

نقد و بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۳۷۴۱

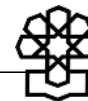
خردادماه ۱۳۹۳

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۷
قسمت اول - مقایسه قوانین استخدام کشوری و مدیریت خدمات کشوری	۹
قسمت دوم - تبیین و نقد و بررسی اصول و مبانی نظری حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری	۱۲
قسمت سوم - بررسی میزان موفقیت اصول و مبانی نظری حاکم بر قانون مذکور در سایر کشورها	۱۹
قسمت چهارم - نقد و بررسی متن قانون مدیریت خدمات کشوری	۳۸
بخش اول - نقد و بررسی کلیات قانون مدیریت خدمات کشوری	۳۸
بخش دوم - نقد و بررسی تفصیلی قانون مدیریت خدمات کشوری	۴۳
قسمت پنجم - آسیب شناسی اجرای قانون	۵۷
بخش اول - مطالعات اکتشافی در ارزیابی اجرای قانون	۵۷
بخش دوم - بررسی زمینه اجرای قانون با توجه به چگونگی تهیه و تدوین آیین نامه ها و	
دستورالعمل ها	۷۰
منابع و مأخذ	۷۹



نقد و بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری

چکیده

بررسی مشکلات و موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری نیازمند مطالعه، بررسی و آسیب‌شناسی است تا بتوان براساس روش‌شناسی صحیح و جمع‌آوری اطلاعات در دستگاه‌های اجرایی کشور به تجزیه و تحلیل مسائل و موانع اجرای قانون به‌طور کامل پرداخت. این گزارش که نتیجه و خروجی پروژه مطالعاتی «ارزیابی و آسیب‌شناسی اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری»^۱ است، مقدمتاً به تبیین و نقد و بررسی اصول و مبانی نظری حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری در قالب دو بخش، معرفی نظریه حکمرانی خوب و مدیریت دولتی نوین به‌عنوان مبانی نظری قانون و تطبیق رویکردهای کلی حاکم بر این قانون با شاخص‌ها و مؤلفه‌های نظریات مذکور می‌پردازد و سپس به مطالعات اکتشافی در جهت دستیابی به شناخت مشکلات و موانع اجرای قانون پرداخته است. نتایج حاصل از بررسی مبانی نظری حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری نشان می‌دهد که اصول و مبانی حاکم بر این قانون تا حدود زیادی برگرفته از اصول و مبانی حاکم بر نظریات مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب است. نتایج حاصل از بررسی تجارب کشورهای مختلف در زمینه پیاده‌سازی این دو الگو نشان می‌دهد که تفاوت اساسی در بستر اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشورهای درحال توسعه در مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته است که ایجاب می‌کند کشورهای پذیرنده، الگوها و مدل‌های وارداتی را با شرایط و مقتضیات خود متناسب‌سازی کرده و سپس به اجرای آنها مبادرت ورزند، اقدامی که به‌نظر می‌رسد با ورود اندیشه مدیریت دولتی نوین به ایران صورت نگرفته است. تجربه کشورها در پیاده‌سازی دو الگوی مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب نشان می‌دهد که غالباً کشورهای توسعه‌یافته در پیاده‌سازی الگوی مدیریت دولتی نوین موفق بوده‌اند. این امر می‌تواند ناشی از وجود بسترهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در این کشورها باشد. در نتیجه برای آنکه یک کشور درحال توسعه بتواند در پیاده‌سازی الگوی مدیریت

۱. مستندات و گزارش‌های مربوط به پروژه مطالعاتی «ارزیابی و آسیب‌شناسی اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری» در دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی موجود است.

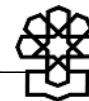
دولتی نوین موفق باشد، ابتدا باید زمینه‌ها و بسترهای لازم سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی آن را فراهم سازد و سپس این الگو را پیاده کند.

آنچه از آسیب‌شناسی اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری به‌دست آمده حاصل مباحثات کارشناسانه در جمع کارشناسان و مدیران با سابقه امور اداری در سطوح وزارتخانه، سازمان‌های مرکزی و در ستاد استان‌ها می‌باشد که در دو مقطع اجرای قانون استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری اشراف کامل داشته و نیز حاصل اطلاعاتی است که در قالب پرسشنامه‌ای مشخص به جمع‌آوری نظرات سایر کارشناسان کلیدی در حوزه مسائل منابع انسانی در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی اقدام شده است. اینکه تا چه میزان احکام این قانون در عمل و اجرا بتواند پیاده‌کننده اصول و احکام نظریات فوق باشد موضوعی است جداگانه که نیازمند مطالعه و بررسی بیشتر و عمیق‌تر توسط کارشناسان این حوزه است. آیین‌نامه‌های اجرایی که از ابزارهای اجرای قانون هستند تا حدود زیادی در تحقق این امر نقش دارند، بسترها و زمینه‌های اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی کشور حائز اهمیت فراوان هستند و همچنین خواست و اراده مجری قانون نیز در تحقق امر مؤثر است.

با توجه به اهمیت و نقش کلیدی قانون مدیریت خدمات کشوری در کیفیت اداره عمومی لازم است این قانون مورد بازنگری و از منظر «میزان هماهنگی آن با اسناد بالادستی»، «انسجام درونی قانون» و «میزان سازگاری آن با ظرفیت‌های اجرایی و شرایط موجود» نیز مورد نقد و بررسی قرار گیرد.

ضرورت توجه به «میزان هماهنگی و انطباق قانون با اسناد بالادستی»

از آنجا که قانون مدیریت خدمات کشوری درصدد داشتن یک نگاه جامع به ابعاد مختلف نظام اداری است و تعیین‌کننده چارچوب و ضوابط حاکم بر روابط درونی و بیرونی می‌باشد، به‌طور طبیعی متأثر از اسناد بالادستی نظام در حوزه‌های مختلف باید باشد تا تشتت و بی‌نظمی را در درون یک نظام موجب نشود. با عنایت به اینکه قانون مدیریت خدمات کشوری قبل از تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری تدوین شده است و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، طبیعی است فاصله‌ای بین این دو وجود داشته باشد. با در نظر گرفتن این مهم که از منظر سلسله‌مراتب اسناد راهبردی، سیاست‌های کلی قبل از قوانین قرار دارند و بدیهی است که لازم باشد تا قانون مدیریت خدمات کشوری برپایه سیاست‌های کلی بنا شود و با عنایت به فاصله زمانی بین تصویب و ابلاغ قانون (۱۳۸۶/۷/۲۴) و تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری (۱۳۸۹/۱/۱۶) ضروری است در



مرحله بازنگری قانون، میزان فاصله آن با سیاست‌های کلی بررسی گردد تا با اتخاذ تدابیر اصلاحی، قانون مدیریت خدمات کشوری همراستا با سیاست‌های کلی تنظیم گردد.

عدم تأیید محورهای متناظر با فصول اول و دوم در سیاست‌های کلی، عدم توجه به مقوله مهم «عدم تمرکز اداری و سازمانی» در قانون علی‌رغم تصریح آن در سیاست‌های کلی، رویکرد غالب «نتیجه‌گرایی» در قانون در مقابل رویکرد «فرآیندگرایی» در سیاست‌های کلی، عدم توجه به سرمایه‌های انسانی با متزلزل کردن بخش عظیمی از نیروهای دولتی در قالب پست‌های موقت علی‌رغم تأکید جدی سیاست‌های کلی به حفظ کرامت انسانی، عدم توجه به ارائه یک الگوی منعطف ساختاری مورد تأکید سیاست‌های کلی در نظام اداری در فصل چهارم قانون، تقدم کارآیی و رویکرد بنگاه‌های اقتصادی به وظایف ذاتی دولت در قانون علی‌رغم تصریح توأمان اثربخشی و کارآیی و توجه خاص به رضایتمندی و اعتماد مردم در سیاست‌های کلی، شفاف نبودن قانون در مقوله مهم فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی مورد تأکید سیاست‌های کلی، ابهامات زیاد در الگوی ارائه شده در قانون برای شایسته‌سالاری و عدالت‌محوری مورد تأکید سیاست‌های کلی در مواد مربوط به عزل مدیران و استخدام افراد و تفاوت‌های زیاد مدیران سیاسی و حرفه‌ای و... ازجمله مسائل مهمی است که در بازنگری باید مورد توجه قرار گیرد.

ضرورت توجه به «انسجام درونی قانون از ابعاد مختلف آن»

قانون مدیریت خدمات کشوری یک قانون چندوجهی است و از ابعاد مختلف قابل بررسی و دقت‌نظر است:

- این قانون تحلیل مؤلفه‌ها و نقش و کارکرد دولت را در کلان نظام و در راستای اهداف و چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ترسیم می‌کند که بنابراین نیازمند یک بررسی عمیق، کل‌نگر و کارشناسانه برای تعریف و تبیین این جایگاه در نظام حکومتی است، به نحوی که بتوان «نظام اداری کشور» را مبتنی بر پیش‌فرض‌های حقوق اساسی در «نظام اداره کشور» تنظیم و طراحی کرد.

- در این قانون فرهنگ حاکم بر نظام اداری طراحی می‌شود که زمینه‌ساز شکل‌گیری بسیاری از باورها، انگیزه‌ها و اعتقادات جامعه خواهد شد. باور نسبت به مقوله‌هایی همچون عدالت، شایسته‌سالاری، راستی و صداقت و شفافیت در قول و عمل و اعتماد است که فرهنگ کار و تلاش را در سازمان‌ها و مجموعه‌های انسانی تحقق می‌بخشد، لذا بجاست که با این مقوله‌های حیاتی، اندیشمندان و همه‌جانبه برخورد کرد.

- در این قانون هدایت و رهبری انسان و سرمایه انسانی به‌عنوان مهمترین منبع در توسعه قاعده‌مند شده و زمینه‌های بروز استعدادها و ظرفیت‌های خدادادی انسان و دستیابی به خلاقیت و نوآوری وی در طول سی سال خدمت در نظام اداری فراهم می‌شود و در نهایت مسیر ترقی شغلی و امنیت و آتیه شغلی آنها طراحی و تدوین می‌گردد. بنابراین از این منظر که در این قانون به مجموعه‌های انسانی به‌عنوان محور توسعه پرداخته می‌شود، لازم است که با تأمل فراوان به پیچیدگی‌های موضوع نگریسته شود.

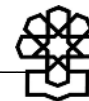
- در این قانون به ابعاد ساختاری و تکنولوژیک و اصلاح سیستم‌ها و روش‌ها و فرآیندهای انجام کار و روش‌ها و رویه‌ها پرداخته می‌شود و تأثیرات ماهوی و عمیق طراحی سیستم‌ها در نظام اداری بر کارایی و اثربخشی و در نهایت بر بهره‌وری دستگاه‌های اداری کشور مورد توجه قرار می‌گیرد که ضروری است با تکیه بر علم و دانش مؤثر و تجربه گرانسنگ رویکردهای ساختاری در سه دهه گذشته نظام اداری، به آن توجه گردد.

- این قانون از زاویه مسائل حقوقی، پیچیدگی‌های فراوانی را داراست که تحت عنوان تکالیف دولت یا کارمندان و حقوق مردم بدان پرداخته شده است و لازم است برای تدوین و اجرای درست آن از زاویه تخصصی حقوقی دقت‌های لازم در آن انجام پذیرد.

- در نهایت این قانون با ابعاد مالی و اقتصادی و برنامه‌ای و بودجه‌ای مواجه است که ضروری است از توانایی‌های تجربی و تخصصی موجود در این حوزه‌ها به آن پرداخته شود.

آنچه مهم است این است که این قانون با همه پیچیدگی‌های مذکور نیازمند انسجام درونی است که در نهایت به‌عنوان یک سیستم هماهنگی، انسجام همه ابعاد فوق‌الذکر در آن مورد توجه قرار گرفته باشد. بررسی‌ها و مطالعات نشان می‌دهد که قانون موجود از این انسجام درونی به‌طور کامل برخوردار نمی‌باشد و ایرادات قانون از جنبه‌های مختلف، نواقص و ابهامات زیادی در آن به چشم می‌خورد که می‌تواند موضوع بررسی‌ها و تأملات کارشناسانه واقع شود.

ازجمله این موارد به ایرادات و ابهامات زیادی که تعبیر و تفسیرهای مختلفی را برای مجریان موجب می‌شود، نبود وحدت رویه در فصل‌ها و مواد در نیاز به آیین‌نامه، ناقص بودن تعاریف در قانون، ضرورت تفکیک احکام برنامه‌ای از احکام قانونی در دائمی شدن قانون، ضرورت تنقیح قانون و مشخص شدن قوانین مغایر، ایرادات زیاد نگارشی قانون و... می‌توان اشاره نمود.



ضرورت توجه به «میزان سازگاری قانون با ظرفیت‌های اجرایی و شرایط موجود»

یکی از مسائل مهمی که می‌تواند زمینه بازنگری مناسب را در قانون مدیریت خدمات کشوری فراهم کند توجه به اقتضا، شرایط و ظرفیت‌های اجرایی قانون موجود می‌باشد که باید بررسی شود تا چه میزان اجرای قوانین موجود تحقق یافته است و آیا در صورت تحقق با هدف قانونگذار همراستا بوده است یا نه؟ بررسی‌های اولیه نشان می‌دهد که:

اولاً اجرای بسیاری از مواد قانونی نیازمند آیین‌نامه‌های اجرایی بوده است و این آیین‌نامه‌ها به مرور و طی زمان طولانی تدوین و ابلاغ شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که از زمان ابلاغ آیین‌نامه‌ها تاکنون به‌طور متوسط ۲/۴ سال بیشتر نمی‌گذرد و بسیاری از مواد قانون، از زمان اجرای آزمایشی پنج‌ساله مهلت داده شده، استفاده نکرده‌اند.

ثانیاً با ملاحظه دقیق قانون مشاهده می‌شود بعضی از مواد قانون نیازمند آیین‌نامه‌های اجرایی است که در قانون پیش‌بینی نشده است.

ثالثاً بعضی از مواد قانون اساساً مغفول مانده و اجرایی نشده است که باید بررسی شود آیا ایراد به قانون وارد است یا زمینه‌های اجرایی توسط مدیران فراهم نشده است؟

عدم اجرایی شدن تعریف امور حاکمیتی قانون در مقوله‌هایی همچون امور تصدی‌های اجتماعی و فرهنگی مانند تداوم استخدام‌های رسمی و دائمی در آموزش و پرورش و...، اجرایی نشدن راهکار قیمت تمام شده در راستای افزایش بهره‌وری در دستگاه‌های دولتی، اجرایی نشدن و مقاومت‌های زیاد در واگذاری مهمانسراهای دولتی، چالش‌های فراوان در نحوه برخورد دولت با نیروهای دائمی و موقت، ورود افراد بدون شرایط لازم در دستگاه‌های دولتی در قالب کار معین و موقت و ایجاد زمینه برای دائمی شدن آنها، عدم توجه به مقوله شایسته‌سالاری در مدیریت‌های سیاسی، متزلزل شدن پست‌های مدیریتی حرفه‌ای و... ازجمله مواردی است که محل تأمل را برای قانونگذار می‌تواند فراهم نماید.

بنابراین ضرورت دارد با توجه به آنچه در واقعیت طی پنج‌سال گذشته اتفاق افتاده، قانونگذار نگاهی مجدد به قانون داشته باشد و پیامدهای اجرایی آن را مورد توجه قرار دهد.

در نهایت آنکه، با توجه به عوامل حیاتی سه‌گانه: «توجه به میزان همراستایی قانون با اسناد بالادستی»، «انسجام درونی» و «پیامدهای اجرایی آن»، پیشنهادهای اجرایی زیر در فرآیند بازنگری ارائه می‌شود.

همراستا نمودن با سیاست‌های ابلاغی نظام اداری

با توجه به ضرورت عدم تعارض، تشتت و بی‌نظمی در سازوکارهای حکومتی نظام و «همراستایی نظام اداری کشور با ویژگی‌ها و مبانی نظام اداری کشور» لازم است که گروه کاری ویژه‌ای متشکل از صاحب‌نظران به مبانی سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی از طرف مقام معظم رهبری، بازوان کارشناسی دولت و مجلس به صورتی روشمند، مبانی، اصول و جهت‌گیری حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری را استخراج کرده و با جهت‌گیری سیاست‌های کلی نظام اداری تطبیق داده و همراستایی آن را پایش نمایند. چه اینکه به میزانی که بتوان با درایت و تدبیر همراستایی جهت‌گیری قوانین نظام اداری را با سطوح راهبردی ایجاد نمود، این انتظار ایجاد می‌شود که هم‌افزایی سازوکارهای اجرایی در عمل در راستای اهداف توسعه‌ای نظام تقویت گردیده و کارآمدتر شوند.

تشکیل کارگروه‌های متشکل از تخصص‌های مختلف

با توجه به چندوجهی بودن قانون مدیریت خدمات کشوری و پیچیدگی‌های مختلف آن که از زوایای مختلف حقوقی، اقتصادی، بودجه‌ای، برنامه‌ریزی، نیروی انسانی، فرهنگ سازمانی، ساختاری، عدالت اجتماعی، تکنولوژیکی و... قابل دقت و بررسی می‌باشد، لازم است گروه‌های کارشناسی متشکل از تخصص‌های مرتبط با موضوعات فوق‌الذکر به بررسی کارشناسانه بپردازند و ایرادات قانون، نواقص و ابهامات موجود در ساختار درونی آن را روشن و شفاف کنند و زمینه مناسب و مستحکمی را برای دائمی شدن قانون فراهم کنند.

ضرورت ایجاد هماهنگی بین مجلس و دولت برای تدوین لایحه در فرآیند بازنگری قانون

با توجه به اهمیت همراستایی و «ایجاد تفاهم در مرتبه بالا بین دولت و مجلس» برای تدوین یک قانون راهبردی که بتواند نقش کلیدی در فرآیند توسعه کشور ایفا نماید، لازم است کلیه توانمندی‌های کارشناسان دولت در سازمان‌ها و به‌ویژه معاونت‌های ریاست جمهوری و ستادهای تخصصی دولت و نیز بازوان کارشناسی مجلس به‌ویژه مرکز پژوهش‌ها و سایر کارشناسان مرتبط، در یک ارتباط ارگانیک زمینه‌ای را فراهم کنند که در نهایت خروجی این بررسی‌ها برای بازنگری، منجر به تدوین لایحه‌ای در این خصوص شود که از طریق دولت به مجلس ارائه شده و با توجه به هماهنگی‌های از قبل پیش‌بینی شده در فرآیند مباحثات کارشناسانه، کمترین چالش و اختلاف‌نظر در مسیر تصویب آن در پیش رو قرار گیرد. در همین راستا پیشنهاد می‌شود که کمیسیونی مشترک متشکل از نمایندگان



عضو کمیسیون‌های تخصصی مجلس جهت بررسی لایحه مذکور در مجلس شورای اسلامی تشکیل گردد.

مقدمه

در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ تحولاتی در بخش‌های امور دولتی کشورهای پیشرفته به وقوع پیوسته است. شکل دقیق سلسله‌مراتبی و بروکراتیک اداره امور دولتی، که در طی سال‌های قرن بیستم حالت مسلط را داشت، در حال تبدیل شدن به نوعی مدیریت دولتی قابل انعطاف و مبتنی بر بازار است. این تغییر و تبدیل یک تجدیدنظر ساده یا یک تغییر جزئی در شیوه مدیریت نیست، بلکه تغییری همه‌جانبه در نقش مدیریت جامعه و رابطه بین دولت و شهروندان و به تبع آن مبانی قانونی است.

در ایران با یک تأخیر زمانی، نهادها و سازمان‌هایی برای بهبود و تقویت نظام اداری و برنامه‌ها و قوانینی تدوین و به اجرا گذارده شد. در اسناد و قوانین بالادستی همچون سند چشم‌انداز توسعه، سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های تحول و در سایر قوانین برنامه، قانون سیاست‌های اجرایی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و به‌طور خاص قانون مدیریت خدمات کشوری که دارای نقش کلیدی در بوروکراسی و نظام اداری کشور است، نقش و مشارکت جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی در مدیریت جامعه و تغییر نقش دولت از یک متولی امور به یک ناظر، حامی، هادی و سیاستگذار مورد توجه قرار گرفته است. در این بین قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان جامع‌ترین و با اهمیت‌ترین سند قانونی مربوط به نظام اداری است که پس از انقلاب اسلامی ایران به تصویب رسیده است. این قانون پس از ۴۰ سال حاکمیت قانون استخدام کشوری، برنامه‌های تحول در بوروکراسی کشور را هدف قرار داده است و جامع‌ترین برنامه و جدی‌ترین سند و منشوری است که بعد از انقلاب اسلامی، هدایت راهبردی تحول در نظام اداری کشور را برعهده داشته و لازم است که به‌دلیل اهمیت آن در کیفیت اداره عمومی، به‌صورت جامع، عمیق و کارشناسانه مورد توجه قرار گیرد.

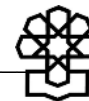
بررسی وضعیت موجود در نظام اداری کشور بیانگر اشکالاتی است که از آن جمله می‌توان به عدم پاسخگویی و شفافیت، عدم تمرکززدایی از نظام اداری و مالی، عدم توجه به مدیریت شهری، عدم اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، عدم تفکیک حوزه‌های حاکمیتی از تصدیگری؛ فقدان روحیه نوآوری؛ عدم تعیین مناسب نقش سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و نظارت دولت؛ فقدان یک نظام ارزیابی عملکرد جامع، مستمر و نتیجه‌گرا؛ بی‌عدالتی در نظام پرداخت؛ عدم استفاده جامع و فراگیر از فناوری

اطلاعات؛ عدم توجه به حقوق مردم در مواجهه با نهادهای دولتی؛ ابهام در نظام ارتقای مدیریت؛ فراگیر نبودن قوانین، پایین بودن شاخص‌های سلامت در نظام اداری، فقدان شایسته‌گزینی در انتخاب و انتصاب مدیران و کارکنان و پایین بودن شاخص‌های بهره‌وری اشاره کرد.

چنین وضعیتی، مسئولان کشور را در سال‌های اخیر بر آن داشت تا تدوین قانونی جامع برای حل مشکلات نظام اداری را در دستور کار خود قرار دهند؛ قانونی که بتواند به صورت یکپارچه تمام عوامل مؤثر را شناسایی کرده و بر آن اساس راه‌حل‌های مناسبی را با در نظر گرفتن مفاهیم فرهنگی و دینی و ملاحظات ملی و با بهره‌گیری از نظریه‌های نوین مدیریتی و تجارب مفید سایر کشورها ارائه کند.

برای دستیابی به این هدف اولین مصوبه مجلس هفتم الزام دولت به تهیه لایحه‌ای با ویژگی‌های فوق بود. دولت وقت لایحه مدیریت خدمات کشوری را در تاریخ ۱۳۸۴/۲/۲۴ تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد. لایحه مذکور پس از برگزاری چندین نوبت نشست تخصصی در کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۲۴ مشتمل بر ۱۵ فصل و ۱۲۸ ماده برای اجرای یک دوره پنج‌ساله آزمایشی به ریاست محترم جمهور ابلاغ شد. در فصول مختلف این قانون به موضوع نقش، راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت، ساختار سازمانی دستگاه‌ها، چارچوب مدیریت منابع انسانی دستگاه‌های دولتی، الگوی جدید حقوق و مزایای کارکنان، نظام انتخاب و انتصاب، نظام ارزیابی و مدیریت عملکرد، تأمین اجتماعی و بازنشستگی توجه شده است. این قانون علاوه بر ارائه یک بسته قانونی جدید برای اصلاح نظام اداری، در برخی فصول از جمله فصول اول و دوم، شیوه نظام اداره کشور و همچنین نقش و اندازه دولت را نیز مورد توجه قرار داده است، به نحوی که در فصل اول ضمن ارائه تعریف جدیدی از دستگاه اجرایی، به دسته‌بندی امور حاکمیتی، امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور اقتصادی پرداخته است و در فصل دوم قانون نیز به تحدید و بازنگری در راهبردها و چگونگی انجام وظایف دولت می‌پردازد. برخی کارشناسان و صاحب‌نظران بر این اعتقادند که قانون مدیریت خدمات کشوری در ساختار قوانین کشور از چنان جایگاهی برخوردار نیست که بتواند نقش و اندازه دولت و شیوه اداره حکومت را تعیین کند و صرفاً باید به مباحث مربوط به نظام اداری کشور از جمله مباحث مربوط به جذب و استخدام، انتخاب و انتصاب، آموزش، حقوق و مزایا و... بپردازد.

متأسفانه آن‌گونه که شایسته این قانون بود، دولت اهتمام کافی به اجرای این قانون نشان نداد و اکنون که دوره آزمایشی قانون به پایان رسیده و برای مدت یک‌سال تمدید شده است، بسیاری از



احکام این قانون یا به اجرا در نیامده است یا اینکه به شکلی ناقص اجرا شده است. دلایل متعددی برای این موضوع ازسوی مسئولین و کارشناسان امر ارائه می‌شود که این مطالعه به آنها خواهد پرداخت.

قسمت اول - مقایسه قوانین استخدام کشوری و مدیریت خدمات کشوری

نقش دولت در یک قرن گذشته دچار تغییر و تحولات زیادی شده است. بازبینی جایگاه و رفتارهای دولت و اینکه نقش دولت‌ها چه باید باشد و مهمتر اینکه چگونه باید ایفای نقش نمایند، امری ضروری تلقی می‌شود. از طرف دیگر، آموزه‌های تجربی سایر دولت‌ها مخصوصاً آنها که در پاسخگویی به مطالبات مردم و انجام مسئولیت‌های خود کارآمدتر و موفق‌تر بوده‌اند و نقش سازنده‌ای را در فرآیند توسعه اقتصادی خود و به‌ویژه در بسط و گسترش عدالت اجتماعی یا برابری بیشتر اقتصادی و ریشه‌کن کردن یا کاهش فقر داشته‌اند و اینکه این آموزه‌ها چگونه باید به‌کار گرفته شوند، ازجمله مواردی است که در تبیین تفکری نوین درباره دولت و نقش آن تأثیر داشته است (خوش‌چهره، ۱۳۸۲).

با بررسی نقش مفهومی و تاریخی دولت و به استناد شواهد تجربی ناشی از عملکرد و اتخاذ سیاست‌ها و خط‌مشی‌های دولت و سازمان‌ها و نهادهای دولتی و اثر آن بر توسعه فرهنگی - اقتصادی دولت‌ها در سطح جهان، می‌توان چنین اظهار کرد که توسعه اقتصادی و اجتماعی بادوام، بدون وجود دولت مؤثر و کارآ، محال است. امروزه به نحو فزاینده‌ای پذیرفته شده است که برای تحقق هدف توسعه اقتصادی و اجتماعی، وجود دولت مؤثر و کارآ اهمیت اساسی دارد (حمیدرضا برادران شرکا و دیگران، ۱۳۷۸).

نظام اداری در هر کشور به‌دلیل ارتباط مستقیم و رو در رو که با آحاد و لایه‌های مختلف اجتماع دارد از اهمیت و اعتبار خاصی برخوردار است و به‌دلیل اینکه حجم عظیمی از خدمات دولت از طریق مجاری و بخش‌های مختلف دولتی به‌دست شهروندان می‌رسد، برخورداری از یک نظام اداری منسجم، کارآمد، شفاف و پاسخگو همواره از دغدغه‌های دولتمردان و سیاستگذاران هر جامعه‌ای محسوب می‌شود. به‌طوری که دولت‌ها سعی می‌کنند با مطالعات علمی و تدوین قوانین و مقررات لازم و انجام اصلاحات اداری بر توانمندی‌های نظام اداری خود افزوده و موجبات افزایش رضایت عمومی را فراهم آورند.

در نظام اداری ناکارآمد، انواع بی‌نظمی‌ها به صور و اشکال گوناگون ظهور می‌کنند: تمرکز زیاد، ابهام در قوانین و در نتیجه تفسیرهای شخصی در اجرای قوانین، تبعیض و فساد اداری و

نظام اداری ناکارآمد و غیرپاسخگو، اتلاف منابع و بهره‌برداری گروهی خاص از امکانات عمومی، ضعف در سیستم‌های نظارتی و در نتیجه عدم استیفای حقوق شهروندان و... را به همراه دارد و موجب ایجاد بی‌نظمی و اتلاف منابع و امکانات جامعه و ایجاد نارضایتی عمومی در اجتماع می‌شود.

در مقابل در یک نظام اداری کارآمد و اثربخش مشارکت مردم در امور باعث پشتیبانی مردم از برنامه‌های دولت گردیده و مردم نسبت به نظام اداری حاکم اطمینان و اعتماد دارند. در این سیستم توجه به نتایج سبب می‌گردد تا ارزیابی درستی از وظایف و کارکردهای افراد و دستگاه‌ها به عمل آمده و با اقدامات بهنگام از اتلاف منابع و امکانات جامعه جلوگیری به عمل آید. در این نظام اداری کارگزاران خدمت به مردم را وظیفه قانونی و اخلاقی خود دانسته و طرفین ضمن اطلاع و احترام به قانون از هرگونه تقاضاهای غیرقانونی و نامشروع خودداری می‌کنند. پاسخگویی، مردم‌سالاری، دولت کوچک ولی کارآمد، قوانین و مقررات صریح و شفاف، عدم تمرکز، بخش خصوصی فعال، اخلاق‌گرایی و دوری از فساد و تبعیض از دیگر شاخص‌های یک نظام اداری مطلوب به‌شمار می‌آید (باقری، ۱۳۸۷: ۲).

قانون‌ها اسنادی حقوقی هستند که محصول شرایط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی هر برهه از زمان است و زمانی که دو یا چند قانون مشابه را در دو یا چند مقطع زمانی مقایسه می‌کنیم با برخی مشابهت‌ها و تفاوت‌هایی مواجه می‌شویم که این نکته را به ما گوشزد می‌کند که قوانین محصول زمان‌های خویشند و این امر حقیقت دارد که قوانین با زمان‌ها تغییر می‌یابند و این سه اصل در ارتباط با قانون و زمان مصداق می‌یابد:

۱. قانون زاینده شکل زندگی بشر است،

۲. شکل زندگی بشر دائماً در حال تغییر است،

۳. قوانین نیز دائماً در حال تغییر هستند.

نظام اداری ایران تاکنون سه قانون استخدامی (۱۳۰۱، ۱۳۴۵ و ۱۳۸۶) را تجربه کرده است و با قدری اغماض می‌توان گفت هر چهل سال یک بار قوانین استخدامی کشور دستخوش تغییرات اساسی شده است.

به دلیل پایان آمدن زمان اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری و احتمال بازنگری مجلس شورای اسلامی در برخی از مواد این قانون و انجام اصلاحات لازم، این گزارش، درصدد بررسی مقایسه‌ای محتوای دو قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ و مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ است تا بتواند مزیت‌های هر کدام از این دو قانون را برای رسیدن به پیشنهادهای لازم برای بازنگری در قانون مؤخر کنکاش کند. برای انجام این مقایسه نخست به مقایسه عناوین



فصول این قانون پرداخته شده است و سپس عناوین فصول مشابه برای انجام مقایسه اجمالی در کنار یکدیگر قرار گرفته و در پایان به تحلیل محتوای مواد هر دو قانون در فصول مشابه پرداخته شده است به گونه‌ای که بتوان تغییرات را به راحتی مشاهده کرد.

جدول ۱. مقایسه فصول دو قانون

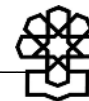
قانون مدیریت خدمات کشوری	قانون استخدام کشوری
فصل اول - تعاریف	فصل اول - کلیات
فصل دوم - راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت	فصل دوم - در ورود به خدمت و انتصابات
فصل سوم - حقوق مردم	فصل سوم - در حقوق و مزایای مستخدمین رسمی
فصل چهارم - ساختار سازمانی	فصل چهارم - در تنظیم و اجرای برنامه‌های آموزشی
فصل پنجم - فناوری اطلاعات و خدمات اداری	فصل پنجم - در تأمین و آسایش و حفظ سلامت مستخدمین رسمی
فصل ششم - ورود به خدمت	فصل ششم - در تکالیف عمومی مستخدمین
فصل هفتم - استخدام	فصل هفتم - در حفظ حقوق استخدامی مستخدمین
فصل هشتم - انتصاب و ارتقای شغلی	فصل هشتم - در بازنشستگی و وظیفه
فصل نهم - توانمندسازی کارمندان	فصل نهم - در تشکیل سازمان امور اداری و استخدامی
فصل دهم - حقوق و مزایا	فصل دهم - در مقررات مختلف
فصل یازدهم - ارزیابی عملکرد	فصل یازدهم - در تطبیق وضع مستخدمین با مواد این قانون
فصل دوازدهم - حقوق و تکالیف کارمندان	
فصل سیزدهم - تأمین اجتماعی	
فصل چهاردهم - شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی	
فصل پانزدهم - مقررات مختلف	

جدول ۲. مقایسه فصول مشابه دو قانون

قانون مدیریت خدمات کشوری	قانون استخدام کشوری
فصل اول - تعاریف	فصل اول - کلیات
فصل دوم - راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت	
فصل سوم - حقوق مردم	
فصل چهارم - ساختار سازمانی	
فصل پنجم - فناوری اطلاعات و خدمات اداری	
فصل ششم - ورود به خدمت	فصل دوم - در ورود به خدمت و انتصابات
فصل هفتم - استخدام	فصل دوم - در ورود به خدمت و انتصابات
فصل هشتم - انتصاب و ارتقای شغلی	فصل دوم - در ورود به خدمت و انتصابات
فصل نهم - توانمندسازی کارمندان	فصل چهارم - در تنظیم و اجرای برنامه‌های آموزشی
فصل دهم - حقوق و مزایا	فصل سوم - در حقوق و مزایای مستخدمین رسمی
فصل یازدهم - ارزیابی عملکرد	
فصل دوازدهم - حقوق و تکالیف کارمندان	فصل ششم - در تکالیف عمومی مستخدمین فصل هفتم - در حفظ حقوق استخدامی مستخدمین فصل پنجم - در تأمین و آسایش و حفظ سلامت مستخدمین رسمی
فصل سیزدهم - تأمین اجتماعی	فصل هشتم - در بازنشستگی و وظیفه
فصل چهاردهم - شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی	فصل نهم - در تشکیل سازمان امور اداری و استخدامی
فصل پانزدهم - مقررات مختلف	فصل دهم - در مقررات مختلف
	فصل یازدهم - در تطبیق وضع مستخدمین با مواد این قانون

قسمت دوم - تبیین و نقد و بررسی اصول و مبانی نظری حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری

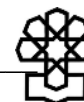
قانون مدیریت خدمات کشوری در مقایسه با قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ دارای تفاوت‌هایی از بعد شکلی و محتوایی است، اما وجه تمایز اصلی این قانون با قانون استخدام کشوری توجه به نقش و اندازه دولت و به‌طور کلی ساختار اداره حکومت است که در فصل اول و دوم قانون به تبیین آن پرداخته شده است. علت اصلی وجه تمایز این قانون با قوانین گذشته مبانی تئوریک این قوانین است. قانون استخدام کشوری در دوره‌ای از نظام اداری و سیاسی ایران تدوین شده است که الگوی رایج قالب کشورهای دنیا الگوی سنتی اداره امور عمومی بوده است که مشخصه اصلی این الگو بروکراسی خشک، غیرمنعطف، سلسله‌مراتبی و کلیشه‌ای و ازسوی دیگر



دولت‌هایی بزرگ با نقش‌ها و وظایف متنوع و وسیع است (دهقانی، ۱۳۷۸). لذا کوچک‌سازی و واگذاری امور تصدیگری که در عمل باید توسط بخش خصوصی و نهادهای مردمی انجام شود و در آن خاستگاه زمانی از دغدغه‌های سیاستمداران، قانونگذاران و بوروکرات‌ها نبوده است. لذا همان‌گونه که مشاهده می‌شود قانون استخدام کشوری و سایر قوانین اداری و استخدامی آن زمان با توجه به اقتضائات تئوریک آن دوره زمانی به رشته تحریر درآمده است. اما در مقابل قانون مدیریت خدمات کشوری ساختار اداره حکومت را هدف قرار داده است و همان‌طور که در جدول زیر مشاهده می‌شود به طرح موضوعاتی همچون کوچک‌سازی یا متناسب‌سازی نقش و اندازه دولت و بازبینی وظایف دولت و همچنین چابک‌سازی دولت از طریق واگذاری وظایف قابل واگذاری، پرداخته است که ازجمله عناصر و مؤلفه‌های اصلی نظریات مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب قلمداد می‌شود (جاجرمی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱).

جدول ۳. مقایسه اصول و مبانی قانون مدیریت خدمات کشوری با نظریات مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب

اصول و مبانی حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری	اصول و مبانی حاکم بر نظریه مدیریت دولتی نوین	اصول و مبانی حاکم بر نظریه حکمرانی خوب
- تبیین نقش و متناسب‌سازی اندازه دولت (فصول اول و دوم قانون)	- برون‌سپاری خدمات عمومی به بخش خصوصی (Yescombe, 2007) - خصوصی‌سازی خدمات عمومی (Yescombe, 2007) - مشارکت بخش عمومی در اداره امور جامعه (Schedler and Proeller, 2002) - تأکید بر حل مسائل دولتی و یا خلق فرصت‌های جدید از طریق همکاری میان بازیگران دولتی و خصوصی، (Haarhoff, 2008) - بازارگرایی و خصوصی‌سازی: تحدید بخش دولتی و ارتقای کارآیی از طریق رقابت (Schedler and Proeller, 2002)	- مشارکت بخش عمومی و خصوصی در تصمیم‌گیری‌ها و تأمین خدمات (UNECE)
- توجه به حقوق شهروندان و مشتری‌مداری دستگاه‌های دولتی (فصول سوم و پنجم)	- مشتری‌مداری و مدیریت کیفیت، (Schedler and Proeller, 2002) - تأمین خدمات مورد تقاضای شهروندان، (Schedler and Proeller, 2002)	- مسئولیت‌پذیری (UNDP, AFDB, ASDB, WB.ESCAP) - قابلیت پیش‌بینی (ASDB)
- اصلاح ساختار سازمانی دستگاه‌های دولتی و پویایی آن (فصل چهارم)	- ایجاد انعطاف در قوانین و مقررات و کاهش آنها و به‌طور کلی ایجاد انعطاف در شرایط کاری، برای انجام بهتر کارها در دولت (الوانی، ۱۳۸۴)	- پایداری اصلاحات ساختاری (IDA)
- دولت الکترونیک (فصل پنجم)	- مطلوب‌سازی فناوری اطلاعات، (Schedler and Proeller, 2002)	- شفافیت و جریان آزاد اطلاعات (UNDP, AFDB, ASDB, WB.ESCAP)
- توجه به تخصص‌گرایی و شایسته‌گزینی و بهبود توسعه مدیریت منابع انسانی (فصول ششم تا دهم)	- بهبود مدیریت منابع انسانی، (Schedler and Proeller, 2002)	- چشم‌انداز استراتژیک و توسعه منابع انسانی (UNDP)
- پاسخگویی (فصول سوم و دوازدهم قانون)	- پاسخگو و مسئول نمودن کارکنان و سازمان‌ها (الوانی، ۱۳۸۴) - تضمین عملکرد، کنترل و جوابگویی، (Schedler and Proeller, 2002)	- پاسخگویی به عموم مردم (UNDP, AFDB, ASDB, WB.ESCAP)



اصول و مبانی حاکم بر نظریه حکمرانی خوب	اصول و مبانی حاکم بر نظریه مدیریت دولتی نوین	اصول و مبانی حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری
- توجه به کارآیی و اثربخشی (UNDP, ESCAP, WB)	- توجه به کارآیی (الوانی، ۱۳۸۴)	- توجه به کارآیی و عملکرد (فصول دهم و یازدهم)
- مبارزه با فساد (AFDB) - عدالت و انصاف و برابری فرصت‌ها (UNDP, WB, ESCAP)	- روح کلی حاکم بر مدیریت دولتی نوین مبارزه با فساد و سلامت نظام اداری است	- مبارزه با فساد (فصول سوم، پنجم و دوازدهم)
- کیفیت بودجه و فرآیند سرمایه‌گذاری عمومی (IDA) - کارآیی و کیفیت درآمدها (IDA) - کارآیی و کیفیت هزینه‌های عمومی (IDA)	- دستیابی به نتایج به جای توجه به فرآیندها (الوانی، ۱۳۸۴) - تفویض بیشتر اختیارات (الوانی، ۱۳۸۴) - اصلاح نظام بودجه‌ریزی (Schedler and Proeller, 2002)	- استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی و اعطای اختیارات مالی و اداری به مدیران (فصل دوم)
- حاکمیت قانون و احترام به حقوق اساسی انسان‌ها (IDA, UNDP, WB, ESCAP)	- بهبود کیفیت مقررات، (Schedler and Proeller, 2002)	- روح کلی حاکم بر قانون توجه به بهبود کیفیت قوانین و مقررات مربوط به قوانین و مقررات اداری و استخدامی است
- تمرکززدایی (UNECE)	- تمرکززدایی حکومت (Yescombe, 2007) - تحکیم وظایف راهبردی در حوزه مرکزی (Schedler and Proeller, 2002)	—
- توافق عمومی و اجماع در تأمین منافع جامعه (ESCAP, UNDP)		

همان‌گونه که در جدول مشاهده می‌شود، اصول و مبانی حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری تا حدود زیادی برگرفته از اصول و مبانی حاکم بر نظریات مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب است.

رویکرد مدیریت دولتی نوین که نظریه حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری است به عنوان یک پارادایم در علم اداره با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و بلوک شرق مورد توجه قرار گرفت و کارشناسان علت این توجه را حذف تفکر ایدئولوژیک رقیب می‌دانند. سرمایه‌داری از سازوکارهای نسبتاً هوشمند بازار بهره می‌گیرد و در برابر تغییر شرایط واکنش نشان می‌دهد. هنگامی که سوسیالیسم پایگاهی قوی در روسیه و بلوک شرق داشت، ایدئولوژی سرمایه‌داری در معرض تهدید بود. پس برای کاهش احتمال انقلاب کمونیستی در اروپای غربی و آمریکا، هزینه سنگین برنامه‌های بیمه بیکاری، اقتصاد رفاهی و توسعه ناگزیر بوروکراسی بزرگ دولتی را پذیرفت، ولی با فروپاشی رقیب قدرتمند، نیازی به این برنامه‌ها نداشت. پس براساس منطق لیبرالیسم باید امور به مردم واگذار می‌گردید و بدین‌گونه تفکر تأکید بر کوچک‌سازی دولت تسری یافت. (پورعزت، ۱۳۹۰: ۲۶۲-۲۶۳)

در این نظریه که پایه تدوین قانون مدیریت خدمات کشوری به حساب می‌آید، اصولی همچون کاربرد مدیریت حرفه‌ای در بخش عمومی، افزایش توجه به نتایج و نتیجه‌گرایی، تأکید بر اهداف قابل سنجش و عملکرد قابل اندازه‌گیری، استفاده از سازوکارهای بازار و ارزیابی عملکرد حکومت با آزمون‌های بازار و توسعه خصوصی‌سازی و برون‌سپاری با هدف کاهش وظایف حکومت مهمترین ویژگی‌های الگوی اداره را شامل می‌شوند (هیوز، ۱۳۷۹).

مهمترین انتقاداتی که به این نظریه شده است عبارت است از:

- اتکای بیش از حد به شرایط حاکم بر بخش خصوصی و اقتصاد خرد و تعمیم آن به شرایط مدیریت عمومی در حکومت (تافت، ۲۰۰۳).^۱
- رویکرد و اندازه‌گیری مکانیکی و نتیجه‌گرایی و کارآیی در مقابل فرآیندگرایی و اثربخشی (پورعزت، ۱۳۹۰).

● دشواری موضوع «به پیمان‌سپاری صحیح» و ناکارآمدی آن در برخی فعالیت‌های عمومی و حکومتی (دانایی فر و الوانی، ۱۳۸۳).

● فقدان شواهد علمی قانع‌کننده درباره کفایت این رویکرد در بخش دولتی (همان).

با نگاهی عمیق‌تر به مبانی مدیریت خدمات کشوری می‌توان دریافت که الگوی نظام اداره خاصی پیش‌فرض این قانون قرار گرفته است که بر پایه نظریه اصول مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب سه بازیگر اصلی دولت (حکومت)، بازار (بخش خصوصی) و جامعه مدنی (احزاب و NGOها) در آن نقش‌آفرینی می‌کنند (معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴: ۲۵) و امور حاکمیتی در جهت تعیین اندازه و نقش دولت به حداقل تقلیل



یافته و بسیاری از امور به دو بخش دیگر واگذار شده است. بر پایه همین نظریه‌ها در قانون مدیریت خدمات کشوری تفکیک امور حاکمیتی از غیرآن به نحوه‌ای طراحی شده است که نتیجه آن ایجاد یک الگوی خاص در اداره کشور است که در آن «دولت با حداقل اختیارات»، «اقتصاد لیبرالیستی» و «تفکر سکولاریستی» خودنمایی می‌کند.

الف) دولت با حداقل اختیارات

نحوه ورود قانون در فصل اول و دوم به تفکیک حوزه عملکرد دولت و حکومت در امور حاکمیتی و حوزه‌ای که امور تصدیگری تعریف شده است و منفک کردن امور فرهنگی، اجتماعی، خدماتی، اقتصادی و زیربنایی از حوزه اختیارات دولت و حکومت نشان‌دهنده نوعی نگاه حداقلی به وظایف حکومت و دولت است که معتقد است که حکومت و دولت تسهیلگر یا مجری سیاست‌ها و برنامه‌های دو بخش دیگر بوده و در امور و جایگاه دو بخش دیگر نمی‌تواند دخالت کند و نباید پاسخگو باشد، بلکه نهادهای جامعه مدنی و بخش خصوصی را در این موضوعات وظیفه‌مند می‌داند و مأموریت این امور را اساساً از حوزه اختیارات دولت و حاکمیت جدا می‌نماید.

به عبارت دیگر با این پیش‌فرض در قالب «قوانین عادی نظام اداری» و تحت عنوان قانون مدیریت خدمات کشوری الگوی خاصی از «نظام اداره و حکومت» را دیکته کرده است که همان‌طور که در گذشته اشاره شد این الگوی خاص مغایر با آموزه‌های دینی و مبانی قانون اساسی است که حکومت و دولت را در مقابل کلیت نظام اجتماعی و در همه امور به صورت مطلق مسئول و پاسخگو می‌داند.

ب) اقتصاد لیبرالیستی

از آنجا که مدیریت دولتی نوین به عنوان نظریه غالب در طراحی قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان بازتاب رقابت سیاسی غرب و شرق تلقی می‌شود، «تقلید از بازار» را به عنوان آرمان الگوی نظام اداره خود به حساب می‌آورد و راهکارهای مدیریت بخش خصوصی، را ابزارهای کارآمد و مشکل‌گشا برمی‌شمارد (معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴). از این رو با منطق اقتصاد لیبرالیستی و خصوصاً به لحاظ اتکا به نظریه‌ای اقتصاد خرد با رویکرد بنگاه‌های اقتصادی به وظایف دولت می‌نگرد و با حداقل کنترل بخش خصوصی به تبیین وظایف دولت در امور حاکمیتی می‌پردازد و با اصطلاحات بازارمحور، تعقل ابزاری را در اداره امور عمومی اصل قرار می‌دهد و با تعقل سودبخشی و صرفاً کارآیی ارکان اصلی مدیریت

خود را تبیین می‌نماید (تافت، ۲۰۰۳).^۱ درحالی که «سود» و «تراکم سرمایه» مبنای تنظیم اقتصاد نظام سرمایه‌داری است و «حداکثرسازی تمتع از حیات دنیوی در فرآیندی از حرص و ولع شتابان»، هدف آن است. همه نهادها و سیاستگذاری‌های اقتصادی در نظام سرمایه‌داری نیز بر همین مبنا و برای تحقق همین هدف تعریف می‌شوند (درخشان، ۱۳۹۲).

در این الگو دولت تسهیلگر بخش خصوصی به حساب آمده و به مثابه ستادی تلقی می‌شود که بخش خصوصی را باید مورد حمایت و پشتیبانی قرار دهد. در این الگو و با تکیه بر اصل رقابت‌جویی بازار آزاد در بسیاری از مواقع، شرایط خاص مأموریت سازمان‌های دولتی در نظر گرفته نشده و منجر به نادیده گرفته شدن مقولاتی همچون عدالت، برابری و منافع عمومی می‌گردد. درحالی که دولت در انجام بسیاری از وظایف خود با ملاحظات سیاسی و حفظ مصالح عمومی مواجه است که نادیده گرفتن چنین عوامل حساس و مهمی اقتدار سیاسی دولت و حاکمیت را نیز با تهدیدهای جدی مواجه می‌کند.

به‌طور خلاصه باید گفت که در «الگوی سه بازیگری» حاکم بر نظریه مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب (دولت، بازار، جامعه مدنی) بدون توجه به تفاوت‌های کلیدی حکومت و بخش خصوصی، پیش‌فرض‌های اساسی «دولت و نظام اداره» نادیده انگاشته شده است و عملاً نقش دولت که با رویکرد دانش اقتصاد و استفاده از سازوکارهای بازار طراحی شده و به ارائه خدمات عمومی طبق اصول بازار تأکید می‌نماید، نمی‌تواند مبنا مستحکمی برای تبیین نظریه دولت به حساب آید. در این راستا شواهد و تجارب بسیاری از کشورها در این خصوص نشان‌دهنده برخورداری بیشتر طبقات مرفه و سرمایه‌دار و طبقاتی شدن جامعه شده است.

ج) تفکر سکولاریستی

الگوی مدیریت دولتی نوین (NPM) و حکمرانی خوب (GG) با طرح سه بازیگر اصلی نظام اجتماعی نقش دولت را حداکثر با رویکرد بنگاه‌های اقتصادی و سودآوری در اقتصاد خرد پاسخگوی بهبود کارایی در امور حاکمیتی می‌داند و به همین دلیل در خصوص رعایت اخلاق، هنجارها، ارزش‌های مورد قبول جامعه و حقوق مردم پاسخگو و مسئول نمی‌داند و آن را به‌طور کلی حوزه عملکرد نهادهای اجتماعی (احزاب و NGOها) در جامعه مدنی برمی‌شمارد. همین نگاه و مبناست که در قانون مدیریت خدمات کشوری به تفکیک «امور اجتماعی، فرهنگی» از «امور حاکمیتی» منجر شده است و از امور اجتماعی و فرهنگی به تصدیگری یاد شده است (ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری) و وظیفه دولت را در این حوزه صرفاً نظارت و حمایت تعریف کرده است (قانون مدیریت

1. Tufte, Gair Conrad



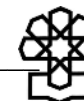
خدمات کشوری، ۱۳۸۶). بنابراین از این پایگاه فکری حکومت نباید در مسائل ارزشی و جهت‌گیری‌های فرهنگی - اجتماعی جامعه دخالت کرده و تأثیرگذار باشد و ارزش‌های مورد قبول جامعه به هیچ وجه در حیطه امور حاکمیتی به حساب نیامده و نباید نظام اداره کشور را تحت تأثیر قرار دهد. این تفکر سکولاریستی که به جدایی هنجارها و ارزش‌ها از نظام اداره صحه می‌گذارد بر پایه تئوری اصیل - وکیل (معمارزاده طهران و محمدی، ۱۳۹۰) خود را وکیل جامعه‌ای می‌داند که در مقابل فرآیند رشد اخلاق و هنجارهای عمومی آن مسئولیتی ندارد و عملاً نقشی و وظیفه‌ای برای تولیدگری و جهت‌دهی و سرپرستی فرهنگ عمومی جامعه قائل نیست و صرفاً باید به نقش تسهیلگر و حامی اکتفا نماید.

این نظریه نیز امروزه در الگوی جدید مدیریت دولتی مورد انتقاد شدید قرار گرفته و گفته می‌شود که دولت باید در سطحی وسیع‌تر نسبت به اخلاق اجتماعی و ارزش‌های جامعه و حقوق شهروندان و مردم پاسخگو و مسئول باشد و با نفی عقل ابزاری محض در وظایف دولت باید با تکیه بر عقل جوهری برای تحقق عدالت اجتماعی، اخلاق و هنجارهای جامعه دخالت نموده و نقش‌آفرینی کند.

قسمت سوم - بررسی میزان موفقیت اصول و مبانی نظری حاکم بر قانون مذکور در سایر کشورها

بسیاری از نویسندگان و پژوهشگران اعتقاد دارند که ورود الگوی سنتی اداره عمومی یا همان بوروکراسی به ایران، همخوانی چندانی با شرایط اجتماعی و اقتصادی ایران در اوایل قرن بیستم میلادی نداشته و نتوانسته است کارکردهای متناظر با آنچه در زادگاه خود (دنیای غرب) داشته است را در ایران برجای گذارد. مشکلات ناشی از این عدم تطبیق پس از گذشت یک قرن همچنان پابرجا و قابل مشاهده است. به نظر می‌رسد ورود الگوهای بعدی یا همان مدیریت دولتی نوین نیز از حدود سال‌های ۱۳۶۸ هـ.ش که هم‌اکنون به عنوان یک الگوی کاملاً مسلط در حوزه اقتصادی و اداری ایران درآمده است، فرآیندی کاملاً آگاهانه و همراه با جامعه‌نگری نبوده است. هرچند مطالعات و پژوهش‌های کافی در این حوزه به چشم نمی‌خورد، ولی گرته‌برداری و اقتباس مدل‌های غربی در کشور سابقه دیرینه‌ای دارد، که البته نفس این موضوع قابل سرزنش نبوده و نیست و ورود روندهای علمی و جهانی طبیعی و قابل پذیرش است. ولی آنچه غیرطبیعی می‌نماید بی‌توجهی به شرایط متفاوت بستر تاریخی و اجتماعی ایران و عدم متناسب‌سازی الگوهای وارداتی با شرایط و مقتضیات کشور است.

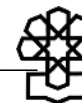
بررسی‌ها نشان می‌دهد غالباً کشورهای توسعه‌یافته در زمینه پیاده‌سازی مدیریت دولتی نوین موفق عمل کرده‌اند. این کشورها غالباً دارای نظام‌های اقتصادی مبتنی بر بازار و به لحاظ نظام‌های سیاسی نیز دارای تفاوت‌هایی با کشورهای در حال توسعه می‌باشند. جدول زیر وضعیت ۱۹ کشور مورد مطالعه را در زمینه میزان موفقیت پیاده‌سازی این دو الگو با معرفی نظام‌های سیاسی و اقتصادی به تصویر کشیده است. لازم به توضیح است معرفی جغرافیا و نظام‌های سیاسی و اقتصادی این کشورها به تفصیل در پیوست این مطالعه آمده است.



جدول ۴. اقدامات و توفیق کشورها در زمینه پیاده‌سازی الگوی مدیریت دولتی نوین با توجه به بستر سیاسی و اقتصادی

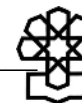
کشور	نظام سیاسی	نظام اقتصادی	اقدامات در زمینه پیاده‌سازی الگو	میزان توفیق در اجرا و پیاده‌سازی
انگلیس ۱۹۸۰	<p>- انگلیس یک کشور پادشاهی و دارای یک نظام حکومتی پارلمانی است.</p> <p>- ماهیت خاص قانون اساسی انگلیس به گونه‌ای است که این قانون از مجموعه‌ای از اسناد مکتوب و عرف‌های سنتی تشکیل شده است.</p>	<p>- انگلستان به‌طور نسبی با سطح پایین تورم، بیکاری و نرخ بهره، یکی از نیرومندترین اقتصادهای اروپا است.</p> <p>- دولت انگلستان در طی ۲۰ سال گذشته مالکیت دولتی و عمومی را کاهش داده و برنامه‌های رشد خدمات و کمک‌های اجتماعی را مشروط و محدود نموده است. همچنین دولت مالیات‌های همگانی را در جهت آموزش و پرورش، خدمات بهداشتی و حمل‌ونقل افزایش داده است.</p>	<p>۱. کنترل دقیق‌تر و بیشتر بر کاهش هزینه‌های مالی و همچنین بر کاهش تعداد پرسنل</p> <p>۲. حرکت در جهت تمرکززدایی در وظایف و مسئولیت‌های مدیریتی</p> <p>۳. تقویت وظایف و کارکردهای مدیران صف از طریق معرفی سیستم‌های جدید برنامه‌ریزی و تأکید بر دستیابی به اهداف مناسب و صحیح کوتاه مدت.</p> <p>۴. خصوصی شدن بسیاری از صنایع عمومی بریتانیا.</p> <p>۵. تمرکز بر تحولات فرهنگی و ساختاری نظام اداری شامل به‌کارگیری مکانیسم‌های وسیع‌تر و قوی‌تر بازار، افزایش عدم تمرکز سازمانی و فاصله‌ای مدیریت و ارائه خدمت، تأکید بیشتر بر ضرورت بهبود کیفیت خدمات و ارائه خدمات مشتری‌محور</p>	<p>انگلستان از نمونه‌های برجسته‌ای است که سایر کشورها می‌توانند به‌منظور توسعه برنامه‌های اصلاح مدیریت دولتی خود از آن الگو بگیرند.</p>
زلاندنو ۱۹۹۰	<p>- زلاندنو یک پادشاهی واحد مبتنی بر قانون اساسی با نظام حکومت وست‌مینستری و پارلمانی یک مجلسی است.</p> <p>- زلاندنو همچون انگلیس فاقد یک قانون اساسی یگانه و مکتوب است و در عوض از مجموعه‌ای از قوانین موضوعه، قوانین عمومی، مقررات و کنوانسیون برخوردار است.</p>	<p>- زلاندنو اقتصاد پیشرفته و پررونقی دارد. تولید ناخالص داخلی این کشور در سال ۲۰۰۷ به ۱۲۸/۱ میلیارد دلار و تولید سرانه آن به ۳۰۲۳۴ دلار رسید که در ردیف بیست‌وهشتم دنیا و نزدیک به کشورهای اروپای جنوبی قرار می‌گیرد.</p>	<p>شرکتی‌سازی و متعاقب آن خصوصی‌سازی بخش‌های دولتی</p> <p>مدیران اجرایی ارشد به جای رؤسای دائمی سازمان، به مدیران اجرایی ارشدی تبدیل شدند که بر مبنای قراردادهای قابل تمدید ۳ تا ۵ ساله منصوب می‌شدند.</p> <p>تغییر مدیریت مالی وزارتخانه‌ها از طریق شفاف‌سازی مسئولیت مدیران اجرایی ارشد و انجام کنترل‌های خروجی به جای کنترل‌های ورودی</p> <p>موظف نمودن تدوین و ارائه سیاست‌های مالی از سوی دولت به پارلمان از طریق تصویب قانون مسئولیت مالی در سال ۱۹۹۴</p>	<p>فرآیند اصلاحات زلاندنو نیز به عنوان الگویی از مدیریت دولتی نوین برای کشورهایی که می‌خواهند بخش‌های دولتی خود را بازسازی کنند بسیار سودمند خواهد بود.</p>

کشور	نظام سیاسی	نظام اقتصادی	اقدامات در زمینه پیاده‌سازی الگو	میزان توفیق در اجرا و پیاده‌سازی
	<p>- بخش دولتی زلاندنو معمولاً براساس سنجه‌های بین‌المللی وضعیت مناسبی دارد و در شاخص کارآیی دولت بانک جهانی در صدک نودوششم قرار گرفت و براساس رده‌بندی‌های «سازمان شفافیت بین‌الملل»، همراه با فنلاند و ایسلند پایین‌ترین میزان فساد را دارد.</p>		<p>تجدید سازمان و تفکیک و تجزیه سازمان‌ها، ازجمله تفکیک سرویس‌های تأمین مالی و ارائه خدمات و تفکیک کارکردهای سیاستگذاری و اجرا.</p>	
استرالیا ۱۹۷۲	<p>- نظام سیاسی - حکومتی استرالیا الگویی است از نظام سیاسی حاکم بر انگلیس که در آن نخست‌وزیر در واقع سیاستگذار اصلی کشور است و ریاست قوه مجریه را بر عهده دارد.</p> <p>- هم‌اکنون استرالیا دارای فرمانداری است که توسط ملکه انگلیس نصب می‌شود و در واقع نماینده ملکه انگلیس برای استرالیا محسوب می‌گردد. فرماندار در عمل هیچ نقشی در سیاست و اداره امور کشور ندارد و سمبل حضور ملکه و</p>	<p>- استرالیا کشوری توسعه‌یافته با اقتصاد متکی بر بازرگانی و کشاورزی است.</p> <p>- این کشور در سال ۲۰۰۵، از نظر تولید ناخالص داخلی یا GDP در رده پانزدهم جهان قرار داشته است و نیز براساس گزارش برنامه توسعه سازمان ملل متحد، استرالیا از نظر شاخص توسعه انسانی در سال ۲۰۰۶ سومین کشور توسعه‌یافته دنیا به حساب می‌آید. از ابتدای سال‌های ۱۹۹۰ تا کنون اقتصاد استرالیا هیچ‌گاه دچار رشد منفی نشده است.</p>	<p>انجام اصلاحاتی در ارتباط با شیوه‌های انتخاب و پرداخت مبتنی بر عملکرد.</p> <p>اصلاح نظام بودجه‌ریزی و واگذاری اختیارات مالی و اداری به مدیران با هدف دستیابی به کارآیی مالی بهتر و بهبود مدیریت مالی دولت.</p> <p>ایجاد کمیته‌های مشورتی بهبود مدیریت با هدف تغییر روابط میان دولت و جامعه و ایجاد بستر مشورتی بهتر با جامعه.</p>	<p>از استرالیا نیز به‌عنوان یکی از کشورهای موفق در زمینه پیاده‌سازی الگوی مدیریت دولتی نوین یاد می‌شود.</p>



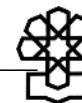
کشور	نظام سیاسی	نظام اقتصادی	اقدامات در زمینه پیاده‌سازی الگو	میزان توفیق در اجرا و پیاده‌سازی
	نظام پادشاهی انگلیس در آن کشور است. - شرکت در انتخابات پارلمان در آنجا اجباری است و متخلفین باید مبلغ ۵۰ دلار استرالیا بابت عدم شرکت در انتخابات جریمه پرداخت نمایند.			
کانادا ۱۹۹۰	- کانادا یک مشروطه سلطنتی، فدراسیون و دموکراسی است. مسئولیت حکمرانی در سطح فدرال بین قوای مقننه، مجریه و قضائیه تقسیم شده است. کنوانسیون‌های قانون اساسی و لوایح قانون اساسی اصول روابط قوای مجریه و مقننه در سطح فدرال را تعیین می‌کنند. - کانادا به دلایلی همچون محدودیت‌های ناشی از الزامات فدرالیسم غیرمتمرکز و محدودیت‌های نهادی قدرتمند خود، فاقد اصلاحات الهام گرفته از مدیریت دولتی نوین و سایر	- کانادا از نظر منابع طبیعی ثروتمند بوده و این منابع از نظر تاریخی نقش مهمی را در توسعه اقتصادی ایفا کرده است، اما بخش خدمات از آغاز قرن بیستم به بعد ستون اصلی اقتصاد کانادا بوده است. - کانادا سابقه طولانی در اقتصاد باز دارد و همواره اقتصاد آن به شدت متکی بر تجارت بین‌الملل و سرمایه‌گذاری بوده است. - افزایش آزادسازی تجاری طی دهه گذشته ما را به سوی موجی از تجدید ساختار بخش خصوصی، به منظور توقف هزینه‌های تولید و افزایش کارایی و رقابت، هدایت کرده است. با آنکه، نخست	ارائه سند «نتایج برای کانادایی‌ها» با هدف تأکید بر ارزش‌های بنیادین و اولویت‌های اصلاحات در بخش عمومی. بازاندیشی در دولت و فراهم نمودن فرصتی جدید برای اعمال فشار برای ایجاد چارچوب‌های جدید و به چالش کشیدن وضع موجود.	مدیریت دولتی نوین، فرآیندهای مدیریت عمومی در کانادا را دستکم تا حدی تغییر داده است، اما آنچه از ادبیات موجود در این زمینه دریافت می‌گردد کانادا را به عنوان کشوری معرفی می‌کند که بیش از اینکه در این حوزه پیشتاز باشد، از کاروان سایر کشورها عقب مانده است.

کشور	نظام سیاسی	نظام اقتصادی	اقدامات در زمینه پیاده‌سازی الگو	میزان توفیق در اجرا و پیاده‌سازی
	اصلاحات بخش عمومی است که در سایر نظام‌های وست‌مینستری همچون انگلیس، استرالیا و زلاندنو رخ داده است. در واقع، درحالی که سایر کشورها با توسعه سیاست‌ها و چارچوب‌های ملی منسجم‌تر در برابر این تغییرات واکنش نشان می‌دهند، دولت‌های استانی و ملی کانادا در دستیابی به اجماع یا واکنش‌های سیاسی هماهنگ ناتوان بوده‌اند.	تجدید ساختار منجر به کاهش‌های چشمگیری در تولید و اشتغال شد، اما عقلایی کردن روش‌های تجاری و به‌کارگیری فناوری‌های جدید و فرآیندهای تولید، آن را جبران کرده و اشتغال و تولید را در سطح بالاتری قرار داده است.		
ایالات متحده آمریکا ۱۹۷۸	- نظام سیاسی ایالات متحده آمریکا در چارچوب یک قانون اساسی و به‌صورت یک نظام فدرالی است که از ویژگی‌های حکومتی این کشور به شمار می‌رود. سیستم تفکیک قوا در این کشور به شکل کاملاً بارزی به مرحله اجرا درآمده است. - به دلیل نگرانی از ظهور نظام سلطنتی اروپایی که در آن پادشاه قدرت مطلق را در دست داشت، نظام	- ایالات متحده آمریکا اقتصاد کاپتالیستی از نوع سرمایه‌داری انحصاری دارد. - ویژگی بارز اقتصاد ایالات متحده آمریکا عبارتست از تسلط انحصارها در رشته‌های مختلف، که بر مبنای منابع طبیعی فراوان، زیربنای توسعه‌یافته، تولید انبوه و مصرف زیاد استوار است. تولید ناخالص داخلی ایالات متحده آمریکا با بیش از ۱۳ تریلیون دلار، یعنی حدود ۲۰ درصد تولید ناخالص جهان، نخستین	۱. قانون اصلاح خدمات کشوری مصوب سال ۱۹۷۸ ۲. سندرم بازآفرینی دولت در سال ۱۹۹۳ ۳. تمرکز بر خصوصی‌سازی (در دوران ریاست‌جمهوری جورج دابلیو بوش) ۴. رتبه‌بندی‌های ارزیابی برنامه‌ها (در دوران ریاست‌جمهوری جورج دابلیو بوش) ۵. قانون فعالیت‌های دولت فدرال و قانون اصلاح فهرست دارایی‌ها مصوب ۱۹۹۸ (در دوران ریاست‌جمهوری کلینتون) ۶. قانون بازنگری عملکرد دول مصوب ۱۹۹۳ ۷. پاسخگویی و سبک کردن بار دولت	طبق نظر پیتتر آکشن (۱۹۹۵) احتمال اینکه کشورهایی که به‌صورت دیر هنگام به مدیریت دولتی نوین پیوسته‌اند، از جمله کانادا و ایالات متحده آمریکا، مفاهیم مدیریت دولتی نوین را کاملاً بپذیرند، کمتر از کشورهایی همچون



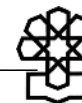
کشور	نظام سیاسی	نظام اقتصادی	اقدامات در زمینه پیاده‌سازی الگو	میزان توفیق در اجرا و پیاده‌سازی
	سیاسی جدید آمریکا به‌گونه‌ای طراحی شده که در آن فرد یا نهادی نتواند قدرت مطلق به‌دست آورد. این قوانین همچنین طوری در نظر گرفته شده‌اند که از قدرت گرفتن بیش از حد اکثریت بر اقلیت‌ها و نیز هر یک از شاخه‌های سه‌گانه قدرت ممانعت به‌عمل آورد.	اقتصاد بزرگ جهان است.		انگلیس و زلاندنو و استرالیاست که در زمره پیش‌تازان پذیرش مدیریت دولتی نوین هستند.
سنگاپور ۱۹۸۰	<p>- سنگاپور، تحت رهبری حزب اقدام خلق، دارای یک فرهنگ سیاسی مشخص بوده است که اقتدارگرا، عمل‌گرا، منطقی و قانونی است. ساختار قدرت در سنگاپور به شدت متمرکز است و دارای سبک بالا به پایین است.</p> <p>- ویژگی‌های انتصاب به جای انتخاب در اکثر ادارات سنگاپور حاکم است. رشد اقتصادی و ثبات سیاسی از طریق اصول پدرسالارانه حزب اقدام خلق حفظ گردیده است.</p> <p>- سنگاپور، توسط بوروکرات‌ها و نه</p>	<p>- یکی از کشورهای طراز اول تجارت در جهان شده است و طبق رأی و نظر موافق همه یکی از بهترین پایانه‌های بازرگانی به شمار می‌رود و به‌عنوان یکی از رقابتی‌ترین اقتصادها در جهان شناخته شده است.</p> <p>- هزینه، زمان و مراحل کمتری که باید برای آغاز کار صرف شود سبب شده است تا کشور سنگاپور هم در قاره آسیا و هم در جهان اولین رتبه را از نظر آغاز یک کار داشته باشد.</p> <p>- یکی دیگر از عوامل مهم در تعیین شاخص آزادی اقتصادی دریافت مجوز</p>	<p>۱. مطرح شدن نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد.</p> <p>۲. اقدام به طراحی و اجرای برنامه «خدمات عمومی برای آغاز قرن ۲۱» در سال ۱۹۹۵.</p> <p>۳. طراحی یک طرح تحصیلی خاص دولتی جهت جذب و استخدام بهترین افراد در بخش دولتی.</p> <p>۴. به‌کارگیری مکانیسم‌های بسیار سخت و خشن جهت مبارزه با انواع مختلف فساد و برقراری نظم در خدمات عمومی این کشور.</p> <p>۵. شرکتی شدن تعدادی از سازمان‌های دولتی همچون خطوط هوایی سنگاپور، بیمارستان‌ها، فرودگاه سنگاپور و رادیو و تلویزیون.</p>	اصول مدیریت دولتی نوین در این کشور تا حد زیادی اجرا و پیاده‌سازی شده است.

کشور	نظام سیاسی	نظام اقتصادی	اقدامات در زمینه پیاده‌سازی الگو	میزان توفیق در اجرا و پیاده‌سازی
	سیاستمداران در یک نظام شایسته‌سالاری که در آن قدرت، از طریق مهارت، عملکرد و وفاداری به کشور و سیاست‌های آن به دست می‌آید اداره می‌شود. - تسلط شرکت‌های تحت کنترل دولت در اقتصاد محلی وجود دارد اما به‌رغم موضع قدرتمند خود، دولت سنگاپور، تصویر تمیز و عاری از فساد خود را حفظ کرده است. - نحوه تصمیم‌گیری براساس اجماع و سبک رهبری جمعی است. ریاست رسمی دولت جمهوری سنگاپور با رئیس‌جمهور است.	آغاز کار توسط کارآفرین است. طبق آمارهای موجود در کشور سنگاپور به‌طور متوسط ۱۰۲ روز طول می‌کشد تا مجوزی برای شروع یک کار صادر شود و در این فاصله زمانی ۱۱ مرحله طی می‌شود.		
مالزی ۱۹۸۰	- مالزی کشوری منتخب سلطنتی با حکومت پادشاهی مشروطه است که به‌وسیله یک حاکم که از آن به‌عنوان شاه مالزی یاد می‌شود، اداره می‌گردد. در حال حاضر، این سمت به شکل دوره‌ای میان ۹ سلطان	- مالزی از دیرباز به‌عنوان یکی از کانون‌های تجاری منطقه شرق آسیا بوده است. پس از دهه ۱۹۷۰ مالزی به دنباله‌روی از چهار ببر اقتصادی آسیا، جهت‌گیری اقتصاد خود را از کشاورزی و معدن به سمت صنعت سوق داد.	۱. توسعه ظرفیت و کارآمدی سیستم‌های آموزش و یادگیری. ۲. توسعه استانداردهای مترتب با مهارت‌های تجاری و شغلی هم‌صدا با ایجاد تغییر و تحول در فعالیت‌های کاری بخش‌های مختلف. ۳. لحاظ نمودن انعطاف‌پذیری و برنامه‌گرایی در تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ها.	در مالزی مراحل مختلف اصلاحات نظام اداری صورت پذیرفته که به این کشور کمک نموده تا یک سیستم مدیریت دولتی بهبود یافته را



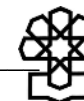
کشور	نظام سیاسی	نظام اقتصادی	اقدامات در زمینه پیاده‌سازی الگو	میزان توفیق در اجرا و پیاده‌سازی
	<p>می‌چرخد. پادشاه ریاست عالی نیروهای مسلح و نهادهای مذهبی را بر عهده دارد.</p> <p>- قانون اصلی کشور، قانون اساسی فدرال است که به صورت سندی مکتوب است.</p> <p>- تمرکز اصلی دولت مالزی بر روی ثبات اقتصادی و سیاسی است و با توجه به تدابیر لازمی که صورت گرفته در سال‌های اخیر از شرایط سیاسی و اقتصادی ثابتی برخوردار بوده است. دولت مالزی به طور کلی به مدیران بخش‌های خصوصی اجازه دخالت در امور کشور را نمی‌دهد تا آرامش حاکم بر مالزی از بین نرود.</p>	<p>- سیل سرمایه‌های خارجی به مالزی کار را به جایی رساند که در موارد بسیاری، بازار بورس کوالالامپور حتی از بورس نیویورک نیز فعال‌تر شده و از نظر حجم مبادلات، به فعال‌ترین بورس جهان تبدیل شده است.</p>	<p>۴. تشکیل «بخش مدیریت بهره‌وری» در اواخر دهه ۱۹۶۰.</p> <p>۵. توسعه حلقه‌های کنترل کیفیت در سازمان‌های دولتی.</p> <p>۶. تدوین شاخص‌های کلیدی عملکرد و نظام جبران خدمات مبتنی بر عملکرد برای مدیران.</p> <p>۷. تدوین منشور مشتری برای هر یک از وزارتخانه‌ها و در نظر گرفتن رهنمودهایی برای بهبود شاخص‌های عملکردی در سازمان‌های دولتی.</p> <p>۸. تشکیل هیئت‌های مشاوره‌ای جهت‌گیری مجدد نگرش‌ها و ارزش‌های کارکنان بخش دولتی.</p> <p>۹. خصوصی شدن سازمان دولتی و یا ادغام آنها.</p>	ایجاد نماید.
ژاپن ۱۹۸۰	<p>- ژاپن کشوری غیرفدرال و پارلمانی است که دارای سه سطح دولت است (دولت مرکزی، دولت منطقه‌ای که عمدتاً دولت‌های استانی هستند و شهرداری‌ها).</p>	<p>- ژاپن پرنفوذترین اقتصاد دنیا به شمار می‌آید. همکاری و مشارکت صنعت و دولت، اخلاق کاری بسیار نیرومند و فناوری پیشرفته، اقتصاد این کشور را پرتوان به جلو می‌راند.</p>	<p>۱. تشکیل کمیسیون موقتی اصلاح نظام اداری (Rincho I) در سال ۱۹۶۱ تا ۱۹۶۴.</p> <p>۲. تصویب قانون ارزیابی خطمشی (GPEA).</p> <p>۳. اصلاح خطمشی‌های واقعی با هدف تأثیرگذاری بر روند ساختاردهی مجدد مالی و مقررات زدایی به منظور ایجاد انطباق‌پذیری</p>	<p>در کشور ژاپن با وجود اینکه اصول مدیریت دولتی نوین تنها در دو حوزه ارزیابی خطمشی و تمرکززدایی کاربرد</p>

کشور	نظام سیاسی	نظام اقتصادی	اقدامات در زمینه پیاده‌سازی الگو	میزان توفیق در اجرا و پیاده‌سازی
	<p>- به موجب قانون اساسی قدرت اجرایی در اختیار هیئت دولت است. هیئت دولت از نخست‌وزیر و دیگر وزرا تشکیل می‌شود که از اختیارات اجرایی برخوردار است. امپراطور در امور اجرایی کشور دخالتی ندارد و صرفاً امور حکومتی تعیین شده در قانون اساسی را انجام می‌دهد.</p>	<p>- در اواسط آوریل ۲۰۰۶، ژاپن با رشد اقتصادی ۲/۸ درصد پیش‌بینی شده برای سال ۲۰۰۶، هم‌ردیف کشورهای غربی و در مقام بالا قرار دارد. چنین نتیجه‌ای حاصل صادرات به کشورهای درحال توسعه، طرح دولتی و بی‌سابقه قانونمندی‌سازی، سطح بالای تحقیق و توسعه، سرمایه‌گذاری بر روی آموزش و همچنین تعدیل نسبی ارزش دادن به سهام‌داران است.</p>	<p>بیشتر ساختاری، اقتصادی و اجرای خط‌مشی‌ها.</p> <p>۴. اصلاحات اساسی در رویه‌های نظام اداری که مبتنی بر رویه‌های سیاسی مهمی هستند.</p> <p>۵. درگیر نمودن احزاب اصلی فعال در کشور در فرآیند اصلاحات اداری.</p> <p>۶. تشکیل دومین کمیسیون موقتی تحول نظام اداری طی سال‌های ۱۹۸۱ تا ۱۹۸۳ که هدف آن متعادل‌سازی اندازه دولت بود که منجر به خصوصی‌سازی بخش عمده‌ای از سازمان‌های دولتی ژاپن شد.</p> <p>۷. برنامه تحول نظام اداری که در ژانویه ۲۰۰۱ به اجرا درآمد و شامل سازماندهی مجدد بخش عمده‌ای از نظام اداری ژاپن شد.</p>	<p>پیدا کرد، اما در مجموع بر این اساس تحول نظام اداری ژاپن براساس الگوی مدیریت دولتی نوین در بین کشورهای OECD بسیار منحصر به فرد است.</p>
آلمان ۱۹۹۰	<p>- سازماندهی دولتی بر پایه قانون اساسی است. در رأس دولت رئیس‌جمهور قرار دارد که نقش وی نمادین است. رئیس حکومت صدراعظم است. وی تعیین‌کننده سیاست حکومتی است.</p> <p>- اعلامیه جهانی حقوق بشر رکن جدایی‌ناپذیر قانون اساسی آلمان است. ماده (۲۰) قانون اساسی نظام سیاسی، آلمان را با مشخصه‌های دموکراتیک بودن، اجتماعی بودن،</p>	<p>- آلمان دارای یک نظام اقتصادی اجتماعی مبتنی بر بازار است. در این نظام دولت آزادی فعالیت اقتصادی را تضمین و درعین حال برای ایجاد تعادل اجتماعی تلاش می‌کند.</p> <p>- آلمان بزرگ‌ترین اقتصاد اروپا را داراست و پس از آمریکا و ژاپن سومین قدرت صنعتی جهان است. از نظر درآمد سرانه دارای رتبه پنجم است.</p>	<p>۱. ایجاد ساختارهای نتیجه‌گرای جدید دپارتمان.</p> <p>۲. ایجاد واحدهای اجرایی استراتژیک.</p> <p>۳. عدم تمرکز - کنترل‌های عملیاتی.</p> <p>۴. جایگزینی واحدهای مرکزی مدیریت منابع با مراکز خدماتی داخلی کاهش سلسله‌مراتب.</p> <p>۵. تمرکززدایی در مدیریت منابع.</p> <p>۶. رویه‌های جدید بودجه‌ریزی.</p> <p>۷. تحلیل‌های خروجی (تعریف رویه‌ها).</p> <p>۸. ایجاد سیستم‌های جدید حسابداری (حسابداری هزینه و فعالیت).</p> <p>۹. ایجاد سیستم‌های گزارش‌دهی.</p> <p>۱۰. پیمان بین سیاستمداران و افراد اجرایی.</p>	<p>تحولات الگوی مدیریت دولتی نوین در دولت‌های محلی آلمان بدون شک آثار مثبت زیادی داشتند، اما در واکنش به پیامدهای نامطلوب الگوی مدیریت دولتی نوین، دولت‌های محلی مؤلفه‌های مهم تحولت الگوی نوین را کنار گذاشتند که این امر بیانگر</p>



کشور	نظام سیاسی	نظام اقتصادی	اقدامات در زمینه پیاده‌سازی الگو	میزان توفیق در اجرا و پیاده‌سازی
	مبتنی بر قانون بودن و فدرال بودن معرفی می‌کند.		۱۱. پیمان بین مدیریت ارشد و خدمات.	«وبرگرایی مجدد» در دولت‌های محلی آلمان پس از ۱۰ سال تجربه الگوی مدیریت دولتی نوین است.
فرانسه ۱۹۸۰	<p>- در فرانسه رئیس حکومت رئیس‌جمهور است که با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود. دوره ریاست‌جمهوری در فرانسه پنج سال است. در حکومت فرانسه نخست‌وزیر هم زیر نظر رئیس‌جمهور فعالیت می‌کند.</p> <p>- طی تحولات سال‌های ۱۹۸۰ نظام سیاسی فرانسه از سیستم حکومتی «حاکمیت پارلمان» به سیستم حکومتی «پارلمانی معقول» تغییر یافته است.</p>	<p>- در حال حاضر در فرانسه مرحله گذار از یک اقتصاد مدرن و مرفه همراه با مالکیت و مداخله عمیق دولت به یک اقتصاد مبتنی بر مکانیسم بازار طی می‌شود. در این راستا دولت سوسیالیست، بسیاری از شرکت‌های بزرگ، بانک‌ها و بیمه‌ها را خصوصی اعلام نموده است.</p> <p>- رهبران فرانسوی نظام سرمایه‌داری را می‌پذیرند که در آن عدالت اجتماعی از طریق قوانین، سیاست‌های مالیاتی و تأمین اجتماعی اعمال می‌شود و اختلاف درآمد و تأثیر بازار آزاد بر بهداشت و رفاه عمومی را کاهش می‌دهد.</p>	<p>۱. اصلاحات مالی سال ۲۰۰۱.</p> <p>۲. سنجش عملکرد، کنترل و ارزیابی کیفیت.</p>	به‌طور کلی به‌نظر می‌رسد که ارتباطی بین تحولات مرتبط با مدیریت دولتی نوین در نظام اداری دولت‌های محلی فرانسه و بهبودهای کسب شده در ارائه خدمات دولتی این کشور وجود ندارد.
ایتالیا ۱۹۹۰	- جمهوری ایتالیا دارای نظام سیاسی پارلمانی است. بدین معنی که پس از انجام انتخابات پارلمانی و	- اقتصاد ایتالیا هفتمین اقتصاد در دنیا از نظر حجم و بزرگی محسوب می‌شود ایتالیا جزء کشورهای صنعتی به‌شمار	<p>۱. در نظر گرفتن طرحی تحت عنوان «طرح - برنامه مدیریت».</p> <p>۲. ایجاد طرح‌های نوین بودجه‌ریزی سال ۱۹۹۵ و ۱۹۹۷.</p>	در کشور ایتالیا تنها بخشی از تحولات مرتبط با الگوی مدیریت دولتی

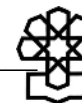
کشور	نظام سیاسی	نظام اقتصادی	اقدامات در زمینه پیاده‌سازی الگو	میزان توفیق در اجرا و پیاده‌سازی
	مشخص شدن جناح سیاسی پیروز در انتخابات، رئیس دولت (نخست‌وزیر) و رئیس‌جمهور از سوی پارلمان انتخاب می‌شوند.	می‌رود که به خاطر برخی از ویژگی‌هایش آن‌را از دیگر اقتصادهای اتحادیه اروپا متمایز می‌کند. - صنعت تولید ایتالیا در سیطره شرکت‌های کوچک و متوسط است و شرکت‌های بزرگ بسیار کم می‌باشند.		نوین به طور کامل اجرا شده‌اند.
ترکیه	- ترکیه دارای نظام سیاسی جمهوری پارلمانی دمکراتیک است که پارلمان ترکیه یا مجلس اعلای ملی ترکیه دارای ۵۵۰ عضو است که با رأی مستقیم مردم برای مدت ۵ سال از ۸۱ استان انتخاب می‌شوند. - ساختار پارلمانی ترکیه یکی از عناصری است که تا اندازه زیادی می‌تواند دایره اختیارات قوه مجریه را در تصمیم‌گیری سیاسی محدود کند. در قانون اساسی ترکیه مقرر شده رئیس‌جمهور که از طرف پارلمان انتخاب می‌شود حق عزل نخست‌وزیر را دارد و یا با صدور فرمان، قانون وضع نماید.	- ساختار اقتصاد ترکیه به رقابت ناقص شبیه است. در بازار کالای ترکیه تعداد زیادی از تولیدکنندگان و عرضه‌کنندگان وجود دارند، اما هر تولیدکننده از طریق انواع رقابت‌های قیمتی و غیرقیمتی سعی در متمایز ساختن کالای خود از سایر کالاهای مشابه دارد. - دولت با تسهیل فضای رقابتی هم از تولیدکنندگان خرد و هم از صاحبان سرمایه خرد حمایت می‌کند. در این راستا در ترکیه سازمانی به نام سازمان رقابت وجود دارد که هدف اصلی آن افزایش رقابت‌پذیری در بازارهای اقتصادی ترکیه و جلوگیری از انحصار است.		با توجه به مشکلات مطرح شده در مجموع بسیار بعید به نظر می‌رسد که اصلاحات مدیریتی و اداری مورد تأکید در مدیریت دولتی نوین در ترکیه روی دهد.



جدول ۵. اقدامات و توفیق کشورها در زمینه پیاده‌سازی الگوی حکمرانی خوب با توجه به بستر سیاسی و اقتصادی

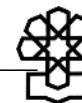
کشور	نظام سیاسی	نظام اقتصادی	اقدامات در زمینه پیاده‌سازی الگو	میزان توفیق در اجرا و پیاده‌سازی
بنگلادش	<p>- قانون اساسی بنگلادش بر ایجاد اقتصاد سوسیالیستی و تحکیم و ابقا و تقویت روابط برادرانه بین کشورهای مسلمان براساس وحدت اسلامی تأکید دارد.</p> <p>- نظام حکومتی بنگلادش با محوریت پارلمان اداره می‌شود.</p> <p>- در نظام سیاسی بنگلادش نخست‌وزیر در رأس قوه مجریه قرار دارد و ازسوی حزبی که بیشترین کرسی را در مجلس در اختیار دارد انتخاب می‌شود</p>	<p>- منابع محدود، رشد بالای جمعیت و بلایای مکرر طبیعی دست به‌دست هم داده و بنگلادش را به یکی از فقیرترین کشورهای جهان مبدل نموده است.</p> <p>- به‌علت محدود بودن منابع داخلی دولت اهمیت زیادی برای سرمایه‌گذاری خارجی در کشور قائل است. سرمایه‌گذاری خصوصی خارجی در بنگلادش (سرمایه و سود سرمایه) توسط قانون «توسعه و حمایت از سرمایه‌گذاری خصوصی خارجی» ۱۹۸۰ تضمین شده است.</p> <p>- اقتصاد بنگلادش یک اقتصاد کشاورزی است. کشاورزی بیش از ۵۰ درصد تولید ناخالص ملی را تشکیل داده و ۸۲ درصد جمعیت در این بخش فعالیت می‌نمایند.</p> <p>- از ۱۹۸۲ تاکنون سیاست دولت تقریباً به‌طور کامل در جهت حمایت از بخش خصوصی بوده است به‌طوری‌که امروزه قسمت عمده کوشش‌های مربوط به صنعتی نمودن کشور بر دوش بخش خصوصی است.</p>		<p>به‌دلیل چالش‌ها و محدودیت‌هایی که در بنگلادش وجود دارد، پیاده‌سازی حکمرانی خوب در این کشور تا کنون امکانپذیر نبوده است.</p>

کشور	نظام سیاسی	نظام اقتصادی	اقدامات در زمینه پیاده‌سازی الگو	میزان توفیق در اجرا و پیاده‌سازی
تایلند ۱۹۹۷	<p>- حکومت تایلند پادشاهی مشروطه است و فرمانروای کنونی رامای نهم از سال ۱۹۴۶ تاکنون این مقام را به عهده داشته است.</p> <p>- دولت تایلند با توجه به نقش اساسی آموزش و مهارت‌آموزی بر افزایش مهارت کاری کارگران و نیروی کار و بهبود در رقابت جهانی تأکید دارد.</p>	<p>- اقتصاد تایلند به‌طور کلی بر دو پایه صادرات محصولات و کالاهای تولیدی (عمدتاً کشاورزی) و نیز جذب درآمدهای حاصله از صنعت گردشگری بنا نهاده شده است.</p> <p>- تایلند پس از پشت سر گذاشتن بحران اقتصادی آسیا توانسته است با اقتصاد آزاد، افزایش صادرات و سیاست‌های جلب سرمایه‌گذاری و همچنین شناورسازی نرخ ارز با کسری بودجه مقابله نموده و علاوه بر آن به مازاد تجاری نیز دست یابد.</p>	<p>۱. تصویب قانون اساسی ۱۹۹۷.</p> <p>۲. ایجاد تغییراتی در فرآیندهای انتخاباتی و قانونگذاری.</p> <p>۳. پیش‌بینی دامنه‌ای از آزادی‌های فردی هم در حقوق سیاسی (آزادی بیان، مذهب و تشکلات و انجمن‌ها) و هم در حقوق اجتماعی (حق دریافت مراقبت‌های بهداشتی و دوازده سال آموزش و پرورش به هزینه دولت).</p> <p>۴. فراهم نمودن حق دسترسی عمومی به اطلاعات را در سازمان‌های دولتی، شرکت‌ها و یا سازمان‌های حکومت محلی.</p> <p>۵. تقویت اثربخشی مؤسسات پاسخگویی.</p> <p>۶. تأسیس کمیسیون مبارزه با فساد در سال ۱۹۷۵.</p> <p>۷. فراهم نمودن امکان استیضاح مقامات دولتی به جرم فساد و یا ثروت‌های غیرمعمول.</p> <p>۸. تقویت تمرکززدایی.</p>	<p>با وجود چالش‌هایی همچون فساد، قوم و خویش‌پرستی و بوروکراسی سفت و سخت موجود در تایلند قانون اساسی مصوب ۱۹۹۷ تأثیرات خوبی را بر تایلند داشته است به‌گونه‌ای که حکومت تایلند، توانسته حکمرانی خوب را به‌طور خاص در سیستم اداری و به‌طور کلی در حکومت اجرا نماید.</p>



کشور	نظام سیاسی	نظام اقتصادی	اقدامات در زمینه پیاده‌سازی الگو	میزان توفیق در اجرا و پیاده‌سازی
			<p>۹. تقویت دموکراسی.</p> <p>۱۰. تقویت بخش خصوصی.</p> <p>۱۱. راه‌اندازی کمیته ملی حکمرانی شرکت‌ها* نیز برای استخراج سیاست‌ها، اقدامات و طرح‌های ارتقای سطح حکمرانی شرکتی در کسب‌وکار.</p>	
مالزی	<p>- مالزی دارای یک کشور منتخب سلطنتی با حکومت پادشاهی مشروطه است که به وسیله یک حاکم که از آن به‌عنوان شاه مالزی یاد می‌شود، اداره می‌گردد. در حال حاضر، این سمت به شکل دوره‌ای میان ۹ سلطان می‌چرخد. پادشاه ریاست عالی نیروهای مسلح و نهادهای مذهبی را بر عهده دارد.</p> <p>- قانون اصلی کشور، قانون اساسی فدرال است که به‌صورت سندی مکتوب است.</p> <p>- تمرکز اصلی دولت مالزی بر روی ثبات اقتصادی و سیاسی است و با توجه به تدابیر لازمی که صورت گرفته در سال‌های اخیر از شرایط سیاسی و اقتصادی ثابتی برخوردار بوده است. دولت مالزی به‌طور کلی به مدیران بخش‌های خصوصی اجازه دخالت در امور کشور را نمی‌دهد تا آرامش حاکم بر مالزی از بین نرود.</p>	<p>- مالزی از دیرباز به‌عنوان یکی از کانون‌های تجاری منطقه شرق آسیا بوده است. پس از دهه ۱۹۷۰ مالزی به دنباله‌روی از چهار ببر اقتصادی آسیا، جهت‌گیری اقتصاد خود را از کشاورزی و معدن به سمت صنعت سوق داد.</p> <p>- سیل سرمایه‌های خارجی به مالزی کار را به جایی رساند که در موارد بسیاری، بازار بورس کوالالامپور حتی از بورس نیویورک نیز فعال‌تر شده و از نظر حجم مبادلات، به فعال‌ترین بورس جهان تبدیل شده است.</p>		<p>مالزی در حال حاضر طبق آمارهای شاخص حکمرانی خوب منتشر شده از سوی بانک جهانی به‌عنوان کشوری با کیفیت نهادی متوسط شناخته شده است.</p>

کشور	نظام سیاسی	نظام اقتصادی	اقدامات در زمینه پیاده‌سازی الگو	میزان توفیق در اجرا و پیاده‌سازی
مصر	<p>- نظام سیاسی مصر شبه‌اقتدارگراست.</p> <p>- در این کشور سرنوشت سیاسی در میان دوطیف متفاوت و غیر همسو قرار می‌گیرد، به این معنی که یک سر آن به دموکراسی و سر دیگر آن به اقتدارگرایی ختم می‌شود. ساختار سیاسی این کشور در تحولات اخیر تغییر کرد و بالاترین مقام سیاسی در این کشور رئیس‌جمهور است که برای دوره چهار سال با رأی مردم انتخاب می‌شود.</p>	<p>- اقتصاد مصر از جمله اقتصادهای نابسامان در خاورمیانه به شمار می‌رود.</p> <p>- اعضای هیئت حاکمه مصر همواره مخالفت‌هایی با خصوصی‌سازی کامل در این کشور داشته‌اند که منجر به دولتی ماندن سازمان‌ها و بخش‌های مهمی از اقتصاد مصر شده است.</p> <p>- با وقوع انقلاب مصر و کاهش امنیت در این کشور، صنعت توریسم مصر نیز از درآمدزایی سابق برخوردار نیست و یکی از منابع مهم درآمدی مصر مختل شده است.</p> <p>- ارتش ۷۰ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشور را در دست دارد.</p>		<p>به‌طور کلی به‌دلیل وجود چالش‌ها و محدودیت‌های مختلف این کشورها برای پیاده‌سازی اصول حکمرانی خوب با مشکل مواجه هستند.</p>
لبنان	<p>- نظام دموکراسی در لبنان بر پایه مجلس استوار است و ساختار سیاسی این کشور ساختار ویژه‌ای به نام طایفه‌ای است. این ساختار برای این طراحی شده که از درگیری‌های فرقه‌ای در این کشور جلوگیری کند.</p>	<p>- اقتصاد لبنان بستگی زیادی به بخش خدمات دارد که شامل تجارت، گردشگری، بانکداری و کشاورزی می‌شود.</p> <p>- اقتصاد لبنان مبتنی بر سرمایه‌داری و بازار آزاد است و کلیه مردم بدون الزامی از سوی دولت می‌توانند به تجارت مشغول شوند.</p>		
مراکش	<p>- در مراکش پادشاه بالاترین مرجع چه از نظر سیاسی و چه از نظر مذهبی قلمداد می‌شود.</p>	<p>- مراکش با تکیه بر سیاست‌های باز اقتصادی و پذیرش اقتصاد آزاد، گستردگی سواحل، داشتن آب و هوای متنوع، نزدیکی به اروپا و برخورداری</p>		



کشور	نظام سیاسی	نظام اقتصادی	اقدامات در زمینه پیاده‌سازی الگو	میزان توفیق در اجرا و پیاده‌سازی
	- بر پایه اصل یکم مراکش دارای نظام پادشاهی مشروطه، دموکراتیک و اجتماعی و مطابق اصل دوم، حاکمیت از آن مردم است.	از زبان مشترک با جهان عرب و همچنین بلوک فرانکفون (غرب آفریقا)، توانسته است در سال‌های اخیر با مد نظر قرار دادن اهمیت توسعه اقتصاد خصوصی علاوه بر جذب تعداد قابل توجهی سرمایه‌گذار صاحب نفوذ خارجی با پشتوانه مالی درخور توجه جذب کند.		
قاره آفریقا	- اتحادیه آفریقا از جمله واژه‌های جدیدی است که از اوایل قرن بیست و یکم وارد ادبیات مناسبات سیاسی جهان شده است. اتحادیه آفریقا در واقع نهاد جایگزین سازمان وحدت آفریقا است که با هدف بالابردن صلح، اتحاد و همکاری بین کشورهای آفریقایی بنیان نهاده شد و در حال حاضر ۵۴ کشور قاره آفریقا (همگی کشورهای مستقل بجز مراکش) عضو آن هستند.	- به دلیل آثار استعمار، دولت‌های فاسد و استبداد، آفریقا فقیرترین قاره مسکونی دنیاست. طبق گزارش توسعه انسانی سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۳، ۲۵ رده پایینی جدول کشورها (از رتبه ۱۵۱ ام تا ۱۷۵ ام) همگی کشورهای آفریقایی بوده‌اند.	توسعه طرحی به نام «مشارکت نوین برای توسعه آفریقا» جهت بهبود فضای حکمرانی در آفریقا.	با وجود عمومیت یافتن زیاد حکمرانی خوب در آفریقا و درک صحیح رهبران نسبت به الزام حکمرانی خوب به دلیل نقص و کاستی‌های ساختارهای نهادی، عدم شفافیت و چالش‌های موجود در این قاره شکاف‌های عمده‌ای میان گرایش به بهبود حکمرانی و ظرفیت‌سازی برای این امر ملاحظه می‌گردد که وضعیت حکمرانی خوب را متوسط و پایین ارزیابی می‌کند.

اطلاعات این جدول نشان می‌دهد که تفاوت اساسی در بستر اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشورهای در حال توسعه با توسعه‌یافته است که ایجاب می‌کند کشورهای پذیرنده، الگوها و مدل‌های وارداتی را با شرایط و مقتضیات خود متناسب‌سازی کرده و سپس به اجرای آنها مبادرت ورزند، کاری که به‌نظر می‌رسد با ورود اندیشه مدیریت دولتی نوین به ایران صورت نگرفته است.

تجربه کشورهای در پیاده‌سازی دو الگوی مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب نشان می‌دهد که غالباً کشورهای توسعه‌یافته در پیاده‌سازی الگوی مدیریت دولتی نوین موفق بوده‌اند. این امر می‌تواند ناشی از وجود بسترهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در این کشورها باشد.

با توجه به خاستگاه زمانی دو الگوی مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب به‌نظر می‌رسد پس از تجربه ناموفق برخی کشورهای در حال توسعه در پیاده‌سازی الگوی مدیریت دولتی نوین، الگوی حکمرانی خوب به‌عنوان بستر و زمینه اجرای الگوی مدیریت دولتی نوین برای این دسته از کشورها ارائه شده است. زیرا این الگو به بیان مؤلفه‌هایی چون شفافیت و پاسخگویی سیاسی و اجرایی، مشارکت جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی، ارتقای دموکراسی و تکرگرایی سیاسی، حاکمیت قانون و حقوق بشر، تمرکززدایی و مشارکت زنان در فرآیند توسعه می‌پردازد که شاید در کشورهای در حال توسعه کمتر مورد توجه قرار گرفته باشد و یا اینکه گام‌های ابتدایی آن در حال سپری شدن باشد. در همین حال یکی از مؤلفه‌های اصلی الگوی حکمرانی خوب، کنترل میزان فساد در دستگاه‌های دولتی و توفیق این کشورها در این زمینه بوده است. غالب کشورهای که به دنبال پیاده‌سازی الگوی حکمرانی خوب بوده‌اند غالباً کشورهای در حال توسعه هستند، این الگو که نسخه تجویزی بانک جهانی است در واقع الگویی برای حل مشکل فساد در کشورهای در حال توسعه است. بررسی وضعیت ایران به لحاظ شاخص‌های حکمرانی خوب و براساس گزارش سازمان‌های بین‌المللی، وضعیت مناسبی را برای ایران ترسیم نمی‌کند.

در یک جمع‌بندی کلی می‌توان گفت، برای آنکه یک کشور در حال توسعه بتواند در پیاده‌سازی الگوی مدیریت دولتی نوین موفق باشد، ابتدا باید زمینه‌ها و بسترهای لازم سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی آن که از مؤلفه‌های اصلی حکمرانی خوب است را فراهم سازد و سپس این الگو را پیاده کند. یک کشور توسعه‌یافته با استانداردهای غربی کشوری است که در آن معیارهای حکمرانی خوب در وضعیت مناسبی قرار داشته باشد.

بدون شک اوضاع کشور ما اعم از میزان بلوغ و آمادگی بخش خصوصی در پذیرش مسئولیت‌های جدید و وضعیت اقتصادی و اجتماعی پیرامون بوروکراسی دولتی و یا حتی قابلیت و توانمندی مدیریت دولتی در اداره نقش‌های جدید حاکمیتی و یا امکان استقرار نظام‌های غیرمتمرکز، همگی حکایت از فضای متفاوتی دارد که می‌طلبد در به‌کارگیری الگوهای مدیریت دولتی نوین انطباق زمینه‌ای صورت پذیرد.



الگوی حکمرانی خوب نیز که از حدود سال‌های ۱۳۸۰ هـ.ش در ادبیات اقتصادی، سیاسی و مدیریتی ایران ورود کرد نیز توجه لازم را به الزامات و بسترهای فرهنگی و اجتماعی جامعه ایران نداشت.

الگوی حکمرانی مبتنی بر هماهنگی غیرسلسله‌مراتبی که ایجاد و بسط شبکه‌های خط‌مشی جزء لاینفک آن محسوب می‌گردد الگوی مناسب برای شرایط ایران بوده و می‌تواند اشکالات و نواقص الگوی سلسله‌مراتب و الگوی بازار (مدیریت دولتی نوین) را تا حد زیادی در الگوی اداره امور عمومی ایران از بین برده و یا کاهش دهد. البته هیچ‌الگویی، بدون متناسب‌سازی با شرایط و مقتضیات نظام‌های اقتصادی و اجتماعی حاکم مؤثر و کارساز نخواهد بود (رعنائی و مرتضوی، ۱۳۹۱).

اگر چرخش از الگوی سنتی به مدیریت دولتی نوین در ایران را مقارن با تنظیم برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی (۱۳۶۸) پس از انقلاب اسلامی بدانیم، ورود این اندیشه و راهکارهای آن نظیر خصوصی‌سازی، برون‌سپاری و کوچک‌سازی دولت با تأخیری چندساله نسبت به رواج آن در کشورهای غربی بوده است.

بنابراین رویکردهای جدیدی که در بسترهای کهنه سلسله‌مراتبی نظام اداری و مدیریت دولتی ایران وارد می‌شود تلفیقی از الگوهای سنتی و نوین را به هم آمیخته است که نه مصداق کاملی از الگوی مدیریت‌گرایی مدیریت دولتی نوین است و نه منطبق بر مشخصات الگوی وبری و سلسله‌مراتبی. برای مثال با اینکه رویکرد کوچک‌سازی دولت، خصوصی‌سازی، شایسته‌سالاری و روش‌های قیمت تمام شده خدمات و امثال آن، که ملهم از رویکرد مدیریت دولتی نوین است در قانون مدیریت خدمات کشوری به شکل پررنگ در سال‌های اخیر به تصویب رسیده، ولی بعضی از رویکردهای دیگر الگوی مدیریت دولتی نوین نظیر عدم تمرکز مورد توجه نبوده است. ضمن اینکه جهت‌گیری‌های مزبور در بستری از فضای سلسله‌مراتبی و نظام اداری سنتی به اجرا درمی‌آید که از تأثیرگذاری آنها می‌کاهد. بنابراین در یک ارزیابی کلی می‌توان الگوی فعلی اداره امور عمومی در ایران را تلفیقی از الگوی سنتی و مدیریت دولتی نوین دانست (همان).

قسمت چهارم - نقد و بررسی متن قانون مدیریت خدمات کشوری

نقد و بررسی متن قانون در دو بخش کلیات و تفصیلی به شرح زیر است:

بخش اول - نقد و بررسی کلیات قانون مدیریت خدمات کشوری

روش بررسی

ضرورت به کارگیری روش سیستمی و منطق کلنگر در تجزیه و تحلیل قانون مدیریت خدمات کشوری

یکی از مسائل مهمی که در تجزیه و تحلیل قانون مدیریت خدمات کشوری باید مورد توجه قرار گیرد روش شناخت و شیوه تجزیه و تحلیل آن است که بر آن پایه بتوان از جزئی‌نگری پرهیز کرده و جامعیت این قانون را به مثابه یک «نظام واحد» - که دارای اجزا و روابطی است و بر مبنای خاصی برای تحقق اهداف از قبل پیش‌بینی شده طراحی شده است - مورد بررسی و شناسایی قرار داد (هینز، ۱۳۸۷: ۴۸-۵۰). بدین‌منظور ضروری است که بر پایه منطق کلنگر ابتدا به اصول نگرش نظام‌گرا توجه شود:

۱. در شناخت هر پدیده به عنوان یک سیستم، اهداف و جهت‌گیری حاکم بر آن باید مورد توجه قرار گیرد.

۲. بعد از آنکه اجزای آن پدیده به‌طور مستقل مورد شناسایی قرار داده می‌شود ارتباط آنها با یکدیگر نیز باید مورد توجه باشد.

۳. در شناخت اجزا و روابط سیستم باید ویژگی‌ها و کارکرد آنها در یک مجموعه واحد که بر پایه مبانی، اصول موضوعه و جهت‌گیری‌های خاصی طراحی شده است تحلیل گردد. در صورتی که نسبت بین اجزا با مبانی و جهت‌گیری‌های حاکم بر سیستم شناسایی نگردد احتمال غلتیدن به روش جزئی‌نگری قوت می‌گیرد و شناخت پدیده از جامعیت برخوردار نخواهد شد (برتالانی، ۱۳۷۴: ۷۶-۱۰۰). بر این پایه ضروری است ابتدا به قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان یک «نظام و مجموعه واحد» توجه شده، اهداف، مبانی و اصول موضوعه حاکم بر این قانون کشف گردد و سپس با شناخت اجزا و روابط آن - که در قالب مواد، تبصره‌ها و بندهای مختلف اهداف حاکم بر نظام اداری را تحقق داده است - میزان انسجام اجزای درون قانون و نیز نسبت آن با مبانی و جهت‌گیری‌های حاکم بر قانون مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد.

بدیهی است به میزانی که قانون مذکور هدفمند و اصولی طراحی و تدوین شده باشد گام‌های منطقی روش کلنگر در شناسایی آن می‌تواند مفید بوده و به درستی نقش هر یک از فصول، مواد،



تبصره‌ها و بندهای قانون در راستای تحقق جهت‌گیری‌های حاکم بر آن، مشخص و شناسایی گردد.

مبانی و اصول موضوعه حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری:

با نگاهی اجمالی به فصول مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری می‌توان مجموعه این فصول را در سه بخش زیر خلاصه کرد:

الف) فصل اول و دوم که ناظر بر تعاریف و مفاهیم کلی حاکم بر جایگاه، اندازه و نقش دولت است.
ب) فصول چهارم، پنجم و چهاردهم که رویکرد ساختاری بر نظام اداری دارد و در این راستا در فصل چهارم و پنجم به تشکیلات، پست‌های سازمانی و بهره‌وری سیستم‌ها و روش‌های انجام کار در این دو فصل می‌پردازد و در فصل چهاردهم سلسله‌مراتب رهبری نظام اداری از سطح سیاستگذاری تا اجرا را در قالب نقش‌ها و وظایف شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ترسیم می‌نماید.

ج) نهایتاً با رویکردی فرآیندی به مدیریت منابع انسانی در نظام اداری کشور، مراحل جذب (فصل ۶، ۷ و ۸)، توسعه (فصل ۸)، نظام پاداش و انگیزش (فصل ۱۰) و در نهایت نگهداشت (۱۱، ۱۲، ۱۳) را مورد توجه قرار می‌دهد.

با نگاهی عمیق‌تر به موارد فوق‌الذکر می‌توان دریافت که نظام اداری کشور که در این قانون از ابعادی ساختاری (بند «ب») و فرآیندی (بند «ج») بدان توجه شده است مبتنی بر تعاریف و جهت‌گیری‌هایی (بند «الف») مندرج در فصل اول و دوم قانون بوده و بر آن اساس تدوین گردیده است و در واقع این دو فصل اساسی مبنا و اصول موضوعه‌های خاصی را دربردارد که شالوده و اساس قانون مدیریت خدمات کشوری را به وجود آورده است.

اصلی‌ترین تعاریف و مفاهیم مندرج در فصل اول و دوم بعد از پرداختن به تعاریف واژه‌هایی همچون وزارتخانه، مؤسسه دولتی، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی و... توجه و تمرکز بر تعریف راهبردی امور حاکمیتی و غیر آن (امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، زیربنایی و اقتصادی) است که با تفکیک این دو در فصل اول، به تبیین روش‌های اجرایی امور غیرحاکمیتی تحت عنوان امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی، خدمات زیربنایی و اقتصادی در فصل دوم پرداخته شده است.

در واقع در این دو فصل اساسی سعی شده است که دامنه و گستره نقش و اختیارات حاکمیت و دولت مشخص گردد و تعیین شده است که اساساً حاکمیت در چه اموری باید دخالت کند و چه اموری در گستره اختیارات نظام نیست و باید آنها را به مردم و بخش خصوصی و تعاونی واگذار کرد.

به‌نظر می‌رسد این موضوع (تعریف امور حاکمیتی از غیر آن) به‌عنوان پیش‌فرض در کل قانون مورد توجه قرار گرفته و مبنا و شالوده نگرش حاکم بر تدوین قانون مدیریت خدمات کشوری را

شکل داده است، که لازم است با تأمل و دقت خاص بدان پرداخته شود.

نقد و بررسی مبنا و تعاریف راهبردی قانون

همان‌طور که اشاره شد تعریف امور حاکمیتی و امور تصدیگری که جایگاه و گستره اختیارات حاکمیت و دولت را در فصل اول و دوم تعیین کرده است مهمترین و جوهری‌ترین مفهومی است که بر سایر فصول سایه انداخته و جهت‌گیری قانون مدیریت خدمات کشوری را تعیین کرده است. از این‌رو ضروری است که به این پیش‌فرض مهم در قانون پرداخته شده و ابعاد و زوایای مختلف آن مورد نقد و بررسی قرار گیرد. برای این منظور به سه سؤال مشخص باید پاسخ داده شود؟

(الف) باید بررسی شود که آیا اساساً ورود قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان قانونی که به تبیین سازوکارهای نظام اداری کشور می‌پردازد به حیطه‌ای که نقش و گستره اختیارات حاکمیت و دولت را مشخص کرده است، منطقی و صحیح است؟

(ب) باید بررسی شود که آیا این جهت‌گیری قانون با سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی از جانب مقام معظم رهبری - که بعد از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری ابلاغ شده است - همراستا و هم‌جهت است؟

برای پاسخ به سؤالات فوق به تفکیک در دو محور زیر به نقد و بررسی موضوع خواهیم پرداخت:

- فراتر از محدوده قوانین عادی در نظام اداری

در این قانون به‌طور مشخص در ماده (۸) با بر شمردن موضوعات مختلفی به تعیین مصادیق امور حاکمیتی پرداخته و در مواد (۹)، (۱۰) و (۱۱) حوزه امور غیرحاکمیتی را به حوزه مسائل اجتماعی، فرهنگی، خدماتی، زیربنایی و اقتصادی گسترش می‌دهند و از این‌رو در مواد (۱۳)، (۱۴) و (۱۵) از این امور اطلاق امور تصدیگری می‌شود. قدر متیقن این تقسیم‌بندی این است که بر پایه نظریه حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری این‌گونه امور در حوزه اختیارات حاکمیت و دولت به حساب نمی‌آید و دولت نباید در این حوزه‌ها دخالت کند.

جدای از اینکه در این قانون مصادیق تعیین شده برای امور حاکمیتی و امور غیرحاکمیتی (تصدیگری) به چه موضوعاتی اختصاص یافته است و چگونه و براساس چه مبنایی حیطه و گستره امور حاکمیتی را تعیین کرده است، این سؤال اساسی مطرح می‌شود که آیا اساساً وارد شدن در حوزه و مقوله‌ای اینچنین، در شأن و منزلت قوانین عادی در نظام اداری کشور است؟

آیا در قوانین عادی نظام اداری کشور باید به مسائل اساسی تعریف امور حاکمیتی از غیر آن

پاسخ دهد؟



یا اینکه مکتب و قوانین اساسی حاکم بر یک نظام است که معین می‌کند این نظام خودش را در برابر چه اموری باید پاسخگو و مسئول بداند و در چه اموری دخالت نکند؟ برای تبیین این سؤالات کافی است ابتدا به تعریف نظام اداری و نظام اداره کشور، پرداخته و تفاوت این دو از یکدیگر بیان شود.

به‌منظور شناخت نظام اداری یک کشور باید نیروهایی که این نظام را ایجاد می‌کنند و محیطی که نظام اداری در آن فعالیت می‌کند مورد بررسی قرار گیرند. نظام اداری بیانگر نظام اختیار عمل برای فعالیت‌های دولت است و محصول نظام سیاسی کشور و پویایی‌های آن به‌شمار می‌رود. در نتیجه نظام اداری یک کشور ابزاری است که انتظار می‌رود در جهت تحقق ارزش‌ها و اهداف نظام سیاسی گام بردارد. نظام اداری بخشی از بدنه اصلی نظام سیاسی محسوب می‌شود و تحت تأثیر آن قرار می‌گیرد و مهمترین نکته در ارتباط با نظام اداری یک کشور توجه به نقش و جایگاه آن در نظام سیاسی است.^۱ بر این اساس می‌توان گفت «نظام سیاسی» به ساختار قدرت اطلاق می‌شود که در آن نحوه توزیع اختیارات و قدرت در بین ارکان تصمیم‌گیری در جهت نیل به اهداف و مأموریت‌های خاصی تعیین می‌شود و الگوی تعریف شده‌ای برای حاکمیت و دولت (به معنای حکومت)^۲ ارائه می‌گردد. اما «نظام اداری» به سازوکارهای بوروکراسی و اداری در یک نظام سیاسی اطلاق می‌شود که زمینه اجرایی کردن تصمیمات مقامات مجاز و صلاحیت‌دار در یک نظام حکومتی را در حیطه اختیارات تعریف شده آنان فراهم می‌نماید. بنابراین نظام اداری ابزار اجرای اهداف و مأموریت‌های مورد توجه یک نظام اداره خاص است و در طول نظام اداره و حاکمیت قرار می‌گیرد.

روشن است که نظام‌های حکومتی یا اداره در یک کشور نیز ابتدا بر پایه الگوی خاصی از حاکمیت و بر پایه مکتب خاصی شکل پیدا می‌کنند و سپس اهداف، ارزش‌ها و نگرش‌های آنان در قالب قانون اساسی آن نظام تدوین می‌گردد و نهایتاً در شکل اجرایی راهکارها و روش‌های خود را در قالب قوانین عادی تصویب و اجرایی می‌کنند. بنابراین حوزه و قلمرو دخالت حکومت‌ها و یا نظام‌های اداره در هر کشوری در این فرآیند سه سطحی (مکتب، قانون اساسی و قوانین عادی) و با تعیین مقامات صلاحیت‌دار در سلسله‌مراتب خاصی شکل پیدا می‌کند و نیز در این فرآیند طولی و سلسله‌مراتبی است که بر پایه ارزش‌ها و اصول و مبانی خاصی که ناشی از مکاتب فکری سیاسی مختلف است حوزه و قلمرو امور حاکمیتی از غیر آن مورد توجه قرار می‌گیرد. بدیهی است برای مثال مکاتب مختلفی همچون نظام‌های لیبرالیستی و شاخه‌های منشعب از آن، قلمرو حاکمیت و حوزه اختیارات دولت را به‌گونه‌ای محدود و در موضوعات خاصی توصیف می‌کنند و در مقابل

1. "Rethinking Public Administration: an Overview", Division for Public Economics and Public Administration Department of Economic and Social Affairs, www.unpan.org

2. State

نظام‌های سوسیالیستی و نظام‌های سیاسی متمایل به این مکتب با الگوی دیگری و به‌طور متفاوت به حوزه اختیارات دولت توجه کرده و قلمرو وسیع و گسترده‌ای از موضوعات را در حوزه امور حاکمیتی قرار می‌دهند. به عبارت دیگر در هر یک از الگوهای مختلف «حاکمیت و نظام اداره» به گونه‌های مختلفی به این سؤال که «امور حاکمیتی و غیرحاکمیتی چیست؟»، پاسخ داده می‌شود و قوانین اساسی آن نظام‌ها و به تبع آن، قوانین عادی در سیاستگذاری‌های مرتبط با موضوع محدوده امور حاکمیتی را به صورت متفاوتی نسبت به دیگر نظام‌ها، توصیف و تبیین می‌کنند.

بنابراین بعد از اینکه در فرآیند فوق‌الذکر جایگاه و حوزه اختیارات حاکمیت مشخص و معین گردید دولت‌ها می‌توانند محدوده امور حاکمیتی را از غیر آن جدا کرده و به سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و اجرایی کردن آن در قالب یک نظام اداری توصیف شده‌ای بپردازند. در اینجا نظام‌های اداری به مجموعه‌ای از فرهنگ، ساختار و فرآیندهایی گفته می‌شود که برای اجرایی کردن اهداف تعیین شده، منابع انسانی، مالی، مادی و اطلاعاتی را به صورت بهینه مورد استفاده قرار می‌دهند و سیستم اجرای تحقق اهداف حاکمیت و دولت را محقق می‌سازند.

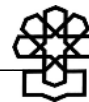
در این رابطه باید گفت که براساس آموزه‌های دینی و مبانی قانون اساسی، از آن جهت که فرآیند رو به رشد نیازهای فردی و اجتماعی بر پایه ارزش‌ها و اصول مکتب جامع و فراگیر اسلام تعریف شده، شکل یافته و توسعه و تکامل می‌یابد لذا حکومت در قبال کلیت نظام اجتماعی باید پاسخگو بوده و نمی‌تواند مسئولیت و پاسخگویی در بخشی از مجموعه یکپارچه نظام اجتماعی را کنار گذاشته و یا مأموریت آن بخش‌ها را به غیر واگذار کند.

- بررسی میزان انطباق و هماهنگی با اسناد بالادستی

از آنجا که قانون مدیریت خدمات کشوری در صدد داشتن یک نگاه جامع به ابعاد مختلف نظام اداری است و تعیین‌کننده چارچوب و ضوابط حاکم بر روابط درونی و بیرونی آن است، به‌طور طبیعی متأثر از اسناد بالادستی نظام در حوزه‌های مختلف باید باشد تا تشتت و بی‌نظمی را در درون یک نظام موجب نشود.

روشن است که از مهمترین اسناد بالادستی قانون مدیریت خدمات کشوری، سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی از جانب مقام معظم رهبری است که در این خصوص سیاست‌های کلان حاکم بر نظام اداری کشور در آن ترسیم شده است. لذا ضروری است که میزان هماهنگی و انطباق مبانی و پیش‌فرض‌های حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری با سیاست کلی نظام اداری مورد توجه و بررسی قرار گیرد. در این خصوص به سه موضوع مهم و قابل توجه ذیلاً اشاره می‌شود:

اولاً با عنایت به اینکه فرآیند تهیه و تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری بر پایه اسناد



بالادستی روند طبیعی خود را طی نکرده است و این قانون قبل از تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری تدوین شده است و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، لذا به‌طور معمول این احتمال وجود دارد که فاصله‌ای بین این دو وجود داشته باشد. به عبارت دیگر از یک طرف باید گفت از منظر سلسله‌مراتب اسناد راهبردی سیاست‌های کلی قبل از قوانین قرار دارند و بدیهی است که ضرورت دارد تا قانون مدیریت خدمات کشوری بر پایه سیاست‌های کلی بنا شود و از طرف دیگر فاصله زمانی بین تصویب و ابلاغ قانون (۱۳۸۶/۷/۲۴) و تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری (۱۳۸۹/۹/۱۶) مشاهده می‌شود. معنی آن این است که فرآیند تهیه و تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری بر پایه و اساس سیاست‌های کلی طراحی نشده است و ضروری است در مرحله بازنگری قانون با دقت و تأمل فراوان و با اتخاذ تدابیر اصلاحی، عمیقاً ضرورت این همراستایی مورد توجه قرار گیرد.

ثانیاً براساس آنچه در بالا اشاره شد نه تنها قانون بر پایه سیاست‌های کلی طراحی نشده است، بلکه تعاریف طراحی شده در این قانون - که به عنوان مبانی و اصول موضوع حاکم بر کل قانون بیان‌کننده نوع خاصی از نظام اداره است - در فرآیند تصویب سیاست‌های کلی نظام اداری مورد تأیید قرار نگرفته و حتی از متن پیشنهادی حذف شده است.

لازم به ذکر است که این بخش از متن پیشنهادی سیاست‌های کلی نظام اداری که توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تهیه شد و در قالب تعاریف و مبانی مشابه حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری (فصل اول و دوم) پیشنهاد گردید، مورد تأیید قرار نگرفته و تصویب نشده است. یعنی با توجه به اینکه در الگوی خاصی از نظام اداره در فصل اول و دوم به تعریف امور حاکمیتی و تصدیگری پرداخته شده است و این تعاریف جهت‌گیری خاصی را در قانون به وجود آورده و در سایر فصول آن تأثیرگذار بوده است، بنابراین به نوعی عدم تأیید محورهای متناظر با فصل اول و دوم در قانون به شدت جایگاه این موارد را متزلزل و دچار ابهام خواهد کرد.

ثالثاً عدم تأیید مبانی و تعاریف اساسی قانون - که در فصل اول و دوم آمده است - و عدم ورود سیاست‌های ابلاغی به حوزه تعاریف امور حاکمیتی از غیر آن نشان‌دهنده آن است که پرداختن به اموری که الگوی خاصی از نظام حکومتی و دولت را ارائه می‌کند فرای قلمرو طراحی نظام اداری کشور است و در جای دیگری باید مورد توجه قرار گیرد.

بخش دوم - نقد و بررسی تفصیلی قانون مدیریت خدمات کشوری

در این قسمت جداول ابهام‌ها، ایرادها و پیشنهاد‌های قانون مدیریت خدمات کشوری به شرح زیر ارائه می‌شود:

جدول ۶. ابهام‌های قانون مدیریت خدمات کشوری

فصل	ماده	شرح
۲	ماده (۲۴)	ارتباط بین کاهش ۲ درصد نیروی انسانی بند «ب» و ۲۰ درصد کاهش امور قابل واگذاری در بند «الف» لحاظ شود.
۳	ماده (۲۷)	نقش سازمان بازرسی و دیوان کجاست؟ منظور از تخلف چیست؟ در تهیه استاندارد و یا در تخلفات دیگر؟
۴	ماده (۲۹)	در بند «ی» سطح تشکیلاتی استانداری‌ها چیست؟
۴	ماده (۳۰)	۱. بحث واحد سازمانی در سطوح تقسیمات کشوری به آینده برمی‌گردد یا گذشته را نیز شامل می‌شود؟ ۲. آیا همه مکلفند یک اداره کل در سطح استان داشته باشند؟ به هر حال متن رسا و پاسخگو نیست.
۴	(تبصره) ماده (۳۲)	شرایط خاص چیست؟ تعریف آن با کیست؟ پیشنهاد می‌شود مرجعی شرایط خاص را برای هر دستگاه مجزا تعریف کند.
۶	ماده (۴۴)	سیاق ماده (۴۴) نشان‌دهنده این است که آزمون تخصصی نشر آگهی نمی‌خواهد چرا؟ سیاق ماده (۴۴) نشان‌دهنده این است که آزمون عمومی بر تخصصی ارجح است چرا؟ در ماده (۴۴) آزمون یا مسابقه آمده است، تفاوت آنها در چیست؟
۷	(تبصره «۴» بند «ب» ماده (۴۵))	در تبصره «۴» بند «ب» تعیین محل خدمت نیروی رسمی به عهده دستگاه گذاشته شده، قطعاً در بدو استخدام این‌طور خواهد بود اما چنانچه تغییر محل خدمت در حین خدمت نیز مد نظر باشد این کار زمینه را برای ظلم به کارکنان فراهم می‌کند (در صورتی‌که تغییر محل خدمت از مجازات‌های تعیین شده در قانون رسیدگی به تخلفات اداری است).
۷	ماده (۴۹)	تمدید قرارداد نیروی پیمانی منوط به تحقق مواردی کرده است اما اگر فرد حین خدمت دچار مشکل شد چه باید کرد؟ مشخص نیست اگر مدت قرارداد نامحدود باشد آیا باز پایان قرارداد باید تصمیم‌گیری شود؟ چرا تمدید قرارداد را سالیانه در قانون لحاظ نکرده‌ایم؟
۷	ماده (۵۰)	بیمه بیکاری تاکنون برای کارمندان دولت وجود نداشته و فقط مشمول قانون کار بوده؛ درحالی‌که در اینجا براساس قوانین موجود ذکر کرده است، کدام قانون؟ آیا شامل همه کارمندان دولت است؟ کی و کدام صندوق متولی است؟ شرایط پرداخت براساس نظر کدام کمیسیون یا شورا یا متخصص است؟



فصل	ماده	شرح
۹	ماده (۶۰)	روشن است که توزیع این سهمیه بین کارمندان ممنوع است در صورتی که مراد قانونگذار توزیع بین اعضای هیئت علمی و مراکز پژوهشی است، این مراکز محدود بین دو وزارتخانه بهداشت درمان و آموزش پزشکی و علوم، تحقیقات و فناوری نیست ضمن اینکه این وزارتخانه‌ها اشراف به کل مراکز آموزشی و پژوهشی نیز ندارند.
۱۰	تبصره «۱» ماده (۷۱)	کارکنان اداری مجلس که در سطح مقامات سیاسی مجلس جایگاه پیدا نموده‌اند چه کسانی هستند؟ آیا در همه سطوح مقامات سیاسی از «الف» تا «هـ» منظور می‌شوند؟
۱۰	تبصره «۴» ماده (۷۱)	سایر امتیازات قانونی مقامات موضوع این قانون چیست؟ به صورت شفاف مشخص شود.
۱۰	ماده (۷۲)	مرجع پیشنهاددهنده آیین‌نامه مشخص نیست.
۱۰	تبصره ماده (۷۴)	با توجه به جامع و مانع بودن متن ماده (۷۴) (که همه دستگاه‌ها را اعم از اینکه مشمول این قانون باشند یا نباشند دربرمی‌گیرد) و با توجه به جایگاه هیئت وزیران که بالاتر از شورای مذکور است، به نظر می‌رسد موظف کردن هیئت وزیران برای گرفتن نظر موافق این شورا که در زیر مجموعه قرار دارد صحیح نباشد.
۱۱	ماده (۸۱)	در ماده (۸۱) ذکر شده است که «ارزیابی عملکرد سازمان، مدیریت و کارمندان»، واژه مدیریت برای شخصیت حقوقی استفاده می‌شود که مترادف با سازمان می‌تواند مورد توجه قرار گیرد لذا اگر در نظر است مدیران به صورت ویژه مورد توجه قرار گیرند بهتر است از کلمه مدیران استفاده شود.
۱۲	تبصره «۳» ماده (۸۷)	آیا با رویکرد تمرکززدایی که ستادهای مرکزی دستگاه‌های اجرایی به خارج از تهران می‌فرستد باز ساعت کار ۵ روزه برای آنها موضوعیت دارد؟
۱۲	ماده (۹۱)	مقام اداری به چه معناست؟ آیا منظور همان پست اداری است؟ چون مقام فقط در ماده (۷۱) تعریف خاص و محدود دارد.
۱۲	تبصره «۱» ماده (۹۱)	با توجه اینکه در تبصره «۱» از یک طرف براساس گزارش یک بازرس و احتمال قضاوت عجولانه مدیر وجود دارد و از طرف دیگر زمینه‌ای برای احقاق حق و دفاع کارمند فراهم نیست احتمال خطا و اشتباه در اجرای این قانون افزایش می‌یابد.
۱۲	ماده (۹۳)	اولاً دستگاه اجرایی، واژه کاملی است ثانیاً دستگاه اجرایی از مرکز تا شهرستان پراکنده و دارای سلسله‌مراتب مختلفی است بنابراین صرفاً براساس اعلام نیاز دستگاه، مشخص نمی‌کند که چه سطحی از سازمان مورد خطاب است.
۱۲	ماده (۹۶)	با توجه به اینکه ممکن است مقام آمر و مقام مافوق دو نفر باشند لذا به نظر می‌رسد که در جمله «مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد» بهتر است «خود» حذف شود تا مقام مافوق دستور خود یا هر مقام مافوق دیگری را تأیید کند تا کارمند آن را انجام دهد.

فصل	ماده	شرح
۱۴	بند «۳» ماده (۱۱۴)	در بند «۳» این ماده برای تشکیل شورای عالی اداری به اعضای آن بدین شکل اشاره شده است که «سه نفر از وزرای بخش‌های دیگر» که مشخص نیست کلمه بخش ناظر بر چه نوع تقسیم‌بندی در ساختار اجرایی کشور تأکید دارد؟
۱۴	ماده (۱۱۵)	بند «۱» و «۲» ماده (۱۱۵)، هر دو ناظر بر اصلاح ساختار و تشکیلات داخلی دستگاه اجرایی است تفاوت این دو در قالب دو بند مستقل شفاف و روشن نیست.
۱۴	بند «۶» ماده (۱۱۵)	با توجه به اینکه در قانون خدمات کشوری اشاره‌ای به بحث ادغام و انحلال ننموده و در این بند نیز صرفاً موافقت با ایجاد ذکر شده است.

جدول ۷. ایرادهای قانون خدمات کشوری

الف) ایرادات قانونی		
فصل	ماده	شرح
۲	ماده (۲۱)	در این ماده بند «ج» مرخصی بدون حقوق سه تا پنج سال ایراد دارد مثلاً یک یا دو سال مانعی ایجاد می‌کند؟ لذا بهتر است حداکثر سه یا حداکثر پنج سال ذکر شود.
۲	تبصره «۲» ماده (۲۳)	۱. مرجع تشخیص مناطق محروم کیست؟ ۲. شاخص برای طبقه‌بندی مناطق محروم چیست؟
۴	ماده (۳۱)	۱. در این ماده، چرا در فرآیند تصویب تشکیلات تفضیلی صرفاً برای یک مرحله از وظایف سازمان، زمان مشخص شده است؟ ۲. دستگاه‌های اجرایی برای انجام آن بخش از وظیفه خود محدودیت زمان ندارند، اما سازمان مکلف شده سه‌ماهه بررسی کند و باز دستگاه اجرایی محدودیت زمانی برای رفع مغایرت ندارد و سازمان نیز برای تأیید نهایی محدود به زمان خاصی نشده است.
۴	ماده (۳۴)	با توجه به اینکه ماده (۳۴) به غیر از تنظیم شرح وظایف هیچ نکته جدیدی را اضافه بر ماده (۳۱) ندارد در آن ادغام یا به‌عنوان مقدمه آن قرار گیرد و چنانچه ماده (۳۴) برای تأکید تنظیم شرح وظایف و پست‌های سازمانی در چارچوب وظایف قانونی آورده شده باشد، جایگاه سازمان مانند ماده (۳۱)، جایگاه تأیید و تصویب است نه جایگاه نظارت.
۵	ماده (۳۸)	در ماده (۳۸) آمده است که دستورالعمل اجرایی باید به تصویب شورای عالی اداری برسد درحالی که هیچ اشاره‌ای نشده که توسط چه مرجعی تهیه و به شورای عالی اداری ارائه شود؟ در همین ماده اعلام شده که تا پایان سال ۱۳۸۷ دستگاه‌های اجرایی موظفند واحدهای خدمات‌رسانی الکترونیکی ایجاد کنند در صورتی که برای تهیه آیین‌نامه و دستورالعمل آن هیچ زمانی را برای تهیه‌کننده لحاظ نکرده است.



الف) ایرادات قانونی		
فصل	ماده	شرح
۵	ماده (۳۹)	با توجه به اینکه وزارت اقتصاد و دارایی و ادارات کل اقتصاد دارایی در استان‌ها مسئول دریافت اطلاعات دیده شده و وظیفه نظارتی ندارند لذا پیشنهاد می‌شود برای استانداردها در استان‌ها و معاونت ریاست‌جمهوری در مرکز وظیفه نظارت مؤثر دیده شود تا این مهم به نحو احسن اجرایی شود همچنین با توجه به اینکه در ماده فوق در صورت عدم اعلام فضاهای اداری مازاد توسط دستگاه اجرایی ذی‌حساب را مکلف کرده که فضاهای مازاد را به وزارت یا اداره کل متبوع اعلام نماید که بهتر است ذی‌حساب را موظف به شناسایی فضاهای مازاد و ارائه به وزارت اقتصاد و دارایی نماید.
۶	ماده (۴۳)	چرا علیرغم اینکه تمام قوانین مغایر لغو شده این ماده استثنا شده، چنانچه قانونگذار شرایط برخی دستگاه‌ها را پذیرفته است به‌طور شفاف به آن اشاره شود.
۷	ماده (۴۵)	از آن جهت که در فصل اول پست سازمانی موقت و ثابت تعریف شده است، پست سازمانی در بند ب می‌تواند ثابت و موقت را شامل شود لذا از بند «ب» استنباط می‌شود که استخدام پیمانی برای مشاغل ثابت و موقت موضوعیت دارد که در این صورت با روح قانون که پست حاکمیتی در اختیار نیروی رسمی است مغایرت دارد و نیروی رسمی فقط در پست حاکمیتی استخدام می‌شود و نیروی پیمانی محدودیت ندارد.
۷	بند «الف» ماده (۴۶)	کمیته تخصصی تعریف ندارد (هرچند که در آیین‌نامه که بعداً ابلاغ شده آمده است).
۷	ماده (۴۹)	عدم تعریف پست موقت و اشغال پست دائم توسط نیروی پیمانی، در اینجا نیز اشکال دارد و عدم وحدت رویه در تدوین مواد قانونی در اینجا نیز مشهود است.
۸	تبصره «۲» ماده (۵۴)	در این تبصره معاونین بند «د» و «ه» ماده (۷۱) را شامل می‌شود که فقط و فقط معاونین استانداران را شامل می‌شود. (به لحاظ اینکه سفرا معاون ندارند و معاونین وزرا نیز معاون ندارند و در سطح ادارات کل تشکیلات آنها تعریف شده است) از طرفی شروع این تبصره نیز غلط است که در هر یک از دستگاه‌های اجرایی منظور نموده، بلکه باید بگوید دستگاه‌های مربوط به بند «د» و «ه» ماده (۷۱) موضوعیت پیدا می‌کند.
۱۰	بند «۲» ماده (۶۸)	ایثارگری که لحاظ کرده متوجه گذشته است درحالی که در زمان فعل نیز افرادی از نیروی انتظامی، وزارت اطلاعات و... شهید، جانباز یا اسیر می‌شوند و باید این موضوع به صراحت در قانون گنجانده شود.
۱۰	تبصره «۱» ماده (۷۱)	چرا این اختیار باید به رئیس مجلس داده شود؟
فصل ۱۰	تبصره «۴» ماده (۷۱)	آیا برای استفاده از امتیازات قانونی مقامات در مشاغل خاص مدیریت حرفه‌ای و سمت‌های خاص و ویژه قضایی نیازمند تدوین چارچوب کلی در سازمان نمی‌باشیم؟ این استثنا روح حاکم بر ضابطه‌مندی پرداخت‌ها و امتیازات در قانون خدمات کشوری را زیر سؤال می‌برد.

الف) ایرادات قانونی		
فصل	ماده	شرح
۱۰	ماده (۷۲)	<p>۱. مرجع تدوین ضوابط هم‌ترازی مدیران شرکت‌هایی که به بخش باید واگذار شود مشخص نیست.</p> <p>۲. آیا به جای سیاست‌های مصوب، اصطلاح، سیاست‌های ابلاغی دقیق‌تر نیست؟ (مانند ماده (۱۵))</p> <p>۳. واژه سیاست‌های مصوب مقام معظم رهبری به‌طور کامل بیان نشده است و بهتر است مانند ماده (۱۵) عنوان درست نوشته شود.</p> <p>۴. کلمه این‌گونه کارمندان در آخرین سطر این ماده حذف و این مدیران منظور شود.</p>
۱۰	ماده (۷۳)	<p>کلمه بنگاه اقتصادی برای شرکت‌های دولتی که قرار است در دولت بمانند مناسب نیست. به این دلیل که اگر بنا باشد جایگاه شرکت‌های دولتی را مانند بنگاه اقتصادی منظور کنیم مکانیسم خصوصی‌سازی و واگذاری برای آنها اعمال شود اینکه این شرکت‌ها در بخش دولتی بماند به این دلیل است که مأموریت این شرکت‌ها صرفاً با نگاه اقتصادی در دولت منظور نمی‌شود بنابراین در صورتی که بتوانند سودآوری داشته باشند می‌توان امتیاز خاص علاوه بر قانون برای مدیران و کارمند آنها منظور کرد.</p>
۱۰	ماده (۷۴)	<p>با توجه به اینکه در این ماده به کلیه دستگاه‌هایی که مشمول این قانون باشند یا نباشند اشاره شده است در صورتی‌که در ماده (۱۱۷) دستگاه‌های غیرمشمول و استثنا از قانون نام برده شده است، اما لزوم رعایت ماده (۷۴) متذکر نشده است.</p>
۱۰	ماده (۷۸)	<p>به‌نظر می‌رسد اجرای این ماده باعث تفاوت‌های بارز بین دستگاه‌های مختلف مشمول این قانون می‌شود؟</p> <p>چرا که دایره و گستره موضوعات مستثنا شده در دستگاه‌های مختلف بسیار وسیع و متعدد است که در ماده (۷۸) به کلمه نظیر بسنده شده و برخی از مصادیق آن آورده شده است این محدوده وسیع زمینه ایجاد تفاوت‌های زیادی را ایجاد می‌کند و به‌نظر می‌رسد این استثنا اصل قاعده که قانون دنبال یک نظام هماهنگ بوده را زیر سؤال می‌برد.</p>
۱۰	ماده (۸۰)	<p>۱. در این ماده دو تکلیف جداگانه یکی در خصوص تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی و دومی صدور احکام توسط دستگاه‌های اجرایی اشاره شده است عملاً این دو ربطی به هم ندارند، زیرا یکی در حوزه تدوین آیین‌نامه‌ها و دیگری در حوزه اجرای آیین‌نامه است.</p> <p>۲. پیشنهاد می‌شود که این دو موضوع در قالب مجزا تعریف شوند.</p> <p>۳. در برخی از مواد (۶۶)، (۶۸) و (۷۳) به‌صورت مجزا لزوم تدوین آیین‌نامه ماده ذکر شده است و در این ماده نیز ذکر شده که آیین‌نامه فصل تهیه می‌شود آیا با این روش جای تصرف در قانون برای دیگران باز نمی‌گذارد؟</p> <p>آیا بهتر نیست هر جا نیازی به آیین‌نامه است در همان جا منظور شود؟</p>



الف) ایرادات قانونی		
فصل	ماده	شرح
۱۱	ماده (۸۳)	۱. به نظر می‌رسد در این ماده با آوردن کلمه «گزارشات دریافتی» مسئولیت صحت گزارش‌های دستگاه‌ها دچار ابهام می‌شود و مسئولیت صحت گزارشات به عهده دستگاه‌هاست و سازمان مسئولیتی ندارد. ۲. واژه «چشم‌انداز ابلاغی» به صورت کامل بیان نشده است.
۱۲	ماده (۸۶)	این ماده قانونی برای نحوی اجرای مفاد مربوطه راهکاری را پیش‌بینی ننموده است و به نظر می‌رسد تعیین تکلیف دستگاه‌ها به این شکل کیفی و کلی چیزی را حل نمی‌کند.
۱۲	تبصره «۳» ماده (۸۷)	۱. دستگاه اجرایی استانی در قانون تعریف ندارد و بهتر است دستگاه اجرایی در سطح استانی تعریف شود. ۲. آیا ساعت کار ۶ روزه برای واحدهای استانی دستگاه‌های اجرایی در سطح تهران موضوعیت دارد؟
۱۲	تبصره «۴»	رشوه‌دهنده باید براساس رأی مراجع قضایی یا هیئت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری مشخص شده باشد لذا سازمان پس از احراز تخلف می‌تواند نسبت به اعلام مبادرت کند که در این تبصره راجع به احراز تخلف سکوت شده است همچنین مکانیسم معرفی متخلفین از دستگاه اجرای به سازمان نیز مشخص نشده است.
۱۲	ماده (۹۲)	با توجه به اینکه در صورت اهمال مدیر، مکانیسم خاصی برای بررسی تخلف او وجود ندارد و مبنای رسیدگی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیز براساس قوانین، دریافت شکایت یا گزارش است و در ماده فوق‌الذکر سازوکاری برای گزارش یا بررسی تخلف تصریح نشده است لذا این ماده نیازمند تبصره‌ای است که پس از اثبات تخلف کارمند به صورت خودکار و طبیعی ادامه روند رسیدگی به اهمال مدیر بلافاصله را در سیستم اداری متناسب با سطوح مدیریتی به جریان بیاندازد در غیراین صورت چه بسا این بخش از کار (اهمال مدیر) ابتر خواهد ماند.
۱۲	ماده (۹۵)	با توجه به اینکه در بند «۵» ماده (۶۸) تعریف افراد متخصص قید شده، پیشنهاد می‌شود که پرائنتز با مدرک کارشناسی و بالاتر حذف گردد (صرفاً پرائنتز حذف گردد و محتویات بماند).
۱۲	ماده (۹۶)	اینکه کارمند این جرئت و جسارت را داشته باشد که اقدامات غیرقانونی مدیر مافوق را مکتوب و مضبوط نماید، لازمه یک سیستم حمایتی قوی از کارمند است که در این ماده نسبت به این موضوع مهم پرداخته نشده است و صرفاً تعاملات کارمند و مدیر محدود به حیطه خودشان است.
۱۲	ماده (۹۹)	با توجه به اینکه در این ماده از تخلفی ذکر به میان آمده که در حکم تصرف غیرقانونی وجوه و اموال عمومی است اما آمر و مجری آن به صراحت ذکر نشده است.
۱۲	ماده (۱۰۰)	ذکر کلی آیین‌نامه فصل، مخالف روند قبلی است که برای هر ماده مستقلاً آیین‌نامه را ذکر می‌کرد و بهتر است همان رویه دنبال شود.

الف) ایرادات قانونی		
فصل	ماده	شرح
۱۳	ماده (۱۰۲)	با توجه به اینکه در این ماده تغییر صندوق بازنشستگی صرفاً در طول مدت قرارداد ذکر کرده است در صورتی که نیروهای رسمی و پیمانی نیز می‌توانند تغییر صندوق دهند در حالی که قرارداد شامل نیروهای رسمی و پیمانی نمی‌شود لذا عبارت «در طول مدت قرارداد» به «در طول مدت خدمت» اصلاح شود.
۱۳	تبصره ماده (۱۰۵)	تبصره ماده (۱۰۵) ناظر بر دو موضوع اشتغال به تحصیل مقاطع تحصیلی رسمی یا معادل آن و کاهش ساعات کار کارمندان است که هر دو موضوع در مواد (۶۱) و (۸۷) تعیین تکلیف شده است. توضیح اینکه تحصیل در ماده (۶۱) ممنوع و کاهش ساعت کار در ماده (۸۷) در محاسبه سوابق خدمت منظور نمی‌شود، لذا این تبصره موضوع منتفی است.
۱۴	ماده (۱۱۵)	۱. استثنا در بند «۱» ماده (۱۱۵) با توجه به ماده (۱۱۷) موضوعیت ندارد. ۲. با توجه به ماده (۱۱۴) که جایگاه ویژه‌ای را برای شورای عالی اداری تعیین نموده است مشخص می‌شود که این شورا در سطح سیاستگذاری مدیریت خدمات کشوری ایفای نقش می‌نماید بنابراین پرداختن به امور سایر سطوح مدیریتی در نظام اداری کشور از قبیل امور اجرایی، تهیه دستورالعمل و روش انجام کار، متناسب با شأن و جایگاه این شورا ناست (بند «۴» و بند «۱۰» و...) و بهتر است از ادبیات متناسب با سطح سیاستگذاری برای تعیین وظایف و نقش‌های شورای عالی اداری استفاده شود و بسیاری از وظایف مندرج در قانون برای شورای فوق مناسب با سایر سطوح است که در شورای عالی اداری تصمیم‌گیری نهایی می‌شود.
۱۴	بند «۴» ماده (۱۱۵)	با توجه به اینکه ادغام واحدهای استانی و شهرستانی در بسیاری از دستگاه‌های اجرایی می‌تواند موضوعیت داشته باشد و صرفاً به وزارتخانه‌ها محدود نمی‌شود بنابراین محدود کردن به وزارتخانه‌ها همه سطوح سازمانی را پوشش نمی‌دهد لذا بهتر است به جای وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های اجرایی ذکر شود.
۱۴	بند «۹» ماده (۱۱۵)	سیاق انشای بند «۹» با جایگاه شورای عالی اداری تطبیق ندارد به عبارت دیگر، شناسایی وظایف و فعالیت‌های قابل واگذاری فعالیت اجرایی است که در سطوح دیگر اداری انجام می‌شود و تصمیم‌گیری راجع به امور واگذاری باید به شورای عالی اداری ارجاع شود.
۱۴	بند «۱۱» ماده (۱۱۵)	در بندهای «۱۱» تا «۱۳»، اصطلاح نیروی انسانی مناسب نیست و بهتر است به سرمایه انسانی یا کارمند اصلاح شود.
۱۵	ماده (۱۱۷)	دستگاه‌های اجرایی که مستثنا شده‌اند به صورت شخصیت حقوقی از آنها نام برده شده است بجز اعضای هیئت علمی و قضات که شخصیت حقیقی هستند، لذا بهتر است مجزا شوند.



الف) ایرادات قانونی		
شرح	ماده	فصل
ب) ایرادهای نگارشی		
جمله نهایی متن مشکل دارد و نیاز به بازنگری دارد به شکل مقابل اصلاح شود یعنی رضایت مردم بدون پرائنتز آورده شود «ضوابط اداری و استخدامی مربوط به کارمندان دولت، رضایت مردم را به عنوان یک مؤثر منظور نماید».	ماده (۲۸)	۳
در این ماده در شروع، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل عنوان شده و در انتها وزارتخانه‌ها و مؤسسات مستقل وابسته به ریاست‌جمهور آمده است لذا ایراد نگارشی است.	ماده (۳۰)	۴
با توجه به اهمیت بندهای ذیل ماده (۴۸) مانند سیاق تدوین سایر مواد، بندها کددار شوند (به صورت حروف یا عدد).	ماده (۴۸)	۷

جدول ۸. پیشنهادهای قانون مدیریت خدمات کشوری

شرح	ماده	فصل
تخلف از حکم ماده (۱۷) معمولاً تخلف دستگاه دولتی است درحالی که در تبصره این ماده، شرکت طرف قرارداد لغو صلاحیت می‌شود چرا؟ ضمناً برای لغو صلاحیت‌ها، روند قانونی مشخص شود.	ماده (۱۷)	۲
روند تأیید صلاحیت‌ها و صدور مجوز رتبه، نیاز به بازنگری دارد، زیرا گرایش دولت خصوصی‌سازی است و برای تسریع در انجام باید ظرفیت‌سازی شود و سرعت کار افزایش یابد. توصیه می‌شود برای مواردی که بخش خصوصی وارد می‌شود در تصمیم‌گیری‌ها نیز دخیل باشد.	ماده (۱۹)	۲
۱. پیشنهاد می‌شود، تعیین و احصای تصدی‌های اجتماعی و فرهنگی، خدماتی و زیربنایی قابل واگذاری در دستگاه براساس اولویت‌های مربوط انجام و به معاون راهبردی برای تصمیم‌گیری نهایی ارائه گردد. ۲. پیشنهاد می‌شود، تبصره «۱» به لحاظ اینکه صرفاً مشمول بند «ج» می‌شود در بند «ج» امور غیرحاکمیتی، منظور شود و تبصره حذف گردد. ۳. نقش دیوان محاسبات و سازمان بازرسی که در تبصره «۳» این ماده آمده است به دلیل وظیفه‌مند بودن در کل قانون، در جای دیگر برجسته گردد و چون منحصر به این ماده نیست در اینجا حذف گردد.	ماده (۲۴)	۲
با توجه به اهمیت این ماده ضروری است که مرجعی به ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در این مورد مکلف شود.	ماده (۲۶)	۳
با توجه به اینکه دولت مکلف شده در صورتی که دولت لفظ عام است، بهتر است مجری مشخصی پیش‌بینی و مکلف شود مثلاً معاونت راهبردی ریاست‌جمهوری	ماده (۲۸)	۳

فصل	ماده	شرح
۴	ماده (۲۹)	در بند «ب»، بازنگری در تشکیلات را محدود به دو برنامه کرده پیشنهاد می‌شود که بازنگری مستمر و محدودیت فوق حذف گردد. در بند «ج» ضرورتی ندارد که دستگاه‌های اجرایی تفکیک استانی و ملی شوند.
۴	ماده (۳۰)	در انتهای ماده فوق، در یک واحد سازمانی ادغام...، کلمه ادغام اضافه به‌نظر می‌رسد.
۵	ماده (۴۰)	با توجه به اینکه در این ماده، اجرای پایگاه اطلاعات ایرانیان خواسته شده که اجرا شده است لذا در بازنگری دستگاه‌های اجرایی خصوصاً سازمان ثبت احوال مکلف شوند که پایگاه را همواره به‌روزرسانی کنند.
۷	تبصره «۴» بند «ب» ماده (۴۵)	با توجه به اهمیت و بار حقوقی پیمان‌نامه، به‌نظر می‌رسد اصول حاکم یا فرم کلی پیمان‌نامه توسط مرجعی تهیه و دستگاه‌ها ملزم به رعایت کلیات آن باشند.
۷	تبصره ذیل بند «ب» ماده (۴۶)	لغو حکم، به لغو حکم استخدامی یا لغو همکاری تغییر یابد.
۷	تبصره (بند «ب») ماده (۴۶)	چرا اگر فرد صلاحیت ندارد پیمانی شود و چرا لغو همکاری نشود چه الزامی دارد؟
۷	ماده (۴۸)	۱. با توجه به اینکه بازنشستگی یا از کارافتادگی، پس از خدمت مؤثر است باید از جمع اخراجی‌ها و بازخریدها که به‌علت نتایج ضعیف یا تخلف است مستثنا شود و با احترام یاد شود مثلاً (بجز کسانی که به افتخار بازنشستگی نائل می‌گردند یا از کارافتاده می‌شوند بقیه به روش‌های ذیل منتزع می‌گردند). ۲. با توجه به اینکه برخی تخلفات فسق آشکار است و متخلف در هیچ دستگاهی نباید اشتغال یابد آن تخلفات احصا و متخلفین آن حق ادامه کار در هیچ دستگاهی نداشته باشند.
۷	ماده (۵۲)	با توجه به اینکه در ماده (۵۱) به‌صورت مطلق هر گونه به‌کارگیری را ممنوع کرده است بهتر است ماده (۵۲) در قالب تبصره ماده (۵۱) آورده شود که آن اطلاق را مقید سازد.
۸	ماده (۵۳)	۱. واژه‌هایی مانند احراز شایستگی و عملکرد موفق که در مواد (۴۱) و (۴۶) و (۵۳) آمده همه جا از یک واژه و با یک تعریف مشخص استفاده شود (بخش عملکرد موفق در ماده (۵۳) اضافه شده). ۲. با توجه به عام بودن شرایط در این ماده، واژه شرایط عمومی شامل تحصیل، تجربه و... آورده شود.
۸	ماده (۵۴)	در بند «الف» این ماده گفته شود در انتخاب و انتصاب افراد به پست‌های مدیریت حرفه‌ای علاوه بر شرایط عمومی، شرایط تخصصی لازم را تعیین



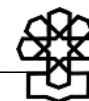
فصل	ماده	شرح
		نموده تا افراد از مسیر ارتقای شغلی به مراتب بالاتر ارتقا یابند و در انتهای بند «الف» (برای حداکثر ۱۵ درصد از مشاغل مدیریتی)، ۱۵ درصد مشاغل مدیریتی هر دستگاه شامل تعداد بسیار بالایی از پست‌های مدیریتی است که باعث می‌شود زمینه اعمال نظرهای سیاسی و تغییرات گسترده را فراهم نماید و تعریف پست‌های سیاسی گسترش یابد و دستگاه‌های اجرایی را دچار بی‌ثباتی می‌نماید لذا به‌نظر می‌رسد به جای اعلام درصد، سطح مدیریت یا عناوین مدیریتی مشخص شود.
۸	تبصره «۲» ماده (۵۴)	ارتقای مسیر شغلی به‌نظر می‌رسد درست نباشد، بلکه مسیر ارتقای شغلی درست است.
۸	ماده (۵۵)	در ماده فوق ایجاد کفایت نمی‌کند، بلکه ورود اطلاعات، کنترل و روزآمدی آن نیز باید تکلیف شود و مقام مسئول آن مشخص شود و ضوابط ایجاد، نگهداری و به‌روزرسانی براساس آیین‌نامه مشخص باشد.
۸	ماده (۵۷)	۱. چرا دستورالعمل تهیه شود و آیین‌نامه آورده نشده در صورتی که آیین‌نامه عام است و مناسب‌تر. ۲. قانونگذار باید حساسیت خود را نسبت به ضرورت تدوین آیین‌نامه برای موضوع خاص مشخص کند و با به‌کارگیری واژه‌هایی مانند دستورالعمل اجرایی، این فصل دچار مشکل می‌شود اگر بحث شرایط تخصصی و عمومی مدیران و مسیر ارتقای شغلی است فقط همان را منظور کند و کلی را حذف کند.
۸	ماده (۵۸)	باتوجه به اینکه این فصل توانمندسازی کارمندان به‌صورت عام است کلمه «مدیران» در این ماده حذف گردد (زیرا بحث آموزش مدیران در ماده (۵۶) فصل هشت دیده شده است).
۹	ماده (۶۱)	عنوان دستگاه‌های اجرایی مشمول شرکت‌های دولتی و غیره نیز می‌شوند، لذا ذکر نام مؤسسات، شرکت‌ها و غیره در کنار دستگاه اجرایی لازم است و راه سوءاستفاده را می‌بندد (البته در تعریف دستگاه اجرایی در ماده (۷) آورده شده و تعریف جامعی است، اما در برخی جاها در کنار دستگاه اجرایی مجدداً کلمه شرکت‌ها و مؤسسات نیز قید شده که یکی از این دو باید اصلاح شود).
۹	ماده (۶۲)	در صورتی که در ماده (۵۸) حذف مدیران اجرا شود، در این ماده نیز مدیران که جزء کارمندان هستند موظف خواهند بود که برای ارتقای علمی خود تلاش کنند.
۱۰	تبصره ماده (۶۴)	در تبصره فوق دولت به صراحت موظف شود که با توجه به شاخص هزینه زندگی در لایحه بودجه ضریب ریالی را مشخص کند. جمله تبصره ساده ذکر کرده است) به سیاق سایر موارد.

فصل	ماده	شرح
۱۰	بند «۶» ماده (۶۸)	۱. در بند «ب»، قانونگذار سه سطح عالی، خوب و متوسط برای دستگاه‌ها لحاظ کرده است در صورتی که دستگاه‌هایی احياناً ضعیف هستند لذا پیشنهاد می‌شود در چهار سطح عالی، خوب، متوسط و ضعیف ارزیابی شوند. ۲. ملاک پرداخت فوق‌العاده بند «الف» که در بند «ب» برای هر سه نوع دستگاه منظور کرده است از دستگاه‌های متوسط به بالا عمل شود و به دستگاه‌های ضعیف تعلق نگیرد.
۱۰	ماده (۷۲)	آیا با توجه به اینکه شرکت‌های دولتی به مثابه یک بنگاه اقتصادی تعریف می‌شود نباید حقوق مدیران آن با توجه به کارایی و سود آن تعریف شود؟ از آنجا که شرکت‌های دولتی با رویکرد بنگاه اقتصادی تعریف می‌شوند بهتر است سقف ۱/۵ برابر را متناسب با سوددهی و اثرگذاری در توسعه اقتصادی و عملکرد و بهره‌وری آنها تعریف کنیم
فصل ۱۰	ماده (۷۳)	آیا محدودیت ۷۰ درصد کارمندان برای سقف ۴۰ درصد خود با روح قانون برای افزایش انگیزه ناسازگار نیست و آیا نباید دست مدیران در تشخیص مصادیق کسانی که در بهره‌وری نقش داشته‌اند باز باشد؟ پیشنهاد می‌شود برای ایجاد انگیزه بهتر است که ۴۰ درصد این ماده به ۲۰ درصد کاهش یابد و ۲۰ درصد بند «۶» ماده (۶۸) نیز منظور شود.
فصل ۱۰	تبصره ماده (۷۳)	آیا با توجه به واژه مشمولین این قانون، سایر کارمندان دولت که در شرکت‌های دولتی کار نمی‌کنند مصداق این قانون قرار می‌گیرند؟ به نظر می‌رسد باید نوشته شود مشمولین مواد (۷۲) و (۷۳)
۱۰	ماده (۷۴)	پیشنهاد می‌شود که در ماده (۱۱۷) کلیه دستگاه‌هایی استثنای شده‌اند یا قانون خاص برای آنها اجرا می‌شود ملزم به رعایت ماده (۷۴) شوند. باتوجه به اینکه اعضای شورای حقوق و دستمزد عضو هیئت وزیران می‌باشند و منصوب رئیس‌جمهور هستند بهتر است برای حفظ هویت شورا کلمه تأیید رئیس‌جمهور به ابلاغ رئیس‌جمهور تغییر کند.
۱۰	ماده (۷۸)	اگر قرار است در زمینه امور رفاهی اختیاری داده شود بهتر است با توجه به اینکه شورای حقوق و دستمزد (موضوع ماده (۷۴)) به عنوان متولی اصلی تصمیم‌گیری در امور هر نوع پرداختی به کارکنان دستگاه‌های مشمول و غیرمشمول این قانون شناخته شده است برای هماهنگ‌سازی نظام رفاهی کارمندان دولت، این اختیار نیز به این شورا یا هیئت وزیران سپرده شود.
۱۱	ماده (۸۳)	در صورت نبود شاخص کمی برای انطباق گزارش عملکرد با چشم‌انداز، ارزیابی‌ها به صورت سلیقه‌ای و قضاوتی ارائه خواهند شد لذا پیشنهاد می‌شود که آیین‌نامه‌ای مبنای و اصول و نحوه انطباق و گزارش عملکرد با شاخص کمی چشم‌انداز تهیه و به تصویب هیئت وزیران برسد.



فصل	ماده	شرح
۱۲	ماده (۸۶)	پیشنهاد می‌شود برای ساماندهی این امور متولی و مرجع مشخص تعیین گردد.
۱۲	ماده (۸۷)	در این ماده از واژه ادارات استفاده شده که تعریف نشده است. بهتر است به جای آن از واژه دستگاه‌های اجرایی استفاده شود.
۱۲	ماده (۹۰)	پاراگراف ۲ ماده فوق که حقوق مردم است، بهتر نیست در فصل ۳ به عنوان ماده مستقل اضافه شود؟
۱۲	تبصره «۱» ماده (۹۱)	با توجه جایگاه قانونی هیئت‌های بدوی رسیدگی به تخلفات اداری پیشنهاد می‌شود تعلیق یا انفصال را صرفاً تا رسیدگی پرونده در هیئت‌های بدوی رسیدگی به تخلفات اداری (خارج از نوبت) محدود کنیم تا جای دفاع و رسیدگی مجدد را از فرد نگرفته باشیم به نظر می‌رسد اختیار مطلق به مدیران، سازوکارهای رسیدگی قانونی را بی اعتبار می‌کند و امکان دفاع فرد از خود را (در صورت اشتباه یک فرد دیگر) از بین می‌برد.
۱۲	تبصره «۲» ماده (۹۱)	با توجه به ابهام تبصره «۱»، تبصره «۲» نیز از این ابهام برخوردار است و پیشنهاد می‌شود که با وحدت رویه مشخص آیین‌نامه‌های هیئت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری مبنای عمل باشد.
۱۲	ماده (۹۳)	لذا پیشنهاد می‌شود در متن این ماده به جای عبارت «براساس اعلام نیاز دستگاه» عبارت «براساس اعلام نیز مدیران مجاز» آورده شود.
۱۲	ماده (۹۹)	پیشنهاد می‌شود که واژه مدیران که مقام مجاز در پرداخت هستند تصریح شود و امر و مجری به عنوان متخلف در قانون آورده شود.
۱۳	بند «الف» ماده (۱۰۳)	درخواست کارمند برای بازنشستگی نیاز است یا برای ادامه خدمت؟
۱۴	ماده (۱۱۴)	با توجه به اینکه قانونگذار، موضوع این قانون را ناظر بر مدیریت خدمات کشوری دانسته است و این اصطلاح را به کار برده است صحبت از تحول در نظام اداری کشور به کارگیری از واژگان جدیدی است که بهتر است از تحول در مدیریت خدمات کشوری ذکر گردد.
۱۴	بند «۳» ماده (۱۱۴)	۱. پیشنهاد می‌شود عبارت فوق به صورت ذیل اصلاح گردد «سه نفر از سایر وزرا به انتخاب هیئت وزیران». ۲. عنوان وزیر کار و امور اجتماعی، با توجه به ادغام اخیر و تغییر عنوان اصلاح گردد.
۱۴	بند «۶» ماده (۱۱۵)	پیشنهاد می‌شود که عبارت «بررسی و موافقت با ایجاد» به عبارت «بررسی و موافقت با ایجاد، انحلال و ادغام» تغییر یابد.
۱۴	بند «۸» ماده (۱۱۵)	«تدوین» با «تصویب» جایجا شود.

فصل	ماده	شرح
۱۴	بند «۱۰» ماده (۱۱۵)	۱. ادبیات نوشتاری بند «۱۰» کاملاً اجرایی دیده شده که با سطح و جایگاه سیاستگذاری شورای عالی اداری تطبیق ندارد. اقتصادی نمودن فعالیت‌ها به‌عنوان وظیفه شورای عالی اداری با رویکرد بنگاه‌های اقتصادی دیده شده و با مأموریت و وظایف حاکمیتی دولت مخالف است لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «اقتصادی نمودن فعالیت‌ها» به عبارت «کاهش هزینه‌های دولتی» تغییر یابد. ۲. در ماده (۲۸) از کلمه مراجعات و در ماده (۹۰) از کلمه مراجعین و ارباب رجوع و در ماده (۱۱۵) بند «۱۰» از کلمه مراجعه‌کنندگان و مراجعان استفاده شده است به‌نظر می‌رسد که در همه موارد فوق می‌توان از یک واژه مناسب و یکسان استفاده کرد.
فصل ۱۴	بند «۱۲» ماده (۱۱۵)	با توجه به اینکه این قانون بجز بخش دولتی ناظر بر سایر حوزه‌ها نیست و در بخش دولتی ناظر بر دستگاه‌های دولتی است که در قانون تعریف شده است لذا در انتهای بند «۱۲» به جای عبارت «ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی» عبارت «ترکیب و توزیع سرمایه انسانی دستگاه‌های اجرایی» جایگزین شود.
۱۴	بند «۱۳» ماده (۱۱۵)	۱. دستگاه‌ها، واژه کاملی نیست لذا دستگاه‌های اجرایی به‌کار برده شود. ۲. در صورتی که همه وظایف واگذار شود همان معنای انحلال یا ادغام دارد لذا پیشنهاد می‌شود که به شکل ذیل اصلاح گردد «...ادغام، منحل و اگذار و یا بخشی از وظایف آنها به دیگر دستگاه‌های اجرایی منتقل می‌شود».
۱۴	بند «۱۵» ماده (۱۱۵)	در این بند نیز مانند دیگر بندهای این ماده، جایگاه شورا، بالاتر از پیشنهاد است و مشخص نیست که پیشنهاد به چه مرجعی ارائه می‌شود لذا بهتر است به جای کلمه پیشنهاد مناسب با شأن شورای عالی اداری از کلمه بررسی و تصویب منابع مورد نیاز جهت ارجاع به مراجع قانونی استفاده شود.
۱۴	جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۱۶)	دو نفر از معاونین شاغل با تجربه مرتبط وزارتخانه‌ها شامل افراد شاغلی که سابقه و تجربه مرتبط (در حوزه منابع انسانی) دارند نیز می‌شود هر چند در حال حاضر در این سمت نباشند لذا بهتر است عبارت فوق به‌صورت ذیل اصلاح شود «دو نفر از معاونین با تجربه شاغل در حوزه مرتبط در وزارتخانه‌ها».
۱۴	جزء «۴» و «۶» ماده (۱۱۶)	عنوان معاون تخصصی و معاون ذیربط با توجه به انحلال سازمان مدیریت، مورد تجدید نظر قرار گیرد.
۱۴	جزء «۷» ماده (۱۱۶)	عنوان وزیر کار و امور اجتماعی، با توجه به ادغام اخیر و تغییر آن مطابق عنوان جدید اصلاح شود.



فصل	ماده	شرح
۱۴	بند «۸» ماده (۱۱۶)	با توجه به اینکه شورای تخصصی تعریف نشده است پیشنهاد می‌شود که با همان نام شورای توسعه مدیریت یا این شورا آورده شود.
۱۴	بند «۹» ماده (۱۱۶)	در انتهای این بند (تصمیمات این شورا و...) مانند انتهای ماده (۱۱۴) اصلاح شود تا روشی واحد برای نگارش منظور شده باشد. (مصوبات این شورا پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم الاجراست).
۱۵	ماده (۱۱۷)	نهادهای، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند و نهادهای عمومی غیردولتی و... که در این قانون احصا نشده‌اند، برای شفاف‌سازی به مأخذ مشخص ارجاع داده شوند یا در این قانون احصا گردند و برای آنها تعیین تکلیف شود که تابع قانون خاص خودشان هستند.

قسمت پنجم - آسیب‌شناسی اجرای قانون

در این قسمت در دو بخش «مطالعات اکتشافی در ارزیابی اجرای قانون» و «بررسی زمینه اجرای قانون با توجه به چگونگی تهیه و تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها» به ارزیابی قانون مدیریت خدمات کشوری پرداخته می‌شود:

بخش اول - مطالعات اکتشافی در ارزیابی اجرای قانون

مقدمه

بررسی مشکلات و موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری خود نیازمند کار وسیع و پرحجمی است که بتواند براساس روش‌شناسی صحیح و جمع‌آوری اطلاعات در دستگاه‌های اجرایی کشور به تجزیه و تحلیل مسائل و موانع اجرای قانون به‌طور کامل بپردازد که در این بخش به مرحله مطالعات اکتشافی در جهت دستیابی به شناخت مشکلات و موانع اجرای قانون پرداخته شده است.

روشن است که مطالعات اکتشافی در مرحله اول هر فرآیند تحقیق با تکیه بر اسناد، شواهد و نظرات خبرگان و صاحب‌نظران موضوع به بررسی‌های اولیه می‌پردازد و خروجی مرحله مطالعات اکتشافی دستیابی به فرضیات مهم و قابل توجهی است که براساس نتایج به دست آمده، جهت‌گیری صحیح تحقیقات بعدی را فراهم می‌کند.

آنچه در این مرحله به دست آمده حاصل مباحثات کارشناسانه در جمع کارشناسان و مدیران با سابقه امور اداری در سطوح وزارتخانه، سازمان‌های مرکزی و در ستاد استان‌هاست که در دو مقطع اجرای قانون استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری اشراف کامل داشته و نیز

حاصل اطلاعاتی است که در قالب پرسشنامه‌ای مشخص به جمع‌آوری نظرات سایر کارشناسان کلیدی در حوزه مسائل منابع انسانی در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی اقدام شده است. نتیجه به‌دست آمده طراحی ۸ فرضیه اساسی است که می‌تواند مورد توجه قانونگذار و مجریان در مرحله بازنگری قانون مدیریت خدمات کشوری قرار گیرد.

فرضیه اول

«به‌نظر می‌رسد که زمینه‌های واگذاری فعالیت‌های غیرحاکمیتی (از قبیل فرهنگی، اجتماعی و زیربنایی موضوع ماده (۱۳) و (۱۴) و (۱۵)) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و نهادهای عمومی غیردولتی فراهم نشده است».

با توجه به اینکه در فصل اول و دوم قانون، امور حاکمیتی از امور تصدیگری تفکیک شده است و اموری همچون امور اجتماعی، فرهنگی و زیربنایی در زمره امور غیرحاکمیتی (تصدیگری) تلقی شده است، لذا قانونگذار در پی ایجاد زمینه‌ای برای واگذاری این‌گونه امور به خارج از بخش دولتی بوده است (ماده (۱۳)، (۱۴) و (۱۵)) و در قالب شیوه‌های مختلفی به ارائه راهکار برای نیل بدین هدف مبادرت کرده است. بررسی‌های اولیه در دستگاه‌های اداری نشان‌دهنده آن است که این امر با موفقیت روبرو نبوده و محقق نشده است و حاکی از آن است که:

اولاً فعالیت‌های فوق‌الذکر در بعضی دستگاه‌ها هنوز شناسایی و احصا نگردیده است.

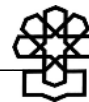
ثانیاً در اکثر دستگاه‌هایی که فعالیت‌های قابل واگذاری احصا شده است، موارد معدودی وجود دارد که به بخش غیردولتی واگذار شده است و در بسیاری از دستگاه‌ها این موضوع مسکوت مانده است.

ثالثاً در بسیاری از دستگاه‌ها هنوز برای فعالیت‌های تصدیگری، اعتبارات در قالب فعالیت‌های امانی تعریف می‌شود.

نتیجه‌گیری

به‌نظر می‌رسد عدم موفقیت دستگاه‌های اجرایی در اجرای موارد فوق می‌تواند برای قانونگذار و دستگاه‌های اجرایی پیام‌های زیر را در برداشته باشد:

۱. بسیاری از دستگاه‌های اجرایی تعریف واضح و روشنی از امور حاکمیتی و غیر آن ندارند برای مثال حتی در پست‌های خدماتی در سطح و مسئولیت‌های خاص برای سطوح عالی یا ویژه سازمانی اتفاق نظری برای واگذاری این‌گونه امور به بخش غیردولتی وجود ندارد و یا بعضاً با رویکرد تقویت فرهنگ سازمانی این احتمال وجود دارد که بسیاری از امور اجتماعی و فرهنگی ضرورتاً از حیطه مسئولیت مدیران ارشد خارج نشود و به‌عنوان یک وظیفه مستمر و دائمی نسبت



به منابع و سرمایه‌های انسانی مورد توجه قرار می‌گیرد.

۲. به نظر می‌رسد عدم وحدت رویه در اجرای این قانون نیز می‌تواند از دلایل عدم اجرای آن به‌شمار رود. که لزوماً با توجه به جایگاه‌ها و نفوذ و قدرت خاص یک دستگاه نسبت به دیگر دستگاه‌ها در عمل، برنامه‌های اجرایی متفاوتی مد نظر قرار گرفته که مهم است در این خصوص دستگاه‌های نظارتی نیز با وحدت رویه مشخصی به‌صورت جدی‌تر موضوع را مورد توجه قرار دهند.

فرضیه دوم

«به نظر می‌رسد رویکرد تعیین قیمت تمام شده برای فعالیت‌های دولتی (موضوع ماده (۱۶) قانون) در سطح اجرا ناموفق بوده است».

با توجه به جهت‌گیری کلی قانونگذار که به سمت واگذاری فعالیت‌های بخش دولتی به بخش خصوصی و تعاونی و کوچک‌سازی دولت است. راهکار محاسبه قیمت تمام شده به‌عنوان فعالیت و برنامه‌ای واسطه‌ای، ابتدا به دنبال انجام کار توسط کارکنان دولت به‌طور مستقل است و نهایتاً در پی آن است که این فعالیت‌ها با رویکرد محاسبه هزینه - منفعت مشخص به بخش خصوصی واگذار گردد.

مطالعات اولیه نشان می‌دهد که:

اولاً مقدمات اولیه برای شناسایی و فعالیت‌هایی که در قالب قیمت تمام شده (قابلیت واگذاری به کارمندان دولتی را دارا می‌باشند) انجام نشده است.

ثانیاً محاسبات لازم برای تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌های مذکور انجام نشده است.

ثالثاً این برنامه از پشتوانه اعتباری در سطح ملی و استانی برای اجرای این قانون برخوردار نگردیده است (هنوز اختیارات لازم به مدیران برای انجام این کار تفویض نشده است).

رابعاً شاخص‌ها و استانداردهای لازم برای کنترل و نظارت بر فعالیت‌ها و خدماتی که بر مبنای قیمت تمام شده واگذار می‌گردد از طرف وزارت و سازمان‌های متبوع تهیه و ابلاغ نشده است.

خامساً در این رابطه منابع انسانی درگیر نشده‌اند و به‌صورت روشن و برجسته‌ای نیروهای انسانی به بخش غیردولتی در قالب فعالیت قیمت تمام شده به‌کار گرفته نشده‌اند.

نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد ناموفق بودن اجرای موضوع ماده (۱۶) قانون (قیمت تمام شده) برای قانونگذار و دستگاه‌های اجرایی می‌تواند پیام‌های زیر را داشته باشد.

۱. رویکرد حاکم به تعیین قیمت تمام شده، مبتنی بر کارآیی و نگاه اقتصادی به فعالیت‌های

بخش دولتی است، در صورتی که در نظر بسیاری از صاحب‌نظران مدیریت دولتی، فرآیندها و فعالیت‌های دولتی بر پایه اثربخشی و کارایی باید مورد توجه قرار گیرد. بنابراین جا دارد که قانونگذار به نحوه استفاده این روش در بخش دولتی با تأمل بیشتری تصمیم‌گیری کند.

۲. به نظر می‌رسد کلیه سطوح سازمانی در سلسله‌مراتب اجرای این قانون به وظایف خویش به درستی عمل ننموده و زمینه‌های سیستماتیک اجرایی را فراهم ننموده‌اند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که یکی از عوامل مهم این عدم موفقیت، عدم باور بسیاری از مدیران و کارشناسان به اجرای این قانون در سطوح اجرایی است.

فرضیه سوم

«به نظر می‌رسد منع قانونی ایجاد و اداره مهمانسراها، زائرسراها، مجتمع‌های مسکونی، رفاهی، واحدهای درمانی - آموزشی، فضاهای ورزشی - تفریحی و نظایر اینها (موضوع ماده (۲۳) قانون) در سطح دستگاه‌های اجرایی ناموفق بوده است».

با توجه به جهت‌گیری قانونگذار در راستای کوچک‌سازی دولت و مجوز ندادن به دستگاه‌های اجرایی برای ورود به فعالیت‌های امور غیرحاکمیتی (براساس تعریف فصل ۱ و ۲ قانون) در ماده (۲۳) قانون، منع قانونی برای ایجاد و اداره این‌گونه امور مطرح شده است. بررسی‌های اولیه نشان می‌دهد که با توجه به اقتضا و شرایط دستگاه‌های اجرایی و تحلیل‌های متفاوت آنها نسبت به منابع انسانی داخل سازمان، رویه واحد و روشن و عزم و اراده راسخی در دستگاه‌های اجرایی برای تحقق این ماده به کار گرفته نشده است. لذا مشاهده می‌شود:

اولاً در سطح مدیریت و جدا کردن نحوه اداره فضاهای فوق، فعالیت بارزی در راستای تحقق این هدف صورت نگرفته است.

ثانیاً واگذاری‌ها محدود و معمولاً به شکل صوری به تشکلهای وابسته به دستگاه اجرایی انجام گرفته است.

ثالثاً بعضاً در دستگاه‌های اجرایی علیرغم منع صریح قانون، ساخت‌وساز جدید نیز صورت گرفته است.

نتیجه‌گیری

عدم موفقیت اجرای ماده (۲۳) برای قانونگذار و دستگاه‌های اجرایی پیام‌های زیر را می‌تواند دربرداشته باشد:

۱. به نظر می‌رسد مشکل عمده عدم اجرای این ماده قانون، عدم توافق نظری و تئوریک پیرامون توجه به منابع و سرمایه انسانی در سازمان‌های دولتی است که در این قانون صرفاً با رویکرد



دیدگاه اقتصادی و هزینه - منفعت به کارآیی منابع انسانی توجه شده است و در مقابل رویکردی در بین صاحب‌نظران وجود دارد که سیستم‌های انگیزشی، رفاهی و نگهداشت نیروی انسانی، زمینه‌های ارتقای سرمایه‌گذاری را در راستای اهداف سازمان به وجود می‌آورند و هزینه محسوب نمی‌شوند. احتمال می‌رود تفاوت زیاد مابین این دو جهت‌گیری نسبت به منابع انسانی زمینه اجرای قانون را با مشکل مواجه ساخته است که لازم است در بازنگری قانون به‌طور اساسی این دو دیدگاه مورد بحث و بررسی مجدد قرار گیرد.

۲. مقاومت دستگاه‌های اجرایی که شاید به دلیل تفکر متفاوت آنها نسبت به سیستم منابع انسانی در بند «۱» است باعث شده است که عملاً در اجرای این قانون همکاری لازم را ارائه ننمایند. برای مثال در سیستم آموزش و پرورش به دلیل توجه جدی به مسائل رفاهی معلمان که به نوعی لازمه سیستم انگیزشی و نگهداشت نیروی انسانی تلقی می‌شود، امکانات مناسبی ایجاد شده است که نبود آنها بحران‌های قابل پیش‌بینی را در آن سیستم به وجود خواهد آورد و همچنین عدم وحدت رویه در نحوه استفاده از این امکانات با توجه به رانت مقامات ذینفوذ اجرای این قانون را با مشکل مواجه ساخته است که ضروری است دستگاه‌های نظارتی بر اجرای رویه‌ای واحد نظارت دقیق داشته باشند.

فرضیه چهارم

«به نظر می‌رسد سازوکارهای روشن و شفاف برای سنجش رضایت یا عدم رضایت مردم براساس ماده (۲۸) قانون مدیریت خدمات کشوری از کارمندان در نظام اداری ایجاد نشده است».

با توجه به اهمیت ارزیابی و سنجش رضایت مردم در مواجهه با دستگاه‌های اداری هرچند دستگاه‌های اجرایی کشور با تدوین فرم‌ها و شیوه‌های متفاوتی در پی آن بوده‌اند که به این امر مهم بپردازند، اما شواهد و تجربیات نشان می‌دهد که:

اولاً هنوز در بسیاری از دستگاه‌ها به این موضوع بهای لازم داده نشده است و ارزیابی و سنجش رضایتمندی در اولویت ناست.

ثانیاً در دستگاه‌هایی که به این امر مهم پرداخته می‌شود سازوکار روشن و متقنی که بتوان برآن اساس ارتقا، انتصاب و تمدید قراردادهای استخدامی کارمندان را تحت تأثیر قرار داد، وجود ندارد و درضمن ارزیابی عملکرد به درستی انجام نمی‌پذیرد و یا تأثیری در روند و ادامه کار مشاغل در نظام اداری (براساس ماده (۲۸) قانون مدیریت خدمات کشوری) به جا نمی‌گذارد.

نتیجه‌گیری

عدم موفقیت کامل در اجرای ماده (۲۸) برای قانونگذار و دستگاه‌های اجرایی، پیام‌های زیر را می‌تواند به همراه داشته باشد:

۱. به‌نظر می‌رسد در صورتی که قانونگذار اراده جدی بر اخذ نظرات مردم از عملکرد دستگاه‌های اجرایی و مدیران و کارشناسان بخش دولتی داشته باشد لازم است که به‌صورتی سیستماتیک، ساختارهای مناسبی را برای دستیابی به چنین هدفی پیش‌بینی نماید و به صرف تأکید بر سنجش رضایت مردم بسنده ننماید.
۲. ضروری است روش‌ها و رویه‌های مؤثر و کارآیی برای همه دستگاه‌های اجرایی از طرف معاونت توسعه مدیریت و منابع انسانی ریاست‌جمهوری ارائه گردد که با وحدت رویه و انسجام هرچه بیشتری امور زیر انجام پذیرد:

اولاً سنجش به‌طور مستمر و واقعی انجام پذیرد.

ثانیاً بتواند در روند ارزیابی عملکرد فعالیت کارمند و سیستم، تأثیر خود را به‌وجود آورد.

ثالثاً دستگاه‌های نظارتی در سطح دولت به‌طور مستمر و روش‌مند به نحوه اجرای این ماده و اخذ بازخورد از عملکرد دستگاه‌ها، برپایه رضایتمندی مردم اقدام نماید.

فرضیه پنجم

«به‌نظر می‌رسد الگوی طراحی ساختار سازمانی مصوب قانونگذار در ماده (۲۹) در دستگاه‌های اجرایی تحقق نیافته است».

اهمیت نقش تشکیلات و سازماندهی در بهره‌وری سازمان‌های دولتی برکسی پوشیده نیست، اما مشاهدات و تحلیل کارشناسان و مدیران دستگاه‌های دولتی حکایت از آن دارد که الگوی خاص ارائه شده از طرف قانونگذار اجرایی نشده است و جهت‌گیری قانون تأثیر ماهوی در تغییر ساختارهای نظام اداری به وجود نیاورده است. در این رابطه مطالعات اولیه نشان می‌دهد:

اولاً در بسیاری از دستگاه‌های اجرایی تجدید نظر در تشکیلات از اولویت‌های آن سازمان نبوده است و به این موضوع پرداخته نشده است.

ثانیاً تقسیمات سطوح عمودی و افقی مشخص شده در قانون در سطح وزارتخانه‌ها، استان‌ها و شهرستان‌ها در بسیاری از دستگاه‌ها متناسب با قانون نبوده و به روند گذشته ادامه می‌یابد.

ثالثاً طرح ایجاد مجتمع‌های اداری در شهرستان‌های کمتر از ۷۰ هزار نفر و بخش‌های کمتر از ۳۰ هزار نفر نه تنها در بسیاری از نقاط محقق نشده، بلکه شواهد نشان می‌دهد که مطابق روند گذشته ساخت ساختمان‌های جدید به‌صورت مستقل ادامه پیدا کرده است.



نتیجه‌گیری

با توجه به عدم تحقق ماده (۲۹) در طراحی ساختار نظام اداری به نظر می‌رسد پیام‌های زیر برای قانونگذار و مجریان می‌تواند راهگشا باشد.

۱. به نظر می‌رسد یکی از دلایل عدم تحقق الگوی ساختاری فوق‌الذکر عدم توجه به شرایط و اقتضای دستگاه‌های اجرایی است که ویژگی‌های خاص و متفاوت آنها را مد نظر قرار نداده است و یک الگوی واحد را برای همه نظام‌های اداری با مأموریت‌ها و شرایط متفاوت، تجویز نموده است که لازم است به این موضوع در بازنگری توجه ویژه صورت پذیرد.

۲. به نظر می‌رسد اجرایی نشدن این ماده قانونی به‌ویژه در عدم تحقق مجتمع‌های اداری ریشه در بازرسی و نظارت‌های صوری و دفتری است که در این روش به شکل واقعی عملکرد دستگاه‌ها مورد توجه قرار نمی‌گیرد و به موقع از تخلف واضح مجریان، جلوگیری به عمل نمی‌آید.

فرضیه ششم

«به نظر می‌رسد دستگاه‌های اجرایی نحوه جذب نیروی انسانی را در قالب ماده (۳۲) به عنوان «نیروی کار ساعتی یا کار معین» برای رفع مشکلات در شرایط خاص، رعایت ننموده‌اند».

با توجه به اینکه قانونگذار با رویکرد کوچک‌سازی دولت در پی آن بوده است که با الگوی ساختاری مشخصی پست‌های سازمانی را صرفاً برای پست‌های دائمی در مشاغل حاکمیتی تعریف نماید، بدین منظور در ماده (۴۵)، استخدام نیروی انسانی را به دو روش رسمی و پیمانی محدود نموده است و همچنین برای رفع مشکلات و موانع دستگاه‌های اجرایی در ماده (۳۲)، جذب نیروی انسانی را صرفاً در شرایط خاص، بدون پست سازمانی و به‌طور موقت و حداکثر یک‌ساله مجاز شمرده است. مطالعات و بررسی‌های کارشناسانه نشان می‌دهد که:

اولاً دستگاه‌های اجرایی به استناد مجوز هیئت دولت در سال ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰ علیرغم تصویب این قانون و تصریح ماده (۳۲) مبنی بر جذب نیروی کار معین با شرایط خاص در دومرحله اقدام به به‌کارگیری نیروی انسانی شرکتی در دستگاه‌های اجرایی نموده است و به هیچ عنوان شرایط زمانی کوتاه‌مدت و نیز شرایط ویژگی فعالیت‌های غیرحاکمیتی را برای این نیروها (که در قانون تصریح شده است) رعایت نکرده است.

ثانیاً بعد از ابلاغ این قانون در سال ۱۳۸۲ تاکنون نیز با تمسک به ماده (۳۲) فرآیند جذب نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی ادامه داشته و نه تنها در فعالیت‌های خدماتی، بلکه در مشاغل تخصصی و حاکمیتی در قالب نیروی ساعتی و کار معین جذب نیروی انسانی ادامه پیدا کرده است بدون اینکه محدودیتی در زمان انجام کار و نیز پایداری به سقف ۱۰ درصد پست‌های سازمانی

مصوب برای این منظور انجام گرفته باشد.

ثالثاً مشکل اساسی در آنجایی ظاهر می‌شود که ملاحظه می‌شود حضور این نیروها که بدواً در قالب کار معین و ساعتی و فاقد پست سازمانی به دستگاه‌های اجرایی ورود پیدا می‌نماید، بدون رعایت فرآیند گزینش و استانداردهای تخصصی و اخلاقی در سال‌های بعد به صورت دائمی در سیستم دولتی استمرار می‌یابد و شایسته‌سالاری در گزینش نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی به خطر می‌افتد.

نتیجه‌گیری

با توجه به مطالب فوق که روشن می‌نماید ماده (۳۲) قانون در اجرا با چالش‌ها و مشکلات زیادی روبرو شده است، پیام‌ها و نکات زیر برای قانونگذار و دستگاه‌های اجرایی می‌تواند مفید باشد.

۱. به نظر می‌رسد با توجه به رویکرد خاصی که قانون مدیریت خدمات کشوری به تعریف مشاغل حاکمیتی و غیر آن داشته است، عملاً بسیاری از وظایف و فعالیت‌های موجود در دستگاه‌های اجرایی پوشش داده نشده است و یا موارد مندرج در ماده (۲۴) در بخش واگذاری امور غیرحاکمیتی تحقق پیدا نکرده است. لذا حجم بالای این‌گونه فعالیت‌ها در دستگاه‌های اجرایی موجب شده است که از راه‌های مختلف برای جذب نیرو تلاش شود. همچنین عدم تعادل بین ورودی و خروجی نیروی انسانی که طبق بند «ج» ماده (۲۴) صرفاً به تعداد یک‌سوم نیروهای خروجی مجوز جذب برای دستگاه‌های اجرایی وجود داشته است (بدون اینکه وظایف و مأموریت‌های آنها به بخش غیردولتی واگذار گردد) موجب شده است که استفاده از نیروی کار معین و ساعتی در شرایط خاص مورد نظر قانون، مشکلات دستگاه‌های اجرایی را مرتفع ننماید.

۲. مطالعات اولیه نشان می‌دهد که ضعف دستگاه‌های نظارتی و بازرسی در اجرای صحیح قانون آشکار بوده و در بسیاری از موارد اراده مصممی (در دستگاه‌های قانونگذار و اجرایی) برای جلوگیری از مجوزهای غیرقانونی در دستگاه‌های اجرایی برای جذب نیرو مشاهده نگردیده است.

۳. اطلاعات حاصله از نحوه جذب افراد نشان‌دهنده آن است که علیرغم حساسیت استخدام در دستگاه‌های دولتی به دلیل عدم رعایت فرآیندهای قانونی جذب نیروی دائمی در دستگاه‌های اجرایی، بعضاً افرادی که شرایط احراز مشاغل دولتی را دارا نبوده و از رانت‌ها و روابط غیرمعمول استفاده نموده‌اند، با استفاده از قالب نیروی موقت بدون گذراندن مراحل سخت استخدام و گزینش نیروی انسانی به صورت دائمی به نیروی انسانی بخش دولتی پیوسته‌اند و به همان نسبت در کارآمدی این بخش راهبردی، حساسیت و نگرانی ایجاد کرده‌اند. لذا ضروری است که دستگاه‌های اجرایی به این پیامد منفی مهم در جذب نیروی انسانی توجه نموده و راهکارهای پیشگیرانه آن را ارائه نمایند.



فرضیه هفتم

«به نظر می‌رسد ارتقا و انتصاب کارمندان در بسیاری از دستگاه‌های اجرایی مطابق ضوابط و مقررات موضوع ماده (۵۴) صورت نگرفته است».

به منظور شایسته‌سالاری و رعایت عدالت در ارتقا و انتصاب کارکنان، دستگاه‌های اجرایی ملزم شده‌اند که در ارتقا و انتصاب‌ها شرایط تخصصی لازم را تعیین و به کار ببرند و افراد از مسیر ارتقای شغلی به مراتب بالاتر ارتقا یابند. همچنین الزاماً ۸۵ درصد انتصاب‌ها باید از درون سازمان باشد و تنها حداکثر ۱۵ درصد آنها می‌تواند از خارج دستگاه اجرایی صورت پذیرد. همچنین مقرر شده است که دوران خدمت مدیران محدود به زمان باشد و در مدت محدودی ارزیابی شوند و در صورت تأیید صلاحیت آنان در دورانی که مسئولیت داشته‌اند، حکم مدیریتی تمدید گردد.

اما به رغم این الزامات قانونی، مطالعات اکتشافی نشان می‌دهد که:

شرایط تحصیلی و تجربی لازم و احراز شایستگی و عملکرد موفق، برای بسیاری از افراد در سطوح کارمندان دولت به طور نسبی رعایت می‌شود، اما ملاحظه می‌شود که در سطوح مدیریتی در بیشتر موارد عزل و نصب‌های مدیریتی از ایرادات قانونی به شرح زیر برخوردار بوده است:

الف) شرایط احراز شایستگی در انتصاب پست‌های مدیریتی به طور کامل رعایت نمی‌شود.

ب) مسیر ارتقای شغلی پست‌های مدیریتی مورد توجه قرار نمی‌گیرد.

ج) آزمون‌های تخصصی برای انتصاب مدیران در مواردی که قانون آن را الزام نموده است در بسیاری از موارد برگزار نمی‌گردد.

د) رعایت سقف ۱۵ درصد برای انتصاب‌های مدیریتی خارج از دستگاه اجرایی انجام نمی‌شود.

ه) احکام مدیریتی در بسیاری از موارد بدون محدودیت زمانی صادر می‌شود.

و) تمدید احکام مدیریتی بدون ارزیابی عملکرد شفاف و مستند انجام می‌پذیرد.

ز) عزل و نصب مقامات اجرایی موضوع بند «۲» بند «ه» ماده (۷۱) به عنوان پست ثابت براساس قانون صورت نمی‌پذیرد.

ح) آموزش مدیریتی مورد نیاز مدیران در بسیاری از موارد انجام نمی‌گیرد.

همچنین با توجه به عدم الزام قانون به رعایت شرایط احراز شایستگی و رعایت مسیر ارتقای شغلی در انتصاب مدیران سیاسی (موضوع بند «ب» ماده (۵۴)) به نظر بسیاری از صاحب‌نظران این امر تأثیر بسزایی در اجرایی نشدن ویژگی‌های شایسته‌سالاری در سطوح دیگر نظام اداری داشته است و پایبندی به الگوی شایسته‌سالاری را هم در سطح مدیران حرفه‌ای و در سایر سطوح، به تردید کشانده است.

نتیجه‌گیری

با توجه به عدم تحقق ویژگی‌های مندرج در مواد (۵۳)، (۵۴)، (۵۵) و (۵۶) قانون مدیریت خدمات کشوری درخصوص شایسته‌سالاری در نظام اداری به‌ویژه در انتصاب و ارتقای مدیران دستگاه‌های اجرایی پیام‌های زیر می‌تواند برای قانونگذار و مجریان قابل تأمل باشد:

۱. با توجه به حساسیت نقش مدیران سیاسی در الگوسازی رفتارها و فرهنگ سازمانی به‌نظر می‌رسد هرچند نظام شایسته‌سالاری در این حوزه باید تفاوت‌هایی با سایر سطوح مدیریتی داشته باشد، اما بدین معنی نیست که عزل و نصب این مدیران که تأثیر جدی در سرنوشت نظام اداری دارند صرفاً با نظر مدیران مافوق و بدون هیچ‌گونه الزامی برای رعایت حداکثری ضوابط شایسته‌سالاری متناسب با وظایف خطیر محوله صورت پذیرد. لذا تأملی مجدد برای ارائه شاخصه‌های شایسته‌سالاری در این حوزه راهبردی برای قانونگذار ضرورت دارد.

۲. با توجه به اهمیت نظام شایسته‌سالاری که عدم توجه به اجرای دقیق آن چه بسا پیامدهای منفی و جبران ناپذیری را برای نظام اداری دربرداشته باشد، لذا ضروری است که برای دستیابی به چنین هدف خطیری به امر فرهنگ‌سازی توجهی جدی صورت پذیرد. در این خصوص، راهبردی‌ترین برنامه‌ها، الگوبرداری از رفتار مدیران ارشد و متولیان اصلی نظام اداری است که در باورها و رفتارهای سایر سطوح نقش کلیدی ایفا می‌نمایند. لذا ضروری است با ایجاد تفاهم و اجماع بین خواص جامعه و مدیران ارشد دستگاه‌های اجرایی به دور از فرهنگ قبیله‌گرایی، گروه‌گرایی و رابطه‌مداری اراده و همتی به وجود آید که براساس «ضوابط و شرایط احراز» لازمه تصدی مشاغل دولتی برای همه سطوح مدیران سیاسی و غیر آن برنامه‌ای تدوین شود و بر آن اساس، افراد برای خدمت به‌کار گمارده شوند.

فرضیه هشتم

«به‌نظر می‌رسد در اجرای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری و اجرای الگوی نظام پرداخت:

الف) همه عوامل تأثیرگذار بر نظام پرداخت مندرج در قانون تحقق نیافته است.

ب) از حیث محتوایی الگوی امتیازی مورد نظر قانونگذار در نظام پرداخت کارکنان دولت اجرا

نشده است».

قطعاً یکی از مهمترین فصل‌های قانون مدیریت خدمات کشوری، فصل دهم آن است که به تحول در نظام پرداخت کارکنان دولت پرداخته است. این فصل به‌دلیل تأثیر مستقیم آن در نظام انگیزشی و جبران خدمت نیروی انسانی بخش دولتی از حساسیت و اهمیت مضاعفی برخوردار بوده و هست. در این خصوص مطالعات و بررسی‌های کارشناسانه و اطلاعات جمع‌آوری شده در



سیستم اداری دستگاه‌های اجرایی نشان می‌دهد که:

اولاً علیرغم اینکه قانون در شهریورماه ۱۳۸۶ به تصویب رسید بعد از ۲ سال تأخیر در اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۸ آیین‌نامه فصل دهم ابلاغ گردید. این درحالی است که ضریب ریالی مبنای تعیین حقوق و مزایای کارمندان دولت بر پایه پیشنهاد سال ۱۳۸۴ لایحه دولت در سال ۱۳۸۷ اجرا گردید که عملاً حداقل به میزان ۳ سال از پیش‌بینی‌های کارشناسانه برای افزایش حقوق فاصله داشت.

ثانیاً با توجه به آیین‌نامه‌های ابلاغی در خصوص اجرای فصل دهم ملاحظه می‌شود که بعضی از عوامل مندرج در قانون به‌طور کلی مغفول مانده و هنوز آیین‌نامه‌های اجرایی مورد نیاز در این خصوص ابلاغ نگردیده است. در این راستا و مطابق قانون، اجرای اکثر فوق‌العاده‌های مندرج در ماده (۶۸) از قبیل بدی آب و هوا، محرومیت از تسهیلات زندگی، فوق‌العاده سختی کار، فوق‌العاده شغل برای مشاغل تخصصی، فوق‌العاده کارآیی و فوق‌العاده ویژه درحال حاضر در نظام پرداخت کارکنان دولت به شکل قانون نظام هماهنگ، پرداخت می‌شود.

ثالثاً با مقایسه کلی اجزای تشکیل‌دهنده نظام پرداخت حقوق در دو نظام هماهنگ پرداخت و نظام امتیازی قانون خدمات کشوری ملاحظه می‌شود که:

اجزای اصلی در نظام هماهنگ پرداخت که شامل حقوق مبنا و فوق‌العاده شغل و سایر مزایا است در مقایسه با اجزای اصلی نظام امتیازی قانون مدیریت خدمات کشوری که شامل حق شغل و حق شاغل و سایر مزایاست در کل از لحاظ کمی و پرداخت ریالی تفاوت چندانی نداشته است و تنها در ضریب و وزن عوامل فوق در پرداخت نهایی اختلاف مشاهده می‌شود. برای مثال بررسی‌های اولیه نشان می‌دهد که در نظام هماهنگ پرداخت حقوق مبنا و فوق‌العاده شغل در مجموع بین ۵۰ - ۴۰ درصد کل میزان پرداخت ریالی را به خود اختصاص داده‌اند درحالی که حق شغل و حق شاغل در روش امتیازی ۸۰ درصد کل پرداخت ریالی را شامل شده است و مابقی تفاوت حقوق، خودش را در قسمت سایر مزایا نشان می‌دهد بدین معنا که در نظام هماهنگ بیش از ۵۰ درصد پرداخت‌های ریالی در بخش مزایا و سایر فوق‌العاده‌ها آمده است، درحالی که این موضوع در نظام امتیازی قانون مدیریت خدمات کشوری حداکثر ۲۰ درصد را شامل می‌شود.

همان‌طور که اشاره شد میزان پرداخت نهایی در دو نظام مذکور تقریباً مشابه است و صرفاً تفاوت ناچیز ایجاد شده را می‌توان در بند «تفاوت تطبیق» مشاهده نمود که بر پایه آیین‌نامه‌های اجرایی برای افراد متأهل و مجرد در احکام صادره از طرف دستگاه‌ها دیده می‌شود. هر چند که پرداخت این تفاوت تطبیق درخصوص پرداخت به متأهلین و مجردین هم به صراحت در متن قانون خدمات کشوری دیده نمی‌شود.

رابعاً با نگاهی محتوایی به هدف قانونگذار در تحول سیستم جبران خدمت کارمندان دولت

ملاحظه می‌شود که «روش امتیازی» مبنای طراحی جدید در قانون مدیریت خدمات کشوری به‌شمار می‌رود که به‌منظور رعایت عدالت (و نه صرفاً یکسان‌سازی) و با توجه به ویژگی‌های مختلف شغل در مشاغل مختلف بخش دولتی مورد نظر قانونگذار بوده است. مهمترین ویژگی روش امتیازی توجه به عوامل مختلف تأثیرگذار بر شغل است که وجه تمایز یک شغل را نسبت به دیگری می‌تواند نشان دهد. در ماده (۶۸) قانون از عواملی نظیر اهمیت و پیچیدگی وظایف و مسئولیت‌ها و سطح تخصصی و مهارت‌های مورد نیاز نام برده شده است که دولت در تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی باید به طراحی این الگو به‌صورت کامل اقدام می‌کرد و بر آن اساس، تفاوت ویژگی‌های مشاغل در شکل کیفی و کمی مشخص می‌گردید. اما آنچه در عمل اتفاق افتاده است تبعیت عملی از الگوی نظام هماهنگ پرداخت در ارزیابی شغل است. بدین معنی که در اجزای اصلی تشکیل‌دهنده نظام هماهنگ پرداخت سه عامل مدرک تحصیلی، آموزش و سنوات (تجربه مفید و سابقه) عوامل تعیین‌کننده گروه شغلی هستند که همین محتوا مبنای تعیین‌کننده طبقات ارزیابی‌های شغلی در قانون مدیریت خدمات کشوری قرار گرفته است. به عبارت دیگر نه تنها الگوی خاصی برای ارزیابی مشاغل در آیین‌نامه‌های ابلاغی ارائه نشده است، بلکه صرفاً طبقات شانزده‌گانه جدید در قانون خدمات کشوری بر گروه‌های بیست‌گانه قانون نظام هماهنگ پرداخت منطبق شده است و هیچ تغییری محتوایی در این تطبیق مشاهده نمی‌شود.

لازم به ذکر است که تفاوت ماهوی قانون نظام هماهنگ پرداخت با قانون مدیریت خدمات کشوری را در توجه خاص به «ویژگی‌های شاغل در نظام هماهنگ پرداخت» و «تأکید بر شغل و شاغل در نظام قانون مدیریت خدمات کشوری» باید دانست. زیرا مبنای «تعیین گروه» در نظام هماهنگ پرداخت صرفاً توجه به مدرک تحصیلی، سنوات و آموزش نیروی انسانی شاغل بوده است. اما در قانون مدیریت خدمات کشوری علاوه بر موضوع فوق (ویژگی‌های شاغل) ویژگی‌های شغل نیز باید مورد توجه قرار می‌گرفت. آنچه در عمل اتفاق افتاده است این است که در نحوه اجرای این قانون ویژگی‌های شغل نیز بر پایه ویژگی‌های شاغل تعیین شده است و برای سنجش آن الگوی مستقل و جدیدی ارائه نشده است. یعنی با تطبیق طبقات شانزده‌گانه قانون جدید بر گروه‌های بیست‌گانه قانون قبلی، از لحاظ محتوایی صرفاً به ویژگی‌های شاغل توجه شده است و به هیچ وجه به عوامل تأثیرگذار بر شغل و مشاهده تفاوت و تنوع شغلی در بخش دولتی پرداخته نشده است.

نتیجه‌گیری

یافته‌های به دست آمده ناشی از تجزیه و تحلیل نحوه اجرای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری برای قانونگذار و مجریان، پیام‌های زیر را می‌تواند دربرداشته باشد:



۱. عدم اجرای محتوایی روش امتیازی مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری این سؤال مهم و اساسی را در ذهن به وجود می‌آورد که آیا مجریان از توانایی لازم در اجرای این فصل از قانون متناسب با غرض و هدف قانونگذار برخوردار نبوده‌اند؟ یا اینکه اجرای محتوایی این قانون با توجه به شرایط و اقتضای بخش دولتی و تنوع مشاغل در دستگاه‌های اجرایی، اساساً محل تأمل است و چه‌بسا نیازمند بازنگری باشد؟

در این رابطه باید گفت که بعضی از صاحب‌نظران روش امتیازی را صرفاً برای دستگاه‌های اجرایی کوچک و سازمان‌هایی توصیه می‌کنند که امکان بررسی تفاوت‌های شغلی با توجه به محدودیت‌های مشاغل در آن سازمان وجود داشته باشد. بنابراین این موضوع محل تأمل است که آیا به‌صورت مبنایی، روش امتیازی روش مناسبی برای طراحی نظام جبران خدمت در بخش دولتی است؟ و یا اینکه مبنای دیگری را برای اهداف قانونگذار باید مورد توجه قرار داد.

بررسی‌های اولیه نشان می‌دهد که شناخت عوامل متعدد در شناخت شغل در سطح وسیع مشاغل دستگاه‌های اجرایی و انطباق آن با وضعیت موجود برای ارزیابی مشاغل و شناخت فاصله‌ها و تفاوت‌های شغلی در بین آنها همگی نیازمند دستگاه کارشناسی گسترده‌ای است که بتواند ماتریس پیچیده‌ای را در این مدل و الگو ترسیم نموده و مسائل آن را حل نماید و اجرای این الگو به سادگی و در سطح محدودی از بررسی‌های کارشناسانه امکانپذیر ناست و این موضوع می‌تواند در بررسی‌های مجدد قانونگذار مورد توجه جدی قرار گیرد.

۲. یکی از عوامل مهم تأثیرگذار بر اجرایی نشدن کامل فصل دهم در دستگاه‌های اجرایی، ارتباط مستقیم این الگو با سایر فصول مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری است. چه اینکه هدف قانونگذار در این قانون دستیابی به نظام اداری کوچک و اثربخش بوده است که با واگذاری درست امور به بخش‌های غیردولتی، حجم نیروی انسانی کاهش یافته و امکان افزایش حقوق و مزایا برای سایر کارمندان در حوزه مشاغل حاکمیتی آنان وجود داشته باشد.

با توجه به اینکه این موضوع در عمل در سایر بخش‌ها به‌طور کامل محقق نشده است و از حجم نیروی انسانی بخش دولتی به‌صورت چشمگیر کاسته نگردیده، عملاً در حوزه اجرای این قانون، موانع و مشکلات جدی بر سر راه دولت به وجود آمده است که مجریان قانون در صورت حل مشکلات سایر فصول این قانون و دستیابی به یک نظام منسجم در قانون مدیریت خدمات کشوری لازم است به‌صورت همه‌جانبه در اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری همت بگذارند و ضعف‌های دستگاه‌های کارشناسی و ستادی خود را برای دستیابی به راه‌حل‌های اجرایی کارشناسانه برطرف نمایند و در صورت لزوم در ارائه راهکارها و راه‌حل‌های جدید برای رفع نواقص قانون مدیریت خدمات کشوری به ارائه طریق و برنامه‌های جامع‌تری به دستگاه قانونگذار اقدام نمایند.

بخش دوم - بررسی زمینه اجرای قانون با توجه به چگونگی تهیه و تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها

جدول ۹. بررسی وضعیت آیین‌نامه‌ها به تفکیک فصول

فصل	تعداد مواد	ماده	آیین‌نامه لازم ندارد	آیین‌نامه لازم دارد و مصوب دارد	آیین‌نامه لازم دارد و مصوب ندارد	پیش‌بینی نشده، به‌نظر می‌رسد لازم است
۱	۱۲	(۱) تا (۱۲)	۱ تا ۱۲	-	-	-
۲	۱۲	(۱۳) تا (۲۴)	۱۳، ۱۴، ۱۵، ۱۷، ۱۹	۱۶، ۲۰، ۲۱، ۲۲، ۲۴	-	۲۳
۳	۴	(۲۵) تا (۲۸)	۲۶، ۲۷، ۲۸	۲۵	-	-
۴	۷	(۲۹) تا (۳۵)	۳۰ تا ۳۵	۲۹	-	-
۵	۵	(۳۶) تا (۴۰)	-	۳۶، ۳۷، ۳۹، ۴۰	۳۸	-
۶	۴	(۴۱) تا (۴۴)	۴۱، ۴۳	۴۲، ۴۴	-	-
۷	۸	(۴۵) تا (۵۲)	۴۷، ۴۹، ۵۰، ۵۲	۴۵، ۴۶، ۴۸	-	۵۱
۸	۵	(۵۳) تا (۵۷)	۵۳، ۵۵	۵۶، ۵۷، ۵۴	-	-
۹	۶	(۵۸) تا (۶۳)	۵۹	۵۸، ۶۳	۶۲	۶۰، ۶۱
۱۰	۱۷	(۶۴) تا (۸۰)	-	۸۰ تا ۶۴	-	-
۱۱	۳	(۸۱) تا (۸۳)	۸۳	۸۲، ۸۱	-	-
۱۲	۱۷	(۸۴) تا (۱۰۰)	۹۴ تا ۹۹، ۹۲، ۸۹، ۸۸	۸۴، ۸۶، ۸۷، ۹۰، ۹۱، ۹۳، ۱۰۰	۸۵	-
۱۳	۱۳	(۱۰۱) تا (۱۱۳)	۱۰۱، ۱۰۳ تا ۱۱۳	-	۱۰۲	-
۱۴	۳	(۱۱۴) تا (۱۱۶)	۱۱۴، ۱۱۶	۱۱۵	-	-
۱۵	۱۲	(۱۱۷) تا (۱۲۸)	۱۱۷ تا ۱۲۲، ۱۲۸ تا ۱۲۰	۱۲۱	-	-
جمع	۱۲۸	(۱۲۸)	۷۰	۴۹	۵	۴

جدول ۱۰. وضعیت مواد قانون به لحاظ آیین‌نامه

فصل	ماده	شرح
۱	(۱)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱	(۲)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱	(۳)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱	(۴)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱	(۵)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱	(۶)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱	(۷)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.



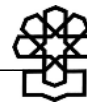
فصل	ماده	شرح
۱	(۸)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱	(۹)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱	(۱۰)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱	(۱۱)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱	(۱۲)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۲	(۱۳)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۲	(۱۴)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۲	(۱۵)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۲	(۱۶)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده و ۱۳۸۹/۷/۲۲ به شماره ۱۶۳۴۶۶/ت/۴۴۹۸۹ ک مصوب شده (ص ۹۷)
۲	(۱۷)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۲	(۱۸)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۲	(۱۹)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۲	(۲۰)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده و ۱۳۸۹/۱/۱۴ به شماره ۴۴۱۹۶/۴۲۲۱ ک مصوب شده (ص ۱۰۲)
۲	(۲۱)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده و ۱۳۸۹/۱/۳۱ به شماره ۴۴۲۹۵/۲۰۴۶۱ ک مصوب شده (ص ۱۰۴)
۲	(۲۲)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده و ۱۳۸۹/۷/۲۲ به شماره ۱۶۳۴۶۶/ت/۴۵۰۲۰ ک مصوب شده و در کتاب نیست.
۲	(۲۳)	آیین‌نامه پیش‌بینی نشده، اما به نظر می‌رسد لازم است.
۲	(۲۴)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده و ۱۳۸۸/۱۱/۲۱ به شماره ۲۳۱۳۷۸/ت/۴۳۹۰۸ ک مصوب شده (ص ۱۱۶)
۳	(۲۵)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده و ۱۳۸۸/۱۱/۲۱ به شماره ۲۴۱۴۳۰/ت/۴۳۹۱۴ ک مصوب شده (ص ۱۲۳)
۳	(۲۶)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۳	(۲۷)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۳	(۲۸)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۴	(۲۹)	آیین‌نامه پیش‌بینی شده و ۱۳۸۹/۱/۱۴ به شماره ۴۴۱۹۵/ت/۴۰۵۳ ک مصوب شده (ص ۱۳۱)
۴	(۳۰)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۴	(۳۱)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۴	(۳۲)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۴	(۳۳)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۴	(۳۴)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۴	(۳۵)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۵	(۳۶)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده اما تاریخ و شماره ندارد (ص ۲۰۳)
۵	(۳۷)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۳۰ به شماره ۲۰۰/۷۱۹۳ ک مصوب شده (ص ۳۵۸)
۵	(۳۸)	آیین‌نامه پیش‌بینی شده، اما مصوبه ندارد
۵	(۳۹)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۷ به شماره ۲۰۰/۹۰/۵۲۳۶ ک مصوب شده (در کتاب نیست)
۵	(۴۰)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۹۰/۴/۱۹ به شماره ۸۱۸۳۹/ت/۴۴۲۹۴ ک مصوب شده (در کتاب نیست)
۶	(۴۱)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۶	(۴۲)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۲ به شماره ۴۴۱۷۸/۸۳۸۴ ک مصوب شده (ص ۱۳۶)
۶	(۴۳)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۶	(۴۴)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده ۱۳۸۸/۹/۸ به شماره ۲۰۰/۸۴۵۹۷ ک مصوب شده (ص ۲۰۹ کتاب)

فصل	ماده	شرح
۷	(۴۵)	پیش‌بینی بخشنامه شده و ۱۳۸۹/۸/۱۶ به شماره ۲۰۰/۴۲۴۸۰ ابلاغ شده (ص ۲۴۹ کتاب)
۷	(۴۶)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده و ۱۳۸۸/۱۲/۲۲ مصوب به شماره ۲۶۲۷۷۰/ت/۴۳۹۱۳ک (ص ۱۴۰ کتاب)
۷	(۴۷)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۷	(۴۸)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده و ۱۳۸۸/۱۱/۲۱ مصوب شده به شماره ۲۳۱۳۲۷/ت/۴۳۹۱۵ک (ص ۱۴۱ کتاب)
۷	(۴۹)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۷	(۵۰)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۷	(۵۱)	پیش‌بینی آیین‌نامه نشده، اما مجوز هئیت دولت برای جذب می‌خواهد
۷	(۵۲)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۸	(۵۳)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۸	(۵۴)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده و ۱۳۸۸/۱۱/۲۱ به شماره ۲۳۱۴۰۰/ت/۴۳۹۰۹ک مصوب شده (در کتاب نیست)
۸	(۵۵)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۸	(۵۶)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۹/۸/۲۲ به شماره ۲۰۰/۴۳۵۰۰ مصوب شده (ص ۲۷۹)
۸	(۵۷)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده و به شماره ۲۰۶/۶۶۴۳ و تاریخ ۱۳۹۰/۳/۲۳ مصوب شده است
۹	(۵۸)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده و ۱۳۹۰/۱/۳۰ به شماره ۲۰۰/۱۸۳۴ (در کتاب نیست)
۹	(۵۹)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۹	(۶۰)	آیین‌نامه پیش‌بینی نشده، اما به نظر می‌رسد لازم است.
۹	(۶۱)	آیین‌نامه پیش‌بینی نشده، اما به نظر می‌رسد لازم است.
۹	(۶۲)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده مطابق ماده (۶۳).
۹	(۶۳)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده و ۱۳۸۹/۱/۱۰ به شماره ۲۵۷۹/ت/۴۳۹۱۶ک (در کتاب نیست).
۱۰	تبصره ماده (۶۴)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مصوب شده (در کتاب موجود نیست).
۱۰	(۶۵)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مصوب شده (در کتاب موجود نیست).
۱۰	(۶۶)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مصوب شده (در کتاب موجود نیست).
۱۰	تبصره ماده (۶۷)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مصوب شده (در کتاب موجود نیست).
۱۰	بند «۲» (۶۸)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مصوب شده (در کتاب موجود نیست).
۱۰	بند «۶» ماده (۶۸)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مصوب شده (در کتاب موجود نیست).
۱۰	(۶۹)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مصوب شده (در کتاب موجود نیست).
۱۰	(۷۰)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مصوب شده (در کتاب موجود نیست).



فصل	ماده	شرح
۱۰	(۷۱)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مصوب شده (در کتاب موجود نیست).
۱۰	(۷۲)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مصوب شده (در کتاب موجود نیست).
۱۰	(۷۳)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مصوب شده (در کتاب موجود نیست).
۱۰	(۷۴)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مصوب شده (در کتاب موجود نیست).
۱۰	(۷۵)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مصوب شده (در کتاب موجود نیست).
۱۰	(۷۶)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مصوب شده (در کتاب موجود نیست).
۱۰	(۷۷)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مصوب شده (در کتاب موجود نیست).
۱۰	(۷۸)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مصوب شده (در کتاب موجود نیست).
۱۰	(۷۹)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مصوب شده (در کتاب موجود نیست).
۱۰	(۸۰)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مصوب شده (در کتاب موجود نیست).
۱۱	(۸۱)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۹/۱/۱۴ به شماره ۴۴۳۲۷/۴۲۲۵ مصوب شده (ص ۱۴۸).
۱۱	(۸۲)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۹/۱/۱۴ به شماره ۴۴۳۲۷/۴۲۲۵ مصوب شده (ص ۱۴۸).
۱۱	(۸۳)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۲	(۸۴)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۸ به شماره ۴۴۷۷۰/۷۷۶۸ مصوب شده (ص ۱۵۱).
۱۲	(۸۵)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده، اما مصوب ندارد.
۱۲	(۸۶)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۸ به شماره ۴۴۷۷۰/۷۷۶۸ مصوب شده (ص ۱۵۱).
۱۲	(۸۷)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۸ به شماره ۴۴۷۷۰/۷۷۶۸ مصوب شده (ص ۱۵۱).
۱۲	(۸۸)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۲	(۸۹)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۲	(۹۰)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۸ به شماره ۴۴۷۷۰/۷۷۶۸ مصوب شده (ص ۱۵۱).
۱۲	(۹۱)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۸ به شماره ۴۴۷۷۰/۷۷۶۸ مصوب شده (ص ۱۵۱).
۱۲	(۹۲)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۲	(۹۳)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۸ به شماره ۴۴۷۷۰/۷۷۶۸ مصوب شده (ص ۱۵۱).
۱۲	(۹۴)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۲	(۹۵)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۲	(۹۶)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۲	(۹۷)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.

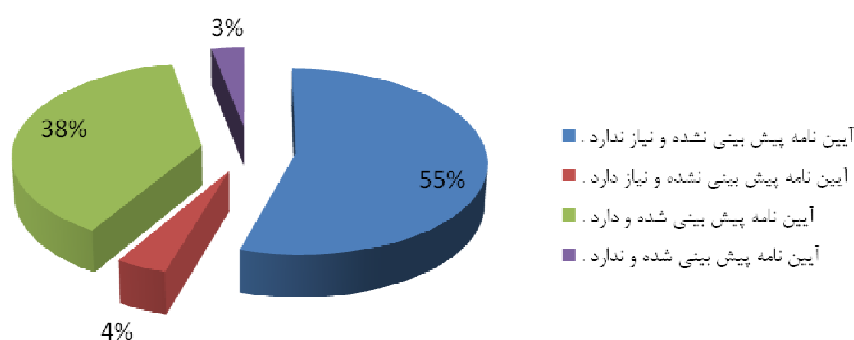
فصل	ماده	شرح
۱۲	(۹۸)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۲	(۹۹)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۲	(۱۰۰)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۸ به شماره ۴۴۷۷۰/۷۷۶۸ مصوب شده (ص ۱۵۱).
۱۳	(۱۰۱)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۳	(۱۰۲)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده، اما مصوب ندارد.
۱۳	(۱۰۳)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۳	(۱۰۴)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۳	(۱۰۵)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۳	(۱۰۶)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۳	(۱۰۷)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۳	(۱۰۸)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۳	(۱۰۹)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۳	(۱۱۰)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۳	(۱۱۱)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۳	(۱۱۲)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده و به نظر می‌رسد که در مصوبه ۱۳۸۸/۲/۲۱ به شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ آمده است.
۱۳	(۱۱۳)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۴	(۱۱۴)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۴	(۱۱۵)	نیاز به آیین‌نامه دارد ۱۳۹۰/۴/۱ به شماره ۲۰۶/۷۵۳۹ مصوب دارد (در کتاب نیست).
۱۴	(۱۱۶)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده و به شماره ۴۴۷۷۰/۷۷۶۸ در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۸ مصوب شده.
۱۵	(۱۱۷)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۵	(۱۱۸)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۵	(۱۱۹)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۵	(۱۲۰)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۵	(۱۲۱)	پیش‌بینی آیین‌نامه شده و ۱۳۸۹/۱/۳۱ به شماره ۴۴۲۹۵/۲۰۴۶۱ مصوب شده (ص ۱۰۴).
۱۵	(۱۲۲)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۵	(۱۲۳)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۵	(۱۲۴)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۵	(۱۲۵)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۵	(۱۲۶)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۵	(۱۲۷)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.
۱۵	(۱۲۸)	نیاز به آیین‌نامه ندارد.



جدول ۱۱. وضعیت قانون خدمات کشوری از نظر آیین‌نامه

تعداد ماده	شرح
۷۰	آیین‌نامه پیش‌بینی نشده و نیاز ندارد.
۵	آیین‌نامه پیش‌بینی نشده و نیاز دارد.
۴۹	آیین‌نامه پیش‌بینی شده و دارد.
۴	آیین‌نامه پیش‌بینی شده و ندارد.

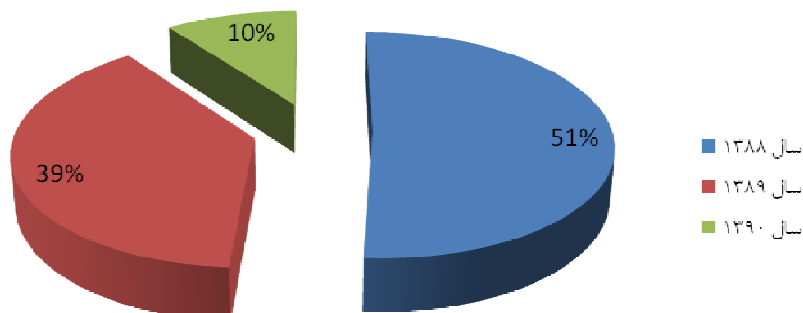
نمودار ۱. وضعیت قانون خدمات کشوری از نظر آیین‌نامه



جدول ۱۲. صدور آیین‌نامه‌های قانون خدمات کشوری

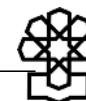
تعداد ماده	سال تصویب
۲۵	۱۳۸۸
۱۹	۱۳۸۹
۵	۱۳۹۰

نمودار ۲. صدور آیین‌نامه‌های قانون خدمات کشوری



جدول ۱۳. صدور آیین‌نامه‌های قانون مدیریت خدمات کشوری در سنوات ۱۳۸۸-۱۳۹۰

[illegible]

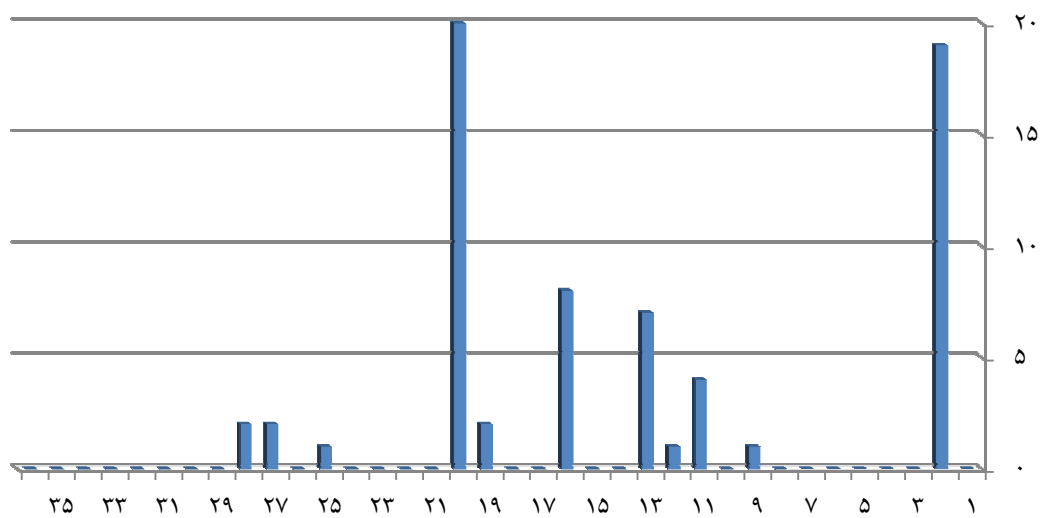


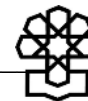
تاریخ		ماده	بند «۲» ماده (۶۸)	بند «۶» ماده (۶۸)	(۶۹)	(۷۰)	(۷۱)	(۷۲)	(۷۳)	(۷۴)	(۷۵)	(۷۶)	(۷۷)	(۷۸)	(۷۹)	(۸۰)	(۸۱)	(۸۲)	(۸۴)	(۸۶)	(۸۷)	(۹۰)	(۹۱)	(۹۳)	(۱۰۰)	(۱۱۲)	(۱۱۵)	(۱۲۱)
۱۳۸۸	۱		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x										x		
	۲		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x												
	۳																											
	۴																											
	۵																											
	۶																											
	۷																											
	۸																											
	۹																											
	۱۰																											
	۱۱																											
	۱۲																											
۱۳۸۹	۱																x	x								x		
	۲																											
	۳																											
	۴																								x	x	x	x
	۵																											
	۶																											
	۷																											
	۸																											
	۹																											
	۱۰																											
	۱۱																											
	۱۲																											
۱۳۹۰	۱																											
	۲																											
	۳																											
	۴																											
	۵																											
	۶																											
	۷																											
	۸																											
	۹																											
	۱۰																											
	۱۱																											
	۱۲																											

مربع‌های آبی و ستاره‌دار: تاریخ صدور

مربع‌های قرمز: آخرین مهلت اجر

نمودار ۳. صدور آیین‌نامه‌های قانون خدمات کشوری در سنوات ۱۳۸۸-۱۳۹۰





۱. الوانی، سید مهدی. تنگناهای مدیریت دولتی نوین، نشریه پیک نور سال سوم، ش ۳، ۱۳۸۴.
۲. برادران شرکاء، حمیدرضا، ملک‌الساداتی، سعید. حکمرانی خوب کلید توسعه آسیای جنوب غربی، مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۶.
۳. برتالانی، لودویک فون. نظریه عمومی سیستم‌ها، ترجمه کیومرث پریانی، نشر تندر، ۱۳۷۴.
۴. پورعزت، علی اصغر. مبانی مدیریت دولتی، انتشارات سمت، ۱۳۹۰.
۵. جاجرمی زاده، محسن و دیگران. طرح مطالعاتی: ارزیابی و آسیب‌شناسی اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، جلد دوم: تبیین و نقد و بررسی اصول و مبانی نظری حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱.
۶. خوش‌چهره، محمد. بررسی قلمرو مداخلات دولت در فرآیند توسعه، آسیب‌شناسی دخالت یا عدم دخالت دولت در عرصه دین، قابل دسترسی در: <http://www.iranpress.ir>
۷. دانایی‌فرد، حسن، سیدمهدی، الوانی. استراتژی تحول در بخش دولتی ایران: آیا مدیریت دولتی نوین استراتژی مناسبی است؟، دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، دی‌ماه ۱۳۸۳.
۸. درخشان، مسعود. حمله اقتصادی دشمن، حقیقی است یا مجازی؟، ۱۳۹۲، قابل دسترسی در www.khamenei.ir
۹. دهقانی، حسین. در جستجوی رویکردی نوین به مدیریت دولتی، نشریه مدیرساز، سال ۲، ش ۳ و ۴، ۱۳۷۸.
۱۰. رعنائی حبیب‌اله، مهدی، مرتضوی. رویکرد شبکه‌ای در اداره امور عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱.
۱۱. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶/۷/۲۴.
۱۲. هینز، استیون. رویکرد تفکر سیستمی، ترجمه رشید اصلانی، نشرنی، ۱۳۸۷.
۱۳. هیوز، آون. مدیریت دولتی نوین، ترجمه سیدمهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی، غلامرضا معمارزاده، نشر گلشن، چاپ دوم، ۱۳۷۹.
14. Haarhoff, K., "Public Private Partnerships as an Alternative Service Delivery Option: a Multiple Case Study of the Healthcare Sector in South Africa (Mini-thesis for the Degree of Master of Public Administration at University of Stellenbosch), 2008.
15. Schedler, K. and Proeller, I. "The New Public Management: a Perspective from Mainland Europe", In "New Public Management. Current Trends and Future Prospects", Eds. McLaughlin, K. and Osborne, S. and Ferlie, E., New York: Routledge, 2002.
16. Tufte, Geir Conrad, "The Impact of New Public Management on Public Ethos", Ostfold University College, Faculty of Social Science and Foreign Language, 2003.
17. Yescombe, E.R. Public-private Partnerships Principles of Policy and Finance, Yescombe Consulting Ltd. Published by Elsevier Ltd, 2007.



شماره مسلسل: ۱۳۷۴۱

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نقد و بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه مدیریت و تشکیلات)

تهیه و تدوین: محسن جاجرمی‌زاده

مدیر مطالعه: مهدی مرتضوی

ناظران علمی: محمد قاسمی، محسن فاتحی‌زاده

همکاران: محمدرضا مالکی، مریم طهرانی، فهیمه غفرانی، علی اوتارخانی، مهدی نجفی

آشتیانی، حجت‌اله خالقی‌پور، مجید خورسند رحیم‌زاده، غلامحسین دست‌بالا،

روح‌اله حبیب‌زاده، راضیه افشار

متقاضی: کاظم جلالی (رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مدیریت دولتی نوین

۲. قانون مدیریت خدمات کشوری

۳. حکمرانی خوب



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۳/۲۸