

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح ساماندهی نظام اداری دولت»



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال اول

شماره ثبت:

۳۰۰

شماره چاپ:

۶۶۸

تاریخ چاپ:

۱۳۸۸/۲/۱۴

مقدمه و سابقه موضوع

پس از پیروزی انقلاب اسلامی به لحاظ گرایش به دولتی کردن امور، بخش دولتی به تدریج رو به گسترش نهاد. علی‌رغم تأکید بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر اصلاح ساختار و تشکیلات کلان دولت و دغدغه‌های مسئولین اجرایی کشور، این گسترش و گرایش به دولتی کردن امور طی سه دهه اخیر رو به ازدیاد نهاده است، به همین سبب است که از سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۸ نیز در پنج مقطع تدوین طرح تشکیلات کلان دولت مدنظر دولت قرار گرفته است. در همین خصوص بعضاً پیشنهادهایی نیز از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی مطرح شده که به نوعی تغییر ساختار و تشکیلات دولت را با هدف متناسب‌سازی اندازه دولت و جلوگیری از تداخل و تشابه مأموریت‌ها مدنظر داشته است.

طرح مذکور نیز که در قالب ماده واحده و یک تبصره ارائه شده است، اصلاح ساختار و تشکیلات اداری دولت را هدف قرار داده، با این تفاوت که اختیار نحوه سامان‌دهی را به خود قوه مجریه و البته حداکثر در قالب ۱۶ وزارتخانه، سازمان و مراکز خدمات‌رسانی واگذار کرده است.

بیان مسئله

در خصوص مفاد طرح پیشنهادی چند نکته اساسی می‌تواند ملحوظ نظر باشد. اول اینکه آیا مجلس به‌عنوان یک نهاد نظارتی می‌تواند در جایگاه بازنگری و بازمهندسی ساختار تشکیلات کلان دولت قرار گیرد؟ دوم اینکه آیا صرفاً تغییر ترکیب سازمان‌ها منجر به بهبود عملکرد دولت می‌گردد؟ و در نهایت اینکه آیا ادغام، انتزاع، انضمام و انحلال وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها که عموماً عهده‌دار امور حاکمیتی هستند، می‌تواند منجر به افزایش بهره‌وری، صرفه‌جویی و پاسخ‌گویی دولت شود که از اهداف طراحان طرح است؟

نام دفاتر:

مطالعات برنامه و بودجه
مطالعات حقوقی

بررسی کارشناسی طرح

۱. به موجب تبصره ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۶/۳/۲۲، «هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شوند، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود» و از سوی دیگر به موجب اصل ۷۱ قانون اساسی «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». لذا می‌توان این حق قانونی را برای مجلس قائل شد که بتواند بدو و بدون خواست قبلی، دولت را به کاهش یا حتی افزایش دستگاه‌های اجرایی موظف نماید. امری که مسبقاً به سابقه است و در قوانین برنامه دوم، سوم و چهارم توسعه نیز احکام لازم برای اصلاح ساختار و حذف تشکیلات غیرضروری دولت پیش‌بینی شده است.

۲. کلیه احکام قانونی که تاکنون در باب تهیه تشکیلات کلان دولت وضع شده، دولت را متولی و مسئول تهیه تشکیلات کلان دولت قرار داده است، لکن تصویب آن را برعهده مجلس نهاده است. سوابق حقوقی حکایت از آن دارد که تهیه تشکیلات کلان دولت بدون مدیریت و تصدی دولت امکان‌پذیر نیست.

این الزام از آنجا سرچشمه می‌گیرد که اصولاً در تهیه هر نوع ساختار و تشکیلات، مشارکت فعال سازمان ذی‌ربط غیرقابل چشم‌پوشی است. بنابراین نه تنها مشارکت، بلکه هدایت و رهبری دولت در تهیه تشکیلات کلان اجتناب‌ناپذیر است.

سازمان‌ها و مراجع خارج از قوه مجریه نیز به شرط دارا بودن شناخت عینی از ویژگی‌ها و ابعاد مختلف دستگاه گسترده دولت، می‌توانند در این زمینه به دولت کمک کنند.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۹۶۹۰

تاریخ انتشار:

۱۳۸۸/۳/۵

تجربه کشورهای پیشرو در این زمینه نیز گویای این امر است که دولت‌ها با توجه به وظایف، مأموریت و برنامه‌هایی که مدنظر دارند، ساختار و تشکیلات خود را طراحی می‌نمایند و حتی ممکن است ساختار و تشکیلات دولت با تغییر دولت‌ها دستخوش تغییرات قابل توجهی گردد. چراکه هر دولت برای اجرای وظایف و مأموریت‌ها و برنامه‌های خود نیازمند ساختار و تشکیلات متناسب با آن وظیفه است. لذا تعیین محدودیت در تعداد وزارتخانه‌ها که در طرح پیشنهادی آمده است، مبنای کارشناسی ندارد.

۳. دولت‌ها همواره ساختار خود را تغییر می‌دهند تا به اولویت‌های جدید در یک جامعه دستخوش تغییر پاسخ دهند یا مدیریت ساختارهای موجود را بهبود بخشند. بازاندیشی در تشکیلات کلان دولت و در نتیجه بهبود سطح و کیفیت خدمت‌رسانی به مردم امری بسیار ضروری است؛ اما باید توجه داشت بازنگری در ساختار دولت تنها به معنای ادغام و کاهش تعداد وزارتخانه‌ها نیست، زیرا تغییر دادن ترکیب سازمان‌هایی که اساساً غیر ارزش‌افزا هستند لزوماً منجر به بهبود عملکرد آنان نمی‌شود. در تلاش برای اصلاح ساختار باید توجه داشت که بسیاری از مسائل و مشکلات بوروکراسی حاکم بر کشور در حال تعمیق و ریشه‌دار شدن هستند و از سوی دیگر تلاش‌های انجام شده برای اصلاح ساختار نظام اداری که منجر به تدوین قوانین یا لوایح مختلفی برای اصلاح تشکیلات کلان دولت گردیده نیز تاکنون نتوانسته است این مسائل را به شکل جدی رفع نموده و در افزایش کارایی و اثربخشی نظام اداری مؤثر باشد.

۴. بوروکراسی و نظام اداری و اجرایی حاکم بر یک کشور یک سیستم و نظام چندوجهی است که تشکیلات و سازمان کار آن تنها یک جزء از آن است. بیشترین نمود کاهش وزارتخانه‌ها به ۱۶ وزارت، به کاهش یک لایه مدیریتی از بعضی وزارتخانه‌ها و درنهایت کاهش تعدادی وزیر می‌انجامد. چنین امری به معنای کاهش حیطه نظارت و تعداد دستگاه‌های زیر نظر رئیس‌جمهور و از سوی دیگر افزایش حیطه نظارت ۱۶ وزیر باقی‌مانده خواهد بود. این در حالی است که مشکل ساختار دولتی ما تعداد وزرا و حتی حجم و کمیت نظام اداری به معنای تعداد کارکنان دولت و واحدها و سازمان‌های اداری نیست چراکه در مقایسه با میانگین‌های دنیا، وضعیت نامناسبی از این حیث وجود ندارد، بلکه آنچه مهم است کیفیت نظام اداری موجود است. ساختار و سازمان دولت به‌عنوان یک سیستم اجتماعی متشکل از مؤلفه‌های اساسی و تأثیرگذار دیگری همچون عامل انسانی، فرهنگ و رفتار سازمانی، مقررات، فرایندها و نظام‌ها و شیوه‌های اداره امور می‌باشد که تأثیر آنها به‌خصوص از ابعاد کیفی به‌مراتب اثرگذارتر از جنبه کمی ساختار و تشکیلات است. از طرف دیگر بنابر اصل عمومی سیستم‌ها، اصلاح هر یک از اجزا و مؤلفه‌های نظام مورد بحث بدون توجه به سایر ابعاد، نتیجه مورد نظر را به‌دست نمی‌دهد.

۵. اگرچه طرح مذکور با عنوان سامان‌دهی نظام اداری دولت ارائه شده است، اما در مقدمه توجیهی آن بحث کوچک‌سازی دولت مطرح شده است. در حال حاضر دولت علاوه بر انجام امور حاکمیتی که از وظایف ذاتی آن است، عهده‌دار انجام فعالیت‌هایی نظیر تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور تصدی‌های اقتصادی نیز می‌باشد که عمدتاً این فعالیت‌ها توسط شرکت‌ها و مؤسسات دولتی انجام می‌شود و بیشتر بی‌نظمی‌های اداری و اسراف و اتلاف‌های اداری نیز در این بخش‌ها به وقوع می‌پیوندد، که به‌طور قطع واگذاری این فعالیت‌ها و آزاد کردن دولت از انجام امور تصدیگری منجر به افزایش بهره‌وری، صرفه‌جویی و ارتقای سطح پاسخ‌گویی دولت خواهد شد. توجه صرف به کاهش تعداد وزارتخانه‌ها و سازمان‌های متولی امور حاکمیتی بدون توجه به حداقل‌سازی نقش تصدیگری دولت ما را از اهداف اصلی دور خواهد ساخت. لذا حداقل‌سازی نقش تصدیگری دولت به‌عنوان یکی از ضرورت‌ها و راهبردهای اصلی تحول در بخش دولتی (که قانون مدیریت خدمات کشوری و سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی تکالیف لازم را برای دولت پیش‌بینی کرده است)، بایستی در راستای شأن نظارتی مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار گیرد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

همان‌گونه که بیان شد، اصلاح ساختار و تشکیلات کلان دولت، بدون هدایت، مدیریت و تصدی مقامات قوه مجریه و کارشناسان آن نمی‌تواند از قابلیت و ظرفیت لازم جهت انجام وظایف و برنامه‌های دولت برخوردار باشد، این امر تا اندازه زیادی به ذهنیت و تفکر آنان بستگی دارد. چنانچه مجلس شورای اسلامی در پی اصلاح تشکیلات کلان دولت است و در مورد نقش‌ها و وظایف دولت نظریات خاصی دارد، شایسته‌تر آن است که اهداف و استراتژی‌های بلندمدتی را برای دولت تعیین و در نتیجه دولت را موظف به ایجاد تشکیلات متناسب آن کند. اینک مجلس شورای اسلامی دولت را موظف به سامان‌دهی نظام اداری کشور حداکثر در قالب ۱۶ وزارتخانه، سازمان و مراکز خدمت‌رسانی، آن هم در این فرصت زمانی اندک نماید، فاقد مبنای نظری و تجربی است. لذا مناسب است درباره نحوه اجرای این تکلیف برای اصلاح ساختار و کوچک‌سازی دولت اختیار نحوه اجرای آن به دولت واگذار شود. ضمن اینکه شکل‌گیری ساختار و رفتار نظام دولتی حاصل یک فرایند تدریجی و برآیند مجموعه‌ای از عوامل و شرایط مختلف است که اصلاح و تغییر آن نیز نیازمند یک برنامه جامع، آگاهانه و در عین حال تدریجی ولی مستمر است. تجربه کشورهای دیگر نیز مؤید این نظریه است که برنامه اصلاحات دولتی زمانی موفق بوده است که همه اجزا و مؤلفه‌های اساسی و تأثیرگذار را مورد هدف قرار داده است. بنابراین شایسته خواهد بود مجلس شورای اسلامی از جایگاه رفیع خود بهره‌گیری نموده و برنامه کاملی از اصلاحات همه‌جانبه نظام دولتی را از دولت مطالبه نموده و بر اجرای آن به دقت نظارت کند.