

نگاشت نهادی؛ چارچوبی عملیاتی برای تحلیل وسامان‌دهی تشکیلات دولت



لله الحمد لله الرحمن الرحيم

شماره مسلسل:

۲۱۶۵۶



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۴/۷

عنوان گزارش:

نگاشت نهادی؛ چارچوبی عملیاتی برای تحلیل و سامان‌دهی تشکیلات دولت

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

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختارها و فرایندهای دولت)

تهیه و تدوین کنندگان:

حسین رضایی (اندیشکده سروا)، الهام یعقوبی (گروه نظام اداری، ساختارها و فرایندهای دولت)

مدیر مطالعه:

محمد عبدالحسین زاده

همکار:

نسترن پیرکفاش (گروه نظام اداری، ساختارها و فرایندهای دولت)

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، حسین اصلی‌پور

ناظر علمی خارج از مرکز:

سعید رضایی (اندیشکده سروا)

گرافیک و صفحه‌آرایی:

ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. نگاشت نهادی
۲. معماری کلان دولت
۳. ساختاردهی و تشکیلات

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۰۹/۱۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. ماهیت تکلیف دولت.....	۹
۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز.....	۹
۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی.....	۱۱
۳. نهاد و نگاشت نهادی.....	۱۲
۳-۱. نهاد.....	۱۲
۳-۲. نگاشت نهادی.....	۱۲
۳-۲-۱. مبانی نظری نگاشت نهادی.....	۱۴
۳-۲-۲. اجزای نگاشت نهادی.....	۱۶
۳-۲-۳. ضرورت و کارکرد نگاشت نهادی.....	۱۷
۳-۲-۴. فرایند نگاشت نهادی.....	۱۸
۳-۲-۵. چالش های موجود در حوزه نگاشت نهادی.....	۲۹
۴. جمع بندی و نتیجه گیری.....	۳۰
منابع و مآخذ.....	۳۲

فهرست جداول

جدول ۱. پیشینه مطالعات مرکز پژوهش های مجلس در حوزه نگاشت نهادی.....	۹
جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی.....	۱۱
جدول ۳. مقایسه نگاشت نهادی با سایر مفاهیم مشابه.....	۱۴
جدول ۴. اجزای اصلی نگاشت نهادی.....	۱۷
جدول ۵. اهداف نگاشت نهادی.....	۱۸
جدول ۶. جدول ماتریس - کارکرد در صنعت دارو.....	۲۳
جدول ۷. کد رنگ بندی نمودار فرایند کار پژوهش های نگاشت نهادی.....	۲۷
جدول ۸. پیشنهاد و توصیه سیاستی.....	۳۱

فهرست شکل ها

شکل ۱. مؤلفه های تحلیل کنش.....	۱۵
شکل ۲. سطوح تحلیل نهادی رویکرد IAD.....	۱۶
شکل ۳. ابعاد سه گانه نگاشت نهادی.....	۱۹
شکل ۴. نگاشت نهادی صنعت برق ایران.....	۲۲
شکل ۵. نمودار فرایند هدف گذاری افزایش بهره وری براساس محصول - منطقه.....	۲۸



نگاشت نهادی؛ چارچوبی عملیاتی برای تحلیل وسامان‌دهی تشکیلات دولت

Doi: [10.22034/mrc.report.21656](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21656)

چکیده



نگاشت نهادی رویکردی تحلیلی برای بازنمایی ساختارها، قواعد و روابط حاکم بر یک نظام حکمرانی و مدیریت دولتی است که با هدف ارتقای کیفیت تصمیم‌سازی عمومی به کار گرفته می‌شود. در شرایطی که نظام اداری با پراکندگی نهادی، تداخل مأموریت‌ها و ابهام در مسئولیت‌ها مواجه است، فقدان تصویری منسجم از آرایش نهادی مانعی جدی در مسیر اصلاحات ساختاری محسوب می‌شود. این گزارش با تبیین مبانی نظری نگاشت نهادی و تمایز آن از مفاهیمی چون تحلیل نهادی و معماری نهادی، چارچوبی عملیاتی برای طراحی و اجرای آن ارائه می‌کند. رویکرد پیشنهادی بر ترکیب داده‌های حقوقی و شواهد میدانی استوار است و از ابزارهای تحلیلی نظیر گراف نهادی، ماتریس نهاد-کارکرد و نمودار فرایند بهره می‌گیرد تا ساختار قدرت، الگوی تعاملات و گره‌های نهادی را آشکار سازد. در نهایت، نگاشت نهادی به مثابه پلی میان تحلیل نظری و طراحی ساختاری معرفی می‌شود که می‌تواند مبنای اصلاح معماری دولت، تقویت هماهنگی نهادی و ارتقای پاسخ‌گویی در حکمرانی قرار گیرد.



بیان / شرح مسئله

نگاشت نهادی، ابزاری راهبردی برای پایش و تحلیل ساختارهای حکمرانی و مدیریتی و تنظیم بهتر خط‌مشی‌های عمومی است. با نظر به پیچیدگی‌های نظام‌های حکمرانی، فهم دقیق از کارکردها، تعاملات و جایگاه نهادها در فرایند خط‌مشی‌گذاری و اجرا، پیش‌نیاز اصلی برای تدوین خط‌مشی‌های کارآمد و هماهنگ است. نهادها، اعم از رسمی و غیررسمی، بستر اصلی اعمال حاکمیت و شکل‌گیری تصمیم‌های عمومی هستند و بدون شناخت منسجم از آنها، هرگونه مداخله اصلاحی یا توسعه‌ای با مخاطرات جدی مواجه خواهد شد. در وضعیت کنونی، یکی از چالش‌های بنیادین مدیریت و خط‌مشی‌گذاری در کشور، پراکندگی نهادها، تداخل وظایف، هم‌پوشانی تصمیم‌گیری‌ها، و ضعف در شفافیت و پاسخ‌گویی نهادهاست. ساختارهای پیچیده و گاهی متعارض، فقدان مرزهای دقیق نهادی، و نبود تصویری روشن از توزیع نقش‌ها و اختیارات، موجب شده است که تحلیل نهادی به‌صورت بخشی، غیرنظام‌مند و عمدتاً سطحی انجام شود. در نتیجه، خط‌مشی‌گذاری عمومی اغلب دچار فقدان انسجام، ناتوانی در اجرای مؤثر، و ضعف در ارزیابی نهادی می‌شود. این گزارش با هدف ارائه چارچوبی منسجم برای تعریف، طراحی و اجرای نگاشت نهادی تدوین شده و تمرکز آن بر پاسخ‌گویی به دو نیاز کلیدی بوده است: اول، فقدان درک دقیق از نقش و تعامل نهادهای مؤثر در خط‌مشی‌گذاری؛ دوم، نبود ابزار تحلیلی منسجم برای شناسایی خلأهای نهادی و تنظیم ساختاری روابط بین نهادها. لذا گزارش رویکردی عملیاتی برای اجرای نگاشت نهادی در کشور فراهم کرده که به‌ویژه برای خط‌مشی‌گذاران، مدیران کلان، پژوهشگران حوزه حکمرانی و نهادهای برنامه‌ریز قابل استفاده است.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

در وضعیت فعلی حکمرانی کشور، نبود نقشه نهادی موجب تداخل وظایف، تعارض منافع، موازی‌کاری و بی‌پاسخ ماندن بسیاری از نارسایی‌های نهادی شده است. نگاشت نهادی، با شفاف‌سازی نقش‌ها و ساختارها، به بهبود خط‌مشی‌گذاری، بودجه‌ریزی، پاسخ‌گویی و تنظیم‌گری کمک می‌کند. نگاشت نهادی فرایندی برای ترسیم روابط نهادی، فهم خلأهای ساختاری، و طراحی معماری کلان دولت بوده که اهداف ترسیم آن شامل:

(الف) شناخت بازیگران کلیدی عرصه حکمرانی در یک حوزه موضوعی مشخص؛

(ب) تعیین نقش، اختیارات، و حدود کارکردی این بازیگران براساس اسناد رسمی و قوانین؛

(ج) ترسیم روابط و نسبت‌های میان نهادها، شامل مسیرهای تصمیم‌گیری، جریان اطلاعات، و تعاملات ساختاری یا وظیفه‌ای؛

(د) فهم نارسایی‌های نهادی، شامل خلأهای قانونی، تعارض منافع، موازی‌کاری، و

(ه) پشتیبانی از طراحی ساختارهای شفاف، مسئولیت‌پذیر و پاسخ‌گو در دولت و نظام حکمرانی.

بنابراین، ازجمله کارکردهای کلیدی نگاشت نهادی عبارت‌اند از:

(الف) شناسایی و تحلیل بازیگران کلیدی در یک حوزه مشخص؛

(ب) تحلیل تعاملات نهادی و کیفیت روابط میان آنها؛

(ج) ردگیری جریان‌های ضمنی دانش و اطلاعات نهادی؛

(د) آشکارسازی نهادهای غایب یا زائد؛

(ه) یادگیری سیاستی و اصلاح جهت‌گیری‌های تصمیم‌سازی.

در این راستا، اجزای اصلی یک نگاشت را می‌توان این محورها دانست:

کنشگران یک عرصه، نهادهای دخیل در عرصه، روابط میان نهادها یا کنشگران، قواعد موجود در این عرصه و حوزه

موضوعی مربوطه.

مراحل عملیاتی نگاشت نهادی عبارت‌اند از:



✓ گردآوری داده‌های قانونی و میدانی؛

✓ شناسایی بازیگران؛

✓ تحلیل روابط نهادی؛

✓ مصورسازی داده‌ها (شامل سه ابزار ترسیم گراف نهادی، ترسیم ماتریس نهاد- کارکرد و ترسیم نمودار فرایند کار) و

✓ اعتبارسنجی و به‌روزرسانی نگاشت.

لازم به ذکر است؛ هم‌اکنون در کشور مطالعاتی در حوزه نگاشت نهادی انجام شده است، اما وضع موجود با چالش‌هایی همراه بوده که بهره کامل از کارکردهای نگاشت نهادی مذکور، منوط به رفع این چالش‌هاست. این چالش‌ها عبارت‌اند از: تقلیل نگاشت نهادی به یک تکنیک ترسیمی به‌جای یک چارچوب معرفت‌شناختی، فقدان اتصال نظری به سنت‌های اجتماعی و تحلیلی، ضعف در استانداردسازی ابزارها و روش‌ها و غفلت از بُعد زمانی و پویایی نهادی.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

استفاده از نگاشت نهادی به‌عنوان یک منطق دارای فلسفه تحلیل که ابزاری را فراهم می‌آورد تا اصلاحات ساختاری در نظام اداری کارآمدتر بازطراحی گردد. لذا پیشنهاد می‌شود؛ یکی از پیش‌فرض‌های ابتدایی بررسی تغییرات ساختاری و روابط نهادی در بازطراحی نظام اداری، طراحی نگاشت نهادی از حوزه فوق و نهادهای درگیر لحاظ شود تا بتواند تصویر مناسبی از وضعیت موجود و توصیه‌های مؤثری برای تغییرات به تصمیم‌گیران ارائه دهد. در همین راستا و به‌منظور اجرای ماده (۱۰۵) قانون هفتم پیشرفت و سیاست‌های کلی نظام اداری، در منطقی‌سازی و چابک‌سازی ساختار نظام اداری و شناسایی فرایندهای غیرضرور و موازی نیز می‌توان از نگاشت نهادی کمک گرفت. علاوه‌براین، در حوزه‌های موضوعی مختلف در سطوح ملی، استانی و محلی، به‌کارگیری نگاشت نهادی به‌منظور رصد نهادهای فعال در آن حوزه و تثبیت یا تغییر وضع وجود، پیشنهاد می‌شود. در مقام پیشگیری از وقوع اخلاف در فرایندها و یا ایجاد فرایندهای غیرضرور نیز می‌توان در مسیر تصویب قوانین مرتبط با تغییر ساختار و ارتباطات نهادی (به‌خصوص قوانینی که چندین نهاد را درگیر خواهند کرد)، از نگاشت نهادی برای تصویرسازی اجرا بهره برد.

۱. مقدمه

ادبیات علوم اجتماعی کاربردی و خط‌مشی‌گذاری عمومی سرشار از ارجاعات به نگاشت یا تحلیل نهادها و ذی‌نفعان است. این امر بازتابی است از اهمیت این رویه و مسائلی که قرار است به آنها بپردازد. در عمل، هر ابتکار در جهت تغییر اجتماعی یا هر پروژه سیاستی، به دلایل راهبردی و تاکتیکی، نیازمند تهیه فهرستی از نهادهای درگیر، شناسایی بازیگران کلیدی، ارزیابی میزان حمایت یا مخالفت بالقوه میان آنان و برجسته‌سازی نقش نهادهای مرتبط و پیوندهای میان‌نهادی است [۱].

یکی از ریشه‌های اصلی این وضعیت، نبود چارچوب‌های تحلیلی مشخص، قابل پیاده‌سازی و بومی شده برای نگاشت نهادی است. با وجود اهمیت و کاربرد گسترده نگاشت نهادی در فرایند عملی خط‌مشی‌گذاری، بنیان‌های نظری و معرفت‌شناختی نگاشت نهادی تاکنون به‌طور کافی تبیین نشده‌اند و مشروعیت آن هنوز به‌طور کامل از سوی جامعه دانشگاهی پذیرفته نشده است [۱].

فقدان نگاشت نهادی در عمل، پیامدهایی جدی برای حکمرانی به‌همراه دارد؛ از جمله: دشواری در شناسایی نهادهای مسئول، ابهام در مرجعیت تصمیم‌گیری، فقدان پاسخ‌گویی نهادی، تعارض‌های ساختاری در اجرا، و ناتوانی در بازطراحی یا اصلاح ساختارهای موجود. در بسیاری از موارد، حتی در حوزه‌هایی با تراکم نهادی بالا (نظیر سلامت، انرژی، یا فناوری)، تصویری دقیق از آرایش نهادی، روابط میان نهادها، و مسیرهای تصمیم‌گیری وجود ندارد. در چنین شرایطی، نه تنها اصلاحات نهادی فاقد هدف مشخص و پشتوانه تحلیلی خواهند بود، بلکه حتی مداخلات سیاستی نیز ممکن است به ناکارآمدی بیشتر بینجامند. گزارش حاضر به دنبال آن است تا با معرفی ابزار نگاشت نهادی، چارچوبی برای تحلیل و ترسیم آن ارائه داده و مراحل عملیاتی انجام نگاشت را معرفی کند.

۲. ماهیت تکلیف دولت

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

برخی گزارش‌های کار شده در حوزه نگاشت نهادی در مرکز پژوهش‌های مجلس در چند سال اخیر عبارت‌اند از:

جدول ۱. پیشینه مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس در حوزه نگاشت نهادی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	بررسی سیر قانونگذاری و نگاشت نهادی شبکه مدیریت بحران کشور	۱۴۰۴	۲۰۷۴۲	مطالعات مدیریت	گزارش حاضر ابتدا سیر تاریخی و قانونی نظام مدیریت سوانح در کشور را بررسی و سپس نگاشت نهادی فعلی کشور در حوزه مدیریت سوانح را ترسیم کرده است. در بخش آخر گزارش خود نیز چالش‌ها و کاستی‌های سطوح مختلف برخورد با سوانح بررسی شده و نقاط ضعف و چالش‌هایی چون بی‌ثباتی و ضعف ساختاری، فقدان مدیریت واحد و پشتیبانی، موازی‌کاری در ساختار کلان مدیریت بحران کشور و در نهایت عدم رعایت اصل وحدت فرمان در نظام مدیریت بحران کشور شناسایی و تحلیل شده است.

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۲	وضعیت‌شناسی، نگاشت نهادی و توصیه‌های سیاستی در تحول کارکردهای نظارتی مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۴	۲۰۶۹۵	مطالعات مدیریت	گزارش پیش رو به وضعیت‌شناسی و نگاشت تقنینی نهادی ظرفیت‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی پرداخته و ظرفیت‌های قانونی ناظر به بازیگران نظارتی مجلس شورای اسلامی شامل «نمایندگان مجلس»، «کمیسیون‌های تخصصی»، «کمیسیون برنامه و بودجه»، «کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی»، «کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، «دیوان محاسبات عمومی»، «معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی»، «مرکز پژوهش‌های مجلس» و «هیئت رئیسه مجلس (ریاست مجلس)» را مورد توجه قرار می‌دهد و ضمن بررسی انواع سازوکارهای قانونی پیش‌بینی شده برای اثربخشی هرچه بیشتر اهداف نظارتی مجلس شورای اسلامی، پیشنهادهایی را ارائه می‌دهد.
۳	نگاشت نهادی و تقسیم کار ملی در حوزه توسعه هوش مصنوعی و حکمرانی داده‌محور	۱۴۰۲	۱۹۴۳۴	مطالعات حکمرانی	یکی از اقداماتی که تأثیر بسزایی بر بهبود کیفیت خدمت‌گذاری و راهبری توسعه این فناوری دارد، تقسیم کار ملی است. مهم‌ترین رویکردی که باید در تقسیم کار ملی مورد توجه باشد، هم‌گرایی تلاش‌ها در همه نهادهای ذی‌ربط و تقویت همکاری‌های فرابخشی و میان‌بخشی است که می‌تواند با تمرکز در خدمت‌گذاری و راهبری و توسعه شبکه‌ای هم‌افزا و غیرمتمرکز از همه ذی‌نفعان این حوزه، محقق شود.
۴	بررسی دستگاه‌های متولی مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی (۱): نگاشت نهادی	۱۴۰۲	۱۹۱۸۰	مطالعات مدیریت	در میان نهادهای اصلی مبارزه با فساد اداری، ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی، شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی و شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه به‌منظور ایجاد هماهنگی بین نهادهای نظارتی و بازرسی و حذف موازی‌کاری‌ها شکل گرفته است. اما بررسی روابط و شکاف‌های بین نهادهای نظارتی بیانگر آن است که متأسفانه کماکان تداخل وظایف، موازی‌کاری و نبود هماهنگی بین آنها مشهود است و این‌طور به‌نظر می‌رسد که شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی، تاکنون توفیق چندانی در زمینه دستیابی به اهداف تشکیل آن نداشته است. در این زمینه برخی پیشنهادهای گزارش حاضر عبارت‌اند از: ادغام مراجع نظارتی موجود در سطح قوه مجریه (تا حد امکان) در قالب یک نهاد مرجع و مستقل، هماهنگی بین نهادهای نظارتی در زمینه برنامه‌ریزی و اولویت‌های کاری مبارزه با فساد اداری و برقراری ارتباط مناسب بین «نهادهای اصلی مبارزه با فساد اداری» با «بخش‌های نظارتی در دستگاه‌های اجرایی».
۵	نگاشت نهادی- ساختاری و ارزیابی عملکرد دولت در حوزه مشارکت مردمی سلامت (بازه زمانی بهمن ۱۳۹۸ تا اسفند ۱۳۹۹)	۱۴۰۱	۱۸۶۶۷	مطالعات اجتماعی	در این گزارش مهم‌ترین دلایل ضعف در حوزه مشارکت مردمی حل بحران کرونا بدین‌نحو متصور شده است: ۱. آشفتگی سازمانی و وجود ساختارهای موازی؛ ۲. فقدان اثربخشی لازم طرح‌های اجرا شده ناشی از خدمت‌گذاری غلط و فقدان سازوکارهای ارتباط مؤثر با مردم؛ ۳. بی‌توجهی به انواع مختلف مشارکت مردمی ممکن و توقف بر گونه مشارکت ابزاری. براساس تحلیل‌های انجام شده، در نسبت با دلایل مذکور، برای بهبود وضع موجود و بهره‌گیری از ظرفیت نیروهای داوطلب مردمی در موارد مشابه، پیشنهادهای زیر مطرح می‌شود: ۱. اصلاح ساختار و یکپارچه‌سازی متولی مشارکت مردمی سلامت در وزارت بهداشت؛ ۲. تعریف دقیق جایگاه و نسبت بخش مشارکت مردمی سلامت وزارت بهداشت با واحد مشارکت مردمی دستگاه‌های دیگر جهت اقدام هماهنگ و فوری در مواقع بحرانی؛ ۳. طراحی فضا و سازوکارهای مناسب برای ایجاد بستر لازم انواع مشارکت مردمی با راهبری حلقه‌های میانی موفق در حوزه سلامت؛ ۴. تقویت نگاه فرابخشی و رویکرد مشارکتی در طرح‌ها و سیاست‌ها.

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۶	ارزیابی عملکرد نهادهای دستگاه‌های متولی امور فعالیت‌های قرآنی (به همراه نگاشت نهادی توسعه فرهنگ قرآنی)	۱۴۰۱	۱۸۶۰۳	مطالعات آموزش و فرهنگ	اهم چالش‌های راهبردی و آسیب‌های حوزه امور قرآنی کشور عبارت‌اند از: ۱. ضعف دانشی و مهارتی دست‌اندرکاران آموزشی رسمی قرآن؛ ۲. موازی‌کاری و تداخل وظایف و مأموریت‌های قرآنی؛ ۳. محدود بودن گستره فعالیت‌های قرآنی در نگرش مدیران دستگاه‌ها؛ ۴. ضمانت اجرای اندک اسناد راهبردی قرآنی. لذا به‌منظور رفع این موانع، اولویت‌های ذیل پیشنهاد می‌شوند: ۱. توانمندسازی مربیان مهد و پیش‌دبستانی، آموزگاران ابتدایی و دبیران قرآن، دینی و عربی متوسطه؛ ۲. حمایت از فعالیت‌های خودجوش مردمی فعال در زمینه تربیت حافظان کل قرآن آشنا با مفاهیم و معارف قرآن؛ ۳. افزایش میزان تطبیق ردیف‌های مصرح قرآنی دستگاه‌ها در قانون بودجه عمومی کشور با محتوای اسناد راهبردی توسعه فرهنگ قرآنی؛ ۴. تبدیل و هدایت مساجد به پایگاه قرآنی محلات؛ ۵. استقرار سامانه جامع آموزش و سنجش سواد آموزش عمومی قرآن؛ ۶. تقویت سازوکارها و زیرساخت‌های شفافیت فرایندهای مالی امور قرآنی؛ ۷. تقسیم وظایف و مأموریت‌های ملی و حاکمیتی قرآنی دستگاه‌ها در راستای بازسازی انقلابی ساختارهای فرهنگی کشور.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

در حوزه قوانین مرتبط با موضوع نگاشت نهادی، تاکنون قانونی که به‌طور مستقیم موضوع فوق را مورد نظر قرار دهد، تصویب نشده است. این درحالی است که در راستای اجرای تکالیف اجرایی دولت، نقشه‌ای نهادی از وضعیت کنشگران اجرایی حوزه فوق به تصمیم‌گیران و مجریان کلان، تصویری جامع از اجرا به‌دست می‌دهد و در مرحله‌ی بالاتر می‌توان گفت که پیش‌نیاز اجرای قوانینی همچون ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور که دولت را مکلف به اصلاح فرایندها و شناسایی فعالیت‌های موازی و غیرضرور نموده و همچنین بندهای «۱۰ و ۱۲» سیاست‌های کلی نظام اداری که چابک‌سازی و منطقی‌سازی تشکیلات نظام اداری و افزایش کارایی در فرایندها مهم سنجیده شده، ترسیم نقشه‌ای از نهادهای درگیر در یک خدمت و فرایندهای ارائه خدمات است تا بتوان فرایندها و نهادهای غیرضرور را بهتر از پیش شناسایی و رصد کرد.

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون... / تصویب‌نامه... / ...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	سیاست‌های کلی نظام اداری	مجمع تشخیص مصلحت نظام	۱۳۸۹/۰۱/۱۴	مواد (۱۰ و ۲۵)	در دو ماده فوق به‌طور مستقیم ساختار و تشکیلات در نظام اداری مورد نظر بوده، اما در سایر مواد نیز به اهداف مورد انتظار در نظام اداری اشاره شده که می‌تواند جزئی از پیامدهای اصلاح ساختار قرار گیرد؛ برای مثال، تنظیم روابط و مناسبات اداری، هماهنگی و تعامل اثربخش میان دستگاه‌های مختلف، توسعه اثربخشی در فرایندها و توسعه نظام اداری الکترونیک.
۲	قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳/۰۳/۰۱	ماده (۱۰۵)	این ماده به‌طور مستقیم موضوع اصلاح و بازطراحی ساختار دولت را مورد نظر قرار داده، اما درخصوص ابزار این‌کار، نکته‌ای مطرح نکرده است.



ردیف	نام سند (قانون... / تصویب نامه... / ...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۳	برنامه اصلاح نظام اداری دولت چهاردهم	شورای عالی اداری	۱۴۰۳/۱۰/۲۶	-	یکی از اهداف کلان این برنامه اصلاح ساختار و معماری کلان دولت عنوان شده و دستورالعمل اجرایی نیز توسط این شورای برای اجرای برنامه فوق ارائه شده، اما درخصوص ابزارهای لازم برای این اصلاح ساختار نکته‌ای عنوان نشده است.

مأخذ: همان.

۳. نهاد و نگاشت نهادی



۳-۱. نهاد

مطالعه نهاد و نظم نهادی، از ستون‌های اصلی درک رفتار جمعی، سازوکارهای حکمرانی و طراحی خط‌مشی‌های عمومی است. نگاشت نهادی نیز، به مثابه یکی از ابزارهای بنیادین تحلیل نهادی، ریشه در سنت فکری نهادگرایی دارد؛ سنتی که بر نقش تعیین‌کننده نهادها در شکل دادن به الگوهای کنش، تخصیص قدرت و جهت‌گیری‌های بلندمدت خط‌مشی‌گذاری تأکید دارد. در ادبیات نهادگرایی، یکی از تعاریف شاخص نهاد، تعریفی بوده که داگلاس نورث ارائه کرده است: «نهادها قواعد رسمی، قیود غیررسمی و سازوکارهای تضمین‌کننده اجرای آنها هستند که رفتار کنشگران را در تعاملات اجتماعی شکل می‌دهند» [۲]. بر این اساس، نهادها نه تنها ساختارهای رسمی همچون قوانین، مقررات، سازمان‌ها یا سیاست‌ها هستند، بلکه هنجارها، سنت‌ها، باورهای فرهنگی و قراردادهای اجتماعی نانوشته را نیز دربرمی‌گیرند. درنتیجه، تحلیل نهادی صرفاً بررسی ساختارهای حقوقی یا سازمانی نیست، بلکه فهم عمیق نظم اجتماعی و پیوندهای ساخت‌یافته میان کنشگران است. نهادها با شکل دادن به تعاملات اجتماعی و تثبیت الگوهای رفتاری، نوعی نظم نهادی پدید می‌آورند. این نظم نه فقط به معنای تعادل یا ثبات است، بلکه دلالت بر نوعی تکرارپذیری قابل پیش‌بینی در روابط اجتماعی و سیاستی دارد که از طریق قواعد رسمی و غیررسمی شکل می‌گیرد و در بسیاری موارد بازتولید ساختار قدرت، دسترسی به منابع و نحوه تصمیم‌سازی را ممکن می‌سازد [۳]. این نکته حائز اهمیت است که میان نهاد و سازمان، تفاوت ظریفی وجود دارد. نهادها غالباً به قواعد و سازوکارهایی اشاره دارند که در درون مجموعه‌هایی از افراد (مانند سازمان‌ها) جریان دارد. نهادها کنش‌ها و الگوهای رفتاری افراد را تعیین می‌کنند و برگرفته از قواعد و قراردادهای اجتماعی هستند؛ مانند نهاد دموکراسی، ازدواج، مذهب و ... اما سازمان‌ها مجموعه‌ای از افراد هستند که برای دستیابی به هدفی مشخص باهم کار کرده و از قواعد خاصی پیروی می‌کنند؛ مانند سازمان پلیس، وزارت ورزش و ...

۳-۲. نگاشت نهادی

«نگاشت نهادی»^۱ مفهومی تحلیلی و ابزاری است که برای بازنمایی ساختارها، کنشگران و روابط حاکم بر یک نظام نهادی به کار می‌رود. برخلاف برداشت‌های صرفاً توصیفی، نگاشت نهادی یک بازنمایی انتزاعی و شناختی از واقعیت نهادی است که با انتخاب گزینشی عناصر کلیدی، ساختارها و تعاملات نهادی را به گونه‌ای شماتیک ترسیم می‌کند، بدون آنکه لزوماً شباهت ظاهری با واقعیت عینی داشته باشد [۴]. درواقع، نگاشت نهادی نه صرفاً تجمیع داده‌ها، بلکه نوعی سازوکار مفهومی برای ساده‌سازی پیچیدگی نهادی و تمرکز بر روابط و جایگاه‌هاست. بر مبنای این نگرش، می‌توان نگاشت نهادی را در کنار دیگر انواع نقشه‌پردازی همچون نقشه‌های جغرافیایی، سازمانی یا نظریه‌های اجتماعی قرار داد که هدف همگی آنها، نمایش ساختارهای پیچیده به صورت نظام‌یافته و قابل تحلیل است [۱].

1. Institutional Mapping

در فضای علمی ایران، نگاشت نهادی به‌عنوان یک روش یا ابزار سیاستی تحلیلی، از اواخر دهه ۱۳۸۰ به‌تدریج وارد ادبیات دانشگاهی و نهادی شده است. اگرچه اغلب پژوهش‌ها تمرکز روش‌شناسانه نداشته‌اند و بیشتر ناظر بر کاربردهای موردی در بخش‌هایی مانند فناوری، حکمرانی رسانه، انرژی یا سلامت بوده‌اند، اما به‌تدریج بدنه‌ای قابل اعتنا از مطالعات داخلی در این حوزه شکل گرفته است. مطالعات داخلی موجود را می‌توان در سه دسته خلاصه کرد:

✓ نگاشت نهادی در خط‌مشی‌گذاری نوآوری و فناوری؛

✓ نگاشت نهادی در حکمرانی حوزه‌های عمومی؛

✓ نگاشت نهادی با رویکرد آمایشی و کاربردی.

علاوه‌براین، می‌توان به کاربرست گسترده نگاشت نهادی توسط نهادهایی چون OECD، UNDP، CIDA و World Bank اشاره کرد که در برنامه‌های طراحی نهادی، تحلیل حکمرانی و ارزیابی ظرفیت‌های نهادی، از مدل‌های نگاشت نهادی بهره گرفته‌اند. مقایسه مطالعات داخلی و بین‌المللی نشان می‌دهد که گرچه در سطح جهانی، نگاشت نهادی با بنیان‌های نظری عمیق‌تر و ابزارهای توسعه‌یافته‌تری همراه است، اما در ایران نیز روندی نوظهور و امیدبخش برای به‌کارگیری این روش آغاز شده است.

در تعاریف بومی، نگاشت نهادی به‌عنوان چارچوبی در نظر گرفته می‌شود که تصویری جامع از وضعیت موجود یک نظام نهادی ارائه می‌دهد و امکان شناسایی نقص‌ها و ضعف‌های موجود در اجزا و روابط میان آنها را فراهم می‌سازد [۵]. این نگاشت، با تمرکز بر بازیگران اصلی و نحوه تعامل آنها، می‌تواند خلأها، تزاخم‌ها و ناهماهنگی‌های ساختاری را آشکار کرده و مبنایی برای اصلاح نظام نهادی ارائه کند [۶].

بر همین اساس، نگاشت نهادی صرفاً بازنمایی ایستا از ساختار نهادی نیست، بلکه نوعی ابزار پویا به‌منظور کشف و تحلیل روابط نهادی است؛ ابزاری که می‌تواند ویژگی‌ها و قابلیت‌های نهادی سازمان‌ها، جایگاه هر نهاد در منظومه حکمرانی و نوع روابط قانونی و عملکردی میان نهادها را آشکار سازد [۷، ۸]. در نظام‌هایی با ساختار نهادی پراکنده و روابط غیرشفاف، نگاشت نهادی می‌تواند به‌مثابه چارچوبی تحلیلی عمل کند که اجزای نظام حکمرانی را با دقت شناسایی کرده، نحوه ارتباط میان آنها را مدل‌سازی می‌کند و امکان تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد نهادی را فراهم می‌سازد [۹].

«معماری نهادی»^۱ مفهومی است که با هدف بازطراحی یا ایجاد نظم نهادی جدید به طراحی کلان ساختارهای مطلوب برای یک حوزه خاص می‌پردازد. معماری نهادی معمولاً شامل اصول طراحی، الگوهای حکمرانی، تخصیص اختیارات و ساختارهای ایجاد هماهنگی میان نهادهاست. ازسوی دیگر، «نگاشت نهادی» ابزاری جهت شناخت و بازنمایی وضعیت موجود است و گرچه می‌تواند مبنایی برای اصلاح یا بازآرایی نهادی باشد، اما خود به‌طور مستقیم به طراحی هنجاری نمی‌پردازد. به‌طور کلی، می‌توان نگاشت نهادی را نقشه دست‌معمار نهادی دانست تا با شناخت نقش نهادی حوزه مورد نظر به طراحی الگوهای جدید حکمرانی نهادی بپردازد.

«تحلیل نهادی»^۲ به بررسی قواعد، ساختارها، رویه‌ها و کارکردهای نهادها در یک نظام اجتماعی یا سیاستی اطلاق می‌شود. این تحلیل می‌تواند براساس نظریه‌های مختلف (ازجمله اقتصاد نهادی، نظریه کنش جمعی، تحلیل شبکه و ...) انجام شود. «نگاشت نهادی» غالباً به مرحله پیش از تحلیل نهادی یعنی پایش و بررسی وضعیت موجود نهادها می‌پردازد و داده‌های اولیه تحلیل نهادی را آماده می‌سازد. لازم به ذکر است که نگاشت نهادی نیز در خود تحلیل نهادی دارد؛ اما تحلیلی با رویکرد کاربردی، دیداری و سازمان‌دهی شده دارد؛ برخلاف تحلیل نهادی که بیشتر به تبیین و تفسیر ماهیت نهادها، منطق پایداری یا تغییر و نقش آنها در کنش اجتماعی می‌پردازد.

«نگاشت ذی‌نفعان»^۳ بر افراد و گروه‌ها یا سازمان‌هایی متمرکز است که در فرایند خط‌مشی‌گذاری یا تغییر نهادی، منافع، قدرت یا اثرپذیری مستقیم دارند. ذی‌نفعان می‌توانند درون نهادهای رسمی باشند یا بیرون از آن؛ حتی می‌توانند کنشگران سیاسی، بنگاه‌های اقتصادی، گروه‌های مدنی، رسانه‌ها یا حتی شهروندان باشند. آنچه آنها را متمایز می‌سازد، میزان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری‌شان از تغییرات در نظام نهادی است [۱۰]. با وجود تمایزهای مفهومی و تحلیلی، بسیاری از پژوهشگران دو فرایند نگاشت نهادی و نگاشت

1. Institutional Architecture
2. Institutional Analysis
3. Stakeholders Mapping



ذی‌نفعان را نه مجزا، بلکه مکمل و ترکیبی می‌دانند. به تعبیر آلیگیکا^۱، نگاشت نهادی و نگاشت ذی‌نفعان دو روی یک سکه‌اند؛ نخستین، ساختار رسمی تعاملات را نشان می‌دهد و دومین، نیروهای واقعی مؤثر بر آن ساختار را. لذا نگاشت نهادی بدون شناخت ذی‌نفعان مؤثر، ناقص است، و تحلیل ذی‌نفعان بدون درک زمینه نهادی، گمراه‌کننده خواهد بود [۱]. در نتیجه، نگاشت نهادی و ذی‌نفعان باید در یک چارچوب تحلیلی- تلفیقی به کار گرفته شوند تا امکان فهم کامل از مناسبات قدرت، ظرفیت تغییر، ائتلاف‌های مؤثر و موانع نهادی فراهم شود. به‌منظور شفافیت تفاوت مفهوم «نگاشت نهادی» با سایر مفاهیم این حوزه (معماری نهادی، تحلیل نهادی و نگاشت ذی‌نفعان) لازم است تا اجزای مفاهیم فوق با یکدیگر مقایسه شود:

جدول ۳. مقایسه نگاشت نهادی با سایر مفاهیم مشابه

مؤلفه اصلی	نگاشت نهادی	نگاشت ذی‌نفعان	معماری نهادی	تحلیل نهادی
هدف اصلی	شناخت ساختار نهادی و روابط رسمی	تحلیل نفوذ، قدرت و منافع بازیگران	بازطراحی یا ایجاد نظم نهادی جدید	تبیین و تفسیر ماهیت نهادها، منطق پایداری یا تغییر آنها و نقش آنها در کنش اجتماعی
موضوع تحلیل	نهادها، قواعد، ساختارهای حکمرانی	افراد، گروه‌ها، سازمان‌ها با منافع متداخل	نهادها و هنجارها	قواعد، ساختارها، رویه‌ها و کارکردهای نهادها
سطح تحلیل	ساختاری، سازمانی، نظام‌مند	پویایی‌های اجتماعی و سیاسی، ائتلاف‌ها	طراحی هنجاری	ماهیتی و منطق پایداری
ابزارهای رایج	تحلیل شبکه نهادی، مصورسازی ساختارها	ماتریس قدرت- منافع، تحلیل ائتلاف، نقشه نفوذ	(مشابه نگاشت نهادی)	(مشابه نگاشت نهادی)
کاربرد	بازطراحی ساختار نهادی، هماهنگی نهادی	تدوین راهبردهای مشارکت، ارزیابی ریسک‌های سیاسی	طراحی کلان ساختارهای مطلوب برای یک حوزه خاص	شناخت نهادها براساس نقش آنها در نظام اجتماعی

مأخذ: همان.

نگاشت نهادی را می‌توان پل ارتباطی میان تحلیل نهادی (نظریه) و معماری نهادی (طراحی) دانست. این مفهوم با تکیه بر تحلیل نهادی، داده‌ها و روابط را استخراج کرده، آنها را در قالب گراف یا ماتریس ساختار می‌دهد، و تصویری از وضعیت نهادی موجود ترسیم می‌کند که می‌تواند مبنای تصمیم‌گیری‌های سیاستی و طراحی‌های معماری نهادی باشد. بدین ترتیب، نگاشت نهادی نه صرفاً توصیف‌کننده و نه صرفاً تجویزی است، بلکه ابزاری شناختی است که وضعیت فعلی را می‌سنجد و زمینه‌ساز طراحی آینده می‌شود.

۱-۲-۳. مبانی نظری نگاشت نهادی

نگاشت نهادی تنها یک ابزار ترسیمی یا فهرست‌ساز برای کنشگران و نهادها نیست، بلکه روشی به‌منظور تحلیل ساختارها، فرایندها و پویایی تعاملات نهادی است. از این‌رو، پشتوانه نظری آن نقش حیاتی در تعیین نحوه مدل‌سازی واقعیت اجتماعی ایفا می‌کند. هر نگاشت نهادی، آشکار یا پنهان، برپایه یک دستگاه مفهومی و معرفت‌شناختی خاص بنا شده است که تعیین می‌کند چه داده‌هایی گردآوری شود، چگونه تفسیر شوند و با چه منظوری در یک پیکره تحلیلی قرار گیرند. در ادامه به دو نظریه که می‌توانند مبنای نظری نگاشت نهادی واقع شوند پرداخته شده است [۱۱-۱۳].

■ مکتب شیکاگو

مکتب جامعه‌شناسی شیکاگو، با تأکید بر بستر کنش^۲، تعاملات اجتماعی و ساختارهای معنادار کنش، یکی از مناسب‌ترین مبانی برای نگاشت نهادی به‌شمار می‌رود. این مکتب بر تحلیل موقعیت‌های خاص اجتماعی تأکید دارد و از انتزاع‌های کلی و مدل‌سازی‌های فرازمانی پرهیز می‌کند؛ این دیدگاه بر تعامل «زمان» و «مکان» در فهم پدیده‌های نهادی تأکید دارد. از سوی دیگر نگاشت نهادی مؤثر، تنها در صورتی کامل است که هم وضعیت ایستا (ساختار، کنشگر، منابع) و هم وضعیت پویا (تحول، وابستگی تاریخی، لحظات

1. Aligica

2. Contextuality

واژگونی) را پوشش دهد.

مکتب شیکاگو با تبیین تعامل میان کنشگران می‌تواند مبنای نظری نگاشت نهادی و تحلیل نهادی قرار گیرد. این رویکرد با تبیین بستر کنش‌ها و کنش‌های متقابل بسیاری از پرسش‌های بنیادین نگاشت نهادی از جمله روابط بین ساختارها، تأثیر و تأثر کنش‌های متقابل، بسترهای ایجاد کنش را پاسخ می‌دهد و در نتیجه تحلیل و خط‌مشی‌گذاری نهادی را میسر می‌سازد.

شکل ۱. مؤلفه‌های تحلیل کنش [۱۲، ۱۳]



■ چارچوب تحلیل نهادی و توسعه^۱

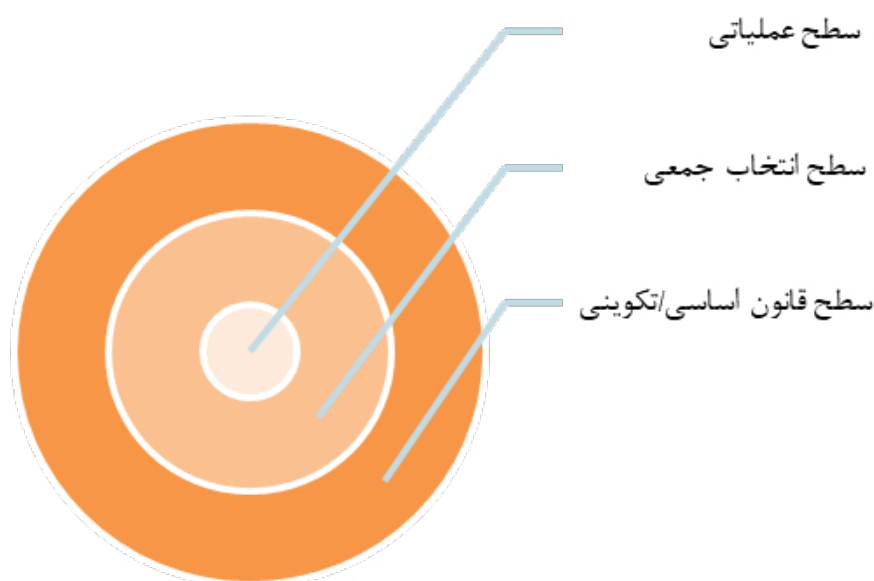
چارچوب فوق، توسط الینور استروم و همکارانش توسعه یافته و تلاش منسجمی برای مدل‌سازی دقیق فرایندهای نهادی در بسترهای خاص است. این چارچوب در واکنش به مدل‌های انتزاعی و ناکارآمد مانند «تراژدی منابع مشترک» یا «معمای زندانی» پدید آمد و هدف آن ارائه ابزاری جهت تحلیل واقع‌گرایانه‌تر است. در بطن این چارچوب، مفهوم «عرصه کنش» قرار دارد که شامل دو عنصر اصلی است: الف) موقعیت کنش: فضای تعامل اجتماعی که کنشگران در آن تصمیم‌گیری می‌کنند؛ ب) کنشگر: عاملانی با منابع، اطلاعات، ترجیحات و منافع خاص.

هر موقعیت کنش برپایه هفت مؤلفه: ۱. کنشگران، ۲. مواضع، ۳. کنش‌ها، ۴. پیامدهای بالقوه، ۵. تابع تبدیل، ۶. اطلاعات، ۷. پاداش‌ها/تنبیه‌ها و هر کنشگر برپایه چهار عنصر: الف) ترجیحات، ب) قابلیت پردازش اطلاعات، ج) معیارهای تصمیم‌گیری و د) منابع در اختیار، تحلیل می‌شود [۱۲، ۱۳].

همچنین، رویکرد IAD به سه سطح نهادی توجه دارد: الف) سطح عملیاتی: کنش‌های روزمره، ب) سطح انتخاب جمعی: تدوین قواعد عملیاتی، ج) سطح قانون اساسی/تکوینی: قواعد حاکم بر تدوین قواعد. این سطوح به صورت تودرتو عمل می‌کنند و مسیرهای تحول نهادی را تعیین می‌کنند. چارچوب IAD نه تنها ساختارها را ترسیم می‌کند، بلکه فرایندهای متحول‌کننده و متقاطع میان عرصه‌های مختلف را نیز تحلیل خواهد کرد [۱۲، ۱۳].

1. (IAD)

شکل ۲. سطوح تحلیل نهادی رویکرد IAD [۱۲، ۱۳]



۲-۳-۲. اجزای نگاشت نهادی

اجزای اصلی نگاشت نهادی را می‌توان در پنج محور کلیدی طبقه‌بندی کرد: کنشگران، نهادها، روابط، قواعد و حوزه‌ها. هریک از این مؤلفه‌ها دارای ویژگی‌های تحلیلی و ابعاد مفهومی خاصی است که در ادامه تشریح می‌شود.

■ **کنشگران:** کنشگر به هر فرد، گروه، یا سازمانی اطلاق می‌شود که در یک حوزه نهادی دارای نقش، قدرت، مسئولیت یا منافع مستقیم یا غیرمستقیم است. کنشگران ممکن است ذیل نهادهای رسمی عمل کنند (نظیر وزیر در دولت)، یا خارج از ساختارهای رسمی، اما با نفوذ غیررسمی (مانند نخبگان رسانه‌ای یا رهبران صنفی). در چارچوب نگاشت نهادی، شناسایی کنشگران نه تنها از نظر هویتی، بلکه از نظر عرصه عمل، میزان نفوذ، سطح مسئولیت و وابستگی نهادی اهمیت دارد [۱۴]. کنشگران می‌توانند دولتی، غیردولتی، بین‌المللی یا جامعه‌محور باشند و نگاشت دقیق آنها مستلزم تحلیل پیوندشان با یکدیگر، منابعی که کنترل می‌کنند و تصمیماتی است که بر آن اثر می‌گذارند [۱۰].

■ **نهادها:** «نهاد» نه صرفاً یک سازمان؛ بلکه مجموعه‌ای از قواعد رسمی و غیررسمی، ساختارهای حقوقی، فرایندها و رویه‌های اجتماعی است که کنش‌های فردی و جمعی را جهت‌دهی می‌کند [۲]. در نگاشت نهادی، نهادها ممکن است: ساختاری (سازمان‌ها، شوراها، وزارتخانه‌ها)، هنجاری (قوانین، عرف‌ها، رویه‌ها) یا شناختی (باورها، انتظارات، نُرْم‌ها) باشند [۳]. تمایز میان «نهاد» و «سازمان» در اینجا حیاتی است؛ سازمان‌ها حامل نهادها هستند، اما نهادها قواعد بازی هستند. نگاشت نهادی باید هم سازمان‌های حامل نهاد را ترسیم کند و هم قواعدی که تعامل آنها را شکل می‌دهد [۱].

■ **روابط نهادی:** روابط نهادی شبکه‌ای از تعاملات میان نهادها و کنشگران است که می‌تواند ماهیتی رسمی (برپایه قانون یا آیین‌نامه)، غیررسمی (برپایه عرف یا توافقات شخصی) یا عملکردی (برپایه همکاری عملی یا منافع مشترک) داشته باشد. این روابط، مسیرهای تصمیم‌گیری، تبادل اطلاعات، انتقال منابع، نظارت و پاسخ‌گویی را شکل می‌دهند. در نگاشت نهادی، روابط با ابزارهایی مانند گراف نهادی ترسیم می‌شوند و شاخص‌هایی مانند شدت تعامل، نوع وابستگی (عمودی، افقی، مشورتی، اجرایی) و جهت رابطه (یک‌سویه یا دوسویه) مورد بررسی قرار می‌گیرد [۸].

■ **قواعد نهادی:** قواعد نهادی مجموعه‌ای از مقررات، هنجارها و رویه‌هایی هستند که نقش‌ها، اختیارات، محدودیت‌ها و مسئولیت‌های کنشگران را تعیین می‌کنند. قواعد نهادی به سه سطح تقسیم می‌شوند:

الف) قواعد عملیاتی:^۱ تعیین‌کننده رفتارهای روزمره کنشگران؛
ب) قواعد انتخاب جمعی:^۲ مشخص‌کننده نحوه تدوین و تغییر قواعد عملیاتی؛
ج) قواعد قانون اساسی:^۳ قواعدی که تعیین می‌کنند چه کسانی می‌توانند در تدوین قواعد حکمرانی مشارکت کنند.
در نگاشت نهادی، قواعد به مثابه بافت رفتاری سیستم نهادی تحلیل می‌شوند که بر رفتار بازیگران اثر می‌گذارند، فرصت‌ها یا موانع را ایجاد و میزان پاسخ‌گویی و شفافیت را تعیین می‌کنند [۱۵].

■ **حوزه‌ها:** «حوزه» یا عرصه نهادی محدوده‌ای موضوعی، کارکردی یا ساختاری است که در آن نهادها و کنشگران در تعامل هستند. حوزه می‌تواند یک حوزه سیاستی مشخص (مثل آموزش، سلامت، امنیت غذایی)، یک حوزه سازمانی (مثل نظام مالی یا اجرایی) یا یک حوزه مکانی (مانند سطح ملی، استانی یا محلی) باشد. در نگاشت نهادی، تعیین دقیق مرزهای پژوهش، مبنای تحلیل سایر مؤلفه‌هاست؛ زیرا تعاملات نهادی همواره در درون یک میدان خاص از کنش شکل می‌گیرند. در اینجا مفاهیم «عرصه کنش»^۴ و «میدان نهادی»^۵ برای مدل‌سازی حوزه‌ها به کار گرفته می‌شوند [۳]. جدول زیر خلاصه‌ای از تعریف و نقش هر کدام از اجزای نگاشت نهادی است:

جدول ۱.۴. اجزای اصلی نگاشت نهادی

مؤلفه	تعریف	نقش در نگاشت نهادی
کنشگران	افراد یا گروه‌های اثرگذار در فرایند سیاستی	تعیین نقش، قدرت، منافع و پیوند نهادی
نهادها	ساختارها و قواعد نهادی شده که رفتار را تنظیم می‌کنند.	شناسایی ساختارهای رسمی/غیررسمی و تنظیم‌گر
روابط	تعاملات و پیوندهای میان نهادها و کنشگران	تحلیل سلسله‌مراتب، همکاری، تضاد یا هماهنگی
قواعد	مقررات، هنجارها و رویه‌هایی که تعامل را جهت‌دهی می‌کنند.	تحلیل سازوکارهای اقتدار، تصمیم‌گیری و پاسخ‌گویی
حوزه‌ها	میدان‌های موضوعی یا ساختاری که تعامل در آنها شکل می‌گیرد.	تعیین مرز تحلیل و سطح تمرکز نگاشت

مأخذ: همان.

۳-۲-۳. ضرورت و کارکرد نگاشت نهادی

نگاشت نهادی در دهه‌های اخیر به یکی از ابزارهای کلیدی در تحلیل خط‌مشی‌گذاری عمومی، اصلاحات ساختاری و به‌ویژه ارتقای کیفیت حکمرانی بدل شده است. در نظام‌های پیچیده و چندلایه که تعدد نهادها، تنوع مأموریت‌ها، تداخل کارکردها و فقدان شفافیت در مسئولیت‌ها شایع است، نگاشت نهادی امکانی فراهم می‌کند برای بازشناسی ساختار نهادی موجود، تحلیل روابط میان نهادها و کنشگران و درنهایت، بهبود تصمیم‌سازی و طراحی نهادی.

نظام حکمرانی هر کشور در تعامل میان نهادها، قواعد رسمی و غیررسمی، بازیگران و منطق‌های توزیع قدرت معنا می‌یابد. نگاشت نهادی با ارائه نمایی شماتیک و تحلیلی از این تعاملات، امکان فهم چیدمان نهادی، سلسله‌مراتب اقتدار و نقاط گسست در عملکرد نهادی را فراهم می‌سازد. این نگاشت نه فقط نمایش ایستای نهادها، بلکه ابزاری برای تحلیل پویایی‌های نهادی در عمل است. از این‌رو، نگاشت نهادی به یکی از گام‌های مقدماتی در تحلیل سیاستی، اصلاح ساختار دولت و طراحی تنظیم‌گری تبدیل شده است [۱۵].

اهداف ترسیم نگاشت نهادی را می‌توان این‌چنین برشمرد:

✓ الف) شناخت بازیگران کلیدی عرصه حکمرانی در یک حوزه موضوعی مشخص؛

1. Operational Rules
2. Collective-Choice Rules
3. Constitutional Rules
4. Action Arena
5. Institutional Field



- ✓ (ب) تعیین نقش، اختیارات و حدود کارکردی این بازیگران براساس اسناد رسمی و قوانین؛
 - ✓ (ج) ترسیم روابط و نسبت‌های میان نهادهای، شامل مسیرهای تصمیم‌گیری، جریان اطلاعات و تعاملات ساختاری یا وظیفه‌ای؛
 - ✓ (د) فهم نارسایی‌های نهادی، شامل خلأهای قانونی، تعارض منافع، موازی‌کاری و ابهام زمان پایان مأموریت؛
 - ✓ (ه) پشتیبانی از طراحی ساختارهای شفاف، مسئولیت‌پذیر و قابل پاسخ‌گویی در دولت و نظام حکمرانی.
- ازجمله کارکردهای کلیدی آن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: الف) شناسایی و تحلیل بازیگران کلیدی در یک حوزه مشخص؛ ب) تحلیل تعاملات نهادی و کیفیت روابط میان آنها؛ ج) ردگیری جریان‌های ضمنی دانش و اطلاعات نهادی؛ د) آشکارسازی نهادهای غایب یا زائد؛ ه) یادگیری سیاستی و اصلاح جهت‌گیری‌های تصمیم‌سازی. درعین‌حال، باید توجه داشت که استفاده از این ابزار بدون در نظر گرفتن کیفیت روابط، نهادهای غیررسمی و قواعد نرم، منجر به تحلیل ناقص یا توصیه‌های ناکارآمد خواهد شد [۶].

به‌طور کلی می‌توان اهداف نگاشت نهادی را در جدول زیر خلاصه کرد:

جدول ۵. اهداف نگاشت نهادی

سطح هدف	مضمون	کارکرد اصلی
اهداف نزدیک	شناسایی بازیگران، روابط، قوانین، خلاها	تولید داده‌های تحلیلی و سازمان‌یافته
اهداف میانی	بهبود هماهنگی نهادی، ارتقای خط‌مشی‌گذاری	تنظیم روابط و تقویت یادگیری نهادی
اهداف نهایی	شفافیت، پاسخ‌گویی، اصلاح معماری دولت	نهادسازی، اصلاحات ساختاری، ارتقای حکمرانی، طراحی معماری کلان حاکمیت

مأخذ: همان.

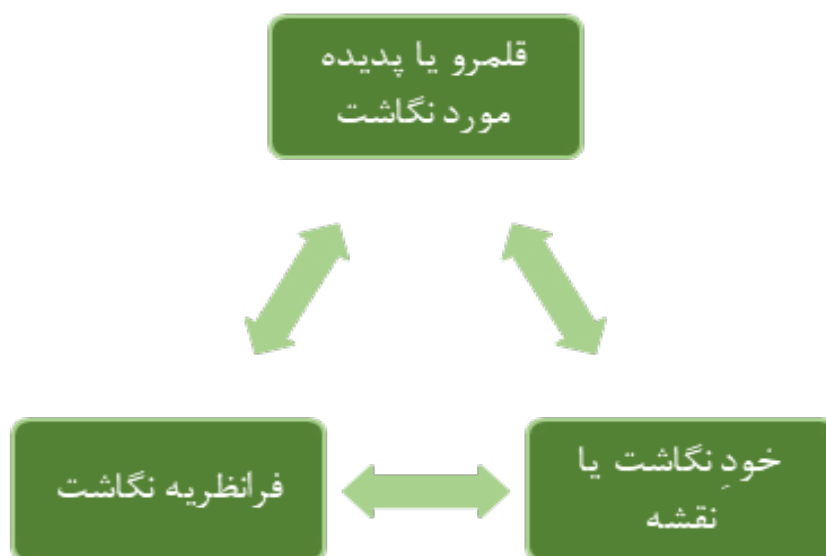
گفتنی است؛ در بسیاری از نظام‌های سیاسی و اقتصادی، نبود نهاد مشخص برای انجام یک وظیفه، یا تداخل عملکرد چند نهاد در یک حوزه، موجب ناکارآمدی یا هزینه‌های مضاعف می‌شود. نگاشت نهادی در اینجا با شناسایی خلأهای نهادی، تعارض‌های وظیفه‌ای و گره‌های تصمیم‌سازی، امکان بازطراحی نهادهای موجود یا ایجاد نهادهای جدید را به‌عنوان بخشی از توصیه‌های سیاستی فراهم می‌سازد. این کاربرد به‌ویژه در حوزه‌هایی چون علم و فناوری، محیط زیست و رسانه بیشترین استفاده را دارد [۵].

۴-۲-۳. فرایند نگاشت نهادی

■ سطوح نگاشت نهادی

فرایند نگاشت نهادی از سه سطح یا بُعد تشکیل می‌شود: الف) قلمرو یا پدیده مورد نگاشت: یعنی واقعیت اجتماعی یا نهادی که باید مدل‌سازی شود؛ شامل نهادهای، کنشگران، قواعد، منابع و تعاملات؛ ب) خود نگاشت یا نقشه: بازنمایی ساخت‌یافته و انتزاعی از واقعیت. این سطح شامل انتخاب عناصر قابل مشاهده، نوع روابط و نحوه ترسیم آنهاست؛ ج) فرانظریه یا دستگاه مفهومی نگاشت: چارچوب‌های مفهومی، پیش‌فرض‌های فلسفی و اهداف تحلیلی که مبنای طراحی و تفسیر نگاشت قرار می‌گیرند [۱۶].

شکل ۳. ابعاد سه‌گانه نگاشت نهادی [۱۶]



نخستین سطح، در حوزه تجربی و عملیاتی قرار دارد؛ درحالی‌که دو سطح دیگر متعلق به قلمرو شناخت و نظریه هستند. این سه سطح بر یکدیگر تأثیر متقابل دارند؛ یعنی نه تنها نقشه براساس قلمرو شکل می‌گیرد، بلکه نحوه دیدن قلمرو نیز تابع نظریه‌ای است که نقشه را هدایت می‌کند.

یکی از ویژگی‌های اجتناب‌ناپذیر نگاشت، ساده‌سازی گزینشی واقعیت است. نقشه به‌ناچار باید عناصر غیرضروری را حذف کرده و تنها آنچه را که برای هدف خاصی لازم است، بازنمایی کند. از این منظر، نگاشت نهادی نه تنها در مورد «چه چیزی» باید مدل‌سازی شود، بلکه در مورد «چگونه مدل‌سازی کردن» نیز تصمیم‌گیری می‌کند [۱۷].

معیار اصلی برای سنجش اعتبار یک نگاشت نهادی، توان آن در هدایت کنش و پیش‌بینی پیامدهاست، نه صرفاً انسجام صوری یا جامع بودن داده‌ها. یک نگاشت موفق باید بتواند موقعیت‌ها، گره‌های بحرانی و ظرفیت‌های نهادی را طوری ترسیم کند که تصمیم‌گیر بتواند براساس آن مداخله کند [۱۶].

به بیان دیگر، نگاشت نهادی ابزاری معرفتی برای «تصمیم‌سازی» است؛ یعنی نوعی نقشه عملیاتی به‌منظور حرکت در میدان نهادها و قواعد. در این چارچوب، دقت، انسجام، سادگی و پیش‌بینی‌پذیری، ابزارهایی در خدمت کنش‌پذیری سیاستی هستند؛ نه اهداف ذاتی یا مطلق.

■ جزئیات ترسیم نگاشت نهادی

نگاشت نهادی با اتکا به داده‌های قانونی و واقعیت‌های میدانی، سازوکار نهادی نظام حکمرانی را آشکار می‌سازد و امکان مداخله در آن را فراهم می‌آورد. این رویکرد با تأکید بر ساختارهای رسمی کشور (توسط ارجاعات قانونی) و البته با نظر به واقعیت‌های نانوشته موجود (که از طریق جمع‌آوری آشکار، مطالعه گزارش‌های تخصصی و مصاحبه با مطلعین مربوطه جمع‌آوری می‌شود) به‌منزله ابزار پایش و تحلیل نهادی ساختارهای حاکمیتی معرفی می‌شود.

نگاشت نهادی برپایه دو منبع داده‌ای انجام می‌گردد:

✓ ساختارهای رسمی و حقوقی: شامل قوانین، مصوبات، آیین‌نامه‌ها، اساسنامه‌ها و ارجاعات قانونی معتبر که نشان‌دهنده اختیارات و وظایف نهادهای رسمی هستند.

✓ واقعیت‌های میدانی و نانوشته: شامل شواهد تجربی گردآوری شده از طریق مطالعه گزارش‌های تخصصی، مصاحبه با خبرگان، بررسی مستندات غیررسمی و تحلیل رویه‌های جاری در میدان.



این ترکیب، امکان ترسیم نقشه‌ای «واقع‌بینانه و قابل اتکا» از وضعیت نهادی کشور را فراهم می‌آورد که هم دارای مشروعیت حقوقی و هم منعکس‌کننده واقعیت عینی تعاملات نهادی است.

در این چارچوب، نگاشت نهادی سه خروجی تحلیلی کلیدی دارد که مکمل یکدیگر هستند:

- ✓ **گراف نهادی:** بازنمایی بصری بازیگران نهادی، جایگاه آنها در ساختار قدرت و نحوه ارتباطشان با یکدیگر؛
- ✓ **ماتریس نهاد- کارکرد:** تطبیق نهادهای فعال با وظایف و مأموریت‌های آنها برای تحلیل جامع پوشش وظایف و شناسایی خلأها و هم‌پوشانی‌ها و
- ✓ **نمودار فرایند کار:** نمایش فرایند تعاملات، زنجیره تصمیم‌گیری، مسیرهای هماهنگی یا اختلال و نقاط گره در جریان کار نهادی.

■ عملیات اجرای نگاشت نهادی

مراحل پنج‌گانه فرایند نگاشت نهادی عبارت‌اند از:

- ۱ **گردآوری داده‌ها:** در این مرحله تلاش می‌شود طی چهار اقدام مکمل، هم ساختار رسمی و قانونی نظام حکمرانی و هم واقعیت‌های میدانی و غیررسمی حوزه موضوعی به‌طور کامل شناسایی شوند:
 - ✓ **مطالعه و بررسی قوانین و مقررات (قانون اساسی، سیاست‌های کلی ابلاغی، قوانین پیشرفت پنج‌ساله، قوانین بودجه حداکثر دو سال اخیر، سایر قوانین مرتبط، شرح وظایف و اختیارات دستگاه‌های متولی و مقررات اجرایی شامل آیین‌نامه‌ها، اساسنامه‌ها، اسناد بخشی و بخش‌نامه‌های اجرایی)؛**
 - ✓ **مطالعه و بررسی گزارش‌های تخصصی (مقالات علمی و گزارش‌های تخصصی حوزه موضوعی نگاشت)؛**
 - ✓ **انجام مصاحبه خبرگانی (با خبرگان حوزه موضوعی نگاشت و با محورهای: الف) شناسایی واقعیات میدانی و شبکه‌های غیررسمی تصمیم‌سازی، ب) تشریح تجربه‌های اجرایی و موانع پیش‌رو، ج) فهم خلأهای قانونی و فرایندی که در متون رسمی منعکس نشده‌اند)؛**
 - ✓ **جستجو در منابع آزاد (بررسی وب‌سایت‌های رسمی، پایگاه‌های اطلاع‌رسانی نهادها، پایگاه‌های خبری و اطلاعیه‌های رسمی).**

۲ **شناسایی و دسته‌بندی نهادها و کنشگران:** در این گام، برپایه داده‌های گردآوری شده از متون حقوقی (قوانین، مقررات، اساسنامه‌ها و اسناد بالادستی) و واقعیت‌های نهادی در میدان عمل، فهرستی جامع از نهادها و کنشگران مرتبط با حوزه مورد مطالعه استخراج می‌شود. این شناسایی نه تنها شامل نهادهای رسمی و شناخته شده (مانند وزارتخانه‌ها، شوراها، سازمان‌ها و نهادهای حاکمیتی)؛ بلکه شامل بازیگران غیررسمی، نهادهای مکمل، ساختارهای شبکه‌ای و نهادهای فراموش شده یا کم‌آشنا نیز خواهد بود. پس از استخراج این فهرست، نهادها براساس نوع و سطح نقش‌آفرینی، جایگاه در ساختار حکمرانی و کارکردهای نهادی دسته‌بندی می‌شوند. این طبقه‌بندی به تفکیک نقش‌های تصمیم‌گیری، تنظیم‌گری، اجرا، نظارت، پشتیبانی و مشاوره می‌پردازد و از این طریق امکان تحلیل کارکردی- ساختاری شبکه نهادی فراهم می‌شود.

دسته‌بندی نهادها زمینه‌ساز دو خروجی نگاشت نهادی؛ یعنی گراف نهادی و ماتریس نهاد- کارکرد است که در بخش مصورسازی نگاشت نهادی، به آنها پرداخته خواهد شد. این مرحله از فرایند نگاشت درک عمیق‌تری از ساختار نهادی و تنظیم روابط حاکمیتی در حوزه مدنظر است و نقش کلیدی در تحلیل شکاف‌ها، هم‌پوشانی‌ها و گلوگاه‌های نهادی ایفا می‌کند.

۳ **تحلیل روابط نهادی و ساختارهای حکمرانی:** در این مرحله، پس از شناسایی نهادها و تعیین نقش و کارکرد هریک در حوزه مورد مطالعه، تمرکز اصلی بر تحلیل روابط و نسبت‌های نهادی میان بازیگران معطوف می‌شود. تحلیل روابط نهادی مبتنی بر سه محور اساسی صورت می‌گیرد:

- ✓ **الف) درک فرایندی از تعامل نهادها:** در این بخش، فرایندهای کلیدی خط‌مشی‌گذاری، تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت که در آنها نهادهای شناسایی شده مشارکت دارند، بازسازی و تحلیل می‌شوند. هدف، ترسیم زنجیره‌های نهادی است که از مرحله تعیین خط‌مشی تا اجرای آن امتداد دارد.

✓ (ب) شناخت پیوندها و نسبت‌های نهادی: روابط بین نهادها از منظرهای مختلف (رسمی و غیررسمی، عمودی و افقی، مبتنی بر سلسله‌مراتب یا شبکه‌ای) بررسی می‌شود. نوع تعامل (هماهنگ، متداخل، موازی، متعارض یا گسسته) و میزان وابستگی و هم‌افزایی میان نهادها، از موضوعات کلیدی این بخش است.

✓ (ج) تحلیل شکاف‌ها و چالش‌های ساختاری و فرایندی: با بررسی تعاملات نهادی، امکان شناسایی دقیق‌تر خلأهای موجود فراهم می‌شود؛ از جمله: خلأهای قانونی مانند فقدان دستورالعمل‌ها، نبود قوانین مصوب و فقدان ضمانت‌های اجرایی و خلأهای فرایندی مانند فقدان متولی واحد، تعارض منافع نهادی، موازی‌کاری و نبود سازوکارهای مؤثر هماهنگی. خروجی مصور این مرحله، نمودار فرایند کار است که جریان فعالیت‌ها و نقاط تماس میان نهادهای مختلف را نشان می‌دهد. این نمودار ابزاری برای تحلیل گلوگاه‌ها، تداخلات و ناکارآمدی‌های نظام حکمرانی در حوزه مدنظر محسوب می‌شود و مقدمه‌ای برای طراحی راه‌حل‌های اصلاحی و بازمهندسی نهادی خواهد بود.

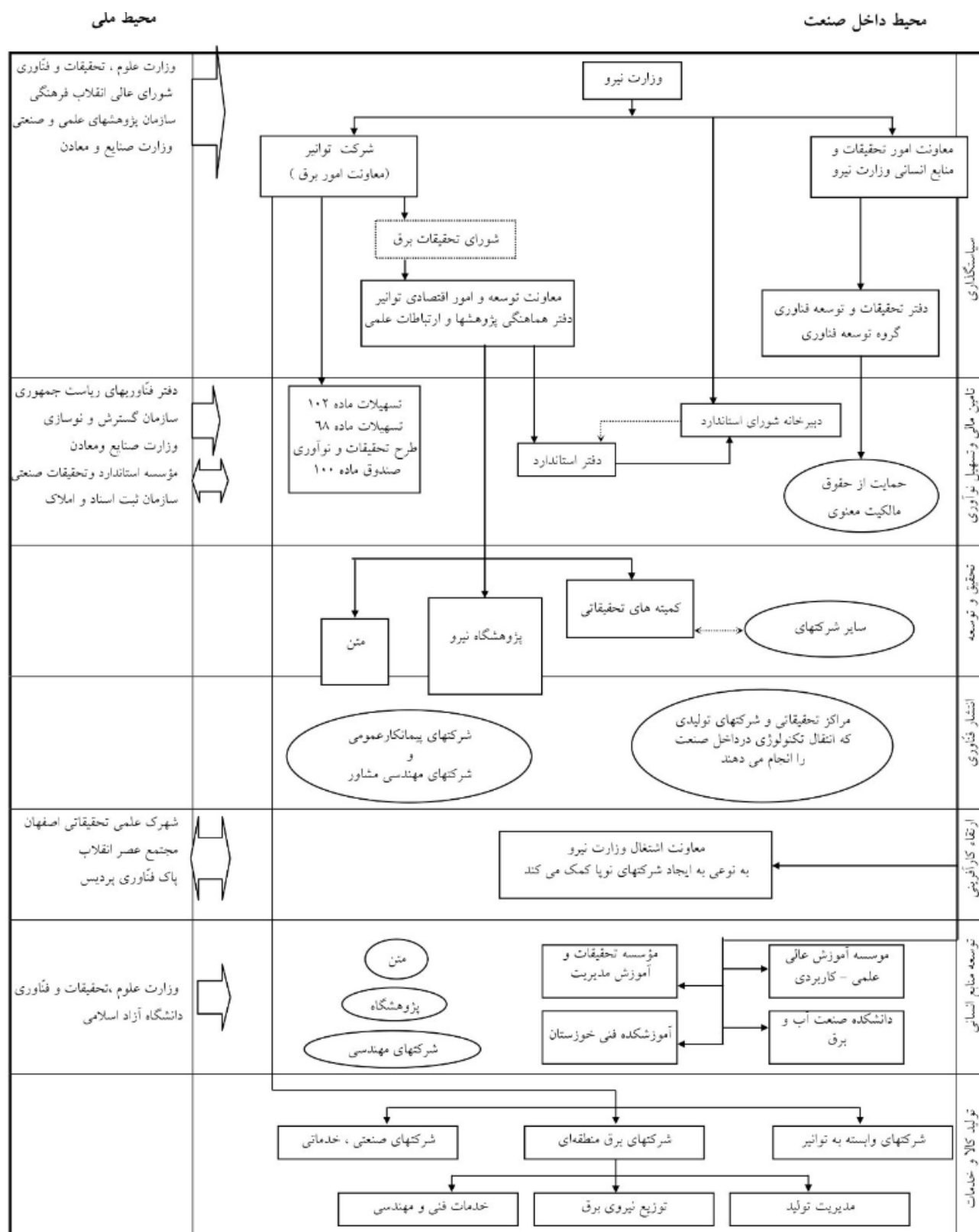
۴ **مصورسازی نگاشت نهادی:** مصورسازی، یکی از مهم‌ترین مراحل در فرایند نگاشت نهادی است که به بازنمایی‌های بصری داده‌ها، تحلیل‌ها و استنباط‌های نهادی، کمک می‌کند. نگاشت نهادی، بدون مصورسازی، صرفاً مجموعه‌ای پراکنده از اطلاعات و روابط خواهد بود که فهم آن برای خط‌مشی‌گذاران، مدیران و حتی پژوهشگران دشوار است. اما با بهره‌گیری از ابزارهای گرافیکی و مدل‌سازی بصری، می‌توان لایه‌های پیچیده‌ای از ساختارهای حکمرانی را در قالبی منسجم، گویا و کاربردی بازنمایی کرد. مصورسازی امکان تسهیل درک ساختارها و روابط نهادی را فراهم می‌کند و به ذی‌نفعان این فرصت را می‌دهد تا وضعیت موجود، نقاط خلأ، تداخل وظایف و ضعف‌های ساختاری را با نگاهی کل‌نگر و دقیق ببینند. علاوه‌براین، مصورسازی مقدمه‌ای برای ارتباط‌گیری مؤثر و اقتناع تصمیم‌گیران و ذی‌نفعان کلیدی است. نمودارهای بصری و نقشه‌های نهادی، ابزارهایی توانمند برای گفت‌وگو، آموزش، اجماع‌سازی و طراحی مداخله‌های اصلاحی به‌شمار می‌آیند. در این مرحله، سه ابزار کلیدی برای مصورسازی نگاشت نهادی مورد استفاده قرار می‌گیرند. این ابزارها، مکمل یکدیگر هستند و در مجموع، تصویری جامع از وضعیت نهادی موجود ارائه می‌دهند.

✓ (الف) گراف نهادی: گراف نهادی یکی از ابزارهای بصری در فرایند نگاشت نهادی است که به‌منظور ترسیم و نمایش ساختار کلی بازیگران نهادی مرتبط با یک حوزه خاص از حکمرانی به‌کار می‌رود. این ابزار، با شناسایی نهادهای مؤثر و جایگاه نسبی آنها در نظام خط‌مشی‌گذاری، اجرایی، نظارتی و فنی، امکان درک شبکه‌ای و ساختاری از پیکربندی نهادی موجود را فراهم می‌سازد. در این گراف، هر نقطه یا گره^۱ نمایانگر یک نهاد، سازمان یا بازیگر نهادی است؛ و هر پیوند یا خط ارتباطی^۲، میان گره‌ها، نشان‌دهنده نوعی تعامل، وابستگی یا جریان رسمی و غیررسمی اطلاعات، منابع یا اختیارات میان آنهاست. گراف نهادی به پژوهشگر این امکان را می‌دهد که روابط و نسبت‌های نهادی را در یک نگاه درک کند؛ نهادهای کلیدی، حاشیه‌ای یا غایب را شناسایی کند؛ نقاط تمرکز قدرت یا پراکندگی وظایف را تحلیل کند؛ زمینه‌های تعارض یا هم‌پوشانی نهادی را آشکار سازد. نمونه‌ای از به‌کارگیری گراف نهادی در صنعت برق در شکل زیر آورده شده است:

برای ترسیم این گراف نهادی در حوزه صنعت برق، ابتدا داده‌های قانونی در حوزه صنعت برق کشور گردآوری و مورد مطالعه قرار گرفت. اسنادی مانند وظایف و تکالیف وزارت نیرو، شرکت توانیر، شرکت‌های توزیع برق در کشور و ... که در اساسنامه‌های این نهادها و یا در اسناد بالادستی به آن اشاره شده است. در ادامه از اسناد فوق نهادهای درگیر در این حوزه استخراج می‌شوند. در شکل زیر نهادهای فوق به دو دسته محیط ملی و محیط داخل صنعت تقسیم شده و نمایش داده شده است. با توجه به روابط و تعاملات نهادی که در داده‌های قانونی به‌دست آمده، نگاشت نهادی این صنعت ترسیم گردیده است.

1. Node
2. Edge

شکل ۴. نگاشت نهادی صنعت برق ایران [۱۸]



■ ماتریس نهاد- کارکرد^۱: این ماتریس یکی از ابزارهای کلیدی و پرکاربرد در مصورسازی و تحلیل نگاشت نهادی است که رابطه بین نهادها و کارکردهای محوری آنها را در یک حوزه مشخص ترسیم می‌کند. این ابزار نخستین بار توسط ژان لوئی کاپرون و آنتونیو سینسرا در دهه ۱۹۹۰ در مطالعات مربوط به تحلیل ساختار نهادی بخش‌های مختلف (به‌ویژه نظام نوآوری) به کار گرفته شد و از آن زمان، به یکی از ابزارهای استاندارد در مطالعات نهادی تبدیل شده است [۶].

این ابزار تصویری واضح از نقش هر نهاد در تحقق اهداف کلان حکمرانی در یک حوزه را ارائه می‌دهد و می‌تواند برای نهادهای اجرایی و تصمیم‌گیر مبنای تنظیم روابط یا بازتعریف وظایف باشد. همچنین این ماتریس با مقایسه میان کارکردهای لازم و نهادهای فعال، می‌تواند مشخص کند که چه کارکردهایی فاقد نهاد متولی هستند (خلأ نهادی)، چه نهادهایی وظایف تکراری دارند (هم‌پوشانی) و کجا تعارض یا تداخل نقش وجود دارد و نیز این ابزار می‌تواند به‌عنوان یک سند مرجع برای تسهیل هماهنگی و تقسیم‌کار بین نهادها استفاده شود و با شفاف‌سازی نقش‌ها، از بروز تعارضات غیرضروری بکاهد.

ماتریس نهاد- کارکرد، نه تنها ابزاری کاربردی برای تحلیل ساختار نهادی است، بلکه به‌واسطه ساختار ساده و قابل فهم، قابلیت استفاده گسترده در فرایندهای خط‌مشی‌گذاری، ارزیابی نهادی و طراحی معماری نهادی جدید را نیز دارد. به همین دلیل، گنجاندن آن در هر پروژه نگاشت نهادی، به‌ویژه در حوزه‌های پیچیده و چندنهادی، کاملاً ضروری است.

جدول ۶ نمونه‌ای از ماتریس نهاد- کارکرد برای صنعت دارو در کشور است. این جدول با توجه به نکات به‌دست آمده از داده‌های قانونی در مرحله اول ترسیم نگاشت نهادی، به‌صورت زیر ترسیم شده و تلاش می‌شود تا دستگاه‌های متولی، روابط موجود و اقدامات لازم جهت انجام به‌همراه مستندات قانونی و نوع خدمت یا موضوع مورد نظر قانونگذار در جدولی به شکل زیر منعکس شود.

جدول ۶. جدول ماتریس- کارکرد در صنعت دارو [۱۹]

موضوع	نوع رابطه	دستگاه	اقدام	مستندات
تأمین نقدینگی و سرمایه‌های شرکت‌های دارویی	خط‌مشی‌گذاری، برنامه‌ریزی، تهیه و تصویب مقررات	شورای اقتصاد	تعیین خط‌مشی تنظیم بودجه کل کشور	ماده (۳) قانون برنامه و بودجه کشور
			تصویب اصول، خط‌مشی‌ها و ضوابط اعطای وام و یا مشارکت دولت در سرمایه‌گذاری مؤسسات خصوصی	
			تصویب اصول، خط‌مشی‌ها و ضوابط اخذ وام و اعتبارات خارجی	
	خط‌مشی‌گذاری، برنامه‌ریزی، تهیه و تصویب مقررات	سازمان برنامه و بودجه	تهیه و تنظیم بودجه کل کشور	ماده (۵) قانون برنامه و بودجه کشور
			پیشنهاد خط‌مشی‌ها مربوط به بودجه کل کشور به شورای اقتصاد	
			تهیه برنامه در ازمدت با تبادیل نظر دستگاه‌های اجرایی و تسلیم آن به شورای اقتصاد	
		بانک مرکزی	تهیه برنامه عمرانی پنج‌ساله طبق فصل چهارم این قانون	ماده (۴) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
			تنظیم‌گری نظام پرداخت کشور	
			تنظیم‌گری در حوزه رمزیول‌ها و نظارت بر مبادله آنها در چارچوب قوانین مربوط	



موضوع	نوع رابطه	دستگاه	اقدام	مستندات
تأمین نقدینگی و سرمایه شرکت‌های دارویی	خطمشی‌گذاری، برنامه‌ریزی، تهیه و تصویب مقررات	وزارت اقتصاد و امور دارایی	تنظیم سیاست‌های اقتصادی و مالی کشور و ایجاد هماهنگی در اجرای آنها	ماده (۲) قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی
		وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	برنامه‌ریزی به منظور توزیع متناسب و عادلانه نیروی انسانی و سایر امکانات (آموزش پزشکی و تسهیلات بهداشتی-درمانی) کشور با تأکید اولویت برنامه‌های بهداشتی و رفع نیاز مناطق محروم و نیازمند	ماده (۱) قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
			تولیت نظام سلامت شامل سیاست‌گذاری‌های اجرایی، برنامه‌ریزی‌های راهبردی، ارزشیابی و نظارت توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	بند «۷» سیاست‌های کلی سلامت
	هماهنگی، همکاری و اجرا	سازمان غذا و دارو	برنامه‌ریزی تهیه، خرید و تأمین دارو، شیرخشک، غذاهای ویژه و بیمارستانی، اقلام، تجهیزات و ملزومات پزشکی و دندانپزشکی مصرفی و غیرمصرفی (در مواقع ضروری) و در جهت کنترل بازار از طریق منابع داخلی و خارجی	مصوبه شورای عالی اداری درخصوص ایجاد سازمان غذا و دارو
		بانک مرکزی	تدوین و ارائه سیاست‌ها، برنامه‌ها و خطمشی‌های دارویی، غذایی، آشامیدنی، آرایشی، بهداشتی، بیولوژیک، شیرخشک، تجهیزات، اقلام و ملزومات پزشکی مصرفی و غیرمصرفی و اقلام بسته‌بندی و اسباب‌بازی تعیین، تدوین و اعلام ضوابط، ویژگی‌ها و مقررات مربوط به واردات، صادرات، تهیه، تولید، انبارش، حمل‌ونقل، توزیع، عرضه و انهدام مواد، محصولات و فراورده‌های فوق‌الذکر	ماده (۴) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
		سازمان غذا و دارو	ایجاد و تقویت زمینه‌ها، ابزارها و نهادهای لازم برای تأمین مالی بانکی خرد فراگیر	مصوبه شورای عالی اداری درخصوص ایجاد سازمان غذا و دارو

موضوع	نوع رابطه	دستگاه	اقدام	مستندات
تأمین نقدینگی و سرمایه‌های شرکت‌های دارویی	اعطای تسهیلات و تأمین مالی	بانک مرکزی	توسعه نهادهای تضمین و توثیق مورد نیاز در عملیات و خدمات بانکی	ماده (۴) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
			توسعه روش‌های تأمین مالی بانکی زنجیره تولید	
		وزارت اقتصاد و امور دارایی	پرداخت اعتبارات مصوب بودجه کل کشور اعم از اعتبارات جاری و عمرانی و اختصاصی به حساب‌های بانکی وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سایر دستگاه‌های اجرایی و نیز پرداخت بدهی‌ها و وصول مطالبات ناشی از اجرای برنامه‌های عمرانی گذشته	ماده (۲) قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی
			تخصیص اعتبارات لازم برای هزینه‌های جاری و عمرانی با همکاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و ابلاغ آن به دستگاه‌های اجرایی مربوط	
			ایجاد تسهیلات لازم در پرداخت‌ها از طریق واگذاری تنخواه‌گردان حسابداری به دستگاه‌های اجرایی	
			تضمین وام‌ها و اعتبارات اعطایی به دولت	
		وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	تأمین منابع مالی با بهره‌گیری از اعتبارات عمومی، حق بیمه، درآمدهای اختصاصی و کمک‌ها و مشارکت مردمی	ماده (۱) قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
			مدیریت منابع سلامت از طریق نظام بیمه با محوریت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و همکاری سایر مراکز و نهادها	بند «۷» سیاست‌های کلی سلامت
		سازمان تأمین اجتماعی	استفاده از منابع حاصل از کمک‌های مردمی در قلمروهای نظام تأمین اجتماعی	ماده (۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی
			استفاده از منابع حاصل از وقف در قلمروهای نظام تأمین اجتماعی	
			استفاده از منابع حاصل از خمس، زکات و سایر وجوه شرعی در قلمروهای نظام تأمین اجتماعی با مجوز مراجع تقلید	
			استفاده از منابع حاصل از صدقات و نذورات در قلمروهای نظام تأمین اجتماعی	
			استفاده از منابع، اموال و دارایی‌های نهادها و بنیادهای انقلاب اسلامی در قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی با اذن مقام رهبری	
			استفاده از درآمد ناشی از سرمایه‌گذاری‌ها و مدیریت وجوه و ذخایر دستگاه‌های اجرایی دولتی و عمومی، سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های فعال در قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی	



موضوع	نوع رابطه	دستگاه	اقدام	مستندات
تأمین نقدینگی و سرمایه‌های شرکت‌های دارویی	پایش، نظارت و بررسی	شورای اقتصاد	بررسی بودجه کل کشور برای طرح در هیئت وزیران	ماده (۳) قانون برنامه و بودجه کشور
			بررسی خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی جهت طرح در هیئت وزیران	
			بررسی و اظهار نظر نسبت به آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به اجرای قوانین برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله	
		سازمان برنامه و بودجه	نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالیانه آنها	ماده (۵) قانون برنامه و بودجه کشور
			انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی و اجتماعی به‌منظور برنامه‌ریزی و تنظیم بودجه و تهیه گزارش‌های اقتصادی و اجتماعی	
		بانک مرکزی	پایش مستمر وضعیت اقتصاد کشور	ماده (۴) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
		وزارت اقتصاد و امور دارایی	نظارت بر فعالیت‌های مالی و اقتصادی بخش خصوصی در جهت اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی	ماده (۲) قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی
			مراقبت در امر وصول سایر منابع درآمدی دولت که در قانون بودجه کل کشور منظور می‌شود.	
			بررسی‌های مالی برای شناسایی منابع درآمدی کشور	
		وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	ارزشیابی و نظارت نظام سلامت	بند «۷» سیاست‌های کلی سلامت
آموزش، مشاوره و اظهار نظر		سازمان غذا و دارو	نظارت بر تهیه، خرید و تأمین دارو، شیر خشک، غذاهای ویژه و بیمارستانی، اقلام، تجهیزات و ملزومات پزشکی و دندانپزشکی مصرفی و غیرمصرفی، در مواقع ضروری و در جهت کنترل بازار از طریق منابع داخلی و خارجی	مصوبه شورای عالی اداری در خصوص ایجاد سازمان غذا و دارو
		بانک مرکزی	ارائه مشاوره به دولت و مجلس شورای اسلامی در خصوص طرح‌ها و لوایح مرتبط با اهداف، وظایف و اختیارات بانک مرکزی	ماده (۴) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
		وزارت اقتصاد و امور دارایی	پیشنهاد وضع و یا اصلاح قوانین و مقررات مالی	ماده (۲) قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی

مطابق جدول فوق، مشخص می‌گردد که در هر موضوع خدمت، چه نهادی و مستند به چه بند قانونی مسئول است. براساس این جدول مشخص می‌شود که هر سازمان چه وظایفی را در چه موضوعاتی در یک حوزه برعهده دارد. همچنین، در صورتی که در راستای یک خدمت، دو سازمان وظیفه داشته باشند، معین می‌شود (یکی از راه‌های نمایش هم‌پوشانی وظایف این جاست).

■ نمودار فرایند کار: این نمودار یکی از ابزارهای ضروری برای فهم و تحلیل جریان واقعی اقدامات و تصمیم‌ها در یک حوزه مشخص از حکمرانی است. این ابزار با هدف نمایش تصویری از روابط بین نهادها، گام‌های اجرایی، ترتیب زمانی اقدامات و مسئولیت‌ها به کار می‌رود و نسبت به سایر ابزارهای نگاشت نهادی مانند ماتریس نهاد-کارکرد یا گراف نهادی، تمرکز بیشتری بر فرایندها و سلسله‌مراتب عملکردی دارد.

برای تدوین این نمودار از زبان استاندارد و تخصصی بی‌پی‌امان^۱ استفاده می‌شود. این زبان به‌طور گسترده در حوزه طراحی فرایندهای سازمانی و حکمرانی مورد استفاده قرار می‌گیرد و دارای نمادها، قواعد و ساختارهای مشخصی برای ترسیم فرایندهای پیچیده با وضوح و دقت بالاست. این زبان امکان نمایش نقاط تصمیم‌گیری^۲، اقدامات کلیدی^۳، نهادهای مسئول^۴، جریان داده یا اطلاعات^۵ و ترتیب اجرا و مسئولیت نهادی را فراهم می‌کند.

نرم‌افزار مایکروسافت ویزیو^۶ به‌عنوان ابزار تخصصی و پرکاربرد در این زمینه مورد استفاده قرار می‌گیرد. این نرم‌افزار به‌دلیل قابلیت پشتیبانی از استاندارد بی‌پی‌امان؛ امکان ساخت نمودارهای حرفه‌ای، دقیق و قابل انتقال به نرم‌افزارهای ارائه (مانند ورد^۷ و پاورپوینت^۸) و تطبیق‌پذیری بالا با نیازهای طراحی نهادی دارای مزیت بیشتری نسبت به سایر نرم‌افزارهای مرتبط در این حوزه است. لذا برای افزایش خوانش و غنای تحلیلی نمودارها، از نظام رنگ‌بندی برای نهادها استفاده می‌شود که هریک نماینده نوعی از کارکرد نهادی است. این رنگ‌بندی، خواننده را قادر می‌سازد تا درک روشنی از توزیع مسئولیت‌ها، تمرکز نهادی، و مداخلات بین نهادی در فرایندها به‌دست آورد.

جدول ۷. کد رنگ‌بندی نمودار فرایند کار پژوهش‌های نگاشت نهادی [۲۰]

رنگ	آبی	نارنجی	زرد	قرمز	بنفش	سبز	طوسی
نقش نهادی	خدمت‌شی‌گذار	تصمیم‌ساز	اجرایی	نظارتی	انتقال داده	مدیریتی (تصمیمات موردی)	نظامی-انتظامی

شکل زیر نمونه‌ای از نمودار فرایند کار است:

1. Business Process Model and Notation (BPMN)
2. Gateways
3. Activities/Tasks
4. Pools/Lanes
5. Data Flow
6. Microsoft Visio
7. Microsoft Word
8. Microsoft PowerPoint

شکل ۵. نمودار فرایند هدف گذاری افزایش بهره‌وری بر اساس محصول - منطقه [۲۰]



شکل بالا با ترسیم جریان ارائه یک خدمت، نشان می‌دهد که برای این امر چه تعداد سازمان درگیر می‌شوند و گره‌های فرایندی ارائه یک خدمت در چه نقاطی است. در سمت چپ شکل نهادهای درگیر در حوزه فوق، در بالای شکل، مراحل مختلف ارائه خدمات و خانه‌های درون شکل مربوط به اقداماتی است که در هر مرحله توسط هر نهاد انجام می‌شود. تمرکز اقدامات در مراحل خاص ارائه خدمت، نشان از حیاتی بودن آن مرحله در حوزه خدمت فوق دارد.

✔ **اعتبارسنجی و به‌روزرسانی نگاشت:** اعتبارسنجی و به‌روزرسانی، آخرین مرحله در فرایند نگاشت نهادی است. این مرحله تضمین می‌کند که خروجی حاصل از نگاشت، نه تنها از لحاظ شکلی منسجم و از نظر داده‌ها جامع باشد، بلکه از نظر کاربردی نیز توانایی هدایت کنش و تصمیم‌گیری مؤثر را داشته باشد. در این مرحله، نگاشت نهادی در معرض آزمون عملی و تحلیلی قرار می‌گیرد تا میزان دقت، انسجام و کارآمدی آن در درک مسئله، تشخیص گره‌های نهادی و پیش‌بینی رفتار نهادها در سناریوهای مختلف ارزیابی شود.

مهم‌ترین معیار در این مرحله، پیش‌بینی‌پذیری نگاشت نهادی است؛ یعنی اینکه آیا نقشه تهیه شده می‌تواند نحوه کنش بازیگران، پیامد تعاملات نهادی و ظرفیت‌های مداخله‌پذیر را با دقتی قابل اتکا ترسیم کند یا خیر. همان‌گونه که بیان شد، درنهایت «معیار اصلی برای سنجش اعتبار یک نگاشت نهادی، توان آن در هدایت کنش و پیش‌بینی پیامدهاست، نه صرفاً انسجام صوری یا جامع بودن داده‌ها» [۱۶].

پس از اجرای اولیه و آزمون‌های میدانی، داده‌های برگشتی از فرایندهای واقعی و تجربه عملی، پایه‌ای برای بازبینی، اصلاح و به‌روزرسانی نگاشت نهادی فراهم می‌کنند. این مرحله نه فقط برای تصحیح نواقص یا خطاهای احتمالی در نگاشت پیشین اهمیت دارد؛ بلکه بستری برای یادگیری نهادی و تولید الگوهای بهتر برای نگاشت‌های بعدی است. به بیان دیگر، اعتبارسنجی و اصلاح، فرایندی پویا و مستمر است که نگاشت نهادی را از یک ابزار ایستا به ابزاری زنده و تحول‌پذیر برای خط‌مشی‌گذاری نهادی تبدیل می‌کند.

۵-۲-۳. چالش‌های موجود در حوزه نگاشت نهادی

به‌رغم آنکه نگاشت نهادی طی دو دهه گذشته به ابزاری پرکاربرد در فرایندهای خط‌مشی‌گذاری عمومی، تحلیل حکمرانی و طراحی ساختارهای نهادی بدل شده، اما ادبیات علمی و نظری مرتبط با آن همچنان دچار کاستی‌های جدی است. کاستی‌هایی که هم در ساحت معرفت‌شناختی و هم در بُعد روش‌شناسی و مفهومی قابل شناسایی هستند.

✔ **تقلیل نگاشت نهادی به یک تکنیک ترسیمی به جای یک چارچوب معرفت‌شناختی**

نگاشت نهادی اغلب صرفاً به مثابه یک تکنیک ترسیمی یا فهرست‌نگار تلقی می‌شود، نه یک روش نظری و تحلیلی با بنیان مفهومی مستحکم. این نگاه تقلیل‌گرا مانع از توسعه غنی‌تر نظریات مرتبط با نگاشت شده و باعث گردیده پژوهشگران کمتری به تدوین چارچوب‌های معرفت‌شناختی برای آن بپردازند.

✔ **فقدان اتصال نظری به سنت‌های اجتماعی و تحلیلی**

در ادبیات موجود، نگاشت نهادی اغلب بدون اتصال عمیق به نظریه‌های بنیادین نهادگرایی، جامعه‌شناسی سازمان‌ها و ... به کار گرفته می‌شود. در نتیجه، بسیاری از نگاشت‌های تولید شده فاقد پشتیبانی نظری مشخص و صریح هستند و بیشتر به تجمیع داده‌های نهادی بدون تحلیل ساختارمند شباهت دارند. این وضعیت باعث شده که نگاشت نهادی بیشتر در لایه اجرایی و سیاستی کاربرد یابد، اما در سطوح دانشگاهی کمتر به آن توجه نظری شده است.

✔ **ضعف در استانداردسازی ابزارها و روش‌ها**

یکی دیگر از شکاف‌های موجود، نبود چارچوب‌ها و دستورالعمل‌های روش‌مند و استاندارد برای طراحی، اجرا و تحلیل نگاشت نهادی است. به عنوان مثال، هنوز بر سر اینکه چه نوع روابطی باید در نگاشت گنجانده شوند (رسمی، غیررسمی، منابع، قدرت، اطلاعات و ...) یا اینکه چگونه کنشگران غیرسازمانی باید در مدل گنجانده شوند، اجماع نظری وجود ندارد. در برخی موارد، نگاشت‌ها تنها شامل نهادهای رسمی و ساختارهای قانونی هستند، بدون آنکه تعاملات غیررسمی، شبکه‌های قدرت، یا پویایی‌های میدان کنش در نظر گرفته شود.



✓ غفلت از بُعد زمانی و پویایی نهادی

در بسیاری از مطالعات، نگراشت نهادی به گونه‌ای ایستا ترسیم می‌شود؛ گویی نظم نهادی ثابت و تغییرناپذیر است. در حالی که مطابق آموزه‌های مکتب شیکاگو و چارچوب IAD، پویایی تاریخی، وابستگی به مسیر و لحظات بحرانی تغییر نهادی از اجزای حیاتی تحلیل نهادی هستند. نبود توجه کافی به این ابعاد، موجب می‌شود نگراشت نهادی نتواند به درستی ظرفیت‌های تحول یا موانع پایداری ساختارها را آشکار سازد.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نگاشت نهادی تنها یک ابزار تصویری یا تکنیکی برای نمایش ساختارها و روابط نهادی نیست، بلکه تبلور رویکردی تحلیلی با پیش‌فرض‌های نظری، مبانی فلسفی و بنیان‌های معرفت‌شناختی عمیق است. برخلاف برداشت‌های سطحی که گاه آن را ابزاری مقدماتی و صرفاً گرافیکی می‌پندارند، نگراشت نهادی تحلیل ساختارهای قدرت و مطالعه نظم‌های اجتماعی معنادار است. فهم دقیق این ابزار، مستلزم بررسی ریشه‌های نظری و تحلیلی آن در ساحت‌های گوناگون علوم اجتماعی، اقتصاد سیاسی، و خط‌مشی‌گذاری عمومی است.

نگاشت نهادی نه فقط ابزاری برای فهم ساختار موجود، بلکه نقطه آغاز اصلاحات نهادی است. با ارائه تصویری کل‌نگر از وضعیت موجود، این ابزار امکان تحلیل گلوگاه‌های ساختاری، ناهماهنگی‌های تنظیم‌گرانه و فقدان شفافیت و وظیفه‌ای را فراهم می‌سازد. در طراحی نهادهای تنظیم‌گر مستقل و بازمهندسی فرایندهای حکمرانی نگراشت نهادی نقش بنیادین دارد.

فرایند پیاده‌سازی یک نگراشت نهادی شامل مراحل گردآوری داده‌های قانونی، میدانی و خبرگانی، شناسایی و دسته‌بندی نهادهای، تحلیل روابط نهادی و نهایتاً مصورسازی ساختار نهادی است که با استفاده از ابزارهایی چون گراف نهادی، ماتریس نهاد-کارکرد و نمودارهای فرایندی انجام می‌شود. علاوه بر این، تأکید شد که این مصورسازی‌ها، صرفاً نمایش نیستند، بلکه خود ابزار تحلیلی برای شناسایی گلوگاه‌ها، شکاف‌ها و نقاط ابهام یا تعارض در سازوکارهای حکمرانی هستند.

در گام نهایی، اهمیت اعتبارسنجی نگراشت از منظر پیش‌بینی‌پذیری، تطابق با رفتار نهادی در عمل و ظرفیت آن در هدایت تصمیم‌گیری و مداخله مورد توجه قرار گرفت. بدین ترتیب، نگراشت نهادی نه تنها به مثابه سندی تصویری یا تجمیعی از نهادهای، بلکه به عنوان ابزاری پویا، تکرارشونده و راهبردی در خدمت خط‌مشی‌گذاری و اصلاح ساختار دولت بازتعریف شد.

در مجموع، این گزارش تلاش کرد در پاسخ به سؤالات ابتدایی، ابتدا به بازتعریف نگراشت نهادی پرداخته و سپس فرایند عملیاتی‌سازی آن را معرفی کند. یافته‌های گزارش نشان داد که نگراشت نهادی، اگر با دقت نظری، عمق داده‌ای و التزام تحلیلی همراه باشد، می‌تواند نقشی مؤثر در افزایش شفافیت، پاسخ‌گویی، هماهنگی نهادی و در نهایت ارتقای کیفیت حکمرانی ایفا کند. این امر مستلزم توسعه ظرفیت نهادی برای اجرای نگراشت و بهره‌برداری از آن در فرایندهای خط‌مشی‌گذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی است.

در نهایت، یافته‌های گزارش حاضر بیانگر آن است که اجرای موفق و اثربخش مفاد برخی از اسناد بالادستی و خط‌مشی‌های حاکم بر نظام اداری (به‌ویژه موارد ناظر به ساختار دولت و دستگاه‌های اجرایی) نیازمند به کارگیری چارچوب نگراشت نهادی است؛ از جمله این موارد می‌توان به این خط‌مشی‌ها اشاره کرد: مواد (۱۰ و ۲۵) سیاست‌های کلی نظام اداری، ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت و برنامه اصلاح نظام اداری دولت چهاردهم (مصوب شورای عالی اداری).

بنابراین در مقام اصلاح پیشنهاد می‌شود تا نگراشت نهادی دستگاه‌های اجرایی و کنشگران یک حوزه مشخص، پیش از طی مراحل تصویب بازطراحی ساختار کلان در شورای عالی اداری مطابق ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت طراحی شود تا بتواند تصویر مناسبی از بازطراحی ساختار و فرایندهای موازی و غیرضرور پیش از تصمیم نهایی به تصمیم‌گیران بدهد. این موضوع می‌تواند به عنوان پیش‌نیاز بازطراحی ساختار سازمانی لحاظ شده و برای هر اصلاح ساختاری، لزوم تهیه نگراشت نهادی مفروض شود.

در مقام پیشگیری تهیه نگراشت‌های موضوعی که چندین دستگاه را دربرمی‌گیرد و شناسایی تعاملات میان آنها و فرایندهای ارائه خدمات در حوزه موضوع فوق را دربردارد و به علاوه تهیه نگراشت‌های موضوعی در سطح ملی، استانی و محلی برای شفاف‌سازی ارائه

خدمات و فرایندهای موجود در سطوح تصمیم‌گیری دارد، پیشنهاد می‌شود. همچنین می‌توان پیشنهاد کرد که در ضمن لوایح و طرح‌های ارائه شده به مجلس، نگاشتی از کنشگران آن قانون پیشنهادی ارائه شود و در ادامه در ضمن دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه اجرایی قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی که مرتبط با تغییر ساختار و ارتباطات نهادی هستند و توسط هیئت‌دولت تهیه می‌شود، نگاشت نهادی به‌منظور ارائه تصویری از کنشگران و تعریف فرایند میان آنها نیز ارائه شود.

جدول ۸. پیشنهاد و توصیه سیاستی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)
	اصلاح**	تداوم*					
۱	**		تهیه نگاشت نهادی به‌منظور اجرای ماده (۱۰۵) قانون هفتم پیشرفت و شناسایی روابط نهادی و تعاملات میان دستگاه‌ها در راستای ارائه تصویر بهتر برای بازطراحی ساختار اداری	مواد (۱۰ و ۲۵) سیاست‌های کلی نظام اداری و ماده (۱۰۵) قانون هفتم پیشرفت کشور	سازمان اداری و استخدامی کشور	هیئت‌دولت	میان‌مدت و بلندمدت
۲	**		تهیه نگاشت‌های نهادی موضوعی در سطوح ملی، استانی و محلی در هر حوزه‌ای که نیازمند تغییرات ساختاری و نهادی است.		سازمان اداری و استخدامی کشور	هیئت‌دولت	میان‌مدت و بلندمدت
۳	**		اضافه شدن نگاشت نهادی در لوایح و طرح‌های موضوعی مجلس به‌منظور معرفی کنشگران فعال آن حوزه		هیئت‌دولت/مجلس شورای اسلامی	سازمان اداری و استخدامی کشور	میان‌مدت و بلندمدت
۴	**		تکمیل نگاشت نهادی پس از تصویب قانون ذیل دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی قانون‌های مرتبط با تغییر ساختار و ارتباطات نهادی توسط هیئت‌دولت		هیئت‌دولت	سازمان اداری و استخدامی کشور	میان‌مدت و بلندمدت

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدامات.
** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکار.
مأخذ: یافته‌های پژوهش.



- [1] Aligica DP. Institutional and Stakeholder Mapping: Frameworks for Policy Analysis and Institutional Change 2006; 6(1):79–90.
- [2] Douglass CN. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press; 1990.
- [3] Scott WR. Institutions and Organizations. SAGE Publications; 2001.
- [4] Azevedo J. Mapping reality: an evolutionary realist methodology for the natural and social science. New York: SUNY Series in the Philosophy of the Social Science; 1997.
- [۵] قاضی‌نوری س. مقدمه‌ای بر خط‌مشی‌گذاری علم، فناوری و نوآوری. تهران: انتشارات دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۹۳.
- [۶] ریاحی، پ و قاضی‌نوری، س. مقدمه‌ای بر نظام نوآوری (رویکردی گسترده). تهران: مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۹۲.
- [7] Green C. Mapping the field: the landscapes of governance and Mcfadden. London:
- [8] Green C. Introducing institutional mapping: a guide for Spicosa project report. London: flood Hazard research centre; 2010.
- [۹] گاپله م، خجسته باقرزاده ح، رسولی م. نگاشت نهادی حکمرانی رسانه‌های صوتی و تصویری برخط در ایران، ۱۴۰۳؛ ۷(۳): ۸۳–۱۲۰.
- [10] Morgan P, Taschereau S. Capacity and institutional assessment: frameworks, methods and tools for analysis. Prepared for CIDA Policy Branch; 1996.
- [11] Abbott A. Of Time and Space: The Contemporary Relevance of the Chicago School. Oxford University Press; 1997.
- [12] Michael DM. Polycentric Games and Institutions: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis. University of Michigan Press.
- [13] Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.
- [14] Brugha R, Varvasovszky Z. Stakeholder analysis: a review 2000; 15(3):239–46.
- [15] Ostrom E. Understanding Institutional Diversity. Princeton University Press; 2005. University of Michigan Press; 1990.
- [16] Aligica PD. Institutional and Stakeholder Mapping: Frameworks for Policy Analysis and Institutional Change. Springer Science + Business Media; 2006.
- [17] Monmonier M. How to Lie with Maps. University of Chicago Press; 1993
- [۱۸] طباطبائی، س ح و انتظاری، م. مطالعه موردی نگاشت نهادی نوآوری در صنعت برق کشور. سیاست علم و فناوری. ۱۳۸۷؛ ۱۱(۱)، ۵۳–۶۳.
- SID. <https://sid.ir/paper/132984/fa>
- [۱۹] اندیشکده سروا. نگاشت نهادی و تحلیل ساختار حقوقی صنعت درمان در ایران. (زمستان ۱۴۰۲).
- [۲۰] اندیشکده سروا. نگاشت نهادی و تحلیل ساختار حقوقی اصلاح ساختار بودجه‌ریزی در ایران. (زمستان ۱۴۰۱).

گزیده سیاستی

نبود نقشه نهادی موجب تداخل وظایف، تعارض منافع و موازی‌کاری می‌شود. نگاشت نهادی، با شفاف‌سازی نقش‌ها، فرایندها و ساختارها، به بهبود ختم‌شی‌گذاری، بودجه‌ریزی، پاسخ‌گویی و تنظیم‌گری کمک می‌کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir