



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح:

دوره یازدهم-سال اول

شماره ثبت:

۷۷۷

مشخصات گزارش:

تهیه و تدوین:

یحیی مرتب

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید

شهاب طلایی

شماره مسلسل:

۲۹۰۱۸۵۱۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۹/۲



دفتر مطالعات مدیریت



اظهار نظر کارشناسی در باره طرح: « منع استفاده مسئولین و مقامات از امکانات و امتیازهای ویژه »



مقدمه

طرح «منع استفاده مسئولین و مقامات از امکانات و امتیازات ویژه»، در ۱۳۹۹/۱۱/۴ اعلام وصول شده و در ماده واحده و شش بند ارائه شده است. این طرح، براساس مقدمه توجیهی خود، احکامی را جهت رفع تبعیض و حذف فاصله طبقاتی میان مسئولان و مردم مطرح کرده است. براساس این طرح با حذف راننده و محافظ شخصی، حذف استفاده از مسی‌های تردد ویژه و خانه‌های سازمانی برای مدیران، فاصله طبقاتی میان مسئولان و مردم از بین رفته و استفاده از امکانات ویژه برای مدیران ممنوع می‌گردد. در این گزارش به بررسی کارشناسی این طرح پرداخته می‌شود.

نکات ناظر بر کلیات طرح

- عدم تبیین درست از مسئله و ارائه راه حل اشتباه: هوشمندی حکمرانی کشورها در نوع قاعده گذاری آنها در خصوص مبارزه با فساد و نحوه استفاده مقامات از امکانات و بهره‌مندی‌هاست. در این طرح به‌طور سطحی نگرانه



و کلی‌نگر، مسئله تبعیض و بی‌اعتمادی مردم به مسئولان صرفاً به استفاده از مسیرهای تردد ویژه و خانه‌های سازمانی تقلیل داده شده است و واضح است که کاهش فاصله مردم و مسئولان، نیازمند توجهات و اقدامات اولویت‌دار دیگری از طرف مسئولان ذی‌ربط است. حتی در برخی موارد ارائه شده در مقدمه طرح نیز موارد اولویت‌دار دیگری بوده‌اند که درخصوص آنها حکمی در طرح ارائه نشده است. برای مثال استفاده از تسهیلات بانکی جزو مواردی است که مستقیماً به منفعت شخصی مسئولان برمی‌گردد و با توجه به مشکلات متعدد مردم در فرایند اخذ تسهیلات بانکی، این امتیاز اعتماد عمومی مردم نسبت به کارگزاران حکومت را بیشتر خدشه‌دار می‌کند و زمینه‌های ایجاد تبعیض از آن به‌شدت بیشتر از استفاده از ترمینال‌های ویژه برای جامعه است اما باین‌حال در بندهای ماده‌واحد، اشاره‌ای به این مورد نشده است.

همچنین برخی از موارد مذکور مانند استفاده از منازل مسکونی و کیفیت و کمیت امکانات دفتری، اموری نیستند که بتوان طبق عنوان طرح، مسئولان را از آن «منع» کرد؛ بلکه باید نحوه تخصیص این امکانات کنترل یا بهینه‌سازی شود. از این‌رو عنوان طرح با برخی موارد مطرح شده در طرح قرابت مفهومی ندارد.

همچنین باید توجه داشت که امکاناتی که به کارکنان دولت و مدیران داده می‌شود به‌طور کلی به دو نوع تقسیم می‌شوند:

***عوامل بهداشتی:** این دسته از امکانات اعطایی، از جمله امکاناتی است که در نبود آنها امکان خدمت‌رسانی و انجام وظیفه در نهادهای دولتی عملاً ناممکن است. برای مثال عدم مکانی جهت اسکان چه برای مدیران و چه برای کارکنان، طبیعتاً مانع از هرگونه انجام وظیفه خواهد شد و تا زمانی که این امکانات فراهم نشود، کاری دیگر پیش نخواهد رفت.

***عوامل انگیزشی:** برخی دیگر از امکانات اعطایی به مسئولان و کارکنان دولت، جهت ایجاد زندگی بهتر و تسهیل مشکلات آنها در زندگی است. برای مثال اعطای پاداش‌ها یا تهیه مکان‌هایی جهت مسافرت به کارکنان از جمله امکاناتی است که بودن آنها موجب رضایت بیشتر کارکنان و در عوض خدمت‌رسانی بهتر خواهد شد، ولی نبود آنها موجب از بین رفتن شرایط کاری نخواهد شد. در این طرح برخی از امکانات و امتیازات اعطایی به مدیران را بدون در نظر گرفتن ماهیت آنها ممنوع کرده است. برای مثال ممنوعیت خانه‌های سازمانی برای مدیران، به معنای از بین بردن شرایط اولیه و بدیهی برای انجام کارها خواهد بود و شرایط اولیه برای مدیریت را از بین خواهد برد، لذا در نظر گرفتن ماهیت هر کدام از امکانات اعطایی، اولین شرط برای هر نوع سیاست‌گذاری در این حوزه خواهد بود.

- **عدم توجه به دیگر قوانین مرتبط:** درخصوص استفاده از امکانات دولتی و نحوه مواجهه با آنها و همچنین جرم‌انگاری‌های صورت‌گرفته درخصوص استفاده شخصی از امکانات دولتی، قوانین و آیین‌نامه‌های متعددی وجود دارد که ارتباط آنها با این طرح مشخص نیست از جمله می‌توان به قوانین و آیین‌نامه‌های ذیل اشاره کرد:

* قانون «نحوه استفاده از خانه‌های سازمانی» مصوب ۱۳۴۶ به همراه اصلاحات و الحاقات بعدی.

* قانون نحوه اعمال نظارت بر هزینه‌های غیرضرور و جلوگیری از تجمل‌گرایی مصوب ۱۳۷۰ و آیین‌نامه‌های اجرایی مصوب این قانون نظیر:

- آیین‌نامه نظارت بر مسافرت‌های خارجی در دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۳/۵/۱۸ هیئت وزیران.

- آیین‌نامه نحوه استفاده از اتومبیل‌های دولتی مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۲۵ هیئت وزیران.

- آیین‌نامه پذیرایی‌های عمومی مصوب ۱۳۷۱/۵/۲۵ هیئت وزیران.

برای نمونه در قانون «نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های غیرضرور و جلوگیری از تجمل‌گرایی» و آیین‌نامه‌های مرتبط با آن، بسترهای قانونی مناسبی برای کنترل موارد مذکور مدنظر طراح محترم، پیش‌بینی شده است.

- **عدم تناسب احکام با جرم‌های در نظر گرفته شده:** فارغ از اینکه بیان مجازات انفصال از خدمت، آیا ضمانت اجرای مطلوبی برای جرم‌های بیان شده است یا خیر، با توجه به اینکه هریک از بندهای اشاره شده در این طرح از لحاظ اهمیت و حساسیت متفاوت هستند، مجازات

تعیین شده برای متخلفان نیز باید متناسب با هریک از موارد تعیین شود یا دامنه‌ای از مجازات‌ها طراحی شود؛ لذا اعمال یک مجازات و آن هم در سطح «انفصال از خدمت» برای همه موارد اقدام مطلوبی نیست. همچنین دائم یا موقت بودن انفصال از خدمت و میزان آن نیز مشخص نیست.

نکات ناظر بر جزئیات طرح

* بررسی صدر ماده واحده:

- عبارت «دستگاه‌ها و نهادهای عمومی که به‌نحوی از انحا از بودجه عمومی استفاده می‌کنند» دارای ابهام است؛ توضیح آنکه مشخص نیست استفاده از بودجه شامل تخصیص اعتبار، کمک، رد دیون و ... می‌شود یا خیر؟

- عبارت «تحت کنترل آنها» دارای ابهام است و با جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری و بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری مغایرت دارد.

- عبارت «متخلف به انفصال از خدمت مجازات می‌شود» واجد ابهام است؛ زیرا اولاً مشخص نشده که منظور، انفصال دائم از خدمت بوده یا منظور انفصال موقت از خدمت است و در این صورت نیاز است مدت انفصال از خدمت مشخص شود و ثانیاً مشخص نیست مرجع تشخیص و صدور حکم در این باره با دادگاه‌های عمومی است یا مراجع اداری صلاحیت رسیدگی به این موضوع را دارند، لذا با جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری و بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری مغایرت دارد.

* بررسی تبصره «۱»:

در این بند تملیک یا هرگونه به‌کارگیری غیرملکی از خودروهای دستگاه‌ها برای جابه‌جایی اشخاص صرفاً از ارزان‌ترین خودروی تولید داخل مجاز دانسته شده و تا یک سال دستگاه‌ها باید جهت تعویض خودروی خود با حکم این بند اقدام کنند. مرجع تشخیص ارزان‌ترین خودروی داخلی مذکور مشخص نیست. همچنین لفظ اشخاص نیز در این بند مبهم است. منظور از اشخاص همه مدیرانی است که در صدر ماده واحده بیان شده است یا همه کارکنان دولت را در برمی‌گیرد؟ آیا مقامات سیاسی نیز مشمول این ماده می‌باشند؟

مفهوم عبارت «به‌کارگیری غیرملکی» مشخص نیست، لذا این بند با جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری و بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری مغایرت دارد. دغدغه این بند آن است که مقامات و کارگزاران دولت همگی از امکانات کمترین اقشار برخوردار استفاده کنند و از این طریق استفاده از ارزان‌ترین خودروی تولید داخل توصیه شده است اما به‌نظر اقتضائات خاص مورد توجه قرار نگرفته است. امنیت مقامات، اقتضائات خاص استفاده از خودرو نظیر استفاده و رفت و آمد در مسیرهایی با دسترسی‌های سخت، استفاده زیاد و طولانی‌مدت در مسیرهای طولانی و ... تنها بخشی از اقتضائاتی است که باید در بیان این حکم مدنظر قرار می‌گرفت. سطح‌بندی نوع استفاده از خودرو و همچنین سطح‌بندی مدیران و کارکنان جهت استفاده از خودرو هرکدام شرایطی خاص را ایجاد می‌کند که لزوماً استفاده از ارزان‌ترین خودروی داخلی نه تنها عاقلانه به‌نظر نمی‌رسد بلکه ممکن است خود باعث عدم خدمت‌رسانی درست به مردم شود. بیان یک حکم کلی برای همه مشمولان بدون در نظر گرفتن سطح مدیریت آنها و بدون در نظر گرفتن نوع استفاده از خودرو، نه تنها کمکی به رفع تبعیض نمی‌کند، بلکه خود باعث ایجاد فساد دیگری می‌شود. همچنین آیین‌نامه چگونگی استفاده از خودروهای دولتی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۲۱ هیئت وزیران با جزئیات انواع خودروهای دولتی و نحوه استفاده هرکدام را در نهادهای دولتی تشریح کرده است.

* بررسی تبصره «۲»:

در این بند استفاده از هرگونه ترمینال‌ها و مسیرهای ویژه به‌استثنای سران قوا و هم‌طران آنها ممنوع شده است. عبارت «مقامات هم‌طران» در این بند ابهام دارد؛ لذا با جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری و بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری مغایرت دارد بنابراین لازم است منظور از مقامات هم‌طران معین شود؛ هرچند که براساس ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، مقامات هم‌طران با سران سه قوه مشخص نشده است. همچنین مشخص نیست این تبصره شامل مقام معظم رهبری نیز می‌گردد یا خیر؟

* بررسی تبصره «۳»:

در این بند استفاده از منازل سازمانی برای مدیران هر دستگاه در صورت وجود کارکنانی که فاقد خانه ملکی باشند برای مدیران آن دستگاه ممنوع شده است.

- منظور از خانه ملکی به چه معناست؟ منظور آن است که کارکنان هر دستگاه خانه‌ای به نام خویش نداشته باشند یا نداشتن خانه سازمانی توسط کارکنان به معنای خانه ملکی است؟
- اطلاق عبارت «کارکنان» مذکور از این جهت که شامل کلیه اشخاص دارای قرارداد با دستگاه اعم از قراردادی، حجمی، پروژه‌ای و ... می‌گردد ابهام دارد.

- با توجه به شرایط کشور و شرایط هر دستگاه اداری، اجرای این بند عملاً به معنای عدم اجازه استفاده مدیران از خانه‌های سازمانی است چراکه با هر تعریفی که از خانه ملکی وجود داشته باشد، حتماً کارکنانی هستند که فاقد خانه ملکی در آن دستگاه می‌باشند و بدین طریق مدیران دستگاه‌ها حق استفاده از خانه‌های سازمانی آن دستگاه را نخواهند داشت. در این صورت سؤال‌هایی پیش خواهد آمد. به چه دلیل می‌توان مدیران سازمان‌ها را از حق قانونی آنها که استفاده از منازل سازمانی است محروم کرد آیا عدم استفاده مدیران دستگاه‌ها از خانه‌های سازمانی خالی صرفاً به دلیل آنکه کارمندی خانه ندارد، موجب عدم کارآمدی و درگیری مدیران به مسائل حاشیه‌ای و عدم انجام امور محوله به آنها خواهد شد؟

- اصل استدلال این بند آن است که تا امکاناتی به همه داده نشده است نباید به مدیران داده شود، با توجه به اینکه امکانات اولیه در هر دستگاهی محدود است و باید اولویت‌بندی صورت گیرد، براساس این حکم، هیچگونه امکاناتی به مدیران نباید داده شود. با توجه به این بند، اگر خانه سازمانی وجود داشت و مدیر دستگاه هم خانه نداشت، مدیران نباید از خانه سازمانی استفاده کنند.
- نحوه تشخیص «کارکنان فاقد خانه» و صحت‌سنجی آن در هریک از دستگاه‌های مشمول به چه صورت انجام می‌شود؟ آیا به‌طور کلی چنین بستری برای شناسایی آن در همه دستگاه‌های مشمول وجود دارد؟ به‌نظر می‌رسد این بند از لحاظ عملیاتی قابل تحقق نیست.

* بررسی تبصره «۴»:

براساس بند هرگونه حقوق و مزایا و هزینه راننده و محافظ باید از محل درآمد شخصی که از آنها استفاده می‌کند پرداخته شود. جایگاه، رتبه، مقام و اقتضائات مسئولان در این حکم دیده نشده. همچنین رؤسای قوا و مقامات سیاسی نیز حتی در این بند استثنا قرار نگرفته‌اند و این بدان معناست که هرکدام از مقامات سیاسی نیز برای محافظان و راننده‌های خود باید هزینه‌هایی از حساب شخصی خود بپردازند.

همچنین باید ملاحظه کرد که کل تعداد مدیرانی که از این امکانات استفاده می‌کنند چقدر است. برای مثال چه تعداد از مدیران در حال حاضر از محافظ شخصی استفاده می‌کنند که در پی اعمال محدودیت و وضع قانون در این مورد هستند. در این حالت می‌توان سطوحی از مدیران را مشخص کرد که آن سطوح به محافظ یا راننده شخصی نیاز دارند و برای آنها لازم است. مدیرانی غیر از سمت‌های مشخص شده اگر درخواست محافظ شخصی داشته باشند می‌توانند از هزینه شخصی خویش پرداخت کنند.

راننده شخصی مسئله‌ای است که باید از محافظان جدا پرداخته شود. اگر اتومبیل دولتی در جهت مسئولیت‌های دولتی همراه با راننده آن در جهت اجرای وظایف دولتی استفاده شود چرا

استفاده از آن باید محدودیت داشته باشد و چرا مدیران باید هزینه شخصی بابت آن پرداخت کنند؟ چراکه استفاده از راننده و اتومبیل جهت امور شخصی براساس قانون جرم است و نیازی به این حکم از قانون نیست.

همچنین نسبت این بند با مصوبات شورای عالی امنیت ملی درخصوص حفاظت و راننده شخصی دارای ابهام است، در صورت مغایرت با مصوبه شعام، مغایر اصل (۵۷) قانون اساسی خواهد بود.

*بررسی تبصره «۵»:

براساس در این بند هرگونه کیفیت و کمیت تجهیزات و زیربنای محل کار برای:

- مدیران کل: باید همانند و مشابه زیردستان باشد.

-مدیران کل به بالا: باید دو برابر سرانه کارکنان همان دستگاه باشد.

- مقامات سیاسی و همپراز به استثنای سران قوا: باید در شورای عالی اداری تعیین شود.

بیان تجهیزات و زیربنای محل کار بیانی نامفهوم و نادقیق است. برای مثال اگر مدیرکل در یک نهاد اداری نیازمند میز جلسات و تعداد زیادی صندلی بود، برای همه زیردستان نیز باید میز جلسات و صندلی تهیه شود؟ یا آنکه زیردستان میز جلسه و صندلی نیازی ندارند مدیر نیز نباید داشته باشد؟ عدم در نظر گرفتن اقتضائات کاری هر سطح از مدیران و مسئولان از اولین و بدیهی ترین مواردی است که قانونگذاران باید بدان توجه داشته باشند.

*بررسی تبصره «۶»:

در این بند هرگونه سفر اداری کارکنان به استثنای مقامات سیاسی باید از طریق ارزان ترین شیوه حمل و نقل ممکن انجام گیرد. با توجه به تفاوت زیاد در نوع مأموریت های اداری، اجرایی و عملیاتی اعم از برون شهری یا درون شهری بودن مأموریت، تعداد افراد حاضر در اتومبیل و ... و از طرفی کیفیت و امنیت پایین ارزان ترین اتومبیل های تولید داخل، توجیه منطقی ای برای ارائه این بند وجود ندارد.

همچنین مرجع تشخیص ارزان ترین وسیله حمل و نقل مذکور مشخص نیست و روشن نیست واژه «مسئولیت» دلالت بر مسئولیت اداری، کیفی یا مدنی دارد و حدود آن چه میزان است؟

نتیجه گیری و پیشنهادات

با توجه به مشکلات متعدد طرح، چه در طرح و تبیین مسئله، چه در احصای مسائل ناظر بر مسئله و چه در بیان راهکارهای عملی حل مسئله و همچنین وجود ابهامات زیاد در عبارات و عدم توجه و تبیین ارتباط این طرح با قوانین و آیین نامه های مشابه و مغایرت های مختلف با قانون اساسی، رد کلیات این طرح پیشنهاد می شود.