



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۳۴): فصل ۲۳؛ احکام ارتقای نظام اداری



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۱۰۱

کد موضوعی: ۲۹۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۳۴): فصل ۲۳؛ احکام ارتقای نظام اداری

نام دفتر: مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری)

مدیر مطالعه: فهیمه غفرانی

تهیه و تدوین کننده: حسن کاویانی، فهیمه غفرانی

همکاران: سجاد کریمی پاشاکی، علی افتخاری روزبهانی، بهنام فیاض، علیرضا مروتی

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، فرج‌الله رهنورد آهن، غلامرضا معمارزاده طهران

اظهار نظر کنندگان: مسعود شکراللهی، علی جمالی، محمد وزین کریمیان، سیدجواد امینی

ویراستار ادبی: شیوا امین اسکندری

صفحه آرا: معصومه گریوانی

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام اداری

۲. لایحه برنامه هفتم توسعه

۳. ساختار دولت

۴. استخدام

۵. بهره‌وری

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۲/۰۴/۰۱

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۴۰۲/۰۴/۰۷

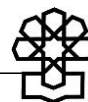


تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۴/۱۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۲	مقدمه
۳	ارزیابی کارشناسی
۴	ارزیابی احکام اداری و استخدامی در فصل ۲۳ لایحه
۱۴	بحث و نتیجه گیری
۱۶	منابع و مأخذ



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۳۴): فصل ۲۳؛ احکام ارتقای نظام اداری

چکیده

تحقق اهداف برنامه توسعه مستلزم بهره‌مندی از نظام اداری توانمند و کارآمد است؛ ازاین‌رو تقویت ظرفیت و کیفیت بوروکراسی به‌عنوان شرط لازم حرکت به‌سمت وضعیت مطلوب در برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار می‌گیرد. در لایحه برنامه هفتم توسعه احکام اصلاح نظام اداری در قالب فصل ۲۳ ارائه شده است. در ادامه سلسله گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درخصوص برنامه هفتم توسعه، در این گزارش، احکام پیشنهادی دولت درخصوص نظام اداری از منظر کلیات، مفاد و احکام مورد بررسی کارشناسی قرار گرفته است. بررسی مفاد فصل ۲۳ لایحه برنامه هفتم توسعه (اصلاح نظام اداری) مؤید آن است که به‌رغم برخی وجوه مثبت لایحه، اکثریت احکام و ضوابط فصل مذکور، از منظر ضرورت قانونگذاری و ایرادهای فنی نیازمند تأمل و اصلاح می‌باشند. ازاین‌رو ضروری است که در هنگام بررسی لایحه، در مجلس شورای اسلامی نواقص و معایب مطرح شده در گزارش حاضر که نتایج بررسی نظرها و پیشنهادهای اندیشکده‌ها، صاحب‌نظران علمی و اجرایی است، مورد توجه ویژه قرار گیرد. شایان ذکر است پیشنهادهای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درخصوص اصلاح لایحه برنامه هفتم توسعه در قالب گزارش‌هایی مستقل برای بررسی احکام مرتبط با حوزه ساختار دولت، استخدام، بهره‌وری و شرکت‌های تأمین نیروی انسانی در لایحه برنامه هفتم منتشر خواهد شد.

خلاصه مدیریتی

تحقق اهداف برنامه توسعه مستلزم بهره‌مندی از نظام اداری توانمند و کارآمد است؛ ازاین‌رو تقویت ظرفیت و کیفیت بوروکراسی به‌عنوان شرط لازم حرکت به‌سمت وضعیت مطلوب در برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار می‌گیرد. در لایحه برنامه هفتم توسعه احکام اداری و استخدامی در قالب فصل ۲۳ ارائه شده است. در ادامه سلسله گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درخصوص برنامه هفتم توسعه، در این گزارش، احکام پیشنهادی دولت درخصوص اصلاح نظام اداری از منظر کلیات و احکام مورد بررسی کارشناسی قرار گرفته است. مهم‌ترین نکات این گزارش به شرح ذیل است:

- به‌رغم برخی وجوه مثبت لایحه، اکثریت احکام و ضوابط فصل مذکور، از منظر ضرورت قانونگذاری و ایرادهای فنی نیازمند تأمل و اصلاح می‌باشند.

• ایرادهای احکام اداری و استخدامی در لایحه برنامه هفتم توسعه را می‌توان در سه دسته کلی نظریه مبنایی، کاستی‌های ساختاری و کاستی‌های محتوایی دسته‌بندی کرد.

• به نظر می‌رسد نظریه مدیریت دولتی نوین نظریه غالب در تدوین احکام فصل ۲۳ لایحه برنامه هفتم توسعه است.

• قوانین اداری و استخدامی در برنامه‌های توسعه صرفاً در خصوص احکام جدید متناسب با راهبردهای برنامه توسعه (تبعیت ساختار از راهبرد) و یا استفاده از بستر قوانین توسعه در جهت آزمایش راهبرد و سازوکارهای جدید، مورد نیاز نظام اداری توجیه‌پذیر است. علی‌هذا بررسی مواد و احکام لایحه برنامه هفتم توسعه مؤید آن است که بخش اعظمی از احکام فصل ۲۳ تکراری و ماهیت دائمی دارند؛ از این رو باید در قوانین استخدامی و به‌ویژه قانون مدیریت خدمات کشوری تصریح و یا اصلاح شوند (ایراد ساختاری).

• ایرادهای محتوایی لایحه برنامه هفتم توسعه شامل دو دسته از ایرادهای حقوقی و نگارشی و ایرادهای فنی است. این ایرادها غالباً برآمده از عواملی چون عدم شناخت صحیح از کیفیت و علل اصلی ناکارآمدی نظام اداری، پافشاری بر راهکارهای غیراثربخش پیشین بدون توجه به واقعیات و شرایط کنونی کشور، موضوع‌محوری به‌جای مسئله‌محوری، تجربه‌ناپذیری از گذشته و مغفول ماندن سازوکارها و قواعد خط‌مشی‌گذاری در لایحه است.

مقدمه

دستیابی به آرمان و اهداف ترسیم شده در قانون اساسی و سایر اسناد بالادستی، مستلزم حرکت برنامه‌ریزی شده به‌منظور دستیابی به وضعیت مطلوب در حوزه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است. فرایندی تحول‌گرا و نتیجه‌محور تحت عنوان مدیریت توسعه که سابقه‌ای بیش از ۷۵ سال در ایران دارد. در آخرین اقدام در این خصوص در تاریخ ۲۸ خردادماه سال جاری، لایحه برنامه هفتم توسعه تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. لایحه مذکور شامل ۲۴ فصل و ۱۱۸ ماده است که در فصل ۲۳ آن، اصلاح نظام اداری در قالب ۸ ماده موردتوجه قرار گرفته است [۱]. تمرکز ویژه بر این موضوع بدان علت است که توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی نیازمند نظام اداری و اجرایی توانمند و حرفه‌ای است. قابلیت‌های راهبردی که به اعتقاد برخی صاحب‌نظران و اندیشمندان پاشنه آشیل فرایند مدیریت توسعه در ایران و کشورهای در حال توسعه می‌باشد [۲] [۳] [۴].

با توجه به اهمیت و جایگاه نظام اداری در تحقق اهداف توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در حول سه محور: ۱. کیفیت کنونی نظام اداری، ۲. بررسی کارشناسی احکام و ضوابط اداری و استخدامی در لایحه و ۳. پیشنهادها، تقنینی به‌منظور تقویت و اصلاح احکام اداری و استخدامی لایحه برنامه هفتم توسعه اقدام به تهیه گزارش‌هایی کرده است. در بخش دوم از این اقدام، در گزارش حاضر کلیات و مفاد احکام فصل ۲۳ لایحه برنامه هفتم توسعه مورد بررسی کارشناسی



قرار گرفته است. شایان ذکر است تمرکز اصلی در این گزارش صرفاً واکاوی ابعاد پیدا و پنهان احکام اداری و استخدامی است. پیشنهادهای تقنینی و اصلاحی در گزارش‌های بعدی ارائه می‌شود.

ارزیابی کارشناسی

کلیات:

- نامشخص بودن نظریه مبنایی در تدوین احکام فصل ۲۳ لایحه برنامه هفتم توسعه، بی‌توجهی به علل عدم تحقق اهداف برنامه ششم توسعه، مغفول ماندن برخی کاستی‌ها و نارسایی‌های مهم نظام اداری (از قبیل سیاست‌زدگی منفی بوروکراسی، نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح ملی و ...)، تأکید بر راهبردها و راهکارهای غیراثربخش پیشین، استناد بر گزاره‌های غیرعلمی و آزمون نشده‌ای چون بزرگ بودن حجم و اندازه دولت و ... نشانه‌های ضعف مطالعاتی و نیز عدم تجربه‌اندوزی و توانایی برخورد منطقی با گذشته در تدوین لایحه می‌باشند.

- یکی از چالش‌های اصلی نظام برنامه‌ریزی در کشور، تجویز رویکرد واحد برای همه مناطق و سطوح بدون توجه به شرایط کنونی، نیازها و شرایط آنهاست. موضوعی که در قبال اسناد تحول اداری و احکام اداری و استخدامی در برنامه‌های توسعه و لایحه برنامه هفتم توسعه نیز صدق می‌کند. یکی از راهکارهای بالقوه در این خصوص تقسیم کشور به چند منطقه اداری و برنامه‌ریزی در خصوص تحول اداری براساس شرایط و نیازهای این مناطق است که مورد توجه سیاستگذاران قرار نگرفته است.

- در فصل ۲۳ لایحه برنامه هفتم توسعه، مواد و احکامی به‌منظور ارتقای نظام اداری پیشنهاد شده است. بررسی مفاد این مواد و احکام مؤید آن است که بخش اعظمی از این احکام پیش‌ازاین در قانون مدیریت خدمات کشوری، برنامه‌های توسعه و قوانین بودجه سنواتی وجود داشته‌اند. در چنین شرایطی این سؤال به ذهن متبادر می‌شود که علت پیشنهاد مجدد این احکام چیست؟ به عبارتی با توجه به عدم تحقق این احکام در شرایط نسبتاً بهتر در گذشته^۱، فلسفه و مبنای پیش‌بینی مجدد این احکام کدام است؟

- با توجه به عدم تحقق مطلوب اهداف قانون برنامه ششم توسعه، منطقاً باید چالش‌ها و موانع عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه و به‌ویژه قانون برنامه ششم شناسایی و متناسب با آنها و سایر مسائل محوری نظام اداری، ضوابط و قواعدی در لایحه پیش‌بینی می‌شد. باین‌حال بررسی و مطابقت احکام پیشنهادی مؤید آن است که کمافی‌السابق در حوزه نظام اداری، رویکرد موضوع‌محوری بر مسئله‌محوری غالب بوده و احکام مذکور غالباً براساس رؤس و سرفصل‌های برنامه‌های تحول اداری تنظیم شده است. مغفول ماندن موضوعات محوری چون کنترل سیاست‌زدگی بوروکراسی، برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح ملی، بازطراحی نظام‌های استخدامی مدیران حرفه‌ای از شواهد این مدعاست.^۲

۱. برابر اعلام بانک جهانی نمره ایران در شاخص اثربخشی و کارآمدی دولت از ۰/۶- در سال ۱۹۹۶ به ۰/۸۶- در سال ۲۰۲۱ کاهش یافته است.
۲. برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲)، نظام اداری و مدیریت توسعه در ایران: ارزیابی آمادگی و کیفیت بوروکراسی در آستانه برنامه هفتم توسعه، در دست انتشار.

- بخش عمده‌ای از احکام پیشنهادی در لایحه، دارای ماهیت دائمی است؛ از این رو احکام مذکور باید در قوانین استخدامی (به‌ویژه قانون مدیریت خدمات کشوری) و یا قانون احکام دائمی پیش‌بینی و اصلاح شوند. موضوعی که از ایرادهای اصلی لایحه به‌شمار می‌آید. با این وجود بررسی این احکام حاکی از آن است که اکثریت ضوابط و قواعد قوانین موجود به‌مراتب جامع‌تر و دقیق‌تر از لایحه می‌باشند.

- عدم استفاده از سازوکارهای علمی و فنی حوزه خط‌مشی‌گذاری (به‌ویژه ابزارهای خط‌مشی)، سازوکارهای کنترلی و نظارتی، عدم پیش‌بینی سازوکار پاسخگویی به مجلس شورای اسلامی، عدم تعیین بازه زمانی برای اکثریت احکام از دیگر نقاط نیازمند اصلاح لایحه است.

- بخش اعظمی از احکام لایحه نیازمند سازوکارهای اجرایی می‌باشند که منطقاً باید در قالب آیین‌نامه‌های اجرایی پیش‌بینی شوند. موضوعی که در متن لایحه کمتر بدان‌ها توجه شده است.

- بخشی از احکام لایحه برنامه هفتم توسعه عیناً در لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳) پیش‌بینی شده‌اند. موضوعی که می‌تواند مؤید عدم انسجام فکری و توان تحلیلی مناسب در خصوص شأن و جایگاه احکام باشد.

ارزیابی احکام اداری و استخدامی^۱ در فصل ۲۳ لایحه

ماده ۲۱۰۴

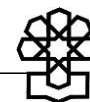
در این ماده تعداد (۱۰) سنجه عملکردی به‌عنوان اهداف کمی مرتبط با فصل (۲۳) لایحه برنامه هفتم توسعه پیش‌بینی شده است. در این خصوص نکات ذیل حائز اهمیت است:

- در فصل ۲۳ لایحه احکام ارتقای نظام اداری، در قالب پنج محور اصلی ساختار دولت، سرمایه انسانی دولت، هوشمندسازی دولت الکترونیک، ارزیابی عملکرد و ارتقای رقابت‌پذیری و نظام بهره‌وری سامان‌دهی شده‌اند که در خصوص محور نظام بهره‌وری سنجه‌های عملکردی پیش‌بینی نشده است.

۱. سایر احکام این فصل در گزارش‌های مجزا مورد بررسی قرار می‌گیرند.
۲. ماده ۱۰۴- در اجرای بند بیست‌وپنجم سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل اقدام می‌شود.

جدول ۲۲. اهداف کمی سنجه‌های عملکردی اصلاح نظام اداری

سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه
بازطراحی و اصلاح روش‌های انجام کار	درصد	۶۵
کاهش مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی	درصد	۱۵
کاهش ساختمان‌ها و فضاهای اداری دولتی	درصد	۵
واگذاری وظایف و اختیارات قابل واگذاری به سطوح استانی و شهرستانی	درصد	۷۵
انجام معاملات و خدمات به‌صورت الکترونیک	درصد	۲۵
توسعه استعلامات الکترونیک	درصد	۱۰۰
فراگیر شدن پرداخت الکترونیکی به حساب‌های دولتی	درصد	۱۰۰
دریافت خدمات دولت بدون مراجعه حضوری، بدون ارسال مدرک و بدون مداخله انسانی	درصد	۵۰
افزایش ارائه خدمات الکترونیکی به شهروندان	درصد	۸۵
بهبود رتبه کشور در شاخص توسعه دولت الکترونیک	رتبه	۶۱



- بررسی سنجه‌های عملکردی مؤید آن است که این سنجه‌ها از منظر همگن بودن، متفاوت هستند. به عبارتی برخی از این سنجه‌ها عینی و برخی دیگر بسیار انتزاعی (ازجمله بازطراحی و اصلاح روش‌های انجام کار) می‌باشند.

- در بین سنجه‌های عملکردی ماده (۱۰۴) لایحه برنامه هفتم توسعه، بر گزاره غیرعلمی کاهش تعداد کارکنان دستگاه‌های اجرایی تأکید شده است. این در حالی است که در بسیاری از حوزه‌ها (به‌ویژه آموزش و پرورش و بهداشت و درمان) کمبود کارکنان متخصص به‌عنوان یکی از چالش‌های ارائه خدمات مطلوب به شهروندان یاد می‌شود. در این خصوص ذکر این نکته ضروری است که موضوع نقش و اندازه دولت دیرزمانی است که به بخش اصلی اصلاحات اداری در ایران مبدل شده است. درنهایت با توجه به فقدان نظریه خدمات عمومی متناسب با نظریه دولت^۱، عدم اطلاعات موثق درخصوص میزان تحقق راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف دولت، مغفول بودن الگوی بهینه اندازه دولت براساس مقدرات و مقتضیات کشور اظهارنظر قطعی درخصوص بزرگ بودن اندازه دولت امکان‌پذیر نیست. با این وجود اطلاعات جدول ۱ و مقایسه تعداد کارکنان بخش عمومی نسبت به جمعیت در ایران و سایر کشورها مؤید آن است که تعداد کارکنان بخش عمومی (دولتی) در ایران کمتر از کشورهای منتخب است. موضوعی که باید در مطالعات اکتشافی پشتیبان لایحه برنامه هفتم توسعه و پیش‌بینی احکام این فصل مورد توجه ویژه قرار می‌گرفت. اما براساس شواهد به‌نظر می‌رسد در تدوین احکام مغفول واقع شده است.

جدول نسبت کل جمعیت به کارکنان بخش عمومی^۲

کشور	آمریکا	بریتانیا	فرانسه	آلمان	ایران
جمعیت کل	۳۳۲.۰۰۰.۰۰۰	۶۷.۳۰۰.۰۰۰	۶۷.۷۵۰.۰۰۰	۸۳.۲۰۰.۰۰۰	۸۴.۰۰۰.۰۰۰
کارکنان بخش دولتی	۲۲.۳۹۳.۰۰۰	۵.۸۰۳.۰۰۰	۵.۶۱۱.۲۶۰	۴.۰۱۳.۵۰۰	۲.۱۳۴.۷۸۳
نسبت کل جمعیت به تعداد کارکنان بخش دولتی	۱۴.۸	۱۱.۶	۱۲.۱	۲۰.۷	۳۹.۳

[۵] The U.S. Bureau of Labor Statistics. The Employment situation. (2023).

[۶] European Commission. Public Administration and Governance: France. (2020)

[۷] Office for National Statistics. Public sector employment, UK. (2023)

[۸] Reichard, C., Schröter, E. (2021). Civil Service and Public Employment. In: Kuhlmann, S., Proeller, I.,

Schimanke, D., Ziekow, J. (eds) Public Administration in Germany. Governance and Public Management.

Palgrave Macmillan, Cham.[۹]

- در جدول ۲۲ لایحه برنامه هفتم توسعه، کمیته‌ای به‌عنوان هدف کمی در پایان برنامه پیش‌بینی شده است. علی‌هذا منطق محاسبه این اعداد مشخص نیست. رویکرد متداول و معقول در چنین مواردی تعیین وضعیت کنونی و سپس پیش‌بینی وضعیت مطلوب است. موضوعی که در لایحه مورد توجه قرار نگرفته است.

۱. برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به: نوری، روح‌اله و همکاران (۱۳۹۱)، ارتباط دولت و مدیریت عمومی در ایران؛ با نگاهی تاریخی- تطبیقی، مدیریت دولتی، ۱۴(۹)

در این خصوص مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی تحت عنوان ورود به خدمت و استخدام در دستگاه‌های اجرایی: مفاهیم و چارچوب‌ها (مطالعه موردی قانون مدیریت خدمات کشوری)، این موضوع را مورد بررسی قرار داده است که به‌زودی منتشر خواهد شد.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی طی گزارشی موضوع حجم و اندازه دولت را براساس شاخص‌های متمایز بررسی کرده است که به‌زودی منتشر خواهد شد.

- یکی از چالش‌های نظام اداری کشور فقدان نظام اداری جامع و دقیق به‌منظور محاسبه کیفیت بوروکراسی در شاخص‌های محوری می‌باشد. در چنین شرایطی بهره‌مندی و استناد به شاخص‌های بین‌المللی راهکاری میان‌بر است که در فصل مذکور می‌توانست به‌گونه‌ای بهتر مورد توجه قرار گیرد.

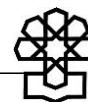
- بی‌توجهی به شرایط و توانمندی و عدم واقع‌گرایی در تعیین وضعیت مطلوب کشور یکی از چالش‌های اساسی برنامه‌های تحول در نظام اداری است. موضوعی که با توجه به نبود نظام اطلاعاتی جامع، مشخص نبودن وضعیت کنونی سنج‌های عملکردی جدول ۲۲ لایحه اظهارنظر قطعی درخصوص آن امکان‌پذیر نیست.

ماده ۱۰۵

- براساس بند «الف» ماده (۱۰۵) دستگاه‌های اجرایی مکلفند براساس ضوابط نه‌گانه تعیین شده ساختار سازمانی خود را بازطراحی کنند. سازوکاری که در صورت نگاه ملی و بلوغ مدیران دستگاه‌های اجرایی تحقق آن امکان‌پذیر بود. علی‌هذا براساس واقعیات موجود و نیز تجارب پیشین، این فرض در شرایط کنونی قابلیت اجرا نخواهد داشت. نکته حائز اهمیت دیگر در این خصوص آن است که عملاً در این مورد، وظیفه دبیرخانه شورا (سازمان اداری و استخدامی کشور) منفعلانه و صرفاً ناظر بر تأیید بازطراحی‌ها و ارائه گزارش فصلی به رئیس‌جمهوری است.

- از آغاز برنامه اول توسعه و به‌موازات آن در قانون مدیریت خدمات کشوری، احکام متعددی درخصوص حذف تشکیلات موازی و غیرضرور (موضوع جزء «۱» این بند) پیش‌بینی شده است. ضوابطی که غالباً در سطح انتزاع باقی مانده است. یکی از مهم‌ترین علل این مهم، نبود معیار و شاخص‌های تشخیص تشکیلات غیرضرور و موازی و نیز فقدان چارچوب مرجع و راهنما به‌منظور راهبری و اجرایی‌سازی فرایندهایی چون ادغام و تجمیع دستگاه‌های اجرایی است.^۲ موضوعی که در لایحه برنامه هفتم توسعه نیز مغفول است.

۱. ماده ۱۰۵- به‌منظور ارتقای بهره‌وری نظام اداری کاهش هزینه‌های جاری و کوچک‌ساز اندازه دولت اقدامات زیر انجام شود:
(الف) دستگاه‌های اجرایی مکلفند با رعایت موارد مذکور در این ماده ساختار سازمانی خود را بازطراحی و تا پایان سال سوم برنامه، به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور برسانند به‌نحوی که در هر سال، حداقل به میزان پنج درصد از واحدهای سازمانی کاهش یابد. سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است گزارش اجرای این بند را به تفکیک دستگاه‌های اجرایی به‌صورت فصلی به رئیس‌جمهور ارائه دهد.
۱. فعالیت‌ها و وظایف خارج از مأموریت‌های قانونی دستگاه‌های اجرایی و تشکیلات موازی و غیرضرور حذف شود.
۲. فرایندهای ارائه خدمات با تمرکز بر نتیجه‌گرایی و رعایت کیفیت و دسترسی عادلانه اصلاح و کوتاه شود.
۳. بخشی از تصدی‌های دستگاه‌های اجرایی با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری و تقویت نقش خط‌مشی‌گذاری، هماهنگی، تسهیل‌گری و نظارتی دولت با تصویب شورای عالی اداری، به شهرداری‌ها واگذار شود.
۴. هرگونه توسعه کمی خدمات دستگاه‌های اجرایی به نسبت خدمات ارائه شده در سال ۱۴۰۲ صرفاً به استناد مواد (۱۳، ۱۴ و ۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، از طریق خرید خدمت از بخش غیردولتی یا پرداخت هزینه‌ها متناسب با قیمت تمام شده خدمات مشابه انجام شود و همچنین به‌صورت تدریجی ارائه خدمات جاری به روش صدرالذکر انجام پذیرد.
تبصره- دستگاه‌های اجرایی موظفند نسبت به آماده‌سازی بخش خصوصی و تعاونی برای مشارکت در ارائه خدمات، اقدام نمایند.
۵. چهل درصد از پست‌های سازمانی بلا‌تصدی طی سال اول برنامه، حذف شود.
۶. ساختار بخش‌های پشتیبانی و عمومی با سازوکارهایی مثل تجمیع، ادغام و سامانه‌مند کردن به‌صورت متمرکز کاهش یا حذف یابد.
۷. واحدهای تابعه و وابسته استانی و شهرستانی وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی استانی و شهرستانی ادغام شود.
۸. ایجاد مجتمع‌های اداری و ممنوعیت ایجاد واحدهای اداری مستقل در شهرستان‌های زیر هفتاد هزار نفر جمعیت و مجتمع‌های اداری برای ارائه خدمات کلیه واحدهای مستقل در شهرستان ایجاد می‌شود.
۹. ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی جز از محل ادغام یا تجمیع ممنوع است.
(ب) دولت می‌تواند با پیشنهاد مشترک سازمان اداری و استخدامی کشور و بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط نسبت به انحلال، ادغام یا سازمان‌دهی مجدد دستگاه‌های اجرایی (به‌استثنای وزارتخانه‌ها) و نهادهای عمومی غیردولتی وابسته به آنها ازجمله مؤسسات آموزشی و پژوهشی و شرکت‌های دولتی اقدام نماید.
(پ) دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوطه از وزارت امور اقتصادی و دارایی منتزع و به نهاد ریاست جمهوری منتقل می‌شود.
(ت) سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است با هدف یکپارچه‌سازی نظام تصمیم‌گیری و با همکاری مراجع ذی‌ربط نسبت به ادغام شوراهای با وظایف مشابه یا متداخل با تصویب شورای عالی اداری اقدام نماید.
۲. برای اطلاع بیشتر به منبع ذیل مراجعه شود:



- مطلع بند «الف» ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم توسعه دارای کاستی‌ها و نارسایی‌هایی به شرح ذیل است:

۱. بند مذکور از منظر کارکردی با بند «۲» ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری (وظایف و اختیارات شورای عالی اداری) و نیز بخش اخیر ماده (۳۱) قانون مذکور مشابه است [۱۰] با این تفاوت که در ماده (۳۱) قانون مدیریت خدمات کشوری چارچوب و ضوابط جامع‌تری درخصوص فرایند تصویب و یا عدم تصویب ساختار و تشکیلات تفصیلی دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی شده است.

۲. در بند مذکور مقرر شده است که سالیانه ۵ درصد واحدهای سازمانی کاهش یابد. باین‌حال در لایحه معلوم نشده است که اولاً این میزان کاهش مربوط به ستاد مرکزی دستگاه‌هاست یا واحدهای استانی، شهرستانی و عملیاتی را نیز دربرمی‌گیرد؟ ثانیاً با توجه به بند «۳» وظایف شورای عالی اداری که براساس آن وظایف اجرایی باید به واحدهای استانی، شهرستانی و سایر سطوح جغرافیایی انتقال یابد لازم است سهم هریک از سطوح از این ۷۷ درصد مشخص باشد تا در اجرا متوقف نماند.

۳. براساس این بند دستگاه‌های اجرایی باید ساختار سازمانی خود را تا پایان سال سوم به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور برسانند. در سناریوی بدبینانه و با فرض تصویب اصلاحیه ساختار در پایان سال سوم برنامه، هدف تعیین شده کاهش واحدهای سازمانی (پنج درصد در هر سال) صرفاً در سال انتهایی برنامه قابلیت اجرا خواهد داشت.

۴. سازوکارهای نظارتی و گزارش‌دهی مستمر به مجلس شورای اسلامی در این بند مغفول است.

- براساس بند «۱» و «۲» ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، شورای عالی اداری وظیفه اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی - به‌استثنای دستگاه‌هایی که احکام آنها در قانون اساسی آمده و یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده است - و نیز تجدیدنظر در ساختار دستگاه‌های اجرایی - به‌منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری - را برعهده دارد. ازاین‌رو موضوع مطرح شده در جزء «۱» بند «الف» ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر وجود بستر قانونی، زائد است. علی‌هذا با عنایت به آنکه بسیاری از مصوبات شورای عالی اداری دراین‌خصوص اجرایی نشده‌اند^۱ می‌توان پس از عارضه‌یابی دقیق علت عدم تحقق ضوابط قانونی موجود، براساس آسیب‌های شناسایی شده ضوابط جامع و عملیاتی در قانون برنامه هفتم توسعه پیش‌بینی نمود.

- با عنایت به حذف احتمالی برخی پست‌های سازمانی در راستای اجرای جزء «۱» بند «الف» ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم توسعه، ضروری است که درخصوص تعیین تکلیف این‌گونه کارکنان تمهیدات لازم پیش‌بینی شود.

- شیوه نگارش جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم توسعه به توصیه‌ای بدون تبیین چارچوب و قواعد حاکم بر آن شباهت دارد که نیاز است مورد اصلاح و بازنگری قرار گیرد.

- در جزء «۳» بند «الف» ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم توسعه، واگذاری حداکثری امور به شهرداری‌ها پیش‌بینی شده است. مشابه این حکم در بند «ب» ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه^۲ [۱۱] و بند «۹» ماده (۱۱۵) قانون

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲)، طراحی چارچوب مدیریت تغییرات ساختاری و تشکیلاتی در دستگاه‌های اجرایی (مطالعه موردی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور).

۱. برای اطلاع بیشتر در این خصوص مراجعه شود به:

مسعود شکراللهی (۱۳۹۴) سازماندهی و تشکیلات در مدیریت دولتی ایران، سازمان معین ادارات، چاپ اول.

۲. ب) آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی در امور توسعه و عمران شهر و روستا، با تصویب هیئت وزیران همراه با منابع مالی ذکرپست به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واگذار می‌شود.

مدیریت خدمات کشوری^۱ وجود دارد. در کنار ایرادهای وارد به نحوه نگارش، عدم پیش‌بینی بازه زمانی و شاخص‌های قابل‌سنجش و تعیین چارچوب‌های مرجع از جمله کاستی‌های این ضابطه است.

- در جزء «۴» بند «الف» ماده (۱۰۵) لایحه بر استفاده از ظرفیت‌های بخش غیردولتی در جهت ارائه خدمات تأکید شده است. موضوعی که بستر قانونی آن در قانون مدیریت خدمات کشوری فراهم بوده و نیازمند قانونگذاری مجدد نیست. در نهایت بنا به دلایل متعددی این رویکرد هیچگاه به‌صورت مطلوب محقق نشده است. از این رو با توجه به واقعیات نظام اداری و عدم رفع نواقص موجود این رویکرد، ارائه چنین پیشنهادی در لایحه برنامه هفتم توسعه محل تأمل است.

- مشابه تبصره جزء «۴» بند «الف» ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم توسعه، پیش‌ازین در ماده (۱۴۰) قانون برنامه چهارم توسعه^۲ بند «ج» ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت [۱۲] و ماده (۲۲) قانون مدیریت خدمات کشوری به‌گونه‌ای جامع‌تر پیش‌بینی شده است که از منظر روشی و ایجاد بستر مناسب جهت حسابرسی و پاسخگویی منطقی‌تر است.

- در جزء «۵» بند «الف» حذف چهل درصد پست‌های سازمانی بلا تصدی طی سال اول برنامه پیشنهاد شده است. با فرض مستدل بودن عدد تعیین شده در جزء «۵» بند «الف»، ضروری است که نحوه شناسایی و تشخیص پست‌های بلا تصدی و غیر ضرور و مسئولیت‌های سازمان اداری و استخدامی کشور و دستگاه‌های اجرایی در قانون و یا آیین‌نامه اجرایی به تفکیک مشخص شود.

- فرایند پیش‌بینی شده در جزء «۶» بند «الف» ماده (۱۰۵) لایحه، نیازمند تبیین شفاف‌تر موضوع، تعیین ضوابط و قواعد حاکم بر آن، تعیین تکلیف کارکنان متضرر از بازطراحی ساختاری (افرادی که پست‌های سازمانی آنها حذف می‌شود) و... می‌باشد.

- جزء «۷» بند «الف» پیش‌ازین در ماده (۳۰) قانون مدیریت خدمات کشوری^۳ و بند «ج» ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه^۴ به شیوه‌ای رساتر و دقیق‌تر نگاشته شده است. با این وجود این سازوکارها در مقام اجرا به‌گونه‌ای

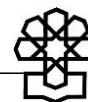
۱. ۹- شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رها سازی دولت از تصدی‌های غیر ضرور و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر، شهرستان و استان.

۲. ماده ۱۴۰- به دولت اجازه داده می‌شود به‌منظور توسعه بخش خصوصی و تعاونی و جلب مشارکت تشکلهای غیردولتی و سایر بخش‌های جامعه مدنی در اداره امور کشور و افزایش کارآمدی مدیریت دولتی، در مواجهه با چالش‌ها و استفاده از فرصت‌ها و منابع ملی، اقدام‌های ذیل را انجام دهد:

الف) کمک به ایجاد و توسعه و قانونمندی نهادهای غیردولتی لازم برای توسعه کارآفرینی، ترویج فرهنگ خدمت، توسعه سلامت و شفافیت اداری و حفاظت از محیط زیست و ارتقای استانداردهای زیست‌محیطی و سلامت مردم، بر مبنای هدف‌محوری و مسئولیت‌پذیری. ب) تشکیل واحد سازمانی مناسب برای تقویت و حمایت از بخش غیردولتی، در زمینه‌های نهادسازی، آموزش، ایجاد تسهیلات، توجیه و رفع موانع اداری در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل دولتی از محل پست‌های سازمانی موجود.

۳. ماده ۳۰- 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 هریک 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.

۴. ج) ادغام کلیه واحدهای سازمانی هر وزارتخانه (به‌استثنای شرکت‌های دولتی) در سطح استان، شهرستان، بخش و ... در یک واحد سازمانی، به‌طوری‌که واحدهای مربوطه در مرکز عهده‌دار راهبری و انجام امور ستادی آنها باشند. سطح سازمانی واحدهای موضوع این بند و موارد استثنا با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب شورای عالی اداری می‌رسد. تغییر یا ادغام واحدهای استانی که به موجب قانون ایجاد شده‌اند با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.



مطلوب و قابل قبول محقق نشده‌اند. پدیده‌ای که با توجه به انفعال در شناسایی علل عدم موفقیت و اقدام در جهت رفع آن عدم تحقق مجدد آن دور از تصور نیست.

- جزء «۸» بند «الف» ماده (۱۰۴) لایحه برنامه هفتم توسعه، در قالب بند «ط» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ به گونه‌ای شفاف‌تر و جامع‌تر نگاشته شده است. در چنین شرایطی پیش‌بینی حکم مشابه در قانونی جدید فاقد وجاهت است.

- ایجاد محدودیت در تشکیل و تأسیس دستگاه اجرایی یکی از رویکردهای اصلی دولت‌ها در جهت کوچک‌سازی اندازه دولت، منطقی‌سازی ساختار و تشکیلات سازمانی و حذف تشکیلات موازی و غیرضرور در برنامه‌های توسعه بوده است.^۲ بنابراین بررسی نتایج این اقدام‌ها و تکرار چنین ضوابطی مؤید عدم تحقق اهداف پیش‌بینی شده است. در جزء «۹» بند «الف» ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم توسعه نیز ضابطه‌ای مشابه، احکام پیشین درج شده است. در کنار نقیصه‌ای چون عدم تجربه‌پذیری از گذشته، از منظر کارشناسی، منوط نمودن ایجاد سازمان، دستگاه، شرکت دولتی و عمومی، صندوق و نظایر آنها به صرفه‌جویی، کاهش هزینه، ادغام یا تجمیع بدون تعیین شاخص‌ها و قواعد مرجع شفاف و صریح از منظر چگونگی اجرا و ارزیابی نظارتی، ابهام‌برانگیز و غیردقیق است. مضافاً اجرای سازوکارهای تجمیع و ادغام مؤسسه‌هایی که به موجب قانون تأسیس شده است منطقیاً باید با تصویب مجلس شورای اسلامی صورت پذیرد. موضوعی که در لایحه تفکیکی در این خصوص در نظر گرفته نشده است.

- اختیارات در نظر گرفته شده برای دولت در بند «ب» ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم توسعه، با تغییرات حداقلی پیش‌ازین در بند «۱» ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان بخشی از وظایف و اختیارات شورای عالی اداری در نظر گرفته شده است. از این رو پیش‌بینی این حکم در لایحه برنامه هفتم توسعه زائد به نظر می‌رسد. مضافاً اجرای سازوکارهای انحلال، ادغام یا سازمان‌دهی مجدد مؤسسه‌هایی که به موجب قانون تأسیس شده است منطقیاً باید با تصویب مجلس شورای اسلامی صورت پذیرد. موضوعی که در این بند بدان توجهی نشده است.

- براساس تبصره ماده (۲۳) قانون برنامه ششم توسعه^۳ دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه از نهاد رئیس‌جمهوری منتزع و به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل شده است [۱۳]. بنابراین در لایحه برنامه هفتم توسعه پیشنهاد رجوع به حالت پیشین ارائه شده است که در صورت توجیه کارشناسی در این خصوص مورد تأیید است.

- اگرچه تعدد شوراهای عالی یکی از مسائل کلیدی نظام اداری است لیکن کاهش تعدد شوراهای عالی از طریق ادغام به افزایش حجم وظایف سایر شوراهای باقی مانده منجر خواهد شد. مسئله اصلی در خصوص شوراها فرار از مسئولیت و عدم پاسخگویی این شوراها می‌باشد که نیاز است تدبیر عاجلی در این خصوص اتخاذ شود. نکته قابل‌تأمل

۱. 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 ذریع این احداث نشده باشند موظفند کارمندان ذریع 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 کنند.

۲. به‌عنوان نمونه به بند «ب» ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم می‌توان اشاره کرد.
۳. تبصره - کلیه وظایف، اختیارات، ساختار و تشکیلات دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوطه به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل و وزیر ذریع مسئول اجرای قوانین مرتبط با حوزه مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی خواهد بود.

در این خصوص آن است که به‌رغم اذعان دولت به تعدد شوراها و تأکید بر کاهش آنها، در بند «پ» ماده (۱۰۹) لایحه تشکیل نوعی جدیدی از شورا «ستاد ملی مدیریت تعارض منافع» پیش‌بینی شده است. در کنار نکات ذکر شده ذکر این موضوع حائز اهمیت است که در تبصره ماده واحده قانون تعیین وضعیت شوراها عالی (۱۳۸۷) به دولت اجازه داده شده است پیشنهادها را برای بازنگری در خصوص ابعاد کمی و کیفی شوراها به مجلس تقدیم کند [۱۴]. از این‌رو با توجه به وجود بستر قانونی لازم در این خصوص، به‌نظر می‌رسد این حکم زائد است.

ماده ۱۰۶

در خصوص بند «الف» ماده (۱۰۶) لایحه برنامه هفتم توسعه؛ نکات، ایرادها و نارسایی‌های ذیل مطرح است:

۱. این رویکرد به‌منزله حذف تدریجی استخدام رسمی و تأکید بر قراردادهای کوتاه‌مدت در نظام اداری است. اینکه چنین رویکردی مبتنی بر کدام تفکر و نظریه بنیادین در اداره نظام اداری تدوین شده و یا اساساً با مبانی علمی و یا مقتضیات نظام اداری با چه تناسب دارد محل تأمل است. در حال حاضر گونه‌های مختلفی از به‌کارگیری کارکنان به‌صورت قراردادی در دستگاه‌های اجرایی موجود است که نظام اداری را با چالش‌های متعددی مواجه نموده است. با این حال در لایحه، نوع جدیدی از به‌کارگیری افراد به‌صورت قراردادی پیش‌بینی شده است. رویکردی از لحاظ منطق ارائه و مختصات مکانی حائز ایرادهای بنیادین است و انسجام حداقلی موجود در قانون مدیریت خدمات کشوری را تضعیف می‌کند.

۲. در شرایط کنونی افرادی با سوابق خدمت طولانی (گاهی متجاوز از ۱۵ سال) به‌صورت قراردادی و یا شرکتی در دستگاه‌های اجرایی مشغول به‌کار هستند. رویکردی که مصداقی از استثمار کارکنان و مغایر با آموزه‌های دین مبین اسلام و اخلاق حرفه‌ای می‌باشد. با وجود آگاهی از چنین موضوعی و درخواست‌های متعدد نمایندگان مجلس، مردم و جامعه مدنی در خصوص تعیین تکلیف و اصلاح روند موجود، در بند «الف»

۱. تبصره - دولت می‌تواند پیشنهادها را برای بازنگری در وضعیت شوراها از حیث اصلاح وظایف، اختیارات و تعداد اعضا و حذف یا ادغام آنها در یکدیگر را برای افزایش کارایی و تشکیل مستمر آنها برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

۲. ماده ۱۰۶ - به‌منظور ارتقای بهره‌وری سرمایه انسانی، افزایش انگیزه کارکنان دولت برای ارائه خدمات کیفی، سامان‌دهی جذب، به‌کارگیری و همچنین توسعه کیفی کارکنان دولت اقدامات ذیل انجام می‌شود:

الف) در طول برنامه هرگونه استخدام رسمی و عناوین مشابه جز در پست‌های حساس در دستگاه‌های اجرایی ممنوع است. به‌کارگیری کارکنان در این مدت، تنها در قالب قراردادهای سه تا پنج‌ساله برای پذیرفته‌شدگان آزمون‌های استخدامی و استمرار آن مبتنی بر نتایج ارزیابی عملکرد و استفاده از ابزارهای سنجش شایستگی کارکنان صورت می‌گیرد.

تبصره - فهرست پست‌های حساس طرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه توسط سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ب) تمامی اختیارات دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون در خصوص جذب و به‌کارگیری نیروی انسانی در طول برنامه موقوف‌الاجرا می‌باشد. هرگونه استخدام اعم از رسمی، پیمانی، کارگری دائم و موقت و عناوین مشابه و به‌کارگیری نیروی انسانی اعم از قرارداد کار معین، قرارداد کارگری، قرارداد از محل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، شرکتی و سایر عناوین صرفاً بر مبنای اطلاعات ثبت شده در سامانه یکپارچه نظام اداری و بر اساس مجوز صادره از سوی سازمان اداری و استخدامی کشور، در صورت تأمین اعتبار از سازمان برنامه و بودجه کشور انجام می‌شود. هرگونه درخواست دستگاه‌ها برای جذب و به‌کارگیری نیروی جدید منوط به ثبت فهرست اسامی نیروهای مورد نیاز یا مازاد در سامانه فوق و تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور مبنی بر عدم وجود نیروی متناسب در سامانه مذکور است.

پ) سازمان اداری و استخدامی کشور مجاز است به‌منظور بالا بردن بهره‌وری نیروی انسانی و جلوگیری از افزایش اندازه دولت، نیروهای رسمی، ثابت، پیمانی و قرارداد کار معین و مشمولین ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری دستگاه‌های اجرایی را به‌صورت بین‌دستگاهی در درون استان جابجایی و منتقل کند.

ج) به‌منظور نظارت بر شرکت‌های خدماتی ارائه‌دهنده وظایف موضوع ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری و حمایت از کارکنان شرکتی شاغل در این شرکت‌ها، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور، سازمان و وزارت امور اقتصادی و دارایی تا پایان سال اول برنامه نسبت به طراحی و استقرار سامانه اطلاعات یکپارچه نیروی انسانی شاغل در شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرایی به‌استثنای سازمان انرژی اتمی اقدام کنند. ثبت در این سامانه توسط شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد انجام می‌شود و صرفاً جهت اطلاع و ارزیابی است و هیچ‌گونه تعهد استخدامی ایجاد نمی‌کند.

شیوه‌نامه نحوه نظارت بر شرکت‌ها و رتبه‌بندی آنها توسط سازمان اداری و استخدامی کشور ابلاغ می‌شود.



ماده (۱۰۶) لایحه برنامه هفتم توسعه رویکردی با قابلیت تشدید نارضایتی‌ها و آشفتگی در نظام اداری پیشنهاد شده است.

۳. در بند «الف» هرگونه استخدام رسمی به‌جز در مشاغل حساس در طول برنامه ممنوع شده است. این سازوکار (حذف کامل استخدام رسمی) پیش‌ازاین در هنگام تدوین قانون مدیریت خدمات کشوری در کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی ازطرف دولت مطرح شد؛ اما کمیسیون به‌دلیل حساسیت برخی مشاغل و ضرورت حفظ اطلاعات و دانش کارکنان در مشاغل ستادی و حاکمیتی با آن مخالفت کرد. به‌موجب تبصره این بند، تعیین عناوین پست‌های حساس به سازمان اداری استخدامی کشور واگذار شده است. ازاین‌رو تجربه حاصل از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری مؤید آن است که رویکرد مناسب در این زمینه تعیین چارچوب و شاخص‌های اصلی شناسایی مشاغل حساس در قانون برنامه می‌باشد.

۴. در تبصره ماده (۳۲) و ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، از واژه به‌کارگیری و در ماده (۴۵) از واژه استخدام استفاده شده است. براساس مفاد این احکام، عدم رابطه استخدامی و تصدی پست و استفاده به صورت ساعتی و یا کار معین ازجمله مهم‌ترین ویژگی‌های به‌کارگیری در تبصره ماده (۳۲) است. در ماده (۱۲۴) قانون مذکور به‌کارگیری براساس قانون کار است. ازاین‌رو تفاوت ماهوی مفاهیم (استخدام) و (به‌کارگیری) مبرهن است. بنابراین قاعداً به‌کارگیری افراد جهت مشاغل اصلی، حاکمیتی و دائمی امکان‌پذیر نیست. پیش‌فرض بنیادینی که بخشی از آشفتگی‌های موجود در نظام اداری ناشی از بی‌توجهی به آن و جایگزینی به‌کارگیری به‌جای استخدام مشاغل اصلی دستگاه‌های اجرایی می‌باشد. موضوعی که به‌نظر می‌رسد در ضوابط پیش‌بینی شده در بند «الف» بدان توجه نشده است.

۵. مغفول ماندن و عدم تعیین تکلیف سایر ابعاد استخدامی گونه جدید به‌کارگیری کارکنان، از دیگر نارسایی‌های لایحه در بند «الف» ماده (۱۰۶) لایحه است.

۶. با توجه به بازه زمانی پیش‌بینی شده برای برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۶-۱۴۰۲)، بازه زمانی سه تا پنج‌ساله جهت قراردادهای منعقد از منظر تجاوز از بازه زمانی برنامه و عدم تعیین عدد دقیق جهت قراردادهای حائز ایراد است.

۷. واژگان آزمون‌های استخدامی و ابزارهای سنجش شایستگی کارکنان در بند «الف» نیازمند تشریح و تبیین می‌باشند.

۸. سازوکار و نحوه استمرار خدمت افراد نیازمند تبیین دقیق است. به عبارتی باید مشخص شود که پس از اتمام قراردادها، مجدداً قراردادی منعقد خواهد شد؟ فرایند انعقاد قرارداد تا چه زمانی ادامه خواهد یافت؟ مختصات و ویژگی‌های قراردادهای جدید چیست؟

- درخصوص بند «ب» ماده (۱۰۶) لایحه برنامه هفتم توسعه کشور نکات زیر نیازمند تأمل است.

۱. مطلع این بند مشابه ماده (۷۰) لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳)^۱ می‌باشد. قسمت مؤخره این بند نیز یکی از ضوابط استخدامی پرتکرار در قوانین توسعه و بودجه سنواتی است که در

۱. ماده ۷۰ - تمام اختیارات دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ازجمله کلیه دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است و دستگاه‌های اجرایی که دارای مقررات خاص اداری و استخدامی می‌باشند درخصوص استخدام و نیروی انسانی موقوف‌الاجرا می‌شود. هرگونه استخدام نیروی انسانی در تمام دستگاه‌های فوق‌الذکر در کارگروه مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور مطرح و مجوز استخدام

بند «ب» ماده (۳) قانون برنامه سوم [۱۵]، بند «و» ماده (۵۰) برنامه پنجم [۱۶]، بند «ج» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور [۱۷]، لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳)^۱ نیز عیناً تکرار شده است [۱۸].

با توجه به تعدد تکرار این حکم در قوانین متعدد، منطقاً این حکم باید در قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان قانون مادر در حوزه اداری و استخدامی و یا با اغماض در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور پیش‌بینی شود. به منظور جلوگیری از تشتت در نظام اداری و جلوگیری از برخوردهای سلیقه‌ای منظور از کلمه «مازاد» در بند «ب» باید به صورتی شفاف و صریح مشخص شود.

براساس سبک و سیاق حاکم بر این بند، به نظر می‌رسد فهرست اسامی نیروهای مورد نیاز و مازاد باید در سامانه یکپارچه نظام اداری ثبت شود. علی‌هذا در بند مذکور این عبارت به صورت «ثبت فهرست اسامی نیروهای مورد نیاز یا مازاد در سامانه فوق» درج شده است که محل اشکال خواهد بود.

در بند «پ» به سازمان اداری و استخدامی کشور اجازه جایابی و انتقال نیروهای رسمی، ثابت، پیمانی دستگاه‌های اجرایی را به صورت بین‌دستگاهی و درون‌استانی داده است. نکات ذیل در این خصوص قابل توجه است:

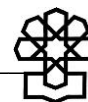
با توجه به تعدد تکرار این حکم در قوانین متعدد، این حکم نیز باید در قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان قانون مادر در حوزه اداری و استخدامی و یا با اغماض در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور پیش‌بینی شود. با توجه به سوابق موجود و رویکرد حاکم بر لایحه به نظر می‌رسد در عبارت «نیروهای رسمی، ثابت، پیمانی و قرارداد کار معین مشمولین ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری» کلمه «مازاد» احتمالاً سهواً حذف شده است.

کارکنان دستگاه‌های اجرایی قاعداً باید براساس تخصص و مهارت‌های حرفه‌ای مورد نیاز مشاغل دستگاه‌های اجرایی جذب و استخدام شده باشند. از این رو با توجه به احتمال عدم همخوانی و تناسب مهارت و آموخته‌های بخشی از کارکنان با دستگاه‌های اجرایی مقصد ضروری است سازوکاری جهت بهسازی و توسعه این گونه کارکنان در نظر گرفته شود. موضوعی که در بند «ت» ماده (۱۰۵) لایحه حاضر مورد توجه قرار نگرفته است.

تحقق مطلوب اهداف قانونگذار در خصوص انتقال و جایابی کارکنان (موضوع بند «پ» ماده (۱۰۵) لایحه) مستلزم پیش‌بینی سازوکارهای جامع در خصوص روند اجرایی، وظایف و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی و سازمان اداری و استخدامی کشور و ... است. موضوعی که براساس اصل (۱۳۸) قانون اساسی قاعداً باید دولت تعیین کند. با این وجود ضروری است که در قالب حکمی دولت مکلف به تدوین دستورالعمل اجرایی مربوطه شود.

تنها با امضای مشترک رؤسای دو سازمان مذکور صادر می‌گردد همچنین استخدام نیروی انسانی برای وزارت اطلاعات با تأیید و تأمین اعتبار از سوی سازمان برنامه و بودجه کشور خواهد بود.

۱. ماده ۷۱ - به منظور بالا بردن بهره‌وری نیروی انسانی و جلوگیری از افزایش اندازه دولت:
۱. دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری موظفند نیازمندی نیروی انسانی و فهرست اسامی نیروهای مازاد خود را در سامانه یکپارچه نظام اداری (سینا) ثبت کنند.
۲. سازمان اداری و استخدامی کشور مجاز است نیروهای رسمی، ثابت پیمانی دستگاه‌های اجرایی را به صورت بین‌دستگاهی و درون‌استانی بدون رضایت کارمند جایابی و منتقل کند.



بند «ب» ماده (۱۰۷)^۱

در بند «ب» ماده (۱۰۷) ایجاد مراکز نوسازی و تحول اداری هوشمند از محل تجمیع مأموریت و ساختار مرکز نوسازی و تحول اداری و فناوری اطلاعات و امنیت فضای مجازی و عناوین مشابه پیش‌بینی شده است. این حکم واجد سه اشکال اساسی به شرح ذیل است.

- ایجاد یک واحد درون‌سازمانی از اختیارات سازمان اداری و استخدامی کشور است که با پیشنهاد دستگاه قابل انجام است و نیاز به قانون ندارد.
- واحدهای فناوری اطلاعات دستگاه‌های اجرایی عهده‌دار وظایفی از جنس ستاد پشتیبانی فنی و تأمین تجهیزات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری برای واحدهای سازمانی دستگاه هستند.
- در حال حاضر همه دستگاه‌های اجرایی دارای مرکز نوسازی اداری نمی‌باشند. از این‌رو این حکم احتمالاً باعث گسترش تشکیلاتی در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی خواهد شد.

ماده (۱۱۱)^۲

یکی از چالش‌های اصلی کشور در بخش دولتی موضوع بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی است. از این‌رو در دهه‌های اخیر بهره‌وری در نظام سیاست‌گذاری و خط‌مشی‌گذاری کشور بیش از گذشته مورد توجه قرار گرفته است. در ماده (۱۱۱) لایحه برنامه هفتم توسعه این موضوع مورد توجه ویژه قرار گرفته است. علی‌هذا در صورتی که ضوابط پیش‌بینی شده در ماده (۱۱۱) براساس عارضه‌یابی وضعیت کنونی بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی و تجارب حاصل از اجرای این ضوابط تدوین شده باشد. این مهم می‌تواند یکی از نکات مثبت لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه نظام اداری قلمداد شود. در خصوص احکام این محور نکات ذیل قابل تأمل است.

۱. بازطراحی نظام ملی بهره‌وری موضوعی است که در لایحه برنامه هفتم توسعه مورد توجه ویژه قرار گرفته است. از این‌رو به نظر می‌رسد با توجه به اهمیت راهبردی این موضوع و ضرورت استمرار موضوع مدیریت بهره‌وری در کلیه اعصار و دوره‌ها، بهتر است احکام و قواعد مورد نیاز در قالب قانونی مستقل از برنامه توسعه پیش‌بینی شود.
۲. براساس تصویب‌نامه شماره ۷۵۵۹۹/ت/۵۰۹۸۵ مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۱ برنامه جامع بهره‌وری کشور به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شده است. در این تصویب‌نامه نظام مدیریت بهره‌وری کشور، فرایند برنامه جامع بهره‌وری کشور و مسئولیت دستگاه‌های اجرایی تعیین و تبیین شده است [۱۹]. بررسی مفاد این تصویب‌نامه از منظر شکلی با برخی چارچوب‌های بند «الف» ماده (۱۱۱) مشابهت دارد.

۱. ب) مرکز نوآوری و تحول اداری هوشمند از محل تجمیع مأموریت و ساختار و نیروی انسانی مرکز نوسازی و تحول اداری، مرکز فناوری اطلاعات و امنیت فضای مجازی، مراکز تحقیق و توسعه و عناوین مشابه با هماهنگی سازمان اداری و استخدامی ایجاد می‌گردد.

۲. به‌منظور استقرار کامل نظام بهره‌وری به‌صورت شفاف و دستیابی به نتایج آن به‌صورت کمیت‌پذیر اقدامات زیر انجام می‌شود:
الف) سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است در راستای ارتقای اثربخشی و انسجام اقدامات متولی آن بهره‌وری در کشور، طرح نظام ملی بهره‌وری، شرح تکالیف نقش‌آفرینان آن و تقسیم کار ملی و استانی را حداکثر شش‌ماه پس از ابلاغ برنامه، به تصویب شورای عالی اداری برساند.

ب) دستگاه‌های اجرایی مکلفند ضمن استقرار چرخه بهره‌وری در مجموعه خود و دستگاه‌های تابعه، برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری خود را با هدف حل مسائل اولویت‌دار بهره‌وری مشتمل بر عوامل پیش‌برنده، بازدارنده و ناکارهای قابل‌سنجش و اهداف عملیاتی سالیانه خود را ظرف مدت شش‌ماه پس از ابلاغ نظام ملی بهره‌وری به تصویب رسانده و سالانه در موافقت‌نامه‌های متبادله با سازمان درج نمایند...

۳. به‌منظور حفظ شأن قانونگذار ضروری است که مفاهیم اصلی (ازجمله نظام ملی بهره‌وری) و چارچوب‌های ناظر بر طراحی نظام ملی بهره‌وری (از قبیل مبانی، راهبردها و...) در قانون پیش‌بینی شود.
۴. بند «ب» ماده (۱۱۱) لایحه با اندکی تغییرات در بند «الف» ماده (۷۹) قانون برنامه پنجم توسعه و قوانین بودجه سنواتی ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ تکرار شده است.
۵. عدم پیش‌بینی ضوابطی در جهت ارائه گزارش‌های مستمر به مجلس شورای اسلامی یکی از کاستی‌های این ماده است.

بحث و نتیجه‌گیری

تحقق اهداف برنامه توسعه مستلزم بهره‌مندی از نظام اداری توانمند و کارآمد است؛ ازاین‌رو تقویت ظرفیت و کیفیت بوروکراسی به‌عنوان شرط لازم حرکت به‌سمت وضعیت مطلوب در برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار می‌گیرد. در لایحه برنامه هفتم توسعه نیز احکام اداری و استخدامی در قالب فصل ۲۳ ارائه شده است. در مجموعه دوم از سلسله گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درخصوص نظام اداری و مدیریت توسعه^۱، در این گزارش، احکام پیشنهادی دولت درخصوص ارتقای نظام اداری مورد بررسی کارشناسی قرار گرفته است.

بررسی‌های صورت گرفته مؤید آن است که بخش اعظمی از احکام فصل ۲۳ در قوانین دائمی وجود دارند. درنهایت با توجه به عدم تحقق مطلوب اهداف، در لایحه برنامه هفتم توسعه، این احکام با تغییرات حداقلی تکرار شده‌اند. ضمن تأیید و تأکید بر اصلاح قوانین و ضوابط موجود براساس واقعیات نظام اداری، توجه به این نکته حائز اهمیت است که بخش عمده‌ای از عدم تحقق اهداف قانونگذار، منبعت از ضعف در اجراست.

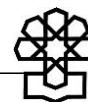
درخصوص احکام فصل ۲۳ لایحه این نکته حائز اهمیت است که به‌رغم برخی وجوه مثبت، در برخی حوزه‌ها احکام پیش‌بینی‌شده دارای ایرادهایی است که عملاً تحقق اهداف برنامه توسعه را با چالش جدی مواجه خواهد کرد. ایرادهای اصلی و نقاط چالش‌آفرین این احکام را می‌توان در سه دسته کلی نظریه‌مبنایی، کاستی‌های ساختاری و کاستی‌های محتوایی به شرح ذیل تبیین کرد:

– عدم تصریح و تبیین جامع مبانی اندیشه‌ای و نظری حاکم بر لایحه، تشخیص نظریه‌مبنایی آن را دشوار می‌کند.^۲ بااین‌حال به‌نظر می‌رسد که نظریه مدیریت دولتی نوین نظریه غالب در این فصل می‌باشد. درحالی‌که برابر مطالعات صورت گرفته، تحول اداری در ایران باید مبتنی بر نظریه حکمرانی عمومی و مدیریت ارزش همگانی پیگیری و اجرایی شود.^۳

۱. گزارش اول این مجموعه تحت عنوان نظام اداری و مدیریت توسعه در ایران: ارزیابی آمادگی و کیفیت بوروکراسی در آستانه برنامه هفتم توسعه در اختیار علاقه‌مندان قرار گرفته است.

۲. لازم به توضیح است که نظریات اداره عمومی راهکارهای متفاوتی را در تحول اداری پیشنهاد می‌کنند. به سخن دیگر هریک از نظریات اداره امور عمومی، مدیریت دولتی نوین و مدیریت ارزش‌های همگانی جهت‌گیری متفاوتی را در تحول اداری دنبال می‌کنند.

۳. برای اطلاع بیشتر به منابع ذیل مراجعه شود: سالارزهی، حبیب‌اله (۱۳۹۹). مدیریت ارزش عمومی: پارادایم نوین در مدیریت دولتی بر پایه ارزش‌های عمومی. پژوهش‌های مدیریت عمومی، ۱۳(۴۷) رهنورد، فرج‌اله (۱۳۹۰). الگوی مدیریت دولتی برای تحقق حاکمیت تراز چشم‌انداز ۱۴۱۴. چشم‌انداز مدیریت دولتی، ۲(۲)



- قواعد و ضوابط اصلی ناظر بر نظام اداری و استخدامی کشور در دو بخش: ۱. نقش دولت و راهبردها و فناوریهای انجام وظایف و ۲. مدیریت کارکنان در قانون مدیریت خدمات کشوری پیش‌بینی شده است. از این‌رو منطقاً قوانین اداری و استخدامی در برنامه‌های توسعه صرفاً در خصوص احکام جدید متناسب با راهبردهای برنامه توسعه (تبعیت ساختار از راهبرد) و یا استفاده از بستر قوانین توسعه در جهت آزمایش راهبرد و سازوکارهای جدید، مورد نیاز نظام اداری توجیه‌پذیر است. در مورد اخیر پس از پایان برنامه‌های توسعه و دریافت بازخورد، اصلاحات لازم پیش‌بینی و ضوابط آزموده شده به قوانین استخدامی اضافه می‌شود. (به‌طور مثال بخشی از احکام قانون برنامه چهارم توسعه بعداً به قانون مدیریت خدمات کشوری اضافه شدند) علی‌هذا بررسی مواد و احکام لایحه برنامه هفتم توسعه مؤید آن است که قریب به اتفاق احکام فصل ۲۳ تکراری و ماهیت دائمی دارند و باید در قوانین استخدامی و به‌ویژه قانون مدیریت خدمات کشوری تصریح و یا اصلاح شوند.

- ایرادهای محتوایی لایحه برنامه هفتم توسعه شامل دو دسته از ایرادهای حقوقی و نگارشی و ایرادهای فنی است. این ایرادها غالباً برآمده از عواملی چون عدم شناخت صحیح از کیفیت و علل اصلی ناکارآمدی نظام اداری، پافشاری بر راهکاری غیراثربخش پیشین بدون توجه به واقعیات و شرایط کنونی کشور، موضوع محوری به‌جای مسئله محوری، تجربه‌ناپذیری از گذشته و مغفول ماندن سازوکارها و قواعد خط‌مشی‌گذاری در لایحه است.

با توجه به موارد مطرح شده به‌نظر می‌رسد در صورت عدم اتخاذ اصلاحات لازم، تحقق اهداف برنامه توسعه با چالش جدی مواجه می‌شود. از این‌رو ضروری است که در هنگام بررسی لایحه، در مجلس شورای اسلامی نواقص و معایب مطرح شده در گزارش حاضر که حاصل نظریات و پیشنهادهای اندیشکده‌ها، صاحب‌نظران علمی و اجرایی است، مورد توجه ویژه قرار گیرد. شایان ذکر است پیشنهادهای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص اصلاح لایحه برنامه هفتم توسعه در قالب گزارش‌های مجزا منتشر خواهد شد.

منابع و مأخذ

- [۱] لایحه برنامه هفتم توسعه.
- [۲] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نظام اداری برنامه‌های توسعه (با مروری بر آسیب‌های این حوزه و اولویت‌بندی آنها)، شماره مسلسل ۱۵۰۹۷، ۱۳۹۵.
- [۳] اندروز و همکاران. توسعه به‌مثابه توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل و عمل، مترجمان: جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران، انتشارات روزنه، چاپ دوم، ۱۳۹۸.
- [4] Haque, M. S., Ramesh, M., Puppim de Oliveira, J. A Gomide, A. de A. Building Administrative Capacity for Development: Limits and Prospects. *International Review of Administrative Sciences*, 87(2), (2021).
- [5] The U.S. Bureau of Labor Statistics. The Employment situation. (2023).
- [6] European Commission. Public Administration and Governance: France. (2020)
- [7] Office for National Statistics. Public sector employment, UK. (2023)
- [8] Reichard, C., Schröter, E. (2021). Civil Service and Public Employment. In: Kuhlmann, S., [9] Proeller, I., Schimanke, D., Ziekow, J. (eds) *Public Administration in Germany. Governance and Public Management*. Palgrave Macmillan, Cham.
- [۱۰] قانون مدیریت خدمات کشوری.
- [۱۱] قانون برنامه چهارم توسعه.
- [۱۲] قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.
- [۱۳] قانون برنامه ششم توسعه.
- [۱۴] قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی
- [۱۵] قانون برنامه سوم توسعه.
- [۱۶] قانون برنامه پنجم توسعه.
- [۱۷] قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور.
- [۱۸] لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳).
- [۱۹] برنامه جامع بهره‌وری (تصویب‌نامه شماره ۷۵۵۹۹/ت/۵۰۹۸۵ مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۱).



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir