

شماره چاپ: ۸۲۳

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۷۲

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۱۲/۲۱

## **اظهار نظر کارشناسی درباره:**

**«لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری»**

**۶. فصل چهارم - ساختار سازمانی**

کد موضوعی: ۲۱۰

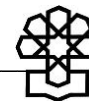
شماره مسلسل: ۱۶۸۷۳

بهمن ماه ۱۳۹۸

به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	بخش اول- اسناد بالادستی مرتبط با فصل ساختار و تشکیلات دولت
۳.....	بخش دوم- ساختار کلان دولت و ساختار خرد (ارزیابی مواد و احکام پیشنهادی)
۱۲.....	جمع بندی و نتیجه گیری
۱۸.....	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری»  
۶. فصل چهارم - ساختار سازمانی

چکیده

گزارش حاضر با هدف بررسی فصل چهارم قانون «مدیریت خدمات کشوری» تنظیم شده است. موضوع فصل مذکور «ساختار سازمانی» است، اما با استناد به نظر متخصصان ساختار سازمانی و بررسی مبانی مربوط به این حوزه نشانه‌های اندکی از مباحث مرتبط با ساختار سازمانی در این فصل ملاحظه می‌شود. در این فصل مفاهیم پیچیده و بسیار مهم و تعیین‌کننده ساختار سازمانی به سطحی بسیار نازل و قلب معنا شده تنزل یافته است. از این منظر فصل مذکور به جهت عدم برخورداری از مبانی علمی و خلق مشکلات اجرایی متعدد برای دستگاه‌های اجرایی از جمله فصولی است که باید به‌طور اساسی مورد بازنگری قرار گیرد. از طرفی به دلیل ارتباط نزدیک بحث ساختار سازمانی دستگاه‌ها با ساختار و تشکیلات کلان دولت احکام این فصل باید با ملاحظه این سطح بررسی شود. این گزارش با تکیه بر دیدگاه‌های خبرگان نظام اداری به ارائه احکامی در سطح کلان تشکیلات دولت و تشکیلات تفصیلی دستگاه‌های اجرایی پرداخته و احکامی جایگزین را برای فصل چهارم پیشنهاد داده است.

مقدمه

در دستگاه اداری کشور به‌معنای مجموعه‌ای که وظایف دولت را انجام می‌دهند، ابعاد و ساختارهایی وجود دارد که حداقل در دو سطح قابل طراحی و ارزیابی است. یکی سطح کلان یعنی معماری سازمان دولت، وظایف و مأموریت‌ها و نظام تقسیم کار دولت که از آن به‌عنوان «سطح کلان تشکیلات دولت» یاد می‌شود. دیگری ترتیبات سازمانی و ساختاری داخل آنها که می‌توان از آن به «سطح خرد تشکیلات دولت» تعبیر کرد که تا سطح حجم و اندازه دولت یعنی «تعداد پست‌ها و جایگاه‌های سازمانی» ادامه می‌یابد. در قانون مدیریت خدمات کشوری باید برای مدیریت در هر دو سطح پیش‌بینی‌های لازم انجام و احکام مناسب منظور شود. در این گزارش تلاش شده تا با تأکید بر هر دو سطح کلان و خرد تشکیلات دولت، احکام مورد بازنگری قرار گرفته و احکامی جدید پیشنهاد شود. گزارش حاضر در دو بخش تنظیم شده است. در بخش اول اسناد بالادستی بررسی شده که ناظر بر ساختار بوده و ضروری است قانونگذار در تدوین این بخش از قانون به آن توجه داشته باشد. در بخش

دوم ملاحظات مربوط به هر دو سطح کلان و خرد تشکیلات دولت به طور مختصر بررسی شده و با تکیه بر نظر متخصصان و بررسی مبانی نظری و تجربه سایر کشورها احکام مورد ارزیابی و اصلاح قرار گرفته و پیشنهادهایی برای رفع خلأهای قانونی ارائه شده است.

### بخش اول - اسناد بالادستی مرتبط با فصل ساختار و تشکیلات دولت

در این بخش اسناد و احکام بالادستی که ناظر به فصل چهارم قانون (ساختار سازمانی) بوده و ضروری است قانونگذار در هنگام تدوین این بخش به این اسناد توجه داشته باشد، بررسی شده است. در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام اداری قواعد مختلفی ناظر به احکام این فصل وجود دارند که در اینجا صرفاً به مهم‌ترین و مرتبط‌ترین این قواعد اشاره می‌شود.

#### ۱-۱. قانون اساسی و ساختار و تشکیلات دولت

- 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 باید راهگشای ایجاد جامعه اسلامی باشد. در نتیجه محصور شدن در هر نوع نظام دست‌وپاگیر پیچیده که وصول به این هدف را کند و یا خدشه‌دار کند از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. بدین جهت نظام بوروکراسی که زاییده 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».

- در مقدمه قانون اساسی و ذیل موضوع «شیوه حکومت در اسلام» و همچنین در متن قانون اساسی بحث مشارکت گسترده و فعال تمامی عناصر جامعه در روند تحول جامعه<sup>۱</sup> مورد تأکید قرار گرفته است.

- 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، مراد تمامی اجزای نظام اداری از جمله ساختار و تشکیلات دولت است که قانون مدیریت درصدد ساماندهی آن است.

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 به منظور تجلی ابعاد خداگونگی انسان فراهم آید (تخلقوا باخلاق الله) و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده همه عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد. با توجه به این جهت قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در همه مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسان هر فردی خود دست‌اندر کار و مسئول رشد و ارتقا و رهبری شود که این همان تحقق حکومت مستضعفین در زمین خواهد بود (و نرید ان نم ن علی الذین استضعفوا فی الارض و نجلهم ائمه و نجلهم الوارثین).



## ۲-۱. سیاست‌های کلی نظام اداری و ساختار و تشکیلات دولت

اگرچه به نظر می‌رسد اکثر بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری به نوعی مرتبط با ساختار هستند، اما بندهای «۱۰»، «۱۱»، «۱۷» و «۱۹» صریح‌تر به این موضوع اشاره داشته است.

**بند «۱۰»**- چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز.

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

**بند «۱۷»**- خدمات‌رسانی برتر، نوین و کیفی به‌منظور ارتقای سطح رضایتمندی و اعتماد مردم.

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

### بخش دوم - ساختار کلان دولت و ساختار خرد (ارزیابی مواد و احکام پیشنهادی)

#### الف) ساختار کلان دولت

الزامات اصل سوم قانون اساسی در زمینه وظایف دولت و تأکید این اصل بر «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور» و همچنین تکالیف مندرج در برنامه‌های توسعه، موجب شده تا اصلاح ساختار و تشکیلات کلان دولت به یکی از مهم‌ترین وظایف دولت تبدیل شود. اما شواهد و قراین موجود نشان می‌دهد پارادایم و الگوی خاصی مفهوم «نظام اداری صحیح» را معرفی و تبیین نکرده تا برای دستیابی به آن برنامه‌ریزی شود. از طرفی آنچه به‌عنوان نقطه ضعف اصلی از آن یاد می‌شود، فقدان نظریه، مدل و پارادایم مشخص یا چارچوبی است که مبنای برنامه‌ریزی و اقدام در اصلاح نظام اداری و ساختار و تشکیلات کلان دولت (گسترش، ادغام و انحلال) قرار گیرد. این امر سبب شده تا جهت‌گیری روشن و منسجمی درباره این موضوع وجود نداشته باشد و در اکثر مواقع اقدامات کلیدی که در این زمینه انجام می‌شود، همچون ایجاد یک وزارتخانه یا سازمان دولتی، ادغام و یا انحلال آنها از پشتوانه کارشناسی لازم برخوردار نباشد.

از طرفی این مسئله موجب ایجاد ساختارهای متعدد موازی و هم‌پوشانی در وظایف و مأموریت‌های بسیاری از دستگاه‌های اجرایی و همچنین گسترش روزافزون تعداد دستگاه‌های اجرایی برخلاف سیاست‌های کلی نظام اداری و برنامه‌های توسعه کشور شده که نشان‌دهنده گرایش عمومی به سمت ایجاد دستگاه‌های اجرایی جدید است. برای حل این مشکل هرچند کوشش‌های مختلفی درخصوص مطالعه و دستیابی به وظایف اساسی دولت و گروه‌بندی و بازتوزیع آن میان وزارتخانه‌ها،

سازمان‌ها، شرکت‌ها و سایر الگوهای سازمانی، صورت گرفته، ولی هیچ‌کدام به نتیجه قطعی و نهایی نرسیده و به یک تصمیم و سند رسمی تبدیل نشده است. با عنایت به موارد پیش‌گفته و به‌زعم خبرگان نظام اداری، بازآرایی و بازآفرینی ساختار کلان دولت و ساماندهی آن نیازمند اقدامی جدی است، از این‌رو ضروری است در قانون مدیریت خدمات کشوری احکامی برای این منظور پیش‌بینی شود که در ادامه احکام لازم برای این منظور ارائه شده است.

### دلیل پیشنهاد ماده الحاقی (۱)

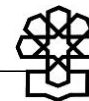
عدم پارادایم و الگوی مشخص برای اصلاح نظام اداری از یک‌سو و وجود مراجع متعدد تصمیم‌گیری از سوی دیگر سبب تشدید ساختارهای متعدد موازی و هم‌پوشانی در وظایف و مأموریت‌های بسیاری از دستگاه‌های اجرایی و همچنین گسترش روزافزون تعداد دستگاه‌های اجرایی برخلاف سیاست‌های کلی نظام اداری و برنامه‌های توسعه کشور شده است. به همین دلیل پیش‌بینی حکمی که در آن چنین محدودیت‌هایی لحاظ شده باشد ضروری به‌نظر می‌رسد. اگرچه در ماده (۱۲۳) قانون مدیریت خدمات کشوری حکمی با همین منظور پیش‌بینی شده که به موجب آن «کلیه اختیارات قانونی دستگاه‌های اجرایی و شوراهای و مجامع و عناوین مشابه برای ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون لغو می‌گردد»، اما حکم مذکور جامعیت ندارد. لذا پیشنهاد می‌شود ماده (۱۲۳) حذف و حکم زیر جایگزین شود:

#### ماده الحاقی (۱)

ایجاد وزارتخانه، مؤسسه دولتی و شرکت دولتی جدید یا هرگونه تجزیه ساختاری و تشکیلاتی آنها به‌گونه‌ای که موجب ایجاد شخصیت حقوقی مستقل جدید گردد، ممنوع می‌باشد و اجازات قانونی دستگاه‌های مزبور و سایر مراجع ذی‌ربط نظیر شوراهای، شوراهای عالی، مجامع عمومی، هیئت‌های امنا و مشابه آنها که به موجب هر اختیار قانونی نسبت به تأسیس شخصیت حقوقی جدید و یا توسعه تشکیلات دولت اتخاذ تصمیم می‌نموده‌اند، لغو می‌گردد.

### دلیل پیشنهاد ماده الحاقی (۲)

در قانون مدیریت خدمات کشوری متولی مشخصی برای مدیریت تشکیلات کلان دولت پیش‌بینی نشده است. اگرچه به‌نظر می‌رسد شورای عالی اداری به‌دلیل ماهیت وظایف و اختیاراتی که در مواد (۱۱۴) و (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عهده دارد به‌عنوان متولی این حوزه پیش‌بینی شده، اما در عمل توفیقی نداشته است. عمده‌ترین دلایل این عدم موفقیت ترکیب اعضای این شورا (که عمدتاً از قوه مجریه هستند) و اختیارات آن است. اختیاراتی که در مواردی به افزایش تشکیلات دولت شده منجر است. برای ساماندهی وضعیت موجود پیش‌بینی نهادی مستقل و متخصص در قانون برای



طراحی مجدد ساختار نظام اداری کشور به منظور ارتقای کیفیت خدمات عمومی، افزایش سطح بهره‌وری، کارایی و کاهش هزینه‌های اداری ضروری به نظر می‌رسد.

#### ماده الحاقی (۲)

دولت موظف است ظرف مدت یک سال از طریق «کمیته عالی بررسی و بازطراحی ساختار نظام اداری» متشکل از هفت نفر از صاحب‌نظران و نخبگان علمی و اجرایی مرتبط منتخب رئیس‌جمهور و با بهره‌گیری سازمان‌یافته از همه نهادها و دستگاه‌های ذی‌ربط، «طرح نوین ساختار نظام اداری جمهوری اسلامی ایران» را مطابق قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام اداری و سایر اسناد راهبردی مرتبط، در جهت ارتقای کیفیت خدمات عمومی و افزایش سطح بهره‌وری و کارایی و کاهش هزینه‌های اداری و اجرایی تهیه و در مسیر قانونی قرار دهد.

تبصره - دبیرخانه کمیته و پشتیبانی‌های اداری و کارشناسی آن برعهده سازمان اداری و استخدامی کشور خواهد بود. آیین و برنامه کار کمیته توسط سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

#### ب) ساختار خرد (ارزیابی مواد (۲۹) تا (۳۵))

تا پیش از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی به موجب تبصره «۲» ماده (۸) قانون استخدام کشوری براساس پیشنهاد دستگاه و تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور بود<sup>۱</sup>. در این حکم تدبیری نیز برای رفع اختلاف احتمالی میان دستگاه و سازمان اندیشیده شده بود. رویکرد قانون استخدام کشوری در این رابطه اگرچه به لحاظ اعطای آزادی عمل و انعطاف به دستگاه‌های اجرایی برای طراحی ساختار سازمانی، پیش‌بینی زمان سه‌ماهه برای تقدیم تشکیلات دستگاه‌ها به سازمان و پیش‌بینی مرجعی برای حل اختلاف میان دستگاه و سازمان مثبت ارزیابی می‌شود اما به جهت عدم ضابطه، قاعده یا فرمول از پیش تعیین‌شده برای انطباق ساختار پیشنهادی دستگاه با آن قاعده و اتکانظر نهایی بر تجربه و دانش شخصی کارشناسان سازمان اداری و استخدامی دارای ایراد بود. پس از آن در سال ۱۳۸۶ ملاحظات مربوط به سطح خرد تشکیلات دولت در احکام ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مدنظر قرار گرفته است. احکام تنظیم شده در این ماده دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده تا تشکیلات و سقف پست‌های مصوب خود را با کسب تکلیف و تأیید سازمان رسمیت بخشند. اگرچه شاید با اندکی اغماض بتوان دغدغه پیشنهاددهندگان این حکم را برای کاهش حجم و اندازه دولت نقطه قوت آن تلقی کرد اما رویکرد پیش‌بینی شده به جهت غیرعلمی بودن، دخل و تصرف و اعمال نظر سازمان در ساختار دستگاه‌ها و مشخص نبودن متولی در

۱. تبصره «۳» - وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون مکلفند ظرف سه ماه از تصویب این قانون سازمان تفصیلی خود را با قید تعداد پست‌های ثابت سازمانی کلیه واحدهای تابع خود تهیه و به سازمان اداری و استخدامی کشور تسلیم کنند. سازمان موظف است ظرف شش ماه بعد از دریافت طرح سازمان‌های تفصیلی نظر خود را مشعر بر موافقت یا اصلاح آنها به وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های دولتی اعلام کند. هر نوع تغییرات بعدی در سازمان تفصیلی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون منوط به موافقت سازمان امور اداری و استخدامی کشور خواهد بود. در صورت بروز اختلاف نظر در هریک از دو مورد فوق بین وزارتخانه‌ها یا مؤسسه مربوط با سازمان امور اداری و استخدامی کشور دولت تصمیم مقتضی اتخاذ خواهد کرد.

موارد اختلاف نظر میان دستگاه و سازمان، نادیده گرفتن اهداف، راهبردها و سیاست‌های منحصر به فرد هریک از دستگاه‌ها و تجویز نسخه‌ای واحد برای همه دستگاه‌های اجرایی، قابل بحث جدی و عمیق است. مضافاً اینکه تجربه سالیان گذشته و بزرگ شدن مداوم دولت حتی در سال‌های پس از ابلاغ قانون خدمات کشوری نشان می‌دهد که این حکم نتوانسته است هدف خود را محقق کند.

با عنایت به تجربه قانون استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری و در نظر گرفتن نقاط قوت و ضعف هریک از آنها، برای تنظیم احکام مربوط به فصل ساختار سازمانی باید ملاحظات زیر را در نظر گرفت:

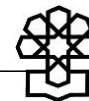
- طراحی و تنظیم ساختار براساس وظایف قانونی، نیازها، ضرورت‌ها، اقتضائات و متناسب با ملاحظات حقوقی و به مدد یافته‌های علمی و حرفه‌ای مربوط که باید توسط مدیریت دستگاه‌ها انجام شود.

- اعمال نوعی هماهنگی، هارمونی و نظارت که باید توسط نهاد متولی خدمات کشوری صورت پذیرد. در قانون مدیریت خدمات کشوری این دوگانگی مسئولیت و اختیار باید به روشنی و درستی پیش‌بینی و انشا شود. بنابراین عمده مباحثی که باید در سازماندهی تشکیلات خرد دستگاه‌های اجرایی مورد توجه قرار گیرد مشتمل بر موارد زیر است:

- براساس همه یافته‌های علمی و تجربی، ساختارپردازی دستگاه‌های اداری باید به صورت مورد به مورد و براساس تحلیل‌ها و یافته‌های حاصل از بررسی پیرامون حوزه‌های چهارگانه علمی - حرفه‌ای، حقوقی، بررسی‌های تطبیقی و تجربی، نیازها و داده‌های حاصل از آسیب‌شناسی و نیازسنجی مربوط، صورت پذیرد. بنابراین پیش‌بینی و اعمال ضوابط و هنجارهای عمومی و فراگیر مطابق آنچه در قانون ارائه شده، معمول و معقول نیست. آنچه شاید بتواند ابزار هماهنگی و هارمونی و اعمال نظارت سازمان یا هر نهاد مشابه باشد، الگوها و چارچوب‌هایی است که برای هر دسته از دستگاه‌های مشمول تنظیم و ابلاغ می‌شود.

- نقش سازمان اداری و استخدامی باید تطبیق ساختار طراحی شده و ترسیمی دستگاه‌ها با این الگوها و چارچوب‌ها و قواعد و نه دخل و تصرف و اعمال نظر در آنها باشد. سازمان اداری و استخدامی نباید در این رابطه اقدام فعال کند، بلکه باید نقش معین، همکار، راهنما و مشاور داشته باشد. سازمان باید در یک بازه زمانی منطقی در خصوص تطبیق ساختار ترسیمی دستگاه‌ها با الگوها و چارچوب‌های ارائه شده واکنش نشان دهد و دستگاه‌ها و امور آنها را با وقفه مواجه نسازد. نهایتاً چنانچه اختلاف نظر بین سازمان و دستگاه برطرف نشود، موضوع در هیئت مستشاری تصمیم‌گیری خواهد شد.

- مدیریت باید در قبال سوءمدیریت ساختار سازمانی دستگاه خود مسئول و پاسخگو باشد. سازمان باید این سوءمدیریت را گزارش کند و در قانون اختیار و مسئولیت هر دو ذکر شود و نقش



گزارشگری سازمان در خصوص سرمایه‌های سازمانی یعنی ساختارها، فرایندها، نیروی انسانی و پرداخت‌ها مشخص شود.

### ارزیابی ماده (۲۹)

- غیرمنعطف بودن احکام پیشنهادی: مشاهدات و تحلیل کارشناسان و مدیران دستگاه‌های دولتی حکایت از آن دارد که در عمل به دلیل غیرمنعطف بودن احکام ارائه شده و عدم برخورداری این احکام از مبانی نظری و علمی دقیق امکان تحقق آنها فراهم نشده است. تعیین ساختار سازمانی در این قانون بسیار غیرمنعطف تهیه شده و حتی تعیین تکلیف کرده که هر دستگاهی باید چند معاونت و ... داشته باشد که این امر سبب گرفتن آزادی عمل و عدم متناسب‌سازی ساختار با استراتژی، فرهنگ سازمانی و مأموریت‌ها شده است. اگرچه در مدخل ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری از طراحی سازمان سخن به میان آمده است: «دستگاه‌های اجرایی مکلفند سازماندهی، طراحی و تنظیم تشکیلات خود را متناسب با ویژگی‌های مربوط در چارچوب الگوها، ضوابط و شاخص‌هایی که سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد...»، اما در ادامه با ارائه احکامی خشک و غیرمنعطف، سازمان‌ها موظف به ترسیم ساختار سازمانی خود شده و به نوعی انعطاف سازمان‌ها برای طراحی از بین رفته است.

- بی‌توجهی به اقتضائات دستگاه‌ها: به نظر می‌رسد یکی از دلایل عدم تحقق الگوی ساختاری فوق‌الذکر عدم توجه به شرایط و اقتضائات دستگاه‌های اجرایی است که ویژگی‌های خاص و متفاوت آنها را مدنظر قرار نداده است و یک الگوی واحد را برای همه نظام‌های اداری با مأموریت‌ها و شرایط متفاوت تجویز کرده است که لازم است در بازنگری به این موضوع توجه ویژه‌ای شود.

- عدم تفکیک بحث مدیریت ساختار از اداره آن<sup>۱</sup>: تجربه دستگاه‌های اجرایی پس از گذشت ۱۰ سال از اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری نشان می‌دهد احکام پیش‌بینی شده در ماده (۲۹) قانون قابل تحقق نبوده است. مهم‌ترین مسئله‌ای که در بخش ساختار سازمانی مطرح می‌شود این است که چه بخش‌هایی از بحث ساختار از جنس مدیریت و چه بخش‌هایی از جنس اداره است. مسئله بعد تفکیک و تقسیم وظایف (اداره و مدیریت) میان مدیران دستگاه‌های اجرایی و سازمان اداری و استخدامی است. احکام ارائه شده در ماده (۲۹) از جنس اداره بوده و به معنای دخالت سازمان در طراحی ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی است. این در حالی است که سازمان باید به امر مدیریت پرداخته و اداره بحث را به دستگاه‌های اجرایی محول کند. در واقع به دلیل عدم تفکیک درست بحث مدیریت و اداره ساختار، تقسیم وظایف میان مدیران دستگاه‌ها و سازمان نیز از منظر درستی برخوردار

۱. اصطلاح اداره از واژه لاتین (administrate) مشتق شده که به معنای «خدمت کردن» است. مدیریت از واژه (manus) مشتق شده که «کنترل با دست» است. تفاوت اساسی این دو در معنای بین خدمت کردن و کنترل یا کسب نتایج نهفته است.

نخواهد بود. در چنین شرایطی بدون توجه به اینکه سازماندهی از وظایف مدیران دستگاه‌های اجرایی است و عدم توجه به اهداف و استراتژی‌های سازمان‌ها و همچنین مورد به مورد بودن ساختار دستگاه‌ها، احکامی غیرمنعطف ارائه شده و سازمان اداری و استخدامی به موجب اختیاراتی که در قانون برای وی پیش‌بینی شده با رویکردی تحکمی دستگاه‌ها را ملزم به رعایت احکام می‌کند. براساس رویکرد ارائه شده در قانون مدیریت خدمات کشوری نقش دستگاه اجرایی، ترسیم ساختار (و نه طراحی آن) و نقش سازمان اداری و استخدامی، تأیید یا عدم تأیید ساختار دستگاه‌ها براساس انطباق یا عدم انطباق آن با کمیت‌های مشخص شده در ماده (۲۹) است.

- *مغفول واقع شدن مقوله طراحی شغلی: طراحی شغلی<sup>۱</sup> پیش‌نیاز تنظیم ساختار تفصیلی یا پست‌های سازمانی است و زیرساخت برنامه‌ریزی نیروی انسانی، استخدام، آموزش و نظام پرداخت و ارزیابی عملکرد کارکنان سازمان است. در قانون این موضوع مغفول واقع شده و صرفاً در ماده (۷۰)<sup>۲</sup> به شرایط احراز شغل که در حقیقت بخشی از طراحی شغل است اشاره شده است.*

#### پیشنهاد جایگزین ماده (۲۹)

با عنایت به موارد پیش‌گفته حکم زیر جایگزین ماده (۲۹) می‌گردد.

**ماده (۲۹)-** در اجرای بندهای «۱۰» و «۱۱» سیاست‌های کلی نظام اداری سازمان و دستگاه‌های اجرایی مکلفند در رابطه با ساختار دستگاه‌های اجرایی اقدامات زیر را انجام دهند:

۱. سازمان موظف است حداکثر ظرف مدت یک‌سال با همکاری دانشگاه‌ها، مؤسسات پژوهشی و تخصصی مربوط، اصول و شیوه‌های پیکربندی، سطوح سازمانی و مدیریتی، معیارهای تعیین واحدهای درون سازمانی، کیفیت و سقف پست‌های سازمانی دستگاه‌های اجرایی را متناسب با ویژگی‌ها و اقتضات نوین و روزآمد طراحی ساختار سازمانی و براساس سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری، وظایف قانونی دستگاه‌ها، راهبردها و سیاست‌های انجام وظایف دولت و خط‌مشی‌های اجرایی (برون‌سپاری، جمع‌سپاری، سامانه سپاری)، تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند.

۲. دستگاه‌های مشمول قانون موظفند ساختار کلان سازمانی و تشکیلات تفصیلی خود را به صورت یکپارچه (یک مجموعه تشکیلاتی) و همزمان براساس سیاست‌ها، وظایف قانونی، الگوها و اصول بند «۱» حداکثر ظرف مدت دو سال از تاریخ تصویب آنها توسط هیئت وزیران، تنظیم و جهت بررسی و تأیید به سازمان ارائه نمایند.

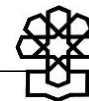
۳. دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون موظفند حداکثر ظرف مدت دو سال از تاریخ ابلاغ قانون و با بهره‌گیری از روش‌ها و فنون مناسب و روزآمد نسبت به طراحی مشاغل اختصاصی خود اقدام نمایند و شناسنامه شغلی هریک از آنها را تهیه و تنظیم و جهت تأیید به سازمان ارسال نمایند. طراحی ساختار تفصیلی دستگاه‌ها براساس شناسنامه شغلی مصوب آنها خواهد بود.

**تبصره-** اجرای این حکم در خصوص مشاغل عمومی در دستگاه‌های اجرایی برعهده سازمان خواهد بود.

۴. سازمان مکلف است حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ دریافت پیشنهاد دستگاه، آن را بر مبنای مصوبه

#### 1. Job Designing

۲. شرایط تصدی مشاغل اختصاصی دستگاه‌های اجرایی به تناسب وظایف پست‌های قابل تخصیص به هر شغل، از لحاظ معلومات، تحصیلات، تجربه، مهارت و دوره‌های آموزشی مورد نیاز و عوامل مؤثر دیگر با پیشنهاد دستگاه اجرایی و تأیید سازمان و تصویب شورای توسعه مدیریت تعیین می‌شود و در انتصاب افراد به مشاغل مذکور رعایت شرایط مصوب الزامی است.



هیئت وزیران بررسی، در صورت انطباق تأیید و در غیر این صورت با اعلام توضیحات لازم جهت اصلاح و ارائه مجدد به دستگاه ذی‌ربط اعاده نماید. دستگاه مکلف است ظرف مدت سه ماه پیشنهاد نهایی را به سازمان ارسال دارد. در صورت وجود اختلاف میان دستگاه و سازمان درخصوص تنظیم و تدوین تشکیلات آن، موضوع در هیئت مستشاری موضوع ماده (...), بررسی و تصمیم‌گیری می‌شود. تصمیمات این هیئت پس از تأیید رئیس‌جمهور جهت اجرا ابلاغ می‌شود.

۵. دستگاه‌های مشمول قانون مکلفند براساس تشکیلات مورد تأیید سازمان عمل نمایند و تغییرات لازم در آن را به تأیید سازمان برسانند. مسئولیت هرگونه اقدام برخلاف آن برعهده بالاترین مقام اجرایی دستگاه می‌باشد و سازمان با بهره‌گیری از تدابیر لازم و فناوری‌های روزآمد بر حسن اجرای تشکیلات مورد تأیید نظارت می‌نماید و با گزارشگری سالانه و مؤثر، دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط و نظارتی را از چگونگی امر مطلع می‌سازد.

۶. پس از تصویب تشکیلات به‌ترتیب فوق توسعه کمی و کیفی تشکیلات تفصیلی، افزایش پست‌های سازمانی و ایجاد واحدهای سازمانی تابعه دستگاه‌های اجرایی به استثنای مدارس وزارت آموزش و پرورش و مراکز بهداشتی و درمانی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ممنوع می‌باشد. تغییرات واحدها و پست‌های سازمانی پس از تصویب تشکیلات، صرفاً براساس مفاد این ماده مجاز است.

**تبصره-** ضرورت حضور تشکیلاتی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی در واحدهای تقسیمات کشوری و تعیین یکه‌سازمانی آنها (آخرین سطح سازمانی دستگاه) ظرف مدت یک سال از زمان تأیید ساختار سازمانی و تشکیلات تفصیلی به پیشنهاد دستگاه و تأیید سازمان به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. تهیه و تصویب تشکیلات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی در واحدهای تقسیمات کشوری براساس مقررات این ماده صورت می‌گیرد.

### ارزیابی ماده (۳۰)

ماده (۳۰) معطوف به سازوکار ارائه ساختار و تشکیلات وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل است که تحت نظر رئیس‌جمهور اداره می‌شوند. موضوع ماده مذکور در حکم پیشنهادی جایگزین ماده (۲۹) پیش‌بینی شده و لذا پیشنهاد می‌شود ماده (۳۰) حذف شود. از طرفی با توجه به اینکه احکام پیشنهادی ارائه شده در ماده (۲۹) درخصوص ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون است و سازوکاری برای دستگاه‌های اجرایی تابع قوه مجریه که مشمول این قانون نیستند پیش‌بینی نشده است، ارائه حکمی در این خصوص ضرورت دارد. بنابراین متن ذیل به‌عنوان جایگزین ماده (۳۰) پیشنهاد می‌شود:

### پیشنهاد جایگزین ماده (۳۰)

**ماده (۳۰) -** سازمان موظف است حداکثر ظرف مدت یک‌سال الگوه‌ها، اصول و معیارهای موضوع بند «۱» ماده (۲۹) را متناسب با مقتضیات دستگاه‌های اجرایی تابع قوه مجریه که مشمول این قانون نیستند، به‌طور اختصاصی تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند. این دستگاه‌ها مکلفند ساختار کلان سازمانی، تشکیلات تفصیلی و واحدهای مستقر در تقسیمات کشوری خود را حسب مورد به تصویب مجمع عمومی، هیئت امناء، شورای عالی یا ارکان مشابه در ساختار مدیریتی خود برسانند و نسخه‌ای از آن را جهت اطلاع به سازمان و مراجع نظارتی ارسال نمایند.

### ارزیابی ماده (۳۱)

ماده (۳۱) قانون ناظر به تهیه تشکیلات تفصیلی دستگاه‌های اجرایی با رعایت ماده (۲۹)، ارسال آن به سازمان، انطباق تشکیلات تفصیلی دستگاه‌ها با احکام ماده (۲۹) و بررسی مغایرت یا عدم مغایرت با آن ظرف مدت سه ماه است. مفاد این حکم طبق رویکرد پیشنهادی در ماده (۲۹) جایگزین لحاظ شده است.

#### پیشنهاد

ماده (۳۱) حذف شود.

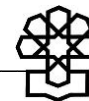
### ارزیابی ماده (۳۲)

با توجه به اینکه قانونگذار با رویکرد کوچک‌سازی دولت در پی آن بوده است که با الگوی ساختاری مشخصی پست‌های سازمانی را صرفاً برای پست‌های دائمی در مشاغل حاکمیتی تعریف کند، بدین‌منظور در ماده (۴۵)، استخدام نیروی انسانی را به دو روش رسمی و پیمانی محدود کرده است و همچنین برای رفع مشکلات و موانع دستگاه‌های اجرایی در به‌کارگیری نیرو در تبصره ذیل ماده (۳۲)، جذب نیروی انسانی را صرفاً در شرایط خاص، بدون پست سازمانی و به‌طور موقت و حداکثر یک‌ساله مجاز شمرده است. بر این اساس مفاد این تبصره با توجه به محدودیت‌های ذکر شده در آن به‌عنوان یکی از شیوه‌های به‌کارگیری نیرو مثبت ارزیابی شود، لکن نتایج حاصل از اجرای آن نشان می‌دهد بنا به دلایلی که در ادامه به آن اشاره خواهد شد، در عمل حکم از محدوده خود خارج شده و پیامدهای منفی بسیاری را برای نظام اداری به همراه داشته است:

- مشکلات ایجاد شده در اجرای تبصره ذیل ماده (۳۲) ناشی از ذات تبصره مذکور نیست، بلکه اضافاتی که به موجب قوانین بعدی همچون بند «ب» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه به تصویب رسیده سبب بروز مشکل شده است. در این حکم تصریح شده «به‌کارگیری افراد در قالب قرارداد کار معین (مشخص) یا ساعتی برای اجرای وظایف پست‌های سازمانی فقط در سقف مقرر در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مجاز است. تمدید قراردادهای قبلی بلامانع است».

تصویب این حکم زمینه سوءاستفاده از تبصره ذیل ماده (۳۲) را با تفسیرهای غلط مجریان فراهم آورده و موجب شده تا کارکنان به‌صورت قراردادی و تمام‌وقت و برای وظایف اصلی دستگاه به‌کارگیری شده و برای آنها پست نیز پیش‌بینی شود.

- عدم تعادل بین ورودی و خروجی نیروی انسانی که طبق بند «ج» ماده (۲۴) صرفاً به تعداد یک‌سوم نیروهای خروجی مجوز جذب برای دستگاه‌های اجرایی وجود داشته است (بدون اینکه وظایف و مأموریت‌های آنها به بخش غیردولتی واگذار گردد) موجب شده است که استفاده از نیروی کار معین و



ساعتی و نیروهای قراردادی دیگر در شرایط خاص مورد نظر قانون، مشکلات دستگاه‌های اجرایی را مرتفع نکند.

- به نظر می‌رسد با توجه به رویکرد خاصی که قانون مدیریت خدمات کشوری به تعریف مشاغل حاکمیتی و غیر آن داشته است، عملاً بسیاری از وظایف و فعالیت‌های موجود در دستگاه‌های اجرایی پوشش داده نشده است یا موارد مندرج در ماده (۲۴) در بخش واگذاری امور غیرحاکمیتی تحقق پیدا نکرده است. لذا حجم بالای این‌گونه فعالیت‌ها در دستگاه‌های اجرایی موجب شده است که از راه‌های مختلف برای جذب نیرو تلاش شود.

- مطالعات اولیه نشان می‌دهد که ضعف دستگاه‌های نظارتی و بازرسی در اجرای صحیح قانون آشکار بوده و در بسیاری از موارد اراده مصممی (در دستگاه‌های قانونگذار، اجرایی و نظارتی) برای جلوگیری از مجوزها و اقدامات غیرقانونی در دستگاه‌های اجرایی برای جذب نیرو مشاهده نشده است.

بر این اساس به نظر می‌رسد تبصره ذیل ماده (۳۲) فی‌نفسه حکم مناسبی است و به‌عنوان یکی از شیوه‌های به‌کارگیری کارکنان در کنار سایر شیوه‌های به‌کارگیری که به‌صورت پراکنده در قانون ملاحظه می‌شود (کارکنان موضوع ماده‌های (۱۲۴) و (۱۷)) می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. از طرفی با عنایت به پراکندگی احکام موجود در زمینه به‌کارگیری نیروهایی که برای دولت کار می‌کنند ولی کارمند دولت نیستند (موضوع مواد (۱۲۴) و (۱۷)، تبصره ذیل ماده (۳۲) و عدم پیش‌بینی سازوکار مشخصی برای ساماندهی این نیروها پیشنهاد می‌شود تبصره ذیل ماده (۳۲) با اعمال محدودیت‌های بیشتری که در حکم پیشنهادی ارائه شده است به فصل هفتم (استخدام) منتقل و در این فصل ساماندهی شود. در فصل مذکور برای کارکنانی که در طول سالیان گذشته براساس اصلاح تبصره ماده (۳۲) به‌صورت تمام‌وقت و قراردادی به خدمت دستگاه‌ها پذیرفته شده‌اند، نیز طی ماده‌ای جداگانه سازوکارهای لازم پیش‌بینی خواهد شد. علی‌ایحال در ادامه تبصره جایگزین ماده (۳۹) پیشنهاد می‌شود.

#### پیشنهاد

دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تا ده درصد (۱۰٪) پست‌های سازمانی مصوب در سقف اعتبارات مصوب از خدمات افراد واجد شرایط به‌صورت ساعتی و برای انجام کارهای موقت و معینی که برای آنها پست سازمانی پیش‌بینی نشده برای حداکثر یک سال استفاده نمایند. این افراد رابطه استخدامی با دولت و دستگاه استفاده‌کننده از خدمات آنها را نخواهند داشت و صرفاً حق‌الزحمه خدمات خود را مطابق قرارداد منعقدہ دریافت خواهند کرد. اصول کلی قراردادهای موضوع این تبصره مشتمل بر حقوق و تکالیف طرفین بر مبنای حداقل‌های حقوق کارگران مشمول قانون کار به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

#### ارزیابی ماده (۳۳)

ماده (۳۳) ناظر بر تنظیم تشکیلات داخلی واحدهایی از دستگاه‌های اجرایی است که براساس قیمت تمام‌شده (موضوع ماده (۱۶) این قانون) اداره می‌شوند. این حکم به‌دلیل اعطای اختیار به مدیران در

تنظیم تشکیلات خود، با هدف ایجاد انگیزه در مدیران اجرایی پیش‌بینی شده است. به عبارتی اگر قرار است واحدی به صورت قیمت تمام شده اداره شود، حداقل اختیارات مدیران این‌گونه واحدها باید این باشد که بتوانند سازمان داخلی خود را رأساً تنظیم و آن را اداره کنند. حکم ماده (۳۳) مورد تأیید است ولی دارای تناقض‌ها و ابهام‌هایی است که این ابهام‌ها در پیشنهاد اصلاحی رفع شده است.

#### پیشنهاد

تشکیلات تفصیلی واحدهایی از دستگاه‌های اجرایی که براساس قیمت تمام شده (موضوع ماده (۱۶) این قانون) اداره می‌شوند به تصویب مراجع ذی‌ربط آنها می‌رسد و نسخه‌ای از آن جهت اطلاع به سازمان و مراجع نظارتی ارسال خواهد شد. در واحدهایی که قیمت تمام‌شده آنها محقق نشده است، تصویب تشکیلات تفصیلی دستگاه‌های مذکور مطابق با احکام ماده (۲۹) خواهد بود.

#### ارزیابی ماده (۳۴)

ماده (۳۴) قانون تنظیم شرح وظایف و ایجاد هرگونه واحد و پست سازمانی در دستگاه‌های اجرایی را صرفاً در چارچوب وظایف قانونی آنها مجاز اعلام کرده است، با توجه به اینکه مفاد ماده مذکور در ماده (۲۹) پیشنهادی مورد توجه قرار گرفته است، بنابراین پیشنهاد می‌شود این ماده حذف شود.

#### پیشنهاد

ماده (۳۴) حذف شود.

#### ارزیابی ماده (۳۵)

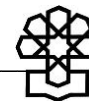
براساس حکم ماده (۳۵) دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند تا پیشنهاد اصلاح ساختار سازمانی خود را ظرف مدت یک سال ارائه دهند. با عنایت به اینکه مفاد ماده مذکور در ماده (۲۹) پیشنهادی مدنظر قرار گرفته، لذا ماده مذکور ضرورتی ندارد و باید حذف شود.

#### پیشنهاد

ماده (۳۵) حذف شود.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

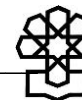
ابعاد و ساختارهایی که در دستگاه اداری کشور وجود دارد حداقل در دو سطح قابل طراحی و ارزیابی است. یکی سطح کلان یعنی معماری سازمان دولت، وظایف و مأموریت‌ها و نظام تقسیم کار دولت که از آن به‌عنوان «سطح کلان تشکیلات دولت» یاد می‌شود. دیگری ترتیبات سازمانی و ساختاری داخلی آنها که می‌توان از آن به «سطح خرد تشکیلات دولت» تعبیر کرد که تا سطح حجم و اندازه دولت یعنی «تعداد پست‌ها و جایگاه‌های سازمانی» ادامه می‌یابد. در قانون مدیریت خدمات کشوری باید برای مدیریت در هر دو سطح پیش‌بینی‌های لازم انجام و احکام مناسب منظور شود. در گزارش حاضر



- تلاش شده تا با تأکید بر هر دو سطح کلان و خرد تشکیلات دولت احکام مورد بازنگری قرار گرفته و احکامی جدید پیشنهاد شود. بر همین اساس در گزارش حاضر نکات زیر مورد توجه قرار گرفته است:
- مدیریت و راهبری ساختارهای سازمانی و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی حسب تفاوت‌های آنها با اقتضائات مختلف (بند «۱» ماده (۲۹) پیشنهادی) و مراقبت، نظارت، هدایت، نگهداری اطلاعات و رصد وضعیت‌ها، گزارشگری و جلوگیری از انحراف‌ها و سوءمدیریت (بند «۵» ماده (۲۹) پیشنهادی) برعهده سازمان اداری و استخدامی کشور؛ و طراحی و پیشنهاد ساختار برعهده دستگاه‌های اجرایی قرار گرفته است (بند «۲» ماده (۲۹) پیشنهادی).
  - طراحی شغلی که پیش‌نیاز تنظیم ساختار تفصیلی یا پست‌های سازمانی است و زیرساخت برنامه‌ریزی نیروی انسانی، استخدام، آموزش و نظام پرداخت و ارزیابی عملکرد کارکنان سازمان می‌باشد در احکام پیشنهادی مدنظر قرار گرفته است (بند «۳» ماده (۲۹) پیشنهادی).
  - با ایجاد تعادل میان نیازهای دستگاه‌های اجرایی، کنترل و مراقبت قانونی بر طول و عرض و حجم و اندازه ساختارها، تشکیلات دستگاه‌های اجرایی، جلوگیری از تخلف‌ها به دلیل بی‌توجهی به تفاوت‌ها، ضرورت‌ها، تحولات و تغییرات و ... تأکید شده است (بند «۴» ماده (۲۹) پیشنهادی).
  - از کلیشه‌ای کردن ساختاردهی، ایجاد بی‌ثباتی و ترس و نگرانی بی‌دلیل، اقدامات مبهم و تجربه نشده و غیرعملی، معطل ماندن دستگاه‌ها و بلا تکلیف ماندن ساختارها و سازماندهی که قطعاً باعث انجام نشدن کارها، تخلف دستگاه‌ها و عدم انجام مأموریت‌ها و .. می‌شود جلوگیری شده است (بند «۴» ماده (۲۹) پیشنهادی).
  - راه بر هرگونه تشکیلات غیرضرور، توسعه و گسترش، ضعف ساختاری به لحاظ قانونی بسته شده و به شکل‌گیری سازمان‌ها در حوزه مرکزی و خارج از مرکز نظم و نسق داده شده است (بند «۶» ماده (۲۹) و تبصره پیشنهادی).
  - برای دستگاه‌های اجرایی تابع قوه مجریه که مشمول این قانون نیستند سازوکارهای مناسبی پیش‌بینی شده است (ماده (۳۰) پیشنهادی).
  - ساماندهی نیروهای مشمول تبصره ذیل ماده (۳۲) را در کنار نیروهای موضوع مواد (۱۲۴) و (۱۷) مدنظر قرار داده است (اصلاح تبصره ذیل ماده (۳۲)).
  - تشکیلات تفصیلی واحدهایی از دستگاه‌های اجرایی که براساس قیمت تمام شده (موضوع ماده «۱۶» این قانون) اداره می‌شوند بازنگری و اصلاح شده است (ماده (۳۳) پیشنهادی).
  - برای باز طراحی تشکیلات کلان دولت که از اول انقلاب بلا اقدام مانده و یا با تغییرات موردی بی‌نظم‌تر شده، سازوکار و مسئولیت تعریف شده است (مواد الحاقی (۱) و (۲)).

## جدول احکام پیشنهادی فصل چهارم «قانون مدیریت خدمات کشوری»

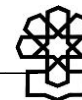
پیشنهاد	قانون
<p><b>ماده الحاقی (۱)</b> - ایجاد وزارتخانه، مؤسسه دولتی و شرکت دولتی جدید یا هرگونه تجزیه ساختاری و تشکیلاتی آنها به گونه‌ای که موجب ایجاد شخصیت حقوقی مستقل جدید شود، ممنوع است و اجازات قانونی دستگاه‌های مزبور و سایر مراجع ذی‌ربط نظیر شوراها، شوراهای عالی، مجامع عمومی و هیئت‌های امانا و مشابه آنها که به موجب هر اختیار قانونی نسبت به تأسیس و یا توسعه تشکیلات دولت اتخاذ تصمیم می‌کردند، لغو می‌شود.</p>	
<p><b>ماده الحاقی (۲)</b> - دولت موظف است ظرف مدت یک سال از طریق «کمیته عالی بررسی و بازطراحی ساختار نظام اداری» متشکل از هفت نفر از صاحب‌نظران و نخبگان علمی و اجرایی مرتبط منتخب رئیس‌جمهور و با بهره‌گیری سازمان‌یافته از همه نهادها و دستگاه‌های ذی‌ربط، «طرح نوین ساختار نظام اداری جمهوری اسلامی ایران» را مطابق قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام اداری و سایر اسناد راهبردی مرتبط، در جهت ارتقای کیفیت خدمات عمومی و افزایش سطح بهره‌وری و کارایی و کاهش هزینه‌های اداری و اجرایی تهیه و در مسیر قانونی قرار دهد.</p> <p><b>تبصره</b> - دبیرخانه کمیته و پشتیبانی‌های اداری و کارشناسی انجام مأموریت آن برعهده سازمان اداری و استخدامی کشور خواهد بود. آیین و برنامه کار کمیته نیز توسط سازمان تهیه و تنظیم و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>	
<p><b>ماده (۲۹)</b> - در اجرای بندهای «۱۰» و «۱۱» سیاست‌های کلی نظام اداری سازمان و دستگاه‌های اجرایی مکلفند در رابطه با ساختار دستگاه‌های اجرایی اقدامات زیر را انجام دهند:</p> <p>۱. سازمان موظف است حداکثر ظرف مدت یک سال با همکاری دانشگاه‌ها، مؤسسات پژوهشی و تخصصی مربوط، اصول و شیوه‌های پیکربندی، سطوح سازمانی و مدیریتی، معیارهای تعیین واحدهای درون سازمانی، کیفیت و سقف پست‌های سازمانی دستگاه‌های اجرایی را متناسب با ویژگی‌ها و اقتضات نوین و روزآمد طراحی ساختار سازمانی آنها و براساس سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری، وظایف قانونی دستگاه‌ها، راهبردها و سیاست‌های انجام وظایف دولت و خط‌مشی‌های اجرایی (برون‌سپاری، جمع‌سپاری،</p>	<p><b>ماده (۲۹)</b> - دستگاه‌های اجرایی مکلفند سازماندهی، طراحی و تنظیم تشکیلات خود را متناسب با ویژگی‌های مربوط در چارچوب الگوها، ضوابط و شاخص‌هایی که سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد با رعایت موارد ذیل انجام دهند:</p> <p>الف) سقف پست‌های سازمانی با رعایت راهبردهای مذکور در فصل دوم این قانون و با پیشنهاد دستگاه و تأیید سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p> <p>ب) تشکیلات و سقف پست‌های سازمانی مصوب حداقل پس از یک برنامه و حداکثر پس از دو برنامه پنج‌ساله متناسب با سیاست‌ها و احکام برنامه جدید مورد بازنگری و تصویب مجدد قرار خواهد گرفت.</p>



پیشنهاد	قانون
<p>سامانه‌سپاری)، تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند.</p> <p>۲. دستگاه‌های مشمول قانون موظفند ساختار کلان سازمانی و تشکیلات تفصیلی<sup>۱</sup> خود را به صورت یکپارچه (یک مجموعه تشکیلاتی) و همزمان براساس سیاست‌ها، وظایف قانونی، الگوها و اصول بند «۱» حداکثر ظرف مدت دو سال از تاریخ تصویب توسط هیئت وزیران، تنظیم و جهت بررسی و تأیید به سازمان ارائه نمایند.</p> <p>۳. دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون موظفند حداکثر ظرف مدت دو سال از تاریخ ابلاغ قانون و با بهره‌گیری از روش‌ها و فنون مناسب و روزآمد نسبت به طراحی مشاغل اختصاصی خود اقدام نمایند و شناسنامه شغلی هر یک از آنها را تهیه و تنظیم و جهت تأیید به سازمان ارسال کنند. طراحی ساختار تفصیلی دستگاه‌ها براساس شناسنامه شغلی مصوب آنها خواهد بود.</p> <p><b>تبصره-</b> اجرای این حکم درخصوص مشاغل عمومی در دستگاه‌های اجرایی برعهده سازمان خواهد بود.</p> <p>۴. سازمان مکلف است حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ دریافت پیشنهاد دستگاه آن را بر مبنای عوامل و ملاحظات موضوع این ماده بررسی، در صورت انطباق تأیید و در غیر این صورت با اعلام توضیحات لازم جهت اصلاح و ارائه مجدد به دستگاه ذی‌ربط اعاده کند. دستگاه مکلف است ظرف مدت سه ماه پیشنهاد نهایی را به سازمان ارسال دارد. در صورت وجود اختلاف میان دستگاه و سازمان درخصوص تنظیم و تدوین تشکیلات آن، موضوع در هیئت مستشاری موضوع ماده (...،) بررسی و مورد تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد. تصمیمات این هیئت پس از تأیید رئیس‌جمهور جهت اجرا ابلاغ می‌شود.</p> <p>۵. دستگاه‌های مشمول قانون مکلفند براساس تشکیلات مورد تأیید سازمان عمل نمایند و تغییرات لازم در آن را به تأیید سازمان برسانند. مسئولیت هرگونه اقدام برخلاف آن برعهده بالاترین مقام اجرایی دستگاه است و سازمان با بهره‌گیری از تدابیر لازم و فناوری‌های روزآمد بر حسن اجرای تشکیلات مورد تأیید نظارت می‌نماید و با گزارشگری سالانه و مؤثر، دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط و نظارتی را از چگونگی امر مطلع می‌سازد.</p> <p>۶. پس از تصویب تشکیلات به‌ترتیب فوق توسعه کمی و کیفی تشکیلات تفصیلی، افزایش پست‌های سازمانی و ایجاد واحدهای سازمانی تابعه دستگاه‌های اجرایی به‌استثنای مدارس وزارت آموزش و پرورش و مراکز بهداشتی و درمانی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ممنوع است. تغییرات واحدها و پست‌های سازمانی پس از تصویب تشکیلات، صرفاً براساس مفاد این ماده مجاز است.</p> <p><b>تبصره -</b> ضرورت حضور تشکیلاتی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی در واحدهای تقسیمات کشوری و تعیین</p>	<p>ج) به‌منظور کوتاه نمودن مراحل انجام کار و سلسله‌مراتب اداری، سطوح عمودی مدیریتی در دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی با احتساب بالاترین مقام اجرایی در هر واحد سازمانی، به قرار ذیل تعیین می‌گردد:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی: حداکثر در (۴) سطح.</li><li>• واحدهای استانی: حداکثر (۳) سطح.</li><li>• واحدهای شهرستانی، مناطق و نواحی هم‌تراز: حداکثر (۲) سطح.</li><li>• سایر واحدهای تقسیمات کشوری: یک سطح.</li></ul> <p>د) هرکدام از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل که تحت نظر معاون رئیس‌جمهور اداره می‌شوند، می‌توانند حداکثر (۵) معاون و سایر مؤسسات دولتی حداکثر (۳) معاون یا عناوین مشابه در ساختار تشکیلاتی خود پیش‌بینی نمایند و متناسب با حجم کار و تنوع وظایف و تعداد پست‌های سازمانی هر معاون می‌تواند حداکثر (۵) مدیرکل یا مدیر یا رئیس یا عناوین مشابه داشته باشد.</p> <p>پست‌های مدیریتی مورد نیاز حوزه وزیر یا رئیس مؤسسات دولتی از سرجمع پست‌های مدیریتی مذکور در این بند تأمین خواهد شد.</p> <p>ه) تعداد پست‌های مشاور برای مقامات اجرایی مذکور در بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۷۱) حداکثر (۱۰) و برای سایر مقامات اجرایی مذکور در این ماده حداکثر (۴) و برای رؤسای مؤسسات دولتی با گستره کشوری حداکثر (۳) پست در سقف پست‌های مصوب تعیین می‌گردد.</p> <p>ی) واحدهای سازمانی وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی در مراکز استان‌ها (به‌استثنای استانداری‌ها) با رعایت ماده (۲۹) این قانون حداکثر در سطح اداره کل سازماندهی می‌شوند و سازمان‌های موجود در این سطح تغییر می‌یابند.</p> <p>ط) در صورتی که دستگاه‌های اجرایی مطابق شرح وظایف قانونی و تشکیلات مصوب خود الزاماً موظف به ارائه خدماتی در شهرستان‌های کمتر از هفتاد هزار نفر جمعیت و بخش‌های کمتر از سی هزار نفر جمعیت باشند در صورتی که در تاریخ تصویب این قانون ساختمان‌های واحدهای اداری ذی‌ربط احداث نشده باشند موظفند کارمندان ذی‌ربط خود را در مجتمع اداری مراکز شهرستان و بخش که به‌عنوان نمایندگی تحت نظر فرماندار و بخشدار ایجاد می‌گردد مستقر نموده و از ایجاد واحدهای مستقل خودداری نمایند.</p> <p>افزایش جمعیت این‌گونه شهرها موجب لغو این حکم برای واحدهای ذی‌ربط نمی‌گردد. هزینه‌های پشتیبانی و</p>

۱. تعاریف ساختار کلان سازمانی، تشکیلات تفصیلی، شناسنامه شغلی، مشاغل اختصاصی و عمومی در فصل اول قانون ارائه شده است.

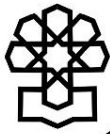
پیشنهاد	قانون
<p>یکه سازمانی آنها (آخرین سطح سازمانی دستگاه) ظرف مدت یک سال از زمان تأیید ساختار سازمانی و تشکیلات تفصیلی به پیشنهاد دستگاه و تأیید سازمان به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. تهیه و تصویب تشکیلات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی در واحدهای تقسیمات کشوری براساس مقررات این ماده صورت می‌گیرد.</p>	<p>خدماتی این مجتمع‌ها در بودجه وزارت کشور (استانداری‌ها) پیش‌بینی می‌گردد. در سایر شهرها با تشخیص هیئت وزیران اجرای این بند امکان‌پذیر می‌باشد. آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>
<p><b>ماده (۳۰) -</b> سازمان موظف است حداکثر ظرف مدت یک سال الگوها، اصول و معیارهای موضوع بند «۱» ماده (۲۹) را متناسب با مقتضیات دستگاه‌های اجرایی تابع قوه مجریه که مشمول این قانون نیستند، به‌طور اختصاصی تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند. این دستگاه‌ها مکلفند ساختار کلان سازمانی، تشکیلات تفصیلی و واحدهای مستقر در تقسیمات کشوری خود را حسب مورد به تصویب مجمع عمومی، هیئت امناء، شورای عالی یا ارکان مشابه در ساختار مدیریتی خود برسانند و نسخه‌ای از آن را جهت اطلاع به سازمان و مراجع نظارتی ارسال نمایند.</p>	<p><b>ماده (۳۰) -</b> وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل که تحت نظر معاون رئیس‌جمهور اداره می‌شوند، در صورت ضرورت با تأیید سازمان و تصویب هیئت وزیران می‌توانند حسب وظایف قانونی خود در برخی از سطوح تقسیمات کشوری واحد سازمانی داشته باشند. در این صورت کلیه واحدهای وابسته به یک وزارتخانه و مؤسسات مستقل وابسته به رئیس‌جمهور در هر یک از سطوح تقسیمات کشوری در یک واحد سازمانی ادغام و تحت مدیریت واحد قرار می‌گیرند. موارد استثنا از حکم اخیر این ماده با تأیید سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>
<p>حذف</p>	<p><b>ماده (۳۱) -</b> دستگاه‌های اجرایی مکلفند تشکیلات تفصیلی خود را با رعایت مفاد ماده (۲۹) تهیه و یک نسخه از آن را به سازمان ارسال دارند. سازمان موظف است حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ وصول پیشنهاد، مغایرت و یا عدم مغایرت با الگوها، ضوابط و شاخص‌های مذکور را اعلام نماید. دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط موظفند پس از اصلاح موارد مغایر، تأییدیه سازمان را کسب نمایند.</p>
<p>ماده (۳۲) عیناً مصوب شود. تبصره ذیل ماده (۳۲) به شرح ذیل اصلاح و تصویب شود: دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تا ده درصد (۱۰٪) پست‌های سازمانی مصوب در سقف اعتبارات مصوب از خدمات افراد واجد شرایط به‌صورت ساعتی و برای انجام کارهای موقت و معینی که برای آنها پست سازمانی پیش‌بینی نشده برای حداکثر یک سال استفاده کنند. این افراد رابطه استخدامی با دولت و دستگاه استفاده‌کننده از خدمات آنها را نخواهند داشت و صرفاً حق‌الزحمه خدمات خود را مطابق قرارداد منعقدہ دریافت خواهند کرد. اصول کلی قراردادهای موضوع این تبصره مشتمل بر حقوق و تکالیف طرفین بر مبنای حداقل‌های حقوق کارگران مشمول قانون کار به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p>	<p><b>ماده (۳۲) -</b> هریک از کارمندان دستگاه‌های اجرایی، متصدی یکی از پست‌های سازمانی خواهند بود و هرگونه به‌کارگیری افراد و پرداخت حقوق بدون داشتن پست سازمانی مصوب پس از یک سال از ابلاغ این قانون ممنوع است. <b>تبصره -</b> دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تا ده درصد (۱۰٪) پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب افرادی را به‌صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به‌کار گیرند.</p>
<p><u>تشکیلات تفصیلی</u> واحدهایی از دستگاه‌های اجرایی که براساس قیمت تمام شده (موضوع ماده (۱۶) این قانون) اداره می‌شوند به تصویب مراجع ذی‌ربط آنها می‌رسد و نسخه‌ای از آن جهت اطلاع به سازمان و مراجع نظارتی ارسال خواهد شد. در واحدهایی که قیمت تمام‌شده در آنها محقق نشده است، تصویب تشکیلات تفصیلی دستگاه‌های مذکور مطابق با احکام ماده (۲۹) خواهد بود.</p>	<p><b>ماده (۳۳) -</b> تنظیم تشکیلات داخلی واحدهایی از دستگاه‌های اجرایی که براساس قیمت تمام شده (موضوع ماده (۱۶) این قانون) اداره می‌شود برعهده آنها بوده و نسخه‌ای از تشکیلات خود را جهت تطبیق با ضوابط به سازمان ارسال خواهند داشت.</p>



پیشنهاد	قانون
حذف	<b>ماده (۳۴) -</b> تنظیم شرح وظایف و ایجاد هرگونه واحد و پست سازمانی در دستگاه‌های اجرایی صرفاً در چارچوب وظایف قانونی مصوب آنها مجاز می‌باشد. سازمان مکلف به نظارت بر حسن انجام این کار می‌باشد.
حذف	<b>ماده (۳۵) -</b> کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند در چارچوب احکام این فصل حداکثر ظرف مدت یک سال نسبت به پیشنهاد اصلاح ساختار سازمانی خود اقدام نمایند. <b>تبصره -</b> پست‌های مورد نیاز واحدهای مستقر در شهرستان‌ها و بخش‌های توسعه‌نیافته و کمتر توسعه‌یافته و جدیدالتأسیس از سرجمع پست‌های موضوع ماده (۲۹) این قانون تأمین خواهد شد. در صورت نبود پست بلاتصدی برای واحدهای فوق‌الذکر دولت موظف است با رعایت احکام این فصل پست جدید ایجاد نماید.

## منابع و مأخذ

۱. قانون مدیریت خدمات کشوری.
  ۲. قوانین برنامه توسعه.
  ۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
  ۴. لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری.
  ۵. شکرالهی، مسعود (۱۳۹۴). سازماندهی و تشکیلات در مدیریت دولتی ایران (مفاهیم، مبانی و سیر تطور)، شرکت تعاونی سازمان معین ادارات، تهران.
  ۶. ریچارد ال. دفت (۱۳۸۷). مبانی تئوری و طراحی سازمان، ترجمه علی پارساییان و سیدمحمد اعرابی، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، تهران.
  ۷. ابوطیب رفیق‌الرحمان (۱۳۸۴). بهبود عملکرد دولت از طریق اصلاح دستگاه اداری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی، ترجمه محمد صفار، تهران، مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات.
  ۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷). اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری، مروری بر کلیات لایحه و محورهای تصمیم‌گیری»، شماره مسلسل ۱۵۸۴۷.
  ۹. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، (۱۳۸۴). گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت (در اجرای بند «الف» ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران)، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با همکاری مؤسسه شقایق روستا.
10. 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.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۸۷۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» ۶. فصل چهارم- ساختار سازمانی

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه امور استخدامی)

تهیه و تدوین کننده: فهیمه غفرانی

همکاران: سیدمهدی میرحسینی زواره، اکبر شکوهی، داوود عبادیانی (دفتر مطالعات اجتماعی)، ابوالفضل درویشوند، علی بهادری جهرمی، حامد ناظمی، طاها یوسفی، میلاد قطبی، سیدمحمد هادی راجی، محمد برزگر خسروی (دفتر مطالعات حقوقی)، رضا واعظی.

ناظران علمی: محمدرضا مالکی، محمد موسوی خطاط

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. ساختار سازمانی
۲. تشکیلات دولت
۳. طراحی ساختار
۴. ساختار سطح کلان
۵. ساختار سطح خرد
۶. تشکیلات تفصیلی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۱۱/۵