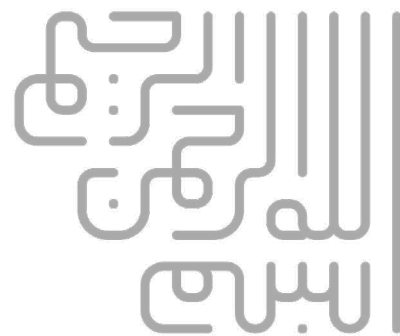


درآمدی بر اصول و معیارهای ادغام و تفکیک دستگاه‌های اجرایی در بخش عمومی





عنوان: درآمدی بر اصول و معیارهای ادغام و تفکیک دستگاه‌های اجرایی در بخش عمومی
تهیه و تدوین کنندگان (Authors): محمد عبدالحسین زاده، ساجده زارع مرزی (گروه نظام اداری، ساختار و فرایند دولت)
واژه‌های کلیدی: ادغام سازمانی، تفکیک سازمانی، تغییرات ساختاری، بخش عمومی
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

[Doi:10.22034/mrc.report.21636](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21636)

Permanent Link:

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: درآمدی بر اصول و معیارهای ادغام و تفکیک دستگاه‌های اجرایی در بخش عمومی

نوع گزارش: طرح/لایحه ☐، نظارتی ☐، راهبردی ☒، پیش‌نویس قانونی ☐

نام دفتر: مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)

اظهار نظر کنندگان: میثم بهارلو (گروه مطالعات بنیادین حکومتی دفتر مطالعات بنیادین حکمرانی)،

فاطمه السادات میراحمدی (گروه سیاست داخلی دفتر مطالعات سیاسی)

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، حسین اصلی‌پور

گرافیک و صفحه‌آرایی: نرگس گلچین آرانی

ویراستار ادبی: زهرا کریمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۹/۲۴



فهرست مطالب

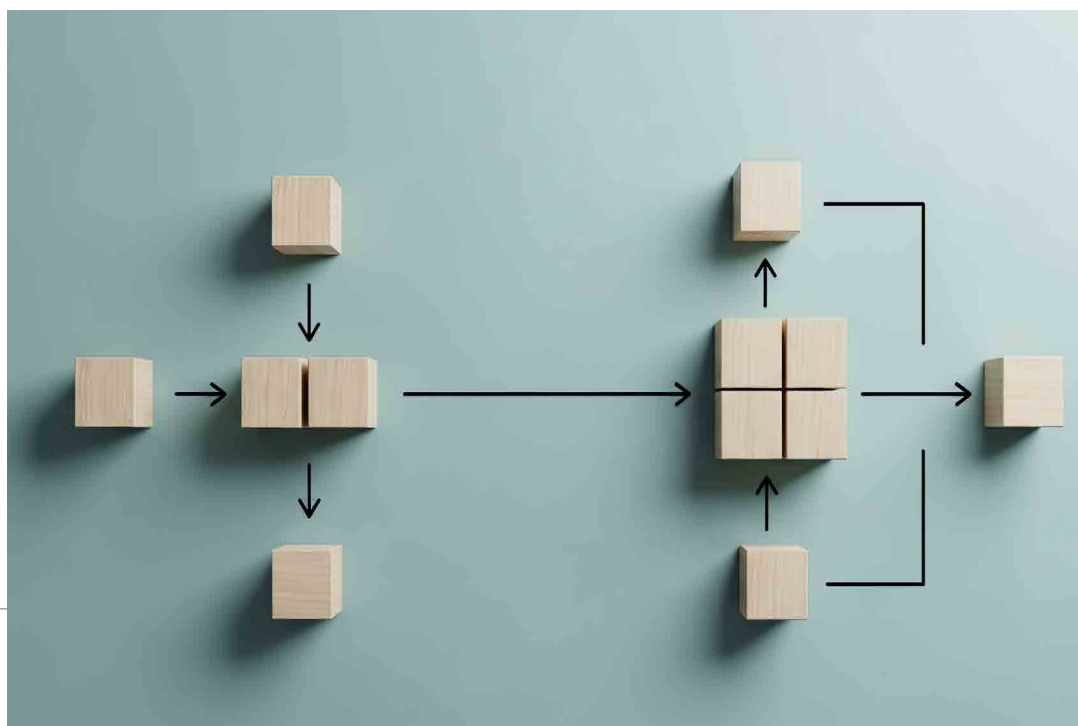
چکیده	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه	۹
۱-۱. طرح مسئله ادغام و تفکیک در اداره بخش عمومی	۹
۱-۲. اهمیت و ضرورت اصلاحات ساختاری مبتنی بر شواهد.....	۹
۲. پیشینه	۱۱
۲-۱. سوابق مطالعاتی.....	۱۱
۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی.....	۱۴
۳. مفهوم شناسی و گونه شناسی ادغام، تفکیک و انواع آن در بخش عمومی	۱۷
۳-۱. مفهوم‌شناسی ادغام سازمانی در بخش عمومی	۱۷
۳-۲. مفهوم‌شناسی تفکیک سازمانی در بخش عمومی.....	۱۸
۳-۳. انواع ادغام در بخش عمومی.....	۲۰
۴. عوامل مؤثر بر موفقیت و شکست ادغام و تفکیک در بخش عمومی	۲۳
۵. معیارهای تصمیم‌گیری برای ادغام و تفکیک دستگاه‌های اجرایی	۲۵
۵-۱. ضرورت چارچوب معیار محور در اصلاحات ساختاری	۲۵
۵-۲. معیارهای تصمیم‌گیری برای ادغام سازمان‌های دولتی	۲۵
۵-۳. معیارهای تصمیم‌گیری برای تفکیک سازمان‌های دولتی.....	۲۷
۵-۴. ملاحظات انسانی، فرهنگی و مدیریت تغییر.....	۲۸
۵-۵. الزامات حقوقی و نهادی پیش از تصمیم‌گیری	۲۹
۶. ارائه کار برگ ارزیابی برای ادغام و تفکیک دستگاه‌های اجرایی کشور.....	۳۰
۷. جمع بندی و پیشنهاد های سیاستی	۳۲
منابع و مأخذ	۳۵

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....	۱۱
جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی.....	۱۶
جدول ۳. تعاریف ادغام سازمانی.....	۱۷
جدول ۴. انواع تفکیک در سازمان ها.....	۱۹
جدول ۵. مقایسه تطبیقی ادغام در بخش خصوصی و دولتی.....	۲۲
جدول ۶. عوامل مؤثر بر ادغام موفقیت آمیز سازمان های دولتی.....	۲۴
جدول ۷. معیارهای تصمیم گیری برای ادغام سازمان های دولتی.....	۲۶
جدول ۸. معیارهای تصمیم گیری برای تفکیک سازمان های دولتی.....	۲۸
جدول ۹. ضرورت راهبردی و منطق حکمرانی.....	۳۰
جدول ۱۰. امکان سنجی ساختاری، اقتصادی و فنی.....	۳۱
جدول ۱۱. سرمایه انسانی، فرهنگ و مدیریت تغییر.....	۳۱
جدول ۱۲. پیشنهاد توصیه سیاستی.....	۳۴

فهرست شکل

شکل ۱. عوامل مؤثر بر ادغام موفقیت آمیز در سازمان های دولتی.....	۲۴
---	----



درآمدی بر اصول و معیارهای ادغام و تفکیک دستگاه‌های اجرایی در بخش عمومی

چکیده



گزارش حاضر با هدف تحلیل فرایندهای تغییر ساختار در دولت و طراحی چارچوبی نظام‌مند برای تصمیم‌گیری در خصوص «ادغام و تفکیک دستگاه‌های اجرایی» انجام شده است. مسئله اصلی، فقدان الگوی ارزیابی پیشینی و غلبه رویکردهای سیاسی بر منطق کارشناسی در تغییرات ساختاری (ادغام و تفکیک) دستگاه‌های اجرایی بوده که به تحقق نیافتن اهدافی نظیر چابک‌سازی و کاهش هزینه منجر شده است. یافته‌های حاصل از مرور تجربیات جهانی و داخلی نشان می‌دهد که تفاوت ماهوی میان ادغام در «بخش عمومی» (با محوریت ارزش عمومی) و «بخش خصوصی» (با محوریت سود) نادیده گرفته شده و عواملی کلیدی همچون «مدیریت تغییر»، «شکاف فرهنگی» و «تداوم خدمت در دوران گذار» مغفول مانده‌اند. گزارش حاضر ضمن تبیین معیارهای تفکیک و ادغام موفق، یک «کاربرگ جامع ارزیابی ۳۷ معیاره» در ۳ بُعد راهبردی، ساختاری و انسانی ارائه می‌کند. پیشنهاد نهایی این است که نهادهای قانونگذار (مجلس) و مجری (دولت)، تصویب هرگونه طرح یا لایحه تغییر ساختار را منوط به تکمیل و تأیید این کاربرگ و ارائه «پیوست مدیریت دوران گذار» کنند تا از تکرار تصمیمات شتاب‌زده و هزینه‌زا جلوگیری شود. تکمیل کاربرگ و پیوست مذکور می‌تواند زمینه حصول اطمینان از صحت تصمیم‌گیری درباره ادغام یا تفکیک دستگاه‌های اجرایی را پیش از اتخاذ تصمیم نهایی فراهم کند.



بیان/شرح مسئله

نظام اداری جمهوری اسلامی ایران در دهه‌های اخیر، صحنه آزمون و خطاهای مکرر در حوزه تغییرات ساختار و تشکیلات دولت بوده است. چرخه معیوب «ادغام، تفکیک و ادغام مجدد» در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی (نظیر تجربیات بخش بازرگانی، صنعت، راه و مسکن و وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی)، نشان‌دهنده یک چالش حکمرانی عمیق شامل اتخاذ تصمیمات بزرگ ساختاری بر پایه مفروضات ذهنی و فشارهای سیاسی، در غیاب یک الگوی ارزیابی علمی و پیشینی است. مسئله اصلی این گزارش آن است که تغییرات ساختاری در ایران، غالباً به‌عنوان «اولین و ساده‌ترین راه‌حل» برای مشکلات پیچیده مدیریتی تجویز می‌شوند. درحالی‌که اسناد بالادستی بر چابک‌سازی و کاهش هزینه تأکید دارند، ارزیابی‌های واقع‌بینانه نشان می‌دهد که اکثر ادغام‌های انجام شده، صرفاً به «تجویز فیزیکی» (تغییر تابلوها و تجمیع ساختمان‌ها) محدود مانده و در تحقق اهداف کلیدی همچون «هم‌افزایی سیاستی»، «حذف موازی کاری» و «صرفه‌جویی واقعی در منابع» ناکام بوده‌اند. فقدان یک چارچوب استاندارد برای غربالگری طرح‌ها پیش از تصویب، موجب شده تا هزینه‌های سنگین دوران گذار (شامل افت بهره‌وری، گسست حافظه سازمانی و نارضایتی نیروی انسانی) بر منافع احتمالی تغییرات غلبه کند و اعتماد عمومی به ثبات نظام اداری مخدوش شود.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

این پژوهش به یافته‌های راهبردی زیر دست یافته است.

- ✓ **تمایز بنیادین منطق «بخش عمومی» از «بخش خصوصی»:** یکی از ریشه‌های شکست ادغام‌ها در دولت، کپی‌برداری ناقص از مدل‌های تجاری (M&A)^۱ است. گزارش تأکید می‌کند که در بخش عمومی، هدف ادغام «سودآوری» نیست، بلکه «خلق ارزش عمومی»، «عدالت در دسترسی» و «یکپارچگی خط‌مشی‌گذاری» است. لذا اعمال معیارهای صرفاً اقتصادی بدون در نظر گرفتن ملاحظات اجتماعی و حاکمیتی، به شکست طرح منجر می‌شود.
- ✓ **غفلت از «مدیریت تغییر» و «شکاف فرهنگی»:** یافته‌ها نشان می‌دهد که پاشنه‌آشیل اصلاحات ساختاری در ایران، نادیده گرفتن «عوامل نرم‌افزاری» است. ادغام دو دستگاه با فرهنگ سازمانی متعارض (به‌عنوان مثال یک نهاد نظارتی خشک با یک نهاد خدماتی منعطف) بدون برنامه فرهنگی، به قفل‌شدگی سیستم و مقاومت پنهان بدنه کارشناسی منجر می‌شود.
- ✓ **لزوم گذار از «ادغام مکانیکی» به «یکپارچگی ارگانیکی»:** ادغام موفق تنها زمانی رخ می‌دهد که زیرساخت‌های فناوری اطلاعات، پایگاه‌های داده و فرایندهای ارائه خدمت یکپارچه شوند. در غیر این صورت، سازمان جدید تنها وارث دیوان‌سالاری و ناکارآمدی‌های دو سازمان قبلی خواهد بود.
- ✓ **معیارهای تصمیم‌گیری (کاربرگ ملی تغییر در بخش عمومی):** این پژوهش با استخراج ۸ معیار برای تفکیک (نظیر رفع تعارض منافع و تخصصی‌سازی) و ۸ معیار برای ادغام، نهایتاً یک «کاربرگ جامع ارزیابی» شامل ۳۷ شاخص کنترلی در ۳ بُعد «ضرورت راهبردی»، «امکان‌سنجی ساختاری-اقتصادی» و «سرمایه انسانی» طراحی کرده است که به‌عنوان ابزار غربالگری طرح‌ها عمل می‌کند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور توقف چرخه آزمون و خطا و استقرار نظام تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد، راهکارهای عملیاتی زیر برای اجرا، توسط مجلس شورای اسلامی و دولت پیشنهاد می‌شود:

✓ **الزام آور شدن «کاربرگ ارزیابی ۳۷ معیاره» در فرایند قانونگذاری:** معاونت قوانین مجلس و کمیسیون‌های تخصصی دولت مکلف شوند تا بررسی هرگونه طرح یا لایحه تغییر ساختار دستگاه‌های اجرایی را منوط به تکمیل و تأیید مستند این کاربرگ کنند. پاسخ منفی به معیارهای کلیدی (مانند تحلیل هزینه-فایده یا برنامه مدیریت تغییر)، باید به منزله توقف طرح تلقی شود.

✓ **تصویب «پیوست مدیریت دوران گذار» به‌عنوان جزء لاینفک قانون:** هیچ قانون ادغام یا تفکیکی نباید بدون پیوست اجرایی تصویب شود. این پیوست باید صراحتاً شامل «بودجه انتقالی»، «تعیین تکلیف نیروی انسانی و اموال»، «زمان‌بندی اجرا» و «سناریوی تداوم خدمت» باشد تا از آشفتگی در ماه‌های ابتدایی اجرا جلوگیری شود.

✓ **تشکیل «کمیته ویژه راهبری تغییر» با اختیارات تام:** برای عبور از بوروکراسی و مقاومت‌های سازمانی، پیشنهاد می‌شود مدیریت فرایند انتقال به یک کمیته فراسازمانی (با حضور نمایندگان سازمان اداری و استخدامی) با اختیارات کامل سپرده شده تا تصمیمات فوری در خصوص جابه‌جایی نیروها و منابع اتخاذ شود.

✓ **نظارت پسینی و حسابرسی عملکرد:** دیوان محاسبات کشور مکلف شود ۳ سال پس از اجرای قانون، گزارش انطباق نتایج (میزان صرفه‌جویی و چابکی محقق شده) با اهداف اولیه طرح را تهیه و منتشر کند تا مسئولیت‌پذیری طراحان و مجریان در قبال تغییرات ساختاری افزایش یابد.

۱. مقدمه

۱-۱. طرح مسئله ادغام و تفکیک در اداره بخش عمومی

در عصر حکمرانی پیچیده و پویا، سازمان‌های بخش عمومی به‌طور مستمر تحت فشار برای افزایش کارایی، پاسخگویی و کیفیت خدمات هستند. در پاسخ به این الزامات، دولت‌ها در سراسر جهان به تغییرات ساختاری، به‌ویژه ادغام و تفکیک سازمانی، به‌عنوان ابزارهایی راهبردی متوسل می‌شوند [۱]. این تغییرات می‌توانند در قالب‌های مختلفی رخ دهند؛ از تلفیق واحدهای داخلی یک وزارتخانه گرفته تا ادغام چند وزارتخانه مستقل با یکدیگر. همچنین، این اقدام‌ها ممکن است با دلایل گوناگونی مانند ارتقای کیفیت خدمات عمومی، کاهش هزینه‌ها یا افزایش تمرکز قدرت سیاسی توجیه شوند.

در بستر جمهوری اسلامی ایران، همسو با تأکید اسناد بالادستی مانند قانون برنامه‌های توسعه، شاهد اجرای طرح‌های کلانی مانند ادغام وزارتخانه‌های بازرگانی و صنایع و معادن بوده‌ایم. با این حال، ارزیابی‌های پس‌اجرا حاکی از آن است که این تغییرات عمدتاً در دستیابی به اهداف سیاسی موفق‌تر بوده‌اند تا در محقق ساختن وعده‌های عملیاتی مانند کاهش هزینه‌ها، حذف موازی کاری و ارتقای ملموس کیفیت خدمات. این شکاف بین نظر و عمل، پرسش جدی درباره معیارها و فرایندهای تصمیم‌گیری منجر به این تغییرات را پیش می‌کشد. مسئله اصلی این است که تصمیم به ادغام یا تفکیک در بخش عمومی ایران، عمدتاً در غیاب یک چارچوب معیار شفاف، نظام‌مند و بومی اتخاذ می‌شود. در حالی که ادبیات جهانی به خوبی بر تفاوت ماهوی ادغام سازمان دولتی با ادغام سازمان خصوصی تأکید دارد و لزوم در نظر گرفتن معیارهای چندگانه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و انسانی را گوشزد می‌کند. در عمل شاهد تصمیم‌گیری‌هایی هستیم که ممکن است بیشتر متأثر از ملاحظات مقطعی یا الزامات صوری باشد. این امر نه تنها به اتلاف منابع ملی و کاهش کارایی منجر شده، بلکه با ایجاد بی‌ثباتی سازمانی و کاهش رضایت کارکنان و شهروندان، اعتماد عمومی به دستگاه اداری را نیز مخدوش می‌کند.

۲-۱. اهمیت و ضرورت اصلاحات ساختاری مبتنی بر شواهد

در عرصه مدیریت دولتی، تصمیمات مرتبط با تغییر ساختار سازمانی -اعم از ادغام یا تفکیک- از پیچیدگی ذاتی و تأثیرات گسترده بر کارکرد نظام اداری، ارائه خدمات و تخصیص منابع برخوردارند. در دهه‌های اخیر، رویکردهای متکی بر شواهد عینی و ارزیابی‌های نظام‌مند، به‌عنوان یکی از ارکان حکمرانی خوب در سطح جهانی بوده‌اند. این رویکردها تصمیم‌گیری را از قضاوت‌های صرفاً ذهنی یا فشارهای مقطعی به سمت تحلیل‌های مستند و منطقی سوق می‌دهند. ضرورت به‌کارگیری چنین رویکردی در فرایندهای ادغام و تفکیک، از چند جنبه قابل بررسی است:

■ **کاهش مخاطرات و هزینه‌های ناخواسته:** هرگونه تغییر ساختاری عمده، مستلزم هزینه‌های مالی، انسانی و سازمانی قابل توجهی است. تصمیم‌گیری بدون پشتوانه ارزیابی دقیق از ضرورت، اهداف، گزینه‌های ممکن و پیامدهای مورد انتظار، می‌تواند به بروز نتایجی مانند اختلال در ارائه خدمات، کاهش بهره‌وری موقت یا دائمی، تعارض‌های سازمانی و اتلاف منابع عمومی منجر شود.



■ **افزایش مشروعیت و مقبولیت تصمیم‌ها:** هنگامی که دلایل، اهداف و مستندات پشتیبان یک تغییر ساختاری به صورت شفاف و مبتنی بر داده‌های قابل دفاع ارائه شود، سطح پذیرش آن در میان ذی‌نفعان کلیدی مانند کارکنان، نهادهای نظارتی، ارائه‌دهندگان خدمات و شهروندان افزایش می‌یابد. این امر می‌تواند پشتیبانی لازم برای اجرای موفقیت‌آمیز تغییرات را فراهم کند.

■ **امکان پایش و ارزیابی عملکرد:** یک فرایند تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد، از ابتدا اهداف عملیاتی و معیارهای سنجش موفقیت را به وضوح تعریف می‌کند. این امر امکان رصد و ارزیابی دقیق نتایج حاصل از تغییرات را پس از اجرا فراهم می‌کند و زمینه‌ساز یادگیری سازمانی و اصلاح رویه‌ها در آینده می‌شود.

■ **فراهم آوردن امکان مقایسه و الگوبرداری آگاهانه:** بررسی نظام‌مند تجارب سایر کشورها یا سازمان‌ها در زمینه ادغام و تفکیک، با روش‌شناسی دقیق، امکان شناسایی عوامل موفقیت و شکست، درس‌های آموخته شده و شرایط مؤثر بر نتایج را فراهم می‌کند. این دانش به تصمیم‌گیرندگان کمک کرده تا از تکرار خطاها اجتناب و از الگوهای اثربخش در چارچوب شرایط بومی بهره‌گیری کنند.

بنابراین، توجه به اصلاحات ساختاری مبتنی بر شواهد، رویکردی بوده که بر عقلانیت، مسئولیت‌پذیری و شفافیت در فرایند تصمیم‌گیری تأکید دارد و هدف نهایی آن، افزایش احتمال دستیابی به نتایج مطلوب و پایدار در تغییرات سازمانی بخش عمومی است.

این گزارش در پی آن است تا از طریق یک مرور نظام‌مند تحلیلی، تصویری جامع از مبانی نظری، گونه‌شناسی، انگیزه‌ها، پیامدها و به‌ویژه معیارهای تصمیم‌گیری مطرح در ادبیات جهانی و ملی حوزه ادغام و تفکیک را در بخش عمومی ارائه دهد. هدف نهایی، تدوین یک چارچوب معیار بومی و نظام‌مند برای ارزیابی ضرورت و طراحی تغییرات ساختاری (ادغام و تفکیک) در بخش عمومی ایران، با هدف افزایش احتمال موفقیت و تحقق اهداف این تغییرات است. مسئله اصلی گزارش حاضر، فقدان چارچوبی معیارمند، شفاف و بومی برای ارزیابی و تصمیم‌گیری درباره ادغام و تفکیک دستگاه‌های اجرایی در ایران است. این گزارش می‌کوشد با پرکردن این شکاف دانشی-کاربردی، بنیان نظری و عملی لازم برای تصمیم‌گیری آگاهانه در خصوص تغییرات ساختاری را فراهم کند؛ تا فرایند اصلاحات ساختاری از سطح واکنش‌های موردی و سیاسی به یک خط‌مشی پایدار مبتنی بر دانش و ارزیابی پیشینی ارتقا یابد.

بنابراین، هدف اصلی گزارش تدوین چارچوبی نظام‌مند و معیارمحور برای ارزیابی ادغام و تفکیک دستگاه‌های اجرایی، براساس منطقی گام‌به‌گام و تحلیلی تنظیم شده است. در این راستا گزارش از کل به جزء حرکت می‌کند: ابتدا مسئله و اهمیت آن تبیین شده، سپس پیشینه مطالعاتی و تقنینی بررسی می‌شود. همچنین پس از آن مبانی مفهومی و گونه‌شناسی ارائه شده و در نهایت معیارها و چارچوب عملیاتی پیشنهاد می‌شود. این مسیر منطقی از شناسایی مسئله آغاز شده، به تحلیل وضع موجود و مرور تجارب می‌پردازد، سپس مبانی نظری را تشریح کرده و در پایان به ارائه راهکار عملی ختم می‌شود.



در این بخش به صورت خلاصه سوابق مطالعاتی و تقنینی در حوزه تغییرات ساختاری دستگاه‌های اجرایی و به طور خاص ادغام و تفکیک دستگاه‌های اجرایی تشریح و بررسی می‌شود.

۱-۲. سوابق مطالعاتی

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	ارزیابی اجتماعی سیاست ادغام نهادهای امدادی و تشکیل وزارت مدیریت بحران [۲]	۱۴۰۱	۱۸۲۶۹	مطالعات اجتماعی	این پژوهش با استفاده از اصول ۵ گانه قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، طرح‌های ادغام نهادهای امدادی برای تشکیل وزارتخانه‌ای واحد را بررسی کرده است. نتایج نشان می‌دهد که به علت ناهمگونی حقوقی و ساختاری نهادها، فقدان جامعیت نهادی، تهدید پایداری منابع مالی و مغایرت‌های قانونی، این سیاست کارآمد نیست. تحلیل‌ها بیانگر آن است که ادغام صرف، نه تنها مشکل مدیریت بحران را حل نمی‌کند بلکه موجب تضعیف هماهنگی و کارایی می‌شود. پژوهش به جای ادغام، راهکارهایی چون تقویت جایگاه سازمان مدیریت بحران، ارتقای نظارت، تدوین نقشه راه جامع و افزایش مشارکت مردمی را پیشنهاد می‌کند.
۲	بررسی ماده (۱) لایحه اصلاح بخشی از ساختار «دولت» در خصوص تفکیک وزارت صنعت، معدن و تجارت و تشکیل وزارت صنایع و معادن و وزارت بازرگانی [۳]	۱۳۹۶	۱۵۴۳۶-۱	مطالعات انرژی، صنعت و معدن	این گزارش در خصوص تفکیک وزارت صنعت، معدن و تجارت و تشکیل وزارت صنایع و معادن و وزارت بازرگانی (۱۳۹۶) به بررسی ماده (۱) لایحه اصلاح ساختار دولت درباره تفکیک وزارت صنعت، معدن و تجارت به دو وزارتخانه مستقل می‌پردازد. پژوهش با مطالعه تطبیقی تجارب جهانی و جمع‌بندی نظرات کارشناسان انجام شده است. نتایج نشان می‌دهد در کشورهای موفق، هماهنگی و یکپارچگی سیاست‌های صنعتی و تجاری (صرف نظر از شکل ساختاری) نکته کلیدی بوده است. گزارش، ادغام قبلی (سال ۱۳۹۰) را ناموفق می‌داند و معتقد است تفکیک پیشنهادی می‌تواند به یکپارچگی بیشتر این سیاست‌ها آسیب بزند و برای بخش کشاورزی نیز مشکلاتی ایجاد کند. در نهایت، پژوهش به جای تفکیک، پیشنهاد می‌کند که با استفاده از ظرفیت قانونی همان لایحه، فرایند ادغام ناقص قبلی تکمیل شود. این کار از طریق ایجاد شورای سیاست‌گذاری مشترک، کاهش مدیریتی، اصلاح فرایندها و تقویت دیپلماسی تجاری در دل وزارتخانه فعلی امکان‌پذیر است.
۳	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تفکیک وزارت راه و شهرسازی» [۴]	۱۴۰۳	۲۰۴۱۲	مطالعات زیربنایی	این گزارش کارشناسی به بررسی «طرح تفکیک وزارت راه و شهرسازی» می‌پردازد. پژوهشگران با تحلیل پیشینه، دلایل موافقان و مخالفان، و بررسی تجارب جهانی، به این نتیجه رسیده‌اند که ادغام دو وزارتخانه در سال ۱۳۹۰ فاقد پشتوانه کارشناسی بود و مشکلاتی ایجاد کرده است. با این حال، بازگشت صرف به ساختار پیشین را پس از ۱۳ سال منطقی نمی‌دانند. پیشنهاد اصلی گزارش، اجرای تفکیک نه به شکل ساده، بلکه در قالب یک «بازسازماندهی اساسی» است. این بازسازی باید به تمرکز، چابک‌سازی و تعریف دقیق وظایف دو وزارتخانه جدید («حمل و نقل» و «مسکن، شهرسازی و مدیریت شهری») منجر شود. گزارش تأکید می‌کند که این فرایند باید با برنامه‌ریزی دقیق، جلوگیری از افزایش هزینه و نیروی انسانی، و در چارچوب قوانین بالادستی مانند برنامه هفتم انجام شود. در نهایت، با اصلاحاتی در طرح اولیه، با کلیات آن موافقت شده است.



ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/ سازمان/ نهاد	توضیحات
۴	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ادغام سازمان امور اراضی و منابع طبیعی با محیط زیست و تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی» [۵]	۱۳۹۹	۱۷۴۳۰	مطالعات زیربنایی	این گزارش طرح تشکیل «وزارت محیط زیست و منابع طبیعی» از طریق ادغام سازمان‌های امور اراضی، جنگل‌ها و حفاظت محیط زیست را به دقت بررسی کرده است. کارشناسان پس از تحلیل، به این نتیجه رسیده‌اند که این طرح فاقد پشتوانه کارشناسی و آسیب‌شناسی دقیق از ریشه‌های اصلی معضلاتی چون تغییر کاربری اراضی و زمین‌خواری است. آنها معتقدند مشکلات موجود ناشی از ضعف سیاست‌ها، قوانین، رویکردها و عدم مشارکت مردمی است، نه ساختار سازمانی. همچنین، طرح حاضر را با اصول قانون اساسی مغایر دانسته و هشدار می‌دهد که ادغام پیشنهادی می‌تواند به اختلال در تولید کشاورزی و سردرگمی بیشتر بینجامد. در نهایت، تصویب این طرح را به‌علت ایرادهای اساسی، توصیه نمی‌کنند.
۵	مروری بر الزامات ادغام وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی و رفاه و تأمین اجتماعی [۶]	۱۳۹۰	۱۰۹۳۱	مطالعات اجتماعی	این گزارش به بررسی الزامات ادغام ۳ وزارتخانه کار و امور اجتماعی، رفاه و تأمین اجتماعی و تعاون (که در سال ۱۳۹۰ تصویب شد) می‌پردازد. نویسندگان با مرور تاریخچه، ساختار و وظایف این وزارتخانه‌ها نشان می‌دهند که با وجود ریشه‌های مشترک تاریخی، حوزه‌های کار و تأمین اجتماعی در دهه‌های گذشته از نظر تخصصی و ساختاری از هم جدا شده‌اند. در نتیجه ادغام، صرفاً ترکیب سازمانی نیست، بلکه باید به تدوین ساختار جدیدی منجر شده که وظایف حاکمیتی از اجرایی تفکیک شده، همپوشانی‌ها رفع و استقلال نهادهای بیمه‌ای و حمایتی حفظ شود. در نهایت، تأکید می‌کنند که موفقیت این ادغام مستلزم بازتعریف مأموریت‌ها، اصلاح قوانین و ایجاد هماهنگی بین نهادهای وابسته است.
۶	بررسی ادغام شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی [۷]	۱۳۹۱	۱۲۶۶۵	مطالعات زیربنایی	این گزارش به بررسی ادغام شرکت‌های آب و فاضلاب شهری (آبفا) و روستایی (آبفار) در ایران می‌پردازد. آنچه انجام شده، تحلیل جامعی از وضعیت موجود، دلایل عدم موفقیت در واگذاری این شرکت‌ها به بخش خصوصی و تبیین ضرورت ادغام براساس سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و قوانین برنامه‌های توسعه است. نویسندگان به این نتیجه رسیده‌اند که ادغام این دو نهاد در قالب یک شرکت واحد با شخصیت حقوقی غیردولتی در هر استان، مزایای عمده‌ای مانند کاهش هزینه‌ها، حذف موازی‌کاری، یکپارچگی برنامه‌ریزی منابع آبی و تسهیل خصوصی‌سازی را به همراه دارد. پیشنهاد نهایی آن است که با رفع موانع (مانند تعیین تکلیف نیروی انسانی و تعرفه‌ها) این ادغام صورت گیرد تا زمینه برای واگذاری موفق به بخش خصوصی فراهم شود.
۷	گزارش کارشناسی پیرامون طرح ادغام وزارتین جهاد سازندگی و کشاورزی [۸]	۱۳۷۵	۱۵۰۹	مطالعات حقوقی	براساس بررسی‌های دفتر حقوقی در سال ۱۳۷۵، این گزارش کارشناسی به طرح ادغام ۲ وزارتخانه جهاد سازندگی و کشاورزی می‌پردازد. نتیجه بررسی نشان می‌دهد که موضوع، فعالیت جهاد سازندگی مستقل نبوده و در واقع شامل بخشی از وظایف وزارت کشاورزی و سایر وزارتخانه‌ها (نیرو، راه، منابع) است. با توجه به پایان جنگ تحمیلی و عادی شدن شرایط کشور، ضرورت حفظ جهاد سازندگی به‌عنوان یک وزارتخانه دائمی منتفی تشخیص داده شد. پیشنهاد نهایی، ادغام جهاد سازندگی در وزارت کشاورزی برای جلوگیری از موازی‌کاری، کاهش حجم ساختار اداری و بهبود هماهنگی در توسعه روستایی و کشاورزی است.

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۸	گزارش کارشناسی درباره مصوبه شورای عالی اداری در خصوص انتزاع سازمان صنایع دستی از وزارت صنایع و معادن و ادغام آن در سازمان میراث فرهنگی و گردشگری [۹]	۱۳۸۰	۶۱۹۵	مطالعات زیربنایی	این گزارش به بررسی مصوبه شورای عالی اداری در مورد انتزاع سازمان صنایع دستی از وزارت صنایع و معادن و ادغام آن در سازمان میراث فرهنگی و گردشگری می‌پردازد. در نتیجه اگرچه این مصوبه از نظر ماهوی و با استناد به اختیارات شورا برای اصلاح ساختار اداری دارای وجهت قانونی بوده، اما از جنبه شکلی و اجرایی با ایرادهایی مواجه است. از جمله این ایرادها می‌توان به عدم توجه به تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری ۲ سازمان، عدم رعایت انسجام تشکیلاتی و ایجاد ابهامات ساختاری پس از ادغام اشاره کرد. در مجموع، از مصوبه مذکور به‌علت عدم شفافیت در نحوه اجرا و ایجاد زمینه‌های بروز مشکلات اجرایی و سیاست‌گذاری، نقد شده است.
۹	گزارش کارشناسی درباره: لایحه تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری [۱۰]	۱۳۸۰	۶۲۳۳	مطالعات اقتصادی	این گزارش به بررسی لایحه پیشنهادی دولت برای تشکیل «سازمان میراث فرهنگی و گردشگری» از طریق ادغام ۲ سازمان موجود و انتزاع آنها از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی می‌پردازد. در نتیجه این لایحه نه تنها با اهداف قانون برنامه سوم توسعه (نظیر کاهش تصدی‌گری، کوچک‌سازی دولت و افزایش نظارت) مغایر است، بلکه باعث گسترش تشکیلات دولتی در نهاد ریاست‌جمهوری و تضعیف نظارت مجلس می‌شود. گزارش تأکید می‌کند که این ادغام فاقد توجیه کارشناسی بوده و صرفاً ناشی از میل به ارتقای سطح سازمانی است. در نهایت، پیشنهاد می‌شود که ابتدا این ۲ سازمان به‌صورت یک معاونت در دل وزارتخانه مربوطه جمع شوند.
۱۰	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل وزارت میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی» [۱۱]	۱۳۹۶	۱۵۵۹۴	مطالعات فرهنگی	این گزارش به بررسی طرح تبدیل «سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری» به وزارتخانه مستقل می‌پردازد. در نتیجه اگرچه تقویت نظارت مجلس بر این حوزه ضروری است، اما تبدیل سازمان به وزارتخانه به‌علت عدم کفایت وظایف حاکمیتی، مغایرت با اصول (۷۴) و (۷۵) قانون اساسی، گسترش تشکیلات دولت و پرهزینه بودن تغییرات ساختاری، راهکار مناسبی نیست. گزارش تأکید می‌کند که پیش از هرگونه تغییر، باید آسیب‌شناسی کاملی صورت گیرد و در نهایت پیشنهاد می‌دهد به‌جای تغییر ساختار، با اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس یا وضع قوانین خاص، سازوکارهای نظارتی بر سازمان‌های تحت نظر رئیس‌جمهور تقویت شود. همچنین پیشنهاد شده طرح برای مدت ۶ ماه از دستور کار خارج شده تا بررسی جامع‌تری با مشارکت دولت انجام شود.

مرور و واکاوی سوابق مطالعاتی تغییرات ساختاری در دو دهه اخیر، بیانگر یک آسیب‌شناسی مشترک در نظام اداری ایران شامل غلبه ادغام‌های مکانیکی بر یکپارچگی کارکردی است. تحلیل تجربیات مندرج در جدول فوق (از جمله در وزارتخانه‌های صمت، راه و شهرسازی و رفاه) نشان می‌دهد که اکثر مداخلات ساختاری، صرفاً به تجمیع فیزیکی و حقوقی دستگاه‌ها محدود شده و در ایجاد «هم‌افزایی سیاستی» و «حذف واقعی موازی‌کاری» ناکام مانده‌اند. براینده پژوهش‌ها نشان می‌دهد که در بسیاری از موارد، تغییر ساختار (ادغام یا تفکیک) به‌عنوان یک «راه‌حل کاذب» برای مسائلی تجویز شده که ریشه آنها نه در ساختار، بلکه در «ضعف هماهنگی»، «تداخل قوانین» و «ناکارآمدی فرایندها» بوده است. از این‌رو، درس‌آموخته کلان این مطالعات برای خط‌مشی‌گذار آن است که تغییرات ساختاری بدون «بازمهندسی مأموریت‌ها» و «تفکیک دقیق اعمال حاکمیت از تصدی»، نه تنها به کوچک‌سازی و چابکی منجر نمی‌شود؛ بلکه با ایجاد تلاطم سازمانی و گسست نهادی، هزینه‌های حکمرانی را افزایش می‌دهد. لذا در پارادایم جدید، تغییر ساختار باید نه به‌عنوان «اولین گزینه»، بلکه به‌عنوان «آخرین حلقه» از زنجیره اصلاحات نهادی و پس از اطمینان از اصلاح فرایندها و قوانین متعارض مدنظر قرار گیرد.

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

ساختار اداری و تشکیلاتی دولت در ایران همواره دستخوش تغییرات و تحولاتی بوده که عمدتاً مبتنی بر ضرورت‌های مدیریتی، اقتصادی و سیاسی طراحی و اجرا شده‌اند. به ادغام و تفکیک سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها به عنوان ۲ سازوکار اصلی در بازمهندسی ساختار دولتی، در قوانین و مقررات متعددی توجه شده است. اما محور و چارچوب کلان این تغییرات، سیاست‌های کلی نظام اداری است که از سوی رهبر شهید (ره) ابلاغ شده و به عنوان نقشه راه و خط‌مشی اساسی در تمامی اصلاحات ساختاری باید مورد توجه قرار گیرد. این سیاست‌ها بر مبنای مهمی مانند کوچک‌سازی دولت، ارتقای کارایی و اثربخشی، تمرکززدایی، بهبود خدمات‌رسانی و استقرار نظام شایسته‌سالاری تأکید دارند. در این راستا و در ادامه، با تمرکز بر سند سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی رهبر شهید (ره)، قانون برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه (۱۴۰۷-۱۴۰۲) و قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ (به عنوان قانون مادر اداری کشور) به بررسی پیشینه تقنینی می‌پردازیم.

۲-۲-۱. سیاست‌های کلی نظام اداری

بررسی سند سیاست‌های کلی نظام اداری (ابلاغی از سوی رهبر شهید (ره)) به اصول و راهبردهای کلان اداره نظام اداری کشور می‌پردازد. در این سند به صراحت به ادغام یا تفکیک سازمان‌ها اشاره نشده، اما اصول کلی مرتبط با ساختار و تشکیلات اداری در بندهای «۱۰» و «۱۱» آمده است.

■ **بند «۱۰»:** «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز».

■ **بند «۱۱»:** «انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری» [۱۲].

این بندها نشان می‌دهند که نظام اداری باید:

- تشکیلات آن منطقی، چابک و متناسب با اهداف کلان باشد.
 - از تمرکززدایی و انعطاف‌پذیری سازمانی پشتیبانی کند.
 - هدف نهایی افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات به مردم است.
- اگرچه واژه‌های «ادغام» یا «تفکیک» به طور مستقیم ذکر نشده‌اند، اما مفهوم بازسازی ساختار اداری، بهینه‌سازی تشکیلات و تمرکززدایی در راستای کارآمدی نظام اداری، می‌تواند شامل اقدام‌هایی مانند ادغام یا تفکیک سازمان‌ها در صورت لزوم باشد.

۲-۲-۲. برنامه هفتم پیشرفت

قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت (۱۴۰۷-۱۴۰۲) به عنوان سند بالادستی توسعه کشور، رویکردی عمل‌گرایانه و بخشی به موضوع اصلاح ساختار دارد. برخلاف قانون مدیریت خدمات کشوری که نگاهی کلی به اصلاح ساختار دارد، برنامه هفتم بر حوزه‌های دارای اولویت تمرکز کرده است.

✓ **مدیریت آب (ماده ۳۸) بند «الف»:** وزارت نیرو مکلف شده تا با ادغام یا انحلال شرکت‌های زیرمجموعه، ساختاری یکپارچه برای مدیریت منابع آب ایجاد کند. (متن قانون: وزارت نیرو مکلف است با هدف مدیریت بخش آب، براساس مرزهای حوضه‌های آبریز کشور و نظام عادلانه توزیع آب، کاهش ساختارهای موازی و هزینه‌های بالاسری، تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری و رفع هرگونه تعارض منافع شرکتی تا پایان سال دوم برنامه، نسبت به تهیه برنامه اصلاح ساختار و اساسنامه‌های شرکت‌های زیرمجموعه خود از طریق ادغام یا انحلال، اقدام نماید و پس از تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور آن را به تصویب هیئت وزیران برساند).

✓ **نظام انرژی (ماده ۴۳) بند «الف»:** وزارتخانه‌های نفت و نیرو موظف به اصلاح ساختار اداری و سازمانی با رویکرد تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری شده‌اند. (متن قانون: وزارتخانه‌های نفت و نیرو مکلف‌اند با همکاری سازمان تا پایان سال اول اجرای برنامه، نسبت به اصلاح ساختار اداری و سازمانی ستادی، شرکت‌ها و سازمان‌های زیرمجموعه خود در حوزه برق، گاز و نفت با رویکرد

تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری، اقدام نموده و پیشنهاد لازم را پس از تأیید شورای عالی اداری برای طی تشریفات قانونی لازم ارائه نمایند[۱۳].

✓ **تحول اداری، کوچک‌سازی، هوشمندسازی و کاهش تصدی‌گری (ماده ۱۰۵):** قانون مورد اشاره، به هدف ارتقای بهره‌وری نظام اداری و کاهش هزینه‌های جاری دستگاه‌های اجرایی پرداخته است. به‌طور کلی، این ماده به دنبال ایجاد دولتی چابک‌تر، هوشمندتر و کارآمدتر است که با کاهش تصدی‌گری و فعالیت‌های غیرضروری، منابع را به بهترین شکل ممکن مدیریت کند. (متن قانون بند «الف»: به‌منظور 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 اقدامات زیر انجام شود):

الف) دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند با رعایت موارد مذکور در این بند، ساختار سازمانی خود را بازطراحی و تا پایان سال سوم برنامه به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور برسانند به نحوی که هر سال، حداقل به میزان ۵ درصد از واحدهای سازمانی کاهش یابد. سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است گزارش عملکرد اجرای این بند را به تفکیک دستگاه‌های اجرایی به‌صورت فصلی به رئیس‌جمهور و مجلس ارائه دهد [۱۴].

۳-۲-۲. قانون مدیریت خدمات کشوری

قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان قانون مادر در نظام اداری ایران، چارچوبی منسجم برای ساختار سازمانی دولت ارائه داده است. در این قانون، اصول و ضوابط ادغام و تجدید ساختار در مواد متعددی پیش‌بینی شده است.

الف) ماده (۳۰): ادغام واحدهای سازمانی در سطوح استانی و شهرستانی [۱۴].

این ماده به‌صراحت به ادغام واحدهای سازمانی زیرمجموعه یک وزارتخانه یا سازمان مستقل در سطح استان‌ها و شهرستان‌ها اشاره دارد. براساس این ماده:

- ادغام منوط به ضرورت و حسب وظایف قانونی دستگاه مربوط است.
- هدف از این ادغام، ایجاد واحد سازمانی یکپارچه و تحت مدیریت واحد در هر سطح تقسیمات کشوری است.
- فرایند قانونی ادغام نیازمند تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیئت‌وزیران است.
- این ماده نشان‌دهنده نگاه تقنینی به تمرکززدایی ساختاری و کاهش پراکندگی مدیریتی در سطوح محلی است.

ب) ماده (۱۱۵): اختیارات شورای عالی اداری [۱۴].

شورای عالی اداری به‌عنوان مرجع سیاستگذار اصلاحات ساختاری، اختیارات گسترده‌ای در زمینه تجدید ساختار دارد.

● **بند «۲»:** شورا می‌تواند نسبت به تجدیدنظر در ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی به‌منظور حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری اقدام کند. این بند را می‌توان مبنای حقوقی هم برای ادغام و هم برای تفکیک دانست.

● **بند «۴»:** تنظیم دستورالعمل‌های ادغام واحدهای استانی و شهرستانی از اختیارات این شورا بوده که مکمل ماده (۳۰) قانون است.

● **بند «۱۳»:** شورا موظف به تصویب دستورالعمل تعیین تکلیف نیروی انسانی در موارد ادغام، انحلال یا انتقال وظایف است. این بند نشان‌دهنده توجه قانونگذار به پیامدهای انسانی تغییرات ساختاری است [۱۴].



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 [۱۲]	رهبر شهید (ره)	۱۳۸۹/۱۰/۱۴	بندهای «۱۰» و «۱۱»	تشکیلات نظام اداری منطقی، چابک و متناسب با اهداف کلان باشد و از تمرکززدایی و انعطاف‌پذیری سازمانی پشتیبانی کند. برآیند آن افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات به مردم است.
۲	قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران [۱۳]	مصوبات مجلس شورا	۱۴۰۳/۰۴/۱۸	ماده (۳۸) بند «الف»	هدف این ماده استقرار نظام متمرکز و یکپارچه مدیریت آب با محوریت حوضه‌های آبریز است. نقاط قوت آن، رفع تعارض منافع و کاهش ساختارهای موازی بوده، اما ضعف اصلی، فرایند پیچیده و زمان‌بر اداری و چالش‌های عملی ادغام است. در نتیجه، اجرای آن می‌تواند به کارایی بیشتر و صرفه‌جویی منجر شود.
۳	قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران	مصوبات مجلس شورا	۱۴۰۳/۰۴/۱۸	ماده (۴۳) بند «الف»	هدف این ماده، اصلاح ساختار وزارتخانه‌های نفت و نیرو با رویکرد تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری است که نقاط قوت آن شامل افزایش شفافیت، تخصصی‌سازی و کاهش موازی‌کاری می‌شود. با این حال، فرایند طولانی تصویب و چالش‌های عملی مانند مقاومت سازمانی و تعیین تکلیف نیروی انسانی از جمله محدودیت‌های آن است. در صورت اجرای موفق، این اصلاحات می‌تواند بهبود کارایی و کاهش هزینه‌ها را به همراه داشته باشد، اما نیازمند مدیریت دقیق تغییر برای جلوگیری از اختلال در خدمات حیاتی انرژی است.
۴	قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران	مصوبات مجلس شورا	۱۴۰۳/۰۴/۱۸	ماده (۱۰۵)	نقاط قوت این ماده شامل افزایش کارایی و بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی از طریق بازطراحی ساختار سازمانی و حذف فعالیت‌های غیرضروری است که می‌تواند به کاهش هزینه‌ها و بهبود خدمات عمومی منجر شود. اما نقاط ضعف آن ممکن است شامل مقاومت در برابر تغییرات ساختاری، دشواری در شناسایی دقیق فعالیت‌های غیرضروری و نیاز به زمان و منابع برای اجرای مؤثر این اصلاحات باشد. همچنین، عدم تخصیص بودجه به فعالیت‌های ضروری می‌تواند به اختلال در عملکرد دستگاه‌ها منجر شود.
۵	قانون مدیریت خدمات کشوری [۱۴]	مصوبات مجلس شورا	۱۳۸۶/۰۷/۰۸	ماده (۳۰)	این ماده موجب تحقق مدیریت متمرکز و یکپارچه، جلوگیری از فعالیت‌های موازی و صرفه‌جویی در منابع از طریق ادغام واحدهای دولتی در سطح مناطق است که افزایش کارایی و هماهنگی را به همراه دارد. با این حال، موجب نقطه ضعفی مانند کاهش انعطاف‌پذیری می‌شود.
۶	قانون مدیریت خدمات کشوری	مصوبات مجلس شورا	۱۳۸۶/۰۷/۰۸	بند «۲» و «۴» و ماده (۱۳) (۱۱۵)	هدف این ماده، یکپارچگی و حذف موازی‌کاری از طریق ادغام واحدهاست. نقطه قوت افزایش کارایی و نقطه ضعف آن کاهش انعطاف‌پذیری محلی است. در اجرا، صرفه‌جویی و هماهنگی بیشتر خواهد شد، اما با چالش‌های جابه‌جایی نیروی انسانی همراه است.

پیشینه تقنینی ادغام و تفکیک سازمان‌ها در ایران نشان می‌دهد که قانونگذار از یک نگاه کلی و متمرکز بر حذف موازی‌کاری در قانون مدیریت خدمات کشوری، به سمت نگاهی بخشی، راهبردی و مبتنی بر بهره‌وری در برنامه هفتم توسعه حرکت کرده است. اگرچه تفکیک به‌صراحت در مواد قانون مدیریت خدمات کشوری ذکر نشده، اما اختیارات شورای عالی اداری در «تجدید نظر در ساختار» می‌تواند مبنای حقوقی آن باشد. در برنامه هفتم، ادغام و تفکیک بیشتر در خدمت مدیریت یکپارچه منابع ملی و تفکیک نقش‌های حاکمیتی از تصدی‌گری قرار گرفته است. این تحول نشان‌دهنده بلوغ تقنینی در زمینه اصلاح ساختار دولت بوده؛ به گونه‌ای که از تمرکز صرف بر کاهش تعداد سازمان‌ها به سمت توجه به کیفیت حکمرانی، بهره‌وری و پاسخگویی حرکت شده است.



۳. مفهوم شناسی و گونه شناسی ادغام، تفکیک و انواع آن در بخش عمومی

هرگونه بررسی درباره معیارهای ادغام و تفکیک سازمانی مستلزم درک جایگاه این تغییرات در چارچوب گسترده‌تر مدیریت دولتی و حکمرانی است. در هسته نظری این بحث، ۳ مفهوم کلیدی قرار دارد: سازماندهی، ساختار و استراتژی. ساختار سازمانی در بخش عمومی، تنها نموداری از سلسله‌مراتب نبوده؛ بلکه تجلی عینی توزیع قدرت، تعیین مرزهای پاسخگویی و الگویی برای هماهنگی در راستای تحقق مأموریت‌های عمومی است [۱]. این تشکیلات، بستری است که از طریق سازماندهی منطقی منابع و فرایندها، امکان ارائه خدمات عمومی را فراهم می‌کند [۱۵]. تاکنون تعاریف متعددی در خصوص ادغام و تفکیک سازمانی ارائه شده است. در ادامه به این مؤلفه‌ها و گونه‌شناسی آن پرداخته خواهد شد.

۳-۱. مفهوم شناسی ادغام سازمانی در بخش عمومی

درک صحیح از «ادغام سازمان‌ها»^۱ پیش‌نیاز هرگونه تحلیل و ارزیابی در این حوزه است. ادغام در بخش عمومی فراتر از یک تغییر ساختاری ساده و به‌مثابه یک تحول راهبردی است که طی آن، دو یا چند سازمان مستقل، هویت، منابع و مأموریت‌های خود را در قالب یک موجودیت جدید و یکپارچه تلفیق می‌کنند. هدف نهایی، خروج از حالت پراکندگی و ایجاد هم‌افزایی برای دستیابی به اثربخشی و کارایی بالاتر است. تعاریف گوناگون این مفهوم، هرکدام بر جنبه‌ای از این تحول تأکید دارند که در ادامه بررسی می‌شوند.

الف) تعاریف ادغام سازمانی

جدول ۳. تعاریف ادغام سازمانی

ردیف	تعاریف
۱	ادغام در بخش عمومی به فرایند ترکیب دو یا چند سازمان دولتی یا نهاد عمومی در یک موجودیت واحد با هدف بهبود کارایی، اثربخشی و پاسخگویی اشاره دارد [۱].
۲	ادغام سازمان دولتی به فرایند ترکیب دو یا چند سازمان، وزارتخانه، یا نهاد دولتی در یک موجودیت واحد تحت مالکیت و کنترل دولت اشاره دارد. این فرایند مستلزم یکپارچه‌سازی کامل یا نسبی مأموریت‌ها، وظایف، منابع، کارکنان و سیستم‌های سازمان‌های درگیر است [۱].
۳	ادغام، یکی شدن دو یا چند سازمان است که فعالیت‌های مشابه، مکمل یا مرتبط دارند و به‌منظور کسب توانایی‌های بیشتر و ایجاد بهبود در وضع موجود انجام می‌شود [۱۶].
۴	ادغام سازمانی عبارت است از تمرکز و به هم پیوستن تمامی فرایندهای انجام کار در دو یا چند سازمان مشابه در قالب یک سازمان جدید به‌گونه‌ای که سازمان جدید توانایی انجام وظایف سازمان‌های مذکور را دارا بوده و بتواند اهدافی را که آن سازمان‌ها دنبال می‌کردند تحقق بخشد [۱۷].
۵	ادغام سازمانی یعنی به هم پیوستن عملیات چند واحد سازمانی و تمرکز عملیات آنها در یک واحد جدید التاسیس [۱۸].
۶	ادغام سازمانی به معنی ترکیب دو یا چند سازمان مستقل و تشکیل سازمان جدید است [۱۹].
۷	ادغام سازمانی فرایند ترکیب دو یا چند سازمان به یک نهاد حقوقی واحد است [۲۰].
۸	ادغام به معنی ترکیب دو یا چند سازمان کوچک در یک سازمان بزرگ‌تر است [۲۱].
۹	ادغام سازمانی عبارت است از ترکیب دو یا چند سازمان مجزا به یک موجودیت حقوقی واحد، با هدف دستیابی به مزایای راهبردی، عملیاتی و مالی [۲۲].
۱۰	ادغام سازمان‌های عمومی، بازطراحی عمده مرزهای سازمانی بین نهادهای دولتی است که مالکیت عمومی آنها حفظ می‌شود [۲۳].
۱۱	ادغام سازمانی به معنای ترکیب دو یا چند سازمان به‌منظور ایجاد یک نهاد واحد است که می‌تواند به افزایش کارایی و کاهش هزینه‌ها منجر شود. این فرایند معمولاً با هدف بهبود خدمات عمومی و پاسخگویی بهتر به نیازهای شهروندان انجام می‌شود [۲۴].
۱۲	ادغام سازمانی در سیاستگذاری عمومی به‌عنوان یک ابزار برای ایجاد نهادهای قوی‌تر و پاسخگوتر تعریف می‌شود. این فرایند می‌تواند به تقویت هماهنگی میان سازمان‌ها و ارتقای سطح خدمات عمومی منجر شود [۲۵].

1. Organizational Merger



تمامی تعاریف ادغام در این نقطه اشتراک دارند که ترکیب دو یا چند سازمان، پیش از آن دارای مدیریت مستقل بوده‌اند. پس می‌توان بیان داشت که ادغام، ناظر به ترکیب دو یا چند سازمان با یکدیگر و ایجاد سازمان جدید است [۱۶]. ادغام سازمانی معمولاً به دنبال شناسایی نهادهای مشابه یا مکمل و با هدف کاهش تداخل‌ها و بهینه‌سازی منابع انجام می‌شود. برخی از مزایای ادغام در بخش عمومی شامل:

- **کاهش هزینه‌ها:** با حذف تکرار وظایف و بهینه‌سازی منابع، هزینه‌های عمومی کاهش می‌یابد.
- **افزایش کارایی:** ادغام می‌تواند به ایجاد ساختارهای مدیریتی ساده‌تر و مؤثرتر منجر شود.
- **بهبود خدمات:** ادغام می‌تواند به ارائه خدمات بهتر و هماهنگ‌تر به شهروندان کمک کند [۲۶].

۲-۳. مفهوم‌شناسی تفکیک سازمانی در بخش عمومی

در زمینه تفکیک سازمان‌های خصوصی و دولتی، تعاریف مختلفی وجود دارد. تفکیک به معنای فرایند جداسازی و تمایز بین دو یا چند نهاد است که برای افزایش کارایی و بهبود عملکرد صورت می‌گیرد. این فرایند می‌تواند شامل تفکیک وظایف، منابع و مسئولیت‌ها باشد [۲۷]. تفکیک به معنای تمایز نقش‌ها و وظایف در سازمان‌هاست. این تمایز می‌تواند به ایجاد تخصص و بهبود تصمیم‌گیری کمک کند [۲۸]. همچنین در مباحث علم مدیریت، تفکیک به معنای جدا کردن حوزه‌های عملکردی و مسئولیت‌ها برای کاهش تداخل و افزایش شفافیت در فرایندهاست [۲۹].

تفکیک می‌تواند به عنوان یک استراتژی سازمانی تعریف شود که با هدف بهبود بهره‌وری و پاسخگویی به نیازهای مختلف ذی‌نفعان، ساختار سازمان را تغییر می‌دهد [۳۰]. تفکیک در بخش عمومی به معنای تقسیم وظایف و مسئولیت‌ها بین نهادهای دولتی مختلف است. این فرایند می‌تواند شامل تفکیک بین سطوح مختلف دولت (محلی، منطقه‌ای و ملی) یا بین نهادهای مختلف دولتی باشد. هدف از این تفکیک افزایش کارایی و کاهش تداخل وظایف است [۳۱].

۱-۲-۳. اهمیت تفکیک در بخش عمومی

تفکیک در بخش عمومی به چند علت اهمیت دارد که عبارت‌اند از:

- **افزایش کارایی:** با تقسیم وظایف، سازمان‌ها می‌توانند بر روی تخصص‌های خاص تمرکز کنند و کارایی خود را افزایش دهند.
- **شفافیت:** تفکیک مسئولیت‌ها به کاهش ابهام در نقش‌ها و وظایف کمک می‌کند و شفافیت بیشتری را در فرایندهای دولتی ایجاد می‌کند.
- **تخصص‌گرایی:** با تفکیک وظایف، نهادها می‌توانند بر روی تخصص‌های خاص خود تمرکز کنند.
- **بهبود پاسخگویی:** با تقسیم مسئولیت‌ها، امکان پاسخگویی دقیق‌تر به نیازهای شهروندان فراهم می‌شود [۲۷] و با تفکیک وظایف، امکان نظارت و ارزیابی عملکرد هر نهاد بهبود می‌یابد [۳۲].

۲-۲-۳. چالش‌ها و موانع تفکیک

با وجود مزایای تفکیک، چالش‌هایی نیز وجود دارد که عبارت‌اند از:

- **تداخل وظایف:** ممکن است نهادها به علت عدم هماهنگی، وظایف مشابهی را انجام دهند که به اتلاف منابع منجر شود.
- **مقاومت فرهنگی:** تغییرات ساختاری ممکن است با مقاومت کارکنان مواجه شود که به تغییرات عادت کرده‌اند [۲۵].
- **مقاومت سازمانی:** یکی از بزرگ‌ترین چالش‌ها در تفکیک نهادها، مقاومت سازمانی است. کارکنان و مدیران ممکن است نسبت به تغییرات ایجاد شده در ساختار و وظایف خود حساسیت نشان دهند. این مقاومت می‌تواند ناشی از ترس از دست دادن قدرت یا موقعیت شغلی باشد [۳۳].
- **کمبود منابع مالی و انسانی:** تفکیک نهادها نیازمند تخصیص منابع مالی و انسانی کافی است. در بسیاری از موارد، دولت‌ها با کمبود منابع مواجه هستند و نمی‌توانند به درستی فرایند تفکیک را اجرا کنند. این موضوع می‌تواند به ناکارآمدی و عدم تحقق

اهداف مورد نظر منجر شود [۳۴].

- **پیچیدگی‌های قانونی و مقرراتی:** تغییرات در ساختار سازمانی نیازمند اصلاحات قانونی و مقرراتی بوده که ممکن است زمان‌بر و پیچیده باشد. در بسیاری از کشورها، قوانین موجود مانع از ایجاد تغییرات سریع و مؤثر در ساختار نهادهای دولتی می‌شوند [۳۵].
- **نا هماهنگی بین نهادها:** تفکیک می‌تواند به عدم هماهنگی بین نهادهای مختلف منجر شود. هر نهاد ممکن است بر روی وظایف خاص خود تمرکز کند که این موضوع می‌تواند به تداخل یا تضاد در سیاست‌ها و برنامه‌ها منجر شود. نا هماهنگی می‌تواند بر کیفیت خدمات عمومی تأثیر منفی بگذارد.

- **چالش‌های فرهنگی:** فرهنگ سازمانی در نهادهای دولتی می‌تواند مانع از اجرای مؤثر تفکیک شود. در برخی موارد، فرهنگ‌های سنتی که بر اساس سلسله‌مراتب و کنترل متمرکز شکل گرفته‌اند، مانع از پذیرش ساختارهای جدید و تفکیک وظایف می‌شوند [۳۶].
 - **عدم حمایت سیاسی:** بدون حمایت سیاسی قوی، فرایند تفکیک ممکن است با شکست مواجه شود. تصمیم‌گیرندگان سیاسی ممکن است به علت فشارهای عمومی یا منافع خاص خود، از حمایت در تغییرات لازم خودداری کنند [۳۷].
- در نتیجه با وجود مزایای بالقوه تفکیک در بخش عمومی، چالش‌ها و موانع متعددی وجود دارد که باید بررسی شوند. برای موفقیت در این فرایند، نیاز به برنامه‌ریزی دقیق، تخصیص منابع کافی و ایجاد حمایت سیاسی و اجتماعی وجود دارد.

۳-۲-۳. انواع تفکیک در سازمان‌های دولتی

تفکیک در ساختار دولت، فراتر از یک تجزیه ساده تشکیلاتی، راهبردی برای «مدیریت پیچیدگی» و «تخصصی‌سازی حکمرانی» است. در نظام اداری، انباشت وظایف ناهمگن یا گستردگی بیش از حد قلمرو نظارتی در یک دستگاه واحد، می‌تواند به ایجاد گلوگاه‌های تصمیم‌گیری و کاهش کیفیت خدمات منجر شود. از این‌رو، تفکیک سازمانی به‌عنوان ابزاری برای شفاف‌سازی حدود مسئولیت‌ها و انطباق ساختار با مقتضیات محیطی به‌کار گرفته می‌شود. این بازآرایی ساختاری، بسته به اینکه هدف سیاستگذار، تمرکززدایی مکانی باشد یا تفکیک ماهوی مأموریت، در قالب‌های متفاوتی بروز می‌یابد. شناخت دقیق این الگوها به تصمیم‌گیران کمک می‌کند تا به جای نسخه‌پیچی یکسان، الگوی تفکیک را متناسب با «جنس مأموریت» و «نوع چالش» انتخاب کنند. در ادامه، مهم‌ترین گونه‌های تفکیک در دستگاه‌های اجرایی بررسی می‌شود.

جدول ۴. انواع تفکیک در سازمان‌ها

انواع تفکیک	توضیح	مثال
۱. تفکیک براساس جغرافیا (Geographical Division) [۳۸]	در این نوع تفکیک، سازمان‌ها براساس مناطق جغرافیایی تقسیم‌بندی می‌شوند. این نوع تفکیک معمولاً در شرکت‌های بزرگ با فعالیت‌های جهانی مشاهده می‌شود.	مثال: تبدیل سازمان محیط زیست به ادارات کل استانی
۲. تفکیک براساس وظایف (Functional Splitting) [۳۹]	این نوع تفکیک براساس تقسیم وظایف و مسئولیت‌ها در سازمان‌ها صورت می‌گیرد. هر بخش از سازمان وظایف خاص خود را دارد که به تخصص‌گرایی منجر می‌شود.	مثال: تفکیک وزارت راه و ترابری به وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان راه و ترابری
۳. تفکیک براساس محصولات/خدمات (Product/Service Splitting) [۴۰]	این نوع تفکیک براساس محصولات یا خدمات مختلف سازمان انجام می‌شود. هر واحد ممکن است بر روی یک خط تولید خاص تمرکز کند.	مثال: تفکیک وزارت نیرو به شرکت‌های برق، آب، انرژی‌های نو

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



در حالی که تفکیک سازمان‌ها راهکاری برای افزایش تمرکز و تخصص در بخش عمومی محسوب می‌شود، این روند تنها یک روی سکه مدیریت تحول سازمانی است. در تقابلی پویا، ادغام سازمان‌ها اغلب به‌عنوان راهبردی مکمل و ضروری برای ایجاد انسجام، حذف موازی‌کاری‌ها و دستیابی به مقیاس مؤثرتر مطرح می‌شود. بنابراین، خط‌مشی‌گذاران همواره در حال تعادل‌بخشی بین این دو نیرو هستند. در ادامه، به بررسی ابعاد مختلف راهبرد ادغام پرداخته خواهد شد.

۳-۳. انواع ادغام در بخش عمومی

ادغام در بخش عمومی را نمی‌توان صرفاً با الگوهای رایج ادغام در بخش خصوصی توضیح داد؛ زیرا این فرایند در دولت‌ها در بستری از مأموریت‌های چندگانه، الزامات پاسخگویی عمومی، محدودیت‌های حقوقی و ملاحظات سیاسی صورت می‌گیرد. برخلاف بنگاه‌های خصوصی که ادغام را عمدتاً به منزله ابزاری برای افزایش سود، سهم بازار یا صرفه‌جویی اقتصادی دنبال می‌کنند، در بخش عمومی ادغام بیش از آنکه یک تصمیم اقتصادی باشد، یک **مداخله نهادی در نظام حکمرانی** تلقی می‌شود که پیامدهای آن فراتر از مرزهای سازمانی و مالی است [۱]. از این رو، بازتعریف مفهوم ادغام در بستر نهادهای حکمرانی و تفکیک گونه‌های آن، برای تحلیل دقیق اصلاحات ساختاری دولت ضروری است.

در بخش عمومی، ادغام به فرایند **بازطراحی عامدانه مرزهای سازمانی میان نهادهای دولتی** اطلاق می‌شود که مالکیت عمومی آنها حفظ شده و هدف آن بهبود انسجام سیاستی، ارتقای کارایی نهادی و تقویت ظرفیت دولت در ارائه ارزش عمومی است [۲۳]. فرایند بازآرایی سازمانی می‌تواند جنبه‌های مختلفی مانند تلفیق مأموریت‌ها، ساختارها، نیروی انسانی، سامانه‌های اطلاعاتی و حتی هویت نهادی را دربر گیرد. از این رو، ادغام نهادهای دولتی صرفاً یک دگرگونی ساختاری نیست، بلکه تغییری بنیادین در شیوه اداره و منطق حکمرانی عمومی محسوب می‌شود. در ادامه، انواع اصلی ادغام در بخش عمومی معرفی می‌شود.

۱-۳-۳. ادغام عمودی^۱

ادغام عمودی در حوزه عمومی به معنای گردهم آوردن سازمان‌ها یا واحدهایی است که در سطوح مختلف **سلسله‌مراتب حکمرانی** فعالیت دارند؛ به‌عنوان نمونه، ترکیب نهادهای وابسته، شرکت‌های دولتی یا بخش‌های اجرایی با ساختار مرکزی یک وزارتخانه. هدف این نوع ادغام، کاهش فاصله میان سطوح تصمیم‌گیری و اجرا، تمرکز بیشتر قدرت در دولت مرکزی و ارتقای هماهنگی میان این سطوح است.

برای نمونه، در کشور انگلستان پس از اصلاحات دهه ۲۰۱۰، آژانس‌های اجرایی با وزارتخانه‌های مرکزی ادغام شدند تا میزان پاسخگویی سیاسی افزایش یابد و ارتباط میان اجرای سیاست‌ها و نظارت دولتی تقویت شود. در ایران، تجمیع سازمان‌های تابعه استانی در ساختارهای وزارتخانه‌ای با استناد به ماده (۳۰) قانون مدیریت خدمات کشوری، نمونه‌ای از ادغام عمودی با هدف یکپارچگی فرماندهی اداری است. در بخش خصوصی، ادغام عمودی معمولاً در زنجیره تأمین و با هدف کاهش هزینه یا کنترل بازار انجام می‌شود؛ در حالی که در بخش عمومی، این نوع ادغام بیشتر معطوف به **کنترل نهادی و انسجام سیاستی** است تا منافع اقتصادی مستقیم.

۲-۳-۳. ادغام افقی^۲

ادغام افقی به ترکیب دو یا چند سازمان دولتی هم‌سطح با مأموریت‌ها یا حوزه‌های عملکردی مشابه اشاره دارد. این نوع ادغام یکی از رایج‌ترین اشکال اصلاح ساختاری در دولتهاست و معمولاً با هدف حذف موازی‌کاری، افزایش هم‌افزایی تخصصی و ساده‌سازی

1. Vertical Integration / Vertical Merger
2. Horizontal Merger

ساختار اجرایی انجام می‌شود [۴۱]. ادغام وزارت صنایع و معادن با وزارت بازرگانی و تشکیل وزارت صنعت، معدن و تجارت در ایران، نمونه‌ای از ادغام افقی با منطق انسجام سیاست صنعتی و تجاری است. مطالعات نشان می‌دهد که اگرچه ادغام افقی می‌تواند در بلندمدت به بهبود هماهنگی منجر شود، اما در کوتاه‌مدت غالباً باعث افزایش پیچیدگی سازمانی، تعارض فرهنگی و افت موقت عملکرد می‌شود.

۳-۳-۳. ادغام کارکردی/موضوعی^۱

ادغام کارکردی زمانی رخ می‌دهد که واحدها یا سازمان‌هایی با **وظایف یا خدمات مشابه**، اما وابسته به نهادهای متفاوت، در یک ساختار واحد تجمع می‌شوند. تمرکز این نوع ادغام بر «خدمت» یا «کارکرد» است، نه بر سطح سازمانی یا سیاسی. در ایران، تلاش برای هماهنگی نهادی در حوزه رفاه اجتماعی و سیاست‌های حمایتی، نمونه‌ای از گرایش به ادغام کارکردی بوده، هرچند در عمل به‌صورت ناقص اجرا شده است. این نوع ادغام می‌تواند به بهبود تجربه شهروندان، کاهش سردرگمی نهادی و افزایش اثربخشی سیاست‌ها منجر شود؛ مشروط بر آنکه سازوکارهای هماهنگی بین‌بخشی به‌درستی طراحی شوند.

۳-۳-۴. ادغام سیاسی-نهادی^۲

ادغام سیاسی - نهادی به فرایندی گفته می‌شود که در آن یکپارچگی از طریق ایجاد نهادهای مشترک، قوانین الزام‌آور و تصمیم‌گیری‌های سیاسی بالا به پایین محقق می‌شود. این نوع ادغام فراتر از همکاری کارشناسان رفته و به دنبال نهادینه‌سازی همکاری‌ها از طریق حاکمیت مشترک و واگذاری اقتدار به نهادهای فرادست است. در ادبیات علوم سیاسی، این مفهوم گاهی در تقابل با «ادغام کارکردی» و گاهی در سطحی بالاتر از آن قرار می‌گیرد. [۴۲].

ادغام سیاسی-نهادی زمانی شکل می‌گیرد که تغییرات ساختاری ناشی از **الزامات سیاسی، تغییر اولویت‌های دولت یا بازتعریف نقش دولت در یک حوزه سیاستی** باشد. در این نوع ادغام، منطق حکمرانی بر منطق فنی و اقتصادی غلبه دارد [۴۰]. ادغام یا تفکیک وزارتخانه‌ها در آغاز دولت‌های جدید در ایران، اغلب با هدف ارسال سیگنال سیاسی، بازتوزیع قدرت اداری یا پاسخ به مطالبات اجتماعی انجام می‌شود. اصلاح ساختار وزارتخانه‌ها در کشورهای اروپایی پس از بحران مالی ۲۰۰۸ برای افزایش کنترل دولت بر حوزه‌های کلیدی اقتصاد، نمونه‌ای از ادغام سیاسی-نهادی است. چنانچه این نوع ادغام بدون پشتوانه تحلیلی و ارزیابی پیامدها انجام شود، احتمال بی‌ثباتی ساختاری و کاهش اثربخشی نهادی افزایش می‌یابد [۱].

در مجموع، ادغام در بخش عمومی را باید **ابزاری حکمرانی‌محور** دانست که کارکرد آن فراتر از بهینه‌سازی اقتصادی است. گونه‌های مختلف ادغام - اعم از عمودی، افقی، کارکردی و سیاسی-نهادی - هر یک منطق، اهداف و پیامدهای متمایزی دارند و موفقیت آنها به میزان انطباق با بستر نهادی، حقوقی و فرهنگی کشور وابسته است. این تمایز بنیادین با بخش خصوصی ایجاد می‌کند که تصمیم‌گیری درباره ادغام دستگاه‌های اجرایی، نه براساس الگوهای بنگاه‌محور، بلکه در چارچوب **تحلیل ارزش عمومی و حکمرانی مبتنی بر شواهد** انجام شود.

۳-۴. مقایسه تطبیقی ادغام در بخش دولتی و خصوصی

ادغام سازمانی، اگرچه در هر دو بخش خصوصی و دولتی به‌عنوان راهبردی برای تحول ساختاری به کار می‌رود، اما به‌علت تفاوت در ماهیت، مأموریت، نظام پاسخگویی و محیط نهادی این دو بخش، از نظر اهداف، فرایندها و معیارهای سنجش موفقیت، تفاوت‌های بنیادینی دارد [۱]. در این بخش، این تفاوت‌ها به‌صورت نظام‌مند بررسی شده تا درک دقیق‌تری از الزامات ویژه ادغام در بخش عمومی ایران فراهم شود.



الف) اهداف و انگیزه‌های متفاوت: در بخش خصوصی، ادغام عمدتاً در چارچوب منطق اقتصادی و رقابتی تعریف می‌شود. انگیزه‌های اصلی شامل حداکثرسازی سود و ارزش سهام‌داران، افزایش سهم بازار، حذف رقبا، دستیابی به فناوری‌های جدید و تحقق صرفه‌جویی مقیاس برای کاهش هزینه‌های واحد است [۴۳].

در مقابل، در بخش دولتی، ادغام تحت تأثیر منطق حکمرانی و ارزش عمومی قرار دارد. اهداف اغلب چندگانه، گاه مبهم و شامل بهبود کیفیت و دسترسی به خدمات عمومی، کاهش موازی‌کاری و پراکندگی منابع، افزایش هماهنگی سیاستی، پاسخ به مطالبات سیاسی یا اجتماعی، و در نهایت تحقق صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی است. در این بخش، توجیه سیاسی و اجتماعی ادغام، هم‌تراز یا مهم‌تر از توجیه صرفاً اقتصادی آن است.

ب) معیارهای ارزیابی موفقیت: ارزیابی موفقیت ادغام در بخش خصوصی، عمدتاً بر شاخص‌های مالی و بازارمحور متمرکز است. معیارهایی نظیر افزایش سودآوری، بازده سرمایه‌گذاری (ROI)، رشد درآمد، افزایش قیمت سهم و ارتقای رضایت سهام‌داران، ملاک اصلی قضاوت هستند [۴۴].

اما در بخش دولتی، ارزیابی موفقیت ذاتاً چندبعدی و پیچیده است. معیارها شامل ترکیبی از کارایی هزینه (صرفه‌جویی واقعی در بودجه)، اثربخشی (دستیابی به اهداف سیاستی)، کیفیت خدمات (رضایت شهروندان)، عدالت (دسترسی عادلانه به خدمات)، پاسخگویی و شفافیت می‌شوند [۴۶]. اندازه‌گیری بسیاری از این معیارها کیفی و چالش‌برانگیز است.

ج) فرایند تصمیم‌گیری و ذی‌نفعان: فرایند ادغام در بخش خصوصی معمولاً چابک‌تر، محرمانه‌تر و سلسله‌مراتبی است. تصمیم‌گیری نهایی در سطح هیئت‌مدیره با محوریت منافع سهام‌داران صورت می‌پذیرد [۴۶].

در بخش دولتی، این فرایند طولانی‌مدت‌تر، شفاف‌تر و مشارکتی است. ذی‌نفعان بسیار گسترده‌ترند و شامل شهروندان، مجلس، نهادهای نظارتی (مانند دیوان محاسبات)، رسانه‌ها، اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های جامعه مدنی هستند [۱۵]. تصمیم‌گیری، اغلب نیازمند اجماع سیاسی و عبور از مجاری قانونی متعدد (مانند تصویب در هیئت دولت و مجلس) است که خود باعث کندی و پیچیدگی فرایند می‌شود. در جدول زیر به صورت خلاصه تفاوت ادغام در بخش خصوصی و دولتی مشخص شده است.

جدول ۵. مقایسه تطبیقی ادغام در بخش خصوصی و دولتی

بخش دولتی	بخش خصوصی	بُعد مقایسه
ایجاد ارزش عمومی و تحقق منافع ملی	حداکثرسازی سود و ارزش سهام‌داران	هدف اصلی
چندبعدی (کارایی، اثربخشی، کیفیت خدمات، عدالت، پاسخگویی)	مالی و بازارمحور (سود، ROI، قیمت سهم)	معیار موفقیت
نهادهای حکومتی، کل جامعه	سهام‌داران، مشتریان، شهروندان	ذی‌نفعان محوری
طولانی، شفاف، مشارکتی، تحت تأثیر الزامات سیاسی و قانونی	چابک، محرمانه، سلسله‌مراتبی (هیئت‌مدیره)	فرایند تصمیم‌گیری
قوانین اداری، محدودیت‌های بودجه‌ای، و پاسخگویی سیاسی	قوانین رقابت و ضد انحصار	محدودیت اصلی
وزیر، هیئت دولت، مجلس (رهبری سیاسی-اداری)	مدیرعامل و هیئت‌مدیره (رهبری کسب‌وکار)	نقش رهبری
نهادهای ناظر (دیوان محاسبات، مجلس، رسانه‌ها)، ارزیابی برنامه و بودجه	بازار سرمایه و صورت‌های مالی	سازوکار ارزیابی

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

مقایسه فوق به وضوح نشان می‌دهد که الگوها، معیارها و درس‌های ادغام در بخش خصوصی به‌طور مستقیم و بدون تعدیل‌های اساسی قابل تسری به بخش دولتی ایران نیستند و پیچیدگی ذاتی بخش عمومی ناشی از تعدد اهداف، گستردگی ذی‌نفعان و حاکمیت منطق سیاسی ایجاب می‌کند که چارچوب‌های حکمرانی، ارزیابی و مدیریت تغییر، مختص این بخش و با در نظر گرفتن بافت نهادی سیاسی ایران طراحی شوند.

۴. عوامل مؤثر بر موفقیت و شکست ادغام و تفکیک در بخش عمومی

نخستین و بنیادی‌ترین عامل تعیین‌کننده در سرنوشت تغییرات ساختاری بخش عمومی، «کیفیت طراحی راهبردی و امکان‌سنجی پیشینی» است. برخلاف بخش خصوصی که سیگنال‌های بازار و شاخص‌های مالی راهنمای تصمیم‌گیری هستند، در بخش دولتی موفقیت ادغام یا تفکیک در گرو وجود یک «منطق حکمرانی روشن» است. تجربیات شکست‌خورده نشان می‌دهد هرگاه تغییر ساختار صرفاً واکنشی به فشارهای سیاسی یا با هدف‌گذاری‌های کلی‌گویانه (نظیر کوچک‌سازی صوری) و بدون تحلیل دقیق هزینه-فایده اجتماعی انجام شده، نتیجه‌ای جز آشفتگی سازمانی نداشته است. در مقابل، طرح‌های موفق بر پایه مطالعات دقیق «تشخیص مسئله» استوار بوده و پیش از اجرا، سناریوهای مختلف و پیامدهای آن بر ذی‌نفعان و خدمات عمومی را شبیه‌سازی کرده‌اند [۴۵]. دومین عامل که در ادبیات مدیریت دولتی اغلب به‌عنوان پاشنه‌آشیل اصلاحات ساختاری شناخته می‌شود، «مدیریت عوامل انسانی و یکپارچگی فرهنگی» است. سازمان‌های اجرایی تنها مجموعه‌ای از قوانین و ساختمان‌ها نیستند، بلکه دارای «هویت سازمانی» و فرهنگ بوروکراتیک ریشه‌دار هستند. نادیده گرفتن مقاومت پنهان و آشکار بدنه کارشناسی، تفاوت در نظام‌های جبران خدمات و تعارض میان فرهنگ‌های سازمانی (به‌عنوان مثال ادغام یک نهاد نظارتی خشک با یک نهاد خدماتی منعطف)، می‌تواند هر طرح مصوبی را در مرحله اجرا عقیم گذارد. موفقیت در این عرصه مستلزم استراتژی‌های دقیق ارتباطی، مشارکت‌دهی کارکنان در فرایند تغییر و طراحی مکانیزم‌های عادلانه برای دوران گذار است تا حس «بازندگی» در کارکنان دستگاه ادغام‌شونده ایجاد نشود. سومین مؤلفه حیاتی، «پایداری پشتیبانی سیاسی و ثبات در حکمرانی تغییر» است. فرایند ادغام یا تفکیک در بخش عمومی، زمان‌بر است و نتایج آن اغلب در میان‌مدت ظاهر می‌شود؛ درحالی‌که عمر مدیریتی و دوره‌های سیاسی کوتاه هستند. عامل شکست بسیاری از طرح‌ها، تغییر اولویت‌ها با تغییر دولت‌ها یا وزرا و فقدان یک «متولی مقتدر فراسازمانی» (مانند شورای عالی اداری با اختیارات ویژه) برای هدایت دوران گذار است. وجود اجماع میان نخبگان سیاسی و حمایت مستمر نهادهای قانونگذار، تضمین می‌کند که فرایند تغییر در تلاطم‌های سیاسی متوقف نشده و منابع مالی و حقوقی لازم برای عبور از «دره مرگ تغییر» تأمین شود. در نهایت، چهارمین عامل «ظرفیت‌های فنی و زیرساخت‌های حقوقی-عملیاتی» است. بسیاری از ادغام‌ها در بخش عمومی ایران در سطح «ادغام نمادین» (تغییر تابلوها و سربرگ‌ها) متوقف می‌مانند و به «ادغام کارکردی» نمی‌رسند. موفقیت واقعی زمانی حاصل می‌شود که زیرساخت‌های فناوری اطلاعات، پایگاه‌های داده، فرایندهای ارائه خدمت و قوانین و مقررات بعضاً متعارض، به‌صورت واقعی یکپارچه یا تفکیک شوند. ناتوانی در همگام‌سازی سیستم‌های پشتیبان و بلا تکلیفی در شرح وظایف جدید، موجب شده که سازمان جدیدالتأسیس، وارث ناکارآمدی‌های سازمان‌های قبلی شده و به‌جای هم‌افزایی، دچار قفل‌شدگی عملیاتی شود.

در خصوص عوامل مؤثر بر ادغام موفقیت‌آمیز، میان صاحب‌نظران اختلاف‌نظرهای شایان توجهی وجود دارد. به‌عنوان مثال، رکلین (۲۰۰۱)، مدیریت فرهنگ، هماهنگ‌سازی مدیریت پرداخت و انتقال دانش را به‌عنوان عوامل مؤثر در ادغام موفقیت‌آمیز معرفی می‌کند، در صورتی که پیتروبارگو و ورن (۲۰۰۸) ارتباطات، رهبری، صرف زمان کافی و سرمایه اجتماعی را از عوامل مؤثر می‌دانند. در جدول ۶، به بررسی مهم‌ترین این عوامل که در ادغام‌های موفق مشترک بوده و در ادبیات موضوع نیز برجسته شده‌اند، پرداخته خواهد شد.

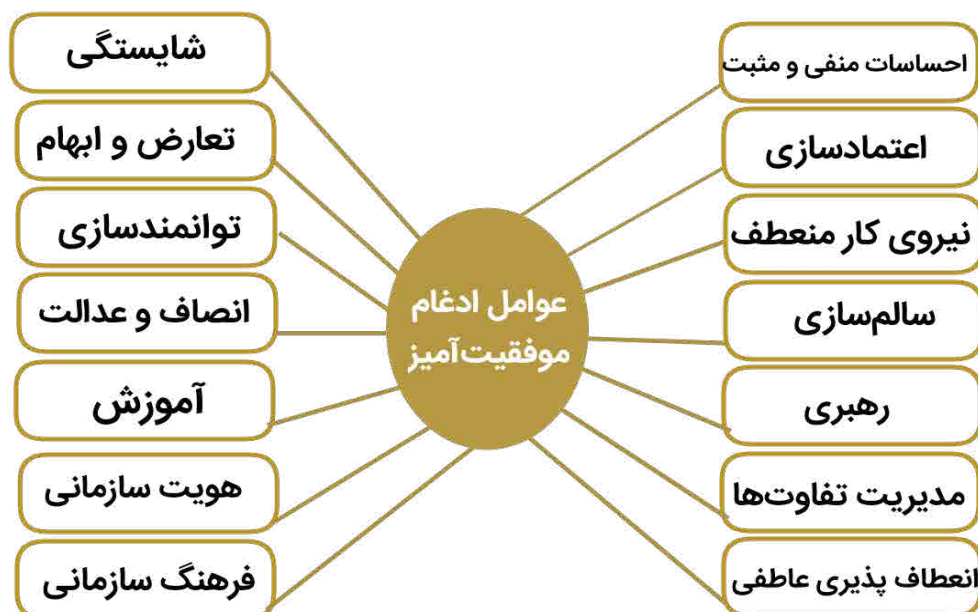


جدول ۶. عوامل مؤثر بر ادغام موفقیت آمیز سازمان‌های دولتی [۴۷]

عوامل تأثیرگذار
درک جامع و عمیق نقش احساسات در فرایند ادغام احساسات منفی و مثبت
ارزیابی شایستگی فنی و رفتاری و رهبری تحول‌آفرین
ایجاد نیروی کاری انعطاف‌پذیر، کارمندان منعطف
نقش پررنگ و کلیدی منابع انسانی، رهبری
اعتمادسازی و انصاف انتخاب نام مناسب سنخیت وظایف، رعایت عدالت سازمانی، ایجاد نگرش مثبت مدیریت تفاوت‌ها، توجه به تفاوت‌های فرهنگی سبک رهبری مناسب، سنخیت فناوری‌ها، اجتناب از مدیریت پایین به بالا، تعارض و ابهام اضطراب کارکنان، ابهام ناشی از ادغام مدیریت دانش و همکاری تعامل و همکاری مدیریت دانش
متغیرهای فردی، گروهی و سازمانی انعطاف‌پذیری مهارتی، تقویت اکتساب و تحریک کارکنان به توسعه مهارت‌های جدید انعطاف‌پذیری رفتاری، سازگاری آسان با موقعیت‌های متغیر، انعطاف‌پذیری اخلاقی عمل کردن به ارزش‌های اخلاقی حرفه‌ای، انعطاف‌پذیری شایستگی حرفه‌ای توانایی ایجاد تصویر مثبت از آینده، توانایی یادگیری سریع و به‌کارگیری دانش، توانایی حل مشکلات و چالش‌های کاری ادراک کارکنان از مشروعیت سازمان هویت سازمانی، کارکنان مشروعیت سازمانی، مشروعیت عملی، مشروعیت شناختی، مشروعیت اخلاقی، تشابه وفاداری هویت خشتی
عوامل درون‌سازمانی شکل‌گیری کارگروه‌های مشورتی و تخصصی ادغام، فرهنگ سازمانی مناسب پشتیبان مالی برقراری عدالت سازمانی، توانمندی و سالم‌سازی سازمانی شایسته‌سالاری، تجمیع منابع خدمات، سلامت ساختاری

پس از بررسی عوامل کلیدی مؤثر بر موفقیت ادغام، برای درک بهتر روابط و تأثیر متقابل این عوامل، شکل زیر ارائه شده است. این تصویرسازی به‌طور خلاصه جایگاه هر عامل و ارتباط آن با دیگر مؤلفه‌ها را نمایش می‌دهد.

شکل ۱. عوامل مؤثر بر ادغام موفقیت آمیز در سازمان‌های دولتی [۴۷]



۵. معیارهای تصمیم‌گیری برای ادغام و تفکیک دستگاه‌های اجرایی



ساماندهی و بازآرایی ساختار دستگاه‌های اجرایی، به‌ویژه در قامت ادغام یا تفکیک، تصمیمی پرهزینه و دارای پیامدهای بلندمدت برای نظام اداری است که نمی‌تواند صرفاً بر پایه شهود سیاسی یا اقتضائات مقطعی اتخاذ شود. گذار از رویکرد «آزمون و خطا» به «تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد» در این حوزه، نیازمند استقرار یک نظام غربالگری دقیق است که پیش از هرگونه اقدام حقوقی، ضرورت و توجیه‌پذیری تغییرات را از مناظر گوناگون بسنجد. در این بخش، با هدف ارائه یک چارچوب عملیاتی برای خط‌مشی‌گذاران، مجموعه‌ای از معیارهای «سلبی» و «ایجابی» تدوین شده است. این معیارها فراتر از شاخص‌های صرفاً مالی، ابعاد پیچیده‌تری نظیر «کیفیت حکمرانی»، «انسجام سیاستی» و «پذیرش اجتماعی» را دربر می‌گیرند تا اطمینان حاصل شود که تغییر ساختار، نه یک هدف صوری، بلکه ابزاری معتبر برای ارتقای کارآمدی و خدمت‌رسانی عمومی است.

۱-۵. ضرورت چارچوب معیارمحور در اصلاحات ساختاری

در دنیای پیچیده و متغیر امروز، اصلاحات ساختاری در دستگاه‌های اجرایی به‌ویژه در بخش دولتی، نیازمند یک رویکرد سیستماتیک و معیارمحور است. این رویکرد به تصمیم‌گیرندگان کمک می‌کند تا با استفاده از معیارهای مشخص و قابل اندازه‌گیری، فرایندهای ادغام و تفکیک را به‌طور مؤثرتر مدیریت کنند. در ادامه، به برخی از ضرورت‌های این چارچوب اشاره شده که عبارت‌اند از:

● **افزایش شفافیت و پاسخگویی:** چارچوب معیارمحور می‌تواند به شفافیت در فرایندهای تصمیم‌گیری کمک کند. با تعیین معیارهای مشخص، تصمیم‌گیرندگان می‌توانند به‌راحتی ارزیابی کنند که آیا یک ادغام یا تفکیک به نفع کارایی و کیفیت خدمات عمومی است یا خیر؟

● **تسهیل در ارزیابی عملکرد:** استفاده از معیارهای مشخص برای ارزیابی عملکرد سازمان‌ها، این امکان را فراهم می‌آورد که نتایج حاصل از ادغام یا تفکیک به‌طور دقیق‌تری بررسی شود. این ارزیابی می‌تواند شامل بررسی هزینه‌ها، کیفیت خدمات و رضایت شهروندان باشد.

● **کاهش ریسک‌ها:** با استفاده از یک چارچوب معیارمحور، می‌توان ریسک‌های مرتبط با ادغام و تفکیک را شناسایی و مدیریت کرد. این امر به تصمیم‌گیرندگان کمک می‌کند تا پیش‌بینی‌های بهتری درباره پیامدهای تغییرات ساختاری داشته باشند.

● **تسهیل در هم‌افزایی منابع:** معیارهای مشخص می‌توانند به شناسایی نقاط همپوشانی و هم‌افزایی میان دستگاه‌های اجرایی کمک کنند. این امر می‌تواند به بهبود استفاده از منابع و کاهش هزینه‌ها منجر شود.

● **تقویت نوآوری و بهبود خدمات:** یک چارچوب معیارمحور می‌تواند زمینه‌ساز نوآوری در فرایندهای اداری باشد. با تمرکز بر معیارهای عملکرد، سازمان‌ها می‌توانند به دنبال راهکارهای جدید و مؤثرتر برای ارائه خدمات بهتر به شهروندان باشند. این ضرورت‌ها نشان‌دهنده اهمیت یک چارچوب معیارمحور در اصلاحات ساختاری هستند و می‌توانند به‌عنوان مبنای تصمیم‌گیری برای ادغام و تفکیک دستگاه‌های اجرایی استفاده شوند.

۲-۵. معیارهای تصمیم‌گیری برای ادغام سازمان‌های دولتی

ادغام سازمان‌های دولتی یکی از ابزارهای کلیدی در بهبود کارایی و کاهش هزینه‌ها در بخش عمومی است. برای اتخاذ تصمیمات مؤثر در این زمینه، شناسایی و استفاده از معیارهای مناسب ضروری است. در ادامه به برخی از این معیارها اشاره می‌شود.

● **تجزیه و تحلیل هزینه-فایده:** یکی از مهم‌ترین معیارها در تصمیم‌گیری برای ادغام، تجزیه و تحلیل هزینه-فایده است. این تحلیل



به تصمیم‌گیرندگان کمک می‌کند تا مزایا و معایب ادغام را با یکدیگر مقایسه کرده و ارزیابی کنند که آیا منافع حاصل از ادغام، هزینه‌های آن را توجیه می‌کند یا خیر؟

- **همپوشانی وظایف و خدمات:** بررسی همپوشانی وظایف و خدمات میان سازمان‌ها یکی دیگر از معیارهای کلیدی است. اگر دو یا چند سازمان وظایف مشابهی را انجام دهند، ادغام می‌تواند به کاهش دوباره کاری‌ها و افزایش کارایی منجر شود.
 - **کیفیت خدمات:** ارزیابی کیفیت خدمات ارائه شده توسط سازمان‌ها قبل از ادغام بسیار مهم است. هدف از ادغام باید بهبود کیفیت خدمات به شهروندان باشد. لذا معیارهای مربوط به رضایت مشتریان و کیفیت خدمات باید مدنظر قرار گیرد.
 - **پتانسیل برای نوآوری:** ادغام سازمان‌ها می‌تواند فرصت‌های جدیدی برای نوآوری ایجاد کند؛ بنابراین، ارزیابی پتانسیل سازمان‌ها برای نوآوری و توسعه خدمات جدید باید در فرایند تصمیم‌گیری لحاظ شود.
 - **قابلیت‌های منابع انسانی:** بررسی قابلیت‌های منابع انسانی هر سازمان نیز از اهمیت بالایی برخوردار است. توانمندی‌ها، مهارت‌ها و تجربه کارکنان می‌تواند تأثیر زیادی بر موفقیت یا شکست ادغام داشته باشد.
 - **سازگاری فرهنگی:** فرهنگ سازمانی یکی از عوامل کلیدی در موفقیت ادغام است. بررسی سازگاری فرهنگی میان سازمان‌ها می‌تواند به شناسایی چالش‌های احتمالی کمک کند و زمینه‌ساز یک ادغام موفق باشد.
- این معیارها می‌توانند به‌عنوان راهنما برای تصمیم‌گیرندگان در فرایند ادغام سازمان‌های دولتی استفاده شوند و به تحقق اهداف، بهبود کارایی و کیفیت خدمات کمک کنند. در جدول ۷ به‌صورت خلاصه برخی دیگر از مهم‌ترین معیارهای تصمیم‌گیری برای ادغام سازمان‌های دولتی آمده است.

جدول ۷. معیارهای تصمیم‌گیری برای ادغام سازمان‌های دولتی

معیار تصمیم‌گیری	تعریف / شاخص کلیدی
حذف موازی کاری و تداخل مأموریتی	وجود شواهد مستند از وظایف مشابه، تکراری یا متعارض در دو یا چند دستگاه که به هدررفت منابع یا تعارض سیاستی منجر شده است.
تحقق صرفه‌جویی مقیاس واقعی	امکان کاهش هزینه‌های سربار، اداری و پشتیبانی از طریق یکپارچه‌سازی خریدها، املاک، سیستم‌های IT و خدمات پشتیبانی مشترک.
بهبود هماهنگی در سیاستگذاری و اجرا	نیاز به یکپارچگی در طراحی و اجرای یک سیاست کلان ملی که در حال حاضر توسط دستگاه‌های پراکنده و ناهماهنگ انجام می‌شود.
ایجاد پنجره واحد خدمت‌رسانی به شهروندان	کاهش سردرگمی ارباب‌رجوع و ساده‌سازی دسترسی به خدمات از طریق تمرکز خدمات مرتبط در یک نهاد واحد.
تطابق نسبی فرهنگ‌های سازمانی	وجود اشتراکات قابل توجه در ارزش‌ها، هنجارها، سبک رهبری و سیستم پاداش بین سازمان‌های در حال ادغام.
وجود برنامه مدیریت تغییر (CM) قوی	تهیه سند جامع شامل برنامه ارتباطات، جابه‌جایی نیروی انسانی، یکپارچه‌سازی سیستم‌ها و مدیریت انتقال دانش.
پشتیبانی سیاسی پایدار و فراجنبی	کسب حمایت نهادهای کلان فرادستی (مانند مجلس و شورای عالی اداری) به‌گونه‌ای که طرح با تغییر دولت متوقف یا معکوس نشود.
برنامه‌ریزی همزمان برای اصلاحات قانونی	تهیه نقشه راه مشخص برای بازنگری، اصلاح یا الغای قوانین، آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های پراکنده مرتبط با دستگاه‌های قبلی.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۳-۵. معیارهای تصمیم‌گیری برای تفکیک سازمان‌های دولتی

تصمیم به تفکیک یا تجزیه سازمان‌های دولتی، اقدامی معکوس ادغام است که با هدف «تخصصی‌سازی»، «رفع تعارض منافع» و «افزایش پاسخگویی» انجام می‌شود. در ادبیات مدیریت دولتی، تفکیک زمانی توصیه می‌شود که ادغام‌های پیشین به ایجاد «سازمان‌های هیولایی»^۱ منجر شده باشند که در آنها لختی سازمانی، تضاد مأموریت‌ها و عدم شفافیت بر مزایای مقیاس غلبه کرده است. براساس مطالعات معتبر جهانی، ۸ معیار کلیدی برای ارزیابی ضرورت تفکیک، شناسایی شده‌اند که عبارت‌اند از:

● **رفع تعارض منافع:** یکی از قوی‌ترین استدلال‌ها برای تفکیک، جداسازی نقش‌های ناسازگار است. زمانی که یک سازمان همزمان نقش «خط‌مشی‌گذار/ناظر» و «مجری/ارائه‌دهنده خدمت» را برعهده دارد، دچار تعارض منافع ساختاری می‌شود (مانند نهادی که هم استاندارد ایمنی تدوین می‌کند و هم خود مجری پروژه‌های عمرانی است). تفکیک این دو حوزه برای تضمین بی‌طرفی و سلامت اداری ضروری است [۱].

● **تخصصی‌سازی و تمرکز راهبردی:** زمانی که تنوع مأموریت‌ها در یک وزارتخانه یا سازمان به حدی می‌رسد که مدیریت ارشد توانایی تمرکز بر اولویت‌های کلیدی را از دست می‌دهد، تفکیک توصیه می‌شود. این معیار بر این اصل استوار است که سازمان‌های «تک‌منظوره» عملکرد تخصصی بهتری نسبت به سازمان‌های چندمنظوره با اهداف متناقض دارند [۲۳].

● **مقابله با عدم صرفه به مقیاس:** برخلاف تصور رایج، بزرگ شدن بیش از حد سازمان همیشه به کاهش هزینه منجر نمی‌شود. زمانی که پیچیدگی ارتباطات داخلی، بوروکراسی لایه‌لایه و هزینه‌های هماهنگی از حد آستانه عبور کند، سازمان دچار «عدم صرفه به مقیاس» می‌شود. در این نقطه، تفکیک به واحدهای کوچک‌تر می‌تواند هزینه‌های سربار مدیریتی را کاهش دهد.

● **شفافیت و پاسخگویی عملکردی:** در سازمان‌های عریض و طویل ادغام شده، مسئولیت‌ها اغلب در لایه‌های تودرتو گم شده و ارزیابی عملکرد دشوار می‌شود. تفکیک سازمان به واحدهای مستقل با مأموریت روشن، خطوط پاسخگویی را شفاف کرده و امکان ردیابی بودجه و عملکرد را برای نهادهای نظارتی و شهروندان فراهم می‌کند [۱].

● **ناسازگاری فرهنگ سازمانی:** اگر پس از گذشت سال‌ها از یک ادغام، هنوز دو بخش سازمان دارای فرهنگ‌های کاری، ارزش‌ها و منطق عملیاتی متضاد هستند (برای مثال تضاد فرهنگ «انتفاعی/بازرگانی» با فرهنگ «حمایتی/اجتماعی»)، تداوم این ازدواج اجباری به فرسایش سازمانی منجر می‌شود. در این شرایط، طلاق سازمانی یا تفکیک، راهکاری برای آزادسازی انرژی محبوس شده و پایان دادن به تنش‌های داخلی است.

● **چابکی و سرعت پاسخگویی:** در محیط‌های پویا که نیاز به تصمیم‌گیری سریع دارند، سازمان‌های بزرگ و متمرکز کند عمل می‌کنند. تفکیک واحدهایی که نیازمند نوآوری و سرعت عمل بالا هستند (مانند بخش‌های فناوری نوین یا مدیریت بحران) از بدنه بوروکراسی سنتی، انعطاف‌پذیری و سرعت واکنش دولت را افزایش می‌دهند [۲۳].

● **برجسته‌سازی سیاسی و اجتماعی:** گاهی تفکیک، با هدف نشان دادن اهمیت و اولویت بالای یک موضوع خاص برای دولت انجام می‌شود. ایجاد یک وزارتخانه یا سازمان مستقل برای حوزه‌هایی مانند «محیط زیست»، «جوانان» یا «گردشگری»، سیگنالی به جامعه بوده که دولت، منابع و تمرکز ویژه‌ای را به این بخش اختصاص داده است.

● **شکست اهداف ادغام پیشین:** اگر ارزیابی‌های دقیق نشان دهد که ادغام قبلی نتوانسته وعده‌هایی مانند صرفه‌جویی مالی یا هم‌افزایی را محقق کند و در عوض به گسست خدمات و نارضایتی ذی‌نفعان منجر شده، بازگشت به ساختار تفکیک شده (با اصلاحات لازم) گزینه‌ای عقلانی برای توقف زیان است.



این معیارها می‌توانند به‌عنوان راهنمایی برای تصمیم‌گیرندگان در فرایند تفکیک سازمان‌های دولتی استفاده شوند و به تحقق اهداف بهبود کارایی و کیفیت خدمات کمک کنند. در جدول ۸ برخی دیگر از معیارهای تصمیم‌گیری برای تفکیک سازمان‌های دولتی آمده است.

جدول ۸. معیارهای تصمیم‌گیری برای تفکیک سازمان‌های دولتی

معیار تصمیم‌گیری	تعریف / شاخص کلیدی
تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری	وجود تعارض ذاتی بین نقش تنظیم‌گری و نظارتی یک سازمان با فعالیت‌های اجرایی و بازاری آن.
افزایش تمرکز و تخصص‌گرایی	اثبات اینکه حجم و تنوع مأموریت‌های سازمان به حدی بوده که تمرکز و کیفیت در انجام هر یک از آنها مختل شده است.
افزایش چابکی و سرعت پاسخگویی	کاهش اندازه و افزایش انعطاف سازمان برای پاسخ سریع به تغییرات محیطی، فناوری یا نیازهای ذی‌نفعان خاص.
تقویت پاسخگویی و شفافیت	امکان نظارت و ارزیابی دقیق‌تر عملکرد هر بخش به‌علت شفاف‌تر شدن مرزهای مسئولیت و هزینه‌کرد.
مدیریت تعارض منافع شدید	وجود منافع تجاری یا عملیاتی در یک بخش که اعتبار و بی‌طرفی نقش حاکمیتی کل سازمان را زیر سؤال می‌برد.
عدم تحقق صرفه‌جویی مقیاس (نارسایی ادغام قبلی)	ارزیابی نشان دهد که ادغام صورت گرفته در گذشته نه‌تنها صرفه‌جویی ایجاد نکرده، بلکه به پیچیدگی غیرضروری و کاهش بهره‌وری منجر شده است.
پاسخ به مطالبات تخصصی یک گروه ذی‌نفع مهم	نیاز شدید و مستند یک بخش خاص از جامعه (مانند کشاورزان، بیماران خاص، صادرکنندگان) برای دریافت خدمات تخصصی و متمرکز.
تعریف شفاف چارچوب همکاری پس از تفکیک	تهیه سند همکاری و سازوکارهای تعامل مشخص (مانند توافق‌نامه‌های سطح خدمات SLA) بین نهادهای جدیدالتأسیس برای جلوگیری از گسست خدماتی.

مأخذ: همان.

۴-۵. ملاحظات انسانی، فرهنگی و مدیریت تغییر

ادغام و تفکیک سازمان‌های دولتی، فرایندهای پیچیده‌ای هستند که علاوه بر جنبه‌های اقتصادی و مدیریتی، نیازمند توجه به ملاحظات انسانی و فرهنگی نیز هستند. این ملاحظات می‌توانند تأثیر زیادی بر موفقیت یا شکست این فرایندها داشته باشند.

الف) ملاحظات انسانی

- ادغام و تفکیک سازمان‌ها به‌طور مستقیم بر کارکنان تأثیر می‌گذارد. در این راستا، برخی از ملاحظات انسانی عبارت‌اند از:
 - **مشارکت کارکنان:** برای کاهش مقاومت در برابر تغییر، ضروری است که کارکنان در فرایند تصمیم‌گیری مشارکت داده شوند. این امر می‌تواند از طریق برگزاری جلسات مشورتی و ایجاد کانال‌های ارتباطی مؤثر انجام شود [۳۳].
 - **آموزش و توسعه مهارت‌ها:** کارکنان ممکن است به مهارت‌های جدید نیاز داشته باشند تا با تغییرات سازگار شوند. برگزاری دوره‌های آموزشی می‌تواند به تسهیل این انتقال کمک کند.
 - **مدیریت احساسات:** ادغام و تفکیک ممکن است باعث نگرانی، ناامنی شغلی و اضطراب میان کارکنان شود. مدیریت احساسات و فراهم کردن حمایت‌های روانی می‌تواند به کاهش این نگرانی‌ها کمک کند.

ب) ملاحظات فرهنگی

- فرهنگ سازمانی یکی از عوامل کلیدی در موفقیت ادغام و تفکیک است. برخی از ملاحظات فرهنگی شامل:
 - **تطبیق فرهنگ‌ها:** در ادغام سازمان‌ها، تفاوت‌های فرهنگی بین دو یا چند سازمان باید شناسایی و مدیریت شود. عدم تطبیق

فرهنگ‌ها می‌تواند به تضاد و ناکارآمدی منجر شود.

■ **ایجاد فرهنگ مشترک:** در فرایند ادغام، ایجاد یک فرهنگ مشترک که شامل ارزش‌ها و باورهای جدید باشد، ضروری است. این فرهنگ باید به گونه‌ای طراحی شود که همگی کارکنان را دربر بگیرد و حس تعلق ایجاد کند.

ج) مدیریت تغییر

مدیریت تغییر یک عنصر اساسی در فرایندهای ادغام و تفکیک است. برخی از اصول کلیدی در این زمینه عبارت‌اند از:

✓ **رهبری قوی:** رهبری مؤثر نقش حیاتی در هدایت فرایند تغییر دارد. رهبران باید بتوانند چشم‌انداز روشنی ارائه دهند و کارکنان را در راستای آن هدایت کنند.

✓ **برنامه‌ریزی دقیق:** برنامه‌ریزی جامع و دقیق برای مدیریت تغییر می‌تواند از بروز مشکلات جلوگیری کند. این برنامه باید شامل مراحل مختلف تغییر، زمان‌بندی، منابع مورد نیاز و معیارهای ارزیابی باشد.

✓ **پشتیبانی مستمر:** پس از اجرای تغییر، پشتیبانی مستمر از کارکنان ضروری است. این پشتیبانی می‌تواند شامل مشاوره، بازخورد و ارزیابی مستمر باشد تا اطمینان حاصل شود که تغییرات به درستی پیاده‌سازی شده‌اند.

این ملاحظات انسانی، فرهنگی و مدیریتی به عنوان پایه‌های اساسی برای موفقیت در فرایندهای ادغام و تفکیک سازمان‌های دولتی عمل کرده و توجه به آنها می‌تواند به تحقق اهداف مورد نظر کمک کند.

۵-۵. الزامات حقوقی و نهادی پیش از تصمیم‌گیری

پیش از اتخاذ هرگونه تصمیم در خصوص تفکیک سازمان‌های دولتی، ضروری است که الزامات حقوقی و نهادی به دقت بررسی شود. این الزامات می‌توانند شامل قوانین، مقررات و ساختارهای نهادی باشند که بر فرایند تفکیک تأثیر می‌گذارند. در ادامه به برخی از این الزامات اشاره می‌شود.

۱) **قوانین و مقررات مربوط به سازمان‌های دولتی:** بررسی قوانین و مقررات موجود که به نحوه عملکرد و ساختار سازمان‌های دولتی مربوط می‌شوند، از جمله الزامات اساسی هستند. این قوانین ممکن است شامل قوانین استخدام، مالی و مدیریت منابع انسانی باشند [۴۸].

۲) **توافقات بین‌المللی:** در صورتی که سازمان دولتی تحت تأثیر توافقات بین‌المللی باشد، لازم است که این توافقات در نظر گرفته شوند. این موضوع به‌ویژه در زمینه‌های مربوط به حقوق بشر، محیط زیست و تجارت بین‌الملل اهمیت دارد [۴۹].

۳) **سازمان‌ها و نهادهای نظارتی:** شناخت نهادهای نظارتی که مسئولیت نظارت بر فعالیت‌های سازمان‌های دولتی را دارند، از دیگر الزامات مهم است. این نهادها ممکن است نیاز به ارزیابی و تأیید تصمیمات تفکیکی داشته باشند [۲۵].

۴) **مشارکت ذی‌نفعان:** در فرایند تفکیک، لازم است که به نظرات و دیدگاه‌های ذی‌نفعان مختلف، مانند کارکنان، شهروندان و سایر نهادها توجه شود. این مشارکت می‌تواند به شفافیت و پذیرش بهتر تصمیمات کمک کند.

۵) **چارچوب‌های قانونی برای انتقال منابع:** اگر تفکیک به انتقال منابع مالی یا انسانی منجر شود، باید به چارچوب‌های قانونی مربوط به این انتقال‌ها نیز توجه شود. این موضوع شامل بررسی قوانین مربوط به استخدام مجدد، جابه‌جایی بودجه و تخصیص منابع جدید است [۵۰].

۶) **ملاحظات حقوق بشری:** هرگونه تغییر در ساختار سازمانی باید با رعایت ملاحظات حقوق بشری انجام شود. بررسی تأثیرات اجتماعی و اقتصادی تفکیک بر حقوق کارکنان و شهروندان باید جزء الزامات تصمیم‌گیری باشد [۵۱].

این الزامات می‌توانند به عنوان مبنای قانونی و نهادی برای تصمیم‌گیری در خصوص تفکیک سازمان‌های دولتی استفاده شوند و به



تحقق اهداف مدیریتی کمک کنند. تحلیل ارائه شده در این پژوهش نشان می‌دهد که پدیده ادغام و تفکیک در بخش عمومی ایران در میانه یک تناقض ساختاری قرار دارد: از یک سو، قوانین و اسناد بالادستی مشوق چنین تغییراتی هستند و از سوی دیگر، ارزیابی‌های پس از اجرا حاکی از شکاف عمیق بین وعده‌های عملیاتی و نتایج محقق شده است. ریشه این تناقض را نه در نبود سازوکار قانونی، که باید در فقدان چارچوب معیار شفاف، چنبدعدی و اجباری برای مرحله پیش از تصمیم جست‌وجو کرد.

۶. ارائه کاربرگ ارزیابی برای ادغام و تفکیک دستگاه‌های اجرایی کشور

در گذار از رویکردهای سنتی به حکمرانی علمی، وجود ابزارهای سنجش استاندارد برای ارزیابی مداخلات ساختاری، نه یک انتخاب؛ بلکه یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است. فقدان چنین ابزارهایی در گذشته، موجب شده تا بسیاری از طرح‌های ادغام و تفکیک، بدون عبور از فیلترهای کارشناسی و صرفاً بر مبنای مفروضات ذهنی وارد چرخه اجرا شوند؛ رویه‌ای که هزینه‌های گزافی را به نظام اداری تحمیل کرده است. کاربرگ جامع ارزیابی که در ادامه ارائه می‌شود، به مثابه یک «پروتکل ایمنی تصمیم‌گیری» عمل می‌کند. این ابزار با الهام از تجربیات جهانی و انطباق با زیست‌بوم اداری ایران، طراحی شده تا پیش از آنکه برنامه تغییر ساختار بر زمین زده شده، تمام زوایای پنهان، ریسک‌های محتمل و پیش‌نیازهای فنی و انسانی آن به صورت دقیق تحلیل و اعتبارسنجی شود. در ادامه کاربرگ ارزیابی تغییرات (ادغام، تفکیک و حذف) در دستگاه‌های اجرایی در سه بُعد، ۱۰ محور و ۳۷ معیار ارائه می‌شود.

بُعد اول: ضرورت راهبردی و منطق حکمرانی

جدول ۹. ضرورت راهبردی و منطق حکمرانی

محور ارزیابی	معیار سنجش (پرسش کلیدی)	مستندات پشتیبان (الزامی)
انطباق با اسناد بالادستی و قانونی	آیا طرح پیشنهادی با سیاست‌های کلی نظام اداری (به‌ویژه بند «۱۰» چابک‌سازی) و برنامه‌های توسعه همسویی کامل دارد؟	ارجاع به مواد قانونی خاص
	آیا تغییر پیشنهادی به تفکیک دقیق وظایف حاکمیتی (سیاست‌گذاری) از تصدی‌گری منجر می‌شود؟	نمودار تفکیک وظایف
	آیا این تغییر ساختار، مغایرتی با سایر قوانین جاری و وظایف ذاتی سایر دستگاه‌ها ندارد؟	استعلام معاونت حقوقی
شفافیت مسئله و هدف‌گذاری	آیا «مسئله اصلی» به صورت دقیق و مبتنی بر آمار (نه کلی‌گویی) تعریف شده است؟	گزارش وضعیت موجود
	آیا اثبات شده است که حل این مسئله از روش‌های کم‌هزینه‌تر (اصلاح فرایند، برون‌سپاری، تغییر مدیریت) ممکن نیست؟	گزارش تحلیل گزینه‌های جایگزین
	آیا اهداف کمی و کیفی طرح (مانند میزان کاهش زمان ارائه خدمت یا درصد صرفه‌جویی) مشخص شده‌اند؟	جدول اهداف کمی
تحلیل ذی‌نفعان و پذیرش عمومی	آیا نقشه‌برداری ذی‌نفعان (موافقان، مخالفان، آسیب‌دیدگان احتمالی) انجام شده است؟	ماتریس ذی‌نفعان
	آیا بازخورد اولیه از جامعه هدف تخصیصی (اصناف، انجمن‌ها، گیرندگان خدمت) مثبت است؟	گزارش نظرسنجی نخبگان
	آیا «روایت تغییر» برای پاسخ اقناعی به پرسش «چرا الان؟» و «چرا این روش؟» تدوین شده است؟	سند پیوست رسانه‌ای و روایی
	آیا سازوکار مشخصی برای دریافت بازخوردهای محیطی و اصلاح طرح حین اجرا دیده شده است؟	پروتکل بازخورد و اصلاح
	آیا ریسک‌های سیاسی و امنیتی ناشی از نارضایتی عمومی (برای مثال در تفکیک‌های استانی) ارزیابی شده است؟	پیوست پدافند غیرعامل/امنیتی

مأخذ: همان.

بُعد دوم: امکان‌سنجی ساختاری، اقتصادی و فنی

جدول ۱۰. امکان‌سنجی ساختاری، اقتصادی و فنی

محور ارزیابی	معیار سنجش (پرسش کلیدی)	مستندات پشتیبان (الزامی)
معماری سازمانی و فرایندها	آیا مدل مفهومی ساختار جدید (نمودار کلان و سطوح عالی) طراحی شده است؟	پیش‌نویس نمودار سازمانی
	آیا همپوشانی‌ها و تداخل‌های وظیفه‌ای در ساختار جدید شناسایی و حذف شده‌اند؟	جدول ماتریس وظایف
	آیا زنجیره ارزش خدمات در ساختار جدید دچار گسست نمی‌شود؟ (برای مثال جدایی سیاستگذاری از اجرا)	نمودار جریان فرایند
	آیا زیرساخت‌های فیزیکی (ساختمان‌ها) و تجهیزاتی برای ادغام/تفکیک کفایت می‌کند؟	گزارش وضعیت اموال
یکپارچگی فناوری و اطلاعات	آیا سامانه‌های نرم‌افزاری، اتوماسیون و پایگاه‌های داده دو دستگاه قابلیت اتصال و یکپارچگی دارند؟	گزارش فنی بخش IT
	آیا طرحی برای مهاجرت داده‌ها و امنیت اطلاعات در دوران گذار وجود دارد؟	پروتکل امنیت داده
	آیا ایجاد پنجره واحد خدمات الکترونیک در ساختار جدید پیش‌بینی شده است؟	طرح معماری سرویس
تحلیل هزینه - فایده	آیا هزینه‌های گذار شامل تغییر تابلو، جابه‌جایی، بازخرید سنوات، تغییر برند و ... محاسبه شده است؟	برآورد بودجه مورد نیاز
	آیا منابع مالی پایدار برای پوشش هزینه‌های تأسیس و تغییر ساختار در بودجه سالیانه دیده شده است؟	ردیف بودجه پیشنهادی
	آیا تحلیل «بازگشت سرمایه» اجتماعی و اقتصادی نشان‌دهنده سودمندی طرح در بازه پنج‌ساله است؟	گزارش توجیه فنی-اقتصادی
	آیا طرح به بزرگتر شدن اندازه دولت (نیروی انسانی و بودجه جاری) منجر نخواهد شد؟	تعهد عدم افزایش سقف بودجه
تاب‌آوری عملیاتی و اجرای مرحله‌ای	آیا امکان اجرای آزمایشی طرح در یک استان یا واحد محدود قبل از تعمیم ملی وجود دارد؟	برنامه عملیاتی پایلوت
	آیا تحلیل ریسک‌های محیطی (پدافندی، امنیتی و جغرافیایی) بر تداوم خدمات سازمان انجام شده است؟	پیوست مدیریت ریسک و بحران
	آیا نقاط تصمیم‌گیری «توقف/ادامه» در طول فرایند اجرا تعریف شده است؟	جدول نقاط کنترل بحرانی

مأخذ: همان.

بُعد سوم: سرمایه انسانی، فرهنگ و مدیریت تغییر

جدول ۱۱. سرمایه انسانی، فرهنگ و مدیریت تغییر

محور ارزیابی	معیار سنجش (پرسش کلیدی)	مستندات پشتیبان (الزامی)
مدیریت منابع انسانی	آیا سرنوشت کارکنان مازاد احتمالی (تعدیل، جابه‌جایی، بازنشستگی پیش از موعد) مشخص شده است؟	طرح ساماندهی نیروی انسانی
	آیا تناسب مهارت‌های موجود کارکنان با نیازهای ساختار جدید بررسی شده است؟	نیازسنجی آموزشی
	آیا نظام‌های جبران خدمت (حقوق و دستمزد) در دستگاه‌های ادغام‌شونده هم‌تراز هستند؟ (برای جلوگیری از احساس تبعیض)	گزارش تطبیق احکام کارگزینی
	آیا برنامه نگهداشت مدیران و متخصصان کلیدی در دوران پرتلاطم گذار تدوین شده است؟	طرح نگهداشت نخبگان



محور ارزیابی	معیار سنجش (پرسش کلیدی)	مستندات پشتیبان (الزامی)
فرهنگ سازمانی	آیا ارزیابی شکاف فرهنگی بین دستگاه‌های مبدأ انجام شده است؟	گزارش شناخت فرهنگ سازمانی
	آیا برنامه‌ای برای مدیریت تضادهای فرهنگی (برای مثال ادغام فرهنگ نظامی با فرهنگ دانشگاهی) وجود دارد؟	منشور اخلاقی و فرهنگی جدید
	آیا هویت و برند سازمانی جدید (نام، لوگو، مأموریت) تعریف شده است؟	سند هویت بصری و کلامی
برنامه مدیریت گذار	آیا «تیم مدیریت تغییر» با اختیارات تام تعیین شده است؟	حکم انتصاب کارگروه راهبری
	آیا برنامه زمان‌بندی دقیق برای مراحل ادغام/تفکیک (از روز صفر تا روز ۳۶۵) وجود دارد؟	برنامه زمان‌بندی عملیاتی
	آیا استراتژی ارتباطی برای اطلاع‌رسانی به کارکنان و کاهش شایعات تدوین شده است؟	پیوست رسانه‌ای
	آیا سناریوهای تداوم کسب‌وکار برای جلوگیری از توقف خدمات به مردم در حین تغییرات آماده است؟	پروتکل تداوم خدمت
	آیا شاخص‌های کلیدی عملکرد برای سنجش موفقیت طرح در پایان سال اول و سوم تعریف شده است؟	داشبورد پایش عملکرد

مأخذ: همان.

در تحلیل نهایی، کاربرد این کاربرگ فراتر از یک چک‌لیست اداری صوری بوده؛ این سند در حکم «تعهدنامه حکمرانی» برای طراحان تغییرات ساختاری است. تکمیل مستند این ۳۷ معیار، خط‌مشی‌گذار را وادار می‌کند تا با واقعیت‌های تلخ اجرایی - که اغلب در شور و شوق اولیه نادیده گرفته می‌شوند - روبه‌رو شود. تجربه نشان داده است طرح‌هایی که توانسته‌اند از این غربالگری چندوجهی (راهبردی، فنی و انسانی) با موفقیت عبور کنند، در مرحله اجرا با کمترین اصطکاک و بیشترین ضریب موفقیت مواجه بوده‌اند. بنابراین، پیشنهاد می‌شود نهادهای قانونگذار (مجلس شورای اسلامی) و مجری (شورای عالی اداری و سازمان اداری و استخدامی کشور)، تصویب هرگونه لایحه یا طرح ادغام و تفکیک را منوط به ارائه و تأیید این پیوست ارزیابی کنند تا از تکرار چرخه معیوب «ادغام-تفکیک-ادغام مجدد» در نظام اداری کشور جلوگیری شود.

۷. جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی

واکوی مسیر طی شده در تحولات ساختاری نظام اداری ایران نشان می‌دهد که «تغییر ساختار» (اعم از ادغام یا تفکیک)، اغلب به‌جای آنکه «آخرین راهکار» برای حل معضلات حکمرانی باشد، به «اولین و ساده‌ترین گزینه» برای خط‌مشی‌گذاران تبدیل شده است. این «تله تغییر ساختار» موجب شده تا دولت‌ها به‌جای اصلاح فرایندهای معیوب، ارتقای شفافیت یا بهبود مدیریت منابع انسانی، انرژی خود را صرف جابه‌جایی تابلوها و نمودارهای سازمانی کنند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که اکثر ادغام‌های انجام شده، در سطح «تلفیق مکانیکی» متوقف مانده و به «یکپارچگی ارگانیک» نرسیده‌اند؛ نتیجه آنکه نه تنها صرفه‌جویی مالی مورد انتظار محقق نشده، بلکه با ایجاد سازمان‌های بزرگ‌مقیاس اما ناهماهنگ، چابکی دولت نیز قربانی شده است.

دومین یافته کلیدی این گزارش، تفاوت ماهوی میان منطق ادغام در «بخش عمومی» و «بخش خصوصی» است. در حالی که در بازار، سودآوری و سهم بازار محرک اصلی است، در حکمرانی، «ارزش عمومی»، «عدالت» و «تداوم خدمت» خط قرمزهای تغییر محسوب می‌شوند. شکست بسیاری از پروژه‌های ادغام در ایران، ناشی از نگاه کالایی و صرفه‌جویانه به نهادهای حاکمیتی بوده؛ غافل

از آنکه ادغام دو فرهنگ سازمانی متعارض (برای مثال یک نهاد نظارتی با یک نهاد اجرایی) یا دو مأموریت ناهمگن، می‌تواند موجب قفل‌شدگی سیستم و نارضایتی شدید ذی‌نفعان شود. بنابراین، هرگونه نسخه‌برداری کورکورانه از مدل‌های شرکتی برای اصلاح ساختار دولت، خطایی راهبردی است. سومین محور حائز اهمیت، غفلت تاریخی از «جنبه‌های نرم‌افزاری تغییر» است. تمرکز بیش از حد بر جنبه‌های سخت‌افزاری (ساختمان، بودجه، پست‌های سازمانی) باعث شده تا متغیرهای پنهان اما تعیین‌کننده نظیر «شکاف فرهنگی»، «مقاومت بدنه کارشناسی» و «گسست حافظه سازمانی» نادیده گرفته شوند. شواهد نشان می‌دهد که هزینه‌های پنهان دوران گذار (شامل افت بهره‌وری، سردرگمی ارباب‌رجوع و خروج نخبگان از سیستم)، گاهی چنان سنگین است که اصل منافع ادغام را خنثی می‌کند. لذا مدیریت تغییر در بخش عمومی، نه یک پیوست تشریفاتی، بلکه شرط بقای طرح است.

گذار از «تصمیم‌گیری محفلی و سیاسی» به «تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد»، شاه‌کلید حل این چالش است. خلأ اصلی شناسایی شده در این گزارش، فقدان یک نظام غربالگری پیشینی بود؛ ابزاری که اجازه ندهد طرح‌های خام و بدون پشتوانه کارشناسی وارد چرخه قانونگذاری شوند. کاربرد ارزیابی طراحی شده در این پژوهش (شامل ۳۷ معیار در ابعاد حکمرانی، ساختاری و انسانی)، تلاشی برای پر کردن این خلأ است. این ابزار به‌مثابه یک «ترمز اضطراری» در برابر تصمیمات شتاب‌زده عمل کرده و خط‌مشی‌گذار را وادار می‌کند تا پیش از کلنگ‌زنی تغییر، تبعات آن را سنجیده و مسئولیت آن را بپذیرد. علاوه بر این، تجربه جهانی و ملی اثبات می‌کند که اجرای ناگهانی و سراسری در تغییرات ساختاری بزرگ، ریسک بالایی دارد. موفق‌ترین الگوها، آنهایی بوده‌اند که از رویکرد «پایلوت‌سازی» یا «اجرای مرحله‌ای» بهره برده‌اند. اصرار بر اجرای همزمان تغییرات در سراسر کشور بدون بازخوردگیری اولیه، تاب‌آوری نظام اداری را تهدید می‌کند. انعطاف‌پذیری در قانون و اجازه دادن به بازطراحی مسیر حین اجرا، نه نشانه ضعف بلکه نشانه بلوغ حکمرانی است.

از منظر حقوقی و نظارتی، تعدد مراکز تصمیم‌گیر و فقدان یک متولی مقتدر برای راهبری دوران گذار، پاشنه‌آشیل اصلاحات بوده است. زمانی که مسئولیت طراحی با مجلس، اجرا با دولت و نظارت با نهادهای دیگر است و هیچ‌یک مسئولیت نهایی نتایج را نمی‌پذیرند، ادغام‌ها یتیم می‌مانند. استقرار یک «نظام پاسخگویی نتایج‌محور» که در آن طراحان ادغام/تفکیک، ۳ تا ۵ سال پس از اجرا نسبت به تحقق وعده‌های داده شده (در کاربرد ارزیابی) بازخواست شوند، تنها راه توقف چرخه بی‌پایان آزمون و خطاست. برای عملیاتی‌سازی یافته‌های این گزارش و استقرار نظام ارزیابی استاندارد، پیشنهادهای زیر خطاب به نهادهای کلیدی ارائه می‌شود.

● **الزام آور شدن «کاربرگ ارزیابی» در معاونت قوانین مجلس:** پیشنهاد می‌شود معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی، بررسی کلیات هرگونه «طرح» نمایندگان محترم در خصوص ادغام، انتزاع یا تفکیک دستگاه‌های اجرایی را منوط به تکمیل «کاربرگ ارزیابی ۳۷ معیاره» کند. در صورت عدم تکمیل این کاربرگ یا پاسخ منفی به معیارهای حیاتی (نظیر تحلیل هزینه-فایده یا تأییدیه شورای عالی اداری)، طرح مذکور به‌علت فقدان پیوست کارشناسی، برای تکمیل به کمیسیون مربوطه عودت داده شود.

● **غربالگری لوایح در کمیسیون‌های هیئت دولت:** معاونت حقوقی رئیس‌جمهور و سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف شوند پیش از تصویب هرگونه لایحه تغییر ساختار در هیئت وزیران، انطباق لایحه با معیارهای ۱۰ گانه کاربرگ ارزیابی (به‌ویژه ابعاد مدیریت تغییر و منابع انسانی) را سنجیده و گزارش آن را به هیئت دولت ارائه کنند. این اقدام مانع از ارسال لوایح خام و فاقد پشتوانه اجرایی به مجلس خواهد شد.

● **ممنوعیت «تغییر ساختار بدون پیوست دوران گذار»:** تصویب هرگونه قانون ادغام یا تفکیک، باید همراه با تصویب یک «برنامه مدیریت دوران گذار» باشد. این برنامه باید شامل زمان‌بندی دقیق، بودجه اختصاصی برای هزینه‌های انتقال و تعیین تکلیف صریح نیروی انسانی و اموال باشد. شورای نگهبان می‌تواند قوانین فاقد این پیوست اجرایی را به‌علت مغایرت با اصل (۷۵) (بار مالی) یا ابهام در اجرا، مغایر قانون اساسی تشخیص دهد.



- **تشکیل «کمیته ویژه راهبری تغییر» با اختیارات فراسازمانی:** برای جلوگیری از مقاومت‌های سازمانی، پیشنهاد می‌شود در متن قوانین ادغام/تفکیک، تشکیل یک کمیته راهبری با حضور نماینده سازمان اداری و استخدامی، سازمان برنامه و بودجه و دستگاه مربوطه با اختیارات تام پیش‌بینی شود. این کمیته مسئولیت حل اختلافات، جابه‌جایی نیروها و یکپارچه‌سازی سیستم‌ها را در بازه زمانی مشخص (برای مثال یک‌ساله) برعهده داشته و مصوبات آن در حکم قانون باشد.
 - **پیش‌بینی دوره تنفس و اجرای آزمایشی:** در تغییرات ساختاری گسترده (مانند ادغام وزارتخانه‌ها)، قانونگذار دولت را مجاز کند تا طرح را ابتدا به صورت آزمایشی در برخی ادارات کل استانی یا ستادی اجرا کرده و پس از بازخوردگیری ۶ ماهه و رفع نواقص، آن را به کل کشور تعمیم دهد.
 - **استقرار نظام پایش پسینی توسط دیوان محاسبات:** دیوان محاسبات کشور موظف شود ۳ سال پس از اجرای هر قانون ادغام یا تفکیک، «گزارش حسابرسی عملکرد» آن را تهیه کند. این گزارش باید صراحتاً مشخص کند که آیا اهداف قید شده در «کاربرگ ارزیابی اولیه» (مانند صرفه‌جویی هزینه یا کاهش نیروی انسانی) محقق شده است یا خیر. انتشار عمومی این گزارش‌ها، هزینه سیاسی تصمیمات اشتباه را برای تصمیم‌گیران افزایش می‌دهد.
- در نهایت، باید پذیرفت که ساختار، تنها ظرفی برای مظلوف کارکرد است. اصلاح ساختار بدون اصلاح قوانین متناقض، بدون شفاف‌سازی فرایندها و توانمندسازی نیروی انسانی، تنها تغییر دکوراسیون است. پیشنهاد نهایی این گزارش آن است که مجلس و دولت، پیش از ورود به هرگونه تغییر ساختاری جدید، ابتدا از ظرفیت‌های قانونی موجود (مانند شورای عالی اداری) برای اصلاح فرایندها و مدیریت واحد استفاده کنند و تنها در صورت بن‌بست قطعی در روش‌های نرم، به سراغ جراحی سخت ساختاری بروند.

جدول ۱۲. پیشنهاد توصیه سیاستی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	ملاحظات
	اصلاح**	تداوم*						
۱	**		استقرار نظام «ارزیابی پیشینی» برای کلیه طرح‌ها و لوایح تغییر ساختار دولت	الزام به تکمیل و تأیید «کاربرگ جامع ۳۷ معیاره» (پیوست گزارش) پیش از اعلام وصول طرح یا تصویب لایحه.	معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی	کمیسیون‌های تخصصی مجلس / مرکز پژوهش‌ها	کوتاه مدت	بدون تأیید این پیوست، طرح / لایحه نباید در دستور کار صحن یا کمیسیون قرار گیرد.
۲	**		ممنوعیت تصویب قوانین تغییر ساختار فاقد «پیوست مدیریت دوران گذار»	پیوست باید شامل: برنامه زمان‌بندی، بودجه انتقالی، تعیین تکلیف نیروی انسانی و اموال، و سناریوی تداوم خدمت باشد.	شورای عالی اداری / سازمان اداری و استخدامی کشور	سایر دستگاه‌های اجرایی	میان مدت	
۳		*	استقرار نظام پایش پسینی توسط دیوان محاسبات	۳ سال پس از اجرای هر قانون ادغام یا تفکیک، «گزارش حسابرسی عملکرد» آن تهیه شود.	دیوان محاسبات کشور	سازمان اداری و استخدامی کشور	میان مدت	

*تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدام‌ها.
**اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.
مأخذ: همان.



- [1]. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). Public Management Reform: A Comparative Analysis (4th ed.). Oxford University Press.
- [۲]. شعبان‌زاده، ا. ارزیابی اجتماعی سیاست ادغام نهادهای امدادی و تشکیل وزارت مدیریت بحران. دفتر مطالعات اجتماعی؛ ۱۴۰۱. شماره مسلسل ۱۸۲۶۹.
- [۳]. اژدری، ع؛ س‌م صالحی و ح هرورانی. بررسی ماده (۱) «لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت» در خصوص تفکیک وزارت صنعت، معدن و تجارت و تشکیل وزارت صنایع و معادن و وزارت بازرگانی. دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن؛ ۱۳۹۶. شماره مسلسل ۱-۱۵۴۳۶.
- [۴]. فوری، ح؛ ع فرنام و ع نورانی جداقیا. اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تفکیک وزارت راه و شهرسازی». دفتر مطالعات زیربنایی؛ ۱۴۰۳. شماره مسلسل ۲۰۴۱۲.
- [۵]. ورمزیاری ح و م بابایی. اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح ادغام سازمان امور اراضی و منابع طبیعی با محیط زیست و تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی». دفتر مطالعات زیربنایی؛ ۱۳۹۹. شماره مسلسل ۱۷۴۳۰.
- [۶]. کریمی م. مروری بر الزامات ادغام وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی و رفاه و تأمین اجتماعی. دفتر مطالعات اجتماعی؛ ۱۳۹۰. شماره مسلسل ۱۰۹۳۱.
- [۷]. مظاهری م و ع مریدنژاد. بررسی ادغام شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی. دفتر مطالعات زیربنایی؛ ۱۳۹۱. شماره مسلسل ۱۲۶۶۵.
- [۸]. گزارش کارشناسی پیرامون طرح ادغام وزارتین جهاد سازندگی و کشاورزی. دفتر مطالعات حقوقی؛ ۱۳۷۵. شماره مسلسل ۱۵۰۹.
- [9]. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/734822>.
- [10]. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/729792>.
- [11]. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1039308>.
- [۱۲]. سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغیه توسط رهبر شهید؛ ۱۳۸۹.
- [۱۳]. قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۷-۱۴۰۳).
- [۱۴]. قانون مدیریت خدمات کشوری؛ ۱۳۸۶.
- [15]. Rainey, H. G. (2014). Understanding and Managing Public Organizations.
- [16]. Kazami, Hossein. (2006) Business Law. Tehran, ghaanoon.vol,1.
- [۱۷]. جلیلی، ا. خداداد حسینی س‌ح، مشبکی، ا. آذر ع. طراحی مدل اجرای استراتژی‌های ادغام سازمان‌های دولتی ایران. پژوهش‌های مدیریت در ایران. ۱۳۹۸؛ ۲۳(۲).
- [18]. Weber, Yaakov & Nava Pliskin; "The Effects of Information System Imtegration and Organizational Culture on a Firm's Effectiveness", Information & Management Journal; Vol. 3, (2), 1996, pp, 81,82.
- [۱۹]. رهنورد، ف. عوامل مؤثر بر عملکرد ادغام سازمان‌ها در بخش دولتی ایران. دانشکده مدیریت دانشگاه تهران دوره ۹ شماره ۴ زمستان ۱۳۹۶ صص. ۵۹۰-۵۶۹.
- <https://doi.org/10.22059/jipa.2018.246515.2134>
- [20]. Cartwright, S. and Schoenberg, R. (2006). 30 Years of Mergers and Acquisitions Research. British Journal of Management, 15, 51-55.

- [21]. Anthony, E. J. (2008). An evaluation of growth and merger and acquisition as strategic growth options in the Nigerian banking sector. A dissertation presented in part of consideration for the degree of MA in corporate strategy and governance. University of Nottingham, United Kingdom.
- [22]. King, D. R., Dalton, D. R., Daily, C. M., & Covin, J. G. (2004). Meta-analyses of post-acquisition performance: Indications of unidentified moderators. *Strategic Management Journal*, 25(2), 187-200.
- [23]. Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066. (p. 1061).
- [24]. Bovens, M., Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How the Administrative State Makes Sense of the World. *Governance*, 15(4), 543-566.
- [25]. Kettl, D. F. (2000). The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links, and New Directions. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(2), 207-227.
- [26]. Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Brookings Institution Press. <https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctv86ddm9>.
- [27]. Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Prentice-Hall.
- [28]. Daft, R.L. (2010) *Organization Theory and Design*. 10th Edition, South-Western Cengage Learning, Mason, USA.
- [29]. Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley).
- [30]. Porter, M. E. (1985). *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. Free Press.
- [31]. Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- [32]. Osborne, S. P. (2006). "The New Public Governance?" *Public Management Review*, 8(3), 377-387. doi: 10.1080/14719030600853022.
- [33]. Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Harvard Business Review Press.
- [34]. Bardach, E. (2019). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. CQ Press.
- [35]. Kettl, D. F. (2018). *The Politics of the Administrative Process*. CQ Press.
- [36]. Schein, E. H. (2010). *Organizational Culture and Leadership* (4th ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- [37]. Peters, B. G. (2018). "The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration." Routledge.
- [38]. Hill, C. W. L., Jones, G. R. (2012). *Strategic Management Theory: An Integrated Approach*

Cengage Learning.

[39]. Robbins, S. P., Judge, T. A. (2017). Organizational Behavior. Pearson.

[40]. Grant, R. M. (2016). Contemporary Strategy Analysis. Wiley.

[41]. Dollery, B., Byrnes, J., & Crase, L. (2007). Is Bigger Better? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry [https://doi.org/10.1016/S0313-5926\(07\)50001-9](https://doi.org/10.1016/S0313-5926(07)50001-9).

[42]. Suska M. Theories of integration: A review of selected political and economic concepts. Int J Manag Econ. 2025 Jun;61(2). doi: 10.2478/ijme-2024-0035.

[43]. Trautwein, F. (1990). Merger motives and merger prescriptions. Strategic Management Journal, 11(4), 283-295. <https://doi.org/10.1002/smj.4250110404>.

[44]. King, D. R., Dalton, D. R., Daily, C. M., & Covin, J. G. (2004). Meta-analyses of post-acquisition performance: Indications of unidentified moderators. Strategic Management Journal, 25(2), 187-200.

[45]. Boyne, G. A. (2002). Public and private management: What's the difference? Journal of Management Studies, 39(1), 97-122.

[46]. Haspeslagh, P. C., & Jemison, D. B. (1991). Managing acquisitions: Creating value through corporate renewal. Free Press.

[۴۷]. عظیمیان ن، جزنی ن، محرابی ج. شناسایی عوامل اثرگذار بر ادغام موفقیت‌آمیز سازمان‌های دولتی: رویکرد تحلیل مضمون. ۱۴۰۲. فرایند مدیریت و توسعه دوره ۳۶ شماره ۳ پاییز صص. ۱۴۴-۱۱۹.

Dio: [10.61186/jmdp.36.3.119](https://doi.org/10.61186/jmdp.36.3.119)

[48]. OECD (2016). Public Governance Review: Towards a New Partnership with Citizens . OECD Publishing.

[49]. UN (2018). The United Nations Convention Against Corruption: A Guide to the Implementation of the Convention . United Nations.

[50]. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006). New Public Management is Dead: Long Live Digital-Era Governance . Journal of Public Administration Research and Theory, 16(3), 467-494. DOI:10.1093/jopart/mui057.

[51]. Amnesty International (2019). Human Rights in the Context of Public Sector Reform . Amnesty International Publications.



عنوان: درآمدی بر اصول و معیارهای ادغام و تفکیک دستگاه‌های اجرایی در بخش عمومی

Doi: [10.22034/mrc.report.21636](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21636)

Permanent Link: report.mrc.ir/article-11273

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

برای جلوگیری از آزمون و خطای بی‌پایان در ادغام و تفکیک دستگاهها، تصویب هر تغییر ساختاری منوط به تکمیل کاربرگ ارزیابی و برنامه دوران‌گذار شود. دیوان محاسبات نیز سه تا پنج سال پس از اجرا، میزان تحقق وعده‌ها را بررسی و گزارش عمومی منتشر کند.



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