

شماره چاپ: ۸۲۳

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۷۲

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۱۲/۲۱

اظهاری نظر کارشناسی درباره:  
«لایحه اصلاح و دائمی نمودن  
قانون مدیریت خدمات کشوری»  
۴. فصل دوم - راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت

کد موضوعی: ۲۱۰

شماره مسلسل: ۳-۱۵۸۴۷

شهریورماه ۱۳۹۷

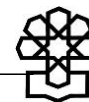


## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۲	مقدمه.....
۳	اسناد بالادستی مرتبط با فصل راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت.....
۱	ارزیابی مواد فصل دوم لایحه «اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت.....
۶	۱-۱ مواد (۱۳)، (۱۴) و (۱۵) - واگذاری امور تصدی به بخش غیردولتی.....
۱۱	۱-۲ ماده (۱۶) - واگذاری اختیارات اداری و مالی به مدیران و قیمت تمام شده فعالیتها و خدمات.....
۱۴	۱-۳ مواد (۱۷) و (۱۸) - برون سپاری خدمت.....
۱۶	۱-۴ ماده (۱۸) مکرر - سازوکارهای اداره واحدهای عملیاتی.....
۲۸	۱-۵ ماده (۱۹) - عقد قرارداد دستگاههای اجرایی با مراکز آموزشی، پژوهشی برای خدمات مشاوره‌ای.....
۲۸	۱-۶ ماده (۲۰) - جلب مشارکت کارمندان.....
۲۹	۱-۷ ماده (۲۱) - تعیین تکلیف کارکنان رسمی دستگاههای اجرایی که وظایف آنها به بخش غیردولتی واگذار شده.....
۳۱	۱-۸ ماده (۲۱) مکرر (۱) - مدیریت محلی.....
۳۴	۱-۹ ماده (۲۱) مکرر (۲) - سازمانهای تنظیم گر صنفی - تخصصی.....
۳۶	۱-۱۰ ماده (۲۲) - حمایت از بخش غیردولتی.....
۳۶	۱-۱۱ ماده (۲۳) - ممنوعیت ایجاد و اداره هرگونه مهمانسرا و نظایر آن توسط دستگاههای اجرایی.....
۳۹	۱-۱۲ ماده (۲۴) - مطالبی پیرامون سازوکارهای واگذاری.....
۴۱	جمع بندی.....
۵۴	منابع و مآخذ.....





### اظهاری نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری»

۴. فصل دوم - راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت

### چکیده

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

موضوع فصل دوم تأکید بر واگذاری تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، زیربنایی و اقتصادی به بخش غیردولتی و مباحث مربوط به آن می‌باشد. برای رسیدن به این هدف علاوه بر حفظ سازوکارهای ارائه شده در قانون، تغییراتی در لایحه پیش‌بینی شده و مفاهیم تازه‌ای به مباحث قبل افزوده شده است. عمده‌ترین تغییرات شامل ارائه سازوکارهایی مبهم و بعضاً متناقض برای مدیریت واحدهای عملیاتی، ارائه مفهوم جدیدی به نام مدیریت محلی و افزودن فهرست دیگری از وظایف دستگاه‌ها برای واگذاری به آن و ایجاد سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی - تخصصی بدون تعریف ماهیت آنهاست.

این گزارش با تکیه بر دیدگاه صاحب‌نظران این حوزه ضمن اصلاح برخی مواد، پیشنهاد حذف برخی از مواد قانون و لایحه پیشنهادی را داده است.

بررسی مبانی تجربی، نظری، قانونی و محتوایی صورت گرفته در خصوص ماده (۱۸) مکرر نشان می‌دهد الگوبرداری از روش‌های بخش خصوصی در بخش عمومی و پیاده‌سازی مکانیسم‌های بازار و ایجاد رقابت برای وظایفی همچون آموزش و پرورش و بهداشت که جزء وظایف اصلی دولت می‌باشد امکانپذیر نیست. لذا پیشنهاد حذف ماده (۱۸) مکرر را دارد.

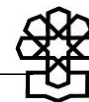
این گزارش پیشنهاد می‌کند واگذاری مدیریت و مالکیت امور تصدیگری دولت به نهاد جدیدی به نام مدیریت محلی (ماده (۲۱) مکرر ۱) صرف اینکه بر ابهامات موجود در ساختارهای حقوقی و قانونی کشور دامن می‌زند هیچ دستاوردی به همراه نخواهد داشت. اگر منظور از مدیریت محلی در این تعریف «شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» به‌عنوان رکن اجرایی و «شوراهای اسلامی شهر و روستا» به‌عنوان رکن نظارتی است، این عناوین در ادبیات حقوقی کشور کاملاً شناخته شده است و لذا نیازی به خلق واژه جدید نیست (پیشنهاد حذف ماده (۲۱) مکرر ۱).

ماده ((۲۱ مکرر ۲)) به دلیل عدم ارائه یک متن جامع و روشن جهت تبیین شرایط مختلف، حدود و ثغور، ابعاد، ماهیت، نحوه اجرا و احاله آن به آیین‌نامه، بسیار مبهم است. در صورت اصرار لازم است پیش از تصویب، چيستی و چرایی این حکم توسط دولت تعیین و مشخص شود که اساساً این سازمان برای انجام چه مأموریت و وظیفه‌ای ایجاد می‌شود و ماهیت و شکل حقوقی این سازمان‌ها چیست؟ در این صورت می‌توان در مورد چگونگی آن، احکام لازم را تدوین و به تصویب رساند (پیشنهاد حذف ماده (۲۱) مکرر ۲).

### مقدمه

اهم احکام این فصل از قانون عبارتند از:

- واگذاری تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، زیربنایی و اقتصادی به بخش غیردولتی (مواد (۱۳)، (۱۴) و (۱۵)).
  - اعطای اختیارات لازم به مدیران برای اداره واحدهای تحت سرپرستی خود و قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات (ماده (۱۶)).
  - تأمین خدمت از طریق عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی (ماده (۱۷)).
  - پیش‌بینی سازوکارهای اداره واحدهای عملیاتی (ماده (۱۸) مکرر).
  - شیوه مواجهه با کارکنان شرکت‌های قابل واگذاری (ماده (۲۱)).
  - واگذاری وظایف به «مدیریت محلی» (ماده (۲۱) مکرر ۱).
  - ایجاد «سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی- تخصصی» (ماده (۲۱) مکرر ۲).
  - ممنوعیت ایجاد و اداره هرگونه مهمانسرا، زائرسرا، مجتمع مسکونی، رفاهی، واحدهای درمانی و آموزشی، فضاهای ورزشی، تفریحی و نظایر آن توسط دستگاه‌های اجرایی (ماده (۲۳)).
  - ایجاد تکلیف برای دولت در زمینه کاهش تصدی‌های دولت به میزان ۲۰ درصد طی هر برنامه و کاهش پست‌های سازمانی غیرحاکمیتی هر ساله به میزان ۲ درصد (ماده (۲۴)).
- با این مقدمه گزارش حاضر بعد از مروری بر اسناد بالادستی به بررسی مواد لایحه پرداخته و پیشنهادهای اصلاحی که حاصل نظر خبرگان و صاحب‌نظران این حوزه است را ارائه کرده است.



## اسناد بالادستی مرتبط با فصل راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت

در این بخش اسناد و احکام بالادستی که ناظر به فصل دوم لایحه (راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت) بوده و ضروری است قانونگذار در هنگام تدوین این بخش از قانون مدیریت خدمات کشوری به این اسناد توجه داشته باشد مورد بررسی اجمالی قرار خواهد گرفت. فصل دوم، متشکل از احکامی است که با ورود به حوزه‌های متنوعی چون واگذاری تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی، خدماتی و اقتصادی و زیربنایی به بخش غیردولتی، واگذاری برخی وظایف دولت به بخش محلی و استفاده از سازوکارهای بخش خصوصی در بخش دولتی و ایجاد بازارهای داخلی برای اموری همچون آموزش و پرورش و بهداشت داعیه اصلاح امور مختلف را داشته است. در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام بخش‌های مختلفی ناظر به مصادیق مختلف این فصل وجود دارند که در اینجا صرفاً به مهمترین این بخش‌ها که ارتباط بیشتری با موضوع فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری دارند اشاره می‌شود.

### ۱. قانون اساسی و راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت

- در مقدمه قانون اساسی و ذیل موضوع «شیوه حکومت در اسلام» و همچنین متن قانون اساسی بحث مشارکت گسترده و فعال تمامی عناصر جامعه در روند تحول جامعه<sup>۱</sup> مورد تأکید قرار گرفته است.
- بند «۳» اصل سوم قانون اساسی آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی را مورد تأکید قرار داده است.
- بند «۸» اصل سوم قانون اساسی تأکید بر مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش دارد.
- بند «۹» اصل سوم قانون اساسی بر رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی اشاره دارد.
- بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی یکی از وظایف نظام را ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور دانسته است. هنگامی که در قانون اساسی از پی‌ریزی نظام صحیح اداری سخن به میان می‌آید تمامی اجزای نظام اداری را که قانون مدیریت درصدد سامان دادن به آن است را نیز شامل می‌شود.

---

۱. چون هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است (و الی الله المصیر) تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها به‌منظور تجلی ابعاد خداگونگی انسان فراهم آید (تخلقوا باخلاق الله) و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد. با توجه به این جهت قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسان هر فردی خود دست‌اندرکار و مسئول رشد و ارتقا و رهبری گردد که این همان تحقق حکومت مستضعفین در زمین خواهد بود (و نرید ان من علی الذین استضعفوا فی الارض و نجعلهم ائمه و نجعلهم الوارثین).

- **اصل هفتم قانون اساسی** نیز تصریح کرده که شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند.

- همچنین **فصل هفتم قانون اساسی تحت عنوان شوراها (اصول یکصدم تا یکصدوششم)** بر همین امر تأکید دارد. برای مثال در اصل یکصدم قانون اساسی آمده است: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراها مذکور و سلسله‌مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند».

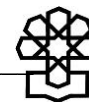
- در مقدمه قانون اساسی و **ذیل موضوع «اقتصاد وسیله است و نه هدف»** اشاره شده که «در تحکیم بنیادهای اقتصادی، اصل، رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل اوست نه همچون دیگر نظام‌های اقتصادی تمرکز تکاثر ثروت و سودجویی، زیرا در مکاتب مادی، اقتصاد خود هدف است و بدین جهت در مراحل رشد، اقتصاد عامل تخریب و فساد و تباهی می‌شود، ولی در اسلام اقتصاد وسیله است و از وسیله انتظاری جز کارآیی بهتر در راه وصول به هدف نمی‌توان داشت...».

- **اصل بیست‌ونهم قانون اساسی** تصریح کرده که برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به‌صورت بیمه و غیره حقی است همگانی و دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک فرد کشور تأمین کند.

- **اصل سی‌ام قانون اساسی** تصریح کرده که دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سر حد خودکفایی کشور به‌طور رایگان گسترش دهد.

- **اصل چهل و چهارم قانون اساسی** نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران را بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار می‌داند و به تعریف هر یک از بخش‌ها پرداخته است:

بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن،



هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند اینهاست که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است.

مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانونی جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند.

- در مقدمه قانون اساسی **ذیل موضوع قوه مجریه** اشاره شده است: «قوه مجریه به دلیل اهمیت ویژه‌ای که در رابطه با اجرای احکام و مقررات اسلامی به منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه دارد و همچنین ضرورتی که این مسئله حیاتی در زمینه‌سازی وصول به هدف نهایی حیات خواهد داشت بایستی راهگشای ایجاد جامعه اسلامی باشد. نتیجتاً محصور شدن در هر نوع نظام دست و پا گیر پیچیده که وصول به این هدف را کند و یا خدشه‌دار کند از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. بدین جهت نظام بوروکراسی که زائیده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است به شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به وجود آید».

## ۲. سیاست‌های کلی نظام اداری و راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت

سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری (۱۳۸۹) نیز در چندین بند به بحث راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت اشاره کرده، اهم این موارد به شرح زیر است:

**بند «۱۱»** انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری.

**بند «۱۲»** توجه به اثربخشی و کارایی در فرآیندها و روش‌های اداری به منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری.

**بند «۱۷»** خدمات رسانی برتر، نوین و کیفی و ارتقای رضایتمندی و اعتماد مردم.

**بند «۱۹»** زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری.

۱. ارزیابی مواد فصل دوم لایحه «اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری»  
راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت

۱-۱. مواد (۱۳)، (۱۴) و (۱۵) - واگذاری امور تصدی به بخش غیردولتی

قانون	لایحه
<p><b>ماده (۱۳)</b> - امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با رعایت اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی تعیین صلاحیت شده و با نظارت و حمایت دولت و با استفاده از شیوه‌های ذیل انجام می‌گردد:</p> <p>۱. اعمال حمایت‌های لازم از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مجری این وظایف.</p> <p>۲. خرید خدمات از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی.</p> <p>۳. مشارکت با بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از طریق اجاره، واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی.</p> <p>۴. واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با پرداخت تمام و یا بخشی از هزینه سرانه خدمات.</p> <p>۵. ایجاد و اداره واحدهای دولتی موضوع این ماده توسط دستگاه‌های اجرایی.</p> <p><b>تبصره «۱»</b> - اگر انجام امور موضوع این ماده به یکی از طرق چهارگانه فوق‌الذکر (۱ لغایت ۴) مقدور نباشد ایجاد و اداره واحدهای دولتی وظیفه دولت است.</p> <p><b>تبصره «۲»</b> - تأیید صلاحیت علمی و اخلاقی کلیه افراد موضوع این قانون که به‌موجب این ماده در بخش‌های آموزشی، بهداشتی و فرهنگی اشتغال خواهند داشت مطابق ضوابط فصل ششم این قانون و تأیید استانداردهای مربوط و کیفیت و قیمت خدمات نیز مطابق قوانین و مقررات مربوط است.</p>	<p><b>ماده (۱۳)</b> - امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با رعایت اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی تعیین صلاحیت شده و با نظارت و حمایت دولت و با استفاده از شیوه‌های ذیل انجام می‌گردد:</p> <p>۱. اعمال حمایت‌های لازم از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مجری این وظایف.</p> <p>۲. خرید خدمات از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی.</p> <p>۳. مشارکت با بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از طریق اجاره، واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی.</p> <p>۴. واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با پرداخت تمام و یا بخشی از هزینه سرانه خدمات.</p> <p><b>۵. حذف شده است.</b></p> <p><b>تبصره</b> - اگر انجام امور موضوع این ماده به یکی از طرق چهارگانه فوق‌الذکر (۱ لغایت ۴) «<b>با تأیید هیئت وزیران</b>» مقدور نباشد ایجاد و اداره واحدهای دولتی وظیفه دولت است.</p> <p><b>تبصره «۲» - حذف شده است.</b></p>



لایحه	قانون
هیچ گونه تغییری نداشته است.	<b>ماده (۱۴)</b> - امور زیربنایی با مدیریت، حمایت و نظارت دستگاه‌های اجرایی توسط بخش غیردولتی، (تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی) انجام خواهد شد و در موارد استثنائی با تصویب هیئت وزیران توسط بخش دولتی انجام خواهد شد.
هیچ گونه تغییری نداشته است.	<b>ماده (۱۵)</b> - امور تصدی‌های اقتصادی با رعایت اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد. دولت مکلف است با رعایت قوانین و مقررات مربوط از ایجاد انحصار، تضييع حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان جلوگیری و فضای رقابت سالم و رشد و توسعه و امنیت سرمایه‌گذاری و برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد و فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت لازم و رفع بیکاری را فراهم نماید.

#### ۱-۱-۱. ارزیابی مواد (۱۳) تا (۱۵)

در لایحه پیشنهادی دولت تغییر اساسی و مهمی در مواد (۱۳) الی (۱۵) ملاحظه نمی‌شود. در مواد مذکور از امور اجتماعی، فرهنگی، خدماتی، زیربنایی و اقتصادی به امور تصدیگری اطلاق شده و شیوه‌های انجام آن از طریق بخش غیردولتی ارائه شده است.

با توجه به اینکه در فصل اول و دوم قانون، امور حاکمیتی از امور تصدیگری تفکیک شده است و اموری همچون امور اجتماعی و فرهنگی و زیربنایی و اقتصادی در زمره امور تصدیگری تلقی شده است، لذا فصل دوم در پی ایجاد زمینه‌ای برای واگذاری این‌گونه امور به خارج از بخش دولتی بوده است و در قالب شیوه‌های مختلفی به ارائه راهکار برای نیل بدین هدف مبادرت کرده است. بررسی‌های اولیه در دستگاه‌های اجرایی نشان‌دهنده آن است که این امر با موفقیت روبرو نبوده و محقق نشده است و حاکی از آن است که:

- فعالیت‌های فوق‌الذکر در بعضی دستگاه‌ها هنوز شناسایی و احصا نشده است.
- در اکثر دستگاه‌هایی که فعالیت‌های قابل واگذاری احصا شده است، موارد معدودی وجود دارد که به بخش غیر دولتی واگذار شده است و در بسیاری از دستگاه‌ها این موضوع مسکوت مانده است.
- در بسیاری از دستگاه‌ها هنوز برای فعالیت‌های تصدیگری، اعتبارات در قالب فعالیت‌های امانی تعریف می‌شود.

در نتیجه به نظر می‌رسد عدم موفقیت دستگاه‌های اجرایی در اجرای موارد فوق می‌تواند برای قانونگذار و دستگاه‌های اجرایی پیام‌های زیر را دربرداشته باشد:

۱. بسیاری از دستگاه‌های اجرایی تعریف واضح و روشنی از امور حاکمیتی و غیر آن ندارند برای مثال حتی در پست‌های خدماتی در سطح و مسئولیت‌های خاص برای سطوح عالی یا ویژه سازمانی اتفاق نظری برای واگذاری این‌گونه امور به بخش غیردولتی وجود ندارد و یا بعضاً با رویکرد تقویت فرهنگ سازمانی این احتمال وجود دارد که بسیاری از امور اجتماعی و فرهنگی ضرورتاً از حیثه مسئولیت مدیران ارشد خارج نشود و به‌عنوان یک وظیفه مستمر و دائمی نسبت به منابع و سرمایه‌های انسانی مورد توجه قرار گیرد.

۲. به نظر می‌رسد عدم وحدت رویه در اجرای این قانون نیز از دیگر دلایل عدم اجرای آن به‌شمار می‌رود. در همین رابطه توجه به جایگاه‌ها و نفوذ و قدرت خاص یک دستگاه نسبت به دیگر دستگاه‌ها در عمل، برنامه‌های اجرایی متفاوتی مد نظر قرار گرفته است که این موضوع نیز بر عدم اجرا یا ضعف در اجرای مواد مذکور دامن زده است.

در ادامه مواد مذکور ارزیابی می‌شوند:

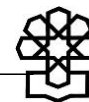
#### ۱-۱-۱-۱. ارزیابی ماده (۱۳) - واگذاری امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی

موضوع این ماده واگذاری «امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی» است که مشتمل بر دو مؤلفه «امور تصدی» و «امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی» به شرح زیر و دارای نکات مهمی به قرار ذیل است:

۱. «امور تصدی» نقطه مقابل امور حاکمیتی موضوع ماده (۸) قانون است که متأسفانه به دلیل فقدان مرجع رسمی جهت تشخیص امور حاکمیتی در قانون، امور تصدی نیز از حیث تشخیص مصادیق فاقد مرجع رسمی است. صرفاً تبصره «۲» ماده (۴۵) قانون تصریح کرده است که مشاغل حاکمیتی (نه امور حاکمیتی) با توجه به ویژگی‌های مذکور در ماده (۸) این قانون بنا به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. لذا در عمل و اجرا، تمیز امور حاکمیتی و تصدی وابسته به برداشت و تفسیر مجریان شده است که این امر موجب تشتت رویه‌ای و تهدید حقوق افراد از حیث جواز فعالیت در امور تصدی می‌شود.

۲. «امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی» موضوع ماده (۹) قانون<sup>۱</sup> است. در خصوص «امور فرهنگی» تبصره «۲» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی صراحتاً بیان داشته است که «فعالیت‌های حوزه‌های سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ مشمول این قانون نیست و هرگونه توسعه توسط بخش‌های دولتی و غیردولتی و همچنین هرگونه واگذاری به بخش غیردولتی در این حوزه‌ها مطابق لایحه‌ای خواهد بود که ظرف مدت یک سال از ابلاغ این قانون به

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.



تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد». تاکنون چنین لایحه‌ای تهیه و تصویب نشده است. لذا نتیجه ارائه لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری این است که توسعه بخش‌های دولتی و غیردولتی و واگذاری به بخش غیردولتی در امور فرهنگی براساس این لایحه خواهد بود.

مسئله فوق‌الذکر در خصوص «آموزش و پرورش عمومی، علوم و تحقیقات، درمان» به جهت ارتباط با «فعالیت‌های حوزه‌های سلامت، آموزش و تحقیقات» نیز حاکم است.

۳. در خصوص «آموزش و پرورش عمومی»، تجویز خرید خدمات از بخش غیردولتی (موضوع بند «۲» ماده (۱۳) قانون) مغایر با رهنمودهای مقام معظم رهبری است و این موضوع در ایراد شورای نگهبان به لایحه تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۸ مجلس<sup>۱</sup> مورد تصریح قرار گرفته است. به نظر می‌رسد که مقام معظم رهبری در دیدار با معلمان و فرهنگیان مورخ ۱۳۹۵/۲/۱۳<sup>۲</sup>، مسئله آموزش و پرورش را مستنبط از قانون اساسی امری حاکمیتی دانسته و تبدیل مدارس دولتی به غیرانتفاعی را امر صحیحی نمی‌دانند. حال آنکه نگاه حاکم بر این بند حرکت به سمت غیرانتفاعی شدن مدارس دولتی است.

۴. در مورد موضوعات «آموزش، سلامت، تحقیقات و فرهنگ»، مقنن در تبصره «۲» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مقرر کرده است که دولت لایحه مربوط را به مجلس ارائه کند؛ حال آنکه این ماده صرفاً اعطای مجوز برای واگذاری وظایف بدون تعیین چارچوب و ضوابط می‌باشد که لازم است این چارچوب‌ها از سوی مقنن تعیین شود و نه دولت. نظیر این حکم در ماده (۱۴) لایحه برنامه ششم توسعه<sup>۳</sup> آمده بود.

۵. در خصوص حذف تبصره «۲» ماده (۱۳) قانون که در بند «۱۱» لایحه دولت آمده است، اولاً باید دلیل این پیشنهاد مشخص شود. ثانیاً به نظر می‌رسد نتیجه این حذف، تفویض تعیین صلاحیت از مقنن به دولت است که این امر در بند «۴» نظر شماره ۸۵/۳۰/۲۰۷۴۹ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۳ شورای نگهبان در خصوص لایحه مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۱۸ مجلس مغایر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی دانسته شده بود. عبارت «تعیین صلاحیت شده» باید دارای مرجع مشخص قانونی باشد و الا عملاً این قید یا نادیده گرفته خواهد شد و یا به نظر مجریان وابسته می‌شود.

۱. بند «۱» نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۸۴۷ مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۹: «۱- مواد (۱) و (۱۰)، از حیث مشخص نبودن نسبت این لایحه که منظور آن توسعه مشارکت مردم و ظاهر آن توسعه خصوصی‌سازی مدارس است با فرمایشات مقام معظم رهبری مدظله العالی مبنی بر تقویت مدارس دولتی ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد».

۲. «آموزش و پرورش در قانون اساسی، مسئله‌ای «حاکمیتی» است؛ البته این به معنای قرار گرفتن همه بار و وظایف بر دوش دولت نیست، اما دولت باید در آموزش و پرورش نقش‌آفرینی کند و بر همین اساس، تبدیل کردن روزافزون مدارس دولتی به مدارس غیرانتفاعی که بعضی از آنها نیز شهریه‌های سنگینی می‌گیرند، لزوماً کار درست و سنجیده‌ای نیست... باید سطح و کیفیت مدارس دولتی آنچنان ارتقا یابد که رغبت خانواده‌ها به این مدارس افزایش پیدا کند».

۳. ماده (۱۴) - در جهت اجرای مردمی شدن اقتصاد و گسترش سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد و به منظور افزایش بهره‌وری و ارتقای سطح کیفی خدمات و مدیریت بهینه هزینه به تمامی دستگاه‌های اجرایی که عهده‌دار وظایف اجتماعی، فرهنگی و خدماتی هستند (از قبیل واحدهای بهداشتی و درمانی، مراکز بهزیستی و توانبخشی، مراکز آموزشی، فرهنگی، هنری و ورزشی و مراکز ارائه‌دهنده خدمات و نهادهای کشاورزی و دامپروری) اجازه داده می‌شود در چارچوب استانداردهای کیفی خدمات که توسط دستگاه ذی‌ربط تعیین می‌گردد، نسبت به خرید خدمات از بخش خصوصی و تعاونی (بجای تولید خدمات) اقدام نمایند.

این‌نامه این تبصره شامل نحوه تعیین قسمت خرید خدمات و تعیین تکلیف نیروی انسانی و ساختار به پیشنهاد سازمان و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

## ۲-۱-۱-۱. پیشنهاد

با توجه به اشکالات پیش‌گفته و با عنایت به اینکه ماده (۱۳) در برخی از موارد در مغایرت با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی قرار دارد، لذا پیشنهاد حذف این ماده را دارد.

## ۳-۱-۱-۱. ارزیابی ماده (۱۴) - واگذاری امور زیربنایی

این ماده ناظر به واگذاری امور زیربنایی (تعریف شده در ماده (۱۰) قانون)<sup>۱</sup> و حاوی نکات زیر است:

۱. به نظر می‌رسد که رابطه امور زیربنایی با عناوین صدر اصل چهل‌وچهارم، رابطه عموم و خصوص من وجه است؛ لذا حکم این ماده بدون رعایت بندهای «الف» و «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم مغایر با آن سیاست و در نتیجه توسط شورای نگهبان مغایر با اصل پنجاه‌وهفتم و یا یکصد و دهم قانون اساسی اعلام خواهد شد. به خصوص اینکه براساس بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم، «مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در آن دسته از بنگاه‌های اقتصادی که موضوع فعالیت آنها مشمول گروه یک ماده (۲) این قانون است، اعم از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای... به هر نحو و به هر میزان ممنوع است». بر این اساس «مدیریت» دستگاه‌های اجرایی دولتی مغایر با قانون مزبور است و اطلاق «حمایت» نیز که شامل «سرمایه‌گذاری» توسط دستگاه‌های اجرایی دولتی می‌شود مغایر با قانون مزبور است.

## ۴-۱-۱-۱. پیشنهاد

با عنایت به اینکه حدود مداخله و سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های فعال در امور زیربنایی در مواد (۲) و (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مشخص شده است. بنابراین پیشنهاد حذف ماده (۱۴) را دارد.

## ۵-۱-۱-۱. ارزیابی ماده (۱۵) - واگذاری امور تصدی‌های اقتصادی

موضوع این ماده واگذاری «امور تصدی‌های اقتصادی» است که مشتمل بر دو مؤلفه: «امور تصدی» و «امور اقتصادی» به شرح زیر و دارای نکات مهمی به قرار ذیل است:

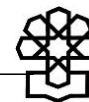
۱. نکات ناظر به امور تصدی در ماده (۱۳) بیان شد.

۲. امور اقتصادی در ماده (۱۱) قانون<sup>۲</sup> تعریف شده است.

۳. عبارت «دولت مکلف است با رعایت قوانین و مقررات مربوط از ایجاد انحصار، تضييع حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان جلوگیری» کند در این ماده، شائبه مغایرت با حکم ماده (۶۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم را دارد. ماده (۶۲) مزبور تصریح کرده است که «شورای رقابت تنها مرجع

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 شبکه‌های انرژی، ارتباطات و راه.

۲. 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.



رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی است». به علاوه باید شورای رقابت استقلال حرفه‌ای خود را حفظ کند و مفاد این ماده مستلزم مداخلات حداکثری دولت است. قید «با رعایت قوانین و مقررات مربوط» نیز رافع ایراد نیست، زیرا قوانین چنین مجوزی به دولت نداده است که با رعایت آنها دولت مکلف به انجام چنین کاری شود.

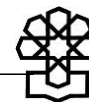
#### ۱-۱-۱-۶. پیشنهاد

با عنایت به اینکه حدود مداخله و سرمایه گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های فعال در امور اقتصادی در مواد (۲) و (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مشخص شده است، بنابراین پیشنهاد حذف ماده (۱۵) را دارد.

#### ۱-۲. ماده (۱۶) - واگذاری اختیارات اداری و مالی به مدیران و قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات

قانون	لایحه
<p><b>ماده (۱۶) -</b> به منظور افزایش بهره‌وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول (ستانده) و کنترل مراحل انجام کار و یا هردو، جلوگیری از تمرکز تصمیم‌گیری و اعطای اختیارات لازم به مدیران برای اداره واحدهای تحت سرپرستی خود براساس آیین‌نامه‌ای که توسط سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد دستگاه‌های اجرایی موظفند اقدامات ذیل را به عمل آورند.</p> <p>الف) تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات و محصولات واحدهای مجری از قبیل واحدهای آموزشی، پژوهشی، بهداشتی، درمانی، خدماتی، تولیدی و اداری، متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی ارائه فعالیت‌ها و خدمات، در چارچوب متوسط قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات مذکور در بودجه مصوب سالانه ملی و استانی با تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا استان.</p> <p>ب) تعیین شاخص‌های هدفمند و نتیجه‌گرا و استانداردهای کیفی خدمات و پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی برای کنترل کمیّت و کیفیت خدمات ارائه شده.</p> <p>ج) انعقاد تفاهمنامه با مدیران واحدهای مجری براساس حجم فعالیت‌ها و خدمات و قیمت تمام شده آن و تعیین تعهدات طرفین.</p> <p>د) اعطای اختیارات لازم برای پیشنهاد جابجایی فصول و برنامه‌های اعتبارات مذکور به شورای برنامه‌ریزی استان در چارچوب احکام قانون بودجه سالانه</p>	<p><b>ماده (۱۶) -</b> به منظور افزایش بهره‌وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول (ستانده) و کنترل مراحل انجام کار و یا هردو، جلوگیری از تمرکز تصمیم‌گیری و اعطای اختیارات لازم به مدیران برای اداره واحدهای تحت سرپرستی خود براساس آیین‌نامه‌ای که توسط سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد دستگاه‌های اجرایی موظفند اقدامات ذیل را به عمل آورند.</p> <p>الف) تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات و محصولات واحدهای مجری از قبیل واحدهای آموزشی، پژوهشی، بهداشتی، درمانی، خدماتی، تولیدی و اداری، متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی ارائه فعالیت‌ها و خدمات، در چارچوب متوسط قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات مذکور در بودجه مصوب سالانه ملی و استانی با تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا استان.</p> <p>ب) تعیین شاخص‌های هدفمند و نتیجه‌گرا و استانداردهای کیفی خدمات و پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی برای کنترل کمیّت و کیفیت خدمات ارائه شده.</p> <p>ج) انعقاد تفاهمنامه با مدیران واحدهای مجری براساس حجم فعالیت‌ها و خدمات و قیمت تمام شده آن و تعیین تعهدات طرفین.</p> <p>د) اعطای اختیارات لازم برای پیشنهاد جابجایی فصول و برنامه‌های اعتبارات مذکور به شورای برنامه‌ریزی استان در چارچوب احکام قانون بودجه</p>





- شاخص‌ها و استانداردهای لازم برای کنترل و نظارت بر فعالیت‌ها و خدماتی که بر مبنای قیمت تمام‌شده واگذار می‌گردد از طرف وزارت و سازمان‌های متبوع تهیه و ابلاغ نشده است.

در نتیجه به‌نظر می‌رسد سطوح سازمانی در سلسله‌مراتب اجرای این قانون به وظایف خویش به‌درستی عمل نکرده و زمینه‌های سیستماتیک اجرایی را فراهم ننموده‌اند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که یکی از عوامل مهم این عدم موفقیت، ناپاوری بسیاری از مدیران و کارشناسان به اجرای این قانون در سطوح اجرایی است.

۲. واژه «دستگاه‌های اجرایی» در صدر و ذیل این ماده ابهام دارد و باید مشخص شود که منظور از آن دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون است یا دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون (موضوع ماده (۱۱۷) قانون)؟ البته با توجه به منطبق حقوقی در وضع ماده (۱۱۷) قانون و عبارات مندرج در مواد (۷۴)، (۷۶) و (۷۸) قانون، اصل بر این است که هر جا لفظ دستگاه اجرایی آمده است، دستگاه اجرایی مشمول قانون مورد نظر است و نه دستگاه اجرایی موضوع ماده (۵) قانون. به‌نظر می‌رسد تفسیر اجرایی نیز مبتنی بر همین برداشت است؛ بند «و» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۹/۷/۱۱ هیئت وزیران عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک تصریح کرده است: «دستگاه اجرایی: دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که به استناد ماده (۱۱۷) قانون مذکور مشمول آن قانون هستند». بر این اساس باید برای پیشگیری از تشتت اجرایی و قضایی و تضمین حقوق مردم بر «دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون» تصریح شود.

۳. به‌نظر می‌رسد مفاد این ماده با بند «پ» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه مغایرت دارد. براساس بند «پ» مزبور «دولت موظف است از سال اول اجرای قانون برنامه، سالانه اعتبارات بیست درصد (۲۰٪) دستگاه‌های اجرایی مندرج در قوانین بودجه سنواتی را به‌صورت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد تنظیم نماید، به‌نحوی که در سال پایانی اجرای قانون برنامه، صددرصد (۱۰۰٪) دستگاه‌ها، دارای بودجه مبتنی بر عملکرد باشند. مفاد این بند شامل مدارس دولتی نمی‌شود». با توجه به اینکه تعیین قیمت تمام‌شده موضوع بند «الف» ماده (۱۶) قانون از باب مقدمه برای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد است و در قانون برنامه مدارس دولتی از این امر استثنا شده‌اند، شائبه مغایرت اطلاق بند «الف» مزبور با قانون برنامه ایجاد می‌شود. لذا تصویب اطلاق مزبور نیاز به رأی دوسوم نمایندگان خواهد داشت.

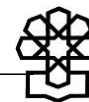
۴. تعاریف و مصادیق ارائه شده درخصوص واحدهای عملیاتی (موضوع ماده (۵) مکرر و (۱۸) مکرر) و واحدهای مجری (در بند «الف» ماده (۱۶)) و موضوعات مطرح شده در ماده (۱۳) درخصوص خرید خدمت از بخش غیردولتی همپوشانی‌های بسیاری با یکدیگر دارند.

## ۲-۱-۲. پیشنهاد

پیشنهاد حذف ماده (۱۶) را دارد.

## ۳-۱. مواد (۱۷) و (۱۸) - برون‌سپاری خدمت

لایحه	قانون
<p><b>ماده (۱۷)</b> - به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود از طریق مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی براساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل به‌طور شفاف و مشخص <u>بخشی از خدمات پشتیبانی اداری خود را تأمین نمایند.</u> در صورت عدم مراجعه متقاضیان، اجازه داده می‌شود با رعایت قانون برگزاری مناقصات و تأیید سازمان از طریق ترک تشریفات مناقصه اقدام گردد. <u>دستگاه‌های اجرایی در قبال نیروهای شرکتی موضوع این ماده هیچ‌گونه تعهد استخدامی ندارند.</u></p> <p><b>تبصره «۱»</b> - شرکت‌های موضوع این ماده حسب وظایف مربوط توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا وزارت کار و امور اجتماعی تعیین صلاحیت شده و در صورت تخلف از حکم این ماده لغو صلاحیت می‌گردند.</p> <p><b>تبصره «۲»</b> - سازمان موظف است استانداردهای لازم برای انجام فعالیت‌های موضوع این ماده را تعیین و با واگذاری خدمات نسبت به تعدیل پست‌های سازمانی مربوط به خدمات و وظایف واگذار شده اقدام نماید. در هر حال، واگذاری فعالیت‌های موضوع این ماده نباید موجب افزایش بار مالی شود.</p>	<p><b>ماده (۱۷)</b> - به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود از طریق مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی براساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل به‌طور شفاف و مشخص بخشی از خدمات مورد نیاز خود را تأمین نمایند. در صورت عدم مراجعه متقاضیان، اجازه داده می‌شود با رعایت قانون برگزاری مناقصات و تأیید سازمان از طریق ترک تشریفات مناقصه اقدام گردد.</p> <p><b>تبصره</b> - شرکت‌های موضوع این ماده حسب وظایف مربوط توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا وزارت کار و امور اجتماعی تعیین صلاحیت شده و در صورت تخلف از حکم این ماده لغو صلاحیت می‌گردند.</p>
	<p><b>ماده (۱۸)</b> - کارمندان بخش‌های غیردولتی که براساس احکام پیش‌بینی شده در این قانون، تمام و یا قسمتی از وظایف و تصدی امور دولتی و سایر امور قابل واگذاری که حسب قوانین و مقررات مربوط معین خواهد شد را عهده‌دار می‌باشند، کارکنان تحت پوشش کارفرمای غیردولتی تلقی می‌گردند. دستگاه‌های اجرایی هیچ‌گونه تعهد و یا مسئولیتی در قبال این کارمندان ندارند.</p> <p>کارفرمایان این کارمندان موظفند با کارمندان تحت پوشش خود مطابق قانون کار و تأمین اجتماعی و سایر قوانین و مقررات مربوطه رفتار نمایند و پاسخگوی مقامات و یا مراجع ذی‌صلاح در این رابطه خواهند بود. دستگاه‌های اجرایی موظفند در صورت تخلف کارفرمای بخش غیردولتی در احقاق حقوق کارمندان از محل ضمانتنامه دریافت شده تعهدات کارمندان ذی‌ربط را پرداخت نمایند.</p>



### ۱-۳-۱. ارزیابی مواد (۱۷) و (۱۸)

ماده (۱۷) ناظر به تأمین بخشی از خدمات دستگاه‌های اجرایی توسط شرکت‌های غیردولتی و حاوی نکات زیر است:

۱. واژه «دستگاه‌های اجرایی» در این ماده ابهام دارد. و باید مشخص شود که منظور از آن دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون است یا دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون (موضوع ماده (۱۱۷) قانون)؟ البته با توجه به منطبق حقوقی در وضع ماده (۱۱۷) قانون و عبارات مندرج در مواد (۷۴)، (۷۶) و (۷۸) قانون، اصل بر این است که هر جا لفظ دستگاه اجرایی آمده است، دستگاه اجرایی مشمول قانون مورد نظر است و نه دستگاه اجرایی موضوع ماده (۵) قانون. به نظر می‌رسد تفسیر اجرایی نیز مبتنی بر همین برداشت است. بند «و» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۹/۷/۱۱ وزیران عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک تصریح کرده است: «دستگاه اجرایی: دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که به استناد ماده (۱۱۷) قانون مذکور مشمول آن قانون هستند». بر این اساس باید جهت پیشگیری از تشتت اجرایی و قضایی و تضمین حقوق مردم بر «دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون» تصریح شود.

۲. با توجه به اینکه در ماده (۱۸) به این موضوع اشاره شده که «کارمندان بخش غیردولتی کارکنان تحت پوشش کارفرمای غیردولتی تلقی می‌گردند و دستگاه‌های اجرایی هیچ‌گونه تعهد و یا مسئولیتی در قبال این کارمندان ندارند» عبارت الحاقی به انتهای ماده (۱۷) تکراری است.

۳. عبارت «در هر حال واگذاری فعالیت‌های موضوع این ماده نباید موجب افزایش بار مالی شود» در قسمت اخیر تبصره «۲» ماده (۱۷) مبهم است، زیرا حکم پیشنهادی به شکل فعلی با این اشکال روبروست که فقط در زمان واگذاری کاربرد دارد و برای اینکه مدت کاربرد طولانی‌تری داشته باشد بهتر است اصلاح شود.

۴. در ماده (۱۸) علاوه بر ایرادات شکلی متعدد، به کار بردن واژه «کارمندان» برای شاغلین بخش غیردولتی مناسب نیست و بهتر است با واژه «کارکنان» یا «کارگران مشمول قانون کار» جایگزین شود.

### ۱-۳-۲. پیشنهاد

۱-۳-۲-۱. پیشنهاد می‌شود ماده (۱۷) به شرح زیر اصلاح شود:

**ماده (۱۷) -** به دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون اجازه داده می‌شود از طریق مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی براساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل به‌طور شفاف و مشخص بخشی از خدمات مورد نیاز خود را تأمین نمایند. در صورت عدم مراجعه متقاضیان، اجازه داده می‌شود با رعایت قانون برگزاری مناقصات و تأیید سازمان از طریق ترک تشریفات مناقصه اقدام گردد.

**تبصره «۱» -** شرکت‌های موضوع این ماده حسب وظایف مربوط توسط سازمان امور اداری و استخدامی یا وزارت کار و امور اجتماعی تعیین صلاحیت شده و در صورت تخلف از حکم این ماده لغو صلاحیت می‌گردند.

**تبصره «۲» -** سازمان موظف است استانداردهای لازم برای انجام فعالیت‌های موضوع این ماده را تعیین و

دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون موظفند با واگذاری خدمات، نسبت به تعدیل پست‌های سازمانی مربوط به خدمات و وظایف واگذار شده با تأیید سازمان اقدام نمایند. در هر حال واگذاری فعالیت‌های موضوع این ماده نباید موجب افزایش بار مالی در میان مدت شود.»

۲-۳-۱. پیشنهاد می‌شود ماده (۱۸) به شرح زیر اصلاح شود:

**ماده (۱۸) - کارگران مشمول قانون کار در بخش‌های غیردولتی** که براساس احکام پیش‌بینی شده در این قانون، تمام و یا قسمتی از وظایف و تصدی امور دولتی و سایر امور قابل واگذاری را عهده‌دار می‌باشند، **کارگران** کارفرمای غیردولتی می‌باشند. **دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون** هیچ‌گونه تعهد و یا مسئولیتی در قبال آنان ندارند. کارفرمایان این **کارگران** موظفند با آنان مطابق قانون کار و قانون تأمین اجتماعی و سایر قوانین و مقررات مربوطه رفتار نمایند و پاسخگوی مقامات یا مراجع ذیصلاح در این رابطه خواهند بود. **دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون** موظفند در صورت تخلف کارفرمای بخش غیردولتی در تأمین حقوق **کارگران** از محل ضمانتنامه دریافت شده تعهدات **کارفرمایان** را پرداخت نمایند.

۴-۱. ماده (۱۸) مکرر - سازوکارهای اداره واحدهای عملیاتی

#### لایحه

**ماده (۱۸) مکرر -** به‌منظور خدمات‌رسانی برتر، نوین و کیفی و ارتقای رضایتمندی و اعتماد مردم (بند «۱۷» سیاست‌های کلی نظام اداری) واحدهای عملیاتی، در فضای رقابتی و مطابق ماده (۲۱) به‌صورت هدفمند و با رعایت استانداردهای مصوب، قیمت یا هزینه تمام شده و نظام کنترل نتایج و محصول اداره می‌شوند و از نظر مدیریتی تابع احکام و مقررات ذیل می‌باشند:

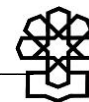
الف) این واحدها ضمن دارا بودن اختیارات لازم برای اداره خود در قبال رعایت استانداردها و ضوابط و قوانین و مقررات، حسب مورد به دستگاه‌های اجرایی یا مدیریت محلی ذی‌ربط پاسخگو می‌باشند.

ب) تداوم خدمت، ارتقا و تنزل جایگاه و توسعه این واحدها منوط به ارائه خدمات کیفی، جلب رضایت بهره‌مندان از خدمات و رعایت قیمت تمام شده در رقابت با سایر واحدهای دولتی، بخش خصوصی و تعاونی و سازمان‌های مردم‌نهاد می‌باشد.

ج) مدیران و کارکنان این واحدها در مزایا و خسارات ناشی از نوسانات بهره‌وری، سطح کیفی خدمات و کارآیی واحد ذی‌ربط سهیم و پاسخگو می‌باشند.

د) ساختار سازمانی، شرایط و فرآیند ورود به خدمت و استخدام، نظام جبران خدمت، تشویق و تنبیه و نیز امور مالی و معاملاتی این واحدها براساس مقررات خاص که بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد اداره می‌شوند و شاغلین در این‌گونه واحدها هیچ‌گونه رابطه استخدامی با دولت نداشته و کارکنان واحد عملیاتی می‌باشند.

**تبصره -** آیین‌نامه‌های اجرایی مورد نیاز این ماده و زمانبندی اجرای آن به پیشنهاد سازمان و با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.



#### ۱-۴-۱. ارزیابی واحدهای عملیاتی از منظر محتوایی

- اصل بر آن بود که قانون مدیریت خدمات کشوری به صورت آزمایشی به اجرا درآید و براساس تجربه‌های اجرای آن، دائمی شود. این درحالی است که ماده (۱۸) مکرر برای نخستین بار مطرح شده و تاکنون به صورت آزمایشی به اجرا در نیامده است.

- احکام ماده (۱۸) مکرر لایحه بسیار مبهم و بعضاً متناقض است. از یک طرف، این واحدها قرار است با بخش غیردولتی رقابت کنند و از سوی دیگر، مقررات آنها قرار است توسط دولت تصویب شود - گرچه گفته شده مقررات آنها خاص است لکن بخش خصوصی از این حیث دست بازتری دارد و براساس قانون تجارت اداره می شود - که این امر دست واحدهای عملیاتی را از حیث خلاقیت، نوآوری و اتخاذ تصمیمات موردی و اقتضایی، در فضای رقابتی می‌بندد. حتی آیین‌نامه اجرایی مربوط به فعالیت این واحدها قرار است توسط دولت تصویب شود. ضمناً بحث سایر واحدهای دولتی در رقابت با فعالیتهای این واحدها موضوعیت ندارد. برای مثال، طبق این تعریف مدارس یا دولتی هستند یا غیردولتی. مدارس دولتی اگر به‌عنوان واحد عملیاتی شناخته شوند با کدام مدرسه دولتی رقابت خواهند کرد؟ همچنین بیمارستان‌ها یا دولتی هستند یا خصوصی، بیمارستان‌های دولتی که از این به بعد قرار است واحد عملیاتی نامیده شوند با کدام بیمارستان دولتی رقابت خواهند کرد؟ اصولاً حکم روشنی در خصوص نحوه تأمین بودجه آنها در لایحه ذکر نشده و لذا نمی‌توان درباره امکان اجرایی شدن احکام مربوط، قضاوتی کرد.

- وقتی یک واحد عملیاتی که واحد تابعه شناخته شده و همه قوانین و مقررات آن را دولت تصویب می‌کند، چگونه ممکن است کارمندانش هیچ رابطه استخدامی با دولت نداشته باشند؟ اینکه گفته شده آنها کارکنان واحد عملیاتی هستند یعنی چه؟ چطور ممکن است واحد عملیاتی، واحد تابعه (وابسته) یک دستگاه اجرایی دولتی باشد، لکن کارکنانش با دولت رابطه استخدامی نداشته باشند؟

- براساس بند «د» ماده (۱۸) مکرر، کارکنان واحدهای عملیاتی هیچ‌گونه رابطه استخدامی با دولت نداشته و کارکنان واحدهای عملیاتی هستند. 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 به صورت پیمانی یا قراردادی است و از طرف دیگر این اختیار را دارند که با کارکنان خود تسویه حساب کنند. این برخورد با کارکنانی که حجمی بیش از دوسوم کارکنان دولت را به خود اختصاص داده‌اند به صورت قطعی پیامدهای اجتماعی بسیاری را در پی خواهد داشت.

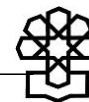
- علاوه بر پیامدهای اجتماعی عدم اجرای مناسب این حکم پیامدهای منفی سیاسی را برای کشور در پی خواهد داشت. درواقع وضعیت فعلی نظام جمهوری اسلامی با وجود آنکه با مضیقه مالی و

ناکارآمدی روبرو است، اما همین وضعیت نوعی ثبات ایجاد کرده و تا حدی هم پاسخگوی نیازهای مردم است. اگر حکم ارائه شده نامناسب اجرا شود و به اخراج کارمندان دولتی منجر شود و از طرف دیگر اقتصاد ایران نتواند این افراد را جذب کند مفهوم آن کشاندن ناراضی‌های اجتماعی به بدنه دولت است جایی که تکیه‌گاه اصلی نظام سیاسی تلقی می‌شود.

- یکی از الزامات تحقق چنین احکامی تدوین نقشه راه است و اجرای یکباره و آنی و در همه گستره سرزمینی ایران نوعی تهدید محسوب می‌شود که این امر قطعاً به مفهوم پاشیدگی نظام سیاسی خواهد بود. دولت لازم است به تدریج و در مناطقی که آمادگی بیشتری برای این امر وجود دارد، به لحاظ میزان واگذاری اختیارات (از اختیارات کم تأثیرگذار به تأثیرگذار) و به لحاظ طرف قابل واگذاری (نهادهای یا افراد وابسته به حاکمیت تا دورتر مثلاً ابتدا به استانداران و فرمانداران و دستگاه‌های اجرایی استانی و شهرستانی، مدیریت محلی و ...) انجام دهد و با ارزیابی مستمر و بررسی پیامدهای آن و حذف ایرادهای آن این موضوع را هم به لحاظ مکانی، هم اختیارات و هم طرف قابل واگذاری توسعه دهد.

- در بند «ب» ماده (۱۸) مکرر، توسعه این واحدها منوط به شرایطی شده که الزاماً دولت باید درخصوص آن اتخاذ تصمیم کند و از این حیث هیچ فرقی بین واحدهای عملیاتی و غیرعملیاتی در دستگاه‌های اجرایی نخواهد بود؛ مثلاً اگر یک مدرسه دولتی که واحد عملیاتی خواهد شد، در رقابت با مدارس غیردولتی خوب عمل نکند و شرایط بند «ب» را نداشته باشد، آیا دولت آن را منحل خواهد کرد؟ زیرا در این بند، ابقا و تداوم خدمت آن به این شرایط گره خورده است؟ در این صورت، شاگردان و کارکنان این مدرسه چه تکلیفی خواهند داشت؟ همچنین در خصوص یک بیمارستان دولتی که واحد عملیاتی می‌شود، چه اتفاقی می‌افتد؟ آیا بیمارستان تعطیل و کارکنان آن بیکار و کلیه بیماران بستری شده در بیمارستان، مرخص خواهند شد؟! در این صورت، الزام قانون اساسی برای تأمین تحصیلات عمومی و بیمه و درمان مردم توسط دولت چه حکمی پیدا می‌کند؟

- 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... است. 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 هستند. بدین ترتیب حاصل جمع مواد (۵) و (۱۸) مکرر و ماده (۱۶) فعلی در کنار مواد (۱۳)، (۱۴) و (۱۵) قانون فعلی که سازوکارهای خرید خدمات فرهنگی، اجتماعی، امور زیربنایی و امور اقتصادی را از بخش غیردولتی تعیین کرده و قانون



متعرض این مواد نیز نشده است، 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.

- 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 هم‌اکنون نتایج آن قابل تصور است، زیرا هیچ یک از مبانی نظری، مبانی تجربی و مبانی قانونی این پدیده را تأیید نمی‌کنند.

در همین حال ابهام‌های زیر نیز به واحدهای عملیاتی وارد است:

- نحوه تغذیه مالی و بودجه واحد عملیاتی چگونه است چون نمی‌تواند ردیف بودجه و اعتبار مستقل در قانون بودجه داشته باشد.

- اگر گفته شود که یک واحد مستقل است بنابراین نحوه روش‌های مالی و محاسباتی باید پیش‌بینی شود و نحوه نظارت و حسابرسی دیوان محاسبات نمی‌تواند مستقیماً انجام شود مگر اینکه در بودجه کل کشور ردیف بودجه‌ای مستقل داشته باشد که امکان‌پذیر نیست.

- مسئولیت‌های مواد (۵۲) و (۵۳) قانون محاسبات عمومی در خصوص دریافت‌ها و پرداخت‌ها در این سازمان‌ها چگونه خواهد بود.

- پاسخگویی بالاترین مسئول واحدهای عملیاتی با کیست؟ بدیهی است باید دستگاه اصلی اجرایی باشد.

- در قانون برنامه ششم، قانون محاسبات عمومی، قانون مالیات‌های مستقیم، قانون دیوان محاسبات، قانون احکام دائمی و سایر قوانین و مقررات، نامی از اقدامات، تکالیف اداری، اجرایی و مالی و محاسباتی «واحد عملیاتی» پیش‌بینی نشده است.

#### ۲-۴-۱. ارزیابی واحدهای عملیاتی از منظر مبانی قانونی

۱. طبق اصل پنجاه‌وهشتم قانون اساسی صلاحیت قانونگذاری منحصر به مجلس شورای اسلامی است. در همین حال مطابق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند. احکام مربوط به ایجاد واحدهای عملیاتی (ماده ۱۸) مکرراً به جهت اینکه در بسیاری از موارد اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئت دیگری واگذار می‌کند، شائبه مغایرت با اصل پنجاه‌وهشتم و اصل هشتادوپنجم قانون اساسی دارد.

۲. در همین حال حکم واحدهای عملیاتی به نوعی در تغایر با روح کلی حاکم بر اصل سی‌ام قانون اساسی است. آموزش حقی همگانی و امری حاکمیتی است که دولت موظف است براساس اصل سی‌ام

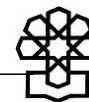
- قانون اساسی برای همه افراد فراهم کند و از همین رو نباید سیاست‌های بازار و اقتصاد آزاد را که بر منطق کسب سود بیشتر است در این حوزه مهم و همگانی وارد کنیم.
۳. براساس ماده (۵) مکرر و ماده (۱۸) مکرر، مدارس به‌عنوان واحدهای عملیاتی به بخشی که البته در متن قانون از آن نامبرده نشده واگذار می‌شوند. این امر مغایر با ماده (۲۸) قانون برنامه ششم است. زیرا در این ماده کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع مدارس دولتی در طول اجرای برنامه ممنوع شده است. همچنین در مغایرت با بند «الف» ماده (۲۵) قانون برنامه ششم توسعه قرار دارد.
۴. واگذاری اداره امور مدارس به نهادهای عمومی غیردولتی همچون شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با توجه به پیامدهایی که پیش‌تر به آنها اشاره شد به ایجاد یک نظام اداری صحیح نمی‌انجامد و این امر با بند «۱۰» از اصل سوم قانون اساسی مغایرت دارد.
۵. نظر به تعریف لایحه از واحدهای عملیاتی که مشتمل بر مدارس می‌شود، این ماده دارای ایرادات مذکور در مورد بند «۲» ماده (۱۳) قانون (مغایر با رهنمودهای مقام معظم رهبری)، و مغایرت با بند «پ» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه است.
۶. عبارت «و مطابق ماده (۲۱)» در صدر این ماده ابهام دارد.
۷. استثنا کردن واحدهای عملیاتی از قوانین و مقررات عمومی کشور در بند «د»، به دلیل عدم جامع و مانع بودن بندهای این ماده، دارای مفاسد فراوان خواهد بود.
۸. در تبصره ماده (۱۸) مکرر، تنظیم آیین‌نامه بدون زمانبندی در نظر گرفته شده است، این در حالی است که در تدوین آیین‌نامه باید به محدوده زمانی تدوین و تصویب آن اشاره شود. نکته دیگر در باب این تبصره آن است که واژه «ذی‌ربط» در متن تبصره دارای ابهام است و باید دستگاه‌های اجرایی تصریح شوند.

### ۳-۴-۱. ارزیابی واحدهای عملیاتی از منظر مبانی نظری

اگرچه می‌توان ایده واحدهای عملیاتی را با مفاهیم شناخته شده جهانی منطبق دانست، اما بررسی مبانی نظری و ادبیات موضوعی در رابطه با مفهوم «واحدهای عملیاتی» نشان می‌دهد که توصیف‌ها و سازوکارهای پیش‌بینی شده برای آن مفهومی جدید است که توسط پیشنهاددهندگان لایحه خلق شده است. به نظر می‌رسد مطرح شدن این ایده در لایحه در راستای پیاده‌سازی یکی از مؤلفه‌های مدیریت دولتی نوین «یعنی تفکیک نقش سیاست‌گذاری (وزارتخانه‌ها) از اجرای سیاست (واحدهای عملیاتی) بین سازمان‌های» ارائه شده است. این رویکرد در دنیا به ایجاد کارگزاری<sup>۱</sup> شهرت دارد.<sup>۲</sup>

1. Agencification

2. Abu Elias Sarker, Public Management in Developing Countries: Trend in Contemporary Reforms and their Implications. Department of Management. Marketing and Public Administration College of Business Administration, Working Paper Series in Business Studies, 2015. V1.



- اگر هدف از ارائه ایده واحدهای عملیاتی در لایحه انتقال خطمشی «ایجاد کارگزاری» باشد به قطعیت می‌توان گفت لایحه نتوانسته به درستی آن را تبیین نماید. مهمترین ویژگی‌های کارگزاری‌ها در دنیا انفکاک واحدهای عملیاتی (ارائه خدمت) از وزارتخانه مادر (سیاستگذار)، اعطای استقلال به مدیران کارگزاری‌ها، ایجاد بازارهای داخلی در بخش دولت و رقابت میان آنها و پاسخگویی و کنترل است. در نگاه کلی و در ظاهر اگرچه ویژگی‌های ذکر شده در لایحه برای واحدهای عملیاتی با ویژگی‌های کارگزاری‌ها در دنیا قرابت‌هایی با یکدیگر دارند، لکن بررسی جزئیات ایجاد کارگزاری‌ها در ادبیات جهانی و تجربه کشورهای موفق و ناموفق در این زمینه در نهایت ما را به این جمع‌بندی می‌رساند که تفاوت‌های بنیادین میان مفهوم واحدهای عملیاتی و بحث ایجاد کارگزاری‌ها در دنیا وجود دارد.

- اصلاحات اداری پیشنهاد شده در لایحه در کدام مدار اصلاحی قرار دارد؟ پولیت و بوکارت چهار مدار اصلاحات مدیریت دولتی را در خصوص ایجاد کارگزاری‌ها در کشورهای مختلف مشخص می‌کنند که مشتمل بر حفظ و نگهداری، نوین‌سازی، توسعه بازار و کمینه‌سازی است. با توجه به ویژگی‌های اشاره شده برای هر یک از محورها باید دید اصلاحات اداری پیشنهاد شده در لایحه با کدام یک از مدارهای اصلاحی هم‌خوانی دارد و آیا در مدار صحیحی استقرار یافته و یا خیر؟

۱. حفظ و نگهداری: کشورهایی که در این گروه قرار دارند، در حال محدود کردن دیوان‌سالاری دولتی هستند، اما هیچ (یا تقریباً هیچ) بازسازی بنیادی انجام نمی‌دهند. تمرکز آنها بر بهبود کارکرد ساختارها و روش‌های کار موجود است. آلمان، یونان، اسپانیا، سوئیس، ژاپن و ترکیه را می‌توان در این دسته‌بندی قرار داد. این مدار تمرکززدایی را به ایجاد کارگزاری ترجیح می‌دهد.

۲. نوین‌سازی (اصلاح‌طلبان میانه‌رو در اجرای مدیریت دولتی نوین): کشورهای واقع در این مدار معتقدند که دولت باید نقش مهمی ایفا کند، اما تغییرات بنیادین در نظام اداری ضروری است، مانند اصلاحات بودجه و مدیریت منابع انسانی، تمرکززدایی و واگذاری گسترده. در نتیجه، ارجحیت جدی با گونه‌های ترکیبی از سازمان‌های بخش دولتی است و نه خصوصی‌سازی مطلق. همچنین، برای مشارکت و نقش شهروندان (یا مشتریان) نیاز به توجه بیشتری وجود دارد. کشورهای این مدار بلژیک، فنلاند، فرانسه، ایتالیا، هلند و سوئد، اتریش، دانمارک، پرتغال، ایالات متحده آمریکا و ایرلند هستند. به نظر می‌رسد که اگرچه تمام این کشورها گرایش متعادل به مدیریت دولتی نوین و ایجاد کارگزاری دارند، اما دلایل گرایش آنها متفاوت است.

۳. توسعه بازار (اصلاح‌طلبان بنیادین): «بازاری‌سازی» بر بیشتر تحت فشار قرارداد خدمات عمومی برای افزایش کارایی از طریق افزایش رقابت در داخل بخش عمومی و بین سازمان‌های بخش عمومی و شرکت‌های خصوصی متمرکز است. توسعه‌دهندگان بازار به‌عنوان اصلاح‌طلبان بنیادی نیز شناخته می‌شوند. در این کشورها، دیوان‌سالاری دولتی به‌طور بنیادی اصلاح و کوچک‌تر شده است.

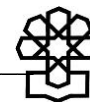
«عقب‌نشینی دولت» یا «عقب‌گرد دولت». ارجحیت قوی برای استفاده از روش‌های بخش خصوصی، رواج رقابت و ایجاد بازارهای داخلی در بخش دولتی مثلاً در بهداشت و آموزش وجود دارد. کشورهای این مدار مشتمل بر انگلستان، استرالیا، نیوزلند، هلند، فنلاند و سوئد...<sup>۱</sup> هستند.

۴. کمینه‌سازی: مدار چهارم اشاره به خصوصی‌سازی گسترده و کوچک‌سازی سازمان‌های بخش دولتی دارد و تنها یک دولت نگهبان شب (Nightwatchman) را بر جای می‌گذارد. اگرچه این مدل در بعضی از کشورها (مانند ایالات متحده و بریتانیا) حمایت شده است، اما وجود آن در حقیقت براساس یافته‌های پولیت و بوکارت تأیید نمی‌شود.

نتایج مطالعات صورت گرفته نشان می‌دهد اصلاحات کشورهای در حال توسعه با توجه به «تأکید بر استفاده به‌مراتب گسترده‌تر از روش‌های بخش خصوصی در مدیریت و سازماندهی و نیز تأکید بر شفافیت مدیریت دولتی به‌عنوان وسیله‌ای برای تحقق پاسخگویی بیشتر به مردم و سیاستمداران» با مدار نوین‌سازی سازگارتر است. اما نکته قابل اعتنا این است که این اصلاحات در یک بافت زمینه‌ای منحصر به فرد (از طریق خصوصیات حقوقی و یک تعریف مجدد از نقش دولت)، با سرعت بسیار بالا، با وسعت بیشتری نسبت به اکثر کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و با بودجه و «ظرفیت اصلاحات» بسیار کمتر رخ داده‌اند. ایجاد کارگزاری در کشورهای در حال توسعه به ندرت در چارچوب مفهومی و حقوقی نظام‌مند، تا حدودی به‌دلیل کمبود ظرفیت اداری و همچنین به‌علت سرعت به‌کارگیری آن دنبال می‌گردد. از این‌رو، برخی از نتایج کاملاً ضد و نقیض است. علاوه بر این، سطح بالای بی‌اعتمادی در دولت در بیشتر کشورهای در حال توسعه ایفای نقشی مهم را برای دولت در فرآیند ایجاد کارگزاری یا دیگر حوزه‌ها سخت می‌کند. در مجموع اجرای برنامه‌های ایجاد کارگزاری به‌دلیل ظرفیت پایین دولت، رشد اقتصادی منفی، فقر و وابستگی به کمک تضعیف می‌شود. در کشورهای در حال توسعه مثل ایران باید احتمالاً اولویت با ظرفیت دولت قبل از ایجاد کارگزاری‌ها (به‌طور گسترده) باشد. بدین خاطر که بدون ظرفیت‌سازی دولتی کارگزاری تقریباً از حیثه قدرت و نظارت خارج می‌شود و صلاحیت کافی برای هدایت یا کنترل کارگزاری وجود ندارد.

بررسی ویژگی‌های ذکر شده در هر یک از مدارهای اصلاحی و کشورهای واقع در این مدارها و مطرح شدن مباحثی همچون واحدهای عملیاتی در لایحه ما را به این جمع‌بندی می‌رساند که ایران خود را در مدار توسعه‌دهندگان بازار قرار داده است. مداری که به‌عنوان اصلاح‌طلبان بنیادی نیز شناخته می‌شوند. اما باید دانست کشورهایی همچون نیوزلند که در این مدار قرار گرفته‌اند و از سرمدمداران پیاده‌سازی گونه آرمانی کارگزاری شناخته شده و بسیار موفق عمل کرده‌اند، بنا بر

۱. براساس مطالعات هود (Hood, 1996) و فایف و فیتزپاتریک (Fyfe & Fitzpatrick, 2002)، همچنین، می‌توانیم کانادا را در این دسته قرار دهیم. با این حال، گراهام و رابرتز (Graham & Roberts, 2004) ادعا می‌کنند که اصلاحات کانادا چندان هم بنیادی نبوده است. بنابراین، ما کانادا را به صراحت در این دسته جای نداده‌ایم.



یافته‌های ارائه شده توسط سازمان شفافیت بین‌الملل در زمره پاک‌ترین کشورها به لحاظ کنترل فساد شناخته شده‌اند و از ظرفیت‌های اداری مطلوبی برخوردار است. در این کشور کارگزاری مطابق با تعاریف ارائه شده از گونه آرمانی آن و به معنای واقعی تحقق یافته است. تفکیک ساختاری، اعطای شخصیت حقوقی مستقل به کارگزاری و اعطای استقلال واقعی به مدیران عملیاتی در کنار اصل شایسته‌گزینی و از همه مهمتر سازوکارهای مدیریت عملکرد و استفاده از قراردادهای عملکرد به‌عنوان ابزاری برای کنترل و پاسخگویی، به ظرافت و به دقت اجرا می‌شود. در واقع برنامه اصلاحات نیوزلند با سایر برنامه‌های اصلاحات تفاوت داشت و بر قراردادهای مکتوب و سنجه‌های عمدتاً کمی عملکردی تأکید داشته است. لذا به‌نظر می‌رسد نظام اداری ایران ظرفیت پیاده‌سازی اصلاحات بنیادین و پیاده‌سازی رویکردهای به کار رفته در کشورهای تندرو در اصلاحات را ندارد. چنین به‌نظر می‌رسد با توجه به رویکرد حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری بهتر است در مدار «نوین‌سازی» حرکت کرد و اصلاحات صورت گرفته در جهت اصلاحات بودجه و کارکنان و تمرکززدایی باشد و ارجحیت جدی با گونه‌های ترکیبی از سازمان‌های بخش دولتی باشد و نه خصوصی‌سازی مطلق و همچنین، برای مشارکت و نقش شهروندان (یا مشتریان) توجه بیشتری مبذول شود.

- چه درس‌هایی می‌توان از تجربه سایر کشورها آموخت؟ مدل کارگزاری ارائه شده در سطح جهانی تنها در صورت تحقق ویژگی‌های آرمانی ذکر شده موفق خواهد بود. اجرای پیشنهادهای ایدئال برخاسته از مدل کارگزاری منطقی در عمل آسان نیست و فقط تعداد معدودی از کشورها همچون نیوزلند، انگلستان و استرالیا موفق به پیاده‌سازی موفق آن بوده‌اند و سایر کشورها همچون پاکستان، تانزانیا، هنگ‌کنگ، تایلند در پیاده‌سازی این رویکرد کاملاً ناموفق بوده‌اند. حتی در برخی کشورها این رویکرد به ضد هدف اصلی خود تبدیل شده است. برای مثال ایجاد کارگزاری در تایلند را می‌توان عملیاتی شدن دیوان‌سالاری شدن در چارچوب ایجاد کارگزاری توصیف کرد. در این رابطه نقش محرک‌های دیگری همچون سنت‌ها، ساختارها، و ارزش‌های سیاسی در فرآیند ایجاد کارگزاری درخور اهمیت است.

یکی از اهداف ایجاد کارگزاری عبارت است از: تضمین استقلال کارگزاری، کاهش نفوذ سیاسی و بهبود عملکرد در ارائه خدمات دولتی. تجربه به‌دست آمده از تایلند و پاکستان به ما نشان می‌دهد که ایجاد کارگزاری همیشه تضمین‌کننده استقلال مورد انتظاری نیست که برای افزایش عملکرد مورد نیاز است. نمونه ایدئال ایجاد کارگزاری که باید بر عملکرد مبتنی بر قرارداد تأکید ورزد، به‌خاطر حفظ وزارت مادر در زمینه کنترل همیشه دست‌یافتنی نیست. این بدان معنی است که پاسخگویی سلسله‌مراتبی همچنان سازوکار اصلی ارتباطی میان کارگزاری و سازمان مادر است. بنابراین، ارزیابی کارگزاری نه براساس عملکرد، بلکه براساس منافع سیاسی صورت می‌گیرد. رجوع به تجربه ایجاد کارگزاری در هنگ‌کنگ که مبتنی بر عملکرد بوده و ویژگی آن محدودیت منافع سیاسی است، نسبت

به کشورهای بی که در آنجا این فرآیند مبتنی بر عملکرد نیست و به شدت گرفتار مداخلات سیاسی است، نتایج مثبت بیشتری به دست می‌دهد. بنابراین، فرآیند ایجاد کارگزاری باید دربرگیرنده توسعه نظام مدیریت عملکرد باشد و همچنین مداخله سیاسی در عملیات و مدیریت آن را به حداقل برساند. در همین حال طرح‌های ایجاد کارگزاری در شرایطی که دیوان‌سالاران تمایل به بسط ساختار دیوان‌سالاری و نیز بودجه و اختیارات دارند، به بهبود کیفیت حکمرانی نمی‌انجامد، بلکه بار مسئولیت‌های دولت را سنگین‌تر می‌کند.

#### ۴-۴-۱. ارزیابی واحدهای عملیاتی از منظر آثار آن بر حوزه‌های اولویت‌دار نظیر مدارس و بیمارستان‌ها

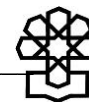
با توجه به اینکه در ماده (۵) و (۱۸) مکرر و در تعریف واحدهای عملیاتی و سازوکارهای اجرای آن از مدارس و بیمارستان‌ها به عنوان مصادیق این واحدها نام برده شده، توجه به نکات زیر در رابطه با آنها ضروری است:

- وزارت آموزش و پرورش در حال حاضر توانایی مدیریت، نظارت و کنترل بخش مدارس غیردولتی را که حدود ۱۲ درصد از کل دانش‌آموزان را تشکیل می‌دهند ندارد حال اگر همه مدارس به بخش مدیریت محلی یا هر بخش دیگری واگذار شود با چه سازوکاری مدیریت، نظارت و ارزیابی لازم بر این مدارس را اعمال می‌کند؟ بنابراین واگذاری این حجم از فعالیت‌ها مانع از تحقق اهداف نظام آموزش و پرورش عمومی خواهد شد.

- طرح اداره مدارس توسط بخش غیردولتی با استفاده از منابع مالی دولت در فضایی می‌تواند منتج به فایده باشد که بخش غیردولتی به معنای واقعی غیرانتفاعی باشد در حالی که بخش غیردولتی نظام آموزش و پرورش برخلاف عنوانی که یدک می‌کشد کاملاً انتفاعی بوده و آموزش در این مدارس به یک کالای تجاری تبدیل شده که امروزه هر کسی توانایی خرید آن را ندارد.

- تجربه‌های آموزش و پرورش از واگذاری اداره مدارس به بخش غیردولتی با منابع دولتی (برای مثال مدارس طرح بسته‌های حمایتی) با آسیب‌های عدیده‌ای مواجه بوده که از مهمترین آنها عبارتند از:

- واگذاری مدارس پویا، کارآمد و دارای بهره‌وری بالا به بخش غیردولتی و باقی ماندن مدارس ناکارآمد و دارای عملکرد ضعیف تحت مدیریت آموزش و پرورش،
- سوءاستفاده و رانت‌خواری در واگذاری مدارس به افراد خاص در فضای غیررقابتی،
- بالا بودن هزینه‌های اداره این‌گونه مدارس توسط بخش غیردولتی در نتیجه کاستن از سطح کیفی خدمات ارائه شده به دانش‌آموزان در جهت صرفه‌جویی و کسب سود بیشتر در بخش غیردولتی،
- به‌کارگیری نیروی انسانی آموزش ندیده، نامتناسب، غیرمتخصص با حق‌الزحمه پایین بدون الزام به پوشش بیمه‌ای آنها،



- واگذاری مدارس به مدیریت‌های محلی یا هر بخش دیگری، پیش از هر چیز نیازمند زیرساخت‌های قوی در زمینه‌های شفافیت اطلاعاتی، نظام سنجش و ارزیابی صلاحیت معلمان، نظام ارزیابی عملکرد مدارس، نظام ارزیابی قیمت یا هزینه تمام شده محصول، نظام ارزیابی محصول ستانده، نظام استانداردسازی و سازوکار سنجش رضایتمندی و... است، درحالی که هیچ‌کدام از نظام‌های پیش‌گفته در حال حاضر در وزارت آموزش و پرورش وجود ندارد. بنابراین اجرای این طرح می‌تواند به فساد اداری و رانت در زمینه واگذاری مدارس، ارزیابی قیمت یا هزینه تمام شده، ارزیابی محصول ستانده منجر شود.

- براساس ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور اداره کلیه دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط هستند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیئت امنای که حسب مورد به تأیید وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی می‌رسد، عمل می‌کنند. شایان ذکر است سابقه اداره دانشگاه‌ها و مراکز بهداشتی درمانی ذیل آنها از طریق هیئت‌های امنای ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه و ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه برمی‌گردد. همچنین براساس مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴، شمول بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران به کارکنان ستاد مرکزی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز تسری یافت. بر همین اساس انتظار می‌رود کارکنان ستاد وزارت بهداشت و اداره کلیه امور دانشگاه‌ها و مراکز بهداشتی درمانی ذیل آنها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی ذیل این وزارت مشمول لایحه فوق نباشند. اما در متن مواد پیشنهادی در لایحه به مواردی برمی‌خوریم که عنوان بیمارستان‌ها یا مراکز بهداشتی در آنها درج شده‌اند. از این منظر این ابهام در خصوص نحوه اداره دانشگاه‌ها و مراکز بهداشتی درمانی ذیل آنها که در این لایحه تحت عنوان واحدهای عملیاتی تعریف شده است، وجود دارد. هر چند در تبصره «۲» ماده (۱) قانون احکام دائمی هرگونه استخدام جدید از محل منابع عمومی و توسعه تشکیلات اداری را منوط به تأیید وزیر و سازمان اداری و استخدامی کشور قرار گرفته است به دلیل عدم تعیین شفافیت منظور قانونگذار در مواد مختلف متن قانون و لایحه اصلاحیه پیشنهاد شده، این ابهام را مرتفع نمی‌کند.

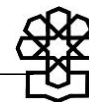
- از جمله دیگر مشکلات واحدهای عملیاتی می‌توان به «مسئله تنوع و گوناگونی مدارس» اشاره کرد. دانش‌آموزان هم‌اکنون در حدود ۲۳ گونه مدرسه مشغول به تحصیل هستند. این تنوع بی‌سابقه را هفت مرجع تصمیم‌گیر از جمله مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی آموزش و پرورش ایجاد کرده‌اند. برای مثال، مدارس غیردولتی با مصوبه مجلس شورای اسلامی، مدارس شاهد و ایثارگر با مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی و مدارس شبانه‌روزی، عشایری و هیئت امنایی با مصوبه شورای عالی آموزش و پرورش تأسیس شده‌اند.

افزون بر مراجع تصمیم‌گیر، هر کدام از گونه‌های مدارس، جامعه هدف یا ذی‌نفعانی دارد که در برابر هرگونه تغییر در مدارس، مقاومت اجتماعی بسیار زیادی از خود نشان می‌دهند و همین مقاومت در مواقع بسیاری، مانعی بر سر راه برخی برنامه‌ها و طرح‌ها درخصوص حذف گوناگونی و تنوع مدارس بوده است. برای مثال، شورای عالی آموزش و پرورش اخیراً مصوبه‌ای را درخصوص حذف آزمون‌های ورودی مدارس سمپاد و نمونه دولتی متوسطه اول و حذف تدریجی این نوع مدارس گذراند که از همان ابتدا با مخالفت‌های شدید دانش‌آموزان، خانواده‌ها، دانش‌آموختگان سمپادی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و حدود ۱۶۰ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی روبرو شد و فراتر از همه، مقام معظم رهبری در سخنرانی اخیر خویش در دانشگاه فرهنگیان بر توجه جدی و همه‌جانبه به موضوع تیزهوشان و مدارس سمپاد تأکید کردند. سرانجام این مقاومت‌ها، مانع از تصویب نهایی مصوبه مذکور شد.

بنابراین در شرایطی که این همه مقاومت در برابر حذف یک گونه از ۲۳ گونه مدارس موجود شکل می‌گیرد به صورت قطعی، انتزاع همه انواع مدارس از وزارت آموزش و پرورش و حذف همه گونه‌ها با مقاومت اجتماعی بسیار زیادی از سطح دانش‌آموزان تا نهادهای دولتی روبرو خواهد شد.

#### ۵-۴-۱. جمع‌بندی و پیشنهاد

۱. نکته‌ای که در این بین باید مورد توجه قرار گیرد این است که اساساً برای حل چه مسئله‌ای به سمت و سوی اصلاحات گام برمی‌داریم، زیرا راهکارها متفاوت است. مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد همان‌گونه که راهکارهای اصلاحی در کشورهای توسعه‌یافته در مقایسه با کشورهای در حال توسعه متفاوت است، دلایل شکل‌گیری این اصلاحات نیز متفاوت است. افزایش هزینه‌های عمومی، رشد بی‌قواره دولت‌ها و خسارت‌های زیست‌محیطی از عمده‌ترین دلایل اعمال اصلاحات در کشورهای توسعه‌یافته قلمداد می‌شود. علاوه بر موارد فوق کشورهای در حال توسعه از نابرابری‌های اجتماعی و جمعیتی، توسعه نابرابر و افزایش فقر، بی‌ثباتی سیاسی، مهاجرت‌های وسیع، رواج خشونت و بزهکاری در شهرها، فساد اداری و بوروکراسی‌های کُند و فاقد تحرک لازم در مقابل نیازمندی‌های دنیای شتابان و... نیز رنج می‌برند و آنان را ناگزیر به ایجاد اصلاحات کرده است. به همین لحاظ در سال‌های اخیر، موضوع تحول و اصلاح دولت به یک گفتمان بین‌المللی تبدیل شده است و با ابتکار سازمان ملل از گفتگوهای دانشگاهی و آکادمیک به سمت تبادل نظر بین مقامات عالی‌رتبه سیاسی و اداری کشورها و دولت‌ها نیز کشیده شده است. ادبیات بهسازی خدمات کشوری نشان از آن دارد که کوشش در به‌کارگیری ساختار سازمانی و تجارب یک کشور در کشور دیگر بدون توجه به تفاوت‌های زمینه‌ای و تأکید بیش از اندازه بر کوچک‌سازی و کاهش هزینه‌ها غالباً به شکست در برنامه‌ها منجر شده است. بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری حکایت از کمبود نگاهی بومی و سیستمی دارد. انتقال و تقلید از خط‌مشی‌های اصلاحی مطرح شده در سایر کشورها بدون توجه به سایر ویژگی‌های بومی اداره بخش عمومی در کشور، که به نحو بارزی در قانون مذکور به چشم می‌خورد، لزوم



اجتهاد بیشتر را گوشزد می‌کند. درک تجارب سایر کشورها می‌تواند راهگشای چنین بصیرتی باشد. این مهم نه تنها در تدوین، بلکه در اجرای سیاست‌های اصلاحی نیز قابل توجه است. درس‌هایی که می‌توان از تجربه آموخت، نشان از آن دارد که این تحول الزاماً به‌سوی بهبود و ارتقای کیفیت نیست، بلکه به جهت اشکالاتی که بیان شد ممکن است مشکلات قابل توجهی را در کیفیت و کمیت خدمات عمومی ایجاد کند. طبیعتاً هدف اصلی از اعمال این‌گونه اصلاحات کاهش هزینه‌های عمومی کشور به‌منظور جلوگیری از بحران‌های اجتماعی است، حال آنکه این‌گونه اصلاحات با این ابعاد و گستره و با این شیب تند، فی‌النبسه از این قابلیت برخوردارند که خود زمینه‌ساز بحران‌های اجتماعی شوند. اگر در نظر آوریم که جامعه هدف واحدهای عملیاتی بیش از دوسوم کارمندان دولت را تشکیل می‌دهند و قرار است از زمان تصویب قانون هرگونه رابطه استخدامی‌شان با بدنه دولت قطع شود و اگر در نظر آوریم که جامعه خدمت‌گیرنده از این واحدها به وسعت کل جمعیت کشور می‌باشند و هرگونه ضعف در عملکرد این واحدها می‌تواند چه موج نارضایتی را در کشور ایجاد کند و هرگونه شکست در این برنامه‌ها چه خسارتی را می‌تواند بر اعتماد عمومی وارد کند، آن‌گاه متوجه خواهیم شد که اتخاذ این‌گونه سیاست‌ها در شرایط فعلی کشور که از بحران‌های منطقه‌ای متعددی رنج می‌برد، چه آثار و تبعاتی می‌تواند برای کشور به همراه داشته باشد.

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 چهل و چهارم 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 و یا اینکه نتوانسته است اهداف مورد نظر را تأمین کند. در شرایطی که تجربه شکست‌های قبلی پیش‌روی مسئولان کشور است سرنوشت واحدهای عملیاتی که حوزه‌های کلیدی کشور نظیر آموزش و پرورش و بهداشت و درمان را هدف قرار داده است، از هم‌اکنون مشخص است. با توجه به توضیحات فوق اگر مسئولان کشور بنا دارند دست به جراحی نظام اداری بزنند، لازم است در ابتدا تمام مقدمات و مؤخرات این اقدام فراهم و آمادگی هرگونه تبعات احتمالی آن را داشته باشند. چنین اقداماتی عدم تعادل‌هایی را در همه ارکان نظام اجتماعی کشور ایجاد خواهد کرد و به قانونگذاران هشدار می‌دهد تا در تهیه الگوی مناسب خدمات دولتی در ایران دقت و حوصله بسیاری به خرج دهند. در غیر این صورت این جراحی اداری حاصلی جز تولد یک مخلوق معلول در پی نخواهد داشت. **با توجه به مشکلات متعددی که بر شمرده شد پیشنهاد حذف ماده (۱۸) مکرر را دارد.**

## ۵-۱. ماده (۱۹) - عقد قرارداد دستگاه‌های اجرایی با مراکز آموزشی، پژوهشی برای خدمات مشاوره‌ای

قانون	لایحه
<p><b>ماده (۱۹) -</b> دستگاه‌های اجرایی به منظور ارتقای مستمر در کیفیت و کمیت ارائه خدمات خود مجاز خواهند بود، برای انجام خدمات مشاوره‌ای در زمینه‌های توسعه مدیریت نظیر استقرار نظام‌های نوین مدیریتی، بازرگری و پالایش وظایف و مأموریت‌ها و ساختارهای تشکیلاتی، توسعه و مدیریت سرمایه‌های انسانی و فناوری‌های نوین اداری با مراکز آموزشی، پژوهشی، دولتی و مؤسسات خصوصی تأیید صلاحیت شده توسط سازمان، با رعایت مقررات ذی‌ربط عقد قرارداد نمایند.</p>	هیچ‌گونه تغییری نداشته است.

## ۱-۵-۱. ارزیابی

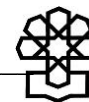
۱. نظر به محاسن قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷ در پیشگیری از فساد اداری، باید رعایت قانون مزبور قید شود.
۲. بعد از عبارت، «... تأیید صلاحیت شده توسط سازمان...» اصلاح است عبارت «... در چارچوب اعتبارات مصوب» اضافه شود.

## ۲-۵-۱. پیشنهاد

<p><b>متن جایگزین:</b> دستگاه‌های اجرایی <u>مشمول/این قانون</u> به منظور ارتقای مستمر در کیفیت و کمیت ارائه خدمات خود مجاز خواهند بود، برای انجام خدمات مشاوره‌ای در زمینه‌های توسعه مدیریت نظیر استقرار نظام‌های نوین مدیریتی، بازرگری و پالایش وظایف و مأموریت‌ها و ساختارهای تشکیلاتی، توسعه و مدیریت سرمایه‌های انسانی و فناوری‌های نوین اداری با مراکز آموزشی، پژوهشی، دولتی و مؤسسات خصوصی تأیید صلاحیت شده توسط سازمان <u>در چارچوب اعتبارات مصوب</u>، با رعایت <u>قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری</u> و مقررات ذی‌ربط عقد قرارداد نمایند.</p>
---

## ۶-۱. ماده (۲۰) - جلب مشارکت کارمندان

قانون	لایحه
<p><b>ماده (۲۰) -</b> دستگاه‌های اجرایی مکلفند به منظور ایجاد انگیزه و افزایش کارایی و بهره‌مندی از فکر و اندیشه و خلاقیت کارمندان ذی‌ربط 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.</p>	هیچ‌گونه تغییری نداشته است.



## ۱-۶-۱. ارزیابی

۱. نظر به ماهیت تقنینی برخی از موضوعات مرتبط با این ماده نظیر میزان پاداش و پیشگیری از رفتار تبعیض آمیز و اعلان عمومی پیشنهادهای جهت جلوگیری از پیشنهادهای دیگران، تفویض کلی «نظام پیشنهادها» به هیئت وزیران مغایر با اصل هشتاد و پنجم به نظر می‌رسد.
۲. سازوکارهای پرداخت پاداش باید در فصل دهم پیش‌بینی شود.

## ۱-۶-۲. پیشنهاد

**ماده (۲۰) -** دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون مکلفند به منظور ایجاد انگیزه و افزایش کارایی و بهره‌مندی از فکر و اندیشه و خلاقیت کارمندان ذی‌ربط 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.~~

۱-۷. ماده (۲۱) - تعیین تکلیف کارکنان رسمی دستگاه‌های اجرایی که وظایف آنها به بخش غیردولتی واگذار شده

قانون	لایحه
<p><b>ماده (۲۱) -</b> با کارمندان رسمی و یا ثابت دستگاه‌های اجرایی که تمام یا بخشی از وظایف آنها به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد به یکی از روش‌های ذیل عمل خواهد شد.</p> <p>الف) انتقال به سایر واحدهای همان دستگاه یا دستگاه اجرایی دیگر.</p> <p>ب) بازخرید سنوات خدمت.</p> <p>ج) موافقت با مرخصی بدون حقوق برای مدت سه تا پنج سال.</p> <p>د) انتقال به بخش غیردولتی که مجری وظایف و فعالیت‌های واگذار شده می‌باشد. در صورت تمایل کارمندان به تغییر صندوق بازنشستگی هزینه جابجایی تغییر صندوق ذی‌ربط با حفظ سوابق مربوط توسط دولت تأمین می‌گردد.</p> <p>ه) انجام وظیفه در بخش غیردولتی به شکل مأمور که حقوق و مزایای وی را بخش غیردولتی پرداخت می‌کند.</p> <p><b>تبصره «۱» -</b> در صورت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به نحوی که شرکت مذکور غیردولتی شود، قوانین و مقررات قانون کار بر کارمندان شرکت واگذار شده اعمال</p>	<p><b>ماده (۲۱) -</b> با کارمندان رسمی و یا ثابت دستگاه‌های اجرایی که تمام یا بخشی از وظایف آنها به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد به یکی از روش‌های ذیل عمل خواهد شد.</p> <p>الف) انتقال به سایر واحدهای همان دستگاه یا دستگاه اجرایی دیگر.</p> <p>ب) بازخرید سنوات خدمت.</p> <p>ج) موافقت با مرخصی بدون حقوق برای مدت سه تا پنج سال.</p> <p>د) انتقال به بخش غیردولتی که مجری وظایف و فعالیت‌های واگذار شده می‌باشد. در صورت تمایل کارمندان به تغییر صندوق بازنشستگی هزینه جابجایی تغییر صندوق ذی‌ربط با حفظ سوابق مربوط توسط دولت تأمین می‌گردد.</p> <p>ه) انجام وظیفه در بخش غیردولتی به شکل مأمور که حقوق و مزایای وی را بخش غیردولتی پرداخت می‌کند.</p> <p><b>تبصره «۱» -</b> در صورت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به نحوی که شرکت مذکور غیردولتی شود، قوانین و مقررات قانون کار بر کارمندان شرکت واگذار شده اعمال</p>

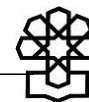
قانون	لایحه
می‌گردد و این افراد، کارمندان کارفرمای جدید محسوب می‌شوند و در صورت تمایل می‌توانند کماکان تابع صندوق بازنشستگی قبلی خود باقی بمانند.	جدید محسوب می‌شوند و در صورت تمایل می‌توانند کماکان تابع صندوق بازنشستگی قبلی خود باقی بمانند.
<b>تبصره «۲»-</b> در مواردی که با حفظ مالکیت دولت (یا شرکت دولتی) بهره‌برداری بخشی از دستگاه ذی‌ربط به بخش غیردولتی واگذار گردد، مأموریت کارمندان مربوط به بخش غیردولتی مجاز می‌باشد.	<b>تبصره «۲»-</b> در مواردی که با حفظ مالکیت دولت (یا شرکت دولتی) بهره‌برداری بخشی از دستگاه ذی‌ربط به بخش غیردولتی واگذار گردد، مأموریت کارمندان مربوط به بخش غیردولتی مجاز می‌باشد.
آیین‌نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	آیین‌نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
<b>تبصره «۳»-</b> کارمند می‌تواند سه طریق از طرق پنج‌گانه فوق را به ترتیب اولویت انتخاب و به دستگاه اجرایی اعلام کند. دستگاه مربوطه مکلف است با توجه به اولویت تعیین شده از سوی کارمند یکی از روش‌ها را انتخاب و اقدام کند.	<b>تبصره «۳»-</b> کارمند می‌تواند سه طریق از طرق پنج‌گانه فوق را به ترتیب اولویت انتخاب و به دستگاه اجرایی اعلام کند. دستگاه مربوطه مکلف است با توجه به اولویت تعیین شده از سوی کارمند یکی از روش‌ها را انتخاب و اقدام کند.

### ۱-۷-۱. ارزیابی

- اصطلاح «کارمندان رسمی و یا ثابت» از حیث کارمند ثابت مبهم و فاقد تعریف قانونی است.
- عبارت «و شرایط حاکم بر بازنشستگی، فوت و ازکارافتادگی آنان» مذکور در تبصره «۲» ماده (۲۱) لایحه، به جهت داشتن ماهیت تقنینی و تفویض آن به دولت، مغایر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

### ۱-۷-۲. پیشنهاد

<p><b>ماده (۲۱)-</b> با کارمندان رسمی و یا ثابت دستگاه‌های اجرایی <u>مشمول این قانون</u> که تمام یا بخشی از وظایف آنها به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد به یکی از روش‌های ذیل عمل خواهد شد.</p> <p>الف) انتقال به سایر واحدهای همان دستگاه یا دستگاه اجرایی دیگر.</p> <p>ب) باز خرید سنوات خدمت.</p> <p>ج) موافقت با مرخصی بدون حقوق برای مدت سه تا پنج سال.</p> <p>د) انتقال به بخش غیردولتی که مجری وظایف و فعالیت‌های واگذار شده می‌باشد. در صورت تمایل کارمندان به تغییر صندوق بازنشستگی هزینه جابجایی تغییر صندوق ذی‌ربط با حفظ سوابق مربوط توسط دولت تأمین می‌گردد.</p> <p>ه) انجام وظیفه در بخش غیردولتی به شکل مأمور که حقوق و مزایای وی را بخش غیردولتی پرداخت می‌کند.</p> <p><b>تبصره «۱»-</b> در صورت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به نحوی که شرکت مذکور غیردولتی شود، قوانین و مقررات قانون کار بر <u>کارگران</u> شرکت واگذار شده اعمال می‌گردد و این افراد، <u>کارگران</u> کارفرمای جدید محسوب می‌شوند و در صورت تمایل می‌توانند کماکان تابع صندوق بازنشستگی قبلی خود باقی بمانند.</p>
--



**تبصره «۲»-** در مواردی که با حفظ مالکیت دولت (یا شرکت دولتی) بهره‌برداری بخشی از دستگاه ذی‌ربط به بخش غیردولتی واگذار گردد، مأموریت کارمندان مربوط به بخش غیردولتی مجاز می‌باشد. آیین‌نامه اجرایی این ماده مشتمل بر چگونگی ادامه اشتراک کارمندان در صندوق بازنشستگی و شرایط حاکم بر بازنشستگی، فوت و ازکارافتادگی آنان با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

**تبصره «۳»-** کارمند می‌تواند سه طریق از طرق پنج‌گانه فوق را به ترتیب اولویت انتخاب و به دستگاه اجرایی اعلام کند. دستگاه مربوطه مکلف است با توجه به اولویت تعیین شده از سوی کارمند یکی از روش‌ها را انتخاب و اقدام کند.

#### ۸-۱. ماده (۲۱) مکرر (۱) - مدیریت محلی

قانون	لایحه
-	<p><b>ماده (۲۱) مکرر (۱) - مدیریت محلی</b></p> <p>در اجرای اصل صدم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در راستای زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری (بند «۱۹» سیاست‌های کلی نظام اداری)، دولت می‌تواند وظایف و فعالیت‌های زیر را به بخش غیردولتی و یا مدیریت‌های محلی واگذار نماید. مدیریت‌های محلی، وظایف و فعالیت‌های مذکور را علاوه بر وظایف قانونی با رعایت استانداردها و ضوابط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و بهره‌گیری از مشارکت شهروندان انجام می‌دهند:</p> <p>الف) ساخت، توسعه، تجهیز و اداره اماکن ورزشی، فرهنگی، هنری، مذهبی و گردشگری، پارک‌های جنگلی در حریم شهرها، مراکز بهداشتی و درمانی، توانبخشی و خدمات اجتماعی، مراکز دامپزشکی و انجام فعالیت‌های مربوط به کاهش آسیب‌ها و ارتقای امنیت اجتماعی، حفاظت، مرمت و اداره بناها و بافت‌های ارزشمند تاریخی و فرهنگی به استثنای نفایس ملی و آثاری که به ثبت جهانی رسیده است و ساخت، توسعه و تجهیز مدارس،</p> <p>ب) مدیریت کنترل و کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی و تجهیز و آماده‌سازی شهرها و روستاها در مقابل بحران‌ها و خطرات طبیعی،</p> <p>ج) اجرای برنامه‌های توسعه اقتصاد شهری و روستایی و حمایت از فعالیت‌های اقتصادی و کسب‌وکار.</p> <p><b>تبصره «۱»-</b> مدیریت محلی در انجام وظایف و فعالیت‌های محوله از سوی دستگاه‌های اجرایی نیز موظف است با مشارکت، همکاری و یا از طریق بخش تعاونی، خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد اقدام نماید. ایجاد واحدهای عملیاتی جدید برای انجام این مأموریت‌ها و وظایف، توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به استثنای مناطق خاص که مصادیق آن به تأیید هیئت وزیران می‌رسد، ممنوع است.</p> <p><b>تبصره «۲»-</b> آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل حد تفصیل وظایف فوق‌الذکر، برنامه زمانی واگذاری فعالیت‌ها متناسب با توانمندی‌های بخش‌های غیردولتی و مدیریت محلی، تعیین آن دسته از وظایفی که در سطح شهر و روستا قابل انجام است و نحوه انتقال امکانات، تجهیزات، منابع انسانی و اعتبارات براساس پیشنهاد سازمان و سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری دستگاه اجرایی ذی‌ربط و وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد به نحوی که به تدریج طی ده سال به صورت کامل اجرا شود.</p>

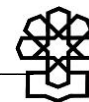
## ۱-۸-۱. ارزیابی ماده (۲۱) مکرر (۱)

۱. مدیریت محلی از دیگر مفاهیم جدیدی است که در این فصل از لایحه پیشنهادی ملاحظه می‌شود. در ماده (۱۲) مکرر در تعریف مدیریت محلی گفته شده «نهادی است 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 می‌گردد، با رعایت قوانین و مقررات و ضوابط مربوط و با تکیه بر توانمندی‌ها و منابع محلی، عوارض قانونی و کمک دولت، عهده‌دار است.» اگر منظور از مدیریت محلی در این تعریف «شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» به‌عنوان رکن اجرایی و «شوراهای اسلامی شهر و روستا» به‌عنوان رکن نظارتی است، این عناوین در ادبیات حقوقی کشور کاملاً شناخته شده می‌باشند. لذا خلق واژه‌های جدید صرف اینکه بر ابهامات موجود در ساختارهای حقوقی و قانونی کشور دامن می‌زند هیچ دستاوردی به همراه نخواهد داشت.

از طرفی بررسی ادبیات جهانی موجود در این زمینه گویای این حقیقت است که در دنیا مفهومی تحت عنوان «مدیریت محلی» وجود ندارد. در این سطح مفاهیمی همچون حکومت محلی<sup>۱</sup>، سازمان‌های محلی<sup>۲</sup> و اقتدار محلی<sup>۳</sup> مفاهیمی شناخته شده و قابل استناد هستند. مفهوم حکومت محلی که طبق آن نظام سیاسی از یک واحد سیاسی کل (دولت فدرال مرکزی) و واحدهای سیاسی جزء (مثلاً ایالت‌ها) تشکیل می‌شود و ویژگی‌های خاص خود را داشته و در دامنه این بحث نمی‌گنجد. در صورتی که مدیریت محلی را معادل اقتدار محلی در نظر بگیریم، تحقق آن در نهاد شوراهای شهر و روستا جلوه‌گر می‌شود. کلیه پژوهش‌ها و مطالعاتی که درباره جایگاه شوراهای شهر و روستا در ایران صورت گرفته است، گواهی می‌دهد که این نهادها هنوز قادر به اداره امور محلی نیستند. این ناتوانی و عدم کارآمدی در درجه اول مربوط به قانون شوراهاست که سال‌هاست درباره نارسایی‌ها و نواقص آن نوشته و گفته شده است. بسیاری از پژوهشگران حوزه مطالعات شهری معتقدند ضعف جایگاه شوراهای شهر و روستا مربوط به قانون شوراهاست و تا زمانی که این قانون به‌طور اساسی مورد بازنگری قرار نگیرد، سخن گفتن از اداره امور محلی (آن‌چنان که در جوامع توسعه‌یافته و مبتنی بر مشارکت تجربه می‌شود) در ایران بیهوده است. در چنین شرایطی، واگذاری مسئولیت به سازمان‌های محلی به این عظمت و اهمیت بدون ایجاد بسترهای لازم نظارتی و اجرایی تصمیم و اقدامی نادرست است.

از طرفی اگر مدیریت محلی را معادل سازمان‌های محلی در نظر بگیریم که دارای مشخصه‌هایی همچون ایجاد آن به‌موجب قانون، کنترل اساسی بر امور محلی و انتخاب هیئت اداره‌کننده توسط

1. Local Government
2. Local Organization
3. Local Authority



منتخب مردم می‌باشد، شهرداری‌ها را می‌توان از مصادیق چنین سازمان‌هایی نام برد. اما نکته‌ای که به نظر می‌رسد باید مورد توجه قرار گیرد این است اغلب وظایف و فعالیت‌های مذکور در این ماده، در «قانون شهرداری‌ها» در زمره وظایف شهرداری‌ها منظور گردیده است و در این صورت نیازی به خلق مفاهیم نیست. هرچند در خصوص واگذاری بخشی از وظایف دولت به شهرداری‌ها پیش از این و در قوانین دیگر احکامی پیش‌بینی شده بود که اجرای آنها به دلایل گوناگون ممکن نشده است و به نظر می‌رسد شهرداری‌ها نیز در انجام وظایف محوله به آنها موفق عمل نکرده‌اند.

در مجموع به نظر می‌رسد اگر قرار است چنین مسائلی در لایحه پیشنهاد شود خوب است به مواردی اشاره شود که با خلأ قانونی مواجه است یا سازوکارهایی پیش‌بینی شود که موانع اجرایی را برطرف سازد و دولت را به حمایت از مردم در توسعه این گونه فعالیت‌ها وادار کند. به عنوان مثال دولت مکلف شود به مردمی که داوطلب توسعه این گونه موارد می‌شوند به ویژه مسائلی که به حفظ محیط زیست کمک می‌کند، نظیر ایجاد و توسعه پارک‌های جنگلی، و یا آسیب‌های اجتماعی را کاهش می‌دهد و یا توانمندسازی کم‌توانان را تسهیل می‌کند مانند توسعه مراکز توانبخشی و یا به حفظ هویت ملی کمک می‌کند، نظیر مرمت و اداره بناهای تاریخی و کمک‌های بلاعوض یا تسهیلات کم‌بهره اعطا کند و یا زمین رایگان یا ارزان در اختیار آنها قرار دهد زیرا بسیاری از این فعالیت‌ها یا اصولاً انتفاع مادی ندارد نظیر کلیه موارد مذکور در ماده و یا انتفاع درازمدت دارد که کمتر کسی حاضر می‌شود در آنها سرمایه‌گذاری کند. نکته دیگر اینکه فرآیند کسب مجوز و شرایط این گونه کارها آن قدر سهل و آسان شود که داوطلبان، بدون طی تشریفات پیچیده اداری و کاغذبازی‌های رایج که معمولاً مردم را حتی در ورود به کارهای انتفاعی پشیمان می‌کند، به این فعالیت‌ها تشویق کند؛ والا این ماده چیزی به وضع موجود نمی‌افزاید و آثاری بر آن مترتب نیست.

۲. نظر به رویه شورای نگهبان در تفسیر موردی اصل صدم قانون اساسی مستنبط اظهارنظرهای این شورا در خصوص مصوبات مجلس، شوراها به عنوان مصداق بارز مدیریت محلی، مجاز به انجام امور اجرایی و مدیریتی نیستند لذا به نظر می‌رسد این ماده مغایر با اصل صدم تلقی شود. براساس بند «۱۰» نظریه شماره ۸۱/۱۰/۱۸۱۰ مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۵ شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران،<sup>۱</sup> رویه قبلی شورای نگهبان در مورد صلاحیت شوراهای محلی تغییر یافته است و در نتیجه، شوراهای اسلامی صلاحیت اجرایی و قانونگذاری نداشته و صلاحیت آنها، محدود به نظارت در امور محلی است. نظرات شورای نگهبان در خصوص صلاحیت‌های شوراهای اسلامی با رویه تصویب بودجه‌های شهری مذکور در بند «۱۲» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران سازگار نیست.

۱. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (تهیه و تنظیم)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره ششم (خرداد ۱۳۷۹ تا خرداد ۱۳۸۲)، تهران، ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۱، ص ۲۷۶.

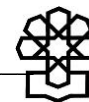
۳. حکم این ماده را می‌توان بخشی از حکم ماده (۱۳) این لایحه دانست. لذا این ماده (به‌خصوص بند «ج» آن) نیز دارای ایرادات وارده به ماده (۱۳) قانون در خصوص محدودیت‌های حاکم بر فعالیت بخش غیردولتی است.
۴. باید در خصوص هر فعالیت قابل واگذاری، دستگاه اجرایی ذی‌ربط به‌صورت موردی مشخص شود در غیر این صورت به‌دلیل همپوشانی صلاحیت‌های این دستگاه‌ها در عمل، تعیین استانداردها و ضوابط این دستگاه‌ها که لازم‌الاجراست، مبهم، متعدد و پراکنده خواهد شد که از عوامل خلل در بازار کسب‌وکار است.
۵. ذیل تبصره «۱» در خصوص ایجاد واحد عملیاتی جدید در مناطق استثنایی به تصویب هیئت وزیران، نظر به داشتن ماهیت تقنینی ایجاد چنین واحدهایی، مغایر با اصل هشتادوپنجم است.
۶. در تبصره «۲» با توجه به گستردگی موضوعات مطروحه در این ماده تهیه یک آیین‌نامه اجرایی برای آن کافی به‌نظر نمی‌رسد. بهتر است صدر این تبصره به نحوی اصلاح شود که تصویب آیین‌نامه‌های متعدد را اجازه دهد.
۷. با توجه به اینکه به‌نظر می‌رسد اجرای کامل این ماده ظرف ده سال امکانپذیر نباشد، بنابراین بهتر است این محدودیت از انتهای تبصره حذف شود.
۸. با توجه به ایرادات ذکر شده به‌نظر می‌رسد به جای خلق مفهوم جدیدی تحت عنوان «مدیریت محلی» بهتر است این وظایف با ایجاد ظرفیت‌های لازم و توانمندسازی شهرداری‌ها و شوراهای آنها واگذار شود.

#### ۲-۸-۱. پیشنهاد

با توجه به مطالب اشاره شده، پیشنهاد حذف این ماده را دارد.

#### ۹-۱. ماده (۲۱) مکرر (۲) - سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی - تخصصی

قانون	لایحه
-	دولت مجاز است نسبت به ایجاد سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی - تخصصی اقدام و اساسنامه آنها را تصویب نماید. تبصره «۱» - اساسنامه این سازمان‌ها مشتمل بر اهداف، موضوع، مدت، مرکز اصلی، ارکان و تشکیلات، وظایف و اختیارات، نحوه انتخاب، نصب و عزل مدیران، شرایط پذیرش عضو، منابع تأمین درآمد و دارایی، تعیین نوع رابطه آنها با دولت با رویکرد کاهش حجم تصدی دولت و جلوگیری از انحصار، سازوکارهای تولید، حدود و صلاحیت آنها، مرجع تصویب مقررات، شیوه‌نامه و دستورالعمل‌های مربوط، تعیین تخلفات و مجازات‌های انضباطی - حرفه‌ای اعضا و نحوه رسیدگی به آنها خواهد بود.
-	تبصره «۲» - دولت مکلف است ظرف یک سال پس از تصویب این قانون نسبت به اصلاح اساسنامه سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی - تخصصی موجود و تطبیق وضعیت آنها با مفاد این ماده اقدام نماید.
-	تبصره «۳» - اختیارات شورای رقابت برای پیشنهاد تشکیل نهادهای تنظیم‌کننده بخشی در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، موضوع ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۶ - به قوت خود باقی است.



## ۱-۹-۱. ارزیابی ماده (۲۱) مکرر (۲)

۱. در این لایحه مفهوم جدیدی تحت عنوان «سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی- تخصصی» معرفی شده و دولت مجاز به ایجاد و تصویب اساسنامه این سازمان‌ها شده است. این در شرایطی است که ماهیت سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی - تخصصی روشن نیست و مشخص نیست آیا مقصود از این سازمان‌ها همان سازمان‌های حرفه‌ای است یا سازمان‌های دیگری مشابه آنچه در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم آمده مدنظر است؟ در صورت فرض اول ارتباط این ماده قانونی با قانون نظام صنفی کشور و در صورت فرض دوم ارتباط این قانون با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم روشن نبوده و علاوه بر ایراد تنقیحی، تکلیف حقوقی موضوع روشن نخواهد شد.

۲. در این ماده پیشنهادی نیز مشابه ماده پیشنهادی قبلی به جای ارائه یک متن جامع و روشن جهت تبیین شرایط مختلف، حدود و ثغور، ابعاد، ماهیت، نحوه اجرا و ... موضوع، صرفاً با پیشنهاد یک حکم کلی سعی شده است صلاحیت قانونگذار در تنظیم مسیر حرکت کلی دولت و نهادهای عمومی و خصوصی، از طریق الزام کلی به تدوین آیین‌نامه اجرایی، به‌طور کلی به دولت واگذار شود.

۳. تصویب اساسنامه سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی- تخصصی و بخشی از سوی دولت مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی خواهد بود. باید توجه داشت صلاحیت تصویب اساسنامه از سوی هیئت دولت مطابق قانون اساسی محدود به اساسنامه شرکت‌های دولتی بوده و درخصوص سایر نهادهای حقوقی چنین صلاحیتی به دولت تفویض نشده است.

۴. اصلاح اساسنامه‌های موجود درخصوص سازمان‌های مشابه در مواردی که به تصویب مجلس رسیده بوده یا با قانون مغایرتی داشته باشد، مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی خواهد بود.

۵. یکی از امور مهم درخصوص تبصره «۱» این ماده، رابطه سازمان‌های تنظیم‌گر بخشی و شورای رقابت است که در این ماده مسکوت است.

## ۱-۹-۲. پیشنهاد

با توجه به ابهامات متعدد این حکم و عدم ارائه یک متن جامع و روشن جهت تبیین شرایط مختلف، حدود و ثغور، ابعاد، ماهیت، نحوه اجرا و احاله آن به آیین‌نامه پیشنهاد حذف این ماده را دارد. در صورت اصرار لازم است پیش از تصویب، چستی و چرایی این حکم توسط دولت تعیین و مشخص شود که اساساً این سازمان برای انجام چه مأموریت و وظیفه‌ای ایجاد می‌شود و ماهیت و شکل حقوقی این سازمان‌ها چیست؟ در این صورت می‌توان در مورد چگونگی آن، احکام لازم را تدوین و به تصویب رساند.

## ۱۰-۱. ماده (۲۲) - حمایت از بخش غیردولتی

لایحه	قانون
هیچ گونه تغییری نداشته است.	ماده (۲۲) - دستگاه‌های اجرایی موظفند به منظور تقویت و حمایت از بخش غیردولتی اقدامات لازم برای آموزش، سازماندهی، ایجاد تسهیلات و کمک‌های مالی، رفع موانع اداری و خرید خدمات از بخش غیردولتی براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، به عمل آورند.

## ۱-۱۰-۱. ارزیابی ماده (۲۲)

- عبارت «ایجاد تسهیلات و کمک‌های مالی» مبهم است. ماهیت و ضوابط حاکم بر این کمک که ماهیت تقنینی دارند، مشخص نیست. چه نظارتی بر این کمک و محل هزینه‌کرد آن صورت می‌گیرد؟
- با توجه به وسعت موضوعات مندرج در این ماده (یعنی «آموزش، سازماندهی، ایجاد تسهیلات و کمک‌های مالی، رفع موانع اداری») و اینکه این امور در بسیاری از موارد ممکن است ماهیت تقنینی داشته باشند، لذا واگذاری آنها به دولت شائبه مغایرت با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی دارد.
- اصطلاح «بخش غیردولتی» مبهم است. اگر منظور، بخش‌های خصوصی و تعاونی است که باید به صراحت بیان شود و اگر منظور دیگری مدنظر مقنن است باید تصریح شود.

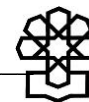
## ۱-۱۰-۲. پیشنهاد

با توجه به مطالب فوق، پیشنهاد حذف این ماده را دارد.

## ۱۱-۱. ماده (۲۳) - ممنوعیت ایجاد و اداره هرگونه مهمانسرا و نظایر آن توسط دستگاه‌های

## اجرایی

لایحه	قانون
هیچ گونه تغییری نداشته است.	ماده (۲۳) - ایجاد و اداره هرگونه مهمانسرا، زائرسرا، مجتمع مسکونی، رفاهی، واحدهای درمانی و آموزشی، فضاهای ورزشی، تفریحی و نظایر آن توسط دستگاه‌های اجرایی ممنوع می‌باشد. تبصره «۱» - دستگاه‌هایی که براساس وظایف قانونی خود برای ارائه خدمات به مردم عهده‌دار انجام برخی از امور فوق می‌باشند با رعایت احکام این فصل از حکم این ماده مستثنا می‌باشند. تبصره «۲» - مناطق محروم کشور تا زمانی که از نظر نیروی انسانی کارشناس و متخصص توسعه نیافته‌اند با تصویب هیئت وزیران از حکم این ماده مستثنا می‌باشند.



### ۱-۱۱-۱. ارزیابی ماده (۲۳)

۱. ماده (۲۳) با توجه به جهت‌گیری حاکم بر لایحه و به‌منظور کاهش حجم تصدی‌ها، افزایش مشارکت مردم در اداره امور کشور و کوچک‌سازی دولت ارائه شده است.

بررسی‌های اولیه نشان می‌دهد که با توجه به اقتضا و شرایط دستگاه‌های اجرایی و تحلیل‌های متفاوت آنها نسبت به منابع انسانی داخل سازمان، رویه واحد و روشن و عزم و اراده راسخی در دستگاه‌های اجرایی برای تحقق این ماده به‌کار گرفته نشده است، لذا مشاهده می‌شود:

- در سطح مدیریت و جدا کردن نحوه اداره فضاهاى فوق، فعالیت بارزی در راستای تحقق این هدف صورت نگرفته است.

- واگذاری‌ها محدود و معمولاً به شکل صوری به تشکلهای وابسته به دستگاه اجرایی انجام گرفته است.

- بعضاً در دستگاه‌های اجرایی علی‌رغم منع صریح قانون، ساخت‌وساز جدید نیز صورت گرفته است.

۲. مشکل عمده عدم اجرای این ماده از قانون، عدم توافق نظری و تئوریک، پیرامون توجه به منابع و سرمایه انسانی در سازمان‌های دولتی است که در این قانون صرفاً با رویکرد دیدگاه اقتصادی و هزینه - منفعت به کارآیی منابع انسانی توجه شده است و در مقابل رویکردی در بین صاحب‌نظران وجود دارد که سیستم‌های انگیزشی، رفاهی و نگهداشت نیروی انسانی، زمینه‌های ارتقا سرمایه‌گذاری را در راستای اهداف سازمان به‌وجود می‌آورند و هزینه محسوب نمی‌شوند. احتمال می‌رود تفاوت زیاد مابین این دو جهت‌گیری نسبت به منابع انسانی زمینه اجرای قانون را با مشکل مواجه ساخته است که لازم است در بازنگری قانون به‌طور اساسی این دو دیدگاه مورد بحث و بررسی مجدد قرار گیرد.

۳. مقاومت دستگاه‌های اجرایی که شاید به‌دلیل تفکر متفاوت آنها نسبت به سیستم منابع انسانی در بند «۱» است باعث شده که عملاً در اجرای این قانون همکاری لازم ارائه نکنند. برای مثال در سیستم آموزش و پرورش به‌دلیل توجه جدی به مسائل رفاهی معلمان که به نوعی لازمه سیستم انگیزشی و نگهداشت نیروی انسانی تلقی می‌شود، امکانات مناسبی ایجاد شده است که نبود آنها مشکلاتی را در آن سیستم به‌وجود خواهد آورد و همچنین عدم وحدت رویه در نحوه استفاده از این امکانات با توجه به رانت مقامات ذی‌نفوذ اجرای این قانون را با مشکل مواجه ساخته است که ضروری است دستگاه‌های نظارتی بر اجرای رویه‌ای واحد نظارت دقیق داشته باشند.

۴. صدر این ماده از حیث عبارت‌پردازی باید به این طریق اصلاح شود: «ایجاد و یا اداره هرگونه مهمانسرا، زائرسرا، مجتمع مسکونی یا رفاهی، واحد درمانی و یا آموزشی، فضای ورزشی و یا تفریحی و نظایر آن».

۵. رابطه تنقیحی این ماده و ماده (۵) قانون الحاق (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ از حیث تداخلات و تباینات مصدافی و حکمی باید مشخص شود. اگر به دنبال نسخ ماده (۵) قانون مزبور هستیم، باید صراحتاً آن را نسخ کنیم.

۶. حکم تبصره «۱» در خصوص اداره موضوعات مندرج در صدر ماده، با محدودیت‌های دولت جهت فعالیت در گروه یک و دو ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم مغایرت دارد؛ باید جهت رعایت قواعد تنقیحی این مغایرت‌ها به صورت صریح در این قانون مورد توجه قرار گیرد و یا قید «با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم» به تبصره «۱» اضافه شود.

۷. تبصره «۲» در پی آن است که مناطق کمتر توسعه یافته را از شمول این حکم مستثنا کند تا از طریق اعطای برخی تسهیلات در این مناطق امکان جذب نیروی متخصص را فراهم کند. لذا تا زمانی که این مناطق کمتر توسعه یافته و کمتر برخوردار شناخته می‌شوند، می‌توانند از شمول این حکم مستثنا باشند، لذا درج عبارت «مناطق کمتر توسعه یافته کشور» در این تبصره کفایت می‌کند و نیازی به عبارت «تا زمانی که از نظر نیروی انسانی کارشناس و متخصص توسعه نیافته‌اند» نمی‌باشد. ضمن اینکه این عبارت واجد ابهام نیز هست زیرا هیچ معیار و ملاکی بر این امر وجود ندارد و از سوی دیگر ماندگاری این نیروها در بسیاری از موارد منوط به اعطای تسهیلات است و با حذف این تسهیلات نیروهای متخصص دیگر انگیزه‌ای برای ماندگاری در این مناطق ندارند.

## ۲-۱۱-۱. پیشنهاد

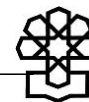
پیشنهاد می‌شود ماده (۲۳) به شرح زیر اصلاح شود:

*ایجاد و یا اداره هرگونه مهمانسرا، زائرسرا، مجتمع مسکونی یا رفاهی، واحد درمانی و یا آموزشی، فضای ورزشی و یا تفریحی و نظایر آن توسط دستگاه‌های اجرایی ممنوع می‌باشد.*

**تبصره «۱»-** دستگاه‌هایی که براساس وظایف قانونی خود برای ارائه خدمات به مردم عهده‌دار انجام برخی از امور فوق می‌باشند با رعایت احکام این فصل و با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم از حکم این ماده مستثنا می‌باشند.

**تبصره «۲»-** به منظور جذب و نگهداشت نیروی متخصص، آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که در مناطق کمتر توسعه یافته کشور فعالیت می‌کنند، تا زمانی که از نظر نیروی انسانی کارشناس و متخصص توسعه نیافته‌اند با تصویب هیئت وزیران از حکم این ماده مستثنا می‌باشند.

۱. **ماده (۵)-** «به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری اجازه داده می‌شود، واحدهای خدماتی و رفاهی و مجتمع‌های فرهنگی، هنری و مازاد ورزشی را از طریق برگزاری مزایده به اشخاص صاحب صلاحیت بخش‌های خصوصی، تعاونی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با اولویت بخش تعاونی در شرایط برابر و در اماکن ورزشی در شرایط مساوی با اولویت فراسیون‌های ورزشی، رده‌های مقاومت بسیج و هیئت‌های ورزشی استانی و شهرستانی به صورت اجاره واگذار نماید...».



## ۱۲-۱. ماده (۲۴) - مطالبی پیرامون سازوکارهای واگذاری

لایحه	قانون
هیچ‌گونه تغییری نداشته است.	<p><b>ماده (۲۴) -</b> در راستای اجرا احکام این فصل کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند از تاریخ تصویب این قانون اقدامات ذیل را انجام دهند:</p> <p>الف) حداکثر شش ماه پس از تصویب این قانون آن دسته از وظایفی که قابل واگذاری به بخش غیردولتی است را احصا و با رعایت راهکارهای مطروحه در این فصل نسبت به واگذاری آنها اقدام نمایند. به نحوی که طی هر برنامه بیست درصد (۲۰٪) از میزان تصدی‌های دولت در امور قابل واگذاری کاهش یابد.</p> <p>ب) تعداد مجوزهای استخدامی مذکور در ماده (۵۱) این قانون به نحوی تعیین گردد که تعداد کارمندان دستگاه‌های اجرایی که به هر نحو حقوق و مزایا دریافت می‌کنند و یا طرف قرارداد می‌باشند هر سال به میزان دو درصد (۲٪) در امور غیرحاکمیتی نسبت به سال قبل کاهش یابد.</p> <p>ج) حداکثر معادل یک‌سوم کارمندان که به روش‌های بازنشستگی، بازخریدی، استعفا و سایر موارد از خدمت دستگاه‌های اجرایی خارج می‌شوند استخدام نمایند.</p> <p><b>تبصره «۱» -</b> وظایف حاکمیتی موضوع ماده (۸) این قانون از شمول این ماده مستثنا هستند.</p> <p><b>تبصره «۲» -</b> آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل وظیفه قابل واگذاری در چارچوب این قانون، حمایت‌های دولت برای توسعه بخش غیردولتی و نحوه خرید خدمات از بخش خصوصی و تعاونی و تعیین تکلیف کارمندان واحدهای واگذار شده و سایر موارد بنا به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p> <p><b>تبصره «۳» -</b> دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور موظفند اجرا این فصل را در دستگاه‌های اجرایی کنترل نموده و با مدیران متخلف برخورد قانونی نمایند.</p>

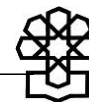
## ۱-۱۲-۱. ارزیابی ماده (۲۴)

۱. تصویب بند «الف» نباید این معنا را متبادر کند که مقنن درصدد دادن مهلت جدید جهت واگذاری امور تصدی است والا مغایر با بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم و در نتیجه مغایر با اصول پنجاه‌وهفتم و یکصدودهم قانون اساسی است.
۲. ذیل بند «الف» مغایر با بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم است که اشعار می‌دارد: «دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل چهل‌وچهارم را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل چهل‌وچهارم نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه حداقل ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند».

۳. مستند به مواد (۱۱۴) و (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، یکی از وظایف و صلاحیت‌های شورای عالی اداری، مشخص کردن امور و موارد قابل واگذاری است، دستگاه‌های اجرایی باید با هماهنگی شورای عالی اداری در راستای واگذاری وظایف قدم بردارند. بنابراین دستگاه‌های اجرایی باید با هماهنگی و اجازه شورای عالی اداری این مهم را پیاده‌سازی کنند تا شائبه نقض قوانین و ضد و نقیض بودن مواد به ذهن متبادر نشود.
۴. نکات راجع به «امور تصدی» که در ماده (۱۳) قانون بیان شد، در خصوص عبارت «تصدی‌های دولت» مصرح در بند «الف» نیز وجود دارد.
۵. برخی از موضوعات مندرج در تبصره «۲» یعنی «حمایت‌های دولت برای توسعه بخش غیردولتی و نحوه خرید خدمات از بخش خصوصی و تعاونی و تعیین تکلیف کارمندان واحدهای واگذار شده» پیش‌تر در مواد قبلی فصل دوم تعیین تکلیف شده‌اند؛ لذا تکرار آنها زاید است.
۶. ارتباط این ماده و مواد (۱۹) و (۲۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ باید روشن شود.
۷. فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، در نوزده ماده به تبیین موضوعاتی مانند هدف، الزام‌ها، تعیین دامنه شمول واگذاری، شناسایی هیئت عالی واگذاری، تأسیس سازمان خصوصی‌سازی به‌عنوان نهاد مجری، شناسایی هیئت داوری، پرداخته است که یا باید از شیوه‌های مذکور در آن بهره برد یا مشابه این موضوعات را در خصوص این قبیل واگذاری‌ها نیز مطرح و قواعد حاکم بر آن را دقیقاً روشن کرد.
۸. طبق ماده (۱۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم عملیات واگذاری توسط دولت باید به نحوی انجام گیرد که حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۳ کلیه واگذاری‌ها خاتمه یابد. لذا تصویب دائم تبصره «۲» نباید مغایر با ماده (۱۴) مزبور تلقی شود. به‌خصوص اینکه ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) قانون تصریح کرده است که «در صورتی که امکان واگذاری تصدی‌های موضوع ماده (۱) این آیین‌نامه میسر نباشد، دستگاه‌های اجرایی به تشخیص شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی تا برطرف شدن موانع واگذاری کماکان انجام خدمات مزبور را برعهده دارند».
۹. احکام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم به‌خصوص مواد (۱۶) و (۱۸)<sup>۱</sup> را باید در خصوص احکام فصل دوم قانون به‌خصوص ماده (۲۴) رعایت کرد.

۱. ماده (۱۶) - به‌منظور حمایت از نیروی انسانی، حفظ سطح اشتغال و استمرار تولید در بنگاه‌های مشمول واگذاری، هیئت واگذاری مکلف است کلیه کارکنان هر شرکت را پیش از واگذاری، در برابر بیکاری بیمه نماید و به تناسب اقدامات زیر را انجام دهد.  
**ماده (۱۸) -** جهت تسهیل امر واگذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری، از زمان تصویب فهرست بنگاه‌ها توسط هیئت واگذاری اقدامات زیر انجام می‌شود:

۱. کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود.  
 ۲. از زمان تصویب واگذاری، هرگونه نقل و انتقال اموال و دارایی‌های ثابت بنگاه بدون مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی محسوب و قابل پیگرد قانونی است ...



۱۰. با توجه به اینکه این حکم از وظایف ذاتی این دو نهاد است، لذا ضرورتی به درج این تبصره نیست. بنابراین پیشنهاد حذف تبصره «۳» را دارد.

## ۲-۱۲-۱. پیشنهاد

با توجه به اینکه احکام لازم در رابطه با واگذاری وظایف تصدی دولت در قانون سیاست‌های اجرایی اصل چهل و چهارم قانون اساسی پیش‌بینی شده است و ازسوی دیگر سازوکارهای لازم برای مشارکت و خرید خدمات از بخش غیردولتی (ماده پیشنهادی جایگزین مواد (۱۳) تا (۱۵)، اعطای اختیارات اداری و مالی به مدیران واحدهای عملیاتی و بهره‌گیری از الگوهای بخش غیردولتی (ماده (۱۵) مکرر) و واگذاری وظایف تصدی دولت به شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های تابعه و شوراهای اسلامی (ماده (۲۱) مکرر (۱)) در این فصل پیش‌بینی شده است، لذا برخی از احکام ماده (۲۴) زائد است و باید حذف شود.

**ماده (۲۴) اصلاحی** - در راستای اجرا احکام این فصل کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند از تاریخ تصویب این قانون با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، اقدامات ذیل را انجام دهند:

**الف) پیشنهاد حذف این بند را دارد.**

ب) تعداد مجوزهای استخدامی مذکور در ماده (۵۱) این قانون به نحوی تعیین گردد که تعداد کارمندان دستگاه‌های اجرایی که به هر نحو حقوق و مزایا دریافت می‌کنند و یا طرف قرارداد می‌باشند هر سال به میزان سه درصد (۳٪) در امور غیرحاکمیتی نسبت به سال قبل کاهش یابد.

ج) حداکثر معادل یک‌سوم کارمندان که به روش‌های بازنشستگی، بازخریدی، استعفا و سایر موارد از خدمت دستگاه‌های اجرایی خارج می‌شوند استخدام نمایند.

**تبصره «۱»** - مشاغل حاکمیتی موضوع ماده (۸) این قانون از شمول این ماده مستثنا هستند.

**تبصره «۲»** - پیشنهاد حذف این تبصره را دارد.

**تبصره «۳»** - پیشنهاد حذف این تبصره را دارد.

## جمع بندی

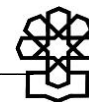
۱. تغییرات فصل دوم در راستای واگذاری تصدی‌های دولت به سایر بخش‌هاست. مهمترین بخش آن، ظهور واحدهای عملیاتی است که به ابهامات و تناقضات آن اشاره شد. این تناقض در نحوه اداره این واحدها نیز دیده می‌شود. براساس حکم ماده (۱۸) مکرر، مقرر است ساختار سازمانی، شرایط و فرآیند ورود به خدمت و استخدام، نظام جبران خدمت، تشویق و تنبیه و نیز امور مالی و معاملاتی آنها به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی و همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به تصویب هیئت وزیران برسد و براساس این حکم واحدهای عملیاتی اختیارات لازم برای اداره خود را دارند. اگر هدف از ایجاد این واحدها، بهبود خدمات‌رسانی است، لازمه آن، ایجاد انعطاف در نحوه اداره واحدهای مذکور از

یک‌سو و اعمال نظارت قوی از سوی دیگر است. انعطاف بیشتر با رویکرد یکسان‌ساز و دستوری موضوع ماده (۱۸) مکرر لایحه حاصل نمی‌شود. هیچ سازوکار قابل توجهی نیز برای نظارت بر عملکرد این واحدها پیش‌بینی نشده و با بیان تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی مورد نیاز به آینده احاله شده است. در شرایطی که به‌رغم وجود قوانین و مقررات، نظارت کافی بر عملکرد دستگاه‌ها اعمال نمی‌شود یا از کارآمدی لازم برخوردار نیست، اضافه شدن بازیگر جدیدی که حتی تعریف منسجمی ندارد نمی‌تواند نویددهنده ارتقاء ارائه خدمات باشد. به‌نظر می‌رسد، هدف طراحان لایحه از خلق واحدهای عملیاتی صرفاً کاستن از تعداد افرادی است که کارمند دولت خوانده می‌شوند. آنها خواسته‌اند زمینه تحقق این هدف را با نامیدن بخش قابل توجهی از سازمان‌های دولتی به واحدهای عملیاتی و تصریح به نداشتن رابطه استخدامی کارکنان آنها با دولت فراهم آورند، اما وقتی این واحدها تابعه دستگاه‌های اجرایی هستند، این انفکاک مصنوعی است و هنگام بروز مشکل نمی‌تواند رافع مسئولیت‌های دولت باشد. تمرکز یک‌جانبه بر کوچک کردن دولت بدون در نظر گرفتن لوازم و الزامات آن می‌تواند پیامدهای ناگواری برای نظام اداری کشور و کمیت و کیفیت خدمات عمومی داشته باشد.

۲. در لایحه فعلی، مفهوم جدیدی به نام مدیریت محلی و بخش غیردولتی به لایحه افزوده شده است. این درحالی است که اگر مراد از مدیریت محلی در این تعریف «شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» به‌عنوان رکن اجرایی و «شوراهای اسلامی شهر و روستا» به‌عنوان رکن نظارتی است، این عناوین در ادبیات حقوقی کشور کاملاً شناخته شده می‌باشند. لذا خلق واژه‌های جدید صرف این‌که بر ابهامات موجود در ساختارهای حقوقی و قانونی کشور دامن می‌زند هیچ دستاوردی به همراه نخواهد داشت.

۳. ایجاد سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی - تخصصی از جمله احکامی است که بدون اینکه ماهیت آن تعریف شود و در احکام قانون مدیریت خدمات کشوری نمودی داشته باشد به آن اضافه شده است. در مجموع، فصل دوم، متشکل از احکامی است که با ورود به حوزه‌های متنوعی چون نقش و کارکرد دولت، تمرکززدایی، واگذاری و نظام‌های حرفه‌ای داعیه اصلاح امور مختلف را داشته است. تلاشی که از هم‌اکنون نتایج آن قابل تصور است، چرا که هیچ یک از مبانی نظری، مبانی تجربی و مبانی قانونی این پدیده را تأیید نمی‌کنند.

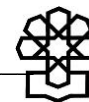
۴. برای اصلاح نظام اداری کشور بایستی پیش از هر چیز نسبت به ظرفیت‌سازی اداری از طریق استقرار نظام مدیریت عملکرد، تقویت شفافیت و پاسخگویی، شایسته‌گزینی، نظام کارآمد پرداخت، تقویت ساختارهای متولی امور اداری و استخدامی کشور ... اقدام کرد. در کنار این امر اهم اقداماتی که می‌تواند از گسترش تشکیلات دولت جلوگیری کند و منجر به افزایش کارایی و چابکی آن و کاهش هزینه‌های جاری همراه با ارتقا سطح بهروری و کیفیت خدمات عمومی شود عبارتند از:



- ممنوعیت هرگونه تجزیه ساختاری و تشکیلاتی به گونه‌ای که موجب ایجاد شخصیت حقوقی مستقل جدید گردد،
  - لغو اجازات قانونی دستگاه‌های مزبور و سایر مراجع ذی‌ربط نظیر شوراها، مجامع و مشابه آنها که به موجب هر اختیار قانونی نسبت به تأسیس یا توسعه تشکیلات دولت اتخاذ تصمیم می‌کردند،
  - ممنوعیت توسعه تشکیلات تفصیلی و افزایش پست‌های سازمانی،
  - ایجاد کمیسیونی متشکل از نمایندگان ذی‌صلاح و منتخب سه قوه به منظور بررسی‌های لازم معطوف به انحلال، ادغام، بازطراحی حوزه‌های مشترک، جابجایی و کوچک‌سازی دستگاه‌های اجرایی موجود در قوای سه‌گانه،
  - استفاده از ظرفیت دانشگاه‌ها، مؤسسات پژوهشی و تخصصی مربوط برای تدوین الگوها، قواعد و ضوابط نوین و روزآمد طراحی ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی،
  - بهره‌گیری از ظرفیت‌های سازمانی موجود نهاد آموزشی مناسب و مؤثر برای آموزش تخصصی و توسعه دانش، نگرش و مهارت‌های مدیریتی و رهبری سازمانی مدیران دولتی برای اداره اثربخش، بهره‌ور و صرفه‌جویانه دستگاه‌های اجرایی،
۵. این گزارش با تکیه بر دیدگاه صاحب‌نظران این حوزه ضمن اصلاح برخی مواد، پیشنهاد حذف مواد (۱۳) تا (۱۶)، ماده (۱۸) مکرر، ماده (۲۱) مکرر (۱)، ماده (۲۱) مکرر (۲) و ماده (۲۲) را دارد. در ادامه جدول پیشنهادهای مربوط به فصل دوم آمده است.

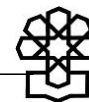
## جدول پیشنهادهای اصلاحی لایحه «اصلاح و دائمی کردن قانون مدیریت خدمات کشوری»

پیشنهاد	قانون/لایحه
<p>با عنایت به اینکه ماده (۱۳) در برخی از موارد در مغایرت با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی قرار دارد، لذا پیشنهاد حذف این ماده را دارد.</p>	<p><b>ماده (۱۳) -</b> واگذاری امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی  امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با رعایت اصول بیست و نهم و سی‌ام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی تعیین صلاحیت شده و با نظارت و حمایت دولت و با استفاده از شیوه‌های ذیل انجام می‌گردد:</p> <p>۱. اعمال حمایت‌های لازم از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مجری این وظایف.  ۲. خرید خدمات از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی.  ۳. مشارکت با بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از طریق اجاره، واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی.  ۴. واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با پرداخت تمام و یا بخشی از هزینه سرانه خدمات.  ۵. ایجاد و اداره واحدهای دولتی موضوع این ماده توسط دستگاه‌های اجرایی.</p> <p><b>تبصره «۱» -</b> اگر انجام امور موضوع این ماده به یکی از طرق چهارگانه فوق‌الذکر (۱ لغایت ۴) با تأیید هیئت وزیران مقدور نباشد ایجاد و اداره واحدهای دولتی وظیفه دولت است.</p> <p><del><b>تبصره «۲» -</b> تأیید صلاحیت علمی و اخلاقی کلیه افراد موضوع این قانون که به موجب این ماده در بخش‌های آموزشی، بهداشتی و فرهنگی اشتغال خواهند داشت مطابق ضوابط فصل ششم این قانون و تأیید استانداردهای مربوط و کیفیت و قیمت خدمات نیز مطابق قوانین و مقررات مربوط است.</del></p>
<p>حدود مداخله و سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های فعال در امور زیربنایی در مواد (۲) و (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مشخص شده است. بنابراین پیشنهاد حذف ماده (۱۴) را دارد.</p>	<p><b>ماده (۱۴) -</b> واگذاری امور زیربنایی  امور زیربنایی با مدیریت، حمایت و نظارت دستگاه‌های اجرایی توسط بخش غیردولتی (تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی) انجام خواهد شد و در موارد استثنائی با تصویب هیئت وزیران توسط بخش دولتی انجام خواهد شد.</p>



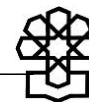
پیشنهاد	قانون/لایحه
<p>حدود مداخله و سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های فعال در امور زیربنایی در مواد (۲) و (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مشخص شده است. بنابراین پیشنهاد حذف ماده (۱۵) را دارد.</p>	<p><b>ماده (۱۵)- واگذاری امور تصدی‌های اقتصادی</b> امور تصدی‌های اقتصادی با رعایت اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد. دولت مکلف است با رعایت قوانین و مقررات مربوط از ایجاد انحصار، تضییع حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان جلوگیری و فضای رقابت سالم و رشد و توسعه و امنیت سرمایه‌گذاری و برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد و فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت لازم و رفع بیکاری را فراهم نماید.</p>
<p>پیشنهاد حذف ماده (۱۶) را دارد.</p>	<p><b>ماده (۱۶) - واگذاری اختیارات اداری و مالی به مدیران و قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات</b> به منظور افزایش بهره‌وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول (ستانده) و کنترل مراحل انجام کار و یا هر دو، جلوگیری از تمرکز تصمیم‌گیری و اعطاء اختیارات لازم به مدیران برای اداره واحدهای تحت سرپرستی خود براساس آیین‌نامه‌ای که توسط سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد دستگاه‌های اجرایی موظفند اقدامات ذیل را به عمل آورند. الف) تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات و محصولات واحدهای مجری از قبیل واحدهای آموزشی، پژوهشی، بهداشتی، درمانی، خدماتی، تولیدی و اداری، متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی ارائه فعالیت‌ها و خدمات، در چارچوب متوسط قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات مذکور در بودجه مصوب سالانه ملی و استانی با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور یا استان. ب) تعیین شاخص‌های هدفمند و نتیجه‌گرا و استانداردهای کیفی خدمات و پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی برای کنترل کمیت و کیفیت خدمات ارائه شده. ج) انعقاد تفاهم‌نامه با مدیران واحدهای مجری براساس حجم فعالیت‌ها و خدمات و قیمت تمام شده آن و تعیین تعهدات طرفین. د) اعطاء اختیارات لازم برای پیشنهاد جابجایی فصول و برنامه‌های اعتبارات مذکور به شورای برنامه‌ریزی</p>

پیشنهاد	قانون / لایحه
	<p>استان در چارچوب احکام قانون بودجه سالانه جابجایی اعتبارات ملی براساس احکام قانون بودجه سالانه خواهد بود.</p> <p>ه) برای اجرای نظام قیمت تمام شده، اختیارات لازم اداری و مالی به مدیران، به موجب آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد تعیین می‌گردد.</p> <p>و) اعتباراتی که براساس قیمت تمام شده در اختیار واحدها قرار می‌گیرد، به‌عنوان کمک تلقی شده و پس از پرداخت به حساب بانکی واحدهای ذی‌ربط به هزینه قطعی منظور می‌گردد. مدیران دستگاه‌های اجرایی نسبت به تحقق اهداف و نتایج پیش‌بینی شده در تفاهم‌نامه در مدت مدیریت خود مسئول و به نهادهای نظارتی پاسخگو خواهند بود و موظفند گزارش اقدامات مربوطه را هر ۶ ماه یک بار به سازمان ارائه نمایند و سازمان نیز مکلف است گزارش عملکرد این ماده را یک ماه قبل از ارسال لوایح بودجه سالانه به مجلس تقدیم نماید.</p> <p><b>تبصره -</b> دستگاه‌هایی که با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت وزیران امکان محاسبه قیمت تمام شده محصولات و خدمات خود را نداشته باشند از طریق محاسبه هزینه تمام شده اقدام خواهند نمود.</p> <p><del>تبصره «۲» احکام این ماده می‌باید ظرف یک سال توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اجرا شده و از سال ۱۳۸۷ بودجه دستگاه‌های موضوع این قانون فقط با رعایت مفاد این ماده قابل تنظیم و ارائه می‌باشد.</del></p>
<p>پیشنهاد می‌شود ماده (۱۷) به شرح زیر اصلاح شود:</p> <p>به دستگاه‌های اجرایی <u>مشمول این قانون</u> اجازه داده می‌شود از طریق مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی براساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل به‌طور شفاف و مشخص <u>بخشی از خدمات پشتیبانی اداری خود</u> را تأمین نمایند. در صورت عدم مراجعه متقاضیان، اجازه داده می‌شود با رعایت قانون برگزاری مناقصات و تأیید سازمان از طریق ترک تشریفات مناقصه اقدام گردد. <del>دستگاه‌های</del></p>	<p><b>ماده (۱۷) - برون‌سپاری خدمت</b></p> <p>به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود از طریق مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی براساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل به‌طور شفاف و مشخص <u>بخشی از خدمات پشتیبانی اداری خود</u> را تأمین نمایند. در صورت عدم مراجعه متقاضیان، اجازه داده می‌شود با رعایت قانون برگزاری مناقصات و تأیید سازمان از طریق ترک تشریفات مناقصه اقدام گردد.</p>



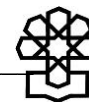
پیشنهاد	قانون / لایحه
<p><del>اجرائی در قبال نیروهای شرکتی موضوع این ماده هیچگونه تعهد استخدامی ندارند.</del></p> <p><b>تبصره «۱»</b> - شرکت‌های موضوع این ماده حسب وظایف مربوط توسط <u>سازمان اداری و استخدامی</u> یا وزارت کار و امور اجتماعی تعیین صلاحیت شده و در صورت تخلف از حکم این ماده لغو صلاحیت می‌گردند.</p> <p><b>تبصره «۲»</b> - سازمان موظف است استانداردهای لازم برای انجام فعالیت‌های موضوع این ماده را تعیین و <u>دستگاه‌های اجرایی</u> مشمول این قانون <u>موظفند</u> با واگذاری خدمات، نسبت به تعدیل پست‌های سازمانی مربوط به خدمات و وظایف واگذار شده با <u>تأیید سازمان</u> اقدام نمایند. در هر حال واگذاری فعالیت‌های موضوع این ماده نباید موجب افزایش بار مالی شود.</p>	<p><u>دستگاه‌های اجرایی در قبال نیروهای شرکتی موضوع این ماده هیچگونه تعهد استخدامی ندارند.</u></p> <p><b>تبصره «۱»</b> - شرکت‌های موضوع این ماده حسب وظایف مربوط توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا وزارت کار و امور اجتماعی تعیین صلاحیت شده و در صورت تخلف از حکم این ماده لغو صلاحیت می‌گردند.</p> <p><b>تبصره «۲»</b> - سازمان موظف است استانداردهای لازم برای انجام فعالیت‌های موضوع این ماده را تعیین و با واگذاری خدمات نسبت به تعدیل پست‌های سازمانی مربوط به خدمات و وظایف واگذار شده اقدام نماید. در هر حال، واگذاری فعالیت‌های موضوع این ماده نباید موجب افزایش بار مالی شود.</p>
<p>پیشنهاد می‌شود ماده (۱۸) به شرح زیر اصلاح شود:</p> <p><b>ماده (۱۸)</b> - <u>کارگران مشمول قانون کار در</u> بخش‌های غیردولتی که براساس احکام پیش‌بینی شده در این قانون، تمام و یا قسمتی از وظایف و تصدی امور دولتی و سایر امور قابل واگذاری را عهده‌دار می‌باشند، <u>کارگران</u> کارفرمای غیردولتی می‌باشند. <u>دستگاه‌های اجرایی</u> مشمول این قانون هیچگونه تعهد و یا مسئولیتی در قبال آنان ندارند. کارفرمایان این <u>کارگران</u> موظفند با <u>آنان</u> مطابق قانون کار و <u>قانون</u> تأمین اجتماعی و سایر قوانین و مقررات مربوطه رفتار نمایند و پاسخگوی مقامات یا مراجع ذیصلاح در این رابطه خواهند بود. <u>دستگاه‌های اجرایی</u> مشمول این <u>قانون</u> موظفند در صورت تخلف کارفرمای بخش غیردولتی در تأمین حقوق <u>کارگران</u> از محل ضمانت‌نامه دریافت شده تعهدات کارفرمایان را پرداخت نمایند.</p>	<p><b>ماده (۱۸) - برون‌سپاری خدمت</b></p> <p>کارمندان بخش‌های غیردولتی که براساس احکام پیش‌بینی شده در این قانون، تمام و یا قسمتی از وظایف و تصدی امور دولتی و سایر امور قابل واگذاری که حسب قوانین و مقررات مربوط معین خواهد شد را عهده‌دار می‌باشند، کارکنان تحت پوشش کارفرمای غیردولتی تلقی می‌گردند. دستگاه‌های اجرایی هیچگونه تعهد و یا مسئولیتی در قبال این کارمندان ندارند. کارفرمایان این کارمندان موظفند با کارمندان تحت پوشش خود مطابق قانون کار و تأمین اجتماعی و سایر قوانین و مقررات مربوطه رفتار نمایند و پاسخگوی مقامات و یا مراجع ذیصلاح در این رابطه خواهند بود. دستگاه‌های اجرایی موظفند در صورت تخلف کارفرمای بخش غیردولتی در احقاق حقوق کارمندان از محل ضمانت‌نامه دریافت شده تعهدات کارمندان ذی‌ربط را پرداخت نمایند.</p>
<p>با توجه به ایرادات متعددی که در گزارش به آنها اشاره شد، پیشنهاد حذف این ماده را دارد.</p>	<p><b>ماده (۱۸) مکرر - سازوکارهای اداره واحدهای عملیاتی</b></p> <p><b>ماده (۱۸) مکرر</b> - به‌منظور خدمات‌رسانی برتر، نوین و کیفی و ارتقای رضایت‌مندی و اعتماد مردم (بند «۱۷» سیاست‌های کلی نظام اداری) واحدهای عملیاتی، در فضای رقابتی و مطابق ماده (۲۱) به‌صورت هدفمند و با</p>

پیشنهاد	قانون/لایحه
	<p>رعایت استانداردهای مصوب، قیمت یا هزینه تمام شده و نظام کنترل نتایج و محصول اداره می‌شوند و از نظر مدیریتی تابع احکام و مقررات ذیل می‌باشند:</p> <p>الف) این واحدها ضمن دارا بودن اختیارات لازم برای اداره خود در قبال رعایت استانداردها و ضوابط و قوانین و مقررات، حسب مورد به دستگاه‌های اجرایی یا مدیریت محلی ذی‌ربط پاسخگو می‌باشند.</p> <p>ب) تداوم خدمت، ارتقا و تنزل جایگاه و توسعه این واحدها منوط به ارائه خدمات کیفی، جلب رضایت بهره‌مندان از خدمات و رعایت قیمت تمام شده در رقابت با سایر واحدهای دولتی، بخش خصوصی و تعاونی و سازمان‌های مردم‌نهاد می‌باشد.</p> <p>ج) مدیران و کارکنان این واحدها در مزایا و خسارات ناشی از نوسانات بهره‌وری، سطح کیفی خدمات و کارآیی واحد ذی‌ربط سهیم و پاسخگو می‌باشند.</p> <p>د) ساختار سازمانی، شرایط و فرآیند ورود به خدمت و استخدام، نظام جبران خدمت، تشویق و تنبیه و نیز امور مالی و معاملاتی این واحدها براساس مقررات خاص که بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد اداره می‌شوند و شاغلین در این‌گونه واحدها هیچ‌گونه رابطه استخدامی با دولت نداشته و کارکنان واحد عملیاتی می‌باشند.</p> <p><b>تبصره-</b> آیین‌نامه‌های اجرایی مورد نیاز این ماده و زمان‌بندی اجرای آن به پیشنهاد سازمان و با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p>
<p>پیشنهاد می‌شود ماده (۱۹) به شرح زیر اصلاح شود:</p> <p><b>ماده (۱۹) -</b> دستگاه‌های اجرایی <u>مشمول این قانون</u> <u>به‌منظور ارتقای مستمر در کیفیت و کمیت ارائه خدمات خود مجاز خواهند بود،</u> برای انجام خدمات مشاوره‌ای در زمینه‌های توسعه مدیریت نظیر استقرار نظام‌های نوین مدیریتی، بازرگری و پالایش وظایف و مأموریت‌ها و ساختارهای تشکیلاتی، توسعه و مدیریت سرمایه‌های انسانی و فناوری‌های نوین اداری با مراکز آموزشی،</p>	<p><b>ماده (۱۹) - عقد قرارداد دستگاه‌های اجرایی با مراکز آموزشی، پژوهشی برای خدمات مشاوره‌ای</b></p> <p>دستگاه‌های اجرایی به‌منظور ارتقا مستمر در کیفیت و کمیت ارائه خدمات خود مجاز خواهند بود، برای انجام خدمات مشاوره‌ای در زمینه‌های توسعه مدیریت نظیر استقرار نظام‌های نوین مدیریتی، بازرگری و پالایش وظایف و مأموریت‌ها و ساختارهای تشکیلاتی، توسعه و مدیریت سرمایه‌های انسانی و</p>



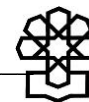
پیشنهاد	قانون / لایحه
پژوهشی، دولتی و مؤسسات خصوصی تأیید صلاحیت شده توسط سازمان در چارچوب اعتبارات مصوب، با رعایت قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری و مقررات ذی ربط عقد قرارداد نمایند.	فناوری‌های نوین اداری با مراکز آموزشی، پژوهشی، دولتی و مؤسسات خصوصی تأیید صلاحیت شده توسط سازمان، با رعایت مقررات ذی ربط عقد قرارداد نمایند.
پیشنهاد می‌شود ماده (۲۰) به شرح زیر اصلاح شود: <b>ماده (۲۰)</b> - دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون مکلفند به منظور ایجاد انگیزه و افزایش کارایی و بهره‌مندی از فکر و اندیشه و خلاقیت خود سازوکار مناسب برای جلب مشارکت کارمندان و دریافت پیشنهادهای و اثرگذاری آن در تصمیم‌گیری‌ها را فراهم آورند. نظام پیشنهادهای و نحوه پرداخت پاداش براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	<b>ماده (۲۰) - جلب مشارکت کارمندان</b> دستگاه‌های اجرایی مکلفند به منظور ایجاد انگیزه و افزایش کارایی و بهره‌مندی از فکر و اندیشه و خلاقیت کارمندان ذی ربط خود سازوکار مناسب برای جلب مشارکت کارمندان و دریافت پیشنهادهای و اثرگذاری آن در تصمیم‌گیری‌ها را فراهم آورند. نظام پیشنهادهای و نحوه پرداخت پاداش براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
پیشنهاد می‌شود ماده (۲۱) به شرح زیر اصلاح شود: <b>ماده (۲۱)</b> - با کارمندان رسمی و یا ثابت بخشی از وظایف آنها به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد به یکی از روش‌های ذیل عمل خواهد شد. الف) انتقال به سایر واحدهای همان دستگاه یا دستگاه اجرایی دیگر. ب) بازخرید سنوات خدمت. ج) موافقت با مرخصی بدون حقوق برای مدت سه تا پنج سال. د) انتقال به بخش غیردولتی که مجری وظایف و فعالیت‌های واگذار شده است. در صورت تمایل کارمندان به تغییر صندوق بازنشستگی هزینه جابجایی تغییر صندوق ذی ربط با حفظ سوابق مربوط توسط دولت تأمین می‌گردد. ه) انجام وظیفه در بخش غیردولتی به شکل مأمور که حقوق و مزایای وی را بخش غیردولتی پرداخت می‌کند. <b>تبصره «۱»</b> - در صورت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به نحوی که شرکت مذکور غیردولتی شود، قوانین و مقررات قانون کار بر کارمندان شرکت واگذار شده اعمال می‌گردد و این افراد، کارمندان کارفرمای جدید محسوب	<b>ماده (۲۱) - تعیین تکلیف کارکنانی که وظایف آنها به بخش غیردولتی واگذار شده</b> با کارمندان رسمی و یا ثابت دستگاه‌های اجرایی که تمام یا بخشی از وظایف آنها به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد به یکی از روش‌های ذیل عمل خواهد شد. الف) انتقال به سایر واحدهای همان دستگاه یا دستگاه اجرایی دیگر. ب) بازخرید سنوات خدمت. ج) موافقت با مرخصی بدون حقوق برای مدت سه تا پنج سال. د) انتقال به بخش غیردولتی که مجری وظایف و فعالیت‌های واگذار شده می‌باشد. در صورت تمایل کارمندان به تغییر صندوق بازنشستگی هزینه جابجایی تغییر صندوق ذی ربط با حفظ سوابق مربوط توسط دولت تأمین می‌گردد. ه) انجام وظیفه در بخش غیردولتی به شکل مأمور که حقوق و مزایای وی را بخش غیردولتی پرداخت می‌کند. <b>تبصره «۱»</b> - در صورت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به نحوی که شرکت مذکور غیردولتی شود، قوانین و مقررات قانون کار بر کارمندان شرکت واگذار شده اعمال می‌گردد و این افراد، کارمندان کارفرمای جدید محسوب

پیشنهاد	قانون / لایحه
<p>جدید محسوب می‌شوند و در صورت تمایل می‌توانند کماکان تابع صندوق بازنشستگی قبلی خود باقی بمانند.</p> <p><b>تبصره «۲»-</b> در مواردی که با حفظ مالکیت دولت (یا شرکت دولتی) بهره‌برداری بخشی از دستگاه ذی‌ربط به بخش غیردولتی واگذار گردد، مأموریت کارمندان مربوط به بخش غیردولتی مجاز می‌باشد. آیین‌نامه اجرایی این ماده مشتمل بر چگونگی ادامه اشتراک کارمندان در صندوق بازنشستگی و شرایط حاکم بر بازنشستگی، فوت و ازکارافتادگی آنان با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p> <p><b>تبصره «۳»-</b> کارمند می‌تواند سه طریق از طرق پنج‌گانه فوق را به ترتیب اولویت انتخاب و به دستگاه اجرایی اعلام کند. دستگاه مربوطه مکلف است با توجه به اولویت تعیین شده از سوی کارمند یکی از روش‌ها را انتخاب و اقدام کند.</p>	<p>می‌شوند و در صورت تمایل می‌توانند کماکان تابع صندوق بازنشستگی قبلی خود باقی بمانند.</p> <p><b>تبصره «۲»-</b> در مواردی که با حفظ مالکیت دولت (یا شرکت دولتی) بهره‌برداری بخشی از دستگاه ذی‌ربط به بخش غیردولتی واگذار گردد، مأموریت کارمندان مربوط به بخش غیردولتی مجاز می‌باشد. آیین‌نامه اجرایی این ماده مشتمل بر چگونگی ادامه اشتراک کارمندان در صندوق بازنشستگی و شرایط حاکم بر بازنشستگی، فوت و ازکارافتادگی آنان با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p> <p><b>تبصره «۳»-</b> کارمند می‌تواند سه طریق از طرق پنج‌گانه فوق را به ترتیب اولویت انتخاب و به دستگاه اجرایی اعلام کند. دستگاه مربوطه مکلف است با توجه به اولویت تعیین شده از سوی کارمند یکی از روش‌ها را انتخاب و اقدام کند.</p>
<p>با توجه به ایرادات متعددی که در گزارش به آنها اشاره شد پیشنهاد حذف این ماده را دارد.</p>	<p><b>ماده (۲۱) مکرر (۱) - مدیریت محلی</b></p> <p>در اجرای اصل صدم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در راستای زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری (بند «۱۹» سیاست‌های کلی نظام اداری)، دولت می‌تواند وظایف و فعالیت‌های زیر را به بخش غیردولتی و یا مدیریت‌های محلی واگذار نماید. مدیریت‌های محلی، وظایف و فعالیت‌های مذکور را علاوه بر وظایف قانونی با رعایت استانداردها و ضوابط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و بهره‌گیری از مشارکت شهروندان انجام می‌دهند:</p> <p>الف) ساخت، توسعه، تجهیز و اداره اماکن ورزشی، فرهنگی، هنری، مذهبی و گردشگری، پارک‌های جنگلی در حریم شهرها، مراکز بهداشتی و درمانی، توانبخشی و خدمات اجتماعی، مراکز دامپزشکی و انجام فعالیت‌های مربوط به کاهش آسیب‌ها و ارتقای امنیت اجتماعی، حفاظت، مرمت و اداره بناها و بافت‌های ارزشمند تاریخی و فرهنگی به‌استثنای نفایس ملی و آثاری که به ثبت جهانی رسیده است و ساخت، توسعه و تجهیز مدارس،</p> <p>ب) مدیریت کنترل و کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی و تجهیز و آماده‌سازی شهرها و روستاها در مقابل بحران‌ها و خطرات طبیعی،</p>



پیشنهاد	قانون/لایحه
	<p>ج) اجرای برنامه‌های توسعه اقتصاد شهری و روستایی و حمایت از فعالیت‌های اقتصادی و کسب‌وکار.</p> <p><b>تبصره «۱»</b> - مدیریت محلی در انجام وظایف و فعالیت‌های محوله از سوی دستگاه‌های اجرایی نیز موظف است با مشارکت، همکاری و یا از طریق بخش تعاونی، خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد اقدام نماید. ایجاد واحدهای عملیاتی جدید برای انجام این مأموریت‌ها و وظایف، توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به استثنای مناطق خاص که مصادیق آن به تأیید هیئت وزیران می‌رسد، ممنوع است.</p> <p><b>تبصره «۲»</b> - آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل حد تفصیل وظایف فوق‌الذکر، برنامه زمانی واگذاری فعالیت‌ها متناسب با توانمندی‌های بخش‌های غیردولتی و مدیریت محلی، تعیین آن دسته از وظایفی که در سطح شهر و روستا قابل انجام است و نحوه انتقال امکانات، تجهیزات، منابع انسانی و اعتبارات براساس پیشنهاد سازمان و سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری دستگاه اجرایی ذی‌ربط و وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد به نحوی که به تدریج طی ده سال به صورت کامل اجرا شود.</p>
<p>با توجه به ابهامات متعدد این حکم و عدم ارائه یک متن جامع و روشن جهت تبیین شرایط مختلف، حدود و ثغور، ابعاد، ماهیت، نحوه اجرا و احاله آن به آیین‌نامه، <u>پیشنهاد حذف این ماده را دارد</u>. در صورت اصرار لازم است پیش از تصویب، چستی و چرایی این حکم توسط دولت تعیین و مشخص شود که اساساً این سازمان برای انجام چه مأموریت و وظیفه‌ای ایجاد می‌شود و ماهیت و شکل حقوقی این سازمان‌ها چیست؟ در این صورت می‌توان در مورد چگونگی آن، احکام لازم را تدوین و به تصویب رساند.</p>	<p><b>ماده (۲۱) مکرر (۲) - سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی - تخصصی</b></p> <p>دولت مجاز است نسبت به ایجاد سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی - تخصصی اقدام و اساسنامه آنها را تصویب نماید.</p> <p><b>تبصره «۱»</b> - اساسنامه این سازمان‌ها مشتمل بر اهداف، موضوع، مدت، مرکز اصلی، ارکان و تشکیلات، وظایف و اختیارات، نحوه انتخاب، نصب و عزل مدیران، شرایط پذیرش عضو، منابع تأمین درآمد و دارایی، تعیین نوع رابطه آنها با دولت با رویکرد کاهش حجم تصدی دولت و جلوگیری از انحصار، سازوکارهای تولید، حدود و صلاحیت آنها، مرجع تصویب مقررات، شیوه‌نامه و دستورالعمل‌های مربوط، تعیین تخلفات و مجازات‌های انضباطی - حرفه‌ای اعضا و نحوه رسیدگی به آنها خواهد بود.</p> <p><b>تبصره «۲»</b> - دولت مکلف است ظرف یک سال پس از تصویب این قانون نسبت به اصلاح اساسنامه</p>

پیشنهاد	قانون / لایحه
	<p>سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی - تخصصی موجود و تطبیق وضعیت آنها با مفاد این ماده اقدام نماید.</p> <p><b>تبصره «۳»-</b> اختیارات شورای رقابت برای پیشنهاد تشکیل نهادهای تنظیم‌کننده بخشی در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، موضوع ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۶ - به قوت خود باقی است.</p>
<p>پیشنهاد حذف ماده (۲۲) را دارد.</p>	<p><b>ماده (۲۲) - حمایت از بخش غیردولتی</b></p> <p>دستگاه‌های اجرایی موظفند به منظور تقویت و حمایت از بخش غیردولتی اقدامات لازم برای آموزش، سازماندهی، ایجاد تسهیلات و کمک‌های مالی، رفع موانع اداری و خرید خدمات از بخش غیردولتی براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، به عمل آورند.</p>
<p>پیشنهاد می‌شود ماده (۲۳) به شرح زیر اصلاح شود:</p> <p>ایجاد و یا اداره هرگونه مهمانسرا، زائرسرا، مجتمع مسکونی یا رفاهی، واحد درمانی و یا آموزشی، فضای ورزشی و یا تفریحی و نظایر آن توسط دستگاه‌های اجرایی ممنوع می‌باشد.</p> <p><b>تبصره «۱»-</b> دستگاه‌هایی که براساس وظایف قانونی خود برای ارائه خدمات به مردم عهده‌دار انجام برخی از امور فوق می‌باشند با رعایت احکام این فصل و <u>با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم از حکم این ماده مستثنا می‌باشند.</u></p> <p><b>تبصره «۲»-</b> <u>به منظور جذب و نگهداشت نیروی متخصص، آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که در مناطق کمتر توسعه‌یافته کشور فعالیت می‌کنند، تا زمانی که از نظر نیروی انسانی کارشناس و متخصص توسعه‌نیافته‌اند با تصویب هیئت وزیران از حکم این ماده مستثنا می‌باشند.</u></p>	<p><b>ماده (۲۳) - ممنوعیت ایجاد و اداره هرگونه مهمانسرا و نظایر آن توسط دستگاه‌های اجرایی</b></p> <p>ایجاد و اداره هرگونه مهمانسرا، زائرسرا، مجتمع مسکونی، رفاهی، واحدهای درمانی و آموزشی، فضاهای ورزشی، تفریحی و نظایر آن توسط دستگاه‌های اجرایی ممنوع می‌باشد.</p> <p><b>تبصره «۱»-</b> دستگاه‌هایی که براساس وظایف قانونی خود برای ارائه خدمات به مردم عهده‌دار انجام برخی از امور فوق می‌باشند با رعایت احکام این فصل از حکم این ماده مستثنا می‌باشند.</p> <p><b>تبصره «۲»-</b> مناطق محروم کشور تا زمانی که از نظر نیروی انسانی کارشناس و متخصص توسعه‌نیافته‌اند با تصویب هیئت وزیران از حکم این ماده مستثنا می‌باشند.</p>
<p><b>ماده (۲۴) اصلاحی-</b> در راستای اجرا احکام این فصل کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند از تاریخ تصویب این قانون اقدامات ذیل را انجام دهند:</p>	<p><b>ماده (۲۴) - مطالبی پیرامون سازوکارهای واگذاری</b></p> <p>در راستای اجرای احکام این فصل کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند از تاریخ تصویب این قانون اقدامات ذیل را انجام دهند:</p>



پیشنهاد	قانون / لایحه
<p>الف) <u>پیشنهاد حذف این بند را دارد.</u></p> <p>ب) تعداد مجوزهای استخدامی مذکور در ماده (۵۱) این قانون به نحوی تعیین گردد که تعداد کارمندان دستگاه‌های اجرایی که به هر نحو حقوق و مزایا دریافت می‌کنند و یا طرف قرارداد می‌باشند هر سال به میزان سه درصد (۳٪) در امور غیرحاکمیتی نسبت به سال قبل کاهش یابد.</p> <p>ج) حداکثر معادل یک‌سوم کارمندان که به روش‌های بازنشستگی، بازخریدی، استعفاء و سایر موارد از خدمت دستگاه‌های اجرایی خارج می‌شوند استخدام نمایند.</p> <p>تبصره «۱» - <u>مشاغل حاکمیتی</u> موضوع ماده (۸) این قانون از شمول این ماده مستثنا هستند.</p> <p>تبصره «۲» - <u>پیشنهاد حذف این تبصره را دارد.</u></p> <p>تبصره «۳» - <u>پیشنهاد حذف این تبصره را دارد.</u></p>	<p>الف) حداکثر شش ماه پس از تصویب این قانون آن دسته از وظایفی که قابل واگذاری به بخش غیردولتی است را احصا و با رعایت راهکارهای مطروحه در این فصل نسبت به واگذاری آنها اقدام نمایند. به نحوی که طی هر برنامه بیست درصد (۲۰٪) از میزان تصدی‌های دولت در امور قابل واگذاری کاهش یابد.</p> <p>ب) تعداد مجوزهای استخدامی مذکور در ماده (۵۱) این قانون به نحوی تعیین گردد که تعداد کارمندان دستگاه‌های اجرایی که به هر نحو حقوق و مزایا دریافت می‌کنند و یا طرف قرارداد می‌باشند هر سال به میزان دو درصد (۲٪) در امور غیرحاکمیتی نسبت به سال قبل کاهش یابد.</p> <p>ج) حداکثر معادل یک‌سوم کارمندان که به روش‌های بازنشستگی، بازخریدی، استعفا و سایر موارد از خدمت دستگاه‌های اجرایی خارج می‌شوند استخدام نمایند.</p> <p>تبصره «۱» - وظایف حاکمیتی موضوع ماده (۸) این قانون از شمول این ماده مستثنا هستند.</p> <p>تبصره «۲» - آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل وظیفه قابل واگذاری در چارچوب این قانون، حمایت‌های دولت برای توسعه بخش غیردولتی و نحوه خرید خدمات از بخش خصوصی و تعاونی و تعیین تکلیف کارمندان واحدهای واگذار شده و سایر موارد بنا به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p> <p>تبصره «۳» - دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور موظفند اجرا این فصل را در دستگاه‌های اجرایی کنترل نموده و با مدیران متخلف برخورد قانونی نمایند.</p>

## منابع و مأخذ

۱. قانون مدیریت خدمات کشوری.
۲. قوانین برنامه توسعه.
۳. قانون محاسبات عمومی.
۴. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۵. لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری.
۶. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.
۷. قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری.
۸. اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» «مروری بر کلیات لایحه و محورهای تصمیم‌گیری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۸۴۷، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷.
۹. اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» «بایدها و نبایدهای لایحه با تأکید بر واحدهای عملیاتی موضوع مواد (۵) و (۱۸) مکرر»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۸۴۸، خردادماه ۱۳۹۷.
10. Friday, F. Kehinde, D, 2014, Agencification of Public Service Delivery in Developing Societies: Experiences of Pakistan and Tanzania Agency Models, Africa's Public Service Delivery & Performance Review | Vol 2, No 3. Available at: <https://apsdpr.org/index.php/apsdpr/article/viewFile/61/60>
11. Sandra, V. CRIPO team, 2009, The Rise of Executive Agencies: Comparing the Agencification of 25 Tasks in 21 Countries, Paper to be Presented at EGPA Conference, Malta. Available at:
12. <https://soc.kuleuven.be/io/egpa/org/2009Malta/papers/EGPA%202009%20thiel%20The%20rise%20of%20executive%20agencies.pdf>.
13. Pratama, A, 2017, Agencification in Asia: Lessons from Thailand, Hong Kong, and Pakistan, JKAP (Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik), Vol.21 (1), May 2017, 43-58. Available at:
14. <https://journal.ugm.ac.id/jkap/article/view/23008>
15. Goldfinch F. Shaun, Wallis L. Joe, 2009, International Handbook of Public Management Reform: Edward Elgar Publishing Limited.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۳-۱۵۸۴۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری»  
۴. فصل دوم - راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه اداری و استخدامی)

تهیه و تدوین کنندگان: فهیمه غفرانی، محمدرضا مالکی، حسام عزت‌آبادی‌پور (دفتر مطالعات اجتماعی)، ابوالفضل درویشوند، علی بهادری جهرمی (دفتر مطالعات حقوقی)

همکاران: اکبر شکوهی، سیدمهدی میرحسینی زواره، موسی بیات، فرحناز حسام، داوود عبادیانی، حسین حامد، عباس محسنی، علی اصغر مغانلو، رضا واعظی، محمد برزگر خسروی، سیدمجتبی حسینی‌پور اردکانی، حامد ناظمی، راضیه امامی میبدی، محمدرضا شمس

ناظر علمی: ایروان مسعودی اصل

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. واحدهای عملیاتی
۲. مدیریت محلی
۳. واگذاری
۴. برون‌سپاری
۵. قانون مدیریت خدمات کشوری
۶. کارگزاری



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۷/۰۱/۱۶

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۷/۰۵/۳۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۶/۰۶