

به نام خدا

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**« طرح مدیریت خدمات کشوری »**



**مقدمه**

قانون مدیریت خدمات کشوری یکی از قوانین مهم و اساسی در نظام حکمرانی کشور و به‌طور خاص در نظام اداری کشور است. ارائه قانون خدمات کشوری<sup>۱</sup> بعد از شکل‌گیری نظام اداری مدرن و بوروکراتیک و سازمان‌های دولتی امری رایج و پذیرفته شده در بیشتر کشورهاست. در ایران نیز پس از شکل‌گیری نظام اداری مدرن، اولین قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۰۱ هجری شمسی در دوران قاجار مشتمل بر ۵ فصل و ۷۴ ماده به تصویب رسید. پس از گذشت چهل سال از اولین قانون استخدام کشوری به‌دلیل گسترش و توسعه نظام اداری و دستگاه‌های اجرایی، دومین قانون استخدام کشوری در تاریخ ۱۳۴۵/۳/۳۱ به تصویب رسید که شامل ۱۵۱ ماده بود که در یازده فصل تهیه شده بود.

بعد از انقلاب اسلامی قانون حاکم بر نظام اداری و استخدامی کشور، قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۴۵ بود تا اینکه در سال ۱۳۸۶ «لایحه مدیریت خدمات کشوری» در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد. «قانون مدیریت خدمات کشوری» در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۲۴ پس از تأیید شورای نگهبان جهت اجرای آزمایشی به مدت پنج سال به رئیس‌جمهور ابلاغ شد. قانون مدیریت خدمات کشوری در ۱۵ فصل، ۱۲۸ ماده و ۱۰۶ تبصره در راستای اصل صدویست‌وسوم قانون اساسی تدوین شده است. در سال ۱۳۹۱ مدت اجرای آزمایشی قانون مذکور به پایان رسید و از سال ۱۳۹۱ دولت هر سال لایحه‌ای تحت عنوان «لایحه تمدید اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری» به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌داد و مجلس با تمدید اجرای آزمایشی آن موافقت می‌کرد.

بعد از گذشت ۱۰ سال از مهلت اجرای آزمایشی قانون مذکور، در بهمن‌ماه ۱۳۹۶ دولت لایحه دوفوریتی تحت عنوان «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد. پس از دریافت لایحه مذکور در مجلس شورای اسلامی، «کمیسیون مشترک بررسی لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» تشکیل شد. بعد از گذشت حدود یک سال، مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۶ با یک ماده واحده<sup>۲</sup> قانون دائمی شدن قانون مدیریت خدمات کشوری را تصویب کرد. این قانون در نامه شماره ۳۷۲/۳۵۰۷ مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۲۶ برای اجرا به رئیس‌جمهور ابلاغ شد و رئیس‌جمهور براساس نامه شماره ۷۱۵۲ مورخ ۱۳۹۸/۱/۲۷ قانون را برای اجرا به سازمان اداری و استخدامی کشور ابلاغ کرد.

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۳۶۸

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

دفتر مطالعات مدیریت

سایر دفاتر

دفتر مطالعات زیربنایی

دفتر مطالعات سیاسی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۹۰۱۸۰۸۶

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۲/۳



1. Civil service Act

۲. ماده واحده- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی از تاریخ انقضای مدت اعتبار آزمایشی آن دائمی می‌شود.

از زمان اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری تا حال حاضر، طرح‌ها و لایحه‌های زیادی برای اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری ارائه شده که در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است و حتی برخی از آنها مثل «قانون اصلاح ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری»، «قانون تفسیر تبصره بند «الف» ماده (۱۰۳) قانون مدیریت خدمات کشوری» به قانون نیز تبدیل شده‌اند.

طرح «مدیریت خدمات کشوری» با امضای ۴۷ نفر از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی با شماره ثبت ۳۶۸ در مجلس یازدهم اعلام وصول شده است. طرح حاضر دارای ۱۲۶ ماده است که اکثریت مواد به‌جز ماده (۱۱۳) که ناظر به «تجمیع صندوق‌های بازنشستگی و هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی» است با قانون مدیریت خدمات کشوری تفاوتی ندارد. بر این اساس و با توجه به مقدمه توجیهی طرح، به نظر می‌رسد طراحان محترم به این نکته که قانون مدیریت خدمات کشوری پیش‌تر دائمی شده است توجهی نداشته‌اند. مؤید دیگری بر این مطلب متن ماده (۱۱۳) طرح است که در آن به قانون برنامه پنجم توسعه که سال‌ها پیش اجرای آن به اتمام رسیده اشاره شده است.

### مقدمه توجیهی طرح پیشنهادی

در مقدمه توجیهی بیان شده است به دلیل تمایدهای مکرر قانون مدیریت خدمات کشوری و فقدان قانون که به ناهماهنگی در دستگاه‌های دولتی منجر شده است، طرح مذکور ارائه می‌شود. متأسفانه طرح به این نکته توجه نکرده است که در حال حاضر قانون مدیریت خدمات کشوری دائمی شده است. این اشتباه باعث شده است که طرح عیناً همه مواد قانون مدیریت خدمات کشوری را به‌عنوان طرح پیشنهادی ارائه دهد و خواهان بررسی مجدد آن و دائمی شدن قانون سال ۱۳۸۶ شود در حالی که در حال حاضر قانون مدیریت خدمات کشوری دائمی شده است. با توجه به این نکته مقدمه توجیهی طرح مذکور دارای اشکال‌های بسیاری است و با این پیش‌فرض اشتباه که در حال حاضر قانون مدیریت خدمات کشوری، دائمی نشده است، به دنبال بررسی مجدد مواد مرتبط با قانون مدیریت خدمات کشوری در قالب طرح جداگانه است.

### اظهار نظر کارشناسی

همان‌گونه که در قسمت پیشین بیان شد، در حال حاضر قانون مدیریت خدمات کشوری با مصوبه سال ۱۳۹۷ مجلس شورای اسلامی دائمی شده و این قانون بر نظام اداری و استخدامی کشور حاکم است. مواد قانونی در طرح پیشنهادی به غیر از مواردی که در جدول شماره ۱ آمده است مشابه قانون مدیریت خدمات کشوری است.

جدول ۱. تمایز محتوای طرح پیشنهادی با قانون مدیریت خدمات کشوری

ماده	قانون مدیریت خدمات کشوری	طرح پیشنهادی
ماده ۹۵	به موجب قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان م صوب ۱۳۹۵/۲/۲۰	ماده ۹۵ - به کارگیری بازنشستگان متخصص (با مدرک تحصیلی کارشناسی و بالاتر) در موارد خاص به عنوان اعضاء کمیته‌ها، کمیسیون‌ها، شوراها، مجامع و خدمات مشاوره‌ای غیرمستمر، تدریس و مشاوره‌های حقوقی مشروط بر اینکه مجموع ساعت اشتغال آنها در دستگاه‌های اجرایی از ساعت اداری کارمندان موظف تجاوز نکند بلامانع می‌باشد. حق الزحمه این افراد متناسب با ساعات کار هفتگی معادل کارمندان شاغل مشابه تعیین و پرداخت می‌گردد.
ماده ۱۱۳	دولت مکلف است تا پایان قانون چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در خصوص تجمیع کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از اقدامات قانونی لازم را برای ایجاد وحدت رویه برای کلیه صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی به عمل آورد. سازمان مذکور زیرمجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است و وزیر در برابر مراجع قانونی ذی‌ربط پاسخگو می‌باشد. الف- ترکیب هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی به شرح زیر تعیین می‌شود: ۱. شش نفر با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی ۲. سه نفر باقی‌مانده، مطابق جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از نمایندگان خدمات‌گیرندگان هیئت امنای مذکور، در حکم هیئت امنای کلیه صندوق‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی، بیمه‌های خدمات درمانی و صندوق بیمه روستاییان و عشایر خواهد بود. ب- نصب و عزل مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی و کلیه صندوق‌ها و بیمه‌های موضوع ذیل بند «ب» این قانون با پیشنهاد هیئت امنای سازمان و تأیید و حکم وزیر رفاه و تأمین اجتماعی انجام می‌پذیرد. وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی در صورت ضرورت می‌تواند حداکثر برای مدت شش ماه به منظور انجام وظایف مدیران عامل سازمان‌ها، صندوق‌ها و بیمه‌های موضوع این بند، سرپرست منصوب نماید. پ- سایر مقررات سازمان تأمین اجتماعی و همچنین صندوق‌ها و سازمان‌های بازنشستگی و بیمه‌ای و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به قوت خود باقی است.	دولت مکلف است تا پایان قانون چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در خصوص تجمیع کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد.
ماده ۱۲۷	کلیه قوانین و مقررات عام و خاص به جز قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶/۶/۱۵ مجلس شورای اسلامی مغایر با این قانون از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون لغو می‌گردد.	---
ماده ۱۲۸	مدت زمان آزمایشی این قانون پنج سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون خواهد بود.	---

همان‌گونه که مشاهده می‌شود به غیر از ماده (۱۱۳) طرح پیشنهادی که ناظر به تجمیع صندوق‌های بازنشستگی و اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی است، تغییرات مهمی در طرح پیشنهادی نسبت به قانون وجود ندارد. در خصوص ماده (۱۱۳) طرح پیشنهادی بایستی بیان شود که بحث تجمیع صندوق‌های بازنشستگی و همچنین هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی، موضوعی است که ناظر بر حوزه رفاه و تأمین اجتماعی است و بایستی به طور تخصصی در قوانین مرتبط همچون «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین

اجتماعی»، «اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی» و ... مورد بحث قرار گیرد. بنابراین پرداختن به موضوع تجمیع صندوق‌های بازنشستگی و همچنین هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی در قانون مدیریت خدمات کشوری امری ناصواب است و بایستی اصلاحات ناظر به این موضوع در قوانین مرتبط پیگیری شود. همچنین در این خصوص شایان ذکر است که سیاست‌ها و برنامه‌های تأمین روستائیان و عشایر، به دلیل ساختار کاملاً متفاوت اقتصاد شهری از اقتصاد روستایی، شباهت چندانی با سیاست‌ها و برنامه‌های تأمین اجتماعی کارگران شهری و کارکنان دولت ندارد. از جمله اینکه در مناطق روستایی و عشایری، عمدتاً خوداشتغالی و اقتصاد غیررسمی و خانوادگی غلبه دارد و کشاورز هم کارفرما و هم کارگر است. از سوی دیگر، در بین صندوق‌های بازنشستگی وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر تنها صندوقی است که به دلیل نوپا بودن و حمایت‌های نسبتاً قابل توجه مجلس و دولت در این زمینه از اسم روستائیان و عشایر، سوددهی بالایی داشته و تراز آن مثبت است.

در ماده (۹۵) طرح مذکور نیز پیشنهاد موضوع به‌کارگیری بازنشستگان متخصص مطرح شده است که براساس قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ مجلس شورای اسلامی، این موضوع نیز تعیین تکلیف شده است و پرداختن دوباره به آن بایستی با در نظر گرفتن قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان باشد.

### جمع‌بندی

در جمع‌بندی بایستی بیان کرد که متأسفانه طرح «مدیریت خدمات کشوری» از این نکته غافل بوده است که در حال حاضر قانون مدیریت خدمات کشوری، دائمی شده است. بنابراین ارائه طرح مذکور با استدلالی که در مقدمه توجیهی آمده است صحیح نیست. اصلاح و بهبود قانون مدیریت خدمات کشوری امری لازم و ضروری است و حتماً باید در دستور کار قرار گیرد ولی به این نکته باید توجه کرد که به بررسی مجدد کامل مواد و تبصره‌های قانون مذکور نیاز نیست بلکه براساس آسیب‌شناسی دقیق و نظرخواهی از دستگاه‌های اجرایی می‌توان چالش‌ها و اشکالات قانونی را شناسایی کرد و در قالب ارائه طرح‌هایی با عنوان «اصلاح موادی از قانون مدیریت خدمات کشوری ...» آنها را پیش برد. هرچند پیگیری ارائه لایحه اصلاحی توسط دولت راهکار مناسب‌تری است. همچنین با توجه به اینکه در لایحه پیشنهادی دولت در سال ۱۳۹۶ برای اصلاح و دائمی کردن قانون مدیریت خدمات کشوری برخی از مواد اصلاحی بود که در نهایت در دائمی کردن قانون مدیریت خدمات کشوری لحاظ نگردید؛ می‌توان با بررسی موارد پیشنهادی در لایحه قبلی، اصلاحات در قانون مدیریت خدمات کشوری را در دستور کار قرار داد.

با توجه به توضیحات بیان شده، رد کلیات طرح مذکور پیشنهاد می‌شود و توصیه می‌شود که اقدامات اصلاحی درباره قانون مدیریت خدمات کشوری در قالب طرح‌های جدید و با بهره‌گیری از تجربیات گذشته ناظر به موضوع‌ها و مواد مشخص قانون در دستور کار قرار گیرد.