

شماره چاپ: ۷۴۵

دوره هشتم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۲۱

تاریخ چاپ: ۱۳۸۸/۴/۷

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح ساماندهی ارتقاء بهره‌وری دستگاههای اجرایی دولتی»

(۱. بررسی مقدماتی اصلاح ساختار تشکیلات دولت و کاهش تعداد وزارتخانه‌ها)

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۰۴۶۰

آبان‌ماه ۱۳۸۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	وضعیت موجود ساختار نظام اداری
۸	وضعیت کارکنان دولت
۱۰	اصلاح ساختار تشکیلاتی و جایگاه آن در تحول نظام اداری
۱۷	تحلیل وضعیت و پیشنهادهای ساختاری
۱۸	الف) پیش نویس لایحه تشکیلات کلان دولت در سال ۱۳۸۴
۲۰	ب) طرح های ارائه شده از سوی نمایندگان مجلس در رابطه با اصلاح ساختار نظام اداری دولت
۲۳	ج) تحلیل طرح پیشنهادی
۸۱	جمع بندی و نتیجه گیری
۸۶	منابع و مأخذ



اظهارنظر کارشناسی درباره:

«طرح ساماندهی ارتقاء بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی»
(۱. بررسی مقدماتی اصلاح ساختار تشکیلات دولت و کاهش تعداد وزارتخانه‌ها)

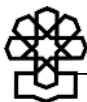
چکیده

طرح «ساماندهی ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی» با هدف کوچک‌سازی، نوسازی، ادغام و متناسب‌سازی فعالیت‌ها به‌منظور ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و تعریف آن به صورت یک منظومه مسنجم، کارآمد و اثربخش در ۱۸ ماده و با قید یک فوریت به مجلس ارائه شده است. بر مبنای این طرح تعداد وزارتخانه‌ها باید از ۲۱ وزارت به ۱۷ وزارت کاهش یابد. در این گزارش ضمن مروری بر جایگاه اصلاح ساختار تشکیلاتی در تحول نظام اداری، به صورتی مختصر وضعیت موجود تشکیلات کلان دولت و مسائل آن مرور شده و تلاش شده تا با بررسی مجموعه پیشنهادات مطرح شده در «طرح ساماندهی ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی» ملاحظات مختلف مربوط به این طرح مورد اشاره قرار گیرد.

مقدمه

الزامات اصل سوم قانون اساسی در زمینه وظایف دولت و تأکید این اصل بر «ایجاد نظم اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری» و همچنین تکالیف مندرج در برنامه‌های توسعه، موجب شده تا اصلاح ساختار و تشکیلات کلان دولت به یکی از مهمترین وظایف دستگاه‌های ذیربط تبدیل شود. از نظر تشکیلاتی مهمترین تغییرات ساختاری در نظام اداری در طول برنامه سوم توسعه صورت گرفت که به موجب ماده (۲) آن ادغام وزارتخانه‌های جهادسازندگی و وزارت کشاورزی، ادغام وزارتخانه‌ها صنایع و معادن و فلزات، ادغام سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه، ادغام سازمان میراث فرهنگی و سازمان ایرانگردی و جهانگردی و تشکیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و نیز وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات انجام گردید.

با تصویب سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی، در فصل دوازدهم قانون برنامه چهارم توسعه، نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت از مهمترین اهداف کشور در پنج سال آینده عنوان شد و به موجب ماده (۱۳۷) دولت مکلف گردید تا لایحه تشکیلات کلان را ظرف مدت ۶ ماه پس از تصویب قانون برنامه چهارم توسعه به مجلس ارائه کند. همچنین به موجب ماده (۱۳۹)



این قانون دولت باید به منظور اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی تا پایان سال اول برنامه چهارم لایحه‌ای مبنی بر حذف یا واگذاری حداقل ۲۰ درصد از سازمان‌ها، نهادها، مؤسسات، شرکت‌ها و نظایر آن را به سایر بخش‌ها و ادغام و انحلال دستگاه‌های غیرضرور را به مجلس تقدیم می‌کرد. اکنون که قانون برنامه چهارم توسعه به اتمام رسیده و احکام آن برای سال ۱۳۸۹ نیز تنفیذ شده است، بخش عمده این تکالیف هنوز به اجرا در نیامده و یا در صورت انجام به دلایل مختلف جنبه قانونی به خود نگرفته است.

عدم تحقق احکام و تکالیف مندرج در قانون برنامه چهارم از یک‌سو و تصویب و ابلاغ سیاست‌های اجرایی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۸، تدوین برنامه پنجم توسعه از سوی دیگر از جمله عواملی هستند که ضرورت بازنگری در تشکیلات کلان دولت را تشدید نموده و در آخرین اقدامی که در این زمینه از سوی مجلس شورای اسلامی صورت گرفت، نمایندگان محترم در طرحی ۱۸ ماده‌ای با عنوان «طرح ساماندهی ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی» پیشنهاداتی را در زمینه اصلاح تشکیلات کلان دولت مطرح نموده‌اند.

وضعیت موجود ساختار نظام اداری

در سال‌های پس از انقلاب اسلامی به لحاظ گرایش به دولتی نمودن امور، بخش دولتی به تدریج رو به گسترش نهاد به طوری که تعداد دستگاه‌های اجرایی کشور در مقایسه با سال ۱۳۵۷ تا بیش از ۳ برابر افزایش یافت و در همین مدت تعداد کارکنان دولت نیز ۴ برابر شد. درحالی که جمعیت کشور حتی دو برابر نشده است. در آغاز دهه ۱۳۶۰ تعداد وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی نزدیک به ۳۵۰ بوده است که به بیش از ۱۱۰۰ دستگاه افزایش یافته است. براساس اطلاعات مندرج در قوانین بودجه تعداد شرکت‌های دولتی از ۱۶۸ شرکت در سال ۱۳۵۷ به ۷۷۲ شرکت در سال ۱۳۸۷ رسیده است. نسبت شاغلین بخش عمومی به کل شاغلین کشور نیز از ۱۹ درصد در سال ۱۳۵۵، براساس نتایج سرشماری سال ۱۳۸۵ به ۲۴/۵ درصد افزایش یافت که بیانگر افزایش سهم دولت از ظرفیت سطح اشتغال کشور است. در یک نگاه کلی به ساختار کلان دولت، درحال حاضر تعداد کل دستگاه‌های اجرایی به شرح جدول ۱ است:^۱

۱. معاونت نظارت راهبردی ریاست جمهوری، دفتر ساختارهای سازمانی، ۱۳۸۷.



جدول ۱. تعداد کل دستگاه‌های اجرایی کشور در سال ۱۳۸۷

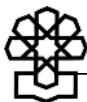
تعداد	دستگاه‌های اجرایی
۲۱	وزارتخانه‌ها
۷	سازمان‌های مستقل تحت نظر رئیس‌جمهور با احتساب نهاد ریاست جمهوری
۱۲۳	مؤسسات آموزشی و پژوهشی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
۶۵	مؤسسات آموزشی و پژوهشی وابسته به بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
۷۷	مؤسسات آموزشی و پژوهشی وابسته به سایر وزارتخانه‌ها
۳۸	سایر مؤسسات دولتی وابسته به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل
۵	مؤسسات وابسته به قوه قضائیه
۲	مؤسسات تحقیقاتی وابسته به قوه قضائیه
۱	مؤسسات دولتی وابسته به قوه مقننه
۱	مؤسسات تحقیقاتی وابسته به قوه مقننه
۶۰	شرکت‌های مادر تخصصی
۷۷۲	شرکت‌های دولتی نسل دوم
۲۱	نهادهای عمومی غیردولتی
۱۱۹۳	جمع

بررسی کمی تعداد وزارتخانه‌ها از اول انقلاب تاکنون، روندهای متفاوتی را نشان می‌دهد. هرچند تعداد وزارتخانه‌ها در طول سال‌های برنامه اول به بیشترین تعداد خود یعنی ۲۴ وزارتخانه رسیده و در سال‌های بعد تعدادی از این وزارتخانه‌ها در هم ادغام شده و با احتساب وزارتخانه‌های جدید (وزارت نفت، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و وزارت تعاون)، در حال حاضر این تعداد در سطح ۲۱ وزارتخانه است که بیش از سال‌های اول انقلاب است. روند تغییر کمی و عناوین وزارتخانه‌ها در جدول ۲ و ۳ قابل مشاهده است:

جدول ۲. روند تغییر کمی تعداد وزارتخانه‌ها^۱

وضع موجود (۱۳۸۸)	ابتدای برنامه چهارم توسعه	ابتدای برنامه سوم توسعه	ابتدای برنامه دوم توسعه	ابتدای برنامه اول توسعه	سال
۲۱	۲۱	۲۰	۲۳	۲۴	۱۳۵۷
۲۱					۱۶

۱. برنامه اصلاح نظام اداری و مدیریت در برنامه پنجم: تصویر وضع موجود نظام اداری، ویرایش نهم، کارگروه تخصصی نظام اداری و مدیریت، فروردین‌ماه ۱۳۸۸.



جدول ۳. عناوین وزارتخانه‌های موجود در سال ۱۳۸۹

۱. وزارت کشور	۱۲. وزارت صنایع و معادن
۲. وزارت امور خارجه	۱۳. وزارت بازرگانی
۳. وزارت اطلاعات	۱۴. وزارت نفت
۴. وزارت دادگستری	۱۵. وزارت نیرو
۵. وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۱۶. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
۶. وزارت راه و ترابری	۱۷. وزارت رفاه و تأمین اجتماعی
۷. وزارت جهاد کشاورزی	۱۸. وزارت تعاون
۸. وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۱۹. وزارت کار و امور اجتماعی
۹. وزارت آموزش و پرورش	۲۰. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۱۰. وزارت امور اقتصادی و دارایی	۲۱. وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
۱۱. وزارت مسکن و شهرسازی	

در حال حاضر علاوه بر ۲۱ وزارتخانه مورد اشاره، چندین سازمان و نهاد مختلف نیز به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم زیر نظر رئیس‌جمهور قرار دارند. در سال‌های برنامه سوم توسعه بنیاد شهید و امور ایثارگران، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و سازمان ملی جوانان فعالیت خود را زیر نظر رئیس‌جمهور آغاز کردند و در عوض سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه در هم ادغام و در قالب یک سازمان به فعالیت پرداختند. این سازمان در دولت نهم منحل و وظایف آن در قالب معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی در نهاد ریاست جمهوری سازماندهی شد و در کنار این دو معاونت، معاونت جدیدی نیز تحت عنوان معاونت علمی و فناوری به این نهاد افزوده شد که فهرست مجموعه آنها در نمودار ۱ نشان داده شده است:

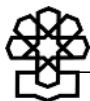


نمودار ۱. سازمان‌ها و نهادهای تحت نظر رئیس‌جمهور در سال ۱۳۸۹

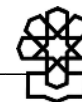


اهداف، تعداد معاونت‌ها، مدیریت‌ها و پست‌های حوزه ستادی وزارتخانه‌ها نیز به تفکیک در

جدول ۴ آمده است:

جدول ۴. اهداف، تعداد معاونت‌ها، مدیریت‌ها و پست‌های حوزه ستادی وزارتخانه‌ها^۱

ردیف	عنوان وزارتخانه	اهداف وزارتخانه				تعداد معاونت‌ها	تعداد مدیریت‌ها	تعداد پست‌ها
		مأموریت (۱)	مأموریت (۲)	مأموریت (۳)	مأموریت (۴)			
۱	وزارت آموزش و پرورش	آموزش عمومی	آموزش تربیت بدنی	آموزش فنی و حرفه‌ای		۵	۲۵	۱۴۰۰
۲	وزارت امور خارجه	تنظیم روابط خارجی	اجرای سیاست خارجی			۸	۳۸	۱۱۰۰
۳	وزارت جهاد کشاورزی	امور دام	امور زراعی و باغبانی	توسعه و عمران روستاها		۷	۴۲	۲۶۰۰
۴	وزارت صنایع و معادن	اداره صنایع	اداره معادن			۶	۲۵	۷۶۹
۵	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	فرهنگ عمومی	هنر و سینما	امور رسانه‌ها (مطبوعات و خبرگزاری)		۶	۳۶	۱۳۰۰
۶	وزارت کار و امور اجتماعی	حفظ و صیانت از نیروی کار				۶	۲۸	۷۳۰
۷	وزارت کشور	امنیت داخلی	انتخابات و شوراها	امور سیاسی		۷	۳۳	۱۱۴۵
۸	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	ارتباطات (مخابرات و پست)	مدیریت فضای فرکانس	فناوری اطلاعات	فناوری‌های فضایی	۴	۱۹	۳۴۰
۹	وزارت امور اقتصادی و دارایی	امور اقتصادی کشور	خزانه‌داری امور کشور	مدیریت شرکت‌های دولتی		۵	۲۶	۲۲۸۰
۱۰	وزارت بازرگانی	تنظیم بازار (قیمت‌ها)	بازرگانی داخلی	بازرگانی خارجی (توسعه صادرات)		۴	۱۹	۵۹۴
۱۱	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	تأمین بهداشت	تأمین درمان	آموزش پزشکی		۶	۳۴	۲۴۴۰
۱۲	وزارت تعاون	حمایت و پشتیبانی بخش تعاونی	توسعه بخش تعاون			۴	۲۲	۴۵۶
۱۳	وزارت راه و ترابری	توسعه و تجهیز راه‌ها، فرودگاه‌ها و بنادر	هماهنگی ترابری کشور			۴	۲۰	۵۵۰
۱۴	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	آموزش عالی	تحقیقات	فناوری		۵	۲۵	۸۸۱
۱۵	وزارت مسکن و شهرسازی	برنامه ریزی (طرح جامع) سرزمین و شهرسازی	تأمین مسکن	کنترل اجرای ساختمان		۴	۱۵	۴۷۹
۱۶	وزارت نیرو	انرژی	برق	آب		۵	۲۵	۶۸۰



ردیف	عنوان وزارتخانه	اهداف وزارتخانه				تعداد معاونتها	تعداد مدیریتها	تعداد پستها
		مأموریت (۱)	مأموریت (۲)	مأموریت (۳)	مأموریت (۴)			
۱۷	وزارت نفت	نفت	گاز	پتروشیمی		۵	۳۰	۶۶۰
۱۸	وزارت دادگستری	روابط قوه قضائیه با سایر قوا				۳	۱۲	۱۶۰
۱۹	وزارت رفاه و تأمین اجتماعی	بیمه‌های اجتماعی و درمانی	حمایت (یارانه)	امداد		۴	۱۹	۴۰۰

توضیحات:

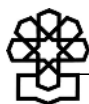
اطلاعات مربوط به وزارتخانه‌های اطلاعات و دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح در این جدول ارائه نگردیده است.

جمع کل پستها: ۱۸۹۶۴

جمع کل پست‌های با تصدی: ۱۳۶۵۲

جمع کل پست‌های بدون تصدی: ۵۳۱۲

جمع کل معاونت‌ها: ۹۸



وضعیت کارکنان دولت

براساس گزارش مرکز آمار ایران در پایان سال ۱۳۸۶، تعداد کل کارکنان دستگاه های اجرایی به استثنای نیروهای نظامی و انتظامی، شرکت های خدماتی و نیروهای قراردادی کار معین^۱، ۲۰۲۹۴۰۷۵۹ نفر بوده است که نحوه توزیع آن از نظر تعداد، جنسیت و مدرک تحصیلی به شرح جدول ۵ و نمودار ۲ و ۳ است:^۲

جدول ۵. روند تغییر تعداد کارکنان دولت طی سال های مختلف

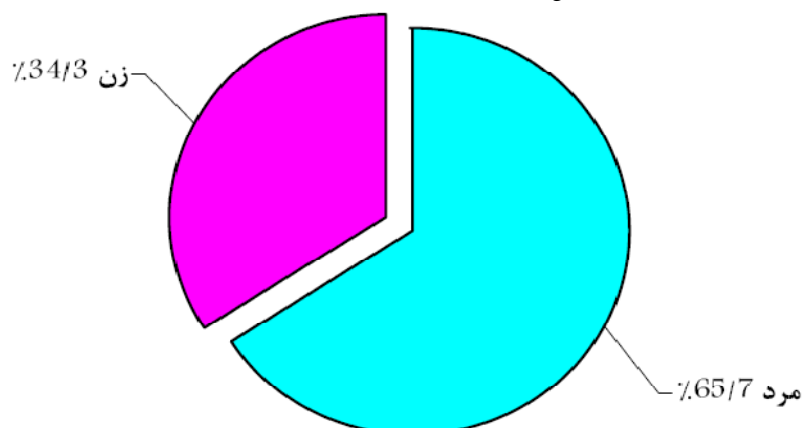
شرح	جمع	شرح	جمع
۱۳۷۰	۲۱۱۲۸۱۱	وزارت صنایع و معادن	۴۵۵۷۱
۱۳۸۰	۲۳۲۸۶۳۵	وزارت علوم تحقیقات و فناوری	۵۱۵۴۹
۱۳۸۶	۲۲۹۴۷۵۹	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۱۲۵۸۷
ریاست جمهوری	۲۲۴۹۰	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۵۶۹۳۰
وزارت آموزش و پرورش	۱۰۵۹۲۵۶	وزارت کار و امور اجتماعی	۱۹۷۶۷
وزارت اطلاعات	۰۰۰	وزارت کشور	۲۵۲۹۱
وزارت امور اقتصادی و دارایی	۲۰۴۶۳۸	وزارت مسکن و شهرسازی	۵۹۵۳
وزارت امور خارجه	۳۰۱۴	وزارت نیرو	۳۱۷۳۱
وزارت بازرگانی	۱۳۶۲۳	وزارت نفت	۸۹۴۷۴
وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی	۲۵۴۶۵۴	قوه قضائیه	۶۰۰۳۴
وزارت تعاون	۲۳۷۸	مجلس شورای اسلامی	۷۶۲
وزارت جهاد کشاورزی	۱۰۳۳۸۹	سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی	۱۸۹۰۳
وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۰۰۰	نهادهای انقلاب اسلامی	۳۶۵۶۶
وزارت راه و ترابری	۵۵۴۴۷	سایر	۲۶۴۸۰
وزارت رفاه و تأمین اجتماعی	۹۴۲۷۲		

۱. مرکز آمار ایران، سالنامه آماری ۱۳۸۶.

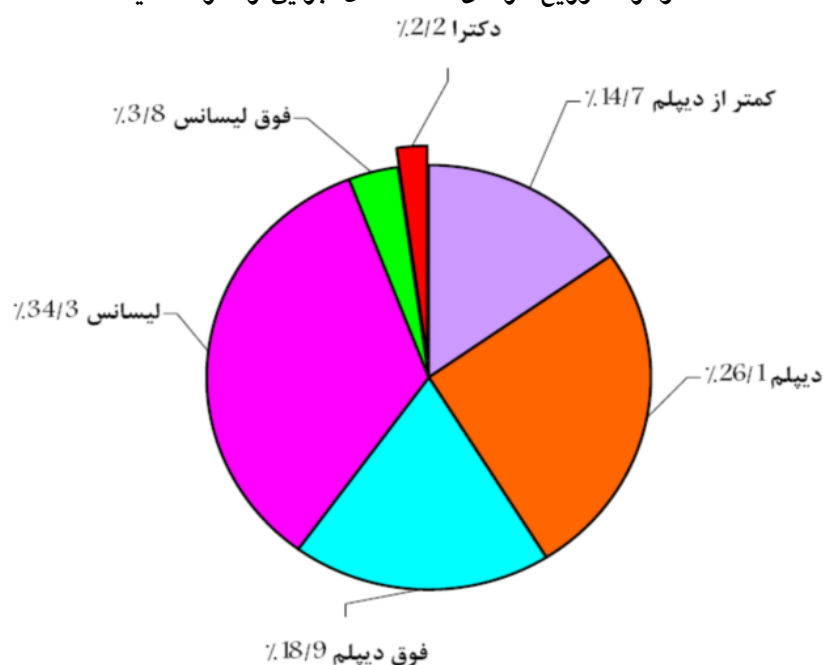
۲. در یک بررسی تعداد نیروهای قراردادی کار معین بیش از ۳۰۰۰۰۰ نفر برآورد شده است. همچنین نیروهای شرکت های خدماتی نیز حداقل به همین میزان برآورد گردیده است (معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری).



نمودار ۲. توزیع کارکنان دستگاه‌های اجرایی از نظر جنسیت



نمودار ۳. توزیع کارکنان دستگاه‌های اجرایی از نظر تحصیلات



مأخذ: سالنامه آماری سال ۱۳۸۶.

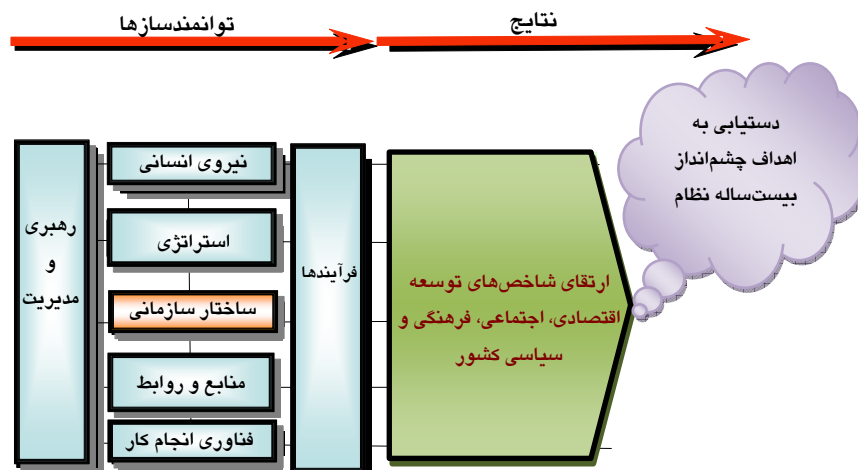
بررسی روند تغییر تعداد کارکنان دولت طی سال‌های پس از انقلاب نشان می‌دهد که تعداد کارکنان دولت در مقایسه با سال ۱۳۵۷ چهار برابر شده است، درحالی که جمعیت کشور در این مدت کمتر از دو برابر شده است. ازسوی دیگر، نسبت شاغلین بخش عمومی به کل شاغلین کشور در سال ۱۳۵۵ بالغ بر ۱۹ درصد بوده که در سال ۱۳۸۵ این نسبت به ۲۴/۵ درصد افزایش یافته و نشان‌دهنده افزایش سهم دولت در اشتغال و روند افزایش اندازه دولت است.



اصلاح ساختار تشکیلاتی و جایگاه آن در تحول نظام اداری

۱. 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. تغییر و تحول ساختاری همواره در نظام اداری به عنوان یک راه حل اساسی مورد توجه بوده و دولت‌ها در دوره‌های مختلف کوشیده‌اند تا از این طریق نظام اداری را متحول ساخته و اصلاح کنند. تغییرات تشکیلاتی متعدد و متنوع نشانگر این گرایش متولیان ساختار کلان دولت است. اما نکته‌ای که در این میان مغفول مانده نحوه عملکرد و کارکرد ساختار دولت است. مشکل سازمان‌های اداری کشور ضمن آنکه ناشی از نقص ساختاری است، حاصل ضعف سبک رهبری و نظام‌ها و روش‌های مدیریتی مدیران دستگاه‌های اجرایی، نامشخص بودن یا ابهام در اهداف و راهبردها، بی‌انگیزگی نیروی کار و مسائل مربوط به مدیریت منابع انسانی، فناوری‌ها و شیوه‌های ناکارآمد انجام امور، ضعف مدیریت منابع، فرهنگ سازمانی ضعیف و نظایر اینهاست که اصلاح آنها تا حدودی دشوارتر و از نظر زمانی دیربازده است. براساس این چنانچه هدف سرآمدی و تعالی بخشی به نظام اداری مد نظر باشد، همان‌گونه که در شکل ۱ نشان داده شده ساختار سازمانی نظام اداری فقط یکی از عوامل توانمندساز برای تحقق اهداف توسعه‌ای و نهایتاً تحقق چشم‌انداز بیست‌ساله کشور است.

شکل ۱. عوامل توانمندساز تحقق اهداف توسعه‌ای



۲. ازجمله نکات مهمی که در اصلاح نظام اداری و تغییرات ساختاری باید در نظر گرفته شود، تعریف علمی ساختار سازمانی از طریق شناسایی اجزا متشکله آن است. از این نظر ساختار سازمانی صرفاً دربرگیرنده نمودار تشکیلاتی دولت نیست، بلکه ابعادی شامل **میزان پیچیدگی**، **میزان رسمیت** و **میزان تمرکز یا عدم تمرکز نظام اداری** را دربرمی‌گیرد.



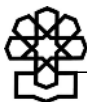
پیچیدگی ساختار نظام اداری نشان‌دهنده میزان تنوع و تعدد وظایف دولت بوده و هر قدر مأموریت‌ها متنوع‌تر و پیچیده‌تر باشند و تقسیم کار در آن بیشتر باشد، ساختار نظام اداری از پیچیدگی بیشتری برخوردار است. میزان رسمیت ساختار نظام اداری گویای آن است که تا چه حد مقررات و قوانین و دستورالعمل‌ها در این نظام جاری است و کارها تا چه میزان براساس استانداردها و ضوابط از پیش تعیین شده صورت می‌گیرند. هر قدر نظام اداری دارای مقررات بیشتری برای انجام امور باشد، میزان رسمیت آن بالاتر خواهد بود و از این نظر بدون اصلاح قوانین، ادغام کارساز نیست. تمرکز و عدم تمرکز نیز نشان‌دهنده میزان تفویض اختیار به سطوح پایین نظام اداری در تصمیم‌گیری‌هاست. به این ترتیب می‌توان نتیجه گرفت که اصلاح ساختار نظام اداری صرفاً ادغام دستگاه‌های اجرایی و شکل تشکیلاتی آنها نیست، بلکه تغییر و اصلاح در سه جزء متشکله ساختار، یعنی پیچیدگی، رسمیت و تمرکز است که تحول ساختاری را به وجود می‌آورد.^۱

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 غیرارزش‌افزا 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 ازسوی 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.

بیشترین نمود ادغام و کاهش تعداد وزارتخانه‌ها، به کاهش یک لایه مدیریتی از بعضی وزارتخانه‌ها و در نهایت کاهش تعدادی وزیر می‌انجامد. چنین امری به معنای کاهش حیطه نظارت و تعداد دستگاه‌های زیر نظر رئیس‌جمهور و ازسوی دیگر افزایش حیطه نظارت و وزرای باقیمانده خواهد بود. این درحالی 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، زیرا در مقایسه با میانگین‌های دنیا، وضعیت نامناسبی از این حیث وجود ندارد، بلکه آنچه مهم است کیفیت نظام اداری موجود است.^۲

۱. تحول ساختاری یا تحول فرهنگی، ماهنامه تدبیر، ش ۶۱، مهرماه ۱۳۸۴.

۲. اظهار نظر کارشناسی درباره طرح ساماندهی نظام اداری، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸/۳/۵.



باید توجه داشت که تغییرات تشکیلاتی دستگاه‌های اجرایی از قبیل ادغام، حذف و تقسیم سازمان‌ها و جابجایی پست‌های سازمانی اگر بدون آنکه در وظایف آنها تجدیدنظری صورت گیرد، یا برخی از وظایف آنان حذف شود یا در فرآیندهای مدیریتی و روش‌های کار و نگرش کارکنان تحولی به وجود آید و تغییری در فرهنگ سازمانی آنها صورت نگیرد، فاقد ارزش بوده و در برخی موارد جز آنکه سازمانی بزرگ‌تر، دارای لختی و کندی بیشتر و غیرقابل کنترل به وجود آورد، نتیجه دیگری نخواهد داشت و صرفاً نشانگر تغییراتی صوری و بی حاصل در اصلاح نظام اداری است. ضمن اینکه وزارتخانه جدید باید این اختیار و امکان را داشته باشد که بتواند متناسب با شکل‌های پیش‌بینی شده، نسبت به جذب نیروی انسانی اقدام نماید. لذا اگر بخواهیم انبوهی از نیروهایی که از ادغام دو یا چند وزارتخانه باقی می‌مانند را در یک وزارتخانه جدید جا دهیم حتی با فرض اصلاح قوانین و تعریف مناسب مأموریت‌ها، باز هم منجر به موفقیت نخواهد شد.

۴. تلاش‌های انجام شده برای واگذاری وظایف، کوچک‌سازی و خصوصی‌سازی از عمق و گستردگی زیادی برخوردار نبوده و «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 است که عمده این فعالیت‌ها توسط شرکت‌ها و مؤسسات دولتی انجام می‌شود و بیشتر بی‌نظمی‌های اداری و اسراف و اتلاف اداری نیز در این بخش‌ها به‌وقوع 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 چهل و چهارم قانون اساسی تکالیف لازم را برای دولت پیش‌بینی کرده است) باید در راستای شأن نظارتی مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار گیرد».^۱

روند این تحولات را می‌توان در سه حوزه زیر مشاهده نمود:^۲

۱. همان.

۲. بررسی روند کاهش تصدیگری دولت و خصوصی‌سازی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، فروردین‌ماه ۱۳۸۶.

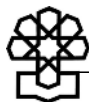


- سهام واگذار شده شرکت‌های متعلق به دولت

کاهش سالیانه حداقل ۲۰ درصد فعالیت اقتصادی خارج از موارد صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی از سال اول برنامه چهارم توسعه محقق نگشته است، زیرا از سال ۱۳۸۴ تعداد سهام و ارزش فروش آنها بسیار کاهش داشته است در صورتی که کاهش واگذاری شرکت‌های متعلق به دولت به معنای رشد تصدیگری دولت و عدم تحقق خصوصی سازی است و علاوه بر آن واگذاری ۸۰ درصد سهام بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی و شرکت‌های تعاونی صورت پذیرفته است.

- نسبت بودجه شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسه‌های دولتی به بودجه کل کشور

این شاخص نشان می‌دهد که بودجه شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسه‌های دولتی چند درصد از بودجه کل کشور را به خود اختصاص می‌دهد. در سال ۱۳۶۸ حدود ۵۵/۶ درصد از بودجه کل کشور به شرکت‌های دولتی اختصاص داده شده است. این شاخص از سال ۱۳۶۸ تا سال ۱۳۸۷ سیر صعودی داشته و در سال ۱۳۸۷ به ۷۰ درصد رسیده است. یعنی ۷۰ درصد از بودجه کل کشور مربوط به شرکت‌های دولتی است. به غیر از سال ۱۳۷۲، در همه این سال‌ها نسبت یاد شده بالای ۵۰ درصد بوده است. یعنی بیش از نصف بودجه کل کشور مربوط به شرکت‌های دولتی بوده است. سیر صعودی این شاخص‌ها و هزینه‌های مصرفی دولت و بودجه شرکت‌ها و مؤسسه‌های دولتی، همگی بیانگر افزایش اندازه دولت در این سال‌هاست. تصدیگری دولت در اقتصاد ملی افزایش یافته و بخش عظیمی از اقتصاد در دست بخش‌های دولتی است.



جدول ۶. سهم بودجه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی از بودجه کل کشور

(میلیارد ریال)

سال	بودجه کل کشور	بودجه شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات‌های دولتی	تولید ناخالص داخلی
۱۳۶۸	۹۷۴۱/۷	۵۴۱۸	۲۷۷۸۷/۱
۱۳۶۹	۱۳۱۵۶/۳	۷۷۸۵	۳۶۶۴۴/۶
۱۳۷۰	۲۰۰۹۷/۳	۱۱۹۹۱	۵۰۱۰۷/۴
۱۳۷۱	۲۸۹۱۲	۱۷۳۸۵/۹	۶۶۴۶۲/۵
۱۳۷۲	۵۴۲۲۵/۴	۲۴۳۰۵/۱	۹۳۶۰۹/۹
۱۳۷۳	۷۰۲۲۹/۸	۴۳۵۹۵/۱	۱۲۸۳۸/۹
۱۳۷۴	۹۶۰۵۹/۵	۶۳۲۶۶/۲	۱۰۸۸۰۰/۱
۱۳۷۵	۱۳۷۲۴۲/۶	۸۷۱۴۲/۹	۲۳۵۷۵۷/۲
۱۳۷۶	۱۸۸۶۲۲	۱۱۶۲۴۳/۵	۲۷۷۶۶۴/۸
۱۳۷۷	۲۳۰۴۴۰/۳	۱۵۰۷۴۳/۲	۳۲۷۵۹۵/۵
۱۳۷۸	۲۷۶۲۰۰	۱۷۹۹۵۱/۳	۴۱۶۶۹۶/۷
۱۳۷۹	۳۶۰۶۶۸/۱	۲۴۰۱۰۶/۳	۶۴۵۸۵۵
۱۳۸۰	۴۵۵۹۷۸/۲	۳۰۰۴۲۶/۴	۷۴۱۰۶۸
۱۳۸۱	۶۹۳۳۰۲/۲	۴۳۵۹۱۴/۸۲۷۰۰۷	۹۵۴۲۴۰
۱۳۸۲	۹۶۸۲۶۱/۱	۵۵۴۳۳۷/۰۴۳۰۱۹	۱۱۸۹۱۷۹
۱۳۸۳	۱۱۸۴۵۰۶/۸	۶۸۸۹۲۰/۵۹۸۲۳۹	۱۵۵۴۴۱۳
۱۳۸۴	۱۵۸۹۹۸۹/۸	۱۰۵۵۷۱۷/۹۲۲	۱۹۴۰۸۰۹
۱۳۸۵	۱۹۱۵۱۰۵/۰	۱۳۷۲۸۳۷/۶۷۸	۲۳۸۱۰۳۹
۱۳۸۶	۲۲۹۰۵۱۴/۹	۱۶۷۷۱۰۴/۴۴۹	۳۲۰۱۰۵۰
۱۳۸۷	۲۹۰۲۱۰۴/۶	۲۰۳۲۰۲۵/۳۶۱	*

مآخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و مرکز آمار ایران.

* براساس برآوردها در ۶ ماه اول سال ۱۳۸۷ معادل ۲۷۰۰۲۰ میلیارد ریال بوده است که نسبت به مدت مشابه در سال ۱۳۸۶ گویای ۲/۷ درصد رشد است.

بنابراین تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت و کاهش حداقل ۲۰ درصد فعالیت اقتصادی دولت خارج از موارد صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی نه تنها حاصل نشده، بلکه رشد هم داشته است که سبب عقب افتادگی بیشتر برنامه در این راستا و عدم جبران آن در سال‌های باقی‌مانده در اهداف چشم‌انداز بیست‌ساله است.

- اندازه دولت

کاهش حجم فعالیت‌های دولت و کوچک شدن اندازه آن نیز نشان‌دهنده کاهش تصدیگری دولت و خصوصی‌سازی است. براساس داده‌های جدول ۶، اندازه دولت براساس هر سه شاخص مبتنی بر نسبت بودجه عمومی دولت، بودجه کل کشور و مخارج کل دولت به تولید ناخالص داخلی، در



سال های اخیر افزایش یافته است، به طوری که نسبت بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی از رقم ۳۵ درصد در سال ۱۳۶۸ به رقم ۷۵ درصد در سال ۱۳۸۶ رسیده است. همچنین نسبت بودجه عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی نیز از ۳۱/۲ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۳۷/۴ درصد در سال ۱۳۸۴ افزایش یافته است. نسبت کل مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی نیز از رقم ۲۱/۲۹ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۳۹/۸۴ درصد در سال ۱۳۸۴ افزایش یافته است. برآوردها در زمینه تولید ناخالص داخلی گویای عدم کاهش اندازه دولت است. بنابراین رسیدن به اهداف سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نظیر توسعه بخش های تعاونی و خصوصی و تغییر نقش دولت، با عدم تغییر قابل ملاحظه این شاخص، دست یافتنی نیست. جدول ۷ اندازه دولت در اقتصاد ایران را طی سال های ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۴ نشان می دهد.



جدول ۷. اندازه دولت در اقتصاد ایران

(درصد)

بخش عمومی			دولت عمومی			دولت مرکزی			سال
اندازه بخش عمومی	نسبت پرداخت‌های عمرانی به GDP	نسبت پرداخت‌های جاری به GDP	اندازه دولت عمومی	نسبت پرداخت‌های عمرانی به GDP	نسبت پرداخت‌های جاری به GDP	اندازه دولت مرکزی	نسبت پرداخت‌های عمرانی به GDP	نسبت پرداخت‌های جاری به GDP	
۴۷/۹	۱۰/۴	۳۷/۵	۲۴/۰	۷/۹	۱۶/۱	۲۲/۲	۶/۹	۱۵/۳	۱۳۷۴
۴۸/۳	۱۱/۳	۳۷/۰	۲۴/۷	۸/۷	۱۶/۰	۲۲/۹	۷/۷	۱۵/۱	۱۳۷۵
۵۰/۷	۱۰/۴	۴۰/۳	۲۴/۲	۷/۹	۱۶/۳	۲۲/۴	۷/۰	۱۵/۴	۱۳۷۶
۵۵/۸	۱۰/۰	۴۵/۸	۲۳/۱	۶/۱	۱۷/۰	۲۱/۵	۵/۳	۱۶/۲	۱۳۷۷
۵۱/۶	۱۰/۴	۴۱/۲	۲۳/۱	۶/۷	۱۶/۳	۲۱/۲	۵/۷	۱۵/۵	۱۳۷۸
۴۸/۹	۸/۹	۴۰/۰	۲۰/۰	۵/۰	۱۵/۰	۱۸/۱	۳/۹	۱۴/۲	۱۳۷۹
۴۹/۱	۸/۸	۴۰/۳	۲۰/۷	۴/۹	۱۵/۸	۱۸/۷	۳/۶	۱۵/۰	۱۳۸۰
۵۲/۸	۱۰/۶	۴۲/۲	۲۳/۹	۷/۲	۱۶/۷	۲۱/۸	۵/۹	۱۵/۹	۱۳۸۱
۵۷/۳	۱۰/۸	۴۶/۵	۲۴/۹	۸/۲	۱۶/۷	۲۲/۷	۶/۷	۱۶/۶	۱۳۸۲
۵۷/۱	۹/۶	۴۷/۵	۲۳/۶	۶/۵	۱۷/۱	۲۱/۶	۵/۱	۱۶/۵	۱۳۸۳
۷۲/۲	۱۱/۱	۶۱/۱	۲۸/۶	۸/۵	۲۰/۱	۲۶/۴	۶/۹	۱۹/۴	۱۳۸۴

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی (۱۳۸۵/۵/۱).



بر مبنای نکات مطروحه فوق می‌توان نتیجه گرفت که اصلاح ساختار دولت، باید در قالب یک برنامه تحول نظام اداری و با اهداف، راهبردها و برنامه‌های منسجمی دنبال شود که تغییر تشکیلات یکی از اجزای آن بوده و این تغییر تشکیلات نیز منحصر به وزارتخانه‌ها نخواهد بود، بلکه باید دربرگیرنده نگاهی جامع به کل ساختار نظام اداری یعنی وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، مراکز و شرکت‌های دولتی و توأم با تحقق قواعد ساختاری قانون مدیریت خدمات کشوری و اجرای سیاست‌های اجرایی اصل چهل و چهارم قانون اساسی باشد.

تحلیل وضعیت و پیشنهادهای ساختاری

آنچه به عنوان نقطه ضعف اصلی در برنامه‌های اول تا سوم توسعه کشور از آن یاد می‌شود، عدم وجود نظریه، مدل و پارادایم مشخص یا چارچوبی است که مبنای برنامه‌ریزی و اقدام در اصلاح نظام اداری و مدیریت کشور قرار گرفته باشد.

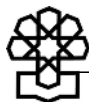
به عبارت دیگر پارادایم و الگوی خاصی، مفهوم «نظام اداری صحیح» را معرفی و تبیین نکرده تا برای دستیابی به آن طرح و برنامه‌ریزی گردد.

درخصوص مطالعه و دستیابی به وظایف اساسی دولت و گروه‌بندی و بازتوزیع آن میان وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌ها و سایر الگوهای سازمانی، هرچند کوشش‌های مختلفی صورت گرفته است، ولی هیچ‌کدام به نتیجه قطعی و نهایی نرسیده و به یک تصمیم و سند رسمی تبدیل نگردیده است.^۱

در برنامه‌های اول تا سوم، عمدتاً به اقدامات پراکنده، عمدتاً در حوزه ساختار سازمانی و غالباً به ایجاد سازوکارهای مدیریتی اصلاح اداری اکتفا گردیده و تنها در برنامه چهارم توسعه، آمیزه‌ای نه چندان کامل و روشن از پارادایم‌های مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب، راهنمای تفکر و عمل در نوسازی اداری واقع شده است. فصل دوازدهم قانون برنامه چهارم توسعه متضمن احکام و اهدافی است که حکایت از پذیرش آن دو رویکرد به صورت نسبی دارد.^۲ اگرچه این برنامه‌ها حاوی سیاست‌های مدیریتی نسبتاً مناسبی برای اصلاح نظام اداری است، ولی در بسیاری از موارد سیاست‌های اجرایی ناظر بر نحوه انجام وظایف و مدیریت امور توسط دولت در بخش‌های اعمال حاکمیت و اعمال تصدی (در حوزه تصدی‌های اجتماعی و اقتصادی) به‌طور کامل و جدی اجرا

۱. محمدحسن محقق‌معین، نقدی بر روند اصلاح ساختار اداری و مدیریت ملی در جمهوری اسلامی ایران در طول برنامه سوم توسعه، ۱۳۸۳، info@moein.net.

۲. برنامه اصلاح نظام اداری و مدیریت در برنامه پنجم: بررسی تحولات گذشته (۱۳۷۹-۱۳۸۶)، کارگروه تخصصی نظام اداری و مدیریت، ویرایش نهم، فروردین‌ماه ۱۳۸۸.



نشده است. در نتیجه، ساختار تشکیلاتی دستگاه‌های دولتی همچنان برمبنای الگوهای سنتی و ناقص شکل می‌گیرد و الگوهای مناسب سازماندهی کمتر مورد استفاده قرار گرفته است. ایجاد تغییرات ساختاری و ادغام وزارتخانه‌ها الزامات خاصی دارد و تا زمانی که این الزامات فراهم نشود، اجرای این طرح نتایج مورد انتظار را به همراه نخواهد داشت. تمرکززدایی، پرداختن به وظایف حاکمیتی و حداقل سازی نقش تصدیگری دولت به عنوان یکی از ضرورت‌ها و راهبردهای اصلی تحول در بخش دولتی است که این سیاست‌ها مجدداً در قانون مدیریت خدمات کشوری و سیاست‌های اجرایی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته و این موضوع در بند «الف» حوزه امور اقتصادی سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نیز به صورت زیر مورد توجه قرار گرفته است:

تحقق سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و الزامات مربوط به هریک از بندها با تأکید بر:

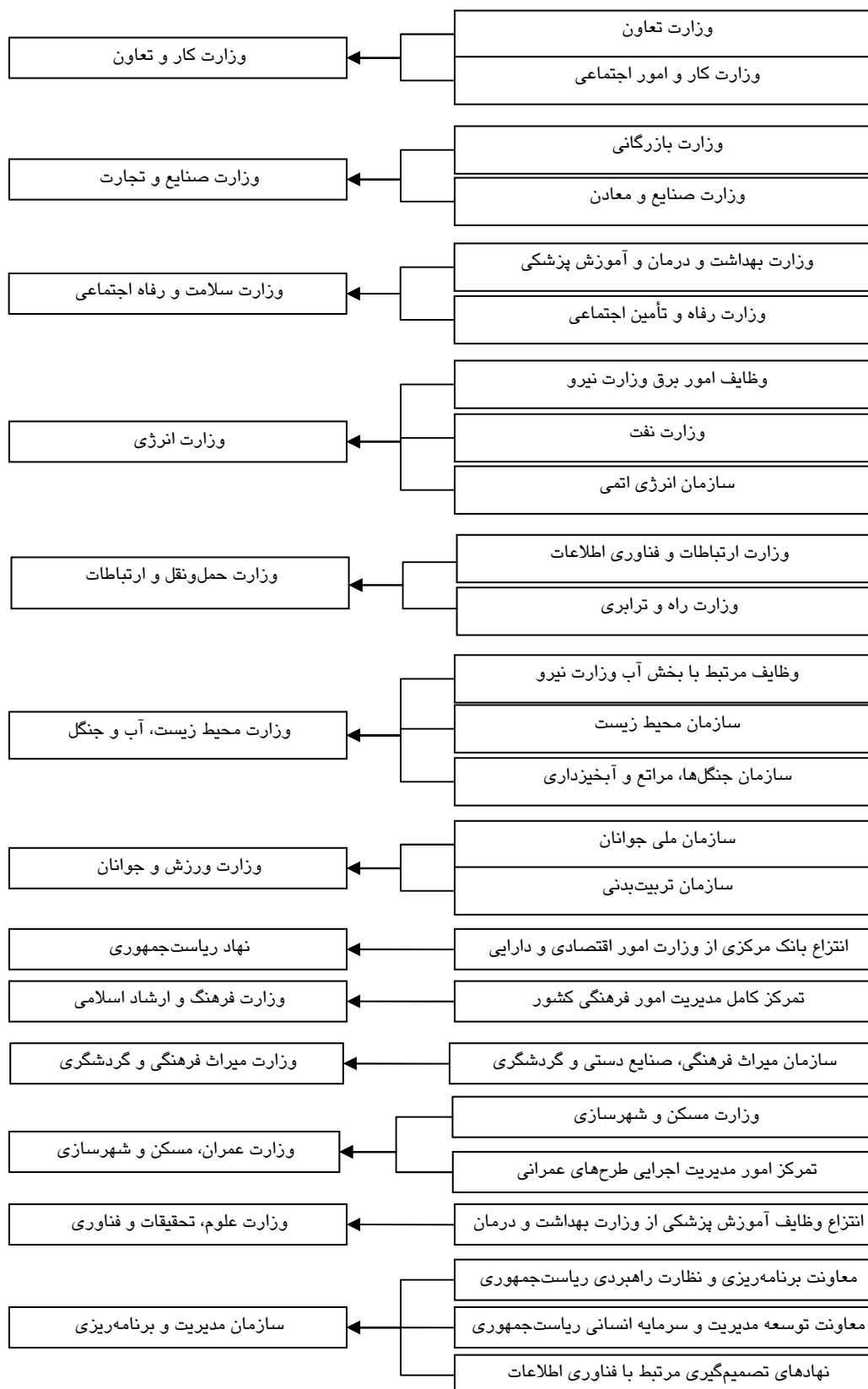
- حمایت از شکل‌گیری بازارهای رقابتی.
 - ایجاد ساختارهای مناسب برای ایفای وظایف حاکمیتی (سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت).
 - تنظیم سیاست‌های تشویقی در جهت تبدیل فعالیت‌های غیرمتشکل (نهاد خانوار) به فعالیت‌های واحدهای حقوقی.
 - ایجاد بازار رقابتی برای ارائه خدمات بیمه درمانی.
- هم‌راستا با این سیاست‌ها، طرح‌های مختلفی از سوی مراجع مختلف ارائه شده که دو مورد از آنها در این بخش مورد اشاره قرار می‌گیرد:

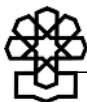
الف) پیش‌نویس لایحه تشکیلات کلان دولت در سال ۱۳۸۴

در پیش‌نویس لایحه تشکیلات کلان دولت موضوع ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه، پیش‌بینی شده بود که چندین وزارتخانه دولتی (۸ وزارتخانه) که با هم تشابه کاری دارند با یکدیگر ادغام شوند. ادغام وزارتخانه‌های نفت با نیرو، تعاون با کار و امور اجتماعی، راه و ترابری با ارتباطات و وزارت بازرگانی با صنایع و معادن از جمله محورهای مهم این لایحه بود. نظرات و ارزیابی‌های مرکز درخصوص پیش‌نویس لایحه تشکیلات کلان دولت در اسفندماه ۱۳۸۳ به تفصیل تنظیم گردیده و در اختیار نمایندگان قرار گرفته است. لازم به توضیح است این لایحه در دستور کار قرار نگرفته و عملاً مسکوت مانده است. پیشنهادهای ساختاری این لایحه را می‌توان به صورت نمودار زیر خلاصه نمود:



نمودار ۴. تشکیلات کلان دولت بر مبنای پیش‌نویس لایحه مربوطه در سال ۱۳۸۳





ب) طرح‌های ارائه شده از سوی نمایندگان مجلس در رابطه با اصلاح ساختار نظام اداری دولت با توجه به عدم ارائه لایحه تشکیلات کلان توسط دولت، تلاش‌های مختلفی از سوی نمایندگان مجلس برای اصلاح ساختار نظام اداری صورت گرفت که مهمترین آنها عبارتند از:

۱. طرح ساماندهی نظام اداری دولت

این طرح در قالب ماده واحده ای دولت را موظف نموده بود تا پایان تیرماه ۱۳۸۸ با انجام مطالعات لازم نسبت به کاهش تعداد وزارتخانه‌ها به ۱۶ وزارتخانه اقدام نماید، ولی یک فوریت آن در جلسه ۱۳۸۸/۲/۱ به تصویب نرسید.

۲. طرح تبدیل سازمان‌های تربیت بدنی، میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و بنیاد شهید و امور ایثارگران به وزارتخانه و الحاق سازمان ملی جوانان به وزارت ورزش یک فوریت این طرح در ۶ مردادماه ۱۳۸۸ به تصویب رسید. در مقدمه (دلایل توجیهی) این طرح چنین آمده است:

رئیس جمهور مسئولیت سنگینی در هدایت و اداره کشور دارد و امور اجرایی کشور توسط وزارتخانه‌ها انجام می‌گیرد (در واقع اصل این است که امور اجرایی کشور توسط وزارتخانه‌ها انجام شود. در قانون اساسی تنها امور برنامه و بودجه و استخدامی زیر نظر مستقیم ریاست جمهوری منظور گردیده) در حال حاضر سه حوزه اجرایی در زمره معاونت‌های ریاست جمهوری قرار دارد که اندک ضعف و یا نارسایی در آنها مستقیم به رئیس‌جمهور منتقل می‌شود.

از طرفی معاونت‌های مورد نظر پاسخگویی مستقیم نسبت به مجلس شورای اسلامی ندارند و بازخواست از رئیس‌جمهور نیز برای موارد جزئی صحیح نیست. تبدیل این سه معاونت (سازمان به وزارتخانه می‌تواند بدون هیچ‌گونه تغییری در داخل مجموعه و بدون هزینه از ابتدای سال ۱۳۸۹ (پایان برنامه چهارم) صورت گیرد. در صورت تصویب نهایی این طرح از ابتدای سال ۱۳۸۹ سازمان تربیت بدنی به «وزارت ورزش»، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به «وزارت میراث فرهنگی و گردشگری» و بنیاد شهید و امور ایثارگران به «وزارت امور ایثارگران» تبدیل شده و اصلاحات لازم در مقررات مربوط به آنها به عمل خواهد آمد.

تبصره ۱» - از تاریخ فوق سازمان ملی جوانان به وزارت ورزش ملحق شده و اصلاحات لازم در اساسنامه آن سازمان به عمل خواهد آمد.

تبصره ۲» - امور مربوط به صنایع دستی برعهده وزارت میراث فرهنگی و گردشگری است.

تبصره ۳» - هزینه‌های جزئی ناشی از تغییر عنوان دستگاه از محل صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری و از بودجه همان دستگاه پرداخت خواهد شد.



۳. طرح ساماندهی ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی

این طرح که با هدف کوچک‌سازی، نوسازی، ادغام و متناسب‌سازی فعالیت‌ها به منظور ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و تعریف آن به صورت یک منظومه مسنجم، کارآمد و اثربخش در ۱۸ ماده و با قید یک فوریت در تاریخ ۳۱ خردادماه ۱۳۸۸ به مجلس ارائه شده است که نمایندگان به یک فوریت آن رأی ندادند. لذا به صورت عادی در صحن مجلس بررسی خواهد شد. بر مبنای این طرح تعداد وزارتخانه‌ها باید از ۲۱ به ۱۷ وزارتخانه کاهش یابد. مجموعه تغییرات مورد نظر این طرح در تشکیلات کلان دولت، در نمودار ۵ نشان داده شده است:



```

graph TD
    ME[وزارت تعاون]
    ME --> MLC[وزارت کار و امور اجتماعی]
    ME --> MIM[وزارت صنایع و معادن]
    ME --> MHEMS[وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی]
    ME --> MOW[وزارت امور تولیدی و خدمات]

    MHEMS --> MH[وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی]
    MHEMS --> ME[وزارت رفاه و تأمین اجتماعی]

    MIM --> ME[وزارت انرژی]
    MIM --> MP[وزارت نفت]

    ME --> MIA[وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات]
    ME --> MTR[وزارت راه و ترابری]

    ME --> ME[وزارت آب، کشاورزی و محیط زیست]
    ME --> ME[وزایت مرتبط با بخش آب وزارت نیرو]
    ME --> ME[سازمان محیط زیست]
    ME --> ME[وزارت جهاد کشاورزی]

    ME --> ME[وزارت جوانان و تربیت بدنی]
    ME --> ME[سازمان تربیت بدنی و وظایف و امکانات ورزشی سایر دستگاهها]
    ME --> ME[مرکز امور زنان و خانواده ریاست جمهوری]

    ME --> ME[ایجاد وزارت امور زیربنایی]
    ME --> ME[انتزاع وظایف امور زیربنایی کلیه دستگاهها]

    ME --> ME[وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی]
    ME --> ME[انتقال سازمان تبلیغات اسلامی]

    ME --> ME[وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری]
    ME --> ME[سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری]

    ME --> ME[انتقال وظایف حاکمیتی ذیربط به وزارت]
    ME --> ME[انحلال وزارت مسکن و شهرسازی]

    ME --> ME[انتقال وظایف امور برق و شرکت های مربوطه به وزارت انرژی]
    ME --> ME[انتقال وظایف مرتبط با آب و فاضلاب به وزارت کشور]
    ME --> ME[انتقال وظایف مربوط به آب های گرم معدنی به سازمان میراث فرهنگی]
    ME --> ME[وظایف مرتبط با بخش آب به وزارت آب، کشاورزی و محیط زیست]
    ME --> ME[انحلال وزارت نیرو]
  
```



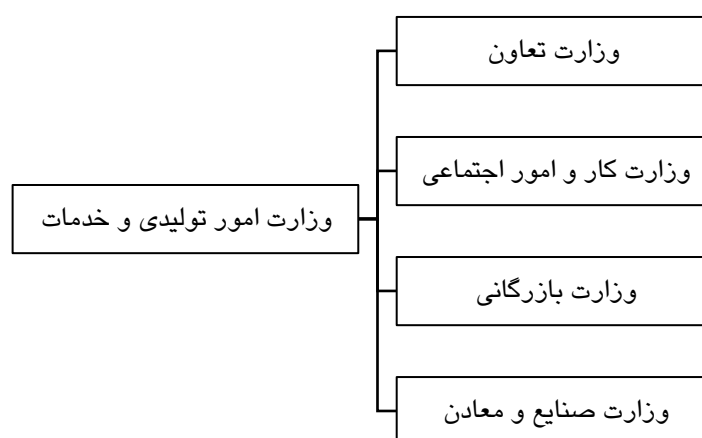
ج) تحلیل طرح پیشنهادی

برمبنای طرح پیشنهادی، اصلاحات ساختاری در حوزه‌های مورد نظر را به شرح زیر می‌توان مورد بحث قرار داد:

۱. ایجاد وزارت امور تولیدی و خدمات

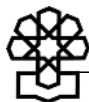
۱-۱. پیشنهاد نمایندگان

برمبنای طرح وزارتخانه‌های تعاون، کار و امور اجتماعی، بازرگانی و صنایع و معادن، در هم ادغام و وزارت امور تولیدی و خدمات ایجاد خواهد شد.



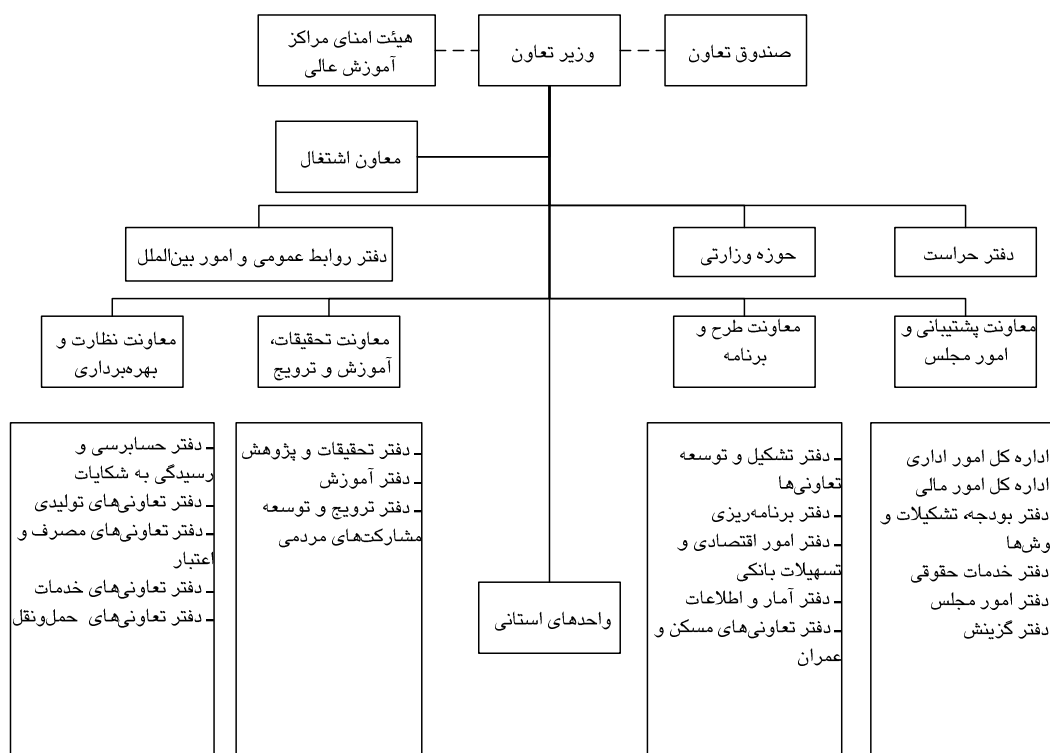
۱-۲. ساختار فعلی وزارتخانه‌های مورد نظر

در حال حاضر آخرین وضعیت تشکیلاتی وزارتخانه‌های مورد نظر به صورت زیر است:



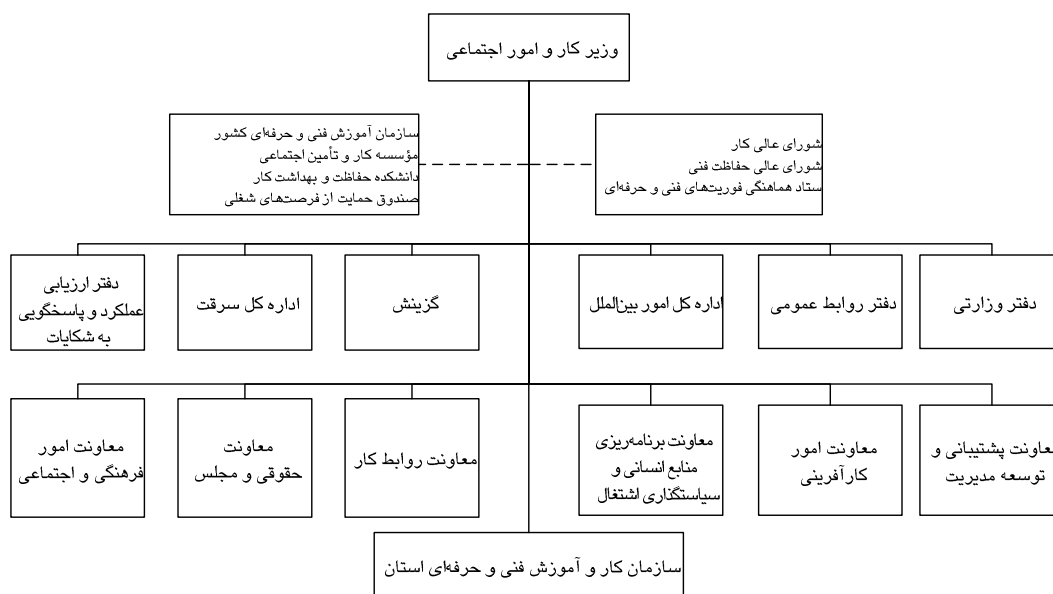
• وزارت تعاون

نمودار ۶. نمودار تشکیلاتی وزارت تعاون



• وزارت کار و امور اجتماعی

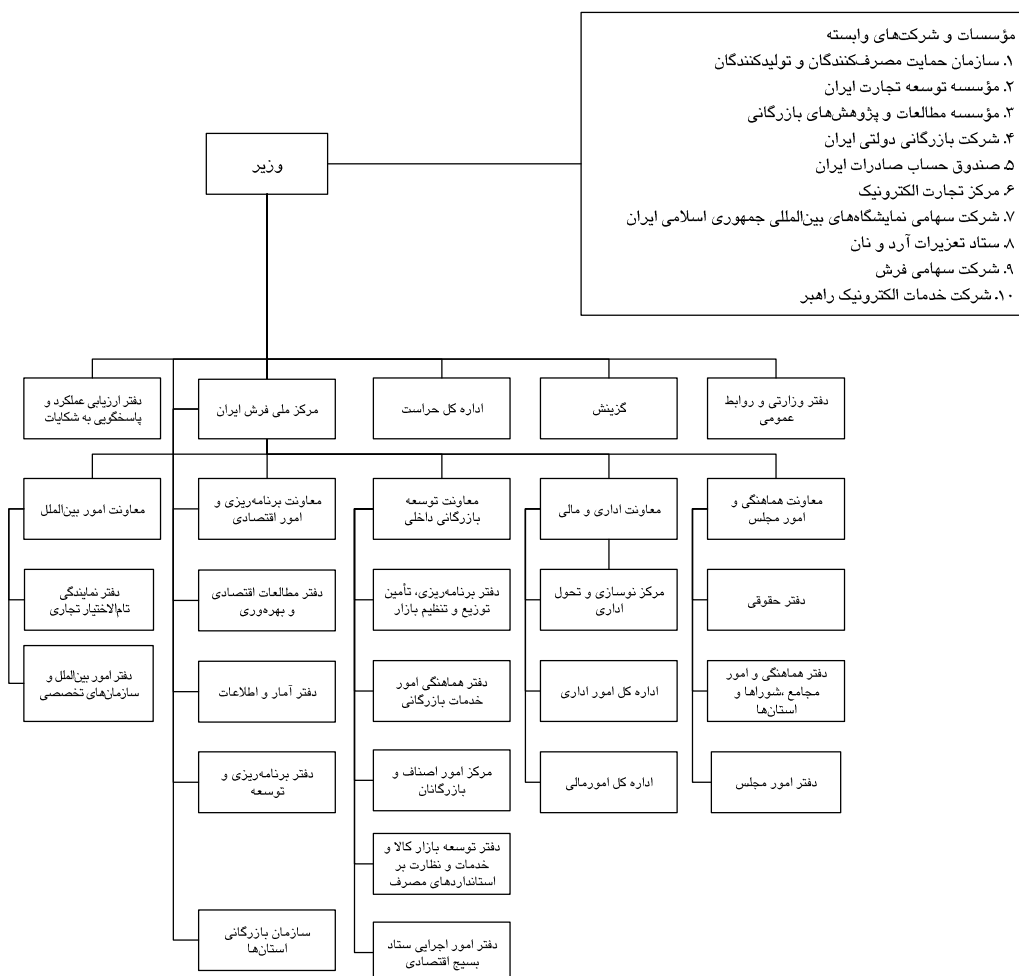
نمودار ۷. نمودار تشکیلاتی وزارت کار و امور اجتماعی



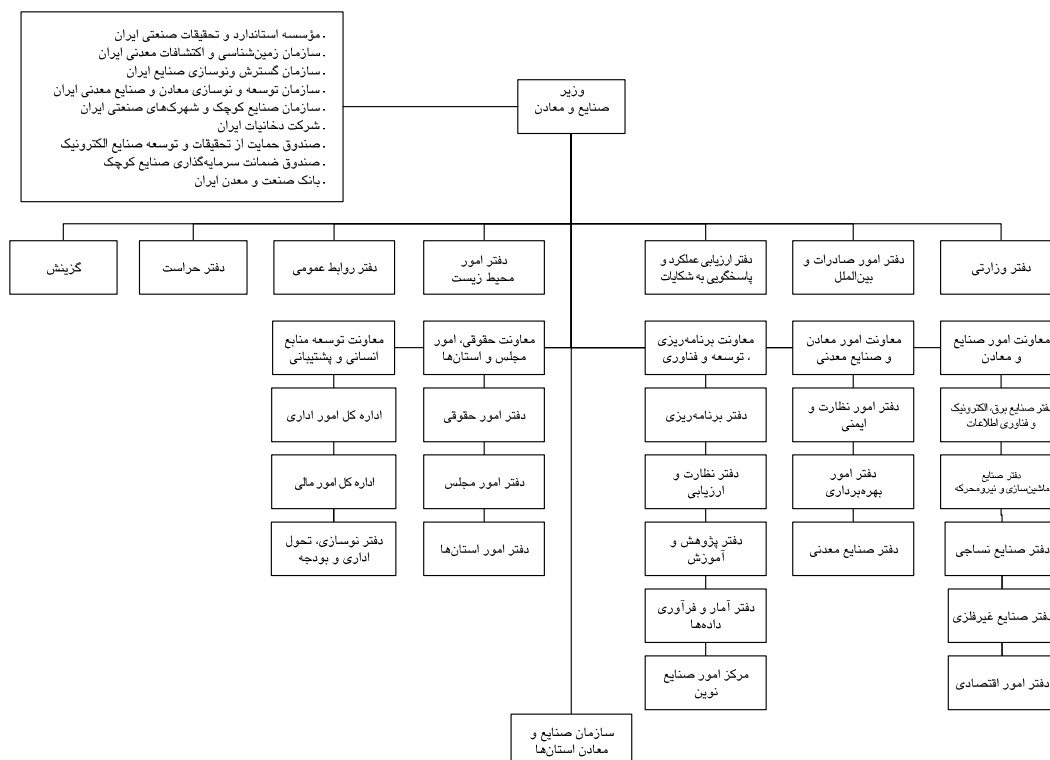


• وزارت بازرگانی

نمودار ۸. نمودار تشکیلاتی وزارت بازرگانی



نمودار ۹. نمودار تشکیلاتی وزارت صنایع و معادن



در اجرای این پیشنهاد، توجه به نکات زیر ضروری است:

- تحقق این طرح زمانی در عمل میسر خواهد بود که دولت بخش عمده سیاست های اقتصادی در زمینه خصوصی سازی، آزادسازی اقتصادی، حذف انحصارات و نظایر آن را در عمل اجرا نموده و با ایجاد بسترهای مناسب، زمینه کوچک سازی ساختار خود را نیز فراهم آورد.

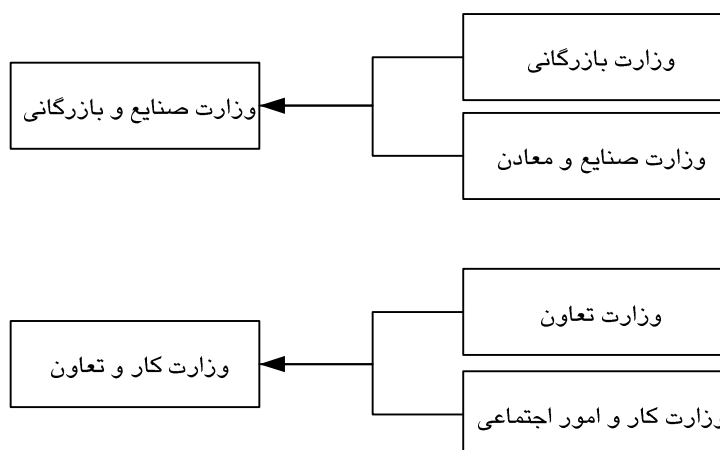
- تصمیم‌گیری دقیق در این خصوص منوط به نحوه طراحی ساختار داخلی وزارت جدید است که در حال حاضر هیچ‌گونه تصویر مشخصی از آن وجود ندارد و ابهام در این زمینه تصمیم‌گیری را دشوار می‌سازد.



۴-۱. پیشنهاد اصلاحی

با توجه به اینکه ایجاد وزارت امور تولیدی و خدمات منجر به تغییرات ساختاری گسترده و پیامدهای پیش‌بینی نشده‌ای خواهد شد، پیشنهاد می‌شود از محل ادغام چهار وزارت مورد نظر نمایندگان محترم به‌جای یک وزارتخانه، دو وزارت با مشخصات زیر ایجاد گردد:

- ایجاد وزارت صنایع و بازرگانی از محل ادغام وزارتخانه‌های بازرگانی و صنایع و معادن.
- ایجاد وزارت کار و تعاون از محل ادغام وزارتخانه‌های تعاون و کار و امور اجتماعی.



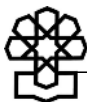
استدلال‌های مرتبط با ایجاد این دو وزارتخانه، به‌جای وزارت امور تولیدی و خدمات را می‌توان به‌شرح زیر مورد توجه قرار داد:

۴-۱-۱. ایجاد وزارت صنایع و بازرگانی

تجربه ادغام وزارتخانه‌های صنایع و بازرگانی در کشورهای مختلف متفاوت بوده است، به‌طوری‌که کشورهای که سیاست توسعه صادرات را انتخاب کرده و تلاش نموده‌اند به نوعی صنایع خود را صادراتی کنند از این ادغام حداکثر بهره‌برداری را کرده‌اند. اگر سیاست صنعتی براساس سیاست تجاری تعیین شود، با شناسایی مزیت‌های تجاری و رقابتی در بازارهای صادراتی صنایع و تطبیق آن با سیاست تعرفه‌ای کشور، ادغام این دو بخش می‌تواند برای رشد اقتصادی توسعه صادرات غیرنفتی و توسعه اشتغال پایدار بسیار مفید و راهگشا باشد.^۱

توسعه صنعتی، ارتقای شاخص‌های صنعتی و مبادلات بازرگانی، توجه به استانداردهای محصولات جهانی و رقابت‌های بین‌المللی، ضرورت تبیین تجارت خارجی مبتنی بر فرهنگ و توان ملی، افزایش قدرت دفاعی بخش صنعت در مقابل رشد بخش بازرگانی و سیاستگذاری و برنامه ریزی کلان

۱. محمود دودانگه، رئیس مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی در گفتگو با خبرگزاری فارس.



و یکپارچه در امور صنایع، معادن و بازرگانی، ازجمله مهمترین اهدافی است که می‌توان در توجیه طرح ادغام وزارتخانه‌های مذکور بیان نمود.^۱

در کشورهایی که صنعت و تجارت با هم ادغام شده‌اند ساختار بازار کاملاً رقابتی است. به همین دلیل در صورتی که نگاه درون‌گرا در وزارت بازرگانی به رویکرد برون‌گرا تبدیل شود، قطعاً این ادغام‌ها می‌تواند مؤثر باشد.

وزارت صنایع در زمینه تولید و وزارت بازرگانی در راستای تأمین نیاز بازار و مصرف‌کننده فعالیت می‌کنند، بنابراین فعالیت این دو وزارتخانه بدون یکدیگر ابتر خواهد ماند. هر دوی این وزارتخانه‌ها در یک زنجیره فعالیت هستند به همین دلیل یکی شدن ستادهای اجرایی آن مفید فایده خواهد بود.^۲ ازسوی دیگر این دیدگاه نیز مطرح است که ادغام وزارت بازرگانی در وزارت صنایع و معادن می‌تواند از واردات کالاهای غیرضروری و کالاهایی که قابلیت ساخت در کشور را دارند، جلوگیری نموده و تولید ملی را احیا کند.

در شرایط کنونی حاکم بر نظام بین الملل، نفوذ در بازارهای جهانی و توسعه سهم کشور در این بازارها منوط به آنست که تخصیص منابع و تولید صنعتی در کشور تابع سیاست تجاری انتخابی بوده و پیوند محکم بین توسعه صنعتی و توسعه صادرات، سیاستگذاری و برنامه ریزی واحد این دو حوزه را اجتناب‌ناپذیر می‌کند.

با عنایت به اینکه فعالیت‌های تولیدی و صنعتی مستلزم نگاه به بازار (داخلی و خارجی) است و فعالیت‌های بازرگانی در ادامه فرآیند استخراج معادن و تولید صنعتی قرار دارد، وظایف مربوط به سه عرصه معدن، صنعت و بازرگانی در یک وزارتخانه قابل سازماندهی است. رسالت این وزارتخانه توسعه صنعتی و ارتقای شاخص‌های صنعتی و مبادلات بازرگانی خواهد بود و پاسخگوی مسائل زیر است:^۳

- جهت‌گیری‌های برنامه‌های توسعه کشور مبنی بر جهش صادرات غیرنفتی و کسب منابع ارزش برای رهایی از وابستگی به نفت، اولویت راهبردی بخش تولید کشور را معطوف به بازارهای جهانی می‌نماید.

- توجه به نیاز بازارهای جهانی و ارتقای کیفیت محصولات صنعتی با توجه به استانداردهای محصولات جهانی و رقابت‌های بین‌المللی یکپارچگی مدیریت و توجه اساسی به این بخش را اجتناب‌ناپذیر می‌نماید.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی پیشنهاد ادغام وزارتخانه‌های بازرگانی و صنایع و معادن.

۲. یحیی آلاسحاق، رئیس اتاق بازرگانی تهران، در گفتگو با خبرنگار موج.

۳. گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت، صص ۱۷۴-۱۷۶.



- تولیدات صنعتی مستلزم بازاریابی و آگاهی از میزان تقاضا (در بازارهای داخلی و خارجی) است و لذا قرار دادن این سه وظیفه در یک وزارتخانه کاملاً موجه خواهد بود، زیرا صنایع، مشتری محصولات معدنی‌اند و بازرگانان مشتریان تولیدات صنعتی‌اند و بدین ترتیب محصولات صنعتی و معدنی کشور معطوف به بازارهای هدف، تولید و عرضه خواهد شد و در چنین آرایشی خدمت‌رسانی به فعالیت بخش بازرگانی و تولید کشور تسهیل و از دوباره‌کاری، ناهماهنگی و عدم تجانس قوانین و مقررات تولید، توزیع و بازرگانی به شدت جلوگیری خواهد شد.

- زنجیره خدمات از تولید تا مصرف و بازتاب بازار به زنجیره خدمات تولید، پشتیبانی‌های فنی، اداری، مالی و خدماتی یکپارچه امر تولید، توزیع و بازرگانی (خدمات بعد از فروش) را برای فتح بازارهای جهانی ضروری می‌نماید.

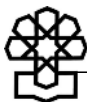
- ادغام وزارتخانه‌های مورد نظر میزان پیچیدگی ساختار تشکیلاتی دولت و حوزه تولیدگری بخش صنعت، معدن و بازرگانی را کاهش داده و این امر زمانی که توأم با مقررات زدایی، آزادسازی و خصوصی‌سازی باشد به کاهش سطح رسمیت و تمرکز در نظام اداری حاکم بر این بخش منجر خواهد شد.

- باید توجه داشت که متغیرهای زیادی در امر تنظیم بازار (که در حال حاضر برعهده وزارت بازرگانی است) فعالیت دارند. در این رویکرد اگر نظام تولید، تأمین و توزیع به خوبی عمل نکنند، تنظیم بازار به درستی انجام نخواهد شد. از این منظر تنظیم بازار در گرو عملکرد درست نظام تولید است که اگر ناکارآمد باشد به دلیل بهره‌وری پایین، قیمت تمام شده بالا، ضایعات زیاد، ظرفیت‌های خالی تولید و نظایر آن نمی‌تواند بستر لازم را برای تعادل عرضه و تقاضا، قیمت‌گذاری عادلانه یا حفظ حقوق تولیدکننده و مصرف‌کننده فراهم آورد، لذا تنظیم بازار مستلزم پوشش کامل این زنجیره است.

ملاحظات اصلی در رابطه با تشکیل وزارت صنایع و بازرگانی

در زمینه ادغام این دو وزارتخانه دغدغه‌هایی نیز وجود دارد که می‌توان به غلبه منافع تجاری بر منافع تولیدی یا بالعکس در وزارتخانه ادغام شده، عدم رهایی وزارتخانه‌های موجود از وظایف تصدیگری اشاره کرد. بنابراین با توجه به حجم بالای شرکت‌های دولتی زیرمجموعه این دو وزارتخانه و فقدان عزم جدی در کوچک‌سازی این زیرمجموعه‌ها و با توجه به عدم تبیین ساختاری برای وزارتخانه پیشنهادی که بتواند نگرانی‌هایی را که در زمینه غلبه منافع تجاری بر منافع تولیدی یا بالعکس وجود دارد، رفع کند؛ تصمیم‌گیری درخصوص ادغام مستلزم سنجش کامل تمام عواقب آن و تعیین منافع و مضرات مربوطه خواهد بود.

- برای ادغام وزارت صنایع و معادن و بازرگانی با توجه به تجربیاتی که در برخی کشورها



وجود دارد توجه به دو موضوع حائز اهمیت است؛ اول اینکه سهم بخش صنعت در کشور ما متناسب با سهمی که این بخش در سایر کشورها دارد نیست و دوم آنکه در ایران وزارت صنایع متولی امور صنایع به طور کلی نیست، یعنی اینکه صنعت ما چند متولی دارد. اکنون صنایع مخابرات کشور در تولید وزارت ارتباطات و فناوری، برق در وزارت نیرو و صنایع ساختمان در وزارت مسکن و شهرسازی تولید و تفکیک می شود؛ بنابراین وزارت صنایع کنونی متولی بخشی از صنعت است. آنچه مهم است توجه به این موضوع است که سیاست های بازرگانی و استراتژی های تجاری کشور متوجه امور تولیدی خواه تولید خدمات یا کالا است و در تولید کالا نیز تولید کالاهای کشاورزی صنعتی و... مورد توجه قرار می گیرد. بنابراین اگر مقرر شود تا بخشی از صنعت در بازرگانی ادغام شود درواقع نوعی گرایش تبعیض آمیز نسبت به سایر بخش های خدمات و تولید کالا اعمال خواهد شد. مثلاً اگر در نظر باشد تا وزارتخانه جدید متولی تعرفه ها باشد، وضعیت تعرفه های بخش کشاورزی چگونه خواهد بود؟ با فرآیند مذکور قطعاً این بخش با مشکل مواجه می شود. ازسوی دیگر سیاست های تجاری نیز تنها بخش خصوصی را شامل نمی شود، بلکه بخش دولتی و خدمات عمده را نیز دربرمی گیرد. بنابراین نمی توان دو وزارتخانه مذکور را با هم ادغام کرد، بلکه باید مسائل کلان و سیاستگذاری امور اقتصادی که بحث تعرفه ها، قیمتگذاری، حمایت از مصرف کننده، سرمایه گذاری خارجی، حمایت از شرکت های تعاونی، بازرگانی خارجی، اصناف و... را دربرمی گیرد در یک جا تولید شود و امید می رود در فرآیند کنونی این امر محقق شود.^۱

- در بررسی راهکارهای جایگزین ادغام، جایگاه سازمان مدیریت و برنامه ریزی سابق به عنوان تأمین کننده یکپارچگی در مدیریت کلان کشور، عملکرد شورای عالی صادرات غیرنفتی و سازمان جدیدالتأسیس توسعه تجارت ایران به عنوان دبیرخانه آن مطالعه و مشخص شده است که هیچ یک در عمل نتوانسته اند هماهنگی مورد نظر میان سیاست های صنعتی و تجاری را ایجاد کنند. به همین سبب پیشنهاد مطرح شده در «استراتژی توسعه صنعتی کشور» مبنی بر ایجاد شورای بین وزارتی با عنوان «شورای سیاست های صنعتی» نیز می تواند راهکاری جایگزین برای ادغام باشد.^۲ هرچند که تجربه شوراهای و شوراهای عالی نیز چندان موفق نبوده است.

- برای ادغام وزارتخانه های بازرگانی و صنایع باید وظایف بنگاهداری و تنظیم بازار آنها واگذار شده و در عین حال سازمان گمرک به مجموعه جدید بپیوندد. ادغام باید به افزایش رقابت، کاهش هزینه ها، افزایش کیفیت، حضور بیشتر در بازارهای جهانی، پذیرش بیشتر سرمایه گذاری

۱. فرهاد دژپسند، معاون برنامه ریزی و بررسی های اقتصادی وزارت بازرگانی، ۱۸ تیرماه ۱۳۸۴.

۲. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، بررسی پیشنهاد ادغام وزارتخانه های بازرگانی و صنایع و معادن.



خارجی، پذیرش بیشتر سرمایه‌گذاری داخلی و خروج دولت از تصدیگری منجر شود.^۱ به این ترتیب اگر قرار باشد در طرح ادغام وزارتخانه‌های مذکور تمامی زیرمجموعه‌های فعلی آنها حفظ شود و وزارتخانه صنایع و معادن به همراه تمامی زیرمجموعه‌هایش ازجمله سازمان گسترش معادن، شرکت‌های تحت پوشش و سازمان‌های اجرایی با وزارت بازرگانی ادغام شود این طرح به نفع اقتصاد کشور نیست.^۲

۲-۴-۱. ایجاد وزارت کار و تعاون

صرفنظر از سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کلان در امور اشتغال، ازجمله مهمترین وظایف وزارت کار و امور اجتماعی در حال حاضر را می‌توان به شرح زیر ملاحظه نمود:

- نظارت دقیق بر حسن اجرای قوانین و مقررات کار و اشتغال،
 - تدوین لوایح و آیین‌نامه‌های مربوط به این امور،
 - رسیدگی و حل و فصل مسائل بین کارفرمایان و کارگران،
 - تعمیق بخشیدن به امر سه‌جانبه‌گرایی در حوزه اشتغال.
- به این ترتیب حوزه اختیارات وزارت کار و امور اجتماعی اصولاً در راستای سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در امر اشتغال و تدوین لوایح و قوانین مرتبط و رسیدگی و حل و فصل مشکلات بین کارگران و کارفرمایان است. این نکته نیز قابل توجه است که:^۳
- اولاً جامعه هدف فعالیت‌های وزارت کار و امور اجتماعی عمده‌تاً جامعه شاغلین بوده به عبارتی فعالیت‌های وزارت مذکور معطوف به دوران اشتغال است.

ثانیاً دربرگیرنده قسمت محدودتری از جامعه شاغلین یعنی شاغلین بخش کارگری و مشمول قانون کار است.

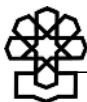
در مجموع بخش اعظم شاغلین کشوری از حوزه نظارت وزارت کار و شمول قانون کار خارج هستند، به گونه‌ای که پرسنل کشوری و لشگری، صندوق‌های خاص (بانک‌ها، شهرداری‌ها و...)، روستاییان، خویش‌فرمایان (حرف مشاغل آزاد و بیمه اختیاری) و بیمه‌شدگان خاص (هنرمندان و نویسندگان) ازجمله آنهاست.

همچنین بحران اشتغال طی دو دهه آینده به عنوان یکی از مهمترین معضلات کشور مطرح خواهد بود و پیوستن به سازمان جهانی تجارت و تغییرات ساختاری متأثر از آن، تنش‌ها را در

۱. مهدی غضنفری، رئیس کل سازمان توسعه تجارت، واگذاری وظایف وزارت بازرگانی و صنایع برای ادغام، خبرگزاری فارس، ۶ تیرماه ۱۳۸۸.

۲. یحیی آل‌اسحاق رئیس اتاق بازرگانی تهران.

۳. عباس اورنگ، رئیس سابق اداره هماهنگی و نظارت بر بیمه‌های اجتماعی کشور، حاشیه‌ای بر پیشنهاد ادغام وزارت رفاه و تأمین اجتماعی با وزارت کار و امور اجتماعی، وب سایت اینترنتی.



حوزه وزارت کار بیشتر خواهد کرد.

در حوزه تعاون نیز، نقش مداخله‌گرانه دولت در تعاونی‌ها را می‌توان در ایفای نقش وزارت تعاون در مراحل ایجاد تعاونی‌ها، هدفگذاری، سازماندهی، مدیریت و سرپرستی، امور مالی، آموزش و مشاوره، روابط خارجی و رابطه بخش خصوصی با تعاونی‌ها مشاهده نمود. این نقش باید به نقش مشارکت‌جویانه که اقتصاد پایدار و توسعه اجتماعی بخش خودیار را تضمین می‌کند، تغییر یابد.^۱ در حال حاضر وظایف وزارت تعاون با اتحادیه‌های تعاونی تداخل قابل ملاحظه‌ای دارد و با توجه به نهادسازی صورت گرفته در سال‌های گذشته و شکل‌گیری تشکل‌های استانی و ملی، اکنون این بخش به حدی از بلوغ رسیده است که با تشکیل فدراسیون ملی بتواند بخش عمده وظایف فعلی وزارت تعاون را برعهده گیرد.

هرچند در صورت پذیرش این سیاست و اعتماد به نهادها و تشکل‌های استانی و ملی بخش تعاون، اساساً وجود وزارت تعاون ضرورت و توجیهی نخواهد داشت، ولی چنانچه سیاست کنونی نظام بر وجود یک نهاد حاکمیتی متولی بخش تعاون در نظام اداری باشد، ادغام وزارت کار و امور اجتماعی و تعاون در یکدیگر و ایجاد وزارت کار و تعاون، با توجه به موارد زیر قابل توجیه است:

- حجم فعالیت‌های وزارت تعاون در مقایسه با سایر وزارتخانه‌ها بسیار کمتر است. زیرا تمام عملیات اجرایی بخش تعاون توسط شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی انجام می‌شود و نقش وزارت تعاون طبق ماده (۶۵) قانون بخش تعاونی، محدود به حمایت و پشتیبانی از این بخش می‌شود. حمایت‌های مالی از بخش تعاونی نیز عمدتاً توسط صندوق تعاون و کمیته تبصره «۳» استان انجام می‌شود.

- سیاست‌ها و برنامه‌های بخش تعاونی نمی‌توانند مستقل از سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی دولت باشند، زیرا بخش تعاونی جزئی از نظام اقتصادی کشور است.

- تعاونی‌ها در حوزه‌های تخصصی باید هماهنگ با سیاست‌ها و برنامه‌های دیگر تخصصی بخش زیربُط حرکت نمایند. به عبارت دیگر فعالیت‌های شرکت‌های تعاونی کشاورزی، بخش حمل‌ونقل، بخش صنایع و معادن و... که توسط وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، راه و ترابری، صنایع و معادن و غیره تدوین می‌شود، تبعیت نمایند. در حال حاضر نیز برای ایجاد شرکت‌های تعاونی، اخذ موافقت اصولی دستگاه‌های زیربُط قبل از تأیید و ثبت شرکت‌ها لازم‌الاجراست.

- آموزش‌های پیش‌بینی شده برای شرکت‌های تعاونی از طریق اتاق تعاون و اتحادیه‌های تعاونی که دارای وظیفه در این زمینه‌اند، قابل انجام است.

- نتایج مطالعات تطبیقی نمایانگر آن است که در اغلب کشورهایی که دارای تعاونی‌اند، وظیفه هماهنگی و حمایت تعاونی‌ها از طریق تشکل‌های غیردولتی نظیر اتحادیه‌های تعاونی انجام می‌شود.

۱. گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت، صص ۱۵۵-۱۶۴.



با نگاهی به نمودار سازمانی وزارت تعاون مشاهده می‌شود که در وزارت تعاون دفاتری نظیر دفتر تعاونی‌های مسکن، خدمات، حمل و نقل، تولید و مصرف و اعتبار وجود دارد. تاکنون شیوه کار بدین صورت بوده است که وقتی گروهی قصد تشکیل یک تعاونی مثلاً تولیدی را داشته‌اند، می‌باید پس از اخذ موافقت اصولی از وزارت صنایع، برای ثبت و استفاده از امتیازات موجود به وزارت تعاون مراجعه می‌کردند. حال آنکه تمرکز این امر در وزارت ذیربط به مراتب می‌توانست این مسئله را با سرعت و کیفیت بهتر به سرمنزل مقصود برساند.

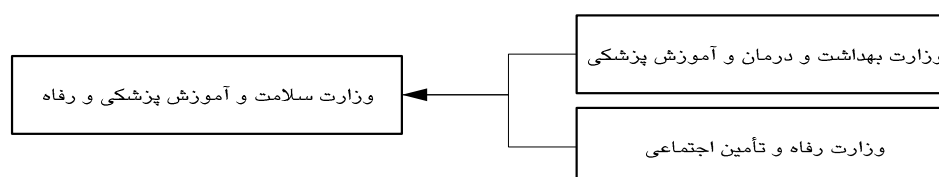
به نظر می‌رسد با توجه به تأثیر تعاونی‌ها در توسعه اشتغال و سیاست‌های نظام مبنی بر توجه به گسترش تعاونی‌ها، ادغام وزارت تعاون در وزارت کار قابل توجیه است. با توجه به اینکه حجم فعالیت‌های وزارت تعاون و وزارت کار و امور اجتماعی در مقایسه با سایر وزارتخانه‌ها کمتر است (کوچک‌ترین وزارتخانه پس از تعاون، وزارت کار و امور اجتماعی است)، ادغام وظایف آنها در یک وزارتخانه موجب منطقی شدن حجم و اندازه فعالیت‌های وزارتخانه می‌شود و در صورت سازماندهی داخلی مناسب، می‌توانند از ظرفیت‌های یکدیگر هم‌افزایی برای انجام وظایف مربوط استفاده کنند. به این ترتیب رسالت وزارت جدید عبارت است از:

- تنظیم روابط کار،
- حفظ و صیانت از نیروی کار و توسعه مهارت‌های آن،
- شناسایی ظرفیت‌های اشتغال کشور به منظور اطلاع‌رسانی و هدایت نیروی کار ماهر در مشاغل مناسب.
- سیاستگذاری، تعیین خط‌مشی و برنامه‌ریزی برای توسعه و رشد بخش تعاون.
- اعمال نظارت دولت در اجرای قوانین و مقررات مربوط به بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران.
- حمایت و پشتیبانی از فعالیت‌های بخش تعاون و تمهید سازوکارهای تسهیل‌کننده این فعالیت‌ها.

۲. ایجاد وزارت سلامت و آموزش پزشکی و رفاه

۲-۱. پیشنهاد نمایندگان

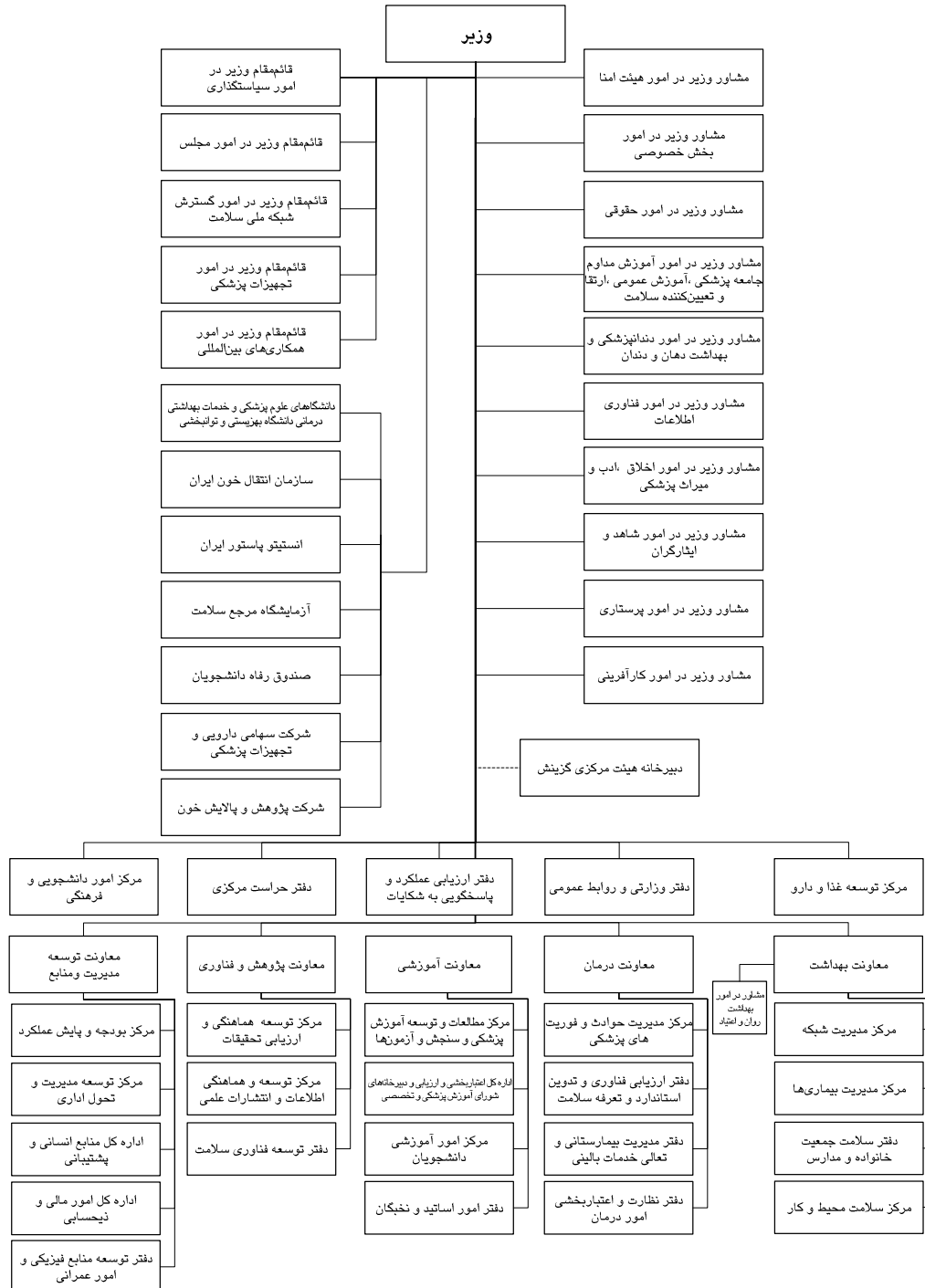
بر مبنای طرح پیشنهادی وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و رفاه و تأمین اجتماعی در یکدیگر ادغام و وزارت سلامت و آموزش پزشکی و رفاه ایجاد خواهد شد.





• وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

نمودار ۱۰. نمودار تشکیلاتی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی





• وزارت رفاه و تأمین اجتماعی

در نمودار سازمانی وزارت رفاه، واحدهای زیر وظیفه انجام مأموریت‌های اساسی وزارتخانه را برعهده دارند:

- معاونت توسعه مدیریت و امور مجلس،
- معاونت سیاستگذاری و برنامه‌ریزی،
- معاونت هدفمند کردن یارانه‌ها و رفاه اجتماعی،
- معاونت هماهنگی و نظارت،
- دبیرخانه شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی.

۲-۲. ارزیابی پیشنهاد

مهمترین دلایلی که ادغام دو وزارت مورد نظر را موجه می‌سازد عبارتند از:^۱

۲-۲-۱. مقوله «ایجاد رفاه» در بند «۱۲» اصل سوم قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته و امور بهداشت و تعمیم بیمه در این بخش پیش‌بینی شده است. همچنین به موجب اصل بیست‌ونهم قانون اساسی، خدمات حمایتی در زمینه بازنشستگی، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، حوادث و سوانح در کنار خدمات بهداشتی، درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره در قالب نظام تأمین اجتماعی تعریف شده است. به این ترتیب امور سلامت و رفاه اجتماعی دربرگیرنده مجموعه‌ای از فعالیت‌های مرتبط است که مهمترین آنها عبارتند از:

- تأمین و ارتقای سطح سلامت جسمی و روانی و اجتماعی جامعه،
- عملیات اجرایی در زمینه‌های بهداشت، پیشگیری و ایمن‌سازی علیه بیماری‌ها، بهداشت خانواده و مدارس، بهداشت و سالم‌سازی محیط زیست، مبارزه با بیماری‌ها،
- تأمین و تدارک داروهای اساسی و ایجاد و راه اندازی مراکز و واحدهای ارائه خدمات درمانی سرپایی و بستری،

- تغذیه و امنیت غذایی،

- فعالیت‌های غیربیمه‌ای، امور حمایتی و فقرزدایی،

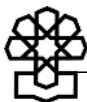
- همکاری در مرحله امداد و نجات در بحران‌ها،

- هدفمندکردن یارانه‌ها و فعالیت‌های بیمه‌ای،

- کاهش فاصله دهک‌های درآمدی و توزیع عادلانه درآمد در کشور.

۲-۲-۲. بخش‌های سلامت و خدمات بیمه‌ای و رفاه به‌عنوان زنجیره تشکیل یک رشته فعالیت به‌هم

۱. گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت، صص ۱۴۴-۱۳۲.



پیوسته قلمداد می‌شوند که دقیقاً در ارتباط با اولویت‌های برنامه‌ای به‌دنبال هم طرح می‌گردند، به این معنی که هر چقدر در برنامه‌های سلامت و بهداشت موفقیت حاصل شود، از ابعاد فعالیت‌های درمانی و به‌تبع آن استفاده از خدمات درمانی کاسته می‌شود و بالعکس، شکست برنامه‌های سلامت بلافاصله بازتاب نامطلوب در بخش‌های دیگر خواهد داشت. رابطه فوق در مباحث تشکیلاتی به‌عنوان اصل پیوستگی وظایف محسوب می‌شود.

۲-۲-۳. وظایف توانبخشی که دربرگیرنده طیف مشخصی از فعالیت‌ها نظیر امر مربوط به سالمندان، بیماران روانی، توانمندسازی و قادرسازی معلولان، پیشگیری از معلولیت‌ها و آسیب‌های اجتماعی، مشاوره خدمات روان‌شناسی به ازای هر ۱۰۰ هزار نفر جمعیت کشور، مشاوره‌های ژنتیک قبل از ازدواج، سلامت جسمانی و روانی پیش‌دبستانی و نظایر آنهاست، ماهیتی پیچیده و چندبعدی دارند و نمی‌توان آنها را از هم تفکیک نموده و مشخص ساخت که منحصرأ در مقوله امور رفاهی یا امور سلامت قرار داد. با توجه به این موضوع، سیاستگذاری‌های مربوط به توانبخشی نیز با توجه به ماهیت این موضوع اقتضا می‌کند که امور سلامت و رفاه در کنار هم و در یک دستگاه سازماندهی شود.

۲-۲-۴. از عوامل دیگری که پیوستگی وظایف سلامت و رفاه اجتماعی را بیشتر نشان می‌دهد، حساسیت و اهمیت برنامه‌ریزی هماهنگ و یکپارچه سلامت و رفاه اجتماعی است که لزوم در اختیار داشتن اطلاعات و ارقام و گردش سالم و سریع این اطلاعات در شبکه اطلاعاتی متمرکز و واحد را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. به‌طوری‌که بدون در اختیار داشتن اطلاعات و آمار لازم در مورد کم‌وکیف درمان کشور، اصولاً شاخص‌های سلامت و نیازهای بهداشت و خدمات درمانی تأمین اجتماعی تشخیص داده نشده و در برنامه‌ریزی‌ها لحاظ نمی‌شود.

۲-۲-۵. به‌نظر می‌رسد وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی توانسته است تا حدود زیادی به برخی اهداف از پیش تعیین شده خود که در مقطع تصویب قانون تشکیل برای تأمین نیازهای نیروی انسانی تخصصی بوده است دست یابد. شاخص‌های سلامت نظیر امید به زندگی، مرگ‌ومیر نوزادان و مرگ‌ومیر کودکان و غیره در سال‌های گذشته همواره رو به بهبود بوده است و در بعضی موارد مثل مرگ‌ومیر نوزادان به سوی وضعیت مطلوب پیش رفته است، اما پیشرفت‌های به دست آمده و گذر از مرحله خیز توسعه و سلامت، نظام بهداشت و درمان کشور را با چالش‌هایی نو ازجمله کیفیت خدمات، آموزش فرصت مشارکت در توسعه مرزهای پزشکی و غیره مواجه کرده است. در عین حال با توجه به احکام قانون برنامه چهارم توسعه و ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، امور اجرایی بهداشت و درمان استان، شهرستان و روستاها قابل انتقال به بخش غیردولتی خواهد بود و حجم وظایف اجرایی مربوط به بهداشت و درمان در این وزارتخانه



محدود به نظارت و امور راهبردی می‌شود.

• در صورت ادغام وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، توجه به نکات زیر حائز اهمیت است:^۱

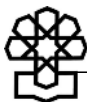
- در حال حاضر وجود برخی ناهماهنگی‌ها در اجرای بیمه‌های سلامت (تنظیم تعرفه‌ها، تعیین حق بیمه سرانه درمان، تخصیص اعتبارات و...) تعامل و هماهنگی بیشتر بین این دو بخش (سلامت و رفاه و تأمین اجتماعی) را ضروری می‌سازد. با اجرای این پیشنهاد انتظار می‌رود وظایف مشترک بین دو بخش سلامت و رفاه و تأمین اجتماعی - به خصوص در زمینه بیمه‌های سلامت و خدمات بهزیستی - از تعامل و هماهنگی بیشتری برخوردار شود. البته در صورت عدم ادغام این دو وزارت، مشکلات ناشی از ناهماهنگی‌های موجود را تا حدودی می‌توان با بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی موجود از قبیل شورای عالی تأمین اجتماعی و شورای عالی بیمه خدمات درمانی و شورای عالی سلامت (که هر دو بخش در آنها حضور فعال دارند) برطرف نمود.

- بیشترین اشتراک وظایف در دو حوزه سلامت و رفاه و تأمین اجتماعی محدود به بیمه‌های سلامت و خدمات توانبخشی است. در این مورد نیز عمده‌تأ بیمه‌های درمانی مورد توجه قرار می‌گیرد. اصولاً یکی از دلایل تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ ضرورت تفکیک نقش بین تولید و عرضه خدمات درمانی با وظایف بیمه‌گری و خرید خدمات درمانی بوده که در سال‌های گذشته تجمیع آنها موجب نارضایتی‌های بسیار و افت کیفیت خدمات بیمه‌های درمانی شده بود و در کمیته‌های برنامه‌ریزی برنامه سوم توسعه مورد تأکید قرار گرفت. تجمیع دوباره این وظایف در یک وزارتخانه به احتمال زیاد همچون گذشته موجب افت کیفیت خدمات بیمه‌های درمانی و افزایش نارضایتی از این خدمات خواهد شد، زیرا اصولاً تفکیک نقش خریدار و فروشنده خدمات جزء ضرورت‌های بازار بیمه خدمات درمانی است.

- از آنجا که طبق رویه جاری، مدیریت در همه سطوح بخش سلامت برعهده پزشکان است و غالباً به موضوع تأمین اجتماعی نیز به طور عام از زاویه دید پزشکی نگریسته می‌شود، این نگرانی وجود دارد که وظایف تخصصی و مهم دیگر حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از قبیل بیمه‌های اجتماعی (بازنشستگی، از کارافتادگی، فوت، بیکاری و...) حمایت‌های اجتماعی (فقرزدایی، مقابله با آسیب‌های اجتماعی، توزیع یارانه‌ها و کمک‌های دولتی و...) تحت‌الشعاع این نگرش قرار گرفته و دوباره دستخوش غفلت و فراموشی شوند.

- در حوزه سلامت وظایف ناتمام بسیاری وجود دارد که بخشی از مشکلات موجود ناشی از این

۱. اظهارنظر کارشناسی درباره ماده (۳) طرح ساماندهی و ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



امر است. هرچند که وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در ارائه مراقبت های بهداشتی اولیه موفقیت چشمگیری داشته، اما به همان اندازه در انجام وظایف حاکمیتی خود موفق نبوده است.

- وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در حال حاضر از نظر گستردگی تشکیلات و وظایف، یکی از بزرگترین وزارتخانه های کشور است. وزارت رفاه و تأمین اجتماعی نیز که در حوزه ستادی نسبتاً کوچک و کم حجم است، دستگاه های اجرایی بزرگی را نظارت و راهبری می کند. ادغام این دو وزارتخانه در شرایط موجود منجر به تشکیل وزارتخانه بسیار بزرگی می شود که اداره آن بسیار دشوار و یا غیرممکن خواهد بود.

- به طور کلی، به نظر می رسد ادغام سطوح ستادی این وزارتخانه ها، بدون تحول عمیق در ساختار اجرایی و حوزه تصدیگری آنها از حجم تشکیلات دولت نخواهد کاست، بلکه آن را بیش از پیش متمرکز و ناموزون خواهد ساخت.

- اصولاً تفکیک بین نقش های خریدار و فروشنده خدمات تشخیصی و درمانی، جزء ضرورت های بازار بیمه های سلامت است. وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی به عنوان بزرگترین تولیدکننده خدمات درمانی در گذشته، متولی امر بیمه درمانی (خریداران خدمات) نیز بوده است. یکی از دلایل تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳، ضرورت تفکیک بین نقش های سیاستگذاری، نظارت، تولید، فروش و خرید خدمات تشخیصی و درمانی بوده که تجمیع آنها در گذشته، موجب نارضایتی های بسیار شده بود.^۱ تجمیع دوباره وظایف این دو وزارتخانه، نوعی بازگشت به شرایط گذشته است که می تواند موجب افت کیفیت بیمه های سلامت و افزایش نارضایتی از این خدمات شود.

- از آنجا که طبق رویه جاری چند دهه اخیر، مدیریت در همه سطوح بخش سلامت برعهده پزشکان است و غالباً به موضوع تأمین اجتماعی نیز به طور عام از زاویه دید پزشکی نگریسته می شود، این نگرانی وجود دارد که سایر وظایف تخصصی و مهم حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از قبیل بیمه های بازنشستگی، ازکارافتادگی، فوت، بیکاری، فقرزدایی، مقابله با آسیب های اجتماعی، توزیع یارانه ها و کمک های دولتی و ...، تحت الشعاع این نگرش قرار گرفته و دوباره دستخوش غفلت و فراموشی شوند. تجربه های گذشته این نظر را تأیید می کند.

- در حوزه سلامت وظایف ناتمام بسیاری وجود دارد که بخشی از مشکلات موجود ناشی از این امر است. نابسامانی بازار خدمات درمانی، عدم رعایت تعرفه ها، رواج روزافزون تقاضاهای القایی، افزایش مستمر سهم مردم در هزینه های پزشکی، نظارت ناکافی بر بخش خصوصی، توزیع

۱. رجوع شود به: گزارش مرحله اول فعالیت های نظام برنامه ریزی سوم توسعه، دبیرخانه ستاد برنامه و نیز پیش نویس رهنمودهای کلی برنامه سوم توسعه، ص ۱۴۹.



نامتعادل امکانات پزشکی، توزیع نامناسب نیروی انسانی و پزشکی و محرومیت بخش چشمگیری از جمعیت روستایی از دسترسی به پزشک و موارد بسیاری از این قبیل بیانگر درستی این ادعاست. ادغام این بخش با بخش رفاه و تأمین اجتماعی به احتمال زیاد بر شدت این مشکلات خواهد افزود.

۲-۳. جمع‌بندی و پیشنهاد اصلاحی

دو مقوله سلامت و رفاه اجتماعی هر دو از وظایف حاکمیتی دولت هستند. در هر دو بخش مشکلات و دغدغه‌های بسیاری وجود دارد که بدون دخالت مؤثر دولت برطرف نمی‌شود. به نظر می‌رسد تصدیگری در هر دو بخش بسیار گسترده و عمیق است و ادغام سطوح ستادی آنها، بدون واگذاری تصدی ها حجم واقعی تشکیلات دولت را کاهش نمی‌دهد. ادغام در صورتی می‌تواند مفید باشد که عزمی جدی برای کاهش تصدیگری وجود داشته باشد.

با وجود این اگر قرار باشد برنامه‌ای برای ادغام دو وزارتخانه بهداشت درمان و آموزش پزشکی و رفاه و تأمین اجتماعی اجرا شود، نیاز به رعایت پیش‌شرط‌هایی به شرح ذیل است:

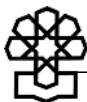
۱-۲-۳. به نظر می‌رسد نخستین گام در متناسب‌سازی تشکیلات کلان دولت، ادغام سطوح ستادی وزارتخانه‌ها نیست، بلکه واگذاری تصدی‌های گسترده آنهاست. در صورتی که حجم وظایف اجرایی و تصدیگری وزارتخانه‌ها به حداقل ممکن کاهش یابد و ساختار ستادی آنها بر مبنای وظایف حاکمیتی، سیاستگذاری و نظارت کلان طراحی شود، ادغام دو وزارت با کمترین تبعات منفی روبرو خواهد بود.

۲-۲-۳. علاوه بر این، لازمه ادغام دو بخش سلامت و رفاه و تأمین اجتماعی این است که مدیریت بخش سلامت از انحصار فارغ‌التحصیلان رشته پزشکی خارج شود و متناسب با تنوع وظایف وزارتخانه جدید، از فارغ‌التحصیلان رشته‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی، مدیریتی و ... در تصدی مسئولیت‌ها استفاده شود.

۳-۲-۳. از آنجایی که عملاً وزارت بهداشت ارائه خدمات سلامت را واگذار نخواهد کرد لازم است بیمه‌های درمانی به صورت سازمانی مستقل انجام وظیفه نمایند. این سازمان باید مستقل و زیر نظر رئیس‌جمهور باشد.

۴-۲-۳. جدا شدن آموزش پزشکی از وزارت بهداشت و الحاق آن به وزارت علوم یکی دیگر از الزامات ادغام این دو وزارتخانه است.

در نهایت پیشنهاد مشخص در صورت تحقق شرایط فوق ایجاد وزارت سلامت و رفاه (با جدایی آموزش پزشکی و الحاق آن به وزارت علوم) و تشکیل سازمان بیمه درمانی مستقل است.



۳. ایجاد وزارت انرژی

۳-۱. پیشنهاد نمایندگان

بر مبنای طرح پیشنهادی با ادغام وزارت نفت و وظایف امور برق وزارت نیرو و شرکت‌های مربوطه، وزارت انرژی ایجاد خواهد شد.



۳-۲. ساختار فعلی وزارتخانه‌های مورد نظر

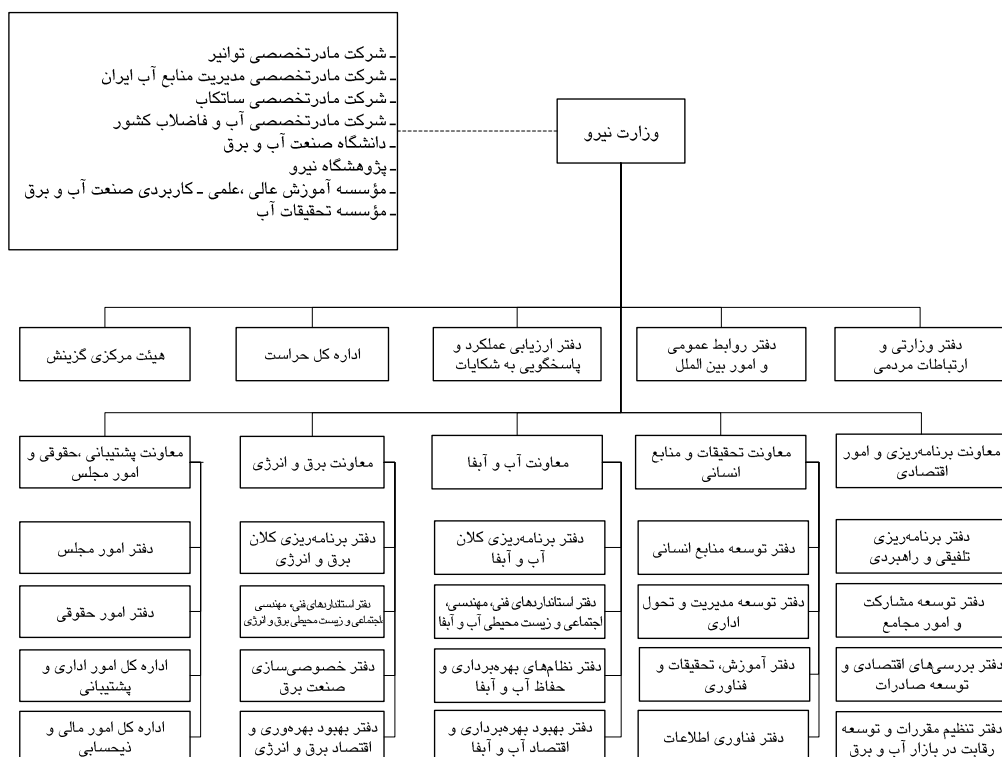
در حال حاضر آخرین وضعیت تشکیلاتی وزارتخانه‌های مورد نظر به صورت زیر است:

۳-۲-۱. وزارت نیرو

وزارت نیرو یک سازمان چندوجهی است و مدیریت چند صنعت بزرگ کشور صنعت آب، صنعت برق، صنعت فاضلاب و صنعت انرژی‌های تجدیدپذیر را برعهده دارد. به همین دلیل ساختار آن به لحاظ وظایف بسیار حیاتی و مهمی که دارد، از پیچیدگی‌هایی برخوردار است. برای مثال تمام بخش‌های زیرمجموعه وزارت نیرو که وظیفه ارائه خدمات آب و برق و فاضلاب است و در استان‌ها به عنوان نماینده وزارت نیرو انجام وظیفه می‌کنند، به صورت شرکتی اداره می‌شوند. همین موضوع یکی از موارد خاص این وزارتخانه است که ساختار سازمانی آن را از سایر وزارتخانه‌ها متمایز می‌کند. توجه به عدم تمرکز و تفویض اختیار به شرکت‌ها برای انجام عملیات لازم یکی از ویژگی‌های شاخص وزارت نیرو است. ساختار وزارت نیرو براساس تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدیگری (ستاد و صف) طراحی شده و به سه سطح حوزه‌ای تقسیم می‌شود که عبارتند از: سطح یک (سطح حاکمیتی): حوزه ستادی که وظایف حاکمیتی و سیاستگذاری را برعهده دارد. این حوزه از پنج معاون وزیر و ۲۴ دفتر تشکیل شده است.



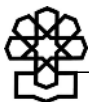
نمودار ۱۱. نمودار تشکیلاتی وزارت نیرو



- سطح دو (سطح میانی تخصصی): این سطح شامل چهار شرکت مادر تخصصی است که وظایف برنامه‌ریزی، نظارت و ارزیابی شرکت‌های زیرمجموعه تخصصی خود را برعهده دارد و وظیفه آنها اجرای سیاست‌های کلان وزارت نیرو توسط شرکت‌های زیرمجموعه است. این چهار شرکت عبارتند از:

- شرکت سهامی مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران.
- شرکت سهامی مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور.
- شرکت سهامی مادر تخصصی تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر).
- شرکت مادر تخصصی ساتکاب (ساخت و تولید کالای آب و برق).

- سطح سه (سطح عملیاتی): شرکت‌ها، مؤسسه‌ها و مجتمع‌های آموزشی، تحقیقاتی و پژوهشی که در سطح صف و عملیات، اجرای طرح‌ها و برنامه‌های اصلی وزارت نیرو را برعهده دارند به شرح ذیل هستند:

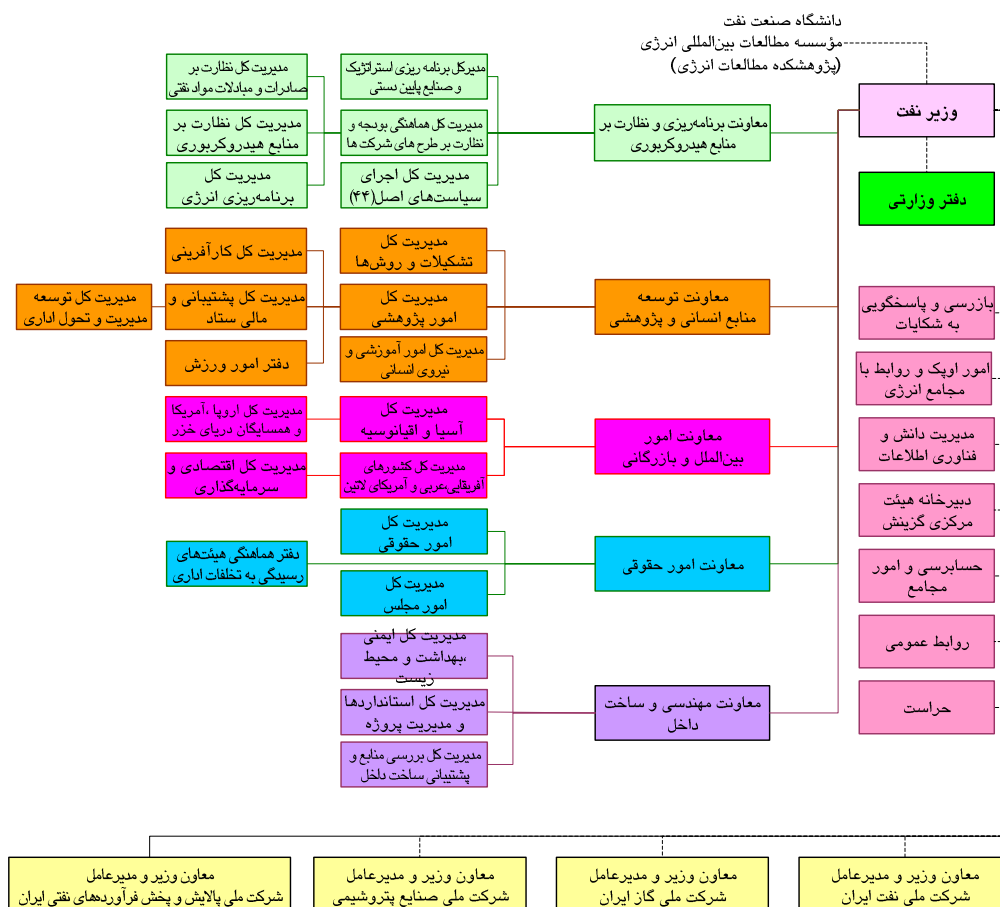


جدول ۸. شرکت‌ها و مؤسسات سطح سه (سطح عملیاتی) وزارت نیرو

ردیف	عنوان	تعداد
۱	شرکت‌های برق منطقه‌ای	۱۶ شرکت
۲	شرکت‌های آب منطقه‌ای	۳۰ شرکت
۳	شرکت‌های آب و فاضلاب شهری (استانی)	۳۴ شرکت
۴	شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی	۳۰ شرکت
۵	شرکت‌های توزیع نیروی برق	۴۲ شرکت
۶	شرکت‌های بهره‌برداری از شبکه‌های آبیاری و زهکشی	۲۰ شرکت
۷	شرکت‌های مدیریت تولید برق	۲۸ شرکت
۸	شرکت‌های اقماری (زیرمجموعه شرکت مادر تخصصی ساتکاب)	۱۱۰ شرکت
۹	مؤسسه آموزش عالی علمی - کاربردی صنعت آب و برق و مجتمع‌های آموزشی زیرمجموعه ۱۰ مجتمع	۱ شرکت
۱۰	پژوهشگاه نیرو	۱ شرکت
۱۱	دانشگاه صنعت آب و برق (شهید عباسپور)	۱ شرکت
۱۲	مؤسسه تحقیقات آب	۱ شرکت
۱۳	سازمان توسعه برق ایران	۱ شرکت
۱۴	شرکت توسعه منابع آب و نیروی ایران	۱ شرکت
۱۵	سازمان آب و برق خوزستان	۱ شرکت
جمع کل		۳۱۷ شرکت



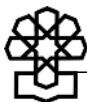
نمودار ۱۲. نمودار تشکیلاتی وزارت نفت



مجموعه فعالیت‌های مدیریتی و عملیاتی وزارت نفت در قالب ۴ شرکت اصلی نفت، گاز، پخش و پالایش و پتروشیمی انجام می‌شود که هر یک مجموعه زیادی از شرکت‌ها را در سطوح مختلف در اختیار دارند:

- شرکت‌های تابعه شرکت ملی نفت عبارتند از:

- شرکت ملی صادرات گاز ایران،
- شرکت ملی مناطق نفت‌خیز جنوب،
- شرکت نفت فلات قاره ایران،
- شرکت نفت مناطق مرکزی ایران،
- شرکت نفت خزر،
- شرکت مهندسی و توسعه نفت،
- شرکت نفت و گاز پارس،
- شرکت منطقه ویژه اقتصادی - انرژی پارس،



- شرکت پایانه‌های نفتی ایران،
- شرکت ملی حفاری ایران،
- شرکت حفاری شمال،
- شرکت پترو ایران،
- شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت،
- شرکت کالا نفت تهران،
- شرکت کالا نفت لندن،
- شرکت کالا نفت کانادا.

- شرکت‌های زیرمجموعه شرکت ملی صنایع پتروشیمی عبارتند از:

- شرکت سهامی پتروشیمی شیراز،
- شرکت سهامی پتروشیمی خارک،
- شرکت سهامی پتروشیمی رازی،
- شرکت سهامی پتروشیمی اصفهان،
- شرکت سهامی پتروشیمی بندر امام،
- شرکت سهامی پتروشیمی اراک،
- شرکت سهامی پتروشیمی تبریز،
- شرکت سهامی پتروشیمی خراسان،
- شرکت سهامی پتروشیمی ارومیه،
- شرکت مدیریت توسعه پتروشیمی،
- شرکت سهامی بازرگانی پتروشیمی،
- شرکت سهامی عملیات غیرصنعتی و خدمات صنایع پتروشیمی،
- سازمان منطقه ویژه اقتصادی پتروشیمی،
- شرکت بازرگانی پتروشیمی ایران بین‌الملل،
- مجتمع پتروشیمی بوعلی سینا.

- شرکت‌های تابعه شرکت ملی گاز عبارتند از:

- شرکت ملی گاز مرکزی،
- شرکت ملی گاز خراسان،
- شرکت ملی گاز قزوین،
- شرکت ملی گاز قم.



- شرکت‌های تابعه شرکت ملی پالایش و پخش عبارتند از:

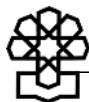
- مدیریت امور پالایش:
- شرکت پالایش نفت آبادان،
- شرکت پالایش نفت کرمانشاه،
- شرکت پالایش نفت تهران،
- شرکت پالایش نفت اصفهان،
- شرکت پالایش نفت شیراز،
- شرکت پالایش نفت تبریز،
- شرکت پالایش نفت لاوان،
- شرکت پالایش نفت اراک،
- شرکت پالایش نفت بندرعباس،
- شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران،
- شرکت ملی مهندسی و ساختمان نفت ایران،
- شرکت مدیریت طرح و احداث و توسعه جایگاه‌های CNG،
- شرکت خطوط لوله و مخابرات نفت ایران.

۳-۳. ارزیابی پیشنهاد

از حدود ۳۰ سال پیش تاکنون مسئله توجیه‌پذیری تجمیع وظایف حاکمیتی بخش‌های مرتبط با انرژی در قالب یک وزارتخانه مطرح است. وزارت نیرو در حقیقت همان وزارت آب و برق سابق است که فقط واحدی به نام معاونت انرژی به آن اضافه شده است. واحدی که ظاهراً باید هدف اصلی آن تعیین سیاست‌های انرژی کشور باشد، اما از ابتدای تشکیل این وزارتخانه در سال ۱۳۵۳ به علت بافت مدیریتی و کارشناسی غالب در وزارت نیرو، هیچ‌گاه معاونت انرژی (نه قبل و نه بعد از انقلاب) نتوانست به وظیفه اصلی خود بپردازد و صرفاً به مسائل جنبی مانند انرژی‌های نو و... مشغول شد.^۱

براساس ماده (۲) فصل اول قانون برنامه سوم توسعه (اصلاح ساختار اداری و مدیریت)، دولت موظف گردید در طول سال اول برنامه، اصلاحات ساختاری لازم را به منظور کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت و فراهم نمودن زمینه مشارکت مؤثر مردم، بخش خصوصی و تعاونی در اداره امور و... به عمل آورد. براساس مجموعه ضوابط پنج‌گانه فوق تجمیع

۱. گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت، صص ۱۵۵-۱۴۵.



سه بخش امور انرژی، امور کشاورزی، دام، توسعه و عمران روستایی، امور صنعت و معدن در سه وزارتخانه تصویب شد که با تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و وزارت صنایع و معادن، ادغام وزارتخانه‌ها و تجمیع وظایف در امور کشاورزی، دام، توسعه و عمران روستایی و امور صنعت و معدن تحقق یافت، ولی اولین مورد آن یعنی تجمیع وظایف در بخش انرژی شامل وزارتخانه‌های نفت و نیرو، تاکنون جنبه عملی نیافته است.

شاید یکی از دلایل عدم تجمیع، روابط متفاوت سازمانی و پرسنلی و ضوابط مختلف باشد که اگر ادغام شوند مشکلاتی ایجاد خواهد شد که همان درصد محدودی که این دو دستگاه به مسائل سیاستی و حاکمیتی می‌پردازند هم تحت‌الشعاع مشکلات ناشی از ادغام قرار گیرد. بنابراین مجلس تصویب کرد که به جای ادغام این دو وزارتخانه، شورای عالی انرژی ایجاد شود. این شورا که سابقاً وجود داشته به نوعی قانونمند شد و مسئولیت سیاستگذاری و حاکمیت را در بخش انرژی برعهده گیرد که البته شورای عالی انرژی در عمل تشکیل نشد.^۱

به‌طور کلی مسئولیت سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی نظارت و تأمین انرژی مورد نیاز کشور برای مصارف صنعتی، کشاورزی و روستایی و شهری و حمل‌ونقل به‌عهده وزارت نیرو است، درحالی که بیش از ۹۰ درصد منابع انرژی کشور در اختیار وزارت نفت است. ایجاد و اداره نیروگاه‌های اتمی نیز از وظایف قانونی وزارت نیرو است که به موجب تصویبنامه مورخ ۱۳۶۰/۱۲/۱۹ هیئت وزیران با انتزاع سازمان انرژی اتمی از وزارت نیرو و قرار گرفتن آن تحت نظارت نخست‌وزیری، عملاً این بخش از منابع تأمین انرژی کشور نیز از وزارت نیرو تفکیک می‌شود. ضمن آنکه بخش عمده وظایف وزارت نیرو در زمینه تأمین آب و برق مورد نیاز کشور از نوع تصدی‌های اقتصادی و دارای ماهیت کاملاً اجرایی است که قاعده‌تاً باید به بخش غیردولتی واگذار شود.

واقعیت این است که تأمین حدود ۹۸ درصد انرژی اولیه و نزدیک به ۸۰ درصد عرضه انرژی کشور توسط وزارت نفت انجام می‌شود، لذا در هیچ شرایطی تدوین خط‌مشی‌های کلان وزارت نفت توسط هر وزارتخانه دیگر و ازجمله وزارت نیرو عملی نخواهد بود. وجود تفکر و دیدگاه‌های متفاوت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی نسبت به مقوله انرژی و منابع آن و در نتیجه وجود ساختارهای متفاوت و نهادها و سازمان‌های تشکیلاتی جدا از یکدیگر در زمینه اعمال حاکمیت و

۱. غلامحسین حسن‌تاش، مدیر مسئول مجله اقتصاد انرژی و عضو هیئت علمی مطالعات بین‌المللی انرژی، نشست تخصصی مسائل استراتژیک بخش انرژی کشور، گروه پژوهشی اقتصاد انرژی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک، ۳۰ دی‌ماه ۱۳۸۷.



مدیریت نسبت به منابع انرژی در ایران، عامل اصلی فقدان سیاست انرژی در کشور است.^۱ در یک جمع بندی کلی مهمترین مسائل موجود در حوزه امور انرژی در کشور را می توان به شرح زیر خلاصه نمود:^۲

- بخش انرژی کشور عمدتاً در وزارت نفت و شرکت های تابعه آن استقرار یافته و این مجموعه علاوه بر فعالیت های اکتشافی و تولید و صدور نفت خام به منظور حصول درآمدهای ارزی، با انجام امور پالایش نفت خام و گاز طبیعی و نیز انتقال و توزیع و فروش انواع فرآورده های نفتی و گاز، تأمین و عرضه بیش از ۹۹ درصد انرژی اولیه مصرفی کشور را عهده دار است.

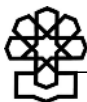
- فعالیت های وزارت نیرو در حوزه انرژی عمدتاً تولید، انتقال و توزیع برق از طریق انواع نیروگاه ها است. تغذیه و سوخت این نیروگاه ها اساساً از طریق فرآورده های نفتی (نفت کوره و نفت گاز) و گاز طبیعی است. به طوری که سهم نیروگاه های آبی از تولید برق کشور ۷ درصد است و ۹۳ درصد برق کشور از طریق سوخت های فسیلی تولید می گردد.

- وزارت نیرو علاوه بر وظایف تأمین و عرضه برق کشور مسئولیت های مدیریت تأمین منابع آب و سدسازی ها و نیز امور آب و فاضلاب شهری را عهده دار است. شایان توجه است که دو سال پس از احداث سد کرج، در سال ۱۳۴۳ وزارت آب و برق تأسیس گردید و در نهایت پس از آنکه سهم برق آبی از نیروی برق کشور به رقم قابل توجه ۵۱ درصد رسید این وزارتخانه نام وزارت نیرو به خود گرفت. امروزه هرچند پتانسیل بالاتری برای برق آبی وجود دارد، اما همان طور که بیان شد این سهم تنها حدود ۷ درصد است.

- سیاست گذاری جامع انرژی همواره یکی از معضلات بخش انرژی کشور بوده و هست. با تأسیس وزارت نیرو این مسئولیت در یک مجرای قانونی به این وزارتخانه محول گردید. اما عدم تناسب این نقش با فعالیت های اساسی آن در بخش آب و برق و به ویژه حضور قدرتمند وزارت نفت و شرکت های مستقل نفت، پالایش و پخش، گاز و پتروشیمی در عرصه تأمین انرژی کشور، هیچگاه زمینه سیاست گذاری و اشراف لازم وزارت نیرو بر مجموعه انرژی کشور فراهم نگردید. براساس این شرایط است که سیاست گذاری جامع انرژی در یک روند تاریخی به مثابه عمده ترین معضل انرژی کشور نمود پیدا کرده و اگر امروزه بحث از ادغام وزارتخانه های نفت و نیرو می شود نخستین و اساسی ترین هدف آن ایجاد وحدت سیاست گذاری و جامعیت برنامه های انرژی کشور عنوان می گردد و عمدتاً از این زاویه به موضوع نگریسته می شود.

۱. مهران امیرمعینی، مدیر پژوهش مؤسسه مطالعات بین المللی انرژی، نشست تخصصی مسائل استراتژیک بخش انرژی کشور، گروه پژوهشی اقتصاد انرژی، معاونت پژوهش های اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک، ۳۰ دی ماه ۱۳۸۷.

۲. پیرامون ادغام وزارتخانه های نفت و نیرو سازمان انرژی اتمی و فعالیت انرژی وزارت جهاد سازندگی، مرکز پژوهش های مجلس، آبان ماه ۱۳۷۹.



- یکی از ضرورت‌های حرکت هدفمند در بخش انرژی وجود مرجعی است که مشخصاً وظیفه تعیین سیاست‌ها، مشخص ساختن اولویت‌ها، تصمیم‌گیری درخصوص نحوه تخصیص منابع براساس اولویت‌های تعیین شده، هماهنگ‌سازی مجموعه واحدها و فعالیت‌های موجود و نهایتاً ارزیابی اثربخشی فعالیت‌ها با توجه به سیاست‌ها، اهداف و اولویت‌های تعیین شده را برعهده داشته و در این زمینه پاسخگو باشد.

بنابراین با توجه به نارسایی‌های موجود در این بخش، تجربیات سایر کشورها و توصیه‌های کارشناسی مراجع تخصصی بین‌المللی، پیشنهاد می‌شود برای ایفای هر چه بهتر چنین نقش‌هایی بدنه مشخصی برای سیاستگذاری در سطح ملی ایجاد و این بدنه سیاستگذاری از بدنه مدیریت و اجرا کاملاً منفک گردد. بر این مبنا دولت در سیاست انرژی خود مباحث مربوط به انرژی شامل تولید، توزیع و مصرف را مطرح و ارائه طریق می‌نماید.^۱

در ماده (۲) قانون برنامه سوم توسعه نیز تجميع امور انرژی در یک وزارتخانه براساس نظر دولت و مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی شده بود.

با توجه به موارد فوق، ادغام مدیریت امور انرژی در یک وزارتخانه به دلایل زیر دارای توجیه است:

- با توجه به نقش انرژی در توسعه ملی و وجود ذخایر عظیم فسیلی در کشور و روندهای جهانی در توسعه تکنولوژی انرژی‌های نو، یکپارچه بودن مدیریت‌های تولید انرژی امکان سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در زمینه تأمین و بهره‌برداری انرژی مورد نیاز کشور را فراهم می‌کند.

- در حال حاضر حدود ۹۳ درصد تولید برق کشور از طریق نیروگاه‌های حرارتی انجام می‌شود. بنابراین تولید برق در کشور درواقع نوعی تبدیل حامل‌های انرژی است و انرژی اولیه این نیروگاه‌ها توسط وزارت نفت تأمین می‌شود، لذا تجميع امور انرژی می‌تواند مدیریت کارآ و مؤثرتری را در این بخش اعمال نماید.

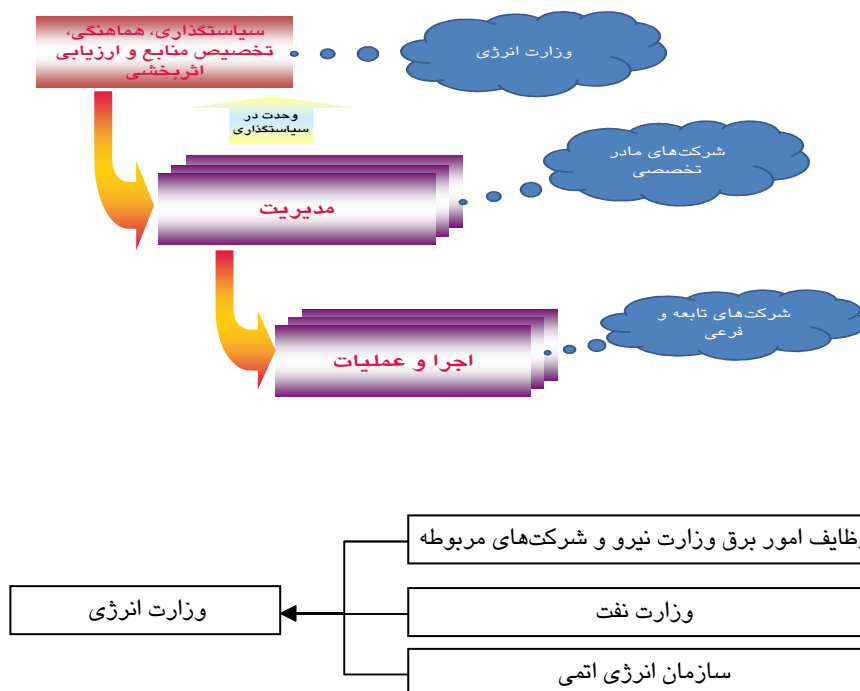
- ایجاد وحدت در برنامه‌ریزی و سیاستگذاری تأمین انرژی کشور با توجه به ضرورت جایگزینی انواع حامل‌های انرژی با یکدیگر امکان پاسخگویی به اهداف صنعت انرژی و الگوی تولید، توزیع و مصرف انرژی را فراهم کرده و شاخص‌های لازم برای ارتقای تکنولوژی و ارزیابی شاخص‌ها توسط یک دستگاه ملی را ممکن می‌نماید. همچنین مدیریت واحد انرژی می‌تواند به برخی از سرمایه‌گذاری‌های مختلف از طریق تنظیم قیمت مصرف برق یا گاز پایان دهد.

۱. نشست تخصصی، مسائل استراتژیک بخش انرژی کشور، گروه پژوهشی اقتصاد انرژی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک، ۳۰ دی‌ماه ۱۳۸۷.

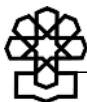
۴. پیشنهاد اصلاحی

پیشنهاد می‌شود به‌منظور هماهنگی و انسجام در سیاستگذاری و به‌منظور برنامه‌ریزی برای تأمین انرژی و افزایش امکان استفاده از انرژی‌های جایگزین و ارتقای سطح پاسخگویی به موضوع تأمین انرژی‌های مورد نیاز کشور، فعالیت‌های مربوط به نفت و گاز و انرژی‌های نو در جوار مدیریت برق در یک وزارتخانه تجمیع شود. بدین ترتیب علاوه‌بر ادغام وزارت نفت و وظایف امور برق وزارت نیرو در یکدیگر و ایجاد وزارت انرژی، سازمان انرژی اتمی به وزارت جدید انتقال می‌یابد. به لحاظ آنکه وزارتخانه‌های نفت و نیرو فعالیت‌های خود را عمده‌تاً از طریق مؤسسات و شرکت‌های وابسته و بخش خصوصی انجام می‌دهند و وظایف حوزه ستادی وزارتخانه به امور سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کلان محدود می‌شود، لذا در صورت ادغام، حجم فعالیت‌های حوزه ستادی وزارتخانه به حد منطقی نزدیک می‌شود. چارچوب پیشنهادی برای اصلاح نظام حکمرانی در بخش انرژی و تنظیم روابط دولت و شرکت‌های موجود در این بخش به‌صورت زیر است:

شکل ۲. اصلاح نظام حکمرانی در بخش انرژی (پیشنهادی)



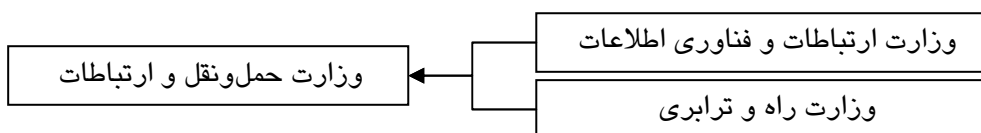
بدیهی است لازمه تحقق این هدف و ایجاد وزارت انرژی، خصوصی سازی و واگذاری مجموعه عظیم و گسترده شرکت‌های دولتی تحت پوشش وزارتخانه‌های نفت و نیرو و رها شدن این دستگاه‌ها از بنگاهداری تجاری است. البته در صنعت نفت، براساس قانون باید تا پایان سال ۱۳۸۸ کلیه شرکت‌های خدماتی و تا پایان ۱۳۹۳ تمام شرکت‌های مادر به بخش خصوصی واگذار شوند.



۵. ایجاد وزارت حمل و نقل و ارتباطات

۵-۱. پیشنهاد نمایندگان

بر مبنای طرح پیشنهادی وزارتخانه های ارتباطات و فناوری اطلاعات و راه و ترابری در هم ادغام و وزارت حمل و نقل و ارتباطات ایجاد خواهد شد.



۵-۲. ساختار فعلی وزارتخانه های مورد نظر

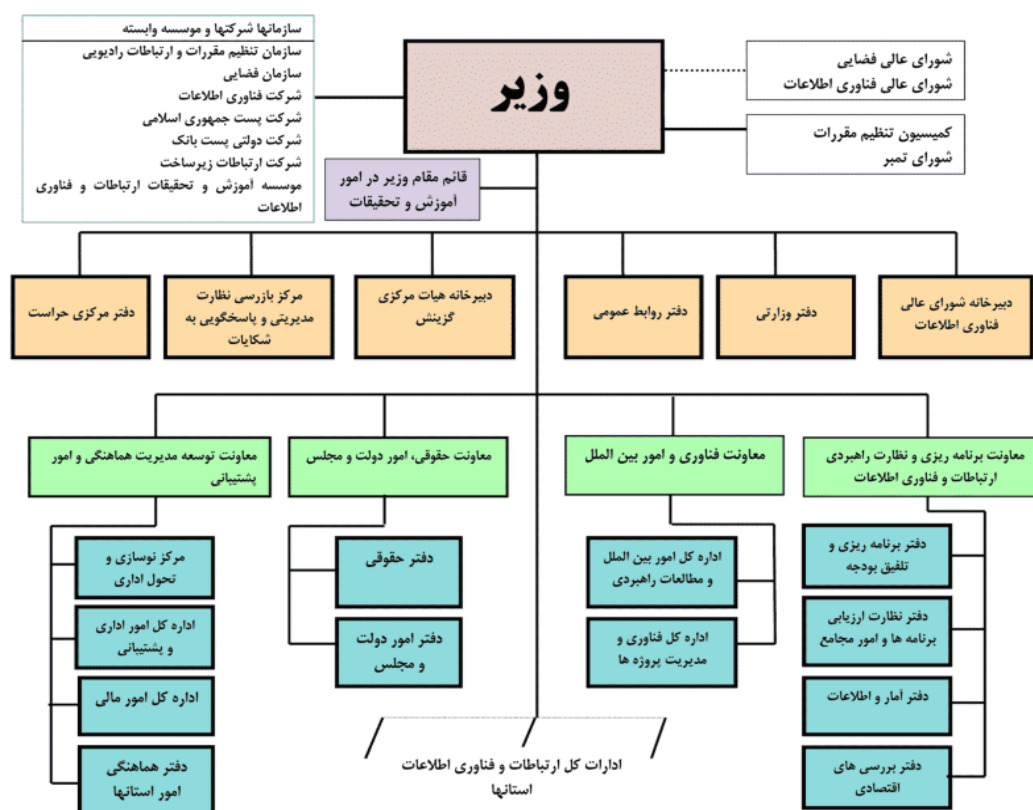
در حال حاضر آخرین وضعیت تشکیلاتی وزارتخانه های مورد نظر به صورت زیر است:

۵-۲-۱. وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات

اعمال حاکمیت بر طیف فرکانس و حفاظت از حقوق رادیویی کشور در سطح منطقه و بین الملل و سیاستگذاری، تدوین ضوابط و استانداردها و نظارت بر حسن اجرای آنها در بخش های مختلف ارتباطات پستی و مخابراتی نظیر خدمات جدید و متعارف پستی، مخابراتی، ارتباطات فضایی، ارتباطات رادیویی، انتقال داده ها، انتقال صدا و تصویر، سنجش از راه دور، ارتباطات رایانه ای و ایجاد بستر مناسب برای ارتباطات و آمایش و پردازش اطلاعات و روش های دورسنجی و پشتیبانی آنها و همچنین سیاستگذاری در زمینه توسعه امکانات و خدمات ارتباطی مذکور از مأموریت های وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است.

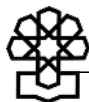


نمودار ۱۳. نمودار تشکیلاتی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات



لازم به توضیح است علاوه بر دستگاه های وابسته مندرج در نمودار فوق، سازمان ها و شرکت های زیر نیز به این وزارتخانه وابسته هستند:

- شرکت مخابرات ایران،
- شرکت پست،
- پست بانک،
- سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی،
- شرکت فناوری اطلاعات،
- شرکت ارتباطات سیار،
- شرکت ارتباطات زیرساخت،
- مؤسسه آموزش و تحقیقات ارتباطات و فناوری اطلاعات،
- شرکت خدمات هوایی پیام،
- دانشکده علمی کاربردی پست و مخابرات،

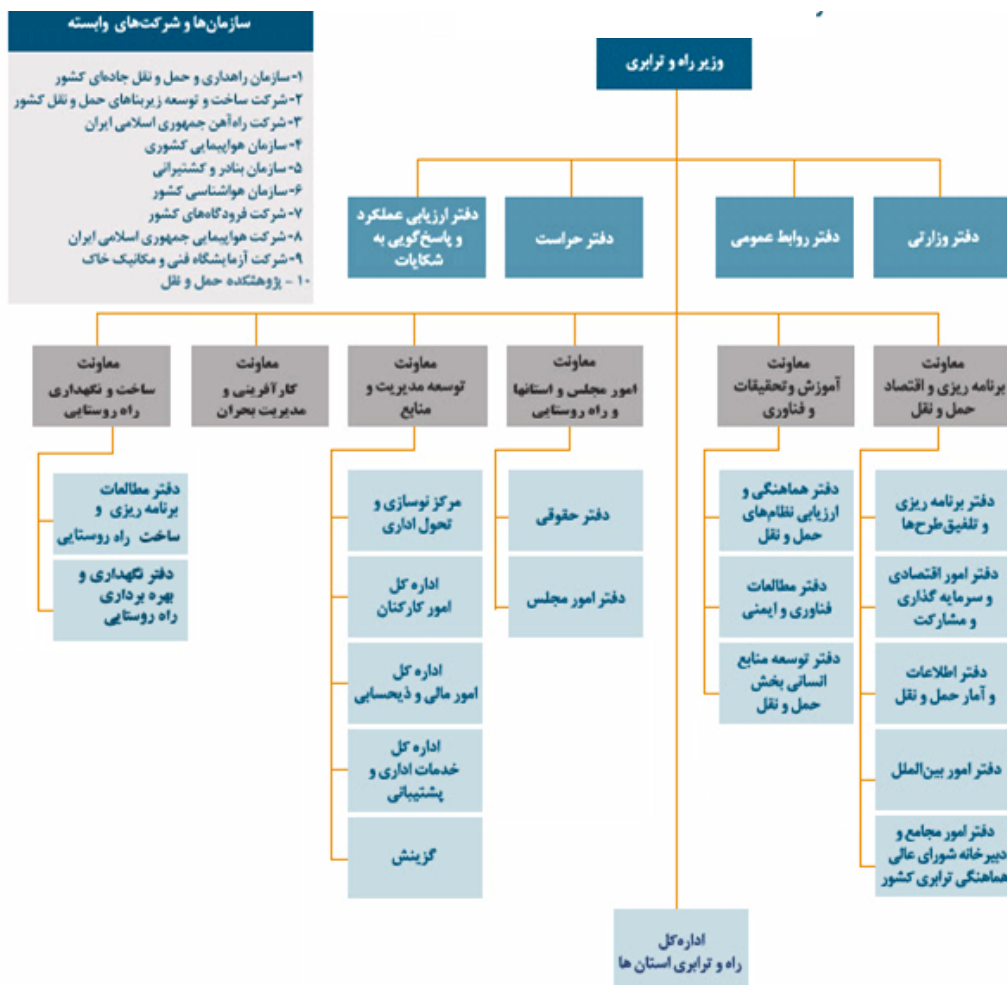


- شرکت‌های مخابرات استانی،
- شرکت‌های پست استانی،
- شرکت‌های پست بانک استانی،
- کارخانجات تولیدی.

۲-۵. وزارت راه و ترابری

ساختار فعلی وزارت راه و ترابری به گونه‌ای طراحی شده که امر ساخت و ساز امکانات زیربنایی حمل‌ونقل کشور (شامل راه، فرودگاه، خط آهن و تأسیسات بندری) مستقیماً توسط معاونت‌های این وزارتخانه صورت گرفته و پس از آماده شدن این امکانات جهت بهره‌برداری به سازمان‌های وابسته این وزارتخانه که به همین منظور تأسیس شده‌اند واگذار می‌شود. نمودار تشکیلاتی وزارت راه و ترابری به شرح زیر است:

نمودار ۱۴. نمودار تشکیلاتی وزارت راه و ترابری





۵-۳. ارزیابی پیشنهاد

۵-۳-۱. تجانس و وابستگی اندک بین وظایف دو وزارتخانه

با توجه به مأموریت‌های مورد انتظار از دو وزارت مورد نظر، می‌توان دید که تجانس و وابستگی وظیفه‌ای اندکی بین این دو حوزه برقرار است. این عدم تجانس به سادگی در بررسی وظایف این دو بخش قابل مشاهده است به‌گونه‌ای که کانون تمرکز وزارت راه و ترابری در ایجاد زیرساخت‌های حمل‌ونقل کشور شامل راه، فرودگاه، خط آهن و تأسیسات بندری (با ماهیت فعالیت‌های عمرانی) و نیز مدیریت و بهره‌برداری از آنها و مدیریت حمل‌ونقل بار و مسافر است درحالی که کانون تمرکز وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز برای ایجاد ارتباط عمدتاً در فضای مجازی و مخابراتی و نیز توسعه فناوری اطلاعات است.

۵-۳-۲. اشتراکات جزئی و ابزارها و شیوه‌های متفاوت

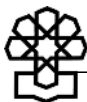
اشتراکات این دو وزارتخانه جزئی است و هرچند هر دو وزارتخانه هدف برقراری ارتباط و تسهیل آن را دنبال می‌کنند، ولی این هدف در دو وزارت، با شیوه‌ها و ابزارهای کاملاً متفاوت و متمایز از یکدیگر انجام می‌شود، به‌گونه‌ای که تمایزات بسیار مهمی بین آنها برقرار می‌کند. مهمترین وجه اشتراک بین این دو وزارت وجود رابطه بین ارتباطات اینترنتی و مخابراتی و حمل‌ونقل و تأثیر آن بر کاهش حجم سفرها و مبادلات حضوری است.

در این روابط باید توجه داشت که وزارت راه عمدتاً از طریق فیزیکی ارتباط ایجاد می‌کند، ولی وزارت ارتباطات از طریق مجازی، ارتباطات را برقرار می‌کند. از این نظر هرچند وظیفه وزارت راه و ترابری برقراری ارتباط است، ولی این ارتباط فیزیکی است و نهایت کاری که این وزارت می‌تواند در حوزه IT انجام دهد ایجاد بسترهای فیزیکی مورد نیاز این حوزه (ایجاد کانال‌های فیبر نوری و کابل‌های مخابراتی) است، زیرا ماهیت تخصص‌ها و تکنیک‌های مورد استفاده در حوزه راه و حمل‌ونقل و موضوعات محوری این بخش بسیار متفاوت از ماهیت تخصص‌ها و فناوری‌ها و ابزارهای مورد استفاده در حوزه اطلاعات و ارتباطات است. ضمن آنکه وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات یک وزارتخانه با فناوری سطح بالا^۱ و وزارت راه یک وزارتخانه با فناوری سطح پایین^۲ قلمداد می‌شود.

۵-۳-۳. عقب‌ماندگی‌های گسترده و حجم فعالیت‌های مورد نیاز در هر دو حوزه

هرچند وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در سال‌های اخیر اقداماتی را در زمینه زیرساخت‌های مخابراتی انجام داده است، ولی در مقایسه با دیگر کشورهای توسعه‌یافته در زمینه توسعه فناوری

1. Hi Tech
2. Low Tech



اطلاعات (IT) فاصله زیادی داریم. عملکرد وزارت ارتباطات در زمینه توسعه فناوری اطلاعات قابل قبول نبوده به طوری که از میان وظایف این نهاد در بخش های ICT (فناوری اطلاعات و ارتباطات) عمدتاً مقوله ارتباطات^۱ مورد توجه قرار گرفته است.

چنانچه وزارت ارتباطات بیشتر به جنبه فراموش شده وظایف خود یعنی فناوری اطلاعات بپردازد و مأموریت جدید خود را در رابطه با حرکت جهشی در زمینه توسعه فناوری اطلاعات و دولت الکترونیک تعریف کند، وجود وزارتخانه مستقل ارتباطات و فناوری اطلاعات ضرورت پیدا می کند.

حجم فعالیت های مورد نیاز در بخش حمل و نقل و زیرساخت های این حوزه نیز بسیار وسیع است و هر گونه ادغام و در هم آمیختگی این دو وظیفه می تواند موجبات بروز آشفتگی و یا تحت الشعاع قرار یک حوزه باشد. در نتیجه به نظر می رسد ادغام این دو وزارت نتایج منفی و نامطلوبی را به دنبال داشته باشد و تبعات منفی آن در حدی است که اجتناب از این ادغام را موجه می کند.

۳-۵. عدم اجرای کامل سیاست های اصل چهل و چهارم قانون اساسی در هر دو حوزه

چنانچه بحث خصوصی سازی و واگذاری عملیات تصدیگری این دو وزارتخانه به طور کامل اجرا می شد و صرفاً وظایف حاکمیتی و سیاستگذاری و تنظیم مقررات برای دولت باقی می ماند، مطابق تجربه برخی از کشورها که وظایف مربوط به ارتباطات و حمل و نقل را در یک وزارتخانه سازماندهی کرده اند، در ایران نیز این ادغام قابل انجام بود.

با توجه به اینکه ایجاد زیرساخت حمل و نقل کشور از جمله فعالیت های اصلی وزارت راه و بیشترین حجم فعالیت های این وزارتخانه به شمار می رود، لذا می توان بیان داشت که غالب فعالیت های آن در حال حاضر تصدیگری است. بنابراین در صورتی که زیرساخت حمل و نقل کشور همراه با توسعه بخش خصوصی انتقال پیدا کند و وظایف وزارت راه صرفاً وظایف حاکمیتی شود و به عنوان رگولاتور حمل و نقل و ترابری در کشور مطرح شود، فضای مساعدی به وجود می آید که می توان در این فضا دو بخش رگولاتور ارتباطات کشور که در وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات قرار دارد و رگولاتور حمل و نقل و ترابری کشور را در هم ادغام نمود. اما در حال حاضر فضای مناسب برای این ادغام فراهم نگردیده و لازم است انرژی مسئولان ذیربط ابتدا به اجرای سیاست های اصل چهل و چهارم قانون اساسی و خصوصی سازی و واگذاری عملیات تصدیگری متمرکز شود و پس از کوچک سازی هر وزارت در گام بعد، بحث ادغام این دو وزارت و مهندسی مجدد مأموریت های دولت در این حوزه در دستور کار قرار گیرد.



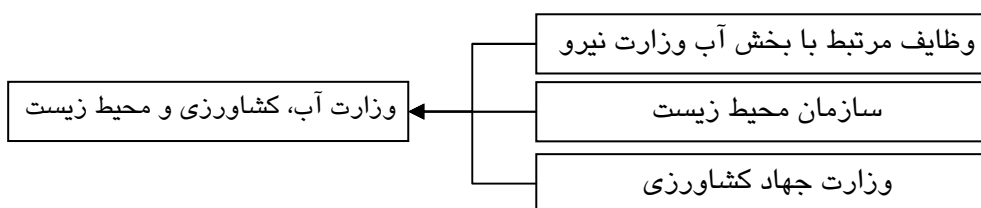
۴-۵. پیشنهاد اصلاحی

با توجه به ارزیابی انجام شده، پیشنهاد می‌شود وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و وزارت راه و ترابری همچنان به شکل دو وزارتخانه مستقل و با تمرکز بر اولویت‌های جدید در حوزه مأموریتی خود باقی مانده و در هم ادغام نشوند تا بتوانند زیرساخت‌های مورد نیاز برای تحقق اهداف توسعه‌ای کشور را در حوزه‌های ذیربط ایجاد نموده و گسترش دهند.

۶. ایجاد وزارت آب، کشاورزی و محیط زیست

۱-۶. پیشنهاد نمایندگان

بر مبنای طرح پیشنهادی، از محل ادغام وزارت جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط زیست و وظایف مرتبط با بخش آب وزارت نیرو، وزارت آب، کشاورزی و محیط زیست ایجاد خواهد شد.



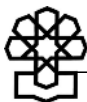
۲-۶. ساختار فعلی دستگاه‌های مورد نظر

در حال حاضر آخرین وضعیت تشکیلاتی دستگاه‌های اجرایی مورد نظر به صورت زیر است:

۱-۲-۶. وظایف مرتبط با بخش آب وزارت نیرو

یکی از وظایف اصلی وزارت نیرو در حال حاضر، مدیریت منابع آب در کشور است که ارتباط تنگاتنگ با موضوع مورد بررسی دارد. سیر تحول و تطور تشکیلات وزارت نیرو و وزارت آب و برق سابق نشانگر آن است که به منظور اقتصادی نمودن فعالیت‌ها و ایجاد یکپارچگی در سیاستگذاری مربوط به تأمین آب، تغییر ساختار حقوقی فعالیت‌های مرتبط با ایجاد و بهره‌برداری از تأسیسات توزیع آب شهری و توزیع آب زراعی، مدیریت منابع آب در وزارتخانه مذکور سازماندهی و متمرکز شده است. تا قبل از سال ۱۳۸۵، در سطح وزارت نیرو معاون امور آب و معاون امور آب و فاضلاب بدون هیچ‌گونه زیرمجموعه ستادی مسئولیت مدیریت کلان منابع آب و امور آب و فاضلاب را برعهده داشتند و معاونین مذکور همزمان به عنوان رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل شرکت‌های مادر تخصصی ذیربط انجام وظیفه می‌نمودند.

در اجرای ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه، در سال ۱۳۸۵ با ادغام دو معاونت قبلی و



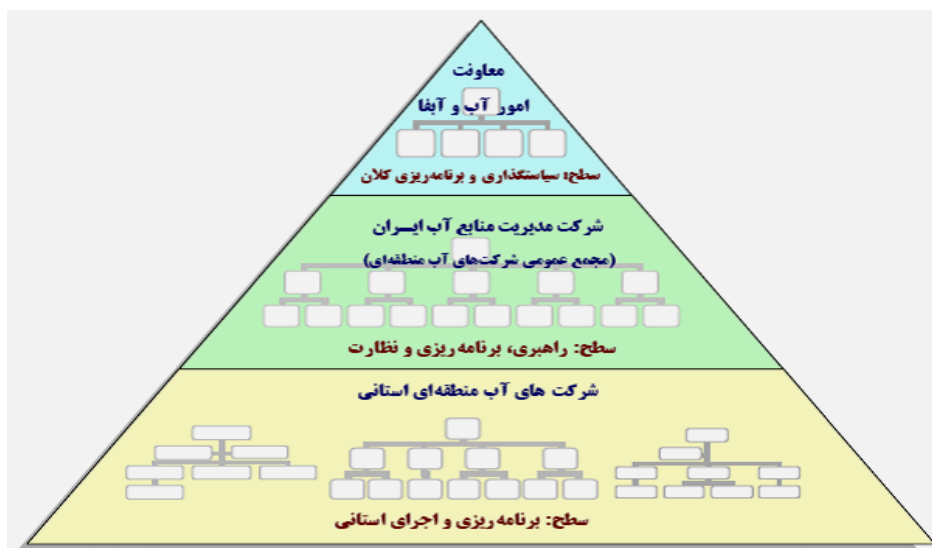
ایجاد واحدهای ستادی لازم به منظور سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت عالی بر امور آب و فاضلاب و آب کشور، معاونت امور آب و آب و فاضلاب تشکیل گردید.^۱

وزارت نیرو، وظایف مربوط به مدیریت منابع آب را از طریق معاونت امور آب و سازمان منابع آب ایران و سازمان مهندسی آب و فاضلاب کشور انجام می‌دهد. فعالیت‌های اجرایی مربوطه نیز توسط شرکت‌های آب منطقه‌ای و شرکت‌های بهره‌برداری از شبکه‌های آبیاری و زهکشی و تعدادی شرکت مشاوره و پیمانکار انجام می‌گیرد.

در اجرای تکالیف قانون برنامه چهارم توسعه و مصوب سال ۱۳۸۱ هیئت محترم وزیران، شرکت مدیریت منابع آب ایران در سال ۱۳۸۲ با تغییر اساسنامه به صورت شرکت مادر تخصصی با ۱۷ شرکت زیرمجموعه تابعه و ۲۵ شرکت زیرمجموعه وابسته با هدف اصلی ساماندهی فعالیت‌های تصدی وزارت نیرو در امور آب شامل هدایت، راهبری و پشتیبانی فنی، مهندسی، حقوقی، مالی و اداری شرکت‌های زیرمجموعه در زمینه شناخت، مطالعه، توسعه، حفاظت، بهره‌برداری بهینه از منابع آب، تأسیسات و سازه‌های آبی و استحصال انرژی برق آبی و تأسیسات مربوط ایجاد گردید.

با تصویب قانون تشکیل شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی، این شرکت در حال حاضر سهامدار ۳۲ شرکت زیرمجموعه تابعه شامل ۳۰ شرکت آب منطقه‌ای، شرکت توسعه منابع آب و نیروی ایران و شرکت توسعه منابع آب و خاک سیستان است.

نمودار ۱۵. مدل مطلوب سازماندهی شرکت‌های بخش آب وزارت نیرو

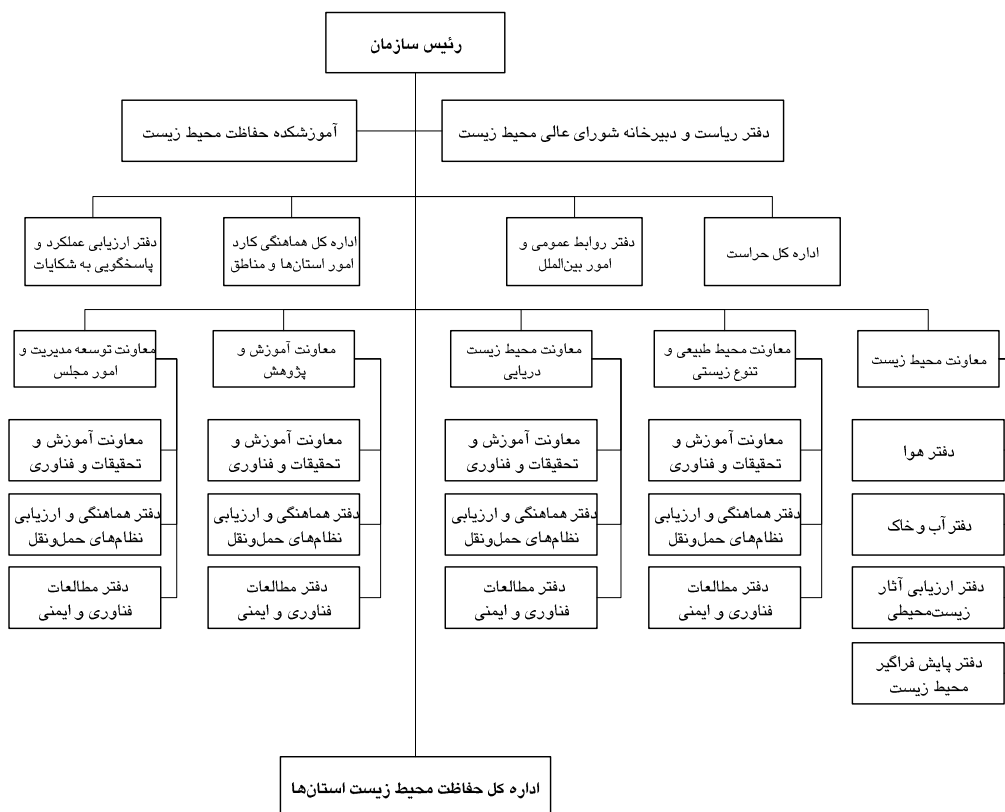


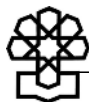
۱. مجتبی نیکروش و حسین نوازنی، طراحی مدل مطلوب سازماندهی شرکت‌های بخش آب.



۲-۲-۶. سازمان محیط زیست

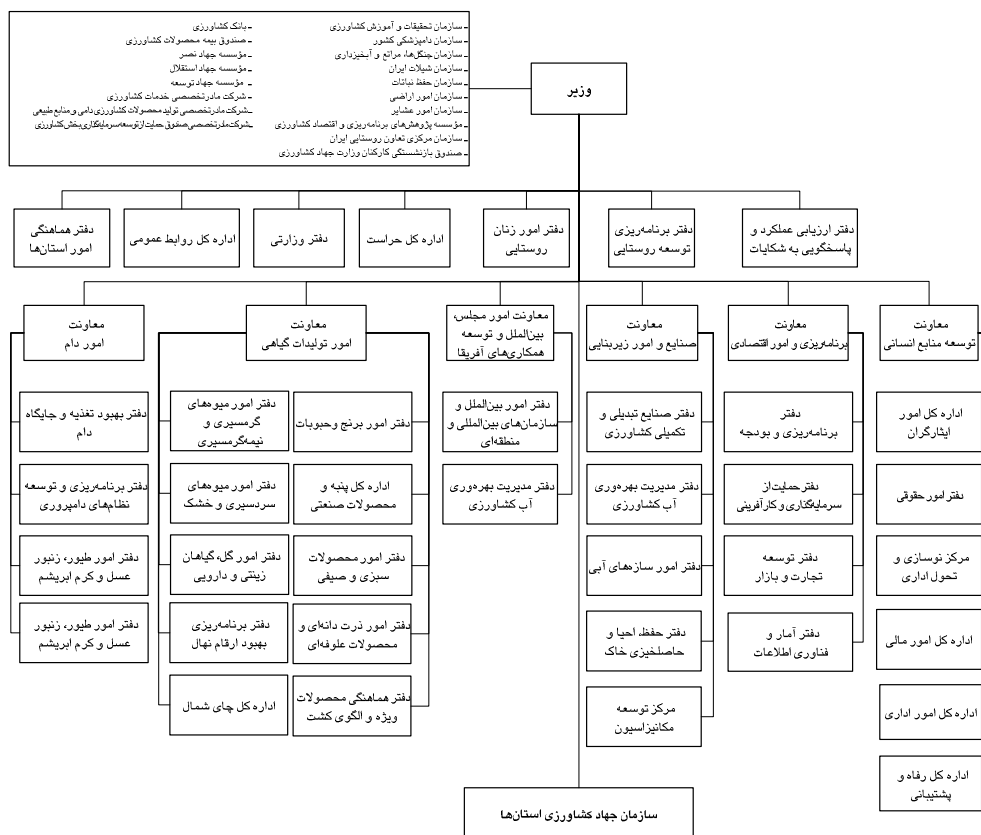
نمودار ۱۶. نمودار تشکیلاتی سازمان محیط زیست





۳-۲-۶. وزارت جهاد کشاورزی

نمودار ۱۷. نمودار تشکیلاتی وزارت جهاد کشاورزی



۳-۶. ارزیابی پیشنهاد

مهمترین نکات قابل توجه درخصوص این پیشنهاد عبارتند از:

۱-۳-۶. قرار دادن مدیریت منابع آب کشور در اختیار بزرگترین مصرف کننده آب

منابع آب به عنوان اصلی ترین و حیاتی ترین منابع هر کشور، زیرساخت توسعه سایر بخش ها و از مؤلفه های اساسی آمایش سرزمین به شمار می رود. با توجه به افزایش جمعیت کشور و کمبود منابع آب قابل استفاده، برنامه ریزی اصولی برای بهره دوری مطلوب از منابع آب باید به عنوان رکن اصلی در مواجهه با هرگونه بحران آب مد نظر باشد و در این رابطه، تخصیص بهینه آب در بخش های مصرف کننده اهمیت خاصی پیدا می کند. در حال حاضر چالش های عمده پیش روی منابع آب کشور عبارتند از:

- حفاظت از منابع آب کشور،

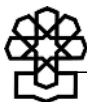
۱. نشست هم اندیشی یک روزه بررسی حفاظت از منابع آب کشور از دیدگاه اجتماعی و اقتصادی، دانشگاه صنعتی شریف، ۲۸ شهریورماه ۱۳۸۳.



- مسائل مالی و تنوع بخشی در منابع مالی،
 - ارزش اقتصادی آب و تلاش در عدم تلقی از آن به عنوان یک کالای رایگان،
 - مدیریت مصرف و افزایش راندمان بهره‌برداری از منابع آب،
 - فعالیت‌های قانونی در رابطه با مدیریت مصرف و ارزش آب در سیاست‌های بلندمدت منابع آب کشور،
 - تدوین سیاست‌های نظام در برنامه بیست‌ساله کشور و نقش آب در آن،
 - راهبردهای ۱۸ گانه مصوبه دولت در توسعه بلندمدت منابع آب کشور و اشاره به ۵ مورد به ارزش اقتصادی آب،
 - ارزشگذاری اقتصادی آب در برنامه چهارم توسعه،
 - بسترهای قانونی مشارکت بخش خصوصی و کشاورزان در تکمیل شبکه‌های آبیاری ۳ و ۴،
 - بیان منفی آب زیرزمینی و چگونگی تأمین آب کشاورزی،
 - تبعات اجرای مصوبه در مدیریت منابع آب کشور، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و مناقشه بین بهره‌برداران در بالادست و پایین‌دست سازه‌های ذخیره و تنظیم آب.
- بخش کشاورزی، اصلی‌ترین مصرف‌کننده آب در ایران به‌شمار می‌رود و بیش از ۹۵ درصد از منابع آب قابل استفاده کشور در این بخش به مصرف می‌رسد. در حال حاضر راندمان آبیاری که عمدتاً به صورت غرقابی است، بین ۳۰ الی ۴۰ درصد تخمین زده می‌شود.^۱
- کمبود آب در ایران یکی از عوامل محدودکننده اصلی توسعه فعالیت‌های اقتصادی در دهه‌های آینده به‌شمار می‌رود. متأسفانه در کشور ما هنوز استفاده مطلوب از آب به شکل یک فرهنگ جایگاه خاص خود را پیدا نکرده است، به همین جهت دستیابی به تعادل نسبی در زمینه عرضه و مصرف آب یک اصل اساسی و ضروری است که این مهم جز با ایجاد یک نظام جامع مدیریت آب میسر نیست. مجموعه اقداماتی که تاکنون در کشور در ارتباط با تأمین آب کشاورزی، شهری و صنعتی انجام شده، عمدتاً در زمینه مدیریت تولید و عرضه آب بوده است و کمتر توجهی به مدیریت مصرف گردیده است.
- به همین دلیل تجدیدنظر در الگوی مصرف و صرفه‌جویی آب خصوصاً در بخش کشاورزی و افزایش بهره‌وری و راندمان تولید کلیه بخش‌های تولید و مصرف‌کننده آب و نیز بخش مصرف خانگی از اهمیت و اولویت بالایی برخوردار است.^۲
- مدیریت آب نیازمند ابزارها، سازوکارها و تسهیلاتی است که عبارتند از احداث سازه‌های آبی

۱. فاطمه ظفرنژاد، محدودیت، تلفات و نرخ آب کشاورزی، فصلنامه آب و توسعه، ش ۱۵، ۱۳۷۵.

۲. مسعود تجریشی و احمد ابریشم‌چی، مدیریت تقاضای منابع آب در کشور، دانشکده مهندسی عمران، دانشگاه صنعتی شریف.



مثل سدها، شبکه‌ها، فعالیت‌های آبخیزداری، اقدامات آبخیزداری و ده‌ها ابزار دیگر که هیچ کدام از اینها بر دیگری برتری ندارد و هیچ‌کدام فی نفسه ارزشمند نیستند، بلکه هر کدام در جای خود و در شرایط خود مفید هستند و مدیریت آب کشور از ترکیب و تلفیق درست این طرح‌ها باید استفاده مناسب کند. برای تأمین آب در بعضی مناطق باید آبخیزداری را ترویج کرد و در مناطق دیگری احداث سد را؛ برای کنترل سیلاب‌ها در نقاطی باید آبخیزداری را سرعت بخشید و در نقاط دیگری با برنامه‌ریزی سدها، سیلاب‌ها را آرام کرد و در شرایطی که این فعالیت‌ها در یک حوضه آبریز مکمل همدیگر عمل می‌کنند، برداشت‌های یک‌جانبه‌گرایانه از عملکرد این فعالیت‌ها و برخورد ارزشی مطلق‌گرایانه با این فعالیت‌ها، در تضاد با مدیریت به‌هم پیوسته منابع آب است.^۱

در امر مدیریت منابع آب نگرش منسجم و استفاده بهینه از منابع عوامل مهمی هستند که باید همواره مد نظر قرار گیرند و اهمیت این امر در بخش کشاورزی که بزرگ‌ترین سهم را در بین مصرف‌کنندگان آب داراست، مضاعف می‌گردد.^۲ لذا مدیریت منابع آب کشور بیش از هر چیز به نگرش فرابخشی و جامع نیازمند است و همنشینی آن با مدیریت بخش کشاورزی می‌تواند به دلیل در اولویت قرار گرفتن نیازهای روزمره بخش کشاورزی به شدت تحت الشعاع قرار گرفته و به جای مدیریت منابع آب، تأمین نیازهای مصرفی این بخش از اولویت برخوردار شود.

۲-۳-۶. نادیده انگاشتن مسائل مربوط به حفاظت از منابع طبیعی

منابع طبیعی تجدیدشونده، به عنوان بستر رشد و تداوم حیات بشری از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. اگرچه با ادغام وزارت جهاد سازندگی و وزارت کشاورزی سابق، وزارت جهاد کشاورزی شکل گرفته و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور به عنوان یکی از سازمان‌های وابسته به این وزارتخانه سازماندهی شد، اما به لحاظ توجه وزارت جهاد کشاورزی به تولید محصولات کشاورزی، نگهداری این منابع تحت الشعاع موضوع مذکور قرار گرفته است.^۳ در تصمیم‌گیری پیرامون این طرح، توجه به پیامدهای ناشی از افزایش فشار بر منابع پایه که در نتیجه افزایش روند رشد جمعیت، مهاجرت‌ها و نیازهای غذایی صورت گرفته، ضروری است:

۱. طی چهار دهه ۱۳۳۰ تا ۱۳۷۰ میزان سیل از نظر تعداد وقوع، حجم و میزان خسارت، رشد فزاینده‌ای داشته که برای نمونه از ۱۸۹۰ حادثه سیل مهم ۵۳ درصد آن در دهه ۱۳۷۰ روی داده است.
۲. افزایش میزان فرسایش آبی از حدود ۱ میلیارد تن خاک در سال ۱۳۵۰ به حدود ۵ میلیارد تن در سال ۱۳۷۵.

۱. معاون وزیر نیرو در امور آب و آفا، چهارمین همایش ملی علوم و مهندسی آبخیزداری ایران، ۳۱ تیرماه ۱۳۸۸.

۲. نحوه استفاده بهینه از منابع آب کشور در بخش کشاورزی، دفتر مطالعات زیربنایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.

۳. گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت، صص ۱۷۹-۱۷۷.



۳. بر اثر رسوبگذاری، سالیانه معادل ۵ سد ۵۰ میلیون مترمکعبی از چرخه بهره‌برداری خارج می‌شود.

۴. علیرغم پدیده کم‌آبی، سالیانه بالغ بر ۵۱ میلیارد مترمکعب از جریانات سطحی و ۶۱ میلیارد مترمکعب از آب‌های زیرزمینی به هدر می‌رود.

۵. با توجه به محدودیت شدید منابع آب و ثابت بودن رقم آن، تقاضا برای آب به دلایل مختلف افزایش قابل توجهی داشته به گونه‌ای که ظرف مدت ۳۰ سال گذشته میزان مصرف آب ۲/۲ برابرگردیده است. ازسوی دیگر بیشترین میزان مصرف آب توسط بخش کشاورزی است و این بخش حدود ۹۴ درصد آب مصرفی کشور را به خود تخصیص داده است.

۶. حدود ۶۰ درصد منابع خاک در معرض کاهش پتانسیل تولید و روند تخریب قرار گرفته است و جزء اراضی نا پایدار محسوب می‌شوند.

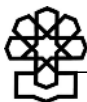
به این ترتیب، در وضعیت و شرایط فعلی، نظارت بر منابع طبیعی کشور بسیار ضعیف است که حاصل آن تخریب جنگل‌هاست. درحال حاضر از منابع طبیعی بدون توجه به ضوابط زیست‌محیطی به عنوان بانک زمین برای کاربری‌های مختلف استفاده می‌شود، زیرا وزارت جهاد کشاورزی یک وزارتخانه تولیدکننده است و برای آنکه سطح تولید را بالا ببرد، از منابع طبیعی هم استفاده می‌کند و این موضوع مغایر سیاست‌های دولت در زمینه توسعه پایدار است. این موضوع که طی سالیان متمادی نادیده گرفته شده، در طرح پیشنهادی نیز همچنان مسکوت مانده و استمرار وضعیت کنونی تحقق توسعه پایدار را عملاً غیرممکن خواهد ساخت. از این نظر «تفکیک این دو بخش (مدیریت منابع طبیعی و مدیریت تولیدات کشاورزی) از یکدیگر»، می‌تواند زمینه حفاظت از منابع طبیعی و توسعه آن را فراهم نماید.

۳-۳-۶. مغایرت بین اهداف حفاظت محیط زیست و بخش کشاورزی

براساس مطالعات صورت گرفته در سال‌های اخیر (بانک جهانی - ۱۳۸۱)، میزان تخریب منابع طبیعی تجدیدپذیر کشور و به طور مشخص جنگل و مرتع در ایران سالیانه رقمی بالغ بر ۲/۸ میلیارد دلار و خسارت ناشی از آلودگی حدود ۳/۲ میلیارد دلار یعنی مجموعاً ۵ درصد کل درآمد ناخالص ملی برآورد گردیده است.^۱ میزان آلودگی هوا در یک‌سوم شهرهای بزرگ به ویژه تهران از استانداردهای جهانی بالاتر است، تخلیه فاضلاب از منابع مختلف در آب‌های پذیرنده بالاترین میزان در سطح منطقه و تخلیه فاضلاب شهری در دریای خزر بیشترین میزان در بین کشورهای ساحلی است.

طبق گزارش برنامه اقدام ملی مقابله با بیابان‌زدایی در سال ۱۳۸۱ (مرجع ملی کنوانسیون جهانی بیابان‌زدایی)، حدود ۴۵ درصد اراضی کشور را سرزمین‌هایی با بارش کمتر از ۱۵۰ میلیمتر

۱. انجمن متخصصان محیط زیست ایران، ضرورت مدیریت منسجم محیط زیست، سایت اینترنتی انجمن www.irsan.org/doc/bayanie.htm.



تشکیل داده و روزه‌به‌روز بر وسعت این اراضی لم‌یزرع اضافه می‌شود. این بدان معناست که اگر تغییرات آب و هوا مدیریت نشود بیش از ۵۰ درصد اراضی کشور در معرض تبدیل شدن به بیابان قرار خواهد گرفت. طبق گزارش سال ۱۳۸۰ وزارت جهاد کشاورزی در بررسی طرح تعادل دام و مرتع که با شکست روبرو شده است حداکثر ظرفیت برد مراتع کشور ۳۷ میلیون واحد دامی تشخیص داده شد درحالی که در همان سال تعداد واحدهای دامی در ایران ۱۲۹ میلیون واحد بود و این به معنای فرسایش و تخریب خاک و پوشش گیاهی در سطح وسیع است.

به این ترتیب مشاهده می‌شود که هریک از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی کشور به نوعی در عرصه منابع طبیعی و محیط زیست کشور به فعالیت می‌پردازند و یا آثار اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حتی سیاست‌های آنها یا فعالیت‌های بخش یا زیربخش مربوط به آنها موجب ایجاد تغییر و دستکاری مستقیم یا غیرمستقیم در منابع طبیعی تجدیدشونده می‌گردد و به‌ویژه هنگامی که تحقق بیشتر اهداف و برنامه‌های بخش‌ها یا وزارتخانه‌های مذکور مستلزم بهره‌برداری بیشتر از منابع طبیعی و یا بی‌توجهی به آن باشد به نوعی بین اهداف و جهت‌گیری‌های مذکور هزینه‌های تولید محصول یا خدمات آنان را افزایش داده و ممکن است در کوتاه‌مدت حتی از توجیه اقتصادی خارج نماید. در این میان نقش سازمان حفاظت محیط زیست برای تنظیم و برقراری تعادل و هماهنگی بین اهداف مذکور بسیار چشمگیر و تعیین‌کننده است.

در اغلب کشورهای دنیا، امور منابع طبیعی تجدیدشونده با امور حفاظت محیط زیست در یک وزارتخانه سازماندهی و مدیریتی واحد دارند و مورد برنامه‌ریزی یکپارچه قرار می‌گیرند. بعد از کنفرانس جهانی محیط زیست در استکهلم در سال ۱۹۷۲ نگاه جدید و عزم راسخ جهانی و استراتژی‌های نسبتاً مؤثر جهت حفاظت محیط زیست و توسعه پایدار ایجاد و به‌مورد اجرا گذاشته شد و به دنبال اقدامات بین‌المللی کشورها نیز مقوله محیط زیست را به‌عنوان مبرم‌ترین نیاز جامعه خود برای دستیابی به توسعه درک کرده و قوانین و مقررات، سازوکارهای لازم و زیرساخت‌های اساسی در قالب تشکیلات و سازمان‌های معتبر را به‌وجود آورده و با مدیریتی کارآمد و مؤثر در تمام عرصه‌های کشور خود نسبت به حل مسائل و معضلات زیست‌محیطی همت گماشته‌اند تا جایی که درحال حاضر بیش از ۱۱۲ کشور دارای وزارت محیط زیست (با همراه عناوین مشابه و هم‌نسخ) می‌باشند.

امروز با توجه به تنوع حوزه مسئولیت و تحت نظام زیست محیطی و لزوم هماهنگی بین اجزا و جلوگیری از تکرار امور در عرصه منابع و سرزمین و عوامل توسعه، نه تنها حفظ نهاد نظارتی حاکم بر محیط زیست، بلکه تقویت آن نیز یک ضرورت غیرقابل انکار است.

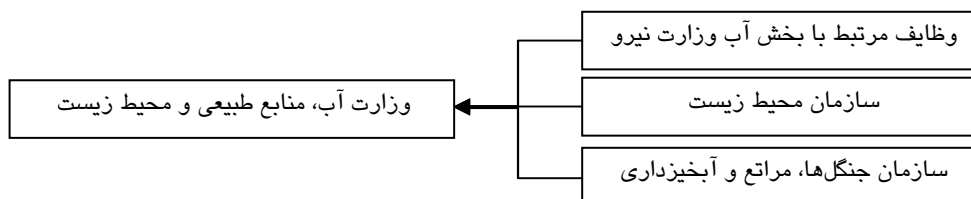
یک مدیریت آینده‌نگر و مدبر و یک سازمان فراگیر باید بتواند تمام عوامل مدیریت بر محیط زیست را در خود فراهم نموده و در یک فصل مشترک مدیریتی، با بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود



کشور و ارتقای کمی و کیفی مدیریتی، نظامی هماهنگ و متشکل از امور پژوهشی، نظارتی، استانداردسازی و اجرایی را در جهت تحقق اهداف توسعه پایدار را ساماندهی و به اجرا درآورد. در غیر این صورت با پراکندگی امور و تجزیه آن و هریک از بخش های زیست محیطی به سازمان های نا آشنا و غیرمغرب به زودی مشکلات و معضلات زیست محیطی که مانع توسعه است گریبانگیر ما خواهد شد. در صورت ادغام منابع طبیعی و محیط زیست در یک وزارتخانه از کارهای موازی جلوگیری می شود و ظرفیت های موجود به صورت واحد و یکپارچه در حفظ و حراست محیط زیست و منابع طبیعی کشور فعالیت خواهند نمود.

۴-۶. پیشنهاد اصلاحی

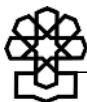
پیشنهاد می شود برای ایجاد انسجام و جامعیت بیشتر در حوزه سیاستگذاری و مدیریت منابع پایه تجدیدشونده و حفاظت از محیط زیست در راستای توسعه پایدار و اجتناب از تشدید تضاد منافع بین این حوزه و بخش کشاورزی، از ادغام وزارت جهاد کشاورزی در وزارت جدید خودداری شود و به جای کل وزارت جهاد کشاورزی، فقط سازمان جنگل ها، مراتع و آبخیزداری به وزارت جدید انتقال یابد.



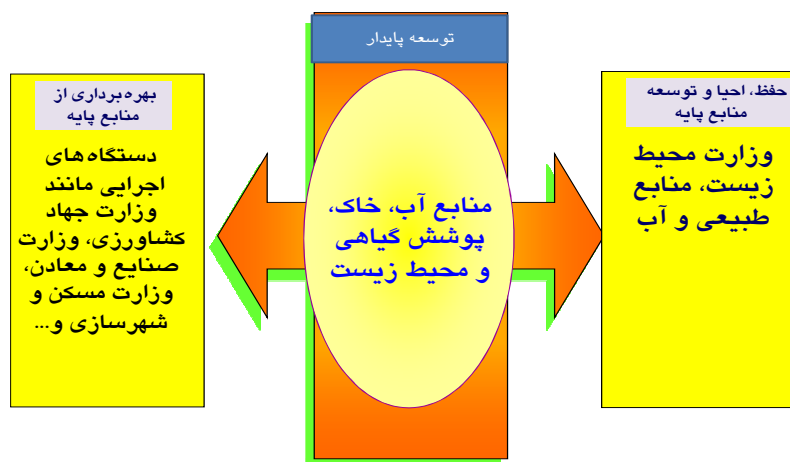
مد نظر قرار دادن پیشنهاد فوق، ضمن دربرداشتن مزایا و محاسن موجود در طرح ساماندهی ارتقای بهره وری دستگاه های اجرایی دولتی، از معایب و چالش های ناخواسته موجود در آن اجتناب می نماید. در این گزینه وزارت جدید آب، منابع طبیعی و محیط زیست با مأموریت حفظ، احیا و توسعه منابع آب، خاک، پوشش گیاهی و محیط زیست ایجاد شده و وزارت جهاد کشاورزی نیز وظیفه مدیریت تولیدات کشاورزی و توسعه روستایی را همچنان برعهده خواهد داشت.

بر مبنای گزینه پیشنهادی، ماهیت فعالیت ها و اقداماتی که برای حفاظت و پیشگیری از تخریب و نابودی منابع پایه تجدیدشونده باید صورت گیرد، به گونه ای است که همواره در نقطه مقابل بهره برداری از منابع قرار گرفته و باید بتواند در شرایطی که تضاد اهداف و منافع بین حفاظت و بهره برداری به وجود می آید، برای برقراری تعادل اکولوژیکی و زیست محیطی با رویکرد توسعه پایدار اقدامات مقتضی را برای حفاظت از منابع به عمل آورد.^۱

۱. وزارت جهاد کشاورزی.



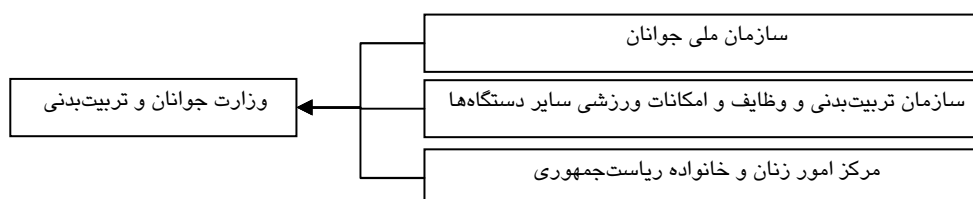
نمودار ۱۸. تعامل حفاظت از منابع پایه و بهره‌برداری از آنها



۷. ایجاد وزارت جوانان و تربیت‌بدنی

۷-۱. پیشنهاد نمایندگان

بر مبنای طرح پیشنهادی از محل ادغام سازمان ملی جوانان، سازمان تربیت‌بدنی و وظایف و امکانات ورزشی سایر دستگاه‌ها و مرکز امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری، وزارت جوانان و تربیت‌بدنی ایجاد خواهد شد.



۷-۲. ارزیابی پیشنهاد

۷-۲-۱. ملاحظات موجود در امور ورزش

معیار رشد ورزش یک کشور، صرفاً توسعه اماکن ورزشی و دستیابی به سرانه یک و دو متر مربعی نیست. بازی‌های بزرگ ورزشی و در رأس آنها بازی‌های آسیایی و المپیک، مهمترین، جدی‌ترین و دشوارترین و شاید حتی دقیق‌ترین معیار برای سنجش عملکرد ورزش ملل تلقی می‌شود و این معیار از آن حیث همواره مد نظر قرار می‌گیرد که تمامی کشورها هرآنچه در توان دارند، بسیج می‌کنند تا سرآمد ورزش‌شان که برآیند و محصول نهایی عملکرد بلندمدت حوزه



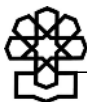
ورزش همگانی، حرفه‌ای و قهرمانی هر کشوری است را مشاهده نمایند.^۱

این معیار قطعاً در برگیرنده سایر مؤلفه‌های یک ورزش نظام‌مند نیز است، زیرا امکان دارد کشوری که فاقد زیرساخت است به واسطه چند تک‌ستاره، صاحب چند نشان در این بازی‌ها شود، اما هیچ‌گاه یک کشور بدون در اختیار داشتن زیرساخت‌های استاندارد نمی‌تواند رشد چندانی در المپیک داشته باشد که این بخش علاوه بر زیرساخت‌های سخت‌افزاری، زیرساخت‌های نرم‌افزاری از جمله کیفیت برنامه‌ریزی و سطح توانایی مدیران را برای اجرایی ساختن برنامه‌ها تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. با این حال حتی مشاهده شده که با یک زیرساخت نرم‌افزاری قابل اتکا که مدیریت، بخش اعظم آن را شامل می‌شود، علیرغم ضعف شدید زیرساخت‌های سخت‌افزاری می‌توان سطح ورزش یک کشور را در ابعاد مختلف رشد داد؛ پس اکثر قریب به اتفاق کشورهای جهان از جمله آلمان، روسیه، چین، ژاپن، هلند، فرانسه، انگلیس، ایرلند، استرالیا، کره جنوبی، اوکراین، جامائیکا، اسپانیا، رومانی، مقدونیه، کانادا، برزیل، چک و بلاروس که همواره بخش اعظمی از نشان‌ها و افتخارات بازی‌های المپیک و سایر رویدادهای بزرگ جهانی را در اختیار داشته‌اند، یک الگوی واحد برگزیده‌اند و آن وزارت ورزش بوده که در برخی کشورها به صورت کاملاً تخصصی چنین نهادی وجود داشته و در بسیاری از کشورها نیز با یک یا چند حوزه با محورهای توریسم و گردشگری، جوانان، رفاه، خانواده و فرهنگ درآمیخته شده است. برای مثال در استرالیا و کانادا وزارت ورزش با چرخش مدیریتی قابل توجهی وجود دارد، در ایتالیا، فرانسه و رومانی وزارت ورزش و جوانان به عنوان سیاستگذار این مباحث به فعالیت می‌پردازند.

این نوع برخورد زمانی اثربخش است که تکالیف غیرضروری قرار گرفته بر دوش سازمان ورزش کشور، همچون وظایف عمرانی که در دوره‌ای برعهده وزارت مسکن و شهرسازی یا شهرداری‌ها بود، مجدداً از دوش دستگاه ورزش برداشته شود و به متولیان اصلی‌اش سپرده شود و وزارت متولی ورزش نیز با تکیه بر گروه کارشناسی خود صرفاً به تعیین استانداردهای اماکن ورزشی، نظارت بر روند احداث اماکن ورزشی برای رعایت استانداردها و همچنین تأیید نهایی مجموعه‌های ورزشی احداثی بپردازد و با این رویکرد، دلمشغولی ساخت و ساز از تفکرات مدیران ورزشی حذف شده و صرفاً تمرکز آنها را بر سیاستگذاری و برنامه‌ریزی اجرایی در حوزه ورزش قهرمانی، همگانی و حرفه‌ای معطوف گرداند.

ازسویی دیگر وزیر چنین وزارتخانه‌ای برخلاف معاون رئیس‌جمهور، مستقیماً در برابر نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی پاسخگو خواهد بود و بدین سبب هر خط‌مشی ناصحیحی را که به واسطه نتایجش می‌تواند، منجر به عدم کسب رأی اعتماد در صحن علنی و پایین کشیده شدن

۱. مهدی خرم‌دل، وزارت ورزش، آغاز پاسخگویی دولت به ملت، سایت تابناک.



از کرسی وزارت شود، به کار نخواهد بست و در سیاستگذاری هم با بهره‌گیری از نگاه کارشناسان، از تصمیمات بدون پشتوانه تا حدود زیادی جلوگیری خواهد نمود. به‌واقع آغاز فعالیت این وزارتخانه آغاز پاسخگویی دولت به ملت در این مقوله است که جزء دلمشغولی‌های فعلی مردم تلقی می‌شود، ضمن آنکه طبق قانون اساسی تنها امور برنامه و بودجه و امور استخدامی زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور است و سایر حوزه‌های وظیفه‌ای باید در دستگاه‌های اجرایی سازماندهی شوند.

با تشکیل وزارت پیشنهادی، این حوزه باید نقشی ستادی و پشتیبانی را برعهده گیرد و از طریق امکانات و اعتبارات مربوطه به پشتیبانی حوزه‌های مختلف ورزشی بپردازد. با تغییر ماهیت دستگاه ورزش، عملاً تصمیمات تخصصی و کلان ورزش همچون بسیاری از کشورهای جهان، باید مطابق با استانداردها در کمیته ملی المپیک و تصمیمات تخصصی‌تر و جزئی‌تر در فدراسیون‌های ورزشی که متولی اصلی‌شان رئیس کمیته ملی المپیک خواهد بود، اتخاذ شود. درواقع وزارت مذکور، باید همچون وزارت دفاع که عقبه مالی و تجهیزاتی نیروهای مسلح بوده و در بسیاری از تصمیمات نظامی نقشی ندارد یا وزارت دادگستری که عقبه مالی و امکاناتی قوه قضائیه بوده و در امور این قوه نمی‌تواند مستقیماً ورود کند، تعریف شود.

در یک جمع‌بندی کلی دیدگاه‌های موجود در زمینه ایجاد وزارت ورزش (بدون در نظر گرفتن ادغام آن با سایر امور مثل جوانان و خانواده) به‌شرح زیر ارزیابی شده است:^۱

- وجود سازمان‌ها و نهادها و ارگان‌های غیرتخصصی ورزش در کشور مانند ادارات کل تربیت بدنی، برخی از وزارتخانه‌ها و دانشگاه‌ها، شهرداری‌ها، ارتش، سپاه، بسیج که هریک دارای تشکیلات وسیع و مستقلی هستند، ضرورت ایجاد وزارت ورزش و تربیت بدنی را به منظور هماهنگی و سیاستگذاری واحد از طریق تصویب قانون تأسیس وزارت اجتناب‌ناپذیر می‌کند.

- تشکیل وزارت ورزش و تربیت بدنی، باعث نظم مالی بیشتر و هدایت مناسب منابع و امکانات سایر نهادها و مؤسسات ورزشی شده و نیز صرفه‌جویی مالی و افزایش بهره‌وری از امکانات موجود را فراهم می‌کند.

- عدم پاسخگویی قانونی سازمان تربیت بدنی و نیز ارگان‌های دارای تشکیلات ورزشی به مجلس شورای اسلامی، ضرورت ایجاد وزارت ورزش را بیشتر می‌کند.

- با تشکیل وزارتخانه، مدیریت جامع و مسئولیت‌پذیری بیشتر در بدنه تشکیلات ورزش کشور اعمال خواهد شد و ضمانت اجرایی بیشتری نیز خواهد داشت.

- تشکیل وزارت ورزش و تربیت بدنی، سبب تفکیک واقعی وظایف ورزشی نهادهای غیردولتی

۱. بررسی طرح یک فوریتی تبدیل سازمان تربیت بدنی به وزارت ورزش و الحاق سازمان ملی جوانان به آن، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



شده و از مداخله دولت در مورد آنها کاسته می‌شود و این نهادها قادر خواهند بود بهتر به وظایف و فعالیت‌های خود با کمک و تحت نظارت وزارتخانه ورزش ادامه دهند. ضمن آنکه نقش فدراسیون‌ها و کمیته ملی المپیک پررنگ‌تر خواهد شد.

- داشتن وزارت ورزش و تربیت‌بدنی باعث اجرای مناسب‌تر برنامه‌های پنج‌ساله دولت با پاسخگو شدن وزیر خواهد شد و حاکمیت قانون بیشتر شده و تصمیمات قانونی دچار سلاقی مدیریتی نخواهد شد.

- با در نظر داشتن تشکیلات فعلی سازمان تربیت‌بدنی که مشابه سایر وزارتخانه‌هاست و نیز ردیف‌های مصوب بودجه‌های جاری و عمرانی در قانون بودجه، با ایجاد وزارت ورزش مشکلی در جهت افزایش تشکیلات دولتی ایجاد نخواهد شد.

- با ایجاد وزارت ورزش به دلیل نظارت مجلس شورای اسلامی، توجه به همه ابعاد ورزش صورت می‌یابد و عمومی‌تر خواهد شد.

- تشکیل وزارت ورزش باعث خواهد شد تا مسائل حوزه ورزش در دولت از اولویت بیشتری برخوردار شود و توسعه و گسترش بیشتری پیدا کند.

- با تشکیل وزارت ورزش، به دلیل نظارت مجلس شورای اسلامی و توجه بیشتر دولت، اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در حوزه ورزش اجرایی خواهد شد.

- در حال حاضر ریاست سازمان تربیت‌بدنی از طرف ریاست محترم جمهور منصوب می‌شود. در حالی که با ایجاد وزارت تربیت‌بدنی و ورزش، وزیر با نظرسنجی و مشورت نمایندگان و سپس با رأی اعتماد انتخاب می‌شود. لذا از این طریق توانایی مدیریت ورزش افزایش خواهد یافت.

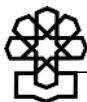
در مسیر ایجاد چنین وزارتخانه‌ای ملاحظات زیر نیز باید مد نظر قرار گیرد:

- مشکلات ورزشی با توجه به پیشرفت‌های جهانی آن باید به صورت بنیادین مورد حل و فصل قرار گیرد و این مشکل با تشکیل یک وزارتخانه و صرفاً پاسخگویی وزیر ورزش برطرف نخواهد شد؛ همان‌گونه که بسیاری از مشکلات در برخی از وزارتخانه‌های دیگر وجود دارد که پاسخگویی وزیر آن، باعث رفع مشکلات نشده است.

- با در نظر داشتن لزوم اجرای ابلاغیه اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، لازم است در جهت خصوصی‌سازی ورزش نیز اقدام شده و تشکیلات دولت هم کوچک‌تر شود.

- اکثر فعالیت‌های ورزشی از طریق فدراسیون‌ها و هیئت‌های ورزشی و نیز کمیته ملی المپیک و باشگاه‌ها صورت می‌گیرد که نهادهای غیردولتی و خصوصی هستند. ایجاد وزارت ورزش نباید باعث وابستگی بیشتر این نهادها به دولت و در نهایت افزایش تشکیلات آن شود.

- ساختار ورزشی کشور که اکثر وظایف آن به فدراسیون‌ها، هیئت‌ها، باشگاه‌ها و کمیته ملی



المپیک محول شده است، مطابق با ساختار و قوانین بین المللی است، لذا مشکلی از حیث ساختار ورزشی وجود ندارد. در صورت ایجاد وزارت ورزش این ساختار نباید به سوی دولتی شدن سوق یابد که مغایر با قوانین بین المللی بوده و مشکل ایجاد خواهد کرد.

۲-۷. ملاحظات مربوط به امور جوانان

در حال حاضر کشور با چالش های مهمی در پاسخگویی به نیازهای متنوع جوانان در زمینه های مختلف نظیر ازدواج، اوقات فراغت، هویت، اشتغال، مسکن، سلامت، مشارکت، رشد و ارتقای تشکلهای، ارتقای نقش و نهاد خانواده و نیز در حوزه امور ورزش روبرو است. پذیرش جوانان به عنوان سرمایه ای عظیم و تاریخی در رشد و توسعه پایدار ایران، توجه به دوره جوانی و مقتضیات آن از جمله تفکر انتقادی، آرمان گرایی، گرایش به تغییر، تنوع و گوناگونی، توجه به بازسازی و نوسازی نهادهای اجتماعی و ساماندهی نهادهای دولتی و غیردولتی جهت پاسخگویی به نیازهای جوانان و توجه به تنوع و تکثر طبیعی جامعه ایران از حیث زبان، قوم و فرهنگ با نگاه رنگین کمانی، در ساماندهی امور جوانان به عنوان اصول و راهنمای پرداختن به امور این نسل مد نظر است^۱. مهمترین چالش های موجود در این حوزه را می توان به صورت زیر مورد اشاره قرار داد:^۲

- در حال حاضر پاسخگویی در ارتباط با مسائل ورزشی و جوانان، به دلیل قرار گرفتن دستگاه های مسئول در زیرمجموعه ریاست جمهوری، فراهم نیست.
- امور مربوط به تربیت بدنی و جوانان به گونه ای که در قانون اساسی آمده است فاقد برنامه جامع و فراگیر بوده، به نحوی که امکان بهره مندی آحاد ملت از آن به طور مستمر فراهم نیست.
- هماهنگی و همسویی میان اقدامات دستگاه های متعدد درگیر، چه از نظر کمی و چه از نظر کیفی وجود ندارد.
- اطلاعات و تحقیقات در زمینه امور جوانان و تربیت بدنی به صورت یکپارچه و منسجم در یکجا متمرکز نیست تا زمینه برنامه ریزی ها و تصمیم گیری های مسئولان را فراهم نماید.
- برنامه ریزی، مقررات و دستورالعمل های مشترک برای دستگاه های مربوطه تهیه و تدوین نشده است.
- قالب های سازمانی موجود که برای عهده داری امور جوانان و تربیت بدنی پیش بینی شده اند، با ماهیت، حجم و حساسیت وظایف مذکور فاقد تناسب و توازن لازمند.
- امکانات موجود، متناسب با رشد جمعیت به ویژه جوانان نیست.
- در یک جمع بندی کلی دیدگاه های موجود در زمینه ادغام سازمان جوانان در یک وزارتخانه

۱. محمدصادق اکبری، معاون طرح و برنامه و هماهنگی دستگاه ها در سازمان ملی جوانان، آفتاب، ۲۹ بهمن ماه ۱۳۸۷.

۲. گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت، صص ۱۷۲-۱۷۴.



جدید را می‌توان به‌شرح زیر مورد توجه قرار داد:^۱

• با توجه به آنکه در قبال وظایف و اهداف سازمان ملی جوانان و نیز انتظارات موجود، سازوکارهای اجرایی لازم وجود نداشته و امر نظارت در آن بسیار ضعیف است، می‌توان انتظار داشت با ادغام این سازمان در یک وزارتخانه این نقیصه برطرف شود.

• سازمان ملی جوانان براساس ماده (۱۵۷) قانون برنامه سوم توسعه تشکیل شده و ضرورت آن مورد تأیید بوده است، ولی در عمل این سازمان نتوانسته انتظارات را برآورده کند، لذا ادغام آن در یک وزارتخانه، ضمن تأیید ضرورت وجودی آن، باعث افزایش کارایی آن شده و خدمات مؤثرتری خواهد داشت.

• با در نظر داشتن جمعیت جوان کشور که حدود ۶۵ درصد جمعیت کشور است، رسیدگی به امور مختلف جوانان از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و این امر ضرورت ادغام را در قالب یک وزارتخانه بیشتر می‌کند.

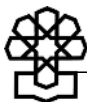
• در حال حاضر هرچند شورای عالی جوانان سیاست‌ها را تعیین می‌کند و این سازمان در قالب معاونت رئیس‌جمهور فعالیت می‌نماید، لکن در واقع یک رابط میان دستگاه‌های مختلف در زمینه مسائل جوانان است که عملکرد مناسب را نداشته است. در حالی که با ایجاد وزارت ورزش و جوانان، دارای تشکیلات مناسب استانی و شهرستانی خواهد شد و تحت مسئولیت وزیر و استانداران، حیطه وظایف و اختیارات آن گسترش می‌یابد و می‌تواند مشکلات جوانان در سطح کشور را برطرف نماید.

در مسیر ادغام سازمان جوانان در چنین وزارتخانه‌ای ملاحظات زیر نیز باید مد نظر قرار بگیرد:

- شورای عالی جوانان با توجه به نیاز کشور ازسوی شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسیده است و در همین راستا تأسیس مرکز ملی جوانان نیز در جلسه شماره ۴۱۶ مورخ ۱۳۷۶/۷/۸ شورای مزبور مورد تصویب قرار گرفته است. نظر به اینکه ساختار شورای عالی جوانان پس از تأسیس سازمان ملی جوانان همچنان به قوت خود باقی است، ابتدا باید تکلیف این ساختار که اساسنامه‌اش مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی است، روشن شود و سپس تصمیم‌گیری در جهت ادغام صورت گیرد.

- بجز برنامه اوقات فراغت جوانان که بخشی از آن به سازمان تربیت‌بدنی مربوط می‌شود، سایر امور مربوط به سازمان ملی جوانان مانند ساماندهی ازدواج، مسکن، اشتغال، ارتقای هویت ایرانی، توسعه و ارتقای مشارکت جوانان، ساماندهی شاخص‌های امور جوانان و مطالعات علمی و

۱. بررسی طرح یک فوریتی تبدیل سازمان تربیت‌بدنی به وزارت ورزش و الحاق سازمان ملی جوانان به آن، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



پژوهشی و همچنین تقویت تشکلهای غیردولتی با سازمان تربیت بدنی مرتبط نیست و در صورت تصویب طرح، مشکلاتی برای این امور ایجاد خواهد شد.

۳-۷. ملاحظات مربوط به امور زنان و خانواده

در نظام جمهوری اسلامی ایران و قانون اساسی بر استیفای حقوق زنان تأکید شده و خانواده واحد بنیادین جامعه و کانون اصلی رشد و تعالی انسان است. در این راستا وظیفه حکومت اسلامی فراهم آوردن امکانات لازم جهت تسهیل در تشکیل خانواده و تحکیم آن است. در پرتو چنین نگرشی تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن، استیفای حقوق شرعی و قانونی بانوان، توجه ویژه به نقش سازنده زنان در کلیه عرصه ها به عنوان بخشی از سیاست های اصلی جمهوری اسلامی ایران در سند چشم انداز بیست ساله و در پیوند و تلازم با ارزش های مطروحه دولت یعنی عدالت گستری، مهرورزی، خدمت به بندگان خدا و پیشرفت و تعالی مادی و معنوی آحاد جامعه است.^۱

حوزه زنان شامل زنان سرپرست خانوار، زنان خانه دار، زنان شاغل و دختران جوان می شود که در این بین دختران جوان به ویژه دانشجویان، نیاز دارند متناسب با جایگاه شان از قابلیت هایشان استفاده شود. در حال حاضر جایگاه زنان در ساختار تشکیلاتی کشور در حد مشاور است، به تعبیر دیگر بالاترین ساختار تشکیلاتی زنان در سطح کشور به مرکز امور زنان و خانواده اختصاص دارد که رئیس آن مشاور رئیس جمهور است، لذا یا این ساختار باید ارتقا پیدا کند و یا با تجمیع بخش های مختلف زنان در وزارتخانه های مختلف، وزارتخانه مربوط به «زنان و خانواده» تشکیل شود.^۲ توجه به این امر نیز ضروری است که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مانند عراق، افغانستان، بنگلادش، تونس، زیمبابوه و نپال وزارتخانه هایی به نام زنان یا برای امور زنان وجود دارد.

۳-۷. دلایل توجیهی ادغام امور ورزش، جوانان و خانواده در یک وزارتخانه

۱-۳-۷. جایگاه ساختاری سازمان های موجود^۳

سازمان تربیت بدنی و سازمان جوانان در حال حاضر زیر نظر مستقیم رئیس جمهور اداره می شوند، در بررسی تغییرات تشکیلاتی سازمان های مذکور، اولین و مهمترین موضوع این است که از منظر اصول و مبانی علمی سازماندهی، آیا قرار گرفتن وظایف و فعالیت های مذکور در جایگاه فعلی، منطقی و مورد قبول است یا خیر؟

۱. موسی جان محمدی، کارنامه مرکز امور زنان و خانواده در دولت نهم، قلم پرس، ۷ اردیبهشت ماه ۱۳۸۸.

۲. طیبیه صفایی، رئیس فراکسیون زنان مجلس شورای اسلامی، خبرگزاری فارس، ۱۳۸۸/۴/۲.

۳. اقتباس از گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره طرح تبدیل سازمان های تربیت بدنی، میراث فرهنگی و گردشگری و بنیاد شهید و امور ایثارگران به وزارت و الحاق سازمان ملی جوانان به وزارت ورزش، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دفاتر مطالعات برنامه و بودجه (گروه مدیریت و تشکیلات)، مطالعات فرهنگی، مطالعات حقوقی، ۱۳۸۸/۵/۲۸.



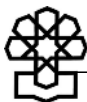
دولت یک سازمان بزرگ است. در تقسیمات مربوط به تشکیلات سازمانی، ضمن تعریف ستاد و صف و رابطه آنها با همدیگر، ستادهای سازمانی معمولاً به ستاد پشتیبانی، ستاد تخصصی، ستاد هماهنگی و ستاد شخصی تقسیم بندی شده و عمدتاً آنچه زیر نظر بالاترین مقام قرار می گیرد صرفاً شامل ستاد شخصی، ستاد هماهنگی و ارتباطی و ستاد نظارتی می شود. به عبارت دیگر به منظور پرهیز از گسترش و انباشتگی حیطه نظارت بالاترین مقام سازمانی، معمولاً سعی می گردد اموری که جنبه کمک و فراهم کردن تسهیلات برای اعمال مدیریت دارد و نقش چشم و گوش مدیریت یا بازوی هماهنگی و نظارت او به حساب می آیند بدون واسطه و مستقیماً زیر نظر و در اختیار بالاترین مدیر سازماندهی شده و مابقی امور که نیازمند ارتباط مستقیم، تنگاتنگ و روزمره با بالاترین مدیر نمی باشند در جایگاهی که معمولاً با واسطه به مدیر عالی مربوط می شوند سازماندهی گردند. البته بعضاً اموری که از حساسیت فوق العاده برخوردار هستند و قرار گرفتن آنها به دور از دسترسی و نظارت مستقیم مدیریت عالی به مصلحت نباشد ممکن است به صورت استثنا زیر نظر مستقیم مدیر عالی سازماندهی شوند. مصداق این موضوع قرار گرفتن سازمان انرژی اتمی زیر نظر مستقیم رئیس جمهور است.

با این حال، سازمان های تربیت بدنی و جوانان متولی انجام وظایف و فعالیت هایی هستند که مصداق ستاد شخصی، ستاد هماهنگی و ارتباطی و ستاد نظارتی یا واجد حساسیت فوق العاده ای نیستند که سازماندهی آنها زیر نظر عالی ترین مقام قوه مجریه اجتناب ناپذیر باشد. بنابراین از منظر اصول و مبانی سازماندهی ساختارهای اداری، قرار گرفتن سازمان های مذکور در جایگاه فعلی فاقد توجیه منطقی است.

۲-۳-۷. توجه به مسائل موجود در حوزه ورزش، جوانان و خانواده و انسجام بخشی به مدیریت در این حوزه

- ضرورت ناشی از وضعیت کنونی و آتی ساخت و بافت جمعیتی کشور، تا آنجا که اکنون بخش اعظم جمعیت کشور را افراد جوان و نوجوان تشکیل می دهند و لزوم توجه به این قشر از نظر فرهنگی، تربیتی، اجتماعی و اشتغال و سایر نیازهای مربوط، ما را ناگزیر از پیش بینی یک ظرفیت تشکیلاتی و مدیریتی قابل اطمینان و مسئولیت پذیر در قالب این امر مهم می کند. با این تصور پیش بینی یک ارگان عالی که از جاهت و منطق کافی برخوردار باشد، اجتناب ناپذیر است. اساسی ترین وظیفه این سازمان توجه خاص به امور ورزش، تربیت بدنی، پرکردن اوقات فراغت، انجام تحقیق و پژوهش درخصوص نیازهای دوران جوانی، ارتباطات بین المللی و ایجاد فرصت مشارکت جوانان در سازندگی و اداره امور جامعه و نیز تحکیم بنیان خانواده است.

- پیش بینی یک نهاد عالی برای اداره امور ورزش و جوانان و خانواده، اشکال مربوط به تعدد



مراجع تصمیم‌گیری درخصوص امور جوانان و ورزش را تا حد بسیار زیادی برطرف می‌کند.

- ایجاد یک نهاد عالی با اختیارات لازم که دارای ظرفیت‌های مناسب برای اداره همزمان امور ورزشی، جوانان و خانواده و همچنین توانایی لازم به منظور ایجاد و حفظ هماهنگی در امور مربوط در سایر دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها دارا باشد.

- نظر به تجربیات سایر کشورها به خصوص آنها که به لحاظ جمعیتی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی، قرابت و شباهت بیشتری با شرایط کشور ما دارند، عموماً اداره امور ورزش و جوانان در کنار هم و در یک ارگان عالی اداره می‌شوند، که این نیز دلیل دیگری برای وجاهت و منطقی و مناسب بودن تجميع امور ورزش و جوانان در یک دستگاه است.

- یکی از اولویت‌های اصلی در حوزه زنان، تقویت و تحکیم بنیان خانواده است که در این راستا باید عواملی که باعث تزلزل بنیان خانواده می‌شود بررسی و برای رفع آنها برنامه‌های اجرایی تدوین شود. وزارت مذکور باید این مأموریت را داشته باشد که شاخص‌های رشد و توسعه زنان و مشارکت آنها را در همه عرصه‌ها اندازه‌گیری کند، از سازمان‌ها پاسخ بخواهد و آن را با شاخص‌های جهانی مقایسه کند.

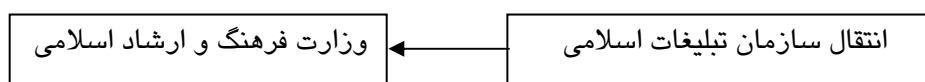
۷-۴. پیشنهاد اصلاحی

پیشنهاد می‌شود به جای نام «وزارت جوانان و تربیت بدنی» از نام «وزارت ورزش، جوانان و خانواده» برای وزارت جدید التأسیس استفاده شود.

۸. انتقال سازمان تبلیغات اسلامی به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

۸-۱. پیشنهاد نمایندگان

بر مبنای طرح پیشنهادی سازمان تبلیغات اسلامی به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی منتقل خواهد شد.



۸-۲. ارزیابی پیشنهاد

با توجه به قانون تشکیل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (مصوب ۱۳۶۵) مأموریت‌های این



وزارتخانه در ارتباط با موضوعات زیر است:^۱

- تبلیغات فرهنگی خارج از کشور،
- نگهداری اسناد فرهنگی،
- تبلیغات دولت،
- نظارت بر مطبوعات و نشریات،
- هدایت و نظارت بر امور فرهنگی، هنری و سینمایی،
- توسعه امور گردشگری،
- اداره امور حج و زیارت و اوقاف و امور خیریه،
- امور خبرنگاری،
- توسعه کتابخانه‌ها،
- نظارت بر امور چاپ و چاپخانه‌ها،
- آموزش امور فرهنگی و هنری و گردشگری.

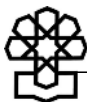
برخی از امور فوق توسط سازمان‌های وابسته به وزارتخانه انجام می‌شود و برخی از مأموریت‌ها و وظایف شامل امور گردشگری، نگهداری اسناد فرهنگی و تبلیغات دولت توسط دستگاه‌های وابسته به ریاست جمهوری انجام می‌شود. از سوی دیگر اغلب وظایف قانونی و مصوب وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی دارای ماهیت اجرایی اند که در صورت تطبیق با سیاست‌های برنامه چهارم توسعه و ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت باید به واحدهای استانی و بخش غیردولتی انتقال یابند. بنابراین بازنگری در مأموریت و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی الزامی است.

دستگاه‌های دولتی و نهادهای مختلفی به صورت مستقیم در زمینه فرهنگ عمومی و فرهنگ دینی (گسترش فرهنگ و معارف اسلامی) فعالیت دارند و از بودجه عمومی دولت استفاده می‌نمایند. یکی از مشکلات و نارسایی‌های ساختار موجود بخش فرهنگی، وجود دستگاه‌های متعدد با وظایف موازی، مشابه و متداخل است که باعث شده تا انسجام لازم در امور راهبردی بخش فرهنگی (سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، هدایت، حمایت و نظارت) به وجود نیاید.

مهمترین دلایلی که انتقال سازمان تبلیغات اسلامی به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی را موجه می‌سازد عبارتند از:^۲

۱. گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت، صص ۲۱۲-۱۹۶.

۲. طرح ساماندهی امور فرهنگی کشور: تحلیل وضع موجود دستگاه‌ها و نظام فرهنگی کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، شهریورماه ۱۳۸۰.



- تداخل و توازی وظایف سازمان تبلیغات اسلامی با دیگر دستگاه‌های فرهنگی موجود در کشور به ویژه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان و نظایر اینها. این تداخلات به‌ویژه در امور اجرایی حوزه کتاب و نشریات، امور هنری، تبلیغات و فعالیت‌های دینی و مذهبی، امور اجرایی مربوط به کتابخانه‌ها و تأسیسات فرهنگی و هنری، فعالیت‌های اجرایی و آموزشی و ترویجی مبادلات فرهنگی و هنری خارج از کشور است.

- سازمان تبلیغات اسلامی دارای ماهیت دوگانه‌ای است (نهاد انقلابی و پاسخگویی به نهاد رهبری از یک سو و حرکت به سمت تبدیل شدن به یک بوروکراسی دولتی و تحت شمول مقررات اداری و استخدامی قرار گرفتن از سوی دیگر). به لحاظ ویژگی‌های ساختاری این سازمان عملاً متناسب با دیدگاه‌های مسئولین ذیربط سیاست‌های لازمه را در بخش فرهنگی کشور اتخاذ نموده و مطابق سیاست‌های مذکور تصمیمات خود را به اجرا در می‌آورد.

مهمترین مانع در این باره آن است که سازمان تبلیغات اسلامی تحت نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شود و اگرچه طبق تبصره «۴» ماده واحده قانون شمول قانون استخدام کشوری به کارکنان سازمان تبلیغات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ مقرر شده بود که سازمان مکلف است ظرف سه‌ماه تشکیلات تفصیلی خود را تهیه و به سازمان امور اداری و استخدامی کشور برساند، ولی در هر حال هرگونه تصمیمی درخصوص نحوه اداره این سازمان و وابستگی آن منوط به اذن مقام معظم رهبری است.

۳-۸. پیشنهاد اصلاحی

در این باره پیشنهاد می‌شود الگوی تمرکز در مدیریت امور فرهنگی کشور در دستور کار قرار گرفته و از این طریق تا حدودی از نابسامانی و چندگانگی موجود در حوزه فرهنگ عمومی کاسته شود، البته به لحاظ اینکه بسیاری از این دستگاه‌ها به نحوی زیر نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، ضروری است در این باره اذن ایشان اخذ گردد.

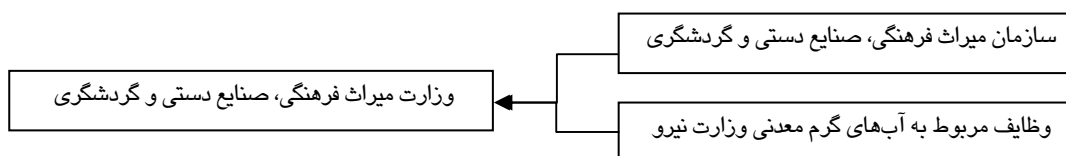
براساس این الگو، مسئولیت سیاستگذاری برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت بخش فرهنگی کشور (اعم از فرهنگ عمومی، دینی و فعالیت‌های فرهنگی خارج از کشور) تحت نظر یک مدیریت واحد (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی) قرار می‌گیرد و تمام دستگاه‌های فرهنگی به‌عنوان واحدهای زیرمجموعه و تابعه این وزارتخانه خواهند بود. بدیهی است با توجه به ماهیت فعالیت‌های فرهنگی و بر مبنای سیاست‌های نظام، باید کلیه امور و فعالیت‌های اجرایی این حوزه به بخش غیردولتی واگذار شود.



۹. تبدیل سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به وزارتخانه

۹-۱. پیشنهاد نمایندگان

بر مبنای طرح پیشنهادی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به وزارتخانه تبدیل گردیده و وظایف مربوط به آب‌های گرم معدنی وزارت نیرو نیز به آن منتقل گردد.



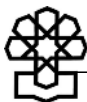
۹-۲. ارزیابی پیشنهاد

همان گونه که در مورد سازمان‌های تحت پوشش ریاست جمهوری اشاره شد، ضرورت پاسخگویی مستقیم در زمینه مسائل مربوط به میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به مجلس شورای اسلامی، تبدیل این سازمان به یک وزارتخانه را موجه می‌کند. با تبدیل این سازمان به یک وزارتخانه به دلیل نظارت مجلس شورای اسلامی، توجه به همه ابعاد میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری گسترش یافته و تصمیم‌گیری‌های مربوطه از شفافیت و عمومیت بیشتری برخوردار خواهد شد. مهمترین ملاحظات که در تبدیل سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به وزارتخانه باید مورد توجه قرار گیرد، عبارتند از:^۱

- سازمان میراث فرهنگی و گردشگری قبلاً وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بوده است و در سال ۱۳۷۷ عمده‌تأ به لحاظ برخوردار کردن سازمان مذکور از اختیارات و جایگاه معاونت رئیس‌جمهور به منظور استفاده در انسجام‌دهی و هماهنگی‌های بین بخشی و بین دستگاهی، طرح انتزاع آن از وزارت مذکور تهیه و اجرا گردیده است، که با چنین استدلالی اکثر سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها که نیازمند هماهنگی‌های بین بخشی هستند باید به زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور منتقل شوند که قطعاً منطقی و قابل قبول نیست و معمولاً ایجاد هماهنگی‌های بین دستگاهی از جمله نقش‌های هیئت وزیران است.

- سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در حال حاضر زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور اداره می‌شود. همان گونه که در مورد سازمان تربیت بدنی بحث شد، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری متولی انجام وظایف و فعالیت‌هایی است که مصداق ستاد شخصی، ستاد هماهنگی و ارتباطی و

۱. اظهار نظر کارشناسی درباره طرح تبدیل سازمان‌های تربیت بدنی، میراث فرهنگی و گردشگری و بنیاد شهید و امور ایثارگران به وزارت و الحاق سازمان ملی جوانان به وزارت ورزش، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفاتر مطالعات برنامه و بودجه (گروه مدیریت و تشکیلات)، مطالعات فرهنگی، مطالعات حقوقی، ۱۳۸۸/۵/۲۸.



ستاد نظارتی یا واجد حساسیت فوق العاده‌ای نیست که سازماندهی آن زیر نظر عالی‌ترین مقام قوه مجریه اجتناب ناپذیر باشد. بنابراین از منظر اصول و مبانی سازماندهی ساختارهای اداری، قرار گرفتن سازمان مذکور در جایگاه فعلی (به عنوان یک سازمان زیر نظر ریاست‌جمهوری) فاقد توجیه منطقی است.

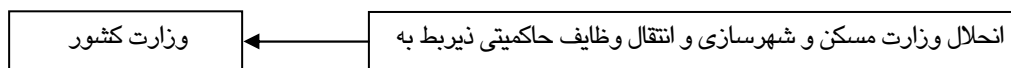
۹-۳. پیشنهاد اصلاحی

پیشنهاد می‌شود علاوه بر تبدیل سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به وزارتخانه و انتقال وظایف مربوط به آب های گرم معدنی وزارت نیرو به آن، بخش مربوط به میراث طبیعی نیز از سازمان حفاظت محیط زیست منتزع و به وزارت مذکور منتقل گردد. بر این مبنا وظیفه شناسایی، ثبت، مرمت، حفظ و احیا، پژوهش و معرفی میراث طبیعی کشور نیز برعهده این وزارت قرار خواهد گرفت.

۱۰. انحلال وزارت مسکن و شهرسازی و انتقال وظایف حاکمیتی آن به وزارت کشور

۱۰-۱. پیشنهاد نمایندگان

برمبنای طرح پیشنهادی وزارت مسکن و شهرسازی منحل گردیده و وظایف حاکمیتی آن به وزارت کشور منتقل خواهد شد.



۱۰-۲. ساختار موجود

۱۰-۲-۱. وزارت مسکن و شهرسازی

برمبنای قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶، مهمترین اهداف این وزارتخانه عبارت است از:

- الف) تهیه و اجرای طرح‌ها و برنامه‌های تهیه مسکن و خانه‌های سازمانی،
- ب) تهیه و اجرای طرح‌های ساختمانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی،
- ج) اشتراک مساعی با شهرداری‌ها به منظور تهیه و اجرای طرح‌های آبادانی شهرها،
- د) نظارت بر توسعه و اشتراک مساعی در تهیه نقشه شهر،
- هـ) اشتراک مساعی با مراجع و سازمان‌های مربوط در تهیه و اجرای برنامه‌های ده‌سازی و به خصوص از طریق اجرای برنامه‌های خودیاری در روستاها،



و) تنظیم موازین و مشخصات فنی برای طرح‌های تهیه مسکن و امور شهرسازی و ده‌سازی و ساختمان‌های دولتی.

بر مبنای چارچوب‌های قانونی موجود، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای تعیین مراکز جمعیت و ایجاد تعادل مطلوب بین جمعیت و وسعت شهرها در سطح کشور، تأمین مسکن و توسعه و بهبود استانداردهای کمی و کیفی مسکن با توجه به هدف‌ها و مقتضیات توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور و همچنین ایجاد هماهنگی و تمرکز در تهیه و اجرای طرح‌ها و ساختمان‌های دولتی، مأموریت اصلی وزارت مسکن و شهرسازی است. مهمترین وظایفی که در این راستا باید انجام شوند عبارتند از:

- تعیین محل شهرها و مراکز جمعیت آینده و حدود توسعه و ظرفیت شهرهای فعلی و آینده و طرح و تنظیم نقشه و توزیع جمعیت و کنترل شهرنشینی،

- تعیین استانداردها برای مسکن و همچنین ساختمان‌های دولتی و تأسیسات شهری،

- تهیه طرح جامع برای هریک از شهرها و نظارت بر فعالیتهای شهرسازی،

- تهیه و اجرای طرح‌های تأمین مسکن و خانه‌سازی،

- تهیه و تنظیم موازین و استانداردها و مشخصات فنی برای ساختمان‌ها و مسکن،

- تهیه و اجرای طرح‌های عمران شهری.

۲-۱۰. معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور

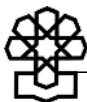
الف) انعکاس نظرات وزارت کشور به نمایندگی در شوراها، هیئت‌ها، مجامع و کمیسیون‌هایی که وظایف یا دستور کار اجلاس آنها به نحوی در ارتباط با امور عمرانی است.

ب) ارائه خط‌مشی‌های مربوط به برنامه در زمینه‌های عمرانی، بهداشتی و امور مرتبط با شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.

ج) همکاری با مراجع ذیربط در تهیه طرح‌های توسعه و استانداردهای فنی مربوط به امور عمرانی و تعیین خط‌مشی‌های لازم برای تهیه طرح‌های جامع و هادی شهرها.

۳-۱۰. ارزیابی پیشنهاد

ماهیت تخصصی مأموریت‌ها و وظایف وزارت مسکن و شهرسازی و اهمیت و گستردگی این وظایف و نیز بحران‌های موجود در حوزه مسکن از یک‌سو و گرایش وزارت کشور به مسائل سیاسی و امنیتی و عدم محوریت مسائل عمرانی با رویکرد تخصصی در این وزارتخانه از مهمترین چالش‌هایی است که به نظر می‌رسد باعث به حاشیه رانده شدن موضوعات مسکن و شهرسازی و تشدید بحران‌های گسترده موجود در این حوزه شود. ازسوی دیگر ظرفیت و توانمندی معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور در قیاس با توانمندی‌های تخصصی و ظرفیت‌های وزارت



مسکن و شهرسازی این نگرانی را به همراه دارد که ادغام ظرفیت های ناهمگون، آشفتگی در حوزه مسکن و شهرسازی را به همراه داشته باشد.

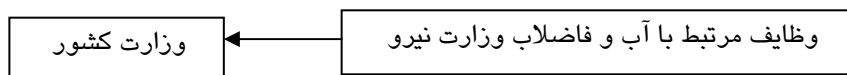
۴-۱۰. پیشنهاد اصلاحی

با عنایت به مسائل موجود پیشنهاد می شود وزارت مسکن و شهرسازی با حفظ ساختار موجود ادامه فعالیت داده و در صورت نیاز موضوع مدیریت عملکرد و اصلاح ساختار داخلی آن در دستور کار قرار گیرد. در این صورت واگذاری بخشی از وظایف وزارت مسکن و شهرسازی در حوزه مسکن، به وزارت کشور، فرمانداری ها و شهرداری ها قابل بررسی است. در این راستا همکاری مطلوب سایر دستگاه ها نیز می تواند به حل مسائل مربوط به حوزه مسکن و شهرسازی کمک کند.

۱۱. انتقال وظایف مرتبط با آب و فاضلاب به وزارت کشور

۱-۱۱. پیشنهاد نمایندگان

بر مبنای طرح پیشنهادی وظایف مرتبط با آب و فاضلاب وزارت نیرو به وزارت کشور انتقال خواهد یافت.



۲-۱۱. ساختار موجود

امور مرتبط با آب و فاضلاب شهری و روستایی در کشور تحولات ساختاری مختلفی را پشت سر گذاشته است. در سالیان دور، براساس ماده (۵۵) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۵ شهرداری ها مکلف شدند که نسبت به امر آب رسانی شهری و رفاه عمومی اقدامات لازم را معمول دارند. بر همین اساس شرکت های آب و فاضلاب با سهام عمده شهرداری ها در شهرها تشکیل گردید.

در سال ۱۳۴۲ لایحه قانونی راجع به تأسیس وزارت آب و برق به تصویب رسید. به موجب این قانون تهیه و اجرای برنامه ها و طرح های مربوط به تأمین آب و انتقال آن به مراکز عمده مصرف و نظارت بر نحوه جاری ساختن فاضلاب شهرها و واحدهای صنعتی به عهده وزارت آب و برق قرار گرفت.

در سال ۱۳۵۴ قانون تشکیل شرکت های تأمین و توزیع آب و تأسیسات فاضلاب شهرها از تصویب مجلس گذشت و به موجب این قانون شرکت های منطقه ای تابع وزارت نیرو موظف شدند



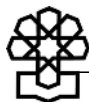
برای بهره‌برداری از شبکه توزیع آب و احداث تأسیسات فاضلاب شهرها، شرکت‌هایی را رأساً یا با مشارکت شهرداری‌ها و بخش خصوصی ایجاد نماید. سپس به موجب لایحه قانونی راجع به تغییرات وظایف وزارت نیرو اداره امور آب مشروب شهرها به‌عهده استانداری و یا شرکت‌های مربوطه محول گردید.

در سال ۱۳۶۱ قانون توزیع عادلانه آب به تصویب رسید که به موجب تبصره «۲» ماده (۲۱) این قانون تقسیم و توزیع آب شهری و اداره تأسیسات و جمع‌آوری و دفع فاضلاب در داخل محدوده شهرها به عهده شرکت‌های مستقلی به‌نام شرکت آب و فاضلاب شهرها و یا دستگاه مناسب دیگری که باید تحت نظارت شورای شهر و وابسته به شهرداری‌ها باشند محول گردید که این قانون هیچ‌گاه عملی نشد تا اینکه لایحه قانونی تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب در سال ۱۳۶۶ تهیه شد که به موجب آن شرکت‌های آب منطقه‌ای تابع وزارت نیرو مبادرت به تشکیل شرکت‌های مستقلی به‌نام شرکت آب و فاضلاب نمودند و شهرداری‌ها و بخش خصوصی نیز توانستند در آن مشارکت کنند. این لایحه نیز با اینکه در مجلس مطرح و کلیات آن به تصویب رسید با درخواست وزارت نیرو بلااقدام ماند. نهایتاً طرح تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب در سال ۱۳۶۸ به مجلس تقدیم که در تاریخ ۱۳۶۹/۱۰/۱۱ به تصویب نهایی رسید. موضوع و هدف این شرکت‌ها، ایجاد تأسیسات تقسیم و توزیع آب شهری و تأسیسات مرتبط با جمع‌آوری؛ انتقال و تصفیه فاضلاب و بهره‌برداری از آنهاست. آخرین وضعیت تعداد این شرکت‌ها به این صورت است:

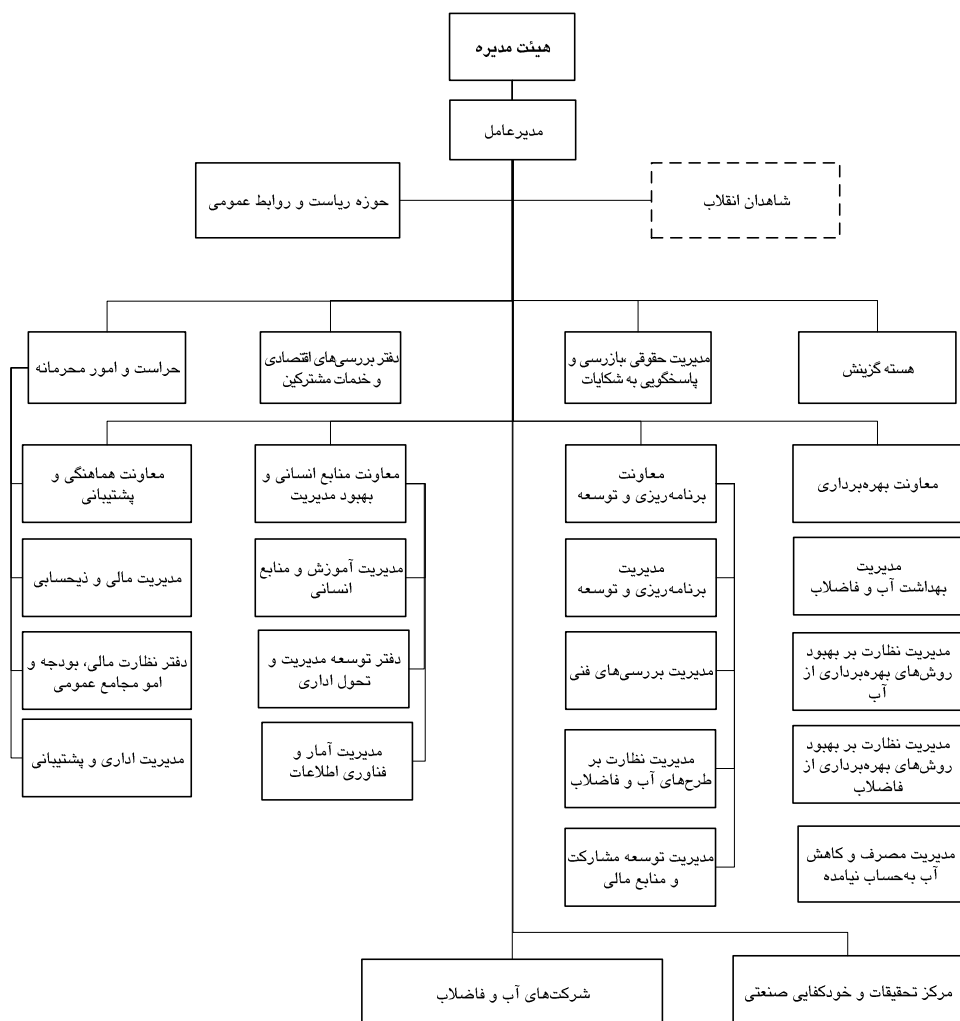
تعداد شرکت‌های آب و فاضلاب شهری (استانی) ۳۴ شرکت، تعداد شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی ۳۰ شرکت.

شرکت سهامی مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور

وظیفه این شرکت راهبری و نظارت بر بخش آب و فاضلاب کشور و اجرای طرح‌ها در این زمینه توسط شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی است.



نمودار ۱۹. نمودار تشکیلاتی شرکت سهامی مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور



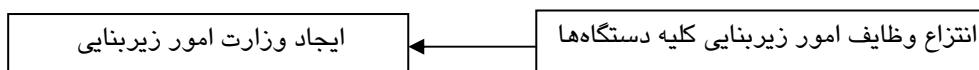
۱۱-۳. ارزیابی پیشنهاد

با عنایت به سیاست‌های برنامه چهارم توسعه که واگذاری امور به شهرداری‌ها را مورد تأکید قرار داده و سوابق قانونی و اجرایی قبلی نیز شهرداری‌ها را مکلف به آب‌رسانی شهری و رفاه عمومی نموده و درحال حاضر نیز در برخی شهرها شهرداری‌ها بخش عمده‌ای از سهام شرکت‌های آب و فاضلاب را در اختیار دارند به نظر می‌رسد انتقال شرکت سهامی مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور به وزارت کشور عملی است.

۱۲. ایجاد وزارت امور زیربنایی

۱۲-۱. پیشنهاد نمایندگان

بر مبنای طرح پیشنهادی از محل انتزاع وظایف امور زیربنایی کلیه دستگاه‌ها، وزارت امور زیربنایی ایجاد خواهد شد.



۲-۱۲. ارزیابی پیشنهاد

بر مبنای تعاریف قانونی موجود، امور زیربنایی دربرگیرنده آن دسته از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که موجب تقویت زیرساخت‌های اقتصادی و تولیدی کشور می‌گردد، نظیر طرح‌های آب و خاک، عمران شهری و روستایی و شبکه‌های انرژی‌رسانی، ارتباطات و حمل‌ونقل. این تعریف تقریباً طرح‌های توسعه‌ای در کلیه بخش‌های صنعتی، معدنی، کشاورزی، نفت، گاز، پتروشیمی، راه و ترابری و زیرساخت‌های حمل‌ونقل و ارتباطی، مسکن، شهرسازی و عمران روستایی و بسیاری از حوزه‌های دیگر را که در حال حاضر در کلیه دستگاه‌های اجرایی انجام می‌شود دربرمی‌گیرد و به دلیل گستردگی موضوعات، ماهیت تخصصی متفاوت و نیروهای انسانی با تخصص‌های مختلف عملاً چنین تغییر ساختاری را غیرممکن خواهد ساخت.

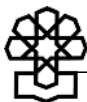
این امر در صورتی می‌تواند شکل عملی به خود پیدا کند که نظام فنی و اجرایی طرح‌ها در دولت بازمهندسی شده، وزارت جدید صرفاً نقش کارفرمایی به خود گرفته و با بهره‌گیری از شرکت‌های عامل چهارم، پیمانکاران اجرایی، شرکت‌های مشاوره‌ای و نظارتی بخش خصوصی که وظیفه مدیریت، طراحی، اجرا و نظارت بر طرح‌ها را برعهده می‌گیرند، به اجرا درآورده و تکالیف مندرج در قوانین جاری کشور مبنی بر واگذاری تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی در امور توسعه و عمران شهر و روستا به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها نیز جنبه عملی به خود بگیرد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در بخش‌های قبلی این گزارش تلاش شد تا ضمن ارائه تصویری کلی از ساختار نظام اداری کشور، پیشنهادهای نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای اصلاح ساختار نظام اداری که در قالب طرح ساماندهی ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی ارائه شده مورد بررسی قرار گرفته و حسب ضرورت برخی پیشنهادها اصلاحی نیز در هر مورد ارائه شود.

در یک جمع‌بندی کلی می‌توان گفت هرچند اجرای این پیشنهادها می‌تواند در حد قابل توجهی به کوچک‌سازی ساختار نظام اداری کمک نماید، ولی در این خصوص توجه به نکات زیر نیز لازم است:

الف) تحقق این طرح زمانی در عمل میسر خواهد بود که دولت بخش عمده سیاست‌های اقتصادی مورد نظر نظام در زمینه خصوصی‌سازی، آزادسازی اقتصادی، حذف انحصارات و نظایر آن را در عمل اجرا نموده و با ایجاد بسترهای مناسب، زمینه کوچک‌سازی ساختار خود را



نیز فراهم نموده باشد.

ب) اجرای موفقیت‌آمیز این پیشنهاد منوط به بازمهندسی ساختار دولت و ایجاد تغییرات عمیق و گسترده در آن است که با توجه به تجربیات مربوط به اصلاحات اداری از گذشته تاکنون و عدم تحقق بخش عمده‌ای از اهداف و سیاست‌های تحول اداری در سال‌های گذشته به نظر می‌رسد آمادگی ایجاد چنین تغییرات گسترده‌ای در شرایط کنونی وجود ندارد.

ج) تصمیم‌گیری دقیق در این خصوص منوط به نحوه طراحی ساختار داخلی وزارتخانه‌های جدید است که در حال حاضر هیچ‌گونه تصویر مشخصی از آن وجود ندارد و ابهام در این زمینه تصمیم‌گیری را دشوار می‌سازد.

با عنایت به نکات کلی فوق، درخصوص هریک از پیشنهادهاى مطروحه نیز مباحثی مطرح شده که نتیجه آن را می‌توان به‌صورت زیر مد نظر قرار داد:

۱. ایجاد وزارت امور تولیدی و خدمات

درخصوص ادغام وزارتخانه‌های تعاون، کار و امور اجتماعی، بازرگانی و صنایع و معادن در یکدیگر و ایجاد وزارت امور تولیدی و خدمات، با توجه به اینکه ایجاد وزارت مذکور منجر به تغییرات ساختاری گسترده و پیامدهای پیش‌بینی نشده‌ای خواهد شد، پیشنهاد می‌شود از محل ادغام چهار وزارت مورد نظر به جای یک وزارتخانه، دو وزارت با مشخصات زیر ایجاد گردد:

- ایجاد وزارت صنایع و بازرگانی از محل ادغام وزارتخانه‌های بازرگانی و صنایع و معادن.
- ایجاد وزارت کار و تعاون از محل ادغام وزارتخانه‌های تعاون و کار و امور اجتماعی.

۲. ایجاد وزارت سلامت و آموزش پزشکی و رفاه

درخصوص ادغام وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و رفاه و تأمین اجتماعی در یکدیگر و ایجاد وزارت سلامت و آموزش پزشکی و رفاه، موارد زیر توصیه می‌شود:

- انتزاع وظایف مربوط به آموزش پزشکی از وزارت جدید و انتقال آن به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری.
- نامگذاری وزارت جدید به «وزارت سلامت و رفاه اجتماعی» به‌جای وزارت سلامت، آموزش پزشکی و رفاه.

۳. ایجاد وزارت انرژی

در مورد ایجاد وزارت انرژی از محل ادغام وزارت نفت و وظایف امور برق وزارت نیرو و



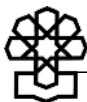
شرکت‌های مربوطه، ضمن تأکید بر ضرورت انجام چنین ادغامی، پیشنهاد می‌شود که برای ایجاد انسجام و جامعیت بیشتر در حوزه سیاستگذاری انرژی، علاوه بر ادغام وزارت نفت و وظایف امور برق وزارت نیرو در یکدیگر و ایجاد وزارت انرژی، سازمان انرژی اتمی نیز به وزارت جدید انتقال یابد. ضمن اینکه لازمه تحقق این هدف، خصوصی سازی و واگذاری مجموعه عظیم و گسترده شرکت‌های دولتی تحت پوشش وزارتخانه‌های نفت و نیرو و رها شدن این دستگاه‌ها از بنگاهداری تجاری است.

۴. ایجاد وزارت حمل و نقل و ارتباطات

درخصوص ایجاد وزارت حمل و نقل و ارتباطات از محل ادغام وزارتخانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات و راه و ترابری، با تأکید بر **تجانس و وابستگی اندک** بین وظایف دو وزارتخانه از یک سو و نیز عقب ماندگی‌های گسترده و حجم فعالیت‌های مورد نیاز در هر دو حوزه و همچنین عدم اجرای کامل سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی در این حوزه‌ها، پیشنهاد می‌شود که وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و وزارت راه و ترابری همچنان به شکل دو وزارتخانه مستقل و با تمرکز بر اولویت‌های جدید در حوزه مأموریتی خود باقی مانده و در هم ادغام نشوند تا بتوانند زیرساخت‌های مورد نیاز برای تحقق اهداف توسعه‌ای کشور را در حوزه‌های ذیربط ایجاد نموده و گسترش دهند.

۵. ایجاد وزارت آب، کشاورزی و محیط زیست

در مورد ایجاد وزارت آب، کشاورزی و محیط زیست از محل ادغام وزارت جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط زیست و وظایف مرتبط با بخش آب وزارت نیرو، با عنایت به مغایرت بین اهداف حفاظت محیط زیست و بخش کشاورزی، احتمال زیاد نادیده انگاشتن مسائل مربوط به حفاظت از منابع طبیعی و نیز قرار گرفتن مدیریت منابع آب کشور در اختیار بزرگ‌ترین مصرف‌کننده آب، پیشنهاد می‌شود تا برای ایجاد انسجام و جامعیت بیشتر در حوزه سیاستگذاری و مدیریت منابع پایه تجدیدشونده و حفاظت از محیط زیست در راستای توسعه پایدار و اجتناب از تشدید تضاد منافع بین این حوزه و بخش کشاورزی، از ادغام وزارت جهاد کشاورزی در وزارت جدید خودداری شود و به جای کل وزارت جهاد کشاورزی، فقط سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری به وزارت جدید انتقال یابد که در این صورت نام وزارت جدید به وزارت آب، منابع طبیعی و محیط زیست تغییر می‌یابد.



۶. ایجاد وزارت جوانان و تربیت بدنی

درخصوص ایجاد وزارت جوانان و تربیت بدنی از محل ادغام سازمان ملی جوانان، سازمان تربیت بدنی و وظایف و امکانات ورزشی سایر دستگاه‌ها و مرکز امور زنان و خانواده ریاست جمهوری، ضمن تأکید بر ضرورت این ادغام، پیشنهاد می‌شود تا به جای نام «وزارت جوانان و تربیت بدنی» از نام «وزارت ورزش، جوانان و خانواده» برای وزارت جدیدالتأسیس استفاده شود.

۷. انتقال سازمان تبلیغات اسلامی به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

در مورد انتقال سازمان تبلیغات اسلامی به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، با توجه به اینکه سازمان تحت نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شود اتخاذ تصمیم درباره نحوه اداره این سازمان منوط به نظر مقام معظم رهبری است. ازسوی دیگر پیشنهاد می‌شود الگوی تمرکز در مدیریت امور فرهنگی کشور در دستور کار قرار گرفته و از این طریق تا حدودی از نابسامانی و چندگانگی موجود در حوزه فرهنگ عمومی کاسته شود. با توجه به اینکه بسیاری از این سازمان‌ها و نهادها به نحوی با نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند اتخاذ تصمیم نهایی در این باره منوط به نظر ایشان است.

۸. تبدیل سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به وزارتخانه

درخصوص تبدیل سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به وزارتخانه و انتقال وظایف مربوط به آب‌های گرم معدنی وزارت نیرو به آن پیشنهاد می‌شود تا بخش مربوط به میراث طبیعی نیز از سازمان حفاظت محیط زیست منتزع و به وزارت مذکور منتقل گردد. بر این مبنا وظیفه شناسایی، ثبت، مرمت، حفظ و احیا، پژوهش و معرفی میراث طبیعی کشور نیز برعهده این وزارت قرار خواهد گرفت.

۹. انحلال وزارت مسکن و شهرسازی و انتقال وظایف حاکمیتی آن به وزارت کشور

در این زمینه با عنایت به مسائل و موانع مطروحه، پیشنهاد می‌شود وزارت مسکن و شهرسازی با حفظ ساختار موجود ادامه فعالیت داده و در صورت نیاز موضوع مدیریت عملکرد و اصلاح ساختار داخلی آن در دستور کار قرار گیرد. در این صورت واگذاری بخشی از وظایف وزارت مسکن و شهرسازی درحوزه مسکن، به وزارت کشور، فرمانداری‌ها و شهرداری‌ها قابل بررسی است.



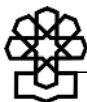
۱۰. انتقال وظایف مرتبط با آب و فاضلاب به وزارت کشور

درخصوص انتقال وظایف مرتبط با آب و فاضلاب وزارت نیرو به وزارت کشور، بر ضرورت چنین تصمیمی تأکید شده و با عنایت به سیاست های برنامه چهارم توسعه که واگذاری امور به شهرداری ها را مورد تأکید قرار داده و سوابق قانونی و اجرایی قبلی نیز که شهرداری ها را مکلف به آبرسانی شهری و رفاه عمومی نموده و درحال حاضر نیز در برخی شهرها، شهرداری ها بخش عمده ای از سهام شرکت های آب و فاضلاب را در اختیار دارند چنین نتیجه گیری شده که انتقال شرکت سهامی مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور به وزارت کشور اقدامی عملی است.

۱۱. ایجاد وزارت امور زیربنایی

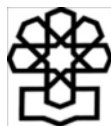
در مورد ایجاد وزارت امور زیربنایی که در این طرح پیش بینی شده از محل انتزاع وظایف امور زیربنایی کلیه دستگاه ها صورت گیرد، چنین نتیجه گیری می شود که تعدد، تنوع و گستردگی موضوعات مرتبط با امور زیربنایی در بخش های مختلف و دستگاه های اجرایی عملاً چنین تغییر ساختاری را غیرممکن خواهد ساخت.

این امر در صورتی می تواند شکل عملی به خود پیدا کند که نظام فنی و اجرایی طرح ها در دولت بازمهندسی شده، وزارت جدید صرفاً نقش کارفرمایی به خود گرفته و با بهره گیری از شرکت های عامل چهارم، پیمانکاران اجرایی، شرکت های مشاوره ای و نظارتی بخش خصوصی که وظیفه مدیریت، طراحی، اجرا و نظارت بر طرح ها را برعهده می گیرند، به اجرا درآورده و تکالیف مندرج در برنامه چهارم مبنی بر واگذاری تصدی های قابل واگذاری دستگاه های دولتی در امور توسعه و عمران شهر و روستا به شهرداری ها و دهیاری ها نیز جنبه عملی به خود بگیرد. ضمن آنکه ایجاد وزارتخانه جدید مغایر با سیاست کوچک سازی و سیاست های برنامه چهارم است.



منابع و مآخذ

۱. برنامه اصلاح نظام اداری و مدیریت در برنامه پنجم: تصویر وضع موجود نظام اداری، ویرایش نهم، کارگروه تخصصی نظام اداری و مدیریت، ۱۳۸۸.
۲. مرکز آمار ایران، سالنامه آماری ۱۳۸۶.
۳. تحول ساختاری یا تحول فرهنگی، ماهنامه تدبیر، ش ۶۱، ۱۳۸۴.
۴. اظهارنظر کارشناسی درباره طرح ساماندهی نظام اداری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸/۳/۵.
۵. بررسی روند کاهش تصدیگری دولت و خصوصی سازی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، ۱۳۸۶.
۶. محقق معین، محمدحسن. نقدی بر روند اصلاح ساختار اداری و مدیریت ملی در جمهوری اسلامی ایران در طول برنامه سوم توسعه، ۱۳۸۳، info@moein.net.
۷. برنامه اصلاح نظام اداری و مدیریت در برنامه پنجم: بررسی تحولات گذشته (۱۳۸۶-۱۳۷۹)، کارگروه تخصصی نظام اداری و مدیریت، ویرایش نهم، ۱۳۸۸.
۸. بررسی پیشنهاد ادغام وزارتخانه‌های بازرگانی و صنایع و معادن، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۹. گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت.
۱۰. اظهارنظر کارشناسی درباره ماده (۳) طرح ساماندهی و ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۱. پیرامون ادغام وزارتخانه‌های نفت و نیرو سازمان انرژی اتمی و فعالیت انرژی وزارت جهاد سازندگی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۹.
۱۲. ظفرنژاد، فاطمه. محدودیت، تلفات و نرخ آب کشاورزی، فصلنامه آب و توسعه، ش ۱۵، ۱۳۷۵.
۱۳. تجریشی، مسعود و احمد ابریشمچی. مدیریت تقاضای منابع آب در کشور، دانشکده مهندسی عمران، دانشگاه صنعتی شریف.
۱۴. نحوه استفاده بهینه از منابع آب کشور در بخش کشاورزی، دفتر مطالعات زیربنایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
۱۵. بررسی طرح یک فوریتی تبدیل سازمان تربیت بدنی به وزارت ورزش و الحاق سازمان ملی جوانان به آن، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۶. اظهارنظر کارشناسی درباره طرح تبدیل سازمان‌های تربیت بدنی، میراث فرهنگی و گردشگری و بنیاد شهید و امور ایثارگران به وزارت و الحاق سازمان ملی جوانان به وزارت ورزش، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفاتر مطالعات برنامه و بودجه (گروه مدیریت و تشکیلات)، مطالعات فرهنگی و مطالعات حقوقی، ۱۳۸۸.
۱۷. طرح ساماندهی امور فرهنگی کشور: تحلیل وضع موجود دستگاه‌ها و نظام فرهنگی کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۰.



شماره مسلسل: ۱۰۴۶۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح ساماندهی ارتقاء بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی» (۱. بررسی مقدماتی اصلاح ساختار تشکیلات دولت و کاهش تعداد وزارتخانه‌ها)

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه مدیریت و تشکیلات)

تهیه و تدوین‌کنندگان: حبیب‌الله رعنائی، مهدی مرتضوی

مدیر مطالعه: محمدرضا مالکی

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون اجتماعی

همکاران: مریم طهرانی، فضل‌اله زارع‌پور (دفتر برنامه و بودجه)، علی اخوان‌بهبهانی، مظفر کریمی،

فرهاد نصرتی‌نژاد (دفتر اجتماعی)، افشین حیدرپور (دفتر اقتصادی)، سیدسروش قاضی‌نوری، مهدی فقیهی

(دفتر ارتباطات و فناوری‌های نوین)، محمدرضا فارسیان (دفتر زیربنایی)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام اداری

۲. تشکیلات دولت

۳. ساختار دولت

۴. ادغام و انحلال سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۸۸/۴/۸

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۸۹/۸/۵

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۸/۹