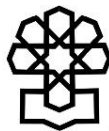


آسیب‌شناسی و تحلیل نظارتی بازطراحی ساختار کلان دستگاه‌های اجرایی کشور (موضوع بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت)



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۲۰۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی و تحلیل نظارتی بازطراحی ساختار کلان دستگاه‌های اجرایی کشور
(موضوع بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت)

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی ■، راهبردی □، پیش‌نویس قانونی □

نام دفا‌تر: مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختارها و فرآیندهای دولت)، مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: نسترن پیرکفاش (دفتر مطالعات مدیریت، گروه نظام اداری، ساختارها و فرآیندهای دولت)، محسن بابایی (دفتر مطالعات زیربنایی، گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

مدیران مطالعه: محمد عبدالحسین‌زاده (دفتر مطالعات مدیریت)، حجت ورمزیاری (دفتر مطالعات زیربنایی)

ناظران علمی: حسین اصلی‌پور، میثم پیله‌فروش

اظهارنظرکنندگان: محمدرضا شمس (دفتر مطالعات سیاسی، گروه سیاست داخلی)، ابوالفضل میرفخرالدینی (دفتر مطالعات حقوقی، گروه حقوق اداری و نهادهای اساسی) و ابوالفضل حاجی‌زاده (دفتر مطالعات اقتصادی، گروه توسعه و برنامه ریزی)، سمیه جلیلی صدرآباد (دفتر مطالعات زیربنایی، گروه عمران و شهرسازی)

ویراستار ادبی: مزگان کاظمی

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام اداری
۲. چابک‌سازی دولت
۳. ساختار و تشکیلات دولت
۴. وزارت جهاد کشاورزی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۵/۲۰

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۰/۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۴	۱. مقدمه
۵	۲. پیشینه
۵	۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز
۶	۳. تصویر کلان نظام اداری ایران
۱۰	۴. رویکرد قانون برنامه هفتم پیشرفت و ماده (۱۰۵)
۱۳	۴-۱. چارچوب اجرایی تصریح شده در بند «الف» ماده (۱۰۵)
۱۵	۴-۲. سایر احکام خاص برنامه هفتم مرتبط با ماده (۱۰۵)
۱۹	۴-۳. نقش و مسئولیت بازیگران کلیدی
۱۹	۴-۳-۱. سازمان اداری و استخدامی کشور
۱۹	۴-۳-۲. شورای عالی اداری
۲۰	۴-۳-۳. هیئت وزیران
۲۰	۴-۳-۴. دستگاه‌های اجرایی
۲۰	۵. بررسی و تحلیل نظارتی اجرای بند «الف» ماده (۱۰۵) در وزارت جهاد کشاورزی
۲۱	۵-۱. تحلیل نظارتی بر عملکرد شورای عالی اداری
۲۱	۵-۱-۱. تحلیل ساختار و محتوای مصوبه
۲۶	۵-۱-۲. آسیب‌شناسی مصوبه شورای عالی اداری
۳۰	۵-۲. تحلیل نظارتی عملکرد سازمان اداری و استخدامی
۳۰	۵-۲-۱. فرایند و روش طراحی شده توسط سازمان برای اجرای بند «الف» ماده (۱۰۵)
۳۳	۵-۲-۲. تبیین تفسیر سازمان از تکالیف بند «الف» ماده (۱۰۵)
۳۵	۵-۲-۳. آسیب‌شناسی فرایند اجرایی سازمان اداری و استخدامی
۳۷	۵-۳. ملاحظات کارکردی-نهادی مصوبه
۳۹	۵-۳-۱. سازمان امور عشایر ایران
۴۰	۵-۳-۲. سازمان مرکزی تعاون روستایی
۴۱	۵-۳-۳. سازمان دامپزشکی
۴۲	۶. جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی
۴۷	منابع و مأخذ

فهرست جداول

۵	جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی
۸	جدول ۲. مقایسه سه منطق حاکم بر نظام اداری ایران
۹	جدول ۳. مقایسه تفاسیر سه منطق از مفاهیم کوچک‌سازی و چابک‌سازی
۱۸	جدول ۴. جدول خلاصه احکام خاص برنامه هفتم پیشرفت مرتبط با ماده (۱۰۵)
۳۸	جدول ۵. تفکیک گزیده‌ای از وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری در سازمان‌های منتخب
۴۶	جدول ۶. خلاصه توصیه‌های سیاستی پیشنهادی



آسیب‌شناسی و تحلیل نظارتی بازطراحی ساختار کلان دستگاه‌های اجرایی کشور (موضوع بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت)

[Doi: 10.22034/mrc.report.21209](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21209)

چکیده

این گزارش با هدف تحلیل نظارتی اجرای بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت و ارزیابی نخستین خروجی اجرایی آن در وزارت جهاد کشاورزی تدوین شده است. استدلال محوری آن است که مناقشات پیرامون مصوبه شورای عالی اداری صرفاً به «مقاومت بوروکراتیک» فروکاستنی نیست و ریشه در یک زنجیره علی دارد. در لایه کلان، همزیستی سه منطق کارایی‌محور، عدالت‌محور و تاب‌آوری‌گرای، بدون سازوکار روشن برای مدیریت تعارض، موجب ابهام ساختاری در معیارهای تصمیم‌گیری و ارزیابی می‌شود. این ابهام، همراه با غلبه شاخص‌های کمی قابل سنجش و محدودیت زمانی اجرای تکلیف، زنجیره‌ای علی ایجاد کرده که اجرای ماده (۱۰۵) را از اهداف کیفی خود دور و به تحقق صرف کاهش کمی واحدها محدود کرده است. تحلیل این گزارش نشان می‌دهد روش‌شناسی اتخاذشده توسط سازمان اداری، به دلیل درک محدود از تشکیلات موازی، نادیده گرفتن تراحمات برون‌سازمانی، نگاه تقلیل‌گرایانه به وظایف و جابه‌جایی نقش‌ها میان سازمان و دستگاه‌های اجرایی، قادر به شناسایی مؤثر تشکیلات واقعاً غیرضروری نیست و خطر آسیب به یکپارچگی نظام‌های تخصصی را به همراه دارد. گزارش برای اصلاح مسیر، سه توصیه کلیدی ارائه می‌کند: توقف مصوبه و اصلاح روش‌شناسی فعلی، اجرای آزمایشی در چند وزارتخانه منتخب و داوطلب از حوزه‌های کاری متفاوت، و در میان مدت تغییر تغییر رویکرد سیاستی-نظارتی از «کمی‌گرایی» به «پیامدمحوری» در راهبری برنامه‌های اصلاح نظام اداری و چابک‌سازی دولت.

خلاصه مدیریتی

بیان/شرح مسئله

بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، دستگاه‌های اجرایی را مکلف به بازطراحی ساختار سازمانی خود کرده تا سالانه حداقل ۵ درصد از واحدهای سازمانی کاهش یابد. این تکلیف قانونی با هدف چابک‌سازی دولت، کاهش تصدی‌گری و ارتقای بهره‌وری نظام اداری وضع شده است. در این چارچوب، سازمان اداری و استخدامی کشور مسئولیت شناسایی وظایف خارج از مأموریت‌های ذاتی، شناسایی تشکیلات غیرضروری و موازی، همکاری با دستگاه‌ها در فرآیند شناسایی امور قابل واگذاری و در نهایت تأیید ساختارهای بازطراحی‌شده را برعهده دارد.

در اجرای این تکلیف، سازمان اداری و استخدامی یک روش‌شناسی طراحی و بر اساس آن، اقدام به تدوین «سند پشتیبان اصلاح ساختار» برای یازده دستگاه اجرایی نموده است. در این میان، تا زمان تدوین این گزارش، تنها سند مأموریت‌ها و وظایف وزارت جهاد کشاورزی در قالب مصوبه شماره ۴۰۷۳۹ شورای عالی اداری مورخ ۱۴۰۴/۰۵/۱۱ ابلاغ شده است. این مصوبه با واکنش شدید و مخالفت گسترده‌ای از سوی نمایندگان مجلس، کارشناسان بخش کشاورزی و برخی مدیران ارشد دولتی روبرو شد. تحلیل‌های رایج عمدتاً عدم موفقیت اصلاحات اداری را به مقاومت بوروکرات‌ها، موانع سیاسی یا کمبود منابع نسبت می‌دهند. این تحلیل‌ها اگرچه بخشی از واقعیت را توصیف می‌کنند، اما عمدتاً علت ریشه‌ای را نادیده می‌گیرند. سؤال اصلی باید این باشد که آیا این مخالفت‌ها صرفاً محصول مقاومت در برابر تغییر هستند، یا ریشه‌های عمیق‌تری دارند و به فرآیند اجرای ماده (۱۰۵) مربوط می‌شود؟ این گزارش با تحلیل مصوبه جهاد کشاورزی به عنوان اولین نمونه عملی از اجرای این ماده، به این پرسش پاسخ خواهد داد.

نقطه‌نظرها/ یافته‌های کلیدی

تحلیل گزارش نشان می‌دهد که مخالفت‌ها با مصوبه جهاد کشاورزی نه محصول مقاومت بروکراتیک، بلکه نتیجه یک زنجیره علیّ مشخصی است که ریشه در یک همزیستی همزمان سه منطق سیاستی در نظام حکمرانی و اداری ایران دارد:

- **منطق کارایی‌محور:** برگرفته از مدیریت دولتی نوین که بر کاهش هزینه‌ها، کوچک‌سازی و سازوکارهای بازار تأکید دارد.

- **منطق عدالت‌محور:** ریشه در قانون اساسی و گفتمان انقلاب اسلامی دارد و بر عدالت اجتماعی، دسترسی همگانی به خدمات و نقش دولت به‌عنوان امانت‌دار حقوق عمومی تمرکز می‌کند.

- **منطق تاب‌آوری‌گرایی:** برآمده از تجربه زیسته جمهوری اسلامی و با اولویت امنیت ملی، خودکفایی راهبردی و توانایی نظام برای مقاومت در برابر شوک‌های خارجی (مانند تحریم‌ها) شکل گرفته است.

فقدان سازوکار رسمی برای اولویت‌بندی و مدیریت تعارض میان این سه منطق، سیاستگذاران و مجریان را در وضعیت ابهام ساختاری قرار داده است. در سطح اجرایی، این بلاتکلیفی در مناقشات پیرامون مصوبه وزارت جهاد کشاورزی نمایان است؛ جایی که سازمان اداری براساس منطق کارایی‌محور از تصمیم خود دفاع می‌کند، درحالی‌که منتقدان با استناد به منطق‌های تاب‌آوری‌گرایی (تضعیف امنیت غذایی) و عدالت‌محوری (نادیده گرفتن توسعه پایدار) آن را رد می‌کنند. مشکل این نیست که یکی از طرفین اشتباه می‌کند؛ بلکه مسئله این است که در نبود سازوکار روشن برای تقدم معیارها، هر یک از این داورها بر منطق متفاوتی اتکا دارد و امکان جمع‌بندی سیاستی منسجم در سطح اجرا دشوار می‌شود.

در چنین بستری، سازمان اداری و استخدامی در مواجهه با تکلیف قانونی شناسایی تشکیلات موازی و غیرضروری، به جای طراحی مدل تحلیلی کارآمد، مسیر میان‌بری را برگزیده که به روش‌شناسی ناکارآمد و ناقص منجر شده است:

- **درک محدود از تشکیلات موازی و غیرضروری:** دامنه تشکیلات غیرضروری عملاً محدود به واحدهایی شده که امور تصدی‌گری انجام می‌دهند، درحالی‌که تشکیلات حاکمیتی موازی و تکراری کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند.



- **نادیده گرفتن تداخلات برون‌سازمانی:** فرایند طراحی‌شده، مبتنی بر بررسی قوانین و وظایف موضوعی یک دستگاه خاص است و ابزاری برای شناسایی و تحلیل تداخل‌ها و هم‌پوشانی‌های برون‌سازمانی در اختیار ندارد. محدود کردن مطالعه به درون دستگاه اجرایی، باعث شده که بخش عمده‌ای از تشکیلات واقعاً غیرضروری و موازی خارج از دایره شناسایی فرایند قرار بگیرند.

- **رویکرد تقلیل‌گرایانه به نظام اداری:** فرایند فعلی، با وظایف دستگاه‌های اجرایی به‌مثابه مجموعه‌ای از وظایف منفرد و قابل تفکیک برخورد می‌کند که می‌توان آنها را جداگانه حذف، ادغام یا واگذار کرد را به‌صورت فهرستی مجزا می‌بیند نه به‌عنوان حلقه‌هایی در یک زنجیره ارزش که برای ارائه خدمت یا تحقق مأموریت به هم متصل هستند. چنین رویکرد تقلیل‌گرایانه‌ای که بر «اجزا» (وظایف) تمرکز می‌کند، «معماری کل سیستم» (زنجیره ارزش عمومی) را از دست می‌دهد و به جای انسجام‌بخشی، به واگرایی سیستمی منجر می‌شود.

- **تصمیم‌گیری یکطرفه و ورود به حوزه اختیارات دستگاه‌های اجرایی:** سازمان اداری و استخدامی برای حذف تشکیلات غیرضروری، به شناسایی و پیشنهاد واگذاری امور تصدی‌گری متوسل شده؛ درحالی‌که براساس قانون برنامه هفتم، این مسئولیت برعهده دستگاه‌های اجرایی بوده و سازمان نقش همکاری داشته است. سازمان با حفظ نقش راهبری در تمام مراحل، نقش دستگاه‌ها را به طراحی جزئیات اجرایی تقلیل داده است. این نگاه از بالا به پایین و فقدان مشارکت مؤثر، پذیرش اصلاحات را کاهش می‌دهد و اجرا را با ریسک تعارض و شکست مواجه می‌کند. چنانچه مشارکت واقعی دستگاه‌ها و ذی‌نفعان برقرار می‌شد، این تعامل می‌توانست بستر شناسایی و تحلیل زنجیره ارزش عمومی خدمات را فراهم کند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- **توقف مصوبه و اصلاح روش‌شناسی فعلی سازمان:** اولین و فوری‌ترین اقدام، توقف مصوبه و اصلاح فرایند طراحی‌شده توسط سازمان اداری و استخدامی برای اجرای ماده (۱۰۵) است. این شامل بازنگری در روش‌شناسی مصوبات صادرشده، ازجمله مصوبه وزارت جهاد کشاورزی می‌شود تا فرصت تدوین یک رویکرد تحلیلی و کارشناسی فراهم شود.

- **اجرای آزمایشی در چند دستگاه منتخب و داوطلب:** به جای اصلاحات سراسری و پرسیک، فرایند اصلاح‌شده باید به برنامه آزمایشی در تعداد محدودی از وزارتخانه‌های منتخب و داوطلب از حوزه‌های کاری متفاوت (زیربنایی، فرهنگی و اقتصادی) محدود شود. این رویکرد امکان یادگیری عملی، شناسایی نقاط ضعف روش‌شناسی در محیط کنترل‌شده و تدوین الگوهای موفق را پیش از تعمیم در سطح ملی فراهم می‌آورد.

- **تغییر رویکرد نظارت از «کمی‌گرایی» به «پیامدمحوری»:** چارچوب نظارتی اصلاحات اداری (توسط مجلس و سایر نهادها) باید به‌طور بنیادین متحول شود. به جای تمرکز بر شاخص‌های ورودی‌محور و گمراه‌کننده مانند «تعداد واحدهای کاهش‌یافته»، ارزیابی‌ها باید براساس مجموعه‌ای متوازن از شاخص‌های پیامدمحور صورت گیرد که شامل موارد زیر باشد:

- شاخص‌های کارایی اقتصادی: هزینه تمام‌شده هر واحد خدمت، زمان متوسط ارائه خدمات.
- شاخص‌های عدالت و کیفیت: نظرسنجی رضایت شهروندان، سنجش کیفیت و دسترسی عادلانه گروه‌های مختلف به خدمات.
- شاخص‌های تاب‌آوری نهادی: توانایی سازمان در واکنش به بحران، حفظ دانش تخصصی و پایداری عملکرد.

۱. مقدمه

اصلاح نظام اداری برای دستیابی به ساختاری کارآمد، پاسخ‌گو و متناسب با نیازهای کشور، یکی از اهداف کلان و مستمر در جمهوری اسلامی ایران طی دهه‌های اخیر بوده است. اسناد بالادستی، به‌ویژه سیاست‌های کلی و قوانین برنامه‌های توسعه، همواره بخشی از اهداف خود را به اصلاحات ساختاری، افزایش بهره‌وری و بهبود کیفیت خدمات عمومی اختصاص داده‌اند. تداوم این اهداف در قوانین متعدد، نشان‌دهنده اهمیت راهبردی و در عین حال، پیچیدگی‌های اجرایی و مفهومی این حوزه است. در این چارچوب، قانون برنامه هفتم پیشرفت و به‌طور مشخص ماده (۱۰۵) آن، به‌عنوان یکی از جدیدترین اقدام‌های تقنینی، با تعیین تکالیف کمی و کیفی برای بازطراحی ساختار دستگاه‌های اجرایی، کاهش تصدی‌گری و چابک‌سازی دولت، توجه ویژه‌ای را به خود معطوف ساخته است. این ماده، با ارائه چارچوب اجرایی مشخص، دستگاه‌های اجرایی را ملزم به بازنگری در مأموریت‌ها، وظایف و ساختارهای سازمانی خود کرده و از این‌رو، تحلیل دقیق ابعاد و پیامدهای آن از اهمیت بالایی برخوردار است.

این گزارش با هدف ارائه یک تحلیل نظارتی جامع، به بررسی ابعاد مختلف این ماده می‌پردازد. استدلال محوری گزارش آن است که چالش‌های مزمن در مسیر اصلاحات اداری را نمی‌توان صرفاً به موانع اجرایی یا مقاومت‌های سازمانی تقلیل داد، بلکه ریشه‌های این چالش‌ها در ابهامی نهفته است که از هم‌زیستی و تعارض میان سه منطق متفاوت (کارایی‌محور، عدالت‌محور و تاب‌آوری‌گرایی) ناشی می‌شود و به‌طور هم‌زمان بر نظام سیاستگذاری اداری کشور تأثیرگذار است. این مسئله با سه مشخصه بارز مشخص می‌شود: فقدان اولویت‌بندی مشخص میان این منطقی‌ها در مواقع تعارض، وجود اهداف و معیارهای متناقض در ارزیابی عملکرد و تخصیص ناکافی منابع برای تحقق هم‌زمان اهداف متضاد. فهم این تعارض میان منطقی‌ها، پیش‌نیاز هرگونه تحلیل واقع‌بینانه از وضع موجود و ارائه توصیه‌های سیاستی برای آینده است. بر این اساس، ساختار گزارش به‌گونه‌ای طراحی شده است که تحلیلی چندلایه از موضوع ارائه دهد. در ابتدا، یک چارچوب تحلیلی برای فهم بهتر تعارضات میان سه منطق حاکم بر نظام اداری کشور معرفی می‌شود. سپس، «تصویر کلان اصلاحات نظام اداری» ارائه می‌شود که نشان می‌دهد چگونه سه منطق مذکور در اسناد بالادستی و قوانین هم‌زمان حضور دارند و این هم‌زیستی چه مسائلی و چالش‌های ساختاری را ایجاد کرده است. در ادامه، بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم و الزام‌های اجرایی آن به تفصیل تحلیل می‌شود. پس از آن، گزارش با ارائه مطالعه موردی «وزارت جهاد کشاورزی»، فرایند اجرای این ماده و پیامدهای اولیه آن را واکاوی می‌کند. در نهایت، گزارش با جمع‌بندی یافته‌ها و ارائه مجموعه‌ای از پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی در سطوح مختلف خاتمه می‌یابد. هدف از این ساختار،



تبيين وضع موجود، تشریح اقدام‌های صورت‌گرفته و فراهم آوردن زمینه‌ای برای درک عمیق‌تر چالش‌ها و ارائه راهکارهای عملیاتی است.

۲. پیشینه

در این بخش به‌صورت مختصر برخی از مطالعات پژوهشی ناظر به اصلاح نظام اداری و چابک‌سازی دولت ارائه می‌شود.

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر	توضیحات
۱	نقشه راه واگذاری امور تصدی‌گری به دستگاه‌های اجرایی استانی مبتنی بر ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت	۱۴۰۴	۲۰۷۷۳	دفتر مطالعات مدیریت	این گزارش واگذاری امور تصدی‌گری به دستگاه‌های اجرایی استانی را در چارچوب برنامه هفتم پیشرفت بررسی می‌کند. رویکرد آن بر تمرکززدایی به‌عنوان گامی کلیدی برای افزایش کارآمدی اداری، عدالت اجتماعی و توسعه متوازن تأکید دارد. با توجه به قوانین موجود و تجربه‌های سالیان گذشته، موانعی مانند ضعف هماهنگی، کمبود منابع و مقاومت مرکزی شناسایی شده است. یافته‌ها پیشنهاد اجرای آزمایشی در استان‌های منتخب، تقویت ظرفیت‌های محلی و تدوین چارچوب جامع تفکیک وظایف را می‌دهند. پیشنهاد اصلی، تصویب چارچوب ملی تمرکززدایی توسط شورای عالی اداری است که نقشه راه، دستورالعمل‌ها و نظارت مجلس را شامل شود، همراه با آموزش کارکنان و اصلاح بودجه‌ریزی برای تحقق اهداف برنامه.
۲	تحلیل و بررسی مسئله اندازه دولت در ایران	۱۴۰۳	۱۹۸۶۶	دفتر مطالعات مدیریت	این گزارش اندازه دولت در ایران را قبل و پس از انقلاب اسلامی بررسی می‌کند و آن را با برخی کشورها مقایسه می‌کند. تمرکز بر شاخص‌هایی مانند نسبت هزینه‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی، تعداد کارکنان بخش دولتی و گسترش ساختارهای اداری است. با ظهور نظریات دولت حداقلی و مدیریت نوین، کاهش حجم دولت در ایران مورد توجه قرار گرفته و در فصل ۲۳ برنامه هفتم توسعه احکامی پیش‌بینی شده، اما فقدان توافق بر بزرگی دولت و مخالفت‌های اجرایی، اجرای آن را دشوار کرده است. هدف، پر کردن خلأ پژوهشی برای ارزیابی نقش مداخله دولت و پیشنهاد سیاست‌های کارآمد است.
۳	چابک‌سازی دولت از منظر اصلاح نظام اداری ایران: تمایز چابک‌سازی و کوچک‌سازی	۱۴۰۰	۱۷۸۷۹	دفتر مطالعات مدیریت	این گزارش تفاوت‌های مفهومی کوچک‌سازی و چابک‌سازی دولت را در چارچوب اصلاح بودجه و نظام اداری ایران بررسی می‌کند. با تأکید بر ضرورت کاهش هزینه‌ها و تجربه‌های ۲۰ ساله، نشان می‌دهد که کوچک‌سازی بر حذف هزینه‌ها، قوانین اختلال‌زا،

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر	توضیحات
					تصدی‌گری و نیروی انسانی تمرکز دارد، در حالی که چابک‌سازی به متناسب‌سازی هزینه، پایداری تصمیم‌گیری، تمرکززدایی و ارتقای کیفیت نیروی انسانی می‌پردازد. شیوع کرونا، نیاز به هماهنگی و دورکاری را برجسته کرده و خلأ تفکیک این مفاهیم را نشان می‌دهد. علاوه بر تحلیل چالش‌ها، بر یکپارچگی اطلاعات و توصیه‌های سیاستی برای تسهیل چابک‌سازی تأکید دارد.

ماخذ: یافته‌های گزارش

۳. تصویر کلان نظام اداری ایران

تحلیل دقیق و ریشه‌ای چالش‌های مزمن نظام اداری ایران نیازمند فراتر رفتن از توصیف صرف قوانین و برنامه‌های اصلاحی است. استدلال محوری این گزارش آن است که چالش‌های پایداری در مسیر اصلاحات اداری را نمی‌توان صرفاً به موانع اجرایی یا مقاومت‌های بوروکراتیک تقلیل داد. ریشه‌های این چالش‌ها در یک وضعیت ساختاری عمیق‌تر نهفته است: نظام اداری ایران تحت تأثیر سه جهت‌گیری کلان قرار دارد که هر یک ریشه‌های فکری، تاریخی و سیاسی خود را داشته و اولویت‌ها و ابزارهای متفاوتی را برای حکمرانی تجویز می‌کنند. این وضعیت، یک «سه راهی حکمرانی»^۱ ایجاد کرده است که در آن، حرکت در یک مسیر، به ناچار به معنای دور شدن از دو مسیر دیگر است. چنین وضعیتی باعث شده تا هر تصمیمی در این نظام، با سه منطقی و معیار متفاوت و بعضاً متضاد تحلیل و ارزش‌گذاری شده و واگرایی در مسیر اصلاحات اداری در دولت‌های مختلف بروز یابد.

برای فهم ریشه‌های این تعارض، ابتدا باید سه منطقی حاکم بر سیاست‌گذاری اداری کشور را به دقت تعریف و پیشینه تاریخی هر یک را بررسی کرد. باید توجه داشت که این سه منطقی به صورت ناگهانی یا خطی وارد گفتمان دولت نشده‌اند؛ بلکه همواره به عنوان جریان‌های فکری و عملی در نظام سیاسی کشور حضور داشته‌اند و تنها در دوره‌های مختلف، به دلایل سیاسی، اقتصادی یا امنیتی، یکی بر دیگری غلبه یافته است.

۱. منطقی عدالت‌محور

این منطقی که سنگ بنای ایدئولوژیک و پایه‌های مشروعیت جمهوری اسلامی است به دنبال تحقق عدالت اجتماعی، حمایت از مستضعفین، رفع تبعیض‌های ناروا و ارائه خدمات عمومی به مثابه یک تکلیف شرعی و قانونی است. در این نگاه، شهروند یک «صاحب حق» است که دولت در برابر او مسئولیت خدمت‌گزاری دارد.

این منطقی از همان ابتدا در عالی‌ترین اسناد کشور، یعنی قانون اساسی، تبلور یافته است. مقدمه قانون اساسی، انقلاب اسلامی را «حرکتی برای پیروزی تمامی مستضعفین بر مستکبرین» معرفی می‌کند. اصل سوم قانون اساسی نیز دولت

۱. Governance Trilemma: مفهوم تریلما در اصل به معنای انتخاب دشوار از میان سه گزینه است که هر کدام ناخوشایند یا غیرقابل قبول به نظر می‌رسند. برخلاف دوراهی (Dilemma) که دو راه‌حل دارد، تریلما سه راه‌حل برابر برای یک مسئله پیچیده ارائه می‌دهد که به دلیل ناسازگاری متقابل، تنها یکی از گزینه‌ها در یک زمان قابل دستیابی است.



را صراحتاً موظف به «رفع تبعیض‌های ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» و «پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر» می‌کند. این اصول، دولت را نه یک بنگاه اقتصادی، بلکه یک امانت‌دار و خدمتگزار برای تحقق «ارزش عمومی» می‌دانند. مفاهیم کلیدی این منطق شامل کرامت انسانی، قسط و عدل، حمایت از مستضعفین، خدمتگزاری و حقوق شهروندی است.^۱

۲. منطق کارایی‌محور

این منطق، پاسخی عمل‌گرایانه به ضرورت‌های اقتصادی و مدیریتی کشور، به‌ویژه پس از پایان جنگ تحمیلی بود. هدف اصلی آن، افزایش بهره‌وری، کاهش هزینه‌ها، بهینه‌سازی عملکرد و مدیریت کارآمد منابع محدود دولت است. این منطق، دولت را به‌مثابه یک بنگاه اقتصادی می‌بیند که باید خدمات خود را با کمترین هزینه و بیشترین کارایی به «مشتریان» خود ارائه دهد. مبانی نظری این منطق که امروزه در ادبیات جهانی با عنوان «مدیریت دولتی نوین» (NPM) شناخته می‌شود، بر پایه اصول بازار آزاد و به‌کارگیری منطق بخش خصوصی در بخش دولتی استوار است. مفاهیم کلیدی آن شامل کاهش هزینه‌ها، خصوصی‌سازی، برون‌سپاری، رقابت‌محوری، و تمرکز بر نتایج کمی و قابل سنجش است.

۳. منطق تاب‌آوری‌گرایی

این منطق، اولویت اصلی را بر امنیت ملی، خودکفایی راهبردی و توانایی نظام برای مقاومت در برابر شوک‌ها و فشارهای خارجی، به‌ویژه تحریم‌های اقتصادی، قرار می‌دهد. این جهت‌گیری، نظام اداری را یکی از ارکان اصلی زیرساخت دفاعی و امنیتی کشور تلقی می‌کند و اصلاحات را در جهت تقویت ظرفیت‌های راهبردی دولت برای مدیریت بحران ارزیابی می‌کند. مبانی نظری این منطق از تجربه انقلاب و دوران دفاع مقدس نشئت گرفته و همواره در ساختار دولت ایران به دلیل ماهیت ژئوپلیتیک منطقه حضور داشته است، اما در دهه ۱۳۹۰ و در واکنش به تشدید فشارهای خارجی و تحریم‌های اقتصادی، به یک رویکرد غالب در سیاستگذاری تبدیل شد. منطق اصلی آن، کاهش آسیب‌پذیری نظام اقتصادی و اجتماعی در برابر شوک‌های بیرونی و تقویت توانمندی‌های داخلی برای حفظ پایداری کشور در شرایط بحرانی است.

برخلاف منطق بهره‌وری‌محور که بر کوچک‌سازی دولت تأکید دارد، منطق تاب‌آوری‌گرایی نیازمند یک دولت قوی، کارآمد و دارای ظرفیت است که بتواند سیاست‌های مقابله با آسیب‌پذیری را به‌طور مؤثر طراحی و اجرا کند. هرگونه اصلاح ساختاری که به تضعیف ظرفیت‌های حاکمیتی و کنترلی دولت در حوزه‌های راهبردی منجر شود، در تضاد مستقیم با این منطق قرار می‌گیرد.

۱. باید توجه داشت که این منطق در برخی جنبه‌ها با رویکرد خدمات عمومی نوین (NPS) در ادبیات مدیریت دولتی هم‌سویی دارد، اما ماهیت آن بومی و اسلامی بوده و سال‌ها قبل از ظهور این رویکرد مطرح شده است.

جدول ۱. مقایسه سه منطق حاکم بر نظام اداری ایران

شاخص	منطق کارایی محوری	منطق عدالت محوری	منطق تاب‌آوری گرای
هدف اصلی	کارایی اقتصادی و کاهش هزینه	عدالت، ارزش عمومی و تحقق حقوق شهروندی	تاب‌آوری ملی و خودکفایی
نگاه به دولت	دولت به‌مثابه بنگاه (کوچک و کارآفرین)	دولت به‌مثابه خدمت‌گزار و امانت‌دار	دولت به‌مثابه دژ مستحکم و راهبر
نگاه به شهروند	شهروند به‌مثابه مشتری	شهروند به‌مثابه مالک و صاحب حق	شهروند به‌مثابه عنصر مقاومت و تولید
ابزار اصلی سیاست‌گذاری	خصوصی‌سازی، برون‌سپاری، رقابت، مدیریت عملکرد	مشارکت، پاسخ‌گویی، تضمین حقوق اجتماعی، حمایت از اقشار آسیب‌پذیر	حمایت از تولید داخلی، مدیریت واردات، تقویت شرکت‌های دولتی استراتژیک
معیار موفقیت	کاهش هزینه، افزایش بهره‌وری	افزایش رضایت و اعتماد عمومی، کاهش نابرابری و فقر	کاهش وابستگی، افزایش خودکفایی

مأخذ: یافته‌های گزارش.

این سه منطق نه به‌صورت مجزا؛ بلکه در تعامل و بعضاً تعارض با یکدیگر عمل می‌کنند. این تعارض در مفاهیم کلیدی اصلاحات اداری به وضوح دیده می‌شود. هم‌زیستی این سه منطق، محیطی پرتنش ایجاد کرده که در آن مفاهیم کلیدی اصلاحات اداری مانند «کوچک‌سازی» و «چابک‌سازی» توسط هر منطق متناسب با اهداف خود بازتعریف می‌شود. این بازتعریف‌های متفاوت، منشأ بسیاری از سردرگمی‌ها و سیاست‌های متناقض است. در گفتمان متمایل به منطق کارایی محور، «چابک‌سازی» مترادف با «کوچک‌سازی» است و هدف آن، کاهش اندازه، هزینه و حجم تصدی‌گری دولت از طریق واگذاری و رقابت است. در این نگاه، دولت بهتر، لزوماً دولت کوچک‌تر است. این در حالی است که در گفتمان متمایل به منطق عدالت محور، هدف اصلی افزایش سرعت، انعطاف‌پذیری و پاسخ‌گویی به نیازهای شهروندان است. چابکی در اینجا لزوماً به‌معنای کوچک‌تر شدن نیست و حتی ممکن است نیازمند سرمایه‌گذاری در فناوری و نیروی متخصص باشد؛ امری که با رویکرد کاهش هزینه‌ها در تضاد است. در این میان گفتمان متمایل به منطق تاب‌آوری گرای، این مفاهیم را در خدمت «تاب‌آوری ملی» و ایجاد «دولت قوی» بازتعریف می‌کند. کوچک‌سازی در این نگاه ابزاری برای کاهش آسیب‌پذیری‌های ساختاری و حذف بروکراسی ناکارآمد است تا اقتصاد از وابستگی به دولت رها شده و «مردمی» شود. چابک‌سازی نیز به‌معنای افزایش سرعت واکنش دولت به تهدیدها و تکانه‌های خارجی (مانند تحریم‌ها) است تا بتواند در شرایط بحرانی، تصمیم‌های سریع اتخاذ کند.



جدول ۲. مقایسه تفاسیر سه منطق از مفاهیم کوچک‌سازی و چابک‌سازی

مفهوم	منطق کارایی محور	منطق عدالت محور	منطق تاب‌آوری گرای
کوچک‌سازی	هدف: کاهش هزینه و اندازه دولت منطق: اقتصادی و بازارمحور نتیجه مطلوب: دولت کوچک‌تر	کوچک‌سازی به خودی خود هدف نیست؛ اندازه دولت باید تابع کیفیت و دسترسی عادلانه به خدمات باشد. اگر حفظ کیفیت و عدالت نیازمند ساختار بزرگ‌تر است، کوچک‌سازی مردود است. دغدغه اصلی در این منطق این است که کوچک‌سازی می‌تواند به کاهش دسترسی گروه‌های آسیب‌پذیر به خدمات منجر شود.	هدف: کاهش آسیب‌پذیری و وابستگی به ساختارهای ناکارآمد منطق: راهبردی و تاب‌آوری؛ حذف بروکراسی فسادزا و زمینه‌سازی برای اقتصاد مردمی نتیجه مطلوب: دولت راهبردی‌تر با اقتصاد مردمی و مقاوم
چابک‌سازی	هدف: افزایش کارایی و رقابت (معادل کوچک‌سازی) منطق: بازارمحور و هزینه‌محور نتیجه مطلوب: دولت رقابتی‌تر و کارآمدتر	هدف: افزایش سرعت و پاسخ‌گویی به شهروندان منطق: شهروندمحور؛ ممکن است نیازمند سرمایه‌گذاری در فناوری و نیروی متخصص باشد (نه صرفه‌جویی) نتیجه مطلوب: دولت پاسخ‌گوتر و منعطف‌تر در ارائه خدمات	هدف: افزایش سرعت واکنش به تهدیدها و بحران‌های خارجی منطق: تاب‌آوری نتیجه مطلوب: دولت تاب‌آورتر و قادر به تصمیم‌گیری سریع در بحران

مأخذ: همان.

مشکل اصلی، صرفاً وجود هم‌زمان این سه منطق نیست. مشکل واقعی، فقدان یک سازوکار قانونی یا سیاسی برای اولویت‌بندی میان آنها در مواقع تعارض است که نظام اداری را در حالت ابهام ساختاری قرار داده است. این بلاتکلیفی نه یک اتفاق موقت یا نتیجه تصادف، بلکه یک وضعیت ساختاری و مزمن است که سه مشخصه بارز دارد:

- **فقدان اولویت‌بندی مشخص:** قوانین و سیاست‌ها مشخص نمی‌کنند در صورت تعارض میان کارایی، عدالت و امنیت، کدام هدف مقدم است. برای مثال، قانون برنامه هفتم هم‌زمان وزارت نیرو را به «منطقی‌سازی قیمت حامل‌های انرژی» (منطق کارایی) و «حمایت از اقشار آسیب‌پذیر» (منطق عدالت) مکلف می‌کند و این وزارتخانه را در موقعیتی دشوار قرار می‌دهد.

- **شاخص‌های ارزیابی متناقض:** دستگاه‌های اجرایی نمی‌دانند براساس کدام معیار ارزیابی می‌شوند. آیا موفقیت یک سازمان با کاهش هزینه‌ها سنجیده می‌شود یا با افزایش پوشش خدمات به مناطق محروم؟
- **تخصیص ناکافی منابع:** بودجه کشور برای تحقق هم‌زمان هر سه هدف کافی نیست و منابع محدود میان اهداف متضاد تقسیم شده و در عمل هیچ‌کدام به‌طور کامل محقق نمی‌شوند.

این سه مشخصه به هم پیوسته‌اند و محیطی را ایجاد می‌کنند که در آن، کارگزاران نمی‌دانند چه انتظاری از آنها می‌رود و براساس چه معیاری ارزیابی خواهند شد. در این محیط بلاتکلیف، کارگزاران به شیوه‌های مختلفی واکنش نشان می‌دهند: برخی صادقانه به یکی از سه منطق باور دارند و براساس آن عمل می‌کنند، برخی مفاهیم را به شکل ساده‌انگارانه درک می‌کنند و به تفسیرهای سطحی متوسل می‌شوند و برخی از زبان مشروع یک منطق برای توجیه منافع شخصی یا سازمانی خود استفاده می‌کنند. تفکیک این سه واکنش در عمل تقریباً غیرممکن است و این خود،

محصول مستقیم وضعیت ابهام در منطق‌های حاکم بر رویکرد بازطراحی ساختاری است. زمانی که سه منطق مذکور هم‌زمان معتبر و قانونی هستند، هر فردی می‌تواند رفتار خود را با استناد به یکی از آنها توجیه کند. بنابراین، تحلیل‌های رایجی که شکست اصلاحات اداری را به مقاومت بوروکرات‌ها، موانع سیاسی یا کمبود منابع نسبت می‌دهند، اگرچه بخشی از واقعیت را توصیف می‌کنند، اما علت ریشه‌ای را نادیده می‌گیرند.

برخی ممکن است استدلال کنند که راه برون‌رفت از این وضعیت انتخاب یکی از این سه منطق و کنار گذاشتن دو منطق دیگر است. اما این راه‌حل ساده‌انگارانه در بستر جمهوری اسلامی ایران نه امکان‌پذیر است و نه مطلوب. منطق عدالت محور یکی از اصول بنیادین و غیرقابل حذف قانون اساسی و منبع اصلی مشروعیت انقلابی نظام است؛ حذف یا تضعیف آن به معنای خدشه‌دار کردن هویت اساسی نظام است. منطق کارایی محور با توجه به محدودیت شدید منابع، فشارهای اقتصادی و ضرورت ارائه خدمات عمومی به مردم، یک الزام اجتناب‌ناپذیر برای بقای کارکردی دولت است؛ بدون کارایی، حتی تحقق عدالت نیز ممکن نخواهد بود. منطق تاب‌آوری‌گرایی نیز با توجه به وضعیت ژئوپلیتیک کشور، تجربه تحریم‌های چندساله و تهدیدهای خارجی، یک ضرورت امنیت ملی است که نمی‌توان از آن چشم‌پوشی کرد. بنابراین راه‌حل، انتخاب یکی از این سه منطق نیست؛ بلکه طراحی سازوکار نهادی^۱ برای مدیریت تعارض میان آنهاست. فقدان چنین سازوکاری باعث شده که هر تصمیم اصلاحی در فضای پرکشمکش و بدون قطب‌نمای مشخص اتخاذ شود و به سیاست‌های التقاطی، نیمه‌کاره و بی‌اثر منجر شود.

۴. رویکرد قانون برنامه هفتم پیشرفت و ماده (۱۰۵)

محورهای اصلی مورد تأکید در برنامه هفتم پیشرفت، تکرار و تداوم اهدافی هستند که حداقل از سه دهه گذشته در دستور کار بوده‌اند. موضوع‌هایی مانند کوچک‌سازی دولت، تفکیک امور حاکمیتی از تصدی‌گری، واگذاری تصدی‌ها به بخش غیردولتی، افزایش بهره‌وری و کارایی، اصلاح ساختارها و حذف دستگاه‌های موازی، همگی به صورت مداوم در برنامه‌های توسعه، قانون مدیریت خدمات کشوری و سیاست‌های کلی نظام اداری تکرار شده‌اند. بنابراین، دستور کارهای برنامه هفتم یک رویکرد جدید محسوب نمی‌شوند؛ بلکه تلاشی دیگر برای تحقق اهداف بر زمین‌مانده در برنامه‌ها و قوانین پیشین هستند.

نکته قابل توجه در برنامه هفتم، تأکید شدید بر شاخص‌های کمی است. در حالی که قانون اهداف متنوعی (کارایی، کیفیت، عدالت، تاب‌آوری) تعیین کرده، اما تنها شاخص‌های کمی و قابل اندازه‌گیری (مانند کاهش ۵ درصدی الزام‌آور و قابل پیگیری هستند. این تمرکز بر شاخص‌های کمی، همراه با اجرای بالا به پایین و غیرمشارکتی، به نوعی «تشدید قانونگذاری» منجر شده است. ماهیت فزاینده تجویزی و سخت‌گیرانه قوانین اصلاح نظام اداری، که در ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم نیز متبلور است، به نظر می‌رسد بر این فهم استوار است که با تعیین تکالیف دقیق‌تر، مهلت‌های

۱. Institutional Arrangements؛ منظور ترکیبی از قوانین و مقررات رسمی (شامل قانون برنامه یا آیین‌نامه‌های اجرایی)، سیاست‌ها و رویه‌ها (شامل چارچوب‌های تصمیم‌گیری و اولویت‌بندی)، هنجارها و ارزش‌های غیررسمی (شامل انتظارات اجتماعی و فرهنگ سازمانی)، فرایندهای تصمیم‌گیری (شامل مشاوره با ذی‌نفعان، حل‌وفصل تعارضات) و ظرفیت‌ها و اختیارات (شامل منابع، صلاحیت‌ها و پاسخ‌گویی) است.



محدودتر و شاخص‌های کمی مشخص‌تر، می‌توان بر ناکامی‌های برنامه‌های پیشین غلبه کرد و تحقق اهداف را تضمین کرد. اما این رویکرد از مشکل واقعی غفلت می‌کند: تعارض میان منطق‌هایی که این اصلاحات ساختاری را هدایت می‌کنند. در ادامه، بند «الف» ماده (۱۰۵) به تفکیک اجزای آن تحلیل می‌شود تا فرضیه وجود تعارض میان سه منطق (کارایی محور، عدالت‌محور و تاب‌آوری گرای) در آن ردیابی و تحلیل شود:

• **مقدمه ماده (۱۰۵) و بند «الف»:** این بخش هم‌زیستی دو منطق کارایی محور و عدالت‌محور را در همان ابتدا آشکار می‌کند: «برای ارتقای بهره‌وری نظام اداری، کاهش هزینه‌های جاری و چابک‌سازی، هوشمندسازی، منطقی‌سازی و متناسب‌سازی اندازه دولت، مبتنی بر نقش دولت در سیاستگذاری و تنظیم‌گری و کاهش تصدی‌گری... دستگاه‌های اجرایی مکلفند... هر سال، حداقل به میزان پنج درصد از واحدهای سازمانی کاهش یابد». عباراتی مانند «چابک‌سازی» و «هوشمندسازی» که بر افزایش پاسخ‌گویی، انعطاف‌پذیری و کیفیت خدمات به شهروندان تأکید دارند با منطق عدالت‌محور هم‌سویی دارد. اما بلافاصله، ابزار تحقق این اهداف، مفاهیمی کاملاً مبتنی بر منطق کارایی محور معرفی می‌شوند: «کاهش هزینه‌های جاری»، «کاهش تصدی‌گری» و مهم‌تر از همه، تکلیف کمی و غیرقابل انعطاف «کاهش سالیانه ۵ درصدی واحدهای سازمانی». این تکلیف، یک سنجه کلاسیک منطق کارایی محور است که موفقیت را نه با بهبود کیفیت خدمات (هدف عدالت‌محور)، بلکه با کاهش اندازه و هزینه تعریف می‌کند.

• **جزء «۱» بند «الف» (حذف وظایف موازی و غیرضرور):** این جز کاملاً در چارچوب منطق کارایی محور قرار دارد: «سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است تا پایان سال اول برنامه، فعالیت‌ها و وظایف خارج از مأموریت‌های ذاتی دستگاه‌های اجرایی و تشکیلات موازی و غیرضرور را شناسایی کند و پیشنهاد حذف آنها را جهت تصویب به شورای عالی اداری ارائه کند». منطق اصلی این جزء، افزایش کارایی از طریق حذف تکرارها و موازی‌کاری ساختاری است. مهلت زمانی فشرده (یک‌سال) عملاً هرگونه تحلیل عمیق و مبتنی بر مشارکت ذی‌نفعان (که هم‌سو با منطق عدالت‌محور است) را غیرممکن می‌سازد و فرایند را به سمت یک رویکرد مکانیکی و مبتنی بر چک‌لیست سوق می‌دهد. این رویکرد، بدون در نظر گرفتن اهمیت راهبردی برخی واحدها برای تاب‌آوری ملی (منطق تاب‌آوری‌گرایی)، صرفاً بر «ضروری» یا «غیرضروری» بودن آنها از منظر کارایی تمرکز می‌کند.

• **جزء «۲» بند «الف» (اصلاح فرایندها با تمرکز بر کیفیت و عدالت):** این جزء، تنها بخشی است که به صراحت از زبان منطق عدالت‌محور استفاده می‌کند: «فرایندهای ارائه خدمات با تمرکز بر نتیجه‌گرایی و رعایت کیفیت و دسترسی عادلانه اصلاح و کوتاه شود». مفاهیمی چون «کیفیت»، «دسترسی عادلانه» همگی از مفاهیم محوری منطق عدالت‌محور هستند. البته در همین‌جا حضور هم‌زمان دو منطق کارایی محور و عدالت‌محور را در امکان تفسیر دوگانه عبارت «نتیجه‌گرایی» می‌توان مشاهده کرد. این مفهوم می‌تواند هم به معنای تمرکز بر پیامد برای شهروندان تفسیر شود و هم به معنای تمرکز بر خروجی ملموس و قابل سنجش مبتنی بر منطق کارایی.

• **جزء‌های «۳ و ۴» بند «الف» (واگذاری و برون‌سپاری):** این اجزا به تفصیل به «انتقال امور حاکمیتی از شرکت‌های دولتی»، «انتقال امور تصدی‌گری... به بخش خصوصی»، «تفویض اختیار به استان‌ها و شهرستان‌ها» و الزام به «خرید خدمات از بخش غیردولتی» برای هرگونه توسعه کمی می‌پردازند. این بخش، جدی‌ترین تجلی منطق

کارایی محوری با زبان ادبیات مدیریت دولتی نوین در این ماده است. تمام این دستورات براساس اصل بنیادین مدیریت دولتی نوین یعنی تفکیک سیاستگذاری از اجرا (حاکمیت از تصدی) و سپردن اجرا به منطق بازار و بخش خصوصی بنا شده‌اند. این رویکرد ممکن است در پیاده‌سازی با دو منطق دیگر در تضاد قرار گیرد:

○ **تضاد با عدالت محوری:** واگذاری خدمات عمومی به بخش خصوصی می‌تواند اصل «دسترسی عادلانه» (هدف‌گذاری شده در جزء «۲») را به خطر اندازد، زیرا منطق سود در بخش خصوصی ممکن است بر منافع عمومی غلبه کند.

○ **تضاد با تاب‌آوری گرایی:** بدون برنامه‌ریزی و هدف‌گذاری ناظر به اقتصاد مقاومتی در متن قانون، خصوصی‌سازی یا واگذاری کنترل به حوزه‌های راهبردی (مانند زیرساخت‌های کلیدی) احتمال دارد «تاب‌آوری ملی» را کاهش داده و توانایی دولت برای مدیریت بحران‌ها را تضعیف کند.

• **جزء ۴ و ۵ بند الف (ممنوعیت توسعه کمی خدمات جز از طریق خرید خدمت/ممنوعیت ایجاد دستگاه جدید):** جزء ۴ توسعه کمی خدمات را منحصر به خرید خدمات از بخش غیردولتی کرده و ارائه خدمات جاری نیز باید تدریجاً به این روش تبدیل شود. این محدودیت در مواردی که خدمات نوظهور نیازمند ظرفیت‌سازی داخلی، تخصص حاکمیتی، یا امنیت ملی هستند، مشکل‌ساز است. علاوه بر این، ممنوعیت ایجاد دستگاه جدید در جزء ۵ (جز از طریق ادغام یا تجمیع) توانایی دولت را برای پاسخگویی سریع در شرایط بحرانی یا نیازهای غیرمنتظره محدود می‌کند. این محدودیت جدی در انعطاف‌پذیری ساختاری با مفهوم «چابکی» و «تاب‌آوری» که نیازمند قابلیت انطباق و واکنش سریع به تغییرات هستند، ناسازگار است.

همان‌طور که تحلیل جزیه‌جز ماده (۱۰۵) نشان می‌دهد، این ماده عمده‌تاً حاصل هم‌زیستی دو منطق کارایی محور و عدالت‌محور بدون اولویت‌بندی مشخص است که در بخش‌های قبلی تشریح شد. قانونگذار در ظاهر و در اهداف اعلامی (مقدمه و جزء «۲»)، از زبان منطق عدالت‌محور استفاده کرده است، اما در عمل، تمام سازوکارها، تکالیف الزام‌آور و شاخص‌های قابل سنجش (کاهش ۵ درصدی، واگذاری، برون‌سپاری و ممنوعیت ایجاد ساختار و توسعه کمی خدمات) به‌طور کامل از منطق کارایی‌محور وام گرفته شده‌اند. از سوی دیگر ما شاهد غیاب منطق تاب‌آوری گرایی در متن قانون هستیم، حال آنکه این منطق به‌عنوان یک جهت‌گیری در اسناد بالادستی و سایر سیاست‌ها حضور دارد و در فرایند اجرا معیاری جدی در پذیرش یا رد تغییرهای ساختاری خواهد بود.

در فضای چنین تعارض‌هایی، دستگاه اجرایی برای اثبات پایبندی به قانون، ناگزیر است اهداف کمی و قابل اندازه‌گیری برآمده از جعبه ابزار مدیریت دولتی نوین را در اولویت قرار دهد و اهداف کیفی و غیرقابل سنجش عدالت‌محور را به حاشیه براند یا به ادبیات کارایی ترجمه کند. بنابراین، ماده (۱۰۵) نه تنها تضادهای منطق‌های موجود را حل نمی‌کند، بلکه با نهادینه‌سازی این تضاد در قالب قانون، خود به مانعی بر سر راه تحقق اهداف کیفی اصلاحات تبدیل می‌شود.



۴-۱. چارچوب اجرایی تصریح شده در بند «الف» ماده (۱۰۵)

برای تحلیل و ارزیابی چگونگی پیاده‌سازی ماده (۱۰۵) در عمل لازم است چارچوب اجرایی مطرح شده در خود قانون را مدنظر قرار دهیم. در بند «الف» ماده (۱۰۵)، قانون دو مسیر مکمل را برای اصلاح ساختار اداری ترسیم می‌کند که در نهایت در نقطه تلاقی بازطراحی ساختار نهایی به هم می‌رسند: مسیری که بر بازنگری در وظایف و تشکیلات هر دستگاه اجرایی متمرکز است، و مسیری که به تنظیم مجدد تقسیم کار و انتقال امور میان دستگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، بخش خصوصی، سطوح محلی و شهرداری‌ها می‌پردازد.

۱. محور الف: اصلاحات در سطح هر دستگاه اجرایی:

- **گام اول؛ شناسایی و تحلیل وظایف غیرذاتی و تشکیلات غیرضرور:** این گام در طول دوازده ماه نخست سال اول برنامه اجرا می‌شود. در این مرحله، سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است فعالیت‌ها و وظایف خارج از مأموریت‌های ذاتی دستگاه‌های اجرایی و تشکیلات موازی و غیرضرور را به صورت جامع و سیستماتیک شناسایی کند. این فرایند شامل بررسی کلیه واحدهای سازمانی، تحلیل شرح وظایف، و تطبیق آنها با مأموریت‌های قانونی هر دستگاه است. خروجی این گام، فهرست کاملی از وظایف و ساختارهای غیرضرور جهت حذف خواهد بود.
- **گام دوم؛ تصمیم‌گیری و تصویب:** پس از پایان دوره شناسایی، سازمان اداری و استخدامی پیشنهاد حذف موارد شناسایی شده را به شورای عالی اداری ارائه می‌دهد. شورای عالی اداری مکلف است حداکثر ظرف شش ماه نسبت به تصویب موارد ارجاعی اقدام و گزارش عملکرد آن را به مجلس ارائه کند. پس از تصویب، تخصیص هرگونه بودجه به فعالیت‌ها و وظایف خارج از مأموریت‌های قانونی دستگاه‌های اجرایی و تشکیلات موازی و غیرضرور ممنوع خواهد شد. به این ترتیب، اگرچه شناسایی در طول سال اول انجام می‌شود، اما با توجه به مهلت شش‌ماهه تصمیم‌گیری شورای عالی اداری، بخش عمده فرایند تصویب و شروع اجرای حذف‌ها عملاً به سال دوم برنامه منتقل خواهد شد.
- **گام سوم؛ اصلاح فرایندی:** این گام به صورت هم‌زمان با گام‌های قبلی توسط دستگاه‌های اجرایی عملیاتی می‌شود. دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند فرایندهای خدمت‌رسانی خود را بازنگری کنند. این بازنگری باید با هدف کوتاه‌سازی مسیرهای بوروکراتیک، افزایش نتیجه‌گرایی و تضمین کیفیت و عدالت در دسترسی صورت گیرد. سازمان اداری و استخدامی کشور نقش هدایت و نظارت بر این اصلاحات را برعهده دارد تا روندها در مسیر کلان برنامه باقی بمانند.

۲. محور ب: اصلاحات در سطح روابط بین دستگاه‌ها و سایر بازیگران

- **گام اول؛ آمادگی انتقالی:** این گام پس از تصویب شورای عالی اداری آغاز می‌شود. دستگاه‌های اجرایی با همکاری سازمان اداری و استخدامی، امور قابل انتقال را شناسایی و دسته‌بندی می‌کنند. این دسته‌بندی شامل چهار محور اصلی است: امور حاکمیتی قابل بازگشت به دستگاه‌های ذی‌ربط، تصدی‌های غیرحاکمیتی قابل واگذاری به بخش خصوصی، امور قابل تفویض به سطوح استانی و محلی، تصدی‌های قابل انتقال به شهرداری‌ها.

- **گام دوم؛ اجرای هم‌زمان انتقالات:** در سال دوم برنامه، پس از تصویب شورای عالی اداری، چهار نوع انتقال به‌صورت هم‌زمان انجام می‌پذیرد. دستگاه‌های اجرایی مسئول اجرای این واگذاری‌ها هستند و سازمان اداری و استخدامی کشور به‌عنوان ناظر و هماهنگ‌کننده عمل می‌کند. در مورد شهرداری‌ها، شورای عالی استان‌ها نیز نقش پیشنهاددهنده دارد.
 - **انتقال امور حاکمیتی:** امور حاکمیتی از شرکت‌های دولتی به دستگاه ذی‌ربط با رعایت [قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی](#) انتقال می‌یابد. این انتقال با هدف بازگرداندن وظایف حاکمیتی به بدنه اصلی دولت و جلوگیری از پراکندگی مسئولیت‌های حاکمیتی انجام می‌پذیرد.
 - **واگذاری به بخش خصوصی:** تصدی‌های غیرحاکمیتی که امکان خرید خدمات آنها وجود دارد، به بخش خصوصی منتقل می‌شود. این انتقال در راستای کاهش نقش تصدی‌گری دولت و تقویت بخش خصوصی صورت می‌گیرد. دستگاه‌های اجرایی مکلفند نسبت به توانمندسازی بخش خصوصی و تعاونی برای مشارکت در ارائه خدمات اقدام کنند.
 - **تفویض به سطوح محلی:** آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری به استان‌ها و شهرستان‌ها با رویکرد امکان اتخاذ تصمیم‌های بهینه محلی منتقل می‌شود. این تفویض با هدف نزدیک‌تر شدن تصمیم‌گیری‌ها به محل ارائه خدمت و افزایش کارایی اجرایی انجام می‌شود.
 - **واگذاری شهری:** تصدی‌های قابل واگذاری از لحاظ قانونی و اجرایی به شهرداری‌ها با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری و تقویت نقش خط‌مشی‌گذاری، هماهنگی، تسهیل‌گری و نظارتی دولت با پیشنهاد شورای عالی استان‌ها منتقل می‌شود.
 - **گام مشترک؛ گزارش دهی و نظارت:** سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است گزارش عملکرد اجرای بند بازطراحی ساختار را به تفکیک دستگاه‌های اجرایی به‌صورت فصلی (هر سه ماه یکبار) به رئیس‌جمهور و مجلس ارائه دهد. این گزارش دهی شامل پیشرفت کاهش ۵ درصدی سالیانه واحدهای سازمانی، وضعیت طراحی ساختارهای جدید و موانع احتمالی اجراست. همچنین سازمان اداری و استخدامی مکلف است گزارش عملکرد اجرای بسته انتقالی هم‌زمان را هر شش ماه یکبار به مجلس ارسال کند. این گزارش شامل وضعیت انتقال امور حاکمیتی از شرکت‌های دولتی، میزان واگذاری به بخش خصوصی، تفویضات انجام شده به سطوح محلی و انتقالات به شهرداری‌هاست. دستگاه‌های اجرایی در این مرحله نقش پشتیبانی دارند و باید داده‌ها و گزارش‌های لازم را در اختیار سازمان اداری و استخدامی کشور قرار دهند.
- ۳. نقطه تلاقی دو محور: بازطراحی و تأیید ساختار نهایی:**
- **گام مشترک؛ ادغام و نهایی‌سازی:** در سال‌های دوم و سوم برنامه، نتایج دو محور بازطراحی در قالب طراحی ساختار سازمانی جدید متبلور می‌شود. دستگاه‌های اجرایی مکلفند ساختار سازمانی خود را بر مبنای وظایف تصفیه‌شده (حاصل محور اول) و امور باقی‌مانده پس از انتقالات هم‌زمان (حاصل محور دوم) بازطراحی کنند. در این فرایند، هر سال حداقل به میزان پنج درصد از واحدهای سازمانی کاهش یافته و ساختار نهایی تا پایان سال سوم برنامه به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور خواهد رسید.
 - این فرایند بازطراحی دارای دو سطح نظارتی است: نخست، سازمان اداری و استخدامی مکلف است گزارش عملکرد اجرای بند بازطراحی ساختار را به تفکیک دستگاه‌های اجرایی به‌صورت فصلی به رئیس‌جمهور و مجلس ارائه دهد. دوم،



سازمان اداری و استخدامی مکلف است گزارش عملکرد اجرای بسته انتقالی هم‌زمان را هر شش‌ماه یک‌بار به مجلس ارسال کند. برای تضمین اثربخشی این فرایند، قانون از یک‌سو هرگونه توسعه کمی خدمات دستگاه‌های اجرایی به نسبت خدمات ارائه شده در سال ۱۴۰۲ را محدود به خرید خدمات از بخش غیردولتی کرده و از سوی دیگر ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی توسط دولت به جز از طریق ادغام یا تجمیع ممنوع کرده است.

۲-۴. سایر احکام خاص برنامه هفتم مرتبط با ماده (۱۰۵)

درحالی‌که ماده (۱۰۵) یک چارچوب کلی و فراگیر برای اصلاح ساختار تمام دستگاه‌های اجرایی ارائه می‌دهد، قانونگذار در برخی موارد، تکالیف مشخص و ویژه‌ای را برای بازطراحی ساختاری در دستگاه‌های خاص پیش‌بینی کرده است. این مواد خاص، در واقع نقشه راه اجرایی ماده (۱۰۵) را برای آن دستگاه‌ها جزئی‌تر و دقیق‌تر می‌کنند و بر حکم عام ماده (۱۰۵) اولویت دارند. به عبارت دیگر این احکام، «چرایی و چگونگی» بازطراحی را برای دستگاه‌های خاص مشخص می‌کنند، درحالی‌که ماده (۱۰۵) «چارچوب کلی و الزام‌های کمی» را برای همه تعیین می‌کند. این رویکرد نشان می‌دهد که قانونگذار برای برخی حوزه‌های کلیدی، صرفاً به یک دستورالعمل کلی اکتفا نکرده و مسیر اصلاحات را با جزئیات بیشتری ترسیم کرده است.

رابطه میان ماده (۱۰۵) (به‌عنوان حکم عام) و سایر مواد (به‌عنوان احکام خاص) را می‌توان به این صورت خلاصه کرد که هر جا قانونگذار برای یک دستگاه اجرایی خاص (مانند وزارت آموزش و پرورش یا وزارت جهاد کشاورزی) تکلیف مشخصی برای بازطراحی ساختار با اهداف و مهلت معین تعیین کرده است، آن دستگاه باید در وهله اول، همان تکلیف خاص را مبنای عمل خود قرار دهد. این اقدام، در واقع اجرای بخشی از تکلیف کلی ماده (۱۰۵) برای آن دستگاه محسوب می‌شود. فرایند بازطراحی در سطح دستگاه (براساس حکم خاص) و فرایند شناسایی ساختارهای موازی در سطح کلان دولت توسط سازمان اداری و استخدامی (براساس حکم عام ماده (۱۰۵)) به‌صورت موازی و هم‌زمان در سال اول برنامه پیش می‌روند. بر این اساس احکام خاص قانون برنامه تشریح خواهد شد.

الف) دولت (ماده (۵) و جزء «۲» ماده (۴۶))

بند «ج» ماده (۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، دولت را مکلف کرده است که برای مردمی‌سازی اقتصاد، جلب مشارکت بخش خصوصی و کاهش تصدی‌های دولت، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، بخشی از تصدی‌های دستگاه‌های اجرایی در فعالیت‌های اقتصادی و عمرانی (از جمله توسعه روستایی، آب‌خیزداری و آبخوانداری، ساخت، بهره‌برداری و مدیریت مراکز بهداشتی-درمانی و...) را در لیست خرید خدمات قرار دهد. سازمان برنامه و بودجه مکلف به تدوین آیین‌نامه اجرایی این بند شده است.

علاوه بر این، ماده (۴۶) قانون برنامه در حکمی کلی دولت را مکلف کرده است برای ایجاد هماهنگی فرابخشی و مدیریت کلان و متمرکز در حوزه بهینه‌سازی مصرف انرژی، مدیریت بهینه ناترازی انرژی در بخش‌های مختلف، در صورت موافقت رئیس‌جمهوری «سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی» را زیر نظر وی از تجمیع و ادغام ظرفیت‌های

سازمانی موجود در شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت، سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا) و ستاد مدیریت حمل و نقل و سوخت تأسیس کند و اساسنامه آن را ظرف سه ماه به تصویب هیئت‌وزیران برساند.

ب) وزارت جهاد کشاورزی (مواد ۳۳ و ۵۱)

قانون برنامه هفتم دو تکلیف ساختاری مشخص برای این وزارتخانه تعیین کرده است:

۱. **بازطراحی نظام پژوهش کشاورزی (بند «ث» ماده (۳۳)):** این بند وزارت جهاد کشاورزی را مکلف می‌کند تا برای «کوچک‌سازی و افزایش اثربخشی نظام آموزش، پژوهش و فناوری بخش کشاورزی»، ساختار سازمانی، وظایف و اختیارات «سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی (تات)» و مؤسسات تابعه آن را بازطراحی کرده و تا پایان سال اول برنامه به تصویب شورای عالی اداری برساند. این حکم، اصلاحات ساختاری را مستقیماً به هدف افزایش بهره‌وری در یک حوزه تخصصی پیوند می‌زند.

۲. **تمرکز امور روستاها و عشایر (بند «الف» ماده (۵۱)):** این بند مقرر می‌کند که «سازمان امور عشایر ایران» به «سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری» تغییر نام یابد و کلیه واحدهای مرتبط با امور روستاها از سایر بخش‌های وزارتخانه منتزع و به این سازمان جدید منتقل شوند. این یک تغییر ساختاری مشخص با هدف ایجاد تمرکز و انسجام در مدیریت امور روستایی و عشایری است.

پ) وزارتخانه‌های نفت و نیرو (مواد ۳۸ و ۴۳)

اصلاح ساختار در حوزه انرژی نیز با تکالیف ویژه‌ای همراه است:

- **اصلاح ساختار مدیریت آب (بند «الف» ماده (۳۸)):** وزارت نیرو مکلف است تا پایان سال دوم برنامه، براساس مرزهای حوضه‌های آبریز و با هدف تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری، برنامه اصلاح ساختار و اساسنامه‌های شرکت‌های زیرمجموعه خود را از طریق ادغام یا انحلال تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران برساند.

- **اصلاح ساختار حوزه انرژی (بند «الف» ماده (۴۳)):** وزارتخانه‌های نفت و نیرو مکلف شده‌اند تا پایان سال اول برنامه، ساختار اداری و سازمانی ستاد و شرکت‌های زیرمجموعه خود را با رویکرد تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری اصلاح کرده و به تأیید شورای عالی اداری برسانند.

ت) وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (ماده ۶۹)

براساس مفاد ارائه شده، ماده (۶۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت، به‌ویژه در بند «الف»، خدماتی را در حوزه بهداشت و درمان مشخص می‌کند که اجرای آنها به بخش غیردولتی واگذار می‌شود و مصداق روشنی برای اجرای مفاد جزء «۴» بند «الف» ماده (۱۰۵) است. به‌طور خلاصه، خدمتی که به وضوح مشمول این قاعده می‌شود، ایجاد و بهره‌برداری از خدمات یکپارچه سلامت الکترونیکی توسط شرکت‌های خصوصی است. علاوه بر این، جزء «۵» همین بند، با سپردن وظیفه صدور گواهی امضای الکترونیک به سازمان نظام پزشکی و سایر مراکز مجاز، راه را برای واگذاری این خدمت پشتیبان و ضروری نیز به بخش غیردولتی باز می‌کند.

بند «ث» این ماده نیز به‌طور صریح، سازمان فوریت‌های پزشکی (اورژانس) کشور را مکلف می‌کند تا برای توسعه خدمات پیش‌بیمارستانی، به‌ویژه در زمینه پایگاه‌های هوایی (اورژانس هوایی)، از روش «تأمین یا خرید خدمات» استفاده



کند. این به آن معناست که سازمان اورژانس می‌تواند به جای راه‌اندازی و مدیریت مستقیم پایگاه‌های هوایی توسط دولت (که شامل خرید بالگرد، استخدام خلبان و کادر پرواز، و هزینه‌های نگهداری می‌شود)، این خدمات را از شرکت‌های خصوصی و غیردولتی که توانایی ارائه خدمات اورژانس هوایی را دارند، خریداری کند.

ث) دستگاه‌های فرهنگی (ماده ۷۵)

بند «الف» ماده (۷۵)، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان اداری و استخدامی کشور را مکلف می‌کند تا با همکاری سایر نهادهای فرهنگی، طرح «اصلاح رویکردها، رویه‌ها، روش‌ها و مأموریت، ساختار، وظایف و تشکیلات دستگاه‌های فرهنگی» را تا پایان سال دوم برنامه تهیه و به تصویب مراجع ذی‌صلاح برسانند. این حکم، بازطراحی ساختاری در حوزه فرهنگ را به یک بازنگری عمیق‌تر در مأموریت‌ها و رویکردها پیوند می‌زند و هدف آن «بازسازی انقلابی ساختار فرهنگی کشور» عنوان شده است.

ج) سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران (ماده ۷۷)

در ماده (۷۷) قانون برنامه هفتم توسعه، به سازمان صدا و سیما اجازه داده شده است تا برای تحقق اهداف کمی تعیین شده در تولید برنامه‌های مختلف، از روش خرید خدمات استفاده کند. این ماده به‌طور مشخص سازمان را مکلف می‌کند تا برای توسعه کمی و کیفی برنامه‌های تولیدی (ملی، استانی و برون‌مرزی) و همچنین حمایت از تولید محتوا در فضای مجازی، از راهکارهایی مانند برون‌سپاری و خرید خدمات بهره‌برد. به عبارت دیگر، این قانون به صدا و سیما این اختیار را می‌دهد که به جای تولید تمام برنامه‌ها به‌صورت مستقیم در داخل سازمان، تولید بخشی از آنها را به شرکت‌ها، استودیوها و تهیه‌کنندگان مستقل و خصوصی واگذار کند.

چ) وزارت کشور (ماده ۸۶)

بند «الف» ماده (۸۶)، وزارت کشور را مکلف به تشکیل «سازمان ملی مهاجرت» می‌کند. این حکم، با جزء «۵» بند «الف» ماده (۱۰۵) که ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی جدید توسط دولت به جز از طریق ادغام یا تجمیع را ممنوع اعلام می‌کند، مغایرت دارد؛ چرا که این سازمان از ارتقای «مرکز امور اتباع و مهاجرین خارجی» (که خود نیز از تجمیع قبلی ادارات کل امور اتباع و مهاجرین خارجی در معاونت انتظامی-امنیتی وزارت کشور حاصل شده) ایجاد می‌شود و فرایند تشکیل آن عملاً دیگر با هیچ ادغام یا تجمیعی همراه نیست.

ح) وزارت آموزش و پرورش (ماده ۸۸ و ۹۱)

بند «ت» ماده (۸۸) هرگونه به‌کارگیری نیروی جدید از طریق خرید خدمات آموزشی، حق‌التدریس آزاد و آموزشیار نهضت سوادآموزی را در مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی دولتی، برای دولت ممنوع کرده است. بر این اساس خرید خدمات آموزشی و موارد مشابه در آموزش و پرورش مشمول قاعده کلی «خرید خدمت برای توسعه کمی خدمات» در جزء «۴» بند «الف» ماده (۱۰۵) نمی‌شود.

همچنین براساس بند «الف» ماده (۹۱)، وزارت آموزش و پرورش مکلف است ساختار و تشکیلات اداری خود را متناسب با مأموریت‌های «سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» بازنگری کرده و تا پایان سال اول برنامه، پیشنهاد اصلاحی را به تصویب هیئت‌وزیران برساند. این ماده اهداف مشخصی را برای این بازطراحی تعیین می‌کند، از جمله «حذف

ساختارهای غیرضرور و موازی در ستاد، استان‌ها و مناطق (جزء «۳»). این حکم، فرایند بازطراحی ساختاری در وزارت آموزش و پرورش را مستقیماً به یک سند بالادستی (سند تحول بنیادین) گره می‌زند و اهداف کیفی و تربیتی را در کنار اهداف کمی کوچک‌سازی ماده (۱۰۵) قرار می‌دهد.

جدول ۳. جدول خلاصه احکام خاص برنامه هفتم پیشرفت مرتبط با ماده (۱۰۵) [۱]

اهداف کلیدی	مهلت	تکلیف ساختاری	ماده/بند	دستگاه
کوچک‌سازی و افزایش اثربخشی نظام آموزش، پژوهش و فناوری کشاورزی	پایان سال اول	بازطراحی ساختار سازمان تات و مؤسسات تابعه	بند (ث) ماده (۳۳)	وزارت جهاد کشاورزی
ایجاد تمرکز و انسجام در مدیریت امور روستایی و عشایری	-	تغییر نام سازمان عشایر به سازمان پیشرفت روستاها و امور عشایری و انتقال واحدهای مرتبط	بند «الف» ماده (۵۱)	وزارت نیرو
تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری، ادغام یا انحلال شرکت‌های زیرمجموعه	پایان سال دوم	اصلاح ساختار مدیریت آب براساس مرزهای حوضه‌های آبریز	بند «الف» ماده (۳۸)	وزارت نیرو
تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری	پایان سال اول	اصلاح ساختار ستاد و شرکت‌های زیرمجموعه	بند «الف» ماده (۴۳)	وزارتخانه‌های نفت و نیرو
ایجاد هماهنگی فرابخشی و مدیریت متمرکز بهینه‌سازی انرژی	۳ ماه	تأسیس سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی از تجمیع سازمان‌های موجود	جزء «۲» ماده (۴۶)	دولت
مردمی‌سازی اقتصاد، کاهش تصدی‌های دولت در فعالیت‌های اقتصادی	-	واگذاری بخشی از تصدی‌های اقتصادی و عمرانی به بخش خصوصی	بند «ج» ماده (۵)	دولت
بازسازی انقلابی ساختار فرهنگی کشور	پایان سال دوم	اصلاح مأموریت، ساختار و وظایف دستگاه‌های فرهنگی	بند «الف» ماده (۷۵)	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
ساماندهی امور مهاجرین و اتباع بیگانه	-	تشکیل سازمان ملی مهاجرت	بند «الف» ماده (۸۶)	وزارت کشور
حذف ساختارهای غیرضرور و موازی در ستاد، استان‌ها و مناطق	پایان سال اول	بازنگری ساختار متناسب با سند تحول بنیادین	بند «الف» ماده (۹۱)	وزارت آموزش و پرورش
مردمی‌سازی اقتصاد، کاهش تصدی‌های دولت در فعالیت‌های اقتصادی	-	واگذاری بخشی از تصدی‌های اقتصادی و عمرانی به بخش خصوصی	بند «ج» ماده (۵)	دولت
ارائه خدمات یکپارچه سلامت و مدیریت جریان داده‌ها	-	اعطای مجوز اپراتوری سلامت الکترونیکی به شرکت‌های خصوصی	بند «الف» ماده (۶۹)	وزارت بهداشت
توسعه خدمات بدون تصدی مستقیم دولتی	-	خرید خدمات پیش‌بیمارستانی و اورژانس هوایی	بند «ث» ماده (۶۹)	سازمان اورژانس
توسعه کمی و کیفی محتوا از طریق برون‌سپاری	-	خرید خدمات برای تولید برنامه‌های ملی، استانی و برون‌مرزی	ماده (۷۷)	صداوسیما
استثنا از قاعده کلی خرید خدمات (محدودیت)	-	ممنوعیت خرید خدمات آموزشی و حق‌التدریس آزاد	بند «ت» ماده (۸۸)	وزارت آموزش و پرورش

در نهایت، می‌توان گفت که قانونگذار یک رویکرد دوگانه را طراحی کرده است:

- یک مسیر از بالا به پایین که توسط سازمان اداری و استخدامی برای کل دولت راهبری می‌شود.



- مسیر دوم از پایین به بالا که در آن، وزارتخانه‌های کلیدی براساس مأموریت‌های تخصصی خود، پیش‌نویس اصلاحات را تهیه می‌کنند. نقطه تلاقی این دو مسیر، سازوکارهای تأیید و تصویب در سازمان اداری و استخدامی، شورای عالی اداری و هیئت‌وزیران است که انسجام و هم‌راستایی کل فرایند را تضمین می‌کند.

۴-۳. نقش و مسئولیت بازیگران کلیدی

براساس بخش‌های ارائه شده از قانون برنامه هفتم در موضوع اصلاح نظام اداری، نقش‌های چهار بازیگر اصلی نظام اداری کشور در فرایند اصلاحات به شرح زیر قابل تبیین است:

۴-۳-۱. سازمان اداری و استخدامی کشور

سازمان اداری و استخدامی کشور در قانون برنامه هفتم نقش محوری و کلیدی را در هدایت و کنترل فرایند تحول نظام اداری کشور برعهده دارد. این سازمان وظیفه شناسایی و تشخیص فعالیت‌های خارج از مأموریت‌های ذاتی دستگاه‌های اجرایی و همچنین تشکیلات موازی و غیرضرور را برعهده دارد. نقش نظارتی و راهبردی این سازمان در تأیید بازطراحی ساختار سازمانی تمامی دستگاه‌های اجرایی که باید تا پایان سال سوم برنامه انجام شود، حاکی از جایگاه محوری آن در فرایند کوچک‌سازی دولت است.

علاوه بر این، سازمان اداری و استخدامی مسئولیت تهیه طرح اصلاح رویکردها، روش‌ها و ساختار دستگاه‌های فرهنگی را به همراه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی برعهده دارد. در حوزه یکپارچه‌سازی نظام تصمیم‌گیری نیز، این سازمان مأموریت ادغام شوراهای با وظایف مشابه یا متداخل را داراست. نقش حیاتی دیگر این سازمان، گزارش‌دهی منظم و مستمر به مجلس و رئیس‌جمهور درباره وضعیت پیشرفت اصلاحات ساختاری در سطح کشور است که نشان‌دهنده مسئولیت پاسخ‌گویی آن در قبال اجرای موثر تحولات نظام اداری محسوب می‌شود.

۴-۳-۲. شورای عالی اداری

شورای عالی اداری در ساختار اصلاحات نظام اداری، نقش یک مرجع تصویب‌کننده و تصمیم‌گیرنده عالی را ایفا می‌کند. این شورا به‌عنوان بالاترین مرجع تصمیم‌گیری در حوزه اصلاحات ساختاری، مسئولیت نهایی کردن و قانونی‌سازی پیشنهادهای اصلاحی ارائه شده توسط دستگاه‌های مختلف را برعهده دارد.

درخصوص بازطراحی سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی، شورای عالی اداری مرجع نهایی تصویب این اصلاحات ساختاری است. همچنین این شورا در فرایند تأیید اصلاح ساختار اداری و سازمانی وزارتخانه‌های نفت و نیرو با رویکرد تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری، نقش حیاتی دارد. مسئولیت مهم دیگر شورای عالی اداری، تصویب موارد شناسایی شده توسط سازمان اداری و استخدامی درباره حذف فعالیت‌های خارج از مأموریت و تشکیلات موازی است. قانونگذار با تعیین مهلت حداکثر شش ماه برای تصمیم‌گیری این شورا، تأکید بر ضرورت سرعت و دقت در فرایند تصمیم‌گیری دارد و الزام گزارش‌دهی به مجلس نیز مسئولیت پاسخ‌گویی این شورا را برجسته می‌سازد.

۳-۳-۴. هیئت‌وزیران

هیئت‌وزیران در فرایند اصلاحات نظام اداری، در مراحل پیش از ارائه لایحه به مجلس شورای اسلامی، نقش تصویب پیشنهادهای اصلاحی وزارتخانه‌ها را ایفا می‌کند. این نهاد در خصوص تصویب پیشنهاد اصلاحی وزارت آموزش و پرورش برای بازنگری ساختار و تشکیلات اداری متناسب با مأموریت‌های سند تحول بنیادین و همچنین در حوزه اصلاح ساختار مدیریت آب، بررسی و تصویب برنامه اصلاح ساختار و اساسنامه‌های شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو را برعهده دارد؛ باین‌حال، اجرای این تصمیم‌ها در صورتی که تغییرها مستلزم اصلاح قانون تأسیس دستگاه یا سازمان‌های تابعه باشد، مستلزم تصویب مجلس شورای اسلامی از طریق ارائه لایحه خواهد بود.

یکی از نقش‌های مهم دیگر هیئت‌وزیران، تصویب اولیه اساسنامه سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی است که حاصل تجمیع و ادغام ظرفیت‌های سازمانی موجود است. مهلت سه ماهه تعیین شده برای تصویب این اساسنامه، حاکی از انتظار برای کارایی و سرعت عمل در فرایند تصمیم‌گیری این نهاد است.

۴-۳-۴. دستگاه‌های اجرایی

دستگاه‌های اجرایی در فرایند اصلاحات نظام اداری، نقش عاملان اصلی تحول و مجریان بازطراحی ساختاری را برعهده دارند. این دستگاه‌ها مکلف به بازطراحی کامل ساختار سازمانی خود طبق اهداف برنامه هستند و باید تا پایان سال سوم برنامه، حداقل ۱۵ درصد از واحدهای سازمانی خود را کاهش دهند. این تکلیف که براساس هدف کوچک‌سازی دولت و افزایش بهره‌وری تعریف شده، نیازمند بازاندیشی عمیق در فرایندها، ساختارها و وظایف دستگاه‌هاست. همچنین دستگاه‌های اجرایی مسئولیت همکاری با سازمان اداری و استخدامی کشور در انتقال امور حاکمیتی از شرکت‌های دولتی، واگذاری امور تصدی‌گری غیرحاکمیتی به بخش خصوصی و انتقال تصدی‌های قابل واگذاری به سطوح محلی و استانی را برعهده دارند. این نقش‌ها حاکی از مسئولیت کلیدی دستگاه‌های اجرایی در تحقق اهداف کلان اصل چهارم قانون اساسی و کاهش تصدی‌گری دولت است. علاوه بر این، الزام توانمندسازی بخش خصوصی و تعاونی برای مشارکت در ارائه خدمات، نشان‌دهنده نقش تسهیل‌گری و ظرفیت‌سازی دستگاه‌های اجرایی در فرایند تحول نظام اداری کشور است.

۵. بررسی و تحلیل نظارتی اجرای بند «الف» ماده (۱۰۵) در وزارت جهاد کشاورزی

سازمان اداری و استخدامی کشور در راستای ایفای تکالیف قانونی مندرج در بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم، براساس نامه شماره ۶۲۱۹۹ مورخ ۱۴۰۴/۰۷/۱۲ معاون توسعه مدیریت و پشتیبانی به معاونت فنی و حسابرسی امور عمومی و اجتماعی دیوان محاسبات کشور، اقدام به تدوین «سند پشتیبان اصلاح ساختار» برای یازده دستگاه اجرایی کرده است که شامل وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، کشور، آموزش و پرورش، امور خارجه، امور اقتصادی و دارایی، تعاون کار و رفاه اجتماعی، راه و شهرسازی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، بهداشت درمان و آموزش پزشکی و همچنین ساختارهای بخش علم و فناوری و محیط‌زیست کشور است. این سازمان علاوه بر آن، پیشنهادهای اصلاحی در بخش



ساختارهای میانی را برای پنج دستگاه از جمله وزارت جهاد کشاورزی، وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم تحقیقات و فناوری، وزارت راه و شهرسازی و سازمان حفاظت محیط‌زیست تهیه و تدوین کرده است. در میان این مجموعه اقدام‌ها، تاکنون تنها سند مأموریت‌ها و وظایف وزارت جهاد کشاورزی در جلسه مورخ ۱۴۰۴/۰۳/۲۱ شورای عالی اداری به تصویب رسیده و در قالب مصوبه شماره ۴۰۷۳۹ شورای عالی اداری مورخ ۱۴۰۴/۰۵/۱۱ با عنوان «سند مأموریت-وظایف اساسی و الزام‌های اصلاح ساختار کلان وزارت جهاد کشاورزی» ابلاغ شده است.

این سند حاصل کار مشترک سازمان اداری و استخدامی و شورای عالی اداری است. از این رو برای ارزیابی و تحلیل نظارتی باید نقش و عملکرد هر یک از این دو به صورت مجزا از هم مورد بحث قرار گیرد. در خصوص شورای عالی اداری تحلیل ناظر به محتوای سند حاضر و انطباق آن با فلسفه و الزام‌های قانون برنامه هفتم خواهد بود و در خصوص سازمان اداری و استخدامی تحلیل به سند پشتیبان اصلاح ساختار و فرایند و روش‌شناسی این سازمان در تهیه این سند متمرکز خواهد بود.

۵-۱. تحلیل نظارتی بر عملکرد شورای عالی اداری

۵-۱-۱. تحلیل ساختار و محتوای مصوبه

«سند مأموریت - وظایف اساسی و الزام‌های اصلاح ساختار کلان وزارت جهاد کشاورزی» بر پایه استندهایی همچون جزء «۱» بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت کشور، بند اول محور اول برنامه اصلاح نظام اداری دولت چهاردهم و سیاست‌های کلی نظام اداری و [اقتصاد مقاومتی](#) تدوین شده است و به‌طور کلی با هدف تدقیق مأموریت‌ها، حذف وظایف غیرذاتی، کاهش موازی‌کاری‌ها، تقویت جنبه‌های راهبردی و نظارتی و واگذاری تصدی‌ها به بخش غیردولتی می‌پردازد. این سند ساختار منسجمی دارد و می‌توان آن را به چهار بخش اصلی تقسیم کرد: مقدمات، تعریف مأموریت و وظایف اساسی (مواد ۱ و ۲)، اصلاحات ساختاری (ماده ۳) و الزام‌های اجرایی و نظارتی (مواد ۴ تا ۱۲). در ادامه، هر بخش به‌طور مختصر توصیف می‌شود.

• مقدمات، تعریف مأموریت و وظایف اساسی

بخش مقدماتی، که پیش از مواد اصلی قرار گرفته، به توصیف زمینه حقوقی و اهداف سند اختصاص دارد. این بخش با استناد به اصول قانون اساسی، سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری و قوانین مرتبط مانند قانون مدیریت خدمات کشوری، ضرورت اصلاح ساختار وزارت جهاد کشاورزی را برجسته می‌سازد و بر حذف وظایف غیرذاتی، موازی یا غیرضرور، با جهت‌گیری به‌سوی تقویت نظارت و کاهش تصدی‌گری دولتی تأکید می‌کند.

مستند به جزء «۱» بند «الف» ماده (۱۰۵) برنامه هفتم، سیاست‌های کلی نظام اداری، اقتصاد مقاومتی و احکام قانون مدیریت خدمات کشوری، هدف کلان «تقویت وظایف راهبردی و نظارتی و کاهش تصدی‌گری» با حذف وظایف غیرذاتی/موازی تبیین شده است. این بخش چارچوب حقوقی و هدف‌گذاری کل سند را برای تدقیق مأموریت، بازطراحی ساختار و واگذاری تصدی‌ها به بخش غیردولتی فراهم می‌کند.

در این مصوبه ابتدا مأموریت اصلی وزارتخانه به «تأمین امنیت غذایی مردم با رعایت الزام‌های توسعه پایدار و رویکرد مدیریت جهادی» محدود و مشخص می‌شود. سپس، در ماده (۲)، فهرست جامعی از ۴۱ وظیفه اساسی در سه دسته «سیاستگذاری، تنظیم‌گری، برنامه‌ریزی و نظارت»، «زیرساخت‌های مؤثر بر عوامل تولید» و «بهره‌وری عوامل تولید» ارائه می‌شود که چارچوب عملکرد مجاز این وزارتخانه را تعیین می‌کند و تصریح می‌شود سایر وظایف ذکر نشده، غیرذاتی تلقی و حذف می‌شوند. دسته‌بندی ارائه شده در این سند را می‌توان با یک مدل تحلیلی سه‌مرحله‌ای شامل «سیاستگذاری»، «تمهید زیرساخت» و «اجرا و بهبود عملکرد» تطبیق داد:

۱. مرحله سیاستگذاری و برنامه‌ریزی (تعیین اهداف و راهبردها)

این مرحله با دسته «الف» سند یعنی «سیاستگذاری، تنظیم‌گری، برنامه‌ریزی و نظارت» مطابقت بالایی دارد. وظایف ۱ تا ۷، مانند تدوین راهبردهای تنظیم بازار، برنامه‌ریزی برای تولید و واردات، پیشنهاد قیمت تضمینی، استقرار نظام‌های آماری، همگی ماهیت راهبردی و هدایت‌گرانه دارند و به‌درستی در این دسته قرار گرفته‌اند. این وظایف، چارچوب کلان فعالیت‌های بخش کشاورزی را تعیین می‌کنند.

۲. مرحله آماده‌سازی و تمهید (فراهم‌آوری زیرساخت‌ها و ابزارها)

این مرحله عمدتاً با دسته «ب» یعنی «زیرساخت‌های (سخت و نرم) مؤثر بر عوامل تولید» هم‌راستا است. وظایف ۸ تا ۲۴ شامل اقدام‌هایی برای فراهم آوردن ابزارها و زمینه‌های لازم برای تولید است؛ از جمله تدوین استاندارد زیرساخت‌ها، حمایت از صنایع تبدیلی، تأمین نهاده‌ها و واکسن‌ها، ارائه تسهیلات بانکی و بیمه‌ای و مدیریت منابع پایه مانند آب، خاک و جنگل‌ها. این دسته از وظایف، توانمندساز محسوب می‌شوند.

۳. مرحله اجرا و بهبود عملکرد (پیاده‌سازی و ارتقای بهره‌وری)

این مرحله نیز با دسته «پ» با عنوان «بهره‌وری عوامل تولید» انطباق دارد. وظایف ۲۵ تا ۴۱ بر افزایش کارایی، به‌کارگیری فناوری‌های نوین، آموزش و ترویج، مبارزه با آفات و بیماری‌ها و اصلاح نژاد تمرکز دارند. این اقدام‌ها مستقیماً به بهبود فرایندهای تولید و افزایش خروجی بخش کشاورزی منجر می‌شوند.

• اصلاحات کلان ساختاری

بخش دوم بر اصلاحات کلان ساختاری تمرکز دارد (ماده ۳)، که شامل ۱۲ بند است و با هدف تمرکز بر مأموریت‌های ذاتی و کاهش حجم دولت به انتقال امور حاکمیتی از شرکت‌های دولتی و سازمان‌های تابعه، واگذاری تصدی‌های غیرحاکمیتی به بخش غیردولتی و انتقال تصدی‌های قابل واگذاری به استان‌ها و شهرستان‌ها به ترتیبی که در ادامه توضیح داده می‌شود می‌پردازد:

۱. انتقال امور حاکمیتی از شرکت‌های دولتی و سازمان‌های تابعه به دستگاه ذی‌ربط

در راستای تفکیک وظایف حاکمیتی از امور تصدی‌گری و اجرایی، این سند تأکید دارد که مسئولیت‌های سیاستگذاری، خط‌مشی‌گذاری و تنظیم‌گری که در اختیار شرکت‌های دولتی تابعه وزارتخانه بوده، به ستاد مرکزی و واحدهای استانی



وزارت جهاد کشاورزی منتقل شوند. این اقدام با استناد به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی صورت می‌گیرد. جزئیات این انتقال در بخش‌های مختلف سند به شرح زیر است:

• **شرکت سهامی خدمات حمایتی کشاورزی و شرکت پشتیبانی امور دام کشور:** براساس بند «۱۲-۳» ماده (۳)، وظیفه «تعیین خطمشی و ضوابط برای تولید، تکثیر، توزیع، حمل‌ونقل و خرید و فروش نهاده» از شرکت خدمات حمایتی کشاورزی و وظیفه «پیش‌بینی و تأمین اعتبارات لازم برای کمک به عمران داخلی» از شرکت پشتیبانی امور دام کشور منتزع می‌شود. این وظایف به‌عنوان امور حاکمیتی در ستاد مرکزی و واحدهای استانی وزارتخانه سازماندهی خواهند شد.

• **سازمان امور اراضی:** مطابق با بند «۳-۳» ماده (۳)، وظایف حاکمیتی این سازمان نیز به ستاد مرکزی و واحدهای استانی وزارتخانه منتقل می‌شود. دلیل این تصمیم، کاهش حجم وظایف این سازمان پس از رفع تداخلات اراضی و توزیع وظایف مرتبط میان سایر دستگاه‌ها عنوان شده است.

• **سایر سازمان‌ها:** به‌طور مشابه، وظایف حاکمیتی سازمان‌هایی مانند **سازمان امور عشایر** (بند «۵-۳» ماده (۳))، **سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران** (بند «۶-۳» ماده (۳))، و **سازمان‌های شیلات ایران و چای کشور** (بند «۷-۳» ماده (۳)) پس از واگذاری امور تصدی‌گری آنها، به ساختار ستادی و استانی وزارتخانه منتقل می‌شوند تا دولت نقش سیاستگذار و ناظر خود را حفظ کند.

این رویکرد به صراحت در بند «۳» ماده (۴) به‌عنوان یکی از اصول بازطراحی ساختار وزارتخانه ذکر شده است و هدف آن تمرکز شرکت‌های دولتی بر وظایف اجرایی و تخصصی و سپردن امور حاکمیتی به بدنه اصلی دولت است.

۲. انتقال امور تصدی‌گری غیرحاکمیتی به بخش خصوصی

یکی از محورهای اصلی این سند، کوچک‌سازی دولت از طریق واگذاری فعالیت‌های اجرایی و تصدی‌گری به بخش غیردولتی (شامل بخش خصوصی، تعاونی‌ها و اتحادیه‌ها) است. این اقدام با هدف افزایش کارایی، کاهش هزینه‌های دولت و بهره‌گیری از ظرفیت‌های مردمی صورت می‌گیرد. مهم‌ترین مصادیق این واگذاری‌ها عبارت‌اند از:

- **واگذاری کامل شرکت‌های دولتی:** بند «۱۱-۳» ماده (۳) به صراحت لیستی از شرکت‌های دولتی را برای واگذاری به بخش غیردولتی (مانند اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها) مشخص کرده است. این شرکت‌ها شامل:
 - شرکت سهامی مهندسی آب و خاک کشور،
 - شرکت سهامی کشت و صنعت و دامپروری مغان،
 - شرکت سهامی کشاورزی سفیدرود،
 - شرکت شهرک‌های کشاورزی،
 - شرکت مادر تخصصی خدمات کشاورزی،
 - صندوق بیمه کشاورزی،
 - شرکت هواپیمایی خدمات ویژه.

- **واگذاری تصدی‌های سازمان‌های تابعه:** در ماده (۳) سند، برای چندین سازمان تابعه تکلیف شده است که امور تصدی‌گری خود را به بخش غیردولتی واگذار کنند و تنها وظایف حاکمیتی خود را (که به ستاد وزارتخانه منتقل می‌شود) حفظ کنند. این سازمان‌ها شامل سازمان امور عشایر (بند «۵-۳»)، سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران (بند «۶-۳»)، سازمان شیلات ایران و سازمان چای کشور (بند «۷-۳») هستند.
- **شرکت مادر تخصصی بازرگانی ایران:** براساس بند «۱۰-۳» ماده (۳)، شرکت‌های زیرمجموعه این هلدینگ نیز باید مطابق با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) به بخش غیردولتی واگذار شوند و ساختار شرکت مادر صرفاً بر «تأمین و ذخیره احتیاطی کالاهای اساسی» متمرکز شود.
- **سازمان دامپزشکی:** طبق بند «۸-۳» ماده (۳)، ساختار این سازمان نیز با توجه به «واگذاری تمامی وظایف تصدی» بازطراحی خواهد شد.
- این جهت‌گیری کلی در مقدمه سند و همچنین بند «۲» ماده (۴) که بر «تقویت امور حاکمیتی در ستاد و واگذاری تصدی‌های اقتصادی و اجتماعی به بخش غیردولتی» تأکید دارد، به وضوح بیان شده است.

۳. انتقال تصدی‌های قابل واگذاری به استان‌ها و شهرستان‌ها

- این سند با تأکید بر «اصل عدم تمرکز» (بند «۴» ماده (۴))، به دنبال تقویت واحدهای استانی و شهرستانی وزارتخانه و سپردن اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری‌های محلی به آنهاست. این رویکرد در موارد متعددی از ماده (۳) قابل مشاهده است. به جای تمرکز تمامی وظایف حاکمیتی در پایتخت، بخش قابل توجهی از این وظایف که از سازمان‌ها و شرکت‌های منحل یا کوچک‌شده منتزع می‌شوند، به «ستاد مرکزی و واحدهای استانی» واگذار می‌گردند.
- **انتقال وظایف به واحدهای استانی:** در بندهای «۲-۳، ۳-۳، ۳-۴، ۳-۵، ۳-۶ و ۳-۷» ماده (۳)، به کرات ذکر شده است که وظایف حاکمیتی سازمان‌هایی مانند منابع طبیعی، امور اراضی، حفظ نباتات، امور عشایر، تعاون روستایی، شیلات و چای به واحدهای استانی وزارت جهاد کشاورزی منتقل می‌شوند. این امر به مدیران استانی اجازه می‌دهد تا در حوزه‌هایی مانند نظارت بر امور اجرایی، تنظیم‌گری محلی و اجرای سیاست‌های کلان متناسب با شرایط منطقه خود، اختیار عمل بیشتری داشته باشند.
 - **سازماندهی واحدهای محلی:** ماده (۵) سند، وزارت جهاد کشاورزی را موظف می‌کند که ظرف مدت شش ماه، ساختار واحدهای استانی و شهرستانی خود را مطابق با ماده (۳۰) قانون مدیریت خدمات کشوری سازماندهی کند. این ماده بر توزیع اختیارات و مسئولیت‌ها در سطوح مختلف جغرافیایی برای ارائه بهینه خدمات تأکید دارد و هدف آن افزایش کارایی و پاسخ‌گویی در سطح محلی است.
- بنابراین، رویکرد سند صرفاً انتقال وظایف به استان‌ها نیست، بلکه بازآرایی ساختار این واحدها برای پذیرش مسئولیت‌های جدید و تصمیم‌گیری بهینه محلی است.
- **الزام‌های اجرایی و نظارتی**



این بخش سازوکار بازطراحی ساختار، اصول راهنما، مهلت‌ها، ممنوعیت‌های مأموریتی، قیود بودجه‌ای، راهبری مشارکت غیردولتی، سقف پست‌ها، ساماندهی نیروی انسانی و اموال، و پاسخ‌گویی را تعیین می‌کند.

• ماده (۴): تکلیف به بازطراحی ساختار سازمانی

این ماده وزارت جهاد کشاورزی را موظف می‌کند تا ظرف حداکثر شش ماه از ابلاغ مصوبه، با رعایت اصولی چون عدم گسترش تشکیلات دولتی، تقویت امور حاکمیتی در ستاد، واگذاری تصدی‌های اقتصادی و اجتماعی به بخش غیردولتی، انتقال امور حاکمیتی شرکت‌های دولتی به دستگاه ذی‌ربط، عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی، اصلاح فرایندها با تمرکز بر نتیجه‌گرایی و کیفیت، هدف‌گرایی واحدهای سازمانی و ارتقای مشارکت بخش غیردولتی، نسبت به بازطراحی ساختار سازمانی وزارتخانه و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و وابسته اقدام کند. این بازطراحی باید به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور برسد.

وزارت جهاد کشاورزی موظف است نسبت به ارائه پیشنهاد به شورای عالی اداری، برای سیر مراحل قانونی مربوط به تغییرهای (ادغام، کاهش یا انحلال) سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و وابسته خود اعم از اصلاح قوانین و مقررات مغایر یا مورد نیاز اقدام کند.

• ماده (۵): تکلیف به ساماندهی واحدهای استانی و شهرستانی

این ماده مکمل ماده (۴) بوده و بر لزوم بازآرایی ساختار در سطوح منطقه‌ای و محلی مطابق ماده (۳۰) قانون مدیریت خدمات کشوری و تصویب‌نامه شماره ۴۷۷۴۱ مورخ ۱۴۰۳/۰۳/۲۱ (دستورالعمل ساماندهی واحدهای سازمانی دستگاه‌های اجرایی در سطوح تقسیمات کشوری) ظرف شش ماه تأکید دارد. ماده (۳۰) قانون مدیریت خدمات کشوری ناظر به ساماندهی «واحدهای خارج از مرکز» است و می‌گوید وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل زیر نظر معاون رئیس‌جمهور فقط در صورت ضرورت و با تأیید سازمان اداری و استخدامی و تصویب هیئت‌وزیران می‌توانند در برخی سطوح تقسیمات کشوری واحد سازمانی داشته باشند و در همان سطح نیز همه واحدهای وابسته باید در یک واحد ادغام و تحت مدیریت واحد قرار گیرند (جز موارد استثنا با تصویب هیئت‌وزیران). مصوبه شورای عالی اداری درباره «دستورالعمل ساماندهی واحدهای سازمانی در سطوح تقسیمات کشوری» همین حکم را اجرایی کرده و دستگاه‌ها را مکلف می‌کند ظرف مهلت مقرر ضرورت وجود واحدهای استانی/شهرستانی/بخشی را مستند گزارش کنند تا سازمان اداری و استخدامی پس از بررسی، درباره انحلال واحدهای غیرضرور یا ادغام و یکپارچه‌سازی واحدهای ضروری تحت مدیریت واحد، تصمیم‌گیری کرده و اقدام‌ها متعاقب آن اجرایی شود.

• ماده (۶): ممنوعیت فعالیت خارج از چارچوب سند

این ماده انجام هر مأموریت یا وظیفه اساسی خارج از مفاد مواد (۱ و ۲) و اجرای متفاوت وظایف اساسی نسبت به شیوه‌های مذکور در ماده (۲) را ممنوع اعلام کرده و هر تغییری در آینده را منوط به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور و تصویب شورای عالی اداری می‌کند.

• ماده (۷): الزام به کنترل بودجه‌ای

این ماده، سازمان برنامه و بودجه را مکلف می‌کند تا از تخصیص هرگونه اعتبار به وظایف و ساختارهای خارج از این مصوبه خودداری کند. این تکلیف، مهم‌ترین و مؤثرترین ابزار نظارتی و اهرم فشار برای اجرای سند است. پیامد آن این است که واحدهایی که طبق این سند باید منحل یا واگذار شوند، با قطع شریان مالی، عملاً امکان ادامه حیات نخواهند داشت. این ماده، ضمانت اجرایی مالی سند بوده و مقاومت‌های احتمالی در برابر تغییر را از طریق ابزار بودجه خنثی می‌کند.

• ماده (۸): حمایت از بخش غیردولتی

وزارت جهاد کشاورزی ملزم شده است در اجرای وظایف اساسی، نظام تقویت و حمایت از بخش غیردولتی را با رعایت ماده (۲۲) قانون مدیریت خدمات کشوری، راهبری کند.

• ماده (۹ و ۱۰): ساماندهی نیروی انسانی

ماده (۹) وزارتخانه را موظف به ارائه پیشنهاد تعیین سقف پست‌های سازمانی در سطوح ستاد ملی، استانی، شهرستانی و تابعه/وابسته با رویکرد چابک‌سازی، مشارکت غیردولتی و کاهش هزینه‌های دولت می‌کند و براساس ماده (۱۰) وزارت جهاد کشاورزی موظف است ظرف بازه زمانی اقدام‌های اصلاحی، سند برنامه نیروی انسانی بخش‌های ستادی و عملیاتی را همراه با برنامه اجرایی آن، طبق ماده (۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ و دستورالعمل‌های مصوب شورای عالی اداری، به‌ویژه ضوابط سازماندهی و طراحی ساختار با رعایت اصول شفافیت، احترام به حقوق کارکنان و ارتقای بهره‌وری، به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور برساند.

• ماده (۱۱): اموال غیرمنقول و مولدسازی

ساماندهی اموال غیرمنقول وزارت جهاد کشاورزی ناشی از اصلاحات ساختاری، براساس آیین‌نامه اجرایی مولدسازی دارایی‌های دولت (مصوب ۱۴۰۱/۱۰/۲۱ هیئت‌عالی مولدسازی دارایی‌های دولت) و اصلاحات بعدی و در چارچوب قوانین، ظرف یک سال از ابلاغ مصوبه برعهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است. این وزارتخانه موظف است گزارش عملکرد شش ماهه این اقدام را به شورای عالی اداری ارائه کند.

• ماده (۱۲): تعیین مسئولیت اجرا و نظارت

این ماده به‌صراحت، وزیر جهاد کشاورزی را «مسئول حسن اجرا» و سازمان اداری و استخدامی کشور را «ناظر بر اجرا» و «مسئول گزارش‌دهی» به شورای عالی اداری معرفی می‌کند.

۲-۱-۵. آسیب‌شناسی مصوبه شورای عالی اداری

آسیب‌شناسی حقوقی-شکلی مصوبه شورای عالی اداری، مستقل از تحلیل عملکرد سازمان اداری و استخدامی است و به ارزیابی اقدام شورا در تعیین مأموریت‌ها، رعایت حدود اختیارات قانونی و انسجام درونی مصوبه می‌پردازد. این تفکیک تحلیلی، امکان شناسایی دقیق مرز مسئولیت هر نهاد در تحلیل نظارتی اجرای بند «الف» ماده (۱۰۵) را فراهم می‌آورد. ملاحظات قانونی-شکلی شناسایی شده عبارت‌اند از:

۱. ماده (۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، برای تعیین تکلیف وضعیت کارمندان دستگاه‌های اجرایی که تمام یا بخشی از وظایف آنها به بخش غیردولتی واگذار شده، پنج روش پیشنهاد می‌کند: «انتقال به سایر واحدهای همان دستگاه یا دستگاه اجرایی دیگر»، «بازخرد سنوات خدمت»، «موافقت با مرخصی بدون حقوق برای مدت سه تا پنج‌سال»، «انتقال به بخش غیردولتی که مجری وظایف و فعالیت‌های واگذار شده است» و «انجام وظیفه در بخش غیردولتی به شکل مأمور».



• تردید در خصوص رعایت حدود اختیارات قانونی شورای عالی اداری

جدی‌ترین ملاحظه قانونی در خصوص این مصوبه، تردید در خصوص رعایت دقیق حدود اختیارات قانونی شورای عالی اداری است. ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری اختیارات وسیعی در حوزه اصلاح ساختار و تشکیلات برعهده شورای عالی اداری گذاشته است و تنها اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرائی که احکام آنها در قانون اساسی آمده یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده است خارج از حیطه اختیارات این شورا است.^۱ ضمن آنکه در ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم نیز به صراحت عنوان شده «...تمامی اصلاحات در ساختار تشکیلاتی دستگاه‌ها با تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور و شورای عالی اداری انجام می‌شود». همچنین در ماده (۴) مصوبه حاضر، شورای عالی اداری با تأکید بر رویه‌های قانونی، وزارت جهاد کشاورزی را موظف کرده نسبت به ارائه پیشنهاد به شورای عالی اداری، برای سیر مراحل قانونی مربوط به تغییرهای (ادغام، کاهش یا انحلال) سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و وابسته خود اعم از اصلاح قوانین و مقررات مغایر یا مورد نیاز اقدام کند. به این ترتیب، در خصوص سازمان‌هایی که به موجب قانون تأسیس شده‌اند، این مصوبه به حیطه اختیارات مجلس شورای اسلامی ورود نکرده و تکمیل فرایند قانونی اصلاحات را به رویه‌های متداول و جاری در دولت ارجاع داده است. بر این اساس، شورای عالی اداری پیشنهادها را بررسی و تأیید کرده و برای طی مراحل قانونی به هیئت‌وزیران ارجاع می‌دهد، در پایان هیئت‌وزیران لایحه مصوب پیشنهاد این تغییرها را به مجلس ارسال خواهد کرد و اختیار نهایی تصویب تغییرهای سازمان‌های دارای قانون تشکیل همچنان با مجلس خواهد بود.

• مغایرت میان قیدهای زمانی تعیین شده در مصوبه شورای عالی اداری و برنامه هفتم

یکی از نکات حائز توجه مغایرت میان قیدهای زمانی تعیین شده در مصوبه شورای عالی اداری با قیدهای زمانی تعریف شده در برنامه هفتم پیشرفت است. در ماده (۴) این مصوبه «وزارت جهاد کشاورزی موظف است ظرف مدت حداکثر شش ماه از تاریخ ابلاغ این تصویب‌نامه... نسبت به بازطراحی ساختار سازمانی وزارتخانه و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و وابسته خود، اقدام و آن را به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور برساند». در ماده (۵) نیز باید «...نسبت به سازماندهی واحدهای استانی، شهرستانی و نیز سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و وابسته خود... ظرف مدت حداکثر شش ماه از تاریخ ابلاغ این تصویب‌نامه، اقدام نماید» و این در حالی است که طبق حکم برنامه هفتم در صدر بند «الف»

۱. ماده (۱۱۵) - وظایف و اختیارات شورای یاد شده به شرح زیر است:

۱. اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی به استثنای دستگاه‌هایی که احکام آنها در قانون اساسی آمده و یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده است.

۲. تجدیدنظر در ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری، تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی دستگاه‌های اجرایی و محدود نمودن فعالیت حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور مدیریتی و راهبردی، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی، شهرستانی و سایر سطوح جغرافیایی و اصلاح ساختار تشکیلاتی متناسب با تغییرات به عمل آمده.

۳. تنظیم دستورالعمل در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هریک از وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی.

۴. بررسی تعیین نقش و اندازه دولت و اتخاذ ضوابط و سیاست‌های مناسب برای کوچک‌سازی دولت در چارچوب سیاست‌های کلان و قوانین مربوطه.

۵. بررسی و موافقت با ایجاد هر نوع دستگاه اجرایی قبل از ارائه به مراجع ذی‌ربط مذکور در این قانون.

(...)

۶. تدوین مقررات لازم برای اجرای صحیح احکام این قانون.

۷. شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضرور و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر، شهرستان و استان.

(...)

ماده (۱۰۵)، دستگاه‌ها به شرط ایجاد تغییرهای مؤثر ۵ درصدی در هر سال، برای بازطراحی ساختار خود تا پایان برنامه هفتم فرصت دارند.

• سلب مسئولیت از وزارت جهاد کشاورزی در خصوص برخی تکالیف کلیدی

در قوانین دائمی موخر مانند [قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی \(مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳\)](#)، [قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی \(مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴\)](#) و حتی قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت، وظایف متعددی بر عهده وزارت جهاد کشاورزی گذاشته شده است که برخی از آنها در مواد (۱) و (۲) مصوبه شورای عالی اداری نیامده است. با توجه به آنکه «وظایفی که در این سند ذکر نشده است؛ مأموریت و وظایف غیرذاتی، موازی یا غیرضرور وزارتخانه محسوب شده و حذف می‌شوند»، مسئولیت و پاسخگویی وزارت جهاد در خصوص این وظایف که مستندات قانونی دارند و قابل پیگیری هستند زیر سوال رفته و با ابهام مواجه خواهد شد.

به عنوان نمونه براساس بند «الف» ماده (۱) قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی (مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴) وظیفه «تجارت اعم از صادرات، واردات داخلی محصولات و کالاهای اساسی زراعی، باغی و گیاهان دارویی و محصولات دامی، طیور و آبزیان» بر عهده وزارت جهاد گذاشته شده است، حال آنکه در ردیف ۲ بند «الف» ماده (۲) مصوبه، این وظیفه محدود به «برنامه‌ریزی توسعه صادرات و واردات کالاهای اساسی (نهادها و محصولات کشاورزی)» شده است.

• مغایرت با قانون تشکیل وزارت جهاد

در ماده (۱) [قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، \(مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۰۶\)](#) علاوه بر «تأمین امنیت غذایی و رشد سرمایه‌گذاری»، به صراحت «عمران و توسعه روستاها و مناطق عشایری» جزء مأموریت‌های ذاتی و اهداف تشکیل وزارتخانه عنوان شده است. این موضوع در بند «الف» ماده (۱) آیین‌نامه شرح وظایف تفصیلی وزارت جهاد کشاورزی (مصوب ۱۳۸۱/۰۴/۰۲ هیئت‌وزیران) نیز تأکید شده و «تعیین سیاست‌ها و راهبردهای مربوط به توسعه و عمران روستاها و مناطق عشایری» جزء وظایف وزارتخانه اعلام شده است. علاوه بر این، شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۸۱/۱۰/۰۷ مصوبه‌ای [راجع به وظایف واحدهای استانی وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و مسکن و شهرسازی](#) ابلاغ کرده است که در بند «۲» پیوست شماره ۱ آن، «تهیه و تدوین خط‌مشی‌ها، اهداف، برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه و عمران روستاها و مناطق عشایری در استان در قالب سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب و همچنین پیشنهاد برنامه و بودجه سالیانه به مراجع ذی‌ربط در استان جهت تصویب» جزء وظایف واحدهای استانی وزارت جهاد کشاورزی تلقی شده است. ضمناً در بند «۲۰» همان مصوبه، سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها موظف به «برنامه‌ریزی، اتخاذ تدابیر و پیش‌بینی سازوکارهای لازم برای توسعه عمران روستاها با هماهنگی سایر دستگاه‌ها در سطح استان» شده‌اند. باید توجه داشت که اساساً وزارت جهاد کشاورزی از ادغام دو وزارت جهاد سازندگی که متولی امور روستاها و مناطق عشایری بود و وزارت کشاورزی سابق تشکیل شده است و بدیهی است که تدبیر امور روستایی و عشایری در لیست مأموریت‌های این وزارتخانه باشد.



باین حال و بهرغم این تأکیدات و مستندات قانونی، در ماده (۱) مصوبه شورای عالی اداری، «تأمین امنیت غذایی مردم با رعایت الزام‌های توسعه پایدار کشاورزی و منابع طبیعی، با رویکرد مدیریت جهادی» به‌عنوان تنها مأموریت ذاتی وزارت جهاد کشاورزی تعیین شده است و «عمران و توسعه روستاها و مناطق عشایری» از حوزه مأموریتی این وزارتخانه خارج شده است. در لیست وظایف اساسی وزارتخانه جهاد کشاورزی در ماده (۲) نیز فقط در چند مورد به «مناطق روستایی و عشایری» اشاره شده که همگی متمرکز بر بخش کشاورزی این مناطق بوده است. به‌عبارتی دقیق‌تر براساس مصوبه شورای عالی اداری، وزارت جهاد کشاورزی فقط مسئول توسعه کشاورزی روستاها و مناطق عشایری است و نسبت به سایر امور روستایی و عشایری، هیچ وظیفه‌ای ندارد.

- **مغایرت با بند «الف» ماده (۵۱) قانون برنامه هفتم**

در بند «الف» ماده (۵۱) قانون برنامه هفتم و جزءهای «۱» و «۲» ذیل آن، برای رفع تشکیلات موازی و حرکت به سمت تمرکز سیاستگذاری و برنامه‌ریزی درخصوص امور روستاها و عشایر در یک واحد سازمانی مشخص، وزارت جهاد کشاورزی تا پایان سال دوم برنامه مهلت دارد که از طریق تغییر عنوان «سازمان امور عشایر ایران» به «سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری» و انتقال واحدهای استانی و سایر واحدهای مرتبط از وزارت جهاد کشاورزی به آن، سازمان مذکور را تشکیل دهد.

در بند «۳-۵» مصوبه حاضر «وظایف تصدی‌گری سازمان امور عشایر به بخش غیردولتی واگذار و وظایف حاکمیتی سازمان به ستاد مرکزی و واحدهای استانی وزارت جهاد کشاورزی منتقل می‌شود». این یک اقدام پیش‌دستانه در طراحی سازمان «پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری» است و بر این فرض پایه‌ای استوار است که سازمان جدید باید عاری از وظایف تصدی‌گری سازمان امور عشایر باشد و صرفاً وظایف حاکمیتی موجود در ستاد مرکزی و واحدهای استانی را از سازمان امور عشایر در خود جای دهد. اگرچه این اقدام به خودی خود با ماده (۵۱) قانون برنامه مغایرت شکلی ندارد و صرفاً در تفسیر و اجرا پیچیدگی ایجاد می‌کند؛ اما با ملاک قرار دادن این نکته که اولاً تصمیم‌گیری درخصوص شناسایی و پیشنهاد واگذاری امور تصدی‌گری طبق قانون برنامه هفتم برعهده خود دستگاه اجرایی بوده است، و ثانیاً ماده (۵۱) به عنوان یک حکم خاص بر ماده (۱۰۵) به عنوان حکم عام اولویت دارد، می‌توان نتیجه گرفت که این پیش‌دستی، اجرای تکلیف موضوع بند «الف» ماده (۵۱) را تحت‌الشعاع قرار داده و با مشکل جدی مواجه خواهد کرد.

- **تعیین دو متولی برای یک وظیفه**

مطابق با بندهای «۱۹ و ۲۴» از ماده (۲) مصوبه حاضر، به‌ترتیب «مدیریت حفظ، حمایت، احیا، گسترش و بهره‌برداری آینده‌نگرانه از جنگل‌ها، مراتع و ...» با محوریت «حفظ، احیا، توسعه، حمایت و بهره‌برداری صحیح از جنگل‌ها و مراتع» و «حفاظت، جمع‌آوری، ارزیابی، احیا و توسعه ذخایر توارث ژنتیکی، تنوع زیستی گیاهی و منابع ژنتیکی (ژرم‌پلاسم) گیاهان زراعی، باغی، زینتی، دارویی، مرتعی، جنگلی و ...»، جزء وظایف اصلی وزارت جهاد کشاورزی شمرده شده است. این در حالی است که در بند «۳-۱» تمامی وظایف سیاستگذاری و تدوین ضوابط در حوزه‌های شناسایی، استعدادیابی و نوع بهره‌برداری از منابع طبیعی و اراضی ملی و دولتی و ضوابط حفاظت، احیا، بهسازی و توسعه منابع طبیعی

تجدیدپذیر از سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور متنوع و به سازمان حفاظت محیط زیست منتقل شده است. به این ترتیب برای وظیفه «حفاظت، احیا، توسعه و بهره برداری از منابع طبیعی» دو دستگاه سیاستگذار تعیین شده است. علاوه بر این، اساساً تکلیف مصوبه به واگذاری وظیفه سیاستگذاری و تنظیم‌گری در حوزه منابع طبیعی از سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور به ستاد وزارت جهاد کشاورزی و سازماندهی وظایف اجرایی سازمان مذکور در واحدهای استانی جهاد کشاورزی (بند «۳-۲»)، با [تصویب‌نامه شماره ۱۰۱۹۴۳/ت/۴۸۷۳۱-ه مورخ ۱۳۹۲/۵/۶ هیأت وزیران](#) مغایرت دارد. در این مصوبه، سازمان دامپزشکی کشور و سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور از شمول حکم ماده (۳۰) قانون مدیریت خدمات کشوری مستثنا شده‌اند.

• فقدان رعایت انسجام شکلی در دسته‌بندی وظایف

در مصوبه شورای عالی اداری، وظایف وزارت جهاد کشاورزی در سه دسته طبقه‌بندی شده است:

الف) «سیاستگذاری، تنظیم‌گری، برنامه‌ریزی و نظارت»،

ب) «زیرساخت‌های مؤثر بر عوامل تولید»،

پ) «بهره‌وری عوامل تولید».

باین‌حال، این دسته‌بندی سازگاری درونی ندارد و وظایفی که باید ذیل بند «الف» قرار گیرند، در دو بند دیگر نیز پراکنده شده‌اند. برای مثال، وظایف برنامه‌ریزی (ردیف ۲۳، ۱۸، ۲۵ و ۳۰) در هر سه بند ظاهر شده‌اند. همچنین وظایف تنظیم‌گری و نظارت نیز جایگاه مشخصی ندارند؛ ردیف ۱۳ (تنظیم‌گری و نظارت بر سیاست‌های حمایتی) در بند «ب» و ردیف ۱۰ (نظارت بر بخش غیردولتی در تأمین نهاده‌ها) در همان بند قرار گرفته‌اند، در حالی که با توجه به ماهیت موضوع، هر دو باید در بند «الف» تعریف می‌شدند. به‌نظر می‌رسد دسته‌بندی وظایف در این مصوبه بیشتر به‌صورت استنتاجی و بدون رعایت دقیق تفکیک کارکردی انجام شده است.

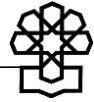
باوجود انسجام نسبی در صورت‌بندی کلی سند و هم‌راستایی اعلامی آن با برخی جهت‌گیری‌های برنامه هفتم، مجموعه ایرادهای حقوقی-شکلی و نارسایی‌های محتوایی احصاء شده، اجرای مؤثر و منطبق بر الزام‌های قانونی را با مانع جدی مواجه می‌سازد و در نتیجه، بازنگری و اصلاح مصوبه پیش از هرگونه اقدام اجرایی، ضروری است.

۵-۲. تحلیل نظارتی عملکرد سازمان اداری و استخدامی

سازمان اداری و استخدامی کشور به‌عنوان متولی طراحی فرایند اصلاحات و تهیه «سند پشتیبان اصلاح ساختار» برای دستگاه‌های اجرایی، نقش محوری در اجرای بند «الف» ماده (۱۰۵) ایفا می‌کند. در این بخش، عملکرد این سازمان در دو لایه مورد بررسی قرار می‌گیرد: نخست، تبیین تفسیر و روش‌شناسی‌ای که سازمان از تکالیف قانونی خود اتخاذ کرده است؛ دوم، آسیب‌شناسی و تحلیل نظارتی این روش‌شناسی و کاربست عملی آن.

۵-۲-۱. فرایند و روش طراحی شده توسط سازمان برای اجرای بند «الف» ماده (۱۰۵)

براساس توضیح‌های رسمی رئیس امور ساختارهای کلان سازمان اداری و استخدامی، این سازمان از مهرماه ۱۴۰۳ برای اجرای ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم، فرایندی نظام‌مند را برای شناسایی و حذف مأموریت‌های غیرذاتی و تشکیلات



موازی طراحی و به اجرا درآورده است. این فرایند با تمرکز بر سطح میانی ساختار دولت (یعنی دستگاه‌ها به‌عنوان واحدهای سازمانی مستقل) آغاز شده و شامل مراحل متوالی زیر بوده است [۲]:

مرحله اول: تعیین قلمرو مداخله و آسیب‌شناسی اسنادی

در نخستین گام، سازمان اداری و استخدامی متن قانون برنامه هفتم و دامنه تکالیف قانونی خود را مشخص کرده و سپس به بررسی و آسیب‌شناسی اسناد قانونی و مصوبات مرتبط با ساختار دستگاه‌ها پرداخته است. این آسیب‌شناسی شامل اقدام‌های زیر بوده:

- بررسی اسناد قانونی، مصوبات دولتی و آیین‌نامه‌های مربوط به تعریف وظایف دستگاه‌های اجرایی،
 - شناسایی تفاوت‌ها و ناهمخوانی‌های واژگانی در تعاریف مأموریتی (مانند استفاده نامتجانس از عبارات «اهداف»، «وظایف»، «رسالت» و «مأموریت»)،
 - کشف موارد پراکندگی و ضمنی‌بودن تعاریف مأموریتی در متون قانونی،
 - ردیابی تغییرهای تاریخی در تخصیص وظایف (به‌ویژه تغییرهای دستگاه‌ها پس از ادغام و تفکیک) که به جابه‌جایی یا ابهام در مأموریت‌های اصلی منجر شده‌اند.
- یافته‌های این مرحله نشان داده که بسیاری از دستگاه‌ها فاقد تعریف صریح و متقن از مأموریت خود هستند و برخی وظایف سطحی یا اجرایی (مانند تهیه گزارش حضور در کنفرانس‌ها) به‌اشتباه به‌عنوان وظایف اساسی در اسناد ثبت شده‌اند.

مرحله دوم: طراحی روش و تعیین معیارهای تصمیم‌گیری

- برای اطمینان از عینیت و اجتناب از ورود نظرات شخصی در تصمیم‌گیری‌های ساختاری، سازمان اداری روش مشخصی طراحی کرده که بر ورودی‌های مستدل و تحلیلی استوار بوده است. مبانی و معیارهای این روش عبارت‌اند از:
- مفاد قانون مدیریت خدمات کشوری (به‌ویژه اصول مربوط به تجمیع واحدها در استان‌ها و تفکیک وظایف تنظیم‌گری از اجرا)،
 - اصول و مبانی نظری سازمان و مدیریت دولتی،
 - مفاد صریح ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم توسعه،
 - رویکرد تحلیل استنتاجی که در آن خروجی هر مرحله به‌عنوان ورودی مرحله بعدی عمل می‌کند.
- در این مرحله همچنین، فرم‌ها و دستورالعمل‌های استاندارد برای جمع‌آوری اطلاعات از دستگاه‌ها تدوین شده است.

مرحله سوم: جمع‌آوری جامع فعالیت‌ها و تبدیل به کارکردها

- از دستگاه‌های اجرایی درخواست شده تا فهرست کاملی از تمام کارها و فعالیت‌های جاری خود (صرف‌نظر از عنوان یا سطح آنها) تهیه و ارائه کنند. این مرحله شامل اقدام‌های زیر بوده:
- برگزاری جلسات توجیهی برای دستگاه‌ها جهت توضیح روش کار و اهداف،
 - ارسال مکاتبات رسمی و پیگیری دریافت اطلاعات کامل و مستند،
 - درخواست از دستگاه‌ها برای تبدیل فهرست فعالیت‌های خود به وظایف اساسی،
 - اجرای موازی هم‌زمان فرایند در خود سازمان اداری و استخدامی برای اطمینان از کیفیت و صحت اطلاعات.

هدف از این مرحله، داشتن تصویری جامع و دقیق از تمام فعالیت‌های واقعی هر دستگاه بوده، نه صرفاً وظایف رسمی و مکتوب.

مرحله چهارم: کدگذاری، طبقه‌بندی و تحلیل مقایسه‌ای

پس از دریافت اطلاعات از دستگاه‌ها، وظایف هر دستگاه براساس چارچوب «طبقه‌بندی وظایف دولت»^۱ دسته‌بندی شده است. این طبقه‌بندی امکان تطبیق و مقایسه میان دستگاه‌ها را فراهم آورده و شامل اقدام‌های زیر است:

- کدگذاری استاندارد وظایف برای قابلیت مقایسه بین دستگاهی،
- شناسایی وظایف مشترک بین دستگاه‌های مختلف،
- تشخیص وظایف متوالی (که باید به ترتیب خاصی انجام شوند)،
- کشف وظایف موازی (که توسط چند دستگاه به‌طور هم‌زمان انجام می‌شوند)،
- تعیین وظایفی که خارج از دامنه مأموریت ذاتی دستگاه قرار دارند.

این تحلیل مقایسه‌ای به‌ویژه برای شناسایی موازی‌کاری‌ها و همپوشانی‌های سازمانی کاربرد داشته است.

مرحله پنجم: تصمیم‌گیری برای حذف و تجمیع

براساس یافته‌های مرحله قبل، تصمیم‌های ساختاری برای حذف یا انتقال وظایف غیرذاتی و تجمیع وظایف موازی اتخاذ شده است. اقدام‌های این مرحله عبارت‌اند از:

- حذف وظایف خارج از دامنه مأموریتی تعیین‌شده،
- انتقال برخی وظایف به نهادهای مناسب‌تر،
- تجمیع وظایف موازی در یک دستگاه واحد،
- تعریف مجدد وظایف اساسی به‌عنوان مبنای ساختار جدید،
- تفکیک شفاف وظایف تنظیم‌گری از وظایف اجرایی.

در این مرحله سعی بر آن بوده تا التزام به مبانی نظری و احکام قانونی حفظ شده و تصمیمات بر اساس سلايق فردی اتخاذ نشود.

اقدام‌های تکمیلی و نکات مهم

علاوه بر پنج مرحله اصلی، سازمان اداری برخی اقدام‌های موازی و تکمیلی را نیز در دستور کار قرار داده که شامل موارد زیر است:

- بازنگری و بازنویسی صریح بیان مأموریت‌ها در اسناد قانونی،
- ابلاغ دستورالعمل‌های وظیفه‌نویسی و قالب فرم‌های استاندارد،
- بازنگری جدی در مصوبات تاریخی که به جابه‌جایی وظایف منجر شده‌اند.

۱. Classification of the Functions of Government (COFOG)؛ چارچوب «طبقه‌بندی وظایف دولت» که توسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) توسعه یافته، به‌عنوان یک مدل مرجع تطبیقی وظایف دولت را به ده حوزه اصلی (خدمات عمومی، دفاع، نظم و امنیت عمومی، امور اقتصادی، حفاظت از محیط‌زیست، مسکن، بهداشت، تفریح و فرهنگ، آموزش، و حمایت اجتماعی) تقسیم می‌کند.



در ادامه بررسی تطبیقی نشان می‌دهد که مصوبه شورای عالی اداری، خروجی منطقی این فرایند است. این همخوانی در موارد زیر مشهود است:

- **تعریف صریح مأموریت:** فرایند بر ضرورت «تعریف صریح مأموریت» تأکید داشت و ماده (۱) مصوبه دقیقاً همین کار را انجام داده است.
- **پالایش وظایف:** فرایند به دنبال «حذف موارد خارج از مأموریت» بود و مقدمه مصوبه نیز با یک حکم کلی، وظایف ذکر نشده را حذفی تلقی می‌کند.
- **دسته‌بندی منطقی:** فرایند بر «کدگذاری و طبقه‌بندی وظایف» تأکید داشت و ماده (۲) مصوبه، ۴۱ وظیفه را در سه گروه سیاستگذاری، زیرساخت و بهره‌وری دسته‌بندی کرده است.
- **التزام به اصول قانونی:** فرایند بر رعایت «قانون مدیریت خدمات کشوری» و «تفکیک تنظیم‌گری از اجرا» تأکید داشت. مصوبه نیز ضمن استناد به مواد متعدد این قانون و سایر قوانین و مصوبات موضوعه، با تفکیک وظایف حاکمیتی و واگذاری امور تصدی‌گری به بخش‌های غیردولتی در ماده (۳)، این اصول را منعکس کرده است.

۲-۲-۵. تبیین تفسیر سازمان از تکالیف بند «الف» ماده (۱۰۵)

• **تدقیق مأموریت ذاتی به جای حذف مأموریت غیرذاتی**

مهم‌ترین نکته درباره رویکرد سازمان اداری و استخدامی تدقیق مأموریت ذاتی به جای حذف مأموریت غیرذاتی است. تکلیف قانون برنامه هفتم ظاهراً به دنبال نوعی آسیب‌شناسی در دستگاه‌های اجرایی بوده است تا آن دسته از اقدام‌ها و مأموریت‌هایی که به مرور زمان و به دلایل متعدد به آن مشغول بوده‌اند شناسایی و حذف شود تا هر دستگاه دقیقاً همان کاری را بکند که برای انجام آن تشکیل شده است. ایرادی که به این رویکرد می‌توان گرفت این است که موضوع را به یک حسابرسی مقطعی تقلیل می‌دهد. چنانچه امروز سازمان اداری و استخدامی لیستی از مأموریت‌های غیرذاتی را شناسایی و حذف کند، تضمینی وجود ندارد که در آینده دستگاه اجرایی خود را درگیر یک مأموریت غیرذاتی جدید نکند. ضمانت اجرایی‌ای که قانون برنامه تعریف کرده است تنها شامل فقدان تخصیص بودجه به مأموریت‌های غیرذاتی است که در این مقطع شناسایی شده‌اند و درباره موارد بعدی سازوکاری تعریف نکرده است.

بنابراین اقدام سازمان یک تفسیر مناسب از قانون بوده است. سازمان برای اینکه بتواند به‌طور مؤثر و پایدار «مأموریت‌های غیرذاتی» را شناسایی و حذف کند، ابتدا به این نتیجه رسیده که باید یک تعریف متقن و مورد اجماع از «مأموریت ذاتی» ایجاد کند. در واقع، «تدقیق مأموریت ذاتی» ابزار اجرای تکلیف «حذف مأموریت غیرذاتی» بوده است. به این ترتیب سازمان اداری و استخدامی به جای یک اقدام مقطعی ناظر به تکلیف برنامه، یک فیلتر دائمی طراحی کرده است و از این پس، هر فعالیت یا طرح جدیدی که در وزارتخانه پیشنهاد شود، باید از فیلتر این سند عبور کند و اگر در راستای تأمین امنیت غذایی و ۴۱ وظیفه تعریف شده نباشد، به‌طور خودکار غیرذاتی است و نباید برای آن بودجه یا تشکیلاتی در نظر گرفته شود. (ماده (۷) سند دقیقاً به همین موضوع اشاره دارد).

باید توجه داشت که این تفسیر سازمان از قانون برنامه هفتم به لحاظ روش‌شناسی نیز قابل دفاع است. آنچه قانون برنامه هفتم تکلیف کرده است ارائه یک فهرست سلبی بوده و آنچه سازمان انجام داده است ارائه یک فهرست ایجابی بوده است. اگر سازمان می‌خواست رویکرد فهرست سلبی را در پیش بگیرد می‌توانست به این ترتیب عمل کند:

۱. **جمع‌آوری داده‌های عملکردی:** فهرست کردن تمام کارهای واقعی و هزینه‌های انجام‌شده (از طریق خوداظهاری دستگاه و گزارش‌های تفریح بودجه)،

۲. **جمع‌آوری مبنای قانونی:** استخراج تمام وظایف مصرح در قوانین تأسیس و سایر اسناد بالادستی،

۳. **مقایسه و شناسایی مغایرت:** هر فعالیتی که در فهرست عملکردی هست اما در مبنای قانونی نیست، به‌عنوان «غیرذاتی» شناسایی و در یک «فهرست سلبی» برای حذف قرار می‌گیرد.

این روش داده‌محور است و براساس اسناد مالی و قانونی، انحرافات واضح و آشکار (مثلاً اداره یک باشگاه ورزشی توسط یک وزارتخانه صنعتی) را به شکلی کارآمد شناسایی می‌کند. اما این روش محدودیت‌های جدی دارد. اولاً، قوانین تأسیس دستگاه‌ها اغلب کلی و گسترده نوشته شده‌اند. مثلاً قانون می‌گوید وظیفه وزارتخانه «توسعه کشاورزی» است. آیا اداره یک شرکت هواپیمایی خدمات ویژه (که در مصوبه جهاد کشاورزی برای واگذاری مشخص شده) ذیل «توسعه کشاورزی» قرار می‌گیرد یا نه؟ این موضوع به شدت قابل تفسیر و چانه‌زنی است و فرایند را به یک مجادله حقوقی بی‌پایان تبدیل می‌کند. ثانیاً، این روش فقط می‌تواند بگوید یک کار «قانونی» است یا «غیرقانونی». اما نمی‌تواند تشخیص دهد که یک وظیفه قانونی، امروز دیگر «ضروری» است یا نه. بسیاری از وظایف در طول زمان اهمیت خود را از دست داده‌اند؛ اما همچنان مبنای قانونی دارند. رویکرد حسابرسی این «مأموریت‌های منسوخ شده» را شناسایی نمی‌کند. ثالثاً، این روش به گذشته نگاه می‌کند و انحرافات از قانون را اصلاح می‌کند. اما یک چارچوب برای آینده ایجاد نمی‌کند. این یک «پاکسازی مقطعی» است، نه یک «اصلاح پایدار». پس از انجام این حسابرسی، هیچ تضمینی وجود ندارد که دستگاه دوباره درگیر فعالیت‌های حاشیه‌ای جدید نشود.

سازمان اداری و استخدامی به درستی این محدودیت‌ها را تشخیص داده و یک گام فراتر رفته و به جای پرسیدن «چه کارهایی غیرذاتی هستند؟»، این سوال راهبردی را پرسیده است: «امروز، مأموریت ذاتی و ضروری این دستگاه دقیقاً چیست؟»

• حذف تشکیلات غیر ضرور و موازی از طریق واگذاری

سازمان اداری و استخدامی، برای انجام وظیفه اول خود (حذف تشکیلات غیر ضرور)، به ابزاری دیگر در برنامه (واگذاری امور تصدی‌گری) متوسل شده است. براساس قانون برنامه هفتم، شناسایی و واگذاری امور تصدی‌گری برعهده دستگاه‌های اجرایی بوده است و سازمان در اینجا نقش مشاور و همکار را به عهده داشته است. اما در این سند، به وضوح سازمان اداری و استخدامی به‌عنوان پیشنهاد دهنده مصوبه، برخی از این موارد را شناسایی و برای تصویب به شورای عالی اداری برده است. این اقدام فراتر از همکاری و نزدیک به راهبری مستقیم است.

ظاهراً سازمان به جای اینکه منتظر بماند تا دستگاه‌ها در طول برنامه به تدریج وظایف خود را شناسایی کنند، از اختیار خود برای حذف تشکیلات استفاده کرده و این حذف را از طریق واگذاری تصدی‌ها مهندسی کرده است.



تفسیر سازمان از این تکلیف قانونی و تقسیم نقش‌ها در متن مصوبه شورای عالی اداری نیز قابل تشخیص است. بر این اساس سازمان اداری و استخدامی با پیشنهاد ماده (۳)، تکلیف «چه» باید بشود را مشخص کرده است (مثلاً وظایف سازمان امور عشایر تفکیک و منتقل شود) و در ماده (۴) مسئولیت «چگونه» باید بشود را به عهده وزارت جهاد کشاورزی گذاشته است. (مثلاً وزارت جهاد کشاورزی باید تعیین کند نمودار سازمانی جدید ستاد که وظایف حاکمیتی عشایر را در خود جای داده، چگونه خواهد بود) به این ترتیب سازمان نقش خود را به‌عنوان طراح و راهبر اصلاحات در تمامی اجزا و مراحل حفظ کرده و نقش دستگاه اجرایی را به طراحی جزئیات اجرایی تقلیل داده است.

۳-۲-۵. آسیب‌شناسی فرایند اجرایی سازمان اداری و استخدامی

فرایندی که توسط سازمان اداری و استخدامی طراحی و اجرا شده است، اگرچه در گام اول اصلاحات یعنی «تدقیق مأموریت‌های ذاتی» از طریق ایجاد یک «فهرست ایجابی» از وظایف، کارآمدی قابل توجهی از خود نشان می‌دهد، اما همین روش‌شناسی برای گام دوم و بسیار پیچیده‌تر تکلیف، یعنی «شناسایی و حذف تشکیلات غیرضروری»، **ناکارآمد و ناکافی به نظر می‌رسد**. علت این امر، فقدان تناسب یک ابزار استاندارد شده با یک موضوع اجرایی بسیار متنوع و پیچیده است. فرایند ساده «احصای وظایف» که برای تدقیق مأموریت‌ها مناسب است، فاقد عمق تحلیلی لازم برای ارزیابی ضرورت وجودی تک‌تک این تشکیلات پیچیده است. از سوی دیگر مرحله چهارم فرایند طراحی شده توسط سازمان، وظایف را به سه دسته مشترک، متوالی و موازی تقسیم می‌کند، درحالی‌که این تقسیم‌بندی برای شناسایی تکرارها مفید است، اما برای تصمیم‌گیری در مورد واگذاری کافی نیست. **بزرگترین خلأ روش‌شناختی این فرایند، فقدان استفاده از تحلیل زنجیره ارزش عمومی است**. فرایند فعلی، وظایف را به صورت فهرستی مجزا می‌بیند، نه به‌عنوان حلقه‌های یک زنجیره که برای ارائه یک خدمت یا تحقق یک مأموریت به هم متصل هستند. بدون این تحلیل، درک اینکه کدام فعالیت‌ها هسته اصلی مأموریت یک دستگاه را تشکیل می‌دهند، تقریباً غیرممکن است. روش‌شناسی جامع، با توجه به تفکیک مفهومی ارائه شده از امور حاکمیتی و تصدی‌گری در احکام موضوعه، نیازمند تفکیک فعالیت‌ها **به اصلی و پشتیبانی براساس تحلیل زنجیره ارزش عمومی است تا مشخص شود کدام فعالیت‌ها مستقیماً به خلق ارزش برای شهروند منجر می‌شوند و کدام‌یک ماهیت پشتیبانی دارند و گزینه بهتری برای واگذاری هستند**.

به‌نظر می‌رسد سازمان در عمل، با فقدان یک روش‌شناسی مشخص برای ارزیابی تشکیلات و تحت فشار برای تحقق شاخص‌های کمی قانون برنامه هفتم ظرف مدت یک‌سال، به کارآمدترین و سریع‌ترین راه برای رسیدن به یک نتیجه کمی روی آورده است و به جای یک فرایند تحلیلی مستقیم برای شناسایی تشکیلات غیرضرور، از ابزار «**بازتخصیص وظایف**» به‌عنوان یک مکانیزم غیرمستقیم برای حذف آن تشکیلات استفاده می‌کند. این رویکرد، که در ماده (۳) مصوبه وزارت جهاد کشاورزی به وضوح قابل مشاهده است، به این صورت عمل می‌کند که به جای اعلام «غیرضروری بودن» یک سازمان، وظایف آن میان ستاد وزارتخانه، واحدهای استانی و بخش غیردولتی توزیع می‌شود. این اقدام، مشابه همان منطقی است که در تدقیق مأموریت‌ها به کار می‌رود؛ یعنی به جای انجام یک اقدام مستقیم تلاش کرده به طور غیرمستقیم تکلیف خود را محقق کند. این رویکرد، نشان‌دهنده تعمیم نامناسب یک منطقی موفق از یک حوزه مفهومی به یک حوزه عینی و عملیاتی است. ایجاد «فهرست ایجابی» برای مأموریت‌ها، یک اقدام راهبردی

و مفهومی است که با انتزاع و استانداردسازی سروکار دارد و به خوبی عمل می‌کند. اما تشکیلات، موجودیت‌های عینی، پیچیده و زنده با تاریخچه، فرهنگ، قوانین خاص و ذی‌نفعان متعدد هستند. نمی‌توان با همان منطق انتزاعی و با اعمال یک الگوی ثابت، برای همه آنها نسخه پیچید.

علاوه بر محدودیت‌های روش‌شناختی فوق، یکی از ایرادات جدی فرایند طراحی شده، تفسیر محدودکننده‌ای است که سازمان اداری و استخدامی و به تبع آن شورای عالی اداری از مفهوم «تشکیلات غیرضروری» ارائه داده‌اند. در این تفسیر، سازمان اداری به جای شناسایی مستقیم تشکیلات غیرضروری، بر واگذاری امور تصدی‌گری به بخش‌های غیردولتی تأکید مجدد کرده و آنچه را در نتیجه این واگذاری محقق می‌شود، حذف تشکیلات غیرضروری در نظر گرفته است. به عبارت دیگر، در تفسیر سازمان، دامنه و تعریف تشکیلات غیرضروری عملاً محدود به واحدها و سازمان‌هایی شده است که هنوز امور تصدی‌گری انجام می‌دهند. به نظر می‌رسد سازمان در عمل، مسیری را برگزیده که در آن، شناسایی امور قابل واگذاری (تصدی‌ها) مقدم بر شناسایی تشکیلات غیرضروری است و در نهایت، آنچه از طریق واگذاری قابل حذف باشد، به‌عنوان «تشکیلات غیرضروری» در نظر گرفته می‌شود. این رویکرد، اگرچه ممکن است در کوتاه‌مدت به نتایج کمی و قابل اندازه‌گیری منجر شود، اما دامنه اصلاحات را به شدت محدود می‌کند.

نمونه بارز این رویکرد، سازمان شیلات است. این سازمان از انحلال شرکت سهامی شیلات ایران و شرکت‌های وابسته و انتقال کلیه وظایف حاکمیتی، اختیارات، تعهدات، امکانات، اموال، دارایی‌ها و نیروی انسانی شرکت مذکور که مرتبط با این وظایف است، تشکیل شده است [۳] و ماهیتی تماماً حاکمیتی دارد،^۱ اما در مصوبه عنوان شده است که امور تصدی‌گری این سازمان باید انتقال یابد، درحالی‌که این سازمان از بدو تأسیس امور تصدی‌گری نداشته است. حال آنکه انتظار می‌رود به جای تکرار و تأکید بر قوانین موجود، این فرایند مشخص کند که آیا بخشی از وظایف سازمان شیلات با وظایف واحدی در وزارت صنعت، معدن و تجارت یا سازمان حفاظت محیط زیست یا حتی دستگاه‌های نظامی-امنیتی که مسئولیت امنیتی دریایی دارند، تداخل دارد یا نه.

این تحدید مفهومی، بخش بزرگی از ساختار دولت را از ارزیابی دقیق مصون نگاه می‌دارد و اصلاحات را به لایه‌ای سطحی از ساختار اداری محدود می‌کند. سؤال اساسی که باید در شناسایی تشکیلات غیرضروری و موازی پاسخ داده شود این است: «آیا وظیفه‌ای وجود دارد که به‌طور هم‌زمان در دو یا چند واحد یا سازمان مجزا در حال انجام است؟» این سؤال ممکن است در دو سطح مطرح شود:

۱. تکرار درون‌سازمانی: وظایفی که در دو یا چند واحد درون یک دستگاه اجرایی تکرار می‌شود.

۲. تکرار برون‌سازمانی: وظایفی که در دو یا چند دستگاه اجرایی مختلف به‌طور موازی انجام می‌شود.

تفسیر سازمان اداری و استخدامی، با محدود کردن تعریف تشکیلات غیرضروری به «تشکیلات تصدی‌گر»، عملاً تشکیلات حاکمیتی موازی و تکراری را که امور حاکمیتی انجام می‌دهند، کمتر مورد توجه قرار داده است. این در حالی است که بسیاری از واحدهای اداری که وظایف مشابه و همپوشان حاکمیتی دارند (مانند واحدهای نظارتی، کمیته‌های

۱. براساس تبصره «۱» ماده واحده [قانون تأسیس سازمان شیلات ایران \(مصوب ۱۳۸۲/۰۲/۳۰\)](#)، وظایف حاکمیتی سازمان طبق [قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران \(مصوب ۱۳۷۴/۶/۱۴\)](#) تعیین شده است.



هماهنگی، دبیرخانه‌های مشترک و واحدهای برنامه‌ریزی موازی) نه تنها ضروری نیستند، بلکه موجب ناکارآمدی، تأخیر در تصمیم‌گیری و افزایش هزینه‌های اداری می‌شوند.

دومین ایراد ساختاری، محدود کردن افق تحلیل به مرزهای داخلی یک دستگاه اجرایی مشخص است. فرایند طراحی شده توسط سازمان، مبتنی بر بررسی قوانین، مقررات و وظایف موضوعی یک وزارتخانه یا سازمان خاص (در این مورد، وزارت جهاد کشاورزی) است. این روش، ذاتاً یک تحلیل **درون‌سازمانی** است و ابزاری برای شناسایی و تحلیل **تداخل‌ها و هم‌پوشانی‌های میان‌سازمانی** در اختیار ندارد.

تشکیلات غیرضروری و موازی، تنها در داخل یک دستگاه به وجود نمی‌آیند؛ بلکه بسیاری از آنها محصول نبود هماهنگی، رقابت‌های بخشی و تکامل تاریخی وظایف در سطح کلان دولت هستند. این فرایند قادر به پاسخ‌گویی به این سوال کلیدی نیست که: «آیا وظیفه‌ای که در سازمان «الف» از وزارتخانه «ب» در حال انجام است، به‌طور هم‌زمان و موازی در سازمان «ج» از وزارتخانه «د» نیز پیگیری نمی‌شود؟» به‌عنوان مثال، فرایند فعلی نمی‌تواند مشخص کند که آیا واحد یا تشکیلاتی در وزارت صنعت، معدن و تجارت وجود دارد که با وظایف سازمان مرکزی تعاون روستایی در وزارت جهاد کشاورزی تداخل یا تراحم داشته باشد یا خیر.

این سؤالات تنها از طریق یک تحلیل افقی و برون‌سازمانی قابل پاسخ است، نه از طریق یک فرایند عمودی و درون‌سازمانی. روش‌شناسی سازمان اداری و استخدامی که به‌صورت تک‌تک روی دستگاه‌ها متمرکز است، فاقد این ظرفیت تحلیلی است. در نتیجه، بخش عمده‌ای از تشکیلات غیرضروری، یعنی تشکیلات موازی میان سازمان‌ها اساساً در دایره شناسایی قرار نمی‌گیرند.

این نارسایی روش‌شناختی، به‌معنای نادیده گرفتن یکی از اصلی‌ترین دلایل تورم ساختاری در نظام اداری است. تا زمانی که تحلیل‌ها به مرزهای یک دستگاه محدود بماند، شناسایی و حذف واقعی تشکیلات موازی و غیرضرور که در فضای بین‌وزارتخانه‌ای ریشه دوانده‌اند، تقریباً غیرممکن خواهد بود.

به‌طور خلاصه **فرایند طراحی شده توسط سازمان، اصولاً برای مرحله پیچیده «حذف تشکیلات غیرضروری و موازی» مناسب نیست و کارایی آن عمدتاً به همان گام «تدقیق مأموریت‌های ذاتی» محدود می‌شود. محدود کردن دامنه تعریف تشکیلات غیرضروری به امور تصدی‌گرانه و محدود کردن مطالعه به درون دستگاه اجرایی و نادیده‌گیری تداخلات برون‌سازمانی، باعث شده‌اند که بخش عمده‌ای از تشکیلات واقعاً غیرضروری و موازی خارج از دایره شناسایی فرایند قرار بگیرند.** بدون رفع این دو نقص بنیادین، تحقق هدف قانون برنامه هفتم یعنی «شناسایی و حذف تشکیلات غیرضروری و موازی» به‌طور کامل میسر نخواهد بود.

۳-۵. ملاحظات کارکردی-نهادی مصوبه

پس از آسیب‌شناسی حقوقی-شکلی مصوبه شورای عالی اداری و ارزیابی فرایند طراحی شده توسط سازمان اداری و استخدامی، در این بخش به تحلیل پیامدهای عملی و کارکردی اجرای مصوبه می‌پردازیم. هدف اصلی این تحلیل، پاسخ

به پرسش کلیدی است: آیا واگذاری‌ها و تغییرهای ساختاری پیش‌بینی شده در مصوبه، از منظر یکپارچگی زنجیره ارزش عمومی^۱ و تحلیل هزینه-فایده، به تحقق «چابکی دولت» منجر خواهد شد؟

برای ایجاد یک چارچوب تحلیلی منسجم، از همان منطق طراحی خود سازمان اداری و استخدامی و ادبیات تصدی‌گری/حاکمیتی استفاده کرده و برای نمونه گزیده‌ای از وظایف اصلی سه سازمان منتخب براساس قوانین موجود^۲ در دو دسته حاکمیتی^۳ و تصدی‌گری^۴ تفکیک می‌شوند.

جدول ۴. تفکیک گزیده‌ای از وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری در سازمان‌های منتخب

نام سازمان	وظایف حاکمیتی (سیاستگذاری، نظارت، تنظیم‌گری)	وظایف تصدی‌گری (خدمات اجرایی، پشتیبانی، زیرساخت)
سازمان امور عشایر ایران	حفظ امنیت در استقرارگاه‌ها، ایل‌راه‌ها و مسیرهای کوچ، ساماندهی کوچ، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری برای اسکان عشایر، نظارت بر نحوه چرای دام و مرتعداری [۴].	ارائه خدمات زیربنایی (احداث، تکمیل، نگهداری و مرمت ایل‌راه، آبشخور، پناهگاه)، تأمین نهاده‌های دامی و سوخت مورد نیاز، کمک به تأمین علوفه [۴].
سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران	سیاستگذاری برای توسعه شبکه تعاون در روستاها، حسابرسی، نظارت و راهنمایی و مراقبت در فعالیتهای اقتصادی-اجتماعی و کشاورزی و دفاع از منافع صنفی شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی روستایی و کشاورزی و حمایت در دریافت اعتبارات [۵].	آموزش اصول تعاون و روش اداره شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی روستایی به روستاییان، جمع‌آوری، نگهداری و خرید محصولات تولیدی روستاییان و بازاریابی و فروش در بازارهای مناسب، حمل‌ونقل محصولات کشاورزی و مایحتاج روستاییان، تهیه و یا تولید و فروش مواد و وسایل و ماشین‌آلات و لوازم حرفه‌ای مورد احتیاج [۵، ۶].
سازمان دامپزشکی کشور	تدوین و ابلاغ مقررات و استانداردهای بهداشتی و قرنطینه‌ای، پیشگیری و مبارزه با بیماری‌های واگیر و مشترک انسان و دام، نظارت بهداشتی چراگاه‌ها، کشتارگاه‌ها و کارخانه‌های تولید و تهیه فرآورده‌های خام دامی، نظارت در مورد ساخت، ورود و صدور و فروش انواع دارو، واکسن، سرم و مواد بیولوژیکی مخصوص دام، صدور گواهی‌های بهداشتی بین‌المللی [۷].	خرید داروها و واکسن‌های مربوط به مبارزه با بیماری‌های دامی و فروش به قیمت تمام‌شده، تربیت کادر فنی، تأسیس پست‌های قرنطینه [۷]، انجام خدمات دامپزشکی (نظیر معالجات دامی، واکسیناسیون غیراجباری، مایه‌کوبی، آزمایش‌های تشخیصی) [۸]، اداره کشتارگاه‌ها [۶].

1. Public Service Value Chain Analysis

۲. قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (مصوب سال ۱۳۸۹) و به‌ویژه ماده (۶) آن به صراحت برخی مصادیق تصدی‌گری وزارت جهاد کشاورزی و سازمان‌های تابعه را تعیین کرده است: «دولت مکلف است وظایف تصدی‌گری خود درخصوص اقدام‌های اجرایی خریدهای تضمینی، تهیه و توزیع کلیه نهاده‌های تولید، اقدام‌های اجرایی خرید، انبارداری و توزیع اقلام موردنیاز تنظیم بازار، اداره کشتارگاه‌ها، آزمایشگاه‌های گیاهی و دامی (به‌جز آزمایشگاه‌های مرجع به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی و تصویب هیئت‌وزیران)، انبارها، سیلوها، سردخانه‌ها، صنایع تبدیلی و تکمیلی، امور اجرایی آموزشی، ترویجی و بیمه‌گری را متناسب با وظایف و اختیارات هر تشکل، به تشکلهای موضوع مواد (۲) و (۵) این قانون، مطابق با قوانین و مقررات مربوط واگذار کند».

۳. طبق ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب سال ۱۳۸۶)، امور حاکمیتی شامل وظایفی است که تحقق آنها اقتدار و حاکمیت کشور را تأمین می‌کند و منافع‌شان بدون محدودیت برای همه اقشار جامعه است؛ ازجمله سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی (بند «الف»)، برقراری عدالت، تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد (بند «ب»)، ایجاد فضای رقابت سالم و جلوگیری از انحصار (بند «ج»)، قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت، اداره امور قضایی (بند «ه»)، حفظ تمامیت ارضی و دفاع ملی (بند «و»)، و بخشی از امور تصدی‌گری (مواد ۹، ۱۰ و ۱۱) که قابل واگذاری به بخش خصوصی نیست (بند «ل»).

۴. طبق قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب سال ۱۳۸۶)، امور تصدی‌گری به وظایفی اطلاق می‌شود که دولت مانند اشخاص خصوصی عمل می‌کند و هدف آن اداره و بهره‌برداری اقتصادی از اموال عمومی است. این امور به‌طور خاص در (مواد ۹، ۱۰ و ۱۱) این قانون تعریف شده و به سه دسته تقسیم می‌شوند: تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی (ماده ۹)، امور زیربنایی (ماده ۱۰) و تصدی‌های اقتصادی (ماده ۱۱). **تصدی‌های اقتصادی** شامل تصدی دولت در بخش‌های صنعتی، کشاورزی، حمل‌ونقل، بازرگانی، مسکن، بهره‌برداری از طرح‌های آب و خاک، شبکه‌های انرژی، ارتباطات و راه است؛ جایی که دولت مشابه حقوق خصوصی عمل می‌کند. **تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی** شامل تولید و عرضه خدمات و کالاهای عمومی مانند آموزش، بهداشت، درمان و خدمات شهری که با رعایت (اصول ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی)، باید به بخش خصوصی، تعاونی یا نهادهای غیردولتی واگذار شود. **امور زیربنایی** به ساخت، احداث و بهره‌برداری از تأسیسات عمومی مانند راه‌ها، فرودگاه‌ها، بنادر و شبکه‌های آب، برق و مخابرات مربوط می‌شود و اولویت با مشارکت بخش غیردولتی است.



این جدول نشان می‌دهد که در بسیاری از این سازمان‌ها، به‌ویژه در سازمان دامپزشکی، مرز بین وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری بسیار باریک و درهم‌تنیده است. این درهم‌تنیدگی، تفکیک مکانیکی آنها را بدون آسیب رساندن به یکپارچگی عملکرد، بسیار دشوار و پرریسک می‌سازد و پیش‌فرض اصلی مصوبه (یعنی امکان تفکیک آسان) را به چالش می‌کشد.

۱-۳-۵. سازمان امور عشایر ایران

زنجیره ارزش جامعه عشایری یک سیستم پیچیده و یکپارچه «اجتماعی-بوم‌شناختی»^۱ است [۹،۱۰] که در آن تولید اقتصادی (گوشت قرمز، لبنیات، پشم و صنایع دستی) از پایداری زیست‌محیطی (مدیریت مراتع و منابع آب) و انسجام اجتماعی (نهادهای سنتی تنظیم‌کننده کوچ و اسکان، حفظ دانش بومی و قواعد عرفی مدیریت منابع مشترک) جدایی‌ناپذیر است [۱۱]. سازمان امور عشایر براساس وظایف قانونی خود، نقش «نهاد یکپارچه‌ساز» را در این اکوسیستم ایفا می‌کند. این سازمان با اقدام‌هایی نظیر برنامه‌ریزی برای اسکان عشایر و ساماندهی کوچ، احداث و نگهداری زیرساخت‌های حیاتی مانند ایل‌راه‌ها و آبشخورها، تأمین نهاده‌های دامی و حمایت از تعاونی‌ها، حلقه‌های مختلف این زنجیره را به هم متصل می‌کند. ذی‌نفعان اصلی این زنجیره، خانوارهای عشایری، تعاونی‌های تولیدی، جوامع روستایی میزبان در مسیر کوچ و کل جامعه ایران به‌عنوان مصرف‌کننده محصولات و بهره‌بردار از خدمات اکوسیستمی و امنیتی عشایر هستند.

بند «۳-۵» ماده (۳) مصوبه شورای عالی اداری، تفکیک وظایف این سازمان را تکلیف کرده و مقرر می‌دارد که امور تصدی‌گری آن واگذار شده و وظایف حاکمیتی باقی‌مانده به ساختار ستادی وزارت جهاد کشاورزی منتقل شود. این به‌معنای واگذاری اموری چون ساخت و نگهداری زیرساخت‌های فیزیکی کوچ، خدمات پشتیبانی مانند تأمین آب و علوفه و اجرای برنامه‌های حمایتی در سطح میدانی به بخش غیردولتی است. این تصمیم، ریسک «گسست سیستمی» را به همراه دارد. واگذاری هر یک از حلقه‌های زنجیره خدمات به پیمانکاران متعدد و متفاوت، انسجام نظام یکپارچه‌ای را که سازمان امور عشایر مدیریت می‌کند، برهم می‌زند. برای مثال، پیمانکار خصوصی تأمین علوفه از نظر اقتصادی الزام و انگیزه مستقیمی برای هماهنگی با پیمانکار مرمت ایل‌راه یا تطبیق زمان تحویل علوفه با تقویم کوچ و برنامه مدیریت چرا ندارد، زیرا دستمزد پرداختی به او به عملکرد سایر حلقه‌ها وابسته نیست و هرگونه هماهنگی فرابخشی مستقیماً هزینه‌های اضافی (مانند انبارداری علوفه تا زمان حرکت کوچ) را بر او تحمیل می‌کند. در چنین شرایطی، اگر هم همکاری و هماهنگی‌ای رخ دهد، بیشتر محصول ملاحظات نهادی-اجتماعی و روابط غیررسمی است تا منطق اقتصادی؛ در نتیجه، این هماهنگی نه پایدار است و نه به اندازه‌ای قابل اتکا که بتوان بر مبنای آن، واگذاری گسترده این خدمات را بدون نگرانی از شکل‌گیری مسئله کنش جمعی^۲ و گسست در زنجیره ارزش عمومی توجیه کرد. این فقدان هماهنگی زمانی و مکانی در ارائه خدمات، می‌تواند کل سیستم کوچ را با اختلال جدی مواجه کرده و به معیشت عشایر و پایداری مراتع آسیب بزند. این واگذاری، نقش سازمان را از یک «مدیر اکوسیستم» به یک «مدیر قراردادهای

1. Socio-Ecological System

۲. Collective action problem؛ مسئله کنش جمعی وضعیتی شناخته‌شده در علوم اجتماعی و اقتصاد است که دهه‌هاست اقتصاددانان، سیاست‌پژوهان و جامعه‌شناسان آن را مطالعه کرده‌اند و نشان می‌دهد هرچند همکاری جمعی به نفع همه است، اما به دلیل تعارض منافع فردی و نبود سازوکار الزام و هماهنگی، کنشگران از مشارکت مؤثر خودداری می‌کنند.

پراکنده» تقلیل می‌دهد و توانایی آن برای مدیریت یکپارچه و واکنش سریع به بحران‌هایی مانند خشکسالی را به شدت تضعیف می‌کند.

فایده این واگذاری در منطق مصوبه شورای عالی اداری، کاهش تعداد کارکنان و واحدهای سازمانی دولت است حال آنکه واگذاری خدمات زیرساختی عشایر به بخش غیردولتی با دو چالش اساسی مواجه است که هزینه کل را افزایش می‌دهد:

۱. **هزینه بالای نظارت و هماهنگی:** مدیریت چندین پیمانکار مستقل برای خدمات مرتبط (ایل‌راه، آبشخور، علوفه) نیازمند ساختار نظارتی پیچیده‌ای است [۱۲]. مطالعات نشان می‌دهند هزینه نظارت در قراردادهای بخش عمومی می‌تواند ۳ تا ۲۵ درصد ارزش قرارداد باشد [۱۳، ۱۴]. علاوه بر این، وقتی چندین پیمانکار مستقل مسئول بخش‌های مختلف یک زنجیره خدمات هستند، مشکلات هماهنگی بین آنها هزینه‌های اضافی ایجاد می‌کند [۱۲].

۲. **ریسک شکست بازار:** واگذاری خدمات متعدد و پراکنده به پیمانکاران مختلف، نظام یکپارچه‌ای را که سازمان امور عشایر مدیریت می‌کند، دچار اختلال جدی می‌کند. بخش خصوصی به دلیل سودآوری پایین و هزینه‌های لجستیکی بالا، انگیزه‌ای برای ارائه خدمات باکیفیت در مناطق دورافتاده و کم‌جمعیت عشایری ندارد [۱۵]. تجارب بین‌المللی نشان می‌دهد برنامه‌های واگذاری خدمات در زنجیره‌های ارزش کشاورزی، به‌ویژه در مناطق روستایی و دورافتاده، اغلب با چالش‌های جدی در حفظ کیفیت و پایداری خدمات مواجه شده‌اند. مطالعه درباره مشارکت‌های دولتی-خصوصی در آفریقا [۱۶]، مطالعه درباره خصوصی‌سازی خدمات ترویج در اتحادیه اروپا [۱۷]، و گزارش‌های فائو درباره مشارکت‌های دولتی-خصوصی کشاورزی در سال‌های ۲۰۱۶ و ۲۰۲۳ [۱۸، ۱۹]، همگی به ریسک‌های مشترکی اشاره می‌کنند: دشواری هماهنگی میان پیمانکاران متعدد، ضعف در حفاظت از تولیدکنندگان کوچک و احتمال بالای شکست بازار در مناطق کم‌جمعیت و دورافتاده.

بنابراین اگر هدف صرفه‌جویی در هزینه‌های پرسنلی است (فرضاً ۲۰ درصد کاهش)، اصلاح صورت گرفته به شکل فعلی، با افزودن ۱۰-۱۵ درصد هزینه نظارت به‌علاوه ریسک کیفیت پایین خدمات، منطق اقتصادی واگذاری را زیر سؤال می‌برد.

۲-۳-۵. سازمان مرکزی تعاون روستایی

زنجیره ارزش در اینجا یک «زنجیره نهادی» است. سازمان مرکزی تعاون روستایی در رأس یک شبکه گسترده و سراسری متشکل از هزاران شرکت تعاونی روستایی، کشاورزی و زنان و صدها اتحادیه شهرستانی، استانی و ملی قرار دارد. براساس اساسنامه، این سازمان هم وظایف ستادی و حاکمیتی مانند سیاستگذاری، حسابرسی، نظارت، حمایت حقوقی و دفاع از منافع صنفی را برعهده دارد و هم در برخی حلقه‌های اجرایی زنجیره، از جمله جمع‌آوری، نگهداری و خرید محصولات تولیدی روستاییان، بازاریابی و فروش در بازارهای مناسب، حمل‌ونقل محصولات و تأمین و توزیع برخی نهاده‌ها و تجهیزات، نقش مستقیم ایفا می‌کند. باین‌حال، نقش متمایز این سازمان در معماری نهادی بخش تعاون روستایی، بیش از آن که در انجام مستقیم معاملات تجاری خلاصه شود، در «توانمندسازی و تنظیم‌گری شبکه تعاونی‌ها» است. ذی‌نفعان اصلی آن، میلیون‌ها کشاورز عضو تعاونی‌ها و در نهایت کل جامعه به‌عنوان مصرف‌کننده نهایی محصولات کشاورزی هستند. بند «۳-۶» ماده (۳) مصوبه، واگذاری امور تصدی‌گری این سازمان را تکلیف کرده است. این تصمیم با دو چالش اساسی مواجه است: اولاً، همان‌طور که در جدول ۵ نشان داده شد، در این سازمان مرز میان وظایف



حاکمیتی و تصدی‌گری به شدت درهم‌تنیده است. به‌عنوان مثال، حسابرسی و نظارت بر عملکرد تعاونی‌ها (یک وظیفه حاکمیتی) در ساختار کنونی با اطلاعات و تجربه عملیاتی سازمان از تعامل با هم‌بین تعاونی‌ها در زنجیره تأمین نهاده یا خرید محصول (وظیفه اجرایی) تغذیه می‌شود. وقتی یک حسابرس سازمان می‌خواهد دلایل بدهی یا ناکارآمدی یک تعاونی را بررسی کند، دسترسی به اطلاعات عملیاتی داخلی سازمان مثل تأخیر در پرداخت بهای محصولات، مشکلات تأمین به‌موقع نهاده یا شرایط تسویه معاملات، برای تشخیص علل واقعی ضروری است. این دانش عملیاتی به او کمک می‌کند تشخیص دهد که آیا مشکل ناشی از سوءمدیریت داخلی تعاونی است یا از نارسایی‌های ساختاری در شبکه تأمین. حال اگر وظایف اجرایی و بازرگانی سازمان به بخش خصوصی یا نهادهای دیگر واگذار شود و حسابرسی به یک نهاد مستقل بیرونی سپرده شود، این پیوند اطلاعاتی و عملیاتی گسسته می‌شود. حسابرس مستقل نه دسترسی مستقیم به اطلاعات زنجیره تأمین دارد، نه تجربه عملی از چالش‌های میدانی تعاونی‌ها. در نتیجه، نظارت به یک فرایند صوری و کاغذی تبدیل می‌شود که قادر به تشخیص و پیشگیری به‌موقع از بحران‌های سیستمی نیست. ثانیاً، تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد بدون یک مرجع هماهنگ‌کننده قوی که هم‌زمان توانمندسازی، نظارت و حمایت را انجام دهد، شرکت‌های تعاونی محلی در برابر سوءمدیریت، ناکارآمدی و فساد آسیب‌پذیر می‌شوند [۲۰]. بدون حمایت و هدایت مرکزی، قدرت چانه‌زنی جمعی آنها در مقابل واسطه‌های قدرتمند و صنایع بزرگ کشاورزی کاهش می‌یابد.

البته برای کاهش این ریسک، می‌توان بخشی از کارهای حسابرسی و نظارت را به نهادهای تخصصی مستقل سپرد یا سامانه‌های متمرکز طراحی کرد. اما این گزینه خود دوراهی‌ای ایجاد می‌کند: اگر سازوکارهای نظارتی قوی و کارآمد پیاده نشود، واگذاری بدون چنین بستری، شبکه تعاونی‌ها را در برابر سوءمدیریت، ناکارآمدی و فساد آسیب‌پذیر می‌کند. از سوی دیگر، اگر بخواهیم این سازوکارها را به‌درستی طراحی و استقرار دهیم (شامل نهادهای حسابرسی مستقل، سامانه‌های اطلاعاتی یکپارچه، آموزش نیروها و مکانیزم‌های اجرایی الزام‌آور) هزینه‌های قابل توجه و مداومی ایجاد خواهد شد. مطالعات نشان داده‌اند که هزینه‌های قرارداد، نظارت و هماهنگی در برون‌سپاری خدمات عمومی اغلب نادیده گرفته می‌شوند و می‌توانند بخش قابل توجهی از صرفه‌جویی‌های ادعایی را خنثی کنند [۲۱]. بنابراین اگر هدف اصلی از این واگذاری کاهش اندازه تشکیلات ستادی و صرفه‌جویی در هزینه‌هاست، این دوراهی باید در ارزیابی منافع خالص واگذاری صریحاً در نظر گرفته شود.

۳-۳-۵. سازمان دامپزشکی

زنجیره ارزش دامپزشکی، یک سیستم پیچیده و حیاتی برای امنیت زیستی و سلامت عمومی کشور است. این زنجیره از سطح مزرعه و دامداری آغاز شده و تا کشتارگاه، مراکز فرآوری، بازار مصرف داخلی و پایانه‌های صادراتی ادامه می‌یابد. یکپارچگی این زنجیره به پیوند مطلق و ناگسستنی میان دو جز اصلی بستگی دارد: «نظارت، پایش و تشخیص» و «اجرا و واکنش سریع». اما بند «۳-۸» ماده (۳) مصوبه با تأکید بر «واگذاری تمامی وظایف تصدی» سازمان دامپزشکی، این یکپارچگی را با چالش ساختاری مواجه می‌کند. چالش اصلی این است که مرز میان امور حاکمیتی و تصدی‌گری در قوانین دامپزشکی شفاف نیست. مهم‌ترین نمونه، ابهام در تکلیف «خدمات دامپزشکی» است. ماده (۱۴) قانون تأسیس سازمان دامپزشکی، ارائه این خدمات دامپزشکی در ازای دریافت وجه را مجاز می‌شمارد و به این ترتیب این خدمات را

در زمره امور تصدی‌گری قرار می‌دهد. در حالی که آیین‌نامه اجرایی همین ماده، مفهوم «خدمات دامپزشکی» را بیش از حد گسترده کرده و مرز حاکمیتی/تصدی‌گری را محو کرده و امور حاکمیتی مثل قرنطینه و نظارت گمرکی را نیز در این آیین‌نامه تعیین تکلیف کرده است.

نکته کلیدی در اینجا این است که در این آیین‌نامه اجرایی، «آزمایش‌های تشخیصی» و «معالجات دامی» از مصادیق انجام خدمات دامپزشکی (تصدی‌گری) در نظر گرفته شده‌اند، حال آنکه «بررسی بیماری‌های دامی-شناسایی مناطق و منابع آلوده و راه سرایت و طرز انتشار بیماری‌ها» طبق ماده (۳) همان قانون وظیفه‌ای حاکمیتی است. به‌طور مشابه قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (مصوب سال ۱۳۸۹) «تشخیص و درمان بیماری‌های دامی» را به‌طور کلی بخش غیردولتی تحت نظارت سازمان دامپزشکی واگذار می‌کند و مرزبندی امور حاکمیتی و تصدی‌گری را بیش از پیش مخدوش می‌کند.

هیچ‌یک از این قوانین به صراحت تعیین نمی‌کنند که بیمار صفر^۱ چگونه و توسط چه کسی شناسایی می‌شود. در عمل، بدیهی است که وقتی این خدمات به بخش غیردولتی واگذار می‌شود، دامپزشکان و آزمایشگاه‌های خصوصی به‌عنوان نقاط تماس میدانی^۲، پیش از آنکه زمان پایش دوره‌ای سازمان دامپزشکی فرارسیده باشد با بیمار صفر مواجه خواهند شد. در این نقطه، زنجیره ارزش دچار گسست اطلاعاتی می‌شود. یک دامپزشک بخش غیردولتی که درآمدش مستقیماً به رضایت دامدار وابسته است، با یک تضاد منافع شدید روبه‌رو است. او هیچ انگیزه اقتصادی برای گزارش سریع و شفاف یک کانون بیماری واگیر (که به قرنطینه و معدوم‌سازی گله و زیان مالی دامدار منجر می‌شود) ندارد و ممکن است در گزارش‌دهی تعلل کند [۲۲]. این تأخیر در گزارش‌دهی، حتی اگر چند روز باشد، می‌تواند یک اپیدمی محلی را به یک بحران ملی با ابعاد اقتصادی و بهداشتی غیرقابل کنترل تبدیل کند.

تحلیل تأثیرات مصوبه حاضر در چند سازمان منتخب نشان می‌دهد در تمام موارد، واگذاری به جداسازی حلقه‌هایی از زنجیره ارزش عمومی منجر می‌شود که به‌صورت سیستمی و عملکردی به یکدیگر وابسته‌اند. این گسست به ویژه در سازمان دامپزشکی (جدایی اجرا از نظارت) ریسک‌های قابل توجهی به همراه دارد. دولت با واگذاری خدمات، از نقش «ارائه‌دهنده مستقیم» به نقش «مدیر قرارداد» تغییر ماهیت می‌دهد. این نقش جدید، مستلزم ایجاد یک بوروکراسی پیچیده و پرهزینه برای تدوین قراردادها، نظارت بر عملکرد پیمانکاران، و رسیدگی به اختلافات است. این هزینه‌های نظارتی اغلب در تحلیل‌های اولیه نادیده گرفته می‌شوند و می‌توانند صرفه‌جویی‌های ادعایی این اصلاحات را خنثی کنند.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تحلیل این گزارش نشان می‌دهد که پیچیدگی‌های اجرایی بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم، محصول یک زنجیره علی‌چندلایه است که از سطح گفتمان‌ها و جهت‌گیری‌های کلان حاکم بر نظام اداری آغاز شده و در نهایت خود را در مصوبه شورای عالی اداری درباره بازطراحی ساختار وزارت جهاد کشاورزی نمایان می‌سازد. در نقطه آغاز،

1. Zero Patient
2. Touchpoints



همزیستی سه منطق متفاوت کارایی محور، عدالت محور و تاب آوری گرایی که به طور همزمان بر نظام سیاست گذاری اداری کشور تأثیرگذار است، بدون اولویت بندی مشخص میان این منطرها در مواقع تعارض، وجود اهداف و معیارهای متناقض در ارزیابی عملکرد و تخصیص ناکافی منابع برای تحقق همزمان اهداف متضاد، زمینه یک ابهام ساختاری را فراهم کرده است. قانون برنامه هفتم نیز، به عنوان محصول همین وضع موجود، این وضعیت را استمرار بخشیده است: در سطح اهداف، همزمان بر کارایی، عدالت و تاب آوری گرایی تأکید کرده اما در سطح ابزار و شاخص، وزن عملی بیشتری به شاخص های کمی و قابل اندازه گیری داده است.

این خلأ، وقتی با تعیین شاخص های ارزیابی عمدتاً کمی و محدودیت های زمانی برای اجرای تکالیف ترکیب می شود، کارگزاران را به سمت مسیر قابل اندازه گیری تر یعنی «کاهش کمی ساختار» سوق می دهد و توجه به تحلیل های کیفی مربوط به زنجیره ارزش عمومی، پیامدهای کارکردی-نهادی را محدود می سازد. نتیجه این روند، شکل گیری فرآیندی است که در ظاهر با شاخص های عددی انطباق دارد اما ممکن است از اهداف کیفی اعلام شده فاصله بگیرد. مسئله ای که در ادبیات مدیریت دولتی نوین به آن «اولویت شاخص بر هدف»^۱ می گویند و به جای چاپک سازی، احتمال دارد منجر به از هم گسستن زنجیره های ارزش حیاتی و ایجاد حفره های حکمرانی^۲ شود.

تجربه اصلاح ساختارهای وزارت جهاد کشاورزی و سازمان های تابعه آن نقطه ای است که در آن این زنجیره علی، از سطح انتزاعی به سطح عینی تبدیل می شود. در این مورد، سازمان اداری و استخدامی اجرای تکالیف ماده (۱۰۵) را با اتکا بر منطق کارایی محور و تحقق شاخص های کمی توجیه می کند، در حالی که بخش مهمی از نقدها از سوی نمایندگان مجلس و کارشناسان بخش کشاورزی بر مبنای منطق عدالت محور و تاب آوری گرایی مطرح شده است. از منظر تاب آوری گرایی، دغدغه ها حول محور تضعیف ظرفیت حاکمیتی بخش کشاورزی و تأثیرات آن بر خودکفایی و امنیت غذایی کشور است. از منظر عدالت، پیامدهای احتمالی این تغییرات بر توسعه پایدار، عدالت بین نسلی، کاهش رفاه و معیشت گروه های آسیب پذیر و کاهش پاسخگویی در حوزه های واگذار شده مورد پرسش قرار گرفته است. مشکل این نیست که یکی از طرفین اشتباه می کند؛ بلکه مسئله این است که در نبود سازوکار روشن برای تقدم معیارها، هر یک از این داورها بر منطق متفاوتی اتکا دارد و امکان جمع بندی سیاستی منسجم در سطح اجرا دشوار می شود.

در چنین بستر ساختاری، سازمان اداری و استخدامی در مواجهه با تکلیف قانونی شناسایی تشکیلات موازی و غیرضروری، به جای طراحی یک مدل تحلیلی کارآمد متناسب با پیچیدگی های نهادی، مسیر میان بری را برگزیده است که اولویت را بر تولید سریع خروجی های کمی قرار می دهد. اگرچه محدودیت زمانی یکساله که در قانون برای شناسایی تشکیلات موازی و غیرضروری در مقیاس کل دستگاه های اجرایی تعیین شده، یک شرط محیطی مهم است که می تواند توضیح دهد چرا تمرکز اصلی سازمان اداری و استخدامی به سمت اهدافی جابه جا شده که آسان تر قابل شمارش اند؛ اما این محدودیت نمی تواند توجیه کننده تقلیل کیفیت تحلیل های کارشناسی یا نادیده گرفتن الزامات قانونی در خصوص نقش و اختیارات دستگاه های اجرایی باشد. به بیانی دیگر کیفیت خروجی فرآیند طراحی شده توسط این سازمان بیش

1 Indicator over Goal

۲. Governance Voids: به معنای نبود یا ضعف ساختارها، قواعد، و نهادهای رسمی و غیررسمی برای اداره موثر امور در یک حوزه است، به ویژه وقتی دولت یا نهادهای حاکمیتی قادر به مدیریت، قانونگذاری یا حل مسائل نباشند.

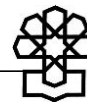
از آنکه بیش از آنکه نتیجه اجتناب‌ناپذیر فشار زمانی باشد، نشان‌دهنده انتخاب روش‌شناختی و نحوه صورت‌بندی مسئله در زمان طراحی فرآیند است. به این ترتیب این جابه‌جایی تمرکز از «اهداف کیفی اصلاحات» به سمت «اهداف قابل اندازه‌گیری»، یک ترجیح روشی است که زمینه ورود به مرحله بعد زنجیره علی را فراهم کرده است.

در این تحلیل مشخص شد رویکرد سازمان اداری و استخدامی که بیشتر بر منطق کارایی محور برای اجرای تکالیف این ماده متمرکز است، منجر به به‌کارگیری روش‌شناسی شده است که دارای محدودیت‌هایی است که مهم‌ترین آنها در چند محور قابل جمع‌بندی است. نخست، در رویکرد اتخاذ شده، دامنه تعریف تشکیلات غیرضروری عمدتاً به واحدها و سازمان‌هایی محدود شده که امور تصدی‌گری انجام می‌دهند و تشکیلات حاکمیتی موازی و تکراری که امور حاکمیتی انجام می‌دهند، کمتر مورد توجه بوده است. دوم، فرآیند طراحی شده اساساً بر بررسی قوانین و وظایف در سطح هر دستگاه به صورت منفرد متمرکز است و ابزار کافی برای شناسایی و تحلیل هم‌پوشانی‌ها و موازی‌کاری‌ها در سطح بین‌دستگاهی در اختیار ندارد. نتیجه آن است که بخش مهمی از تشکیلات که احتمالاً در مرزهای میان دستگاه‌ها و در فضای بین‌سازمانی موازی‌کاری دارند، در دایره شناسایی فرآیند فعلی قرار نمی‌گیرند.

سومین محدودیت، رویکردی است که به نظام اداری به عنوان مجموعه‌ای از وظایف منفرد می‌نگرد، نه به مثابه حلقه‌های بهم‌پیوسته در یک زنجیره ارزش عمومی که برای ارائه خدمت یا تحقق مأموریت به هم متصل هستند. در این نگاه، هر وظیفه به‌طور جداگانه قابل حذف، ادغام یا واگذاری فرض می‌شود، درحالی‌که بخش مهمی از کارکرد واقعی دستگاه‌ها در پیوند میان همین وظایف و در معماری کل سیستم (زنجیره ارزش عمومی) نهفته است. چنین رویکردی که بر «اجزا» تمرکز می‌کند، احتمال دارد «کلیت» را در معرض چالش قرار دهد.

چهارمین نکته، تفاوت میان نقش پیش‌بینی‌شده و نقش ایفاشده است: سازمان اداری و استخدامی برای تحقق تکالیف حذف تشکیلات غیرضروری، فعالانه به شناسایی و پیشنهاد واگذاری امور تصدی‌گری پرداخته است، در حالی که بر اساس متن برنامه، مسئولیت اصلی این شناسایی بر عهده خود دستگاه‌ها و نقش سازمان، به عنوان همکار تعریف شده است. این جابجایی نقش‌ها همراه با نگاه از بالا به پایین و فقدان مشارکت مؤثر، پذیرش اصلاحات را به شدت کاهش می‌دهد و اجرا را با ریسک تعارض، تأخیر و شکست مواجه می‌کند. چنانچه مشارکت واقعی دستگاه‌های اجرایی و ذی‌نفعان در فرآیند طراحی برقرار می‌شد، صرف این تعامل می‌توانست بستر طبیعی برای شناسایی و تحلیل زنجیره ارزش عمومی خدمات فراهم کند؛ زیرا ذی‌نفعان به‌طور عملی درک عمیق‌تری از پیوستگی وظایف و روابط میان‌بخشی دارند.

تحلیل کاربست این روش‌شناسی در قالب مصوبه شورای عالی اداری درباره وزارت جهاد کشاورزی در چند سازمان منتخب نشان می‌دهد که چگونه تمرکز بر شاخص‌های کمی در غیاب تحلیل زنجیره ارزش عمومی، منجر به گسست در حلقه‌هایی می‌شود که به صورت سیستمی و عملکردی به یکدیگر وابسته‌اند. در سازمان امور عشایر، واگذاری پراکنده حلقه‌های زیرساختی و خدماتی، یک نظام اجتماعی-بوم‌شناختی پیچیده را که بر اساس یکپارچگی عملیاتی طراحی شده، به مجموعه‌ای از قراردادهای منفصل تبدیل می‌کند و گسست در زنجیره ارزش مدیریت عشایری ایجاد می‌کند. در سازمان مرکزی تعاون روستایی، تفکیک وظایف اجرایی از وظایف نظارتی، پیوند اطلاعاتی و عملیاتی لازم برای تنظیم‌گری مؤثر شبکه تعاونی‌ها را قطع کرده و زنجیره ارزش توسعه تعاون روستایی را با شکاف مواجه می‌کند. در



سازمان دامپزشکی، واگذاری بخش‌های اجرایی بدون توجه به نقطه حساس «شناسایی و اعلام اولیه بیماری»، حلقه‌ای کلیدی از زنجیره ارزش مراقبت بهداشتی دام را می‌شکند و نظام کشور را در برابر بحران‌های اپیدمیک آسیب‌پذیرتر می‌سازد. در همه این موارد، مشاهده می‌شود که کاهش کمی ساختار و انتقال وظایف، بدون محاسبه هزینه‌های مدیریت ریسک، نظارت برون‌سازمانی، هماهنگی چندجانبه و اصلاح نارسایی‌های احتمالی بخش خصوصی، منجر به ایجاد هزینه‌های پنهان سیستمی می‌شود که احتمال دارد صرفه‌جویی‌های ادعا شده از محل اصلاحات ساختاری را خنثی کرده یا حتی فراتر رود. این هزینه‌ها در شاخص‌های کمی فعلی منعکس نشده و در ارزیابی مقایسه‌ای هزینه-فایده لحاظ نگردیده است.

در پایان یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که منشأ اصلی پیچیدگی‌های اجرایی را می‌توان در پیوند میان ابهام ساختاری منطق‌های سه‌گانه، محدودیت‌های روش‌شناختی و تمرکز عمده بر شاخص‌های کمی جست‌وجو کرد. این گزارش در مقطعی ارائه می‌شود که هنوز امکان بازنگری در روش‌شناسی و تکمیل رویکرد وجود دارد؛ فرآیند طراحی شده هنوز به مرحله اجرای گسترده نرسیده و نمونه‌ای مانند مصوبه وزارت جهاد کشاورزی با مخالفت‌های جدی مواجه شده است. این فرصتی است برای اصلاح روش‌شناسی، پیش از آنکه این رویه به سایر دستگاه‌ها و بخش‌های حیاتی کشور سرایت کند.

۶-۱. توصیه‌های سیاستی

تحلیل ارائه شده در این گزارش نشان داد که فرآیند فعلی اجرای ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم، به مسیری انحرافی کشیده شده است. پیشنهادات زیر با هدف حفظ روحیه اصلاح‌گری و اراده چابک‌سازی دولت، در عین حال اصلاح روش‌شناسی برای دستیابی به نتایج پایدارتر و قابل دفاع‌تر، در سطوح مختلف سیاستی ارائه می‌شود:

- **توقف مصوبه و اصلاح روش‌شناسی فعلی:** اولین و فوری‌ترین اقدام، توقف مصوبه و اصلاح روش و فرآیند طراحی شده توسط سازمان اداری و استخدامی است. این شامل بازنگری در روش‌شناسی اجرای مصوبات مرتبط با ماده (۱۰۵)، به‌ویژه در دستگاه‌های تخصصی و حساس (مانند کشاورزی)، می‌شود. تجربه مصوبه وزارت جهاد کشاورزی که با مخالفت‌های جدی روبه‌رو شد، نشان می‌دهد که ادامه این مسیر بدون اصلاح روش‌شناسی، هزینه‌های سنگینی بر نظام اداری تحمیل خواهد کرد و احتمال تحقق چابک‌سازی دولت بسیار پایین می‌آید.
- **تعیین چند وزارتخانه منتخب و داوطلب برای اجرای بند «الف» ماده (۱۰۵):** برای برداشتن فشار زمانی و ایجاد فرصت یادگیری در عمل، پیشنهاد می‌شود به جای اجرای هم‌زمان ماده (۱۰۵) در تمام دستگاه‌های اجرایی، این فرآیند به چند وزارتخانه منتخب و داوطلب از حوزه‌های کاری متفاوت (زیربنایی، فرهنگی و اقتصادی) محدود شود. این رویکرد چندین مزیت کلیدی دارد: کاهش بار کاری سازمان اداری و استخدامی و تمرکز منابع تحلیلی بر تعداد محدودی دستگاه؛ یادگیری در عمل و شناسایی نقاط ضعف و قوت روش‌شناسی در شرایط کنترل‌شده و ایجاد مدل‌های موفق که می‌توانند به‌عنوان الگو برای سایر وزارتخانه‌ها عمل کنند.

• **تغییر رویکرد نظارت از «کمی‌گرایی» به «پیامدمحوری»:** همان‌طور که در تحلیل گزارش اشاره شد، ریشه اصلی انحراف، تضاد میان اهداف کمی (مانند کاهش ۵ درصد) و اهداف کیفی (مانند چابک‌سازی و رضایت عمومی) است. برای حل این مشکل، نظارت مجلس و نهادهای مسئول بر اجرای برنامه باید از تمرکز بر شاخص‌های کمی و منفرد به سمت شاخص‌های ترکیبی و پیامدمحور حرکت کند.

○ **شاخص کارایی اقتصادی:** میزان کاهش هزینه‌های جاری و افزایش بهره‌وری (منطق کارایی محور)
○ **شاخص رضایت و عدالت:** سنجش رضایت شهروندان، کیفیت خدمات و دسترسی عادلانه به خدمات (منطق عدالت‌محور).

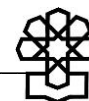
○ **شاخص تاب‌آوری نهادی:** توانایی سازمان در مواجهه با بحران‌ها و حفظ دانش تخصصی (منطق تاب‌آوری‌گرایی).
○ **شاخص سرعت و چابکی:** میانگین زمان ارائه خدمات کلیدی و انعطاف‌پذیری سازمانی (ترکیب منطق‌ها).

این رویکرد کمک می‌کند ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها صرفاً به تحقق شاخص‌های کمی (نظیر کاهش واحدها) محدود نشود و همزمان، ابعاد کیفی مرتبط با کیفیت خدمات، عدالت در دسترسی و تاب‌آوری نهادی نیز در نظام پایش و ارزیابی لحاظ گردد. پس از اجرای آزمایشی و انجام ارزیابی‌های تکمیلی در دستگاه‌های منتخب، امکان اصلاح چارچوب و تعمیم تدریجی آن به سایر دستگاه‌های اجرایی فراهم خواهد شد.

در پایان تأکید می‌شود که آغاز فرآیند چابک‌سازی و بازطراحی ساختار دستگاه‌های اجرایی، از حیث توجه به ضرورت اصلاحات اداری و اجرای تکالیف برنامه، واجد اهمیت است. با این حال، کیفیت تحقق اهداف قانون، به میزان زیادی تابع روش‌شناسی اجرا، اتکای کافی بر تحلیل‌های تخصصی و نیز میزان مشارکت مؤثر دستگاه‌های اجرایی و ذی‌نفعان در فرآیند طراحی و تصمیم‌سازی است؛ از این رو، بازنگری و تکمیل رویکرد اجرایی با جهت‌گیری تخصصی‌تر و مشارکتی‌تر، می‌تواند احتمال دستیابی به نتایج پایدارتر را افزایش دهد.

جدول ۵. خلاصه توصیه‌های سیاستی پیشنهادی

ملاحظات	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						تداوم*	اصلاح**	
پیشنهاد ناظر به روش اجرا است و به اصل تکلیف قانونی تعرض ندارد.	کوتاه‌مدت (توقف) / میان‌مدت (تدوین روش اصلاح‌شده)	شورای عالی اداری؛ وزارت جهاد کشاورزی	سازمان اداری و استخدامی	ابلاغ توقف تا بازنگری؛ تدوین روش‌شناسی تکمیلی (تحلیل زنجیره ارزش و هزینه-فایده)؛ اخذ نظر ذی‌نفعان؛ بازطراحی فرآیند تصمیم‌سازی.	توقف مصوبه بازطراحی وزارت جهاد کشاورزی و بازنگری روش‌شناسی اجرای بند «الف» ماده ۱۰۵ در دستگاه‌های تخصصی.	**		۱
مدیریت فشار زمانی و امکان اعتبارسنجی	کوتاه‌مدت (انتخاب پایلوت) / میان‌مدت (اجرا و اصلاح) / بلندمدت (تعمیم)	وزارتخانه‌های منتخب	سازمان اداری و استخدامی	تعیین معیار انتخاب؛ انعقاد برنامه اقدام مشترک؛ تعریف خروجی‌های استاندارد؛	اجرای مرحله‌ای از طریق انتخاب چند وزارتخانه پایلوت (با تنوع مأموریتی) پیش از تعمیم.	**		۲



ملاحظات	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
روش قبل از تعمیم.				طراحی سازوکار یادگیری و گزارش دهی دوره‌ای.				
تکمیل سنجه‌های کمی با شاخص‌های پیامد محور و تقویت پاسخگویی.	کوتاه مدت (طراحی) / میان مدت (اجرای آزمایشی) / بلندمدت (نهادینه سازی)	سازمان اداری و استخدامی؛ سازمان برنامه و بودجه؛ مرکز آمار؛ دستگاه‌های اجرایی	مجلس و دیوان محاسبات	تعریف عملیاتی شاخص‌ها؛ تعیین خط پایه و اهداف؛ الزام به گزارش پیامد محور؛ طراحی داشبورد نظارتی؛ راستی آزمایی داده‌ها.	تغییر رویکرد نظارت به پیامد محور از طریق چارچوب شاخص‌های ترکیبی (کارایی، عدالت، تاب آوری، چابکی).	**		۳

* تداوم یا تقویت آیت‌ها یا اقدامات

** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها

منابع و مأخذ

- [۱] مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۳). قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت کشور.
- [۲] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۲۷ مرداد ۱۴۰۴). نشست آسیب‌شناسی مصوبه شورای عالی اداری درباره ساختار وزارت کشاورزی.
- [۳] مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۳). قانون تأسیس سازمان شیلات ایران (مصوب ۱۳۸۳/۲/۳۰).
- [۴] هیئت وزیران. (۱۳۸۴). آیین‌نامه ساماندهی عشایر (مصوبه شماره ۲۰۷۸۳.۰۱۱).
- [۵] مجلس شورای ملی. (۱۳۴۸). اساسنامه سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران (مصوب ۱۳۴۸/۱۲/۱۹).
- [۶] مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۹). قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳) با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- [۷] مجلس شورای اسلامی. (۱۳۵۰). قانون سازمان دامپزشکی کشور (مصوب ۱۳۵۰/۰۳/۲۴).
- [۸] هیئت وزیران. (۱۳۶۴). آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۴) قانون سازمان دامپزشکی کشور (مصوب ۱۳۶۴/۱۲/۴).
- [9] Postigo, J. C. (2021). Navigating capitalist expansion and climate change in pastoral social-ecological systems: Impacts, vulnerability and decision-making. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 52, 68–74. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2021.07.002>.
- [10] Manzano, P., Burgas, D., Cadahía, L., Eronen, J. T., Fernández-Llamazares, Á., Bencherif, S., Holand, Ø., Seitsonen, O., Byambaa, B., & Fortelius, M. (2021). Toward a holistic understanding of pastoralism. *One Earth*, 4(5), 651–665. [https://www.cell.com/one-earth/fulltext/S2590-3322\(21\)00231-1](https://www.cell.com/one-earth/fulltext/S2590-3322(21)00231-1).
- [11] Elmi, B. F., & Okinyi, B. P. (2021). Range Management and Pastoralism Strategy: Guiding the Way Towards Restoration for Improved Livelihoods. *Animal Production Society of Kenya*, 2.
- [12] Voorn, B., Van Genugten, M., & Van Thiel, S. (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. *Public Administration*, 97(3), 671–685. <https://doi.org/10.1111/padm.12587>.
- [13] Brown, T. L., & Potoski, M. (2003). Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration research and theory*, 13(4), 441–468. <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/13/4/441/922425>.

- [14] Bajari, P., & Tadelis, S. (2001). Incentives versus transaction costs: A theory of procurement contracts. *Rand journal of Economics*, 32(1), 387–407. <https://www.jstor.org/stable/2696361>.
- [15] Dorward, A., Kydd, J., Morrison, J., & Urey, I. (2004). A policy agenda for pro-poor agricultural growth. *World development*, 32(1), 73–89. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X03001931>.
- [16] Poulton, C., & Macartney, J. (2012). Can Public–Private Partnerships Leverage Private Investment in Agricultural Value Chains in Africa? A Preliminary Review. *World Development*, 40(1), 96–109. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.05.017>.
- [17] Labarthe, P., & Laurent, C. (2013). Privatization of agricultural extension services in the EU: Towards a lack of adequate knowledge for small-scale farms? *Food policy*, 38, 240–252. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306919212001054>.
- [18] Rankin, M., Nogales, E. G., Santacoloma, P., Mhlanga, N., & Rizzo, C. (2016). Public–private partnerships for agribusiness development. <https://ppp.worldbank.org/sites/default/files/2022-04/i5699e.pdf>.
- [18] The State of Food and Agriculture 2023. (2023). FAO. <https://doi.org/10.4060/cc7724en>.
- [19] Umali-Deininger, D. (1997). Public and Private Agricultural Extension: Partners or Rivals? *The World Bank Research Observer*, 12(2), 203–224. <https://www.jstor.org/stable/3986409>.
- [20] Lochlainn, A. N., & Collins, M. L. (بدون تاریخ). NERI Working Paper Series.
- [21] Quain, A., Ward, M. P., & Mullan, S. (2021). Ethical Challenges Posed by Advanced Veterinary Care in Companion Animal Veterinary Practice. *Animals*, 11(11), 3010. <https://doi.org/10.3390/ani11113010>.

گزیده سیاستی

این گزارش نشان می‌دهد مخالفت با مصوبه اصلاح ساختار وزارت جهاد کشاورزی ناشی از مقاومت بوروکراتیک نیست، بلکه ریشه در خطای روش‌شناسی سازمان اداری استخدامی و تعارض سه منطبق کارایی، عدالت و تاب‌آوری در اجرای ماده ۱۰۵ دارد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir