

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۹۴): پیوست عدالت برای احکام بخش ساختار دولت (موضوع ماده ۱۰۵)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۴۴۱
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۹/۱۴

عنوان گزارش:

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۹۴):
پیوست عدالت برای احکام بخش ساختار دولت
(موضوع ماده ۱۰۵)

نام دفتر:
مطالعات بنیادین حکمرانی (گروه مطالعات بنیادین حکومتی)

تهیه و تدوین:
محمدتقی نظریان مفید

اظهار نظر کنندگان:
محمد عبدالحسین زاده،
فهیمة غفرانی (دفتر مطالعات مدیریت)

ناظر علمی:
مهدی عبدالحمید

گرافیک و صفحه آرایی:
انسیه بهاء بزرگی

ویراستار ادبی:
شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. پیوست عدالت
۲. توزیع اولیه
۳. توزیع فرایندی
۴. عدالت تأمینی
۵. عدالت ترمیمی
۶. تبعیض جبرانی
۷. تبعیض کارآمد پایه
۸. تبعیض ارزش پایه



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. تعریف اصطلاحات به کاررفته در پیوست عدالت
۱۱	۳. تحلیل صدر ماده (۱۰۵) مبتنی بر رویکرد عدالت
۱۴	۴. تحلیل بند «الف» ماده (۱۰۵) مبتنی بر رویکرد عدالت
۲۳	۵. تحلیل بند «ب» ماده (۱۰۵) مبتنی بر رویکرد عدالت
۲۷	۶. تحلیل بند «پ» ماده (۱۰۵) مبتنی بر رویکرد عدالت
۲۹	۷. تحلیل بند «ت» ماده (۱۰۵) مبتنی بر رویکرد عدالت
۳۳	۸. نتیجه‌گیری
۳۴	منابع و مأخذ



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۹۴): پیوست عدالت برای احکام بخش ساختار دولت (موضوع ماده ۱۰۵)

چکیده



فقط بند «پ» بیش از متوسط با شاخصه‌های عدالت انطباق دارد. همچنین باید اشاره داشت بیشترین فاصله از عدالت در بند «الف» این ماده نهفته است. براساس نتیجه فوق ماده (۱۰۵) نیازمند اصلاح در بندها و اجزای خود است تا واگرایی آن نسبت به عدالت کاهش یافته و تطابق بیشتری داشته باشد. در این گزارش سعی بر آن بوده تا ذیل هر بند علاوه بر جداول بازبینی و توضیحات مرتبط با آن، پیشنهادهای اصلاحی برای افزایش تناسب و تطابق بندهای ماده (۱۰۵) با عدالت ارائه شود.

ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم ناظر بر «ارتقای بهره‌وری نظام اداری، کاهش هزینه‌های جاری و کوچک‌سازی اندازه دولت» بوده و احکامی را در راستای تحقق هدف فوق پیشنهاد داده است. در این گزارش سعی بر آن بوده تا تحلیلی از منظر عدالت بر ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم ارائه شود و ذیل هر بند در قالب جداول «بازبینی پیوست عدالت» میزان تناسب و تطابق آن ماده با شاخصه‌ها و ابعاد متعدد عدالت بررسی شود. نتیجه به دست آمده آن است که ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم، انطباق کمی با عدالت داشته و از میان بندهای تعریف شده ذیل آن،

■ مسئله اصلی

به هیچ وجه نمی‌تواند از منظر عدالت موجه باشد. همچنین ایده «کوچک‌سازی اندازه دولت» مورد پذیرش از منظر عدالت نبوده و آنچه باید مورد تأکید باشد «متناسب‌سازی اندازه دولت» است که مفهومی متفاوت از کوچک‌سازی است. همچنین باید اشاره داشت بیشترین فاصله از عدالت در بند «الف» این ماده نهفته است. براساس نتیجه فوق ماده (۱۰۵) نیازمند اصلاح در بندها و اجزا خود است تا واگرایی آن نسبت به عدالت کاهش یافته و تطابق بیشتری داشته باشد. در این گزارش سعی بر آن بوده تا ذیل هر بند علاوه بر جداول بازبینه و توضیحات مرتبط با آن، پیشنهادهای اصلاحی برای افزایش تناسب و تطابق بندهای ماده (۱۰۵) با عدالت ارائه شود.

ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم توسعه ناظر بر «ارتقای بهره‌وری نظام اداری، کاهش هزینه‌های جاری و کوچک‌سازی اندازه دولت» بوده و احکامی را در راستای تحقق هدف فوق پیشنهاد داده است. به دلیل اهمیت عدالت و تأکید رهبر انقلاب بر تدوین پیوست عدالت برای تمام سیاست‌ها، طرح‌ها و لوایح و نیز ضرورت توأم بودن برنامه هفتم توسعه با عدالت، در این گزارش سعی بر آن بوده تا تحلیلی از منظر عدالت بر ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم ارائه شود و ذیل هر بند در قالب جداول «بازبینه پیوست عدالت» میزان تناسب و تطابق آن ماده با شاخصه‌ها و ابعاد متعدد عدالت بررسی شود.

■ نقاط قوت و ضعف طرح و لایحه

■ **پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها**
براساس نتیجه فوق، ماده (۱۰۵) نیازمند اصلاح در بندها و اجزا خود است تا واگرایی آن نسبت به عدالت کاهش یافته و تطابق بیشتری با آن به دست آورد. در این گزارش سعی بر آن بوده تا ذیل هر بند علاوه بر جداول بازبینه و توضیحات مرتبط با آن، پیشنهادهای اصلاحی برای افزایش تناسب و تطابق بندهای ماده (۱۰۵) با عدالت ارائه شود.

نتیجه به دست آمده آن است که این ماده انطباق کمی با عدالت داشته و از میان بندهای تعریف شده ذیل آن فقط بند «پ» بیش از متوسط با شاخصه‌های عدالت انطباق دارد. همچنین باید اشاره داشت بیشترین فاصله از عدالت در بند «الف» این ماده نهفته است. از بین مسائل محوری این بند، تأکید بر «افزایش بهره‌وری نظام اداری» از نقطه نظر عدالت از اولویت بسیار بالایی برخوردار است. تأکید بر «کاهش هزینه‌های جاری» در صورتی قابل قبول است که به کاهش اسراف یا تبذیر در نظام اداری منتهی شود والا



۱. مقدمه

اهمیت عدالت در اندیشه اسلامی و جایگاه رفیع آن در میان آرمان‌های انقلاب، رصد عمیق و مداوم عدالت در سیاست‌ها و قوانین جمهوری اسلامی را ایجاب می‌کند. همچنین توجه به اهمیت برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در ریل‌گذاری حرکت کشور و نیز تأکید بر عدالت‌محور بودن برنامه هفتم توسعه، ضرورت توجه و پایش عدالت در برنامه هفتم را فزون‌تر کرده است. در گزارش پیش رو سعی بر آن است تا ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم توسعه را با رویکرد عدالت‌ارزیابی کرده و نسبت آن با عدالت بررسی شود.

لازم به اشاره است که رهبر انقلاب به دلیل اهمیت پایش عدالت در حکمرانی و سیاست‌ورزی در اولین دیدار با رئیس‌جمهور و هیئت دولت سیزدهم بر ضرورت تدوین **پیوست عدالت** برای مصوبات، لوایح و بخشنامه‌ها اشاره داشته و چنین بیان کردند: «مسئله بعدی عدالت‌ورزی است که خب اساس حکومت اسلامی و جمهوری اسلامی بر اقامه عدل است، کما اینکه اساس همه ادیان بر اقامه عدل است. خدای متعال می‌فرماید که ما پیغمبران را فرستادیم، کتاب‌های آسمانی را فرستادیم، لَیْقَوْمَ النَّاسِ بِالْقِسْطِ؛ اصلاً برای اینکه مردم قیام به قسط کنند و جامعه، جامعه عدالت‌آمیز باشد. خب ما در این زمینه‌ها عقبیم، خیلی باید کار کنیم، خیلی باید تلاش کنیم. به نظر من هر مصوبه‌ای که شما تصویب می‌کنید، هر لایحه‌ای که در دولت تنظیم می‌کنید، هر بخشنامه‌ای که خود شما در دستگاه خودتان صادر می‌کنید، یک پیوست عدالت باید داشته باشد؛ باید مراقب باشید این روش، این کار، این دستور، ضربه‌ای به عدالت نزند، طبقات مظلوم را پایمال نکند؛ این مراقبت باید همیشه باشد؛ حالا یا با یک پیوست مکتوب یا بالاخره از لحاظ نوع تنظیم جوری باشد که این‌طور باشد.» [۱]. همچنین در جای دیگر بر پیوست عدالت تأکید کرده و چنین بیان می‌دارند: «شما هر تصمیمی که می‌گیرید، هر مقرره‌ای که انجام می‌گیرد، چه در مجلس شورای اسلامی که قانون تصویب می‌کنید، چه در دولت، چه در بخش‌های مدیریتی گوناگون دیگر در سراسر کشور، یکی از مهم‌ترین چیزهایی که مورد نظر قرار می‌دهید باید مسئله عدالت باشد که آیا این برطبق عدالت است یا نیست. یک جاهایی لازم است تا پیوست عدالت برای آن مقرره ترتیب داده بشود که معلوم بشود که این مقرره جوری انجام می‌گیرد، این قانون جوری اجرا می‌شود که برطبق عدالت باشد.» [۲]. گزارش حاضر در راستای عینیت بخشیدن به مطالبه فوق تدوین شده است.

پیش‌تر در قالب یک گزارش راهبردی ذیل عنوان «چارچوب تدوین پیوست عدالت» [۳]، ابعاد و سرفصل‌های اصلی مورد نیاز برای نگارش پیوست عدالت برای طرح‌ها و لوایح توضیح داده شده است. البته گفتنی است هر طرح و لایحه‌ای لزوماً ظرفیت ارزیابی از منظر تمام سرفصل‌های نام برده شده در گزارش را نخواهد داشت. هر طرح و لایحه و هر ماده و بند سیاستی اقتضائات خاص خود را داشته و متناسب با آن می‌توان بخشی از سرفصل‌ها را درخصوص آن به بحث گذاشت. در این گزارش سعی بر آن بوده تا با لحاظ اقتضائات ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم، آن را از منظر عدالت‌ارزیابی و قضاوت کنیم. در ادامه بدواً مروری اجمالی بر چارچوب تحلیلی پیوست عدالت داشته و پس از آن ورود به تحلیل بندهای پیشنهادی در ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم خواهیم کرد.

۲. تعریف اصطلاحات به کاررفته در پیوست عدالت



این وجود، نیاز است تا تبیینی پیرامون اصطلاحات به کاررفته در این گزارش صورت گیرد. در ادامه سعی بر آن است تا به طور مختصر اصطلاحات مبنا قرار گرفته در این گزارش، تبیین شود.

یا گروهی علیه فرد یا گروه دیگر در بهره‌مندی از منابع اولیه و بسترهای رشد و پیشرفت، جانبداری صورت گیرد. توزیع فرایندی ناظر به تکالیف و حقوق پدید آمده برای افراد، به دلیل تعامل آنها با یکدیگر در اشکال مختلف روابط اجتماعی است. معیار مسلط بر این عرصه، «برابری فرایندی» است. در این شکل از برابری، سهم افراد از آنچه از یک تعامل پدید آمده است با توجه به آورده‌ها و میزان نقش آنها در تعاملات با یکدیگر مقایسه می‌شود. در برابری فرایندی باید نسبت میان عایدی افراد بر آورده آنها، در مقایسه با یکدیگر برابر باشد. اگر این نسبت به نفع یک سمت چرخش کند، بدان معناست که برابری فرایندی به نفع آن سمت و به ضرر سمت مقابل نقض شده است.

عدالت صیانت ناظر بر مرحله بعد از تعیین حقوق و تکالیف بوده و شامل شیوه و اقدام‌های لازم برای ایفای حقوق و ادای تکالیف تعیین شده است. عدالت صیانت قابل بخش به «عدالت تأمینی»، «عدالت ترمیمی» و «عدالت کیفی» است. عدالت تأمینی ناظر بر الزامات و شرایط مورد نیاز برای حفظ حقوقی است که افراد در اختیار دارند. عدالت تأمینی می‌تواند موازی با عدالت توزیعی، به طراحی برخی نهادها برای حفظ سهم‌های توزیع شده بیانجامد. تمایز عدالت تأمینی با عدالت توزیعی در آن است که عدالت توزیعی، در مقام تعریف و رسمیت دادن حقوق برای افراد است ولی عدالت تأمینی، درصدد ایجاد ساختار و شرایطی برای حفظ حقوق تعریف شده برای افراد و جلوگیری از تخطی و پایمال شدن آن از سوی دیگران یا حتی دولت است. در عرصه عدالت تأمینی، معیار عدالت را می‌توان «تأمین بازدارندگی و مقابله با پایمال شدن حقوق افراد» تعریف کرد. هر میزان که شرایط و ساختارها را به نحوی مفصل‌بندی شود که حقوق رسمیت یافته برای افراد در اختیار آنها باقی مانده و از تعرض دیگران در امان بماند، در عرصه عدالت تأمینی، گام مثبتی برداشته شده است.

همان‌طور که در مقدمه بیان شد پیش از این در گزارش مفصلی تحت عنوان «چارچوب مفهومی تدوین پیوست عدالت» به ابعاد و سرفصل‌های متعدد پیوست عدالت پرداخته شده است. اما با

۲-۱. ابعاد بخشی عدالت

عدالت را می‌توان در بخش‌های گوناگون بررسی کرد. این بخش‌ها بسان حلقه‌های زنجیر در توالی هم بوده و تکمیل‌کننده طرح عدالت‌اند. یک سیاست لزوماً محدود به یک حلقه نیست و می‌تواند ذو ابعاد بوده و ریشه در حلقه‌های پیشینی یا اثر در حلقه‌های پسین خود داشته باشد. ارزیابی یک طرح یا لایحه از منظر عدالت، زمانی کامل است که ارتباط آن با تمام بخش‌های عدالت، در نظر گرفته شده باشد. اهمیت و ضرورت بررسی ارتباطات طرح یا لایحه با بخش‌های عدالت از آن‌رو است که معیارهای حاکم بر هر بخش از عدالت، خاص آن بخش بوده و متفاوت از بخش‌های دیگر است. بنابراین برای قضاوت نهایی، باید نوع و میزان ارتباط طرح یا لایحه با هر بخش، مشخص شود.

عدالت اجتماعی را می‌توان در یک تقسیم‌بندی کلان به «عدالت توزیعی» و «عدالت صیانت» بخش کرد. عدالت توزیعی تمرکز بر توزیع خیرات اجتماعی و تعیین تکالیف و حقوق افراد در قبال هم داشته و درصدد پاسخ به این سؤال است که «چه چیزی باید سهم چه کسی باشد؟». عدالت توزیعی خود در دو قسم شامل «توزیع اولیه» و «توزیع فرایندی» قابل بحث است. مقصود از توزیع اولیه، تعیین حقوق افراد نسبت به منابع و خیرهای اجتماعی است که پیش از تعامل میان افرادی که موضوع توزیع هستند، موجود بوده و این افراد نقشی در پدید آمدن یا دسترسی به آنها نداشته‌اند. اولیه بودن منابع، بیش از آنکه به خود منابع وابسته باشد، وابسته به افرادی است که بهره‌گیری از آن منابع برای آنها مورد بحث است؛ به عبارتی، اولیه بودن منابع در نسبت با افراد است نه در ذات خود منابع. معیار اساسی در توزیع منابع اولیه، «برابری تمهیدی» است. در این شکل از برابری، بر وضعیت زمینه‌ها و مقدمات لازم برای تعاملات انسانی تأکید می‌شود. مبتنی بر برابری تمهیدی، ساختارهای اجتماعی نباید به نحوی ساماندهی شوند که از فرد



سوی دیگر جامعه است. در این نوع تبعیض، معیار عدالت و روا بودن تبعیض، «از میان برداشتن استضعاف و محرومیت و در اولویت قرار گرفتن آنها در سیاست‌ها» است.

تبعیض کارآمد پایه شکل دیگری از تبعیض‌های رواست. در این نوع تبعیض، قضاوت بر مدار بهینه‌یابی با فرض وجود یک هدف قرار دارد. به‌عنوان مثال می‌توان در ارزیابی ساختارهای نهادی و سازمانی تبعیض کارآمد پایه را عیار مسلط قضاوت دانست. همچنین قضاوت در خصوص شایستگی افراد برای قرار گرفتن در جایگاه‌های مدیریتی، ریشه در این تبعیض دارد.

قسم دیگر تبعیض‌های روا، ناشی از تمایز و وزن ارزشی متفاوت بین انتخاب‌ها و افعال است. توضیح بیشتر آنکه در قسمی از موارد، مقایسه‌ها در گنه خود به مقایسه میان افراد ختم می‌شوند و تبعیض یا برابری از تبعیض قائل شدن یا برابر فرض کردن افراد در مقایسه با هم نشئت می‌گیرد. در قسم دیگری از موارد، افعال و انتخاب‌ها با یکدیگر مقایسه شده و تبعیض‌ها ناشی از وزن اخلاقی و ارزشی متفاوتی است که یک نظام ارزشی و سیاسی به افعال و انتخاب‌ها می‌دهد. این نوع تبعیض‌ها میان کسانی اعمال می‌شود که افعال یا انتخاب‌هایی با وزن ارزشی متفاوت دارند با این شرط که اولاً هیچ مانع ساختاری برای بهره‌مندی افراد از تبعیض لحاظ شده، وجود نداشته باشد و ثانیاً میان افرادی که یک فعل واحد را انجام می‌دهند کماکان برابری در بهره‌مندی برقرار بماند.

در ادامه سعی بر آن است تا ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم، براساس چارچوب مفهومی تبیین شده، از منظر عدالت در شاخصه‌های پیوست عدالت ارزیابی و تحلیل شود. ذیل هر بند سیاستی، بدو وضعیت آن بند در جداول بازبینی پیوست عدالت نمایش داده شده است. پس از آن توضیحات و استدلال‌هایی در ارزیابی بند بیان گشته و نواقص آن از منظر عدالت مورد بررسی قرار گرفته است. در پایان هر بند سعی بر آن بوده تا مبتنی بر ارزیابی‌های صورت گرفته، پیشنهاد‌های اصلاحی برای کاهش کاستی‌ها یا تقویت احکام و افزایش تطابق و هم‌راستایی آن با عدالت بیان شود.

عدالت ترمیمی ناظر به جبران حقوق از دست‌رفته افراد است. برای مثال مواردی چون دیه را می‌توان از مصادیق این دسته، برشمرد. وقتی به سهم و حقوق تعیین شده برای فرد یا افرادی تعرض صورت گیرد، نمی‌توان نسبت به آن بی‌تفاوت بود. می‌بایست حقوق از دست‌رفته جبران شود. معیار در عدالت جبرانی «جبران کامل حقوق سلب شده از ذی‌حق» است. عدالت کیفری ناظر به تنبیه کسانی است که به حقوق دیگران تعرض کرده‌اند؛ چراکه فقط با جبران حقوق از دست‌رفته برای کسانی که در حق آنها ظلم شده است، عدالت محقق خواهد شد. پیکربندی ساختارهای اجتماعی می‌بایست به‌نحوی باشد که تعدی به حقوق دیگران به حداقل ممکن برسد و این بدون کیفر و مجازات خاطیان محقق نخواهد گشت. در این عرصه، معیار عدالت «تناسب میان جرم و کیفر» است.

۲-۲. ساختار تبعیض‌های روا

عدالت، صرفاً برابری نیست و در بعضی حوزه‌ها و موضوع‌ها، تبعیض، عین عدالت است. تبعیض‌ها را از آن حیث که عادلانه هستند یا خیر می‌توان به تبعیض روا و تبعیض ناروا تقسیم کرد. تبعیض‌های روا را می‌توان در سه دسته مورد بررسی قرار داد که شامل «تبعیض‌های جبرانی»، «تبعیض‌های کارآمد پایه» و «تبعیض‌های ارزش پایه» است.

تبعیض جبرانی در واقع نوعی بازگشت و نگاه نقادانه به سیاست‌های پیشین یک جامعه است؛ چراکه وضعیت کنونی یک جامعه، معلول و محصول فرایندها و سیاست‌های تعریف شده در گذشته است. این نوع تبعیض، در همسایگی بسیار نزدیک با عدالت ترمیمی قرار دارد. عدالت ترمیمی شامل جبران حقوقی است که به‌طور مستقیم می‌توان نقض حق را ردیابی کرده و به‌طور صریح ناقض حق را مشخص نمود. در واقع عدالت ترمیمی در سطوح روابط خرد در جستجوی بازگشت حقوق افراد است؛ اما تبعیض جبرانی در یک نگاه کلان، در پی حل ظلم‌ها و محرومیت‌های رسوب کرده در جامعه است. شاخص محوری، برای رصد و پایش تبعیض جبرانی توجه به «نیاز و استضعاف» در یک‌سو و «استغناء و استکبار» در

۳. تحلیل صدر ماده (۱۰۵) مبتنی با رویکرد عدالت

ماده (۱۰۵) - به منظور ارتقای بهره‌وری نظام اداری، کاهش هزینه‌های جاری و کوچک‌سازی اندازه دولت، اقدامات زیر انجام می‌پذیرد:

۳-۱. بازبینی پیوست عدالت برای صدر ماده (۱۰۵)

میزان انطباق با عدالت:		میزان انطباق مبهم است <input type="checkbox"/>											
انطباق کامل	<input type="checkbox"/>	بسیار	<input type="checkbox"/>	تا حدودی	<input type="checkbox"/>	متوسط	<input type="checkbox"/>	کم	<input checked="" type="checkbox"/>	بسیار کم	<input type="checkbox"/>	عدم انطباق	<input type="checkbox"/>

۱. چقدر و چه میزان با ابعاد موضوعی عدالت در ارتباط است؟

ارتباط با مقوله ثروت‌ها و درآمدها:	خیلی زیاد	<input type="checkbox"/>	زیاد	<input checked="" type="checkbox"/>	متوسط	<input type="checkbox"/>	کم	<input type="checkbox"/>	خیلی کم	<input type="checkbox"/>
ارتباط با مقوله قدرت:	خیلی زیاد	<input type="checkbox"/>	زیاد	<input type="checkbox"/>	متوسط	<input checked="" type="checkbox"/>	کم	<input type="checkbox"/>	خیلی کم	<input type="checkbox"/>
ارتباط با مقوله فرصت‌ها:	خیلی زیاد	<input type="checkbox"/>	زیاد	<input type="checkbox"/>	متوسط	<input type="checkbox"/>	کم	<input type="checkbox"/>	خیلی کم	<input checked="" type="checkbox"/>
ارتباط با مقوله شأن و منزلت اجتماعی:	خیلی زیاد	<input type="checkbox"/>	زیاد	<input type="checkbox"/>	متوسط	<input type="checkbox"/>	کم	<input type="checkbox"/>	خیلی کم	<input checked="" type="checkbox"/>
ارتباط با مقوله دانش و اطلاعات:	خیلی زیاد	<input type="checkbox"/>	زیاد	<input type="checkbox"/>	متوسط	<input type="checkbox"/>	کم	<input type="checkbox"/>	خیلی کم	<input checked="" type="checkbox"/>

۲. اولویت مسائل

افزایش بهره‌وری:

کاهش هزینه‌های جاری:	خیلی زیاد	<input checked="" type="checkbox"/>	زیاد	<input type="checkbox"/>	متوسط	<input type="checkbox"/>	کم	<input type="checkbox"/>	خیلی کم	<input type="checkbox"/>
کوچک‌سازی دولت:	خیلی زیاد	<input type="checkbox"/>	زیاد	<input type="checkbox"/>	متوسط	<input type="checkbox"/>	کم	<input type="checkbox"/>	خیلی کم	<input checked="" type="checkbox"/>

۳. ارزیابی در ابعاد بخشی عدالت

اثر در ابعاد بخشی مبهم است

چه تأثیری بر بهبود عدالت در توزیع اولیه خواهد داشت؟	مثبت زیاد	<input type="checkbox"/>	مثبت کم	<input type="checkbox"/>	بی‌اثر	<input type="checkbox"/>	منفی کم	<input type="checkbox"/>	منفی زیاد	<input type="checkbox"/>	در ارتباط با توزیع اولیه نیست <input type="checkbox"/>
چه تأثیری بر بهبود عدالت در توزیع فرایندی خواهد داشت؟	مثبت زیاد	<input type="checkbox"/>	مثبت کم	<input type="checkbox"/>	بی‌اثر	<input type="checkbox"/>	منفی کم	<input type="checkbox"/>	منفی زیاد	<input type="checkbox"/>	در ارتباط با توزیع فرایندی نیست <input type="checkbox"/>
چه تأثیری بر بهبود عدالت تأمینی خواهد داشت؟	مثبت زیاد	<input type="checkbox"/>	مثبت کم	<input type="checkbox"/>	بی‌اثر	<input type="checkbox"/>	منفی کم	<input type="checkbox"/>	منفی زیاد	<input type="checkbox"/>	در ارتباط با عدالت تأمینی نیست <input type="checkbox"/>
چه تأثیری بر بهبود عدالت ترمیمی خواهد داشت؟	مثبت زیاد	<input type="checkbox"/>	مثبت کم	<input type="checkbox"/>	بی‌اثر	<input type="checkbox"/>	منفی کم	<input type="checkbox"/>	منفی زیاد	<input type="checkbox"/>	در ارتباط با عدالت جبرانی نیست <input type="checkbox"/>
چه اثری بر بهبود عدالت کیفری خواهد داشت؟	مثبت زیاد	<input type="checkbox"/>	مثبت کم	<input type="checkbox"/>	بی‌اثر	<input type="checkbox"/>	منفی کم	<input type="checkbox"/>	منفی زیاد	<input type="checkbox"/>	در ارتباط با عدالت کیفری نیست <input type="checkbox"/>



۴. وضعیت برابری‌های اساسی

تأثیر بر تأمین برابری تمهیدی:	مثبت <input type="checkbox"/>	خنثی <input type="checkbox"/>	منفی <input type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>
تأثیر بر تأمین برابری فرایندی:	مثبت <input type="checkbox"/>	خنثی <input type="checkbox"/>	منفی <input type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>

۵. وضعیت تبعیض‌ها:

بی‌ارتباط <input type="checkbox"/>	ناموجه <input type="checkbox"/>	عموماً ناموجه <input checked="" type="checkbox"/>	بخشی ناموجه <input type="checkbox"/>	اندکی ناموجه <input type="checkbox"/>	موجه <input type="checkbox"/>
ارتباط با تبعیض‌های روا:					
تبعیض جبرانی:	خیلی زیاد <input type="checkbox"/>	زیاد <input type="checkbox"/>	متوسط <input type="checkbox"/>	کم <input type="checkbox"/>	بی‌ارتباط <input checked="" type="checkbox"/>
تبعیض کارآمد پایه:	خیلی زیاد <input type="checkbox"/>	زیاد <input checked="" type="checkbox"/>	متوسط <input type="checkbox"/>	کم <input type="checkbox"/>	بی‌ارتباط <input type="checkbox"/>
تبعیض ارزش پایه:	خیلی زیاد <input type="checkbox"/>	زیاد <input type="checkbox"/>	متوسط <input type="checkbox"/>	کم <input type="checkbox"/>	بی‌ارتباط <input checked="" type="checkbox"/>

۶. عدالت در مقایسه میان برش‌های اجتماعی و جمعیتی

اثر در بهبود عدالت در برش نسلی:	مثبت زیاد <input type="checkbox"/>	مثبت کم <input type="checkbox"/>	بی‌اثر <input type="checkbox"/>	منفی کم <input type="checkbox"/>	منفی زیاد <input type="checkbox"/>	برش نسلی موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>
اثر در بهبود عدالت در برش قومی:	مثبت زیاد <input type="checkbox"/>	مثبت کم <input type="checkbox"/>	بی‌اثر <input type="checkbox"/>	منفی کم <input type="checkbox"/>	منفی زیاد <input type="checkbox"/>	برش قومی موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>
اثر در بهبود عدالت در برش منطقه‌ای:	مثبت زیاد <input type="checkbox"/>	مثبت کم <input type="checkbox"/>	بی‌اثر <input type="checkbox"/>	منفی کم <input type="checkbox"/>	منفی زیاد <input type="checkbox"/>	برش منطقه‌ای موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>
اثر در بهبود عدالت در برش جنسیتی:	مثبت زیاد <input type="checkbox"/>	مثبت کم <input type="checkbox"/>	بی‌اثر <input type="checkbox"/>	منفی کم <input type="checkbox"/>	منفی زیاد <input type="checkbox"/>	برش جنسیتی موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>
اثر در بهبود عدالت در برش قشری:	مثبت زیاد <input type="checkbox"/>	مثبت کم <input type="checkbox"/>	بی‌اثر <input type="checkbox"/>	منفی کم <input type="checkbox"/>	منفی زیاد <input type="checkbox"/>	برش قشری موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>
اثر در بهبود عدالت در برش طبقات اقتصادی:	مثبت زیاد <input type="checkbox"/>	مثبت کم <input type="checkbox"/>	بی‌اثر <input type="checkbox"/>	منفی کم <input type="checkbox"/>	منفی زیاد <input type="checkbox"/>	برش طبقات اقتصادی موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>

۷. آیا مبانی طرح / لایحه در تناسب با مبانی عدالت اسلامی است؟

در تناسب است <input type="checkbox"/>	در تناسب نیست <input checked="" type="checkbox"/>
---------------------------------------	---

۸. فساد و تعارض منافع

آیا امکان ایجاد فساد وجود دارد؟	بله <input type="checkbox"/>	خیر <input type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>
آیا امکان ایجاد تعارض منافع وجود دارد؟	بله <input type="checkbox"/>	خیر <input type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>

۹. وضعیت در شاخصه‌های مردمی بودن سیاست‌ها

آیا ایده‌های مردمی بررسی شده است؟	بله <input type="checkbox"/>	خیر <input type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>
آیا منابع و نیروهای مردمی در اجرای سیاست در اولویت قرار گرفته‌اند؟	بله <input type="checkbox"/>	خیر <input type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>
آیا شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها و فرایندها برای مردم رعایت شده است؟	بله <input type="checkbox"/>	خیر <input type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>
آیا اقناع کافی در خصوص سیاست در جامعه صورت گرفته است؟	بله <input type="checkbox"/>	خیر <input checked="" type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>
چه تأثیری بر احساس عدالت در جامعه خواهد داشت؟	تأثیر مثبت <input type="checkbox"/>	بی‌تأثیر <input type="checkbox"/>	تأثیر منفی <input checked="" type="checkbox"/>

۲-۳. توضیحات پیرامون صدر ماده (۱۰۵)

در صدر این ماده به سه هدف «ارتقای بهره‌وری نظام اداری»، «کاهش هزینه‌های جاری» و «کوچک‌سازی اندازه دولت» اشاره شده است. ارتقای بهره‌وری فی‌نفسه می‌تواند مورد تأیید و تأکید عدالت باشد. البته این سخن به معنای تأیید هر مسیری برای رسیدن به این هدف نیست. راهکارهای ارتقای بهره‌وری که در بندهای ذیل این ماده بیان شده‌اند، در جای خود به بحث گذاشته خواهند شد؛ اما فارغ از راهکارهای پیشنهادی هدف قرار دادن افزایش بهره‌وری، از آنجاکه در نهایت می‌تواند به کاهش اسراف و تبذیر در به‌کارگیری نیروی انسانی و اموال و ثروت‌های عمومی منتهی شده و به تقویت «کارآمدی» بینجامد، مورد تأیید و تأکید عدالت است.

در خصوص ذکر عبارت «کاهش هزینه‌های جاری» به‌عنوان یک هدف، باید بیان داشت که نمی‌توان به‌روشنی از منظر عدالت آن را موجه دانست و این نوع هدف‌گذاری می‌تواند در نهایت به **نقض کارآمدی** دولت منتهی شود. توضیح آنکه ممکن است حضور دولت در یک عرصه اساساً خطا باشد؛ بنابراین هر نوع هزینه در چنین جایی مصداق تبذیر بوده و خطاست. یا ممکن است حضور و نقش‌آفرینی دولت در جایی ضروری باشد؛ اما به هر دلیلی بیش از میزان لازم برای انجام آن مأموریت هزینه از بیت‌المال صرف شده باشد. در این صورت چنین هزینه‌هایی مصداق اسراف خواهد بود. اسراف و تبذیر در منابع عمومی هر دو از این نظر که در تحلیل نهایی به نقض عدالت در توزیع اولیه منتهی می‌شوند، از منظر عدالت مردود است. اما این بدان معنا نیست که کاهش هزینه‌های جاری لزوماً به کاهش اسراف یا تبذیر منتهی می‌شود. در واقع باید کاهش هزینه‌های جاری را مقید به مسرفانه یا تبذیری بودن آن هزینه‌ها کرد و بدون لحاظ این دو قید هدف‌گذاری برای کاهش هزینه‌ها غیرموجه است. ممکن است حضور دولت در جایی ضروری باشد یا حتی این امکان وجود دارد که برای بهبود عملکرد دولت در یک عرصه خاص، به افزایش بودجه و هزینه برای آن حوزه نیاز باشد. آنچه باید بر آن تأکید شود مقابله با اسراف و تبذیر در هزینه‌های جاری و عمومی است نه آنکه به‌صورت کور، کاهش مطلق هزینه‌ها به‌عنوان یک هدف مطلوب عنوان شود؛ لذا پیشنهاد آن است که پیش از عبارت هزینه‌های جاری، عبارت «اسراف و تبذیر در» اضافه شود.

توضیحات فوق درباره عبارت «کوچک‌سازی دولت» نیز صادق

بوده و نمی‌توان آن را در این قالب به‌عنوان یک هدف سیاستی از منظر عدالت توجیه کرد. منطق کوچک‌سازی نهفته در نگاه‌های لیبرتارینی بوده و مبانی خاص خود را دارد و با نگاه اسلامی در تضاد است. آنچه باید هدف سیاستی فرض شود بهینه‌سازی یا به‌عبارت دیگر متناسب‌سازی اندازه دولت است نه کوچک‌سازی آن. در برخی از بخش‌ها حضور دولت و نقش‌آفرینی آن یک امر زائد بوده و می‌بایست دولت دخالت و حضورش در آن عرصه را کاهش دهد؛ اما در برخی از حوزه‌ها عدم حضور دولت به آسیب و نابسامانی در جامعه منجر شده و از قضا نیاز است در این عرصه‌ها دولت تقویت شود و این ممکن است با افزایش حجم و اندازه دولت مقذور باشد. برای مثال ضعف دولت در حوزه نظارت‌های مالی و اقتصادی امر مشهودی است که تبعات آن در معیشت مردم و کاهش اعتبار و کارآمدی دولت نیز قابل رصد است. این امر نیازمند تقویت بعد نظارتی دولت در عرصه اقتصاد است. تقویت بعد نظارتی ممکن است نیازمند تقویت ساختار سازمانی، افزایش نیروی انسانی و تزریق بودجه برای آن باشد. اگر کوچک‌سازی دولت به‌طور مطلق هدف سیاستی فرض شود، چنین تحولاتی خلاف قاعده و قانون خواهد بود، حال آنکه نیاز اقتصاد و جامعه چنین اقتضایی را طالب است.

در راستای تقویت گفتار فوق باید اشاره داشت که حجم بخش عمومی در ایران در مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته، اندک بوده و نمی‌توان کوچک شدن دولت را عامل رشد و توسعه در ایران دانست. به‌عنوان مثال شاخص «نسبت جمعیت کارکنان دولتی به کل جمعیت کشور» در آمریکا ۶.۷۴، انگلیس ۸.۶۲، فرانسه ۸.۲۸ و آلمان ۴.۸۲ است؛ حال آنکه این شاخص در ایران ۲.۵۴ است [۴] و نشان از فاصله بسیار زیاد با کشورهای مذکور دارد. این خود گواه بر نوعی خطای محاسباتی برخی از سیاسیون در خصوص تأکید بر کوچک شدن دولت است.

و در پایان باید توجه داشت که اصطلاح «کوچک‌سازی دولت» در تنافی با سیاست‌های کلی نظام اداری است. در بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری، تأکید بر «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز» شده است. به‌وضوح روشن است که در این بند به‌طور آگاهانه از به‌کارگیری عبارت «کوچک‌سازی» خودداری شده و آنچه بر آن تأکید شده عبارت «متناسب‌سازی» است. لذا پیشنهاد آن است که عبارت «کوچک‌سازی» حذف و به‌جای آن عبارت «متناسب‌سازی» قرار گیرد.



در جامعه نسبت به چنین رویکردی وجود ندارد، مورد تأیید نیست و از این بستر اثر سوء بر عدالت در جامعه خواهد داشت.

مبتنی بر شاخصه‌های حکمرانی مردمی نیز باید بیان داشت که اهداف تصریح شده در صدر ماده (۱۰۵)، از آنجاکه در جامعه اثر منفی بر «احساس عدالت» خواهد داشت و اقلان کامل و کافی

۴. تحلیل بند «الف» ماده (۱۰۵) مبتنی بر رویکرد عدالت

خدمت از بخش غیردولتی با پرداخت هزینه‌ها متناسب با قیمت تمام شده خدمات مشابه انجام شود و همچنین به صورت تدریجی ارائه خدمات جاری به روش صدرالذکر انجام پذیرد. تبصره- دستگاه‌های اجرایی موظفند نسبت به آماده‌سازی بخش خصوصی و تعاونی برای مشارکت در ارائه خدمات، اقدام نمایند.

۵. چهل درصد از پست‌های سازمانی بلا تصدی طی سال اول برنامه، حذف شود.

۶. ساختار بخش‌های پشتیبانی و عمومی با سازوکارهایی مثل تجمیع، ادغام و سامانه‌مند کردن به صورت متمرکز کاهش یا حذف یابد.

۷. واحدهای تابعه و وابسته استانی و شهرستانی وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی استانی و شهرستانی ادغام شود.

۸. ایجاد مجتمع‌های اداری و ممنوعیت ایجاد واحدهای اداری مستقل در شهرستان‌های زیر هفتاد هزار نفر جمعیت و مجتمع‌های اداری برای ارائه خدمات کلیه واحدهای مستقر در شهرستان ایجاد می‌شود.

۹. ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی جز از محل ادغام یا تجمیع ممنوع است.

بند الف- دستگاه‌های اجرایی مکلفند با رعایت موارد مذکور در این بند، ساختار سازمانی خود را بازطراحی و تا پایان سال سوم برنامه، به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور برسانند به نحوی که در هر سال، حداقل به میزان پنج درصد (۵٪) از واحدهای سازمانی کاهش یابد. سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است گزارش عملکرد اجرای این بند را به تفکیک دستگاه‌های اجرایی به صورت فصلی به رئیس‌جمهور ارائه دهد.

۱. فعالیت‌ها و وظایف خارج از مأموریت‌های قانونی دستگاه‌های اجرایی و تشکیلات موازی و غیرضرور حذف شود.

۲. فرایندهای ارائه خدمات با تمرکز بر نتیجه‌گرایی و رعایت کیفیت و دسترسی عادلانه اصلاح و کوتاه شود.

۳. بخشی از تصدی‌های دستگاه‌های اجرایی با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری و تقویت نقش خط‌مشی‌گذاری، هماهنگی، تسهیل‌گری و نظارتی دولت با تصویب شورای عالی اداری به شهرداری‌ها واگذار شود.

۴. هرگونه توسعه کمی خدمات دستگاه‌های اجرایی به نسبت خدمات ارائه شده در سال ۱۴۰۲ صرفاً به استناد مواد (۱۳)، (۱۴) و (۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، از طریق خرید

۴-۱. بازبینی عدالت برای بند «الف» ماده (۱۰۵)

میزان انطباق با عدالت:						
انطباق کامل	بسیار	تا حدودی	متوسط	کم	بسیار کم	عدم انطباق
میزان انطباق مبهم است <input type="checkbox"/>						

۱. چقدر و چه میزان با ابعاد موضوعی عدالت در ارتباط است؟						
ارتباط با مقوله ثروت‌ها و درآمدها:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	
ارتباط با مقوله قدرت:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	
ارتباط با مقوله فرصت‌ها:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	
ارتباط با مقوله شأن و منزلت اجتماعی:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	
ارتباط با مقوله دانش و اطلاعات:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	

۲. مسئله از منظر عدالت در چه اولوی قرار دارد؟				
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم

۳. ارزیابی در ابعاد بخشی عدالت	
اثر در ابعاد بخشی مبهم است <input type="checkbox"/>	چه تأثیری بر بهبود عدالت در توزیع اولیه خواهد داشت؟ مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input checked="" type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
در ارتباط با توزیع اولیه نیست <input type="checkbox"/>	
در ارتباط با توزیع فرایندی نیست <input type="checkbox"/>	چه تأثیری بر بهبود عدالت در توزیع فرایندی خواهد داشت؟ مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input checked="" type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
در ارتباط با عدالت تأمینی نیست <input type="checkbox"/>	چه تأثیری بر بهبود عدالت تأمینی خواهد داشت؟ مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input checked="" type="checkbox"/>
در ارتباط با عدالت جبرانی نیست <input checked="" type="checkbox"/>	چه تأثیری بر بهبود عدالت ترمیمی خواهد داشت؟ مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
در ارتباط با عدالت کیفری نیست <input type="checkbox"/>	چه اثری بر بهبود عدالت کیفری خواهد داشت؟ مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input checked="" type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>

۴. وضعیت برابری‌های اساسی	
موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>	تأثیر بر تأمین برابری تمهیدی: مثبت <input type="checkbox"/> خنثی <input type="checkbox"/> منفی <input checked="" type="checkbox"/>
موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>	تأثیر بر تأمین برابری فرایندی: مثبت <input type="checkbox"/> خنثی <input type="checkbox"/> منفی <input checked="" type="checkbox"/>

۵. وضعیت تبعیض‌ها:	
بی‌ارتباط <input type="checkbox"/>	ناموجه <input type="checkbox"/> عموماً ناموجه <input checked="" type="checkbox"/> بخشی ناموجه <input type="checkbox"/> اندکی ناموجه <input type="checkbox"/> موجه <input type="checkbox"/>
ارتباط با تبعیض‌های روا:	
تبعیض جبرانی:	خیلی زیاد <input type="checkbox"/> زیاد <input type="checkbox"/> متوسط <input checked="" type="checkbox"/> کم <input type="checkbox"/> بی‌ارتباط <input type="checkbox"/>
تبعیض کارآمد پایه:	خیلی زیاد <input checked="" type="checkbox"/> زیاد <input type="checkbox"/> متوسط <input type="checkbox"/> کم <input type="checkbox"/> بی‌ارتباط <input type="checkbox"/>
تبعیض ارزش پایه:	خیلی زیاد <input type="checkbox"/> زیاد <input type="checkbox"/> متوسط <input type="checkbox"/> کم <input type="checkbox"/> بی‌ارتباط <input checked="" type="checkbox"/>

۶. عدالت در مقایسه میان برش‌های اجتماعی و جمعیتی	
برش نسلی موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>	اثر در بهبود عدالت در برش نسلی: مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش قومی موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>	اثر در بهبود عدالت در برش قومی: مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش منطقه‌ای موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>	اثر در بهبود عدالت در برش منطقه‌ای: مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش جنسیتی موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>	اثر در بهبود عدالت در برش جنسیتی: مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش قشری موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>	اثر در بهبود عدالت در برش قشری: مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input checked="" type="checkbox"/>
برش طبقات اقتصادی موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>	اثر در بهبود عدالت در برش طبقات اقتصادی: مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>



۷. آیا مبانی طرح / لایحه در تناسب با مبانی عدالت اسلامی است؟

در تناسب است

در تناسب نیست

۸. فساد و تعارض منافع

آیا امکان ایجاد فساد وجود دارد؟

بله

خیر

موضوعیت ندارد

آیا امکان ایجاد تعارض منافع وجود دارد؟

بله

خیر

موضوعیت ندارد

۹. وضعیت در شاخصه‌های مردمی بودن سیاست‌ها

آیا ایده‌های مردمی بررسی شده است؟

بله

خیر

موضوعیت ندارد

آیا منابع و نیروهای مردمی در اجرای سیاست در اولویت قرار گرفته‌اند؟

بله

خیر

موضوعیت ندارد

آیا شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها و فرایندها برای مردم رعایت شده است؟

بله

خیر

موضوعیت ندارد

آیا اقناع کافی در خصوص سیاست در جامعه صورت گرفته است؟

بله

خیر

موضوعیت ندارد

چه تأثیری بر احساس عدالت در جامعه خواهد داشت؟

تأثیر مثبت

بی‌تأثیر

تأثیر منفی

نیازمحوری، استحقاق و ... را می‌تواند شامل شود. هرکدام از معیارهای فوق اگر مبنای تفسیر عبارت «دسترسی عادلانه» باشند، برداشت متفاوتی از متن پدید خواهد آمد. از این رو می‌توان عبارت دسترسی عادلانه را مبهم و دارای تفاسیر متعدد دانست. امکان تحمیل تفاسیر متعدد منجر به آن خواهد شد که متن در مقام اجرا براساس سلاقی افراد تفسیر شده و این امر می‌تواند نافی هدف قانونگذار باشد و به نقض برابری تمهیدی منتهی شود. برای جلوگیری از ابهام مورد اشاره بهتر است در جزء «۲» بند «الف»، عبارت «دسترسی عادلانه» با «دسترسی برابر» جایگزین شود. البته قطعاً مقصود از دسترسی برابر در این عبارت این نیست که برای مثال خدمات عمومی به نحوی عرضه شوند که فاصله آن تا منزل افراد یک شهر کاملاً برابر باشد؛ چراکه چنین چیزی محال است. مقصود در همین مثال آن است که فاصله و مسافت افراد از مکان مدنظر کمترین پراکندگی را داشته باشد.

همچنین می‌توان «فرصت مشارکت در فروش خدمت به دستگاه‌های اجرایی» را که در جزء «۴» بند «الف» این ماده به آن اشاره شده است، ذیل منابع اولیه جایابی کرد. متن در شکل کنونی ممکن است به نقض برابری تمهیدی منتهی شود. نباید ظرفیت اعمال تبعیض ناروا علیه افراد در توزیع فرصت فوق باقی باشد. لذا نیاز به تأکید است که خرید خدمت از بخش غیردولتی از سوی دستگاه‌های اجرایی می‌بایست «با

۲-۴. توضیحات پیرامون بند «الف» ماده (۱۰۵)

ارزیابی کلی از بند «الف» ماده (۱۰۵) آن است که این بند انطباق بسیار کمی با عدالت دارد و در ابعاد و شاخصه‌های متعدد از منظر عدالت مردود است. در ادامه سعی خواهد شد تا ذیل سرفصل‌های پیوست عدالت این بند به بحث گذاشته شده و اصلاحات پیشنهادی برای تقویت عدالت ارائه شود:

■ توزیع اولیه

اقتضای عدالت در توزیع منابع اولیه آن است که برابری تمهیدی عیار محوری فرض شود. بدان معنا که یک پیشنهاد مرتبط با توزیع اولیه هر میزان به سمت تأمین و رعایت برابری تمهیدی حرکت کرده باشد، نمره تأیید بیشتری از منظر عدالت خواهد داشت. بند «الف» ماده (۱۰۵) در سه مورد با منابع اولیه در تماس است. در ادامه سعی بر آن است تا تک‌تک آنها مبتنی بر عیار محوری عدالت در حوزه توزیع اولیه ارزیابی و تحلیل شود. جزء «۲» بند «الف» ناظر بر اصلاح فرایندهای ارائه خدمات است. «دسترسی به خدمات عمومی» را می‌توان به‌عنوان یک فرصت قلمداد و تعریف کرد؛ لذا باید آن را ذیل منابع اولیه شمارش کرد. در بند مذکور تأکید به دسترسی عادلانه به خدمات عمومی شده است. هرچند توجه لایحه به این موضوع قابل تقدیر و تأیید است، اما باید توجه داشت که عدالت مفهومی عام است و معیارهای متعددی چون برابری، کارآمدی،

این امر منوط به رضایت نیروی انسانی شاغل در آن بخش است یا بدون رضایت آنها صورت خواهد گرفت؟ اگر بدون رضایت آنها خواهد بود، بر چه مبنای چه حقی این انتقال می‌گیرد؟ آیا تبعات حقوقی و اداری آن ملحوظ است؟ اگر واگذاری بدون انتقال نیروی انسانی شاغل در آن بخش‌ها رخ می‌دهد، آیا شهرداری‌ها سهمیه جذب نیروی معادل آن را خواهند داشت؟ نیروی انسانی شاغل در آن بخش اگر انتقال نیابد، به چه کاری مشغول خواهد شد؟ و ... ابهام دوم پیرامون نحوه واگذاری است. در عوض واگذاری بخشی از تصدی‌های دولت، چه چیزی از شهرداری‌ها باید گرفته شود؟ یا در قبال تفویض مسئولیت تصدی چه امکانات و اختیاراتی به شهرداری‌ها باید داده شود؟ دقت در ابهامات فوق نشان خواهد داد که در فرایند واگذاری، نقض «برابری فرایندی» قطعی است.

همچنین نیاز به توجه است که واگذاری بخش‌های دولتی به شهرداری‌ها آغشته به **تعارض منافع** بوده و مدیران دولتی تمایلی به این موضوع نخواهند داشت؛ لذا اگر چنین چیزی در عمل رخ دهد، با احتمال بسیار بالا، آن بخش‌هایی از دولت در صف پیشنهاد واگذاری قرار خواهند گرفت که یا هزینه‌بر هستند و درآمدها کفاف هزینه‌ها را نمی‌دهد و یا آن بخش‌ها مسئولیت سخت و سنگینی را به مدیران تحمیل می‌کنند و از این بابت مدیران دچار تکلف هستند. به‌رحال واحدهایی که برای واگذاری انتخاب خواهند شد، عموماً بخش‌های نامطلوب دولتی از منظر اجرا خواهند بود. در این صورت چرا شهرداری‌ها باید زیر بار چنین بخش‌هایی رفته و مسئولیت تصدی آن بخش‌ها را بپذیرند؟ نامطلوب بودن واحدهای واگذاری به‌نوعی می‌تواند به نقض برابری فرایندی منتهی شود؛ چراکه ممکن است تعادلی میان آنچه واگذار می‌شود در مقایسه با آنچه عاید شهرداری‌ها می‌شود، وجود نداشته باشد.

هرکدام از ابهام‌های فوق به‌تنهایی نوید عدم اجرایی بودن بند مذکور را می‌دهد. کما اینکه شیوه واگذاری بخش دولتی به شهرداری‌ها با هدف کاهش اندازه دولت، پیش‌تر در بند «الف» ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه و بند «۹» ماده (۱۱۵) قانون خدمات کشوری مورد تأکید بوده است ولی به دلایل مختلف که ابهام مورد اشاره یکی از این دلایل است، به‌نحو کامل اجرا نشده و با گذشت سال‌ها از تصویب و تأکید بر آن بر زمین مانده است. این موضوع‌ها دلالت بر ضرورت حساسیت بیشتر در خصوص جزء «۳» در مقام اجرا دارد.

در جزء «۴» بند «الف» از آنجاکه صحبت از خرید خدمت

رعایت الزامات برابری فرصت» انجام پذیرد. از این‌رو نیاز است تا در جزء «۴» بند «الف»، قبل از عبارت «انجام شود»، عبارت «با رعایت الزامات برابری فرصت» اضافه شود.

بخش دیگری از این بند که در خصوص توزیع اولیه می‌تواند باشد تبصره ذیل جزء «۴» بند «الف» است. در این تبصره دستگاه‌های اجرایی مکلف به «آماده‌سازی» بخش خصوصی و تعاونی برای مشارکت در ارائه خدمات شده‌اند. باید توجه داشت که مقصود از آماده‌سازی در این بند مشخص نیست. آیا مقصود حمایت مالی است؟ آیا فراخوان است؟ آیا مقصود پشتیبانی است؟ آیا مقصود ایجاد انگیزه و تشویق برای به‌وجود آمدن ظرفیت در بخش خصوصی و تعاونی است؟ آیا مقصود رفع موانع از مشارکت است؟ آیا مقصود از آماده‌سازی توجیه و آموزش بخش خصوصی و تعاونی جهت ارائه خدمات است؟ این اقدام آیا باید برای همه بخش‌های خصوصی و تعاونی انجام شود یا می‌بایست صرفاً برای کسانی که متقاضی مشارکت هستند صورت گیرد؟ و ... عبارت «آماده‌سازی» به هر نحوی که تفسیر شود، در خصوص منابع اولیه خواهد بود. اما باید توجه داشت که ابهام به حدی زیاد است که می‌توان از آن تفسیر متعددی داشت. حتی می‌توان مستند به این تبصره از بیت‌المال برای رشد برخی شرکت‌های خصوصی و تعاونی هزینه نمود و آن را در راستای آماده‌سازی توجیه کرد. با توجه به موارد فوق و نیز توضیحاتی که در ارتباط با این تبصره ذیل سرفصل کارآمدی بیان خواهد شد، پیشنهاد آن است که تبصره ذیل جزء «۴» بند «الف»، اساساً حذف شود.

■ توزیع فرایندی

توزیع فرایندی ناظر به تعاملات است. یکی از مهم‌ترین انواع تعاملات میان انسان‌ها را می‌توان از نوع مبادله دانست. جزء «۳» و «۴» بند «الف» ماده (۱۰۵) ارتباط روشنی با توزیع فرایندی دارند؛ چراکه نوعی از تعامل و تبادل را توصیه و تجویز کرده است.

در جزء «۳» تأکید بر واگذاری بخشی از تصدی‌های دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها شده است. پیرامون واگذاری مذکور ابهاماتی قابل طرح است که بدون پاسخ به آنها اجرایی شدن جزء مورد بحث دچار چالش خواهد بود. ابهام نخست آنکه مقصود از «بخشی از تصدی‌ها» چیست؟ چه بخشی از آنها و در چه سطحی باید واگذار شود؟ آیا واگذاری همراه با نیروی انسانی شاغل در آن بخش صورت می‌گیرد یا خیر؟ اگر چنین است، آیا



همچنین در خصوص عبارت «خدمات مشابه» نیز می‌توان پرسش‌هایی طرح کرد که ابهام در آن مشخص شود. مقصود از مشابه چیست؟ آیا مقصود کالای هم‌جنس است یا کالای هم‌گن؟ یا شاید مقصود کالای جانشین است؟ همچنین اگر خدمتی مورد بحث باشد که کالای مشابه برای آن نتوان تصور کرد، تکلیف قیمت‌گذاری برای خرید چه خواهد بود؟ این موضوع ممکن است برای درصد زیادی از خدمات عمومی مطرح باشد؛ چراکه اساساً خدمات عمومی بیشتر ناظر بر کالاها و خدماتی است که بخش خصوصی تمایلی به تولید آن ندارد و از این رو بخش عمومی و دولت متکفل به ارائه آن خدمات شده و به‌سختی می‌توان کالای مشابه برای آن در بازار یافت.

با توجه به توضیحات ارائه شده باید گفت روش پیشنهاد شده در متن از بستر عدالت قابل دفاع نیست و به‌قطع می‌توان گفت به‌دلیل ابهام فراوان در آن به نقض برابری فرایندی منتهی خواهد گشت. راهکار پیشنهادی برای رفع نقیصه فوق استفاده از روش مناقصه است. پیشنهاد آن است که قیمت از طریق روش مناقصه و با لحاظ قواعد فرصت برابر و در بستر رقابت و رعایت شفافیت کامل تعیین و کشف شود. لذا پیشنهاد آن است که عبارت «با پرداخت هزینه‌ها متناسب با قیمت تمام شده خدمات مشابه» حذف شود. و به‌جای آن عبارت «در سازوکار رقابتی، شفاف، با رعایت الزامات برابری فرصت و با رعایت الزامات قانون برگزاری مناقصات مصوب (۱۳۸۳/۱۱/۳)» جایگزین شود.

■ عدالت تأمینی

ارتباط عدالت تأمینی با این ماده حداقل از دو باب است. باب نخست ناظر به وضعیت نیروی انسانی است که وضعیت آن در خلال حذف، ادغام، تجمیع و واگذاری که در اجزا «۱»، «۳» و «۶» بند «الف» پیشنهاد شده است، ممکن است دچار چالش شود. اصول نه‌گانه پیشنهاد شده در این بند هیچ اشاره و توصیه‌ای نسبت به وضعیت نیروی انسانی ندارد. حذف سالیانه ۵٪ از دولت قطعاً تبعاتی را بر وضعیت نیروی انسانی شاغل در بخش‌های حذف شده دولت خواهد داشت. عدم توجه به این موضوع به‌مثابه عدم توجه به عدالت تأمینی در خصوص این افراد است. در واقع خیز برداشتن برای کاهش سالانه ۵٪ از اندازه دولت، می‌تواند به‌مثابه خدشه بر امنیت شغلی تقریباً ۵٪ از شاغلان در بدنه دولت باشد و این امر ممکن است منتهی به نقض حقوق مکتسبه آنها شده و معیشت آنها را دچار خدشه و چالش کند.

از بخش غیردولتی شده، به حوزه توزیع فرایندی وارد شده است؛ چراکه خرید خدمت از بخش غیردولتی و پرداخت هزینه آن نوعی مبادله میان بخش دولتی و بخش غیردولتی است. اقتضای عدالت در این مبادله «برابری فرایندی» است. برابری فرایندی در مبادله وقتی تأمین خواهد شد که اولاً مبادله آگاهانه صورت گیرد و ثانیاً قیمت آن به‌نحو درست پرداخت شده باشد. همین موضوع نظریه قیمت را دخیل در این بحث خواهد کرد. در توضیح هزینه‌های پرداختی برای خدمات خریداری شده چنین بیان شده است: «پرداخت هزینه‌ها متناسب با قیمت تمام شده خدمات مشابه». عبارت مورد اشاره نمی‌تواند تأمین‌کننده شرایط برابری فرایندی در این تبادل باشد و نیازمند اصلاح است. اولاً باید پرسید مقصود از متناسب چیست؟ اگر مقصود معادل و برابر است، چرا عبارت متناسب ذکر شده است؟ برای مثال می‌توان تناسب را به‌شکل X درصد از قیمت تمام شده معنا کرد که در آن X کمتر از ۱۰۰ باشد. یا می‌توان آن را قیمت تمام شده به‌علاوه درصدی مضاف بر آن معنا کرد به‌شکلی که قیمت معادل $(X+100)$ درصد باشد. در تمام موارد هزینه‌های پرداختی به‌نوعی در تناسب با قیمت تمام شده تعیین می‌شوند. لذا می‌توان گفت عبارت متناسب بی‌نهایت حالت را تجویز می‌کند. از این رو بهتر آن است که عبارت «متناسب» به عبارت «معادل» یا «برابر» تغییر یابد. البته این تذکر نیز لازم است که براساس تحلیل‌هایی که در بخش‌های بعدی ارائه خواهد شد، بهتر آن است که عبارت «با پرداخت هزینه‌ها متناسب با قیمت تمام شده خدمات مشابه» حذف شود و از اساس با عبارت‌های دیگری جایگزین شود.

در خصوص عبارت «قیمت تمام شده» مقصود روشن نیست. آیا مقصود قیمت تولید شده است یا قیمت بازاری؟ هرچند عبارت مذکور مفهوماً ناظر بر قیمت تولید است؛ اما این‌طور به‌نظر می‌رسد که مقصود لایحه ناظر بر قیمت تولید نبوده و قیمت بازاری را مدنظر داشته ولی عبارت‌پردازی دقیقی انجام نگرفته است و اگر مقصود قیمت تولید باشد، ابهام دیگری ایجاد می‌شود و آن قیمت تولید توسط چه کسی؟ آیا مقصود قیمت و هزینه هر واحد در بخش دولتی است که پیش‌تر این خدمت را همان بخش دولتی عرضه می‌کرد یا مقصود تولید در بخش خصوصی است؟ چراکه هزینه تولید در این دو بخش ممکن است اختلاف فاحشی داشته باشند. سؤال‌ها از این دست بسیار می‌توان پرسید که همگی نمایشی از ابهام عبارت‌های به‌کاررفته در متن است.

در این خصوص باید توجه داشت که اولاً منطق «کوچک‌سازی» دولت قابل دفاع نبوده و باید این منطق به «متناسب‌سازی» اندازه دولت تغییر یابد. اقتضای متناسب‌سازی ممکن است در جایی کوچک نمودن دولت باشد اما در جای دیگر نیازمند تقویت و افزایش حضور دولت باشد. لذا در این حالت گزینه حذف و تعدیل کارمندان جای خود را به گزینه «جابه‌جایی» آنها خواهد داد و در جابه‌جایی اولویت با کسانی است که خود متقاضی جابه‌جایی باشند.

اما اگر استثنائاً چاره‌ای جز حذف وجود نداشته باشد، باید اولاً حذف از ناکارآمدترین افراد آغاز شود نه ضعیف‌ترین افراد و این می‌بایست مستند به ارزیابی‌های سالیانه کارمندان و پرونده کاری آنها باشد. ثانیاً باید زمینه اعتراض برای کارمندان مشمول حذف و امکان بررسی مجدد علت حذف و کنار گذاشتن افراد برای نهاد ناظر وجود داشته باشد. ثالثاً اگر پس از طی همه این مراحل فردی حذف شود، می‌بایست نسبت به برخورداری او از بیمه بیکاری اطمینان حاصل شود و قطع بیمه بیکاری منوط به سه بار پیشنهاد کار از سوی مراکز کاربایی به آن فرد شود. با توجه به نکات فوق و اشاراتی که ذیل سر فصل عدالت تأمینیه بیان گشت، نیاز است تا یک شرط در خصوص نحوه تعامل با نیروی انسانی به شروط نه‌گانه ذیل این بند اضافه شود. این جزء ذیل توضیحات بخش عدالت تأمینیه پیشنهاد شده است.

■ تبعیض کارآمد پایه

بند «الف» ماده (۱۰۵) بیشترین ارتباط را با کارآمدی دارد و ارزیابی کلی نشان از آن دارد که این بند در جهت نقض کارآمدی حرکت کرده است. ایده محوری این بند «کوچک‌سازی دولت» است که در صدر بند «الف» به آن تأکید شده و در همین راستا بر تمام دستگاه‌های اجرایی تکلیف شده است که هر سال به اندازه ۵٪ از واحد سازمانی خود کاهش دهند. این‌گونه به نظر می‌رسد که کوچک‌سازی دولت راهکاری برای افزایش بهره‌وری نظام اداری فرض شده است. همان‌طور که در توضیحات ذیل ماده (۱۰۵) بیان گشت، این ایده برآمده از نگاه‌های لیبرتارینی بوده و در واقعیت تجربیات جهانی قابل دفاع نیست. کما اینکه بررسی شاخص‌هایی چون «اندازه دولت به GDP» و نیز «تعداد کارکنان دولت به جمعیت کشور» گویای آن است که دولت ایران اندازه بسیار نحیفی نسبت به دولت‌های کشورهایی چون آمریکا، آلمان، فرانسه، انگلستان و... دارد. این بدان معناست که راهکار افزایش بهره‌وری را نباید از

با توجه به نکته فوق و مطالبی که در این خصوص ذیل عنوان تبعیض جبرانی بیان خواهد گشت، لازم است تا جزء «۱۰» مرتبط با نحوه تعامل با نیروی انسانی به شکل زیر به بند فوق برای تقویت عدالت تأمینیه و رعایت تبعیض جبرانی افزوده شود: «۱۰. متناسب‌سازی ساختار سازمانی می‌بایست به نحوی صورت گیرد که نیروی انسانی شاغل در دولت با جابه‌جایی از بخش‌های حذف شده به بخش‌هایی که در آن دولت نیازمند تقویت و گسترش ساختار خود است، به‌طور حداکثری به کار گرفته شوند. مسئولیت جابه‌جایی نیروی انسانی بین دستگاه‌های اجرایی دولتی برعهده استاندار در هر استان است.»

همچنین باید توجه داشت که براساس جزء «۴» این بند، اگر خرید خدمات از بخش غیردولتی صورت گیرد، ممکن است منتهی به افزایش قیمت خدمات شده و این موضوع تحمیل تورم به جامعه را در پی خواهد داشت. این اتفاق در جهت خلاف عدالت تأمینیه است. لذا برای جلوگیری از این موضوع نیاز است تا در خرید خدمت از بخش غیردولتی، شرط عدم افزایش قیمت خدمات برای مردم لحاظ شود تا چنین اقدامی به تورم منتهی نشده و معیشت جامعه را با چالش همراه نکند. بنابراین پیشنهاد آن است که یک تبصره بدین شکل «تبصره ۱- خرید خدمت از بخش غیردولتی نباید به افزایش هزینه خدمات ارائه شده به مردم منتهی شود.» ذیل جزء «۴» اضافه شود.

■ تبعیض جبرانی

حذف بخش‌هایی از دولت و کاهش سالیانه به میزان ۵٪ از اندازه و حجم آن بی‌شک به حذف کارمندان شاغل در آن بخش‌ها نیز منتهی خواهد شد. بیم آن می‌رود که با حذف بخش‌هایی از دولت جابه‌جایی و حذف کارمندان، از ضعیف‌ترین گروه کارمندان شروع شود و کسانی در اولویت تعدیل یا حذف قرار گیرند که ضعیف‌ترین پیوند اداری را با دولت داشته و دولت کمترین تعهد حقوقی را نسبت به آنها دارد. این امر اثبات منفی بودن آثار بند فوق بر عدالت در برش جمعی و قشری است و نیز باید بیان داشت که تبعیض مستتر در اجرای این بند خلاف اقتضائات تبعیض جبرانی بوده و دقیقاً در جهت عکس آن حرکت خواهد کرد. دولت باید بداند که نیروی انسانی تفاوت ماهوی با ماشین‌آلات و ساختمان‌ها داشته و نمی‌توان بدون لحاظ اقتضائات انسانی به حذف و تعدیل آنها اقدام کرد. بدین سبب متن نیازمند اصلاح جهت تقویت الزامات تبعیض جبرانی است.



و جذابی برای آنها به نظر نمی‌آیند. واگذاری این بخش‌ها به شهرداری‌ها و تغییر مدیریت در آنها به دلیل عدم شناخت و اشراف مدیران شهرداری بر احوالات چنین بخش‌هایی می‌تواند به کاهش کیفیت در عملکرد آن بخش‌ها منجر شود. و این امر می‌تواند بر کارآمدی و عملکرد آن دستگاه‌ها اثر منفی داشته باشد.

کوچک‌سازی به شیوه‌ای که در این بند پیشنهاد شده نه تنها عامل کارآمدی و افزایش بهره‌وری دولت نخواهد بود بلکه می‌تواند کاملاً معکوس عمل کند. همان‌طور که بارها تأکید شده است، کوچک‌سازی در تعارض با منافع مدیران دولتی است و تا جایی که بتوانند در مقابل آن مقاومت خواهند کرد اما اگر مجبور به چنین امری باشند، کوچک‌سازی از لایه‌های پایینی سازمان آغاز خواهد شد نه از سطوح مدیریتی و ستادی. لذا لایه‌های پایین که در صف خدمت قرار دارند در اولویت حذف خواهند بود. این موضوع به شدت بر قدرت خدمات‌رسانی دستگاه‌های دولتی اثر گذاشته و آن را ناکارآمد خواهد کرد. ناکارآمدی نهفته در منطق کوچک‌سازی را در سطح بالاتر نیز می‌توان جستجو کرد و آن فرسایش اعتبار و اعتماد اجتماعی حاکمیت در پی این عمل است. این موضوع هم ناشی از اخراج کارمندان و هم ناشی از کاهش کمیت و کیفیت خدمات‌رسانی به مردم خواهد بود.

اگر از منظر کارآمدی بر جزء «۴» بند «الف» بنگریم، نیاز است تا تأملی در نوع قیمت‌گذاری برای خرید خدمت از بخش غیردولتی داشته باشیم. در این بند تأکید شده است که هزینه خدمات خریداری شده از بخش غیردولتی «متناسب با قیمت تمام شده خدمات مشابه» باشد. پیش‌تر ذیل سرفصل توزیع فرایندی خطا بودن این نوع قیمت‌گذاری توضیح داده شد. علاوه بر آن باید گفت از منظر کارآمدی نیز نمی‌توان چنین مکانیزمی را تأیید کرد. دولت اگر بتواند خدمات را با قیمت کمتر و با صرف هزینه کمتر از بیت‌المال خرید کند، منطق کارآمدی اقتضا می‌کند که چنین کاری را انجام دهد و اگر نکند، باید بازخواست شود. کمترین قیمت در فرایندی کشف خواهد شد که متقاضیان همکاری با دولت در تأمین خدمات مورد بحث در بستر منصفانه و با فرصت برابری، با یکدیگر رقابت کرده و هر آن کس که بتواند با هزینه کمتر کمیت و کیفیت مورد تقاضا را تأمین کند، در اولویت همکاری قرار گیرد. لذا اقتضای کارآمدی تأکید سازوکار رقابتی و التزام به قواعد برابری فرصت‌ها در رقابت در جزء «۴» بند «الف» است.

مسیر کوچک‌سازی دولت جستجو کرد بلکه روش‌های بسیاری وجود دارند که آن روش‌ها باید در اولویت برنامه‌ریزی قرار گیرند.

آنچه در این خصوص باید به‌عنوان ایده‌محوری به آن توجه شود «متناسب‌سازی» اندازه و ساختار دولت است نه «کوچک‌سازی» آن. این موضوع در بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری مورد توجه و تأکید بوده است. متناسب‌سازی، برخلاف منطق کوچک‌سازی صرفاً محدود به حذف بخش‌هایی از دولت نیست؛ ممکن است در «برخی» عرصه‌ها حذف اجتناب‌ناپذیر باشد اما همچنین در نقطه مقابل ممکن است در برخی عرصه‌ها تقویت و افزایش حضور دولت ضروری باشد. همچنین اقتضای متناسب‌سازی ممکن است در برخی عرصه‌ها نه نیاز به حذف و نه نیاز به توسعه بخش‌های دولت داشته باشد و بتوان با تحول ساختاری به هدف متناسب‌سازی دست یافت. اگر بر متناسب‌سازی تأکید شود، در این صورت نمی‌توان لزوماً بر کاهش ۵٪ واحد سازمانی به‌عنوان تکلیف تأکید کرد؛ لذا می‌بایست حذف شود. با حذف شاخص کمی ۵٪ لزومی به تأیید آن در سال سوم نیست و این عبارت نیز حذف و اصلاح شود، چراکه طرح‌های متناسب‌سازی را می‌توان در سال اول برنامه ارائه و به تأیید نهاد ناظر بر این تحولات رساند. باید دقت داشت که در اینجا صحبت از ارائه طرح است نه اجرای آن.

در جزء «۲» بند «الف» بر نتیجه‌گرایی و رعایت کیفیت در ارائه خدمات به‌عنوان یکی از الزامات اصلاحات فرایندی تأکید شده است. این موضوع از منظر کارآمدی قابل دفاع و موجه است. تأکید بر نتیجه‌گرایی و رعایت کیفیت صرفاً در منطق کوچک‌سازی مورد استناد نیست و با نگاه متناسب‌سازی نیز می‌توان آن را به‌عنوان یکی از معیارهای اصلاح فرایندی قابل دفاع دانست.

جزء «۳» که به واگذاری بخشی از تصدی‌های دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها تأکید دارد، پیش‌تر به بحث گذاشته و تحلیل آن از منظر توزیع فرایندی ارائه شد. این بند می‌تواند محل کارآمدی باشد و از این منظر نیز باید در مقام اجرا با حساسیت مضاعفی به آن توجه شود. علت آن است که به دلیل تعارض منافع مدیران دولتی در واگذاری دستگاه تحت مدیریت، عموماً دستگاهی در صف واگذاری قرار داده خواهد شد که یا دچار ناترازی هزینه و درآمد است یا مسئولیت و انجام آن برای مدیران دشوار است. به هر نحو بخش‌هایی برای واگذاری پیشنهاد خواهند شد که از نگاه مدیران دولتی بخش مطلوب

آن ذیل سرفصل توزیع اولیه استدلال شد. در این بخش و در خصوص کارآمدی، می‌توان اشکال دیگری بر این متن را نشان داد. در این تبصره دستگاه‌های اجرایی به آماده‌سازی بخش غیردولتی برای ارائه خدمات مکلف شده‌اند. اما باید توجه داشت که چنین تکلیف کلی بر همه دستگاه‌های اجرایی امری خطا بوده و در عمل یا منتهی به عدم اقدام از سوی دستگاه اجرایی خواهد شد یا در صورت اقدام ممکن است با موازی‌کاری مواجه شده و اتلاف منابع پدید آید. یا حتی ممکن است برخی در بخش غیردولتی حمایت‌های مضاعف دریافت کنند و در نقطه مقابل برخی کاملاً بی‌نصیب به‌مانند. لذا چنین تکلیفی که در آن مجری و مسئولیت به‌هیچ‌وجه قابل تفکیک نیست، با منطق کارآمدی سازگار نبوده و مردود است.

براساس رویکرد کارآمدی می‌توان جزء «۹» بند «الف» را نیز نیازمند اصلاح دانست. در این جزء چنین تأکید شده است: «ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی جز از محل ادغام یا تجمیع ممنوع است.» این تأکید برآمده از ایده «کوچک‌سازی دولت» است اما ذیل نگاه «متناسب‌سازی دولت» نمی‌توان چنین ممنوعیتی را موجه و قابل دفاع دانست. این امکان وجود دارد که توسعه حضور دولت برای پوشش یک مأموریت بر زمین مانده ضروری باشد و به‌هیچ‌وجه نتوان با ادغام یا تجمیع چند دستگاه دیگر این مأموریت را به سرانجام رساند، در این صورت آیا باید بر چنین ممنوعیتی اصرار داشت؟ بهتر آن است که «ممنوعیت» در بند مورد بحث به «اولویت» تغییر یابد. براساس این توضیحات بهتر آنکه به‌جای عبارت «جز از محل ادغام یا تجمیع ممنوع است»، عبارت «اولویت با ادغام یا تجمیع دستگاه‌های اجرایی موجود است» جایگزین شده و در ابتدای این جزء کلمه «در» اضافه شود، تا معنای جمله تکمیل شود.

■ تحلیل از منظر مبانی

ایده کوچک‌سازی دولت، ایده‌ای برآمده از نگاه‌های لیبرتارینی است و از منظر مبانی عدالت اسلامی قابل دفاع نیست. در نگاه لیبرتارینی دو استدلال برای ضرورت کوچک‌سازی دولت طرح می‌شود. استدلال نخست تأکید بر تضاد میان حضور دولت در عرصه‌های مختلف اجتماعی خصوصاً اقتصاد با آزادی فردی دارد. ادعا آن است که هر میزان دولت حضور پررنگ‌تری داشته باشد، به همان میزان آزادی افراد بیشتر نقض خواهد شد. البته باید اشاره داشت که در نگاه لیبرتارینی، مفهوم آزادی به آزادی

در پیشنهاد اصلاحی ارائه شده در بخش توزیع فرایندی ذیل توضیحات پیرامون بند «الف» ماده (۱۰۵)، این نکته نیز لحاظ شده است.

همچنین در همان جزء «۴» در ابتدای متن تأکید بر آن شده است که «هرگونه توسعه کمی خدمات دستگاه‌های اجرایی به نسبت خدمات ارائه شده در سال ۱۴۰۲» می‌بایست از طریق خرید خدمت از بخش غیردولتی صورت گیرد. سؤال این است که آیا نمی‌توان پیش‌آمد اقتضائاتی در پنج سال اجرای برنامه را فرض کرد که ارائه خدمتی خاص توسط دولت ضروری کند یا نمی‌توان پیامد مصلحتی را فرض کرد که خرید از بخش غیردولتی را منتفی کند؟ آیا این امکان وجود ندارد که ارائه خدمتی خاص ضروری باشد اما بخش غیردولتی توان ارائه آن را نداشته یا انگیزه و تمایلی به این موضوع نشان ندهد؟ اگر این بند را با منطق «تناسب‌سازی» قضاوت کنیم، خواهیم دید چنین فرضی بسیار محتمل است. از این‌رو باید متن پیشنهادی از حالت اطلاق تام خارج شده و برای آن ظرفیت استثنا ایجاد شود. پیشنهاد آن است که اصل بر عدم توسعه ارائه خدمات توسط دولت باشد مگر آنکه بالضروره این موضوع لازم باشد. تشخیص ضرورت این موضوع و ارائه جواز برای چنین امری برعهده «شورای عالی اداری» باشد. البته نیاز به توجه است که این موضوع اقتضائی و تابع مصالح است بنابراین صدور مجوز برای آن نیز باید مقید به مصلحت شده و یا دارای سقف زمانی باشد. این موضوع می‌بایست در قالب یک تبصره به جزء «۴» اضافه شود. لذا پیشنهاد می‌شود تبصره دومی ذیل جزء «۴» بدین شکل «تبصره ۲- در صورتی که اقتضائات و مصالح جامعه، ارائه یک خدمت خاص توسط بخش دولتی را ایجاب نماید، با مجوز شورای عالی اداری به‌نحو موقت بلامانع خواهد بود.» اضافه شود.

همچنین اقتضائات التزام به کارآمدی ایجاب می‌کند که در جزء «۴» بر ذی‌صلاح بودن بخش غیردولتی برای ارائه و خرید خدمات تأکید شود؛ چراکه عدم صلاحیت به چالش در کیفیت یا کمیت ارائه خدمت منجر خواهد شد. این امر توجیه دیگری بر اشاره به الزامات قانون برگزاری مناقصات (مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۳) است؛ چراکه در آن به‌نحو مطلوبی به ذی‌صلاح بودن طرف‌های مناقصه تأکید شده است. لذا با الزام به رعایت قانون فوق در چنین تعاملاتی با بخش غیردولتی، می‌توان تأکید بر ذی‌صلاح بودن را نیز ملحوظ دانست.

پیش‌تر تبصره جزء «۴» به بحث گذاشته شد و بر مردود بودن



الزام آور بر تعامل بخش دولتی با بخش غیردولتی برای خرید خدمت، از پیش مانع از ایجاد ظرفیت فساد شده یا آن را به حداقل رساند. الزاماتی که می‌تواند فساد در این نوع تعاملات را به حداقل رساند آن است که اولاً تعاملات ذیل شفافیت کامل صورت پذیرد. سازوکار تعاملات کاملاً رقابتی باشد. برابری فرصت برای همه لحاظ شده باشد و فرایند تعاملات از بستر فرایند مناقصات که در قانون برگزاری مناقصات تأکید شده است، انجام پذیرد. پیشنهاد اصلاحی ارائه شده ذیل بخش توزیع فرایندی، ملاحظات ذکر شده در این بخش را نیز دربردارد.

درخصوص تعارض منافع به فراخور بحث ذیل سرفصل‌های پیشین به کرات توضیح داده شده است. مدیران دولتی با کوچک‌سازی دولت قطعاً مخالفت خواهند کرد چراکه اولاً با کوچک شدن دولت بسیاری از بخش‌ها حذف شده و این بدان معناست که پست‌های مدیریتی این بخش‌ها نیز حذف خواهند شد. لذا استدلال بر عدم حذف خواهد بود و تا جای ممکن با آن مقابله خواهد شد. همچنین برای مدیرانی که در سطح بالاتر قرار دارند، هر میزان دامنه مدیریت آنها از نظر تعداد افرادی که ذیل مجموعه آنها حضور دارند، از منظر بودجه، مأموریت و ... بیشتر باشد، مطلوب‌تر است. لذا همان‌ها نیز رغبتی بر حذف و کاهش زیرمجموعه خود نخواهند داشت. این امر یعنی بند مذکور در شکل کنونی صرفاً متنی روی کاغذ بوده و اجرایی نخواهد شد.

وجود تعارض منافع نیازمند ابزارهای تشویقی و تنبیهی برای هم‌راستا کردن منافع در جهت هدف این بند است.

■ ارزیابی از منظر شاخصه‌های حکمرانی مردمی

در جز «۴» این بند سعی بر آن بوده تا ظرفیتی برای استفاده از امکانات مردمی برای خدمت‌رسانی ایجاد شود. البته این ظرفیت پیش‌تر در ماده (۱۳)، (۱۴) و (۱۵) قانون خدمات کشوری ایجاد شده است و به‌نوعی با الزام بیشتری بر مواد مذکور تأکید شده است. بنابراین می‌توان جزء «۴» این بند را از این منظر موجه دانست. فارغ از ظرفیت فوق، باید اذعان داشت که این بند در عمده شاخصه‌های حکمرانی مردمی دچار نقص و اشکال بوده و می‌بایست از این منظر اصلاحاتی بر آن اعمال شود.

شاخصه دیگری که ذیل حکمرانی مردمی می‌توان در این بند به بحث گذاشت، مرتبط با «شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها

منفی معنا می‌شود. در این معنا دولت وظیفه‌ای در قبال رفاه جامعه برعهده ندارد و صرفاً نباید مانع از حرکت افراد باشد. اما در نگاه آزادی مثبت دولت در قبال رفاه جامعه مسئول بوده و وجود کاستی‌هایی چون فقر، جهل، بیماری و ... ورود و نقش‌آفرینی دولت را ایجاب می‌کند؛ چراکه نمادی از نقض آزادی در معنای مثبت آن هستند. از آنجاکه عدالت اسلامی آزادی را با معنای منفی رد کرده و تأکید بر آزادی مثبت دارد، لذا تکالیف دولت بیش از آنی است که در دولت‌های لیبرتارینی تعریف می‌شود. وضعیت معیشت مردم، بهداشت، آموزش و ... نشان از سنگین بودن تکالیف دولت دارد و پوشش چنین تکالیفی با کوچک کردن دولت سازگار نیست.

استدلال دوم در منطق لیبرتارینی، استدلال از منظر کارآمدی است. چنین فرض می‌شود که بخش دولتی در انجام تکالیف خود ناکارآمد بوده و در مقایسه با بخش خصوصی هزینه زیادی به جامعه تحمیل می‌کند؛ لذا بهتر آن است که انجام امور را به بخش غیردولتی واگذار کند. البته این ادعا در برخی عرصه‌ها صحیح است؛ اما تسری این موضوع به تمام وظایف دولت و ناکارآمد فرض کردن دولت در تمام عرصه‌ها خطاست. این خطای راهبردی در کشور به فرسایش اقتدار دولت منجر شده و در بسیاری از عرصه‌ها قدرت حکمرانی را از حاکمیت ربوده است. آنچه می‌بایست میزان حضور دولت را تعیین کند، تناسب امکانات دولت با مأموریت‌های ذاتی اوست؛ مأموریت‌هایی که نه بر مدار آزادی با مفهوم منفی بلکه بر مدار آزادی با مفهوم مثبت تعریف می‌شود.

■ فساد و تعارض منافع

این بند هم فسادخیز است و هم شدیداً آغشته به تعارض منافع بوده و در مقام اجرا از این بستر دچار چالش خواهد شد. می‌توان جزء «۴» بند «الف» را بستری برای فساد شناسایی کرد و آن را نیازمند اصلاح دانست. در این بند تأکید بر خرید خدمت از بخش غیردولتی شده است. فرصت تعامل با بخش غیردولتی و خرید خدمت از آن می‌بایست ذیل منابع اولیه تحلیل شده و این فرصت باید به‌نحو برابر برای همه کسانی که صلاحیت و توان عرضه خدمت مورد تقاضا را دارند، توزیع شود اما این نحوه نگارش جزء «۴» موضوع ایجاد رانت کرده و بستری برای شکل‌گیری امضاهای طلایی باشد. این امکان وجود دارد که برخی از مدیران در تعامل با بخش غیردولتی از قدرت و اختیارات خود سوءاستفاده کنند. لذا باید با قیود

همچنین در همین راستا می‌توان انتقادی بر جزء «۴» که در خصوص خرید خدمت از بخش غیردولتی است، وارد دانست. عدم شفافیت در فرایندهای خرید خدمت می‌تواند بستری برای شکل‌گیری فساد و تبانی باشد؛ لذا این بند از منظر شاخص‌های مردمی بودن دچار نقص است. جهت تقویت شاخص مردمی بودن در این بند نیاز است بر شفافیت در فرایندها تأکید ویژه صورت گیرد. همچنین نیاز است تا در انتهای صدر بند «الف» ماده (۱۰۵) عبارت «و به‌طور عمومی منتشر نماید» اضافه شود.

افکار عمومی نسبت به ایده محوری پیشنهاد شده در این بند که متمرکز بر کوچک‌سازی دولت و حذف بخش‌هایی از دستگاه‌های اجرای است، به‌هیچ‌وجه توجیه نیست. بنابراین پیشنهاد و اعمال چنین رویکردی در برنامه هفتم، اثر سوء بر «احساس عدالت» داشته و اجرای آن در شکل پیشنهاد شده، قطعاً بازتاب منفی در جامعه خواهد داشت. در واقع این بند نه در شاخصه «اقتناع جامعه» وضعیت مناسبی دارد و نه در شاخصه اثر بر «احساس عدالت».

و فرایندها» است. از این منظر این بند وضعیت قابل‌قبولی ندارد و باید با اصلاحاتی از این نقیصه کاسته شود. اصلاح نخست می‌بایست در صدر بند «الف» اعمال شود. همان‌طور که پیش‌تر در خصوص تغییر نهاد ناظر از سازمان اداری و استخدامی به شورای عالی اداری بیان گشت، از آنجاکه طبق ماده (۱۱۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، رئیس‌جمهور عضو و رئیس عالی اداری بوده و می‌بایست در جلسات شرکت کند و تصمیمات این شورا پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا می‌شود، گزارش‌های فصلی در خصوص تغییرات ساختاری و اداری به رئیس‌جمهور لغو است؛ لذا می‌بایست حذف شود. اما این بدان معنا نیست که تهیه و انتشار چنین گزارش‌هایی ضرورت ندارد. می‌بایست مردم، جامعه نخبگانی و علی‌الخصوص نمایندگان مجلس شورای اسلامی در جریان تحولات اداری قرار گیرند. از این‌رو باید برای تقویت ابعاد مردمی این بند بر تهیه و انتشار عمومی گزارش از تغییرات و تحولات اداری از سوی سازمان اداری و استخدامی تأکید شود. این امر در تقویت شاخص شفافیت اثر مثبت خواهد داشت.

۵. تحلیل بند «ب» ماده (۱۰۵) مبتنی بر رویکرد عدالت

بند ب- دولت می‌تواند با پیشنهاد مشترک سازمان اداری و استخدامی کشور و بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط نسبت به انحلال، ادغام یا سازمان‌دهی مجدد دستگاه‌های اجرایی (به‌استثنای وزارتخانه‌ها) و نهادهای عمومی غیردولتی وابسته به آنها از جمله مؤسسات آموزشی و پژوهشی و شرکت‌های دولتی اقدام نماید.

۵-۱. بازبینی عدالت برای بند «ب» ماده (۱۰۵)

میزان انطباق با عدالت:		میزان انطباق مبهم است □				
انطباق کامل □	بسیار □	تا حدودی □	متوسط □	کم ■	بسیار کم □	عدم انطباق □
۱. چقدر و چه میزان با ابعاد موضوعی عدالت در ارتباط است؟						
ارتباط با مقوله ثروت‌ها و درآمدها:	خیلی زیاد □	زیاد □	متوسط □	کم ■	خیلی کم □	
ارتباط با مقوله قدرت:	خیلی زیاد □	زیاد □	متوسط ■	کم □	خیلی کم □	
ارتباط با مقوله فرصت‌ها:	خیلی زیاد □	زیاد □	متوسط □	کم □	خیلی کم ■	
ارتباط با مقوله شأن و منزلت اجتماعی:	خیلی زیاد □	زیاد □	متوسط □	کم □	خیلی کم ■	
ارتباط با مقوله دانش و اطلاعات:	خیلی زیاد □	زیاد □	متوسط □	کم □	خیلی کم ■	



۲. مسئله از منظر عدالت در چه اولی‌تی قرار دارد؟

خیلی زیاد زیاد متوسط کم خیلی کم

۳. ارزیابی در ابعاد بخشی عدالت

اثر در ابعاد بخشی مبهم است

چه تأثیری بر بهبود عدالت در توزیع اولیه خواهد داشت؟

در ارتباط با توزیع اولیه نیست

مثبت زیاد مثبت کم بی‌اثر منفی کم منفی زیاد

چه تأثیری بر بهبود عدالت در توزیع فرایندی خواهد داشت؟

در ارتباط با توزیع فرایندی نیست

مثبت زیاد مثبت کم بی‌اثر منفی کم منفی زیاد

چه تأثیری بر بهبود عدالت تأمینی خواهد داشت؟

در ارتباط با عدالت تأمینی نیست

مثبت زیاد مثبت کم بی‌اثر منفی کم منفی زیاد

چه تأثیری بر بهبود عدالت ترمیمی خواهد داشت؟

در ارتباط با عدالت جبرانی نیست

مثبت زیاد مثبت کم بی‌اثر منفی کم منفی زیاد

چه اثری بر بهبود عدالت کیفی خواهد داشت؟

در ارتباط با عدالت کیفی نیست

مثبت زیاد مثبت کم بی‌اثر منفی کم منفی زیاد

۴. وضعیت برابری‌های اساسی

تأثیر بر تأمین برابری تمهیدی:

مثبت خنثی منفی موضوعیت ندارد

تأثیر بر تأمین برابری فرایندی:

مثبت خنثی منفی موضوعیت ندارد

۵. وضعیت تبعیض‌ها:

بی‌ارتباط

ناموجه عموماً ناموجه بخشی ناموجه اندکی ناموجه موجه

ارتباط با تبعیض‌های روا:

تبعیض جبرانی: خیلی زیاد زیاد متوسط کم بی‌ارتباط

تبعیض کارآمد پایه: خیلی زیاد زیاد متوسط کم بی‌ارتباط

تبعیض ارزش پایه: خیلی زیاد زیاد متوسط کم بی‌ارتباط

۶. عدالت در مقایسه میان برش‌های اجتماعی و جمعیتی

برش نسلی موضوعیت ندارد ■	اثر در بهبود عدالت در برش نسلی:				
	<input type="checkbox"/> مثبت زیاد	<input type="checkbox"/> مثبت کم	<input type="checkbox"/> بی‌اثر	<input type="checkbox"/> منفی کم	<input type="checkbox"/> منفی زیاد
برش قومی موضوعیت ندارد ■	اثر در بهبود عدالت در برش قومی:				
	<input type="checkbox"/> مثبت زیاد	<input type="checkbox"/> مثبت کم	<input type="checkbox"/> بی‌اثر	<input type="checkbox"/> منفی کم	<input type="checkbox"/> منفی زیاد
برش منطقه‌ای موضوعیت ندارد ■	اثر در بهبود عدالت در برش منطقه‌ای:				
	<input type="checkbox"/> مثبت زیاد	<input type="checkbox"/> مثبت کم	<input type="checkbox"/> بی‌اثر	<input type="checkbox"/> منفی کم	<input type="checkbox"/> منفی زیاد
برش جنسیتی موضوعیت ندارد ■	اثر در بهبود عدالت در برش جنسیتی:				
	<input type="checkbox"/> مثبت زیاد	<input type="checkbox"/> مثبت کم	<input type="checkbox"/> بی‌اثر	<input type="checkbox"/> منفی کم	<input type="checkbox"/> منفی زیاد
برش قشری موضوعیت ندارد ■	اثر در بهبود عدالت در برش قشری:				
	<input type="checkbox"/> مثبت زیاد	<input type="checkbox"/> مثبت کم	<input type="checkbox"/> بی‌اثر	<input type="checkbox"/> منفی کم	<input type="checkbox"/> منفی زیاد
برش طبقات اقتصادی موضوعیت ندارد ■	اثر در بهبود عدالت در برش طبقات اقتصادی:				
	<input type="checkbox"/> مثبت زیاد	<input type="checkbox"/> مثبت کم	<input type="checkbox"/> بی‌اثر	<input type="checkbox"/> منفی کم	<input type="checkbox"/> منفی زیاد

۷. آیا مبانی طرح / لایحه در تناسب با مبانی عدالت اسلامی است؟

<input type="checkbox"/> در تناسب است	<input checked="" type="checkbox"/> در تناسب نیست
---------------------------------------	---

۸. فساد و تعارض منافع

آیا امکان ایجاد فساد وجود دارد؟		
<input type="checkbox"/> بله	<input type="checkbox"/> خیر	موضوعیت ندارد ■
آیا امکان ایجاد تعارض منافع وجود دارد؟		
<input type="checkbox"/> بله	<input type="checkbox"/> خیر	موضوعیت ندارد ■

۹. وضعیت در شاخصه‌های مردمی بودن سیاست‌ها

<input type="checkbox"/> بله	<input type="checkbox"/> خیر	موضوعیت ندارد ■	آیا ایده‌های مردمی بررسی شده است؟
<input type="checkbox"/> بله	<input type="checkbox"/> خیر	موضوعیت ندارد ■	آیا منابع و نیروهای مردمی در اجرای سیاست در اولویت قرار گرفته‌اند؟
<input type="checkbox"/> بله	<input type="checkbox"/> خیر	موضوعیت ندارد ■	آیا شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها و فرایندها برای مردم رعایت شده است؟
<input type="checkbox"/> بله	<input type="checkbox"/> خیر	موضوعیت ندارد ■	آیا اقناع کافی درخصوص سیاست در جامعه صورت گرفته است؟
<input type="checkbox"/> تأثیر مثبت	<input checked="" type="checkbox"/> بی‌تأثیر	<input type="checkbox"/> تأثیر منفی	چه تأثیری بر احساس عدالت در جامعه خواهد داشت؟



۲-۵. توضیحات پیرامون بند «ب» ماده (۱۰۵)

از آنجا که در این بند صرفاً پیشنهاد به داشتن اختیار در «انحلال، ادغام یا سازمان‌دهی مجدد دستگاه‌های اجرایی» تأکید شده است، قضاوت کامل در خصوص این بند منوط به نوع انحلال، ادغام و سازمان‌دهی مجدد است. در حالی که چنین تبیینی در متن نیست، آنچه به ارزیابی گذاشته شده نفس اختیار دولت در این امر است. همچنین باید توجه داشت که اختیارات پیشنهاد شده در بند «ب» ماده (۱۰۵) در حال حاضر برای دولت مستقر است اما می‌توان سه تفاوت اساسی را در مقایسه با وضع موجود، مورد اشاره قرار داده و آنها را از منظر تبعیض کارآمد پایه و اقتضائات آن به بحث گذاشت.

نخست آنکه اختیارات پیشنهاد شده در این بند در حال حاضر برای دولت قانوناً مستقر است. با این تفاوت که طبق ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری این اختیارات صراحتاً برای دولت یا (شورای عالی اداری) تعریف شده است. تفاوتی که متن پیشنهادی با وضعیت کنونی می‌تواند داشته باشد در گسترش آن بر استثنائات تأکید شده قانون مدیریت خدمات کشوری است.^۱ بر اساس جزء «۱» ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، «دستگاه‌هایی که احکام آنها در قانون اساسی آمده و یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده‌اند»، از اختیارات شورای عالی اداری استثناء شده‌اند. همچنین در ماده (۱۱۷) نهادها، مؤسسه‌ها و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری تطبیق دارند، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری، از شمولیت قانون مدیریت خدمات کشوری استثناء شده‌اند؛^۲ لذا اساساً شورای عالی اداری در خصوص آنها حق اعمال اصلاحات ندارد.

البته لازم به تذکر است که متن پیشنهادی در بند «ب» ماده (۱۰۵) برنامه هفتم، صراحتاً استثنائات مذکور را نفی نکرده و در

این خصوص مبهم است؛ چراکه مشخص نیست آیا این پیشنهاد نوعی تأکید بر اختیارات دولت در قانون مدیریت خدمات کشوری است یا به نوعی تقاضای افزایش دایره اختیارات بر استثنائات مذکور است. به هر نحو اگر فرض را بر افزایش دامنه شمولیت قرار دهیم، باید گفت که این امر از منظر عدالت و تبعیض کارآمد پایه مردود است؛ چراکه هر کدام از استثنائات شمارش شده اقتضائاتی دارند که استثنای شدن آنها را لازم و موجه می‌کنند.

تفاوت دوم ناشی از منطبق کوچک‌سازی دولت است که در این بند نیز نمایان شده است. آنچه در این بند به آن تأکید شده «انحلال، ادغام و سامان‌دهی مجدد» دستگاه‌های اجرایی است. ذیل بند «الف» ماده (۱۰۵) اشکال‌هایی وارد بر منطبق کوچک‌سازی از منظر عدم تناسب با مبانی عدالت اسلامی و نیز اثر منفی آن بر کارآمدی مفصل به بحث گذاشته شد و نیازی به تکرار در این بخش نیست. همچنین بیان شد که ایده منطقی و صحیح آن است که بر «متناسب‌سازی» تأکید شود. اقتضای متناسب‌سازی ممکن است در برخی بخش‌ها توسعه و ایجاد دستگاه جدید باشد؛ لذا نباید صرفاً بر «انحلال یا ادغام» تأکید کرد. یکی از اختیارات تعریف شده برای شورای عالی اداری ذیل جزء «۶» ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات عمومی «بررسی و موافقت با ایجاد هر نوع دستگاه اجرایی قبل از ارائه به مراجع ذی‌ربط مذکور در این قانون» است. عدم توجه به این بخش از اختیارات دولت و شورای عالی اداری، می‌تواند یکی از نواقص اجرایی در راستای متناسب‌سازی اندازه دولت باشد و این امر کارآمدی را مخدوش می‌کند. لذا پیشنهاد آن است که واژه «ایجاد، توسعه»، پیش از کلمه «انحلال» به متن اضافه شود. همچنین نیاز به اشاره است که طبق قانون ایجاد یک دستگاه جدید نیازمند اخذ مجوز از مجلس شورای اسلامی است. بنابراین باید تبصره‌ای بدین شکل «ایجاد هر گونه دستگاه اجرایی جدید منوط به تأیید شورای عالی اداری و تصویب هیئت وزیران و با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.» ذیل بند (ب) اضافه شود.

۱. با توجه به تعریف عبارت دستگاه‌های اجرایی در قانون مدیریت خدمات کشوری، اختیارات دولت دامنه شمول بسیار گسترده‌ای دارد و استثنائات آن اندک است. مبتنی بر ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری دستگاه‌های اجرایی شامل «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی» می‌شوند.
۲. البته در این ماده «اعضای هیئت علمی و قضات، هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات» نیز استثناء شده‌اند؛ اما از آنجا که استثنای مذکور بر افراد است نه مؤسسات که نیازمند اصلاحات ساختاری باشد، لذا خارج از بحث می‌باشند.

۶. تحلیل بند «پ» ماده (۱۰۵) مبتنی بر رویکرد عدالت

بند پ- دبخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوطه از وزارت امور اقتصادی و دارایی منتزع و به نهاد ریاست جمهوری منتقل می‌شود.

۶-۱. بازبینی عدالت برای بند «پ» ماده (۱۰۵)

میزان انطباق با عدالت:						
انطباق کامل	بسیار	تا حدودی	متوسط	کم	بسیار کم	عدم انطباق

۱. چقدر و چه میزان با ابعاد موضوعی عدالت در ارتباط است؟						
ارتباط با مقوله ثروت‌ها و درآمدها:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	
ارتباط با مقوله قدرت:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	
ارتباط با مقوله فرصت‌ها:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	
ارتباط با مقوله شأن و منزلت اجتماعی:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	
ارتباط با مقوله دانش و اطلاعات:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	

۲. مسئله از منظر عدالت در چه اولوی قرار دارد؟					
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	

۳. ارزیابی در ابعاد بخشی عدالت					
چه تأثیری بر بهبود عدالت در توزیع اولیه خواهد داشت؟	مثبت زیاد	مثبت کم	بی‌اثر	منفی کم	منفی زیاد
در ارتباط با توزیع اولیه نیست					
چه تأثیری بر بهبود عدالت در توزیع فرآیندی خواهد داشت؟	مثبت زیاد	مثبت کم	بی‌اثر	منفی کم	منفی زیاد
در ارتباط با توزیع فرآیندی نیست					
چه تأثیری بر بهبود عدالت تأمینی خواهد داشت؟	مثبت زیاد	مثبت کم	بی‌اثر	منفی کم	منفی زیاد
در ارتباط با عدالت تأمینی نیست					
چه تأثیری بر بهبود عدالت ترمیمی خواهد داشت؟	مثبت زیاد	مثبت کم	بی‌اثر	منفی کم	منفی زیاد
در ارتباط با عدالت جبرانی نیست					
چه اثری بر بهبود عدالت کیفری خواهد داشت؟	مثبت زیاد	مثبت کم	بی‌اثر	منفی کم	منفی زیاد
در ارتباط با عدالت کیفری نیست					

۴. وضعیت برابری‌های اساسی					
تأثیر بر تأمین برابری تمهیدی:	مثبت	خنثی	منفی	موضوعیت ندارد	
تأثیر بر تأمین برابری فرآیندی:	مثبت	خنثی	منفی	موضوعیت ندارد	

۵. وضعیت تبعیض‌ها:					
تبعیض جبرانی:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	بی‌ارتباط
تبعیض کارآمد پایه:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	بی‌ارتباط
تبعیض ارزش پایه:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	بی‌ارتباط



۶. عدالت در مقایسه میان برش‌های اجتماعی و جمعیتی

برش نسلی موضوعیت ندارد ■	اثر در بهبود عدالت در برش نسلی:				
	<input type="checkbox"/> مثبت زیاد	<input type="checkbox"/> مثبت کم	<input type="checkbox"/> بی‌اثر	<input type="checkbox"/> منفی کم	<input type="checkbox"/> منفی زیاد
برش قومی موضوعیت ندارد ■	اثر در بهبود عدالت در برش قومی:				
	<input type="checkbox"/> مثبت زیاد	<input type="checkbox"/> مثبت کم	<input type="checkbox"/> بی‌اثر	<input type="checkbox"/> منفی کم	<input type="checkbox"/> منفی زیاد
برش منطقه‌ای موضوعیت ندارد □	اثر در بهبود عدالت در برش منطقه‌ای:				
	<input type="checkbox"/> مثبت زیاد	<input checked="" type="checkbox"/> مثبت کم	<input type="checkbox"/> بی‌اثر	<input type="checkbox"/> منفی کم	<input type="checkbox"/> منفی زیاد
برش جنسیتی موضوعیت ندارد ■	اثر در بهبود عدالت در برش جنسیتی:				
	<input type="checkbox"/> مثبت زیاد	<input type="checkbox"/> مثبت کم	<input type="checkbox"/> بی‌اثر	<input type="checkbox"/> منفی کم	<input type="checkbox"/> منفی زیاد
برش قشری موضوعیت ندارد ■	اثر در بهبود عدالت در برش قشری:				
	<input type="checkbox"/> مثبت زیاد	<input type="checkbox"/> مثبت کم	<input type="checkbox"/> بی‌اثر	<input type="checkbox"/> منفی کم	<input type="checkbox"/> منفی زیاد
برش طبقات اقتصادی موضوعیت ندارد ■	اثر در بهبود عدالت در برش طبقات اقتصادی:				
	<input type="checkbox"/> مثبت زیاد	<input type="checkbox"/> مثبت کم	<input type="checkbox"/> بی‌اثر	<input type="checkbox"/> منفی کم	<input type="checkbox"/> منفی زیاد

۷. آیا مبانی طرح / لایحه در تناسب با مبانی عدالت اسلامی است؟

<input checked="" type="checkbox"/> در تناسب است	<input type="checkbox"/> در تناسب نیست
--	--

۸. فساد و تعارض منافع

آیا امکان ایجاد فساد وجود دارد؟	
<input type="checkbox"/> بله	<input type="checkbox"/> خیر
آیا امکان ایجاد تعارض منافع وجود دارد؟	
<input type="checkbox"/> بله	<input type="checkbox"/> خیر

۹. وضعیت در شاخصه‌های مردمی بودن سیاست‌ها

آیا ایده‌های مردمی بررسی شده است؟	<input type="checkbox"/> بله	<input type="checkbox"/> خیر	<input checked="" type="checkbox"/> موضوعیت ندارد
آیا منابع و نیروهای مردمی در اجرای سیاست در اولویت قرار گرفته‌اند؟	<input type="checkbox"/> بله	<input type="checkbox"/> خیر	<input checked="" type="checkbox"/> موضوعیت ندارد
آیا شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها و فرایندها برای مردم رعایت شده است؟	<input type="checkbox"/> بله	<input type="checkbox"/> خیر	<input checked="" type="checkbox"/> موضوعیت ندارد
آیا اقتناع کافی در خصوص سیاست در جامعه صورت گرفته است؟	<input type="checkbox"/> بله	<input type="checkbox"/> خیر	<input checked="" type="checkbox"/> موضوعیت ندارد
چه تأثیری بر احساس عدالت در جامعه خواهد داشت؟	<input checked="" type="checkbox"/> تأثیر مثبت	<input type="checkbox"/> بی‌تأثیر	<input type="checkbox"/> تأثیر منفی

از سوی دیگر مشکلات اقتصادی در شرایط کنونی به نحوی است که نیازمند تمرکز وزارت امور اقتصادی و دارایی بر آن امور است و قرار دادن مسئولیت مناطق آزاد بر دوش وزارت اقتصاد کارآمدی این وزارتخانه را در رسیدگی به مسائل اولویت داری در حوزه اقتصادی دچار نقص و چالش خواهد کرد. بدین سبب می توان چنین نتیجه گرفت که قرار گرفتن دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری و اقتصادی و مناطق ویژه اقتصادی ذیل وزارت اقتصاد نه به مصلحت است، چراکه هر دو راز کارآمدی در راستای اهدافشان باز خواهد داشت.

این موضوع را می توان از منظر دیگری نیز قابل دفاع دانست. دبیرخانه مناطق آزاد به دلیل نقش و جایگاه مهمی که در مناطق آزاد دارد، هم بر زندگی مردم آن مناطق تأثیر زیادی دارد و هم بر تغییر و تحول در ساختارهای آن برای مردم آن مناطق مهم است. انتقال جایگاه ساختاری دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-اقتصادی و مناطق ویژه اقتصادی از نهاد ریاست جمهوری به ذیل وزارت امور اقتصادی و دارایی بازتاب مثبتی در متن جامعه نداشته و این عمل انعکاسی از بی اهمیتی این مناطق برای حاکمیت فهم شده است. بازگشت این شورا به سطح قبلی خود، این اثر را منتفی خواهد کرد.

البته لازم به تذکر است که قدرت نظارتی مجلس شورای اسلامی بر مناطق آزاد با انتقال به نهاد ریاست جمهوری سخت تر خواهد شد و به نظر دلیل انتقال ساختار آن از معاونت ریاست جمهوری به وزارت امور اقتصادی و دارایی همین امر بوده است. این دغدغه موجه است و باید توان نظارتی مجلس تقویت شود؛ اما راهکار این موضوع صرفاً با تغییر ساختار به نحو فوق نیست بلکه می بایست نقش مجلس در شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی تقویت شود.

۲-۶. توضیحات پیرامون بند «پ» ماده (۱۰۵)

ارتباط بند فوق با عدالت از آن رو است که می تواند ذیل تبعیت کارآمد پایه بحث و ارزیابی شود. تبعیت کارآمد پایه ناظر به انتخاب از میان حالت های مختلف است. در این حالت کارآمدی عیار انتخاب قرار گرفته و بر مدار آن قضاوت صورت می گیرد.

در بند «پ» ماده (۱۰۵) پیشنهاد شده است تا شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوطه از وزارت امور اقتصادی و دارایی منتزع و به نهاد ریاست جمهوری منتقل شود. این انتقال اولاً از این جهت که گستردگی اختیارات و مسئولیت های مدیران سازمان های مناطق آزاد به نحوی است که ذیل وزارت اقتصاد به هیچ عنوان نمی توان آن را جایابی کرد. در واقع می توان موضوع ها و مسائل مناطق آزاد را ترکیبی از چند وزارتخانه دانست که وزارت امور اقتصادی و دارایی یکی از آن وزارتخانه ها است. این موضوع در بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مورد اشاره بوده است. در این بند چنین بیان شده است: «مدیران سازمان های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت های دستگاه های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به عهده آنهاست. سازمان های مناطق آزاد منحصراً بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می شوند.» از این رو قرار دادن دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-اقتصادی و مناطق ویژه اقتصادی به لحاظ ساختاری ذیل وزارت اقتصاد، به رشد تک بعدی این مناطق منجر شده و آنها را از توسعه همه جانبه باز خواهد داشت. این موضوع با هدف تعریف شده برای مناطق آزاد در تضاد است.

۷. تحلیل بند «ت» ماده (۱۰۵) مبتنی بر رویکرد عدالت

بند ت- سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است با هدف یکپارچه سازی نظام تصمیم گیری و با همکاری مراجع ذی ربط نسبت به ادغام شوره های با وظایف مشابه یا متداخل، به جز شوره هایی که به موجب قانون اساسی یا اذن مقام معظم رهبری ایجاد شده اند با تصویب شورای عالی اداری اقدام نماید.



۷-۱. بازبینی عدالت برای بند «ت» ماده (۱۰۵)

میزان انطباق با عدالت:					
انطباق کامل	بسیار	تا حدودی	متوسط	کم	بسیار کم
میزان انطباق مبهم است <input type="checkbox"/>					
عدم انطباق <input type="checkbox"/>					

۱. چقدر و چه میزان با ابعاد موضوعی عدالت در ارتباط است؟					
ارتباط با مقوله ثروت‌ها و درآمدها:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم
ارتباط با مقوله قدرت:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم
ارتباط با مقوله فرصت‌ها:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم
ارتباط با مقوله شأن و منزلت اجتماعی:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم
ارتباط با مقوله دانش و اطلاعات:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم

۲. مسئله از منظر عدالت در چه اولوی قرار دارد؟					
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	

۳. ارزیابی در ابعاد بخشی عدالت					
چه تأثیری بر بهبود عدالت در توزیع اولیه خواهد داشت؟	مثبت زیاد	مثبت کم	بی‌اثر	منفی کم	منفی زیاد
	در ارتباط با توزیع اولیه نیست <input checked="" type="checkbox"/>				
چه تأثیری بر بهبود عدالت در توزیع فرآیندی خواهد داشت؟	مثبت زیاد	مثبت کم	بی‌اثر	منفی کم	منفی زیاد
	در ارتباط با توزیع فرآیندی نیست <input type="checkbox"/>				
چه تأثیری بر بهبود عدالت تأمین خواهد داشت؟	مثبت زیاد	مثبت کم	بی‌اثر	منفی کم	منفی زیاد
	در ارتباط با عدالت تأمین نیست <input checked="" type="checkbox"/>				
چه تأثیری بر بهبود عدالت ترمیمی خواهد داشت؟	مثبت زیاد	مثبت کم	بی‌اثر	منفی کم	منفی زیاد
	در ارتباط با عدالت جبرانی نیست <input checked="" type="checkbox"/>				
چه اثری بر بهبود عدالت کیفی خواهد داشت؟	مثبت زیاد	مثبت کم	بی‌اثر	منفی کم	منفی زیاد
	در ارتباط با عدالت کیفی نیست <input checked="" type="checkbox"/>				

۴. وضعیت برابری‌های اساسی					
تأثیر بر تأمین برابری تمهیدی:	مثبت	خنثی	منفی	موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>	
تأثیر بر تأمین برابری فرایندی:	مثبت	خنثی	منفی	موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>	

۵. وضعیت تبعیض‌ها:					
ناموجه	عموماً ناموجه	بخشی ناموجه	اندکی ناموجه	موجه <input checked="" type="checkbox"/>	
ارتباط با تبعیض‌های روا:					
تبعیض جبرانی:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	بی‌ارتباط <input checked="" type="checkbox"/>
تبعیض کارآمد پایه:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	بی‌ارتباط <input type="checkbox"/>
تبعیض ارزش پایه:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	بی‌ارتباط <input checked="" type="checkbox"/>

۶. عدالت در مقایسه میان برش‌های اجتماعی و جمعیتی					
برش نسلی موضوعیت ندارد ■	اثر در بهبود عدالت در برش نسلی:				
	مثبت زیاد <input type="checkbox"/>	مثبت کم <input type="checkbox"/>	بی‌اثر <input type="checkbox"/>	منفی کم <input type="checkbox"/>	منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش قومی موضوعیت ندارد ■	اثر در بهبود عدالت در برش قومی:				
	مثبت زیاد <input type="checkbox"/>	مثبت کم <input type="checkbox"/>	بی‌اثر <input type="checkbox"/>	منفی کم <input type="checkbox"/>	منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش منطقه‌ای موضوعیت ندارد ■	اثر در بهبود عدالت در برش منطقه‌ای:				
	مثبت زیاد <input type="checkbox"/>	مثبت کم <input type="checkbox"/>	بی‌اثر <input type="checkbox"/>	منفی کم <input type="checkbox"/>	منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش جنسیتی موضوعیت ندارد ■	اثر در بهبود عدالت در برش جنسیتی:				
	مثبت زیاد <input type="checkbox"/>	مثبت کم <input type="checkbox"/>	بی‌اثر <input type="checkbox"/>	منفی کم <input type="checkbox"/>	منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش قشری موضوعیت ندارد ■	اثر در بهبود عدالت در برش قشری:				
	مثبت زیاد <input type="checkbox"/>	مثبت کم <input type="checkbox"/>	بی‌اثر <input type="checkbox"/>	منفی کم <input type="checkbox"/>	منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش طبقات اقتصادی موضوعیت ندارد ■	اثر در بهبود عدالت در برش طبقات اقتصادی:				
	مثبت زیاد <input type="checkbox"/>	مثبت کم <input type="checkbox"/>	بی‌اثر <input type="checkbox"/>	منفی کم <input type="checkbox"/>	منفی زیاد <input type="checkbox"/>

۷. آیا مبانی طرح / لایحه در تناسب با مبانی عدالت اسلامی است؟	
<input type="checkbox"/> در تناسب است	<input type="checkbox"/> در تناسب نیست

۸. فساد و تعارض منافع		
آیا امکان ایجاد فساد وجود دارد؟		
بله <input type="checkbox"/>	خیر <input type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد ■
آیا امکان ایجاد تعارض منافع وجود دارد؟		
بله <input type="checkbox"/>	خیر <input type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد ■

۹. وضعیت در شاخصه‌های مردمی بودن سیاست‌ها			
آیا ایده‌های مردمی بررسی شده است؟	بله <input type="checkbox"/>	خیر <input type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد ■
آیا منابع و نیروهای مردمی در اجرای سیاست در اولویت قرار گرفته‌اند؟	بله <input type="checkbox"/>	خیر <input type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد ■
آیا شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها و فرایندها برای مردم رعایت شده است؟	بله <input type="checkbox"/>	خیر <input type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد ■
آیا اقناع کافی در خصوص سیاست در جامعه صورت گرفته است؟	بله <input type="checkbox"/>	خیر <input type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد ■
چه تأثیری بر احساس عدالت در جامعه خواهد داشت؟	تأثیر مثبت <input type="checkbox"/>	بی‌تأثیر <input type="checkbox"/>	تأثیر منفی <input type="checkbox"/>



۲-۷. توضیحات پیرامون بند «ت» ماده (۱۰۵)

پیش از ورود به بحث لازم‌باید متذکر شد که ارزیابی کامل در خصوص این بند وابسته به نوع ادغام است که در مقام اجرا رخ خواهد داد. از آنجا که پیشنهادهای عملیاتی برای ادغام شوراهای مختلف پیش روی ما نیست، لذا قضاوتی که در این جایگاه صورت می‌گیرد تسری در نحوه و شیوه ادغام نداشته و صرفاً محدود به نفس پیشنهاد ادغام شوراهاست.

مسئله محوری در این بند «عدم یکپارچه بودن نظام تصمیم‌گیری» به دلیل تکثر و تعدد شوراهای کشوری عنوان شده است و راهکار حل این مسئله در ادغام شوراهایی جستجو شده است که وظایف مشابه یا متداخل دارند. توجه به یکپارچه‌سازی نظام تصمیم‌گیری و بازنگری در ساختار شوراهای هم از منظر عدالت فرایندی و هم از منظر تبعیض کارآمد پایه مورد تأیید و تأکید است؛ چرا که تکثر شوراهای هم‌پوشانی وظایف، عدم تشکیل برخی از شوراهای به مدت طولانی، عدم مسئولیت‌پذیری در خصوص تصمیم‌ها، طولانی شدن فرایند تصمیم‌گیری و ... باعث اختلال در روند و فرایند تصمیم‌گیری و ناکارآمد شدن این شوراهای در مقام اجرا شده است. لذا تلاش برای اصلاح آن می‌تواند منتهی به بهبود عدالت فرایندی و نیز افزایش کارآمدی نظام حکمرانی در کشور شود.

هر چند توجه به مسئله یکپارچه‌سازی نظام تصمیم‌گیری امری لازم است؛ اما محدود شدن راهکار حل این مسئله «صرفاً» به «ادغام» شوراهای موازی نمی‌تواند مسائل مربوط به شوراهای کشور را به طور کامل توضیح داده و پوشش دهد. برای مثال یکی از مشکلات تصمیمات شورایی، مطول شدن فرایند و زمان تصمیم‌گیری است. با ادغام شوراهای موضوع‌هایی که در صف تصمیم‌گیری هستند انباشته شده و صفی طولانی از موضوع‌ها و مسائل را پشت درب این شوراهای پدید خواهند آورد و این نتیجه‌ای جز طولانی‌تر شدن فرایند تصمیم‌گیری نخواهد داشت. به احتمال زیاد حل مشکل فوق در آینده منتهی به تشکیل کمیته‌های موضوعی ذیل شوراهایی که از ادغام چندین شورا پدید آمده‌اند خواهد شد و این امر پس از مدتی مجدداً وضعیت فعلی را بازسازی خواهد کرد. به عبارتی می‌توان پیش‌بینی کرد که محدود شدن به راهکار «ادغام» اصلاحات را صرفاً به تغییر نام از شورا به کمیته تقلیل داده و بی‌اثر خواهد کرد. از این رو پیشنهاد آن است که در امور مربوط به شوراهای کشوری، راهکار به اصلاح کلی در ساختار شوراهای که ادغام می‌تواند یک راهکار جزئی در دل این موضوع باشد، تغییر یابد و علاوه بر آن به موضوع‌هایی چون

«حذف»، «بازنگری در اعضای شورا»، «مسئولیت اعضای شورا در قبال تصمیمات»، «تغییر در فرایند تصمیم‌گیری»، «ایجاد شفافیت در تصمیم‌گیری»، «مدیریت تعارض منافع در شوراهای ... توجه شود.

همچنین نیاز به توجه است که پیشنهاد مورد بحث در بند «ت» ماده (۱۰۵) اختیار عام به دولت داده و شامل شوراهایی که ذیل قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی تأسیس شده‌اند، نیز می‌شود. از این دست شوراهای می‌توان به مواردی چون شورای عالی اقتصاد، شورای عالی استاندارد، شورای عالی اشتغال، شورای عالی انرژی، شورای عالی بورس، شورای عالی بیمه، شورای پول و اعتبار و ... اشاره داشت. از آنجا که در نقطه کنونی، نوع و چگونگی ادغام شوراهای مورد اشاره توسط دولت مشخص نیست، لذا اقتضای عدالت آن است که مجلس شورای اسلامی از فرایند تصمیم‌گیری در خصوص چگونگی اصلاح این نوع شوراهای کنار گذاشته نشود؛ چرا که این احتمال وجود دارد که نتیجه اصلاحات ساختاری منتهی به چیزی خلاف غایات و اهدافی شود که مجلس شورای اسلامی برای رسیدن به آن اهداف، شوراهای خاصی را پیشنهاد داده و تأسیس کرده است. بدین سبب پیشنهاد می‌شود تبصره‌ای به بند فوق مبنی بر نقش مجلس شورای اسلامی در خصوص اصلاح شوراهای ایجاد شده از سوی مجلس شورای اسلامی اضافه شود.

همچنین نیاز به اشاره است که متن فوق در خصوص شورای عالی انقلاب فرهنگی مبهم است. به این شورا در قانون اساسی اشاره نشده است و نیز این شورا به دستور امام خمینی (ره) تأسیس شده است نه اذن مقام معظم رهبری. لذا عمومیت متن پیشنهادی در خصوص این شورا دارای ابهام است و برای رفع ابهام لازم است اذن امام خمینی (ره) در متن مورد تأکید باشد. اگر از ابهام در خصوص خود شورای عالی انقلاب فرهنگی عبور کنیم، ابهام در خصوص شوراهایی که ذیل شورای عالی انقلاب فرهنگی ایجاد شده است، مثل شورای گسترش زبان و ادبیات فارسی، شورای عالی برنامه‌ریزی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، شورای عالی جوانان، شورای فرهنگ عمومی، شورای عالی اطلاع‌رسانی، شورای عالی آموزش‌های علمی - کاربردی و ... باقی خواهد ماند. با توجه به آنچه بیان شد لازم است تا بعد از عبارت «مراجع ذی‌ربط» عبارت «برای اصلاح کلی شوراهای کشوری» اضافه شود. و نیز بعد از عبارت «اذن» باید عبارت «امام خمینی (ره) یا» اضافه شود. همچنین پیش از عبارت «با تصویب شورای عالی» عبارت «از طریق ادغام شوراهای با وظایف مشابه یا متداخل، حذف، بازنگری در اعضای شورا، تغییر در فرایند تصمیم‌گیری، ایجاد شفافیت در

شکل «تبصره: اصلاح شوراهای عالی که ذیل قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی تأسیس شده است، منوط به تأیید هیئت وزیران و تصویب در مجلس شورای اسلامی است.» به متن اضافه شود.

تصمیم‌گیری، مدیریت تعارض منافع در شوراها، «اضافه شود. همچنین همان‌طور که توضیح داده شد، می‌بایست یک تبصره در خصوص شوراهایی که دولت تصمیم به ایجاد آنها را دارد، بدین

۸. نتیجه‌گیری

به هیچ وجه نمی‌تواند از منظر عدالت موجه باشد. همچنین ایده «کوچک‌سازی اندازه دولت» مورد پذیرش از منظر عدالت نبوده و آنچه باید مورد تأکید باشد «متناسب‌سازی اندازه دولت» است که مفهومی متفاوت از کوچک‌سازی است. همچنین باید اشاره داشت بیشترین فاصله از عدالت در بند «الف» این ماده نهفته است. براساس نتیجه فوق ماده (۱۰۵) نیازمند اصلاح در بندها و اجزا خود است تا واگرایی آن نسبت به عدالت کاهش یافته و تطابق بیشتری با آن به دست آورد. در این گزارش سعی بر آن بوده تا ذیل هر بند علاوه بر جداول بازبینی و توضیحات مرتبط با آن، پیشنهادهای اصلاحی برای افزایش تناسب و تطابق بندهای ماده (۱۰۵) با عدالت ارائه شود.

براساس نتایج فوق باید گفت، ماده (۱۰۵) نیازمند اصلاح جدی در بندها و اجزا خود است تا واگرایی آن نسبت به عدالت کاهش یافته و تطابق بیشتری با آن به دست آورد. در این گزارش سعی بر آن بوده تا ذیل هر بند علاوه بر جداول بازبینی و توضیحات مرتبط با آن، پیشنهادهای اصلاحی برای افزایش تناسب و تطابق بندهای ماده (۱۰۵) با عدالت ارائه شود.

ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم توسعه ناظر بر «ارتقای بهره‌وری نظام اداری، کاهش هزینه‌های جاری و کوچک‌سازی اندازه دولت» بوده و احکامی را در راستای تحقق هدف فوق پیشنهاد داده است. به دلیل اهمیت عدالت و تأکید رهبر انقلاب بر تدوین پیوست عدالت برای تمام سیاست‌ها، طرح‌ها و لوایح و نیز ضرورت توأم بودن برنامه هفتم توسعه با عدالت، در این گزارش سعی بر آن بوده تا تحلیلی از منظر عدالت بر ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم ارائه شود و ذیل هر بند در قالب جداول «بازبینی پیوست عدالت» میزان تناسب و تطابق آن ماده با شاخصه‌ها و ابعاد متعدد عدالت بررسی شود.

نتیجه به دست آمده آن است که این ماده انطباق کمی با عدالت داشته و از میان بندهای تعریف شده ذیل آن فقط بند «پ» انطباق بیش از متوسط با شاخصه‌های عدالت را داراست. همچنین باید اشاره داشت بیشترین فاصله از عدالت در بند «الف» این ماده نهفته است. از بین مسائل محوری این بند، تأکید بر «افزایش بهره‌وری نظام اداری» از نقطه نظر عدالت از اولویت بسیار بالایی برخوردار است. تأکید بر «کاهش هزینه‌های جاری» در صورتی قابل قبول است که به کاهش اسراف یا تبذیر در نظام اداری منتهی شود والا



منابع و مأخذ

- [۱]. بیانات رهبر انقلاب در نخستین دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت سیزدهم، ۱۴۰۰/۶/۶، <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=48588>
- [۲]. بیانات رهبر انقلاب در دیدار میهمانان کنفرانس وحدت اسلامی و جمعی از مسئولان نظام، ۱۴۰۰/۸/۲، <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=48891>.
- [۳]. نظریان مفید، محمدتقی. چارچوب تدوین پیوست عدالت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۸۳۶۰.
- [۴]. غفرانی، فهیمه. بررسی لایحه هفتم توسعه (۳۴): فصل ۲۳؛ احکام ارتقای نظام اداری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۹۱۰۱.

گزیده سیاستی

در این گزارش ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم از منظر عدالت ارزیابی شده است. به غیر از بند «پ»، انطباق سایر بندها با عدالت اندک بوده و بند «الف» بیشترین فاصله از عدالت را دارد؛ لذا این ماده نیازمند اصلاح اساسی در بندها و اجزا خود است. همچنین ذیل هر بند علاوه بر جداول بازبینی و توضیحات مرتبط با آن، پیشنهادهای اصلاحی برای افزایش تناسب و تطابق با عدالت ارائه شده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc@majles.ir