهادی برای ماده (۱۱۷) باید در نظر داشت، تأثیر آن بر «احساس عدالت» در جامعه است. این امکان بسیار محتمل است که در جامعه احساس تبعیض و بی‌عدالتی بسیار بیشتر از وضعیت واقعی عدالت در جامعه باشد و حتی در نقطه مقابل ممکن است بی‌عدالتی‌های بسیاری در جامعه موجود باشد، اما احساسات جامعه نسبت به آنها ناآگاه بوده و برانگیخته نشود. احساس بی‌عدالتی می‌تواند ریشه در تبعیض‌های واقعی رسوب کرده در جامعه داشته یا می‌تواند یک احساس ذهنی صرف و کاملاً مستقل از واقعیت بوده باشد. با مقدمه فوق می‌بایست شکافی میان تحقق عدالت در جامعه و احساس عدالت در جامعه فرض نمود و این دو مقوله را به‌صورت مجزا رصد کرد. اهمیت این موضوع از آن رو است که رضایت عمومی در جامعه تابعی از احساس عدالت در جامعه است نه خود عدالت. تا وقتی سیاست‌های عدالتخواهانه برای مردم محسوس نباشد یا از سیاست‌ها مردم برداشت عدالتخواهی نکنند، رضایت آنها تأمین نخواهد کرد. حتی این امکان وجود دارد که یک سیاست در راستای عدالت باشد، اما به دلیل احساس ظلم از آن، رضایت عمومی جامعه تحلیل رفته و کاهش یابد. البته باید تذکر داد که احساس بی‌عدالتی بیش از همه ناشی از «احساس» تبعیض و فساد در جامعه است.



۲-۳. از منظر عدالت رویه‌ای^۱ و کارآمدی و ظرفیت‌های موجود قانون مدیریت خدمات کشوری همانطور که اشاره شد تاکید بر ضرورت فراگیری نظام پرداخت کشور و عدم مستثنی شدن دستگاه‌های اجرایی از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری به معنای بی‌عیب و نقص بودن این قانون نبوده، بلکه به معنای ضرورت اعمال اصلاحات لازم در متن این قانون و پرهیز از جزیره‌ای نمودن نظام پرداخت کشور است. در این امتداد بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد نظام پرداخت فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری از ظرفیت کافی پرداخت برای برخی از مشاغل خاص و تخصصی برخوردار نبوده و از این رو لازم است ضمن گسترش دامنه شمول این قانون، ظرفیت‌های جدید مورد نیاز ایجاد گردد. به عبارت دیگر عدم وجود ظرفیت‌های کافی فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری برای پرداخت حقوق و مزایا به برخی از کارکنان دارای مشاغل حساس و تخصصی، موجب مستثنی شدن کل دستگاه اجرایی از دامنه شمول نظام پرداخت این قانون شده و بسیاری از دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده از دامنه شمول این قانون به بهانه و با تمسک به عدم وجود ظرفیت کافی پرداخت فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری برای برخی از مشاغل خاص و رقابت‌پذیر خود، کل کارکنان دستگاه اجرایی خود را از دامنه شمول آن مستثنی نموده‌اند.^۲ یکی از نمونه‌های عدم ظرفیت کافی نظام پرداخت قانون مدیریت خدمات کشوری برای مشاغل خاص، فوق‌العاده سختی کار و کار در محیط‌های غیرمتعارف، موضوع بند (۳) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری^۳، است. ظرفیت پرداخت این فوق‌العاده با لحاظ افزایش پنجاه درصدی امتیاز، موضوع بند (الف) ماده (۵۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه^۴، حداکثر ۱۵۰۰ امتیاز، معادل حدود پانصد هزار تومان در سال ۱۴۰۱، و در مورد کار با مواد سمی، آتش‌زا و منفجره و کار در اعماق دریا، حداکثر ۴۵۰۰ امتیاز، معادل حدود یک میلیون و پانصد هزار تومان در سال ۱۴۰۱، در نظر گرفته شده است. بنابراین به نظر می‌رسد قانون مدیریت خدمات کشوری ظرفیت کافی برای حفظ و نگهداشت برخی از مشاغل حساس و رقابت‌پذیر در شرکت‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است را ندارد. همچنین با توجه به ماهیت درآمد هزینه‌ای برخی از نهادهای عمومی غیردولتی نظیر سازمان تامین اجتماعی و تاثیر قابل توجه منابع انسانی مستعد برخی از مشاغل این دستگاه‌ها در ارتقاء

1. Procedural Justice

۲. هر چند در بند (۱۰) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری فوق‌العاده ویژه به منظور توجه به عواملی از قبیل بازار کار داخلی و بین‌المللی، ریسک‌پذیری، تأثیر اقتصادی فعالیت‌ها در درآمد ملی، انجام فعالیت و وظایف تخصصی و ستادی و تحقیقاتی و حساسیت کار، برای حداکثر ۲۵ درصد از مشاغل، در نظر گرفته شد، اما با گذشت زمان این امتیاز ویژه، در بسیاری از موارد، به یک عمومی و فراگیر مبدل شد و از هدف اولیه خود منحرف گردید.

۲. فوق‌العاده سختی کار و کار در محیط‌های غیر متعارف نظیر کار با اشعه و مواد شیمیایی، کار با بیماران روانی، عفونی و در اورژانس و در بخش‌های سوختگی و مراقبت‌های ویژه بیمارستانی تا (۱۰۰۰) امتیاز و در مورد کار با مواد سمی، آتش‌زا و منفجره و کار در اعماق دریا، امتیاز یاد شده با تصویب هیأت وزیران تا سه برابر قابل افزایش خواهد بود.

۴. هیأت وزیران به عنوان مرجع تصویب افزایش سالانه ضریب حقوق کارکنان مشمول و غیرمشمول قانون مدیریت خدمات کشوری (به نحوی که درج تفاوت تطبیق موضوع فصل دهم قانون مذکور مانع افزایش نباشد) و تصویب افزایش جداول و امتیازات و میزان فوق‌العاده‌های موضوع فصل دهم قانون مذکور از جمله تسری فوق‌العاده اینارگری در مورد فرزندان شهدا حداکثر تا پنجاه درصد (۵۰٪) و تعیین عیدی و پاداش ششماهه فقط برای کارکنانی که به تشخیص دستگاه مربوط خدمات برجسته انجام داده‌اند و تعیین موارد و سقف کمک‌های رفاهی مستقیم و غیرمستقیم با رعایت ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، تعیین می‌گردد. مصوبات هیأت وزیران، شورای حقوق و دستمزد و شورای توسعه مدیریت در سقف اعتبارات مصوب مندرج در بودجه‌های سنواتی است.

عملکرد مالی آن‌ها، به نظر می‌رسد ظرفیت‌های پرداخت قانون مدیریت خدمات کشوری، برای این دستگاه‌ها نیز کافی نخواهد بود. براین اساس و با توجه به دغدغه‌ی طراحان محترم طرح حاضر مبنی بر حذف استثنائات و جلوگیری از پرداخت حقوق‌های نامتعارف پیشنهاد می‌شود ضمن حذف استثنائات یادشده، به منظور فراگیرسازی حداکثری نظام جبران خدمات کارکنان دولت، ظرفیت‌های جدید پرداخت در نظام حقوق و مزایای قانون مدیریت خدمات کشوری ایجاد شده و این ظرفیت‌ها به مشاغل خاص و حساس، و نه دستگاه‌های اجرایی، اختصاص یابند. با این اقدام دوگانه فراگیری نظام پرداخت و انعطاف‌پذیری آن به طور توأمان رعایت خواهند شد.^۱

مطابق بند (ب) ماده واحده طرح حاضر عبارت «نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند»، از ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری حذف شده و نهادهای عمومی غیردولتی^۲، از جمله شهرداری‌ها، مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری خواهند شد. این در حالی است

۱. شایان ذکر است که «لایحه ساماندهی و یکپارچه‌سازی نظام پرداخت کارکنان دستگاه‌های اجرایی» در دولت در حال تدوین بوده و با عنایت به وجود دغدغه‌های مشترک در اهداف طرح حاضر و لایحه یادشده، پیشنهاد می‌شود تعامل لازم با دولت به منظور تکمیل و تدقیق طرح حاضر و ارتقاء ظرفیت‌های پرداخت قانون مدیریت خدمات کشوری صورت پذیرد.
۲. از جمله احکام پیشنهادی برای ارتقاء ظرفیت و متناسب‌سازی امتیازات نظام پرداخت فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری به شرح ذیل است.
 - ماده ۱- به دولت اجازه داده می‌شود امتیاز فوق‌العاده ویژه، موضوع بند (۱۰) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، را برای حداکثر ۲ درصد از کل پست‌های مصوب دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون تا چهار (۴) برابر بنابر پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور و تصویب هیات وزیران افزایش دهد.
 - تبصره ۱- سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است فهرست پست‌های موضوع این ماده به همراه میزان افزایش فوق‌العاده ویژه آن‌ها را به صورت شفاف در دسترس عموم مردم قرار دهد.
 - تبصره ۲- سازمان اداری و استخدامی موظف است هر سه سال یکبار فهرست مذکور را بازنگری کرده و به هیات وزیران جهت تصویب اعلام نماید.
 - ماده ۲- به دولت اجازه داده می‌شود امتیاز فوق‌العاده ویژه، موضوع بند (۱۰) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، را برای حداکثر ۱۰ درصد از کل پست‌های مصوب دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون تا یک و نیم (۱.۵) برابر بنابر پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور و تصویب هیات وزیران افزایش دهد.
 - ماده ۳- به دولت اجازه داده می‌شود امتیازات فوق‌العاده سختی‌کار و کار در محیط‌های غیرمتعارف، موضوع بند (۲) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، را تا سقف دو و نیم (۲.۵) برابر بنابر پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور و تصویب هیات وزیران افزایش دهد.
 - ماده ۴- به دولت اجازه داده می‌شود امتیازات حق شغل، موضوع ماده (۶۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، حق شاغل، موضوع ماده (۶۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، فوق‌العاده مناطق کمتر توسعه یافته و بدی آب و هوا، موضوع بند (۱) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، فوق‌العاده ایثارگری، موضوع بند (۲) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، فوق‌العاده شغل، موضوع بند (۵) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری را تا میانگین دو برابر مشروط به پیش‌بینی در بودجه سنواتی و تأمین اعتبار لازم به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیات وزیران افزایش دهد.
- شایان ذکر است که ضروری است حکم ذیل به عنوان یک تبصره، پس از حکم مربوط به اعطای تفاوت تطبیق به مشمولین موضوع این قانون اضافه گردد.
- تبصره - در صورتی که دولت برای کارکنانی که از تفاوت تطبیق موضوع این ماده بهره‌مند هستند، فوق‌العاده‌های موضوع مواد (۱)، (۲)، (۳) و (۴) قانون حاضر را افزایش دهد، تا زمان استهلاك کامل این تفاوت تطبیق، به میزان افزایش این فوق‌العاده‌ها از تفاوت تطبیق این کارکنان کسر خواهد شد.
- همچنین در صورتی که (در موارد خاص) مرجع افزایش حقوق مذکور در مواد فوق‌الذکر برای برخی از دستگاه‌های اجرایی اضافه شده به دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری مناسب نباشد، ضروری است ترکیب جدیدی برای مرجع افزایش حقوق مذکور مدنظر قرار گیرد. با توجه به اینکه در طرح حاضر به گسترش دامنه شمول این قانون به دستگاه‌های یادشده پرداخته نشده، بنابراین از ذکر جزئیات ترکیب موردنظر نیز خودداری می‌گردد.
۲. مطابق ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.
۴. براساس قانون فهرست نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ واحدهای سازمانی مشروحه زیر و مؤسسات وابسته به آن‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ می‌باشند:
- ۱- شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری‌ها باشد.
- ۲- بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی.
- ۳- هلال احمر.



که شهرداری‌ها به عنوان یکی از مهمترین نهادهای عمومی غیردولتی کشور و همچنین اصلی‌ترین بازیگر حوزه اداره امور عمومی در سطح محلی، دارای اقتضائات و شرایط خاص بوده و براین اساس توجه به این ملاحظات در تدوین قواعد اداری و استخدامی آن‌ها ضروری به نظر می‌رسد. برای مثال توجه به جایگاه، حیطة صلاحیت و دامنه اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی شهرها در تعیین مناسبات اداری و استخدامی شهرداری‌ها از اهمیت بالایی برخوردار بوده که در قانون مدیریت خدمات کشوری، با توجه به دامنه شمول موردنظر طراحان، به آن‌ها توجهی نشده است. بنابراین حتی در صورت تمایل به استفاده از چارچوب و ساختار فصول مدنظر از قانون مدیریت خدمات کشوری در طراحی قوانین اداری و استخدامی شهرداری‌ها، اعمال اصلاحات لازم مبتنی بر اقتضائات و شرایط خاص شهرداری‌ها ضروری به نظر می‌رسد. بنابراین ساماندهی مناسب و پایدار این مسئله در بلندمدت در گروی تدوین قانون جامع اداری و استخدامی شهرداری‌ها بوده و تحقق این امر با توجه به توان کارشناسی، آشنایی با ملاحظات اجرایی و دسترسی به آمار و اطلاعات قوه مجریه، مستلزم ارائه لایحه از سوی دولت است. براین اساس عدم توجه کافی به اقتضائات نهادهای عمومی غیردولتی در مقررات‌گذاری‌های اداری و استخدامی آن‌ها، مغایر با اجزاء «۱»، «۲»، «۶» و «۷» بند (۹) سیاست‌های کلی قانون‌گذاری مبنی بر قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن، معطوف بودن به نیازهای واقعی، ابتناء بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون و ثبات، نگاه بلندمدت و ملی است. همچنین توجه به این نکته ضروری است که به موجب بند «ل» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ مقررات استخدامی کارکنان شهرداری‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به آن (به جز شهرداری تهران) به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد وزارت کشور ظرف سه ماه تدوین و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.^۱ این در حالی است که با توجه به عدم تصویب آیین‌نامه یادشده در سال ۱۴۰۰ و انقضای اعتبار حکم مذکور با پایان این سال عملاً حکم قانونی یادشده اجرایی نگردید. بنابراین تسری تمامی فصول قانون مدیریت خدمات کشوری، به عنوان قانون اداری و استخدامی نهادهای دولتی، به شهرداری‌ها و حتی سایر نهادهای عمومی غیردولتی، محل تردید جدی است. این در حالی است که در مقدمه (دلایل توجیهی) طرح حاضر نیز صرفاً به بیان دلایل لزوم تسری فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری (حقوق و مزایا) به

۴- کمیته امداد امام.

۵- بنیاد شهید انقلاب اسلامی.

۶- بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.

۷- کمیته ملی المپیک ایران.

۸- بنیاد ۱۵ خرداد.

۹- سازمان تبلیغات اسلامی.

۱۰- سازمان تأمین اجتماعی.

همچنین به موجب قانون الحاق دو بند به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳ "شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی" و همچنین "کتابخانه حضرت آیت‌الله مرعشی نجفی (قم)" به فهرست نهادهای عمومی غیردولتی، موضوع قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳، ۴، ۱۹ مجلس شورای اسلامی افزوده می‌شود.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۰). اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح تسری قانون مدیریت خدمات کشوری به شهرداری‌ها» (شماره مسلسل: ۱۷۵۸۰).

دستگاه‌های موردنظر اشاره شده و به ملاحظات مربوط به تسری سایر فصول این قانون، خصوصاً به نهادهای عمومی غیردولتی، توجه کافی صورت نگرفته است. به عنوان مثال برخی از دستگاه‌های اجرایی در ساختار خود امکان اجرای کامل قانون مدیریت خدمات کشوری را ندارند. از جمله این دستگاه‌ها می‌توان به دهیاری‌ها، به عنوان یک نهادهای عمومی غیردولتی، اشاره کرد که ساختار آنها معطوف به مشاغل بسیار محدود و نیز درآمدهای محلی است. همچنین کلیه حالت‌های استخدام و بکارگیری مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری و اقتضائات ناشی از آن، امکان حاکمیت بر چنین دستگاه‌های اجرایی را ندارد.^۱

۳-۳. از منظر عدالت اداری و فرآیند تطبیق دستگاه‌های اجرایی با قانون مدیریت خدمات کشوری
با استقرار مقررات نظام پرداخت فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری در دستگاه‌های اجرایی مدنظر در طرح حاضر، به موجب تبصره ماده (۷۸) این قانون^۲ در صورتی که حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مشمول کسور بازنشستگی هر یک از کارمندان که به موجب قوانین و مقررات قبلی دریافت می‌نمودند، کاهش یابد، تا میزان دریافتی قبلی، تفاوت تطبیق دریافت خواهند نمود. همچنین به موجب جزء (۱) بند (الف) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور^۳ تفاوت تطبیق موضوع ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری در حکم حقوق، بدون تغییر باقی می‌ماند. براین اساس هر چند پرداخت تفاوت تطبیق، و ثابت بودن آن در حکم حقوق، در فرآیند عادلانه‌سازی نظام پرداخت کشور مورد تایید بوده و اصل اصلاحات تدریجی در این حوزه یکی از اقتضائات قابل قبول اصلاح نظام پرداخت کشور به حساب می‌آید، اما توجه به این نکته ضروری است که با اجرای این طرح، نتیجه دلخواه طراحان به سرعت حاصل نخواهد شد و ممکن است برخی از نارضایتی‌های مشمولین قبلی قانون مدیریت خدمات کشوری از حیث نابرابری در پرداخت کماکان مرتفع نگردد.^۴

۱. با توجه به آنکه در موارد سکوت قانون مدیریت خدمات کشوری در رابطه با موسسات دولتی، وزارتخانه‌ها به قانون استخدام کشوری مراجعه خواهد شد، چه آنکه از ابتدا مشمول قانون مزبور بوده‌اند، اما در خصوص موسسات عمومی غیردولتی با توجه به اینکه اصلاً در زمان تصویب قانون استخدام کشوری وجود نداشته‌اند، مشخص نیست در موارد سکوت باید به کدام قانون مراجعه کرد، از این جهت واجد ابهام است.

۲. در صورتی که با اجرای این فصل، حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مشمول کسور بازنشستگی هر یک از کارمندان که به موجب قوانین و مقررات قبلی دریافت می‌نمودند کاهش یابد، تا میزان دریافتی قبلی، تفاوت تطبیق دریافت خواهند نمود و این تفاوت تطبیق ضمن درج در حکم حقوقی با ارتقاها بعدی مستهلک می‌گردد. این تفاوت تطبیق در محاسبه حقوق بازنشستگی یا وظیفه نیز منظور می‌گردد.

۳. ضریب حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و همچنین نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات، سازمان انرژی اتمی، کارکنان کشوری و لشگری، اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و قضات به میزان ده درصد (۱۰٪) براساس آخرین حکم کارگزینی بگونه‌ای افزایش یابد که مجموع حکم کارگزینی برای کارکنان رسمی، پیمانی و مبلغ قرارداد منعقد ماهانه برای کارکنان قرارداد کار معین (مشخص)، والدین شهداء و کارکنان طرح خدمت پرشکان و پیرپریشان در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به نسبت مدت کارکرد، از پنجاه و شش میلیون (۵۶.۰۰۰.۰۰۰) ریال کمتر نباشد. تفاوت تطبیق موضوع ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری در حکم حقوق، بدون تغییر باقی می‌ماند.

۴. هر چند در تبصره ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری به پرداخت تفاوت تطبیق اقلام یادشده تصریح و تاکید شده است، اما به جهت جلوگیری از بروز تفاسیر احتمالی مغایر با این تبصره، مبنی بر عدم حاکمیت آن بر دستگاه‌هایی که مجدداً به دامنه مشمول این قانون بازگردانده می‌شوند، درج حکمی مبنی بر پرداخت تفاوت تطبیق، با محتوای مشابه تبصره ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، در طرح حاضر خالی از لطف نیست.



با توجه به اینکه برخی از قوانین و مقررات اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی خارج از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری، دارای احکام، تعاریف و تشریفات متفاوت با قانون مدیریت خدمات کشوری هستند، بنابراین فرآیند تطبیق این دستگاه‌ها با قانون مدیریت خدمات کشوری می‌تواند موجب بروز برخی ناهماهنگی‌ها و ابهامات در فرآیند اداره آن‌ها گردد و از این رو نیازمند تعیین تکلیف ابهامات و متناسب‌سازی شرایط آن‌ها با اقتضات قانون مدیریت خدمات کشوری است. براین اساس به عنوان مثال ممکن است ترتیبات ارتقا از حیث شکل و نیز ماهیت متفاوت با موضوعات این قانون باشد و یا وضعیت جذب نیروها انطباق کامل با حالت‌های بکارگیری نیروی انسانی در قانون مدیریت خدمات کشوری نداشته باشد. همچنین در برخی از قوانین یا مقررات استخدامی علاوه بر حالت بکارگیری رسمی، حالت ثابت نیز پیش‌بینی شده که این گونه استخدامی در قانون مدیریت خدمات کشوری وجود ندارد. به عنوان مثالی دیگر در ماده (۲) آیین‌نامه استخدامی سازمان تامین اجتماعی مصوب ۱۳۸۶^۱ استخدام در این سازمان شامل دو حالت ثابت با حکم رسمی و موقت با حکم قراردادی است. براین اساس در صورت شمول این سازمان در قانون مدیریت خدمات کشوری، نیروهای موقت با حکم قراردادی مترادف با نیروهای کارمعی، موضوع تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری^۲، محسوب شده و سقف تعیینی در تبصره مذکور عملاً به عامل تعدیل بدل خواهد شد و بی‌تردید نارضایتی بسیاری را در پی خواهد داشت و براین اساس مغایر بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی مبنی بر ضرورت ایجاد نظام اداری صحیح است.

۳-۴. از منظر ملاحظات بودجه‌ای و بار مالی

طبق اصل هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد. براین اساس با توجه به اینکه شمول برخی از نهادهای عمومی غیردولتی نظیر برخی از شهرداری‌ها ممکن است منجر به افزایش هزینه‌های مربوط به حقوق و مزایای کارکنان گردد، بنابراین به نظر می‌رسد در خصوص طرح حاضر احتمال مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی وجود دارد.^۳ همچنین

۱. استخدام: پذیرفتن شخص حقیقی جهت خدمت در سازمان طبق ضوابط و مقررات این آیین‌نامه که شامل دو حالت زیر می‌باشد:
الف) استخدام ثابت: پذیرفتن شخص حقیقی جهت انجام خدمت مستمر، تمام وقت که به موجب حکم رسمی در یکی از پست‌های سازمانی منصوب می‌گردد.
ب) استخدام موقت: پذیرفتن شخص حقیقی جهت انجام خدمت غیرمستمر، تمام وقت برای مدت معین که به موجب حکم قراردادی در یکی از پست‌های سازمانی منصوب می‌گردد.
۲. دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تا ده درصد (۱۰٪) پست‌های سازمانی منصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب افرادی را به صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به کار گیرند.
۳. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۰). اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تسری قانون مدیریت خدمات کشوری به شهرداری‌ها». شماره مسلسل: ۱۷۵۸۰.

با توجه به اینکه موسسات عمومی غیردولتی عمدتاً از طریق درآمدهای اختصاصی خود، نسبت به پرداخت حقوق و مزایای کارکنان اقدام می‌نمایند، بنابراین تحمیل هزینه جدید به این دستگاه‌های اجرایی، مغایر با اصل تقدم درآمد بر هزینه بوده و می‌تواند ناترازی‌هایی را در مدیریت این نهادها ایجاد نماید.

۵-۳. از منظر اصول قانون‌نویسی و استحکام ادبی و حقوقی

براساس ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیرنظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند و همچنین نهادهای عمومی غیردولتی، مشمول مقررات این قانون نمی‌شوند. این در حالی است که در صورت تصویب طرح حاضر و شمول نهادهای عمومی غیردولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری، نهادهای عمومی غیردولتی که به صورت غیرمستقیم زیرنظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، مشمول مقررات قانون مدیریت خدمات کشوری خواهند شد. این در حالی است که وضعیت برخی از نهادهای عمومی غیردولتی نظیر بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، سازمان تبلیغات اسلامی و... از حیث نظارت مستقیم یا غیرمستقیم مقام معظم رهبری بر آنها مشخص نبوده و اساساً «نهادهای زیرنظر رهبری» به لحاظ وضعیت حقوقی واجد ابهام بوده و تعریف مشخصی از آنها در نظام حقوقی کشور وجود ندارد.^۱ براین اساس ابهام یادشده می‌تواند موجب شکل‌گیری تفاسیر مختلف و انحراف از مقصود قانون‌گذار گردد و از این رو مغایر بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر رعایت شفافیت و عدم ابهام در قانون‌نویسی ارزیابی می‌شود.

مطابق بند (ج) ماده واحده طرح حاضر، تبصره (۵) ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری حذف شده و شماره تبصره‌های بعدی اصلاح می‌شود. این در حالی است که اساساً ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری صرفاً شامل پنج تبصره بوده و ذکر اصلاح تبصره‌های بعدی بلاوجه است. بنابراین ذکر عبارت «و شماره تبصره‌های بعدی اصلاح می‌شود» زائد بوده و از این رو مغایر جزء «۴» بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی است و نیازی به ذکر آن نیست. همچنین عنوان قانون مدیریت خدمات کشوری در ماده واحده طرح حاضر به اشتباه «قانون مدیریت خدمات کشور» نوشته شده^۲ که این امر نیز مغایر جزء «۴» بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی است.

۱. رستمی، ولی، قطبی، میلاد، حضوری، مصطفی. (۱۳۹۷). نظارت بر نهادهای زیرنظر رهبری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. فصل‌نامه حکومت اسلامی، شماره ۸۸.

۲. اظهارنظر کارشناسی اداره کل تدوین قوانین در خصوص ضوابط تدوین طرح حاضر. (پیوست طرح حاضر)



جمع‌بندی

عدالت‌محوری در نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی یکی از ملزومات اساسی تحقق نظام اداری صحیح و رفع تبعیضات ناروا محسوب شده و نقش مهمی در کارآمدی و ارتقاء بهره‌وری و عملکرد بخش عمومی برعهده دارد. این در حالی است که تعدد نظامات جبران خدمات کارکنان بخش عمومی و پراکندگی قوانین و مقررات این حوزه یکی از موانع اساسی تحقق عدالت‌محوری در پرداخت‌ها به حساب آمده و نارضایتی بسیاری از کارکنان بخش عمومی را به دنبال داشته است. براین اساس نگارندگان طرح حاضر با اعتقاد به اینکه در سال‌های اخیر حقوق‌های نامتعارف یکی از عوامل اساسی آسیب‌زننده به سرمایه اجتماعی و کاهش اعتماد عمومی مردم به مدیران و دستگاه‌های اجرایی کشور بوده و از سوی دیگر راهکار اصلی این مساله حذف استثناءها از قانون مدیریت خدمات کشوری است، درصدد اصلاح ماده (۱۱۷) این قانون و حذف برخی از استثنائات قانون مدیریت خدمات کشوری نظیر نهادهای عمومی غیردولتی، سازمان‌ها و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است، برآمده‌اند. این در حالی است که در طرح حاضر منطق‌گزینه‌های دستگاه‌های منتخب برای بازگشت به مقررات اداری و استخدامی قانون مدیریت خدمات کشوری مشخص نشده است. به عنوان مثال چرا شرکت‌های تابعه وزارت نفت در واحدهای عملیاتی، بیمه مرکزی، بانک مرکزی، سازمان‌های مناطق آزاد، دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و... کماکان از دامنه شمول مقررات قانون مدیریت خدمات کشوری مستثنی باقی می‌مانند، اما کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی وزارت امور خارجه مشمول مقررات اداری و استخدامی این قانون می‌شوند؟ حال آن که در مقدمه (دلایل توجیهی) طرح حاضر نیز هیچ اشاره‌ای به منطق‌گزینه‌های اجرای موردنظر نشده و صرفاً راهکار «حذف استثناءها از قانون مدیریت خدمات کشوری» مطرح شده است. بنابراین فارغ از عدم تناسب مقدمه طرح حاضر با محتوای آن، گزینه‌های صورت گرفته برای دستگاه‌های منتخب نیز محل اشکال و ابهام است. همچنین توجه به این نکته ضروری است که یکی از علل مهم تبعیض در نظام جبران خدمات کارکنان کشور وجود پرداخت‌های ناعادلانه در خارج از حکم کارگزینی کارکنان تحت عناوین گوناگونی نظیر رفاهیات، کمک معیشت، اضافه‌کاری (بدون انجام کار اضافه) است، حال آن که طرح حاضر نسبت به این موضوع نیز بی‌تفاوت بوده است.

با توجه به اینکه مشمول برخی از نهادهای عمومی غیردولتی در مقررات پرداخت قانون مدیریت خدمات کشوری نظیر برخی از شهرداری‌های کشور ممکن است منجر به افزایش هزینه‌های مربوط به حقوق و مزایای آن‌ها گردد. بنابراین در این خصوص احتمال مغایرت با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی وجود خواهد داشت. همچنین تحمیل هزینه جدید به نهادهای عمومی غیردولتی، مغایر اصل تقدم درآمد بر هزینه در این دستگاه‌های اجرایی خواهد بود و می‌تواند منجر به بروز ناترازی‌هایی در مدیریت این

نهادها گردد. این در حالی است که با توجه به اقتضات خاص نهادهای عمومی غیردولتی و لزوم لحاظ این شرایط و اقتضات در مقررات اداری و استخدامی آن‌ها به نظر می‌رسد تسری تمامی فصول قانون مدیریت خدمات کشوری، به عنوان قانون اداری و استخدامی نهادهای دولتی، به شهرداری‌ها و حتی سایر نهادهای عمومی غیردولتی، محل تردید جدی است. به عنوان مثال توجه به جایگاه، حیطه صلاحیت و دامنه اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی شهرها در تعیین مناسبات اداری و استخدامی شهرداری‌ها، از اهمیت بالایی برخوردار بوده که در قانون مدیریت خدمات کشوری، با توجه به دامنه شمول موردنظر طراحان، به آن‌ها توجهی نشده است.

مطابق بررسی‌های انجام شده قانون مدیریت خدمات کشوری ظرفیت کافی برای حفظ و نگهداشت برخی از مشاغل حساس و رقابت‌پذیر در شرکت‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است را ندارد. براین اساس و با توجه به دغدغه‌ی طراحان محترم طرح حاضر مبنی بر حذف استثنائات و جلوگیری از پرداخت حقوق‌های نامتعارف پیشنهاد می‌شود، ضمن حذف استثنائات یادشده، به منظور فراگیرسازی حداکثری نظام جبران خدمات کارکنان دولت، ظرفیت‌های جدید پرداخت در نظام حقوق و مزایای قانون مدیریت خدمات کشوری ایجاد شده و این ظرفیت‌ها به مشاغل خاص و حساس، و نه دستگاه‌های اجرایی، اختصاص یابند. با این اقدام دوگانه فراگیری نظام پرداخت و انعطاف‌پذیری آن به طور توأمان رعایت خواهند شد. این در حالی است که توجه به این نکته ضروری است که با عنایت به ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری و جزء (۱) بند (الف) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، تفاوت تطبیق ناشی از کاهش احتمالی حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مشمول کسور بازنشستگی کارکنانی که به موجب تصویب این طرح مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری می‌شوند، به ایشان پرداخت خواهد شد و همچنین این تفاوت تطبیق در حکم حقوق ایشان ثابت باقی خواهد ماند. بنابراین، هر چند سازوکار یادشده مورد تایید است، اما موجب تعدیل تدریجی حقوق و مزایای کارکنان موردنظر خواهد شد و از این منظر نتیجه دلخواه طراحان به سرعت حاصل نخواهد شد و ممکن است برخی از نارضایتی‌های مشمولین قبلی قانون مدیریت خدمات کشوری از حیث نابرابری در پرداخت کماکان مرتفع نگردد. همچنین با توجه به اینکه برخی از قوانین و مقررات اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی خارج از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری، دارای احکام، تعاریف و تشریفات متفاوت با این قانون هستند، بنابراین فرآیند تطبیق این دستگاه‌ها با قانون مدیریت خدمات کشوری می‌تواند موجب بروز برخی ناهماهنگی‌ها و ابهامات در فرآیند اداره آن‌ها گردد و از این رو نیازمند تعیین تکلیف ابهامات و متناسب‌سازی شرایط آن‌ها با اقتضات قانون مدیریت خدمات کشوری است. به عنوان مثال در برخی از قوانین یا مقررات استخدامی علاوه بر حالت بکارگیری رسمی، حالت ثابت نیز پیش‌بینی شده که این گونه استخدامی در قانون مدیریت خدمات کشوری وجود ندارد.



براساس ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند و همچنین نهادهای عمومی غیردولتی، مشمول مقررات این قانون نمی‌شوند. این در حالی است که در صورت تصویب طرح حاضر و شمول نهادهای عمومی غیردولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری، نهادهای عمومی غیردولتی که به صورت غیرمستقیم زیر نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، مشمول مقررات قانون مدیریت خدمات کشوری خواهند شد. این در حالی است که وضعیت برخی از نهادهای عمومی غیردولتی نظیر بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، سازمان تبلیغات اسلامی و... از حیث نظارت مستقیم یا غیرمستقیم مقام معظم رهبری بر آن‌ها مشخص نبوده و اساساً «نهادهای زیر نظر رهبری» به لحاظ وضعیت حقوقی واجد ابهام بوده و تعریف مشخصی از آن‌ها در نظام حقوقی کشور وجود ندارد. براین اساس ابهام موجود در قانون می‌تواند موجب شکل‌گیری تفاسیر مختلف و انحراف از مقصود قانون‌گذار گردد و از این رو مغایر بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر رعایت شفافیت و عدم ابهام در قانون‌نویسی است. براساس مجموع توضیحات مطرح شده و با توجه به دغدغه صحیح طراحان طرح حاضر مبنی بر ضرورت فراگیرسازی نظام پرداخت کشور و حذف استثنائات غیرضرور از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری، کلیات طرح حاضر صرفاً مشروط به رفع ایرادات اساسی این طرح و اعمال اصلاحات پیش‌گفته، قابل پیشنهاد خواهد بود. شایان ذکر است تصویب طرح حاضر به شکل کنونی و بدون اعمال اصلاحات پیشنهادی، می‌تواند موجب بروز بی‌عدالتی و ناکارآمدی در مدیریت امور عمومی کشور گردد.

منابع و مأخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۲. سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹.
۳. سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی ۱۳۹۸.
۴. قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸.
۵. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶.
۶. قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶) مصوب ۱۳۹۶.
۷. قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹.
۸. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴.
۹. قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور مصوب ۱۴۰۰.
۱۰. قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳.
۱۱. قانون الحاق دو بند به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳.
۱۲. قانون نظام رتبه‌بندی معلمان مصوب ۱۴۰۰.
۱۳. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵.

۱۴. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳.
۱۵. قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱.
۱۶. قانون تسری فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران به کارمندان سازمان دامپزشکی و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۱۳۹۱.
۱۷. قانون فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران مصوب ۱۳۹۰.
۱۸. قانون امور گمرکی کشور مصوب ۱۳۹۰.
۱۹. قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷.
۲۰. قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶.
۲۱. قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
۲۲. آیین‌نامه استخدامی سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۶.
۲۳. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۱). پیشنهاد ایجاد فوق‌العاده تعدیل در نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی. شماره مسلسل: ۱۸۴۶۳. (تهیه و تدوین: سیدمجتبی شهرآئینی).
۲۴. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۱). تحلیل نظارتی بر اجرایی‌سازی ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ (سامانه‌های ثبت حقوق و مزایا و پایگاه اطلاعات کارکنان نظام اداری (پاکنا)). شماره مسلسل: ۱۸۳۵۸. (تهیه و تدوین: سیدمجتبی شهرآئینی).
۲۵. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۱). تحلیلی بر شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱. شماره مسلسل: ۱۸۳۸۲. (تهیه و تدوین: سیدمجتبی شهرآئینی، ایمان اکبری).
۲۶. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۰). اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تسری قانون مدیریت خدمات کشوری به شهرداری‌ها». شماره مسلسل: ۱۷۵۸۰. (تهیه و تدوین: سیدمجتبی شهرآئینی).
۲۷. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۱). راهبرد اصلاح بودجه‌ریزی و محورهای تحولی پیشنهادی در آستان تقدیم لایحه بودجه ۱۴۰۲ (ویرایش اول). شماره مسلسل: ۱۸۵۷۱. (تهیه و تدوین: دفتر مطالعات بخش عمومی).
۲۸. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۹۵). گزارش ویژه مرکز پژوهش‌های مجلس درباره فیش‌های حقوقی نامتعارف.
۲۹. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۹۰). مقدمه‌ای بر بازنگری و طراحی مجدد نظام جبران خدمات کارکنان دولت در ایران. شماره مسلسل: ۱۲۰۱۶. (تهیه و تدوین‌کنندگان: محمدرضا مالکی و مریم طهرانی).
۳۰. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۹۵). نظام اداری برنامه‌های توسعه (با مروری بر آسیب‌های این حوزه و اولویت‌بندی آن). شماره مسلسل: ۱۵۰۹۷. (تهیه و تدوین‌کنندگان: مریم طهرانی و محمدرضا مالکی).
۳۱. سازمان اداری و استخدامی کشور (۱۴۰۰). دسته‌بندی مشاغل و دستگاه‌های اجرایی از منظر قوانین و مقررات خاص پرداخت، با رویکرد تبیین دایره شمول تدوین لایحه جامع پرداخت حقوق کارکنان بخش عمومی. (تهیه‌کننده: رسول رضایی).
۳۲. مالکی، محمدرضا. فقیهی، ابوالحسن. میرسپاسی، ناصر. (۱۴۰۰). طراحی مدل جبران خدمات کارکنان در بخش دولتی ایران. مجلس و راهبرد. سال ۲۸، شماره ۱۰۶. ۲۴۷-۲۸۳.
۳۳. رستمی، ولی. قطبی، میلاد. حضوری، مصطفی. (۱۳۹۷). نظارت بر نهادهای زیرنظر رهبری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. فصل‌نامه حکومت اسلامی، شماره ۸۸.
۳۴. اظهارنظر کارشناسی اداره کل تدوین قوانین در خصوص ضوابط تدوین طرح اصلاح ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری. (پیوست طرح).