

دوره دهم - سال دوم

شماره چاپ: ۸۲۳

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۱۲/۲۱

شماره ثبت: ۳۷۲

اظهارنظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون

مدیریت خدمات کشوری»

۱. «مروری بر کلیات لایحه و محورهای تصمیم‌گیری»

کد موضوعی: ۲۱۰

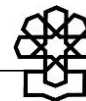
شماره مسلسل: ۱۵۸۴۷

اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	..... خلاصه مدیریتی
۴	..... مقدمه
۵	..... ۱. توصیف لایحه مدیریت خدمات کشوری
۶	..... ۱-۱. در موضوع نقش و اندازه دولت (فصول اول تا پنجم)
۹	..... ۱-۲. در موضوع مناسبات دولت با کارکنان (مدیریت منابع انسانی) فصول ششم تا پانزدهم
۱۱	..... ۱-۳. ملاحظات تکمیلی
۱۲	..... ۲. نقد لایحه «اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری»
۱۲	..... ۲-۱. نقد مبانی نظری قانون
۱۳	..... ۲-۲. قلمرو موضوعی قانون
۱۵	..... ۲-۳. دامنه شمول قانون
۲۰	..... ۳. راهبردهای حاکم بر لایحه
۲۰	..... ۳-۱. در حوزه نقش و اندازه دولت
۲۱	..... ۳-۲. در حوزه حقوق مردم و آیین تصمیم‌گیری‌های اداری
۲۳	..... ۳-۳. در خصوص وظایف و مأموریت‌های شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت
۲۶	..... ۳-۴. در حوزه قواعد اداری و مالی حاکم بر بخش عمومی کشور و مناسبات دولت و کارکنان
۲۹	..... جمع‌بندی
۳۰	..... منابع و مأخذ



## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری»

۱. «مروری بر کلیات لایحه و محورهای تصمیم‌گیری»

### خلاصه مدیریتی

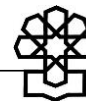
قانون مدیریت خدمات کشوری که در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۱۸ به تأیید شورای محترم نگهبان رسیده است مقرر است تا پس از پشت سر گذاشتن بیش از ده سال مهلت اجرای آزمایشی به‌عنوان یکی از مهمترین قوانین کشور، به‌صورت دائمی درآید و نقش کلیدی و با اهمیت خود را در ساماندهی نظام اداری کشور ایفا نماید. اهمیت این قانون به کلیدی بودن نقش بوروکراسی و نظام اداری در توسعه کشور مربوط می‌شود که از یک طرف مجری نظام اداری و ابزار اجرای برنامه‌های توسعه کشور و از طرف دیگر خود موجد و مولد برنامه‌های توسعه است. به‌عبارت دیگر با ظرفیت‌های موجود فرهنگی، نیروی انسانی، ساختاری و تکنولوژیک موجود در نظام اداری است که زمینه مناسب برای اجرای راهبردهای تدوین شده در سطح کلان یک کشور فراهم می‌گردد و نیز با توجه به ویژگی‌های این ظرفیت اداری نگرش و توان خاصی برای تدوین برنامه‌های توسعه‌ای به‌وجود می‌آید و موجب می‌شود تا ایده‌های پیشرفت در بستر توانمندی‌های موجود در این حوزه به‌وجود آمده، شکل یافته و به بلوغ برسد.

درواقع ویژگی‌های نظام اداری در هر نظامی گویای نگرش آن نظام 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 متکامل کردن آن تحقق چشم‌انداز بلندمدت کشور ممکن نخواهد بود. از این‌رو قانون مدیریت خدمات کشوری که بعد از ۴۰ سال حاکمیت قانون استخدام کشوری، برنامه‌های تحول در بوروکراسی کشور را هدف قرار داده است، جامع‌ترین برنامه و جدی‌ترین سند و منشوری است که بعد از انقلاب اسلامی، هدایت راهبردی تحول در نظام اداری کشور را برعهده گرفته و لازم است که به‌دلیل اهمیت آن در کیفیت اداره عمومی، به‌صورت جامع، عمیق و کارشناسانه مورد توجه قرار گرفته و از همه ظرفیت‌های علمی و عملی دستگاه کارشناسی نظام بهره‌برداری مناسب برای بازنگری در آن انجام پذیرد.

محتوای قانون مدیریت خدمات کشوری را می‌توان پیرامون دو موضوع کلی «نقش و اندازه دولت و شیوه ارائه کالاها و خدمات عمومی توسط دولت» و «مناسبات دولت با کارکنان» طبقه‌بندی کرد. تعریف امور

حاکمیتی و تصدیگری که جایگاه و حدود وظایف و فعالیت‌های دولت را در دو فصول اول و دوم قانون تعیین نموده است مهمترین و جوهری‌ترین مفهومی است که بر سایر فصول سایه انداخته و جهت‌گیری این قانون را تعیین نموده است. شاید بتوان ورود این قانون به عرصه‌هایی فراتر از مناسبات دولت و کارکنان را که وجه تمایز اصلی این قانون با قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ است را به خاستگاه زمانی این قانون مرتبط دانست، یعنی زمانی که سیاست‌هایی چون کوچک‌سازی یا متناسب‌سازی نقش و اندازه دولت و بهره‌گیری از الگوهای بخش خصوصی در ادبیات مدیریت دولتی حاکم شدند (دهه ۱۹۸۰) و در ایران نیز با یک تاخیر چندساله مورد توجه قرار گرفتند. البته نفس این موضوع مورد تردید نیست و ورود تفکرات علمی و جهانی، طبیعی و قابل پذیرش است. ولی آنچه غیرطبیعی می‌نماید بی‌توجهی به شرایط متفاوت بستر تاریخی و اجتماعی ایران و عدم متناسب‌سازی الگوهای وارداتی با شرایط و مقتضیات کشور می‌باشد.

لایحه پیشنهادی در فصول مرتبط با نقش و اندازه دولت، برخی مناسبات و قواعد مالی و اداری جدید را در شیوه ارائه کالاها و خدمات عمومی دستگاه‌های دولتی پیشنهاد داده است بدون اینکه آسیب‌شناسی درستی از اجرای ده ساله این قانون داشته باشد. ابداع پدیده‌هایی نوین به نام «واحدهای عملیاتی» و «مدیریت محلی» به منظور ارائه خدمات، راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف و ایجاد «سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی-تخصصی»، ساختارها و قواعدی را به وجود آورده که بدون شک مجموعه نظام دیوان‌سالاری و اداره امور کشور را تحت تاثیر قرار خواهد داد. اینک این سؤال کلیدی مطرح است که آیا در نسخه‌های تجویزی، به اقتضائات ایران و شرایط و بسترهای مورد نیاز توجه شده است؟ مطالعات تطبیقی و سیاست‌های آزموده در ایران نشان می‌دهد که اتخاذ چنین سیاست‌ها و برنامه‌هایی واجد الزاماتی همچون ظرفیت‌سازی اداری، کنترل فساد، حاکمیت قانون و تمرکززدایی سیاسی یا واگذاری قدرت است که باید مورد توجه اساسی قرار گیرد. تجربه اعمال اصلاحات اداری که از سال‌های پس از جنگ تحمیلی و غالباً در قوانین توسعه‌ای کشور و پس از آن در قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری تبلور یافت نشان از آن دارد که این سیاست‌ها غالباً بدون توجه به بسترها و الزامات فوق بوده و عملاً یا به اجرا در نیامده (از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری که در طول حیات ده‌ساله خود هیچ آثار اجرایی در این حوزه نداشته است) و یا اینکه نتوانسته است اهداف مورد نظر را تامین کند. شاخص‌های مختلف نظیر اعتبارات هزینه‌ای، بودجه شرکت‌های دولتی، تعداد کارکنان دولت و به تبع آن اعتبارات مربوط به جبران خدمات کارکنان و رشد فزاینده آن‌ها نشان از شکست این برنامه‌ها در ایران دارد. در شرایطی که تجربه شکست‌های قبلی پیش روی مسئولین کشور است سرنوشت واحدهای عملیاتی که حوزه‌های کلیدی کشور نظیر آموزش و پرورش و بهداشت و درمان را هدف قرار داده است، از هم اکنون مشخص است. ضمن اینکه



این سؤال کلیدی نیز در این رابطه مطرح است که چطور قانونی که هیچ دستاوردی در طول حیات ده ساله خود در حوزه کاهش نقش و اندازه دولت نداشته مجدداً احکام جدیدی را در همین رابطه آنهم با ابعاد به مراتب گسترده‌تری در خود جای داده است؟ همچنین این سؤال نیز مطرح است که آیا می‌توان احکامی نظیر ایجاد واحدهای عملیاتی، مدیریت‌های محلی، سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی - تخصصی (با توجه به گستره اثرگذاری آنان در شیوه ارائه خدمات عمومی) که خود نیازمند طی دوره آزمایشی است را در این مرحله که قرار است قانون دائمی شود به آن الحاق کرد؟ این نکته را نیز باید مورد توجه قرار داد که پیش‌بینی وضعیت خاص برای واحدهای عملیاتی، مدیریت محلی و سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی به معنی تفویض اختیار مقررات‌گذاری در این زمینه‌ها به دولت است بدون اینکه چارچوب مشخصی برای آن تعیین شده باشد.

این لایحه در حوزه تنظیم مناسبات دولت با کارکنان (مدیریت منابع انسانی)، اصلاحاتی را در زمینه استخدام کارکنان، افزایش حداقل و حداکثر امتیازات حقوق کارکنان و مقامات، تشکیل هیئت رسیدگی به شکایات کارکنان و سن و سابقه بازنشستگی پیشنهاد داده است. حال آنکه آسیب‌شناسی این حوزه به ویژه در زمینه دامنه شمول قانون (دستگاه‌های مستثنی شده از زمان تصویب قانون تا به امروز)، نظام پرداخت، نظام مدیریت عملکرد، پیش‌بینی سازوکارهای لازم برای اثربخشی سازمان‌های مردم‌نهاد، اصلاح شیوه‌های انتصاب، ارتقا یا عزل مدیران دولتی، نشان از ضعف‌های ساختاری در این حوزه‌ها دارد. با توجه به آسیب‌های موجود در این حوزه لازم است مواردی همچون تعیین قلمرو موضوعی و دایره شمول قانون، تدوین فصلی مستقل برای تعیین ضوابط و قواعد حاکم بر سازمان امور اداری و استخدامی کشور به عنوان متولی اجرای قانون، تدوین ضوابط و قواعد کلی برای کنترل رفتار مالی و اداری کلیه دستگاه‌های اجرائی فعال در بخش عمومی کشور در قبال کارکنان و مدیران خود نیز در بازنگری قانون باید مورد توجه قرار گیرد.

مطابق اصل پنجاه‌هشتم قانون اساسی صلاحیت قانونگذاری منحصر در مجلس شورای اسلامی است. مطابق اصل هشتادوپنجم مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند. لازم به توضیح است این لایحه در برخی از احکام نظیر ایجاد واحدهای عملیاتی (ماده ۱۸ مکرر)، مدیریت‌های محلی (ماده ۲۱ مکرر ۱)، ایجاد سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی - تخصصی (ماده ۲۱ مکرر ۲) و اعطای اختیارات جدید به سازمان اداری و استخدامی کشور (ماده ۱۲۵ اصلاحی) به جهت اینکه در بسیاری از موارد اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئت دیگری واگذار می‌کند شائبه مغایرت با اصل ۵۸ و ۸۵ قانون اساسی را دارد.

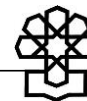
## مقدمه

نظام اداری کشور بستر توسعه و زمینه فعالیت حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی است. بدون شک ساختار کارآمد و اثربخش مدیریت دولتی در کنار مناسبات مثبت و سازنده نهاد قانونگذاری کشور با دستگاه دولت می‌تواند حاکمیت را در تحقق اهداف ملی یاری کند. این نظام طی سالیان متمادی همواره مورد انتقادی دوسویه بوده است. یک سوی انتقادات از جانب عامه مردم صورت گرفته و جانب دیگر آن از سوی مسئولان سیاسی و مدیران عالی کشور بوده است. باید توجه داشت که بسیاری از مسائل و مشکلات بوروکراسی حاکم بر کشور در حال تعمیق و ریشه‌دار شدن هستند و از سوی دیگر تلاش‌های انجام شده برای اصلاح ساختار نظام اداری که منجر به تدوین قوانین یا لوایح مختلفی گردیده نیز تاکنون نتوانسته است این مسائل را به شکل جدی رفع نموده و در افزایش کارایی و اثربخشی نظام اداری مؤثر باشد. قانون مدیریت خدمات کشوری آخرین قانونی است که در این حوزه به تصویب رسید و ۱۰ سال است که دوره آزمایشی خود را سپری می‌کند. خصوصیات، نقش‌ها و وظایف نظام اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری بیش از هر قانون دیگری تبلور یافته است.

برخی بر این عقیده‌اند که قانون مدیریت خدمات کشوری در سلسله مراتب قوانین کشور از ظرفیت و جایگاه قانونی لازم برای پرداختن به ساختار اداره حکومت برخوردار نیست و به لحاظ شکلی اشکالاتی را به چارچوب اختیارات این قانون وارد می‌دانند و بیان می‌دارند که احکام مربوط به ساختار اداره حکومت و تعیین نقش و اندازه دولت بایستی در قالب قانونی مستقل و یا در سایر قوانین موضوعه کشور پیش‌بینی شود. برخی دیگر از کارشناسان اشکالی از حیث شکلی به قانون مدیریت خدمات کشوری وارد نمی‌دانند و بیان می‌دارند آنچه حائز اهمیت است محتوای قانون است نه شکل آن و بر این اعتقادند که پرداختن به مباحث مربوط به اداره امور حاکمیت و تبیین نقش و اندازه دولت در این قانون فاقد اشکال است و صرفاً یک موضوع و مسئله شکلی است که پرداختن به آن چندان دارای اهمیت نمی‌باشد. اگرچه مرکز قائل به دیدگاه اول یعنی استقلال این دو حوزه از یکدیگر است اما در صورت پذیرش دیدگاه دوم توسط مجلس شورای اسلامی، این قانون برای آنکه بتواند به وظایف دولت همچون بهره‌گیری از آموزه‌های علمی به منظور ارائه اندیشه‌های جدید در اداره امور کشور، ارائه مشورت‌های لازم به دستگاه‌های دولتی، تولید سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها، ارائه خدمات عمومی (انجام امور جاری) و برنامه‌ریزی توسعه که از وظایف دولت تلقی می‌شود، جامه عمل بپوشاند باید قواعد علمی، منطقی و مناسب را برای امور زیر وضع نماید.

۱. نظم بخشیدن به وظایف و مأموریت‌های دولت،

۲. نظم بخشیدن به ساختارها و فناوری‌های انجام وظایف دولت،



۳. مدیریت منابع انسانی دولت از ورود تا خروج و حتی پس از خروج از نظام اداری،

۴. فرایند توسعه، عملکرد و تحول نظام اداری

لایحه اصلاح و دائمی نمودن این قانون که باید حاوی مطالب فوق باشد هم‌اکنون در مجلس شورای اسلامی مطرح است و از حیث پاسخگویی به این نیازها باید مورد بررسی قرار گیرد تا بلکه بتواند به کفایت، توانمندی، کارگشایی، ظرفیت و استطاعت نظام اداری در حل مشکلات جامعه، توسعه خدمات عمومی و کارآمدی دولت در اتخاذ تصمیمات بهتر و اجرای مؤثرتر آنها کمک نماید.

گزارش حاضر پس از توصیف اجمالی پیرامون اصلاحات پیشنهادی در لایحه در قالب دو بخش «نقش و اندازه دولت» و «مناسبات دولت و کارکنان»، به مواردی که اصلاح و بهبود آنها از چشم دولت بدور مانده اشاره دارد. در ادامه پس از نقد و بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری از منظر مبانی نظری، دامنه شمول و قلمرو موضوعی، راهبردها و رویکردهای قابل تصور و پیشنهادی برای بررسی و اصلاح لایحه حاضر ارائه شده است.

#### ۱. توصیف لایحه مدیریت خدمات کشوری

محتوای قانون مدیریت خدمات کشوری را می‌توان پیرامون دو موضوع کلی طبقه‌بندی کرد: اول، مطالبی راجع به ساختار کلان نظام اداری کشور، و دوم مقررات استخدامی وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی. گرچه در معدودی از قوانین می‌توان احکام پراکنده در باب نظام اداری کشور سراغ کرد، اما قانون مدیریت خدمات کشوری به تبعیت از سلف خود قانون استخدام کشوری بیش از هر قانون دیگر، دارای احکامی در این خصوص می‌باشد. فقدان قانونی واحد که جامع قواعد حاکم بر نظام اداری باشد از جمله دلایلی است که موجب وضع قواعد پراکنده، متفاوت و گاهی متناقض در این عرصه شده است. عناوین فصل‌های اول تا پنجم و فصل چهاردهم قانون مدیریت به خوبی محتوای این فصل‌ها از قانون را نشان می‌دهد. عناوین این فصل‌ها به ترتیب عبارت است از تعاریف، راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت، حقوق مردم، ساختار سازمانی، فناوری اطلاعات و خدمات اداری و بالاخره شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی. پنج فصل اول مشتمل بر چهل ماده و فصل چهاردهم با دارا بودن سه ماده، بیشترین احکام و قواعد راجع به نظام اداری را در یک قانون گردآوری کرده است. علاوه بر این در جای جای سایر فصول نیز به مواد یا احکامی برمی‌خوریم که در این خصوص می‌باشد. این ویژگی، قانون مدیریت خدمات کشوری را در بین سایر قوانین از لحاظ پی‌ریزی و ساماندهی نظام اداری (بوروکراسی) کشور در موقعیتی ممتاز قرار می‌دهد. نظام اداری به‌عنوان یکی از زیرساخت‌های کشور نقش اساسی را در بقای کل نظام، ماحصل کارکرد و تحولات آن دارد.

در بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری، احکام راجع به نظام اداری کشور، در مقایسه با سایر مواد از اهمیت بیشتری برخوردار است و استحقاق توجه بیشتر را دارد.

فصول دیگر قانون عمدتاً در برگیرنده مقررات استخدامی بزرگترین جامعه آماری کارکنان دولت می‌باشد. این جامعه آماری به لحاظ در برداشتن کارکنان وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی مشتمل بر بیشترین تعداد کارشناسان متخصص در کل کشور می‌باشد که گسترده‌ترین و بیشترین خدمات تخصصی مورد نیاز دولت و مردم را ارائه می‌دهند. با توجه به اینکه بزرگترین سرمایه هر سازمان نیروی انسانی آن می‌باشد، اهمیت مقررات استخدامی ناظر بر این بخش از کارکنان دولت آشکار می‌گردد. قانون مدیریت خدمات کشوری علاوه بر دارا بودن احکامی در باب مدیریت سازمان‌های دولتی، جذب، نگهداری و پرورش نیروی انسانی در بزرگترین و مهمترین سازمان‌های دولتی کشور، معیار و مرجعی معتبر برای سایر سازمان‌های دولتی در باب موضوعات مذکور می‌باشد. به دلیل اهمیت این قانون در مدیریت نیروی انسانی کارکنان دولت، از همان سال اول اجرا تلاش‌های متعدد برای اصلاح آن در حوزه مقررات استخدامی صورت گرفته و به نتیجه رسیده است، اما در رابطه با اصلاح احکام فصول اول تا پنجم تاکنون اقدامی انجام نشده است.

### ۱-۱. در موضوع نقش و اندازه دولت (فصول اول تا پنجم)

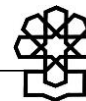
لایحه اصلاح و دائمی کردن قانون مدیریت خدمات کشوری به دلیل پیشنهاد اصلاحات متعدد و عمیق در مواد فصول اول تا پنجم از حیث تغییر بعضی از نظامات دیوانسالاری حائز اهمیت بسیار است. نکات عمده‌ای که در این خصوص در لایحه به چشم می‌خورد به شرح زیر است:

#### ۱.۱ ایجاد واحدهای عملیاتی (موضوع مواد (۵) مکرر، (۱۸) مکرر و (۲۸) مکرر) که در نظام اداری

کشور یک اقدام ابتکاری محسوب می‌شود. گرچه بیش از این هم اقدامات و پیشنهادهای گوناگون در زمینه انتزاع بخشی از وظایف دولت و واگذاری آنها به بخش غیردولتی به عمل آمده که اکثراً ناکام مانده اما معرفی واحدهای عملیاتی در این زمینه اقدامی جدید محسوب می‌شود.

مطابق تعریف ماده (۵)<sup>۱</sup> مکرر، کلیه واحدهای سازمانی دستگاه‌های اجرایی که اصطلاحاً «صف» نامیده می‌شوند واحد عملیاتی محسوب می‌شوند و فقط واحدهایی که امور ستادی را برعهده‌دارند از این تعریف مستثنی می‌باشند. برای مثال در کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی صرفاً واحدهای اداری، مالی و پشتیبانی

۱. ماده (۵) مکرر- واحد عملیاتی: آن دسته از واحدهای سازمانی تابعه دستگاه‌های اجرایی هستند که تولید، تأمین و ارائه محصول و یا خدمات اصلی و نهایی دستگاه‌ها را برعهده دارند. نظیر مدارس، بیمارستان‌ها و ورزشگاه‌ها.



(واحدهای ستادی) از شمول این تعریف خارج هستند و واحدهای سازمانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و حاکمیتی که وظایف تخصصی و اصلی آن را انجام می‌دهند یعنی اختصاصی‌ترین و تخصصی‌ترین بخش وظایف دولت را برعهده دارند واحد عملیاتی محسوب می‌شوند. اداره این گونه واحدها به واسطه انجام امور حاکمیتی و کارشناسی و تخصصی دولت به هیچ وجه از طریق مقررات موضوع ماده (۱۶) یعنی قیمت تمام شده، مقررات خاص اداری و استخدامی، مالی و معاملاتی و ... امکان‌پذیر نیست. قدر مسلم آن است که واحد عملیاتی با این اوصاف قابلیت تحقق ندارد و لایحه نتوانسته این پدیده جدید را با اوصافی خلق کند که قابلیت تولد و ادامه حیات را داشته باشد. در این تعریف واحدهای عملیاتی نظیر مدرسه، بیمارستان، ورزشگاه و ... معرفی شده‌اند در حالی که صدها نوع واحد سازمانی در دستگاه‌های اجرائی وجود دارند که نظیر بودن آنها با واحدهای مذکور می‌تواند مورد اختلاف نظر و بحث‌های بی‌پایان قرار گیرد زیرا از نقطه نظر حقوقی ساختارهایی نظیر مدرسه، بیمارستان، و ورزشگاه فقط مدرسه، بیمارستان و ورزشگاه است نه چیز دیگر و لذا ذکر اسامی مذکور هیچ کمکی به شناخت واحدهای عملیاتی به‌طور دقیق نمی‌کند. به‌علاوه باید توجه داشت که مفهوم «واحد سازمانی» هم می‌تواند مورد اختلاف نظر قرار گیرد. زیرا مدارس، بیمارستان‌ها، ورزشگاه‌ها و موزه‌ها هم در بعضی موارد خود بخشی از یک واحد سازمانی بزرگتر هستند که می‌توان گفت تولید، تأمین و ارائه خدمات اصلی و نهایی دستگاه را برعهده دارند. از طرف دیگر باید توجه داشت که در مدرسه، بیمارستان، ورزشگاه، موزه و ... نیز تمام واحدهای سازمانی وظیفه تولید، تأمین و ارائه خدمات اصلی و نهایی را برعهده ندارند، زیرا بعضی از واحدهای سازمانی تابعه آنها عهده‌دار انجام امور مالی، اداری و پشتیبانی می‌باشند.

با توجه به ابهامات و اشکالاتی که گفته شد دامنه شمول واحد عملیاتی به هیچ‌وجه روشن نیست و ممکن است از ده درصد تا نود درصد کارکنان فعلی تابع قانون مدیریت را دربر بگیرد. به عبارت دیگر مشمولین قانون مدیریت و غیرمشمولین آن معلوم نمی‌باشد. این نکته را هم باید اضافه کرد که مقررات استخدامی این جمعیت نامعلوم تقریباً بکلی مجهول می‌باشد زیرا با توجه به ماده (۱۸) مکرر این واحدها تابع مقررات استخدامی خاص هستند که به احتمال قوی یکسان نیست و ناهماهنگی بین آنها را ایجاد خواهد کرد. خلاصه نتیجه آن است که درصد نامعلومی از کارکنان فعلی دولت تابع مقررات استخدامی قرار خواهند گرفت که محتوای آن نامعلوم است و این امر سبب می‌شود جمعیت کارمندان تابع قانون مدیریت خدمات کشوری هم مجهول و نامعین باشد. عبارت «خدمات اصلی» نیز در تعریف واحدهای عملیاتی دارای ابهام است و مشخص نیست منظور چه نوع خدماتی است و کدام نوع از خدمات را بر نمی‌گیرد.

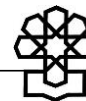
ماده (۱۶) فعلی که اصلاحیه پیشنهادی متعرض آن نشده و کماکان قابلیت اجرا دارد با تعریف واحد عملیاتی تداخل بسیار دارد. زیرا در بند «الف» این ماده به واحدهای مجری، از قبیل واحدهای آموزشی، پژوهشی، بهداشتی، درمانی، خدماتی، تولیدی و اداری اشاره شده که مصداق آنها همان مدرسه، بیمارستان و ورزشگاه و ... می‌باشد. بدین ترتیب واحد عملیاتی علاوه بر ماده (۱۸) مکرر شامل مقررات ماده (۱۶) فعلی هم می‌باشد که اجرای هر دوی آنها مقدور نیست. با ابقای ماده (۱۶) فعلی واحدهای سازمانی که براساس تعریف جدید، واحد عملیاتی نباشند مشمول مقرراتی کم و بیش مشابه مقررات واحدهای عملیاتی خواهند بود، زیرا مشمول سازوکارهای قیمت تمام شده، اختیارات اداری، مالی و بودجه‌ای خاص می‌باشند. بدین ترتیب حاصل جمع مواد (۵)، (۱۸)، (۲۸) مکرر وضعیت بغرنج و مبهمی را برای دستگاه‌های اجرائی و کارمندان تصویر می‌کند که شناخت آن امکان‌پذیر نیست و در مقام اجرا مشکلات پیچیده‌ای را ایجاد خواهد کرد.

اگر به خاطر بیاوریم که با گذشت ده سال از زمان اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری ماده (۱۶) آن که مشابهت زیادی با موضوع واحدهای عملیاتی در اصلاحیه پیشنهادی دارد، غیر قابل اجرا باقی مانده، در آن صورت اضافه کردن مسائل جدید واحدهای عملیاتی را به وضع موجود با تردید بیشتر مورد تأمل قرار خواهیم داد.

**۲. مدیریت محلی (موضوع مواد (۱۲) مکرر و (۲۱) مکرر (۱))** نیز در قانون مدیریت خدمات کشوری پدیده‌ای تازه وارد تلقی می‌شود. پیش از آن در قوانین دیگر احکامی راجع به واگذاری بخشی از وظایف دولت به شهرداری‌ها پیش‌بینی شده بود که اجرای آنها به دلایل گوناگون ممکن نشده است. اینک باید دید اصلاحیه قانون مدیریت خدمات کشوری با چه تمهیداتی می‌خواهد این تجربه ناموفق را به موفقیت برساند. این تدبیر جدید در نظام ارائه خدمات دولت دگرگونی اساسی به همراه خواهد داشت و لذا نیازمند تأمل و مطالعه بسیار می‌باشد.

**۳. ایجاد سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی - تخصصی (موضوع ماده (۲۱) مکرر (۲))** گرچه این عنوان شناخته شده نیست و جدید محسوب می‌شود، اما با توجه به تبصره‌های این ماده مراد از آن کم و بیش قابل تصور است و به دلیل وجود سازمان‌هایی که بعضاً اوصاف سازمان‌های مذکور را دارند و به آنها اشاره شده باید دید که نقش جدید اینگونه سازمان‌ها در نظام اداری در اساسنامه آنها چگونه تعریف خواهد شد.

**۴. اصلاح ساختار سازمانی و تشکیلات تفصیلی سازمان‌های دولتی (موضوع ماده (۳۵))** که از اقدامات زیربنایی در مدیریت دیوانسالاری است و همواره در قوانین مختلف مورد توجه قرار گرفته است. در اینجا بار دیگر دستگاه‌های دولتی مکلف به اصلاح ساختار سازمانی و تشکیلات تفصیلی خود شده‌اند. تجربیات



پیشین در این زمینه چندان موفق نبوده و در اینجا هم تدابیر جدید معرفی نشده است. بنابراین چگونگی اجرای این سیاست کهن در مظان تردید قرار دارد.

#### ۵. اصلاح فرآیندها و روش‌های انجام کار (موضوع ماده (۳۶) از دغدغه‌های دائمی قوانین و مقررات

استخدامی است که در اینجا هم مورد تأکید قرار گرفته است. باید دید برای اجرای این سیاست دائمی چه روش‌های جدید پیش‌بینی شده یا قابل پیش‌بینی است.

#### ۶. الزام دستگاه‌ها به استفاده گسترده‌تر از فناوری اطلاعات در ارائه خدمات به مردم (موضوع

ماده (۳۷) این سیاست نیز سال‌هاست مورد تأکید قانونگذار و دولت بوده است. با توجه به محدودیت‌های مالی پیش‌رو باید دید در این اصلاحیه چه تدابیری برای دستیابی به موفقیت‌های بیشتر در این زمینه پیش‌بینی شده است.

#### ۷. تعیین مرجع مسئول برای نظارت و هدایت کاربرد بیشتر فناوری اطلاعات توسط

دستگاه‌های دولتی (موضوع ماده (۴۰)) و پیش‌بینی سازوکارهای مربوط.

#### ۸. تقویت و توسعه نقش‌ها و وظایف سازمان اداری و استخدامی کشور در مدیریت

دیوانسالاری (موضوع ماده (۱۲۵)): با توجه به چالش‌های موجود در این خصوص، وضع قواعد کارساز و قابل اجرا نقش اساسی در دیوانسالاری کشور خواهد داشت.

### ۱-۲. در موضوع مناسبات دولت با کارکنان (مدیریت منابع انسانی) فصول ششم تا پانزدهم

نکات عمده‌ای که در این مقوله در لایحه به چشم می‌خورد از این قرار است:

۱. بازنگری در قوانین گزینش کشور به منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از

تنگ‌نظری‌ها و نگرش سلیقه‌ای و حرفه‌ای (موضوع ماده (۴۲) مکرر)،

۲. تسهیل شرایط استخدام نخبگان و استعدادهای برتر (موضوع تبصره ماده (۴۴))،

۳. محدود نمودن استخدام‌های جدید و لزوم کسب مجوز از هیئت وزیران (موضوع ماده (۵۱))،

۴. امکان انتقال کارمندان دستگاه‌های اجرائی در سطح یک شهرستان با توافق دستگاه‌های ذیربط بدون

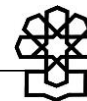
موافقت کارمند (موضوع ماده (۵۴) مکرر)،

۵. تعیین هیئت وزیران به عنوان مرجع تصویب افزایش سالانه ضریب ریالی حقوق کارکنان مشمول و

غیرمشمول قانون مدیریت و میزان افزایش حقوق بازنشستگان، موظفین و مستمری‌بگیران (موضوع تبصره

ماده (۶۴))،

۶. افزایش حداقل و حداکثر امتیازات حقوق کارکنان به میزان حداقل بیست درصد (۲۰٪) و حداکثر پنجاه درصد (۵۰٪) (موضوع مواد (۶۵) و (۶۶))،
۷. افزایش امتیازات حقوق مدیران سیاسی (مقامات) به میزان پنجاه درصد (۵۰٪)، (موضوع ماده (۷۱))،
۸. افزایش امتیازات مذکور در مواد (۶۸) و (۷۵) موضوع فوق‌العاده‌ها و عیدی پایان سال به میزان بیست درصد (۲۰٪) که با تصویب‌نامه هیئت وزیران تا میزان پنجاه درصد (۵۰٪) قابل افزایش است،
۹. احیا مقررات موضوع تبصره «۳» (محدوف) ماده (۷۱) قانون در باب پرداخت مابه‌التفاوت به مقامات موضوع ماده مذکور،
۱۰. افزایش مرخصی بدون حقوق کارمندان زنی که همسر آنان به عنوان مامور سیاسی به ماموریت ثابت خارج از کشور اعزام می‌شوند از ۶ سال به ۹ سال (الحاق به تبصره «۴» ماده (۸۴))
۱۱. افزایش دوره سرپرستی مشاغل مدیریتی از ۴ ماه به ۶ ماه (اصلاح ماده (۹۴))،
۱۲. تقلیل ساعات کار در ماه مبارک رمضان یا شرایط اضطراری نظیر آلودگی هوا (موضوع تبصره «۴» ماده (۸۷)) ،
۱۳. تشکیل هیئت رسیدگی به شکایات کارکنان در دستگاه‌های اجرائی به‌منظور تقلیل شکایات به دیوان عدالت اداری (موضوع ماده (۱۰۰) مکرر)،
۱۴. پذیرش مشترکین جدید در صندوق بازنشستگی کشوری و چگونگی تغییر صندوق‌های بازنشستگی (موضوع مواد (۱۰۱) و (۱۰۲))،
۱۵. تغییر مقررات راجع به سن و سابقه خدمت لازم برای بازنشستگی (موضوع ماده (۱۰۳))،
۱۴. وضع حکم جدید در خصوص میزان حقوق وظیفه کارمندانی که به سبب انجام وظیفه از کارافتاده یا فوت می‌شوند (موضوع تبصره ماده (۱۰۴))،
۱۵. تعیین سقف حقوق بازنشستگی و سقف وجوه مبنای برداشت کسور بازنشستگی معادل حداکثر ۷ برابر حداقل موضوع ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری (موضوع ماده (۱۰۶))،
۱۶. تغییر مقررات پرداخت پاداش پایان خدمت و تعیین حداکثری برای میزان ریالی این پرداخت (موضوع ماده (۱۰۷))،
۱۷. متناسب‌سازی میزان حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری با حقوق شاغلین (موضوع ماده (۱۰۹))،
۱۸. تعیین حداکثر ریالی حقوق و فوق‌العاده‌های مستمر مبنای کسر کسور بازنشستگی و تسری آن به حداکثر ریالی حقوق بازنشستگی قابل پرداخت (موضوع ماده (۱۱۰))،
۱۹. دریافت بیش از یک حقوق بازنشستگی یا وظیفه وراثت (موضوع ماده (۱۱۱))،



۲۰. نحوه تطبیق و تعیین حقوق بازنشستگان، موظفین و مستمری‌بگیران که تابع قانون نظام هماهنگ پرداخت نبوده‌اند (موضوع ماده (۱۱۲))،
۲۱. ادامه اعتبار مجوزهایی که برای استفاده دستگاه‌های اجرائی از مقررات استخدامی خاص طی مدت اجرای آزمایشی قانون مدیریت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است (موضوع ماده (۱۱۷)) همچنین امکان استفاده بعضی از دستگاه‌های دولتی از مقررات خاص استخدامی با تصویب هیئت وزیران و سپس تصویب مجلس شورای اسلامی (موضوع ماده (۱۱۷))،
۲۲. افزودن اعضای به شوراهای موضوع فصل چهاردهم قانون (شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی) بدون اینکه اصلاحی در وظایف، صلاحیت و چارچوب‌های لازم جهت شوراهای مذکور پیش‌بینی کرده باشد،
۲۳. معرفی قوانینی که پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون در مورد مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری قابلیت اجرا نخواهند داشت (موضوع ماده (۱۲۷))،

### ۳-۱. ملاحظات تکمیلی

- باید توجه داشت که لایحه اخیر علاوه بر اصلاح بخش‌هایی از قانون مدیریت خدمات کشوری، سایر بخش‌های آن را هم مورد تأیید قرار می‌دهد. بنابراین توجه به سایر بخش‌های این قانون که مورد اصلاح قرار نگرفته است هم ضرورت دارد. به نظر می‌رسد این قانون لااقل در موضوعات کلی زیر نیاز به تجدیدنظر دارد:
۱. اصلاح نظام پرداخت به‌طور کلی، بر پایه عدالت و نحوه عملکرد کارکنان،
  ۲. اصلاح نظام مدیریت عملکرد، در سطح سازمان، واحدهای تشکیلاتی و کارکنان،
  ۳. توجه به بهبود مدیریت دولتی، اصلاح شیوه‌های انتصاب، ارتقا یا عزل مدیران دولتی،
  ۴. پیش‌بینی سازوکارهایی به‌منظور افزایش مشارکت مردم و اثربخشی سازمان‌های مردم‌نهاد در تأمین حقوق مردم و نظارت بر دستگاه‌های دولتی،
  ۵. ارتقا نظام اداری از محل تضمین رعایت آیین تصمیم‌گیری‌های اداری،
  ۶. تجدیدنظر کلیه دستگاه‌های دولتی در مورد وظایف محوله به‌منظور حذف یا تقلیل وظایفی که دولت می‌تواند از انجام آنها خودداری نماید.

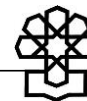
## ۲. نقد لایحه «اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری»

لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری اگر چه در مقام تطبیق با قانون فعلی اصلاحاتی را در حوزه نقش و اندازه دولت و شیوه ارائه خدمات عمومی شامل شده است، اما برخی معتقدند شاکله و چارچوب نظری قانون بدون تغییر مانده و بر همان مدار گذشته گام برمی‌دارد. در حوزه مناسبات دولت و کارکنان نیز علیرغم اینکه این قانون در طول حیات ده‌ساله خود با مسائل و مشکلات زیادی مواجه شده، لکن تلاشی از سوی تهیه‌کنندگان لایحه برای حل معضلات فعلی قانون مشاهده نمی‌شود و به نوعی اشکالات این قانون در بعضی موارد به قوت خود باقی است. در ادامه این قانون از سه منظر مبانی نظری، قلمرو موضوعی و دایره شمول مورد نقد و ارزیابی قرار گرفته است.

### ۲-۱. نقد مبانی نظری قانون

قانون مدیریت خدمات کشوری در بسیاری از اصول و مؤلفه‌ها، مبتنی بر دو نظریه مدیریت دولتی نوین و نظریه حکمرانی خوب تدوین شده است. رویکردهای جدیدی که در بسترهای کهنه سلسله مراتبی نظام اداری و مدیریت دولتی ایران می‌توانند بر مشکلات فعلی دامن بزنند. الگوها و ایده‌هایی که تلفیقی از الگوهای سنتی و نوین را به هم آمیخته است که نه مصداق کاملی از الگوی مدیریت‌گرایی مدیریت دولتی نوین است و نه منطبق بر مشخصات الگوی وبری و سلسله‌مراتبی. به نظر می‌رسد ورود الگوهای مدیریت دولتی نوین که از حدود سال‌های ۱۳۶۸ ه.ش آغاز شد و به‌عنوان یک الگوی کاملاً مسلط در حوزه اقتصادی و اداری ایران درآمده است، فرایندی کاملاً آگاهانه و همراه با جامع‌نگری نبوده است. هرچند مطالعات و پژوهش‌های کافی در این حوزه به چشم نمی‌خورد، ولی گرت‌برداری و اقتباس مدل‌های غربی در کشور سابقه دیرینه‌ای دارد، که البته نفس این موضوع قابل ایراد نبوده و نیست و ورود روندهای علمی و جهانی طبیعی و قابل پذیرش است. ولی آنچه غیرطبیعی می‌نماید بی‌توجهی به شرایط متفاوت بستر تاریخی و اجتماعی ایران و عدم متناسب‌سازی الگوهای وارداتی با شرایط و مقتضیات کشور می‌باشد.

این واقعیت نشان‌دهنده آن است که مدل‌های مدیریت غربی در دنیای معاصر از طریق شیب نامتوازن و غلبه مطالعات اجتماعی و مدل‌سازی در کشورهای دیگر مستقر می‌شود. در اینجا بحث در مورد نیت سیاسی و یا قصد مثبت و منفی کشورهای غربی پیشرو در عرصه نظریه‌پردازی نیست، بلکه موضوع مهم، تفاوت اساسی در بستر اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشورهای در حال توسعه با توسعه‌یافته است که ایجاب می‌کند کشورهای پذیرنده، الگوها و مدل‌های وارداتی را با شرایط و مقتضیات خود متناسب‌سازی کرده و سپس به



اجرای آنها مبادرت ورزند، کاری که به نظر می‌رسد با ورود اندیشه مدیریت دولتی نوین به ایران صورت نگرفته است.

علاوه بر این، کشورهایی نظیر انگلستان، آمریکا، نیوزیلند و استرالیا که از پیشگامان اجرای دیدگاه‌های مدیریت دولتی نوین به‌شمار می‌آیند، پس از گذشت مدتی درصدد برآمده‌اند تا نواقص مدل مدیریت دولتی نوین را با بسط و گسترش الگوی سوم که مبتنی بر جامعه مدنی و ساختاردهی به شبکه‌های خط‌مشی است جبران نمایند، ولی در فضای سیاسی و اداری ایران چنین تغییر جهت‌هایی نیز به چشم نمی‌خورد و این در حالی است که حتی اندیشمندان غربی، خود بر عدم تطابق الگوهای غربی با شرایط دیگر کشورها اذعان دارند. بدون شک اوضاع کشور ما اعم از میزان بلوغ و آمادگی بخش خصوصی در پذیرش مسئولیت‌های جدید و وضعیت اقتصادی و اجتماعی پیرامون بوروکراسی دولتی و یا حتی قابلیت و توانمندی مدیریت دولتی در اداره نقش‌های جدید حاکمیتی و یا امکان استقرار نظام‌های غیرمتمرکز، همگی حکایت از فضای متفاوتی دارد که می‌طلبد در به‌کارگیری الگوهای مدیریت دولتی نوین انطباق زمینه‌ای صورت پذیرد.

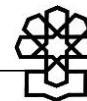
با این توصیف اعمال اصلاحات اداری نظیر تمرکززدایی اداری، بهره‌گیری از الگوهای بخش غیردولتی و اعطای اختیارات اداری و مالی به مدیران واحدهای عملیاتی که به شکل پررنگی در لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری مشاهده می‌شود واجد الزاماتی است که باید مورد توجه اساسی قرار گیرد. این الزامات عبارتند از ظرفیت‌سازی اداری (نظیر نظام پرداخت عادلانه، شایسته‌گزینی، توانمندسازی کارکنان، شفافیت و پاسخگویی، رعایت حقوق مردم و ...)، کنترل فساد، حاکمیت قانون و تمرکززدایی سیاسی یا واگذاری قدرت.

## ۲-۲. قلمرو موضوعی قانون

قانون مدیریت خدمات کشوری در مقایسه با قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ دارای تفاوت‌هایی از بعد شکلی و محتوایی است، اما وجه تمایز اصلی این قانون با قانون استخدام کشوری توجه به نقش و اندازه دولت و به‌طور کلی ساختار اداره حکومت می‌باشد که در فصل اول و دوم قانون به تبیین آن پرداخته شده است. تعریف امور حاکمیتی و امور تصدیگری که جایگاه و گستره اختیارات حاکمیت و دولت را در این دو فصل تعیین نموده است مهمترین و جوهری‌ترین مفهومی است که بر سایر فصول سایه انداخته و جهت‌گیری این قانون را تعیین نموده است. علت اصلی وجه تمایز این قانون با قوانین گذشته مبانی تئوریک این قوانین است. قانون استخدام کشوری در دوره‌ای از نظام اداری و سیاسی ایران تدوین شده است که الگوی رایج و قالب کشورهای دنیا الگوی سنتی اداره امور عمومی بوده است که مشخصه اصلی این الگو بوروکراسی خشک،

غیرمنعطف، سلسله مراتبی و کلیشه‌ای و ازسوی دیگر دولت‌هایی بزرگ با نقش‌ها و وظایف متنوع و وسیع می‌باشد. لذا کوچک‌سازی و واگذاری امور تصدیگری، در آن خاستگاه زمانی از دغدغه‌های سیاستمداران، قانونگذاران و بوروکرات‌ها نبوده است و همانگونه که مشاهده می‌شود قانون استخدام کشوری و سایر قوانین اداری و استخدامی آن زمان با توجه به اقتضائات تئوریک آن دوره زمانی به رشته تحریر در آمده است. اما در مقابل قانون مدیریت خدمات کشوری ساختار اداره حکومت را هدف قرار داده است و به طرح موضوعاتی همچون کوچک‌سازی یا متناسب‌سازی نقش و اندازه دولت و بازبینی وظایف دولت و همچنین چابک‌سازی دولت از طریق واگذاری وظایف قابل واگذاری پرداخته است که ازجمله عناصر و مؤلفه‌های اصلی نظریات مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب قلمداد می‌شود.

برخی بر این عقیده‌اند که قانون مدیریت خدمات کشوری در سلسله مراتب قوانین کشور از ظرفیت و جایگاه قانونی لازم برای پرداختن به ساختار اداره حکومت برخوردار نیست و به لحاظ شکلی اشکالاتی را به چارچوب اختیارات این قانون وارد می‌دانند و بیان می‌دارند که احکام مربوط به ساختار اداره حکومت و تعیین نقش و اندازه دولت بایستی در قالب قانونی مستقل و یا در سایر قوانین موضوعه کشور نظیر پیش‌بینی شود. تجربه سایر کشورهای دنیا نیز نشان می‌دهد که اگر چه بین مباحث مربوط به «ساختار اداره حکومت، نقش و اندازه دولت و راهبردها و شیوه ارائه کالاها و خدمات عمومی» و «مناسبات دولت با کارکنان» ارتباط معنادار و مستقیمی وجود دارد، اما این دوحوزه نیازمند دو قانون مستقل و دو سازمان تخصصی با دیدگاه‌های حرفه‌ای مستقل است که البته هر دو تحت نظر یک نهاد واحد نظیر ریاست جمهوری قرار می‌گیرند. برخی کارشناسان و صاحب‌نظران بر این اعتقادند که علاوه بر اینکه این دو حوزه در قانون مدیریت خدمات کشوری از توازن و تعادل برخوردار نیست، متولی مشخصی نیز برای حوزه «راهبردهای دولت در ارائه کالاها و خدمات عمومی» مشخص نشده و این بخش طی سال‌های اجرای این قانون به دلیل عدم توجه به بسترهای لازم برای اصلاحات اداری در کشور و ازسوی دیگر فقدان متولی مشخص از ضمانت اجرا برخوردار نبوده و وارد مرحله اجرا نشده است. نگرانی این گروه از کارشناسان با توجه به اصلاحات مورد نظر دولت در فصول اول و دوم قانون از جمله ایجاد واحدهای عملیاتی و مدیریت محلی تشدید نیز شده است. این درحالی است که برخی دیگر از کارشناسان اشکالی از حیث شکلی به قانون مدیریت خدمات کشوری وارد نمی‌دانند و بیان می‌دارند آنچه حائز اهمیت است محتوای قانون است نه شکل آن و بر این اعتقادند که پرداختن به مباحث مربوط به اداره امور حاکمیت و تبیین نقش و اندازه دولت در این قانون فاقد اشکال است و صرفاً یک موضوع و مسئله شکلی است که پرداختن به آن چندان دارای موضوعیت نمی‌باشد.



## ۲-۳. دامنه شمول قانون

قانون مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. قانونی که قرار بود به وسعت نظام اداری کشور باشد و کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی را در شمول خود داشته باشد، به موجب ماده (۱۱۷) همین قانون و قوانین دیگر مصوب مجلس شورای اسلامی و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بسیاری از دستگاه‌های اجرائی از شمول این قانون خارج و تابع مقررات خاص قرار گرفته‌اند.

### ۲-۳-۱. دستگاه‌های اجرائی خارج از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری

- مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) قانون تطبیق دارند، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، اعضای هیئت علمی و قضات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری (براساس ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری).

- سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت شهرک‌های کشاورزی و سازمان توسعه‌ای ذریبط پتروشیمی در وزارت نفت (براساس ماده (۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱). لازم به توضیح است بند «۴» ماده (۵۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور<sup>۱</sup> نیز سازمان هواپیمایی کشوری و شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران را مشمول ماده (۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای ..... مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ قرار داده و این دو شرکت نیز از شمول قوانین عمومی از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری خارج شده‌اند.

- دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌هایی که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذریبط می‌باشند و اعضای هیئت علمی ستادی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و صندوق رفاه دانشجویان (براساس بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه).

۱. بند «۴» ماده (۵۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور: «سازمان هواپیمایی کشوری و شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران (مادر تخصصی و شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی (ره)) مشمول ماده (۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ است.»

لازم به ذکر است که این استثنا با دایره وسیع تری در ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ذکر شده است.

- کارکنان ستادی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان انتقال خون ایران و سازمان غذا و دارو (براساس مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی مشمول بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه و به تبع آن ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور قرار گرفتند) و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری نیز به موجب تصمیم رئیس‌جمهور دولت دهم مشمول بند «ب» ماده (۲۰) قرار گرفت.

- شرکت‌های تابعه وزارت نفت (براساس ماده (۱۰) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱).

- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (جزء «۱» بند «الف» ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱).

- صندوق توسعه ملی (جزء «۶» بند «د» ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور).

- مجلس شورای اسلامی و سازمان‌های تابعه در زمینه نظام پرداخت از مقررات خاص تبعیت می‌کنند. البته تا پیش از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری نیز به موجب قانون از مقررات اداری و استخدامی خاص تبعیت می‌کردند.

- سازمان بازنشستگی کشوری (به موجب بند «ث» ماده (۸) اساسنامه سازمان<sup>۱</sup> به شماره ۱۴۷۴۴۸/ت ۳۷۳۰۹-هـ مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۲) تابع مقررات خاص پرداخت قرار گرفته است.

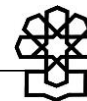
- سازمان انرژی اتمی ایران و شرکت‌های تابعه و دستگاه‌های وابسته (ماده (۱۳۷) قانون برنامه پنجم توسعه).

## ۲-۳-۲. برخورداری از حقوق و مزایای بیشتر از طریق مصوبات هیئت وزیران و مجلس

بسیاری از دستگاه‌ها نیز علیرغم اینکه تابع مقررات و ضوابط این قانون هستند، اما به موجب مصوبات هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی، از حقوق و فوق‌العاده‌های بیشتری به نسبت دیگر کارکنان برخوردار شده‌اند که اهم آنها به شرح زیر است:

- بعضی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌ها به موجب بند «ح» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ از پرداخت‌های خارج از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری برخوردار شدند. براساس گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به موجب این حکم، شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران بین ۲۵ درصد تا ۱/۶ برابر امتیاز حق شغل، بانک‌های دولتی معادل ۱۰۰ درصد امتیاز حق شغل و سازمان بنادر و دریانوردی حداکثر معادل ۲۰۰ درصد امتیاز حق شغل، از افزایش برخوردار شده‌اند.

۱. ماده (۸) - وظایف و اختیارات شورا به شرح زیر می‌باشد: بند «ث» - اتخاذ تصمیم در مورد آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و سایر آیین‌نامه‌های موردنیاز صندوق و ارائه پیشنهاد به مراجع قانونی جهت تصویب در صورت لزوم.



- قوه قضائیه، سازمان‌های تابعه و وزارت دادگستری به‌موجب تصویبنامه هیئت وزیران به شماره ۱۷۴۰/م/ت/۱۰۵ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ (دولت دهم)، امتیازات حقوق و فوق‌العاده‌های مستمر و غیرمستمر مدیران و کارمندان خود را تا میزان ۵۰ درصد افزایش داده‌اند.

- کارکنان برخی دستگاه‌های اجرائی تابع قانون مدیریت خدمات کشوری به‌موجب بند «الف» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه از افزایش امتیازات فصل دهم قانون مدیریت برخوردار شده‌اند. وزارت کشور براساس تصویبنامه شماره ۴۸۷۵۳/ت/۶۵۱۳۲ هـ مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۰ هیئت وزیران (دولت دهم) امتیازات حقوق و فوق‌العاده‌های مستمر و غیرمستمر مدیران و کارمندان خود را تا ۳۵ درصد افزایش داده است. براساس اطلاعات به‌دست آمده نهاد ریاست‌جمهوری نیز با مجوز هیئت وزیران (قبل از روی کار آمدن دولت یازدهم) مشمول این افزایش امتیازات حقوق شده‌اند.<sup>۱</sup>

- وزارت نیرو به‌موجب تصویبنامه شماره ۱۰۴۶۱۶/ت/۴۹۴۱۲ هـ مورخ ۱۳۹۲/۵/۱۰ هیئت وزیران امتیازات حقوق کارمندان حوزه ستادی و زیرمجموعه دولتی تحت پوشش خود را به میزان ۲۰ درصد افزایش داده است.

- سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران (براساس قانون فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان پزشکی قانونی و سازمان انتقال خون ایران مصوب ۱۳۹۰/۳/۴)، سازمان دامپزشکی و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور (براساس قانون تسری فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران به کارمندان سازمان دامپزشکی کشور و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۲۷) امتیاز حق شغل و حق شاغل مدیران و کارمندان خود را افزایش داده‌اند.

- بانک‌ها و بیمه‌های دولتی و برخی از دستگاه‌های اجرائی دارای مقررات خاص استخدامی که مشمول استثنائات ماده (۱۱۷) قانون نبوده‌اند، لکن براساس بند «۵» بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۴۲۵۳۷ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۴ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور که اشعار می‌دارد «آن دسته از دستگاه‌های اجرائی که دارای مقررات خاص استخدامی می‌باشند موظفند ضوابط پرداخت حقوق و مزایای کارمندان خود را براساس توانمندی‌ها، شایسته‌سالاری، حساسیت و اهمیت مشاغل و... در چارچوب امتیازات فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری تهیه و جهت بررسی و سیر مراحل تصویب در شورای توسعه مدیریت موضوع ماده (۱۱۶) قانون به معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور ارائه نمایند»، کماکان از مقررات اداری و استخدامی خاص خود تبعیت می‌کنند. عدم تصویب چنین ضوابطی از سال ۱۳۸۸

۱. علیرغم بررسی‌ها و پیگیری‌های به عمل آمده، مصوبه هیئت وزیران پیرامون افزایش امتیازات حقوق کارکنان نهاد ریاست‌جمهوری که همانند مصوبه هیئت وزیران پیرامون افزایش امتیازات حقوق کارکنان قوه قضائیه، سازمان‌های تابعه و وزارت دادگستری مهمومر به مهر محرمانه است)، یافت نشد.

تاکنون موجب شد تا نقطه آغازین انحراف بانک‌ها و بیمه‌های دولتی از قانون مدیریت خدمات کشوری مهیا شود.

- هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۲/۴ به استناد ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (تصویب‌نامه شماره ۴۴۰۵۹/ت/۴۴۲۴ هـ مورخ ۱۳۹۲/۲/۵) محاسبه و پرداخت حقوق و مزایای مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره بانک‌های دولتی را از ابتدای سال ۱۳۹۱ تا زمان ابلاغ دستورالعمل اجرایی فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری برای همسان‌سازی، مطابق حقوق و مزایای پرداختی به مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره بانک صنعت و معدن مجاز اعلام نموده که به استناد مصوبه مذکور، بانک‌ها و براساس مصوبه ۱۲۷۸۲۵/ت/۴۹۶۵۵ هـ مورخ ۱۳۹۲/۷/۶ هیئت وزیران (مبنی بر اضافه شدن شرکت سهامی بیمه ایران به مصوبه ۱۳۹۲/۲/۵) شرکت بیمه ایران از ابتدای سال ۱۳۹۱ حقوق و مزایای خود را افزایش داده‌اند.<sup>۱</sup>

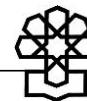
## ۲-۳-۳. استفاده از ظرفیت سایر قوانین و مقررات یا ارائه تفسیرهای موسع از قانون مدیریت خدمات کشوری

در کنار موارد فوق وجود برخی از احکام قانونی نظیر ماده (۷۸)<sup>۲</sup> قانون مدیریت خدمات کشوری که تعریف مبهمی از کمک‌های رفاهی ارائه نموده و امکان تفاسیر مختلف اجرایی را فراهم نموده است، وجوه پرداختی موضوع ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم<sup>۳</sup> تبصره ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده، ماده (۱۶۰) قانون امور گمرکی و برخی مجوزهای قانونی دیگر در زمینه اختیار شیوه هزینه‌کرد بخشی از درآمدهای

۱. لازم به توضیح است، تصویب‌نامه شماره ۴۴۰۵۹/ت/۴۴۲۴ هـ مورخ ۱۳۹۲/۲/۵ هیئت محترم وزیران در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۲۹ به علت مغایرت با قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه، توسط ریاست محترم مجلس شورای اسلامی مغایر قانون اعلام شده است. متعاقب نظر ریاست محترم مجلس شورای اسلامی، دستورالعمل فوق‌العاده خاص مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره بانک‌های دولتی و شرکت‌های بیمه مرکزی و بیمه ایران در اجرای بند «ح» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۶ توسط وزیر محترم امور اقتصادی و دارایی و معاون محترم رئیس‌جمهور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ابلاغ می‌گردد که به موجب دستورالعمل مذکور اولاً فوق‌العاده خاص مدیران عامل بانک‌های دولتی و بیمه‌ها با توجه به رتبه و میزان کارایی و عملکرد آنان حداقل ۴۲,۰۰۰,۰۰۰ و حداکثر ۵۵,۰۰۰,۰۰۰ ریال تعیین می‌گردد (ضمن اینکه فوق‌العاده مذکور با افزایش ضریب حقوق سالانه افزایش می‌یابد و برای سال ۱۳۹۴ به بیش از ۸۰ میلیون ریال افزایش یافته است)، ثانیاً تاریخ اجرای دستورالعمل از ۱۳۹۲/۸/۱ تعیین می‌گردد. انتخاب تاریخ ۱۳۹۲/۸/۱ به عنوان تاریخ اجرای دستورالعمل فوق‌العاده مذکور با افزایش ضریب حقوق سالانه افزایش می‌یابد و برای سال ۱۳۹۴ به بیش از ۸۰ میلیون ریال افزایش یافته است).<sup>۲</sup> تصویب‌نامه شماره ۴۴۰۵۹/ت/۴۴۲۴ هـ مورخ ۱۳۹۲/۲/۵ هیئت محترم وزیران در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۲۹ توسط ریاست محترم مجلس شورای اسلامی که موجب کاهش در پرداخت‌ها به مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره بانک‌های دولتی و شرکت‌های بیمه مرکزی و بیمه ایران می‌گردید از بین برود. از زمان برقراری فوق‌العاده خاص در بانک‌های دولتی، بیمه مرکزی و بیمه ایران (۱۳۹۲/۸/۱) به علت اجرای نادرست در برخی از بانک‌ها و بیمه مرکزی (به دلیل احتساب فوق‌العاده مذکور به عنوان یک فوق‌العاده مستمر و در نتیجه احتساب آن در محاسبه اضافه کار)، دریافتی مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره برخی از بانک‌ها و بیمه مرکزی افزایش غیرقانونی یافته است.

۲. ماده (۷۸) - در دستگاه‌های مشمول این قانون کلیه مبنای پرداخت خارج از ضوابط و مقررات این فصل به استثنای پرداخت‌های قانونی که در زمان بازنشسته شدن یا ازکارافتادگی و یا فوت پرداخت می‌گردد و همچنین برنامه کمک‌های رفاهی که به عنوان پارانه مستقیم در ازای خدماتی نظیر سرویس رفت و آمد، سلف‌سرویس، مهد کودک و یا سایر موارد پرداخت می‌گردد، با اجرای این قانون لغو می‌گردد.

۳. ماده (۲۱۷) - به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود که یک درصد (۱٪) از وجوهی که بابت مالیات و جرائم موضوع این قانون وصول می‌گردد (به استثنای مالیات بر درآمد شرکت‌های دولتی) در حساب مخصوص در خزانه منظور نموده و در مورد آموزش و تربیت کارمندان در امور مالیاتی و حسابرسی و تشویق کارکنان و کسانی که در امر وصول مالیات فعالیت مؤثری مبذول داشته و یا می‌دارند خرج نماید. وجوه پرداختی به استناد این ماده به عنوان پاداش وصولی از شمول مالیات و کلیه مقررات مغایر مستثناسات، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است که در هر ۶ ماه گزارشی از میزان وصول مالیات و توزیع مالیات وصولی بین طبقات و سطوح مختلف درآمد را به کمیسیون اقتصادی [ ۱ ] مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.



عمومی به دستگاه‌های اجرائی مأمور وصول این درآمدها، پرداخت پاداش موضوع ماده (۲۰) قانون مدیریت خدمات کشوری،<sup>۱</sup> اعتبارات برنامه خدمات رفاهی موضوع ماده (۴۰) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴ و اعتبارات خارج از شمول موضوع قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند مصوب ۱۳۶۴، امکان پرداخت‌های غیرمعارف در دستگاه‌های اجرائی را فراهم کرده است.

بروز چنین وضعیتی سبب شده است تا قانون مدیریت خدمات کشوری به لحاظ دامنه شمول و تسری آن به دستگاه‌های دولتی کشور دچار قلب ماهیت شده که این امر به‌ویژه در حوزه نظام پرداخت به شکلی برجسته‌تر قابل مشاهده است به نحوی که نظام پرداخت در کشور به نظامی ناکارآمد تبدیل شده است که هر دستگاهی به اقتضای منابع مالی در اختیار، درآمدهای اختصاصی و توان جذب اعتبارات عمومی، با استفاده از سازوکارهای قانونی و حتی شبه‌قانونی به مدیران عالی، مدیران میانی و کارکنان خود حقوق و مزایا پرداخت می‌کند. بررسی‌ها نشان می‌دهد در بین تمامی دستگاه‌های اجرائی کشور به‌خصوص آن دسته از دستگاه‌های اجرائی که از توان مالی بیشتری برخوردارند این تمایل وجود دارد که از شمول قوانین عمومی به‌خصوص قانون مدیریت خدمات کشوری خارج و تابع ضوابط و مقررات اداری و استخدامی خاص قرار گیرند که مصادیق آن مورد اشاره قرار گرفت و نقطه خاتمه‌ای نیز برای این امر نمی‌توان متصور شد. این موضوع سبب شده است مدیران و کارکنان برخی دستگاه‌ها از دریافت‌های قابل توجهی برخوردار باشند و مدیران و کارکنان برخی دستگاه‌های اجرائی از حداقل‌های قانونی نیز بی‌بهره بمانند. امری که در مغایرت آشکار با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است، چراکه موجب بروز تبعیضات ناروا و برقراری امتیازات غیرعادلانه در بین جامعه مدیران و کارکنان دولت شده است.

همانگونه که مشاهده می‌شود این لایحه از مشکلاتی همچون فقدان نظریه دولت در اداره بخش عمومی، ابهام در دایره شمول و قلمرو موضوعی قانون، عدم توجه به بسترهای لازم برای اصلاحات اداری در کشور، ضعف در ساختارهای متولی اداره خدمات کشوری نظیر سازمان اداری و استخدامی کشور، شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت و برنامه‌ریزی، فقدان ضوابط و قواعد کلی برای کنترل رفتارهای مالی و اداری دستگاه‌های اجرائی کشور، ضعف در ساماندهی مدیریت منابع انسانی و در نهایت اشکالات حقوقی نظیر مغایرت با اصول متعدد قانون اساسی

---

۱. ماده (۲۰) - دستگاه‌های اجرائی مکلفند به‌منظور ایجاد انگیزه و افزایش کارایی و بهره‌مندی از فکر و اندیشه و خلاقیت کارمندان ذریبط خود سازوکار مناسب برای جلب مشارکت کارمندان و دریافت پیشنهادهای و اثرگذاری آن در تصمیم‌گیری‌ها را فراهم آورند. نظام پیشنهادها و نحوه پرداخت پاداش براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.  
۲. ماده (۴۰) - اجازه داده می‌شود اعتبارات برنامه خدمات رفاهی کارکنان دولت منظور در قوانین بودجه سنواتی برای ارائه تسهیلات رفاهی و تشویق کارکنان و کمک هزینه مسکن به صورت نقدی یا صور دیگر براساس موافقتنامه‌ای که با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و یا استان مبادله خواهد شد، استفاده شود.

رنج می‌برد که بایستی در بازنگری قانون و اعمال اصلاحات لازم در لایحه پیش‌رو مورد توجه قرار گیرد.

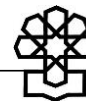
### ۳. راهبردهای حاکم بر لایحه

#### ۱-۳. در حوزه نقش و اندازه دولت

«نظام اداری» به سازوکارهای بوروکراسی و اداری در یک نظام سیاسی اطلاق می‌شود که زمینه اجرایی کردن تصمیمات مقامات مجاز و صلاحیت‌دار در یک نظام حکومتی را در حیطه اختیارات تعریف شده آنان فراهم می‌نماید.

روشن است که نظام‌های حکومتی یا اداره در یک کشور نیز ابتدا بر پایه الگوی خاصی از حاکمیت و بر پایه مکتب خاصی شکل پیدا می‌کنند و سپس اهداف، ارزش‌ها و نگرش‌های آنان در قالب قانون اساسی آن نظام تدوین می‌گردد و نهایتاً در شکل اجرائی، راهکارها و روش‌های خود را در غالب قوانین عادی تصویب و اجرائی می‌کنند. بنابراین حوزه و قلمرو دخالت حکومت‌ها و یا نظام‌های سیاسی در هر کشوری در این فرآیند سه سطحی (مکتب - قانون اساسی - قوانین عادی) و با تعیین مقامات صلاحیت‌دار در سلسله مراتب خاصی شکل پیدا می‌کند و نیز در این فرآیند طولی و سلسله مراتبی است که بر پایه ارزش‌ها و اصول و مبانی خاصی که ناشی از مکاتب فکری و سیاسی مختلف می‌باشد حوزه و قلمرو امور حاکمیتی از غیر آن مورد توجه قرار می‌گیرد. به‌عنوان مثال مکاتب مختلفی همچون نظام‌های لیبرالیستی و شاخه‌های منشعب از آن، قلمرو حاکمیت و حوزه اختیارات دولت را به‌گونه‌ای محدود و در موضوعات خاصی توصیف می‌کنند و در مقابل نظام‌های سوسیالیستی و نظام‌های سیاسی متمایل به این مکتب با الگوی دیگری و به‌طور متفاوت به حوزه اختیارات دولت توجه نموده و قلمرو وسیع و گسترده‌ای از موضوعات را در حوزه امور حاکمیتی قرار می‌دهند. به عبارت دیگر در هر یک از الگوهای مختلف «حاکمیت و نظام سیاسی» به‌گونه‌های مختلفی به این سؤال که «امور حاکمیتی و غیرحاکمیتی چیست؟»، پاسخ داده می‌شود و قوانین اساسی آن نظام‌ها و به تبع آن، قوانین عادی در سیاستگذاری‌های مرتبط با موضوع محدوده‌ی امور حاکمیتی را به‌صورت متفاوتی نسبت به دیگر نظام‌ها، توصیف و تبیین می‌نمایند.

به هر حال آنچه مسلم است در دوره‌ای که این دو نظریه مبنای اداره اکثر حکومت‌ها در دنیا به شمار می‌روند و با توجه به اقتضائات مبانی تئوریک عصر حاضر، بایستی احکام قانونی لازم راجع به ساختار اداره حکومت تدوین شود که قانون مدیریت خدمات کشوری نیز به این حوزه ورود کرده و ساختار اداره حکومت را در فصول اول و دوم مشخص کرده است. با فرض پذیرش ورود قانون به حوزه نقش و اندازه دولت و شیوه



ارائه خدمات عمومی یعنی پذیرش رویکرد دوم که در بخش نقد قلمرو موضوعی قانون به تفصیل مورد اشاره قرار گرفت، بایستی توجه داشت که اتخاذ هرگونه سیاستی نیازمند «تعریف نقش و تعیین نظریه دولت» و متعاقب آن «ایجاد بسترها و زمینه‌های لازم برای اجرای سیاست‌ها» است. عمده‌ترین این الزامات عبارتند از ظرفیت‌سازی اداری، کنترل فساد، حاکمیت قانون و تمرکززدایی سیاسی یا واگذاری قدرت. وضعیت امروز نظام اداری کشور حکایت از آن دارد که سیاست‌های اصلاحی که از اواخر دهه شصت و از قانون برنامه دوم توسعه آغاز شده، عمدتاً توجه کافی به این الزامات نداشته و با شکست همراه بوده است. روند رشد بودجه عمومی کشور، تعداد کارکنان بخش عمومی کشور، بودجه شرکت‌های دولتی، رشد بی‌قواره اعتبارات مربوط به حقوق کارکنان دستگاه‌های اجرائی کشور، همگی مصادیقی از شکست این برنامه‌ها است که با هدف کوچک‌سازی و تعدیل نقش و اندازه دولت اتخاذ شده و در عمل توفیقی نداشته است.

این لایحه بدون توجه به این الزامات و بسترها و بدون توجه به تجربه‌های شکست، بازهم به دنبال پیاده‌سازی راهکارهای شکست خورده قبلی است و اکنون بنا دارد تا این سیاست‌ها را در قالب خلق پدیده‌هایی همچون «واحدهای عملیاتی» و «مدیریت‌های محلی» در حوزه‌هایی به آزمون بگذارد که آثار شکست آن مستقیماً متوجه طبقات ضعیف جامعه است. حوزه‌هایی نظیر آموزش پرورش، بهداشت و درمان و دیگر حوزه‌های خدمات عمومی کشور که عرضه‌کننده کالاها و خدمات اساسی به مردم هستند. این نکته را نیز باید مورد توجه قرار داد که با پیاده‌سازی این برنامه‌ها و قواعد جدید در شیوه ارائه خدمات عمومی، سرنوشت بیش از نیمی از کارکنان دولت در استان مدیرانی قرار می‌گیرد که ممکن است از صلاحیت لازم برای این امر برخوردار نباشند. ضمن اینکه هزینه‌های قابل توجه هرگونه شکست احتمالی در پیاده‌سازی این سیاست‌ها و برنامه‌ها، علاوه بر مردم و کارکنان این واحدها، متوجه دولت و حاکمیت خواهد بود و بر فضای اعتماد عمومی نیز اثر منفی خواهد داشت.

بنابراین اتخاذ هرگونه سیاستی در این حوزه بایستی با رعایت ملاحظات مذکور صورت پذیرد. شاخص‌های مربوط به نظام اداری کشور نشان از آن دارد که حداقل در شرایط فعلی این بسترها و الزامات فراهم نیست و احتمال شکست این برنامه‌ها به مراتب بیش از موفقیت آن است و این امر می‌تواند آسیب‌های جدی به کشور وارد کند.

## ۲-۳. در حوزه حقوق مردم و آیین تصمیم‌گیری‌های اداری

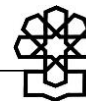
علیرغم توجه به حقوق مردم در فصل سوم این قانون و پیش‌بینی حکمی مبنی بر تضمین تعهد دستگاه‌های اجرائی و واحدهای عملیاتی به جبران تبعات قصور کارمندان این نهادها در انجام وظایف و نیز جبران خسارات

ناشی از نتایج تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات واحدهای مذکور که بر شهروندان تحمیل می‌گردد (ماده (۲۸) مکرر)، لکن افزون بر اصلاح پیشنهادی دولت می‌توان به مسئله ارتقاء نظام اداری از محل تضمین رعایت آیین تصمیم‌گیری‌های اداری نیز پرداخت. بر این اساس اگر در این فصل از قانون مدیریت خدمات کشوری به مسئله ارتقاء فرآیند تصمیم‌گیری اداری و تعیین اصول و بایسته‌های شکلی و ماهوی حاکم بر این تصمیم‌گیری‌ها پرداخته شود، می‌توان گفت تحول بزرگی در حقوق اداری ایران در مسیر تضمین حقوق عامه، رعایت مناسبات ماهوی در تأمین مصالح و منافع، و نیز اتخاذ تصمیماتی مؤثر و کارآمد ایجاد شده است.

به‌منظور درک چپستی و اهمیت این تحول، باید توجه داشت که در رویکردهای متقدم حقوق اداری، صلاحیت‌های مقامات و مأمورین اداری به دو دسته صلاحیت‌های تکلیفی و تخییری تقسیم می‌گردید و عقیده بر آن بود که برخلاف صلاحیت‌های تکلیفی، اعمال صلاحیت‌های تخییری منحصرأ در چارچوب صواب‌اندیشی مقامات اداری انجام می‌پذیرد؛ لذا امکان مؤاخذه مقامات اداری در خصوص نحوه و چگونگی و نتایج حاصل از اعمال صلاحیت‌های تخییری ایشان بعید و دور از ذهن می‌نمود. با این حال در رویکردهای متأخر حقوق اداری، عقیده بر آن است که اعمال صلاحیت‌های تخییری مقامات اداری نیز تنها در چارچوب اصول و بایسته‌های شکلی و ماهوی حاکم بر نحوه تصمیم‌گیری و اعمال صلاحیت مأمورین اداری امکانپذیر است و مقامات و مأمورین اداری از حیث میزان مطابقت تصمیمات و اقداماتشان با این اصول ماهوی و شکلی، حتی در هنگام اعمال صلاحیت‌های تخییری ایشان در موضع پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری قرار می‌گیرند.

در حقیقت یکی از مهمترین حوزه‌های عملکرد مأمورین و مقامات اداری که مبنای اصلی قضاوت شهروندان نسبت به عملکرد حکومت را تشکیل می‌دهد، تصمیم‌گیری‌های ایشان در اعمال صلاحیت‌های تخییری است. تصمیمات اداری با توجه به اینکه به‌طور مستقیم حقوق و تکالیف هر شهروند را متأثر می‌سازند، تأثیر بسیار زیادی در نحوه قضاوت شهروندان در رابطه با عملکرد نهادهای عمومی دارند. با توجه به اهمیت تصمیم‌گیری اداری در نظام‌های مختلف حقوقی، اداره ملزم شده است در این نوع تصمیم‌گیری‌ها بایسته‌هایی را رعایت نماید که سرچشمه تعیین این بایسته‌ها، مبانی شکل‌گیری هر نظام است. به نظر می‌رسد بایسته‌های حاکم بر تصمیم‌گیری اداری در جامعه ما باید بر مبنای اصولی چون ضرورت تحقق عدالت اداری، نظام اداری کارآمد و شایسته و حاکمیت قانون شناسایی و تبیین گردد. بر این اساس می‌توان ادعا نمود مؤلفه‌های اصلی تشکیل‌دهنده منظومه بایسته‌های مذکور عبارتند از:

- ✓ عدم مغایرت با موازین شرع
- ✓ قانونی بودن
- ✓ برابری و عدم تبعیض
- ✓ شایسته‌سالاری



- ✓ مشورت و نظرخواهی
- ✓ اطلاع‌رسانی در رابطه با فرآیند تصمیم‌گیری
- ✓ کتبی، امضاء و تاریخ‌دار بودن
- ✓ عدم تأخیر در تصمیم‌گیری
- ✓ رعایت تناسب
- ✓ مستند و مستدل بودن تصمیم
- ✓ رعایت حقوق مالکانه و مکتسب افراد
- ✓ ابلاغ و قابل نظارت بودن مفاد تصمیمات اخذ شده

مؤلفه‌های مذکور، قواعد و هنجارهایی هستند که در اعمال صلاحیت‌های تخییری مقامات اداری با هدف تحت کنترل قرار دادن اعمال و تصمیمات اداری و جلوگیری از سوءاستفاده آنها از اختیاراتشان اعمال می‌شوند. البته باید توجه داشت که صرف فهرست نمودن این مؤلفه‌های هنجاری در متن اصلاحی قانون مدیریت خدمات کشوری، اجرای مناسب آنها و تأمین حقوق مردم را تضمین نخواهد کرد. لذا ضروری است که در هنگام تدوین متن اصلاحی قانون، به حسب میزان اهمیت و کارکرد هر یک از این مؤلفه‌های هنجاری، ضمانت اجراهای مؤثری از حیث اعتبارسنجی تصمیمات اخذ شده بدون رعایت این قواعد و نیز مسئولیت اداری و انتظامی مقامات و مأمورین متخلف پیش‌بینی گردد. بنابر مراتب افزوده شدن بحث بایسته‌های ماهوی و شکلی حاکم بر فرآیند تصمیم‌گیری اداری، و نیز نظامات تضمین اداری و انتظامی مترتب بر تخلف از این بایسته‌ها و توجه به مسئله اعتبارسنجی تصمیماتی که بدون رعایت این الزامات اتخاذ گردیده‌اند، به متن قانون مدیریت خدمات کشوری، به نظر می‌رسد می‌تواند بزرگ‌ترین تحول حقوق اداری ایران در دوران معاصر لقب بگیرد.

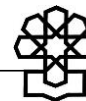
### ۳-۳. در خصوص وظایف و مأموریت‌های شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت

دولت در لایحه تقدیمی خود در فصل ۱۴ بدون اینکه اصلاح اساسی نسبت به مفاد این فصل (مواد ۱۱۴) الی (۱۱۷)) داشته باشد و بجز اصلاح عبارتی برخی عناوین که ناشی از تغییرات به‌وجود آمده در ساختار دولت می‌باشد، صرفاً به صورت محدود، اعضای را به شوراهای موضوع این فصل (شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی) افزوده است و لذا هیچ‌گونه اصلاحی در وظایف، صلاحیت و چارچوب‌های لازم جهت شوراهای مذکور پیش‌بینی نکرده است. این درحالی است که مواد این فصل در برخی جهات که ذیلاً بدان اشاره خواهد شد چالش‌های قابل توجهی در نظام حقوقی کشور ایجاد نموده است. با این توضیح که در قوانین جاری در درون قوه مجریه شوراهایی ایجاد گردیده است که صلاحیت‌ها و جایگاه و ماهیت آنها

در موارد متعددی محل تأمل جدی است. چرا که از یک سو مستند به صلاحیت‌های کلی خود تصمیماتی اتخاذ می‌کنند که مطابق قانون اساسی در صلاحیت نهادهای دیگری همچون مجلس و یا هیئت وزیران می‌باشد و از سوی دیگر ترکیب آنها به گونه‌ای است که در قالب‌های شناخته شده در قانون اساسی به منظور مقرراتگذاری قرار نمی‌گیرد. شورای عالی اداری و تا حدودی شورای توسعه مدیریت موضوع فصل ۱۴ قانون مدیریت خدمات کشوری را می‌توان در زمره همین شوراها قلمداد نمود.

**ترکیب شوراها:** مطابق اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی صلاحیت قانونگذاری منحصر در مجلس شورای اسلامی و همه‌پرسی است و به موجب اصل یکصد و سی و هشتم همین قانون، مقرراتگذاری در قالب آیین‌نامه به عنوان هنجاری مادون قانون در صلاحیت سه مرجع قرار گرفته است. مطابق این اصل «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرائی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. 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 لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد» لذا همانگونه که مشاهده می‌شود صلاحیت وضع آیین‌نامه در این اصل منحصر در هر یک از وزراء، هیئت وزیران و کمیسیون متشکل از چند وزیر گردیده است.<sup>۱</sup> حال باید دید که شوراها موضوع فصل ۱۴ قانون مدیریت که مطابق این قانون صلاحیت قاعده‌گذاری دارند در کدام یک از این قالب‌ها قرار می‌گیرند. در این خصوص باید گفت بدون شک این شوراها در قالب وزیر و یا هیئت وزیران قرار نمی‌گیرند و لذا لازم است این موضوع در قالب کمیسیون متشکل از چند وزیر مورد توجه قرار گیرد. مطابق اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی تصمیمات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا می‌باشند. لذا ممکن است گفته شود با عنایت به اینکه در شورای عالی اداری برخی از وزراء حضور داشته و تصمیمات این شورا نیز به تأیید رئیس‌جمهور می‌رسد، چنین شورایی در حکم همان کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر است. لکن باید گفت این مسئله و یا فرض از چند جهت محل خدشه است. اول اینکه در این شورا اعضای غیر وزیر نیز حضور دارند، دوم اینکه صلاحیت تشکیل چنین کمیسیون از اختیارات دولت است، در حالی که در شورای

۱. لازم به ذکر است در خصوص صلاحیت آئین‌نامه‌گذاری با عنایت به نظرات تفسیری شورای نگهبان و سایر اصول قانون اساسی مباحث متعددی وجود دارد که مستلزم مجال بیشتری است.



عالی اداری به موجب حکم قانون تشکیل شده و سوم اینکه مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر نظیر مصوبات هیئت وزیران جهت تطبیق با قوانین می‌بایست نزد رئیس مجلس شورای اسلامی ارسال گردد، لکن مصوبات شورای عالی اداری از چنین روندی تبعیت نمی‌کنند. این مسائل درخصوص شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی بسیار شدیدتر می‌باشد. چراکه اولاً تصمیمات آن به تأیید رئیس‌جمهور نمی‌رسد و ثانیاً همه اعضای این شورا بجز یک نفر از غیر وزراء می‌باشند. لذا مشاهده می‌شود که ماهیت چنین شوراهایی کاملاً مبهم می‌باشد و به تبع این ابهام به جایگاه این شوراها و مصوبات آنها در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی انتقال می‌یابد و در نتیجه اعتبار سنجی و تطبیق مصوبات آنها با قواعد برتر با اشکال مواجه خواهد شد. به‌عنوان مثال مشخص نیست آیا شورای عالی اداری در تصمیمات خود ملزم به رعایت مصوبات هیئت وزیران و یا کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر می‌باشد یا خیر؟ همچنین آیا مکانیسم‌های نظارتی بر آیین‌نامه‌ها بر چنین مصوباتی نیز قابل اعمال می‌باشد یا خیر؟

**صلاحیت شوراها:** متأسفانه قانونگذار در قانون مدیریت به تبعیت از قوانین گذشته (قوانین برنامه توسعه که در بردارنده احکام مربوط به این شوراها بود) از عناوین و عبارات کلی و مبهمی جهت تعیین صلاحیت این شوراها بهره برده است و از سوی دیگر اشاره‌ای به چارچوب و یا همان محدوده صلاحیت این شوراها در چنین مواردی ننموده است. به‌عنوان مثال در صدر ماده (۱۱۴) مفاهیم کلی همچون، تحول در نظام اداری کشور در ابعاد، نقش و اندازه دولت و روش‌های انجام کار و برخی موارد کلی دیگر به‌عنوان هدف از ایجاد شورای عالی اداری نام برده شده است و در ماده (۱۱۵) همین قانون صلاحیت‌های کلی همچون «اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرائی»، «تفکیک وظایف اجرائی از حوزه‌های ستادی»، «بررسی تعیین نقش و اندازه دولت و اتخاذ ضوابط و سیاست‌های مناسب برای کوچک‌سازی»، «بازنگری و اصلاح تصمیم‌گیری شوراها و کمیته‌های کشوری» و ... برای شورای عالی اداری در نظر گرفته شده است. همانگونه که مشاهده می‌گردد عناوین این وظایف و صلاحیت‌ها از چنان کلیتی برخوردار است که می‌تواند قواعد حاکم بر حوزه‌های وسیعی را تحت تأثیر قرار دهد. لذا پیش‌بینی چنین گستره‌ای جهت صلاحیت این شوراها اولاً مستلزم آن است که محدوده این صلاحیت‌ها در ارتباط با سایر هنجارهای حقوقی نظیر قوانین مصوب مجلس و یا مصوبات نهادهای دیگر همچون هیئت وزیران مشخص گردد و ثانیاً تا حد امکان چارچوب و نحوه اعمال صلاحیت‌های مذکور به نحو روشنی تدقیق گردد.

بنابراین با عنایت به نکات کلی مذکور به نظر می‌رسد لایحه دولت در زمینه ترکیب اعضا و صلاحیت‌های

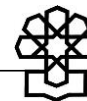
این شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت و سرمایه‌انسانی نیازمند بازنگری و اصلاح است.

### ۳-۴. در حوزه قواعد اداری و مالی حاکم بر بخش عمومی کشور و مناسبات دولت و کارکنان

#### ۳-۴-۱. تعریف دامنه بخش عمومی

عدم شفافیت ساختار حقوقی و اداری و مالی در بسیاری از دستگاه‌های اجرائی کشور علیرغم اینکه قانونگذار در قانون محاسبات عمومی، قانون سیاست‌های اجرائی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، و قانون مدیریت خدمات کشوری تلاش کرده است این حدود و ثغور را مشخص کند، اما دامنه بخش عمومی در ایران با ابهامات زیادی مواجه است. به‌استثنای وزارتخانه، شرکت، مؤسسه دولتی و موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، سایر عناوین تشکیلاتی در قوانین و مقررات فاقد هرگونه تعریف قانونی جامع و مانع هستند؛ عناوینی نظیر سازمان، مرکز، صندوق، بنگاه، بنیاد، ستاد، شرکت، شورا، دفتر، دبیرخانه و ... از این جمله‌اند. مراجع تصویب‌کننده اساسنامه نیز مانند عناوین تشکیلاتی متعددی که از جمله می‌توان به کمیسیون‌های مجلس، هیئت وزیران، کمیسیون‌های خاص هیئت وزیران، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی اداری، شورای گسترش آموزش عالی و ... اشاره کرد. در همین حال عناوینی همچون «مادر تخصصی» زیرمجموعه، تحت پوشش، وابسته، تابع» مورد خطاب مقنن و یا مقررگذار قرار گرفته‌اند که بخش اعظمی از آنها اگرچه در زمره سازه‌های حقوقی غیردولتی در معنای عام و مطلق کلمه قرار گرفته‌اند، اما واقعیت امر چنین نیست. قانون مدیریت خدمات کشوری در مواد (۱) تا (۵) به تعیین دامنه بخش عمومی می‌پردازد. ماده (۱) این قانون به تعریف وزارتخانه می‌پردازد، ماده (۲) به ارائه تعریفی از مؤسسه دولتی می‌پردازد، ماده (۳) نیز شکل حقوقی دیگری از بخش عمومی در ایران را معرفی می‌کند و آن مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی است، ماده (۴) شرکت دولتی را بنگاه اقتصادی می‌داند که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جز وظایف دولت محسوب می‌گردد و در ماده (۵) به تعریف دستگاه اجرائی می‌پردازد و بیان می‌دارد «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرائی نامیده می‌شوند» و بدین طریق دامنه بخش عمومی در ایران را مشخص می‌کند. اما همانگونه که از تعاریف فوق نیز مشخص است براساس این تعریف تنها بخشی از نهادها و سازمان‌های فعال در بخش عمومی ایران مشخص شده است. شاید جامع‌ترین تعریف قانونی از بخش عمومی در ایران در ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه<sup>۱</sup> ارائه شده

۱. ماده مذکور که دولت را مکلف به ایجاد سامانه ثبت حقوق و مزایا کرده است، کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی‌فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و



باشد که با اندکی اغماض می‌توان بیان داشت که کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی ارتزاق می‌کنند و یا عهده‌دار امور حاکمیتی هستند را در دامنه شمول خود قرار داده است. تعریفی جامع از بخش عمومی که می‌توان گفت تا حد بسیار زیادی در ارائه تعریفی قانونی از بخش عمومی در ایران موفق بوده است.

### ۳-۴-۲. تعیین قلمرو موضوعی و دایره شمول قانون

در این قانون بای تکلیف آن دسته از اشخاص حقیقی و حقوقی که بایستی تابع قوانین و مقررات خاص استخدامی قرار گیرند، نظیر اعضای هیئت علمی و قضات، برخی مشاغل تخصصی نظیر مشاغل صنایع بالادستی و برخی مشاغل صنایع پایین‌دستی صنعت نفت مشخص شود.

### ۳-۴-۳. تدوین ضوابط و قواعد کلی برای کنترل رفتار مالی و اداری کلیه دستگاه‌های اجرائی

#### فعال در بخش عمومی کشور در قبال کارکنان و مدیران خود

با فرض پذیرش تنوع مقررات اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرائی، لازم است به‌منظور نظارت و کنترل رفتار اداری و مالی کلیه دستگاه‌های فعال در بخش عمومی کشور، فصلی مستقل با رویکرد تعیین «قواعد فراگیر و فرادست در حوزه مناسبات دولت و کارکنان» تدوین شود که از برداشته‌های غیرصحیح و سلیقه‌ای به‌ویژه در حوزه نظام پرداخت و جذب و استخدام نیروی انسانی، جلوگیری کند. دامنه شمول این فصل از قانون باید به وسعت بخش عمومی کشور نظیر ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه باشد و تقریباً هر دستگاهی که به‌نحوی از بودجه کل کشور برخوردار است را دربرگیرد. بی‌شک این شمول ناظر به شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه این دستگاه‌ها، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه، مجلس شورای اسلامی و سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه آنها خواهد بود. همچنین تعیین و تعریف کلیه عناصر حقوق و مزایا از جمله حقوق، حقوق مبنا، حقوق ثابت، حق مدیریت، حق تخصص، اضافه‌کار، پاداش، تسهیلات، کمک‌های رفاهی، فوق‌العاده‌های مستمر، فوق‌العاده‌های غیرمستمر و... با هدف جلوگیری از ابهامات موجود در قوانین و تفسیرهای اجرائی غلط و مغایر با نظر قانونگذار و لغو و ممنوعیت هرگونه پرداختی خارج از تعاریف فوق.

---

واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرائی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنان را در دامنه شمول دستگاه‌های اجرائی قرار داده است.

#### ۴-۳. تدوین فصلی مستقل برای تعیین ضوابط و قواعد حاکم بر سازمان امور اداری و

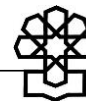
#### استخدامی کشوری به‌عنوان یک سازمان مستقل، تخصصی و حرفه‌ای

تغییرات مداوم در ساختار سازمانی سازمان اداری و استخدامی کشور، نشان از عدم رضایت مقامات عالی کشور از عملکرد این سازمان دارد. این حجم از تغییرات بدون اینکه تغییری در عملکرد این سازمان ایجاد کرده باشد نشان از آن دارد که ساختار سازمانی این سازمان الزاماً تنها متغیر تأثیرگذار بر عملکرد این سازمان نبوده و مشکلات و موانع مربوط به عملکرد این سازمان را باید در سایر مؤلفه‌های تأثیرگذار بر عملکرد سازمان نیز جستجو کرد. مشکل سازمان‌های اداری کشور ضمن آنکه ناشی از نقص ساختاری است، حاصل ضعف سبک رهبری و نظام‌ها و روش‌های مدیریتی مدیران دستگاه‌های اجرائی، نامشخص بودن یا ابهام در اهداف و راهبردها، بی‌انگیزگی نیروی کار و مسائل مربوط به مدیریت منابع انسانی، فناوری‌ها و شیوه‌های ناکارآمد انجام امور، ضعف مدیریت منابع، فرهنگ سازمانی ضعیف و نظایر اینهاست.

در همین حال ضعف در اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، عدم تهیه برخی از آیین‌نامه‌های قانون نظیر دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های فصل نظام پرداخت و نظام ارزیابی عملکرد نشان از خلأهای کارشناسی در بدنه این سازمان دارد. بررسی لایحه مذکور نیز که از ضعف‌های جدی رنج می‌برد و به برخی از مصادیق آن در این گزارش اشاره شد، شاهد دیگری بر این مدعا است. لذا لازم است فصلی مستقل با رویکرد بازنگری در وظایف این سازمان، شرایط احراز مدیران و کارشناسان و امکان استفاده از ظرفیت‌های تخصصی کلیه دستگاه‌های اجرائی کشور به‌منظور تقویت عملکرد این سازمان تخصیص یابد تا این سازمان بتواند در کنار دیگر ساختارهای متولی نظام اداری، از ظرفیت‌های لازم برای ایفای وظایف مصرح در این قانون از جمله تهیه دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مورد نیاز قانون مدیریت خدمات کشوری و کنترل و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرائی مشمول این قانون برخوردار باشد.

#### ۵-۴-۳. بازنگری فصول ششم تا پانزدهم قانون (مباحث مدیریت منابع انسانی)

با توجه به آسیب‌ها و مشکلاتی که فصول مربوط به مدیریت منابع انسانی از آن رنج می‌برد لازم است این فصول مورد اصلاح و بازمهندسی قرار گیرد. مباحثی همچون نظام پرداخت، نظام مدیریت عملکرد، اصلاح شیوه‌های انتصاب و ارتقا یا عزل مدیران دولتی، توانمندسازی کارکنان و اعمال اصلاحات پارامتریک در حوزه بازنشستگی از جمله این مباحث است.



هم‌اکنون پس از گذشت بیش از ده سال از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، لایحه‌ای تقدیم مجلس شده که انتظار می‌رفت پس از رفع ایرادات و زوائد و الحاق کاستی‌های موجود، قانون مصوب ۱۳۸۶ را اصلاح نموده و آن را دائمی نماید. در حالیکه در بخش رفع ایرادات، عمده مواردی که در متن لایحه پیشنهادی اصلاح شده است، قبلاً در قالب قوانین برنامه یا بودجه سنواتی یا قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه یا قانون برنامه ششم دارای سابقه است و از این منظر جدید نیست. لذا اصلاحات موردی در مقام عمل و اجرا، فایده عملی و تحول اساسی در پی نخواهد داشت. مشخص نبودن نظریه دولت در اداره بخش عمومی، ابهام در دایره شمول و قلمرو موضوعی قانون، عدم توجه به بسترهای لازم برای اصلاحات اداری در کشور، ضعف در ساختارهای متولی اداره خدمات کشوری، فقدان ضوابط و قواعد کلی برای کنترل رفتارهای مالی و اداری و ضعف در ساماندهی مدیریت منابع انسانی از جمله آسیب‌هایی است که به نظر می‌رسد در لایحه ارائه شده مشاهده می‌شود.

ارزیابی‌ها و بررسی‌های اولیه حکایت از آن دارد که محتوای ساختار لایحه پیشنهادی به اندازه کافی در تنظیم و تنسيق آنچه باید به آن همت گمارد، واجد روزآمدی، دانش‌گرایی، واقع‌بینی، جامع‌نگری، اثربخشی و کفایت نیست. در بررسی لایحه می‌بایست مباحث زیر مورد بررسی و اصلاح قرار گیرد:

- مباحث اضافه شده به لایحه (واحدهای عملیاتی، مدیریت محلی، ایجاد سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی- تخصصی و ...)،

- قلمرو موضوعی و دایره شمول قانون،
- ارتقاء فرآیند آیین‌های تصمیم‌گیری اداری و تعیین اصول و بایسته‌های شکلی و ماهوی حاکم بر این تصمیم‌گیری‌ها،
- ضوابط و قواعد حاکم بر سازمان اداری و استخدامی کشور،
- ضوابط و قواعد کلی برای کنترل رفتار مالی و اداری کلیه دستگاه‌های اجرائی فعال در بخش عمومی کشور در قبال کارکنان و مدیران خود،
- جزئیات احکام مربوط به مناسبات دولت و کارکنان،
- بازنگری در فصل مربوط به نظام پرداخت،
- بازنگری در فصل مربوط به بازنشستگی و تأمین اجتماعی،
- بازنگری در ترکیب و صلاحیت شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی،

- نواقص و کمبودهای مربوط به حوزه نظام اداری و مناسبات دولت با کارکنان (که در متن گزارش به آن اشاره شده است).

### منابع و مأخذ

۱. مالکی و همکاران، قانون مدیریت خدمات کشوری: اصول، مبانی و راهبردهای پیشنهادی، نشریه مجلس و راهبرد، دوره، ۲۱ شماره ۷۹، پاییز ۱۳۹۳.
۲. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶/۷/۲۴.
۳. قوانین برنامه توسعه.
۴. سیاست‌های کلی نظام اداری، ۱۳۸۹/۹/۱۶.
5. Farashahi, M., Hafso, T. & Molz, R. (2005). Institutionalized norms of conducting research and social realities: a research synthesis of empirical works from 1983 to 2002. *International Journal of Management Review*, Vol. 7 No. 1, 1-24.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۸۴۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» ۱. «مروری بر کلیات لایحه و محورهای تصمیم‌گیری»

نام دفتر: دفتر مطالعات اجتماعی (گروه اداری و استخدامی)

تهیه و تدوین کنندگان: محمدرضا مالکی، فهیمه شکوهی، حسام عزت‌آبادی پور، اکبر شکوهی

ناظر علمی: ایروان مسعودی اصل

متقاضی: کمیسیون اجتماعی

همکاران: حامد ناظمی، مجتبی حسینی پور، محمد جواهری (دفتر مطالعات حقوقی)، مهدی فقیهی،

حسن پوراسماعیل (دفتر مطالعات فناوری‌های نوین)، راضیه امامی میبدی، سیدمحمد حسین قریشی

(دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی)

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام اداری
۲. بخش عمومی
۳. واحدهای عملیاتی
۴. قانون مدیریت خدمات کشوری
۵. دستگاه‌های اجرایی
۶. دامنه شمول
۷. سازمان اداری و استخدامی
۸. مدیریت محلی
۹. مدیریت منابع انسانی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۶/۱۲/۲۴

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۷/۲/۲۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۲/۲۴