

بررسی تصمیم شورای عالی اداری
در ادغام ۲۸ شورای عالی

۱. ابعاد حقوقی



به نام خدا

بررسی تصمیم شورای عالی اداری در ادغام ۲۸ شورای عالی ۱. ابعاد حقوقی

مقدمه

شورای عالی اداری در آخرین جلسه خود در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۱۸ درخصوص ادغام ۲۸ شورای عالی در دولت و تشکیل دو شورای جدید تصمیم گرفته است. اهداف این تصمیم، ادغام مدیریت‌های موازی، کوچک‌سازی، روان‌سازی، سرعت و دقت، کارآمدی، پرهیز از تصمیمات پراکنده و متنوع، بهره‌گیری بهتر و مطلوب از فکر و اندیشه نخبگان و ارتقای سطح کیفی تصمیمات و تشکیل چند شورای اصلی و کلیدی اجرایی ذکر شده است.

براساس این تصمیم ۲ شورای عالی و یک کمیسیون با ادغام ۲۸ شورای عالی به ترتیب زیر تشکیل یافته است:

۱. «شورای عالی مدیریت و برنامه‌ریزی اقتصادی» با ادغام ۱۰ شورا و یک هیئت امانا تشکیل می‌شود: «شورای اقتصاد»، «شورای عالی اشتغال»، «شورای عالی

۱. مستندات قانونی تشکیل این شوراها و هیئت امانا به ترتیب زیر است:

- شورای اقتصاد: فصل دوم قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱.
- شورای عالی اشتغال: قانون تشکیل شورای عالی اشتغال مصوب ۱۳۷۷.
- شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی: ماده (۱۱۷) قانون برنامه سوم توسعه، تنفیذی در ماده ۲۶ قانون برنامه چهارم توسعه.



توسعه صادرات غیرنفتی»، «شورای عالی صادرات»، «شورای عالی هماهنگی صادرات خدمات فنی و مهندسی»، «شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی»، «هیئت امانای صندوق ذخیره ارزی»، «شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی»، «شورای پول و اعتبار»، «شورای عالی بیمه» و «شورای عالی الگوی مصرف».

۲. «شورای عالی آموزش، پژوهش و فناوری» با ادغام ۱۲ شورای زیر تشکیل می‌شود: «شورای علوم، تحقیقات و فناوری»، «شورای عالی فناوری اطلاعات»،

- شورای عالی صادرات: در بند «د» ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم توسعه و بند «الف» تبصره «۲۵» قانون برنامه دوم به این شورا اشاره شده است. ولی با توجه به مصوبات هیئت وزیران این شورا ظاهراً قبل از برنامه اول هم وجود داشته است.

- شورای عالی هماهنگی صادرات خدمات فنی و مهندسی: ماده (۳) آیین‌نامه اجرائی تبصره «۲۷» قانون برنامه دوم توسعه مصوب ۱۳۷۴.

- شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی: مصوبه ۱۳۷۳ هیئت وزیران.

- هیئت امانای صندوق ذخیره ارزی: ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرائی ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۴ هیئت وزیران.

- شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی: مواد (۱۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.

- شورای پول و اعتبار: مواد (۱) و (۳) قانون پولی و بانکی کشور.

- شورای عالی بیمه: ماده (۲) قانون بیمه همگانی خدمات درمانی کشور مصوب ۱۳۷۳.

- شورای عالی الگوی مصرف: تبصره «۳۰» قانون برنامه اول توسعه و تبصره «۲۹» قانون برنامه دوم توسعه که به علت عدم تنفیذ در برنامه سوم و چهارم قانوناً منتفی است.

۱. مستندات قانونی تشکیل این شوراها به ترتیب زیر است:

- شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری: ماده (۳) قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب ۱۳۸۳/۵/۱۸.

- شورای عالی فناوری اطلاعات: ماده (۴) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹.

- شورای عالی اطلاع‌رسانی: ماده (۱) آیین‌نامه شورای عالی اطلاع‌رسانی مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوبه ۱۳۷۷ اصلاحی ۱۳۸۴.



«شورای عالی اطلاع‌رسانی»، «شورای عالی فضایی»، «شورای انرژی اتمی»، «شورای عالی امنیت فضای تبادل اطلاعات کشور»، «شورای عالی آموزش و پرورش»، «شورای عالی پشتیبانی نهضت سوادآموزی»، «شورای عالی انفورماتیک»، «شورای عالی علمی کاربردی»، «شورای عالی زیست‌فناوری» و «شورای عالی استاندارد».

۳. دبیرخانه «شورای عالی مدیریت و برنامه‌ریزی اقتصادی» با ادغام دبیرخانه‌های شوراهای ده‌گانه مذکور در بند «۱» تشکیل می‌شود.

۴. «دبیرخانه شورای عالی آموزش، پژوهش و فناوری» با ادغام دبیرخانه شوراهای دوازده‌گانه مذکور در بند «۲» تشکیل می‌شود.

براساس این مصوبه سایر تصمیمات به شرح زیر است:

۱. شوراهای عالی آب، عالی انرژی، عالی حفاظت محیط زیست و دبیرخانه‌های آن‌ها در کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست دولت ادغام می‌شوند.^۱

- شورای عالی فضائی: ماده (۸) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹.

- شورای انرژی اتمی: ماده (۷) قانون سازمان انرژی اتمی ایران مصوب ۱۳۵۳.

- شورای عالی امنیت فضای تبادل اطلاعات کشور، تصویب‌نامه ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ هیئت وزیران.

- شورای عالی آموزش و پرورش: لایحه قانونی راجع به تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش مصوب ۱۳۵۸.

- شورای پشتیبانی نهضت سوادآموزی: مصوبه ۱۳۶۶ شورای عالی انقلاب فرهنگی.

- شورای عالی انفورماتیک: لایحه قانونی تشکیل شورای عالی انفورماتیک کشور مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب.

- شورای عالی علمی کاربردی: ماده (۱۵۱) قانون برنامه سوم تنفیذی در ماده (۵۲) و بند «الف» ماده (۵۵) قانون برنامه چهارم.

- شورای عالی زیست فناوری: مصوبه ۱۳۸۳ هیئت وزیران.

- شورای عالی استاندارد: بند «۱» ماده (۱۸) و مواد (۱۹) تا (۲۱) قانون اصلاح قوانین و مقررات مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران مصوب ۱۳۷۱.

۱. مستندات قانونی تشکیل این شوراهای به ترتیب زیر است:



شوراهای عالی میراث فرهنگی و گردشگری و ستاد رسیدگی به امور ایرانیان خارج از کشور نیز در هم ادغام و کمیسیونی به نام «کمیسیون میراث فرهنگی و گردشگری و ایرانیان خارج از کشور» در دولت تشکیل می‌شود و دبیرخانه آن در دبیرخانه کمیسیون فرهنگی دولت ادغام می‌شود.^۱

درخصوص این مصوبه ضرورت دارد که ابتدا جایگاه حقوقی این تصمیم به لحاظ سازوکار قانونی آن رسیدگی شود، و میزان هماهنگی و تطابق این مصوبه در ارتباط با وظایف شوراهای و چگونگی کارکرد آن بحثی است که به لحاظ کارشناسی باید با جدیت مورد تأمل قرار گیرد.

بررسی ابعاد حقوقی تصمیم شورای عالی اداری

اگر چه به لحاظ تعدد شوراهای عالی در کشور تبعات منفی در کند شدن امور و تصمیم‌گیری، لوث شدن مسئولیت دستگاه‌های اجرائی، عدم ضمانت اجرای تصمیمات آن‌ها و موازی بودن بسیاری از اختیارات شوراهای با یکدیگر و با دستگاه‌های اجرائی

- شورای عالی آب: ماده (۱۰) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۷۹.

- شورای عالی انرژی: ماده (۳) قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه.

- شورای عالی حفاظت محیط زیست: ماده (۴) قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی مصوب ۱۳۵۳.

۱. مستندات تشکیل این شورای عالی و ستاد به ترتیب زیر است:

- شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری: ماده (۳) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲.

- ستاد رسیدگی به امور ایرانیان خارج از کشور: مصوب ۱۳۸۲ هیئت وزیران.

- البته غیر از این ستاد شورای عالی ایرانیان خارج از کشور نیز براساس مصوبه هیئت وزیران در ۱۳۸۲ تشکیل شده است.



قابل طرح است و از این روی کارویژه سیاستگذاری و تعیین خطمشی ادغام و ترکیب شوراها فی‌نفسه مثبت تلقی شده و در راستای متمرکز نمودن فرایند سیاستگذاری قابل ارزیابی است ولی این امر نمی‌تواند نافی نقد اختیارات شورای عالی اداری برای اتخاذ تصمیم در چنین حوزه مهمی تلقی شود.

شورای عالی اداری که براساس قانون برنامه تشکیل شده است حدود اختیارات مصرحی دارد که به موجب قانون برنامه تبیین شده است. طبق ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه که طی آن ماده (۱) قانون برنامه سوم تنفیذ شده است، برخی از وظایف و اختیارات این شورا به شرح زیر است:

«ب) وظایف و اختیارات

۱. اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمان‌ها به خارج از مرکز
۲. تجدیدنظر در ساختار داخلی وزارتخانه‌ها و وظایف و ساختار داخلی سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و شرکت‌های اقماری آن‌ها به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری.
۳. تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی وزارتخانه‌ها و محدود کردن فعالیت حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور راهبردی (سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت) و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی و شهرستانی.
- ...
۶. اصلاح و مهندسی مجدد سیستم‌ها، روش‌ها و رویه‌های مورد عمل در دستگاه‌های اجرایی کشور ...».



از سوی دیگر در سایر قوانین دستگاه اجرایی تعریف مشخصی دارد. از جمله در بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه دستگاه اجرایی عبارت است از: وزارتخانه، نیروها و سازمان‌های تابعه ارتش ... استانداری یا فرمانداری کل، شهرداری و مؤسسه وابسته به شهرداری، مؤسسه دولتی، مؤسسه وابسته به دولت، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی عام‌المنفعه و مؤسسه اعتباری تخصصی که عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالانه باشد.

بر این اساس آنچه از این مواد قابل استنتاج است، بدین ترتیب است:

اولاً، شوراهای عالی عمدتاً شوراهای فرابخشی بوده و غالباً براساس قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی تشکیل شده‌اند.

ثانیاً، اطلاق دستگاه اجرایی بر شورای عالی براساس قانون برنامه امکان‌پذیر نیست.

ثالثاً، شوراهای عالی جزئی از تشکیلات و روش‌های دستگاه‌های اجرایی تلقی نمی‌شوند.

بر این اساس به نظر می‌رسد اختیار شورای عالی اداری در ادغام ۲۸ شورای عالی و تشکیل دو شورای عالی جدید از ادغام آن‌ها یا ادغام چند شورای عالی در کمیسیون‌های هیئت دولت، با عنایت به اینکه تشکیل این شوراها عمدتاً مصوب مجلس بوده و دارای شرح وظایف خاص هستند بدون ارائه لایحه از سوی دولت امکان‌پذیر نیست. مگر شوراهایی که براساس مصوبه هیئت وزیران تشکیل شده باشد یا شوراهای عالی که جزئی از تشکیلات دستگاه‌های اجرایی محسوب شوند که در این صورت اطلاق شورای عالی به آن جایز نیست. بر این اساس به نظر می‌رسد



تصمیم شورای عالی اداری در انطباق با موازین حقوقی و حیطة اختیارات این شورا طبق قانون برنامه قانونی نیست.

از سوی دیگر مجلس شورای اسلامی مصوبه‌ای را در اصلاح مواد (۱۳۹) و (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه دارد که به موجب آن هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی دولتی که به موجب قانون ایجاد شده یاد می‌شود، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر است. این قانون که در ۱۳۸۶/۴/۹ به ریاست محترم جمهوری ابلاغ شده در سوم مرداد ماه ۱۳۸۶ در روزنامه رسمی انتشار یافته و لازم‌الاجراست. علی‌الاصول در شرایطی که حتی درخصوص دستگاه‌های اجرائی که جزء اختیارات دولت بوده، اختیار ادغام و انحلال از دولت سلب شده به‌طور طبیعی درخصوص شوراها که نصی برای اختیار دولت در باب انحلال و ادغام آن‌ها وجود ندارد و اساساً ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم درباره شوراها و مجامع نیست، باید از سوی دولت لایحه برای تعیین تکلیف ارائه شود.



شماره مسلسل: ۸۵۱۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی تصمیم شورای عالی اداری در ادغام ۲۸ شورای عالی ۱. ابعاد حقوقی

Report Title: Integration of Parallel Councils

نام دفتر: معاونت پژوهشی

تهیه و تدوین: گروه کارشناسان

ناظر علمی: بهزاد پورسید

متقاضی: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌ها)

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. تجمیع و یکپارچه‌سازی (Integrated)

۲. وظایف موازی (Parallel Duties)

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

- مصوبه شورای عالی اداری

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۵/۳۱