

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۶۱): تحلیلی بر احکام ساختار دولت



شماره مسلسل: ۱۹۲۳۲
کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۶۱): تحلیلی بر احکام ساختار دولت

نام دفتر: مطالعات مدیریت

تهیه و تدوین: فهیمه غفرانی

اظهار نظر کنندگان: علی جمالی، مسعود شکراللهی

همکاران: یحیی مرتب، حسن کاویانی، علی افتخاری روزبهانی، بهنام فیاض

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. ساختار دولت،

۲. لایحه برنامه هفتم توسعه،

۳. تشکیلات کلان دولت،

۴. نظام اداری

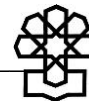


تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۶/۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده مدیریتی.....
۱	خلاصه مدیریتی.....
۳	مقدمه.....
۳	ارزیابی مواد و احکام پیشنهادی.....
۹	جمع‌بندی و پیشنهاد.....
۱۰	منابع و مأخذ.....



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۶۱): تحلیلی بر احکام ساختار دولت

چکیده

اصلاح «تشکیلات کلان دولت» و یا به تعبیر بهتر «طراحی مجدد تشکیلات کلان دولت» در کشور ما سابقه‌ای بیش از پنجاه سال دارد. در طول پنج دهه گذشته هرگاه بحث «اصلاح نظام اداری»، «انقلاب اداری»، «نوسازی اداری»، «تحول اداری» در کشور مطرح گردیده «مهندسی مجدد تشکیلات دولت» نیز به عنوان یکی از الزامات این امر مورد توجه قرار گرفته است. به گونه ای که در بسیاری از موارد، اصلاح و تحول در نظام اداری با اصلاح ساختار تشکیلاتی دولت مترادف انگاشته شده و عمده فعالیت‌ها حول این محور سازماندهی شده است. در لایحه برنامه هفتم توسعه نیز آغاز فصل نظام اداری با «ساختار دولت» و احکام مربوط به آن دنبال شده است. در این گزارش تلاش می‌شود تا ضمن بررسی احکام یاد شده، پیشنهادات لازم در این خصوص ارائه گردد.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

فقدان نظریه، مدل و پارادایم مشخص یا چارچوبی که مبنای برنامه‌های توسعه برای اصلاحات نظام اداری و ساختار و تشکیلات کلان دولت‌ها قرار گیرد، سبب شده برنامه هفتم توسعه در حوزه ساختار دولت، همانند برنامه توسعه پیشین به برنامه‌ای برای احکام تکراری اجرا نشده تبدیل گردد. از طرفی وجود مراجع متعدد تصمیم‌گیر در حوزه ساختار 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 شده که در لایحه تدبیری برای آن اندیشیده نشده است.

نقاط قوت و ضعف لایحه

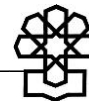
- همه احکام ارائه شده در حوزه ساختار دولت که در لایحه برنامه هفتم توسعه پیشنهاد شده، احکامی هستند که در قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی، قانون برنامه چهارم توسعه، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ... تکرار شده و ماهیت دایمی داشته، از این رو این احکام باید در قوانین استخدامی و به ویژه قانون مدیریت خدمات کشوری تصریح یا اصلاح گردند.

- عدم استفاده از سازوکارهای علمی و فنی حوزه خطمشی‌گذاری (به ویژه ابزارهای خطمشی)، سازوکارهای کنترلی و نظارتی، عدم پیش‌بینی سازوکار پاسخگویی به مجلس شورای اسلامی، عدم تعیین بازه زمانی برای اکثر احکام از نواقص فصل ساختار دولت است.
- بسیاری از احکام ارائه شده در این فصل وظایفی است که به موجب ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) بر عهده شورای عالی اداری ۱ گذاشته شده است. این بدان معناست که احکام ارائه شده ماهیت برنامه‌ای ندارد و به اشتباه در لایحه برنامه هفتم ارائه شده است. مضافاً اینکه تکرار احکامی که در قوانین دایمی قابلیت اجرایی شدن نداشته می‌تواند ما را به این نتیجه رهنمون سازد که در قانون میان مدت پنج‌ساله نیز قابلیت اجرا نخواهد داشت.

پیشنهادات

عدم استفاده از سازوکارهای علمی و فنی حوزه خطمشی‌گذاری (به ویژه ابزارهای خطمشی)، سازوکارهای کنترلی و نظارتی، عدم پیش‌بینی سازوکار پاسخگویی به مجلس شورای اسلامی، عدم تعیین بازه زمانی برای اکثر احکام از نواقص فصل ساختار دولت است. در این گزارش با هدف رفع نواقص مطروحه، احکام لایحه مورد اصلاح قرار گرفت و پیشنهادات اصلاحی (در جدول ۱) ارائه گردید.

۱. وظایف و اختیارات شورای یاد شده به شرح زیر می‌باشد:
 ۱. اصلاح ساختار تشکیلات دستگاههای اجرایی به استثناء دستگاههایی که احکام آنها در قانون اساسی آمده و یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده است.
 ۲. تجدید نظر در ساختار داخلی دستگاههای اجرایی به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری.
 ۳. تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی دستگاههای اجرایی و محدود نمودن فعالیت حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور مدیریتی و راهبردی، سیاستگذاری، برنامه ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی، شهرستانی و سایر سطوح جغرافیایی و اصلاح ساختار تشکیلاتی متناسب با تغییرات به عمل آمده.
 ۴. تنظیم دستورالعمل در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هر یک از وزارتخانه ها در یک واحد سازمانی.
 ۵. بررسی تعیین نقش و اندازه دولت و اتخاذ ضوابط و سیاست‌های مناسب برای کوچک سازی دولت در چهارچوب سیاست‌های کلان و قوانین مربوطه.
 ۶. بررسی و موافقت با ایجاد هر نوع دستگاه اجرایی قبل از ارائه به مراجع ذی ربط مذکور در این قانون.
 ۷. بازنگری و اصلاح نظام تصمیم‌گیری شوراها و کمیته‌های کشور به نحوی که ضمن ارتقاء کیفی و کوتاه نمودن مراحل آن مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده موازی و غیرضرور حذف شوند.
 ۸. تدوین مقررات لازم برای اجراء صحیح احکام این قانون.
 ۹. شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیتهای قابل واگذاری دستگاههای اجرایی به شهرداریها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضرور و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر، شهرستان و استان.
 ۱۰. اصلاح و مهندسی مجدد سیستمها، روشها و رویه‌های مورد عمل در دستگاههای اجرایی با گرایش ساده سازی مراحل انجام کار، خودکارسازی عملیات و کاهش میزان ارتباط کارمندان با مراجعه کنندگان، افزایش رضایت مراجعان، کاهش هزینه‌های اداری و اقتصادی نمودن فعالیتها.
 ۱۱. تصویب طرحهای لازم برای ارتقاء بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی و مدیریت دستگاههای اجرایی.
 ۱۲. تصویب مقررات لازم درجهت هزینه‌سازی ساختار، ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی.
 ۱۳. تصویب دستورالعمل‌های مربوط به تعیین تکلیف نیروی انسانی دستگاههایی که ادغام، منحل، واگذار و یا وظایف آنها به دیگر دستگاهها منتقل می‌شود.
 ۱۴. تصویب دستورالعمل ناظر بر بهره‌برداری مطلوب از فضاها و تجهیزات و وسائط نقلیه اداری، جابه‌جایی و تأمین ساختمانهای اداری.
 ۱۵. پیشنهاد منابع مورد نیاز برای تحقق برنامه‌های تحول نظام اداری و طرحهای مصوب شورا که نیاز به منابع جدید دارد.
- تصوه - ایجاد هرگونه دستگاههای اجرایی جدید براساس پیشنهاد دستگاههای ذی ربط موکول به تأیید شورای عالی اداری و تصویب هیأت وزیران و با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.



مقدمه

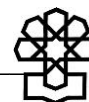
ساختار دولت و سازمان از آن جهت که بستر جریان تمام امور در دستگاه‌های اجرایی و تعیین‌کننده مجاری ارتباطی و تعامل میان آن‌هاست از اهمیت ویژه‌ای در سطح ملی و دستگاهی برخوردار است. بدون تردید هیچ دولت یا سازمانی را نمی‌توان یافت که بر ساختاری نامتناسب و ناکارآمد استوار شده باشد اما از اثربخشی بالایی برخوردار باشد. این موضوع از آن جهت اهمیت بیشتری پیدا می‌کند که موضوعی کلان و استراتژیک بوده و کیفیت آن بر کیفیت تمام فعالیت‌های درون و میان سازمان‌ها تاثیر می‌گذارد. در دستگاه‌های اداری کشور به معنای مجموعه‌ای که وظایف دولت را انجام می‌دهند، ابعاد و ساختارهایی وجود دارد که حداقل در دو سطح قابل طراحی و ارزیابی است. اول سطح کلان یعنی معماری سازمان دولت، وظایف و ماموریت‌ها 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 و «تعداد پست‌ها و جایگاه‌های سازمانی» ادامه می‌یابد. در لایحه برنامه هفتم احکامی مربوط به هر دو سطح طی ماده (۱۰۵) پیشنهاد شده است. در این گزارش در قالب جدول سه ستونه اظهارنظر و بررسی کارشناسی احکام پیشنهادی در لایحه برنامه هفتم و احکام اصلاحی پیشنهادی ارائه خواهند شد.

ارزیابی مواد و احکام پیشنهادی

الزامات اصل سوم قانون اساسی در زمینه وظایف دولت و تاکید این اصل بر «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور» موجب شده تا اصلاح ساختار و تشکیلات کلان دولت به یکی از مهم‌ترین وظایف دولت تبدیل شود، اما شواهد و قرائن موجود نشان می‌دهد پارادایم و الگوی خاصی مفهوم «نظام اداری صحیح» را معرفی و تبیین نکرده تا برای دستیابی به آن برنامه ریزی شود. بنابراین آن چه به عنوان نقطه ضعف اصلی از آن یاد می‌شود، فقدان نظریه، مدل و پارادایم مشخص یا چارچوبی است که مبنای برنامه‌های توسعه برای اصلاحات نظام اداری و ساختار و تشکیلات کلان دولت‌ها قرار گیرد. همین عامل سبب شده برنامه هفتم توسعه در حوزه ساختار دولت، همانند برنامه توسعه پیشین به برنامه‌ای برای احکام تکراری اجرا نشده تبدیل گردد. در جدول زیر به اختصار نظرات کارشناسی درباره احکام مرتبط با حوزه ساختار و سابقه احکام پیشنهادی در لایحه برنامه هفتم توسعه، در قوانین برنامه توسعه و قوانین دایمی و پیشنهادات اصلاحی ارائه شده است [۱][۲][۳][۴][۵][۶].

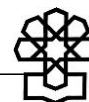
جدول ۱. ارزیابی احکام مرتبط با ساختار دولت در لایحه و سابقه آنها در قوانین

پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه																																	
<p>ماده (۱۰۴) - در اجرای بند بیست و پنجم سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق اهداف کمی، دولت مکلف است اقدامات زیر را انجام و گزارش عملکرد سالانه میزان تحقق آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید:</p> <p>الف- به‌منظور یاز طراحی و اصلاح روش‌های انجام کار، تا پایان سال اول برنامه فرایندهای اولویت‌دار توسط سازمان اداری و استخدامی کشور با همکاری دستگاه‌های موضوع قانون، شناسایی خواهد شد و تا پایان برنامه به میزان ۶۵ درصد از فرایندهای اولویت‌دار بازطراحی و اصلاح خواهد شد.</p> <p>ب- تا پایان برنامه، مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی به میزان ۱۵ درصد کاهش می‌یابد. ۱۰ درصد از این کاهش از محل ارتقا بهره‌وری و اصلاحات ساختاری و ۵ درصد از محل واگذاری‌ها انجام خواهد شد.</p> <p>ج- تا پایان برنامه به میزان ۲۵ درصد (سالانه ۵ درصد) از ساختمان‌ها و فضاهای اداری را کاهش دهد.</p> <p>د- تا پایان برنامه به میزان ۱۰۰ درصد (سالانه ۲۰ درصد) از وظایف و اختیارات قابل واگذاری به سطوح استانی و شهرستانی را واگذار نماید.</p> <p>ح- تا پایان شش ماه اول برنامه تمامی معاملات دولتی را به صورت الکترونیکی انجام دهد و کلیه دستگاه‌های موضوع قانون، مکلفند تا پایان سال اول برنامه به سامانه تدارکات دولتی (ستاد) بپیوندند.</p>	<p>عدم انطباق سنجه‌های دهگانه عملکردی (ارائه شده در جدول)، با محورهای پنجگانه اصلاح نظام اداری (ساختار دولت، سرمایه انسانی دولت، هوشمندسازی و دولت الکترونیک، ارزیابی عملکرد و ارتقای رقابت‌پذیری، نظام بهره‌وری)</p> <p>- نامشخص بودن منطبق کمیت‌هایی به‌عنوان هدف کمی در پایان برنامه پیش‌بینی شده و عدم ارائه استدلال‌های منطقی از سوی دولت</p> <p>- مشخص نبودن وضعیت موجود و سپس پیش‌بینی وضعیت مطلوب</p> <p>- تکیه لایحه و جدول کمی بر گزاره آزمون نشده «دولت بزرگ است» در شرایطی که اسناد پشتیبان ارائه نشده است.</p> <p>- کاهش تعداد کارکنان مخافیم منطق ندارد و طرح مشخصی برای جایابی و نحوه مواجهه با نیروهای مازاد پیش‌بینی نشده است.</p> <p>- احکام مربوط به دولت الکترونیک همپوشان و متداخل هستند.</p>	<p>ماده (۱۰۴) - در اجرای بند بیست و پنجم سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود.</p> <p>جدول ۲۲. اهداف کمی سنجه‌های عملکردی اصلاح نظام اداری</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>سنجه عملکردی</th> <th>واحد متعارف</th> <th>هدف کمی در پایان برنامه</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>بازطراحی و اصلاح روش‌های انجام کار</td> <td>درصد</td> <td>۶۵</td> </tr> <tr> <td>کاهش مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی</td> <td>درصد</td> <td>۱۵</td> </tr> <tr> <td>کاهش ساختمان‌ها و فضاهای اداری دولتی</td> <td>درصد</td> <td>۵</td> </tr> <tr> <td>واگذاری وظایف و اختیارات قابل واگذاری به سطوح استانی و شهرستانی</td> <td>درصد</td> <td>۷۵</td> </tr> <tr> <td>انجام معاملات و خدمات به صورت الکترونیک</td> <td>درصد</td> <td>۳۵</td> </tr> <tr> <td>توسعه استعلامات الکترونیک</td> <td>درصد</td> <td>۱۰۰</td> </tr> <tr> <td>فراگیر شدن پرداخت الکترونیکی به حساب‌های دولتی</td> <td>درصد</td> <td>۱۰۰</td> </tr> <tr> <td>دریافت خدمات دولت بدون مراجعه حضوری، بدون ارسال مدرک و بدون مداخله انسانی</td> <td>درصد</td> <td>۵۰</td> </tr> <tr> <td>افزایش ارائه خدمات الکترونیکی به شهروندان</td> <td>درصد</td> <td>۸۵</td> </tr> <tr> <td>بهبود رتبه کشور در شاخص توسعه دولت الکترونیک</td> <td>رتبه</td> <td>۶۱</td> </tr> </tbody> </table>	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 به صورت الکترونیک	درصد	۳۵	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
		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 به صورت الکترونیک	درصد	۳۵																															
		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																																	



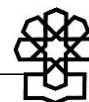
پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه
<p>- به منظور ارتقای بهره‌وری نظام اداری کاهش هزینه‌های جاری و چابک‌سازی، منطقی‌سازی و متناسب‌سازی اندازه دولت اقدامات زیر انجام شود:</p>	<p>با توجه به اینکه گزاره «اندازه دولت بزرگ است» گزاره‌های آزمون‌نشده است و اسناد پشتیبان توسط دولت برای تأیید آن ارائه نشده است، با استناد به بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری، به جای کوچک‌سازی عبارت چابک‌سازی، منطقی‌سازی و متناسب‌سازی جایگزین می‌شود.</p>	<p>ماده (۱۰۵) - به منظور ارتقای بهره‌وری نظام اداری، کاهش هزینه‌های جاری و کوچک‌سازی اندازه دولت، اقدامات زیر انجام می‌پذیرد:</p>
<p>بند الف ماده (۱۰۵) به شرح ذیل اصلاح می‌شود:</p> <p>الف- دستگاه‌های اجرایی مکلفند در چارچوب ضوابط و شاخص‌هایی که سازمان اداری و استخدامی کشور تا پایان شش ماه اول برنامه تهیه و به تصویب هیات وزیران می‌رساند، ساختار سازمانی خود را بازطراحی و تا پایان سال اول برنامه برای تأیید به سازمان اداری و استخدامی کشور پیشنهاد نمایند. سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است ساختار سازمانی دستگاه‌های مذکور را تا پایان سال دوم برنامه بررسی و تأیید نماید. سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است گزارش عملکرد اجرای این بند را به تفکیک دستگاه‌های اجرایی به صورت سالانه به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.</p>	<p>- تعیین نقش سازمان اداری و استخدامی مطابق شرح وظایف قانونی آن سازمان نیازمند شفافیت بوده و اینکه خود دستگاه‌ها اقدام به بازطراحی ساختار کنند و سازمان بررسی و تأیید کند امری است که در مقام اجرا با مشکل مواجه خواهد شد.</p> <p>- منطق کاهش حداقل پنج درصد واحدهای سازمانی هر دستگاه در هر سال نیازمند بررسی و ارائه سند پشتیبان می‌باشد. در برنامه‌های قبل سه درصد بوده بر اساس چه منطق و آسیب‌شناسی این عدد حاصل شده است.</p>	<p>الف) دستگاه‌های اجرایی مکلفند با رعایت موارد مذکور در این بند، ساختار سازمانی خود را بازطراحی و تا پایان سال سوم برنامه، به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور برسانند به نحوی که در هر سال، حداقل به میزان پنج درصد (۵٪) از واحدهای سازمانی کاهش یابد. سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است گزارش عملکرد اجرای این بند را به تفکیک دستگاه‌های اجرایی به صورت فصلی به رئیس‌جمهور ارائه دهد.</p>
<p>سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است تا پایان سال اول برنامه، فعالیت‌ها و وظایف خارج از مأموریت‌های قانونی دستگاه‌های اجرایی و تشکیلات موازی و غیرضرور را شناسایی نماید و پیشنهاد حذف یا اصلاح آن‌ها را جهت تصویب به شورای عالی اداری ارائه نماید.</p>	<p>-موضوع مطرح شده این حکم در بند ۱ و ۲ ماده ۱۱۵ قانون م.خ.ک تکرار شده است از منظر وجود بستر قانونی، زائد می‌باشد.</p> <p>- اما با توجه به اینکه تجربه نشان داده دستگاه‌های اجرایی علاقه‌ای به حذف تشکیلات ندارند و همواره</p>	<p>جزء ۱- فعالیت‌ها و وظایف خارج از مأموریت‌های قانونی دستگاه‌های اجرایی و تشکیلات موازی و غیرضرور حذف شود.</p>

پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه
<p>سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است گزارش عملکرد سالانه اجرای این بند را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.</p>	<p>گسترش تشکیلات را نشانه قدرت می‌دانند انتظار حذف فعالیت‌ها از سوی دستگاه‌ها انتظاری بیپه‌وده است. بنابراین باید این اقدام در قالب سازوکارهای ویژه‌ای صورت پذیرد که در پیشنهاد ارائه شده است.</p>	
<p>حذف</p>	<p>در جز (۱۰) ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری در وظایف شورای عالی اداری حکمی مشابه حکم پیشنهادی با جامعیت بیشتر آمده است. در حکم مذکور آمده: «اصلاح و مهندسی مجدد سیستمها، روشها و رویه‌های مورد عمل در دستگاه‌های اجرایی با گرایش ساده‌سازی مراحل انجام کار، خودکار سازی عملیات و کاهش میزان ارتباط کارمندان با مرجعه‌کنندگان، افزایش رضایت مراجعان، کاهش هزینه‌های اداری و اقتصادی نمودن فعالیت‌ها» و زاید است</p>	<p>جزء ۲- فرایندهای ارائه خدمات با تمرکز بر نتیجه‌گرایی و رعایت کیفیت و دسترسی عادلانه اصلاح و کوتاه شود.</p>
<p>سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است تا پایان سال اول برنامه، نسبت به شناسایی آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری به شهرداری‌ها با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری و تقویت نقش خط‌مشی‌گذاری، هماهنگی، تسهیل‌گری و نظارتی دولت اقدام نماید و تا پایان سال دوم به تصویب شورای عالی اداری برساند.</p>	<p>با توجه به اینکه این حکم در بند (ب) ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه و بند «۹» ماده (۱۱۵) قانون م.خ.ک موجود است، می‌توان با ارائه سازوکار گزارش‌گیری در لایحه برنامه هفتم نظام اداری را نسبت به اجرای این حکم پاسخگو نمود. با این حال با مشخص نمودن متولی، قید زمان و</p>	<p>جزء 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.</p>



پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه
سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است گزارش عملکرد سالانه اجرای این بند را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.	سازوکار گزارش دهی به مجلس شورای اسلامی طبق پیشنهاد می توان اجرایی سازی حکم مذکور را رصد نمود.	
حذف	در این جزء بر استفاده از ظرفیت های بخش غیر دولتی در جهت ارائه خدمات تاکید شده است. موضوعی که بستر قانونی آن در مواد ۱۳-۱۴ و ۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری فراهم بوده و نیازمند قانون گذاری مجدد نمی باشد.	جزء ۴- هرگونه توسعه کمی خدمات دستگاه های 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 با پرداخت هزینه ها متناسب با قیمت تمام شده خدمات مشابه انجام شود و همچنین به صورت تدریجی ارائه خدمات جاری به روش صدرالذکر انجام پذیرد.
حذف	با توجه به تعدد احکام مشابه در سایر قوانین این حکم زائد می باشد. این حکم در ماده (۱۴۰) قانون برنامه چهارم توسعه، بند (ج) ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۲۲) قانون م.خ.گ آمده است.	تبصره جزء ۴- دستگاه های اجرایی موظفند نسبت به آماده سازی بخش خصوصی و تعاونی برای مشارکت در ارائه خدمات، اقدام نمایند.
الحاق به جزء ۵- سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است نسبت به ایجاد بانک پست از محل پست های سازمانی محذوف اقدام نماید. پست های مورد نیاز هرگونه توسعه تشکیلاتی و استقرار واحدهای اداری در شهرستان تاسیس شده بر مبنای تصمیمات قانونی مراجع ذیربط به پیشنهاد سازمان با تایید هیات وزیران از محل بانک پست مذکور تأمین می گردد.	در حال حاضر از تکالیف دولت می باشد و مانعی برای تحقق آن وجود ندارد اما جهت تاکید بر اجرا بهتر است در لایحه ارائه شود. می توان از ظرفیت این حکم و پیشنهاد ایجاد بانک پست برای پست های حذف شده، تأمین پست های هرگونه توسعه تشکیلاتی را طبق پیشنهاد فراهم آورد.	جزء ۵- چهل درصد (۴۰٪) از پست های سازمانی بلا تصدی طی سال اول برنامه، حذف شود.
حذف	ارتباط با بند «ط» ماده (۲۹) و ماده (۳۰) قانون مدیریت خدمات کشوری	جزء ۶- ساختار بخش های پشتیبانی و عمومی با سازوکارهایی مثل تجمیع، ادغام و

پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه
	مشخص نیست و در مقام اجرا با چالش مواجه خواهد شد.	سامانه‌مند کردن به صورت متمرکز کاهش یا حذف یابد.
حذف- آسیب‌شناسی و اصلاح در قانون مدیریت خدمات کشوری	بستر قانونی لازم در احکام ماده (۳۰) قانون م.خ.ک و بند «ج» ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه وجود دارد و نیاز به قانون‌گذاری مجدد نیست.	جزء ۷- واحدهای تابعه و وابسته استانی و شهرستانی وزارت‌خانه‌ها در یک واحد سازمانی استانی و شهرستانی ادغام شود.
حذف- آسیب‌شناسی و اصلاح در قانون مدیریت خدمات کشوری	بستر قانونی لازم در بند «ط» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری موجود می‌باشد. علی‌هذا در صورت نیاز به اصلاح، باید در قانون دائمی اصلاح شود.	جزء 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 مستقر در شهرستان ایجاد می‌شود.
الحاق به جزء ۹- در طول برنامه اجازات قانونی دستگاه‌های مزبور و سایر مراجع ذی‌ربط نظیر شوراهای عالی، مجامع عمومی، هیأت‌های امناء و مشابه آن‌ها که به موجب اختیارات قانونی نسبت به تاسیس شخصیت حقوقی جدید و یا توسعه تشکیلات دولت اتخاذ تصمیم می‌نموده‌اند لغو می‌گردد.	عدم پارادایم و الگوی مشخص برای اصلاح نظام اداری و وجود مراجع متعدد تصمیم‌گیری از سوی دیگر سبب تشدید ساختارهای متعدد موازی و هم‌پوشانی در وظایف و مأموریت‌های دستگاه‌ها و گسترش روز افزون تعداد دستگاه‌های اجرایی شده است. به همین دلیل پیش‌بینی حکمی که در آن چنین محدودیت‌هایی لحاظ شده باشد ضروری به نظر می‌رسد.	جزء ۹- ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی جز از محل ادغام یا تجمیع ممنوع است.
حذف	در حال حاضر در بند (۱) ماده (۱۱۵) ق.م.خ.ک (وظایف و اختیارات شورای عالی اداری) وجود دارد. با توجه به وجود بستر قانونی مورد نیاز این حکم زائد 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 (به استثنا وزارت‌خانه‌ها) و نهادهای عمومی غیر دولتی وابسته به آنها



پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه
		از جمله موسسات آموزشی و پژوهشی و شرکت‌های دولتی اقدام نماید.
موافقت با متن لایحه بدون تغییر	در تبصره ماده (۲۳) قانون برنامه ششم انتقال دبیرخانه مناطق آزاد به وزارت دارایی مطرح شده است و در لایحه پیشنهاد انتزاع آن ارائه شده است. باید دلایل و اسناد پشتیبان توسط دولت ارائه شود. اما با توجه به ماهیت فرابخشی نهاد ریاست جمهوری به نظر می‌رسد این انتزاع به لحاظ ساختاری قابل دفاع است.	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.
اصلاح جزء- سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است با هدف یکپارچه سازی نظام تصمیم گیری تا پایان سال اول برنامه با همکاری مراجع ذی ربط نسبت به ادغام شوراهای با وظایف مشابه یا متداخل، بجز شوراهایی که به موجب قانون اساسی یا اذن مقام معظم رهبری ایجاد شده‌اند با تصویب شورای عالی اداری اقدام نماید. گزارش عملکرد اجرای این بند هر شش ماه یکبار توسط سازمان اداری و استخدامی کشور به مجلس شورای اسلامی ارائه خواهد شد.	در تبصره ماده واحد قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی (۱۳۸۷) به دولت اجازه داده شده است پیشنهادها را لازم را برای بازنگری در خصوص ابعاد کمی و کیفی شوراهای به مجلس تقدیم نماید. بنابراین تکلیف قانونی موجود است اما به لحاظ تاکید بر موضوع با افزودن قید زمان و سازوکار گزارش گیری حکم قابل تایید است.	ت- سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است با هدف یکپارچه سازی نظام تصمیم گیری و با همکاری مراجع ذی ربط نسبت به ادغام شوراهای با وظایف مشابه یا متداخل، بجز شوراهایی که به موجب قانون اساسی یا اذن مقام معظم رهبری ایجاد شده‌اند با تصویب شورای عالی اداری اقدام نماید.

جمع بندی و پیشنهاد

در این گزارش احکام پیشنهادی در حوزه «ساختار دولت» و سابقه قانونی احکام ارائه شده در این حوزه بررسی شد. بررسی احکام پیشنهادی نشان دهنده ماهیت غیربرنامه‌ای آن‌هاست که به کرات در قوانین پیشین عینا یا با مشابهت‌های بسیار ارائه شده است. اکثر احکام ارائه شده در این فصل از وظایف شورای عالی اداری است که به موجب ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری بر عهده شورای مذکور گذارده شده است. اگر شورایی تحت عنوان «شورای عالی اداری» به لحاظ قانونی ایجاد شده و وظایفی به موجب

قانون بر عهده آن گذارده شده است، بهتر است نظام اداری را در قالب خواسته‌هایی که قبلاً بر اساس قانون بر عهده این شورا گذارده شده پاسخگو کنیم و به‌منظور پرهیز از تکرار احکامی که در قوانین دایمی موجود بوده و بنا به دلایل مختلف قابلیت اجرایی شدن نداشته‌اند، در لایحه برنامه هفتم با پاسخگو نمودن نظام اداری و تقویت شان نظارتی مجلس، اجرای احکام بر زمین مانده سنوات قبل مورد نظارت واقع شود. عدم استفاده از سازوکارهای علمی و فنی حوزه خط‌مشی‌گذاری (به ویژه ابزارهای خط‌مشی)، سازوکارهای کنترلی و نظارتی، عدم پیش‌بینی سازوکار پاسخگویی به مجلس شورای اسلامی، عدم تعیین بازه زمانی برای اکثر احکام از نواقص فصل ساختار دولت است. در این گزارش با هدف رفع نواقص مطروحه، احکام لایحه مورد اصلاح قرار گرفت و پیشنهادات اصلاحی ارائه گردید.

منابع و مأخذ

- [۱] لایحه برنامه هفتم توسعه
- [۲] قانون مدیریت خدمات کشوری
- [۳] قانون برنامه چهارم توسعه.
- [۴] قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
- [۵] قانون برنامه ششم توسعه.
- [۶] قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی



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