

## الزامات مدیریت وابستگی دستگاه‌های اجرایی به بخش‌های غیر دولتی در شرایط جنگی

نسترن پیرکفاش

Doi: [10.22034/mrc.report.21466](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21466)



مشخصات گزارش



دفتر مطالعات مدیریت

گروه نظام اداری،  
ساختارها و  
فرآیندهای دولت

مشخصات گزارش

نوع گزارش:

- طرح / لایحه
- راهبردی
- نظارتی
- پیش‌نویس قانونی

شماره مسلسل:

۲۱۴۶۶

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱۲/۲۵



**چکیده**  
در وضعیت جنگی، تداوم عملیات دولت به میزان زیادی به توان دستگاه‌های اجرایی در شناخت و مدیریت گلوگاه‌هایی بستگی دارد که بیرون از ساختار رسمی آنها قرار گرفته‌اند. ساختار کنونی اداره عمومی در ایران به گونه‌ای است که بخشی از تصدی‌ها واگذار شده است و بخش مهمی از عملیات اجرایی دستگاه‌ها از مسیر خرید خدمت، برون‌سپاری و استفاده از ظرفیت اپراتورها، پیمانکاران و سایر بازیگران غیردولتی انجام می‌شود. این واقعیت در شرایط عادی قابل مدیریت است، اما در وضعیت جنگی، اختلال در این حلقه‌های بیرونی ممکن است به توقف یا کاهش شدید خدمات عمومی بینجامد؛ حتی اگر دستگاه اجرایی از حیث تشکیلاتی برقرار باشد.

راه‌حل این مسئله در مقطع کنونی، نه بازطراحی کلان ساختار دولت، بلکه توجه به یک نیاز فوری اجرایی است: هر دستگاه باید تصویری روشن از وابستگی‌های عملیاتی خود به بیرون از دولت داشته باشد و بداند در صورت اختلال، چگونه حداقل خدمت ضروری را ادامه دهد. ناآگاهی از این وابستگی‌ها، در عمل به تصمیم‌گیری دیر هنگام، واکنشی و پرهزینه منتهی می‌شود.

براین اساس پیشنهاد می‌شود دستگاه‌های اجرایی در کوتاه‌ترین زمان، خدمات و وظایف حیاتی خود در وضعیت جنگی را احصا کنند، برای هر یک نقشه‌ای از وابستگی‌های عملیاتی بیرونی تهیه کنند، وابستگی‌های با ریسک بالا و بدون جایگزین را شناسایی و اولویت‌بندی کنند، و برای آنها راهکارهای مشخصی مانند مسیر جایگزین، بازبینی قراردادها یا حفظ حداقل توان داخلی پیش‌بینی کنند. همچنین، لازم است دولت از طریق قالبی واحد، مسئول مشخص در هر دستگاه و پیگیری بین‌دستگاهی، این موضوع را به یک اقدام منظم اجرایی تبدیل کند.

## ۱. مقدمه

در وضعیت جنگی، اداره کشور با هم‌زمانی دو فشار عمده روبه‌روست: افزایش نیازهای فوری عمومی و کاهش یا اختلال در بخشی از ظرفیت‌های اجرایی. در چنین شرایطی، مسئله اصلی دولت صرفاً انجام امور عادی با همان کیفیت پیشین نیست، بلکه حفظ حداقل کارکردهای حیاتی و جلوگیری از گسست در ارائه خدمات ضروری به‌نظر می‌رسد. در این میان، یکی از ابعادی که کمتر به آن توجه شده، وابستگی عملیاتی دستگاه‌های اجرایی به بازیگران بیرون از دولت است.

طی سال‌های گذشته، ساختار اداره عمومی در ایران به‌گونه‌ای تحول یافته است که بخش قابل توجهی از تصدی‌ها از بدنه مستقیم دولت خارج، یا از مسیر خرید خدمت تأمین می‌شود. قانون مدیریت خدمات کشوری، سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و جهت‌گیری برنامه‌های توسعه، زمینه این تحول را فراهم کرده‌اند. در نتیجه این تحولات، دستگاه‌های اجرایی برای انجام بخشی از وظایف خود به شبکه‌ای از بازیگران غیردولتی متکی‌اند که در قالب قرارداد، مجوز، خرید خدمت، پیمانکاری یا ارائه زیرساخت با دولت همکاری می‌کنند. از این حیث، بخشی از ظرفیت عملیاتی دولت خارج از مرزهای تشکیلاتی دستگاه‌ها قرار گرفته است. در شرایط معمول، این وابستگی‌ها از مسیر قراردادها و رویه‌های جاری قابل مدیریت‌اند؛ اما در وضعیت جنگی، اختلال در هریک از این حلقه‌ها امکان دارد به‌طور مستقیم به اختلال در خدمت عمومی منتهی شود. این اختلال ممکن است ناشی از آسیب فیزیکی، محدودیت جابه‌جایی، قطع یا کاهش ارتباطات، اختلال در پرداخت، کمبود نیروی انسانی، جابه‌جایی پیمانکار، از دسترس خارج شدن سامانه، یا ناتوانی مجری در ایفای تعهد باشد. بنابراین، تداوم عملیات دولت در این وضعیت مستلزم آن است که دستگاه‌ها فقط به ظرفیت درونی خود نگاه نکنند، بلکه گلوگاه‌های بیرونی‌شان را نیز شناسایی کنند.

چالش اصلی آن است که در بسیاری از دستگاه‌ها، قراردادها و روابط اجرایی وجود دارد، اما تصویر یکپارچه‌ای از وابستگی‌های حیاتی دیده نمی‌شود. معلوم نیست اگر یک اپراتور، بانک عامل، شرکت پشتیبان سامانه یا پیمانکار اصلی از دسترس خارج شود، کدام خدمت متوقف می‌شود، تا چه مدت قابل تحمل است، و چه جایگزینی باید فعال شود. در وضعیت جنگی، این ابهام خود به منشأ اختلال تبدیل می‌شود. تمرکز گزارش حاضر بر ارائه چارچوبی عملی و فوری برای شناسایی و مدیریت وابستگی‌های بیرونی دستگاه‌های اجرایی در وضعیت جنگی بوده و از ورود به بحث‌های کلان درباره مبانی واگذاری‌ها یا ارزیابی تاریخی آنها پرهیز شده و تلاش بر آن بوده است که با پذیرش شرایط موجود، راهکارهای اجرایی، محدود و قابل استفاده برای حفظ تداوم خدمت عمومی ارائه شود.

## ۲. شناسایی وابستگی‌های عملیاتی دولت

هر دستگاه اجرایی برای مدیریت این وضعیت، ابتدا باید بداند در چه بخش‌هایی به بیرون وابسته است. در غیاب چنین نقشه‌ای، دستگاه‌ها در وضعیت جنگی ناچار می‌شوند به‌صورت واکنشی و موردی عمل کنند. این شیوه حتی اگر برخی مسائل را در کوتاه‌مدت حل کند، برای حفظ تداوم خدمت در مقیاس دولت کافی نیست. شناسایی این نقشه در وضع فعلی را می‌توان را در یک فرایند سه‌مرحله‌ای کوتاه انجام داد:

### ۱-۲. مرحله اول: تهیه نقشه وابستگی عملیاتی

هر واحد سازمانی باید فهرستی از فعالیت‌هایی تهیه کند که برای انجام آنها به یک طرف بیرون از دولت وابسته است. حداقل اطلاعات لازم برای هر مورد عبارت‌اند از:

- فعالیت یا خدمت مورد نظر؛
- طرف بیرونی (پیمانکار، اپراتور، تأمین کننده)؛
- نوع رابطه (قرارداد، خرید خدمت، واگذاری)؛
- وضعیت فعلی ارتباط؛
- پیامد قطع همکاری؛
- وجود یا عدم وجود جایگزین.

باید توجه داشت که تهیه این نقشه نباید به واحدهای ستادی یا برنامه‌ریزی محدود شود. واحدهای صف و عملیاتی معمولاً بهتر می‌دانند عملاً در چه بخش‌هایی وابستگی به بیرون وجود دارد. مدیران میانی و کارشناسان اجرایی باید در تکمیل این نقشه مشارکت مستقیم داشته باشند.

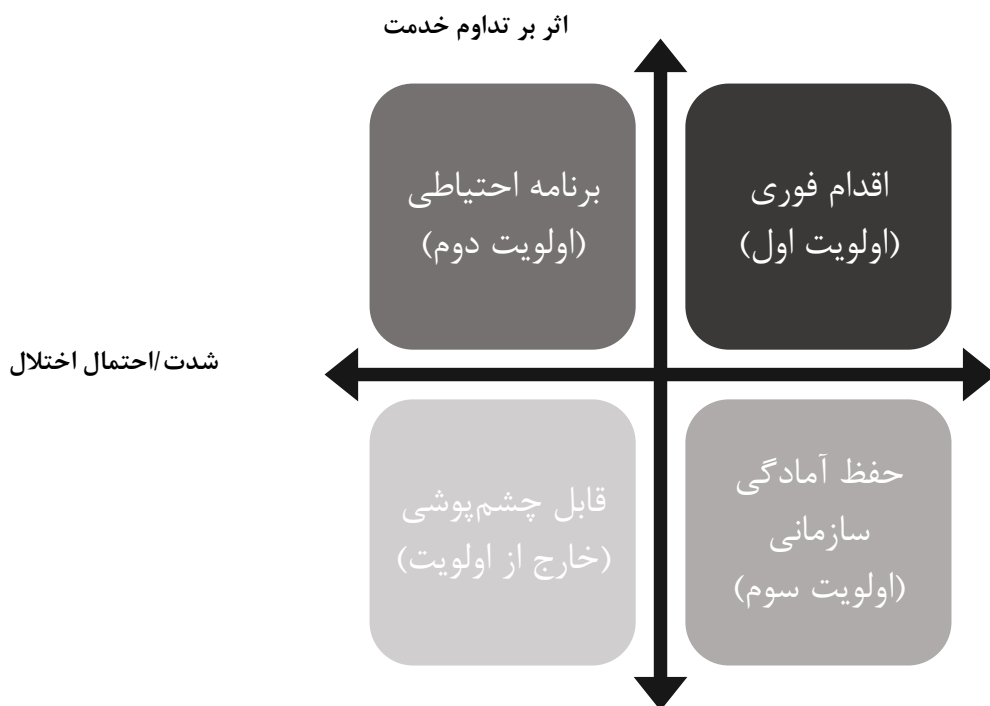
## ۲-۲. مرحله دوم: اولویت‌بندی وابستگی‌ها

در وضعیت جنگی، زمان و منابع محدود است. بنابراین، همه وابستگی‌ها نباید با یک وزن دیده شوند. هر وابستگی باید دست‌کم براساس دو معیار ارزیابی شود:

۱. **میزان اثر آن بر تداوم خدمت:** اگر این همکاری قطع شود، چه اتفاقی می‌افتد؟ آیا عملیات حیاتی دولت متوقف می‌شود (مثلاً توزیع دارو، عملکرد سامانه ثبت‌احوال، تأمین سوخت) یا صرفاً فعالیتی جانبی با اختلال مواجه می‌شود (مثلاً خدمات نظافت ساختمان)؟

۲. **میزان احتمال یا شدت اختلال آن در وضعیت موجود:** آیا این پیمانکار یا اپراتور خاص در شرایط جنگی احتمال بالایی برای ناتوانی از ادامه کار دارد؟ عواملی مانند موقعیت جغرافیایی تأسیسات پیمانکار، وابستگی او به واردات، تعداد و نوع نیروی انسانی‌اش و سابقه عملکردش در بحران‌های قبلی می‌تواند راهنمای این ارزیابی باشد.

ترکیب این دو معیار، یک ماتریس دو در دو به این صورت ایجاد می‌کند:



شکل ۱. ماتریس شدت- اثر وابستگی عملیاتی دولت

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

تمرکز دستگاه باید بر وابستگی‌هایی باشد که شدت یا میزان احتمال اختلال در آنها بالاست و بر تداوم خدمت اثری جدی دارند.

### ۲-۳. مرحله سوم: ارزیابی وضعیت فعلی دستگاه

برای هر وابستگی‌ای که در اولویت اول و دوم قرار گرفته است، دستگاه اجرایی باید ارزیابی مختصری از وضعیت فعلی رابطه با آن طرف بیرونی انجام دهد. پرسش‌های مهمی که در این ارزیابی دستگاه باید به آنها پاسخ دهد عبارت‌اند از:

- آیا قرارداد فعلی شرایط فورس‌ماژور و جنگ را پوشش می‌دهد؟ تکلیف طرفین در این شرایط چیست؟
- آیا دستگاه اجرایی بدون پیمانکار دانش فنی کافی را برای انجام این کار دارد؟ آیا مستندات فنی در اختیار دستگاه است؟
- آیا پیمانکار یا اپراتور فعلی خودش وابستگی‌های بیرونی دارد که در شرایط جنگی قطع شود؟ (وابستگی‌های زنجیره‌ای)؛
- آیا پیمانکار جایگزین در بازار وجود دارد یا این پیمانکار انحصاری است؟
- آیا دسترسی دستگاه به داده‌ها و سامانه‌هایی که نزد پیمانکار هست، تضمین شده است؟

پاسخ به این سؤالات مشخص می‌کند که دستگاه دقیقاً در کجای طیف «آمادگی تا آسیب‌پذیری» قرار دارد.

### ۳. برنامه اقدام تداوم خدمت

شناسایی وابستگی‌ها فقط زمانی مفید است که به اقدام بینجامد. برای وابستگی‌های اولویت‌دار، هر دستگاه باید یک «برنامه اقدام تداوم خدمت» تهیه و فوراً اجرا کند. این برنامه می‌تواند بر چند ابزار ساده و اجرایی متکی باشد:

### ۳-۱. فعال سازی مسیر یا مجری جایگزین

هرجا امکان پذیر است، باید از اتکای کامل به مجری واحد پرهیز شود. در وضعیت جنگی، حتی ظرفیت جایگزین محدود نیز ارزش عملیاتی دارد. این جایگزین ها می توانند شامل این موارد باشند:

- اپراتور یا مسیر ارتباطی دوم؛
- بانک عامل یا مسیر پرداخت جایگزین؛
- پیمانکار پشتیبان برای خدمات حیاتی؛
- دسترسی به شرکت دوم برای نگهداری سامانه؛
- استفاده از ظرفیت استانی یا منطقه ای دیگر.

هدف این نیست که همه خدمات دوباره طراحی شوند، بلکه باید برای گلوگاه های حیاتی، مسیر دوم یا حداقل راه حل موقت وجود داشته باشد.

### ۳-۲. تعریف «حداقل خدمت قابل ارائه پایدار»

در وضعیت جنگی نمی توان تداوم خدمت را با معیارهای عادی سنجید. بسیاری از خدمات ممکن است در همان سطح و کیفیت معمول قابل استمرار نباشند، اما می توانند در قالبی ساده تر و محدودتر ادامه یابند. بنابراین، دستگاه باید «حداقل خدمت قابل ارائه پایدار» خود را تعریف کند. این رویکرد به دستگاه کمک می کند با توجه به منابع محدود، به جای توقف کامل، خدمت خود را در سطحی محدود ولی مستمر ادامه دهد.

### ۳-۳. حفظ حداقل توان داخلی

در هر خدمت حیاتی، دستگاه باید حداقلی از دانش، دسترسی و توان اجرایی را داخل خود حفظ کند؛ به گونه ای که در صورت اختلال، مجری بیرونی بتواند دست کم برای مدت محدود، خدمت را راهبری کند یا در سطح حداقلی ادامه دهد. این به معنای بازگرداندن کامل خدمت به داخل دولت نیست، اما به این معناست که دستگاه نباید در برابر اختلال مجری بیرونی به هیچ وجه امکان اقدام نداشته باشد. حداقل توان داخلی می تواند شامل این موارد باشد:

- دسترسی به مستندات فنی و اجرایی؛
- نگهداری نسخه های پشتیبان داده و تنظیمات؛
- آموزش محدود نیروی داخلی برای کار در شرایط اضطراری؛
- شناسایی نیروهای کلیدی برای فعال سازی خدمت در حالت حداقلی.

### ۳-۴. بازبینی فوری قراردادهای حیاتی

در وضعیت جنگی، قراردادهای موجود باید از منظر تداوم خدمت بازبینی شوند. در قراردادهای مرتبط با خدمات حیاتی، وجود یا الحاق این موارد ضروری است:

- تعهد ادامه خدمت در شرایط اضطراری؛
  - سطح خدمت قابل انتظار در وضعیت جنگی؛
  - ترتیبات محل جایگزین انجام کار؛
  - دسترسی دولت به اطلاعات، تنظیمات و مستندات؛
  - امکان جایگزینی سریع مجری یا انتقال موقت؛
  - ترتیبات ارتباط و گزارش‌دهی فوری هنگام اختلال.
- این بازبینی باید کوتاه، موردی و بر قراردادهای حیاتی متمرکز باشد.

### ۳-۵. تعیین اختیار روشن برای اقدام فوری

در وضعیت جنگی، تأخیر ناشی از ابهام در اختیار، به اندازه کمبود منابع آسیب‌زننده خواهد بود. لازم است در هر دستگاه این موارد روشن و مشخص باشد:

- چه کسی مجاز به اعلام حالت اختلال در یک خدمت است؛
  - چه کسی می‌تواند راه‌حل جایگزین را فعال کند؛
  - چه کسی اختیار خرید فوری یا ترک تشریفات در محدوده مشخص دارد؛
  - چه کسی مسئول هماهنگی با پیمانکار، اپراتور یا نهاد پشتیبان است.
- بدون چنین ترتیبی، حتی در صورت وجود راه‌حل، اجرا با تأخیر انجام می‌شود.

### ۴. ملاحظات و الزامات اجرایی در سطح دولت

برای اینکه این رویکرد به صورت منسجم در تمام دستگاه‌های اجرایی به کار گرفته شود، اتخاذ رویکرد هماهنگ مرکزی درون دولت ضروری است:

- **ابلاغ قالب واحد و کوتاه.** دولت باید قالبی استاندارد و کوتاه برای ثبت خدمات حیاتی، وابستگی‌های بیرونی، اولویت ریسک و اقدام جایگزین ابلاغ کند. اگر قالب پیچیده باشد، یا اجرا نمی‌شود یا به تولید فرم‌های اداری بدون استفاده عملی می‌انجامد.
- **تعیین مسئول مشخص در هر دستگاه.** هر دستگاه باید یک مسئول مشخص برای هماهنگی موضوع تداوم عملیات و وابستگی‌های بیرونی تعیین کند. این مسئول باید بتواند میان بخش‌های مأموریتی، فناوری، مالی، پشتیبانی و حقوقی دستگاه ارتباط برقرار کند.
- **تمرکز فوری بر وابستگی‌های مشترک و پراثر.** در سطح دولت، برخی وابستگی‌ها میان چند دستگاه مشترک‌اند و اختلال در آنها پیامدهای هم‌زمان دارد. اولویت هماهنگی ملی باید به‌طور خاص بر ارتباطات، شبکه بانکی و پرداخت، سوخت و انرژی، سامانه‌های پایه و مراکز داده، حمل‌ونقل و لجستیک و همچنین تأمین‌کنندگان تک‌منبعی و انحصاری باشد.
- **بازبینی مستمر و نه یک‌باره.** در وضعیت جنگی، شرایط به‌سرعت تغییر می‌کند. بنابراین، نقشه وابستگی‌ها و برنامه اقدام نباید سند ثابتی تلقی شود. لازم است بازبینی آن به‌صورت منظم و دوره‌ای انجام شود و اولویت‌ها براساس تغییر شرایط اصلاح شود.

## پیشنهادهای عملیاتی

در وضعیت جنگی، تداوم عملیات دولت به میزان زیادی به توان دستگاه‌های اجرایی در شناخت و مدیریت گلوگاه‌هایی بستگی دارد که بیرون از ساختار رسمی آنها قرار گرفته‌اند. ساختار اداره عمومی در ایران، به واسطه واگذاری بخشی از تصدی‌ها، توسعه خرید خدمت و گسترش برون‌سپاری، موجب شده است که بخش مهمی از کارکرد عملیاتی دولت از طریق پیمانکاران، اپراتورها و سایر بازیگران غیردولتی انجام شود. این واقعیت در شرایط عادی قابل مدیریت است، اما در وضعیت جنگی، اگر برای آن تدبیر مشخصی اندیشیده نشود، ممکن است به توقف یا اختلال جدی در خدمات عمومی بینجامد.

راه‌حل این مسئله در مقطع حاضر، نه بازطراحی کلان ساختار دولت، بلکه اقدام فوری و هدفمند برای شناسایی خدمات حیاتی، ترسیم نقشه وابستگی‌های عملیاتی، اولویت‌بندی نقاط پرخطر، و پیش‌بینی راهکارهای جایگزین و جبرانی است. هرچه این کار ساده‌تر، متمرکزتر و سریع‌تر انجام شود، ظرفیت دولت برای حفظ حداقل کارکردهای ضروری در وضعیت جنگی افزایش خواهد یافت. به بیان دیگر، در شرایطی که بخشی از توان اجرایی دولت بیرون از مرزهای سازمانی آن قرار گرفته است، برنامه‌ریزی برای تداوم عملیات بدون شناخت این بخش بیرونی ناقص خواهد بود. از این رو، توجه فوری به وابستگی‌های برون‌سازمانی باید به یکی از اجزای اصلی تدابیر تداوم عملیات دولت در وضعیت جنگی تبدیل شود.

به این ترتیب و با توجه به فوریت وضعیت، پیشنهاد می‌شود این اقدامات در کوتاه‌ترین زمان در دستور کار قرار گیرد:

۱. همه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای اجرایی، فهرست محدود خدمات و وظایف حیاتی خود را در وضعیت جنگی تهیه کنند.
۲. برای هر خدمت حیاتی، وابستگی‌های بیرونی در قالب واحد و کوتاه ثبت شود.
۳. وابستگی‌های بی‌جایگزین یا تک‌منبعی فوراً شناسایی شوند و در اولویت اقدام قرار گیرند.
۴. برای هر وابستگی بحرانی، یک اقدام جایگزین مشخص شامل مسیر دوم، حالت دستی، کاهش سطح خدمت یا پشتیبان منطقه‌ای تعریف شود.
۵. قراردادهای مرتبط با خدمات حیاتی به صورت فوری از منظر تداوم خدمت و دسترسی دولت بازبینی شوند.
۶. حداقل توان داخلی برای راهبری و جایگزینی موقت در خدمات حیاتی حفظ یا فعال شود.
۷. در هر دستگاه، مسئول مشخص و دارای اختیاری برای تصمیم‌گیری فوری تعیین شود.
۸. یک مرجع مرکزی در دولت، کارهای مربوط به جمع‌بندی، اولویت‌گذاری و پیگیری وابستگی‌های مشترک بین‌دستگاهی را برعهده گیرد.

### گزیده سیاستی

برای تداوم خدمت عمومی، دستگاه‌ها باید سریعاً وظایف حیاتی در وضعیت جنگی را احصا کنند، وابستگی‌های بیرونی و پرریسک را شناسایی و اولویت‌بندی کنند و برای هر کدام راهکارهای جایگزین مشخصی تدوین کنند.