

شماره چاپ: ۸۲۳

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۷۲

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۱۲/۲۱

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح و دائمی نمودن
قانون مدیریت خدمات کشوری»
۳. بایدها و نبایدهای لایحه

(با تأکید بر واحدهای عملیاتی موضوع مواد (۵) و (۱۸) مکرر)

کد موضوعی: ۲۱۰

شماره مسلسل: ۱۵۸۹۸

خردادماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	خلاصه مدیریتی
۵	مقدمه
۵	لایحه به چه موضوعاتی ورود کرده است؟
۷	۱. واحدهای عملیاتی
۲۰	۲. مدیریت محلی
۲۱	۳. سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی
۲۲	۴. تعیین شخصیت حقوقی شرکت‌های تابعه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی
۲۲	۵. حذف تبدیل وضعیت استخدامی به رسمی
۲۲	۶. انتقال کارکنان به دستگاه اجرایی دیگر
۲۳	لایحه به چه حوزه‌هایی ورود نکرده است؟
۲۳	۱. دایره شمول قانون
۲۳	۲. نظام پرداخت
۲۳	۳. تقویت سازمان اداری و استخدامی کشور
۲۳	۴. حرفه‌گرایی در اداره امور
۲۴	۵. تأکید بر اعطای اختیارات لازم به دستگاه‌های دولتی به‌ویژه در حوزه ساختارهای سازمانی
۲۴	۶. تأکید بر تدوین سازوکارهای کنترلی برای شناسایی افراد چندشغله و تصحیح این روند
۲۴	۷. پیش‌بینی سازوکارهایی به‌منظور افزایش مشارکت مردم و اثربخشی سازمان‌های مردم‌نهاد در تأمین حقوق مردم و نظارت بر دستگاه‌های دولتی
۲۵	۸. ارتقای نظام اداری از محل تضمین رعایت آیین تصمیم‌گیری‌های اداری
۲۵	۹. تعیین تکلیف شرکت‌های تابعه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی
۲۵	جمع‌بندی
۲۸	گروه کارشناسان و صاحب‌نظران دانشگاهی
۲۹	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری»

۳. بایدها و نبایدهای لایحه

(با تأکید بر واحدهای عملیاتی موضوع مواد (۵) و (۱۸) مکرر)

خلاصه مدیریتی

قانون مدیریت خدمات کشوری که در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۱۷ به تأیید شورای نگهبان رسیده است، مقرر است تا پس از پشت سر گذاشتن بیش از ۱۰ سال مهلت اجرای آزمایشی به یکی از مهمترین قوانین کشور، به صورت دائمی درآید و نقش کلیدی و بااهمیت خود را در ساماندهی نظام اداری کشور ایفا کند. به همین دلیل دولت لایحه «اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» را تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده است. احکام این لایحه مشتمل بر ۶۷ بند می‌باشد که در دو بخش کلی قابل دسته‌بندی است. دسته اول شامل احکام جدید می‌باشد که عمدتاً نقش و اندازه دولت و شیوه ارائه خدمات عمومی را هدف قرار داده است و دسته دوم شامل احکام اصلاحی است که عمدتاً به مناسبات دولت و کارکنان مربوط می‌شود و در برخی از موارد نظیر تعیین سقف پاداش پایان خدمت، احکامی برای ایجاد تناسب بین حقوق شاغلان و بازنشستگان، تسهیل شرایط استخدام نخبگان و استعدادهای برتر، افزایش حقوق کارکنان مشمول قانون مثبت ارزیابی می‌شود؛ اما آنچه در این لایحه به شکلی پررنگ مشاهده می‌شود و صاحب‌نظران و خبرگان بر آن صحنه می‌گذارند این است که این لایحه امنیت شغلی را به خطر می‌اندازد. ایجاد واحدهای عملیاتی، حذف استخدام‌های رسمی و تبدیل آن به استخدام‌های پیمانی بلندمدت و کوتاه‌مدت و انتقال کارکنان در سطح شهرستان بدون اخذ موافقت از آنان از جمله مصادیق این امر به‌شمار می‌روند.

از جمله مباحث جدید که دولت در لایحه به آن توجه کرده است می‌توان به ایجاد «واحدهای عملیاتی» اشاره کرد که مهمترین و جوهری‌ترین مفهومی است که بر سایر مفاهیم سایه انداخته و جهت‌گیری این قانون را تعیین کرده است. طبق تعریف ارائه شده از واحدهای عملیاتی، کلیه واحدهای سازمانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و حاکمیتی که وظایف تخصصی و اصلی را برعهده دارند نظیر مدارس و بیمارستان‌ها واحد عملیاتی محسوب و از این پس براساس مقررات خاص اداره و کارمندان این واحدها دیگر کارمند دولت محسوب نمی‌شوند تا از این طریق تعداد کارکنان دولت کاهش و به‌زعم واضعین این پدیده، هزینه‌های عمومی را کاهش دهند. امری که براساس نظرات اخذ شده از خبرگان اجرایی و دانشگاهی اقدامی بسیار پرریسک تلقی می‌شود.

بر هیچ‌کس پوشیده نیست که در حال حاضر نظام اداری و بوروکراسی ایران مشکلات متعددی دارد؛ مزاد نیروی انسانی، کیفیت نه‌چندان مناسب خدمات عمومی، گران اداره شدن دولت و مسائلی از این دست همگی شاهدی بر این مدعا هستند. اما آنچه که مورد مناقشه است نوع و سرعت و محتوای تحول است. باید توجه داشت که نظام اداری در ایران نیز همانند سایر کشورها تحت تأثیر عوامل بیرونی نظیر نظامات سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی است و ازسوی دیگر متأثر از مشکلات درونی است که در یک روند تاریخی طولانی ایجاد شده و رشد کرده‌اند و حل‌وفصل کامل و اصولی آنها هم یک روند چندساله را می‌طلبد. تجربه اعمال اصلاحات اداری که از سال‌های پس از جنگ تحمیلی و غالباً در قوانین توسعه‌ای کشور و پس از آن در قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری تبلور یافت نشان از آن دارد که اتخاذ سیاست‌هایی نظیر واحدهای عملیاتی غالباً بدون توجه به بسترها و الزامات فوق بوده و عملاً یا به اجرا درنیامده و یا اینکه نتوانسته است اهداف موردنظر را تأمین کند. در شرایطی که تجربه شکست‌های قبلی پیش‌روی مسئولان کشور است سرنوشت واحدهای عملیاتی که حوزه‌های کلیدی کشور نظیر آموزش و پرورش و بهداشت و درمان را هدف قرار داده است، از هم‌اکنون مشخص است، زیرا هیچ‌یک از مبانی نظری، مبانی تجربی و مبانی قانونی این پدیده را تأیید نمی‌کنند. در شرایطی که مشاهده می‌شود سیاست‌های کوچک‌سازی، متناسب‌سازی، واگذاری، تقلیل نقش و اندازه دولت، مشارکت بخش غیردولتی، اعطای اختیارات اداری و مالی به مدیران و مفاهیمی از این دست تقریباً عمری ۳۰ ساله در نظام اداری کشور دارد، اما وضعیت امروز نظام اداری کشور حکایت از آن دارد که سیاست‌های اصلاحی که از اواخر دهه ۶۰ و از قانون برنامه دوم توسعه آغاز شده، عمدتاً توجه کافی به این الزامات نداشته و با شکست همراه بوده است. روند رشد بودجه عمومی کشور، تعداد کارکنان بخش عمومی کشور، بودجه شرکت‌های دولتی، رشد بی‌قواره اعتبارات مربوط به حقوق کارکنان دستگاه‌های اجرایی کشور، همگی مصادیقی از شکست این برنامه‌هاست که با هدف کوچک‌سازی و تعدیل نقش و اندازه دولت اتخاذ شده و در عمل توفیقی نداشته است. این لایحه بدون توجه به تجربه‌های شکست، بازهم به دنبال پیاده‌سازی راهکارهای شکست‌خورده قبلی است و اکنون بنا دارد تا این سیاست‌ها را در حوزه‌هایی نظیر آموزش و پرورش، بهداشت و درمان و دیگر حوزه‌های خدمات عمومی کشور که عرضه‌کننده کالاها و خدمات اساسی هستند، به آزمون بگذارد که آثار شکست آن مستقیماً متوجه طبقات ضعیف جامعه است. مطالعات و درس‌هایی که از تجربه حاصل می‌شود نشان از آن دارد که پیش از هرگونه اقدام اصلاحی لازم است تا بسترها و الزامات لازم نظیر ظرفیت‌سازی اداری (نظیر شایسته‌گزینی، توانمندسازی کارکنان، شفافیت و پاسخگویی، رعایت حقوق مردم، نظام پرداخت عادلانه و ...)، کنترل فساد، حاکمیت قانون و تمرکززدایی سیاسی یا واگذاری قدرت صورت پذیرد، در غیر این صورت هرگونه اقدام اصلاحی محکوم به شکست خواهد بود.



در حالی که مطالعات تطبیقی اصلاحات مدیریت دولتی معمولاً نشان می‌دهند که اهداف گسترده‌ایجاد خدمات عمومی کارآمدتر، مؤثرتر و پاسخگوتر ممکن است اهدافی مشترک باشند، این نکته را نیز نشان می‌دهند که «آمیزه راهبردها، اولویت‌ها، سبک‌ها و شیوه‌هایی که دولت‌های مختلف به کار می‌برند تفاوت‌های بسیار گسترده‌ای دارد» (کریستوفر پولیت، ۲۰۰۲). در همین حال یک چارچوب مفهومی شناخته شده جهانشمول درباره بهسازی خدمات کشوری وجود ندارد، بنابراین بهسازی‌ها غالباً از تئوری روشن و استواری برخوردار نیستند (اسکات ۲۰۱۱، بانک جهانی ۲۰۱۱). ادبیات بهسازی خدمات کشوری نشان از آن دارد که کوشش در به‌کارگیری ساختار سازمانی و تجارب یک کشور در کشور دیگر بدون توجه به تفاوت‌های زمینه‌ای و تأکید بیش از اندازه بر کوچک‌سازی و کاهش هزینه‌ها غالباً به شکست در برنامه‌ها منجر شده است. بررسی لایحه مدیریت خدمات کشوری نیز از کمبود نگاهی بومی و سیستمی در این زمینه حکایت دارد. انتقال و تقلید از خط‌مشی‌های اصلاحی مطرح شده در سایر کشورها بدون توجه به سایر ویژگی‌های بومی اداره بخش عمومی در کشور، که به نحو بارزی در لایحه مذکور به چشم می‌خورد، لزوم اجتهاد بیشتر را گوشزد می‌کند. درک تجارب سایر کشورها می‌تواند راهگشای چنین بصیرتی باشد. این مهم نه‌تنها در تدوین بلکه در اجرای سیاست‌های اصلاحی نیز قابل توجه است.

واحدهای عملیاتی از منظر مبانی قانونی نیز با مشکلات قابل توجهی مواجه است. مطابق اصل پنجاه‌وهشتم قانون اساسی صلاحیت قانونگذاری منحصر در مجلس شورای اسلامی است. در همین حال مطابق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند. احکام مربوط به ایجاد واحدهای عملیاتی (ماده ۱۸ مکرر) به جهت اینکه در بسیاری از موارد اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئت دیگری واگذار می‌کند، شائبه مغایرت با اصول پنجاه‌وهشتم و هشتادوپنجم قانون اساسی را دارد. این حکم شائبه مغایرت با اصل سی‌ام قانون اساسی را نیز دارد به جهت اینکه ممکن است روح کلی حاکم بر این اصل که دولت موظف وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت فراهم سازد را نیز مخدوش کند. ازسوی دیگر چون الزاماً به نظام اداری صحیح منتج نمی‌شود در مغایرت با بند «۱۰» از اصل سوم قانون اساسی نیز قرار دارد. همچنین این حکم در مغایرت با بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه نیز قرار دارد، زیرا در این بند که مربوط به کاهش وظایف دولت است مدارس از شمول این حکم مستثنا شده‌اند.

علاوه بر مباحث فوق حکم واحدهای عملیاتی از مشکلات محتوایی نیز رنج می‌برد. لایحه نتوانسته این پدیده جدید را با اوصافی خلق کند که قابلیت تولد و ادامه حیات را داشته باشد. مقررات استخدامی این جمعیت نامعلوم تقریباً به کلی مجهول است. براساس بند «د» ماده (۱۸) مکرر، کارکنان واحدهای عملیاتی که البته اکثریت کارکنان دولت را تشکیل می‌دهند از شمول قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی خارج می‌شوند و مقررات خاص برای آنها تدوین می‌شود. در این صورت، قانون مدیریت خدمات کشوری که با هدف مدیریت جامع نظام اداری تدوین شده است عملاً از موضوعیت

می‌افتد و بخش بسیار کوچک باقیمانده از کارکنان دولت را دربرمی‌گیرد. اصل بر آن بود که قانون مدیریت خدمات کشوری به‌صورت آزمایشی به اجرا درآید و براساس تجربه‌های اجرای آن، دائمی شود. این درحالی است که واحدهای عملیاتی برای نخستین بار است که مطرح شده و تاکنون به‌صورت آزمایشی به اجرا درنیامده است.

با توجه به توضیحات فوق اگر مسئولان کشور بنا دارند دست به جراحی نظام اداری بزنند، لازم است در ابتدا تمام مقدمات و مؤخرات این اقدام فراهم شود و آمادگی هرگونه تبعات احتمالی آن را داشته باشند. چنین اقداماتی عدم تعادل‌هایی را در همه ارکان نظام اجتماعی کشور ایجاد خواهد کرد و به قانونگذاران هشدار می‌دهد تا در تهیه الگوی مناسب خدمات دولتی در ایران دقت و حوصله بسیاری به خرج دهند. در غیر این‌صورت این جراحی اداری حاصلی جز تولد یک مخلوق معلول در پی نخواهد داشت.

در همین رابطه، بسترهای فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه ایران در کنار رعایت حقوق مردم در اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی نیز باید مورد توجه قرار گیرد. همچنین هرگونه اقدامی باید در یک فرآیند تدریجی و مبتنی بر تجربیات گذشته و بهره‌گیری از تجربیات سایر کشورهای دنیا انجام گیرد.

علاوه بر واحدهای عملیاتی لایحه تعریفی نیز از مدیریت محلی ارائه کرده است که این تعریف و سازوکارهای اجرایی آن نیز واجد اشکالاتی است که البته در مقایسه با واحدهای عملیاتی دامنه آثار کمتری دارد. در همین حال برخی موضوعات کلیدی و واجد اهمیت نیز در بررسی قانون مورد غفلت واقع شده است که از مهمترین آنها می‌توان به دایره شمول قانون، نظام پرداخت، صلاحیت‌های سازمان اداری و استخدامی کشور، حرفه‌گرایی در اداره امور دستگاه‌های دولتی و به‌ویژه شرکت‌های دولتی و برخورد قاطع با مصادیق فساد اداری، تأکید بر اعطای اختیارات لازم به دستگاه‌های دولتی به‌ویژه در حوزه ساختارهای سازمانی، تأکید بر تدوین سازوکارهای کنترلی برای شناسایی افراد چندشغله و تصحیح این روند، پیش‌بینی سازوکارهایی به‌منظور افزایش مشارکت مردم و اثربخشی سازمان‌های مردم‌نهاد در تأمین حقوق مردم و نظارت بر دستگاه‌های دولتی، ارتقای نظام اداری از محل تضمین رعایت آیین تصمیم‌گیری‌های اداری اشاره کرد.

مرکز پژوهش‌ها با بهره‌گیری از دیدگاه خبرگان اجرایی و صاحب‌نظران دانشگاهی و استفاده از ظرفیت‌های موجود در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام، تجربیات گذشته و درس‌هایی که می‌توان از تجربه و مطالعات تطبیقی در حوزه مدیریت دولتی و اصلاحات اداری آموخت، سلسله مطالعاتی را در زمینه آسیب‌شناسی قانون و لایحه مذکور آغاز کرده که ماحصل آن تا به این لحظه تهیه دو گزارش پیرامون کلیات لایحه و محورهای تصمیم‌گیری و گزارش مربوط به فصل اول قانون (تعاریف و کلیات) بوده است. این گزارش‌ها برای هر یک از فصول قانون تهیه و در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار خواهد



گرفت. در همین حال گزارش‌های مستقلی پیرامون صلاحیت‌های سازمان اداری و استخدامی و ارتقای نظام اداری از محل تضمین رعایت آیین تصمیم‌گیری‌های اداری با بهره‌گیری از تجربه سایر کشورهای دنیا تهیه خواهد شد.

مقدمه

محتوای قانون مدیریت خدمات کشوری را می‌توان پیرامون دو موضوع کلی «نقش و اندازه دولت و شیوه ارائه کالاها و خدمات عمومی توسط دولت» و «مناسبات دولت با کارکنان» طبقه‌بندی کرد. تعریف امور حاکمیتی و تصدیگری که جایگاه و حدود وظایف و فعالیت‌های دولت و همچنین شیوه ارائه خدمات عمومی را در دو فصول اول و دوم قانون تعیین کرده است مهمترین و جوهری‌ترین مفهومی است که بر سایر فصول سایه انداخته و جهت‌گیری این قانون را تعیین نموده است. شاید بتوان ورود این قانون به عرصه‌هایی فراتر از مناسبات دولت و کارکنان را که وجه تمایز اصلی این قانون با قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۴۵ است را به خاستگاه زمانی این قانون مرتبط دانست، یعنی زمانی که سیاست‌هایی چون کوچک‌سازی یا متناسب‌سازی نقش و اندازه دولت و بهره‌گیری از الگوهای بخش خصوصی در ادبیات مدیریت دولتی حاکم شدند (دهه ۱۹۸۰) و در ایران نیز با یک تأخیر چندساله مورد توجه قرار گرفتند. البته نفس این موضوع مورد تردید نیست و ورود تفکرات علمی و جهانی، طبیعی و قابل پذیرش است. ولی آنچه غیرطبیعی می‌باشد بی‌توجهی به شرایط متفاوت بستر تاریخی و اجتماعی ایران و عدم متناسب‌سازی الگوهای وارداتی با شرایط و مقتضیات کشور است. توضیح آنکه علی‌رغم تصریح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، لایحه‌ای با این درجه از اهمیت که قرار است برخی مناسبات و قواعد مالی و اداری جدید را در شیوه ارائه کالاها و خدمات عمومی دستگاه‌های دولتی حاکم کند، فاقد هرگونه اسناد پشتیبان است و این امر بررسی لایحه را مشکل می‌کند.

این گزارش ضمن مروری بر اهم احکام پیشنهادی دولت در لایحه، به ارزیابی واحدهای عملیاتی که در ماده (۵) مکرر و ماده (۱۸) مکرر احکامی پیرامون آن تعیین شده است می‌پردازد و سپس ضمن مروری بر دلایل شکست برنامه‌های تغییر در ایران، اهم موضوعاتی که در لایحه مغفول مانده است را مورد تبیین قرار می‌دهد.

لایحه به چه موضوعاتی ورود کرده است؟

احکام این لایحه را در دو دسته کلی می‌توان دسته‌بندی کرد. دسته اول احکام جدید که به قانون افزوده شده است، دسته دوم احکامی که مفاد قانون فعلی را مورد اصلاح قرار داده است.

دسته اول - احکام جدید

۱. واحدهای عملیاتی؛ ماده (۵) مکرر و (۱۸) مکرر.
۲. مدیریت محلی؛ ماده (۱۲) و (۲۱) مکرر ((۱).
۳. سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی؛ ماده (۲۱) مکرر ((۲).

دسته دوم - احکام اصلاحی

۱. تعیین شخصیت حقوقی آن دسته از شرکت‌ها که از محل سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی ایجاد می‌شود (تبصره «۴» ماده ((۴).
۲. حذف تبدیل وضعیت استخدامی به رسمی و محدود کردن کارمندان دولت به دو گروه پیمانی کوتاه‌مدت و پیمانی بلندمدت (تبصره «۳» ماده ((۵۱).
۳. انتقال کارکنان در سطح یک شهرستان به دستگاه اجرایی دیگر، بدون نیاز به اخذ موافقت کارمندان؛ ماده ((۵۴) مکرر.
۴. افزایش حقوق کارمندان دولت به میزان ۲۰ درصد البته منوط به پیش‌بینی اعتبارات لازم در بودجه‌های سنواتی (مواد (۶۵) و (۶۶) و ((۶۸).
۵. افزایش حقوق مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون به میزان ۵۰ درصد (ماده ((۷۱).
۶. بازگشت حکم تبصره «۳» ماده (۷۱) قانون در باب پرداخت مابه‌التفاوت به مقامات موضوع ماده مذکور (تبصره «۳» ماده ((۷۱).
۷. تغییر مقررات راجع به سن و سابقه خدمت لازم برای بازنشستگی (ماده ((۱۰۳).
۸. تعیین سقف حقوق بازنشستگی و سقف وجوه مبنای برداشت کسور بازنشستگی معادل حداکثر ۷ برابر حداقل (ماده ((۱۰۶).
۹. تغییر مقررات پرداخت پاداش پایان خدمت و تعیین حداکثری برای میزان ریالی این پرداخت (ماده ((۱۰۷).
۱۰. متناسب‌سازی میزان حقوق بازنشستگان کشوری و لشگری با حقوق شاغلان (ماده ((۱۰۹).
۱۱. ممنوعیت دریافت بیش از یک حقوق بازنشستگی یا وظیفه وراثت (ماده ((۱۱۱).
۱۲. توسعه نقش‌ها و وظایف سازمان اداری و استخدامی کشور (ماده (۱۲۵) اصلاحی).

چارچوب ارزیابی

- احکام جدید (دسته اول): این دسته از احکام که عمدتاً به حوزه نقش و اندازه دولت و شیوه ارائه خدمات عمومی توسط دولت مربوط می‌شود، مشکلات جدی دارد. ارزیابی این دسته از احکام به‌ویژه در زمینه واحدهای عملیاتی به تفصیل تبیین خواهد شد.



- احکام اصلاحی (دسته دوم): این دسته از احکام در برخی از موارد مثبت ارزیابی می‌شود و می‌توان بیان داشت که از نقاط قوت لایحه است. لکن در دسته دوم نیز احکامی مشاهده می‌شود که مشکلات جدی دارد؛ نظیر بندهای «۱»، «۲»، «۳» و «۱۲» که در گزارش‌های مستقل بررسی می‌شوند. گفتنی است آنچه در این لایحه به شکل پیرنگی مشاهده می‌شود کاهش امنیت شغلی کارکنان از طریق ایجاد واحدهای عملیاتی، حذف استخدام‌های رسمی و امکان انتقال کارکنان به دستگاه‌های اجرایی دیگر بدون اخذ موافقت کارکنان است که این مسئله می‌تواند کشور را درگیر بحران‌های اجتماعی و ازسوی دیگر کاهش تعهد افراد به دولت کند.

ارزیابی احکام جدید لایحه

۱. واحدهای عملیاتی

لایحه پیشنهادی در فصول مرتبط با نقش و اندازه دولت، بدون اینکه آسیب‌شناسی درستی از اجرای ده‌ساله این قانون داشته باشد با خلق پدیده‌ای نوین به نام «واحدهای عملیاتی» به‌منظور ارائه خدمات، راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف، ساختارها و قواعدی را به‌وجود آورده که بدون شک مجموعه نظام دیوانسالاری و اداره امور کشور را تحت تأثیر قرار خواهد داد. اینک این سؤالات کلیدی مطرح است که آیا در نسخه‌های تجویزی، به اقتضائات ایران و شرایط و بسترهای مورد نیاز توجه شده است؟ پس از معرفی و بیان برخی از ابهامات وارد بر واحدهای عملیاتی که لایحه آن را در ماده (۵) مکرر^۱ معرفی و سپس در ماده (۱۸) مکرر^۲ به تبیین روح، روان و جسم این پدیده پرداخته است به ارزیابی آن از چهار منظر مبانی تجربی، مبانی نظری، مبانی قانونی و ارزیابی محتوایی آن خواهیم پرداخت. شاید بتوان این پدیده را که قرار است در کنار دیگر اشکال حقوقی کشور عهده‌دار انجام بخشی از وظایف حاکمیت باشد مهمترین بخش این لایحه قلمداد کرد و به‌طور قطع سایر اصلاحات موردنظر دولت را تحت‌الشعاع خود قرار خواهد داد، زیرا در صورت تصویب و اجرا تغییرات اساسی در جامعه هدف قانون مدیریت خدمات کشوری و شیوه ارائه خدمات عمومی کشور ایجاد خواهد کرد.

۱. ماده (۵) مکرر- واحد عملیاتی: آن دسته از واحدهای سازمانی تابعه دستگاه‌های اجرایی هستند که تولید، تأمین و ارائه محصول و یا خدمات اصلی و نهایی دستگاه‌ها را برعهده دارند. نظیر مدارس، بیمارستان‌ها و ورزشگاه‌ها.
۲. ماده (۱۸) مکرر- به‌منظور خدمات‌رسانی برتر، نوین و کیفی و ارتقای رضایتمندی و اعتماد مردم (بند «۱۷» سیاست‌های کلی نظام اداری) واحدهای عملیاتی، در فضای رقابتی و مطابق ماده (۲۱) به‌صورت هدفمند و با رعایت استانداردهای مصوب، قیمت یا هزینه تمام شده و نظام کنترل نتایج و محصول اداره می‌شوند و از نظر مدیریتی تابع احکام و مقررات ذیل می‌باشند: الف) این واحدها ضمن دارا بودن اختیارات لازم برای اداره خود در قبال رعایت استانداردها و ضوابط و قوانین و مقررات، حسب مورد به دستگاه‌های اجرایی یا مدیریت محلی ذی‌ربط پاسخگو می‌باشند.
ب) تداوم خدمت، ارتقا و تنزل جایگاه و توسعه این واحدها منوط به ارائه خدمات کیفی، جلب رضایت بهره‌مندان از خدمات و رعایت قیمت تمام شده در رقابت با سایر واحدهای دولتی، بخش خصوصی و تعاونی و سازمان‌های مردم‌نهاد می‌باشد.
ج) مدیران و کارکنان این واحدها در مزایا و خسارات ناشی از نوسانات بهره‌وری، سطح کیفی خدمات و کارایی واحد ذی‌ربط سهیم و پاسخگو می‌باشند.
د) ساختار سازمانی، شرایط و فرآیند ورود به خدمت و استخدام، نظام جبران خدمت، تشویق و تنبیه و نیز امور مالی و معاملاتی این واحدها براساس مقررات خاص که بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد اداره می‌شوند و شاغلین در این‌گونه واحدها هیچ‌گونه رابطه استخدامی با دولت نداشته و کارکنان واحد عملیاتی می‌باشند.
تبصره- آیین‌نامه‌های اجرایی موردنیاز این ماده و زمانبندی اجرای آن به پیشنهاد سازمان و با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

۱-۱. معرفی واحدهای عملیاتی

برای اولین بار از واحدهای عملیاتی در ماده (۱) قانون برنامه ششم توسعه رونمایی شد. براساس این تعریف «واحد عملیاتی آن دسته از واحدهای سازمانی دستگاه‌های اجرایی که تولید، تأمین و ارائه محصول و خدمات اصلی و نهایی دستگاه اجرایی را برعهده دارند» هستند. اما آثار این تعریف در قانون برنامه ششم توسعه محدود است به تکلیف دولت به اندازه‌گیری کارآیی و بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و واحدهای عملیاتی و گزارش آن به مجلس شورای اسلامی (بند «ب» ماده (۵)). البته بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه که دولت را به کاهش حجم و اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی به میزان ۱۵ درصد در طول برنامه مکلف کرده است نیز، یکی از طرق این کاهش را واگذاری «واحدهای عملیاتی» معرفی کرده است که در کنار سایر روش‌ها نظیر «خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری» قرار است این هدف را تأمین کنند، اما تعریف مندرج در لایحه مورد بحث ابعاد بسیار وسیعی را دربر می‌گیرد، مطابق تعریف ماده (۵) مکرر، کلیه واحدهای سازمانی دستگاه‌های اجرایی که اصطلاحاً «صف» نامیده می‌شوند واحد عملیاتی محسوب و فقط واحدهایی که امور ستادی را برعهده دارند از این تعریف مستثنا می‌باشند. برای مثال در کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی صرفاً واحدهای اداری، مالی و پشتیبانی (واحدهای ستادی) از شمول این تعریف خارج هستند و واحدهای سازمانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و حاکمیتی که وظایف تخصصی و اصلی آن را انجام می‌دهند یعنی اختصاصی‌ترین و تخصصی‌ترین بخش وظایف دولت را برعهده دارند واحد عملیاتی محسوب می‌شوند. لایحه نتوانسته این پدیده جدید را با اوصافی خلق کند که قابلیت تولد و ادامه حیات را داشته باشد. در این تعریف واحدهای عملیاتی نظیر مدرسه، بیمارستان، ورزشگاه و... معرفی شده‌اند درحالی که صدها نوع واحد سازمانی در دستگاه‌های اجرایی وجود دارند که نظیر بودن آنها با واحدهای مذکور می‌تواند مورد اختلاف نظر و بحث‌های بی‌پایان قرار گیرد زیرا از نقطه نظر حقوقی ساختارهایی نظیر مدرسه، بیمارستان، و ورزشگاه فقط مدرسه، بیمارستان و ورزشگاه است نه چیز دیگر و لذا ذکر اسامی مذکور هیچ کمکی به شناخت واحدهای عملیاتی به‌طور کلی نمی‌کند. در عین حال مقررات استخدامی این جمعیت نامعلوم تقریباً به‌کلی مجهول می‌باشد، زیرا با توجه به ماده (۱۸) مکرر این واحدها تابع مقررات استخدامی خاص هستند که به احتمال قوی یکسان نیست و ناهماهنگی بین آنها را ایجاد خواهد کرد. خلاصه نتیجه آن است که درصد نامعلومی از کارکنان فعلی دولت تابع مقررات استخدامی قرار خواهند گرفت که محتوای آن نامعلوم است و این امر سبب می‌شود جمعیت کارمندان تابع قانون مدیریت خدمات کشوری هم مجهول و نامعین باشد. در همین حال براساس بند «د» ماده (۱۸) مکرر، کارکنان واحدهای عملیاتی که البته اکثریت کارکنان دولت را تشکیل می‌دهند از شمول



قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی خارج می‌شوند و مقررات خاص برای آنها تدوین می‌شود. در این صورت، قانون مدیریت خدمات کشوری که با هدف مدیریت جامع نظام اداری تدوین شده است عملاً از موضوعیت می‌افتد و بخش بسیار کوچک باقیمانده از کارکنان دولت را دربرمی‌گیرد. لذا همان‌گونه که مشاهده می‌شود تعریف و سازوکار ارائه شده برای واحدهای عملیاتی به‌شدت مبهم و نامشخص است.

۲-۱. ارزیابی واحدهای عملیاتی از منظر مبانی تجربی

قانون مدیریت خدمات کشوری در بسیاری از اصول و مؤلفه‌ها، مبتنی بر نظریه مدیریت دولتی نوین^۱ تدوین شده است. مطالعات نشان می‌دهد که با حدود یک دهه تأخیر از ظهور این دیدگاه، شاهد حضور آن در کشورمان هستیم. در ایران پس از پایان جنگ هشت‌ساله و آغاز اولین برنامه پنج‌ساله اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی، رگه‌های مدیریت دولتی نوین خود را در قالب سیاست خصوصی‌سازی به‌عنوان یکی از اجزای مهم سیاست‌های تعدیل اقتصادی جلوه‌گر نمود. پس از تصویب قانون برنامه اول توسعه کشور که سرآغاز فصل جدیدی از اقدامات وسیع سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری کشور برای سازندگی و توسعه اقتصادی و اجتماعی بود، برنامه‌های مختلفی تدوین و به مرحله اجرا درآمد که از جمله این برنامه‌ها که عمدتاً برای رفع اختلالات و نارسایی‌های گذشته و سالم‌سازی فعالیت‌های اقتصادی از جمله عملکرد شرکت‌های دولتی در نظام اداری-اقتصادی کشور تدوین گردید، سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی بود (کمیجانی، ۱۳۸۲). در قانون برنامه دوم توسعه نیز رگه‌هایی به چشم می‌خورد. به‌عنوان مثال در سیاست پولی و تنظیم بازار و سیاست‌های پرسنلی بخش دولتی رگه‌های فوق دیده می‌شد (دانایی‌فر و الوانی، ۱۳۸۳). در برنامه سوم توسعه بحث مدیریت دولتی نوین و ایجاد اصلاحات اساسی در نظام اداری کشور مورد توجه قرار گرفت. بسیاری از فصول این قانون به‌طور مستقیم به مباحثی نظیر تفکیک وظایف حاکمیت و تصدیگری دولت، خصوصی‌سازی و برون‌سپاری با هدف کوچک‌سازی دولت، تعدیل و بهسازی نیروی انسانی بخش دولتی و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی پرداخت. برنامه منطقی کردن اندازه دولت، برنامه اصلاح ساختار تشکیلاتی دولت، برنامه اصلاح نظام‌های مدیریتی، برنامه اصلاح نظام‌های استخدامی، برنامه آموزش و بهسازی نیروی انسانی دولت از مهمترین این برنامه‌ها بودند (همان). در قانون برنامه چهارم توسعه نیز واگذاری مدیریت و مالکیت شرکت‌های دولتی و یا مشروط نمودن ادامه فعالیت آنها (مفاد ماده (۷))، نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت و بسیاری از موارد ذکر شده در برنامه سوم توسعه در راستای پیگیری محورهای اصلی الگوی مدیریت دولتی نوین مطرح شد. در این برنامه ضمن تعریف نقش و وظایف دولت در حوزه‌های «امور حاکمیتی»، «امور تصدیگری اجتماعی، فرهنگی و خدماتی»، «امور زیربنایی» و «امور

تصدی‌های اقتصادی» بر لزوم کاهش تصدیگری‌های دولت از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی و تداوم برنامه خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیردولتی تأکید شد (طبرسا و طهرانی، ۱۳۸۶). بسیاری از مواد دیگر برنامه چهارم بر کاهش حجم تصدیگری‌های دولت تأکید داشتند (به‌عنوان نمونه مواد (۱۴۵) و (۱۳۷)). متعاقب تصویب برنامه چهارم و با یک تأخیر دوساله قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب رسید که به‌ویژه در فصول اول و دوم بسیاری از احکام قانون برنامه چهارم را در خود جای داد. در شرایطی که مشاهده می‌شود سیاست‌های کوچک‌سازی، متناسب‌سازی، واگذاری، تقلیل نقش و اندازه دولت، مشارکت بخش غیردولتی، اعطای اختیارات اداری و مالی به مدیران و مفاهیمی از این دست تقریباً عمری سی‌ساله در نظام اداری کشور دارد، اما وضعیت امروز نظام اداری کشور حکایت از آن دارد که سیاست‌های اصلاحی که از اواخر دهه ۶۰ و از قانون برنامه دوم توسعه آغاز شده، عمدتاً توجه کافی به این الزامات نداشته و با شکست همراه بوده است. رشد رشد بودجه عمومی کشور، تعداد کارکنان بخش عمومی کشور، بودجه شرکت‌های دولتی، رشد بی‌قواره اعتبارات مربوط به حقوق کارکنان دستگاه‌های اجرایی کشور، همگی مصادیقی از شکست این برنامه‌هاست که با هدف کوچک‌سازی و تعدیل نقش و اندازه دولت اتخاذ شده و در عمل توفیقی نداشته است. این لایحه بدون توجه به این الزامات و بسترها و بدون توجه به تجربه‌های شکست، باز هم به‌دنبال پیاده‌سازی راهکارهای شکست‌خورده قبلی است و اکنون بنا دارد تا این سیاست‌ها را در قالب خلق پدیده‌هایی همچون «واحدهای عملیاتی» و «مدیریت‌های محلی» در حوزه‌هایی به‌آزمون بگذارد که آثار شکست آن مستقیماً متوجه طبقات ضعیف جامعه است. حوزه‌هایی نظیر آموزش و پرورش، بهداشت و درمان و دیگر حوزه‌های خدمات عمومی کشور که عرضه‌کننده کالاها و خدمات اساسی به مردم هستند.

مطالعات و درس‌هایی که از تجربه حاصل می‌شود نشان از آن دارد که پیش از هرگونه اقدام اصلاحی لازم است تا بسترها و الزامات لازم نظیر ظرفیت‌سازی اداری (نظیر شایسته‌گزینی، توانمندسازی کارکنان، شفافیت و پاسخگویی، رعایت حقوق مردم، نظام پرداخت عادلانه و ...)، کنترل فساد، حاکمیت قانون و تمرکززدایی سیاسی یا واگذاری قدرت صورت پذیرد. در غیر این‌صورت حاصلی جز شکست برنامه‌ها نصیب کشور نخواهد شد. باید توجه داشت هزینه‌های قابل توجه هرگونه شکست احتمالی در پیاده‌سازی این سیاست‌ها و برنامه‌ها، علاوه بر مردم و کارکنان این واحدها، متوجه دولت و حاکمیت خواهد بود و بر فضای اعتماد عمومی نیز اثر منفی خواهد داشت. بنابراین اتخاذ هرگونه سیاستی در این حوزه باید با رعایت ملاحظات مذکور صورت پذیرد. شاخص‌های مربوط به نظام اداری کشور نشان از آن دارد که حداقل در شرایط فعلی این بسترها و الزامات فراهم نیست و احتمال شکست این برنامه‌ها به مراتب بیش از موفقیت آن است و این امر می‌تواند آسیب‌های جدی به کشور وارد کند.

از سوی دیگر به‌دلیل آنکه در ایران بخش خصوصی و جامعه مدنی عرصه‌های مستقل و مستحکمی ندارند بیم آن می‌رود که واگذاری امور عمومی به بخش خصوصی توأم با موفقیت نباشد. مدیریت‌گرایی



با هدف کاهش هزینه‌های دولت در جامعه ایران ممکن است به خدمات عمومی زیان رساند. به پیمان دادن امور یا خصوصی‌سازی در جامعه ما ممکن است هزینه بیشتری داشته باشد. باید دانست که راه‌حل بازار ضعیف‌ها و آسیب‌های جدی به‌دنبال دارد. به پیمان دادن کارها ممکن است اندازه بوروکراسی را کوچک کند، اما حصول اطمینان از مراعات مفاد پیمان‌ها و نظارت بر اجرای آنها را با تردید مواجه می‌کند. در به پیمان دادن و واگذاری امور به بخش خصوصی در همه جوامع و در ایران وقایع زیادی رخ می‌دهد، اقداماتی چون پرداخت کمیسیون پنهانی به کارکنان دولت که قراردادهای را امضا کنند یا در اجرای آنها نظارت دارند، اعمال نفوذ سیاسی در انتخاب مدیران واحدهای عملیاتی و پیمانکاران، تبانی پیمانکاران با یکدیگر و پیشنهاد قیمت‌های ساختگی و غیرواقعی و مسائلی از این دست واقعیت‌های موجودند و نمی‌توان آنها را نادیده گرفت. بنابراین در صورتی که چنین واگذاری‌هایی گسترش یابد که البته از اهداف لایحه نیز است می‌توان حدس زد که فعالیت‌های غیرقانونی در نظام اداری ایران فرصت بیشتری پیدا می‌کند.

بررسی سوابق برنامه‌های اصلاح نظام اداری از گذشته تا به امروز حاکی از آن است که همواره با دیدی ایدئال‌گرایانه و نه واقع‌بینانه به حل‌وفصل مشکلات نظام اداری توجه شده است. بدین صورت که در احکام قانونی مرتبط با این حوزه، تمامی مسائل و مشکلات یکجا مطرح شده و برای حل هر یک از آنها نیز راهکارهایی ارائه شده است. به نوعی انگار که می‌توان تمامی مشکلات نظام اداری را در یک بسته قانونی پیش‌بینی کرده و تمام آنها را حل‌وفصل کرد. در نتیجه در کنار دام‌هایی که تاکنون در مسیر اجرای درست و کامل برنامه‌های اصلاح نظام اداری قرار داشتند مهمترین دلایل شکست برنامه‌های تحول و کاهش اثربخشی برنامه‌های اصلاح، بی‌توجهی به تأثیر عوامل برون‌زا بر نظام اداری، اولویت‌بندی نداشتن مسائل و مشکلات این حوزه و تلاش برای حل آنی همه معضلات نظام اداری است.

۳-۱. ارزیابی قانون از منظر مبانی نظری

کتاب «راهنمای بین‌المللی اصلاح مدیریت بخش عمومی» تألیف شاوون ف. گولدفینچ و جول. والیس که در سال ۲۰۰۹ به چاپ رسیده است به تبیین تجارب برخی از کشورهای توسعه‌یافته در زمینه مدیریت دولتی می‌پردازد. این کتاب ارزشمند که حاصل تجارب کشورهای مختلف در خصوص حرکت از مدیریت عمومی سنتی به سمت مدیریت دولتی نوین به‌منظور اصلاح و بهبود بخش عمومی است با رویکردی تطبیقی به نقش بستر و زمینه و اقتضات کشور میزبان در پیاده‌سازی الگوهای اصلاح بخش عمومی می‌پردازد. تجربیات منعکس شده در این اثر ارزشمند از این مفهوم پشتیبانی می‌کند که مطالعه تطبیقی مدیریت دولتی در سال‌های اخیر، به همان اندازه که از همگرایی حمایت می‌کند برای واگرایی و عدم تجانس نیز شواهدی را ارائه کرده است. مثلاً پرمفوس (۱۹۹۸) با توسل به ادبیات موجود در زمینه تحلیل تطبیقی، بر «تنوع چشمگیری تأکید می‌کند که می‌توان در میان ملت‌های مختلف از نظر ایده‌ها و راهبردها، مفاهیم و تأثیرات اصلاحات مشاهده کرد» همچنین، اولسن و پیترز (۱۹۹۶) پس از مطالعه

تطبیقی هشت کشور، از این نیز فراتر می‌روند و انگیزه و الگوی مشترک برای اصلاح مدیریت عمومی در جهان غرب در سه دهه اخیر را انکار می‌کنند. آنها به‌طور قاطع بر این باورند که اصلاحات از پذیرش همگانی برخوردار نبوده و هیچ موج عمومی اصلاحات بخش عمومی ایجاد نشده است. بنابراین، آنچه تفاوت دارد نحوه تفسیر ایده‌ها و واکنش در برابر خواسته‌ها و یا فرصت‌های ایجاد تغییر اداری توسط نظام‌های سیاسی است. کریستوفر پولیت (۲۰۰۲) می‌گوید در حالی که مطالعات تطبیقی اصلاحات مدیریت دولتی معمولاً نشان می‌دهند که اهداف گسترده ایجاد خدمات عمومی کارآمدتر، مؤثرتر و پاسخگوتر ممکن است اهدافی مشترک باشند، این نکته را نیز نشان می‌دهند که «آمیزه راهبردها، اولویت‌ها، سبک‌ها و شیوه‌هایی که دولت‌های مختلف به کار می‌برند تفاوت‌های بسیار گسترده‌ای دارد». وی در ادامه می‌گوید که تنوعی را که در رویکردها به چشم می‌خورد می‌توان بر این مبنا توضیح داد که کشورهای مختلف از نظر ترکیب بخش‌های عمومی یا نحوه تفکر درباره نقش و ماهیت دولت از یک نقطه شروع نکرده‌اند. علاوه بر این، همه حکومت‌ها در زمینه اجرای اصلاحات از ظرفیت یکسانی برخوردار نیستند. مدل‌ها و تجربه‌های حاصل از اصلاحات اداری و خدمات کشوری نشان از آن دارد که این اصلاحات به‌شدت وابسته به زمینه‌هاست و برداشتن و کاشتن آنها در زمینه‌های دیگر لزوماً موفقیت‌آمیز نخواهد بود. (Dolowitz and Marsh 2000). این موضوع غالباً در کشورهایی که از ظرفیت‌های کمتری برخوردارند، دیده شده است (Joshi, 2008).

مطالعات انجام شده در حوزه مدیریت دولتی نشان می‌دهد که هر کشور با توجه به شرایط حاکم، مسئله یا مشکل موجود، اولویت‌های مورد توجه خط‌مشی‌گذاران و در کنار آن تجارب حاصل از برنامه‌های اصلاح و توسعه، برنامه‌های خاصی را متناسب با شرایط فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی هر کشور در دستور کار قرار داده‌اند. به‌عنوان مثال در ایالات متحده آمریکا تجربه حاصل نشان داد که عملکرد بخش خصوصی مؤثرتر از بخش دولتی بوده است. اگرچه انتقاداتی که از بخش دولتی نیز می‌شوند تا حد زیادی مبالغه‌آمیزند، زیرا اغلب به کمیت توجه می‌شود و کیفیت کار در بخش دولتی و آثار پیدا و پنهان آن نادیده گرفته می‌شود. این مطالعه در مجموع نشان می‌دهد که عملکرد بخش خصوصی بهتر از بخش دولتی است، اما دشوار است به یک استدلال قطعی در زمینه حمایت از خصوصی‌سازی برسیم. زیرا موفقیت بخش خصوصی مداوم نیست و طرفداری از خصوصی‌سازی براساس مقایسه بخش‌های خصوصی و دولتی می‌تواند گمراه‌کننده باشد. کشور ژاپن نیز از جمله کشورهای توسعه‌یافته است که همواره مبتنی بر شرایط فرهنگی کشور و تجربیات خود در مسیر توسعه گام برداشته است. ژاپن را اغلب نظامی می‌دانند که در زمینه اصلاحات بسیار کند عمل می‌کند و دارای بوروکراسی وبری قدرتمندی است که در برابر تغییرات مقاومت می‌کند. یکی از جنبه‌های ویژه اصلاحات ژاپن، گسترش کارگزاری‌ها و تمرکززدایی بود که با تأسیس تعداد زیادی از کارگزاری‌های مستقل پس از سال ۲۰۰۱ همراه بود. پیشنهادهای مدیریت دولتی نوین هنوز هم دولت‌های ژاپن را به‌خود جذب می‌کند. مدیریت دولتی نوین



در این کشور رنگ و بویی ژاپنی به خود گرفته و معلوم نیست که پذیرش گفتمان مدیریت دولتی نوین در عمل در برخی حوزه‌ها تغییرات چندانی ایجاد کرده باشد (گولدفینچ، ۲۰۰۶). مورد ژاپن، بر این نکته تأکید می‌کند کسانی که به دنبال گذار ساده از مدل سنتی به مدل مدیریت دولتی نوین و سپس دوران پس از مدیریت دولتی نوین هستند، با آشفتگی‌هایی که در جهان واقعی می‌بینند به دردمس می‌افتند، چون برخی به ظاهر مدیریت دولتی نوین را پذیرفته‌اند و برخی دیگر از پذیرش آن خودداری می‌کنند و گفتمان و تکنیک‌های مدیریت دولتی نوین در نهادهای مستحکم محلی فیلتر شده و به شدت تغییر کرده است. زلاند نو چیزی را برگزید که احتمالاً ناب‌ترین الگوی مدیریت دولتی نوین است و در چارچوب دو گرایش نه‌چندان سازگار «مدیریت‌گرایی» و «قراردادگرایی» جای گرفته است. اصلاحات در زلاند نو احتمالاً با سایر برنامه‌های اصلاحات تفاوت داشت، چون بر قراردادهای مکتوب و سنجه‌های عمدتاً کمی عملکرد تأکید داشت. استرالیایی‌ها اقداماتی همچون ایجاد ابرسازمان‌ها در دوران دولت هاوک و ایجاد سرویس مدیران ارشد اجرایی را در دستور کار قرار دادند که الگوی استرالیایی را متفاوت می‌ساخت. دو ایدئولوژی قدرتمند که در بخش دولتی آمریکا در هم آمیخته‌اند مشتمل بر مدل کسب‌وکار و مدل سیاسی‌سازی خدمات عمومی است. راکمن و تیام می‌گویند که سیاسی‌سازی کمتر و خدمات عمومی حرفه‌ای و مستقل‌تر به اداره بهتر دولت منجر می‌شود، ولی در عین حال می‌گویند که احتمال ایجاد چنین وضعیتی بسیار کم است. بلژیک نیز از نظر نهادهای موجود ثبات چشمگیری را نشان می‌دهد و تا سال ۱۹۹۳، از یک بوروکراسی وبری کلاسیک برخوردار بوده است. در این سال، تمرکززدایی دولت بلژیک و فشارهای مالی سبب شد نظام فدرال جدید به مدل‌های مدیریت دولتی نوین، از جمله قراردادهای عملکرد و استخدام نیروهای قراردادی گرایش پیدا کند. با وجود این، همان‌طور که دیریکس می‌گوید، این اصلاحات مقطعی و غیرمنسجم بود و برخی از طرح‌های اصلاحی از ده ۱۹۹۰ گُند یا متوقف شده‌اند. دولت هلند نیز از دهه ۱۹۸۰ به بعد اصلاحات چشمگیری را تجربه کرده است و اصلاحات خدمات کشوری بیشتر بر ایجاد دولت کوچک‌تر و کارآمدتر و کنترل سازمانی متمرکز بوده است. در دهه ۱۹۹۰، اصلاح خدمات بر بهبود حساب‌پس‌دهی و ارائه بهتر خدمات متمرکز بوده است. در سال‌های اخیر، دولت توجه خود را به ایجاد پیوندهای بیشتر با جامعه مدنی، توانمندسازی شهروندان و توسعه همکاری‌های سازمانی معطوف کرده است. در کشورهای اسکانداوی، تام کریستینن و پرلوگرید وضعیت نروژ را بررسی می‌کنند که با اکراه به فرآیند اصلاحات پیوست. بررسی‌ها نشان می‌دهد که چگونه گفتمان مدیریت دولتی نوین و برنامه‌های اصلاحات که از کشورهای خارجی اقتباس شده بود از طریق نهادها و سنت‌های سیاسی نروژ هدایت و فرمول‌بندی مجدد شده است. این اصلاحات شامل اعطای انعطاف‌پذیری و استقلال بیشتر به سازمان‌ها و خصوصی‌سازی به‌ویژه در اواسط دهه ۲۰۰۰ بود. همان‌گونه که مشاهده می‌شود مجموعه‌ای از آثار تجربی وجود دارد که ظاهراً از این مفهوم پشتیبانی می‌کند که ممکن است

مطالعه تطبیقی دقیق مدیریت دولتی در سال‌های اخیر، به همان اندازه که از همگرایی حمایت می‌کند برای واگرایی و عدم تجانس نیز شواهدی را ارائه کند.

در همین حال، باید به این نکته کلیدی نیز توجه شود که اساساً برای حل چه مسئله‌ای به سمت و سوی اصلاحات گام برمی‌داریم، زیرا راهکارها متفاوت است. مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد همان‌گونه که راهکارهای اصلاحی در کشورهای توسعه‌یافته در مقایسه با کشورهای در حال توسعه متفاوت است، دلایل شکل‌گیری این اصلاحات نیز متفاوت است. افزایش هزینه‌های عمومی، رشد بی‌قواره دولت‌ها و خسارت‌های زیست‌محیطی از عمده‌ترین دلایل اعمال اصلاحات در کشورهای توسعه‌یافته قلمداد می‌شود. علاوه بر موارد فوق کشورهای در حال توسعه از نابرابری‌های اجتماعی و جمعیتی، توسعه نابرابر و افزایش فقر، بی‌ثباتی سیاسی، مهاجرت‌های وسیع، رواج خشونت و بزهکاری در شهرها، فساد اداری و بوروکراسی‌های کند و فاقد تحرک لازم در مقابل نیازمندی‌های دنیای شتابان و... نیز رنج می‌برند و آنان را ناگزیر به ایجاد اصلاحات کرده است. به همین لحاظ در سال‌های اخیر، موضوع تحول و اصلاح دولت به یک گفتمان بین‌المللی تبدیل شده است و با ابتکار سازمان ملل از گفتگوهای دانشگاهی و آکادمیک به سمت تبادل نظر بین مقامات عالی‌رتبه سیاسی و اداری کشورها و دولت‌ها نیز کشیده شده است. ادبیات بهسازی خدمات کشوری نشان از آن دارد که کوشش در به‌کارگیری ساختار سازمانی و تجارب یک کشور در کشور دیگر بدون توجه به تفاوت‌های زمینه‌ای و تأکید بیش از اندازه بر کوچک‌سازی و کاهش هزینه‌ها غالباً به شکست در برنامه‌ها منجر شده است. بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری حکایت از کمبود نگاهی بومی و سیستمی دارد. انتقال و تقلید از خط‌مشی‌های اصلاحی مطرح شده در سایر کشورها بدون توجه به سایر ویژگی‌های بومی اداره بخش عمومی در کشور، که به نحو بارزی در قانون مذکور به چشم می‌خورد، لزوم اجتهاد بیشتر را گوشزد می‌کند. درک تجارب سایر کشورها می‌تواند راهگشای چنین بصیرتی باشد. این مهم نه‌تنها در تدوین بلکه در اجرای سیاست‌های اصلاحی نیز قابل توجه است.

۴-۱. ارزیابی از منظر مبانی قانونی

مطابق اصل پنجاه‌وهشتم قانون اساسی صلاحیت قانونگذاری منحصر در مجلس شورای اسلامی است. در همین حال مطابق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند. احکام مربوط به ایجاد واحدهای عملیاتی (ماده ۱۸) مکرراً به جهت اینکه در بسیاری از موارد اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئت دیگری واگذار می‌کند، شائبه مغایرت با اصول پنجاه‌وهشتم و هشتادوپنجم قانون اساسی دارد.

در همین حال حکم واحدهای عملیاتی به نوعی در تغایر با روح کلی حاکم بر اصل سی‌ام قانون اساسی قرار دارد. آموزش حقی همگانی و امری حاکمیتی است که دولت موظف است براساس اصل



سی‌ام قانون اساسی برای همه افراد فراهم کند و به همین دلیل نباید سیاست‌های بازار و اقتصاد آزاد را که بر منطق کسب سود بیشتر است در این حوزه مهم و همگانی وارد کنیم.

براساس ماده (۵) مکرر و ماده (۱۸) مکرر، مدارس به‌عنوان واحدهای عملیاتی به بخشی که البته در متن قانون از آن نامبرده نشده واگذار می‌شوند. این امر مغایر با ماده (۲۸) قانون برنامه ششم می‌باشد. زیرا در این ماده کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع مدارس دولتی در طول اجرای برنامه ممنوع شده است.

واگذاری اداره امور مدارس به نهادهای عمومی غیردولتی همچون شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با توجه به پیامدهایی که پیش‌تر به آنها اشاره شد به ایجاد یک نظام اداری صحیح نمی‌انجامد و این امر با بند «۱۰» از اصل سوم قانون اساسی مغایرت دارد.

۵-۱. ارزیابی واحدهای عملیاتی از منظر محتوایی (مواد (۵) مکرر و (۱۸) مکرر)

- براساس بند «د» ماده (۱۸) مکرر، کارکنان واحدهای عملیاتی هیچ‌گونه رابطه استخدامی با دولت نداشته و کارکنان واحدهای عملیاتی هستند. در این صورت اکثریت کارکنان دولت رابطه استخدامی خود را با دولت از دست می‌دهند و به بخش‌های دیگری که در این قانون مشخص نشده است انتقال خواهند یافت. بسیاری از این کارکنان اکنون در استخدام رسمی دولت قرار دارند، حال پرسش آن است که بعد از انتزاع واحدهای عملیاتی از دستگاه‌های اجرایی، این وضعیت استخدامی چه خواهد شد؟ از آنجا که این واحدهای عملیاتی متصدی امور غیرحاکمیتی هستند، بنابراین استخدام در آنها به‌صورت پیمانی یا قراردادی است و از طرف دیگر این اختیار را دارند که با کارکنان خود تسویه‌حساب نمایند. این برخورد با کارکنانی که حجمی بیش از دوسوم کارکنان دولت را به‌خود اختصاص داده‌اند به‌صورت قطعی پیامدهای اجتماعی بسیاری را در پی خواهد داشت.

- احکام ماده (۱۸) مکرر لایحه بسیار مبهم و بعضاً متناقض است. از یک طرف، این واحدها قرار است با بخش غیردولتی رقابت کنند و از سوی دیگر، مقررات آنها قرار است توسط دولت تصویب شود - گرچه گفته شده مقررات آنها خاص است، بخش خصوصی از این حیث دست بازتری دارد و براساس قانون تجارت اداره می‌شود - که این امر دست واحدهای عملیاتی را از حیث خلاقیت، نوآوری و اتخاذ تصمیمات موردی و اقتضایی، در فضای رقابتی می‌بندد. حتی آیین‌نامه اجرایی مربوط به فعالیت این واحدها قرار است توسط دولت تصویب شود. در ضمن بحث سایر واحدهای دولتی در رقابت با فعالیت‌های این واحدها موضوعیت ندارد. به‌عنوان مثال، طبق این تعریف مدارس یا دولتی هستند یا غیردولتی. مدارس دولتی اگر به‌عنوان واحد عملیاتی شناخته شوند با کدام مدرسه دولتی رقابت خواهند کرد؟ همچنین بیمارستان‌ها یا دولتی هستند یا خصوصی، بیمارستان‌های دولتی که از این پس قرار است واحد عملیاتی نامیده شوند با کدام بیمارستان دولتی رقابت خواهند نمود؟ اصولاً حکم روشنی درخصوص نحوه تأمین بودجه آنها در لایحه ذکر نشده و لذا نمی‌توان درباره امکان اجرایی شدن احکام مربوط، قضاوتی کرد.

- وقتی یک واحد عملیاتی که در لایحه واحد تابعه شناخته شده و همه قوانین و مقررات آن را دولت تصویب می‌کند، چگونه ممکن است کارمندانش هیچ رابطه استخدامی با دولت نداشته باشند؟ اینکه گفته شده آنها کارکنان عملیاتی می‌باشند یعنی چه؟ چطور ممکن است واحد عملیاتی، واحد تابعه (وابسته) یک دستگاه اجرایی دولتی باشد، لکن کارکنانش با دولت رابطه استخدامی نداشته باشند؟

- در بند «ب» ماده (۱۸) مکرر، توسعه این واحدها منوط به شرایطی شده که الزاماً دولت باید در خصوص آن اتخاذ تصمیم نماید و از این حیث هیچ فرقی بین واحدهای عملیاتی و غیرعملیاتی در دستگاه‌های اجرایی نخواهد بود؛ مثلاً اگر یک مدرسه دولتی که واحد عملیاتی خواهد شد، در رقابت با مدارس غیردولتی خوب عمل نکند و شرایط بند «ب» را نداشته باشد، آیا دولت آن را منحل خواهد کرد؟ زیرا در این بند، ابقا و تداوم خدمت آن به این شرایط گره خورده است؟ در این صورت، شاگردان و کارکنان این مدرسه چه تکلیفی خواهند داشت؟ همچنین در خصوص یک بیمارستان دولتی که واحد عملیاتی می‌شود، چه اتفاقی می‌افتد؟ آیا بیمارستان تعطیل و کارکنان آن بیکار و کلیه بیماران بستری شده در بیمارستان، مرخص خواهند شد؟! در این صورت، الزام قانون اساسی برای تأمین تحصیلات عمومی و بیمه و درمان مردم توسط دولت چه حکمی پیدا می‌کند؟

- اصل بر آن بود که قانون مدیریت خدمات کشوری به صورت آزمایشی به اجرا دربیاید و براساس تجربه‌های اجرای آن، دائمی شود. در حالی که ماده (۱۸) مکرر برای نخستین بار مطرح شده و تاکنون به صورت آزمایشی به اجرا در نیامده است.

- ماده (۱۶) فعلی که اصلاحیه پیشنهادی متعرض آن نشده و کماکان قابلیت اجرا دارد با تعریف واحد عملیاتی تداخل بسیار دارد. زیرا در بند «الف» این ماده به واحدهای مجری، از قبیل واحدهای آموزشی، پژوهشی، بهداشتی، درمانی، خدماتی، تولیدی و اداری اشاره شده که مصداق آنها همان مدرسه، بیمارستان و ورزشگاه و... می‌باشد. بدین ترتیب واحد عملیاتی علاوه بر ماده (۱۸) مکرر مشمول مقررات ماده (۱۶) فعلی هم است که اجرای هر دوی آنها مقدور نیست. با ابقای ماده (۱۶) فعلی واحدهای سازمانی که براساس تعریف جدید، واحد عملیاتی نباشند مشمول مقرراتی کم و بیش مشابه مقررات واحدهای عملیاتی خواهند بود، زیرا مشمول سازوکارهای قیمت تمام شده، اختیارات اداری، مالی و بودجه‌ای خاص هستند. بدین ترتیب حاصل جمع مواد (۵) و (۱۸) مکرر و ماده (۱۶) فعلی در کنار مواد (۱۳)، (۱۴) و (۱۵) قانون فعلی که سازوکارهای خرید خدمات فرهنگی، اجتماعی، امور زیربنایی و امور اقتصادی را از بخش غیردولتی تعیین کرده و قانون متعرض این مواد نیز نشده است، وضعیت بغرنج و مبهمی را برای دستگاه‌های اجرایی و کارمندان تصویر می‌کند که شناخت آن امکانپذیر نیست و در مقام اجرا مشکلات پیچیده‌ای را ایجاد خواهد کرد.

- با گذشت بیش از یک دهه از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری و در شرایطی که هیچ‌کدام از احکام مربوط به مشارکت بخش خصوصی، تعاونی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در ارائه



خدمات عمومی (مواد (۱۲) تا (۱۶) قانون) هیچ‌گونه آثار اجرایی نداشته، اکنون دولت با خلق پدیده‌های جدید به نام واحدهای عملیاتی تلاش دارد تا تعداد کارکنان دولت را کاهش و به‌زعم خود خدمات عمومی را با کیفیت بیشتر و ارزان‌تر عرضه کند. تلاشی که از هم‌اکنون نتایج آن قابل تصور است، چرا که هیچ‌یک از مبانی نظری، مبانی تجربی و مبانی قانونی این پدیده را تأیید نمی‌کنند.

در همین حال ابهامات زیر نیز به واحدهای عملیاتی وارد است:

- نحوه تغذیه مالی و بودجه واحد عملیاتی چگونه است چون نمی‌تواند ردیف بودجه و اعتبار مستقل در قانون بودجه داشته باشد.

- اگر گفته شود که یک واحد مستقل است بنابراین نحوه روش‌های مالی و محاسباتی باید پیش‌بینی شود و نحوه نظارت و حسابرسی دیوان محاسبات نمی‌تواند مستقیماً انجام شود مگر اینکه در بودجه کل کشور ردیف بودجه‌ای مستقل داشته باشد که امکان‌پذیر نیست.

- مسئولیت‌های مواد (۵۲) و (۵۳) قانون محاسبات عمومی در خصوص دریافت‌ها و پرداخت‌ها در این سازمان‌ها چگونه خواهد بود.

- پاسخگویی بالاترین مسئول واحدهای عملیاتی با کیست؟ بدیهی است باید دستگاه اصلی اجرایی باشد.

- در قانون برنامه ششم - قانون محاسبات عمومی - قانون مالیات‌های مستقیم - قانون دیوان محاسبات - قانون احکام دائمی و سایر قوانین و مقررات نامی از اقدامات، تکالیف اداری، اجرایی و مالی و محاسباتی «واحد عملیاتی» پیش‌بینی نشده است.

آثار واحدهای عملیاتی بر حوزه‌های اولویت‌دار نظیر مدارس و بیمارستان‌ها

با توجه به اینکه در ماده (۵) و (۱۸) مکرر و در تعریف واحدهای عملیاتی و سازوکارهای اجرای آن از مدارس و بیمارستان‌ها به‌عنوان مصادیق این واحدها نام برده شده، توجه به نکات زیر در رابطه با آنها ضروری است:

- وزارت آموزش و پرورش در حال حاضر توانایی مدیریت، نظارت و کنترل بخش مدارس غیردولتی را که حدود ۱۲ درصد از کل دانش‌آموزان را تشکیل می‌دهند ندارد حال اگر همه مدارس به بخش مدیریت محلی یا هر بخش دیگری واگذار شود با چه سازوکاری مدیریت، نظارت و ارزیابی لازم بر این مدارس را اعمال می‌کند؟ بنابراین واگذاری این حجم از فعالیت‌ها مانع از تحقق اهداف نظام آموزش و پرورش عمومی خواهد شد.

- طرح اداره مدارس توسط بخش غیردولتی با استفاده از منابع مالی دولت در فضایی می‌تواند منتج به فایده باشد که بخش غیردولتی به معنای واقعی غیرانتفاعی باشد درحالی که بخش غیردولتی نظام آموزش و پرورش برخلاف عنوانی که یدک می‌کشد کاملاً انتفاعی بوده و آموزش در این مدارس به یک کالای تجاری تبدیل شده که امروزه هر کسی توانایی خرید آن را ندارد.

- تجربه‌های آموزش و پرورش از واگذاری اداره مدارس به بخش غیردولتی با منابع دولتی (برای نمونه: مدارس طرح بسته‌های حمایتی) با آسیب‌های عدیده‌ای مواجه بوده که مهمترین آنها عبارتند از:

- واگذاری مدارس پویا، کارآمد و دارای بهره‌وری بالا به بخش غیردولتی و باقی ماندن مدارس ناکارآمد و دارای عملکرد ضعیف تحت مدیریت آموزش و پرورش،
- سوءاستفاده و رانت‌خواری در واگذاری مدارس به افراد خاص در فضای غیررقابتی،
- بالا بودن هزینه‌های اداره این‌گونه مدارس توسط بخش غیردولتی در نتیجه کاستن از سطح کیفی خدمات ارائه شده به دانش‌آموزان در جهت صرفه‌جویی و کسب سود بیشتر در بخش غیردولتی،
- به‌کارگیری نیروی انسانی آموزش‌ندیده، نامتناسب، غیرمتخصص با حق‌الزحمه پایین بدون الزام به پوشش بیمه‌ای آنها،

- واگذاری مدارس به مدیریت‌های محلی یا هر بخش دیگری، پیش از هر چیز نیازمند زیرساخت‌های قوی در زمینه‌های شفافیت اطلاعاتی، نظام سنجش و ارزیابی صلاحیت معلمان، نظام ارزیابی عملکرد مدارس، نظام ارزیابی قیمت یا هزینه تمام شده محصول، نظام ارزیابی محصول ستانده، نظام استانداردسازی و سازوکار سنجش رضایتمندی و... می‌باشد، درحالی که هیچ‌کدام از نظام‌های پیش‌گفته درحال حاضر در وزارت آموزش و پرورش وجود ندارد. بنابراین اجرای این طرح می‌تواند به فساد اداری و رانت در زمینه واگذاری مدارس، ارزیابی قیمت یا هزینه تمام شده، ارزیابی محصول ستانده منجر شود.

- براساس ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور اداره کلیه دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط می‌باشند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیئت امنا که حسب مورد به تأیید وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی می‌رسد، عمل می‌کنند. شایان ذکر است سابقه اداره دانشگاه‌ها و مراکز بهداشتی - درمانی ذیل آنها از طریق هیئت‌های امنا به ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه و ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه برمی‌گردد. همچنین براساس مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴، شمول بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران به کارکنان ستاد مرکزی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز تسری یافت. بر همین اساس انتظار می‌رود کارکنان ستاد وزارت بهداشت و اداره کلیه امور دانشگاه‌ها و مراکز بهداشتی - درمانی ذیل آنها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی ذیل این وزارت مشمول لایحه فوق نباشند. اما در متن مواد پیشنهادی در لایحه به مواردی بر می‌خوریم که عنوان بیمارستان‌ها یا مراکز بهداشتی در آنها درج شده‌اند. از این منظر این ابهام درخصوص نحوه اداره دانشگاه‌ها و مراکز بهداشتی - درمانی ذیل آنها که در این لایحه تحت عنوان واحدهای عملیاتی تعریف شده است، وجود



دارد. هرچند در تبصره «۲» ماده (۱) قانون احکام دائمی هرگونه استخدام جدید از محل منابع عمومی و توسعه تشکیلات اداری را منوط به تأیید وزیر و سازمان اداری و استخدامی کشور قرار گرفته است، به دلیل عدم تعیین شفاف منظور قانونگذار در مواد مختلف متن قانون و لایحه اصلاحیه پیشنهاد شده، این ابهام را مرتفع نمی‌کند.

- از دیگر مشکلات واحدهای عملیاتی می‌توان به «مسئله تنوع و گوناگونی مدارس» اشاره کرد. دانش‌آموزان هم‌اکنون در حدود ۲۳ گونه مدرسه مشغول به تحصیل می‌باشند. این تنوع بی‌سابقه را هفت مرجع تصمیم‌گیر از جمله مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی آموزش و پرورش ایجاد کرده‌اند. برای مثال، مدارس غیردولتی با مصوبه مجلس شورای اسلامی، مدارس شاهد و ایثارگر با مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی و مدارس شبانه‌روزی، عشایری و هیئت امنایی با مصوبه شورای عالی آموزش و پرورش تأسیس شده‌اند.

افزون بر مراجع تصمیم‌گیر، هر کدام از گونه‌های مدارس، جامعه هدف یا ذی‌نفعانی دارد که در برابر هرگونه تغییر در مدارس، مقاومت اجتماعی بسیار زیادی از خود نشان می‌دهند و همین مقاومت در مواقع بسیاری، مانعی بر سر راه برخی برنامه‌ها و طرح‌ها در خصوص حذف گوناگونی و تنوع مدارس بوده است. برای مثال، شورای عالی آموزش و پرورش اخیراً مصوبه‌ای را در خصوص حذف آزمون‌های ورودی مدارس سمپاد و نمونه دولتی متوسطه اول و حذف تدریجی این نوع مدارس گذراند که از همان ابتدا با مخالفت‌های شدید دانش‌آموزان، خانواده‌ها، دانش‌آموختگان سمپادی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و حدود ۱۶۰ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی روبه‌رو شد و فراتر از همه، مقام معظم رهبری در سخنرانی اخیر خویش در دانشگاه فرهنگیان بر توجه جدی و همه‌جانبه به موضوع تیزهوشان و مدارس سمپاد تأکید کردند. سرانجام این مقاومت‌ها، مانع از تصویب نهایی مصوبه مذکور شد.

بنابراین در شرایطی که این همه مقاومت در برابر حذف یک گونه از ۲۳ گونه مدارس موجود شکل می‌گیرد به صورت قطعی، انتزاع همه انواع مدارس از وزارت آموزش و پرورش و حذف همه گونه‌ها با مقاومت اجتماعی بسیار زیادی از سطح دانش‌آموزان تا نهادهای دولتی روبه‌رو خواهد شد.

۲. مدیریت محلی (موضوع مواد (۱۲) مکرر^۱ و (۲۱) مکرر^۲)

- پیش از این و در قوانین دیگر احکامی راجع به واگذاری بخشی از وظایف دولت به شهرداری‌ها پیش‌بینی شده بود که اجرای آنها به دلایل گوناگون ممکن نشده است. اینک باید دید اصلاحیه قانون مدیریت خدمات کشوری با چه تمهیداتی می‌خواهد این تجربه ناموفق را به موفقیت برساند. این تدبیر جدید در نظام ارائه خدمات دولت دگرگونی اساسی به همراه خواهد داشت و لذا نیازمند تأمل و مطالعه بسیار است.

- در صورتی که نهاد شوراهای شهر و روستا و ارکان اجرایی آنها را تحقق مدیریت محلی در نظر بگیریم، در این صورت کلیه پژوهش‌ها و مطالعاتی که درباره جایگاه آنها در مدیریت محلی در ایران صورت گرفته است، گواهی می‌دهد که این نهادها هنوز قادر به مدیریت محلی نیستند.

- ضعف جایگاه شوراها و ارکان اجرایی آنها مربوط به قانون شوراهاست. نهاد شورا در همه شئون و ارکان خود (سازوکار انتخاب، شیوه انتخاب، حدود اختیارات و وظایف و ابزارهای ایفای نقش) در ایران همچنان نهادی ضعیف و غیرمؤثر است و تا زمانی که قانون مربوط به شوراها به‌طور اساسی مورد بازنگری قرار نگیرد، سخن گفتن از مدیریت محلی (آن‌چنان که در جوامع توسعه‌یافته و مبتنی بر مشارکت تجربه می‌شود) در ایران بیهوده است.

- اداره امور عمومی شهر و روستا در نظام حقوقی ما هیچ تعریفی ندارد. به‌طور کلی لازمه پیش‌بینی مدیریت محلی، تفکیک امور ملی و محلی و تعیین دامنه شمول صلاحیت نهادهای مرکزی و محلی در این امور می‌باشد. لذا تا چنین امری محقق نشود، نمی‌توان این موضوع را پذیرفت.

۱. ماده (۱۲) مکرر- مدیریت محلی: نهادی است متشکل از رکن نظارتی شامل شورای اسلامی شهر یا روستا و رکن اجرایی شامل شهرداری یا دهیاری؛ که با استقلال اداری، مالی و حقوقی، اداره امور عمومی شهر یا روستا را در چارچوب وظایف قانونی مصوب و نیز وظایف اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و امور رفاهی که از سوی دستگاه‌های اجرایی به آنها واگذار می‌گردد، با رعایت قوانین و مقررات و ضوابط مربوط و با تکیه بر توانمندی‌ها و منابع محلی، عوارض قانونی و کمک دولت، عهده‌دار است.

۲. ماده (۲۱) مکرر (۱)- در اجرای اصل صدم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در راستای زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری (بند «۱۹» سیاست‌های کلی نظام اداری)، دولت می‌تواند وظایف و فعالیت‌های زیر را به بخش غیردولتی و یا مدیریت‌های محلی واگذار نماید. مدیریت‌های محلی، وظایف و فعالیت‌های مذکور را علاوه بر وظایف قانونی با رعایت استانداردها و ضوابط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و بهره‌گیری از مشارکت شهروندان انجام می‌دهند: الف) ساخت، توسعه، تجهیز و اداره اماکن ورزشی، فرهنگی، هنری، مذهبی و گردشگری، پارک‌های جنگلی در حریم شهرها، مراکز بهداشتی و درمانی، توان بخشی و خدمات اجتماعی، مراکز دامپزشکی و انجام فعالیت‌های مربوط به کاهش آسیب‌ها و ارتقای امنیت اجتماعی، حفاظت، مرمت و اداره بناها و بافت‌های ارزشمند تاریخی و فرهنگی به‌استثنای نفایس ملی و آثاری که به ثبت جهانی رسیده است و ساخت، توسعه و تجهیز مدارس.

ب) مدیریت کنترل و کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی و تجهیز و آماده‌سازی شهرها و روستاها در مقابل بحران‌ها و خطرات طبیعی. ج) اجرای برنامه‌های توسعه اقتصاد شهری و روستایی و حمایت از فعالیت‌های اقتصادی و کسب‌وکار **تبصره «۱»-** مدیریت محلی در انجام وظایف و فعالیت‌های محوله از سوی دستگاه‌های اجرایی نیز موظف است با مشارکت، همکاری و یا از طریق بخش تعاونی، خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد اقدام نماید. ایجاد واحدهای عملیاتی جدید برای انجام این مأموریت‌ها و وظایف، توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به‌استثنای مناطق خاص که مصادیق آن به تأیید هیئت وزیران می‌رسد، ممنوع است.

تبصره «۲»- آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل حد تفصیل وظایف فوق‌الذکر، برنامه زمانی واگذاری فعالیت‌ها متناسب با توانمندی‌های بخش‌های غیردولتی و مدیریت محلی، تعیین آن دسته از وظایفی که در سطح شهر و روستا قابل انجام است و نحوه انتقال امکانات، تجهیزات، منابع انسانی و اعتبارات براساس پیشنهاد سازمان و سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری دستگاه اجرایی ذی‌ربط و وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد به نحوی که به‌تدریج طی ۱۰ سال به‌صورت کامل اجرا شود.



- همچنین واگذاری وظایف ازسوی دستگاه‌ها به مدیریت محلی باید مبتنی بر قانون به صورت مشخص باشد. در غیر این صورت حکم مزبور نوعی تبعیض قانونگذاری در این حوزه محسوب شده و مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

- مطالب مطرح شده در (ماده (۲۱) مکرر (۱)) عمدتاً مطالب جدیدی نیست و برای انجام آن توسط مردم و یا مدیریت‌های محلی، مانع قانونی وجود ندارد و هم‌اکنون نیز بخش قابل توجهی از آنها توسط مردم و مدیریت‌های محلی در حال انجام است. به‌عنوان مثال آیا مردم هم‌اکنون نمی‌توانند اماکن ورزشی و یا بیمارستان و مرکز دامپزشکی و یا مدرسه تأسیس و ایجاد کنند؟ اگر قرار است چنین مسائلی - آن هم در قالب یک لایحه جداگانه - پیشنهاد شود خوب است به مواردی اشاره شود که با خلأ قانونی مواجه است یا سازوکارهایی پیش‌بینی شود که موانع اجرایی را برطرف سازد و دولت را به حمایت از مردم در توسعه این‌گونه فعالیت‌ها وادار کند. به‌عنوان مثال، دولت مکلف شود به مردمی که داوطلب توسعه این‌گونه موارد می‌شوند به‌ویژه مسائلی که به حفظ محیط زیست کمک می‌کند، نظیر ایجاد و توسعه پارک‌های جنگلی و یا آسیب‌های اجتماعی را کاهش می‌دهد و یا توانمندسازی کم‌توانان را تسهیل می‌کند مانند توسعه مراکز توانبخشی و یا به حفظ هویت ملی کمک می‌کند، نظیر مرمت و اداره بناهای تاریخی و... کمک‌های بلاعوض یا تسهیلات کم‌بهره اعطا کند و یا زمین رایگان یا ارزان در اختیار آنها قرار دهد زیرا بسیاری از این فعالیت‌ها یا اصولاً انتفاع مادی ندارد نظیر کلیه موارد مذکور در ماده و یا انتفاع بلندمدت دارد که کمتر کسی حاضر می‌شود در آنها سرمایه‌گذاری کند. نکته دیگر اینکه فرآیند کسب مجوز و شرایط این‌گونه کارها آنقدر سهل و آسان شود که داوطلبان، بدون طی تشریفات پیچیده اداری و کاغذبازی‌های رایج که معمولاً مردم را حتی در ورود به کارهای انتفاعی پشیمان می‌کند، به این فعالیت‌ها تشویق کند؛ والا ماده (۲۱) مکرر «۱» چیزی به وضع موجود نمی‌افزاید و آثاری بر آن مترتب نیست.

۳. سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی (موضوع ماده (۲۱) مکرر (۲))

ایجاد سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی - تخصصی گرچه این عنوان شناخته شده نیست و جدید محسوب می‌شود، با توجه به تبصره‌های این ماده مراد از آن کم و بیش قابل تصور است و به‌دلیل وجود سازمان‌هایی که بعضاً اوصاف سازمان‌های مذکور را دارند و به آنها اشاره شده باید دید که نقش جدید این‌گونه سازمان‌ها در نظام اداری در اساسنامه آنها چگونه تعریف خواهد شد.

۴. تعیین شخصیت حقوقی آن دسته از شرکت‌ها که از محل سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها و

مؤسسات اعتباری دولتی ایجاد می‌شود (تبصره «۴» ماده (۴))

این حکم بیان می‌دارد که شرکت‌هایی که به‌منظور به‌کارانداختن سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی و یا از محل ذخیره‌های نزد شرکت‌های بیمه ایجاد شده یا می‌شوند شرکت‌های دولتی شناخته نمی‌شوند. این حکم در واقع مجوز تلویحی برای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی برای ایجاد شرکت‌های غیردولتی صادر می‌کند که غالباً نهادهای نظارتی این شرکت‌ها را حیاط خلوت مدیران دولتی نام می‌نهند چرا که تحت مدیریت کامل یک نهاد دولتی اداره می‌شوند و امکان هرگونه اقدام خلاف قوانین عمومی را برای بخش‌های دولتی از طریق این شرکت‌ها فراهم می‌سازند و از سوی دیگر این شرکت‌ها در رقابت با سایر بخش‌های غیردولتی از رانت دولتی برخوردارند.

۵. حذف تبدیل وضعیت استخدامی به رسمی و محدود کردن کارمندان دولت به دو گروه

پیمانی کوتاه‌مدت و پیمانی بلندمدت (تبصره «۳» ماده (۵۱))

این حکم از زمان تصویب این قانون، هرگونه تبدیل وضعیت به رسمی برای کارمندان دولت را ممنوع کرده است که می‌تواند به کاهش تعهد افراد به سازمان منجر شود. در حالی که حتی کارمندان شاغل در دستگاه‌های حاکمیتی کشورهایی که تابع مکانیسم بازار آزاد و فضای رقابتی کامل هستند نیز دارای رابطه استخدامی رسمی با دولت می‌باشند. بیسمارک گفته است: کسی که یک مقرری بازنشستگی دارد که در کهنسالی به‌دانش برسد، بسی راضی‌تر است و در عین حال راحت‌تر می‌توان از او محافظت کرد تا کسی که هیچ آینده روشنی ندارد. (استخدام دائمی و مطمئن با حقوق بازنشستگی) چنین حقوقی حتی به مردم عادی می‌آموزد که از امپراتوری به‌عنوان یک نهاد خیرخواه مواظبت کنند (هیوز، ۱۳۸۳).

۶. انتقال کارکنان در سطح یک شهرستان به دستگاه اجرایی دیگر، بدون نیاز به اخذ موافقت

کارمندان؛ (ماده (۵۴) مکرر)

این حکم می‌تواند منجر به نارضایتی کارکنان دولت گردد. به هر حال کارمندان قبل از شروع به خدمت در دولت، دستگاه اجرایی خود را انتخاب کرده‌اند. تاکنون در قوانین کشور سابقه نداشته است که انتقال کارمندان بدون اخذ موافقت آنان صورت پذیرد.



لایحه به چه حوزه‌هایی ورود نکرده است؟

اهم حوزه‌هایی که در لایحه مورد غفلت واقع شده است عبارتند از:

۱. دایره شمول قانون

در حال حاضر بسیاری از دستگاه‌های اجرایی کشور از دامنه شمول این قانون خارج و یا براساس مصوبات مجلس و هیئت وزیران از مستثنیاتی به‌ویژه در حوزه نظام پرداخت برخوردارند. لایحه پیشنهادی نیز قائل بر استمرار وضعیت موجود است. در گزارشی که تحت عنوان مروری بر کلیات لایحه و محورهای تصمیم‌گیری به شماره چاپ ۱۵۸۴۷ به چاپ رسیده است، این موضوع به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است.

۲. نظام پرداخت

علی‌رغم اینکه این فصل از قانون از مشکلات ساختاری و اشکالاتی که در اجرا با آن مواجه شد رنج می‌برد اما لایحه بدون توجه به ساختار معیوب این حوزه مهم و تأثیرگذار، صرفاً به افزایش امتیازات به میزان ۲۰ درصد بسنده کرده است، با ذکر این نکته که این افزایش را نیز منوط به پیش‌بینی اعتبارات لازم در بودجه سنواتی کرده است که عملاً و با توجه به وضعیت کسری بودجه کشور، ارجاع به امری محال نموده است. در گزارشی مستقل این فصل از قانون مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۳. تقویت سازمان اداری و استخدامی کشور

علیرغم اینکه براساس ماده (۱۲۵) اصلاحی وظایف سازمان توسعه‌یافته است، اما هیچ حکمی مبنی بر تقویت ساختارهای این سازمان مشاهده نمی‌شود. در حالی که این سازمان برای انجام وظایف خود (وظایف مصرح در این قانون، قوانین موضوعه و وظایفی که به‌موجب مصوبه شورای عالی اداری برعهده این سازمان قرار داده شده است)، از ظرفیت‌های لازم برخوردار نیست.

بنابراین لازم است فصلی مستقل با رویکرد بازنگری در وظایف این سازمان، شرایط احراز مدیران و کارشناسان و امکان استفاده از ظرفیت‌های تخصصی کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور به‌منظور تقویت عملکرد این سازمان تخصیص یابد تا این سازمان بتواند در کنار دیگر ساختارهای متولی نظام اداری، از ظرفیت‌های لازم برای ایفای وظایف خود و کنترل و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون برخوردار باشد.

۴. حرفه‌گرایی در اداره امور دستگاه‌های دولتی و به‌ویژه شرکت‌های دولتی و برخورد قاطع با

مصادیق فساد اداری

فساد اداری یکی از آفت‌های دستگاه‌های دولتی در جهان است. به‌عنوان مثال یکی از مفاهیم جدی در تئوری بوروکراسی و ازجمله مصادیق فساد اداری مفهوم Nepotism یا همان تبارگماری است.

تبارگماری به معنی استفاده از خویشان و آشنایان در پست‌های سازمانی است به نحوی که نه براساس شایستگی آنان، بلکه براساس رابطه صورت گیرد. لازم است نسبت به کنترل فساد اداری توجه کافی صورت پذیرفته و جزئیات مربوط حتی‌الامکان مشخص شود.

۵. تأکید بر اعطای اختیارات لازم به دستگاه‌های دولتی به‌ویژه در حوزه ساختارهای سازمانی

این قانون در ماده (۲۹) دستگاه‌های اجرایی را مکلف به سازماندهی، طراحی و تنظیم تشکیلات خود کرده است، بدون اینکه به اقتضائات و شرایط هر دستگاه توجهی کند. به‌عنوان مثال آیا می‌توان برای وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی همان تعداد معاون را تعیین کرد که برای وزارت دادگستری تعیین می‌کنیم. آیا تعداد سطوح عمودی و افقی دستگاه‌های اجرایی نشان‌دهنده بزرگی و کوچکی آنهاست یا کاهش تعداد معاونت‌های هر دستگاه اجرایی منجر به متناسب‌سازی اندازه آن می‌شود؟ لذا عدم مطابقت این قانون با نیازها و اقتضائات هر دستگاه از جمله ایرادات دیگر قانون فعلی است که در لایحه نیز توجهی به آن نشده است. وحدت رویه در اقدامات بخش دولتی مهم است، اما نادیده گرفتن نیازهای سازمان‌های دولتی با توجه به مأموریت و محتوای هر یک از سازمان‌های کشور نادرست به‌نظر می‌رسد.

۶. تأکید بر تدوین سازوکارهای کنترلی برای شناسایی افراد چندشغله و تصحیح این روند

اقداماتی در رابطه با چندشغله بودن انجام شده اما در مورد تصدی چند پست به‌صورت همزمان اقدامی انجام نشده است. در واقع بسیاری از مدیران با این استدلال که شغل جدای از پست محسوب می‌شود از تصدی آن ابایی ندارند. پست‌ها نیز باید محدود شود و یک فرد همزمان نباید بیش از یک پست داشته باشد. توجه به موضوع تفکیک «شغل» و «پست» درباره مدیران و کارکنان چندشغله اهمیت دارد که این قانون توجهی به آن نداشته است.

۷. پیش‌بینی سازوکارهایی به‌منظور افزایش مشارکت مردم و اثربخشی سازمان‌های مردم‌نهاد

در تأمین حقوق مردم و نظارت بر دستگاه‌های دولتی

آنچه از مرور مفاد لایحه پیشنهادی برمی‌آید آن است که تنها مرجع امور نظارتی درباره حسن اجرای قانون «سازمان اداری و استخدامی کشور» است، حال آنکه لازم است مکانیسم‌های لازم برای انجام نظارت‌های مردمی (اعم از نظارت‌های سازمان‌یافته در قالب سمن‌ها و یا نظارت‌های همگانی) به‌عنوان بازوهای نظارتی دولت مورد استفاده و تأکید قرار گیرد. با توجه به شمول بیش از حد قانون، طبعاً منحصر کردن امور نظارتی در یک سازمان مشخص نه با ظرفیت‌ها و توان آن سازمان تناسب دارد و نه فلسفه اصلی نظارت یعنی پاسخگویی بخش دولتی به شهروندان و نهادهای مردمی.



۸. ارتقای نظام اداری از محل تضمین رعایت آیین تصمیم‌گیری‌های اداری

علی‌رغم توجه به حقوق مردم در فصل سوم این قانون، لکن می‌توان به مسئله ارتقای نظام اداری از محل تضمین رعایت آیین تصمیم‌گیری‌های اداری نیز پرداخت. بر این اساس اگر در این فصل از قانون مدیریت خدمات کشوری به مسئله ارتقای فرآیند تصمیم‌گیری اداری و تعیین اصول و بایسته‌های شکلی و ماهوی حاکم بر این تصمیم‌گیری‌ها پرداخته شود، می‌توان گفت تحول بزرگی در حقوق اداری ایران در مسیر تضمین حقوق عامه، رعایت مناسبات ماهوی در تأمین مصالح و منافع، و نیز اتخاذ تصمیماتی مؤثر و کارآمد ایجاد خواهد شد. در گزارشی که تحت عنوان مروری بر کلیات لایحه و محورهای تصمیم‌گیری به شماره چاپ ۱۵۸۴۷ به چاپ رسیده است، این موضوع به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است.

۹. تعیین تکلیف شرکت‌های تابعه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

براساس قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳، «مؤسسات وابسته» به این نهادها در حکم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی شناخته می‌شوند، اما تکلیف شرکت‌های وابسته به آنان در قوانین کشور مشخص نشده است و به این ترتیب براساس قوانین و مقررات بخش خصوصی اداره می‌شوند. درحالی که این شرکت‌ها با سرمایه مردم تشکیل و به‌لحاظ اداری و تشکیلاتی نیز وابستگی بسیاری به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی دارند. عمدتاً اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعاملان این شرکت‌ها، کارکنان دستگاه‌های دولتی مأمور به این شرکت‌ها هستند و هیچ ضابطه مشخصی بر انتصاب این افراد حاکم نیست. گزارش تحقیق و تفحص از سازمان تأمین اجتماعی که در اوایل دهه ۱۳۹۰ صورت پذیرفت نشان از آن دارد که بیشتر فسادهای اداری و مالی در همین شرکت‌ها صورت پذیرفته است، لذا لازم است حکمی در این رابطه پیش‌بینی و این شرکت‌ها تابع احکام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی قرار گیرند تا بتوان ضوابط کنترلی لازم بر عملکرد این شرکت‌ها حاکم کرد.

جمع‌بندی

۱. همان‌گونه که بیان شد این لایحه حاوی احکام جدیدی است که می‌تواند تحولی عظیم در شیوه ارائه خدمات عمومی کشور ایجاد کند. لکن دیدگاه صاحب‌نظران این حوزه در کنار درس‌هایی که می‌توان از تجربه آموخت، نشان از آن دارد که این تحول الزاماً به‌سوی بهبود و ارتقای کیفیت نیست، بلکه به جهت اشکالاتی که بیان شد ممکن است مشکلات قابل توجهی را در کیفیت و کمیت خدمات عمومی ایجاد کند. طبیعتاً هدف اصلی از اعمال این‌گونه اصلاحات کاهش هزینه‌های عمومی کشور به‌منظور جلوگیری از بحران‌های اجتماعی است، حال آنکه این‌گونه اصلاحات با این ابعاد و گستره و با این شیب تند، فی‌الذات از این قابلیت برخوردارند که خود زمینه‌ساز بحران‌های اجتماعی شوند. اگر در نظر آوریم که جامعه هدف واحدهای عملیاتی بیش از دوسوم کارمندان دولت را تشکیل می‌دهند و قرار است از زمان

تصویب قانون هرگونه رابطه استخدامی‌شان با بدنه دولت قطع شود و اگر در نظر آوریم که جامعه خدمت‌گیرنده از این واحدها به وسعت کل جمعیت کشور می‌باشند و هرگونه ضعف در عملکرد این واحدها می‌تواند چه موج نارضایتی را در کشور ایجاد کند و هرگونه شکست در این برنامه‌ها چه خسارتی را می‌تواند بر اعتماد عمومی وارد کند، آنگاه متوجه خواهیم شد که اتخاذ این‌گونه سیاست‌ها در شرایط فعلی کشور که از بحران‌های منطقه‌ای متعددی رنج می‌برد، چه آثار و تبعاتی می‌تواند برای کشور به همراه داشته باشد.

مطالعات تطبیقی و سیاست‌های آزموده در ایران نشان می‌دهد که اتخاذ چنین سیاست‌ها و برنامه‌هایی واجد الزاماتی همچون ظرفیت‌سازی اداری، کنترل فساد، حاکمیت قانون و تمرکززدایی سیاسی یا واگذاری قدرت است که باید مورد توجه اساسی قرار گیرد. تجربه اعمال اصلاحات اداری که از سال‌های پس از جنگ تحمیلی و غالباً در قوانین توسعه‌ای کشور و پس از آن در قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی و فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری تبلور یافت نشان از آن دارد که این سیاست‌ها غالباً بدون توجه به بسترها و الزامات فوق بوده و عملاً یا به اجرا در نیامده و یا اینکه نتوانسته است اهداف مورد نظر را تأمین کند. در شرایطی که تجربه شکست‌های قبلی پیش‌روی مسئولان کشور است سرنوشت واحدهای عملیاتی که حوزه‌های کلیدی کشور نظیر آموزش و پرورش و بهداشت و درمان را هدف قرار داده است، از هم‌اکنون مشخص است. ضمن اینکه این سؤال کلیدی نیز در این رابطه مطرح است که چطور قانونی که هیچ دستاوردی در طول حیات ده‌ساله خود در حوزه کاهش نقش و اندازه دولت نداشته مجدداً احکام جدیدی را در همین رابطه آن هم با ابعاد به‌مراتب گسترده‌تری در خود جای داده است؟ همچنین این سؤال نیز مطرح است که آیا می‌توان احکامی نظیر ایجاد واحدهای عملیاتی، مدیریت‌های محلی، سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی - تخصصی (با توجه به گستره اثرگذاری آنان در شیوه ارائه خدمات عمومی) که خود نیازمند طی دوره آزمایشی است را در این مرحله که قرار است قانون دائمی شود به آن الحاق کرد؟ این نکته را نیز باید مورد توجه قرار داد که پیش‌بینی وضعیت خاص برای واحدهای عملیاتی، مدیریت محلی و سازمان‌های تنظیم‌گر صنفی به معنی تفویض اختیار مقررات‌گذاری در این زمینه‌ها به دولت است بدون اینکه چارچوب مشخصی برای آن تعیین شده باشد.

بر هیچ‌کس پوشیده نیست که در حال حاضر نظام اداری و بوروکراسی ایران مشکلات متعددی دارد. از یک‌سو همانند تمام کشورهای دنیا (البته با شدت و ضعف‌های متفاوت)، تحت تأثیر عوامل بیرونی نظیر نظامات سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی است و از سوی دیگر متأثر از مشکلات درونی است که در یک روند تاریخی طولانی ایجاد شده و رشد کرده‌اند و حل‌وفصل کامل و اصولی آنها هم یک روند چندساله را می‌طلبد. اما باید توجه داشت که نظام اداری یک پدیده و هویت زنده است و باید توجه داشته باشیم که در یک سیستم اجتماعی با حجم، وسعت و تنوع نظام اداری، تغییرات با مداخلات مکانیکی، غیرمستمر، شعاری و زودگذر مدیریت نمی‌شوند، بلکه باید از طریق فروکاستن عوامل بازدارنده



و تمرکز بر عوامل پیش‌برنده و کلیدی و در قالب برنامه‌ای منسجم، امواج تغییر را ایجاد و مدیریت کرد. در حالی که بررسی مستندات قانونی موجود در زمینه اصلاح نظام اداری کشور نشان می‌دهد که تاکنون غالب معضلات این حوزه به ابعاد و مؤلفه‌های درونی آن نسبت داده شده‌اند و به نوعی رابطه بین نظام اداری و سایر نظام‌های کلان کشور و همچنین نقش این نظام‌های بیرونی در شکل‌گیری مسائل و مشکلات دستگاه بوروکراسی نادیده گرفته شده است. باید توجه داشت که یک نظام اداری سیاست‌زده معلول یک نظام سیاسی ناکارآمد است. یک نظام اداری فربه که هر روز بر حجم و اندازه آن افزوده می‌شود معلول یک اقتصاد متکی به نفت است. یک نظام اداری با انبوهی از قوانین که هر دستگاهی ساز خود را کوک می‌کند و با صرف هزینه‌های زیاد صرفاً به ایفای تکالیف حداقلی قناعت کرده و بیشتر از آنکه به مردم خدمت بدهد، خدمت می‌گیرد، معلول یک نظام قانونگذاری ناکارآمد و یک نظام بودجه‌ای سنتی و مبتنی بر هزینه است و یک نظام اداری که از ضعف در بدنه کارشناسی و مدیریتی خود رنج می‌برد معلول یک نظام آموزشی ناکارآمد و فاقد سازوکارهای شایسته‌گزینی است. بنابراین گام برداشتن در مسیر توسعه و پیش از آن اصلاح بخش عمومی نیازمند یک نگاه سیستمی است که همه عناصر آن بر هم تأثیر می‌گذارند و متأثر از محیط و عوامل بیرونی هستند.

در شرایطی که اهمیت قانون مدیریت خدمات کشوری و بازنگری و بازبینی آن از سوی خبرگان و صاحب‌نظران این امر مورد تأکید جدی است، اما لایحه پیشنهادی دولت حاوی احکامی است که نشان می‌دهد که از یک‌سو توجهی به ظرفیت‌های اجرایی و شرایط موجود نداشته و از سوی دیگر با اتخاذ سیاست‌هایی متهورانه سعی در حل مسائل نظام اداری کشور دارد که همان‌گونه که بیان شد نه تنها در ایران بلکه در کشورهای توسعه‌یافته که از ظرفیت‌های اداری بیشتری برخوردارند نیز اتخاذ این‌گونه سیاست‌ها با ریسک‌های بسیار بالایی همراه است.

با توجه به توضیحات فوق اگر مسئولان کشور بنا دارند دست به جراحی نظام اداری بزنند، لازم است در ابتدا تمام مقدمات و مؤخرات این اقدام فراهم و آمادگی هرگونه تبعات احتمالی آن را داشته باشند. چنین اقداماتی عدم تعادل‌هایی را در همه ارکان نظام اجتماعی کشور ایجاد خواهد کرد و به قانونگذاران هشدار می‌دهد تا در تهیه الگوی مناسب خدمات دولتی در ایران دقت و حوصله بسیاری به خرج دهند. در غیر این صورت این جراحی اداری حاصلی جز تولد یک مخلوق معلول در پی نخواهد داشت.

در همین رابطه، بسترهای فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه ایران در کنار رعایت حقوق مردم در اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی نیز باید مورد توجه قرار گیرد. همچنین هرگونه اقدامی باید در یک فرآیند تدریجی و مبتنی بر تجربیات گذشته و بهره‌گیری از تجربیات سایر کشورهای دنیا صورت پذیرد. ۲. در همین حال برخی موضوعات کلیدی و واجد اهمیت نیز در بررسی قانون مورد غفلت واقع شده است که از مهمترین آنها می‌توان به دایره شمول قانون، نظام پرداخت، صلاحیت‌های سازمان اداری و استخدامی کشور، حرفه‌گرایی در اداره امور دستگاه‌های دولتی و به‌ویژه شرکت‌های دولتی و برخورد قاطع با مصادیق فساد

اداری، تأکید بر اعطای اختیارات لازم به دستگاه‌های دولتی به‌ویژه در حوزه ساختارهای سازمانی، تأکید بر تدوین سازوکارهای کنترلی برای شناسایی افراد چندشغله و تصحیح این روند، پیش‌بینی سازوکارهایی به‌منظور افزایش مشارکت مردم و اثربخشی سازمان‌های مردم‌نهاد در تأمین حقوق مردم و نظارت بر دستگاه‌های دولتی، ارتقای نظام اداری از محل تضمین رعایت آیین تصمیم‌گیری‌های اداری و تعیین تکلیف شرکت‌های تابعه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی اشاره کرد.

گروه کارشناسان و صاحب‌نظران دانشگاهی

به ترتیب حروف الفبا:

- | | |
|-----------------------|---------------------------|
| ۱. راضیه امامی میبیدی | ۱۱. میرعلی سیدنقوی |
| ۲. علی بهادری | ۱۲. اکبر شکوهی |
| ۳. موسی بیات | ۱۳. داوود عبادیانی |
| ۴. محمد جواهری | ۱۴. ابوالحسن فقیه‌هی |
| ۵. حسین حامد | ۱۵. عباس محسنی |
| ۶. فرحناز حسام | ۱۶. علی مغانلو |
| ۷. مجتبی حسینی‌پور | ۱۷. سیدمهدی میرحسینی‌زواه |
| ۸. احمد داوری | ۱۸. حامد ناظمی |
| ۹. ابوالفضل درویشوند | ۱۹. منوچهر نامغ |
| ۱۰. مریم رهبری | ۲۰. رضا واعظی |



منابع و مآخذ

۱. قانون مدیریت خدمات کشوری.
 ۲. قوانین برنامه توسعه.
 ۳. قانون محاسبات عمومی.
 ۴. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
 ۵. لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری.
 ۶. اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» «مروری بر کلیات لایحه و محورهای تصمیم‌گیری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۸۴۷، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷.
 ۷. اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» ۲. تعاریف و کلیات (ویرایش اول)، شماره مسلسل ۱-۱۵۸۴۷، خردادماه ۱۳۹۷.
 ۸. اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه مدیریت خدمات کشوری»، شماره مسلسل ۷۴۱۴، مردادماه ۱۳۸۴.
 ۹. الوانی، سیدمهدی. «تنگناهای مدیریت دولتی نوین»، نشریه پیک نور سال سوم، ش سوم، ۱۳۸۴.
 ۱۰. آون هیوز. مدیریت دولتی نوین، ترجمه سیدمهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی، غلامرضا معمارزاده، انتشارات مروارید، چاپ پنجم، ۱۳۸۳.
 ۱۱. دانایی‌فرد، حسن و الوانی، سیدمهدی. «استراتژی تحول در بخش دولتی ایران: آیا مدیریت دولتی نوین استراتژی مناسبی است»، دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، دی‌ماه ۱۳۸۳.
 ۱۲. دهقانی، حسین. «در جستجوی رویکردی نوین به مدیریت دولتی»، نشریه مدیرساز، سال ۲، ش ۳ و ۴، ۱۳۷۸.
 ۱۳. شیروانی، علیرضا. «مدیریت دولتی نوین و عدالت اجتماعی»، دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، ۱۳۸۳.
 ۱۴. طبرسا، غلامعلی و طهرانی، مریم. «مدیریت دولتی نوین: آنچه باید انجام شود و آنچه باید ترک شود»، نشریه مدیریت و توسعه، ش ۳۳، تابستان ۱۳۸۶.
 ۱۵. مالکی و همکاران. قانون مدیریت خدمات کشوری: اصول، مبانی و راهبردهای پیشنهادی، نشریه مجلس و راهبرد، دوره ۲۱، ش ۷۹، پاییز ۱۳۹۳.
 ۱۶. نظام اداری و برنامه‌های توسعه (با مروری بر آسیب‌های این حوزه و اولویت‌بندی آن) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۰۹۷، مهرماه ۱۳۹۵.
1. Goldfinch F. Shaun, Wallis L. Joe, International Handbook of Public Management Reform: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.
 2. Otenyo E. Eric, Lind S. Nancy, Comparative Public Administration: The Essential Readings, First edition, Elsevier Ltd. All rights reserved, 2006.
 3. Rao, S. *Civil service reform: Topic guide*. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham, 2013.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۸۹۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» ۳. بایدها و نبایدهای لایحه (با تأکید بر واحدهای عملیاتی موضوع مواد (۵) و (۱۸) مکرر)

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه اداری و استخدامی)

تهیه و تدوین: محمدرضا مالکی

ناظر علمی: ایروان مسعودی اصل

متقاضی: کمیسیون اجتماعی

همکاران: حسام عزت‌آبادی‌پور، فهیمه غفرانی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون مدیریت خدمات کشوری

۲. واحدهای عملیاتی

۳. مدیریت محلی

۴. اصلاحات اداری

۵. بسترها و ظرفیت‌های اداری



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۷/۲/۱۵

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۷/۳/۲۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۳/۲۹