

شماره چاپ: ۸۲۳

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۷۲

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۱۲/۲۱

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون  
مدیریت خدمات کشوری»  
۲. تعاریف و کلیات (ویرایش اول)

کد موضوعی: ۲۱۰

شماره مسلسل: ۱-۱۵۸۴۷

خردادماه ۱۳۹۷

## به نام خدا

### فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه .....	۱
۱. ارزیابی مواد فصل اول لایحه «اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» .....	۲
۱-۱. ماده (۱) - وزارتخانه .....	۲
۱-۲. ماده (۲) - مؤسسه دولتی .....	۳
۱-۳. ماده (۳) - مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی .....	۳
۱-۴. ماده (۴) - شرکت دولتی .....	۴
۱-۵. ماده (۵) - دستگاه اجرایی .....	۶
۱-۶. ماده (۵) مکرر - واحد عملیاتی .....	۱۲
۱-۷. ماده (۶) - پست سازمانی .....	۱۴
۱-۸. ماده (۷) - کارمند دستگاه اجرایی .....	۱۵
۱-۹. ماده (۷) مکرر (پیشنهادی مرکز) - تعریف شغل .....	۱۶
۱-۱۰. مواد (۸) تا (۱۱) - امور حاکمیتی، امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی، امور اقتصادی .....	۱۶
۱-۱۱. ماده (۱۲) - سازمان .....	۱۹
۱-۱۲. ماده (۱۲) مکرر - مدیریت محلی .....	۱۹
جمع‌بندی .....	۲۰



اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری»  
۲. تعاریف و کلیات (ویرایش اول)

### چکیده

گزارش حاضر با هدف بررسی فصل اول لایحه «اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» تدوین شده است. در این گزارش کلیات و تعاریف این فصل مورد ارزیابی قرار گرفته و پیشنهادهای اصلاحی ارائه شده است.

بررسی کلیات و مواد فصل اول نشان می‌دهد لایحه پیشنهادی در اکثر مواد این فصل به تغییرات شکلی بسنده کرده و با فرض بدون نقص بودن آنها، مفاهیم جدیدی را به لایحه افزوده و ساختارها و قواعد جدیدی را خلق کرده که در صورت تصویب، مجموعه نظام دیوانسالاری و اداره امور کشور را تحت تأثیر قرار خواهد داد. افزودن مباحثی همچون واحدهای عملیاتی و مدیریت محلی در این لایحه در کنار ابهامات بسیار، فراهم نبودن الزامات اجرایی و ناموفق بودن تجربه‌های مشابه چنین سیاست‌هایی، این سؤال را در ذهن ایجاد می‌کند که آیا در اصلاحیه قانونی آزمایشی که قرار است دائمی شود می‌توان چنین تغییرات ساختاری تأثیرگذار آزموده نشده‌ای را اعمال کرد؟

این گزارش پیشنهاد می‌کند مباحث جدید اضافه شده به لایحه (مواد (۵) مکرر و (۱۲) مکرر) حذف شود، مواد مربوط به تعاریف که در واقع مشخص‌کننده دامنه شمول قانون می‌باشد (مواد (۱) تا (۵)) و همچنین مباحث مربوط به نقش دولت در اداره امور (موضوع مواد (۸) تا (۱۱)) به‌طور اساسی مورد بازنگری قرار گیرد.

### مقدمه

عمده‌ترین تغییرات صورت گرفته در فصل اول اضافه شدن مفاهیمی همچون واحدهای عملیاتی و مدیریت محلی می‌باشد. سایر تغییرات شکلی است و الزاماً به بهبود تعریف کمک نکرده است. ثابت ماندن سایر تعاریف بدین معناست که همچنان قانون مدیریت خدمات کشوری انواع وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی را در برمی‌گیرد؛ تمام آنها را «دستگاه اجرایی» قلمداد می‌کند و احکامی یکسان برای آنها تجویز می‌کند. این در حالی است که با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، بسیاری از دستگاه‌ها تلاش کردند به هر نحوی از انجا از شمول این قانون خارج شوند و در رسیدن به این هدف موفق هم بوده‌اند. لایحه پیشنهادی بدون ملاحظه این مباحث و بدون بازنگری

در دامنه شمول قانون و تعیین تکلیف دستگاه‌های مستثنا شده از قانون، احکامی را در این فصل از لایحه ارائه کرده که به این وضعیت دامن زده است. چرا که با ارائه مفهوم واحدهای عملیاتی جمع کثیری از کارکنان دولت که البته اکثریت کارکنان دولت را تشکیل می‌دهند از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری خارج می‌شوند و مقررات خاص برای آنها تدوین می‌شود. اگر به‌خاطر بیابوریم که با گذشت ده سال از زمان اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری ماده (۱۶) آنکه مشابهت زیادی با موضوع واحدهای عملیاتی در اصلاحیه پیشنهادی دارد، غیرقابل اجرا باقی مانده و الزامات و بسترهای لازم برای پیاده‌سازی مباحثی همچون مدیریت محلی فراهم نیست، در آن صورت اضافه کردن مسائل جدید را به وضع موجود با تردید بیشتر مورد تأمل قرار خواهیم داد.

در گزارش حاضر پس از ارزیابی مواد فصل اول، پیشنهادهای اصلاحی که حاصل نظر خبرگان این حوزه است ارائه خواهد شد.

#### ۱. ارزیابی مواد فصل اول لایحه «اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری»

##### ۱-۱. ماده (۱) - وزارتخانه

##### ۱-۱-۱. قانون

**ماده (۱) - وزارتخانه:** واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به‌موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد.

##### ۱-۱-۲. لایحه

نسبت به قانون تغییری نداشته است.

##### ۱-۱-۳. ارزیابی

تعریف ارائه شده در قانون مورد تأیید است، لکن از آنجایی که اداره وزارتخانه توسط وزیر امری بدیهی است، لذا عبارت «و توسط وزیر اداره می‌گردد» باید از انتهای متن حذف شود.

##### ۱-۱-۴. پیشنهاد

**ماده (۱) - وزارتخانه:** واحد سازمانی مشخصی است که انجام بخشی از وظایف دولت را برعهده دارد و به‌موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود.



## ۲-۱. ماده (۲) - مؤسسه دولتی

### ۲-۱-۱. لایحه

**ماده (۲) - مؤسسه دولتی:** واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که برعهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه دستگاه‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.

### ۲-۲-۱. ارزیابی

تعریف مورد نظر لایحه با اعمال عبارت «سازمان‌ها و» قبل از عبارت «و دستگاه‌های» مورد تأیید است.

### ۲-۲-۳. پیشنهاد

**ماده (۲) - مؤسسه دولتی:** واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که برعهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌ها و دستگاه‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.

## ۳-۱. ماده (۳) - مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی

### ۳-۱-۱. لایحه

**ماده (۳) - مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی:** واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی به این عنوان ایجاد یا شناخته شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

### ۳-۲-۱. ارزیابی

با توجه به ابهاماتی که در میزان اعتبارات این دستگاه‌ها وجود دارد و ازسوی دیگر تناقض تعریف با برخی از دستگاه‌هایی که در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی نام برده شده است، لذا تعریف ارائه شده از مؤسسات و نهادهای عمومی با اعمال برخی اصلاحات به شرح زیر پیشنهاد می‌شود.

### ۳-۳-۱. پیشنهاد

**ماده (۳) - مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی:** واحدهای سازمانی مشخصی هستند که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، به این عنوان ایجاد یا شناخته شده یا می‌شود.

**تبصره -** فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

#### ۴-۱. ماده (۴) - شرکت دولتی

##### ۴-۱-۱. قانون

**ماده (۴) - شرکت دولتی:** بنگاه اقتصادی است 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 جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است.

**تبصره «۱»-** تشکیل شرکت‌های دولتی تحت هریک از عناوین فوق‌الذکر صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است، همچنین تبدیل شرکت‌هایی که سهام شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) است با افزایش سرمایه به شرکت دولتی ممنوع است.

**تبصره «۲»-** شرکت‌هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا مصادره شده و شرکت دولتی شناخته شده یا می‌شوند، شرکت دولتی تلقی می‌گردند.

**تبصره «۳»-** احکام «شرکت‌های دولتی» که در این قانون ذکر شده بر کلیه شرکت‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است نیز اعمال خواهد شد.

##### ۴-۱-۲. لایحه

**تبصره «۴»-** شرکت‌هایی که به منظور به‌کار انداختن سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی و یا از محل ذخیره‌های نزد شرکت‌های بیمه ایجاد شده یا می‌شوند شرکت دولتی شناخته نمی‌شوند.

##### ۴-۱-۳. ارزیابی

۱. حکم مقرر در تبصره «۲» ماده (۴) مبنی بر «شرکت‌هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا مصادره شده و شرکت دولتی شناخته شده یا می‌شوند، شرکت دولتی تلقی می‌گردند». برای نخستین بار در ماده (۴) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ درج و بعدها عیناً در تبصره «۲» ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز لحاظ گردید معهداً ایرادات زیر به آن وارد است:

الف) هرچند حکم مقرر در فراز اول تبصره مورد بحث مبنی بر «شرکت‌هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا مصادره شده» امری مبرهن و به سهولت قابل بررسی و اثبات است لکن بر عبارت بعدی «و شرکت دولتی شناخته شده یا می‌شوند» که با حرف «و» به جمله قبلی معطوف شده، اشکال وارد است چراکه مرجع دولتی شناختن آن در متن قانون مشخص نشده و به همین جهت نیز در ۳۰ سال گذشته (از زمان تصویب و اجرای قانون محاسبات عمومی) این حکم عملاً قابلیت اجرایی پیدا



نموده و به منصفه ظهور درنیامده است و اقداماتی هم که برای اصلاح آن در مجلس چهارم انجام شد پس از بحث‌های فراوان در کمیسیون ذی‌ربط و صحن علنی مجلس شورای اسلامی منتج به نتیجه نگردید و علی‌ایحال در صورت اصرار بر اجرای آن لازم خواهد بود و مرجع تشخیص دولتی شناخته شدن این قبیل شرکت‌ها بالصراحه در قانون تعیین و مشخص گردد.

ب) سیاست دولت و کشور که در حال حاضر در قوانین موضوعه من جمله قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام و در قوانین برنامه توسعه کشور تجلی و تبلور عینی پیدا نموده (برخلاف سنوات اولیه بعد از وقوع انقلاب اسلامی که نظر بر دولتی نمودن چنین شرکت‌هایی بود) بر خصوصی‌سازی استوار است و دولتی تلقی نمودن شرکت‌های مندرج در تبصره «۲» ماده (۴) با دیدگاه و سیاست مذکور و قوانین موضوعه تخالف و تهاوت دارد.

علی‌ایحال در صورت اصرار به درج این تبصره باید قبلاً ابهامات فوق‌الذکر مرتفع گردد. همچنین علاوه بر موارد پیش‌گفته پاسخ به سؤالات ذیل ضروری است:

۱. به چه صورت و با چه ابزاری می‌توان شرکت‌های دولتی را پاسخگو کرد؟
۲. چگونه می‌توان حقوق سهامداران غیردولتی که ۴۹ درصد از سرمایه شرکت متعلق به آنهاست را در اداره امور شرکت احقاق نمود؟
۲. پیشنهاد ارائه شده در لایحه تحت عنوان تبصره «۴» الحاقی از آنجایی که زمینه لازم برای فرار از قوانین عمومی را فراهم می‌کند می‌تواند زمینه‌ساز فساد در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی شود. لذا در این زمینه باید حکمی تنظیم شود که تشکیل هرگونه شرکت توسط نهادهای فوق صرفاً در چارچوب قانون باشد.
۳. از آنجایی که تکلیف شرکت‌های وابسته و تابعه مؤسسات و نهادهای عمومی از حیث قوانین و مقررات حاکم بر اداره آنها مشخص نیست، لذا لازم است حکمی در این زمینه پیش‌بینی شود.

#### ۴-۴-۱. پیشنهاد

**ماده (۴) - شرکت دولتی: متن قانون مورد تأیید است.**  
تبصره «۱» - تشکیل شرکت‌های دولتی تحت هر یک از عناوین فوق‌الذکر در هر مورد صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است، همچنین تبدیل شرکت‌هایی که سهام شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) است با افزایش سرمایه به شرکت دولتی ممنوع است.  
تبصره «۲» - شرکت‌هایی که به حکم دادگاه صالح، ملی و یا مصادره شده یا می‌شوند مادام که بیش پنجاه درصد (۵۰٪) از سهام و سرمایه آن متعلق به دولت باشد شرکت دولتی تلقی می‌گردند.  
تبصره «۳» - متن قانون مورد تأیید است.

**تبصره «۴» - ایجاد هرگونه شرکت تحت هر عنوان توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی جزء از طریق مفاد تبصره «۱» ممنوع است.**

**تبصره «۵» - کلیه شرکتهای وابسته و تابعه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تابع احکام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی هستند.**

#### ۵-۱. ماده (۵) - دستگاه اجرایی

##### ۵-۱-۱. قانون

**ماده (۵) - دستگاه اجرایی:** 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 اجرایی نامیده می‌شوند.

##### ۵-۱-۲. لایحه

نسبت به قانون تغییری نداشته است.

##### ۵-۱-۳. ارزیابی

از آنجا که مقرر است دایره شمول قانون مورد بازنگری اساسی قرار گیرد، با این رویکرد ضمن آسیب‌شناسی موضوع، تعریف جامعی از دستگاه‌های اجرایی کشور به عنوان پیشنهاد ارائه خواهد شد.

**مروری بر دایره شمول قانون:** قانون مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. براساس ماده (۱۱۷) این قانون کلیه دستگاه‌های اجرایی مشمول مقررات این قانون قرار گرفتند، اما براساس همین ماده، نهادها، مؤسسات و تشکیلات سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی، اعضای هیئت علمی و قضات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری و نیروهای نظامی و انتظامی از شمول مقررات این قانون مستثنا شدند. قانونی که قرار بود دامنه شمول آن به وسعت نظام اداری کشور باشد و تمام دستگاه‌های اجرایی دارای قوانین و مقررات مختلف را تحت پوشش قرار دهد، پس از گذشت نزدیک به ده سال و درحالی که هنوز دوره آزمایشی خود را سپری می‌کند، عملاً و به‌موجب رفتارهای دولت و دستگاه‌های اجرایی و در اجرای قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و تصویب‌نامه‌های هیئت دولت به قانونی ناکارآمد و فاقد جامعیت تبدیل شده است. در ادامه مروری بر دستگاه‌های اجرایی که به نحوی از شمول قانون خارج و یا مجوزهایی را خارج از قواعد این قانون به موجب مصوبه هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی گرفته‌اند، خواهیم داشت:



## الف) دستگاه‌های اجرایی 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 ذی‌ربط 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 ذی‌ربط 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). لازم به ذکر است که این استثنا با دایره وسیع‌تری 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).

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.»

- 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 به‌موجب قانون از مقررات اداری و استخدامی خاص تبعیت می‌کردند.

- سازمان بازنشستگی کشوری (به‌موجب 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).

### ب) 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 به‌موجب 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:

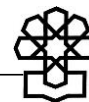
- بعضی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌ها به‌موجب بند «ح» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ از پرداخت‌های خارج از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری برخوردار شدند. براساس گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به‌موجب این حکم، شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران بین ۲۵ درصد تا ۱/۶ برابر امتیاز حق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

- قوه قضائیه، سازمان‌های تابعه و وزارت دادگستری به‌موجب تصویبنامه هیئت وزیران به شماره ۱۷۴۰/۹۰/م/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 اجرایی 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 ۶۵۱۳۲/ت/۴۸۷۵۳ 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 ریاست جمهوری نیز با مجوز هیئت وزیران (قبل از روی کار آمدن دولت یازدهم) مشمول این افزایش امتیازات حقوق شده‌اند.<sup>۲</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.

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.  
۲. علیرغم بررسی‌ها و پیگیری‌های به عمل آمده، مصوبه هیئت وزیران پیرامون افزایش امتیازات حقوق کارکنان نهاد ریاست جمهوری که همانند مصوبه هیئت وزیران پیرامون افزایش امتیازات حقوق کارکنان قوه قضائیه، سازمان‌های تابعه و وزارت دادگستری مضمون به مهر محرمانه است، یافت نشد.



- 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 اجرایی 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 اجرایی 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 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>

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 هیئت‌مدیره 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 سالیانه 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 به‌عنوان تاریخ اجرای دستورالعمل فوق‌بدين جهت بوده است که در عمل آثار لغو 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 هیئت‌مدیره 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) به‌علت اجرای نادرست در برخی از بانک‌ها و بیمه مرکزی (به‌دلیل احتساب فوق‌العاده مذکور به‌عنوان 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.

## ج) 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>۱</sup> قانون مدیریت خدمات کشوری که تعریف مبهمی از کمک‌های رفاهی ارائه نموده و امکان تفسیر مختلف اجرایی را فراهم نموده است، وجوه پرداختی موضوع ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم<sup>۲</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 عمومی به دستگاه‌های اجرایی مأمور وصول این درآمدها، پرداخت پاداش موضوع ماده (۲۰) قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۳</sup>، اعتبارات برنامه خدمات رفاهی موضوع ماده (۴۰) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴<sup>۴</sup> 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 غیرمتعارف در دستگاه‌های اجرایی 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 اجرایی کشور به‌خصوص آن دسته از دستگاه‌های اجرایی 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

۱. ماده (۷۸)- در دستگاه‌های مشمول این قانون کلیه مبالغ 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 به‌عنوان یارانه مستقیم در ازای خدماتی نظیر سرویس رفت و آمد، سلف‌سرویس، مهدکودک و یا سایر موارد پرداخت می‌گردد، با اجرای این قانون لغو می‌گردد.

۲. 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 (به‌استثنای 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 می‌بذل داشته و یا می‌دارند خرج نماید. وجوه پرداختی به استناد این ماده به‌عنوان پاداش وصولی از شمول مالیات و کلیه مقررات مغایر مستثناست. 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.

۳. ماده (۲۰) - دستگاه‌های اجرایی مکلفند به‌منظور ایجاد انگیزه و افزایش کارایی و بهره‌مندی از فکر و اندیشه و خلاقیت کارمندان ذی‌ربط خود سازوکار مناسب برای جلب مشارکت کارمندان و دریافت پیشنهادات و اثرگذاری آن در تصمیم‌گیری‌ها را فراهم آورند. نظام پیشنهادات و نحوه پرداخت پاداش براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۴. 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.



این امر نمی‌توان متصور شد. البته باید پذیرفت که هر دستگاهی به‌لحاظ عناصر و سازوکارهای مربوط به اداره سازمان، مقتضیات خاص خود را دارد و طبیعتاً یک نظام واحد عملاً نمی‌تواند همه دستگاه‌های اجرایی را زیر چتر خود قرار دهد. با فرض پذیرش مقتضیات خاص برخی از دستگاه‌های اجرایی و پذیرش این موضوع که نمی‌توان قانونی تدوین کرد که دامنه شمول آن به وسعت کل نظام اداری باشد و از سوی دیگر پذیرش تنوع نظام‌های پرداخت ناشی از تنوع وظایف دستگاه‌های اجرایی (در این زمینه نقش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، هیئت وزیران، شورای حقوق و دستمزد، هیئت تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور، ذیحسابی‌ها و واحدهای بازرسی) به‌منظور نظارت بر عملکرد مالی دستگاه‌های اجرایی به‌خصوص آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که از شمول قوانین عمومی خارج شده‌اند، آنچه خلأ آن احساس می‌شود مجموعه احکامی فراگیر و فرادست برای کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور به‌ویژه در حوزه جذب و به‌کارگیری، انتصاب و نظام جبران خدمات است که باید با رویکرد جلوگیری از برداشته‌های غیرصحيح و سلیقه‌ای از قوانین مربوط به تصویب برسد.

از این رو لازم است در این قانون علاوه بر تعیین دامنه شمول، برای کلیه دستگاه‌های فعال در بخش عمومی کشور که تابع قوانین و مقررات خاص هستند، قواعد و ضوابط کلی تعیین گردد.

#### ۴-۵-۱. پیشنهاد

**ماده (۵) - دستگاه اجرایی:** 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 اجرایی نامیده می‌شوند. دستگاه‌های اجرایی در این قانون به دو گروه تقسیم می‌شوند.

**گروه یک - کلیه دستگاه‌های اجرایی بجز موارد مذکور در گروه دو**

**گروه دو - شرکت‌های دولتی من جمله بانک‌های دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی و بیمه مرکزی، مؤسسات عمومی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، نهادها، مؤسسات و سازمان‌هایی که زیر نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند در صورتی که مقام معظم رهبری آنها را از گروه یک مستثنی کرده باشند، دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری موضوع ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰، وزارت اطلاعات، سازمان انرژی اتمی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری، شورای عالی انقلاب فرهنگی، صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، سازمان‌های محلی، نیروهای مسلح و همچنین کلیه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به اشخاص حقوقی فوق.**

تبصره «۱»- کارمندان سیاسی و کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی وزارت امور خارجه، مستشاران دیوان محاسبات و قضات مشمول گروه دو می‌باشند.

تبصره «۲»- کلیه سازمان‌ها و دستگاه‌های وابسته به دولت و سایر دستگاه‌های دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شوند مکلفند حداکثر ظرف مدت یکسال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی فوق تطبیق دهند والا با انقضای این فرصت مؤسسه دولتی محسوب در گروه یک موضوع این ماده قرار می‌گیرند.

#### ۱-۶- ماده (۵) مکرر- واحد عملیاتی

##### ۱-۶-۱. لایحه

آن دسته از واحدهای سازمانی تابعه دستگاه‌های اجرایی که تولید، تأمین و ارائه محصول و یا خدمات اصلی و نهایی دستگاه‌ها را برعهده دارند، نظیر مدارس، بیمارستان‌ها و ورزشگاه‌ها.

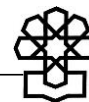
##### ۱-۶-۲. ارزیابی

- تعریف واحدهای عملیاتی به دلایل زیر فاقد توجیه می‌باشد:

- مطابق تعریف ماده (۵) مکرر، کلیه واحدهای سازمانی دستگاه‌های اجرایی که اصطلاحاً «صف» نامیده می‌شوند واحد عملیاتی محسوب می‌شوند و فقط واحدهایی که امور ستادی را برعهده دارند از این تعریف مستثنا می‌باشند. برای مثال در کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی صرفاً واحدهای اداری، مالی و پشتیبانی (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.

با گذشت بیش از یک دهه از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری و در شرایطی که هیچکدام از احکام مربوط به مشارکت بخش خصوصی، تعاونی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در ارائه خدمات عمومی (مواد (۱۲) تا (۱۶) قانون) هیچگونه آثار اجرایی نداشته، اکنون دولت با خلق پدیده‌ای جدید به نام واحدهای عملیاتی تلاش دارد تا تعداد کارکنان دولت را کاهش و به‌زعم خود خدمات عمومی را با کیفیت بیشتر و ارزان‌تر عرضه کند. تلاشی که از هم اکنون نتایج آن قابل تصور است، چرا که هیچ یک از مبانی نظری، مبانی تجربی و مبانی قانونی این پدیده را تأیید نمی‌کنند.

- 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 درحالی که صدها نوع واحد سازمانی در دستگاه‌های اجرایی 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 کلی نمی‌کند.

- 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.

- براساس بند «د»، کارکنان واحدهای عملیاتی که البته اکثریت کارکنان دولت را تشکیل می‌دهند از شمول قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی خارج می‌شوند و مقررات خاص برای آنها تدوین می‌شود. در این صورت، قانون مدیریت خدمات کشوری که با هدف مدیریت جامع نظام اداری تدوین شده است عملاً از موضوعیت می‌افتد و بخش بسیار کوچک باقی‌مانده از کارکنان دولت را در برمی‌گیرد.

- مقررات استخدامی این جمعیت نامعلوم تقریباً به کلی 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.

- براساس بند «د» ماده (۱۸) مکرر، کارکنان واحدهای عملیاتی هیچ‌گونه رابطه استخدامی با دولت نداشته و کارکنان واحدهای عملیاتی می‌باشند. در این صورت اکثریت کارکنان دولت رابطه استخدامی خود را با دولت از دست می‌دهند و به بخش‌های دیگری که در این قانون مشخص نشده است انتقال خواهند یافت. بسیاری از این کارکنان اکنون در استخدام رسمی دولت قرار دارند، حال پرسش آن است که بعد از انتزاع واحدهای عملیاتی از دستگاه‌های اجرایی، این وضعیت استخدامی چه خواهد شد؟ از آنجایی که این واحدهای عملیاتی متصدی امور غیرحاکمیتی هستند، بنابراین استخدام در آنها به‌صورت پیمانی یا قراردادی است و از طرف دیگر این اختیار را دارند که با کارکنان خود تصفیه حساب نمایند. این برخورد با کارکنانی که حجمی بیش از دوسوم کارکنان دولت را به‌خود اختصاص داده‌اند به صورت قطعی پیامدهای اجتماعی بسیاری را در پی خواهد داشت.

- 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 برنمی‌گیرد.

- 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 مشمول 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 اجرایی و کارمندان تصویر می‌کند که شناخت آن امکانپذیر نیست و در مقام اجرا مشکلات پیچیده‌ای را ایجاد خواهد کرد.

لازم به توضیح است در قانون برنامه ششم توسعه در ماده (۱) تعریفی را از واحد عملیاتی ارائه کرده است که تعریف ارائه شده در لایحه اصلاح این ماده تلقی می‌شود و در مغایرت با قانون برنامه ششم توسعه قرار دشته و نیازمند دوسوم رأی نمایندگان است. این قانون بیان می‌دارد «آن دسته از واحدهای سازمانی دستگاه‌های اجرایی که تولید، تأمین و ارائه محصول و خدمات اصلی و نهایی دستگاه اجرایی را به عهده دارند».

با این رویکرد پیشنهاد حذف تعریف ارائه شده در فصل اول قانون یعنی تعریف «واحد عملیاتی» پیشنهاد می‌گردد. در صورت لزوم برای ارائه راهکار برای اصلاح شیوه ارائه خدمات عمومی لازم است تعریفی جامع از شخصیت حقوقی مورد نظر ارائه و بر اساس آن شیوه‌های اصلاحی متناسب با بسترهای فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه ایران در کنار رعایت حقوق مردم در اصول بیست‌ونهم و سی قانون اساسی و در یک فرآیند تدریجی و مبتنی بر تجربیات گذشته و بهره‌گیری از تجربیات سایر کشورهای دنیا ارائه شود.

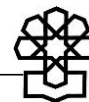
### ۳-۶-۱. پیشنهاد

**ماده (۵) مکرر - با توجه به تعریف ارائه شده در ماده (۱) قانون برنامه ششم توسعه پیشنهاد حذف این ماده را دارد.**

### ۷-۱. ماده (۶) - پست سازمانی

#### ۱-۷-۱. قانون

عبارت است از جایگاهی که در ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص (ثابت و موقت) پیش‌بینی و برای تصدی یک کارمند در نظر گرفته می‌شود. پست‌های ثابت صرفاً برای مشاغل حاکمیتی که جنبه استمرار دارد ایجاد خواهد شد.



## ۲-۷-۱. لایحه

نسبت به قانون تغییری نداشته است.

## ۳-۷-۱. ارزیابی

- با توجه به اینکه جامعه هدف لایحه بوروکراسی دولت می باشد و به جهت استمرار وظایف اساسی دولت در نظام اداری و به دلیل استمرار وظایف کارکنان شاغل در بوروکراسی دولت باید پست‌های پیش‌بینی شده نیز استمرار داشته و ثابت در نظر گرفته شوند. لذا در نظر گرفتن پست‌های موقت برای انجام وظایف مستمر لزومی ندارد. اما با عنایت به اینکه در حال حاضر جمع کثیری از نیروی انسانی شاغل در دولت در قالب سایر ترتیبات استخدامی مشغول به کار هستند و پیش‌بینی نکردن پست برای آنها می‌تواند منجر به حجیم شدن دولت شده و تبعات منفی زیادی در پی داشته باشد، برای حل این مشکل باید پست‌های موقت نیز در قانون پیش‌بینی شود.

- از آنجایی که تاکنون دولت و دستگاه‌های اجرایی در تعیین مشاغل حاکمیتی توفیقی نداشته‌اند و اساساً چنین امری امکانپذیر نیست، لذا عبارت «پست‌های ثابت صرفاً برای مشاغل حاکمیتی که جنبه استمرار دارد ایجاد خواهد شد» حذف شود.

## ۴-۷-۱. پیشنهاد

**پست سازمانی:** عبارت است از جایگاهی که در ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص (ثابت و موقت) پیش‌بینی و برای تصدی یک کارمند در نظر گرفته می‌شود.

## ۸-۱. ماده (۷) - کارمند دستگاه اجرایی

### ۱-۸-۱. لایحه

**کارمند دستگاه اجرایی:** فردی است که براساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا پیمان‌نامه مقام صلاحیت‌دار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود.

### ۲-۸-۱. ارزیابی

- در ترمینولوژی حقوق اداری مفهوم «قرارداد» کاملاً جا افتاده است و در متون حقوقی و قانونی کراراً از آن استفاده شده و کاربرد آن مشخص است، لذا تغییر کلمه «قرارداد» به «پیمان‌نامه» در تعریف کارمند مندرج در ماده (۷) لزومی ندارد. مضافاً اینکه پیمان‌نامه برای فعالیت‌های برون‌سپاری شده و واگذار شده به پیمانکار یا شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی مصطلح‌تر و مناسب‌تر است. در صورت پذیرش این پیشنهاد تبصره «۴» ماده (۴۵) نیز باید از این لحاظ مورد اصلاح قرار گیرد.

## ۳-۸-۱. پیشنهاد

**کارمند دستگاه اجرایی:** فردی است که براساس مقررات این قانون، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیت‌دار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود.

## ۹-۱. ماده (۷) مکرر (پیشنهادی مرکز) - تعریف شغل

## ۱-۹-۱. لایحه

در لایحه پیشنهادی تعریفی از شغل ارائه نشده است.

## ۲-۹-۱. ارزیابی

به منظور ایضاح مفهوم پست سازمانی و با توجه به اینکه مفهوم پست و شغل مکمل یکدیگر هستند پیشنهاد می‌شود در لایحه پیشنهادی تعریفی از شغل مطابق با آنچه در ماده (۷) قانون استخدام کشوری تعریف شده، ارائه گردد.

## ۳-۹-۱. پیشنهاد

شغل عبارت از مجموع وظایف و مسئولیت‌های مرتبط و مستمر و مشخصی است که از طرف سازمان امور اداری و استخدامی کشور به‌عنوان کار واحد شناخته شده باشد.

## ۱۰-۱. مواد (۸) تا (۱۱) - امور حاکمیتی، امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی، امور اقتصادی

## ۱-۱۰-۱. ماده (۸) - امور حاکمیتی

آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود.

از قبیل:

الف) سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی،

ب) برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و باز توزیع درآمد،

ج) ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضييع حقوق مردم،

د) فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری،

ه) قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی،

و) حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی،

ز) ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی،

ح) اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی،



ط) حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی،  
ی) تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت فضای فرکانس کشور،  
ک) ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش  
اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی،  
ل) بخشی از امور مندرج در مواد (۹)، (۱۰) و (۱۱) این قانون نظیر موارد مذکور در اصول بیست‌ونهم و  
سی‌ام قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی  
با تأیید هیئت وزیران امکانپذیر نمی‌باشد،  
م) سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به‌موجب قانون اساسی در  
قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد.

#### ۲-۱۰-۱. ماده (۹) - امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی

آن دسته از وظایفی است که منافع اجتماعی حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب  
بهبود وضعیت زندگی افراد می‌گردد، از قبیل: آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای، علوم و  
تحقیقات، درمان، توانبخشی، تربیت بدنی و ورزش، اطلاعات و ارتباطات عمومی و امور فرهنگی، هنری  
و تبلیغات اسلامی.

#### ۳-۱۰-۱. ماده (۱۰) - امور زیربنایی

آن دسته از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که موجب تقویت زیرساخت‌های اقتصادی و  
تولیدی کشور می‌گردد، از قبیل: طرح‌های آب و خاک و شبکه‌ای انرژی، ارتباطات و راه.

#### ۴-۱۰-۱. ماده (۱۱) - امور اقتصادی

آن دسته از اموری است که دولت، متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص  
حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند، از قبیل: تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل‌ونقل،  
بازرگانی، مسکن و بهره‌برداری از طرح‌های مندرج در ماده (۱۰) این قانون.

#### ۵-۱۰-۱. لایحه

مواد (۸)، (۹)، (۱۰) و (۱۱) نسبت به قانون تغییری نداشته است.

#### ۶-۱۰-۱. ارزیابی مواد (۸) تا (۱۱)

بخش‌هایی از این قانون اصولاً طی این ده سال مغفول واقع شده و هیچ‌گاه به اجرا درنیامده است که  
دلیل عمده آن به نوعی بلاموضوع بودن آنها در این قانون است که از جمله می‌توان به مواد (۸)، (۹)،  
(۱۰) و (۱۱)، و به تبع آن مواد (۱۳)، (۱۴) و (۱۵) اشاره کرد که عملاً نه تنها به اجرا درنیامده بلکه  
هیچ‌گونه تأثیری در ساختار دولت و حجم آن نداشته است. علیرغم اینکه اعتقاد بر این است که این

احکام بایستی در قالب قانونی جامع در کنار سایر مؤلفه‌های ساختار اداره حکومت پیش‌بینی شود، لکن از آنجایی که ممکن است از حیث دسته‌امور امور حاکمیتی و غیرحاکمیتی با خلأ قانون مواجه شویم، پیشنهاد زیر به‌عنوان متن جایگزین ارائه می‌گردد.

#### ۷-۱۰-۱. پیشنهاد

مواد زیر جایگزین مواد (۸) تا (۱۱) قانون شود.

ماده (۸) - امور حاکمیتی (وظایف بنیادین حکومت): انجام وظایف بنیادین حکومت که سازوکارهای اجرای آن در بخش‌های غیردولتی موجود و معمول نیست و حسب مورد و با تصمیم مراجع ذیصلاح برعهده وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی خواهد بود. از قبیل:

الف) سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و نظارت سطح عالی در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی،

ب) برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و توزیع ثروت،

ج) ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضييع حقوق مردم،

د) قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی،

ه) حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی،

و) اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی،

ز) حفظ محیط‌زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی،

ح) تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت فضای فرکانس کشور،

ط) ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر،

مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی،

ی) وظایف مصرح در اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی،

ک) سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به‌موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد،

ل) تأمین آن دسته از کالاها و خدمات اساسی و اجرای آن گروه از طرح‌ها و امور زیرساختی و زیربنایی توسعه‌ای توسط شرکت‌های دولتی موضوع بند «ج» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی.

تبصره - بهره‌برداری از ظرفیت بخش غیردولتی در انجام این امور، مطابق قوانین امکانپذیر می‌باشد.

ماده (۹) - امور غیرحاکمیتی: آن دسته از کالاها، یا خدمات که تولید و ارائه آنها در فضا و شرایط رقابتی و براساس اصل تقاضامحوری و ملاحظات بازار معمول و مقدور می‌باشد و از طریق بخش‌های غیردولتی و با نظارت دولت و مقررات و ضوابط مربوط، صورت می‌گیرد.



## ۱۱-۱. ماده (۱۲) - سازمان

### ۱-۱۱-۱. لایحه

منظور از سازمان در این قانون سازمان اداری و استخدامی کشور می‌باشد.

### ۱-۱۱-۲. ارزیابی

عنوان سازمان «اداری و استخدامی کشور» با قانون اساسی همخوانی ندارد، زیرا در اصل یکصد و بیست و ششم رئیس‌جمهور مسئول «امور اداری و استخدامی کشور» است و اصولاً این سازمان برای اداره خودش تشکیل نشده بلکه عهده‌دار و مسئول تمشیت امور اداری و استخدامی کشور است.

### ۱-۱۱-۳. پیشنهاد

منظور از سازمان در این قانون، سازمان امور اداری و استخدامی کشور می‌باشد.

## ۱۲-۱. ماده (۱۲) مکرر - مدیریت محلی

### ۱-۱۲-۱. لایحه

نهادی متشکل از رکن نظارتی شامل شورای اسلامی شهر یا روستا و رکن اجرایی شامل شهرداری یا دهیاری که با استقلال اداری، مالی و حقوقی، اداره امور عمومی شهر یا روستا را در چارچوب وظایف قانونی مصوب و نیز وظایف اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و امور رفاهی که از سوی دستگاه‌های اجرایی به آنها واگذار می‌شود، با رعایت قوانین و مقررات و ضوابط مربوط و با تکیه بر توانمندی‌ها و منابع محلی، عوارض قانونی و کمک دولت عهده‌دار است.

### ۱-۱۲-۲. ارزیابی

- بحث مدیریت محلی (موضوع مواد (۱۲) مکرر و (۲۱) مکرر) در لایحه پیشنهادی پدیده‌ای تازه وارد تلقی می‌شود. در صورتی که نهاد شوراهای شهر و روستا و ارکان اجرایی آنها را تحقق مدیریت محلی در نظر بگیریم، در این صورت کلیه پژوهش‌ها و مطالعاتی که درباره جایگاه آنها در مدیریت محلی در ایران صورت گرفته است، گواهی می‌دهد که این نهادها هنوز قادر به مدیریت محلی نیستند.

- ضعف جایگاه شوراها و ارکان اجرایی آنها مربوط به قانون شوراهاست. نهاد شورا در همه شئون و ارکان خود (سازوکار انتخاب، شیوه انتخاب، حدود اختیارات و وظایف و ابزارهای ایفای نقش) در ایران همچنان نهادی ضعیف و غیرمؤثر است و تا زمانی که قانون مربوط به شوراها به‌طور اساسی مورد بازنگری قرار نگیرد، سخن گفتن از مدیریت محلی (آن چنان که در جوامع توسعه یافته و مبتنی بر مشارکت تجربه می‌شود) در ایران بیهوده است.

- اداره امور عمومی شهر و روستا در نظام حقوقی ما هیچ تعریفی ندارد. به‌طور کلی لازمه پیش‌بینی مدیریت محلی، تفکیک امور ملی و محلی و تعیین دامنه شمول صلاحیت نهادهای مرکزی و محلی در این امور می‌باشد. لذا تا چنین امری محقق نشود، نمی‌توان این موضوع را پذیرفت.

- همچنین واگذاری وظایف ازسوی دستگاه‌ها به مدیریت محلی می‌بایست مبتنی بر قانون به صورت مشخص باشد. در غیر این صورت حکم مزبور نوعی تبعیض قانونگذاری در این حوزه محسوب شده و مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

### ۳-۱۲-۱. پیشنهاد

حذف ماده (۱۲) مکرر پیشنهاد می‌گردد.

### جمع‌بندی

بررسی‌ها نشان می‌دهد نظام اداری ایران طی یک فرآیند چند ده‌ساله که از زمان شکل‌گیری آن می‌گذرد با آسیب‌ها و مشکلات متعددی مواجه شده است. به عقیده برخی از پژوهشگران و صاحب‌نظران، ساختار بوروکراسی ایران وارداتی و تقلیدی بوده و به لحاظ وجود تفاوت ماهوی در جامعه میزبان (ایران) با جوامع غربی که منشأ و خاستگاه اصلی الگوی بوروکراسی بودند آثار مثبت و سازنده الگوی مزبور آن‌طور که باید و شاید نصیب کشور ایران نگردید، ولی اکثر تبعات منفی آن بر جا ماند و متأسفانه در سازمان اداری و اجرایی کشور نهادینه شد. با توجه به نقش نظام اداری در موفقیت و شکست طرح‌ها و برنامه‌های سایر حوزه‌های کلان کشور، وضعیت نظام اداری و تلاش جهت شناسایی مسائل و مشکلات آن و در عین حال ضرورت اصلاح این نظام موجب شده تا قانونگذاران در بسیاری از مواقع، قوانینی با محوریت اصلاح و بهبود نظام اداری کشور تدوین کنند. آخرین مورد آن قانون مدیریت خدمات کشوری است که در قالب ۱۵ فصل و ۱۲۸ ماده در مهرماه ۱۳۸۶ به تصویب رسید و اکنون لایحه اصلاح و دائمی نمودن آن در دستور کار قانونگذار قرار دارد.

شاید کلیدی‌ترین مفاهیمی که در لایحه مذکور ارائه شده و بر سایر مفاهیم سایه انداخته است تعاریف ارائه شده در فصل اول قانون یعنی «واحدهای عملیاتی» و «مدیریت محلی» باشد که آثار اجرایی این تعاریف در فصل دوم لایحه متبلور خواهد شد. طبیعتاً و براساس فلسفه‌های اصلاحات اداری در دنیا، این مفاهیم با این هدف به متن لایحه افزوده است که دولت را کارآمدتر و خدمات عمومی را با کیفیت بیشتر و قیمت ارزان‌تر در اختیار مردم قرار دهد. اگرچه ارائه راهکار برای گام برداشتن در مسیر اصلاحات اداری امری محتوم و ضروری است و همه صاحب‌نظران و مسئولین کشور بر این امر اتفاق نظر دارند، لکن به اعتقاد قریب به اتفاق خبرگان و اندیشمندان حوزه علوم اجتماعی، نسخ تجویزی مبتنی بر تشخیص درست از بیماری نظام اداری کشور نیست و ممکن است بر مشکلات فعلی بیافزاید.

بر هیچ‌کس پوشیده نیست که درحال حاضر نظام اداری و بوروکراسی ایران از مشکلات متعددی رنج می‌برد. از یک‌سو همانند تمام کشورهای دنیا (البته با شدت و ضعف‌های متفاوت)، تحت تأثیر عوامل بیرونی نظیر نظامات سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی است و ازسوی دیگر متأثر از مشکلات درونی است که در یک روند تاریخی طولانی ایجاد شده و رشد کرده‌اند و حل و فصل کامل و اصولی آنها هم



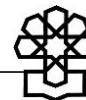
یک روند چندساله را می‌طلبید. تجربه برخی اصلاحات اداری که پیش از انقلاب اسلامی ایران در قالب برنامه‌های اصلاحی تحت عنوان انقلاب سفید رخ داد و پنج دوره برنامه‌ریزی پس از انقلاب اسلامی به ما یادآوری می‌کند که باید به نظام اداری به‌عنوان یک پدیده و هویت زنده نگاه کنیم و توجه داشته باشیم که در یک سیستم اجتماعی با حجم، وسعت و تنوع نظام اداری، تغییرات با مداخلات مکانیکی، غیرمستمر، شعاری و زودگذر مدیریت نمی‌شوند، بلکه باید از طریق فروکاستن عوامل بازدارنده و تمرکز بر عوامل پیش‌برنده و کلیدی و در قالب برنامه‌ای منسجم، امواج تغییر را ایجاد و مدیریت کرد.

با توجه به مباحث پیش‌گفته، به نظر می‌رسد با پرهیز از شتابزدگی و درس‌هایی که از تجربه حاصل می‌شود بایستی امواج تغییر را ایجاد و مدیریت کرد. به‌طور قطع راهکارهای پیشنهادی که بدون توجه به ظرفیت‌های حاکم بر نظام اداری کشور و با نگاه مکانیکی پیشنهاد شده و به هیچ وجه کفایت لازم برای تحلیل و مدیریت تغییر در یک سیستم زنده و اجتماعی را ندارد، شرایط را نه تنها بهتر از قبل نمی‌کند بلکه بر مشکلات فعلی نیز دامن خواهد زد.

با این رویکرد حذف تعاریف ارائه شده در فصل اول قانون یعنی تعریف «واحد عملیاتی» و «مدیریت محلی» پیشنهاد می‌گردد و در صورت نیاز برای اصلاح شیوه‌های ارائه خدمات عمومی، راهکارهای جایگزین متناسب با بسترهای فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه ایران در کنار رعایت حقوق مردم در اصول بیست‌ونهم و سی قانون اساسی و در یک فرآیند تدریجی و مبتنی بر تجربیات گذشته و بهره‌گیری از تجربیات سایر کشورهای دنیا ارائه خواهد شد.

## جدول پیشنهادهای اصلاحی لایحه «اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری»

پیشنهاد	قانون / لایحه
<p><b>ماده (۱) - وزارتخانه</b></p> <p>واحد سازمانی مشخصی است که انجام بخشی از وظایف دولت را برعهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود.</p>	<p><b>ماده (۱) - وزارتخانه</b></p> <p>واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد.</p>
<p><b>ماده (۲) - مؤسسه دولتی</b></p> <p>واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که برعهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه دستگاه‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.</p>	<p><b>ماده (۲) - مؤسسه دولتی</b></p> <p>واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که برعهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه دستگاه‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.</p>
<p><b>ماده (۳) - مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی</b></p> <p>واحدهای سازمانی مشخصی هستند که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، به این عنوان ایجاد یا شناخته شده یا می‌شود.</p> <p><b>تبصره -</b> فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.</p>	<p><b>ماده (۳) - مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی</b></p> <p>واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی به این عنوان ایجاد یا شناخته شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.</p>
<p><b>ماده (۴) - شرکت دولتی</b></p> <p>متن قانون مورد تأیید است.</p>	<p><b>ماده (۴) - شرکت دولتی</b></p> <p>بنگاه اقتصادی است 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 جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است.</p>



پیشنهاد	قانون / لایحه
<p><b>تبصره «۱»</b> - تشکیل شرکت‌های دولتی تحت هریک از عناوین فوق‌الذکر در هر مورد صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است، همچنین تبدیل شرکت‌هایی که سهام شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) است با افزایش سرمایه به شرکت دولتی ممنوع است.</p> <p><b>تبصره «۲»</b> - شرکت‌هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا مصادره شده یا می‌شوند مادام که بیش پنجاه درصد (۵۰٪) از سهام و سرمایه آن متعلق به دولت باشد شرکت دولتی تلقی می‌گردند.</p> <p><b>تبصره «۳»</b> - متن قانون مورد تأیید است.</p> <p><b>تبصره «۴»</b> - ایجاد هرگونه شرکت تحت هر عنوان توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی جزء از طریق مفاد تبصره «۱» ممنوع است.</p> <p><b>تبصره «۵»</b> - کلیه شرکت‌های وابسته و تابعه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تابع احکام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی هستند.</p>	<p><b>تبصره «۱»</b> - تشکیل شرکت‌های دولتی تحت هریک از عناوین فوق‌الذکر صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است، همچنین تبدیل شرکت‌هایی که سهام شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) است با افزایش سرمایه به شرکت دولتی ممنوع است.</p> <p><b>تبصره «۲»</b> - شرکت‌هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا مصادره شده و شرکت دولتی شناخته شده یا می‌شوند، شرکت دولتی تلقی می‌گردند.</p> <p><b>تبصره «۳»</b> - احکام «شرکت‌های دولتی» که در این قانون ذکر شده بر کلیه شرکت‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است نیز اعمال خواهد شد.</p> <p><b>تبصره «۴»</b> - شرکت‌هایی که به‌منظور به‌کار انداختن سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی و یا از محل ذخیره‌های نزد شرکت‌های بیمه ایجاد شده یا می‌شوند شرکت دولتی شناخته نمی‌شوند.</p>
<p><b>ماده (۵) - دستگاه اجرایی</b></p> <p>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 اجرایی نامیده می‌شوند. دستگاه‌های اجرایی در این قانون به دو گروه تقسیم می‌شوند.</p> <p><b>گروه یک - کلیه دستگاه‌های اجرایی بجز موارد مذکور در گروه دو</b></p> <p><b>گروه دو - شرکت‌های دولتی من‌جمله بانک‌های دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی و بیمه مرکزی، مؤسسات عمومی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، نهادها، مؤسسات و سازمان‌هایی که زیرنظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند در صورتی که مقام معظم رهبری آنها را از گروه یک مستثنی کرده باشند، دانشگاه‌ها، مراکز و</b></p>	<p><b>ماده (۵) - دستگاه اجرایی</b></p> <p>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 اجرایی نامیده می‌شوند.</p>

پیشنهاد	قانون/لایحه
<p>مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری موضوع ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰، وزارت اطلاعات، سازمان انرژی اتمی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری، شورای عالی انقلاب فرهنگی، صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، سازمان‌های محلی، نیروهای مسلح و همچنین کلیه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به اشخاص حقوقی فوق.</p> <p>تبصره «۱»- کارمندان سیاسی و کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی وزارت امور خارجه، مستشاران دیوان محاسبات و قضات مشمول گروه دو می‌باشند.</p> <p>تبصره «۲»- کلیه سازمان‌ها و دستگاه‌های وابسته به دولت و سایر دستگاه‌های دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شوند مکلفند حداکثر ظرف مدت یک‌سال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی فوق تطبیق دهند والا با انقضا این فرصت مؤسسه دولتی محسوب در گروه یک موضوع این ماده قرار می‌گیرند.</p>	
<p>پیشنهاد حذف این ماده را دارد.</p>	<p><b>ماده (۵) مکرر- واحد عملیاتی</b></p> <p>آن دسته از واحدهای سازمانی تابعه دستگاه‌های اجرایی که تولید، تأمین و ارائه محصول و یا خدمات اصلی و نهایی دستگاه‌ها را بر عهده دارند، نظیر مدارس، بیمارستان‌ها و ورزشگاه‌ها.</p>
<p><b>ماده (۶) - پست سازمانی</b></p> <p>پست سازمانی: عبارت است از جایگاهی که در ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص (ثابت و موقت) پیش‌بینی و برای تصدی یک کارمند در نظر گرفته می‌شود.</p>	<p><b>ماده (۶) - پست سازمانی</b></p> <p>عبارت است از جایگاهی که در ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص (ثابت و موقت) پیش‌بینی و برای تصدی یک کارمند در نظر گرفته می‌شود. پست‌های ثابت صرفاً برای مشاغل حاکمیتی که جنبه استمرار دارد ایجاد خواهد شد.</p>
<p><b>تعریف شغل</b></p> <p>شغل عبارت از مجموع وظایف و مسئولیت‌های مرتبط و مستمر و مشخصی است که از طرف سازمان امور اداری و استخدامی کشور به‌عنوان کار واحد شناخته شده باشد.</p>	<p><b>ماده الحاقی-تعریف شغل</b></p> <p>در لایحه تعریفی ارائه نشده است.</p>



پیشنهاد	قانون / لایحه
<p>ماده (۷) - کارمند  کارمند دستگاه اجرایی: فردی است که براساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیت‌دار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود.</p>	<p>ماده (۷) - کارمند دستگاه اجرایی  کارمند دستگاه اجرایی: فردی است که براساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا پیمان‌نامه مقام صلاحیت‌دار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود.</p>
<p>ماده (۸) - امور حاکمیتی (وظایف بنیادین حکومت): انجام وظایف بنیادین حکومت که سازوکارهای اجرای آن در بخش‌های غیردولتی موجود و معمول نیست و حسب مورد و با تصمیم مراجع ذی‌صلاح برعهده وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی خواهد بود. از قبیل:</p> <p>الف) سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و نظارت سطح عالی در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی،</p> <p>ب) برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و توزیع ثروت،</p> <p>ج) ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضييع حقوق مردم،</p> <p>د) قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی،</p> <p>هـ) حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی،</p> <p>و) اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی،</p> <p>ز) حفظ محیط‌زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی،</p> <p>ح) تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت فضای فرکانس کشور،</p> <p>ط) ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی،</p> <p>ی) وظایف مصرح در اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی،</p> <p>ک) سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد،</p> <p>ل) تأمین آن دسته از کالاها و خدمات اساسی و اجرای آن گروه از طرح‌ها و امور زیرساختی و زیربنایی توسعه‌ای توسط شرکت‌های دولتی موضوع بند «ج» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.</p>	<p>ماده (۸) - امور حاکمیتی  آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود. از قبیل:</p> <p>الف) سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی،</p> <p>ب) برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و باز توزیع درآمد،</p> <p>ج) ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضييع حقوق مردم،</p> <p>د) فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری،</p> <p>هـ) قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی،</p> <p>و) حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی،</p> <p>ز) ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی،</p> <p>ح) اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی،</p> <p>ط) حفظ محیط‌زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی،</p> <p>ی) تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت فضای فرکانس کشور،</p> <p>ک) ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی،</p> <p>ل) بخشی از امور مندرج در مواد (۹)، (۱۰) و (۱۱) این قانون نظیر موارد مذکور در اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیئت وزیران امکانپذیر نمی‌باشد،</p> <p>م) سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزو این امور قرار می‌گیرد.</p>

پیشنهاد	قانون/لایحه
تبصره - بهره‌برداری از ظرفیت بخش غیردولتی در انجام این امور، مطابق قوانین امکانپذیر می‌باشد.	
ماده (۹) - امور غیرحاکمیتی: آن دسته از کالاها، یا خدمات که تولید و ارائه آنها در فضا و شرایط رقابتی و براساس اصل تقاضامحوری و ملاحظات بازار معمول و مقدور می‌باشد و از طریق بخش‌های غیردولتی و با نظارت دولت و مقررات و ضوابط مربوط، صورت می‌گیرد.	ماده (۹) - امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی آن دسته از وظایفی است که منافع اجتماعی حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد می‌گردد، از قبیل: آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای، علوم و تحقیقات، درمان، توانبخشی، تربیت بدنی و ورزش، اطلاعات و ارتباطات عمومی و امور فرهنگی، هنری و تبلیغات اسلامی.
پیشنهاد حذف	ماده (۱۰) - امور زیربنایی آن دسته از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که موجب تقویت زیرساخت‌های اقتصادی و تولیدی کشور می‌گردد، از قبیل: طرح‌های آب و خاک و شبکه‌های انرژی، ارتباطات و راه.
پیشنهاد حذف	ماده (۱۱) - امور اقتصادی آن دسته از اموری است که دولت، متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند، از قبیل: تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل‌ونقل، بازرگانی، مسکن و بهره‌برداری از طرح‌های مندرج در ماده (۱۰) این قانون.
ماده (۱۲) - سازمان منظور از سازمان در این قانون، سازمان اداری و استخدامی کشور می‌باشد.	ماده (۱۲) - سازمان منظور از سازمان در این قانون سازمان اداری و استخدامی کشور می‌باشد.
حذف ماده (۱۲) مکرر پیشنهاد می‌گردد.	ماده (۱۲) مکرر - مدیریت محلی نهادی متشکل از رکن نظارتی شامل شورای اسلامی شهر یا روستا و رکن اجرایی شامل شهرداری یا دهیاری که با استقلال اداری، مالی و حقوقی، اداره امور عمومی شهر یا روستا را در چارچوب وظایف قانونی مصوب و نیز وظایف اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و امور رفاهی که از سوی دستگاه‌های اجرایی به آنها واگذار می‌شود، با رعایت قوانین و مقررات و ضوابط مربوط و با تکیه بر توانمندی‌ها و منابع محلی، عوارض قانونی و کمک دولت عهده‌دار است.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱-۱۵۸۴۷

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» ۲. تعاریف و کلیات (ویرایش اول)

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

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

سیدمهدی میرحسینی زواره

ناظر علمی: ایروان مسعودی اصل

متقاضی: کمیسیون اجتماعی

همکاران: فرحناز حسام، موسی بیات، ابوالفضل درویش‌وند، مجتبی حسینی پور، علی بهادری،

حامد ناظمی (دفتر مطالعات حقوقی)

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون مدیریت خدمات کشوری

۲. دستگاه اجرایی

۳. واحدهای عملیاتی

۴. مدیریت محلی

۵. امور حاکمیتی

۶. دایره شمول

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۷/۱/۲۶

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۷/۳/۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۳/۱

