

دوره نهم - سال اول

شماره چاپ: ۲۹۶

تاریخ چاپ: ۱۳۹۱/۱۰/۲

شماره ثبت: ۱۷۵

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اساسنامه سازمان پست جمهوری اسلامی ایران»

کد موضوعی: ۲۸۰

شماره مسلسل: ۱۲۷۳۱

دی ماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

- ۱.....چکیده
- ۲.....۱. اهداف تشکیل سازمان پست: تنظیم مقررات، خدمات‌دهی یا هر دو؟
- ۷.....۲. رویکرد توانمندسازی پست با مشارکت بخش خصوصی در سایر کشورها.
- ۹.....۳. رویکرد لایحه: تلفیق یا تفکیک امور حاکمیتی / تصدیگری پست؟
- ۱۲.....۴. ارزیابی مفاد و احکام لایحه.....
- ۱۶.....جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
- ۱۷.....منابع و مآخذ.....



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اساسنامه سازمان پست جمهوری اسلامی ایران»

چکیده

با عنایت به اینکه این لایحه پیرو ماده واحده قانون تشکیل سازمان پست، مصوب ۱۳۹۰، تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است، باید دید که آیا اهداف مترتب بر آن قانون را تأمین می‌کند یا خیر و چنانچه این اهداف محقق نمی‌شوند، آیا حفظ شرایط کنونی سودمندتر خواهد بود؟ اما اگر تحقق چنین اهدافی دنبال می‌شود، به‌ویژه در پرتو ابلاغیه و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، به چه احکام قانونی نیاز است و این سازمان باید از چه ویژگی‌هایی برخوردار باشد؟ این گزارش پس از مرور اهداف قابل انتظار از تأسیس این سازمان، بر پایه الگوی مطلوب و مورد انتظار از یک مرجع مقرر اتگذار و مقایسه آن با مفاد لایحه و اشاره به روند جهانی خصوصی‌سازی صنعت پست، با هدف اصلاحات اساسی لایحه به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری می‌پردازد و برای تبیین ایرادهای متعدد احکام پیشنهادی، به اهم آنها اشاره می‌کند.

۱. اهداف تشکیل سازمان پست: تنظیم مقررات، خدمات‌دهی یا هر دو؟

بر پایه ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶، مؤسسه دولتی «واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که به‌عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد، انجام می‌دهد». همچنین ماده (۴) این قانون در تعریف شرکت دولتی مقرر می‌دارد: «بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای آن قسمتی از تصدی‌های دولت [که] به موجب سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد [می‌شود] و بیش از ۵۰ درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد...».

با این حال، در ماده (۳) لایحه، ماهیت حقوقی سازمان «شرکت دولتی وابسته به اداره» معرفی شده است. در حالی که «سازمان» و «شرکت» از نظر شخصیت حقوقی کاملاً مجزای یکدیگرند. با توجه به اینکه شرکت‌های دولتی وظایف تصدیگری و اجرایی بخش دولتی را به‌عهده دارند و در قانون تأسیس سازمان پست و لایحه، هدف انتزاع وظایف حاکمیتی شرکت پست (شامل وظایف برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و نظارتی) و انتقال این وظایف به یک سازمان جدید است، لذا این سازمان ماهیت شرکت دولتی را ندارد و مشمول قوانین مربوط به شرکت‌های دولتی نمی‌شود، بلکه باید به‌عنوان یک مؤسسه دولتی عهده‌دار وظایف حاکمیتی مرتبط با حوزه خود شناخته شده و فعالیت کند. در غیر این صورت، جمع وظایف حاکمیتی و تصدیگری در یک سازمان، به‌شدت مفسده‌آمیز است و پیروی از این الگو، به‌ویژه در کشورهایمانند



ایران که در پی نهاده‌سازی رویکردهای نوین مدیریت خدمات عمومی با تفکیک روشن و عاری از ابهام امور حاکمیتی از تصدیگری‌اند، دور از انتظار و نامتعارف به نظر می‌رسد.

سازمان یاد شده که برای ایفای وظایف حاکمیتی در فعالیت‌های شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پستی است، موجودیت یافته و نام سازمان به خود گرفته است، بی‌آنکه تصریح شود شکل حقوقی آن «مؤسسه دولتی» است و گرنه دلیلی برای تصویب قانون جداگانه نبود و انتزاع وظایف حاکمیتی یاد شده که در قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز مورد تأکید قرار گرفته (به‌عنوان فعالیت‌های غیرقابل واگذاری گروه (۳) ماده (۲) قانون مزبور) موضوعیت نداشت، اما از آنجا که قانونگذار درباره شخصیت حقوقی سازمان یاد شده تعیین تکلیف نکرده و در گروه ۳ قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی از شرکت‌های دولتی هم نام برده شده، لذا لایحه اساسنامه پیشنهادی، شکل حقوقی سازمان را «شرکت دولتی» معرفی کرده است.

علاوه بر این، وظایف تصدیگری حوزه فعالیت‌های پستی کشور، در شرکت پست جمهوری اسلامی ایران باقیمانده و مطابق با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی با آن رفتار می‌شود. لذا باید هیئت واگذاری نسبت به انطباق این فعالیت‌ها با گروه‌های (۱) و (۲) قانون مزبور تصمیم‌گیری و درخصوص واگذاری ۱۰۰ یا ۸۰ درصد سهام یاد شده اقدام کند که به این ترتیب، ماده (۲۵) لایحه در ماده (۳) اشتباهاً از آن به‌عنوان ماده (۲۴) یاد شده، مفهومی نخواهد داشت.

اگر قرار است وظایف تصدیگری در شرکت پست باقی بماند و واگذار نشود که

قاعدتاً باید این‌گونه باشد و تشکیل سازمان پست نیز با همین هدف صورت گرفته است، پس باید اموال، دارایی‌ها، تعهدات، مطالبات، امکانات و پرسنل مرتبط نیز در آن بمانند تا واگذاری تحقق یابد وگرنه شرکت یک مجموعه احتمالاً زیان‌ده خواهد بود که باید منحل شود.

تشریح وضعیت موجود شرکت پست جمهوری اسلامی قبل و بعد از انتزاع وظایف مزبور از مهمترین موضوعاتی است که این لایحه هیچ‌گونه اشاره‌ای به آن نکرده است. مضافاً اینکه در بخش تعاریف و کلیات و نیز اهداف و وظایف سازمان جدید، به فعالیت‌هایی فراتر از آنچه مراد قانونگذار بوده اشاره شده است. به هر حال اگر قرار باشد سازمان جدید در حیطه وظایف و مأموریت‌های خود به اموری غیر از وظایف حاکمیتی بپردازد، اولاً فلسفه تشکیل این سازمان محل سؤال است، دوماً با هدف قانونگذار در تعارض است و سوماً این سازمان به رقیبی بی‌قید و شرط برای بخش غیردولتی تبدیل خواهد شد، حال آنکه قرار است این سازمان سیاستگذار، ناظر، هادی و حامی فعالیت‌های بخش غیردولتی و خصوصی باشد.

در هر صورت لازم است ابتدا در مورد وضعیت حقوقی مورد نظر قانونگذار تصمیم‌گیری شود و سپس اگر تشکیل شرکت مد نظر بود، وضع موجود تشریح و سپس شرح وظایف و تعاریف به صورت سلبی تدوین شود که سازمان در چه حیطه‌هایی حق ورود ندارد و به تبع آن ماده (۲۵) قانون اصلاح و صراحتاً تکلیف آنچه از پرسنل، دارایی‌ها، بدهی‌ها، امکانات و... که قرار است در شرکت پست جمهوری اسلامی باقی بماند مشخص و سپس اساسنامه با رعایت اصلاحات ضروری تصویب



گردد. بدیهی است حتی در مورد واحدهای سازمانی و اداراتی که از شرکت پست به سازمان منتقل می‌شود نیز تعیین تکلیف صریح لازم بوده و تعاریف و کلیات (بندهای «پ» و «ب») را نیز متأثر می‌سازد.

در یک نگاه کلان و راهبردی، اهم اهداف تشکیل سازمان پست به‌عنوان یک مؤسسه دولتی برخوردار از اختیارات و وظایف مقررانگذاری را می‌توان چنین برشمرد:

- تنظیم بازار پستی کشور با صدور مجوزهای ارائه خدمات،
- نظارت بر تعهدات کمی و کیفی فعالان پستی،
- گسترش و ارتقای خدمات پایه پستی،
- تعرفه‌گذاری خدمات پستی،
- حمایت از مشتریان پستی،
- مبارزه با رویه‌های ضد رقابتی فعالان پستی.

با این حال، از بررسی مفاد برشمرده در ماده (۶) لایحه راجع به وظایف سازمان، آشکار می‌شود که وظایف حاکمیتی آن با وظایف تصدیگری این حوزه آمیخته شده است. از میان بندهای ۱۹ گانه این ماده، دستکم سه ماده مشخصاً به امور تصدیگری پست مربوط می‌شوند. بند «۱۱» به تحویل محموله‌های پستی و حمل و نقل آنها به مقاصد تعیین شده و تحویل آنها به اپراتورها به شکلی که محموله‌های پستی از مجاری شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات عبور کنند، اشاره دارد. بند «۱۴» بر مدیریت این سازمان بر حفظ، نگهداری و توزیع مرسولات صندوق‌های پستی منصوب شده توسط اپراتورها در شهرها و روستاها تأکید می‌کند و بند «۱۹» نیز با یک رویکرد

کل‌نگرانه و بسیار انعطاف‌پذیر مبادرت به انجام هرگونه فعالیت که منطبق با اهداف و وظایف سازمان را به خود آن واگذار می‌کند.

پیاده‌سازی چنین رویکردی در حوزه ارتباطات مخابراتی به این معناست که سازمان تنظیم مقررات با شرکت ارتباطات زیرساخت و همچنین سازمان فناوری اطلاعات ایران ترکیب شود تا به‌طور یکپارچه امور حاکمیتی و تصدیگری این حوزه را به پیش ببرند. لذا این پرسش مطرح می‌شود که آیا پیاده‌سازی چنین نگاهی در حوزه ارتباطات مخابراتی درست است؟ اگر پاسخ این پرسش منفی است، چرا در پی اجرای آن در حوزه پست هستند؟

یادآور می‌شود هم‌اینک سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی بر پایه اساسنامه مصوب خود از سوی هیئت‌وزیران به‌عنوان بازوی اجرایی کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات تا حدی به تنظیم بازار پست ورود یافته و کمیسیون نیز ضوابطی را به تصویب رسانیده است. شاید کوتاهی این سازمان در ساماندهی این حوزه طی سالیان اخیر چنین نگاهی را در میان متولیان این حوزه برانگیخته که مقررات‌گذاری آن را از سازمان منفک و به یک مرجع مستقل بسپارند. صرفنظر از اینکه این نگاه درست یا نادرست است و با مدیریت بهینه امور عمومی و کوچک‌سازی اندازه دولت تا چه حد سازگاری دارد، ضروری است از آمیختن امور حاکمیتی و تصدیگری پست با یکدیگر و واگذاری آن به یک نهاد به‌طور جدی خودداری شود که در غیر این‌صورت، پیامدهای ناگواری در انتظار آن خواهد بود.



۲. رویکرد توانمندسازی پست با مشارکت بخش خصوصی در سایر کشورها

از بررسی روند خصوصی سازی نظام های پستی در کشورهای مختلف، روشن می شود که بسیاری از آنها بخشی از امور تصدیگری دولتی خود را در بخش پست حفظ کرده اند. لکن در هیچ یک از آنها دو مرجع مقرراتگذار و خدمات رسان پستی در یکدیگر ادغام نشده اند و اپراتور پست دولتی عمدتاً با این هدف ابقا شده که همچنان وظایف اصلی دولت، به ویژه ارائه خدمات پایه و عمومی را به انجام رساند. والا در اینجا نیز پابندی به تعرفه ها و تعهدات کمی و کیفی برای آنها نیز الزامی انگاشته شده و موظفند ضوابط رقابتی را رعایت کنند.

کانادا از جمله کشورهایی است که از کارآمدترین نظام پست دولتی برخوردار است. این کشور با سرانه ۳۷۰ و در مجموع ۱۲ میلیارد مرسوله، یکی از پرکارترین حوزه های پستی در میان کشورهای صنعتی به شمار می آید. شرکت پست دولتی این کشور سال هاست به سودآوری رسیده، درحالی که هیچ اپراتور موازی به ارائه خدمات پایه پستی نمی پردازد. براساس قانون سال ۱۹۸۱ کانادا این شرکت باید از نظر مالی کاملاً خودگردان باشد و وزیر امور درآمدهای دولت فدرال کانادا مسئولیت سرپرستی و نظارت بر این شرکت را برعهده دارد. گفتنی است کانادا دارای نهاد تنظیم مقررات مستقل در این حوزه نیست.

کشور دیگری که پیشینه پست دولتی در آن به ۳۵۰ سال پیش بازمی گردد، بریتانیا است. این کشور با سرانه ۳۵۰ و حجم تبدالی ۲۰ میلیارد مرسوله در سال با احتساب سوبسیدی که از دولت برای خدمات پایه ای خود دریافت می کند، به مرز

سوددهی رسیده است. در کنار شرکت پست دولتی، ۲۰ اپراتور پستی از مرجع تنظیم مقررات پروانه فعالیت دریافت کرده‌اند که بیشتر آنها در حوزه‌های جمع‌آوری، تجزیه و تحویل به شرکت پست دولتی جهت توزیع فعالیت می‌کنند. این شرکت با خدمات خصوصی توافقنامه‌هایی دارد که در برابر بهای توافقی، مرسولات را جمع‌آوری، تجزیه و توزیع کنند و ارائه‌دهندگان خدماتی که از ابتدا تا انتهای این فرآیند را در اختیار دارند، تنها حدود ۴۰ میلیون مرسوله را پشتیبانی می‌کنند. در اینجا برخلاف کانادا، نهاد تنظیم مقررات پست یک سازمان دولتی است که بر فعالیت شرکت‌های پستی دولتی و خصوصی نظارت دارد و از حقوق مصرف‌کنندگان دفاع می‌کند.

ترکیه از دیگر کشورهایی است که از شرکت پست دولتی برخوردار است و امتیاز انحصاری کلیه مرسولات باز و بسته به این شرکت داده شده است. لکن موظف شده هزینه‌ها و درآمدهای خویش را متوازن کند و به همین دلیل در سال ۲۰۰۸ بر پایه گزارش اتحادیه جهانی پست به سودآوری رسیده است.

امارات متحده عربی نیز شرکت پست دولتی دارد که به دولت فدرال امارات متحده عربی تعلق دارد و تحت نظارت وزارت حمل‌ونقل این کشور فعالیت می‌کند. این شرکت به تنهایی موظف به ارائه خدمات پایه پستی در سراسر کشور است ولی خدمات پستی ازسوی بخش غیردولتی نیز قابل ارائه می‌باشد.

در مالزی دولت تنها ۳۰ درصد سهام شرکت پست را در اختیار دارد و ۷۰ درصد آن در بورس عرضه شده است. وزارت انرژی، آب و ارتباطات نهاد نظارتی این حوزه به‌شمار می‌آید. این شرکت خدمات پستی سراسری را در اختیار دارد و در



کنار آن بیش از ۱۲۰ خدمات خصوصی نیز فعالیت می‌کنند. دولت مالزی نیز هیچ کمکی به آن نمی‌کند و موظف است خود هزینه‌ها و درآمدهایش را متعادل کند. سنگاپور از پست خصوصی تمام‌عیار برخوردار است که همه سهام آن در بورس عرضه می‌شود. شرکت پست این کشور هیچ امتیاز انحصاری در اختیار ندارد و باید جهت تعدیل تعرفه‌های خود از نهاد تنظیم مقررات مجوز دریافت کند. هلند نیز حدود ۱۹ درصد سهام پست خود را نگه داشته و مابقی را در بورس عرضه کرده است، اما پست نیوزلند کاملاً دولتی و نهاد تنظیم مقررات در این کشور وزارت اقتصاد و دارایی است. ضمن اینکه بیش از ۳۰ خدمات فعال دارای مجوز از این مرجع به فعالیت پستی اشتغال دارند.

۳. رویکرد لایحه: تلفیق یا تفکیک امور حاکمیتی / تصدیگری پست؟

از بررسی مفاد و احکام برشمرده در لایحه پیشنهادی چنین برمی‌آید که تدوین‌کنندگان لایحه رویکرد تلفیق و نه تفکیک امور حاکمیتی و تصدیگری را دنبال کرده‌اند که در صورت تصویب نهایی، استمرار چیرگی دولت بر این عرصه و تداوم مشکلات کنونی، یعنی عقب‌ماندگی آن از رشد و شکوفایی و ارتقای کمی و کیفی خدمات را شاهد خواهیم بود.

آنچه در ابلاغیه اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای این سیاست‌ها آمده، قطعاً ادامه روند کنونی نیست، والا چه نیازی به تصریح آن در این سیاست‌ها و مصوبات قانونی بود. حکم مقرر در سیاست‌های کلان و راهبردی را باید به‌گونه‌ای

تفسیر کرد که به شفافیت هرچه بیشتر وظایف حاکمیتی و جدایی آنها از امور تصدیگری و زمینه‌سازی برای ورود گسترده‌تر و آسان‌تر بخش غیردولتی بیانجامد و الا تحمل هزینه‌های گوناگون برای تصویب این قوانین و اقدامات پیرو آن چه دستاوردی برای کشور دارد؟

به‌طور کلی وظایف اصلی شرکت‌های پست (ازجمله شرکت پست جمهوری اسلامی ایران) شامل قبول، تجزیه، مبادله، رهسپاری و توزیع مراسلات می‌شود. در همین چارچوب برای تعیین محدوده فعالیت شرکت قابل واگذاری پس از تشکیل سازمان پست بر پایه ماده واحده مصوب مجلس دو تفسیر قابل استنباط است:

تفسیر اول: مراحل تجزیه و مبادلات مدیریت توزیع فقط در خصوص خدمات پایه پستی غیرقابل واگذاری است.

تفسیر دوم: مراحل تجزیه و مبادلات کل خدمات (خدمات پایه و غیرپایه پستی) و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی غیرقابل واگذاری است.
جداول زیر مفاد این دو تفسیر را به تفکیک نشان می‌دهند:

جدول ۱. تفسیر اول از خدمات قابل واگذاری و غیرقابل واگذاری پست

| عنوان خدمات | قبول | | تجزیه و مبادلات | | حمل | | توزیع |
|-------------|-------|------------|-----------------|------------|-------|------------|-------|
| | کل | خدمات پایه | کل | خدمات پایه | کل | خدمات پایه | |
| واگذاری | ✓ | ✓ | ✓ | _____ | _____ | ✓ | _____ |
| عدم واگذاری | _____ | _____ | _____ | ✓ | _____ | _____ | ✓ |

**جدول ۲. تفسیر دوم از خدمات قابل واگذاری و غیرقابل واگذاری پست**

| توزیع | | حمل | | تجزیه و مبادلات | | قبول | | عنوان |
|------------|-----|------------|-----|-----------------|-----|------------|-----|-------------|
| خدمات پایه | کل | خدمات پایه | کل | خدمات پایه | کل | خدمات پایه | کل | خدمات |
| ___ | ___ | ✓ | ✓ | ___ | ___ | ✓ | ✓ | واگذاری |
| ✓ | ✓ | ___ | ___ | ✓ | ✓ | ___ | ___ | عدم واگذاری |

به این ترتیب، برای رفع هرگونه ابهامی، نخست باید تفکیک دقیقی از موضوعات استثنا به عمل آید تا وظایف اصلی شرکت پست آشکار شود. بر پایه تفسیر نخست، از آنجا که خدمات پایه پستی در همه مراحل عملیاتی آن از جمله موارد و فعالیت‌های قابل اعطای یارانه‌ای مراسلات محسوب شده است، این شرکت کماکان زیان‌دهی هنگفت سالیانه خود را تجربه می‌کند. بنابراین، استثنا کردن همه مراحل چهارگانه هم از دیدگاه یارانه‌ای و هم عدم اختلال و افت کارآیی در نظام پستی منطقی‌تر است. گرچه با این کار شرکتی که می‌تواند با افزایش رقابت‌پذیری و نوآوری در خدمات غیرپایه تمام یا بخشی از زیان‌های خود را جبران کند، به یک شرکت انحصاری تمام‌عیار و متکی به یارانه دولت تبدیل خواهد شد.

اما بر پایه تفسیر دوم، باید این نکته را در نظر داشت که مراحل عملیاتی چهارگانه پستی از لحاظ فیزیکی به یکدیگر پیوسته‌اند (برخلاف مخابرات) و ابقای دو مرحله تجزیه و توزیع در بخش دولتی و واگذاری وظایف قبول و رهسپاری (حمل) به بخش خصوصی، به دلیل لزوم استقرار تشکیلات موازی در مواردی و متقاطع در برخی دیگر برای انجام یک موضوع فعالیت اصلی در دو بخش دولتی و خصوصی، موجب اختلال و عدم کارآیی در نظام پستی می‌شود. لذا هیچ کشوری را نمی‌توان یافت که الگوی خصوصی‌سازی پیشنهادی لایحه را دنبال کرده باشد.

۴. ارزیابی مفاد و احکام لایحه

صرفنظر از ایرادهای کلی بالا که اساساً کلیات لایحه را زیر سؤال می‌برد، جزئیات فراوانی در آن قابل اشاره‌اند که بر فرض پذیرش کلیات، نیازمند اصلاح و بازنگری‌اند. در زیر به اهم موارد اشاره می‌شود:

— قسمت اول ماده (۲۵) با قسمت پایانی آن در تناقض است. از یکسو کل دارایی‌ها و... شرکت پست را در ۲ سطر اول به سازمان متعلق دانسته و در سطور پایانی مجمع را موظف به تعیین تکلیف آن بخش از وظایف قابل واگذاری کرده است. این ماده باید اصلاح و با دقت نوشته شود که شامل آن بخش از دارایی‌ها، تعهدات، بدهی‌ها، پرسنل و سایر امکاناتی باشد که منتقل می‌شود به‌طور شفاف تکلیف ادارات مختلف که در بند «ج» ماده (۱) آمده را نیز مشخص کرده و در خاتمه کمیسیونی با مشارکت «معاونت»، وزارت امور اقتصادی و دارایی (واگذارکننده بخش تصدی‌های شرکت پست)، وزارت متبوع و سازمان و شرکت پست معین کند تا هیچ موردی اجحاف نشده و از قلم نیافتد. بالاخص که شرکت پست قرار نیست منحل شود، بلکه برای بخش تصدی‌هایش اموالی بماند که جذابیت و واگذاری پیدا کند. اگرچه تصمیم نهایی در این مورد با هیئت واگذاری است.

— اگر وظایف سازمان (صرفاً شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی که حسب قانون، سازمان برای آن تشکیل شده)، درآمد ارزی به همراه بیاورد چه ضرورتی به درج ماده (۲۳) وجود دارد؟ مگر آنکه این ماده هم تأیید باشد بر وظایف جدیدی که خارج از حیطه یاد شده در اساسنامه گنجانده شده که در



این صورت باید به همراه وظایف مزبور حذف شوند. همچنین ماده (۲۷) اساسنامه بهتر است حذف شود. چون صرفاً کمک‌های انسانی را (مشابه آنچه در شرکت‌های مخابرات استانی از محل ۱ درصد سهم وزارتخانه مطرح بوده) مد نظر دارد و عملاً هیچ مبلغی صرف تحقیق، آموزش و روابط بین‌الملل نخواهد شد.

- یکی دیگر از نکات مهم بحث مابه‌التفاوت پرداختی به اپراتور اول و سایر اپراتورهاست (بند «۵» ماده (۶)) سؤال این است که اگر خدمات پایه پستی باید توسط سازمان ارائه شود، منظور از این بند چیست و تاکنون چگونه این مابه‌التفاوت تأمین شده است و آیا از این پس هم موضوعیت دارد؟ در حالی که ارائه خدمات پستی وظیفه سازمان نیست، بلکه مدیریت توزیع خدمات پایه پستی وظیفه سازمان است که اساسنامه به آن پرداخته و باید در ماده (۶) به‌طور شفاف تعریف و محدود شود.

- در وظایف مجمع عمومی تعیین حق‌الزحمه حسابرس، بازرس قانونی از قلم افتاده است که باید اضافه شود. اگرچه تکلیف مدیران شرکت‌های دولتی در قانون خدمات کشوری آمده و عدم درج آن در اختیارات مجمع از این حیث صحیح است.

- در بند «۱» ماده (۲۶) این‌گونه مطرح شده که درصدی از درآمد اپراتورها به سازمان تعلق خواهد داشت. حال سؤال این است که چه دلیلی دارد سازمان از اپراتورها درصدی از درآمدشان را بگیرد؟ آیا اساساً اپراتورها خدماتی درخور دریافت می‌کنند که باید بهای آن را بپردازند؟ مضافاً آنکه در بند «۲» ماده (۲۶) از «سایر درآمدها» یاد شده که بسیار کلی‌گویی است. باید مشخص گردد این سازمان در قبال ارائه خدماتش اساساً چه دریافتی می‌تواند داشته باشد؟ مسکوت گذاشتن این امر کمکی به سازمان نخواهد کرد، بلکه سبب می‌شود یک سازمان ذاتاً زیان‌ده تشکیل

شود. لذا تشخیص صحیح وظایف مرتبط و برآورد بهای خدمات مرتبط با آنها در این مورد ضروری است.

- سازمان پست قانوناً تابع قانون مدیریت خدمات کشوری است، پس باید در بند «۶» ماده (۱۰)، آیین‌نامه استخدامی و تدوین آن حذف شود زیرا موضوعیت ندارد. در مورد آیین‌نامه رفاهی نیز قانون مزبور مقرر داشته اگر شرکتی قبل از تصویب این قانون برنامه رفاهی یا آیین‌نامه رفاهی داشته به قوت خود باقی است، نه اینکه آیین‌نامه جدید تدوین شود. لذا باید آیین‌نامه رفاه شرکت پست قانوناً برای سازمان ابقا شود.

- در اصطلاحات تعریف «کمیسیون» آمده در حالی که در متن اساسنامه نقش آن مورد تأکید قرار نگرفته است.

- در ماده (۳) باید عدد (۲۴) به (۲۵) اصلاح شود.

- معمولاً سازمان‌ها توسط دیگر دستگاه‌ها نظارت می‌شوند (نظارت بیرونی). لذا معلوم نیست بند «۲» ماده (۶) کدام جنبه نظارت را مد نظر دارد.

- در بند «۳» ماده (۲) باید مشخص شود ضوابط و دستورالعمل‌های موجود ناظر بر اپراتورها موجود است یا نه و آیا توسط کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات یا سازمان اعمال می‌شود.

- بند «۴» ماده (۶) جمله‌ای ابطال‌ناپذیر است و معلوم نیست تهیه و تدوین پیشنهاد به کدام مرجع ارسال و مصوب می‌شود.

- بند «۹» ماده (۶) کلی است و به‌نظر می‌رسد با وظایف دیگر دستگاه‌ها تداخل دارد.



- بند «۱۰» ماده (۶) و بند «۲» همین ماده ظاهراً نظارت بیرونی و درونی را مد نظر دارند. در این صورت هر دو بند باید اصلاح و مرز آنها مشخص شود.
- بند «۱۲» ماده (۶) کلی و چگونگی اعمال آن نامشخص است.
- بند «۱۳» ماده (۶) وظیفه دولت است و جای آن در اساسنامه یک شرکت نیست.
- بند «۱۴» ماده (۶) به وظایف سازمان مربوط نمی‌شود.
- تعریف خدمات جدید پستی مندرج در بند «۱۸» ماده (۶) عملاً یعنی نفی قانون تأسیس سازمان و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.
- تبصره «۱» ماده (۱۲) اختیار غیرمتعارفی است که به رئیس سازمان داده شده است (گرچه در قانون اساسنامه قبلی هم بوده). در حالی که اعضای هیئت جلسه همان نقش هیئت‌مدیره را دارند و قانوناً باید توسط مجمع عمومی انتخاب شوند.
- در بند «۶» ماده (۱۶) بهتر است کلمه «عادی» بعد از مجمع عمومی در سطر اول اضافه شود.
- بند «۷» ماده (۱۶) باید حذف شود. زیرا در قانون مدیریت خدمات کشوری آمده است.
- بند «۸» ماده (۱۶) از این حیث ایراد دارد که حسابرسی داخلی معمولاً در تشکیلات یک شرکت به صورت یک نفر یا یک اداره متبلور می‌شود و لذا عبارت به‌کار رفته نیازمند اصلاح است.
- بند «۱۱» ماده (۱۶) مغایر قوانین موجود است. چون شرکت دولتی است، نمی‌توان مطالبات آن را بخشید (بانک‌ها مستثنا هستند، چون قانون خاص دارند). بهتر است به جای کلمه تأیید در ابتدای آن کلمه «تعیین» بیاید.

— در ماده (۱۸) لازم است پس از کلمه «انتخاب» در سطر دوم، عبارت «و حق‌الزحمه آن توسط مجمع عمومی عادی تعیین»، اضافه شود (علاوه‌بر درج در اختیارات مجمع).

— در ماده (۲۰)، سطر دوم لازم است به‌جای بازرس (حسابرس)، عبارت «حسابرس» (بازرس قانونی)، درج شود.

- با وجود ماده (۲۱)، ماده (۲۲) موضوعیت ندارد.

- مواد (۲۸) و (۲۹) نیازمند بررسی بیشتری است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

همانطور که در متن گزارش تصریح شد، اقدامی که لازم بود دولت پیش از تقدیم این لایحه به انجام برساند، تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدیگری در حوزه پست و پیش‌بینی دو شخصیت حقوقی متمایز برای هریک از آنهاست. در غیر این‌صورت مشکلات کنونی به شکل بسیار حادث‌تر در آینده بروز خواهند یافت. زیرا هم‌اینک دستکم سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در امور تصدیگری پست دخالتی ندارد، ولی با تأسیس سازمان پست و واگذاری وظایف و اختیارات پیشنهادی به آن، عملاً قوه مقررانگذاری و نظارتی بر حوزه پست برچیده و زمینه برهم خوردن تعادل و توازن بازار پست و همچنین سوءاستفاده‌های عمده و کلان به‌مراتب بیشتر از اکنون فراهم خواهد شد.

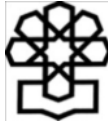
پیشنهاد اصلی این است که لایحه به‌طور اساسی بازنگری شود. این امر می‌تواند



به کمیته‌ای از کمیسیون مربوطه ارجاع تا با حضور کارشناسان صاحب‌نظر، ایرادات لایحه برطرف و برای طی مراحل تصویب به کمیسیون ارائه گردد. کمیته مربوطه می‌تواند ساختار سازمان پست جمهوری اسلامی ایران را با رویکرد مقررانگذاری و عاری از امور تصدیگری تدوین و همزمان درباره اموال و دارایی‌های شرکت پست جمهوری اسلامی ایران - به‌منظور تأمین و تجهیز این سازمان و واگذاری باقیمانده آن به بخش غیردولتی - تدوین نماید.

منابع و مأخذ

۱. خصوصی‌سازی پست کشور، دفتر فناوری‌های نوین مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹.
2. Status and Structures of Postal Entities in UPU Member Countries, UPU-Berne, 2009.
3. Actions to Strengthen the Global Postal Network, UPU, 2011.



شماره مسلسل: ۱۲۷۳۱

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اساسنامه سازمان پست جمهوری اسلامی ایران»

نام دفتر: مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین

تهیه و تدوین‌کنندگان: مهدی فقیهی، امیرحسین جلالی‌فراهانی

ناظر علمی: —

متقاضی: کمیسیون صنایع و معادن

همکاران: مریم طهرانی (دفتر مطالعات برنامه و بودجه)، محمود رضایی (دفتر مطالعات حقوقی)

همکار خارج از مرکز: ناهید حکیم‌شوشتری (دفتر مطالعات برنامه و بودجه)

اظهار نظرکنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۱/۸/۲۸

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۱/۱۰/۱۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۰/۱۷