

بررسی ابعاد حقوقی و اداری طرح مهرآفرین و
تصمیم‌نامه تفویض اختیار و ساماندهی امور اداری و
استخدامی نهاد ریاست جمهوری

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۳۰۰۸

خردادماه ۱۳۹۲

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه (ابعاد و دامنه «طرح مهرآفرین»)
۴	مروری بر کلیات طرح مهرآفرین
۵	بررسی «طرح مهرآفرین» از بُعد حقوقی
۱۲	بررسی «طرح مهرآفرین» از بُعد اداری و مالی
۱۶	بررسی طرح مهرآفرین از بُعد اعطای مجوزهای استخدامی
۱۹	نکاتی راجع به پیوست طرح مهرآفرین
	ملاحظات راجع به احکام مربوط به دو وزارتخانه علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت و درمان و آموزش پزشکی
۱۹	نکاتی راجع به دستورالعمل تفویض اختیار و ساماندهی امور اداری و استخدامی نهاد ریاست جمهوری (تصمیمنامه شماره ۱۹۵۰۹۷/ت ۴۸۷۰۲ هـ مورخ ۱۳۹۱/۹/۳۰)
۲۰	جمع بندی
۲۱	منابع و مأخذ
۲۴	منابع و مأخذ



بررسی ابعاد حقوقی و اداری طرح مهرآفرین و تصمیم‌نامه تفویض اختیار و ساماندهی امور اداری و استخدامی نهاد ریاست جمهوری

چکیده

طرح مهرآفرین که در قالب مصوبه هیئت وزیران جهت اجرا به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شده است، شامل یک مجموعه مقررات، دستورالعمل‌ها، مجوزهای استخدامی، اعطای اختیارات خاص و بدیع به مقامات ملی و استانی است. به موجب این طرح تعداد ۳۹۰،۴۳۱ مجوز استخدامی به دستگاه‌های ملی و استانی داده شده است تا با تفویض اختیارات صورت گرفته تا سطح مدیران ملی و استانی نسبت به جذب و استخدام افراد اقدام شود. مجوزهای اعطا شده عملاً موجب افزایش حدود ۲۰ درصدی نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی شده و دولت‌های بعدی را برای سال‌های متمادی متعهد خواهد کرد.

در بخش‌های مختلف طرح مهرآفرین و تصمیم‌نامه تفویض اختیار و ساماندهی امور اداری و استخدامی نهاد ریاست جمهوری، اختیارات وسیع و بی‌قید و شرطی به وزرای کشور و دادگستری، معاون اجرایی رئیس‌جمهور، استانداران و معاونین توسعه مدیریت آنان و مدیران ملی و استانی تفویض شده است. این تفویض اختیارات که در تاریخ نظام اداری کشور امری بدیع و بی‌سابقه است و به لحاظ زمانی و در پایان سال کاری دولت دهم صورت می‌پذیرد، علاوه بر اینکه با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین متعدد دیگر نظیر قانون برنامه پنجم توسعه، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، قانون محاسبات عمومی، قانون دیوان محاسبات و... در تعارض و مغایرت است، عملاً اصول و قواعد حاکم بر نظام‌های اداری و مالی را تابع سلیق گوناگون مدیریتی قرار خواهد داد. ضمن اینکه لازمه تفویض اختیارات از یک مرجع به مراجع و یا سطوح دیگر این است که خود مقامات مذکور واجد و یا دارای صلاحیت‌ها و اختیارات مذکور باشند که در موارد متعدد مشاهده می‌شود که شخص تفویض‌کننده خود دارای آن اختیارات نبوده است.

طرح مهرآفرین و تصمیم‌نامه تفویض اختیار و ساماندهی امور اداری و استخدامی نهاد ریاست جمهوری، توسط هیئت تطبیق قوانین مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار گرفت و در موارد متعدد مغایر قانون اساسی و قوانین موضوعه نظیر قانون برنامه پنجم توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری تشخیص داده شد. دولت با اصلاحاتی که در طرح مهرآفرین اعمال نمود مدعی شد اشکالات و ایرادات طرح را برطرف کرده است، لکن هیئت تطبیق قوانین، مجدداً به

اصلاحیه‌های هیئت وزیران ایراد گرفت و این اصلاحات را رافع اشکالات و ایرادات و مغایرت‌های قانونی طرح ندانست. علیرغم نظر مجدد هیئت تطبیق، سخنگوی دولت و معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، ابلاغ و طی مراحل اجرایی این طرح در دستگاه‌های اجرایی را اعلام کرده است.

بررسی‌ها و مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که اجرای این مصوبات به شکل فعلی در سال پایانی دولت دهم، تحولی عظیم را در نظام‌های اداری و مالی کشور و قواعد و مقررات حاکم بر آن به وجود خواهد آورد. تحولاتی که بدون شک می‌تواند آثار و تبعات بعضاً غیرقابل پیش‌بینی و غیرقابل جبرانی را به همراه داشته باشد.

مقدمه (ابعاد و دامنه «طرح مهرآفرین»)

مصوبه اخیر هیئت وزیران تحت عنوان «طرح مهرآفرین» به شماره ۱۹۴۴۴۱/ت/۸۷۰۲ هـ مورخ ۱۳۹۱/۹/۳۰ در راستای تفویض اختیارات اداری و استخدامی و امور برنامه و بودجه به بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی، وزرای دادگستری و کشور، استانداران و معاونین توسعه مدیریت و منابع انسانی آنان، مدیران ملی و استانی به تصویب رسیده است.

این طرح شامل یک مجموعه مقررات، دستورالعمل‌ها، مجوزهای استخدامی، اعطای اختیارات خاص و بدیع به مقامات ملی و استانی در زمینه قوانین و مقررات اداری و استخدامی، تمرکززدایی از نظام اداری و مالی کشور و تفویض اختیارات موضوع اصول یکصد و بیست و ششم و یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی به بالاترین مقام دستگاه اجرایی و استانداران و معاونین توسعه مدیریت و سرمایه انسانی آنهاست.

این مصوبه دارای پیوست‌های حجیم و بسیار طولانی شامل موارد ذیل است:

۱. متن اصلی مصوبه شامل ۱۰ بند در رابطه با تفویض اختیارات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران در امور اداری و استخدامی و نیز امور برنامه و بودجه مربوط به امور اداری و استخدامی به وزرای دادگستری و کشور، استانداران و معاونین منابع انسانی آنان و مدیران استانی و ستادی است.

۲. پیوست طرح مهرآفرین:

فصل اول - وظایف و اختیارات تفویضی

ملاحظات در ۳۸ بند و ۱۲ صفحه مقررات گوناگون

فصل دوم - مجوزهای استخدامی دستگاه‌های اجرایی و استان‌ها موضوع بند «۱» فصل اول به

تعداد ۳۹۰،۴۳۱ عدد به دستگاه‌های اجرایی شامل:



- تعداد ۳۱۲,۶۰۸ مجوز استخدامی در دستگاه‌های ملی،

- تعداد ۷۷,۸۲۳ مجوز استخدامی در استان‌ها،

توزیع مجوزهای استخدامی در دو وزارتخانه بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و علوم، تحقیقات و فناوری: تعداد ۴,۰۰۰ مجوز استخدامی برای جذب اعضای هیئت علمی و ۷۰,۰۰۰ مجوز استخدامی برای جذب کارمندان به دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی زیرمجموعه وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و ستاد و سازمان‌ها و... و تعداد ۱۰,۰۰۰ مجوز استخدامی برای اعضای هیئت علمی و کارکنان سایر دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی بهداشتی و درمانی مستقل یا وابسته به دستگاه‌های اجرایی در اختیار وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی و تعداد ۱۲,۰۰۰ مجوز استخدامی برای جذب اعضای هیئت علمی و ۳۰,۰۰۰ مجوز استخدامی برای جذب کارمندان به دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی زیرمجموعه وزارت علوم و تحقیقات و ستاد و سازمان‌ها و... و تعداد ۱۰,۰۰۰ مجوز استخدامی برای اعضای هیئت علمی و کارکنان جدید سایر دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی مستقل یا وابسته به دستگاه‌های اجرایی در اختیار وزارت علوم و تحقیقات.

نکته: وزیران وزارتخانه‌های یاد شده مجازند رأساً و بدون هیچ شرطی و بدون نیاز به استعلام و یا موافقت و تأیید سایر مراجع و مقامات، شماره‌های مستخدم مذکور را به اعضای هیئت علمی و کارکنانی که جذب می‌کنند، اختصاص دهند.

- اعطای ۱۶۰,۰۰۰ شماره مستخدم برای مستخدمین و اعضای هیئت علمی قبلی وزارتخانه‌های

علوم و تحقیقات و بهداشت و درمان و آموزش پزشکی شامل:

- تعداد ۱۵۰,۰۰۰ شماره مستخدم جهت اختصاص به مستخدمین قبلی اعم از هیئت علمی و کارکنان

دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی زیرمجموعه وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و ستاد و سازمان‌ها و واحدها و مراکز و مؤسسات تابعه و وابسته به آنها،

- تعداد ۱۰,۰۰۰ شماره مستخدم برای اختصاص به مستخدمین قبلی اعم از هیئت علمی و

کارکنان دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی زیرمجموعه وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و ستاد و سازمان‌ها و واحدها و مراکز و مؤسسات تابعه و وابسته و... .

فصل سوم - ضوابط و کاربرگ‌های مربوط

مشمول بر ۳۲ صفحه کاربرگ و مقررات گوناگون در باب شیوه‌نامه برگزاری امتحانات و مسابقات استخدامی، استخدام نخبگان، قهرمانان ورزشی، حافظان ۳۰ جزء قرآن و...، شرایط استخدام، آزمون، دستورالعمل نحوه برگزاری امتحان عمومی و تخصصی برای به‌کارگیری افراد، موارد تفویض شده یا به‌عهده گذاشته شده در رابطه با اصلاحات تشکیلاتی، استخدام ایشارگران و خانواده

- آنان، همطرازی بعضی پست‌ها با مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری،
۳. هفت صفحه ممهور به مهر هیئت دولت، بدون شماره و تاریخ، که درخصوص وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی و سازمان‌ها و دانشگاه‌های تابعه آنها می‌باشد.
۴. چهار صفحه ممهور به مهر هیئت دولت بدون شماره و تاریخ، راجع به تشکیل دبیرخانه ملی نظام پیشنهادها،
۵. سه صفحه ممهور به مهر هیئت دولت بدون شماره و تاریخ، راجع به ساماندهی فرآیند تشریفات گمرکی،
۶. سه صفحه ممهور به مهر هیئت دولت بدون شماره و تاریخ، راجع به سقف پست‌های سازمانی دستگاه‌های اجرایی، موضوع بند «الف» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری،
۷. سازماندهی مدیریت دانش، در اجرای بند «۱۶» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری و بند «الف» ماده (۸) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در ۶ صفحه و ممهور به مهر هیئت دولت بدون شماره و تاریخ،
۸. پنج صفحه ممهور به مهر هیئت دولت بدون شماره و تاریخ در باب موضوعات پراکنده (ایجاد مرکز آموزش و پژوهش‌های بین‌المللی وزارت امور خارجه، اشتغال به خدمت بازنشستگان، مرخصی تحصیلی یا بدون حقوق کارمندان، تغییر نام و مقررات پژوهشگاه ملی مهندسی ژنتیک و زیست‌فناوری، افزایش حقوق و مزایای وزارت نفت، سازمان‌ها، مؤسسات، مراکز و شرکت‌های وابسته و تابعه، تفویض اختیارات رئیس‌جمهور، معاونین وی، وزیران و هیئت وزیران به وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت درمان و آموزش پزشکی، لازم‌الاجرا بودن قوانین مقررات و ... مربوط به خانواده معظم شهدا و ایثارگران در همه دستگاه‌های اجرایی از جمله در وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت درمان و آموزش پزشکی.

مروری بر کلیات طرح مهر آفرین

۱. اعطای ۳۹۰,۴۳۱ مجوز استخدامی به دستگاه‌های اجرایی در سطح ملی و استانی بدون اخذ مجوز از مجلس شورای اسلامی درخصوص افزایش اعتبار و نامشخص بودن میزان بار مالی و عدم تعیین ردیف‌های تأمین اعتبار،
۲. ملغی‌الاث‌ر نمودن بند «ب» ماده (۵۱) قانون برنامه پنجم توسعه که بیان می‌دارد هرگونه به‌کارگیری نیروی انسانی رسمی و پیمانی در دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری ممنوع



است و ملغی الاثر نمودن بند «ج» ماده (۶۵) قانون برنامه پنجم توسعه و بند «ب» ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری درباره کاهش تعداد کل کارکنان دولت به میزان سالیانه ۲ درصد،

۳. اعطای اختیارات وسیع و بی‌قیدوشرط به استانداران و معاونین توسعه مدیریت و سرمایه انسانی آنان بدون نیاز به رعایت مواد متعدد قانون برنامه پنجم توسعه، قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و الحاقات و اصلاحات آنان،

۴. حذف هر نوع محدودیت قانونی در زمینه جذب، گزینش، به‌کارگیری، استخدام، تبدیل وضعیت، انتصاب، ارتقا، مأموریت و انتقال کارکنان در دستگاه‌های اجرایی در سطوح ملی و استانی،

۵. اعطای امتیازاتی برای ایثارگران و خانواده آنان فراتر از امتیازات مندرج در قانون برنامه پنجم توسعه،

۶. اعطای همترازی مقامات به پست‌های پایین‌دستی در سطح بسیار وسیع و به‌تبع آن تحمیل بار مالی بسیار به نظام اداری و مالی کشور،

۷. اعطای امتیازات به مقامات بازنشسته در زمینه اعاده به خدمت و برخورداری از مزایای شاغلین نظیر پاداش پایان خدمت و بازخرید ذخیره مرخصی به آنان،

۸. اعطای اختیارات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران در قانون برنامه پنجم توسعه، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون محاسبات عمومی، قانون برگزاری مناقصات و قوانین بودجه سنواتی و الحاقات و اصلاحات آنها به وزرای دادگستری و کشور بدون توجه به نقش و وظیفه این دو وزارتخانه در اداره نظام اداری و استخدامی کشور،

۹. اعطای وظایف و اختیارات هیئت وزیران در امور اداری و استخدامی و نیز امور برنامه و بودجه مربوط به امور اداری و استخدامی به مقامات و بالاترین مقامات دستگاه‌های اجرایی و استانداران و معاونین توسعه مدیریت آنان و مدیران ستادی و استانی،

۱۰. انتخاب استانداران و معاونین توسعه مدیریت و سرمایه انسانی آنان به‌عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهور و هیئت وزیران و بیان اینکه تصمیمات نماینده ویژه رئیس‌جمهور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران است.

بررسی «طرح مهرآفرین» از بُعد حقوقی

۱. مغایرت طرح با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۱-۱. طبق پاراگراف دوم اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تفویض اختیار هیئت وزیران با محدودیت‌هایی به‌شرح زیر روبرو است:

«دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست». بنابراین واگذاری وظایف دولت صرفاً به «کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر» امکانپذیر است، اما واگذاری آنها به «وزرای دادگستری و کشور» که «کمیسیون متشکل از چند وزیر» نیستند و اصولاً ترکیبی مناسب برای انجام امور محوله نمی‌باشند امکانپذیر نیست (بند «۳» طرح). علاوه بر آن مصوبات کمیسیون‌ها در نهایت باید به تأیید رئیس‌جمهور برسد تا لازم‌الاجرا شود. به عبارت دیگر هریک از مصوبات جداگانه و پس از تصویب توسط کمیسیون باید به تأیید رئیس‌جمهور برسد. با یک تصویب‌نامه (طرح مهرآفرین) نمی‌توان حکمی کلی مبنی بر اینکه مصوبات کمیسیون‌ها مورد تأیید رئیس‌جمهور است، صادر کرد. از ابتدای اجرای قانون اساسی و اصل یکصدوسی‌وهشتم و واگذاری اختیارات هیئت وزیران تاکنون نیز به همین ترتیب رفتار شده که همه مصوبات آن را شهادت می‌دهند. این امر در حال حاضر یک رویه حقوقی در اجرای اصل یکصدوسی‌وهشتم می‌باشد.

رعایت «محدوده قوانین» توسط کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر که در این اصل مورد تأکید قرار گرفته توسط وزرای مزبور که در بند «۳» طرح مهرآفرین ذکر شده‌اند بسیار دشوار، بلکه غیرممکن می‌باشد که این امر نیز با قانون اساسی مغایرت دارد.

۱-۲. در رابطه با اجرای اصل یکصدوبیست‌وهفتم قانون اساسی توجه به این نکته اهمیت دارد که اختیار رئیس‌جمهور در تعیین نماینده یا نمایندگان ویژه برای «موارد خاص» تجویز شده و نمی‌تواند به‌طور عام و کلی مورد استفاده قرار گیرد. سابقه اجرای این اصل که هم‌اکنون به‌صورت یک رویه پذیرفته شده است حکایت از آن دارد که در این‌گونه موارد رئیس‌جمهور یک یا چند نفر را با ذکر نام آنان، در موضوعی خاص به‌عنوان نمایندگان ویژه منصوب نموده است. در تصویب‌نامه طرح مهرآفرین ما با نمایندگان ویژه‌ای روبرو هستیم که نام ندارند بلکه سمت آنان قید شده که در بعضی موارد (یا عناوین مشابه) همین سمت‌ها دقیقاً معین نشده‌اند. حسب رویه در صورتی که شخصی، مثلاً وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، تغییر یافته تصویب‌نامه‌ای جدید با ذکر نام وزیر جدید بهداشت مجدداً در اجرای اصل یکصدوبیست‌وهفتم صادر گردیده است. در تصویب‌نامه طرح مهرآفرین ما با انبوهی از نمایندگان ویژه ناشناخته و نامعلوم روبرو هستیم که مشخص نیست تصمیمات آنها از جایگاه نماینده ویژه اتخاذ شده است یا از جایگاه هیئت وزیران، یا اصولاً این تصمیمات در حوزه اختیارات سمت اصلی آنان به‌عنوان وزیر، بالاترین مقام دستگاه اجرایی، استاندار و ... اتخاذ شده است. در صورتی که تصمیمات این نمایندگان ویژه حکم تصمیمات هیئت



دولت و اعتبار تصویب‌نامه را داشته باشد بسیاری از اشکالاتی که در بندهای بالا درخصوص تفویض اختیار هیئت وزیران گفته شد مصداق خواهد داشت.

۳-۱. مصوبه با اصل یکصد و بیست و هشتم قانون اساسی نیز مغایر است، چرا که این اصل مسئولیت امور برنامه و بودجه و اداری و استخدامی را در چارچوب قوانین و با رعایت سایر اصول قانون اساسی به رئیس‌جمهور تفویض کرده است و رئیس‌جمهور نمی‌تواند بدون رعایت قوانین اقدام به تفویض اختیارات مذکور در اصل یکصد و بیست و هشتم قانون اساسی نماید که در تصویب طرح مهرآفرین این امر رعایت نشده است.

۴-۱. تعیین یک وظیفه توسط قانونگذار برای هیئت وزیران به دلیل ویژگی‌های دولت و شأن این نهاد است. قانونگذار در تصویب قوانین مذکور صلاحیت تعیین هر یک از وزرا را برای تصمیم‌گیری در رابطه با موضوع تفویض شده به هیئت وزیران به هر یک از وزرا را داشته است ولی به دلیل خصوصیت موضوع آن را به عهده هیئت‌وزیران قرار داده است. بر این اساس نمی‌توان اختیارات هیئت وزیران در قوانین مختلف را به موجب یک مصوبه به یک یا چند وزیر تفویض کرد.

۵-۱. قانون بودجه سالیانه مبنای درآمد و هزینه دولت در هر سال است. هدف از تصویب قانون بودجه تنظیم امور مالی کشور در طول یک سال است. با توجه به اینکه به موجب این مصوبه مجوزهایی صادر شده که بدون تأمین اعتبار در قانون بودجه برای دولت ایجاد بار مالی و تعهد می‌نماید مغایر اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی است.

۶-۱. مغایرت با اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی به دلیل اختیارات بدون قید و شرط به کلیه مقامات و مدیران و نامشخص بودن میزان اعتبار ده‌ها حکمی که در مصوبه بار مالی داشته به‌ویژه استخدام و به‌کارگیری حدود ۵۲۶,۰۰۰ نفر افراد جدید و عدم اخذ مجوز از مجلس درخصوص افزایش اعتبار به سقف ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و نامشخص بودن میزان بار مالی و عدم تعیین ردیف‌های تأمین اعتبار.

۷-۱. مغایرت با اصل یکصد و بیست و هشتم: اولاً رئیس‌جمهور صرفاً مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد، لکن «اختیار» و تعیین تکلیف با مجلس می‌باشد، ثانیاً فقط اداره برنامه و بودجه و امور اداری به عهده رئیس‌جمهور است لکن سیاستگذاری به عهده مجلس است. ثالثاً رئیس‌جمهور مجاز است فقط به عهده یک نفر اعم از حقوقی و حقیقی قرار دهد در صورتی که طبق طرح مهرآفرین به ۳۱ استاندار و هزاران مدیر اجرایی (ستادی و استانی) تفویض اختیار شده است.

۸-۱. مغایرت با اصل یکصد و هشتاد و هشتم قانون اساسی به‌ویژه بند «۳» مصوبه و بندهای دیگر در بخش ملاحظات هیئت وزیران مجاز نیست کلیه اختیارات خود را درخصوص آیین‌نامه و

تصویب‌نامه‌ها به وزرای دادگستری و کشور تفویض نماید و صرفاً مجاز است تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید و مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین باید باشد و رئیس‌جمهور تأیید نماید. در صورتی که در بند «۴» مصوبه صرفاً تصمیمات دو وزیر لازم‌الاتباع می‌باشد،

۱-۹. بند «۱» مصوبه مهرآفرین مغایرت با اصل یکصد و بیست و هشتم و اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی دارد. در این بند معاونین توسعه مدیریت و منابع انسانی استانداران و بالاترین مقام دستگاه اجرایی (وزیر، رئیس مؤسسه دولتی، مدیرعامل شرکت دولتی و مدیران کل سازمان‌های استانی) همسطح بالاترین مقام عالی کشور (رئیس‌جمهور، معاونین رئیس‌جمهور و وزرا) اختیار و مسئولیت دارند.

۱-۱۰. بند «۲۰» ملاحظات: همانند بند «۳» تصویب‌نامه که اختیارات هیئت وزیران در اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی به وزرای دادگستری و کشور تفویض شده است مغایرت با اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات که اشاره شده است دارد.

۲. مغایرت با قانون برنامه پنجم توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری

۲-۱. در بند «۲» مصوبه مقرر شده است که بدون تأیید و صدور مجوز از سوی مقامات، دستگاه‌های اجرایی نسبت به تبدیل وضعیت استخدامی و به‌کارگیری و جذب افراد اقدام نمایند که مغایرت با بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲۴)، تبصره «۴» ماده (۴۲) و ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری دارد.

۲-۲. یکی از استنادات این مصوبه ماده (۱۸۱) قانون برنامه پنجم است، لکن چنانچه به متن ماده (۱۸۱) توجه شود مغایرت با مفاد مصوبه مشهود می‌باشد. در ماده (۱۸۱) صرفاً سازوکارها و شاخص‌های لازم باید توسط هیئت وزیران تصویب گردد. در طرح مهرآفرین اختیاراتی تفویض شده است که ارتباطی به تفویض اختیار و امور اداری، استخدامی و مالی و معاملاتی، پرداخت و دریافت ندارد.

۲-۳. ماده (۱۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه نیز در ارتباط با تدوین برنامه تابع تقسیمات کشوری می‌باشد. طرح مذکور هیچ‌گونه ارتباطی به این حکم ندارد.

۲-۴. مغایرت با بند «ب» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه به دلیل عدم پیش‌بینی اعتبار در بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۱ و نامشخص بودن در سال‌های بعد.

۲-۵. مغایرت با ماده (۵۱) و تبصره «۱» آن به دلیل ممنوعیت استخدام و محدودیت اعتبارات مصوب.



۲-۶. مغایرت با ماده (۵۷) قانون برنامه پنجم و تبصره «۲» آن: با توجه به عدم پیش‌بینی اعتبار و عدم رعایت سقف مجوزهای استخدامی و مهتر اینکه آزمون عمومی قابل تفویض اختیار به استانداران و دستگاه‌های اجرایی نمی‌باشد.

۲-۷. مغایرت با بند «الف» ماده (۶۵) قانون برنامه پنجم، عدم انتقال به کلان‌شهرها به استثنای مقامات. در این مصوبه دولت مقامات مندرج در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری را به نحو دیگری تعریف کرده است در صورتی‌که مقامات غیر از ماده (۷۱) قانون مدیریت در قانون دیگری تعریف نشده است.

۲-۸. مغایرت با ماده (۲۲۳) قانون برنامه پنجم: تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی، دستورالعمل‌ها و بسته اجرایی و سایر مقررات برنامه پنجم قابل تفویض به سایر مقامات نمی‌باشد.

۲-۹. مغایرت با بند «ز» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم: به دلیل انجام تعهد و هرگونه پرداخت توسط دستگاه‌های اجرایی منوط به مفاد موافقتنامه و پس از تخصیص و در حدود اعتبار مجاز است.

۲-۱۰. مغایرت با بند «ع» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم: دستگاه‌های اجرایی باید با تأیید معاونت مبنی بر وجود اعتبار اقدام به تعدیل وضعیت به‌کارگیری و ... نمایند. در صورتی‌که دولت نحوه تأمین اعتبار و ردیف اعتباری را در قانون بودجه و قانون برنامه پنجم مشخص نکرده است.

۲-۱۱. مغایرت با بند «ت» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم: تکلیف تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، تغییرات تشکیلات، اعطا به مجوز هر نوع استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی و مصوبات هیئت امنای متضمن بار مالی برای دولت باشد باید بار مالی آن در گذشته محاسبه و در قانون بودجه کل کشور پیش‌بینی شده باشد. اقدام دستگاه اجرایی برخلاف این حکم، تعهد زائد بر اعتبار محسوب می‌شود.

۲-۱۲. مغایرت با ماده (۲۲۵) قانون برنامه پنجم: دولت موظف است بار مالی کلیه قوانین و مقررات از جمله احکام قانون برنامه پنجم که مستلزم استفاده از منابع عمومی است را در لوائح بودجه سنواتی در حدود درآمدهای وصولی پیش‌بینی و اجرا نماید.

۲-۱۳. مغایرت با ماده (۹۵) قانون مدیریت خدمات کشوری: چون به‌کارگیری بازنشستگان صرفاً متخصص در مواد خاص به‌عنوان اعضای کمیته‌ها، کمیسیون‌ها، شوراهای، مجامع و خدمات مشاوره‌ای غیرمستمر آن هم با شرایط مدت و مبلغ مجاز است. در صورتی‌که در پیوست مصوبه دستگاه‌ها و استانداران مجازند بازنشستگان را بدون محدودیت استخدام نمایند.

۲-۱۴. تبدیل وضعیت کارکنان کار معین به پیمانی مغایرت با تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری دارد.

۲-۱۵. با نگاهی به مواد (۱۸۱) و (۱۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه و همچنین بند «۱۱۲» قانون

بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور که به مواد مذکور اشاره نموده است، درمی‌یابیم که صرف تفویض اختیار موضوع طرح مهرآفرین نمی‌تواند اقدام کافی و لازم در راستای اجرای مواد مزبور تلقی شود. این شیوه، برداشت سطحی و سهل‌انگارانه از اجرای مواد مزبور را نشان می‌دهد. برای اجرای مواد مزبور باید به احکامی که در آنها ذکر شده توجه کرد. بند «۶» طرح مهرآفرین نمی‌تواند به آنها جامه عمل بپوشاند.

۳. مغایرت با قانون محاسبات عمومی، قانون دیوان محاسبات، قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور و سایر قوانین

۳-۱. مغایرت با بند «۱۰۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱: دریافت و پرداخت هرگونه وجهی تحت هر عنوان توسط دستگاه‌های اجرایی باید در چارچوب قانون برنامه و سایر قوانین بوده و هرگونه دریافت و پرداخت برخلاف مفاد این بند در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی است. کلیه مسئولین و مقامات ذریب‌معاونین، مدیران، ذی‌حسابان و مدیران مالی حسب مواد مسئول اجرای این حکم می‌باشند.

۳-۲. مغایرت با بند «۱۰۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۱: براساس این بند از قانون بودجه در سال ۱۳۹۱ کلیه قوانین عام و خاص که احکام و تکالیفی برای بودجه تعیین کرده‌اند فقط در چارچوب احکام این قانون و قانون برنامه پنج‌ساله و در سقف اعتبارات مصوب و در حد وصولی‌ها قابل اجرا هستند.

۳-۳. مغایرت با بند «ب» ماده (۲۳) قانون دیوان محاسبات کشور: تعهد زائد بر اعتبار و یا عدم رعایت قوانین و مقررات مالی.

۳-۴. مغایرت با بند «ح» ماده (۲۳) قانون دیوان محاسبات: پرداخت و دریافت‌هایی که خلاف قوانین موجود به دستور کتبی مقامات مسئول صورت گیرد.

۳-۵. مغایرت با ماده (۱۸) قانون محاسبات عمومی: تأمین اعتبار عبارت است از اختصاص دادن تمام و یا قسمتی از اعتبار مصوب برای هزینه معین. مصوبات هیئت وزیران فاقد میزان، نحوه، منبع اعتباری در بودجه کل کشور و یا قانون برنامه می‌باشد.

۳-۶. مغایرت با تبصره «۱» ماده (۵۳) قانون محاسبات عمومی: اختیارات و مسئولیت‌های موضوع تشخیص، تأمین اعتبار و تعهد و تسجیل به سایر مقامات بدون واسطه باید انجام شود. یعنی اختیاراتی که وزرا به معاونین خود و یا به استانداران و یا بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی تفویض کرده‌اند، آنها مجاز نیستند به مدیران ستادی و استانی تفویض نمایند و صرفاً خود مقامات می‌توانند مستقیماً تفویض نمایند.



۳-۷. مغایرت با مواد (۹۲) و (۹۳) قانون محاسبات عمومی کشور: درخصوص تأمین اعتبار مصوب تعهد زائد بر اعتبار و عدم رعایت قوانین و مقررات عمومی.

۳-۸. مغایرت با ماده (۴۱) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۴: اختیارات هیئت وزیران در این ماده قابل تفویض به وزیران عضو کمیسیون امور اجتماعی بوده که پس از موافقت اکثریت آنان و تأیید رئیس جمهور و با رعایت ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت قابل اجرا می‌باشد، در صورتی که اختیارات در مصوبه هیئت وزیران در ماده (۴۱) تا مرحله مدیران ستادی و استانی تفویض شده است.

۳-۹. این مصوبه در تمام حالات، اختیار اجرای ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی هیئت وزیران را به وزرای دادگستری و کشور، استانداران، بالاترین مقامات دستگاه اجرایی و مدیران ستاد و استانی معاونین توسعه و نیروی انسانی تفویض نموده است. در این حالت تکلیف درج مصوبات در روزنامه رسمی کشور به استناد قانون مدنی چه خواهد شد؟ آیا قوانین اجازه می‌دهد که روزنامه رسمی این مصوبات را به‌عنوان آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های هیئت وزیران درج و دستگاه‌ها را مجاز به اجرا کند؟ حجم این دستورالعمل‌ها بسیار انبوه است. هر رئیس دستگاه اجرایی و یا استانی و استانداران و مدیران که بالغ بر ۱۲۰۰ دستگاه می‌شود ده‌ها مصوبه خواهد داشت و برای روزنامه رسمی باید بفرستد تا درج نماید. آیا کارشناسان دولت اتفاقات بعد از مصوبه را پیش‌بینی و محاسبه نموده‌اند؟

۳-۱۰. نکته مهم دیگری که یکپارچگی قوانین را دچار تزلزل خواهد کرد این است که: در اجرای بند «۳» ملاحظات و سایر قسمت‌های مصوبه به تعداد دستگاه‌های اجرایی مشمول مصوبه مشاغل حساس - کلیدی، حاکمیتی، مدیریتی با تشخیص بالاترین مقام یا مقامات مجاز تأسیس می‌گردد. مناطق کمتر توسعه‌یافته ممکن است در تمام کشور و حتی تهران را دربر بگیرد و صدها مدیر و استاندار و مسئول مربوط تشخیص‌های متفاوت در نوع استخدام‌ها، به‌کارگیری‌ها، تبدیل وضعیت‌ها و ... داشته باشند.

۳-۱۱. بند «۱۲» ملاحظات که به مهر هیئت دولت ممهور است مغایرت با بند «۱» ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۹۱ و مغایرت با مواد (۱۱) و (۱۷) قانون برنامه و بودجه و قانون برنامه پنجم و قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت دارد.

۳-۱۲. بند «۱۹-۲» ملاحظات: مغایرت با ماده (۵۳) قانون محاسبات عمومی و حتی بند «۱۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ (که ملاک عمل دولت در تدوین مصوبه بوده است) می‌باشد. تفویض اختیار بلاواسطه می‌باشد و استانداران و بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی مجاز نیستند اختیارات تفویضی را به سایر مقامات مستقیماً تفویض نمایند و احتمالاً آنها هم به دیگران تفویض می‌نمایند.

۱۳-۳. بند «۱» ملاحظات و بندهای «۱»، «۲» و «۳» تصویبنامه هیئت وزیران مغایرت با تبصره «۱» ماده (۵۳) قانون محاسبات عمومی دارد.

بررسی «طرح مهرآفرین» از بُعد اداری و مالی

عمده‌ترین ایرادهای مصوبه دولت از دیدگاه اداری و مالی عبارتند از:

- طبق بند «۳» مصوبه، اختیارات هیئت وزیران در اجرای اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در امور اداری و استخدامی و نیز امور برنامه و بودجه مربوط به امور اداری و استخدامی در قوانین و مقررات مختلف از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برنامه پنج‌ساله پنجم و بودجه‌های سنواتی به‌عهده وزرای دادگستری و کشور واگذار کرده است. محدوده موضوعی اجزا و قوانین ذکر شده به‌گونه‌ای است که دارای ابعاد مالی، اجرایی و اداری گسترده‌ای در حوزه‌های مختلفی است که سپردن آن به وزرای دادگستری و کشور که مسئولیت هیچ‌یک از نهادهای ذیربط با موضوع برنامه و بودجه و اداری و استخدامی را برعهده ندارند. جای تأمل دارد.^۱

- تفویض اختیارات مقامات مرکزی دولت به سطوح پایین‌تر سلسله‌مراتب نظام اداری و یا سطوح جغرافیایی نه تنها امری مذموم و بی‌فایده نیست، بلکه چنانچه در چارچوب و قواعد مربوط به حقوق عمومی، حقوق اداری و اصول مسلم مدیریت و اداره سازمان‌های دولتی صورت پذیرد واجد اهمیت و اثربخشی بالا نیز خواهد بود.

تفویض اختیار دارای قواعدی است که از بدیهی‌ترین آنها عدم تحویل اختیار و مسئولیت است. به‌عبارت دیگر تفویض اختیارات نسبت به قسمتی از اختیارات امکان‌پذیر است و نه تمام آن، در غیر این‌صورت پیامد آن این خواهد بود که تفویض‌کننده با تحویل کامل اختیارات خود (اگر امکان‌پذیر باشد) صلاحیت و اصالت خود را در تصمیم‌گیری امور از دست می‌دهد و جایگاه حقوقی او مخدوش می‌شود.

- در طرح مهرآفرین آمده است که دستگاه‌ها و استانداری‌ها و مقامات مجاز از طرف آنها علاوه‌بر دارا بودن اختیارات و مسئولیت‌های اصل یکصدوبیست و ششم به‌عنوان نماینده رئیس‌جمهور رأساً دارای کلیه اختیارات رئیس‌جمهور، هیئت وزیران و وزرا در امور اداری و استخدامی و امور برنامه و بودجه مربوط به آن بوده و در اعمال اختیارات بی‌انتهای خود نیازمند

۱. به‌عنوان مثال کافی است به مواد قانون برنامه پنجم توسعه مراجعه شود. طبق این تصویبنامه این دو وزیر مسئولیت تصویب ده‌ها آیین‌نامه از جمله نحوه ایجاد صندوق‌های بازنشستگی خصوصی (ماده (۲۸))، تشکیلات و شرح وظایف شورای عالی سلامت و امنیت غذایی (ماده (۳۲)) تصویب برنامه اجرایی طرح جامع انرژی کشور (ماده (۱۲۵)) و ... را برعهده دارند!



هیچ امر دیگری از سوی هر مرجع یا مقامی از قبیل، موافقت، پیشنهاد، تأیید، صدور مجوز، صدور و اعطای شماره مستخدم نمی‌باشند و بدون الزام به رعایت ابلاغیه‌های صادره قبلی از سوی مقامات نسبت به همه موارد مورد نیاز اختیارات تام و مطلق دارند. بنابراین در این طرح عملاً با موضوع تفویض اختیارات مواجه نبوده و آنچه مشاهده می‌شود، تحویل اختیار است. این درحالی است که تحویل اختیار در نظام توزیع مسئولیت‌ها و اختیارات یک نظام حکومتی، زمانی انجام می‌شود که نظام سیاسی و حکومتی کشور دارای ساختار مرکب بوده و حکومت‌های محلی با اخذ مشروعیت مردمی و نیز نظارت مردمی در عرصه جغرافیا، خود مینیاتوری از دولت ملی در سطح محلی باشند.

- طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حکومت دارای ساختار بسیط بوده و نظام اداری و اجرایی کشور نیز یگانه است، لذا تحویل اختیارات و مسئولیت‌های رأس هرم اجرایی کشور بدون در نظر گرفتن الزامات و ظرفیت‌های لازم به یک نفر مدیرکل و یا معاون استاندار امری عجیب و خارج از قواعد حقوقی و مدیریتی است.

- لازمه تفویض اختیارات از طرف یک مرجع به مراجع و یا سطوح دیگر این خواهد بود که خود مقامات مذکور واجد و یا دارای صلاحیت‌ها و اختیارات مذکور باشند در صورتی که قانونگذار به موجب ماده (۵۱) قانون برنامه پنجم توسعه این اختیار را از مقامات قوه مجریه سلب نموده و در قالب قانون بودجه در اختیار خود قرار داده است، لذا دولت در زمینه امر استخدام هیچ‌گونه اختیاری ندارد که بخواهد تفویض کند.

- نظام اداری یک کشور آئینه تمام‌نمای نظم و انتظام مدیریت در بخش عمومی یک کشور است. بدین لحاظ برخلاف طبیعت بنگاه‌های بخش خصوصی که بنابر اصل حاکمیت اراده، تکثر، تعدد و تنوع روش و رویکرد و اعمال سلیقه‌های فردی و مدیریتی حتی می‌تواند یک حسن تلقی شود، در مدیریت بخش عمومی بنابر اصل «حاکمیت قانون» چنین اجازه‌ای وجود ندارد و وحدت رویه، یکپارچگی و شیوه‌های اداره یکسان و قابل پیش‌بینی بودن امور متکی به ساختارها، چارچوب‌های قانونی و متقن و به دور از اعمال سلیقه و صلاحیده‌های شخصی به‌عنوان ابزارهای اعمال حاکمیت یکسان، رعایت عدالت و حقوق شهروندان و کنترل کردن ذائقه‌ها و سلیقه مدیران و کارگزاران دولتی یک اصل جهانشمول است. برخلاف چنین اصلی واگذاری اختیارات بی‌حد و حصر به استانداران و یا معاون استاندار و یا افراد مجاز از طرف آنها یعنی دامن زدن به تشتت، اختلاف رویه و از دست رفتن یکپارچگی و تضعیف قدرت ساختار و چارچوب‌های نهادی و قانونی حاکم بر شیوه‌ها و روال‌های اداری و سپردن امور و تصمیم‌گیری‌ها به دست سلیقه شخصی و ملاحظات و مناسبات فردی و بین‌فردی در شبکه‌های اداری و محلی.

- هنگامی که نظام تقسیم کار عمودی و افقی حاکم بر نظام اداری اعم از بخش‌ها، وزارتخانه‌ها

و دستگاه‌ها و نظام توزیع اختیارات و مسئولیت‌های بین آنها بدون برخورداری از یک چارچوب متقن و مطالعه شده و به‌صورت ناگهانی به هم می‌ریزد پیامد آن را می‌توان در واگذاری اختیار وزیر و یا سازمان استانی او به استاندار و یا واگذاری اختیارات رئیس‌جمهور و یا هیئت وزیران به فلان مدیرکل مربوطه مشاهده کرد که تبعات و اثرگذاری‌های متفاوتی را باعث شده و روابط بین کارفرما، عامل، مباشر، ناظر و روابط هماهنگ‌کننده بین آنها را بسیار آشفته و درهم برهم می‌کند.

- هرچند عدم تمرکز و تفویض اختیار از لحاظ نظری مورد قبول می‌باشد، اما این رویه باید به‌صورت فرآیندی جامع نهادینه، پایدار و مستمر در نظر گرفته شود. در نظامی متمرکز که تفویض اختیار هم در آن به‌صورت امری استثنایی و نادر صورت گرفته به یکباره نمی‌توان انقلاب و عدم تمرکز را جایگزین کرد، آن هم فقط از طریق واگذاری اختیارات هیئت وزیران، رئیس‌جمهور، معاونین رئیس‌جمهور و وزرا به مقامات پایین‌تر. عدم تمرکز که در مواد (۱۸۱)، (۱۸۶) و بند «ه» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم ذکر شده و در ابتدای تصویبنامه طرح مهرآفرین مورد استناد قرار گرفته، پیش‌بینی اختیارات و مسئولیت‌های قانونی برای مناطق و متناسب با آن دادن امکانات و تسهیلات لازم نظیر سازمان‌ها، واحدها، نیروی انسانی و امکانات فیزیکی و همچنین پیش‌بینی منابع مالی مستقل از دولت مرکزی و پایدار برای ایفای مسئولیت‌ها، تعریف دقیق کیفیت روابط مراجع محلی با مراجع ملی و حدود اختیارات و وظایف هر یک از آنها و بسیاری نکات دیگر به‌صورت مجموعه‌ای منتظم است که در مجموعه پیوست جای همه آنها خالی می‌باشد. بنابراین در مورد مقررات مورد بحث نمی‌توان فرضیه عدم تمرکز را مطرح کرد، زیرا این مقررات در واقع عمده‌تاً معطوف به تفویض اختیار است. اگر در نظام حقوقی و مدیریتی کلان کشور در حال حاضر اختیارات برای هیئت وزیران، حسب مورد دستگاه‌های اجرایی، یا یک وزیر پیش‌بینی شده این امر برخاسته از صلاحیت‌ها، توانایی‌ها و نقش‌های خاصی است که برطبق قانون اساسی یا قوانین عادی برای آنها در نظر گرفته شده است و متناسب با آنها مثلاً هیئت وزیران یا رئیس‌جمهور به مرور زمان واحدهای سازمانی، نیروی انسانی و امکانات دیگری را برای ایفای وظایف خود فراهم آورده‌اند. در چنین شرایطی واگذاری اختیارات و مسئولیت‌ها به مراجع یا مقامات دیگر که فاقد واحدهای سازمانی نیروی انسانی و امکانات لازم برای ایفای وظایف می‌باشند نتایج مثبتی را به‌دنبال نخواهد داشت. ابتدا باید مراجع و مقامات محلی را به طرق مقتضی توانمند و مستعد انجام وظایف جدید نمود و سپس نسبت به تفویض اختیار بدان‌ها اقدام کرد. از طرف دیگر واگذاری اختیارات هیئت وزیران که مرجعی منحصر به‌فرد می‌باشد به مراجع و مقامات متعدد، خطر بروز ناهماهنگی‌ها را به‌شدت مطرح می‌سازد که در مقررات مورد بحث توجهی به آن نشده است. در



سایر موارد تفویض اختیار هم همین اشکال مطرح می‌باشد. موضوع دیگر اینکه اگر در قوانین مختلف اختیاری برای تصویب مقررات توسط هیئت وزیران پیش‌بینی شده این امر به دلیل اشراف این هیئت، کمیسیون‌های تخصصی هیئت دولت و دفاتر تخصصی نهاد ریاست جمهوری به مسائل و موضوعات گوناگون کشور می‌باشد.

بدیهی است که وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های اجرایی و استانداری‌ها فاقد چنین توانایی‌ها و امکاناتی می‌باشند و لذا قادر به تصمیم‌گیری و اداره امور محوله همانند هیئت وزیران نیستند. علاوه بر آن تعدد و تکرر مراجع جایگزین موجب اتخاذ تصمیمات متفاوت در موضوعات متناظر خواهد شد که آثار نامطلوب خاص خود را به دنبال خواهد داشت.

نکته دیگر آنکه تاکنون تصویب‌نامه‌ها یا تصمیم‌نامه‌های هیئت دولت تحت عناوین مشخص و شماره و تاریخ شناخته شده و در سربرگ‌های خاص تهیه و در اختیار دستگاه‌های اجرایی یا عموم مردم قرار داده شده است و به دلیل آثار حقوقی متنوع تصویب‌نامه‌ها متن آنها در اختیار روزنامه رسمی برای انتشار قرار گرفته است. اینک با تعدد و تکرر ناشناخته و نامحدود مراجع تصمیم‌گیرنده به جای هیئت وزیران، مصوبات آنها نامعلوم، ناشناخته، بدون برخورداری از ظاهری یکسان خواهد بود که احراز هویت آنها را برای همگان از جمله دستگاه‌های اجرایی غیرممکن خواهد ساخت. بنابراین انبوهی از مقررات خواهیم داشت که حتی نمی‌توانیم مطمئن باشیم آیا تصویب‌نامه هیئت وزیران می‌باشند یا نه. در این خصوص مشکلات متعدد و گسترده‌ای قابل تصور می‌باشد که توضیح آنها بسیار مفصل خواهد شد. این امر نه تنها دستگاه‌های اجرایی، نهاد ریاست جمهوری و مردم را دچار مشکلات متعدد خواهد ساخت بلکه مراجع قضایی و مجلس شورای اسلامی را هم از لحاظ اجرای تصویب‌نامه‌های هیئت دولت و نظارت بر آنها به معضلات گوناگون مبتلا خواهد کرد.

- در تصویب‌نامه طرح مهرآفرین و ضمائم آن به کرات به «امور اداری و استخدامی و نیز امور برنامه و بودجه مربوط به امور اداری و استخدامی» اشاره شده که حائز اهمیت کلیدی در اجرای تصویب‌نامه است. از آنجا که امور اداری و استخدامی و همچنین امور برنامه و بودجه را به طرق گوناگون می‌توان تعبیر و تفسیر نمود و در تشخیص مصادیق هریک از آنها بروز اختلاف اجتناب‌ناپذیر است، بنابراین در بسیاری موارد امکان بروز اختلاف نظر در تشخیص امور مزبور و در نتیجه اعتبار یا عدم اعتبار کلی یا جزئی تصمیمات اتخاذ شده وجود دارد.

- نکته دیگر در رابطه با تصویب‌نامه مورد بحث آن است که اختیارات قانونی دستگاه‌های اجرایی را با تصویب‌نامه هیئت وزیران نمی‌توان به شخص یا مرجعی دیگر واگذار کرد. در این خصوص حتی وزیر ذیربط نیز اختیاری ندارد. به همین ترتیب احکام لازم‌الاجرای قوانین را هم از طریق تصویب‌نامه هیئت دولت نمی‌توان بلااجرا نمود. در بند «۲» تصویب‌نامه طرح مهرآفرین،

دستگاه‌های اجرایی و استانداردها موظف شده‌اند «رأساً و بدون نیاز به هیچ امر دیگری از سوی هر مرجع و مقامی» نسبت به همه موارد مندرج، از جمله نسبت به تبدیل وضعیت استخدامی و به‌کارگیری و جذب و استخدام افراد اقدام نمایند. به طوری که می‌دانیم در رابطه با تبدیل وضعیت استخدامی، به‌کارگیری و جذب و استخدام افراد قوانین لازم‌الاجرای متعدد به تصویب رسیده و برخی دستگاه‌های اجرایی وظایفی برعهده دارند که تعطیلی آنها مجاز نمی‌باشد.

بررسی طرح مهرآفرین از بُعد اعطای مجوزهای استخدامی

۱. به موجب فصل دوم پیوست طرح مهرآفرین تعداد ۳۹۰،۴۳۱ مجوز استخدامی در اختیار دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی قرار گرفته است تا نسبت به جذب و استخدام نیروی انسانی اقدام نمایند.

۲. بند «ب» ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، دولت را موظف کرده است تعداد مجوزهای استخدامی در امور غیرحاکمیتی هر ساله به میزان ۲ درصد کاهش یابد. بند «ج» این ماده نیز اشعار می‌دارد؛ دستگاه‌های اجرایی موظفند حداکثر معادل یک‌سوم کارمندان که به روش‌های بازنشستگی، بازخریدی، استعفا و سایر موارد از خدمت دستگاه‌های اجرایی خارج می‌شوند استخدام نمایند. همچنین بند «ج» ماده (۶۵) قانون برنامه پنجم توسعه بیان می‌دارد؛ تعداد کارکنان هر دستگاه در تصدی‌های قابل واگذاری اعم از رسمی، پیمانی، قراردادی، کارمعی و ساعتی و عناوین مشابه به استثنای اعضای هیئت علمی سالیانه حداقل ۲ درصد کاهش می‌یابد. جزء «۱» بند «و» ماده (۱۴۵) قانون برنامه چهارم توسعه نیز کاهش ۵ درصدی تعداد کل کارکنان دولت را طی سال‌های اجرای برنامه پیش‌بینی کرده بود.

به موجب این قوانین دولت مکلف به کاهش تعداد نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی بین ۱ تا ۲ درصد طی سال‌های اجرای برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری بوده است.

۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، تا سال ۱۳۸۳ سالنامه آماری کارکنان دستگاه‌های اجرایی کشور را منتشر شده است. از سال ۱۳۸۴ به بعد سالنامه مذکور به چاپ نرسیده است. لذا نمی‌توان ارزیابی دقیقی از عملکرد دولت در اجرای قوانین برنامه چهارم و پنجم و قانون مدیریت خدمات کشوری در رابطه با کاهش تعداد نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی داشت. تنها آمار موجود برای سال‌های ۱۳۸۴ - ۱۳۹۰، آمار و اطلاعات مندرج در نامه شماره ۲۰۹/۹۰/۱۸۶۹۱ مورخ ۱۳۹۰/۷/۳۰ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی در پاسخ به درخواست مرکز پژوهش‌های



مجلس شورای اسلامی است. براساس این اطلاعات روند افزایش یا کاهش تعداد نیروی انسانی دولت، طی سال‌های فوق به شرح جداول ذیل می‌باشد.

جدول ۱. عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور در بخش نیروی انسانی (۱۳۸۴ - ۱۳۹۰)

در صد افزایش یا کاهش	جمع کل	تعداد نیروهای تبدیل وضع شده به قرارداد کار مشخص	تعداد نیروهای شرکتی طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرایی	تعداد کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی	ابتدای سال
-	۲,۴۹۳,۲۶۲	.	۲۰۵,۴۳۲	۲,۲۸۷,۸۳۰	۱۳۸۴
۱/۵ درصد کاهش	۲,۴۵۶,۱۲۴	.	۲۰۵,۴۳۲	۲,۲۵۰,۶۹۲	۱۳۸۵
۱/۸ درصد افزایش	۲,۵۰۰,۱۹۱	۶۵,۷۱۲	۱۳۹,۷۲۰	۲,۲۹۴,۷۵۹	۱۳۸۶
۱/۳ درصد کاهش	۲,۴۶۸,۸۶۴	۶۵,۷۱۲	۱۳۹,۷۲۰	۲,۲۶۳,۴۳۲	۱۳۸۷
۱ درصد کاهش	۲,۴۴۵,۲۹۷	۱۶۶,۶۶۵	۳۸,۷۶۷	۲,۲۳۹,۸۶۵	۱۳۸۸
۷/۲ درصد کاهش	۲,۲۷۰,۷۳۰	۱۹۶,۶۳۳	۸,۷۹۹	۲,۰۶۵,۲۹۸	۱۳۸۹
۰/۶ درصد کاهش	۲,۲۵۸,۴۳۰	۲۰۵,۴۳۲	۰	۲,۰۵۲,۹۹۸	۱۳۹۰
۹/۴ درصد کاهش	۲۳۴,۸۳۲	تعداد کاهش نیروی انسانی طی سال‌های ۱۳۸۴ - ۱۳۹۰			

مآخذ: معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، امور آمار و اطلاعات نظام اداری، نامه شماره ۲۰۹/۹۰/۱۸۶۹۱ مورخ ۱۳۹۰/۷/۳۰.

جدول زیر نیز وضعیت نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی را در یک نگاه کلی نشان می‌دهد.

جدول ۲. وضعیت نیروی انسانی دولت در یک نگاه کلی

سال	۱۳۸۴	۱۳۹۰	درصد کاهش
مجموع نیروی انسانی شامل (رسمی، پیمانی، قراردادی و نیروهای طرف قرارداد شرکت‌های پیمانکاری)	۲,۴۹۳,۲۶۲	۲,۲۵۸,۴۳۰	۹/۴ درصد کاهش

همان‌گونه که مشاهده می‌شود تعداد نیروی انسانی دولت طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۰ با کاهشی معادل ۹/۴ درصد مواجه شده است، یعنی به‌طور متوسط سالیانه ۱/۳۴ درصد کاهش نیروی انسانی را شاهد بوده‌ایم که نشان می‌دهد دولت در تحقق اهداف قانون چهارم توسعه موضوع جزء «۱» بند «و» ماده (۱۴۵)^۱ و بند «ج» ماده (۶۵) قانون برنامه پنجم توسعه و بند «ب» ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری از حیث کاهش نیروی انسانی تا حدودی موفق عمل کرده است. به عبارت دیگر جذب نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی متناسب با خروج نیروی انسانی صورت پذیرفته است.

۴. پس از آنکه هیئت تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی، مصوبه هیئت وزیران تحت عنوان طرح مهرآفرین را مغایر با قانون دانست و اعطای مجوزهای استخدامی به دستگاه‌های اجرایی در قالب این طرح را خارج از چارچوب مجوزهای قانونی جذب و استخدام نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی تشخیص داد، برخی از مسئولین اجرایی کشور بیان داشتند که طی ۷ سال اخیر تعداد ۸۰۰,۰۰۰ نفر از کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی دستگاه‌های اجرایی کشور از طریق بازنشستگی پیش از موعد و بازنشستگی عادی از خدمت در دستگاه‌های اجرایی دولتی خارج شده‌اند و اعطای مجوز استخدامی به دستگاه‌های اجرایی براساس خروج نیروی انسانی طی ۷ سال اخیر بوده است. اگرچه ممکن است طی ۷ سال اخیر تعداد ۸۰۰,۰۰۰ نفر بازنشسته شده باشند، اما گزارش معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰ تعداد ۲۳۴,۸۳۲ نفر از تعداد کارکنان دولت کم شده که این امر نشان می‌دهد که در ازای خروج ۸۰۰,۰۰۰ نفر، تعداد ۵۶۵,۱۶۸ نفر نیز جذب دستگاه‌های اجرایی شده‌اند. لذا خروج و ورود نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی دولتی مطابق با احکام برنامه چهارم و پنجم و قانون مدیریت خدمات کشوری بوده است و مجوزهای استخدامی اعطا شده در طرح مهرآفرین مغایر با قانون برنامه پنجم توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری است و منجر به تورم نیروی انسانی و تحمیل بار مالی قابل توجه به دولت خواهد شد.

۱. قانون برنامه چهارم توسعه، ماده (۱۴۵)، جزء «۱» بند «و» - در پایان برنامه چهارم تعداد کل کارکنان دولت از تعداد آن در آغاز برنامه به میزان پنج درصد (۵٪) کاهش یابد.



نکاتی راجع به پیوست طرح مهرآفرین

در تصویبنامه طرح مهرآفرین در بندهای «۲»، «۶» و «۷» اشاره به شرح پیوست تصویبنامه شده که در اجرای طرح اهمیت بسیار دارد. فصل اول (وظایف و اختیارات تفویضی) این پیوست مشتمل بر دو بخش می‌باشد، در بخش اول اختیارات تفویضی ذکر شده و در بخش دوم ضوابطی تحت عنوان «ملاحظات» تحریر شده است. اختیارات تفویضی از دوگونه می‌باشند برخی از آنها در قوانین و مقررات مربوط برای مراجع پیش‌بینی شده‌اند و لذا تفویض آنها منطقی است، اما در برخی موارد این اختیارات به مرجعی خاص تعلق ندارند و لذا اصولاً فرض تفویض اختیار در مورد آنها سالبه به انتفای موضوع است.

در بخش ملاحظات ما با ۱۲ صفحه مقررات گوناگون مواجهیم که بررسی و اظهارنظر درباره آنها نیاز به کاری مستقل دارد اما برای نمونه به بند «۱۱» آن اشاره می‌شود که در آن صراحتاً اعلام شده دستگاه‌های اجرایی رأساً و بدون نیاز به هیچ امر دیگری ... و بدون نیاز به رعایت سایر الزامات «قانونی در قوانین» و مقررات مختلف از قبیل برنامه پنجم توسعه، قانون مدیریت خدمات کشوری و بودجه‌های سنواتی می‌توانند نسبت به به‌کارگیری، جذب و استخدام افراد اقدام نمایند. به‌طوری که می‌دانیم تصویبنامه نمی‌تواند اجازه دهد الزامات قانونی در قوانین مذکور مراعات نشود مفاد بندهای «۳۳»، «۳۵»، «۳۶» و «۳۸» نیاز به تصویب قانون دارد و از طریق تصویب هیئت وزیران قابل اجرا نمی‌باشد.

ملاحظات راجع به احکام مربوط به دو وزارتخانه علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت و درمان و آموزش پزشکی

در پیوست‌های طرح در قالب هفت صفحه مقرراتی راجع به دو وزارتخانه مزبور و دانشگاه‌ها و سازمان‌های تابعه آنها نوشته شده (بدون شماره و تاریخ و فقط ممه‌ور به مهر هیئت دولت) و در مورد تفویض اختیارات هیئت وزیران، رئیس‌جمهور و معاونین وی و وزرا در قوانین و مقررات، قواعدی اختصاصی وضع شده است. در این مورد کل اختیارات مزبور نه به نمایندگان ویژه یا وزرای کشور و دادگستری بلکه به «هیئت‌های امنای موضوع بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه داده شده است و جالب اینکه «تعیین هیئت امنای برای اتخاذ تصمیمات و مصوبات درخصوص ستاد وزارتخانه و واحدهای وابسته و تأیید آن به‌عهده وزرای مربوط است». به‌عبارت دیگر ستاد وزارتخانه‌های مزبور و واحدهای وابسته آنها نیز مشمول هیئت امنای شناخته شده‌اند که تعیین آنها برعهده وزرا محول گردیده است (بند «۱»). به‌طوری که می‌دانیم ستاد وزارتخانه‌های

مزبور و واحدهای وابسته آنها اساساً مشمول بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم نیستند که هیئت امانا بتواند درباره آنها تصمیم‌گیری نماید. در این مقوله هم ما با مقرراتی گوناگون مواجهیم که تصویب آنها برعهده هیئت وزیران نیست (مانند تبصره‌های «۱»، «۲»، «۳» و «۴» بند «۴»). در مورد این مصوبه هم انجام بررسی مستقل و جداگانه برای همه مقررات ضرورت دارد.

**نکاتی راجع به دستورالعمل تفویض اختیار و ساماندهی امور اداری و استخدامی
نهاد ریاست جمهوری (تصمیم‌نامه شماره ۱۹۵۰۹۷/ت ۴۸۷۰۲ هـ مورخ ۱۳۹۱/۹/۳۰)**

- به استناد اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی، اختیارات هیئت وزیران را فقط به کمیسیون‌های متشکل از چند نفر وزیر می‌توان واگذار کرد، بنابراین تفویض اختیار به استناد این اصل به معاون اجرایی رئیس‌جمهور امکانپذیر نیست و این امر باید از صدور دستورالعمل که مستندات آن ذکر شده حذف و در کلیه بندهای دستورالعمل ملاک عمل قرار گیرد.

- اختیارات قانونی وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی را نمی‌توان به اشخاص یا سازمان‌های دیگر تفویض نمود (حتی با تصویب هیئت وزیران) و اختیارات دستگاه‌های اجرایی با اختیارات وزیران یا بالاترین مقامات آنها متفاوت می‌باشد بنابراین فرض واگذاری اختیارات دستگاه‌های اجرایی به معاون اجرایی رئیس‌جمهور مردود است و این امر باید در اصلاح بندهای «۲» و «۶» ملاک عمل قرار گیرد.

- بند «۶» به لحاظ حذف شرایط آزمون مغایر ماده (۴۴) قانون مدیریت و ماده (۵۷) قانون برنامه پنجم است این بند به دلیل لازم‌الرعایه ندانستن همه شرایط، تأیید، تصویب ازسوی هر مرجع با قوانین متعدد به‌ویژه قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون برنامه پنجم توسعه (مبحث نظام اداری) که احکام و شرایط متعدد برای محدودیت استخدام پیش‌بینی نموده‌اند مغایرت دارد.

- بند «۸» با مفاد تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری و بند «ه» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم مغایرت آشکار دارد.

- بندهای «۱۰» و «۱۳» با مواد متعدد قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون برنامه پنجم توسعه (نظام اداری) مغایرت دارد.

- در بند «۱۶» پاراگراف آخر که اجازه داده است پست‌های سازمانی حوزه دفتر رئیس‌جمهور، معاون اول ... پست‌های حاکمیتی تلقی و بدون نیاز به آزمون و هیچ‌گونه شرط، پیشنهاد، موافقت ... ازسوی هر مرجع یا مقامی کلیه کارکنان آنها به پیمانی یا رسمی تبدیل وضع شوند خلاف احکام متعدد قوانین برنامه پنجم توسعه و مدیریت خدمات کشوری است.



- بند «۱۷» مغایرت آشکار با تبصره ماده (۶۸) و همچنین بندهای «۵»، «۶» و «۱۰» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری دارد.

- مغایرت با اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی: چه ضرورتی وجود داشته است که کلیه وظایف معاونین و وزرا به معاون اجرایی رئیس جمهور جهت استخدام ۱۵۰۰ نفر واگذار شود و در سایر موارد نیز به استانداران و رؤسای دستگاه‌های اجرایی تفویض شده است.

جمع‌بندی

۱. اصولاً کلیه قوانینی که توسط ارکان قانونگذاری به تصویب می‌رسد، منبعث از روح کلی حاکم بر قانون اساسی است. قوه مجریه نمی‌تواند در چارچوب مصوبات هیئت وزیران و با تفسیر خود از اصول قانون اساسی بدون توجه به اصل جامعیت قانون اساسی، مقرراتی را وضع کند که در مغایرت با قوانین موضوعه باشد. احکامی که در قالب طرح مهرآفرین تصویب و ابلاغ شده است در موارد متعدد با قوانین مربوط به نظام‌های اداری و استخدامی در مغایرت کامل قرار دارد. این شکل تفسیر از قانون اساسی توسط قوه مجریه، به نوعی کنار زدن قوانین و ارکان قانونگذاری کشور است.

۲. در طرح مهرآفرین و تصمیم‌نامه تفویض اختیار و ساماندهی امور اداری و استخدامی نهاد ریاست جمهوری، به استناد اصول یکصد و بیست و ششم، یکصد و بیست و هفتم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی و مواد (۱۸۱) و (۱۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه، اختیارات بی‌حد و حصری به نمایندگان ویژه رئیس جمهور، استانداران و معاونین منابع انسانی آنان و مدیران استانی و ستادی واگذار شده است. با مروری به قوانین و مقررات اداری و استخدامی مشاهده می‌شود که اعطای چنین اختیاراتی در طول تاریخ نظام اداری کشور امری بی‌سابقه است. در هیچ‌یک از قوانین و مقررات چنین اختیاراتی به شخص رئیس جمهور نیز داده نشده که ایشان بخواهند به اشخاص دیگری واگذار کنند. مگر اینکه تفسیر ایشان از قوانین و مقررات متفاوت از تفسیر قانونگذار و شورای نگهبان و سایر ارکان قانونگذاری کشور باشد.

۳. تفویض اختیار دارای قواعدی است که از بدیهی‌ترین آنها عدم تحویل اختیار و مسئولیت است. به عبارت دیگر تفویض اختیارات نسبت به قسمتی از اختیارات امکانپذیر است و نه تمام آن، در غیر این صورت پیامد آن این خواهد بود که تفویض‌کننده با تحویل کامل اختیارات خود (اگر امکانپذیر باشد) صلاحیت و اصالت خود را در تصمیم‌گیری امور از دست می‌دهد و جایگاه حقوقی او مخدوش می‌شود. علیرغم اینکه در احکام و مفاد متعدد این طرح از عبارت تفویض اختیار استفاده شده است، اما عملاً با موضوع تفویض اختیارات مواجه نبوده و آنچه مشاهده می‌شود، تحویل

اختیار است. این درحالی است که تحویل اختیار در نظام توزیع مسئولیت‌ها و اختیارات یک نظام حکومتی، زمانی انجام می‌شود که نظام سیاسی و حکومتی کشور دارای ساختار مرکب و به تبع آن حکومت‌های محلی باشند. طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حکومت دارای ساختار بسیط بوده و نظام اداری و اجرایی کشور نیز یگانه است، لذا تحویل اختیارات و مسئولیت‌های رأس هرم اجرایی کشور بدون در نظر گرفتن الزامات و ظرفیت‌های لازم به یک نفر مدیرکل و یا معاون استاندار امری عجیب و خارج از قواعد حقوقی و مدیریتی است.

۴. لازمه تفویض اختیارات از طرف یک مرجع به مراجع و یا سطوح دیگر این است که خود مقامات مذکور واجد و یا دارای صلاحیت‌ها و اختیارات مذکور باشند در صورتی که قانونگذار به موجب ماده (۵۱) قانون برنامه پنجم توسعه این اختیار را از مقامات قوه مجریه سلب نموده و در قالب قانون بودجه در اختیار خود قرار داده است، لذا دولت در زمینه امر استخدام هیچ‌گونه اختیاری ندارد که بخواهد تفویض کند.

۵. اختیارات قانونی دستگاه‌های اجرایی را با تصویبنامه هیئت وزیران نمی‌توان به شخص یا مرجعی دیگر واگذار نمود. در این خصوص حتی وزیر ذیربط نیز اختیاری ندارد. به همین ترتیب احکام لازم‌الاجرای قوانین را هم از طریق تصویبنامه هیئت دولت نمی‌توان بلااجرا نمود. در بند «۲» تصویبنامه طرح مهرآفرین، دستگاه‌های اجرایی و استانداری‌ها موظف شده‌اند «رأساً و بدون نیاز به هیچ امر دیگری از سوی هر مرجع و مقامی» نسبت به همه موارد مندرج، از جمله نسبت به تبدیل وضعیت استخدامی و به‌کارگیری و جذب و استخدام افراد اقدام نمایند. به‌طوری که می‌دانیم در رابطه با تبدیل وضعیت استخدامی، به‌کارگیری و جذب و استخدام افراد قوانین لازم‌الاجرای متعدد به تصویب رسیده و برخی دستگاه‌های اجرایی وظایفی برعهده دارند که تعطیل آنها مجاز نمی‌باشد.

۶. در فصل دوم از پیوست طرح، ۳۹۰،۴۳۱ مجوز استخدامی به دستگاه‌های اجرایی در سطح ملی و استانی بدون اخذ مجوز از مجلس شورای اسلامی درخصوص افزایش اعتبار و نامشخص بودن میزان بار مالی و عدم تعیین ردیف‌های تأمین اعتبار اعطا شده است. اعطای چنین مجوزهایی که باعث افزایش حدود ۲۰ درصدی نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی می‌شود در مغایرت با کلیه قوانین و مقررات اداری و استخدامی و سیاست‌های کلی نظام اداری طی سال‌های اخیر قرار دارد. اعطای این مجوزها در شرایطی است که دولت با کمبود شدید منابع مالی در پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان دستگاه‌های اجرایی مواجه است و اینکه چگونه قرار است منابع مالی لازم برای استخدام و پرداخت حقوق و دستمزد و نگهداری این حجم نیروی انسانی جدید را تأمین کند، سؤالی است که باید از سوی دولت به آن پاسخ داده شود. ضمن اینکه این تصمیم دولت‌های بعدی را برای



سال‌های سال متعهد خواهد کرد.

۷. این طرح اختیارات وسیع و بی‌قیدوشرطی را به استانداران و معاونین توسعه مدیریت و سرمایه انسانی آنان بدون نیاز به رعایت مواد متعدد قانون برنامه پنجم توسعه، قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و الحاقات و اصلاحات آنان اعطا کرده است که با سیاست‌های دولت طی ۸ سال اخیر مغایر است.

۸. اعطای اختیارات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران در قانون برنامه پنجم توسعه، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون محاسبات عمومی، قانون برگزاری مناقصات و قوانین بودجه سنواتی و الحاقات و اصلاحات آنها به وزرای دادگستری و کشور بدون توجه به نقش و وظیفه این دو وزارتخانه در اداره نظام اداری و استخدامی کشور توجهی شده باشد.

۹. در بخش‌های متعدد طرح مهرآفرین و به‌ویژه تصمیم‌نامه تفویض اختیار و ساماندهی امور اداری و استخدامی نهاد ریاست‌جمهوری، هر نوع محدودیت قانونی در زمینه جذب، گزینش، به‌کارگیری، استخدام، تبدیل وضعیت، انتصاب، ارتقا، مأموریت و انتقال کارکنان در دستگاه‌های اجرایی در سطوح ملی و استانی برداشته شده است که این امر بی‌انضباطی شدیدی را در دستگاه‌های اجرایی در زمینه جذب و به‌کارگیری و امور مربوط به نیروی انسانی به‌وجود خواهد آورد.

۱۰. علیرغم اینکه در مقدمه طرح مهرآفرین به اصول یکصدویست‌وششم، یکصدویست‌وهفتم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی استناد شده است، اما در عمل شاهد هستیم که یا برداشت صحیحی از روح کلی حاکم بر قانون صورت نپذیرفته است و یا اینکه احکام طرح در مغایرت با اصول متعدد قانون اساسی نظیر اصول پنجاه‌ودوم، پنجاه‌وسوم، پنجاه‌وپنجم، یکصدویست‌وششم، یکصدویست‌وهفتم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی قرار دارد.

۱۱. در مقدمه طرح مهرآفرین به مواد (۱۸۱) و (۱۸۶) و بند «ه» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه استناد شده است، اما در عمل شاهد هستیم که این طرح در مغایرت با ماده (۵۱) و بند «ب» و تبصره آن، ماده (۵۷) و تبصره «۲» آن، بند «الف» ماده (۶۵)، ماده (۲۲۳)، بندهای «ز»، «ع» و «ت» ماده (۲۲۴) و ماده (۲۲۵) قرار دارد. ضمن اینکه مفاد این طرح هیچ ارتباطی به ماده (۱۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه ندارد.

۱۲. احکام و مفاد این طرح در مغایرت با بندهای «ب» و «ج» ماده (۲۴)، تبصره ماده (۳۲)، تبصره «۴» مواد (۴۲)، (۴۴)، (۷۱)، (۹۵) قانون مدیریت خدمات کشوری قرار دارد.

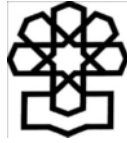
۱۳. احکام و مفاد این طرح در مغایرت با ماده (۱۸)، ماده (۵۳) و تبصره آن و مواد (۹۲) و (۹۳) قانون محاسبات عمومی قرار دارد.

۱۴. احکام و مواد این طرح در مغایرت با بندهای «۱۰۴»، «۱۰۹» و «۱۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور قرار دارد.

۱۵. احکام و مفاد این طرح در مغایرت با بندهای «ب» و «ح» ماده (۲۳) قانون دیوان محاسبات، ماده (۴۱) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم مقررات مالی دولت و مواد (۱۱) و (۱۷) قانون برنامه و بودجه قرار دارد.

منابع و مآخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون برنامه پنجم توسعه.
۳. قانون مدیریت خدمات کشوری.
۴. قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور.
۵. قانون محاسبات عمومی.
۶. قانون دیوان محاسبات.
۷. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و اصلاحات و الحاقات آن.
۸. قانون برنامه و بودجه کشور.
۹. تصویبنامه هیئت وزیران تحت عنوان «طرح مهرآفرین» به شماره ۱۹۴۴۴۱/ت ۸۷۰۲ هـ مورخ ۱۳۹۱/۹/۳۰.
۱۰. تصمیم‌نامه هیئت وزیران به شماره ۱۹۵۰۹۷/ت ۴۰۹۷۰۲ هـ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۵ دستورالعمل تفویض اختیار و ساماندهی امور اداری و استخدامی نهاد ریاست جمهوری.
۱۱. ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور.
۱۲. آیین‌نامه داخلی هیئت وزیران.
۱۳. ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور.
۱۴. نامه شماره ۱۸۶۹۱/۱۸۶۹۰/۲۰۹ مورخ ۱۳۹۰/۷/۳۰ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور.



شماره مسلسل: ۱۳۰۰۸

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی ابعاد حقوقی و اداری طرح مهرآفرین و تصمیم‌نامه تفویض اختیار و ساماندهی امور اداری و استخدامی نهاد ریاست‌جمهوری

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه مدیریت و تشکیلات)

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمدرضا مالکی، اکبر شکوهی، عباس محسنی

مدیر مطالعه: مهدی مرتضوی

همکاران: بیژن رحیمی‌دانش، ابوالفضل درویشوند، مریم طهرانی، فضل‌اله زارع‌پور

ناظران علمی: محمد قاسمی، محسن فاتحی‌زاده

متقاضی: کاظم جلالی (رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. طرح مهرآفرین

۲. تفویض اختیار

۳. مجوز استخدامی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۳/۱۹