

# طراحی چارچوب مدیریت تغییرات ساختاری و تشکیلاتی در دستگاه‌های اجرایی

(مطالعه موردی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور)





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۳/۲۱

شماره مسلسل: ۱۸۹۸۷  
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

**عنوان گزارش:**  
طراحی چارچوب مدیریت تغییرات ساختاری و تشکیلاتی در دستگاه‌های اجرایی  
(مطالعه موردی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور)

نام دفتر:  
مطالعات مدیریت

مدیر مطالعه:  
فهیمه غفرانی

تهیه و تدوین کنندگان:  
حسن کاویانی، فهیمه غفرانی

اظهار نظر کنندگان:  
علی رضاییان، مسعود شکراللهی، سید مهدی میرحسینی زواره، شیرزاد شکیب‌خواه، سلیمان جرجم، مرتضی خسروی

ناظران علمی:  
مهدی عبدالحمید، عباس منوریان، غلامرضا معمارزاده طهران، فرج‌ا... رهنورد آهن

همکاران:  
سجاد کریمی پاشاکی، کاظم جعفری، بهنام فیاض، علی افتخاری روزبهانی، محبوبه عسگری باقرآبادی، محسن رستمی،  
رضا هداوند احمدی

گرافیک و صفحه‌آرایی:  
انسیه بهاء‌بزرگی

ویراستار ادبی:  
سید مرضیه موسوی راد

واژه‌های کلیدی:  
۱. تغییرات ساختاری  
۲. ادغام  
۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
مقدمه.....	۸
۱. مروری بر مفاهیم سازمان‌دهی تشکیلات و ادغام در مدیریت دولتی.....	۹
۱-۱. سازمان‌دهی و تشکیلات در مدیریت دولتی.....	۹
۱-۲. نقاط مرجع استراتژیک در سازمان‌دهی و تشکیلات.....	۹
۲. چارچوب مدیریت تغییرات ساختاری و تشکیلاتی در دستگاه‌های اجرایی.....	۱۱
۲-۱. شناسایی مسئله.....	۱۲
۲-۲. انتخاب راهبرد.....	۱۳
۲-۳. تدوین راهبرد و تمهیداندیشی.....	۱۴
۲-۴. اجرای راهبرد.....	۱۵
۲-۵. کنترل و ارزیابی راهبرد.....	۱۶
۳. شرح و نقد تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.....	۱۸
۳-۱. مروری بر پیشینه ادغام سازمان اداری و استخدامی کشور سازمان برنامه‌بودجه کشور.....	۱۸
۳-۲. تحلیلی بر تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.....	۱۹
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۲۲
منابع و اسناد.....	۲۴

## فهرست اشکال

شکل ۱. نقاط مرجع استراتژیک و راهبردهای سازمان‌دهی و تشکیلات.....	۱۰
شکل ۲. چارچوب پیشنهادی اجرای تغییرات ساختاری و تشکیلاتی در دستگاه‌های اجرایی.....	۱۲
شکل ۳. علل اصلی بزرگ بودن دولت و راهبردهای ساختاری بالقوه آن.....	۱۳
شکل ۴. سیر تحولات سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه‌بودجه کشور از سال ۱۳۷۸ تاکنون.....	۱۹

## فهرست جداول

جدول ۱. شاخص‌های ساختاری.....	۱۴
جدول ۲. عوامل (تمهیدات) اجرای تغییرات ساختاری.....	۱۵
جدول ۳. شاخص‌های ارزیابی پس از عمل تغییرات ساختاری.....	۱۷



## طراحی چارچوب مدیریت تغییرات ساختاری و تشکیلاتی در دستگاه‌های اجرایی (مطالعه موردی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور)

### چکیده



با آغاز برنامه سوم توسعه، اصلاح ساختاری و تشکیلاتی دولت و دستگاه‌های اجرایی با شدت بیشتری مورد توجه دولت‌ها قرار گرفت، اما با توجه به شواهدی مانند ادغام و تفکیک‌های متعدد دستگاه‌های اجرایی، افزایش هزینه‌ها و تعداد کارکنان دولت و ... به نظر می‌رسد اهداف این تغییرات ساختاری به نحو مطلوبی محقق نشده است. واکاوی اسناد دولتی و مطالعات صورت گرفته در این خصوص مؤید آن است که یکی از مهم‌ترین کاستی‌های این حوزه فقدان چارچوب مرجع به‌منظور طراحی، اجرا و ارزیابی تغییرات ساختاری و تشکیلاتی می‌باشد. با توجه به اهمیت ویژه موضوع مدیریت تغییرات ساختاری و تشکیلاتی و زمزمه‌های ادغام مجدد سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه‌بودجه کشور، در این گزارش پس از مطالعات اکتشافی (مرور مبانی نظری، پیشینه و سوابق تحقیق، مستندات، اسناد و گزارش دستگاه‌های اجرایی و مصاحبه با خبرگان) چارچوبی برای مدیریت تغییرات ساختاری و تشکیلاتی ارائه شده است. در بخش دوم این گزارش چگونگی تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۹۳ تشریح و سپس با تأکید ویژه بر امور اداری و استخدامی این بازآرایی تشکیلاتی براساس چارچوب مذکور مورد نقد و واکاوی قرار گرفته است. نتایج این مطالعه نشانگر آن است که ادغام وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی رویکردی است که به‌ندرت در نظام اداری کشور با موفقیت همراه بوده است. براساس یافته‌ها، پیشنهادهایی برای مدیریت اثربخش تغییرات ساختاری و تشکیلاتی دستگاه‌های اجرایی و به‌ویژه سازمان‌های هدف ارائه شده است.

## « خلاصه مدیریتی

است که مأموریت‌های سازمان‌های دولتی با هزینه و صرف منابع کمتر انجام شود، اما به‌طور قطع اثربخشی آنها بر کارایی‌شان اولویت دارد. از این‌رو در بسیاری از موارد استفاده از راهبردها و راهکارهای بخش خصوصی (مانند ادغام) در خصوص بخش دولتی فاقد وجاهت است.

✓ در خصوص تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ادغام دو دستگاه اجرایی متولی امور برنامه، بودجه، اداری و استخدامی از منظر روشی و محتوایی محل بحث و تأمل جدی است.

✓ تغییر سیمای ساختاری باید با تغییر در راهبردها، فناوری‌ها، فرهنگ و ... هماهنگ باشد. در حالی که در ادوار تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تغییر اساسی در این متغیرها (ابعاد محتوایی) صورت نپذیرفته است.

✓ شواهد حاصل از تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نشانگر آن است که در هر دو مقطع زمانی ۱۳۷۸ و ۱۳۹۳ امور اداری و استخدامی به حاشیه رانده شده و در ذیل مقوله‌های اقتصادی و بودجه‌ای قرار گرفته است.

✓ عدم موفقیت راهبردهای تغییرات ساختاری و تشکیلاتی یکی از معضلات اصلی نظام اداری است. در چنین شرایطی ضروری است در مواردی که بازطراحی ساختاری از طریق قانون مصوب مجلس صورت می‌پذیرد (مانند لایحه تشکیل وزارت بازرگانی) با استفاده از ابزارهای خط مشی و سازوکارهای کنترلی، چارچوب کلی و قواعد و شاخص‌هایی در خصوص فرایند اجرای بازرگانی ساختاری، ارائه گزارش‌های مستمر در خصوص میزان تحقق تفسیرات ساختاری و تشکیلاتی و ... پیش‌بینی گردد.

✓ نوسازی (پیرایش سازمانی) در کنار یکپارچه‌سازی از دیگر گزینه‌های بالقوه‌ای است که می‌تواند برای رفع ایرادهای ساختاری سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه‌بودجه کشور مورد استفاده قرار گیرد.

تغییرات ساختاری و تشکیلاتی یکی از ارکان اصلی برنامه‌های تحول در نظام اداری قلمداد می‌شود. تغییراتی که هدف غایی ارتقای ظرفیت‌های نظام اداری به‌منظور تحقق اهداف نظام سیاسی بوده است. با وجود این شواهد و مستندات مؤید آن است که اهداف پیش‌بینی شده برای این بازاریابی‌های ساختاری غالباً برآورده نشده است. با توجه به اهمیت ویژه موضوع مدیریت تغییرات ساختاری و تشکیلاتی و زمزمه‌های ادغام مجدد سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه‌بودجه کشور، در این گزارش پس از مطالعات اکتشافی (مرور مبانی نظری، پیشینه و سوابق تحقیق، مستندات، اسناد و گزارش دستگاه‌های اجرایی و مصاحبه با خبرگان) چارچوبی برای مدیریت تغییرات ساختاری و تشکیلاتی ارائه شده است. در بخش دوم گزارش چگونگی تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۹۳ تشریح و سپس با تأکید ویژه بر امور اداری و استخدامی این بازاریابی تشکیلاتی براساس چارچوب مذکور مورد نقد و واکاوی قرار گرفته است. مهم‌ترین نتایج و یافته‌های گزارش حاضر به‌شرح ذیل است:

✓ ناکارآمدی نظام اداری برآمده از عوامل سیاسی و خارج از بوروکراسی است.

✓ تاریخ نظام اداری کشور، دچار مشکل فقدان تجربه‌پذیری از گذشته است و به‌عبارت صریح‌تر از برخورد تحلیلی منطقی با گذشته خود عاجز است. به این دلیل از منابع آموزشی‌ای که زمینه تاریخی برای آن گسترده است محروم است.

✓ ادغام وزار تخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی در کشور امری سیاسی و نمادین بوده است که در آن مباحث کارشناسی و ظرفیت‌های نظام اداری چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد.

✓ در بخش دولتی دستیابی به اهداف و اثربخشی - صرف‌نظر از میزان هزینه آن - از ضروریات اجتماعی است. به‌عبارتی، هرچند بهتر



## مقدمه

تاریخ توسعه و پیشرفت جوامع، تاریخ توسعه سازمان‌هاست. سازمان‌ها به‌منظور تحقق مأموریت‌ها و نیل به اهداف خویش نیازمند سازمان‌دهی هستند. به کمک سازمان‌دهی، هدف کلی و مأموریت اصلی سازمان در قالب اهداف جزئی‌تر و وظایف واحدها شکسته شده و تحقق آن میسر می‌شود. از این رو طراحی و یا تغییر ساختار و تشکیلات مناسب یکی از کارویژه‌های اصلی دولت‌ها برای تحقق آرمان‌ها و تحول در بخش عمومی است. پس از انقلاب و با آغاز برنامه سوم توسعه، اصلاح ساختاری و تشکیلاتی دولت و دستگاه‌های اجرایی با شدت بیشتری مورد توجه دولت‌ها قرار گرفت، اما با توجه به شواهدی مانند ادغام و تفکیک‌های متعدد دستگاه‌های اجرایی، افزایش هزینه‌ها و تعداد کارکنان دولت و ... به نظر می‌رسد اهداف این تغییرات ساختاری به‌نحو مطلوبی محقق نشده است [۱]، [۲]، [۳]، [۴]، [۵]، [۶] واکاوی اسناد دولتی و مطالعات صورت گرفته در این خصوص مؤید آن است که یکی از مهم‌ترین کاستی‌های این حوزه فقدان چارچوبی به‌منظور طراحی، اجرا و ارزیابی تغییرات ساختاری و تشکیلاتی است.

یکی از چالشی‌ترین تغییرات ساختاری در نظام اداری کشور، ادغام سازمان‌های اداری و استخدامی و برنامه‌بودجه کشور و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بوده است. تغییری که مجدداً زمره‌های رجوع به این راهکار تشکیلاتی به گوش می‌رسد. مطابق اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی، «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه‌بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به‌عهده دیگری بگذارد». براساس این اصل و در چارچوب ضوابط اصل یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی<sup>۱</sup> و نیز نظر تفسیری شماره ۲۱۱۷۳/۳۰/۸۶ مورخ ۲۵/۲/۱۳۸۶ شورای نگهبان<sup>۲</sup> سازمان برنامه‌بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور برای اداره امور مذکور پیش‌بینی شده‌اند. بررسی سیر تحولات سازمان‌های مذکور مؤید آن است که در ۲۳ سال اخیر، تاکنون این سازمان‌ها در چهار بازه زمانی مختلف با تغییرات ساختاری و تشکیلاتی روبرو شده‌اند. تغییراتی که هدف غایی آن ارتقای ظرفیت‌های نظام اداری برای تحقق اهداف نظام سیاسی بوده است. اولین تغییر عمده، ادغام سازمان امور اداری و استخدامی کشور با سازمان برنامه‌بودجه کشور در سال ۱۳۷۸ و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و آخرین آن تفکیک سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه‌بودجه کشور در سال ۱۳۹۵ است. با وجود این شواهد و مستندات مؤید آن است که اهداف پیش‌بینی شده برای این بازآرایی‌های ساختاری برآورده نشده است.

با توجه به اهمیت ویژه موضوع مدیریت تغییرات ساختاری و تشکیلاتی و زمره‌های ادغام مجدد سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه‌بودجه کشور، در این گزارش پس از مطالعات اکتشافی گسترده (مرور مبنای نظری، پیشینه و سوابق تحقیق، مستندات، اسناد و گزارش دستگاه‌های اجرایی و مصاحبه با خبرگان) چارچوبی برای مدیریت تغییرات ساختاری و تشکیلاتی ارائه شده است. در بخش دوم گزارش چگونگی تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۹۳ تشریح و سپس با تأکید ویژه بر امور اداری و استخدامی این بازآرایی تشکیلاتی براساس چارچوب مذکور مورد نقد و واکاوی قرار گرفته است. ساختار گزارش حاضر به شرح ذیل است:

۱. مروری بر مفاهیم سازمان‌دهی تشکیلات و ادغام در مدیریت دولتی،
۲. چارچوب پیشنهادی تغییرات ساختاری در دستگاه‌های اجرایی،
۳. شرح و نقد تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور،
۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.

۱. اصل یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی: رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد. معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت وی اداره هیئت وزیران و مسئولیت هماهنگی سایر معاونت‌ها را برعهده خواهد داشت.  
۲. «تفویض مسئولیت امور مذکور در اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی به سازمان خاصی بدون تفویض اختیار از سوی رئیس‌جمهور مغایر اصل مذکور است، لکن الزام رئیس‌جمهور به اجرای آن امور از طریق تشکیلات خاص قانونی مانع ندارد».

## ۱. مروری بر مفاهیم سازمان‌دهی تشکیلات و ادغام در مدیریت دولتی



### ۱-۱. سازمان‌دهی و تشکیلات در مدیریت دولتی

سازمان‌ها در حکم سازوکارهای حیاتی برای پیگیری هدف‌های دسته‌جمعی در جوامع مدرن هستند. توسعه سازمان‌ها به‌عنوان سنگ بنای مهم و بی‌نظیر جوامع یکی از بزرگ‌ترین تحولات اجتماعی است که دنیای مدرن را از دنیای پیش از آن متمایز می‌سازد. به‌معنای کاملاً واقعی، تاریخ توسعه و پیشرفت جوامع، تاریخ توسعه سازمان‌هاست [۷]. سازمان‌ها به‌منظور تحقق مأموریت‌ها و نیل به اهداف خویش نیازمند سازمان‌دهی هستند. به کمک سازمان‌دهی، هدف کلی و مأموریت اصلی سازمان در قالب اهداف جزئی‌تر و وظایف واحدها شکسته شده و تحقق آن میسر می‌شود. در سازمان‌دهی وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های واحدها و پست‌ها مشخص شده و نحوه هماهنگی و ارتباط بین آنها معین می‌شود. [۸]

ابعاد ساختاری سازمان از متغیرهایی مانند اهداف و استراتژی‌ها، فناوری‌ها، اندازه، محیط و فرهنگ سازمان (ابعاد محتوایی) تأثیر می‌پذیرند. به‌عبارتی ابعاد محتوایی بر متغیرهای ساختاری اثرگذار هستند. [۹] اجزای اداری (اندازه)، استقلال (خودگردانی)، تمرکز، پیچیدگی، تفویض اختیار، تفکیک، رسمیت و ... برخی از متغیرهای ساختاری مطرح شده توسط نظریه‌پردازان مختلف هستند.<sup>۱</sup>

در بخش دولتی، طراحی ساختار ستادی دولت‌ها ریشه در قانون اساسی دارد؛ براساس این ابرچارچوب مفهومی، دولت‌ها برای انجام مأموریت خویش غالباً از شیوه‌های متفاوتی به‌منظور سازمان‌دهی و یا بازآرایی و بازطراحی تشکیلات خود بهره می‌گیرند. مهم‌ترین دلایل بازآرایی تشکیلاتی در ساختار و تشکیلات دولتی به‌شرح ذیل است:

۱. دولت خط‌مشی جدیدی وضع کرده است که ترکیب فعلی دستگاه‌های اجرایی نمی‌تواند آن خط‌مشی‌ها را در عمل اجرا کند و یا اینکه قصد دارد خط‌مشی‌های فعلی را تغییر دهد؛
۲. دولت قصد دارد پویایی خود را با تغییر، ترکیب، ادغام و طراحی دستگاه‌های اجرایی به جامعه و افکار عمومی نشان دهد؛
۳. دولت قصد دارد خود را با تغییرات محیطی انطباق دهد؛
۴. دولت قصد دارد کارایی فنی را ارتقا، هماهنگی را افزایش و یا بار اداری خود را کاهش دهد؛

۱. برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به:

استیفن رایبزنر، تئوری سازمان: ساختار و طراحی سازمان، مترجم سیدمهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، نشر صفار، چاپ نوزدهم، ۱۳۸۶، ص ۸۰.

۵. دولت قصد دارد کارویژه‌های جدیدی را طراحی کند که ترکیب فعلی دستگاه‌های اجرایی توان آن را ندارند. [۱۰]

### ۱-۲. نقاط مرجع استراتژیک در سازمان‌دهی و تشکیلات

مباحث ساختاری و تشکیلاتی در تحقق اهداف نظام اداری از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است؛ از این‌رو تغییرات ساختاری یکی از اصلی‌ترین محورهای برنامه‌های اصلاح و تحول در نظام اداری است. با وجود این بررسی ادبیات و نظریات این حوزه مؤید آن است که وحدت نظری درخصوص مبانی نظری تغییرات ساختاری، تشکیلاتی، راهبردها و راهکارهای آن تاکنون حاصل نشده است.

از این‌رو طراحی الگوهایی برای کمک به تصمیم‌گیرندگان به‌منظور ارزیابی راه‌حل‌ها و یا گزینه‌های تغییرات ساختاری (نقاط مرجع استراتژیک) ضروری است. در این گزارش با توجه به مطالعات

صورت گرفته در ادبیات حوزه ساختار و تشکیلات، بررسی

تاریخچه و پیشینه تغییرات ساختاری دستگاه‌های اجرایی

و مصاحبه‌های صورت گرفته با خبرگان چهار نقطه مرجع

تغییرات ساختاری پیشنهاد شده است. این چهار نقطه

حول دو محور اصلی سطح سازمانی (درون‌سازمانی یا

بین‌سازمانی) و سطح تغییر (نظم‌دهی یا تغییر بنیادی) تبیین

شده‌اند.

### ۱-۲-۱. سطح سازمانی

یکی از محورهای اصلی تغییرات ساختاری، تعیین سطح و

نقطه تمرکز تغییرات ساختاری است. در برخی موارد طراحان

و مدیران بر تغییرات ساختاری در درون یک سازمان خاص تأکید

دارند. در چنین شرایطی عملاً تقسیم مجدد کار و مسئولیت‌ها،

ارتباطات، تغییر سطوح مدیریتی و ... یک دستگاه اجرایی یا

وزارتخانه مدنظر است. نتایج این‌گونه از تغییرات ساختاری در

قالب چارت تشکیلاتی متبلور خواهد شد. چارت تشکیلاتی جدید

سازمان اداری و استخدامی کشور از مصادیق این رویکرد است.

در نقطه مقابل آن (تغییرات ساختاری بین‌سازمانی)، بازطراحی

ساختاری، چند سازمان دولتی (دستگاه اجرایی) مرتبط به هم

مورد توجه قرار می‌گیرد. ادغام و تجمیع وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های

اجرایی، صندوق‌های بازنشستگی و ... از مصادیق تغییرات ساختاری

بین‌سازمانی است.



جدید مورد تأکید است. [۱۱] در این رویکرد با توجه به تضادها، تغییرات ساختاری و فرایندی ریشه‌دار مدنظر قرار می‌گیرد. براساس شکل ۱، با ترکیب این دو محور چهارگونه تغییرات ساختاری و تشکیلاتی ایجاد می‌شوند.

### ۱-۲-۲. سطح تغییرات

در تغییرات ساختاری ممکن است نظم‌دهی وضع موجود مورد توجه قرار گیرد. در این رویکرد سازمان متمایل به حفظ کلیت وضع موجود خود و تحقق انسجام، همبستگی و هماهنگی بیشتر دارد. در نقطه مقابل در تغییرات بنیادی به جای پذیرش وضع موجود، ارائه بدیل‌های

شکل ۱. نقاط مرجع استراتژیک و راهبردهای سازمان‌دهی و تشکیلات

بین سازمانی	تجمع همکاری فرامرزی یکپارچگی	ادغام ...
سطح سازمانی تغییرات	نقطه عملیاتی تغییر نمودار تشکیلاتی ...	نوسازی سازمانی ...
درون سازمانی		
	نظم‌دهی	سطح تغییرات بنیادی

منبع: یافته‌های تحقیق.

سازمان جدید توانایی انجام وظایف سازمان‌های مذکور را دارا بوده و بتواند اهدافی را که سازمان‌ها دنبال می‌کردند را تحقق بخشد. [۶] [۱۲] **ادغام به‌عنوان فرایندی فراتر از تغییر اسم باید بر ترکیب معقول عناصر، ایجاد تعامل اثربخش بین اجزا و ایجاد هویت یگانه برای سازمان جدید متمرکز باشد.** براساس منطق حاکم بر شکل ۱ و نیز تجارب و شواهد داخلی و خارجی موفقیت ادغام مستلزم تغییرات بنیادی و مهندسی مجدد سازمان است. فرایند مهندسی مجدد شامل ترکیب، طرح‌ریزی مجدد کار، شغل و فرایندهاست. رویکردی که نیازمند استقبال

در هر خانه از شکل نقاط مرجع استراتژیک ساختاری مجموعه‌ای از راهبردها<sup>۱</sup> قابل‌تصور است. برخی از مهم‌ترین این راهبردها به شرح ذیل است:

– **ادغام:** ادغام در بخش عمومی غالباً به‌منظور تحقق اهدافی مانند چابک‌سازی، منطقی‌سازی، متناسب‌سازی اداره دولت، تحرک و پویایی بیشتر به‌منظور ارائه خدمات مطلوب‌تر، رفع تداخل وظایف دستگاه‌های اجرایی و افزایش اثربخشی و کارایی صورت می‌پذیرد. [۵] در این راهبرد تمامی فرایندهای انجام کار در دو یا چند سازمان مشابه در قالب یک سازمان جدید متمرکز می‌شود. به‌گونه‌ای که

۱. منظور از راهبرد در این گزارش وسیله (عامل) تحقق خط‌مشی‌های عمومی چون کوچک‌سازی اندازه دولت، منطقی‌سازی اندازه دولت و ... است.

فعلی در سطوح پایینی و اجرایی نوعی تلفیق ایجاد کنیم، در آینده زمینه مساعدی برای تلفیق در سطوح بالایی و وزارتخانه‌های ایجاد خواهد شد. [۱۸]

- **همکاری فرامرزی:** در این راهبرد سازمان‌ها به جای ایجاد ارکانی با هدف خاص برای اداره یک حوزه سیاستی خاص، می‌توانند ساختارهای همکاری میان بخشی را با وضعیت کم‌وبیش دائمی ایجاد کنند. چنین ساختارهایی به سازمان‌های عمومی و خصوصی به‌منظور همکاری، اشتراک‌گذاری و تبادل منابع کمک می‌کنند. کمیته‌های بین‌بخشی، تشکیلات بین سازمانی و شبکه‌های مشارکتی از انواع این نوع ساختاردهی هستند. [۱۹]

- **نوسازی (پیرایش سازمانی):** نوسازی یک راهبرد چرخشی درون‌سازمانی است. این امر با تاکتیک‌هایی مانند کاهش نیروی کار، تعطیل کردن واحدهای غیرسودآور، حذف فعالیت‌های غیرضروری، به‌کارگیری سیاست‌های کنترلی شدید و استفاده از روش‌های جدید که بر کیفیت و سودآوری افزوده شود عملی است. [۲۰]

- **تغییر در نمودار تشکیلاتی:** در این گونه از تغییرات ضمن تأکید بر حفظ کلیت و تمامیت کالبد ساختاری سازمان تغییرات در اجزا و عناصر از نظر تعداد کارکنان، بخش‌ها و سطوح صورت می‌پذیرد. در برخی منابع از این راهبرد به‌عنوان تجدید ساختار یاد شده است.

از تغییر و نوآوری، اراده سیاسی و ظرفیت‌های اداری است. [۱۳]

براساس نتایج پژوهشی که توسط مؤسسه هی‌گروپ<sup>۱</sup> در سال ۲۰۰۷ در بین ۲۰۰ شرکت و مؤسسه اروپایی صورت گرفته، راهبرد ادغام صرفاً در ۹ درصد موارد به‌صورت کاملاً موفقیت‌آمیز محقق شده است. [۱۴] همچنین با توجه به مشخصه‌های بخش دولتی (ثبات و بی‌زاری از ریسک و تغییر) رویکرد مهندسی مجدد در کشورهای کمتر توسعه‌یافته و در حال توسعه در حد شعار باقی‌مانده و در واقعیت چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد. [۱۵]

- **تجمیع:** تجمیع به‌معنای جمع‌شدن دستگاه‌های اجرایی در کنار هم زیر یک نهاد برتر با حفظ استقلال آنهاست. بدون آنکه اضمحلال یافته و یا تغییری در ساختار آنها ایجاد شود. [۱۶]

- **یکپارچگی:** در این راهبرد ایجاد وحدت رویه و استانداردسازی قواعد و تنظیم‌گری قوانین و مقررات مورد نظر است. در این گونه از تغییرات ساختاری، طراحی سیستمی به‌منظور هماهنگ‌سازی سازمان‌ها در دستور کار قرار می‌گیرد. [۱۷]

- **نقطه عملیاتی:** ساختار نقطه عملیاتی به‌جای آنکه در سطوح بالای تشکیلات تلفیق و هماهنگی را جستجو کند، آن را در سطوح اجرایی محقق می‌سازد. در این نگرش اعتقاد بر آن است که شاید در حال حاضر به‌علت وجود مقاومت‌های بسیار شدید نتوان ساختار وظیفه‌ای وزارتخانه‌های را به‌صورت امور و حوزه‌های متفق در آورد، اما در صورتی که در این وضعیت بتوانیم با حفظ ساختار وزارتخانه‌ای

## ۲. چارچوب مدیریت تغییرات ساختاری و تشکیلاتی در دستگاه‌های اجرایی

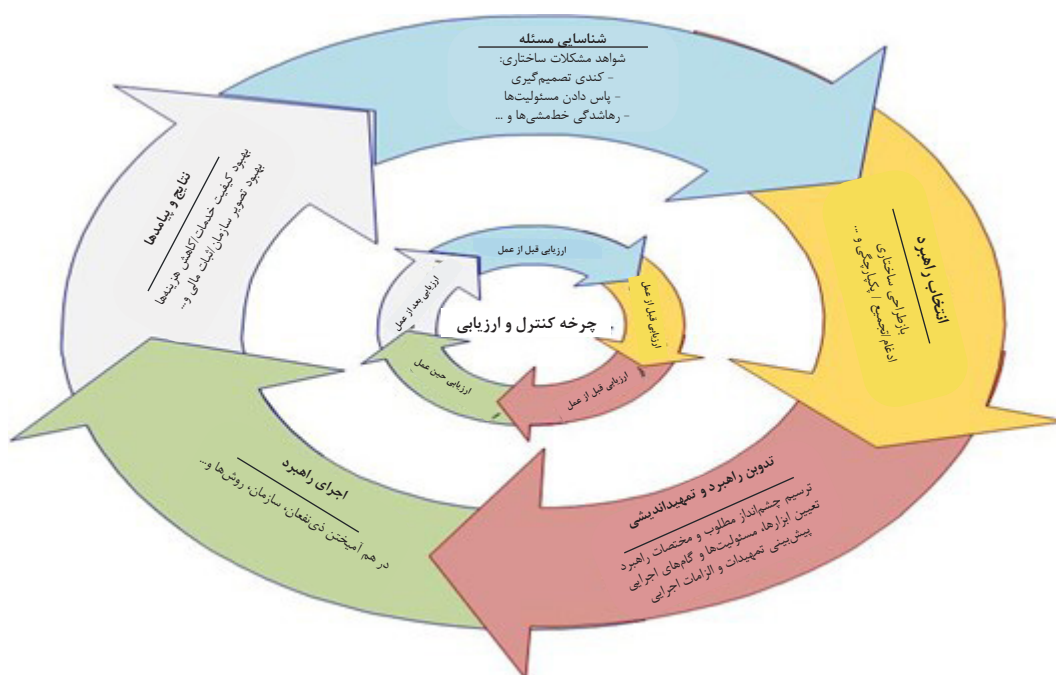


مرور سیر تحولات ساختاری در دولت و دستگاه‌های اجرایی حاکی از این است که **عدم پیش‌بینی چارچوب و سازوکارهای اجرایی جامع و متناسب با واقعیات و اقتضائات نظام اداری دستگاه‌های اجرایی یکی از عوامل اصلی ناموفق بودن تغییرات ساختاری بوده است.** به عبارتی موفقیت در عرصه بازآرایی ساختاری و تشکیلاتی دولت نیازمند بهره‌مندی از رویکردی نظام‌مند، جامع و منعطف است. در این تحقیق (گزارش) پس از مطالعات اکتشافی (مرور مبانی نظری، پیشینه و نظریات برخی خبرگان) رویکردی جامع و پویا مطابق شکل ۲، شامل پنج مرحله برای مدیریت تغییرات ساختاری و تشکیلاتی دستگاه‌های اجرایی به‌شرح ذیل تدوین شده است:

۱. شناسایی مسئله،
۲. انتخاب راهبرد،
۳. تدوین راهبرد و تمهیداندیشی،
۴. اجرای راهبرد،
۵. کنترل و ارزیابی.

اتخاذ چنین رویکردی نافی پیچیدگی محیطی و تأثیر عوامل نهادی بر فرایند طراحی، اجرا و نظارت بر تغییرات ساختاری در دستگاه‌های اجرایی نیست، اما اعتقاد بر آن است که **در شرایط کنونی باید از الگوهای تجویزی و مبتنی بر شرایط زیست بوم جمهوری اسلامی ایران بهره گرفته شود.**

شکل ۲. چارچوب پیشنهادی تغییرات ساختاری و تشکیلاتی در دستگاه‌های اجرایی



## ۲-۱. شناسایی مسئله

مشخص شود. در صورت مشاهده نشانه‌های ذیل احتمالاً نبود چیدمان درست ساختاری و تشکیلاتی دولت و یا دستگاه اجرایی<sup>۱</sup> یکی از علل اصلی ناکارآمدی خواهد بود:

- رهاشدگی برخی از خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها؛
- کارویژه‌های بر زمین مانده که هیچ وزارتخانه یا دستگاه اجرایی مسئولیت آن را برعهده نمی‌گیرد؛
- پاس دادن مسئولیت‌ها،
- تعارض فرایندی در فرایندهای کاری دستگاه‌های اجرایی؛
- ناهماهنگی دستگاه‌های اجرایی؛
- کندی تصمیم‌گیری؛
- زیاده‌خواهی سیاسی برخی وزارتخانه‌ها/دستگاه‌های اجرایی؛
- خنثی شدن خط‌مشی‌ها به‌وسیله یکدیگر؛
- ناکارآمدی دولت‌ها/دستگاه‌های اجرایی؛

مشکل و مسئله عمومی تنش و نیازی است که جنبه عمومی دارد و بر اثر خدشه‌دار شدن مصالح عامه به‌وجود آمده است. شناسایی و درک چالش‌ها و مشکلات، یکی از حساس‌ترین مراحل حل مسائل عمومی است. آنچه در این مرحله روی می‌دهد بر مراحل بعدی اثر قطعی دارد. [۲۱] در این مرحله با توجه به شواهدی مانند عدم تحقق اهداف و برنامه‌ها، افزایش هزینه‌های عمومی، عدم رضایت ارباب‌رجوع و کارکنان و ... مشکلی در بخش عمومی احساس می‌شود. مشکلی که می‌تواند به‌دلیل ضعف و یا ناکارآمدی عواملی مانند مدیریت کارکنان، فرایندها، فناوری‌ها، فرهنگ، راهبردها، ساختار و تشکیلات، شیوه مدیریتی و سبک رهبری و ... بروز یافته باشد. [۲۲] در این مرحله لازم است براساس شواهد و قرائن و پس از مطالعات آسیب‌شناسی جامع، علل و یا عوامل بروز مسئله و مشکل

۱. منظور از دستگاه‌های اجرایی در این گزارش کلیه مشمولین ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری است. ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری: دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.

- انطباق راهبردها با شرایط محیطی و بین‌المللی، اقتضانات و مقدرات کشور و ظرفیت نظام اداری؛
- استفاده از آمار و اطلاعات و نتایج آینده‌پژوهی در انتخاب راهبرد؛
- توجه به بهبود کل سیستم (کل‌نگری) در انتخاب راهبرد؛
- توجه به تجربیات پیشین و آموزه‌های سایر کشورها؛
- بهره‌گیری از نظریات ذی‌نفعان، خبرگان علمی و اجرایی در انتخاب راهبرد.

برای مثال براساس ضوابط و احکام پیش‌بینی‌شده در برنامه‌های توسعه به‌نظر می‌رسد که مهم‌ترین عوامل بزرگی اندازه دولت به شرح ذیل هستند: [۲۴]

- تصدی‌گری دولت،
  - تعدد دستگاه‌های اجرایی با وظایف موازی و مشابه (ساختار و تشکیلات)،
  - منابع انسانی مازاد در دستگاه‌های اجرایی،
  - عدم مشارکت اثربخش مردم، بخش خصوصی و تعاونی‌ها در امور.
- براساس این تقسیم‌بندی و در چارچوب مباحث مطرح شده در قسمت پیشین درخصوص عوامل مشکلات ساختاری و تشکیلاتی راهبردهایی مانند ادغام، تجمیع، نوسازی (پیرایش سازمانی) و ... متصور است. در مرحله انتخاب راهبرد، براساس معیارهای مشخص شده از میان راهبردهای تعیین شده، یک یا چند راهبرد انتخاب خواهند شد.

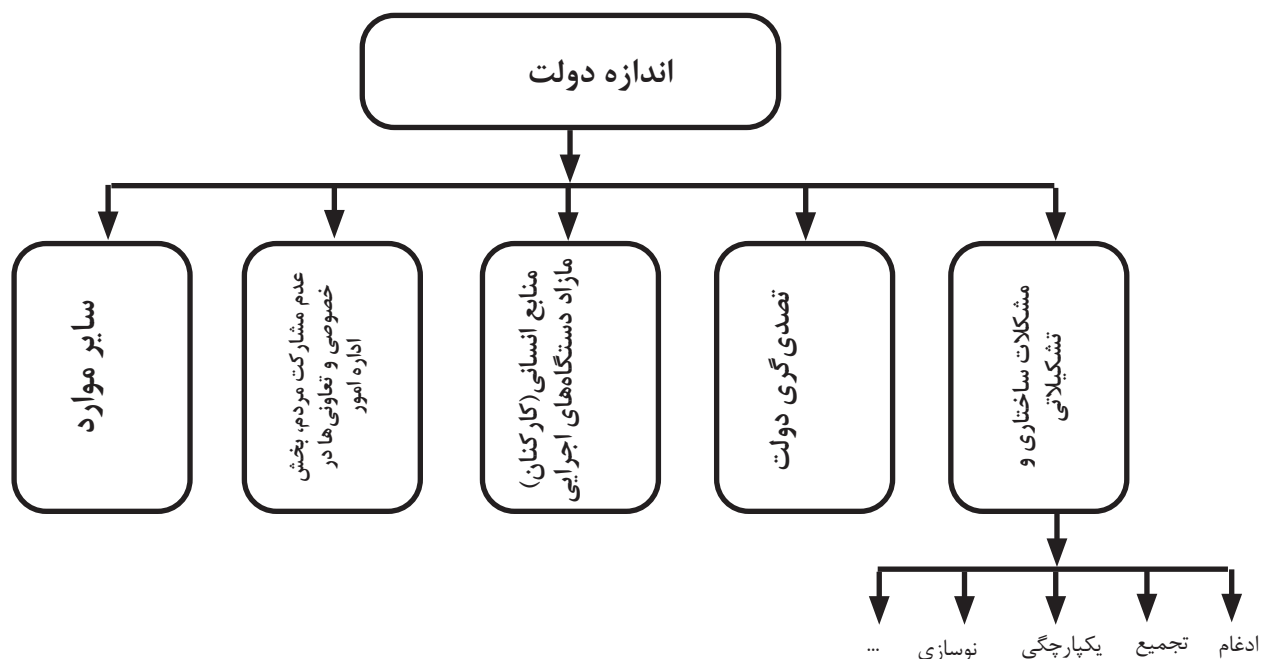
- عدم تحقق اهداف برنامه؛
- ضعف خودارزیابی درون دولت و رسوایی‌های مالی، فرهنگی و سیاسی؛
- کُندی در واکنش به تقاضاهای محیطی؛
- انجام کارهای جزئی به‌وسیله مدیران راهبردی دستگاه‌های اجرایی/ دولت؛
- نامشخص بودن متولی طرح‌ریزی کلان، نظارت و بازرسی عمل و اصلاح مستمر دولت/ دستگاه اجرایی [۱۰]

## ۲-۲. انتخاب راهبرد

پس از شناسایی مسئله و مشکل اصلی، راهبردهای (شقوق) بالقوه شناسایی و پس از ارزیابی، بهترین راهبرد انتخاب می‌شود. برای یافتن راهبردها (شقوق) ممکن، باید عوامل شکل‌دهنده و به‌وجودآورنده مشکل شناخته شود و روابط بین آنها کشف شود [۲۳] در انتخاب راهبرد مناسب توجه به موارد ذیل حائز اهمیت است:

- هم‌راستایی راهبرد با مسئله اصلی؛
- تأثیر راهبرد بر بهبود منفعت عامه؛
- انتخاب راهبرد براساس پشتوانه تئوریک و نظریه‌مبنایی مناسب؛
- انطباق راهبرد منتخب با قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مقام معظم رهبری، قوانین و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام و مقررات؛

شکل ۳. علل اصلی بزرگ بودن دولت و راهبردهای ساختاری بالقوه آن





در سند تحول دولت مردمی (سال ۱۴۰۰)، فصل هشتم، مبحث نظام اداری نیز در ذیل چالش ظرفیت نامحدود و نامناسب نظام اداری برای تحقق مأموریت‌ها و انتظارات و نیز رفع تعدد ساختارهای تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی درون دولت سه راهبرد اعمال حکمرانی منسجم و هماهنگ، بازمهندسی ساختارهای شورایی و ارتقای کیفیت خط‌مشی‌گذاری در نظام اداری پیش‌بینی شده است [۲۵].<sup>۱</sup>

### ۲-۳. تدوین راهبرد و تمهیداندیشی

تفکیک و ترسیم خط مرزی دقیق و متمایز بین مراحل انتخاب و تدوین راهبرد امری خلاف واقع است. بنابراین به‌منظور فهم دقیق‌تر موضوع در این گزارش از چنین دسته‌بندی استفاده شده است. در مرحله تدوین راهبرد، سندی جامع حاوی چشم‌انداز، اهداف، روش‌ها، مسئولیت‌ها و الزامات تغییرات ساختاری تنظیم می‌شود. این مرحله از فرایند تغییرات ساختاری را می‌توان در قالب سه‌گام اصلی تبیین کرد:

۱. ترسیم چشم‌انداز مطلوب و مختصات راهبرد؛
۲. تعیین ابزارها، مسئولیت‌ها و گام‌های اجرایی؛
۳. پیش‌بینی تمهیدات و الزامات اجرای موفق راهبرد.

### ۲-۳-۱. ترسیم چشم‌انداز مطلوب و مختصات راهبرد

در این گام براساس نتایج مراحل قبل، در قالب سندی جامع چشم‌انداز، اهداف (بلندمدت، میان‌مدت، کوتاه‌مدت)، رویکردها، اولویت‌بندی‌ها، نتایج و پیامدها مورد انتظار تغییرات ساختاری به‌صورت دقیق و شفاف و متناسب با شرایط، اقتضائات و مقدرات با مشارکت ذی‌نفعان و صاحب‌نظران ترسیم می‌شود. در این مرحله تطابق کامل اجزای سند و نقشه ترسیمی با مبانی و الزامات تئوریک راهبرد بسیار حائز اهمیت است. برای مثال در صورتی که ادغام به‌عنوان راهبرد تغییرات ساختاری انتخاب شود؛ با توجه به تعاریف و الزامات ادغام، مهندسی مجدد فرایندها امری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود؛ از این‌رو در صورتی که این مقوله در مرحله تدوین راهبرد پیش‌بینی نشود، عملاً در مرحله اجرا نیز ادغامی صورت نمی‌پذیرد. در این سند، پس از تعیین (بازطراحی) نقش و مسئولیت (جدید) دستگاه اجرایی و مشخص کردن ارکان اصلی سازمان، کلیه متغیرهای ساختاری از قبیل رسمیت، تمرکز، پیچیدگی، استقلال، اجزای اداری و ... متناسب با شرایط مطلوب بازطراحی می‌شوند. در جدول ۱، برخی شاخص‌های ساختاری که باید در این سند درباره آنها تصمیم‌گیری شود ارائه شده‌اند.

#### جدول ۱. شاخص‌های ساختاری

میزان تخصصی بودن وظایف سازمان	باز مهندسی فرایندها	حوزه‌های اساسی سازمان	فرایند کلان پس از تغییرات ساختاری
تعداد سطوح عمودی موجود / مورد نیاز	تعداد پست‌های پشتیبانی و خدماتی موجود / مورد نیاز	شرح مأموریت‌ها و مسئولیت‌ها هر حوزه	تعداد پست‌های سازمانی موجود / مورد نیاز
هماهنگی افقی واحدها	تعداد نیروی کار مازاد	ارائه تصویری از مراکز تصمیم‌گیری	تعداد نیروهای موجود / مورد نیاز
طراحی شیوه‌های انجام کار	تعداد مکان‌های جغرافیایی مجزا از مرکز اصلی سازمان	روش‌ها، مقررات و سیاست‌های مرجع	تعداد پست‌های مدیریتی موجود / مورد نیاز
تعداد عناوین شغلی موجود / مورد نیاز	نسبت مدیران به کارکنان موجود / مورد نیاز	پاسخگویی	سازوکارهای کنترل و نظارت

منبع: یافته‌های تحقیق (حاصل از مطالعات اکتشافی).

۱. در این سند تعاریف واژگان کلیدی به‌شرح ذیل است:  
چالش‌ها: مهم‌ترین و ملموس‌ترین عارضه‌های موجود در مبحث مورد نظر که مانعی در مسیر بهره‌برداری از فرصت‌های پیش‌رو یا حذف عوامل بازدارنده قلمداد می‌شوند.  
عامل: علل ریشه‌ای و اولویت‌دار پدیدآورنده و تداوم‌بخش چالش‌ها هستند.  
راهبرد: مسیر تحقق اصلاح یا رفع عامل است.

انگیزشی، ضمانت اجرا، محدودکننده، تضعیف‌کننده، توانمندساز، الزام‌آور و ... اشاره کرد. [۲۶]

**۲-۳-۳. پیش‌بینی تمهیدات و الزامات اجرای راهبرد**  
تمهیداندیشی و زمینه‌سازی به‌منظور اجرای موفقیت‌آمیز تغییر ساختاری یکی از مقوله‌های غالباً مغفول در فرایند تدوین راهبرد است. در این مرحله عوامل تأثیرگذار بر اجرای موفقیت‌آمیز و یا شکست راهبرد شناسایی و پیش از آغاز فرایند اجرایی اقداماتی درخصوص ایجاد، تقویت و یا رفع این عوامل صورت می‌پذیرد. برخی از الزامات و عوامل اجرای موفقیت‌آمیز راهبردهای تغییرات ساختاری به شرح جدول ۲، است.

## ۲-۳-۲. تعیین ابزارها، مسئولیت‌ها و گام‌های اجرایی

در این مرحله براساس چشم‌انداز ترسیم شده، ابزارها، مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی، واحدها و کارکنان آنها و نیز گام‌های اجرایی تغییرات ساختاری مشخص می‌شود. ابزارهای راهبرد در حقیقت شیوه‌های اجرایی هستند که از طریق آن چشم‌انداز محقق می‌شود. این مفهوم که در حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی از آن به‌عنوان ابزارهای خط‌مشی یاد می‌شود از عناصر مغفول در تدوین خط‌مشی‌های عمومی (راهبرد) است. براساس نتایج برخی تحقیقات در بیش از ۹۰ درصد مصوبات مجلس در فاصله سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۵ تعیین ابزار خط‌مشی مورد توجه قرار نگرفته است. از جمله ابزارهای راهبرد (خط‌مشی) می‌توان از ابزار قهری، تشویقی،

جدول ۲. عوامل (تمهیدات) اجرای تغییرات ساختاری

تعهد و اراده سیاسی	تبیین دلایل، ضرورت‌ها و اهمیت تغییر ساختاری (مدیریت ابهام‌ها)	آمادگی ذهنی کارکنان
مشارکت کارکنان	منابع مالی کافی	آموزش عمومی تغییرات
اعتمادسازی	استفاده از مشاوران مجرب	ایجاد همگرایی سازمانی
ایجاد نظام انگیزشی	ثبات مدیریتی	مدیریت تعارض‌ها
شبکه‌سازی	اطلاع‌رسانی	پیش‌بینی زمان مناسب جهت اجرای راهبرد

منبع: یافته‌های تحقیق (حاصل از مطالعات اکتشافی).

## ۲-۴. اجرای راهبرد

**اجرای راهبرد تبدیل تعهدات به عمل است.** در این مرحله ذی‌نفعان، سازمان‌ها، روش‌ها و تکنیک‌ها به‌منظور تحقق اهداف راهبرد درهم می‌آمیزند. [۲۶] به اعتقاد یکی از صاحب‌نظران، زندگی خط‌مشی حین اجرا (در این گزارش زندگی راهبرد حین اجرا) تلفیقی از اراده سیاسی و ظرفیت اداری است. اراده سیاسی مشتمل بر میزان حمایت تصمیم‌گیرندگان سیاسی از یک خط‌مشی برای حل مسئله‌ای خاص، بسیج سازمان و نهادها دولتی، مردمی و غیرمردمی، تخصیص منابع کافی، رصد و پایش موقعیت خط‌مشی‌هاست. ظرفیت اداری نیز توانایی و قابلیت‌های بوروکراسی دولت از حیث ساختاری، فرایندی، منابع انسانی، فناوری، فرهنگی و تعارض با سیاست برای اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سطوح حکمرانی، اداره و عملیات است. [۲۷]

در تمام مراحل انتخاب و تدوین راهبرد، تصمیمات باید از پنج نوع عقلانیت متأثر باشد [۲۳]

۱. **عقلانیت اقتصادی:** راهبرد باید در محدوده منابع محدود کشور انتخاب و تدوین شود.
۲. **عقلانیت سیاسی:** در ابعاد گوناگون ارزش‌های سیاسی لحاظ شود.
۳. **عقلانیت قانونی:** با اتکا به قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مقام معظم رهبری، قوانین و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام و مقررات تدوین شود.
۴. **عقلانیت حرفه‌ای:** راهبرد صبغه علمی به خود بگیرد.
۵. **عقلانیت اخلاقی:** ارزش‌های مورد احترام جامعه در راهبرد لحاظ شود.



## ۵-۲. کنترل و ارزیابی راهبرد

طرح‌ها و برنامه‌ها همواره با درصدی خطا توأم بوده و برای رفع این خطاها و اصلاح عملیات، کنترل تنها راه چاره است. در فرایند کنترل، عملیات پیش‌بینی شده با عملیات انجام شده مقایسه می‌شوند و در صورت وجود اختلاف و انحراف بین آنچه باید باشد و آنچه هست به رفع و اصلاح آنها اقدام می‌شود. در این مرحله سه اقدام اساسی صورت می‌پذیرد [۲۹]:

۱. بررسی عوامل داخلی و خارجی که پایه و اساس راهبرد هستند،
۲. محاسبه و سنجش عملکردها،
۳. اقدامات اصلاحی.

به‌منظور تحقق حداکثری اهداف تغییرات ساختاری ضروری است که فرایند کنترل در کلیه مراحل صورت پذیرد. بر این اساس فرایند کنترل و ارزیابی شامل کنترل قبل از عمل، کنترل حین عمل و کنترل پس از عمل خواهد بود [۲۰] [۲۱]

### ۱. کنترل و ارزیابی قبل از عمل

کنترل و ارزیابی قبل از عمل از بیشترین درجه اهمیت برخوردار است. در این مرحله فرایندهای شناسایی مسئله، انتخاب راهبرد و تدوین تمهیداندیشی از منظر روش‌شناسی و محتوایی کنترل و مورد ارزیابی قرار گرفته و در صورت مشاهده اختلال و نقیصه برای رفع آن اقدام‌های لازم صورت می‌پذیرد. برای مثال پس از تأیید لزوم تغییرات ساختاری مشخص می‌شود که آیا فرایند انتخاب راهبرد جهت بازآرایی تشکیلاتی به‌درستی طی شده است؟ در چارچوب این رویکرد برای هر یک از معیارهای ذکر شده در بند «۲-۲» شاخص‌های دقیق‌تری پیش‌بینی و مبنای کنترل و ارزیابی قرار می‌گیرد. برای نمونه با توجه مبانی تئوریک، ادغام در صورتی قابلیت تحقق دارد که بین سازمان‌های هدف، شباهت ساختاری، همگرایی سازمانی، قابلیت ترکیب، شباهت سبک‌های مدیریتی وجود داشته باشد. بر این اساس در کنترل و ارزیابی قبل از عمل، فرایند بررسی این شاخص‌ها در انتخاب راهبرد مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در بخش تدوین راهبرد نیز معیارهایی مانند فرایند اجرایی جامع و منعطف، پیش‌بینی عوامل موفقیت، هم‌راستایی (انسجام افقی، عمودی و درونی)، عقلانیت، پویایی، نوآوری، بهره‌گیری از ابزارهای مناسب و ... به‌عنوان شاخص‌های ارزیابی می‌تواند مبنای ارزیابی قرار گیرند.

## ۲. کنترل و ارزیابی حین عمل

در طول فرایند اجرا، کنترل‌های در حین عمل از اهمیت بسزایی برخوردار است. کنترل‌های حین عمل بسیار شبیه کنترل‌های پس از عمل هستند، با این تفاوت که تنها افق زمانی در کنترل‌های حین عمل به زمان واقعی نزدیک‌تر است. مزیت این نوع کنترل آن است که با اطلاعاتی که از داده‌ها جمع‌آوری می‌کند، سریعاً سعی در متعادل کردن شرایط دارد. برای مثال اطلاعات پروازی هواپیماها و ذخیره جا، به‌وسیله رایانه نوعی اطلاعات حین عمل (زمان وقوع) است، به‌طوری‌که هر زمانی که یک بلیت فروخته می‌شود، بلافاصله در اطلاعات منعکس شده و آن را تصحیح می‌کند. این کنترل برخلاف سیستم‌های کنترل پس از عمل، منتظر واکنش پس از اتمام اجرا نیست.

## ۳. کنترل و ارزیابی پس از عمل

سیستم‌های کنترل پس از عمل در حالت معمول عناصر متعددی دارند. به‌عنوان بخشی از فرایند اجرایی در کنترل و ارزیابی پس از عمل، مدیران اهداف (مثل مجموعه‌ای از اهداف خرد و کلان)، زمینه‌های لازم برای موفقیت راهبرد و خطای مجاز را برای فعالیت تعیین می‌کنند تا یک چارچوب زمانی برای اندازه‌گیری عملکرد به‌وجود آید. وقتی که مقدار مناسبی از زمان سپری شد، عملکرد در قبال اهداف اولیه (برای مثال در تغییرات ساختاری و ادغام مواردی مانند چابک‌سازی، منطقی‌سازی، همسوسازی، متناسب‌سازی) اندازه‌گیری می‌شود. اگر عملکرد با توجه به پاره‌ای از فاکتورها در درون خطای مجاز تعریف شده باشد، سیاستگذاران و مدیران خواهند فهمید که انتظارات‌شان در رابطه با عملکرد با فرض شرایط موجود سازمانی و محیطی برآورده شده است، اما اگر عملکرد خارج از محدوده خطای مجاز باشد، مدیران باید علت و معلول را تعیین کرده و تلاش کنند که شکاف ایجاد شده بین اهداف اولیه و عملکرد را تبیین کنند. نکته حائز اهمیت در خصوص کنترل و ارزیابی پس از عمل در بخش دولتی آن است که در این مرحله سنجش برون‌داد<sup>۱</sup> و نتایج لازم است، ولی کافی نیست. در این نوع ارزیابی، توجه ویژه به ارزیابی پیامدها<sup>۲</sup> و آثار و تأثیر راهبرد بر اوضاع و شرایط واقعی جهان از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. برخی شاخص‌های ارزیابی پس از عمل در حوزه تغییرات ساختاری با اقتباس از مدل کارت امتیازی متوازن به‌شرح جدول ۳، است.

1. Out Put.  
2. Out Come.

### جدول ۳. شاخص‌های ارزیابی پس از عمل تغییرات ساختاری

ابعاد	برخی شاخص‌ها
فرایندهای داخلی	ارتقای چابکی، ارتقای انعطاف‌پذیری، تغییر محتوای فعالیت‌ها، مهندسی مجدد فرایندها، کاهش طول فرایند کاری، فرایندها، کاهش تعداد شکایات، افزایش اثربخشی اطلاع‌رسانی، ارتقای پاسخگویی، ایمنی و بهداشت محیط، کاهش موازی‌کاری، کاهش تعارض بین‌بخشی و بین‌فردی کاهش تخلفات اداری .
یادگیری و رشد	افزایش خلاقیت و نوآوری، افزایش مشارکت، افزایش رضایت کارکنان، بهبود ارتباطات بین کارکنان، تیم‌سازی، رهبری و توسعه کارکنان.
ارباب‌رجوع	ارائه خدمات به‌موقع در زمان مناسب، افزایش اعتماد ارباب‌رجوع، افزایش کیفیت خدمات، دسترسی به خدمات، تنوع خدمات، سرعت ارائه خدمات، ارائه خدمات جدید، ارائه خدمات در حوزه‌های جغرافیایی جدید، افزایش آگاهی عمومی.
کارایی	کاهش هزینه‌ها، کاهش پرسنل، کاهش ادارات، کاهش ساختمان‌ها، کاهش تعداد مدیران، کاهش کارکنان، کاهش مشاغل و پست‌ها، قیمتگذاری معقول خدمات، استفاده بهینه از دارایی‌ها، بهبود نسبت‌های مالی.

منبع: یافته‌های تحقیق (حاصل از مطالعات اکتشافی).

منسجم همه فرایندهای بازآرایی ساختاری، تعیین بلوغ فرایندهای اصلاحات تشکیلاتی و سپس ارائه پیشنهادها و سازوکارهایی متناسب با سطح بلوغ باشد. موضوعی که در بخش دولتی کشور تاکنون مورد توجه قرار نگرفته است.

براساس نتایج مرحله کنترل و ارزیابی میزان تحقق اهداف بازآرایی تشکیلاتی مشخص می‌شود. براساس این نتایج اقدام‌های لازم درخصوص اصلاح راهبرد و یا خاتمه راهبرد صورت می‌پذیرد. یکی دیگر از رویکردهای بالقوه در این بخش می‌تواند طراحی مدل‌هایی در جهت آسیب‌شناسی یکپارچه و



### ۳. شرح و نقد تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

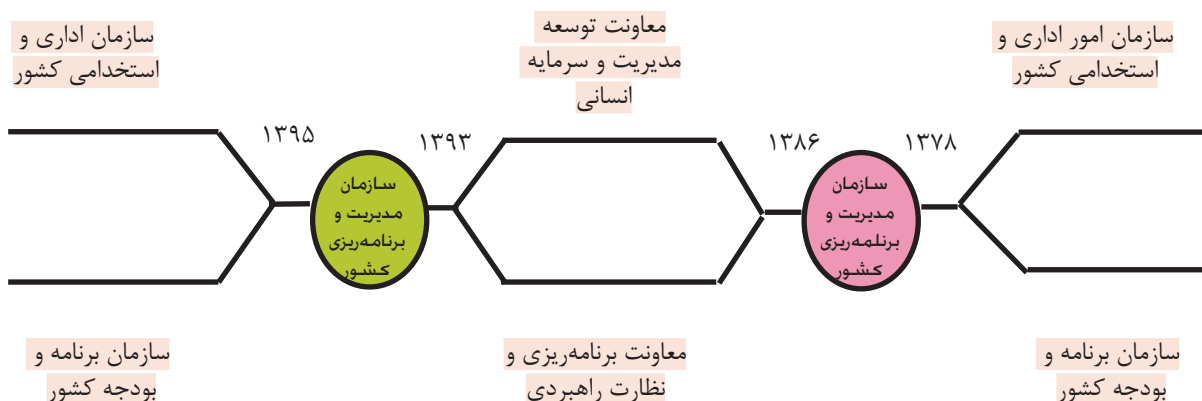


#### ۳-۱. مروری بر پیشینه ادغام سازمان اداری و استخدامی کشور سازمان برنامه و بودجه کشور

از بدو تأسیس سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور تا سال ۱۳۷۸ سازمان‌های مذکور وظایف و مأموریت‌های خود را با حفظ استقلال ساختاری انجام داده‌اند. در تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۱ و برابر مصوبه شورای عالی اداری به منظور تحقق مطلوب وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور (موضوع اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی) و تأمین یکپارچگی در مدیریت کلان کشور، همسویی نظام‌های مدیریتی با برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت، تمرکز وظایف و فعالیت‌های مرتبط و متجانس با یکدیگر در امور برنامه‌ریزی، کاهش تداخل و توازی وظایف سازمان‌های ستادی، ارتقای توان کارشناسی و تصمیم‌سازی دولت، فراهم کردن زمینه تحقق مطلوب برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، سازمان‌های مذکور ادغام و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تشکیل شد. مبنای فلسفی این ادغام نظریه چندلر بود. مطابق این نظریه «ساختار، از استراتژی تبعیت می‌کند». در این برهه با توجه به اینکه متولی «راهبردهای ملی» سازمان برنامه و بودجه کشور و متولی «تشکیلات دولتی» سازمان امور اداری و استخدامی کشور بود، به‌هنگام تدوین برنامه‌های توسعه ۵ ساله، سازمان برنامه و بودجه راهبردهای ملی - احکام برنامه‌های - را تدوین می‌کرد که جاری‌سازی آنها نیازمند تغییرات ساختاری در سطح کلان بود، اما سازمان اداری و استخدامی وقت با استنادهای فنی از تغییر تشکیلات جلوگیری می‌کرد و یا همکاری لازم را نداشت که نتیجه آن عدم اجرای جزیی یا کامل برخی از راهبردهای ملی بود. از این‌رو، این ایده مطرح شد که ادغام این دو سازمان

تخصصی زیر چتر مدیریت واحد می‌تواند به حل این مسئله ملی کمک کند. بنابراین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در تاریخ ۱۳۸۶/۰۴/۲۴ و با تصویب شورای عالی اداری، منحل و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهوری تشکیل شد. بررسی مستندات موجود مواردی مانند حذف قدرت مطلق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در نظام اداری، تمرکززدایی از نظام برنامه‌ریزی و واگذاری امور و تفویض اختیار به استان‌ها، انحلال دیوان سالاری محل، جایگزین کردن نگاه فرایندی به جای نگاه بخشی، وحدت رویه در بودجه، ارتقای کارایی و اثربخشی، تقویت نظارت و پاسخگویی و اصلاح روند کشور، از جمله مهم‌ترین علل این انحلال و تفکیک ساختاری بوده است. در دولت یازدهم و براساس مصوبه مورخ ۱۳۹۳/۰۹/۲۶ شورای عالی اداری با ادغام معاونت‌های مذکور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور احیا شد. از جمله دلایل مطرح شده در این خصوص افزایش قدرت نهادهای سیاسی با حذف دستگاه‌های متولی برنامه‌ریزی، اخلال در نظام بودجه کشور، جذب و استخدام بی‌رویه و به دور از عدالت در دولت، اخلال در برنامه‌های توسعه و افزایش هزینه‌های کشور یاد شده است. با این حال این بازآرایی تشکیلاتی تنها تا سال ۱۳۹۵ دوام آورد. مطابق شکل ۴، در مورخ ۱۳۹۵/۰۷/۲۷ برابر مصوبه شورای عالی اداری، سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور تفکیک شد. دلیل اصلی این تغییر تشکیلاتی، سامان‌دهی و انسجام بخشی به مأموریت‌ها و وظایف مربوط به حوزه‌های اداری و استخدامی و برنامه و بودجه کشور و تعیین سازمان‌های متولی انجام‌دهنده هر یک از وظایف مذکور ذکر شده است

شکل ۴. سیر تحولات سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه کشور از سال ۱۳۷۸ تا کنون



### ۳-۲. تحلیلی بر تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

در حال حاضر در دو مقطع سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۹۳ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تشکیل شده است. در مرحله اول ادغام سازمان‌های امور اداری و استخدامی و برنامه‌بودجه کشور و در مرحله دوم ادغام معاونت‌های برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری مبنای تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بوده است. در خصوص اثربخشی و کارآمدی این تغییرات ساختاری اطلاعات جامعی در دسترس نیست؛ با وجود این در این بخش از گزارش سعی شده است براساس مستندات موجود در گزارش‌های دولتی، مقالات، آرشیو اخبار و اطلاعات و مصاحبه با تنی چند از مدیران و کارشناسان این سازمان‌ها تحلیل مختصری در خصوص تشکیل سازمان برنامه‌بودجه کشور **با تمرکز ویژه بر موضوعات اداری و استخدامی و در محورهای چارچوب**

### تغییرات ساختاری و تشکیلاتی ارائه شود.

• شواهد متعددی مانند تداخل و همپوشانی وظایف دستگاه‌های اجرایی، بهره‌وری پایین کارکنان و سازمان‌های دولتی، بخشی و چندتکه شدن نظام اداری و استخدامی، پرداخت‌های نجومی و غیرمتعارف و ... مؤید ضعف و ناکارآمدی نظام اداری کشور است. **با این حال سؤال اساسی آن است که علل و عوامل اصلی (ریشه‌ای) ناکارآمدی تاریخی نظام اداری کشور کدامند؟** در این خصوص به اعتقاد برخی از صاحب‌نظران و شواهد تاریخی، **علل اصلی این چالش‌ها را باید در مشکلات و کاستی‌های نظام سیاسی کشور جستجو کرد، به عبارت دقیق‌تر ناکارآمدی نظام اداری برآمده از عوامل خارج از بوروکراسی است.** خلأ تئوری مدیریت عمومی متناسب با نظریه دولت جمهوری اسلامی<sup>۱</sup>، فاصله گرفتن از ویژگی کارکردگرایی در بوروکراسی، استفاده نادرست

۱. برای اطلاع بیشتر در خصوص شواهد تاریخی این ادعا به منابع ذیل مراجعه شود:

- ابوالحسن فقیهی، اداره و سیاست در ایران: مطالعه بوروکراسی در بستر سیاست (۱۳۵۷-۱۳۲۰)، مترجم مریم حیدری، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)، چاپ اول، ۱۴۰۰.

- ابراهیم متقی و محمدحسن جباری، نظم سیاسی، بوروکراسی و توسعه دوره پهلوی، فصلنامه پژوهش‌های انقلاب اسلامی، ۱(۱۱)، ۱۴۰۱.

- ابوالحسن فقیهی و ابوالحسن دانایی‌فرد، بوروکراسی و توسعه در ایران (نگاهی تاریخی و تطبیقی)، انتشارات دانشگاه امام صادق، چاپ دوم، ۱۳۹۵.

- علیرضا سمیعی اصفهانی و عالی‌عباسی، دولت رانتی و چالش‌های دولت‌سازی در عصر پهلوی دوم (۱۳۵۷-۱۳۳۲)، رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی، ۹(۳)، ۱۳۹۷.

- منوچهر طباطبایی موتمنی، انقلاب اداری و مسئله دادگاه‌های اداری، دانشکده حقوق و علوم سیاسی (دانشگاه تهران)، ش ۸، ۱۳۵۰.

- حمید تنکابنی، تحلیلی از وضعیت تشکیلات اداری و موانع تحول در ایران عصر مشروطیت، جامعه‌پژوهی فرهنگی، ۴(۱)، ۱۳۹۲.

۲. برای اطلاع بیشتر در این خصوص به منبع زیر مراجعه شود:

روح‌نوری و همکاران، ارتباط دولت و مدیریت عمومی در ایران؛ با نگاهی تاریخی-تطبیقی، مدیریت دولتی، ۱۴(۹)، ۱۳۹۱.



چندین دستگاه‌های اجرایی استفاده کرد؟ درخصوص تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ادغام دو دستگاه اجرایی متولی امور برنامه، بودجه، اداری و استخدامی راهبرد اصلی دولت بوده است. با این حال انتخاب این راهبرد از منظر روشی و محتوایی محل بحث و تأمل جدی است. قاعدتاً پیشنهاد و انتخاب این راهبرد باید پس از بررسی و واکاوی عمیق سئوالات زیر در جلسات تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری صورت پذیرفته باشد.

– آیا ادغام نهادهای امور برنامه‌ریزی، بودجه، اداری و استخدامی از مبانی نظری مستحکمی در میان نظریه‌های مدیریت دولتی برخوردار است؟

– آیا چنین رویکردی مابه‌ازای خارجی (نمونه موفق) داشته است؟ مختصات و مشخصات آن تا چه اندازه قابل انطباق با زیست‌بوم جمهوری اسلامی ایران می‌باشد؟

– هدف از ادغام چیست؟ سازوکارها و فرایندهای سیاستگذاری و اجرای امور برنامه، بودجه، اداری و استخدامی کشور پس از ادغام چگونه خواهد بود؟

– تحت چه شرایط و ضوابطی قابلیت تحقق مهندسی مجدد (عنصر اصلی فرایند ادغام) در بخش دولتی و سازمان‌های مذکور وجود دارد؟ – آیا بین سازمان‌های در شرف ادغام از منظر مأموریت، ساختار، شیوه‌های مدیریتی، بودجه و ... شباهت وجود دارد؟

– آیا ادغام دو سازمان مؤثر خواهد بود و در صورت موفقیت آثار (مستقیم و غیرمستقیم) آن چه خواهد بود؟

– در صورتی که ادغام صورت نپذیرد آثار (مستقیم و غیرمستقیم) آنچه خواهد بود؟ (بررسی حالت معکوس)

– تأثیرات ناشی از ادغام دو سازمان با استفاده از چه رویکرد و روشی اندازه‌گیری خواهد شد؟

با این حال با توجه به شواهدی مانند تشکیل و تفکیک‌های دوگانه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، نتایج برخی پژوهش‌های صورت‌گرفته [۴] در این حوزه و نظر خبرگان اجرایی به نظر می‌رسد این محورها در مرحله انتخاب راهبرد مورد توجه قرار نگرفته‌اند. نقیصه‌ای که می‌تواند یکی از عوامل اصلی عدم تحقق مطلوب اهداف این بازآرایی تشکیلاتی محسوب شوند. به عبارت دقیق‌تر به نظر می‌رسد انتخاب راهبرد ادغام به‌منظور مرتفع کردن اشکالات ساختاری و تشکیلاتی نظام اداری و سازمان‌های اداری، استخدامی و برنامه‌بودجه کشور حائز ایرادهای اساسی و بنیادین بوده است.

● یکی از استدلال‌های اصلی، درخصوص ادغام سازمان‌های اداری، استخدامی و برنامه‌بودجه کشور در ادوار مختلف ضرورت تجمیع راهبردی و مدیریتی امور برنامه، بودجه، اداری و استخدامی در سازمانی واحد بود. بر این اساس با توجه به اینکه برخی از وظایف و

از بوروکراسی و سیاست‌زدگی نظام اداری (دخالتهای غیرسازنده نظام قدرت و سیاست در دستگاه مدیریتی کشور و جایگزین کردن معیارهای سیاسی به‌جای معیارهای شایستگی)، نبود نظام شایستگی برای مدیران عالی و ... برخی از این علل ریشه‌ای هستند. مرتفع نکردن این علل ریشه‌ای منجر به بروز آشفتگی‌هایی در سطح نظام اداری و دستگاه‌های اجرایی می‌شود. به عبارتی دیگر مواردی مانند فناوری‌ها و راهبردهای غیر اثربخش انجام وظایف دولت، تصدی دولت در اکثر امور، ناکارآمدی ساختاری و ... معلول‌های علت‌های غالباً سیاسی و اقتصادی هستند که در اعصار مختلف راهکارهای مناسبی برای آنها پیش‌بینی نشده است. از این‌رو است که طراحی نظام‌های استخدامی مختلف، تغییرات مکرر سیمای ساختاری و ... در عمل اثر مثبت و پایداری بر شرایط کشور نداشته است. موضوع محوری که در بازطراحی‌های متعدد سازمان‌های مورد مطالعه نیز مغفول بوده‌اند.

● در سطح اجرایی علل اصلی مسائل و مشکلات نظام اداری را باید در عواملی مانند فناوری‌ها، راهبردها و اهداف، مدیریت کارکنان، ساختارها، فرایندها، فرهنگ اداری و خدمات‌رسانی، الگوها و شیوه‌های مدیریتی، نوآوری و بهبود مستمر، ارزیابی و نظارت و ... جستجو و براساس آن راهکارهای مناسب را تدوین و براساس اولویت‌ها (تقدم و تأخر چالش‌ها) برنامه‌ها و تغییرات لازم را اجرایی کرد. با این حال در اکثریت قریب به اتفاق موارد سیاستگذاران و مدیران، تغییرات ساختاری و تشکیلاتی را به‌عنوان راهکار و راه‌حل اصلی انتخاب و مبنای تغییرات قرار می‌دهند. رویکردی که در ادغام و تفکیک‌های متوالی سازمان‌های متولی امور برنامه، بودجه، اداری و استخدامی کشور نیز صدق می‌کند. شایان ذکر است این استدلال به‌معنای انکار مشکلات ساختاری دستگاه‌های اجرایی و به‌ویژه سازمان‌های اداری و استخدامی و برنامه‌بودجه کشور نیست، بلکه اعتقاد بر آن است که تغییرات ساختاری باید متناسب با تغییر در راهبردها، فناوری‌ها، فرهنگ و ... صورت پذیرد. درحالی که براساس مستندات و نظریات خبرگان اجرایی اساساً در ادوار تشکیل سازمان و مدیریت کشور تغییر اساسی در ابعاد محتوایی صورت نپذیرفته است.

● شواهد و مستندات حکایت از آن دارد که بخشی از ناکارآمدی نظام اداری کشور، سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه‌بودجه کشور به‌علت مشکلات ساختاری و تشکیلاتی است. با این حال در این مرحله سؤال محوری آن است که برای بازآرایی ساختاری و تشکیلاتی، راهبرد مطلوب و متناسب با شرایط و اقتضائات نظام اداری کدام است؟ آیا تغییرات ساختاری در سطح سازمان نیاز است و یا باید از راهبردهایی مانند ادغام، تفکیک، تجمیع، یکپارچگی و ... برای ایجاد تغییرات تشکیلاتی درخصوص

**مسئولیت‌های مرتبط با امور بودجه در وزارت امور اقتصادی و دارایی کشور تعبیه شده است؛ منطقاً باید این بخش‌ها نیز از وزارتخانه مذکور منتزع و در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی متمرکز می‌شوند.** با این حال مستندات موجود مؤید آن است که این مهم در ادوار تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مورد توجه قرار نگرفته است. موضوعی که منطق و جامعیت ادغام‌های پیشین را با ایراد مواجه کرده است.

● بررسی مصوبات شورای عالی اداری، مصاحبه‌ها و شواهد حاصل از تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مؤید آن است که عملاً سند و برنامه اجرایی جامعی (متناسب با مختصات ترسیم شده در چارچوب پیشنهادی اجرای تغییرات ساختاری در دستگاه‌های اجرایی) به‌منظور ادغام سازمان‌های اداری، استخدامی و برنامه‌بودجه کشور وجود نداشته است. مضافاً ضوابط و سازوکارهای پیش‌بینی شده در مصوبات شورای عالی اداری نیز هیچگاه در حد قابل قبولی محقق نشده‌اند. برای نمونه در بند «۳» مصوبه مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۱ شورای عالی اداری در خصوص سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه‌بودجه کشور مقرر شده بود که شرح وظایف سازمان مذکور تا پایان اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۷۹ تدوین و به تأیید رئیس‌جمهور برسد. موضوعی که به استناد مستندات و ادعان مدیران پیشین این سازمان محقق نشد.<sup>۱</sup> نقیصه‌ای بنیادین که برخی مسئولین و کارشناسان این سازمان‌ها نیز از آن به‌عنوان یکی از کاستی‌های این ادغام یاد کرده‌اند. به این دلیل، **این ادغام‌ها هیچگاه فراتر از تغییر نام نبوده و تغییرات مثبت محسوسی در نظام اداری کشور ایجاد نکرده است.**

● اداره امور عمومی<sup>۲</sup> به‌عنوان حوزه عمل و رشته‌ای علمی مسئولیت خطیر اجرا و تحقق برنامه‌ها و سیاست حکام و تصمیم‌گیرندگان سیاسی را برعهده دارد. به‌عبارتی اداره امور عمومی عملی است که از بدنه سیاسی صادر و توسط بدنه حرفه‌ای، اجرایی می‌شود. هرگونه ضعف و ناتوانی در بدنه حرفه‌ای (اجرایی) فرایند پیشرفت کشورها را مختل و چهره بخش سیاسی را مخدوش می‌کند. **ازاین‌رو در نظریات جدید توسعه از توسعه نظام اداری لایق و کارآمد هم‌تراز با ابعاد سیاسی، اقتصادی و فرهنگی یاد می‌شود.**<sup>۳</sup> به‌عبارتی اعتقاد بر آن است که نظام اداری صحیح اولین و مهم‌ترین نهاد ضروری برای تحقق آرمان‌هاست. در چنین شرایطی نقش سازمان‌های متولی و راهبر نظام اداری کشور بسیار

حائز اهمیت است. ازاین‌رو در بسیاری از کشورها توجه ویژه به این سازمان‌ها در دستور کار قرار گرفته است.<sup>۴</sup> ازاین‌رو **شواهد حاصل از تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نشانگر آن است که در هر دو مقطع زمانی سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۹۳ امور اداری و استخدامی به حاشیه رانده شده و در ذیل مقوله‌های اقتصادی و بودجه‌ای قرار گرفته است.** ادعایی که نشانه‌های آن را می‌توان در تضعیف بدنه کارشناسی حوزه اداری و استخدامی، تثبیت و تشدید آشفتگی‌های نظام استخدامی، انتصابات افراد دارای مدارک تحصیلی اقتصادی به‌عنوان رئیس و سایر پست‌های اصلی سازمان و ... مشاهده کرد. برای نمونه مستندات و تجارب مدیران پیشین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مؤید آن است که تعداد کارشناسان حرفه‌ای و مجرب در حوزه‌های استخدام، طبقه‌بندی مشاغل، حقوق و مزایا، تشکیلات، سیستم‌ها و روش‌ها و قوانین و مقررات کاهش و امور پرسنلی دولت به موضوع درجه دوم در سازمان مذکور تبدیل شده است. از دیگر شواهد این استدلال مصوبه مورخ ۱۳۹۵/۰۷/۲۷ مصوبه شورای عالی اداری در خصوص انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و لزوم تشکیل مجدد سازمان‌های اداری و استخدامی و برنامه‌بودجه کشور - سامان‌دهی و انسجام‌بخشی به مأموریت‌ها و وظایف مربوط به حوزه‌های اداری و استخدامی و برنامه و بودجه کشور و تعیین سازمان‌های متولی انجام‌دهنده **هریک از وظایف مذکور** - است. مضافاً یکی از استدلال‌های اصلی مسئولان سیاسی و صاحب‌نظران در خصوص پدیده‌هایی مانند پرداخت حقوق‌های نجومی، تشدید آشفتگی در نظام استخدامی دستگاه‌های اجرایی، عدم اجرای صحیح قانون مدیریت خدمات کشوری و ... در این بازه زمانی، فقدان نهاد تخصصی و راهبر در امور اداری و استخدامی بوده است. موضوعی که به محاق رفتن امور اداری و استخدامی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تأیید می‌کند.

● بررسی تحقیقات و مطالعات صورت گرفته در خصوص بررسی میزان اثربخشی ادغام دستگاه‌های اجرایی مؤید آن است که در اکثریت قریب به اتفاق موارد، اهداف قانونگذار و دولت در ادغام و تغییرات ساختاری محقق نشده است. [۱] [۲] [۳] [۵]. حتی در مواردی عملکرد سازمان‌ها پس از ادغام کاهش یافته است. به‌طور ویژه در خصوص تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، نتایج پژوهش منوریان و همکاران (۱۳۸۴) نشانگر آن بود که تغییرات ساختاری اثر معناداری بر بهبود کارکردها، اجرای مطلوب‌تر

۱. نکته حائز اهمیت در این خصوص آن است که صرفاً با تجمیع برخی احکام قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب سال ۱۳۸۶) می‌توان بخشی از وظایف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را احصا کرد.

2. Public Administration.

۳. برای اطلاع بیشتر به منبع ذیل مراجعه شود:

مت اندروز و لنت پریچت و مایکل ولکاک، توسعه به‌منابۀ توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل، عمل، ترجمه جعفر خیرخواهان، مسعود درودی، انتشارات روزنه چاپ دوم، ۱۳۹۹.

۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سلسله گزارش‌هایی تجارب کشورهای مختلف در این حوزه را بررسی کرده است که به‌زودی در دسترس علاقه‌مندان قرار خواهد گرفت.



**نپذیرفته است.** در پدیده سیاست بوروکراتیک اعتقاد بر آن است که بوروکرات‌ها بازیگران بی‌طرف و غیرسیاسی نیستند، آنها ممکن است برای حفاظت و ارتقای انگیزه‌ها و منافع خود درگیر سطح بالایی از فعالیت‌های سیاسی منفعت‌جویانه شوند.

● با توجه به شواهد مذکور و به اعتقاد برخی صاحب‌نظران علی‌رغم برخی آثار محدود و مثبت تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بر برخی نظام‌ها و فرایندهای نظام اداری کلیت این تغییر ساختاری از نظر تئوریک و فرایند اجرایی دارای ایرادها و کاستی‌های فراوانی بوده است.

مأموریت‌ها، کاهش وظایف متداخل و موازی، ارتقای توانایی کارکنان، کاهش هزینه‌های جاری، کاهش تعداد کارکنان، رضایت کارکنان و بهبود عملکرد سازمانی نداشته است. [۴]

● **به اعتقاد برخی از صاحب‌نظران علمی و اجرایی از سیاست بوروکراتیک،<sup>۱</sup> می‌توان به‌عنوان یکی از دلایل ثانویه شکست تغییرات ساختاری متعدد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یاد کرد.** برابر اذعان مسئولین و کارشناسان سابق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، در فرایند طراحی و اجرای ادغام سازمان‌های اداری و استخدامی و برنامه‌بودجه کشور توجه چندانی به نظرات و دیدگاه کارشناسان و به‌عبارتی بوروکرات‌ها صورت

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



✓ بررسی تاریخچه ادغام سازمان‌های دولتی در نظام اداری کشور مؤید آن است که **ادغام وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی در کشور، امری سیاسی و نمادین بوده است که در آن ظرفیت‌های نظام اداری و مباحث کارشناسی چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد.** رویکردی که در کنار هزینه‌های آشکار خود، سیمای دولت و نظام خط‌مشی‌گذاری عمومی را مخدوش کرده است.

✓ در صورت تأکید دولت بر اجرای مجدد بازآرایی ساختاری از طریق ادغام سازمان‌های مذکور، چالش‌هایی مانند تقلیل مشکلات سازمان‌های مذکور به نواقص ساختاری و تشکیلاتی، فقدان نظریه‌مبنایی مناسب، بی‌توجهی به بستر و شرایط در انتخاب راهبرد و رویکردها، عدم پیش‌بینی سند و برنامه‌ای جامع برای اجرای راهبرد، عدم ایجاد زیرساخت‌های فنی، ساختاری و فرهنگی مورد نیاز جهت تغییر، اجرای ناقص راهبرد و سازوکارهای کنترل و ارزیابی ضعیف و ناکارآمد احتمالاً اثربخشی این راهکار را متزلزل می‌کند. از این‌رو نیاز است از هم‌اکنون تمهیدات لازم درخصوص

در ماه‌های اخیر زمره‌های تشکیل مجدد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و ادغام سازمان‌های اداری و استخدامی و برنامه‌بودجه کشور مطرح است. **ادغام وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی رویکردی است که به‌ندرت در نظام اداری کشور با موفقیت همراه بوده است.** از این‌رو درخصوص ادغام پیش‌رو و سایر موارد مشابه ضروری است که به نکات ذیل توجه ویژه‌ای مبذول شود.

✓ **تاریخ نظام اداری کشور، دچار مشکل فقدان تجربه‌پذیری از گذشته است و به‌عبارت صریح‌تر از برخورد تحلیلی منطقی با گذشته خود عاجز است.** به این دلیل از منابع آموزشی‌ای که زمینه تاریخی برای آن گسترده است محروم است. اصرار بر تجربه راهکارهای ناموفق پیشین، تقلید محض از راهکارها و راهبردهای سایر کشورها، بی‌توجهی به مقتضیات و مقدرات، عدم فهم دقیق مبانی علمی و نظری راهبردها، اجرای سلیقه‌ای و ناقص، بی‌توجهی به الزام‌ها و تمهیدات لازم، تقلیل نظام کنترل و ارزیابی به رویکردی منفعلانه و صرفاً نمایشی و ... از جمله مصادیق این مهم در مباحث تغییرات ساختاری است.

۱. برای اطلاع بیشتر درخصوص این مفهوم به منبع ذیل مراجعه شود:

- اعظم میرزمانی و سیدحسین اخوان علوی و ابراهیم حاجی‌نژادی، فهم نقش سیاست بوروکراتیک در اجرای خط‌مشی‌های عمومی در ایران: مطالعه موردی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، (۴)۵، ۱۳۹۸.

موارد ذکر شده اتخاذ شود؛ در غیر این صورت این اقدام مصداق بارز تحمیل بار بی‌موقع و غیر اثربخش به‌نظام اداری خواهد بود. استفاده از چارچوب پیشنهادی در این گزارش تا حدودی می‌تواند نگاهی همه‌جانبه در این خصوص را نهادینه سازد.

ادغام در بخش دولتی به‌عنوان راهبرد و رویکردی برای کاهش هزینه‌ها و اندازه دولت در پس از انقلاب اسلامی هم‌زمان با اجرای برنامه سوم توسعه مورد توجه ویژه قرار گرفت. راهبردی که ریشه‌های آن را می‌توان در نظریه مدیریت دولتی نوین و شیوه‌های مدیریت در بخش خصوصی جستجو کرد. این درحالی است که مدیریت دولتی و خصوصی، تفاوت‌های ماهوی عمده‌ای باهم دارند. موضوعی محوری که باید در انتقال راهبردها، فناوری‌ها و راهکارها مورد توجه قرار گیرد. به‌طور مشخص، در بخش دولتی دستیابی به اهداف و اثربخشی - صرف‌نظر از میزان هزینه آن - از ضروریات اجتماعی است. به‌عبارتی هرچند بهتر است که مأموریت‌های سازمان‌های دولتی با هزینه و صرف منابع کمتر انجام شود، اما به‌طور قطع اثربخشی آنها بر کارایی‌شان اولویت دارد. از این رو در بسیاری از موارد استفاده از راهبردها و راهکارهای بخش خصوصی (مانند ادغام) فاقد وجاهت است. موضوعی که (تفاوت ماهوی مدیریت دولتی و مدیریت بخش خصوصی) در سالیان اخیر کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

عدم موفقیت راهبردهای تغییرات ساختاری و تشکیلاتی یکی از معضلات اصلی نظام اداری است. یکی از دلایل اصلی بروز چنین پدیده‌ای کپی‌برداری محض از راه‌حل‌های سایر کشورها و بی‌توجهی به اقتضانات کشور و ظرفیت نظام اداری است. در چنین شرایطی ضروری است در مواردی که بازطراحی ساختاری از طریق قانون مصوب مجلس صورت می‌پذیرد (مانند لایحه تشکیل وزارت بازرگانی) با استفاده از ابزارهای خط‌مشی و سازوکارهای کنترلی، چارچوب کلی و قواعد و شاخص‌هایی در خصوص فرایند اجرای بازآرایی ساختاری، ارائه گزارش‌های مستمر در خصوص میزان تحقق تغییرات ساختاری و تشکیلاتی و ... پیش‌بینی گردد. الگو و شاخص‌های مدل پیشنهادی این گزارش، می‌تواند به‌عنوان نقطه عزمیت در این خصوص مورد توجه قرار گیرند.

براساس شواهد و تجارب موجود و در راستای تحقق خط‌مشی‌گذاری مبتنی‌بر شواهد نوسازی (پیرایش سازمانی)

در کنار یکپارچه‌سازی از دیگر گزینه‌های بالقوه‌ای است که می‌تواند برای رفع ایرادهای ساختاری سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه‌بودجه کشور مورد استفاده قرار گیرد. به‌عبارتی با انجام اصلاحات در فرایندهای اصلی و مشترک بین دو سازمان یعنی تخصیص منابع (مالی و انسانی)، استقرار بودجه عملیاتی (برقراری ارتباط بین وظایف و مأموریت دستگاه‌ها با برنامه‌های مندرج در قوانین بودجه) و نظارت بر عملکرد با استفاده از مدل خط‌مشی‌گذاری مبتنی‌بر شواهد، سازوکار هماهنگی بین دو سازمان طراحی شود. نکته حائز اهمیت در این میان آن است که احکام مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری با فرض وجود سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نوشته شده و با انحلال سازمان مذکور، ایجاد سازوکارهای هماهنگی یاد شده نه یک ضرورت، بلکه امری الزامی است.

در ادغام سازمان‌های دولتی رویکرد هماهنگی بین سازمانی باید مدنظر قرار گیرد. ادغام سازمان‌ها برای ایجاد هماهنگی بیشتر یکی از دلایلی است که غالباً در توجیه آنها ذکر می‌شود. ناهماهنگی و فقدان حکمرانی همکارانه یکی از مسائل کلیدی در ساختار اداری ایران است. از این رو ضروری است سازوکارهای هماهنگی مناسبی بین دستگاه‌های اجرایی طراحی و به‌کار گرفته شود. شبکه‌سازی بین اتاق‌های فکر دولت یا سازمان‌های تخصصی در بدنه دولت یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است تا از دوباره‌کاری و یا جزیره‌ای عمل کردن آنها جلوگیری شود.

بسیاری از ناکامی‌ها در ادغام سازمان‌های دولتی (به‌ویژه ادغام دو سازمان تخصصی اداری و استخدامی و برنامه‌بودجه) برآمده از فقدان دانش مدیریت تغییر در فرایند ادغام است. نتیجه چنین بی‌توجهی، بروز مسائل جدیدی است که ممکن است وضعیت را بدتر از قبل کند. به‌عبارتی «بسیاری از مسائل امروزی نتیجه راهکارهای دیروزی است.» ادبیات مدیریتی، مدل‌های زیادی را برای فرایند گذار در مرحله ادغام مطرح ساخته‌اند که می‌توانست و می‌تواند در مرحله ادغام سازمان‌ها از سوی مدیران ارشد رعایت شود، اصل بنیادین در این امر داشتن بینش مدیریتی است. بنابراین در صورتی که مدیریت دستگاه‌های اجرایی به افرادی دارای دانش، مهارت و بینش مدیریتی واگذار شود می‌توان انتظار داشت که فرایند تغییر به شکل مطلوب‌تری محقق گردد.



- [۱] میرمحمدی، سید محمد. تحلیل کیفی و واکاوی ادغام دستگاه‌های دولتی: ادغام سازمان ملی جوانان و سازمان تربیت‌بدنی پژوهش‌های مدیریت در ایران، ۱۷(۱)، ۱۴۰۰.
- [۲] انیو، رؤیا. تأثیر ادغام بر رضایت شغلی و عملکرد سازمانی (مطالعه موردی: سازمان صنعت، معدن و تجارت استان البرز)، مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، ۸(۳۱)، ۱۳۹۷.
- [۳] شاهنوشی، مجتبی و موسی کاظمی احسان. آثار ادغام وزارتخانه‌ها در ایران و نیاز به بازنگری در آن با نگاهی سیاست‌های کلی نظام اداری، فصلنامه سیاست‌های راهبردی کلان، ۵(۱۷)، ۱۳۹۶. ۴. سند تحول دولت مردمی، ۱۴۰۰.
- [۴] منوریان، عباس و محمدحسن، اشرف‌پور. بررسی اثربخشی ادغام سازمان‌های امور اداری و استخدامی و برنامه‌بودجه سابق از دید مدیران و کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، فصلنامه مطالعات مدیریت، ش ۴۸، ۱۳۸۴.
- [۵] جلیلی، اسماعیل و سید حمید، خداداد حسینی و اصغر، مشبکی و عادل. آذر. طراحی مدل اجرای استراتژی‌های ادغام سازمان‌های دولتی ایران، پژوهش‌های مدیریت در ایران، ۲۳(۲)، ۱۳۹۸.
- [۶] رهنورد، فرج‌... عوامل مؤثر بر عملکرد ادغام سازمان‌ها در بخش دولتی ایران، مدیریت دولتی، ۹(۴)، ۱۳۹۶.
- [۷] اسکات، ریچارد. سازمان‌ها: سیستم‌های عقلایی، طبیعی باز، مترجم حسن میرزایی اهرنجانی، انتشارات سمت، چاپ یازدهم، ۱۳۹۸.
- [۸] الوانی، سید مهدی. مدیریت عمومی، انتشارات نی، ویراست دوم، چاپ بیست سوم، ۱۳۸۴.
- [۹] دفت، ریچارد. مبانی تئوری و طراحی سازمان، مترجم علی پارسائیان و سید محمد اعرابی، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ دهم، ۱۳۹۳.
- [۱۰] دانایی‌فرد، حسن. تفکیک، ادغام و طراحی وزارتخانه‌های جدید در ایران: تحلیلی نظری، پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی، ۲(۴)، ۱۳۹۱.
- [۱۱] گبیسون، مورگان و گارت مورگان. نظریه‌های کان جامعه‌شناختی و تجزیه و تحلیل سازمان، مترجم محمد تقی نوروزی، سمت، چاپ نهم، ۱۳۹۷.
- [۱۲] Philip Ayagre (2018), Public sector mergers and internal control systems of public sector organisations: evidence from Ghana, African J. Accounting, Auditing and Finance, 6(2).
- [۱۳] خون سیاوش، محسن و محمدی، مهتاب. بررسی چالش‌های مهندسی مجدد در سازمان‌های دولتی ایران، مدیریت توسعه و تحول، ش ۲، ۱۳۸۸.
- [14] Asma Al-Mulla, Ali Ameen, Osman Issac, Mohammed Nusari & Hamoud Al-Shibarni (2019), The effect of organizational tensions, merge policy and knowledge sharing on managing organizational change: the context of Abu Dhabi National Oil Organizations, Journal of engineering and applied sciences, 14(8).
- [15] Van de Walle, S. & Groeneveld, S. (eds) (2016). Theory and practice of public sector reform. (Critical Studies in Public Management series), London: Routledge, pp. 131- 143.
- [۱۶] معصومی، علی‌اکبر و سیدمحمد، هاشمی و ولی، رستمی. امکان‌سنجی تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ایران، پژوهش حقوق عمومی، ۲۲(۶۸)، ۱۳۹۹.
- [۱۷] هاشمی، سیدمحمد و علی‌اکبر، معصومی. امکان‌سنجی حقوقی ادغام صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ایران، حقوق اداری، ۵(۱۳)، ۱۳۹۶.
- [۱۸] الوانی، سید مهدی. درآمدی بر نقش و اندازه دولت در ایران، مجلس و پژوهش، ۱۳(۵۳)، ۱۳۸۵.
- [۱۹] López-Sáez, P., Cruz-González, J., Navas-López, J. E., & Perona-Alfageme, M. del M. (2021). Organizational integration mechanisms and knowledge transfer effectiveness in MNCs: The moderating role of cross-national distance. Journal of International Management, 27(4).
- [۲۰] هریسون، جفری و جان کارون. مدیریت استراتژیک، انتشارات هیات، چاپ اول، ۱۳۸۲.
- [۲۱].. صیاد، سعید. مطالعه خطمشی عمومی: مفاهیم، رویکردها، مدل‌ها و فرایندها، انتشارات آشوب، چاپ اول، ۱۳۹۸.
- [۲۲].. میرمحمدی، سیدمحمد و اکبر، حسین‌پور. نظام اداری ایران: تحلیلی بر چالش‌ها و مشکلات، فصلنامه چشم‌انداز مدیریت دولتی، ش ۸، ۱۳۹۰.
- [۲۳] الوانی، سید مهدی. تصمیم‌گیری و تعیین خطمشی دولتی، انتشارات سمت، ویرایش سوم، چاپ بیستم، ۱۳۹۵.
- [۲۴] دانایی‌فرد حسن و طیبیه، عباسی. اصلاحات اداری ایران: تحلیلی بر کوچک‌سازی، دانشور رفتار، ۱۵(۲۷)، ۱۳۸۷.
- [۲۵]. سند تحول دولت مردمی، ۱۴۰۰.
- [۲۶] منوریان، عباس. اجرای و ارزیابی خطمشی عمومی، انتشارات مهربان، چاپ دوم، ۱۳۹۶.
- [۲۷] قربانی‌زاده، وجه... و فتاح، شریف‌زاده و رسول، معتضدیان. تحلیل مسائل اجرای خطمشی‌های اداری، مطالعات مدیریت راهبردی، ش ۲۴، ۱۳۹۴.
- [۲۸] دانایی‌فرد، حسن. سرنوشت خطمشی عمومی در فرایند اجرا، تعامل اراده سیاسی و ظرفیت اداری، مطالعات مدیریت دولتی ایران، ۴(۴)، ۱۴۰۱.
- [۲۹] دیوید، فرد آر. مدیریت استراتژیک، مترجم علی پارسائیان و سید محمد اعرابی، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ بیست‌ویکم، ۱۳۹۰.
- [۳۰] مصوبات شورای عالی اداری، ۱۳۹۵.
- [۳۱] پایگاه‌های اطلاع‌رسانی دولت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سازمان برنامه‌بودجه کشور، سازمان اداری و استخدامی کشور، آرشیو خبرگزاری‌های ایسنا، فارس، مهر.





## مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [mrc@majles.ir](http://mrc@majles.ir)