

ضرورت تشکیل کمیسیون تخصصی نظام اداری در مجلس شورای اسلامی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۴۸۲۴
اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. سابقه کمیسیون اداری و استخدامی در ایران.....
۴.....	۲. ضرورت و اهمیت تشکیل کمیسیون تخصصی مباحث نظام اداری در مجلس شورای اسلامی.....
۵.....	۱-۲. نقش ها و وظایف نظام اداری.....
۱۶.....	۲-۲. تشکیل کمیسیون از منظر حجم و تجانس وظایف محوله به کمیسیون اجتماعی.....
۱۹.....	۳-۲. ساختار کمیسیون های مجالس قانونگذاری در چند کشور منتخب.....
۲۰.....	جمع بندی و ارائه راهکار.....
۲۳.....	پیوست.....
۲۸.....	منابع و مأخذ.....



ضرورت تشکیل کمیسیون تخصصی نظام اداری در مجلس شورای اسلامی

چکیده

نظام اداری در هر کشور به دلیل ارتباط مستقیم و رو در رو با آحاد و لایه‌های مختلف اجتماع از اهمیت و اعتبار خاصی برخوردار است و برخورداری از یک نظام اداری منسجم، کارآمد، شفاف و پاسخگو همواره از دغدغه‌های دولتمردان و سیاستگذاران در هر جامعه‌ای محسوب می‌گردد.

ساختار کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی از جمله مباحثی است که باید مورد توجه جدی قرار گیرد. در حال حاضر مباحث مربوط به نظام اداری کشور با این حجم و گستره و اهمیت توسط کمیسیون اجتماعی مورد بررسی و رسیدگی قرار می‌گیرد. این در حالی است که از سال ۱۳۴۳ و تا پیش از سال ۱۳۷۹ رسیدگی به موضوعات نظام اداری در کمیسیونی تخصصی تحت عنوان «کمیسیون اداری و استخدامی کشور» صورت می‌پذیرفت و از این سال به بعد کمیسیون اداری و استخدامی منحل و وظایف آن به کمیسیون اجتماعی محول گردید.

بررسی عناصر دو حوزه نظام اداری و امور اجتماعی نشان می‌دهد که موضوعات ارجاعی به این کمیسیون دارای تفاوت‌های قابل توجهی با یکدیگرند و به دلیل وجوه افتراقی که بین این دو حوزه وجود دارد، شرایطی به وجود آمده که موضوعات نظام اداری از اهمیت و توجهی که نیازمند آن است برخوردار نباشد. محور اصلی فعالیت کمیسیون اجتماعی، همواره موضوعات مرتبط با کار و رفاه و حمایت‌های اجتماعی بوده و موضوعات حوزه نظام اداری موضوعاتی فرعی و کم‌اهمیت‌تر تلقی شده‌اند. در حالی که نظام اداری از جمله حوزه‌های بسیار حساس و کلیدی کشور به‌شمار می‌رود و به‌علت آنکه بر سایر حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور سیطره دارد، موضوعات مرتبط با این حوزه باید با حساسیت و ظرافت مضاعف مورد بحث و بررسی قرار گیرند. بر این اساس قوانین و مقررات مرتبط با نظام اداری کشور نیز باید با پشتوانه مطالعات کارشناسی و دقت عمل بسیار بالا تدوین شوند.

همچنین بررسی ساختار مجالس قانونگذاری در کشورهای مختلف نیز نشان می‌دهد در اکثر کشورها موضوعات حوزه نظام اداری در کمیسیون و یا دلگاسیون مستقلی مورد بررسی قرار می‌گیرند. با توجه به اینکه ساختار اکثر کمیسیون‌های مجالس قانونگذاری بر اساس موضوعاتی که در سطح کلان دغدغه‌های اصلی کشور محسوب می‌شوند، طراحی شده است، این امر نشان دهنده اهمیت و جایگاه موضوعات نظام اداری در ساختار مجالس قانونگذاری سایر کشورهاست.

در این گزارش ضمن بررسی وضعیت نظام اداری کشور و آسیب‌شناسی روند رسیدگی به موضوعات حوزه نظام اداری در مجلس شورای اسلامی، تشکیل کمیسیون مستقلی تحت عنوان کمیسیون نظام اداری بررسی و راهکارهایی نیز ارائه می‌گردد.

مقدمه

کمیسیون اداری و استخدامی مجلس شورا از سال ۱۳۴۳ به صورت یک کمیسیون دائمی تشکیل شد. وظیفه این کمیسیون «رسیدگی به لوایح قانونی مربوط به امور تشکیلاتی و مقررات استخدامی و تصویب سازمان و اساسنامه وزارتخانه‌ها و ادارات و مؤسسات و بنگاه‌های دولتی اعم از کشوری و لشگری و استخدام مستخدمین اعم از داخلی و خارجی با جلب نظر هریک از کمیسیون‌های مربوط» تعیین شد. این کمیسیون براساس ماده (۳۵) آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۹/۷/۱۸ مجلس شورای اسلامی منحل و وظایف آن در کنار موضوعات مرتبط با اشتغال، کار، تعاون و روابط کار در کمیسیون اجتماعی سازماندهی گردید.

این درحالی است که مباحث نظام اداری کشور از جمله مدیریت منابع انسانی، دولت الکترونیک، تمرکززدایی از نظام اداری و مالی کشور، نقش‌ها و وظایف دولت، ساختار سازمانی کلان دولت، تشکیلات وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، قوانین حاکم بر نظام اداری، ارتقای مدیریت دولتی، ارتقای بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی، نظام ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، اصلاح نظام اداری، قوانین تأسیس و اداره دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌های صنفی و مردم‌نهاد، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، سلامت اداری و مقابله با فساد، انتخاب و انتصاب و شایسته‌گزینی و نظام پرداخت کارکنان با این درجه از اهمیت که طی سال‌های اخیر نیازمند توجهی ویژه از سوی قوه مقننه بوده، به اندازه کافی مورد توجه قرار نگرفته است و قوانینی که طی سال‌های اخیر به تصویب رسیده از بینشی جامع و کارآمد در این حوزه‌ها برخوردار نبوده و یا نتوانسته نیاز قانونگذاری و نظارتی کشور را در این حوزه‌ها تأمین کند.

نظام اداری ابزار حاکمیت کشور برای وصول به اهداف ملی و رسالت آن از قوه به فعل رسانیدن آرمان‌ها، اهداف و سیاست‌های دولت است. به عبارت دیگر، نظام اداری بستر توسعه و زمینه فعالیت حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و غیره است. ساختار کارآمد مدیریت دولتی در کنار مناسبات مثبت و سازنده نهاد قانونگذاری کشور با دستگاه دولت می‌تواند حاکمیت را در تحقق اهداف ملی یاری کند.

اصلاحات نظام اداری کشور، نیازمند قوانین و مقرراتی مبتنی بر موازین علمی، تجربی، منسجم و گسترده است که براساس آن کلیه ملاحظات و اقدامات لازم جهت تحقق اهداف و راهبردهای اصلاح نظام اداری در یک افق زمانی معین واقع‌بینانه پیش‌بینی شود. قوانین مذکور با حفظ انسجام و یکپارچگی مجموعه عملیات اجرایی، باید تمامی اقدامات پیش‌بینی شده را تا حصول به نتیجه نهایی هدایت کند.



قوانین و مقررات مرتبط با اصلاحات نظام اداری کشور باید دارای رویکردی عملیاتی و اجرایی بوده و به نحوی تنظیم شود که بتواند اهداف و راهبردهای اصلاحات اداری را در افق چشم‌انداز توسعه جمهوری اسلامی ایران محقق کند. گستره مکانی قوانین و عموم دستگاه‌های اجرایی کشور را پوشش دهد و به لحاظ موضوعی همه ابعاد سازمانی، مدیریتی، تکنولوژیک و نیروی انسانی را دربرگیرد. این گزارش به بررسی تشکیل کمیسیون مستقل در مجلس شورای اسلامی به منظور ایجاد ساختاری مناسب برای رسیدگی به مباحث نظام اداری کشور می‌پردازد. لازم به ذکر است در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ طرح تشکیل کمیسیون نظام اداری در مجلس شورای اسلامی به شماره ثبت (۶۵۰) در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است.

۱. سابقه کمیسیون اداری و استخدامی در ایران

۱. سابقه تشکیل کمیسیون اداری و استخدامی مجلس به سال ۱۳۴۳ بازمی‌گردد. براساس ماده (۲۰) تصمیم متخذ دایر به اجرای موقت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی تنظیمی به‌وسیله کمیسیون منتخبه مصوب ۱۳۴۳/۱۲/۱۶، تشکیل کمیسیون امور استخدام و سازمان‌های اداری کشور نیز به‌عنوان یکی از کمیسیون‌های دائمی مجلس شورای ملی پیش‌بینی شد. متن ماده قانونی مذکور به شرح ذیل است:

«ماده (۲۰) - کمیسیون‌های دائمی به عده وزارتخانه‌ها به‌انضمام کمیسیون‌های بودجه - عرایض -

محاسبات مجلس - سازمان‌های اداری و استخدام - برنامه - رسیدگی به سؤالات و کمیسیون همکاری مجلسین در هر سال مقارن انتخاب هیئت رئیسه مستقلاً از بین اعضای شعب در هر شعبه با رأی مخفی با ورقه و اکثریت نسبی برای مدت یک سال انتخاب می‌شوند و برای انتخاب، حضور دو ثلث اعضای شعبه ضروری است. عده اعضای کمیسیون‌ها به‌استثنای کمیسیون‌ها عرایض و محاسبات که شش نفر است مطابق تشخیص هیئت رئیسه از دوازده نفر به بالا خواهد بود. علاوه بر کمیسیون‌های مذکور، مجلس می‌تواند در موارد لازم کمیسیون‌های فوق‌العاده و مخصوص برای وظایف معین انتخاب نماید».

وظایف این کمیسیون نیز براساس ماده (۳۱) مصوبه مذکور «رسیدگی به لوایح قانونی مربوط به امور تشکیلاتی و مقررات استخدامی و تصویب سازمان و اساسنامه وزارتخانه‌ها و ادارات و مؤسسات و بنگاه‌های دولتی اعم از کشوری و لشگری و استخدام مستخدمین اعم از داخلی و خارجی با جلب نظر هریک از کمیسیون‌های مربوط» تعیین گردید.

۲. در ماده (۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۱/۳/۲۳ تعداد کمیسیون‌های دائمی ۲۴ کمیسیون در نظر گرفته شد. در بند «۷» این آیین‌نامه امور اداری و استخدامی کشور به کمیسیون تحت عنوان کمیسیون «کار و امور اجتماعی و امور اداری و استخدامی» واگذار گردید.

۳. براساس قانون تفکیک امور اداری و استخدامی از کمیسیون کار و امور اجتماعی و امور اداری و استخدامی مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۵ مجلس شورای اسلامی که در تاریخ ۱۳۶۵/۵/۱ به تأیید شورای نگهبان قانون اساسی رسید، وظیفه رسیدگی به امور اداری و استخدامی از کمیسیون کار و امور اجتماعی و امور اداری و استخدامی تفکیک و کمیسیون مستقلی برای آن تشکیل شد. براساس این قانون با تشکیل کمیسیون امور اداری و استخدامی، عنوان کمیسیون کار و امور اجتماعی و امور اداری و استخدامی به کمیسیون کار و امور اجتماعی تغییر یافت. متن ماده واحده قانون مذکور به شرح زیر است:

«ماده واحده - از تاریخ تصویب این قانون بند «۷» ماده (۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای

اسلامی اصلاح و یک بند به ماده مذکور به شرح زیر ملحق می‌گردد:

الف) جمله «و امور اداری و استخدامی» از بند «۷» ماده (۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای

اسلامی حذف و به صورت بند مستقل تحت شماره ۳ قرار می‌گیرد.

ب) ترتیب شماره کمیسیون‌ها از ۳ تا ۲۴ به ۴ تا ۲۵ تغییر می‌یابد.»

۴. پس از گذشت ۱۴ سال و براساس ماده (۳۵) آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۹/۷/۱۸ مجلس شورای اسلامی، مجدداً وظیفه رسیدگی به امور اداری و استخدامی کشور و همچنین امور اجتماعی در قالب یک کمیسیون سازماندهی گردید. متن ماده (۳۵) آیین‌نامه مذکور به شرح زیر است:

«کمیسیون اجتماعی برای انجام وظایف محوله در محدوده امور اداری و استخدامی، کار، اشتغال،

روابط کار و تعاون مطابق ضوابط این آیین‌نامه تشکیل می‌شود.»

۵. این گونه بود که کمیسیون اداری و استخدامی پس از حیاتی ۳۶ ساله منحل و وظایف آن در کمیسیون اجتماعی سازماندهی گردید. در ادامه ضرورت تشکیل کمیسیونی مستقل برای قانونگذاری در حوزه نظام اداری کشور و نظارت بر این حوزه، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲. ضرورت و اهمیت تشکیل کمیسیون تخصصی مباحث نظام اداری در مجلس شورای اسلامی

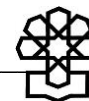
دلایل توجیهی تشکیل کمیسیون مستقل در حوزه نظام اداری در مجلس شورای اسلامی را می‌توان به سه بخش تقسیم کرد:

۱-۲. نقش‌ها و وظایف نظام اداری،

۲-۲. تشکیل کمیسیون از منظر حجم و تجانس وظایف محوله به کمیسیون اجتماعی،

۳-۲. ساختار کمیسیون‌های مجالس قانونگذاری در چند کشور منتخب.

در ادامه، هریک از محورهای فوق به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرد:



۲-۱. نقش‌ها و وظایف نظام اداری

مهمترین موضوعات در رابطه با نقش‌ها و وظایف نظام اداری به شرح زیر است:

۲-۱-۱. حجم و گستره نقش‌ها و وظایف نظام اداری

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نقش‌ها و وظایف بسیار گسترده و متنوعی برای دولت پیش‌بینی شده است که مفصل‌ترین آنها را در اصل سوم ملاحظه می‌کنیم. در اصول دیگر نیز نظیر اصول بیست‌ویکم، بیست‌وهشتم لغایت سی‌ویکم، چهل‌وچهارم و بسیاری از اصول دیگر نیز وظایف بسیار وسیع و متنوعی برای دولت پیش‌بینی شده که مجموعه آنها نقش‌ها، اختیارات و وظایف بسیار گسترده و متنوعی را به دولت تکلیف می‌کند. از طرف دیگر در قوانین مصوب مجلس، تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران و مصوبات سایر مراجع قانونی، وظایف محوله در قانون اساسی با تفصیل بیشتر و با ورود به جزئیات زیاد برعهده دستگاه‌های دولتی محول شده است. توضیح اینکه وظایف و مسئولیت‌های دولت برطبق قانون اساسی، از طریق تصویب قوانین و مقررات می‌توانست (و می‌تواند) بسیار محدودتر و مضیق‌تر از این تعریف شود، اما به دلیل گرایش‌های فکری سنتی و رایج، این وظایف در حد اعلای وسعت تعیین شده است. گرایش‌های فکری جدید در خصوص تقسیم نقش‌ها و وظایف دولت به اعمال حاکمیت و اعمال تصدی به منظور محدود کردن فعالیت‌های دولت به اعمال حاکمیت این واقعیت را به خوبی نشان می‌دهد. وسعت نقش‌ها و وظایف دولت موجب گسترده‌گی تشکیلات آن (تعداد دستگاه‌های اجرایی)، استخدام جمعیت کثیری به عنوان کارکنان دولت و تصویب قوانین و مقررات بسیار مفصل و متعدد برای مدیریت دستگاه‌های دولتی شده است. تعداد دستگاه‌های اجرایی کشور در مقایسه با سال ۱۳۵۷ به بیش از سه برابر افزایش یافته است. در طول ۳۷ سال تعداد کارکنان دولت بالغ بر چهار برابر شده، در حالی که جمعیت کشور اندکی بیش از دو برابر شده است. در آغاز دهه ۱۳۶۰ تعداد وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی حدود ۳۵۰ دستگاه بوده که در حال حاضر به بیش از ۱۱۰۰ دستگاه افزایش یافته است. تعداد واحدهای سازمانی تابعه دستگاه‌های اجرایی در واحدهای تقسیمات کشوری بیش از ۱۵۰۰۰ واحد است.

براساس گزارش معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور در سال ۱۳۹۳ تعداد کل کارکنان دستگاه‌های اجرایی شامل وزارتخانه‌ها، مؤسسات سازمان‌های دولتی، شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و حقوق حالت اشتغال ایثارگران و مستمری والدین بااستثناء کارکنان نیروهای نظامی و انتظامی ۳,۹۸۵,۴۸۸ نفر است. (جدول ۱).

جدول ۱. تعداد حقوق‌بگیران دستگاه‌های اجرایی - ۱۳۹۳

تعداد	محل تأمین منابع	عنوان
۲,۰۳۴,۰۰۰	بودجه عمومی	وزارتخانه‌ها، مؤسسات سازمان‌های دولتی
۶۰۰,۰۰۰	بودجه عمومی	کارکنان نیروهای نظامی و انتظامی
۴۳۶,۴۸۸	بودجه عمومی + منابع داخلی	شرکت‌های دولتی
۶۰۳,۰۰۰	بودجه عمومی + منابع داخلی	نهادهای عمومی غیردولتی
۳۱۲,۰۰۰	بودجه عمومی	حقوق حالت اشتغال ایثارگران و مستمری والدین
۳,۹۸۵,۴۸۸	جمع	

مأخذ: گزارش معاونت توسعه و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور به نمایندگان مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۳

براساس همان گزارش تعداد حقوق‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی نیز در سال ۱۳۹۳ مجموعاً معادل ۴,۴۹۱,۰۰۰ می‌باشند (جدول ۲).

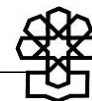
جدول ۲. تعداد حقوق‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی - سال ۱۳۹۳

تعداد	محل تأمین منابع	عنوان
۱,۲۴۷,۰۰۰	۸۰ درصد بودجه عمومی	صندوق‌های بازنشستگی کشوری
۶۵۸,۰۰۰	۹۸ درصد بودجه عمومی	صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح
۲,۳۸۶,۰۰۰	صندوق + بودجه عمومی	صندوق تأمین اجتماعی
۲۰۰,۰۰۰	صندوق + بودجه عمومی	سایر صندوق‌های بازنشستگی
۴,۴۹۱,۰۰۰	جمع	

مأخذ: گزارش معاونت توسعه و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور به نمایندگان مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۳

به عبارتی مجموع کارمندان و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۳۹۳ برابر با ۶,۰۹۰,۴۸۸ می‌باشد که کارکنان شرکت‌های تحت پوشش نهادها و شرکت‌های وابسته به سازمان گسترش و نوسازی و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی که تحت پوشش صندوق تأمین اجتماعی هستند را نیز باید به این عدد اضافه کرد. بر این اساس با فرض بعد خانوار ۴ نفر، تعداد افرادی که با نظام اداری کشور در ارتباط هستند و به نوعی تصمیم‌گیری راجع به منابع انسانی کشور، بر زندگی و سرنوشت آنان تأثیر می‌گذارد، بیش از ۲۴ میلیون نفر را شامل می‌شود.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که افزایش حجم و اندازه دولت، رابطه مستقیمی با افزایش درآمدهای نفتی داشته است. متأسفانه مدیران سیاسی کشور و بوروکرات‌ها، قدرت خود و سازمان‌های خود را در بزرگی آن می‌بینند و هرگاه که امکان دسترسی به منابع عمومی برای آنان فراهم بوده به زعم خود وظیفه‌ای جدید تعریف و ساختارهای مورد نیاز آن را شکل داده‌اند و هزینه‌های پایدار و ثابتی را به کشور تحمیل کرده‌اند. وجود ساختارهای متعدد موازی و همپوشانی در وظایف و ماموریت‌های بسیاری از دستگاه‌های



اجرائی و همچنین گسترش روزافزون تعداد دستگاه‌های اجرایی بر خلاف سیاست‌های کلی نظام اداری و برنامه‌های توسعه کشور نشان دهنده این گرایش عمومی به سمت ایجاد دستگاه‌های اجرایی جدید است. گزارش معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور در تیرماه ۱۳۹۳ نشان می‌دهد طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ تعداد واحدهای ستادی و استانی ۵۱ درصد رشد داشته است و از ۶۴,۵۵۲ واحد به ۹۷,۶۷۸ واحد افزایش یافته است. همچنین طی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۲ بیش از ۲۰۰ سازمان جدید در کشور ایجاد شده است. بررسی طرح‌ها و لوایح قانونی نیز نشان می‌دهد که تمایل عمومی به گسترش ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی نظیر ایجاد سازمان‌ها، صندوق‌ها، شوراهای ستادها و همچنان ادامه دارد.

علاوه بر اینها باید توجه داشت که در سه دهه اخیر، دستگاه‌های غیردولتی بسیاری تأسیس شده است که از تسهیلات و امتیازات دستگاه‌های دولتی بهره‌مند بوده و به تصدی وظایف دولتی می‌پردازند، اما از لحاظ شکل ظاهری حقوقی دستگاه دولتی به حساب نمی‌آیند. نمونه بارز آن نهاد‌های عمومی غیردولتی هستند که دولت، به انحاء مختلف در آنها دخیل است.

همچنین نظام اداری کشور متأثر از قوانین و مقررات متعددی است و هر ساله با توجه به ابعاد و گستره نظام اداری و موضوعات پیرامونی آن بر حجم این قوانین و مقررات افزوده می‌شود. اهم این قوانین عبارتند از:

۱. قانون مدیریت خدمات کشوری
۲. قانون استخدام کشوری
۳. قانون جامع ایثارگران
۴. مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی
۵. آیین‌نامه استخدامی نظام بانکی دولتی
۶. قوانین و مقررات استخدامی ارتش جمهوری اسلامی ایران
۷. قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی
۸. قانون استخدامی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران
۹. قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران
۱۰. قوانین و مقررات مربوط به تخلفات اداری
۱۱. قانون دیوان عدالت اداری
۱۲. قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت
۱۳. قانون سلامت نظام اداری و مقابله با فساد
۱۴. قوانین و مقررات مربوط به بازنشستگان کشوری و لشگری
۱۵. قوانین و مقررات مربوط به اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و تحقیقاتی

۱۶. قوانین و مقررات مربوط به قضات

۱۷. قوانین برنامه توسعه در حوزه نظام اداری و نوسازی دولت

۱۸. قوانین بودجه سالیانه در رابطه با اعتبارات جبران خدمات کارکنان و احکام مربوط به نظام اداری

۱۹. مصوبات هیئت وزیران.

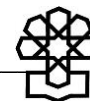
از این رو نظام اداری کشور طی سال‌های اخیر متأثر از قوانین و مقرراتی همچون قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه، قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوبه هیئت وزیران تحت عنوان طرح مهرآفرین مصوب ۱۳۹۱/۹/۳۰، مصوبات مجلس شورای اسلامی در زمینه استثنای زدن به نظام پرداخت در قانون مدیریت خدمات کشوری همچون قانون پرداخت فوق‌العاده خاص به سازمان پزشکی قانونی، سازمان انتقال خون ایران، سازمان دامپزشکی کشور و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی کشور که موجب تبعیض در نظام پرداخت در دستگاه‌های اجرایی گردید و مصوبات دولت در زمینه تغییر سازوکارهای پرداخت بعضاً سلیقه‌ای و خارج از چارچوب‌های قانونی در دستگاه‌های اجرایی شد.

حجم و گستره نقش‌ها و وظایف دولت در حوزه نظام اداری و قوانین و مقرراتی که اهم آنها مورد اشاره قرار گرفت، اصلاحات بدون پشتوانه منطقی و تخصصی قوانین در حوزه نظام اداری، عدم اجرای کامل قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان قانون مادر در حوزه نظام اداری و به‌طور کلی ضرورت نگاه تخصصی جامع و بلندمدت به حوزه نظام اداری از منظر قانونگذاری و نظارت بر اجرای صحیح قوانین و مقررات این حوزه ضرورت تشکیل کمیسیون تخصصی و مستقل را بیش از پیش مسجل می‌کند.

۲-۱-۲. اهمیت و پیچیدگی نقش‌ها و وظایف نظام اداری

نظام اداری بدنه اصلی قوه مجریه و بازوی اجرایی آن است که مسئولیت‌های خطیر و ویژه‌ای را برعهده دارد. نظام اداری یکی از الزامات اداره حکومت است که رسالت از قوه به فعل رسانیدن آرمان‌ها، اهداف و سیاست‌های دولت را برعهده دارد و سرانجام مناسبات و روابط حاکم بر به‌کارگیری منابع فیزیکی، مالی، انسانی، ابزارها و تجهیزاتی که دولت از طریق آن تکلیف خود را به صورت اعمال حاکمیت یا تصدی برای تحقق اهداف خاص انجام می‌دهد، تعریف می‌کند.

بانک جهانی در گزارش توسعه خود رسماً ضعف و ناتوانی کشورها را به عملکرد ضعیف سازمان‌های دولتی نسبت می‌دهد و تحول اداری را عامل توسعه‌یافتگی و کنترل فساد دولتی معرفی می‌کند. هرچند بانک جهانی بر توسعه اقتصادی تأکید دارد، اما تحقیقات حاکی از آن است که نظام اداری بر توسعه سیاسی و اقتصادی نیز تأثیر مهمی دارد (معمارزاده و حیات، ۱۳۸۲). نظام اداری ایران به‌عنوان یکی از خرده‌نظام‌های جامعه نقش مهمی در توسعه پایدار و تحقق سند چشم‌انداز توسعه دارد. از این رو نظام اداری توسعه‌آفرین و موتور محرکه همه ابعاد توسعه است و به همین دلیل در جهت فرآیند توسعه خود باید متحول شود.



برخلاف آنچه عنوان «نظام اجرایی یا نظام اداری» و همچنین عنوان «دستگاه‌های اجرایی یا دستگاه‌های اداری» نشان می‌دهد، نظام اداری مجموعه‌ای از سازمان‌ها، مقامات، کارشناسان و نظامات اجرایی نیست که صرفاً تصمیمات قوه مقننه یا مقامات عالی اجرایی (رئیس‌جمهور، هیئت وزیران و وزرا) را به مورد اجرا بگذارد و همچون ماشینی در مقابل اراده اشخاص هدایت‌کننده آن به‌طور مطلق، تسلیم و فرمانبردار باشد، بلکه این نظام به‌واسطه دارا بودن اطلاعات، تجربیات و تمایلات خاص خود، راهکارها و گزینه‌هایی را به مقامات بالاتر ارائه می‌کند که خواه‌ناخواه بر نظرات، گرایش‌ها و عملکرد آن تأثیرگذار است. به‌عبارت دیگر دستگاه اجرایی صرفاً اجراکننده سیاست‌ها و تصمیمات مقامات بالاتر نیست، بلکه به‌واسطه توانایی‌ها و ضعف‌های خود در تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی مقامات و مراجع مافوق (وزرا)، قوه مقننه و سایر مراجع سیاستگذاری تأثیرات تعیین‌کننده دارد و بسیاری از تصمیمات و سیاست‌های مقامات و مراجع بالا محصول نظرات و گرایش‌های آنان است. کثرت قوانین و مقرراتی که به‌واسطه ناسازگاری با ویژگی نظام اداری اجرا نشده‌اند یا با قرائت خاص نظام اداری به مورد اجرا گذاشته شده‌اند، گواه این مطلب است.

نظام اداری یا مدیریت دولتی امروز به‌عنوان یکی از رشته‌های علم مدیریت جایگاه بلندی را در این رشته از مطالعات به‌خود اختصاص داده است. در این‌باره کتاب‌ها و مقالات بسیاری منتشر و سمینارها و کنفرانس‌های متعددی برای تبادل اطلاعات و تجربیات کشورهای مختلف برگزار شده است. سازمان‌های بین‌المللی و تخصصی متعدد دیگر نیز برای فعالیت در این زمینه به‌وجود آمده‌اند که دولت‌ها را در اصلاح نظام اداری یاری می‌کنند. کثرت مطالعات و فعالیت‌های ملی و بین‌المللی حکایت از اهمیت و پیچیدگی نقش‌ها و وظایف نظام اجرایی در دستیابی کشورها به اهداف ملی آنها دارد.

تدوین مناسبات بین نهادهای سیاسی و مدیریت دولتی به جهت روابط پیچیده‌ای که با هم دارند نیازمند نگاهی جامع و تخصصی است که اهمیت موضوع را مضاعف می‌کند. در ادامه برخی از مهمترین موضوعاتی که در نظام اداری کشور مطرح هستند مورد بحث قرار می‌گیرند.

۱-۲-۱. دولت الکترونیک

یکی از ابزارهای بازمهندسی شیوه‌ها و روش‌های انجام امور دولتی و به تبع آن بازآفرینی مدیریت دولتی، استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات در تولید و ارائه کالاها، اطلاعات و خدمات به شهروندان، بخش‌های اقتصادی، کارمندان دولت و دستگاه‌های دولتی و غیردولتی است. کارکرد مهم آن بهبود ارائه خدمات، کاهش کاغذبازی‌های اداری، کاهش هزینه‌های دولت و شهروندان و افزایش رضایتمندی کارکنان و مراجعان، ارتقای بهره‌وری و تقلیل فساد اداری است. توسعه کاربرد شتابان فناوری اطلاعات و ارتباطات و تسریع در اجرای دولت الکترونیک یکی از اهداف اصلی کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه است.

در قوانین و اسناد بالادستی کشور از جمله سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام و برنامه پنجم توسعه بر به‌کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات و تحقق دولت الکترونیک به‌عنوان یکی از ملزومات اصلی توسعه کشور تأکید شده است، به‌طوری‌که بند «الف» ماده (۴۶) برنامه پنجم توسعه دستیابی به جایگاه دوم منطقه را از نظر شاخص‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات از جمله شاخص توسعه دولت الکترونیک هدفگیری کرده است. اقدامات انجام شده در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات در سال‌های گذشته در مقایسه با چنین اهداف و سیاست‌هایی بسیار اندک و ناچیز بوده است.

یکی از معتبرترین شاخص‌های سنجش و ارزیابی دولت در این زمینه، شاخص توسعه دولت الکترونیکی^۱ سازمان ملل است که ماده (۴۶) قانون برنامه پنجم توسعه این شاخص را مورد نظر قرار داده است و براین اساس شاخص توسعه دولت الکترونیک ایران در پایان برنامه باید در رتبه دوم منطقه قرار گیرد. وضعیت دولت الکترونیک کشورهای جهان در گزارش سال ۲۰۱۲ سازمان ملل، رتبه ایران را در بین کشورهای منطقه شانزدهم نشان می‌دهد. شاخص فوق نشان می‌دهد که برای رسیدن به اهداف برنامه پنجم و سند چشم‌انداز توسعه، مجلس شورای اسلامی باید وظایف تقنینی و نظارتی خود را در این حوزه مؤثرتر از گذشته ایفا کند.

۲-۱-۲. نظام مدیریت عملکرد در ایران

در مباحث جدید مدیریت منابع انسانی غالباً از ارزیابی عملکرد در چارچوب مفهوم غنی مدیریت عملکرد صحبت می‌شود و آن را برای بررسی عملکرد سازمانی مناسب‌تر می‌دانند. به‌زعم آرمسترانگ (۲۰۰۰، ص ۱) مدیریت عملکرد فرآیندی استراتژیک و یکپارچه است که موفقیت پایدار را برای سازمان از طریق بهبود عملکرد افرادی که در آن کار می‌کنند به ارمغان می‌آورد.

در ایران نظام مدیریت عملکرد، دارای کاستی‌های اساسی است که هزینه‌های تحمیل شده از این کاستی‌ها ضرورت ایجاد اصلاحات در این نظام را نمایان می‌کند. علی‌رغم اینکه در فصل یازدهم (ارزیابی عملکرد) قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند با استقرار نظام مدیریت عملکرد مشتمل بر ارزیابی عملکرد سازمان، مدیریت و کارمندان، برنامه‌های سنجش و ارزیابی عملکرد و میزان بهره‌وری را در واحدهای خود به اجرا گذاشته و ضمن تهیه گزارش‌های نوبه‌ای و منظم، نتایج حاصل را به سازمان گزارش کنند، اما متأسفانه پس از گذشت نزدیک به ۹ سال از تاریخ تصویب و ابلاغ قانون، هیچ اقدامی در راستای تهیه و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی این فصل از قانون مشاهده نمی‌شود. علی‌رغم اهمیت و ضرورت موضوع مدیریت عملکرد که ابزاری بسیار کارآمد در سنجش میزان اثربخشی و کارایی دستگاه‌های اجرایی است، متأسفانه هیچگونه نظارتی از سوی کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی برای تدوین و اجرای احکام فصل یازدهم این قانون انجام نگرفته است، که این امر نیز ضرورت

1. E-Government Development Index (EGDI)



تشکیل کمیسیون تخصصی مربوط به نظام اداری کشور را نشان می‌دهد.

۲-۱-۲-۳. تمرکززدایی

تمرکززدایی، انتقال مسئولیت برنامه‌ریزی، مدیریت، تهیه و تخصیص منابع از حکومت مرکزی به واحدهای محلی وزارتخانه‌ها یا نمایندگی‌های حکومت مرکزی، مقامات دولتی نیمه خودمختار، شرکت‌ها، مقامات منطقه‌ای یا بخشی، سازمان‌های غیردولتی و صنفی است. تمرکززدایی از نظام‌های مالی و اداری که موجب انتقال اختیارات و مسئولیت‌های حکومت مرکزی به سطوح پایین‌تر، نظیر سازمان‌های دولتی مستقل، ادارات کل محلی، بخش خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد می‌شود، یک مفهوم چندوجهی پیچیده است که شناخت آن مستلزم درک و تمایز انواع متفاوت تمرکززدایی است، چراکه گونه‌های مختلف آن دارای ویژگی‌های متفاوت و به تبع آن نیازمند الزامات سیاسی و شرایطی متفاوت برای حصول به موفقیت هستند. نکته مهم اینکه تمرکززدایی عرصه‌ای عملی است.

در تمامی بررسی‌هایی که طی چند دهه اخیر درخصوص آسیب‌شناسی نظام اداری ایران صورت گرفته است، تمرکز به‌عنوان ریشه بسیاری از معضلات نظام اداری معرفی شده است. گسترش روزافزون حجم دولت و تمرکز بیش از اندازه در نظام اداری و تصمیم‌گیری و عوارض وخیم آن که در قالب نارضایتی‌های ارباب‌رجوع خود را نمایان می‌کند به تنگنایی مبدل شده که دولت و مردم را دچار مشکل کرده است.

با اینکه در زمینه قانونگذاری برای حل این مشکل تلاش‌های وافی نظیر لایحه قانون اختیارات استانداران کشور (۱۳۵۹)، قوانین برنامه اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲)، دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸)، سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۴)، چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) و پنجم توسعه (۱۳۸۹-۱۳۹۴) صورت گرفته است، اما مشکل همچنان به قوت خود باقی است و تمرکز امور در رأس هرم نظام اداری موجبات ناکارآمدی هرچه بیشتر نظام اداری را فراهم ساخته است. بدیهی است با چنین ساختار متمرکزی امکان دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز کشور و تحقق سیاست‌های کلی نظام وجود نخواهد داشت. از این‌رو بازاندیشی در مورد الگوی اداره کشور و بازمهندسی نظام اداری و اجرایی با رویکرد عدم تمرکز ضرورتی محتوم و اجتناب‌ناپذیر است که نهاد قانونگذاری کشور نیز نقش مهمی در این زمینه دارد و کمیسیون تخصصی نظام اداری کشور باید موضوع تمرکززدایی را یکی از اولویت‌های کاری خود قرار دهد. موضوعی که در قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان قانون مادر در حوزه نظام اداری از آن غفلت شده و حکمی راجع به تمرکززدایی از نظام اداری کشور در این قانون مشاهده نمی‌شود.

۲-۱-۲-۴. فساد اداری

نظام‌های اداری به‌مثابه یگانه ابزار اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های عمومی دولت‌ها تا بدان حد دارای اهمیت هستند که سلامت یا فساد این نظام‌ها را می‌توان مترادف با پیشرفت یا عقب‌ماندگی کشورها

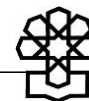
دانست. با وجود این در آغاز هزاره سوم، داده‌های موجود بیانگر ابتلای بیشتر کشورها به فساد و تلاش‌های کمتر موفق آنها در مقابله با این پدیده است. آمار، اطلاعات و نتایج یافته‌های تحقیقات و نظرسنجی‌های ملی و بین‌المللی از جمله سازمان ملل متحد، سازمان شفافیت بین‌الملل و بانک جهانی حاکی از آن است که کشور ایران در زمینه مقابله با فساد از رتبه و جایگاه مناسبی برخوردار نیست به نحوی که رتبه ایران در زمینه شاخص ادراک از فساد در سال ۲۰۱۲، رتبه ۱۳۷ را در جهان به خود اختصاص داده است. این امر نشانگر ضرورت انجام اقدامات و سیاستگذاری‌های کلان برای مبارزه با فساد و کاهش شکاف بین وضع موجود و وضع مطلوب در تمامی سطوح است.

پیامدهای زیادی برای فساد بیان شده است از جمله:

۱. عدم تخصیص بهینه منابع محدود،
۲. توزیع ناعادلانه و نامناسب درآمدها و منابع در جامعه،
۳. افزایش قیمت کالا و خدمات،
۴. کاهش سرمایه‌گذاری در همه حوزه‌ها،
۵. تأثیر بر جمع‌آوری مالیات و کاهش درآمدهای دولت و به تبع آن کاهش ایجاد زیرساخت‌های عمومی تسهیل‌کننده سرمایه‌گذاری،
۶. کاهش کیفیت پروژه‌ها و اخلال در اجرای پروژه‌های اولویت‌دار که جامعه به آنها نیاز دارد،
۷. سوق دادن استعدادهای کارآفرین به سوی فساد و رانت‌جویی به جای قرار گرفتن در مسیر خلاقیت و تولید.

به‌طور کلی می‌توان بیان داشت فساد موجب اخلال در رشد اقتصادی، ایجاد نظام مالیاتی ناسالم، هدفگیری نادرست برنامه‌های اقتصادی، تأثیر سوء بر دارایی و مالکیت، اخلال در شکل‌گیری سرمایه انسانی، بی‌ثباتی در انباشت سرمایه، رشد ناسالم نقدینگی و در نهایت اخلال در جریان تولید و توزیع ثروت می‌شود. برآوردها نشان می‌دهد یک واحد افزایش در انحراف استاندارد فساد، سبب بالا رفتن ضریب جینی به میزان ۴/۴ می‌شود.

نظارت بر اجرای قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ به‌عنوان یکی از کارویژه‌های کمیسیون پیشنهادی می‌تواند نظام اداری کشور را در وضعیت مناسب‌تری از سلامت اداری و مقابله با فساد قرار دهد. در بسیاری از کشورها سازمانی مستقل با اختیارات خاص و گسترده برای مقابله با فساد اداری به‌وجود آمده که نتایج مثبت به همراه داشته است. بهره‌گیری از این تجربه در کشورها نیز موضوعی است که باید مورد توجه اکید قانونگذاران قرار گیرد.



۵-۲-۱-۲. محیط کسب و کار

بهبود محیط کسب و کار در میان سیاستگذاران ایران به عنوان یک راهبرد اساسی برای اصلاح عملکرد اقتصادی پذیرفته شده است. موفقیت در اجرای این راهبرد نیازمند درک صحیح از ابعاد این مسئله و چگونگی تحول در آن است. بهبود محیط کسب و کار بخشی از برنامه گسترده اصلاح مدیریت بخش عمومی است. در واقع یکی از بازتاب‌های کیفیت مدیریت بخش عمومی ایجاد موانع بر سر راه فعالیت‌های اقتصادی است. اگر مراحل انجام امور اداری کند و پرهزینه باشد فعالیت‌های اقتصادی را مشکل ساخته و هزینه‌های بالاسری بخش‌های مولد را افزایش می‌دهد. زمانی که مراحل امور اداری پیچیده و پرهزینه باشد نه تنها مراجعه‌کنندگان از جمله فعالین بخش‌های اقتصادی مجبور به تحمل هزینه‌های مختلفی می‌شوند، بلکه هزینه‌های عمومی نیز افزایش می‌یابد. به طور مثال هنگامی که زمان و مراحل اخذ مجوز برق از وزارت نیرو دو برابر کشورهای مشابه است به معنای آن خواهد بود که هزینه‌های آن برای بخش خصوصی و عمومی بالاتر است، چراکه افزایش مراحل و زمان به معنای هزینه اداری بیشتر در دولت است.

ارتباط میان مدیریت بخش عمومی و محیط کسب و کار را در یکی از شاخص‌های سنجش محیط کسب و کار می‌توان نشان داد. سرعت، مراحل و هزینه انتقال سند ملکی در اداره ثبت اسناد و املاک کشور یکی از شاخص‌های سنجش محیط کسب و کار است. جدول ۳ رتبه سهولت کسب و کار ایران را در میان کشورهای مختلف نشان می‌دهد.

جدول ۳. رتبه سهولت کسب و کار ایران در میان ۱۸۵ کشور

۲۰۱۵	۲۰۱۴	مراحل کسب و کار
۱۳۰	۱۳۲	رتبه ایران (کل)
۶۲	۷۰	سهولت شروع کسب و کار
۱۷۲	۱۶۱	اخذ مجوزهای ساخت و ساز
۱۰۷	۱۱۹	دسترسی به برق
۱۶۱	۱۵۹	ثبت مالکیت
۸۹	۸۶	اخذ اعتبارات
۱۵۴	۱۴۳	حمایت از سرمایه‌گذاران خرد
۱۲۴	۱۱۸	پرداخت مالیات
۱۴۸	۱۵۵	تجارت برون مرزی
۶۶	۶۷	اجرای قراردادهای در دادگاه‌ها
۱۳۸	۱۳۷	ورشکستگی و پرداخت دیون

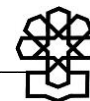
آمارها نشان می‌دهد در میان ۱۸۵ کشور رتبه ایران در شاخص ثبت مالکیت ۱۶۱ام است. انجام ثبت مالکیت در ایران ۹ مرحله دارد و براساس مقررات رسمی، انجام امور اداری آن ۳۶ روز زمان نیاز دارد و هزینه آن ۱۰/۵ درصد ارزش دارایی است.

انجام ثبت دارایی نیازمند رجوع به چند نهاد و دستگاه اجرایی است: اداره ثبت، شهرداری، سازمان امور مالیاتی، تأمین اجتماعی و بانک. علت کثرت مراحل و زمان زیاد به ساختار ارتباطی میان این دستگاه‌ها مربوط می‌شود. نظام‌های اطلاعات رایانه‌ای میان این دستگاه‌ها یکپارچه نشده است. هر یک از این دستگاه‌ها دارای نظام متفاوت شناسایی اسناد بوده و فاقد ارتباط با یکدیگر هستند. یکپارچه‌سازی اطلاعاتی نیازمند یکپارچه بودن اسناد در همه سازمان‌هاست. به‌طور مثال همانطور که یک ایرانی کد واحد ملی دارد هر قطعه زمین نیز باید کد واحد داشته باشد که همه سازمان‌ها اطلاعات مربوط به آن را بر روی آن کد انتقال دهند، اما از آنجا که این امر هنوز به‌طور کامل در ایران رخ نداده است سازمان‌هایی مانند شهرداری، اداره ثبت و سازمان امور مالیاتی فاقد ارتباط رایانه‌ای هستند. از این‌رو هر فرد برای انتقال سند مجبور به مراجعه مستقیم و زمانبر میان دستگاه‌های فوق است. این ضعف اطلاعاتی موجب فساد در سازمان‌های مختلف از جمله شهرداری، اداره ثبت، مالیات و دادگاه شده که نیازمند توجه جدی از سوی نهادهای اجرایی، قضایی و قانونگذاری است.

۲-۱-۲-۶. شایسته‌سالاری در انتخاب و انتصاب مدیران

امروزه شایسته‌سالاری نه یک گزینه، بلکه یک ضرورت استراتژیک است. این ضرورت ناشی از شکل‌گیری محیطی متلاطم و سیال است؛ محیطی که رقابتی بودن، تغییرات سریع تکنولوژیکی، جهانی شدن و جامعه دانش‌محور از ویژگی‌های بارز آن است. چنین محیطی اجازه نمی‌دهد که کار را به دست افرادی بسپاریم که از توانمندی متناظر با محیط‌های موصوف برخوردار نیستند. بنابراین، همه رده‌های کارکنان و مدیران باید بر مبنای شایستگی‌هایی انتخاب شوند که در انجام وظایف محوله از توان تصمیم‌گیری و اجرایی کافی برخوردار باشند.

ضرورت به کارگیری کارشناسان و مدیران شایسته در کشور بسیار حائز اهمیت است، چراکه عدم اطمینان‌های به‌وجود آمده مثلاً در زمینه اقتصاد (مانند تغییرات شدید در عرصه پول، نرخ بهره، تقاضای جهانی برای منابع، قیمت کالاهای ارائه شده، نیروی کار، تورم و رکود) ناشی از عدم انتخاب افراد شایسته است که مشکلات فوق‌العاده پیچیده‌ای را در برنامه‌ریزی بلندمدت، تخصیص بهینه منابع و مدیریت اثربخش برنامه‌های تنظیم‌شده سازمان‌های دولتی به‌وجود می‌آورد. این عدم اطمینان‌های اقتصادی باعث کاهش احساس امنیت نزد مردم شده و به‌نوبه خود، عدم اطمینان عمیق به پایداری دولت برای رویارویی با مشکلات را پدید آورده است. البته نیاز به استفاده از افراد شایسته منحصر به امور اقتصادی نیست و در سایر بخش‌ها مانند امور سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و... نیز همین ضرورت به‌شدت وجود دارد. لذا



شایسته‌گزینی، شایسته‌پروری و سازوکارهای تحقق آن از جمله مباحثی است که باید از سوی دولت و مجلس شورای اسلامی مورد توجه ویژه قرار گیرد.

۲-۱-۲-۷. مدیریت منابع انسانی

مدیریت منابع انسانی برای سازمان‌ها به‌مثابه یک عامل حیاتی قلمداد می‌شود. اهمیت عامل انسانی و نقش منحصر به‌فرد آن به‌منزله یک منبع استراتژیک و طراح و مجری نظام‌ها و فرایندهای سازمانی از اهمیت و جایگاه والاتر از گذشته برخوردار است، به‌طوری که در تفکر سازمانی پیشرفته از انسان به‌مثابه مهمترین منبع و دارایی یا به تعبیری مهمترین منبع تولید هر سازمان یاد می‌شود. امروزه و در حال حاضر دولت‌ها به‌عنوان یک مجموعه بزرگ سازمانی، برای انتظام و بالندگی خود تلاش می‌کنند تا از طریق منابع انسانی فرهیخته و آگاه، وظایف خود را به بهترین نحو به انجام برسانند تا وکیل خوبی برای موکلین خود باشند.

در حال حاضر مدیریت منابع انسانی دولت با مشکلات جدی روبرو است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- فقدان نظام مدیریت راهبردی منابع انسانی و ناکارآمدی زیرنظام‌های مربوط به تأمین، بهسازی، نگهداری و کاربرد سرمایه‌های انسانی،
 - فقدان نظام شایسته‌سالاری و انتخاب و انتصاب براساس سلیقه و معیارهای ذهنی و غیرشفاف،
 - عدم ثبات و کوتاهی عمر مدیریت‌ها،
 - مخدوش شدن اصل قانونمندی و رسوخ روابط شخصی و گروهی در سازوکارها و مناسبات اداری،
 - عدم انطباق مهارت‌ها و تخصص‌های نیروهای انسانی با ویژگی‌های شغل و شاغل،
 - ناکارآمد بودن نظام پرداخت و وجود تبعیض مالی بین کارکنان دستگاه‌های اجرایی،
 - هدفمند و کاربردی نبودن بسیاری از آموزش‌های کارکنان در دستگاه‌های اجرایی،
 - عدم رضایت کارکنان دولت از خدمات بیمه و بازنشستگی،
 - فقدان نظام ارزیابی عملکرد و بهره‌وری پایین نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی.
- علاوه بر موارد فوق، هزینه‌های دولت بابت حقوق کارکنان و بازنشستگان نیز همواره یکی از چالش‌های جدی حوزه مدیریت منابع انسانی بوده است. آمارها نشان می‌دهد اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت در سال ۱۳۹۵ با ۱۲/۸ درصد رشد از رقم ۱،۷۴۷ هزار میلیارد ریال به ۱،۹۷۱ هزار میلیارد ریال رسیده است. از مجموع اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت، ۷۲/۴ درصد آن را دو سر فصل جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی به خود تخصیص داده است.

اگرچه اعتبارات مربوط به هزینه‌های پرسنلی به طور دقیق قابل تشخیص و تعیین نیست و این یکی از نقایص مهم بودجه سنواتی است که به اصلی‌ترین سئوالات (نظیر اینکه دولت سالیانه چه میزان

اعتبار بابت حقوق و مزایای کارکنان و هزینه‌های مربوط به بیمه و درمان آنان تخصیص می‌دهد یا هزینه می‌کند) پاسخ نمی‌دهد، اما برآوردها نشان می‌دهد که از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای (جاری) در سال ۱۳۹۵ حدود ۸۷۱ هزار میلیارد ریال (۴۴/۲ درصد) صرف هزینه‌های پرسنلی کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای نظامی و انتظامی خواهد شد.

حدود ۳۸۵ هزار میلیارد ریال از اعتبارات هزینه‌ای (جاری) در سال ۱۳۹۵، نیز صرف پرداخت حقوق بازنشستگان کشوری و لشگری و حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا خواهد شد. براساس گزارش معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور طی ۸ سال آینده، وابستگی صندوق‌های بازنشستگی (لشگری، کشوری و تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی) با توجه به روند افزایش تعداد بازنشستگان و وابستگی صندوق‌ها به منابع عمومی دولت بیشتر خواهد شد و سهم آن از ۱۷/۴ در سرجمع اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۵ به حدود ۵۳ درصد در سال ۱۴۰۲ افزایش خواهد یافت، که با فرض ثابت بودن سهم مربوط به هزینه‌های پرسنلی (متوسط یازده سال اخیر ۴۲/۳۳ درصد) و اعتبار بنیاد شهید و امور ایثارگران بابت حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا (۳/۶۵ درصد) آنگاه در ۸ سال آینده حدود ۹۹ درصد اعتبارات هزینه‌ای (جاری) برای پرداخت حقوق بازنشستگان کشوری و لشگری و هزینه‌های پرسنلی وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا هزینه خواهد شد. بررسی وضعیت هزینه‌های پرسنلی و صندوق‌های بازنشستگی از حیث وابستگی آنان به اعتبارات دولتی، چشم‌انداز خوبی را پیش‌روی نظام مالی و اداری کشور قرار نمی‌دهد. لذا لازم است راهکارهای اثربخش برای جلوگیری از افزایش هزینه‌های عمومی اتخاذ شود.

مجموعه ملاحظات فوق و همچنین تنگناها و چالش‌های موجود در نظام اداری کشور بیانگر آن است که مجلس شورای اسلامی باید در طراحی ساختار کمیسیون‌ها همانند سال‌های پیش از سال ۱۳۷۹ کمیسیونی تخصصی و دائمی با عضویت نمایندگان که دارای تخصص و تجربه کافی و مرتبط در حوزه مدیریت بخش عمومی هستند، احیا کند.

۲-۲. تشکیل کمیسیون از منظر حجم و تجانس وظایف محوله به کمیسیون اجتماعی

در حال حاضر همه طرح‌ها و لوایح مرتبط با حوزه نظام اداری کشور و حوزه کار و امور اجتماعی به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی به‌عنوان کمیسیون اصلی و یا کمیسیون فرعی ارجاع می‌شود. جدول ۴ حجم طرح‌ها و لوایحی که در مجلس هشتم در کمیسیون اجتماعی به‌عنوان کمیسیون اصلی یا فرعی مطرح شده‌اند را در مقایسه با طرح‌ها و لوایحی که در سایر کمیسیون‌ها مورد بررسی قرار گرفته‌اند، نشان می‌دهد:



جدول ۴. تعداد طرح‌ها و لوایح ارجاع شده به کمیسیون‌های تخصصی در دوره‌های هشتم و نهم

مجلس شورای اسلامی (خرداد ۱۳۸۷ - آبان ۱۳۹۴)

وضع موجود (۱۳ کمیسیون تخصصی)						کمیسیون‌های تخصصی (به ترتیب تعداد ارجاعات)
درصد	مجموع	درصد	فرعی	درصد	اصلی	
۱۲/۳۶	۴۴۴	۱۱	۲۹۳	۱۶	۱۵۱	قضایی و حقوقی
۱۱/۲۱	۴۰۳	۱۲/۷۳	۳۳۸	۶/۹۲	۶۵	امنیت ملی و سیاست خارجی
۱۱/۱۹	۴۰۲	۹/۹	۲۶۳	۱۴/۸۱	۱۳۹	اقتصادی
۱۰/۶۹	۳۸۴	۹/۴۹	۲۵۲	۱۴	۱۳۲	اجتماعی
۹/۷۷	۳۵۱	۹/۶۴	۲۵۶	۱۰/۱۲	۹۵	برنامه و بودجه و محاسبات
۷	۲۵۵	۶/۶۳	۱۷۶	۸/۴۲	۷۹	شوراها و امور داخلی کشور
۶/۴۳	۲۳۱	۷/۱۵	۱۹۰	۴/۳۷	۴۱	بهداشت و درمان
۶	۲۱۹	۵/۹۵	۱۵۸	۶/۵	۶۱	عمران
۵/۸۱	۲۰۹	۶/۶۶	۱۷۷	۳/۴۱	۳۲	فرهنگی
۵/۶۵	۲۰۳	۵/۲۷	۱۴۰	۶/۷۱	۶۳	کشاورزی، آب و منابع طبیعی
۵/۴۲	۱۹۵	۶/۴	۱۷۰	۲/۶۶	۲۵	صنایع و معادن
۵/۳۷	۱۹۳	۵/۷۲	۱۵۲	۴/۳۷	۴۱	آموزش و تحقیقات
۲/۸۶	۱۰۳	۳/۳۵	۸۹	۱/۴۹	۱۴	انرژی
۱۰۰	۳۵۹۲	۱۰۰	۲۶۵۴	۱۰۰	۹۳۸	جمع کل

مأخذ: سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

<http://rc.majlis.ir/fa>

جدول ۴ نشان می‌دهد که از مجموع ۳۵۹۲ طرح و لایحه‌ای که تاکنون در دوره‌های هشتم و نهم مجلس شورای اسلامی در دستور کار کمیسیون‌های تخصصی قرار گرفته، ۱۳۲ طرح و لایحه به کمیسیون اجتماعی به‌عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شده که حدود ۱۴ درصد را به‌خود تخصیص داده است و بعد از کمیسیون قضایی و حقوقی و اقتصادی بالاترین حجم رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در این کمیسیون بوده است. مضافاً اینکه کمیسیون اجتماعی در ۲۵۲ طرح/لایحه به‌عنوان کمیسیون فرعی فعالیت داشته که از این حیث نیز بعد از کمیسیون‌های قضایی و حقوقی، امنیت ملی و سیاست خارجی، اقتصادی و برنامه و بودجه بیشترین حجم ارجاعات را داشته است. این امر نشان می‌دهد کمیسیون اجتماعی همواره از جمله کمیسیون‌های پرکار مجلس بوده است. همچنین غالباً طرح‌ها و لوایح مرتبط با حوزه نظام اداری و تأمین و رفاه اجتماعی نظیر قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون جامع ایثارگران، قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد و... به‌لحاظ کمی حجم قابل توجهی دارد و به‌لحاظ موضوعی نیز اهمیت و جایگاه خاصی دارد که عملاً بررسی آنها وقت بسیار و اطلاعات شخصی و تجربی زیادی را طلب می‌کند.

بررسی طرح‌ها و لوایح ارجاع شده به کمیسیون اجتماعی در دوره های هشتم و نهم مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد که ۹۰ مورد از ۱۳۲ مورد طرح و لایحه ارجاعی به کمیسیون اجتماعی به‌عنوان کمیسیون اصلی، موضوعات مرتبط با نظام اداری بوده است. همچنین ۸۷ مورد از ۲۵۲ طرح و لایحه ارجاع شده به کمیسیون اجتماعی به‌عنوان کمیسیون فرعی، موضوعات مرتبط با نظام اداری است. در صورت تشکیل کمیسیون تخصصی مستقل، توزیع طرح‌ها و لوایح از روند منطقی برخوردار خواهد شد و این کمیسیون به‌عنوان کمیسیونی تخصصی وقت کافی را برای بررسی طرح‌ها و لوایح ارجاعی خواهد داشت و ازسوی دیگر حجم کار کمیسیون اجتماعی نیز سبک‌تر شده و طبیعتاً کیفیت مصوبات این کمیسیون ارتقا خواهد یافت.

براساس ماده (۵۱) اصلاحیه آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰، کمیسیون اجتماعی «برای انجام وظایف محوله در محدوده امور اداری و استخدامی، کار، اشتغال، روابط کار و تعاون» تشکیل شده است. همانگونه که مشاهده می‌شود این کمیسیون در دو حوزه اداری و استخدامی کشور و حوزه کار، رفاه اجتماعی و تعاون، مسئول رسیدگی به طرح‌ها و لوایح ارجاعی است. در حوزه نظام اداری موضوعات متعدد و مهمی که در صفحات قبلی توضیح داده شد در حوزه کاری کمیسیون اجتماعی قرار دارد. به‌علاوه در حوزه کار و رفاه اجتماعی نیز موضوعات مهمی نظیر بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی، اصناف و پیشه‌وران، مباحث مربوط به قانون کار، کارگران، بازنشستگان و مستمری‌بگیران، مباحث مربوط به زنان و کودکان بی‌سرپرست و بدسرپرست، آسیب‌های اجتماعی، مباحث مربوط به آن دسته از ایثارگران معسر که نیازمند حمایت هستند و مباحث مربوط به معلولان جسمی و ذهنی و... مطرح می‌باشد که مشاهده می‌شود بیشتر مرتبط با حمایت‌های اجتماعی از گروه‌های آسیب‌پذیر جامعه است.

بررسی عناصر این دو حوزه نشان می‌دهد که موضوعات ارجاعی به این کمیسیون دارای تفاوت‌های قابل توجهی با یکدیگرند و به‌دلیل وجوه افتراقی که بین دو حوزه مذکور وجود دارد، شرایطی به‌وجود آمده که موضوعات نظام اداری از اهمیت و توجهی که نیازمند آن است برخوردار نباشد. به نظر می‌رسد محور اصلی فعالیت کمیسیون اجتماعی، همواره موضوعات مرتبط با کار و رفاه و حمایت‌های اجتماعی بوده و موضوعات حوزه نظام اداری موضوعاتی فرعی و کم‌اهمیت‌تر تلقی شده‌اند.

بررسی وضعیت کمیسیون اجتماعی از حیث توجه نمایندگان عضو نیز نشان می‌دهد غالب موضوعات مورد توجه این کمیسیون حول امور حمایتی و اجتماعی بوده است. گواه این ادعا نیز روند ارزیابی و اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان قانون جامع و مادر در حوزه نظام اداری کشور است. در این قانون ساختار برنامه‌ریزی، سازماندهی و نهادینه شدن تشکیلات کلان دولت و مجموعه وظایف، فعالیت‌ها، عملیات و برنامه‌های دولت به‌منظور اعمال حاکمیت و اعمال تصدی در جهت اهداف معین،



تعیین شده است. با این وجود کمیت و کیفیت جلساتی که به منظور ارزیابی و اصلاح این قانون در این کمیسیون برگزار شده متناسب با درجه اهمیت و جامعیت قانون مدیریت خدمات کشوری نیست. این امر سبب شده نواقص و ایرادات قانون مذکور به خوبی شناسایی نشده و در نتیجه مشکلات دیرپای نظام اداری کشور طی سال‌های اخیر تشدید شود. در حالی که در کشور ما به علت گستردگی حجم فعالیت بخش دولتی، تعدد دستگاه‌های اجرایی و حجم بسیار بالای نیروی انسانی دولت، نظام اداری همواره از جمله مهم‌ترین و حیاتی‌ترین موضوعاتی بوده که باید در دستور کار تمامی متولیان حکومت و از جمله مجلس شورای اسلامی به عنوان بالاترین نهاد قانونگذاری کشور قرار داشته باشد. نظام اداری از این حیث که بستر فعالیت سایر حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... است و باید حداقل هم‌تراز با سایر حوزه‌ها مورد توجه قرار داشته باشد.

۲-۳. ساختار کمیسیون‌های مجالس قانونگذاری در چند کشور منتخب

بررسی ساختار مجالس قانونگذاری در کشورهای مختلف نشان می‌دهد در اکثر کشورها مباحث مربوط به نظام اداری و خدمات عمومی در قالب یک کمیسیون تخصصی سازماندهی شده است. این امر از آنجا ناشی می‌شود که ساختار اکثر کمیسیون‌های مجالس قانونگذاری براساس موضوعاتی که در سطح کلان دغدغه‌های اصلی کشور محسوب می‌شوند، طراحی شده است و از این حیث بین کمیسیون‌های مختلف تناسب وجود دارد. در ساختار کمیسیون‌های مجلس عوام انگلستان دو کمیسیون تحت عنوان کمیسیون اداره عمومی و کمیسیون برنامه‌ریزی وجود دارد. در پارلمان فرانسه کمیسیون مالی، اقتصاد عمومی و برنامه‌ریزی و دلگاسیونی تحت عنوان دلگاسیون برنامه‌ریزی وجود دارد. در پارلمان ایالات متحده آمریکا کمیسیون اداری مجلس، کمیسیون تشکیلات و روش‌ها و کمیسیون استانداردهای رفتار اداری وجود دارد. در پارلمان کره جنوبی کمیسیون امنیت و اداره امور عمومی و همچنین کمیسیون محیط و نیروی کار وجود دارد. در پارلمان مجلس سنای ایتالیا کمیسیون سازمان‌های دولتی و امور عمومی و در ساختار کمیسیون‌های کانادا، کمیسیونی تحت عنوان کمیسیون اقتصاد داخلی، بودجه و امور اداری وجود دارد. این امر نشان می‌دهد که در ساختار کمیسیون‌های بسیاری از کشورهای دنیا مباحث مربوط به نظام اداری، امور عمومی و نیروی کار به عنوان موضوعاتی تخصصی مورد توجه قرار گرفته و کمیسیون مستقلی برای این امر در نظر گرفته شده است.^۱

۱. ساختار کمیسیون‌های مجالس قانونگذاری در چند کشور منتخب در پیوست گزارش آمده است.

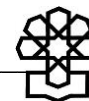
جمع‌بندی و ارائه راهکار

ویژگی‌های نظام اداری در هر حکومتی نشان‌دهنده نگرش آن حکومت به چگونگی کارگردانی و مدیریت کشور است و نقش نظام اداری در ساختارهای سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و تأثیر آن در تحقق اهداف نظام‌های کلان جامعه به اندازه‌ای تعیین‌کننده است که بدون نوسازی و تکامل آن تحقق اهداف چشم‌اندازهای کشور ممکن نخواهد بود. در این بین نقش قوه مقننه به‌عنوان نهاد قانونگذار و ناظر بر عملکرد قوه مجریه بسیار برجسته و تأثیرگذار است، چراکه کارآمدی نظام اداری کشور نیازمند تدوین قوانین مناسب و ازسوی دیگر نظارت بر عملکرد این حوزه است.

در حال حاضر کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی، متولی اصلی قانونگذاری در نظام اداری کشور محسوب می‌شود. در حالی که تا پیش از سال ۱۳۷۹ در ساختار کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، کمیسیون امور اداری و استخدامی وجود داشت که وظیفه قانونگذاری و نظارت بر نظام اداری کشور برعهده این کمیسیون بود. پس از سال ۱۳۷۹ و براساس اصلاح ماده (۳۵) آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۹/۷/۱۸ مجلس شورای اسلامی، کمیسیون امور اداری و استخدامی منحل و وظیفه رسیدگی به امور اداری و استخدامی کشور به کمیسیون اجتماعی محول شد. ادغام وظایف کمیسیون اداری و استخدامی در کمیسیون اجتماعی مجلس همزمان با تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از محل ادغام دو سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی کشور رخ داد، که بسیاری از کارشناسان بر این اعتقادند که این ادغام‌ها عملاً آسیب‌های جدی به نظام اداری کشور وارد کرد، چراکه به یکباره خلأ بزرگی در تشکیلات کلان دولت و مجلس شورای اسلامی در رابطه با مباحث مربوط به نظام اداری به‌وجود آمد.

بررسی وضعیت موجود در نظام اداری کشور نیز بیانگر اشکالاتی است که از آن جمله می‌توان به گسترش بیش از اندازه وظایف و تکالیف دولت، عدم تفکیک حوزه‌های حاکمیتی از تصدیگری، فقدان روحیه نوآوری، عدم تعیین مناسب نقش سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و نظارت دولت، فقدان یک نظام ارزیابی عملکرد جامع، مستمر و نتیجه‌گرا، بی‌عدالتی در نظام پرداخت شاغلان و بازنشستگان، عدم استفاده جامع و فراگیر از فناوری اطلاعات، عدم توجه به حقوق مردم در مواجهه با نهادهای دولتی، غفلت از نظام ارتقای مدیریت، تصویب قوانین معیوب و عدم تناسب نظام پاداش با عملکرد، اشاره کرد.

مطالعه برنامه‌ها و سیاستگذاری‌های کلان در بخش دولتی ایران طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد که استراتژی تحول با محوریت نظریه مدیریت دولتی نوین صورت گرفته است. مشارکت مردم و بخش خصوصی در اداره امور کشور، کوچک‌سازی دولت و روی آوردن به تعدیل نیروی انسانی، تزریق اصول مدیریت بازرگانی در دولت، برون‌سپاری خدمات عمومی دستگاه‌های اجرایی و غیره، از جمله محورهای این استراتژی در بخش دولتی بوده است. اما باید توجه کرد کاربرد تمامی اصول مدیریت بازرگانی در



بخش دولتی در بسیاری از موارد با کارآیی و اثربخشی مورد انتظار همراه نبوده و نوعاً با مقتضیات خاص دستگاه‌های دولتی به‌ویژه در کشورهای نظیر ایران با شاخصه‌ها و ویژگی‌های خاص فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی در تضاد بوده است.

نظریه خدمات دولتی نوین^۱ و مدیریت ارزش همگانی^۲ از جمله نظریاتی هستند که با الگوی سنتی از جهت تفاوت بخش دولتی با بخش خصوصی هم‌عقیده‌اند و با اصلاح نقاط ضعف مدیریت دولتی نوین بیان می‌دارند که خلق و ایجاد ارزش همگانی، هدف غایی برنامه‌ها و فعالیت‌های بخش دولتی است و مدیران بخش دولتی برای ایجاد ارزش همگانی باید سه زمینه اساسی را تبیین کنند از جمله: «تأمین خدمات با کیفیت و اثربخشی بالا»، «دستیابی به نتایج مطلوب» و «اعتماد بین شهروندان و دولت» (مور،^۳ ۲۰۰۰). سیر تطور و تحول الگوهای اداره امور عمومی را می‌توان با گذر از الگوی سنتی، به رویکرد مدیریت دولتی نوین و پس از آن در قالب خدمات دولتی نوین و مدیریت ارزش‌های همگانی مشاهده کرد. امری که باید در ایران نیز مورد توجه قرار گیرد و با گذر از الگوی مدیریت دولتی نوین که ضعف‌ها و کاستی‌های آن مورد اشاره قرار گرفت، الگوهای جدید مدیریت دولتی نظیر خدمات دولتی نوین را با شرایط و اقتضات کشور مورد توجه قرار داد تا بتوان بستر لازم برای ساخت دولتی جامعه‌مدار را فراهم کرد.

مواجهه اصولی و کارشناسانه با خیل عظیم مسائل و معضلاتی که امروزه نظام اداری کشور با آن دست به‌گریبان است و همچنین تحقق سیاست‌های کلان نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) که متضمن راهبردها و محورهای مهم، ارزشی و در عین حال، روزآمدی در همه حوزه‌های مدیریتی باشد، وجود یک کمیسیون تخصصی مقتدر و کارآمد را در ساختار قوه مقننه کشور ایجاد می‌کند تا بتوان به مدد آن و در کنار ساختار مناسب در قوه مجریه، نظام اداری کشور را متناسب با سند بیست‌ساله چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران بازسازی کرد.

بر این اساس پیشنهاد می‌شود متن ذیل به‌عنوان ماده (۵۱) به آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی الحاق شود:

«ماده (۵۱) - کمیسیون نظام اداری با تفکیک وظایف مربوط از کمیسیون اجتماعی برای انجام وظایف محوله در محدوده بازنگری (تعیین) در نقش‌ها و وظایف دولت و بخش‌های گوناگون غیردولتی، اصلاح ساختار سازمانی دولت، بهبود کیفیت مدیریت دولتی، ارتقای بهره‌وری ملی، مدیریت منابع انسانی، تحقق دولت الکترونیک و ارتقای سلامت اداری، مطابق ضوابط این آیین‌نامه تشکیل می‌شود.»

1. New Public Service
2. Public Value Management
3. Moor

تبصره - راهبرد این کمیسیون در اجرای وظایف قانونگذاری و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی در حوزه‌های مربوطه، استفاده از نظرات متخصصین و صاحب‌نظران است.»

ماده (۵۱) فعلی به‌عنوان ماده (۵۲) به شرح ذیل اصلاح و شماره مواد بعدی به ترتیب اصلاح شود:

«ماده (۵۲) - کمیسیون اجتماعی برای انجام وظایف محوله در محدوده کار، اشتغال، روابط کار و تعاون مطابق ضوابط این آیین‌نامه تشکیل می‌شود.»



ساختار کمیسیون‌های مجالس قانونگذاری در چند کشور منتخب
- کمیسیون‌های پارلمان انگلستان

کمیسیون‌های مجلس عوام		
این کمیسیون متشکل از اعضای مجلس عوام است که در خود مجلس گردهم می‌آیند.	کمیسیون متشکل از کل مجلس عوام	
کمیسیون‌های دائمی لوایح عمومی	کمیسیون‌های دائمی	
کمیسیون‌های بررسی قانونگذاری		
سه کمیسیون بررسی اسناد اتحادیه اروپا		
سه کمیسیون عالی و کمیسیون مسائل ناحیه‌ای		
کمیسیون رسانه‌ها	کمیسیون‌های داخلی	
کمیسیون ارتباطات		
کمیسیون مدرنیزه کردن مجلس عوام		
کمیسیون مصونیت‌ها و امتیازات پارلمانی		
کمیسیون روبه		
کمیسیون نظامنامه		
کمیسیون مقررات زدایی و اصلاح قوانین	کمیسیون‌های نظارت و بررسی	
کمیسیون تحقیقات اروپایی		
کمیسیون مشترک اسناد قانونی		
کمیسیون مشترک تسهیل مالیات		
کمیسیون لوایح تلفیقی		کمیته‌های منتخب (تحقیق) و کمیته‌های مشترک
کمیسیون حساب‌های عمومی	کمیسیون‌های غیروزارتی دیگر	
کمیسیون اداره عمومی		
کمیسیون بازرسی محیط زیست		
کمیسیون مشترک حقوق بشر		
کمیسیون گزینش یا تخصص نیروی انسانی		
کمیته‌های تحقیق	کمیسیون‌های دیگر	
کمیسیون امور جاری		
کمیسیون برنامه‌ریزی		
کمیسیون لوایح خصوصی		
کمیسیون مذهبی		
کمیسیون‌های غیررسمی		
کمیسیون‌های مجلس اعیان		

- کمیسیون‌های پارلمان فرانسه

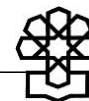
کمیسیون‌های دائمی
کمیسیون امور فرهنگی، خانوادگی و اجتماعی
کمیسیون امور خارجه
کمیسیون دفاع ملی و نیروهای مسلح
کمیسیون مالی، اقتصاد عمومی و برنامه‌ریزی
کمیسیون ویژه
دلگاسیون‌ها (نمایندگی‌ها)
دلگاسیون اتحادیه اروپا
دفتر پارلمانی ارزیابی انتخاب‌های علمی و تکنولوژیک
دفتر پارلمانی ارزیابی قانونگذاری
دلگاسیون مسائل جمعیت‌شناختی
دلگاسیون برنامه‌ریزی
دلگاسیون توسعه پایدار مناطق
دلگاسیون حقوق زنان

- کمیسیون‌های پارلمان ایالات متحده آمریکا

کمیسیون‌های مجلس نمایندگان		
کمیسیون کشاورزی	کمیسیون تخصیص	کمیسیون خدمات تسلیحاتی
کمیسیون بودجه	کمیسیون آموزش و اشتغال نیروی انسانی	کمیسیون انرژی و تجارت
کمیسیون خدمات مالی	کمیسیون اصلاحات حکومتی	کمیسیون اداری مجلس
کمیسیون ارتباطات بین‌الملل	کمیسیون قضایی	کمیسیون علوم
کمیسیون منابع طبیعی	کمیسیون مشاغل تجاری کوچک و متوسط	کمیسیون استانداردهای رفتار اداری
کمیسیون حمل‌ونقل و مسائل ساختاری مجلس	کمیسیون نظامیان و افسران بازنشسته	کمیسیون تشکیلات و روش‌ها
کمیسیون قوانین		

- کمیسیون‌های پارلمان کره جنوبی

کمیسیون‌های دائمی
کمیسیون اداره مجلس
کمیسیون قانونگذاری و قضاوت
کمیسیون سیاست‌های ملی
کمیسیون استراتژی و مالی
کمیسیون علم، فناوری اطلاعات و ارتباطات، برنامه‌ریزی آینده و ارتباطات
کمیسیون آموزش، فرهنگ، ورزش و توریسم
کمیسیون امور خارجی و وحدت
کمیسیون دفاع ملی



کمیسیون امنیت و اداره امور عمومی
کمیسیون کشاورزی، غذا، امور روستایی، اقیانوس و شیلات
کمیسیون تجارت، صنعت و انرژی
کمیسیون سلامت و رفاه
کمیسیون محیط و نیروی کار
کمیسیون زمین، زیرساخت‌ها و حمل‌ونقل
کمیسیون آگاهی
کمیسیون برابری و خانواده
کمیسیون‌های خاص
کمیسیون موارد خاص دائمی
کمیسیون موارد خاص غیردائمی

– کمیسیون‌های مجلس سنای ایتالیا

کمیسیون‌های دائمی
کمیسیون قانون اساسی، نظارت بر هیئت وزیران، امور داخلی، سازمان‌های دولتی و امور عمومی
کمیسیون قضاوت
کمیسیون امور خارجی و مهاجرت
کمیسیون دفاع
کمیسیون برنامه‌ریزی اقتصادی و بودجه
کمیسیون امور مالی و خزانه‌داری
کمیسیون آموزش، امور فرهنگی، تحقیقات علمی، سرگرمی و ورزش
کمیسیون امور عمومی، ارتباطات
کمیسیون امور کشاورزی و تولید غذا
کمیسیون صنعت، تجارت و توریزم
کمیسیون کار، امنیت اجتماعی
کمیسیون سلامت
کمیسیون محیط، دارایی‌های محیطی و سرزمین
کمیسیون سیاست‌های اتحادیه اروپا
کمیسیون‌های منتخب
کمیسیون انتخابات و مصونیت پارلمانی
کمیسیون قوانین و مجلس سنا

– کمیسیون‌های مجلس کانادا

کمیسیون‌های مجلس سنا
کمیسیون امور مردم بومی
کمیسیون کشاورزی و جنگلداری
کمیسیون ضد تروریسم (خاص)
کمیسیون بانکداری، تجارت و بازرگانی
کمیسیون انرژی، محیط و منابع طبیعی
کمیسیون شیلات و اقیانوس‌ها
کمیسیون امور خارجی و تجارت بین‌المللی
کمیسیون حقوق بشر
کمیسیون اقتصاد داخلی، بودجه و امور اداری
کمیسیون امور حقوقی و قانون اساسی
کمیسیون مالیه ملی
کمیسیون دفاع و امنیت ملی
کمیسیون زبان‌های اداری
کمیسیون قوانین، رویه‌ها و حقوق پارلمان
کمیسیون انتخابات
کمیسیون امور اجتماعی، علم و فناوری
کمیسیون حمل‌ونقل و ارتباطات
کمیسیون‌های مشترک
کمیسیون کتابخانه مجلس (مشترک)
کمیسیون بررسی قوانین (مشترک)
کمیسیون‌های مجلس نمایندگان
کمیسیون امور سکنه اولیه و توسعه شمالی
کمیسیون دسترسی به اطلاعات، امور خصوصی و اخلاقی
کمیسیون کشاورزی و غذاهای کشاورزی
کمیسیون پیشینه کانادایی
کمیسیون امور شهروندی و مهاجرت
کمیسیون محیط و توسعه پایدار
کمیسیون امور مالی
کمیسیون شیلات و اقیانوس‌ها
کمیسیون امور خارجی و توسعه بین‌الملل
کمیسیون عملیات و پیش‌بینی‌های حکومت
کمیسیون سلامت
کمیسیون توسعه منابع انسانی، مهارت‌ها و امور اجتماعی و وضعیت افراد معلول
کمیسیون صنعت، علم و فناوری
کمیسیون تجارت بین‌الملل
کمیسیون عدالت و حقوق بشر

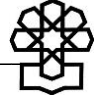


کمیسیون روابط
کمیسیون دفاع ملی
کمیسیون منابع طبیعی
کمیسیون زبان اداری
کمیسیون رویه‌ها و امور خانگی
کمیسیون حساب‌های عمومی
کمیسیون سلامت عمومی و امنیت ملی
کمیسیون خاص در زمینه همکاری‌ها
کمیسیون خشونت علیه زنان بومی
کمیسیون وضعیت زنان
کمیسیون حمل‌ونقل، زیرساخت‌ها و ارتباطات
کمیسیون امور سربازان قدیمی

منابع و مأخذ

۱. اصلاح مدیریت بخش عمومی: اولویت راهبردی حل مسائل اساسی کشور (ویرایش اول)، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مردادماه ۱۳۹۲.
۲. اصلاحیه آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰.
۳. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۶۱/۳/۲۳ و ۱۳۷۹/۷/۱۸.
۴. بررسی علل کاهش رتبه ایران در گزارش CPI، سازمان بازرسی کل کشور، خرداد ۱۳۸۹.
۵. تصمیم متخذ دایر به اجرای موقت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی.
۶. قانون تفکیک امور اداری و استخدامی از کمیسیون کار و امور اجتماعی و امور اداری و استخدامی مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۵ مجلس شورای اسلامی.
۷. قانون برنامه پنجم توسعه، ۱۳۸۹.
۸. قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶.
۹. مصوبه جلسه هشتادوششم شورای عالی اداری، ۱۳۷۸.
۱۰. مصوبه شورای عالی اداری، ۱۳۸۶.
۱۱. مطالعه و اجرای طرح اندازه‌گیری میزان فساد در دستگاه‌های اجرایی، سازمان بازرسی کل کشور، تابستان ۱۳۹۲.
۱۲. مقدمه‌ای بر بروز فساد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۱۳. نظام اداری در برنامه پنجم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
۱۴. الوانی، سیدمهدی، دانایی‌فرد، حسن. استراتژی تحول در بخش دولتی ایران: آیا مدیریت دولتی نوین استراتژی مناسبی است؟ دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت دی‌ماه ۱۳۸۳.
۱۵. دنهارت، رابرت. تئوری‌های سازمان دولتی، ترجمه سیدمهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، انتشارات صفار، چاپ دوم، تهران، ۱۳۸۲.
۱۶. جاجرمی‌زاده، محسن، محمدرضا مالکی، مریم طهرانی و فهیمه غفرانی، طرح مطالعاتی: ارزیابی و آسیب‌شناسی اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، جلد دوم: «تبیین و نقد و بررسی اصول و مبانی نظری حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱.
۱۷. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۹.
۱۸. زارعی، محمدحسین. مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۱۹. قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۴.

20. www.mrc.ir
21. www.transparencyorganization.com
22. www.un.org
23. <http://salnameh.sci.org.ir/TableShow/printverson.aspx>
24. <http://fa.wikipedia.org/wiki/>
25. <http://www.irangrand.ir/archive/25730>
26. <http://www.mashreghnews.ir/fa/news/95176/>
27. <http://www.parliament.uk/>
28. <http://www.parlement.fr/index.html>
29. <http://www.house.gov/>
30. <http://global.tbmm.gov.tr/index.php/EN/yd/>
31. <http://www.parlimen.gov.my/index.php?lang=en>
32. <http://www.korea.na.go.kr/index.jsp>
33. <http://www.senato.it/3801>
34. <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/news/>



35. <http://www.sen.parl.gc.ca/home-e.htm>
36. Denhardt, Robert B. & Janet Vinzant Denhardt, (2000) “ The New Public Service: Serving Rather Than Steering “, *Journal of Public Administration Review*, Vol 60, No 6
37. Siddiquee, Noor Alam, (2006) "Public Management Reform in Malaysia", *International Journal of Sector Management*", Vol 19, No 4.
38. Steyvers, Kristof, Reynaert, Herwig, Ceuninck, Koenraad De & Volcke, Tony, (2006) “ Mayers in Governance: Heading for Efficiency and Democracy “, *Local Government Studies*, Vol 32, No 4.
39. Tufte, Geir Conrad, (2003) “The Impact of New Public Management on Public Ethos”, Østfold University College, Faculty of Social Science and Foreign Language.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۸۲۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ضرورت تشکیل کمیسیون تخصصی نظام اداری در مجلس شورای اسلامی

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه مدیریت و تشکیلات)
تهیه و تدوین کنندگان: محمدرضا مالکی، مریم طهرانی، اکبر شکوهی

مدیر مطالعه: مهدی مرتضوی

ناظران علمی: محمد قاسمی، محسن فاتحی‌زاده

همکار: سعید حاتمی‌زاده

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار ادبی: طاهره سیدمحمد

واژه‌های کلیدی:

۱. کمیسیون اجتماعی
۲. کمیسیون اداری و استخدامی
۳. نظام اداری
۴. مدیریت خدمات عمومی نوین



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۲/۱۸