

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت»

#### مقدمه

لایحه اصلاح ساختار دولت سه وزارتخانه را تحت تأثیر قرار داده و از هرکدام بخشی را منتزع می‌کند (نک. جدول). این دامنه از تغییرات، آثار و پیامدهای قابل توجهی خواهد داشت؛ لذا ضروری است اطلاعات کافی برای تصمیم‌گیری در این خصوص در اختیار مجلس شورای اسلامی گذاشته شود. در ادامه، به نکات اصلی که در بررسی این لایحه باید مورد توجه قرار گیرند پرداخته می‌شود.

مخصوص سخن علمی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۲۷۴

شماره چاپ:

۹۲۰

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۲/۲۴

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصاد بخش عمومی

#### جدول دستگاه‌های متأثر از لایحه اصلاح ساختار دولت

ردیف	هدف	دستگاه‌های مرتبط	دستگاه‌های جدید
۱	توسعه بازرگانی داخلی و خارجی در اقتصاد کشور	وزارت صنعت، معدن و تجارت وزارت جهاد کشاورزی	وزارت بازرگانی وزارت صنایع و معادن
۲	تمرکز وظایف و ایجاد یکپارچگی و انسجام در حوزه راه و حمل‌ونقل	وزارت راه و شهرسازی	وزارت راه و ترابری وزارت مسکن و شهرسازی
۳	ساماندهی امور جوانان و هماهنگ‌سازی اقدامات دستگاه‌های مسئول در حوزه جوانان	وزارت ورزش و جوانان	وزارت ورزش سازمان ملی جوانان
تعداد دستگاه‌های افزوده شده: ۳			

#### ملاحظات اساسی

##### ۱. ضرورت تعریف مسئله

تغییرات ساختاری سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها و تغییر نام آنها به یکی از رویکردهای متداول تصمیم‌گیران در کشور تبدیل شده است. آنچه کمتر به آن توجه شده، این است که چنین تغییراتی که بعضاً با فاصله زمانی کوتاه صورت می‌گیرند، قرار است چه مسئله‌ای را حل کنند. هنگامی که مسئله شناسایی و صورت‌بندی نشود، لزوم تغییرات ساختاری کمتر کاویده می‌شود و مشکلات موجود به صورت عام به ساختار منتسب می‌شود. بدین‌سان، بجای مسئله‌یابی و تمرکز بر آنچه مشکل‌ساز شده، اهدافی کلی و مبهم که در هر حوزه سیاستی می‌توانند مطرح باشند، به‌عنوان هدف از تغییرات ساختاری بیان می‌شوند؛ حال آنکه بیان اهداف کلی نمی‌تواند جایگزین صورت‌بندی مسئله باشد.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۵۴۳۶-۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۳/۲۸

برای بررسی مفاد لایحه، لازم است روشن شود تغییرات پیشنهادی، برای کاستن از شدت برخی از مسائل عمومی دولت مانند ناهماهنگی میان دستگاه‌ها پیشنهاد شده‌اند یا حل برخی از مشکلات وزارتخانه‌های مورد نظر را دنبال می‌کنند؟ به عبارت دیگر، آیا لایحه صرفاً تجمیعی از تغییرات موردی وزارتخانه‌هاست یا مسائل بنیادی‌تری را مدنظر دارد؟ در غیاب پاسخی شفاف به این سؤالات که زمینه را برای واکاوی دقیق‌تر مسئله فراهم آورد، اصولاً مشخص نخواهد بود دولت و مجلس در چه مسیری قصد تصمیم‌گیری دارند. این نکته امکان ایجاد اجماع سیاسی را که از لوازم چنین اصلاحاتی است، بسیار کاهش می‌دهد. به عبارت دیگر، تغییرات ساختاری مسئله‌ای فرعی است که نیازمند روشن شدن اهداف و مأموریت‌های دستگاه‌های مدنظر و در لایه‌های کلان‌تر نیازمند شفاف شدن نقش و کارکردی است که دولت در راستای پیشرفت کشور بر عهده دارد.

## ۲. ضرورت توسعه راه‌حل‌ها و عدم اکتفا به تغییرات ساختاری

یکی از پرتعدادترین پیشنهادهایی که در هر دوره مجلس شورای اسلامی مطرح می‌شود، تشکیل، تفکیک یا ادغام دستگاه‌هاست. مشکلاتی چون ضعف فرآیندهای کارشناسی در نظام اداری کشور، کمبود شواهد و اطلاعات معتبر، شتابزدگی تصمیم‌گیران برای دستیابی سریع به راه‌حل و جایگزینی ایده‌پراکنی با راه‌حلیابی موجب شده «تغییرات ساختاری» همواره راه‌حلی آماده و سهل‌الوصول باشد. این درحالی است که تغییرات ساختاری تنها یکی از انواع راه‌حلی‌هایی است که در برابر مشکلات سیاستی می‌تواند طرح شود. چه بسا، تحلیل لایه‌های مختلف مسئله، مشاوره با ذی‌مدخلان و مطلعان و انجام شماری از مطالعات بتواند راهکارهای کارآمدتری عرضه کند.

در لایحه فعلی، تفکیک ساختارها راهکاری است که برای توسعه و ایجاد یکپارچگی و انسجام در حوزه سیاستی مربوطه ارائه شده است. اما نکته قابل تأمل آن است که این راهکار قبلاً به کار بسته شده و شواهدی برای مؤثر بودن آن ارائه نشده است. در چنین شرایطی، رویکرد منطقی، توسعه و ارزیابی راه‌حل‌های بدیل است و اصرار بر اتخاذ دوباره سیاست شکست خورده جای سؤال دارد.

## ۳. ضرورت بیان مأموریت‌ها، وظایف و اختیارات

در لایحه فعلی، تغییرات قابل توجهی در ساختار دولت پیش‌بینی شده است؛ بی‌آنکه مأموریت‌ها، وظایف و اختیارات دستگاه‌های متأثر و تازه‌تأسیس به‌روشنی بیان شود. به‌کارگیری این الگوی قبلاً آزموده شده و شکست خورده که دستگاه با وظایف قبل از ادغام کار می‌کند، نشان می‌دهد اشرافی بر مأموریت‌ها، وظایف و اختیارات دستگاه‌های متأثر از تغییرات پیشنهادی وجود ندارد. این درحالی است که مأموریت‌ها، وظایف و اختیارات مقدم بر ساختار است. به عبارت دیگر، پس از تعیین مأموریت‌ها، وظایف و اختیارات است که ساختاری متناسب با آن طراحی می‌شود.

## ۴. ضرورت پرهیز از بی‌ثباتی

در لایحه فعلی سه وزارتخانه تحت تأثیر تغییرات ساختاری قرار می‌گیرند بی‌آنکه مشخص باشد این تغییرات به چه دلایلی باید صورت بگیرد. مأموریت‌ها، وظایف و اختیارات دستگاه‌های تازه‌تأسیس مبهم است و با رویکردی کلی، بناست هر بخش هر وظیفه‌ای قبل از ادغام داشته انجام دهد. در چنین وضعیتی، تغییرات ساختاری پیشنهادی بیش از آنچه معمول است، زمان‌بر و هزینه‌بر خواهد بود و ایجاد بی‌ثباتی و نااطمینانی خواهد کرد. به‌عنوان مثال در حوزه وزارت صنعت، معدن و تجارت در دهه‌های گذشته تقریباً هر ۷/۵ سال یکبار تفکیک یا ادغام صورت گرفته است که هرکدام از این تغییرات ساختاری حدود ۲ تا ۳ سال در فعالیت‌های

دستگاه مربوطه خلل ایجاد می‌کند. از این رو، ضروری است در بررسی مفید بودن تفکیک‌های پیشنهادی هزینه و فایده‌های هر مورد به صورت جداگانه بررسی و مقایسه شود.

برهم‌زدن وضع موجود با اتکا به ایده‌هایی که مورد بررسی کارشناسی قرار نگرفته، عملکرد فعلی را نیز مختل می‌کند. بنابراین، لازم است پیش از هرگونه تصمیمی، مطالعات پشتیبان لازم انجام و برای بررسی بیشتر به مجلس ارائه شود. انجام و ارائه این مطالعات و اطمینان از کیفیت آنها، می‌تواند به اتخاذ تصمیمات باثبات‌تر و جلوگیری از اتلاف منابع کمک کند.

#### ۵. عدم تطابق با اسناد بالادستی و قانون برنامه ششم توسعه

بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری بر چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری تأکید دارد. همچنین بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه مقرر می‌دارد حجم، اندازه و ساختار دستگاه‌های اجرایی کشور در طول اجرای قانون برنامه، می‌بایست حداقل به میزان ۱۵ درصد کاهش یابد. لایحه مذکور به دلیل پیشنهاد ایجاد سه دستگاه جدید اولاً سیاست‌های مرتبط با کوچک‌سازی دولت از قبیل کاهش پست‌های سازمانی را مخدوش می‌نماید؛ ثانیاً با برخی راهکارهای اشاره شده در این قانون از قبیل کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و ... تعارض دارد. لذا ضروری است راهکارهایی جهت تطابق این لایحه با اسناد بالادستی و قوانین مرتبط در نظر گرفته شود.

#### جمع‌بندی

لایحه فعلی به دلیل نامشخص بودن مسئله، اتکا به راه‌حل‌های ناکام قبلی، ابهام در اهداف، مأموریت‌ها، وظایف و اختیارات دستگاه‌های تازه‌تأسیس و نداشتن مطالعات پشتیبان کافی، بیش از هر چیز ناقص به نظر می‌رسد. اصلاح ساختار دولت، هنگامی می‌تواند مؤثر باشد که مبتنی بر نقشه منسجمی از نقش‌ها و کارکردهای آن باشد. ساختارها به‌خودی خود قادر به تحقق اهداف و برنامه‌ها نیستند و نقش‌ها، مدیران، کارکنان، رویه‌ها، فرآیندها، هنجارها و ارزش‌هایی که درون آنها جریان دارد از اهمیت به‌مراتب بیشتری برخوردار است. بنابراین، توصیه می‌شود پیش از بحث درباره میزان مطلوبیت تغییرات پیشنهادی، از دولت خواسته شود نسبت به استرداد و تکمیل لایحه، برطرف کردن ابهامات آن و ارائه نظرات کارشناسی پشتیبان این لایحه اقدام کند. به‌علاوه در تکمیل لایحه پیشنهاد می‌شود سایر راهکارهای اصلاح نظام اداری از جمله تفکیک امور ملی و محلی (تمرکززدایی)، تقویت نقش تنظیم‌گری (رگولاتوری) دولت، توجه به سرمایه انسانی و مدیریتی دستگاه‌ها، استفاده از سازوکارهای حکمرانی الکترونیکی و استفاده از ظرفیت‌های مردمی نیز بررسی و به کار گرفته شوند.

