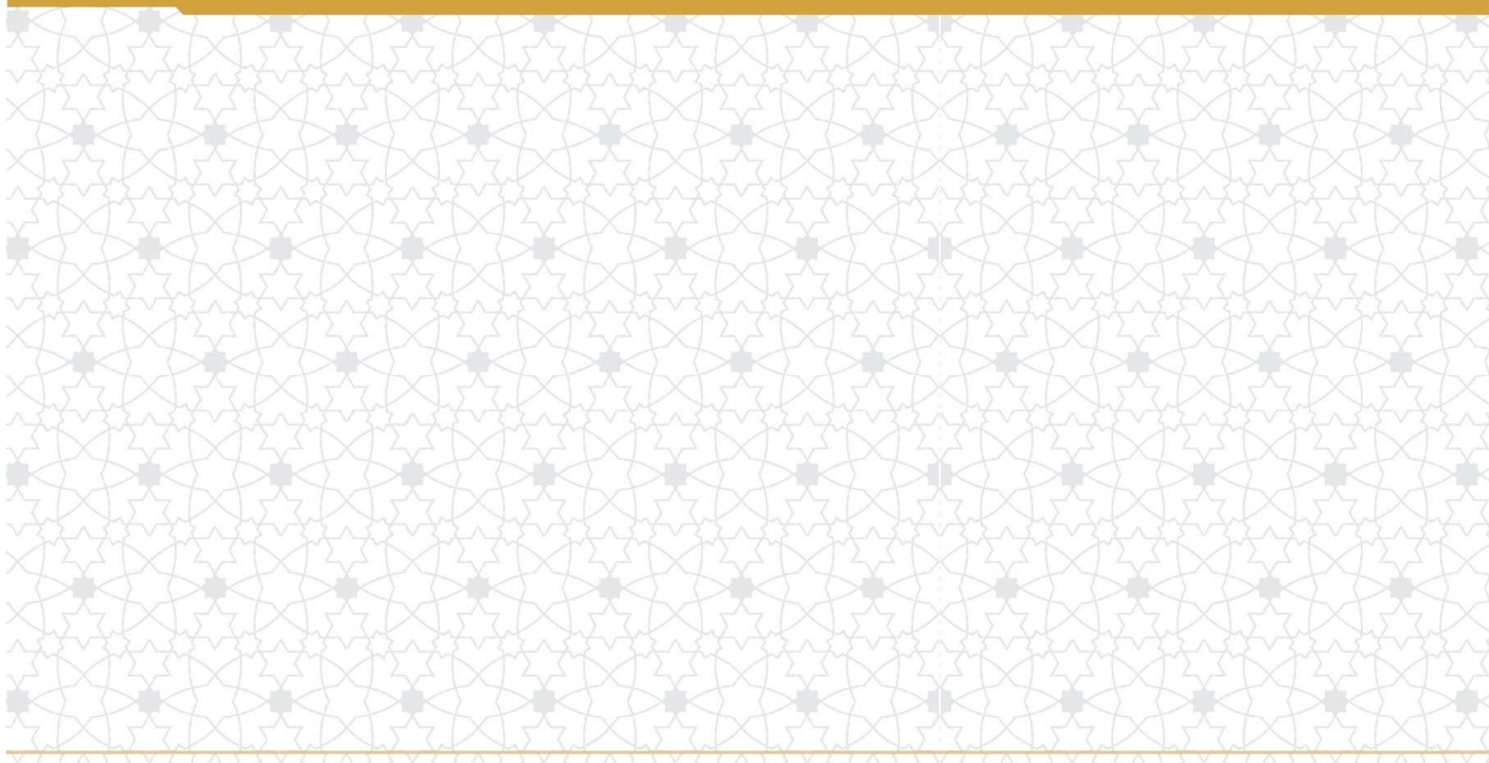




## بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۹۲): ساختاردهی مسئله فصل اصلاح نظام اداری





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۹۴۱۶

کد موضوعی: ۳۵۰

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۹۲): ساختاردهی مسئله فصل اصلاح نظام اداری

نام دفتر: مطالعات بنیادین حکمرانی

تهیه و تدوین کنندگان: حسین بابایی مجرد، مهدی خسروی، جعفر زینت‌بخش

ناظر علمی: مهدی عبدالحمید

اظهار نظر کنندگان: سیدمجتبی شهرآیینی، محمد عبدالحسین‌زاده، یحیی مرتب (دفتر مطالعات

مدیریت)، توفیق حسین‌زاده لنج‌آبادی (دفتر مطالعات اقتصادی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

صفحه آرای و گرافیک: انسیه بهابزرگی

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه برنامه هفتم توسعه

۲. نقش‌های دولت

۳. فلسفه نظام سیاسی اسلام

۴. ساختاردهی مسئله

۵. ساختار و تشکیلات

۶. دولت الکترونیک

۷. سرمایه انسانی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۲/۴/۲

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۴۰۲/۷/۲۲

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۹/۸

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۱	خلاصه مدیریتی.....
۴	۱. مقدمه.....
۵	۲. پیشینه پژوهش.....
۶	۳. نقش‌ها و کارکردهای دولت.....
۹	۳-۱. منطق گفتمانی دولت سیزدهم و نقش‌های متناسب این دولت.....
۹	۳-۲. تعریف نقش‌های منتخب متناسب با منطق گفتمانی دولت سیزدهم.....
۹	۳-۲-۱. دولت توانمندساز.....
۱۰	۳-۲-۲. دولت رفاه.....
۱۱	۳-۲-۳. دولت تضمین کننده.....
۱۱	۳-۲-۴. دولت کارآفرین.....
۱۲	۳-۲-۵. دولت شبکه‌ای.....
۱۳	۴. ساختاردهی مسئله.....
۱۳	۴-۱. گونه‌شناسی انواع مسائل.....
۱۵	۴-۲. روش‌شناسی ساختاردهی مسئله.....
۱۷	۵. ساختاردهی مسئله در فصل اصلاح نظام اداری.....
۱۷	۵-۱. احکام مواد در فصل اصلاح نظام اداری.....
۱۷	۵-۱-۱. ساختاردهی مسئله ساختار و تشکیلات.....
۲۰	۵-۱-۲. ساختاردهی مسئله سرمایه انسانی دولت.....
۲۱	۵-۱-۳. ساختاردهی مسئله دولت الکترونیک.....
۲۳	۶. نقد ساختاردهی مسئله دولت در نظام اداری مبتنی بر نقش‌های منتخب دولت.....
۲۴	۶-۱. دولت حداکثری و شاخص‌های پنج‌گانه.....
۲۵	۶-۲. منابع انسانی ناکارآمد و شاخص‌های پنج‌گانه.....
۲۷	۶-۳. ارائه خدمات حضوری و شاخص‌های پنج‌گانه.....
۲۸	۷. نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی.....
۳۱	منابع و مأخذ.....

## فهرست جداول

- جدول ۱. نقش‌های دولت و تطبیق آن با خصایص گفتمانی دولت سیزدهم (ساخته محققین)..... ۷
- جدول ۲. تفاوت در ساختار سه دسته از مسائل خط‌مشی..... ۱۴
- جدول ۳. سنخ‌شناسی مسائل..... ۱۵
- جدول ۴. اقدامات حکمی بخش ساختار و تشکیلات لایحه برنامه هفتم توسعه..... ۱۸
- جدول ۵. ساختاردهی مسئله بخش ساختار و تشکیلات لایحه برنامه هفتم توسعه..... ۱۹
- جدول ۶. اقدامات حکمی بخش سرمایه انسانی لایحه برنامه هفتم توسعه..... ۲۰
- جدول ۷. ساختاردهی مسئله بخش سرمایه انسانی لایحه برنامه هفتم توسعه..... ۲۱
- جدول ۸. اقدامات حکمی بخش دولت الکترونیک لایحه برنامه هفتم توسعه..... ۲۲
- جدول ۹. ساختاردهی مسئله بخش دولت الکترونیک لایحه برنامه هفتم توسعه..... ۲۳
- جدول ۱۰. نسبت ساختاردهی مسئله نظام اداری و نقش‌های دولت..... ۲۴
- جدول ۱۱. شاخص‌های نقش‌های پنج‌گانه دولت..... ۲۴

## فهرست شکل

- شکل ۱. مراحل ساختاردهی مسئله..... ۱۶



## بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۹۲): ساختاردهی مسئله فصل اصلاح نظام اداری

### چکیده

دولت، براساس فلسفه سیاسی حاکمیت، شرایط و مقتضیات حاکم بر جامعه و انتظاراتی که مردم از او برای مداخله در مسائل عمومی‌شان دارند می‌تواند نقش‌های مختلفی بپذیرد؛ نقش‌هایی که در میانه طیفی از اقتدارگرایی تا دموکراسی‌گرایی دوران دارد. فلسفه سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران که بر دو رکن اسلامیت و جمهوریت مبتنا دارد بر دو مفهوم عدالت و مردم تأکید خاص می‌کند. لذا اگر بناست دولت جمهوری اسلامی، نقش‌هایی را به‌خود نسبت دهد باید رابطه وثیقی میان آن نقش‌ها و این تأکیدات مبنایی برقرار باشد و الا با فرم حکمرانی دینی در تعارض خواهد بود. در این گزارش سعی شده است این نسبت‌سنجی انجام شود تا از آن رهگذر بتوان مسائل دولت سیزدهم در فصل اصلاح نظام اداری لایحه برنامه هفتم توسعه را ساختاردهی کرد. ساختاردهی مسئله، که فرایندی اساساً سیاسی است به دنبال حل مسئله نیست، بلکه می‌خواهد از طریق تسهیل، مشارکت و تحریک گفتگو به درک و تعهد مشترکی بین ذی‌نفعان متعدد و متنوع یک مسئله کمک کند. فرایند ساختاردهی مسئله ناظر به سه موقعیت ساختار و تشکیلات دولت، سرمایه انسانی و هوشمندسازی و دولت الکترونیک در فصل اصلاح نظام اداری لایحه برنامه هفتم توسعه اعمال شد و مبتنی بر پنج شاخص برآمده از نقش‌های دولت در نظام اسلامی (که بر عدالت‌محوری و مردم‌پایگی تأکید دارد) تحلیل شد. براساس تحلیل انجام شده این نتیجه به دست آمد که دولت در موقعیت‌های ساختار و تشکیلات و دولت الکترونیک با نامسئله روبرو است و در موقعیت سرمایه انسانی با طرح غلطی از ساختاردهی و متعاقباً ارائه راه‌حل مواجه می‌باشد.

### خلاصه مدیریتی

#### ■ مسئله اصلی

ضرورت قانونگذاری در نسبت موقعیت‌های مختلف مسئله، همیشه به‌عنوان پرسشی مهم در مقابل نظام قانونگذاری کشور بوده است؛ اینکه مجلس شورای اسلامی در نسبت چه مسئله یا مسائلی باید مبادرت به قانونگذاری کند؟

فقدان مسئله، نظام حکمرانی کشور را دچار تکرار راه‌حل‌ها، اتلاف منابع و چه‌بسا بحران خواهد کشاند چرا که نمی‌تواند طرحی نو برای مسائل نو یا کهنه دراندازد. ساختاردهی مسئله از آنکه دولت

وقت و منابع خود را مصروف نامسئله‌ها (فقدان مسئله‌مندی مشخص در نسبت موقعیت‌های مسئله) کند جلوگیری می‌کند. این پژوهش بنا دارد فرایند ساختاردهی مسئله را در بخشی از لایحه برنامه هفتم توسعه طی کند. ساختاردهی مسئله در عین حال که مطابق فرم گزارش‌های سیاستی لازم است در بخش بیان مسئله، تنقیح شود، لکن معمولاً به کمال انجام نمی‌شود و از همین جهت گزارش فوق واجد نوآوری است که فرایند ساختاردهی را در نسبت بخشی از یک سند قانونی کشور طی کرده است.

### ▪ نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

دولت برای آنکه مسائل خود را ساختار دهد نیازمند تعیین موقعیت خود در میان بسیاری از نقش‌هایی که برای یک دولت متصور است. از آنجا که دولت سیزدهم بر فلسفه سیاسی انقلاب اسلامی باوری عمیق دارد با اتکا بر دو شاخص عدالت‌محوری و مردم‌پایگی بر پنج نقش از میان نقش‌های ۲۱گانه دولت باید تأکید خاص داشته و از آن نظرگاه به ساختاردهی مسئله اهتمام کند. آن پنج نقش عبارتند از: توانمندسازی، تضمین‌کنندگی، بازتوزیع، شبکه‌سازی و کارآفرینی.

مسائل دولت در فصل اصلاح نظام اداری و در سه موقعیت مسئله ساختار و تشکیلات، سرمایه انسانی و هوشمندسازی و دولت الکترونیک، ساختاردهی شد و براساس پنج نقشی که دولت براساس گفتمان اعلام‌شده خویش باید بپذیرد ارزیابی شد و نتایج زیر به دست آمد:

۱. به نظر می‌رسد **اندازه دولت یک نامسئله است** که در حکمرانی پساانقلاب اسلامی، فرصت بسیاری از نخبگان را به خود اختصاص داد فارغ از آنکه غرضی که از طریق سیاست کوچک‌سازی دولت دنبال می‌شد در دل آن سیاست نهفته نبود، بلکه مرهون تکون سیاست‌های دیگر بود. **ارائه خدمات عمومی به عنوان مهم‌ترین کارکرد دولت از مسیر تغییر اندازه دولت نمی‌گذرد**، بلکه وابسته به توانمندسازی بازیگران غیردولتی، تمهید محیط رشد، شبکه‌سازی بازیگران، تأمین معاش عمومی و درنهایت تضمین دولتی جهت ارائه خدمات مطلوب است. انجام این امور ممکن است نیازمند دولتی بزرگتر از دولت فعلی باشد و یا کوچکتر، اما پیش‌فرض تحقق کارکرد ارائه خدمات عمومی مطلقاً کوچک‌سازی دولت نیست.

۲. **هرگونه تغییر در کارکرد ارائه خدمات عمومی، نباید رنگ‌وبوی بی‌اثر کردن نقش انسان در تعاملات و مناسبات انسانی بگیرد**. فشار جامعه بر ماشینی کردن موقعیت انسانی و فشار مسئولین بر سیاسی کردن موقعیت اداره باید کنترل شود تا اداره در مدار انسانی قرار بگیرد. **حذف انسانیت انسان، ناامن کردن موقعیت عمل اداری، کم‌رنگ کردن حضور انسان در محیط اداری و مانند آن رافع ناکارآمدی نظام اداری و یا سرمایه انسانی نیست**، بلکه باید ظرفیت‌های منفعل انسان در مقام مواجهه با موقعیت‌های مسئله از انفعال خارج شده و در مدار خدمت‌رسانی به مردم فعال گردد. این



موقعیت با بازطراحی فرایندهای اداری رخ خواهد داد که مهم‌ترین کنش‌گر این بازطراحی، خود انسان اداری است.

۳. هرگونه تغییر نقش دولت نباید به دولت تهی منجر شود. دولت تهی، دولتی است که از مشروعیت در ارائه خدمات عمومی برخوردار نیست و نمی‌تواند مسئولیت نواقص خدمات عمومی را بپذیرد. دولتی که خود را از عوامل انسانی تهی کرده و نمی‌تواند اقدام و عدم اقدام خود را متناسب به اراده جمعی انسانی کند. دولت باید مقتدر بماند تا بخش خصوصی و بخش سوم مقتدر ایجاد شود، اما باید بر یک قاعده پایبند باشد که اقتدار دولت ملازمه‌ای با تصدی ندارد. دولت می‌تواند نقش‌های متفاوتی را بپذیرد و خود را در اذهان عامه هویت‌مند کند که آخرین نقش تصدی ارائه خدمات عمومی می‌تواند باشد.

۴. دولت الکترونیک در ذات خود قبل از الکترونیسم، نیازمند اصلاح و بازطراحی فرایندی است. لذا صاحب سرشتی پسینی و طفیلی است. نباید الکترونیک کردن فرایندها بر بازطراحی آنها تفوق یا اصالت یابد. حال اگر پرسش از کیفیت الکترونیسم به کیفیت اصلاح فرایندی تغییر یابد دیگر موقعیت مسئله از تعقیب هوشمندسازی فرایندها به متناسب‌سازی فرایندها با اغراض و کارکردهای موردنظر نظام گذار خواهد کرد. لذا دولت الکترونیک، واجد پرسش‌های بی‌جوابی است که ابتدا باید به آنها پاسخ داد تا متعاقبش به پرسش کیفیت هوشمندسازی رسید. لذا در این موقعیت نیز دولت محترم با نام مسئله مواجه است.

#### ▪ پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

۱. امکان ساختاردهی مسئله در برنامه‌ریزی مسئله‌محور: برنامه توسعه ضرورت دارد مسئله‌محور باشد و تنها در این صورت است که از یک‌سو امکان اولویت‌دهی موضوعات بر یکدیگر به جهت تعدد نیازها و محدودیت منابع میسر می‌شود و این منابع محدود به صورت متمرکز بر موقعیت‌های متعین مسئله بار شود و از سوی دیگر این موقعیت‌های مسئله مبتنی بر روش‌های ساختاردهی مسئله با نظرخواهی از تمام ذی‌نفعان، مسئله‌مند می‌شوند.

۲. پیوست ساختاردهی مسئله در برنامه‌های توسعه: اقدامات حکمی مندرج در لایحه برنامه‌های توسعه بلااستثنا مقرون به ساختاردهی مسئله باشد. فرایند ساختاردهی مسئله در تمام لوايح و ناظر به اقدامات حکمی توسط سازمان برنامه پیوست شود و لایحه بدون ساختاردهی مسئله، پذیرش نشود.

۳. تأسیس کارگروه ساختاردهی مسئله در مرکز پژوهش‌ها: در مرکز پژوهش‌های مجلس، کارگروه ساختاردهی مسئله ایجاد شود تا هم کمک‌کار شورای تعریف در ارجاع دستورکارها به دفاتر تخصصی

باشد و هم به ارزیابی لایحه برنامه‌های توسعه و موارد مشابه مبتنی بر روش‌های ساختاردهی مسئله مبادرت کند.

۴. شاخص‌های ارزیابی لایحه‌های برنامه توسعه: هر نقشی که دولت بناست بپذیرد باید بر دو ساحت مبتنا یابد؛ اول فلسفه سیاسی نظام جمهوری اسلامی و دوم کارکرد اصلی دولت؛ اولی بر دو شاخص عدالت‌محوری و مردم‌پایگی تأکیدی دارد و دومی بر ارائه کارآمد خدمات عمومی. سازمان برنامه، تمام اقدامات حکمی برنامه را بر این سه شاخص باید استوار کند و مجلس نیز براساس این سه شاخص ارزیابی کند؛ اگر کوچک‌سازی و الکترونیسم، واجد تقویت این سه شاخص باشد مطلوب است و الا خیر.

۵. اعمال حاکمیت به عنوان اصلی‌ترین مسئله دولت از طریق ظرفیت‌سازی نهادی و بازطراحی فرایندها: مهم‌ترین مسئله دولت که می‌تواند محور برنامه‌ریزی در سطح برنامه‌های توسعه ۵ساله باشد فقدان توان و امکان برای اعمال حاکمیت است. بخشی از این عدم امکان به جهت ظرفیت محدود دولت برای پرداختن به همه مسائل اجتماعی است (که این مسئله، مشترک میان دولت‌هاست) و بخش دیگر آن به جهت ظرفیت نهادی و آرایش فرایندی دولت ماست. دولت اگر بتواند از جهت نهادی خود را تقویت کرده یعنی قواعد، هنجارها و راهبردهای عرصه عمل خود را به نفع تحقق مأموریت‌های حاکمیتی دولت بازخوانی و بازسازی کرده و فرایندهایش را در راستای این ظرفیت نهادی و غایات کارکردی خود بازطراحی کند توفیق حل مسئله و تحقق برنامه را خواهد یافت.

### ۱. مقدمه

برنامه‌ریزی توسعه ملی یک فرایند تصمیم‌گیری است که توسط دولت‌های ملی با هدف رفع عقب‌ماندگی و فقر تنظیم می‌شود. از دهه ۱۹۵۰، اکثر کشورها نوعی از فرایندهای برنامه‌ریزی توسعه ملی را در مقطعی از تاریخ خود اجرا کرده‌اند. باین حال کشورهایمانند آمریکا برنامه‌ریزی توسعه را در سطح ملی نادیده گرفته‌اند، و از آن در سطح محلی استفاده می‌کنند. علی‌رغم فشارهای فزاینده از دهه ۱۹۹۰ برای کاهش قدرت دولت‌های مرکزی، به‌عنوان بخشی از اصلاحات جهانی شدن و بازار آزاد، از سال ۲۰۱۹، همچنان ۱۳۴ کشور از ۱۹۵ کشور جهان از برنامه‌ریزی توسعه ملی استفاده می‌کنند [۱]. در واقع، تعداد کشورهای دارای برنامه توسعه ملی در سال‌های اخیر بیش از دو برابر شده‌اند، یعنی از حدود ۶۲ کشور در سال ۲۰۰۶ به ۱۳۴ کشور در سال ۲۰۱۸ رسیده است. بنابراین، بیش از ۸۰ درصد جمعیت جهان اکنون در کشوری زندگی می‌کنند که از یک برنامه توسعه ملی که البته در کشورهای مختلف در اشکال متنوعی صورت‌بندی شده است برخوردارند [۲].



مباحثات زیادی از مدت‌ها پیش ناظر به برنامه‌ریزی توسعه ملی برقرار بوده است. این مباحثات بر انگیزه‌های سیاسی، ایدئولوژیک، و دلالت‌های ضد دموکراتیک<sup>۱</sup>، تحریف‌های (اعوجاج‌های یا انحرافات) اقتصادی<sup>۲</sup> که برنامه توسعه می‌تواند ایجاد کند و جنبه‌های فنی برنامه توسعه از جمله تاثیر توسعه‌نیافتگی (نهادهای ضعیف، داده‌های ناکافی، فقدان ظرفیت اجرایی، سیاست‌های فاسد) بر توانایی کشورها برای طرح‌ریزی و ارائه توسعه متمرکز بوده است [۳]. از طرف دیگر، متاسفانه، برنامه‌ریزی ملی اغلب به دلیل فقدان یکپارچگی بین واحدهای سازمانی مختلف دولت با موانع مختلفی مواجه بوده است. از جمله این موانع، تخصص‌گرایی موضوعی<sup>۳</sup> در چارچوب وزارتخانه‌های جداگانه است که مانع تفهم ارتباط متقابل و به هم پیوستگی موضوعات مختلف توسعه شده است [۴].

به هر تقدیر دولت‌ها به جهت فقدان منابع و امکان لازم، مجبور به اولویت‌گذاری بوده تا مشخص کنند کدام مسائل باید به دستور کار رسمی دولت منتقل شوند که به این فرایند «تعیین دستور کار یا دستور‌گذاری»<sup>۴</sup> می‌گویند [۵]. تعیین اوزان مسائل و رتبه‌بندی آنها به جهت اهمیت و ضرورت، ابتدا بر کیفیت تعریف مسئله دارد که در قالب روشی به نام ساختاردهی مسئله انجام می‌شود. در این روش، مناظر مختلفی که به واسطه آن می‌توان موقعیت مسئله را مسئله‌مند نمود مشخص و مدلی برای انتخاب یا تلفیق آن مناظر تنظیم می‌شود.

## ۲. پیشینه پژوهش

اصلاح نظام اداری در طول سال‌های پس از انقلاب با فراوانی معتنا بهی در دستور کار نظام حکمرانی جمهوری اسلامی بوده است؛ از مقدمه و بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی که بر ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور تأکید دارد تا بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری، برنامه‌های توسعه ۵ ساله اول تا ششم و قانون مدیریت خدمات کشوری و در نهایت برنامه‌های اصلاح نظام اداری که (تحت عناوینی چون نقشه راه اصلاح نظام اداری، برنامه جامع اصلاح نظام اداری، برنامه جامع اصلاح نظام اداری دوره دوم و چارچوب اصلاح ساختاری بودجه) در دولت‌های مختلف تدوین شده است. هرچند واژگانی که برای اصلاح نظام اداری انتخاب شده است چابک‌سازی، کوچک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی‌سازی بوده است و همین تعدد الفاظ دلالت بر تفاوت رویکردها دارد، هرچند تفاوت رویکردی ممکن است به وضوح در سیاست‌ها و قوانین تنقیح و تفکیک نشده باشد. این تنوع در برخی از اقدامات اصلاحی نظام اداری به شرح ذیل است:

1. allegedly anti-democratic implications
2. economic distortions
3. Thematic specialization
4. Agenda-Setting

- چابک سازی، متناسب سازی و منطقی سازی: چابک سازی، متناسب سازی و منطقی سازی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم انداز (سیاست‌های کلی نظام اداری).
- کوچک سازی: بررسی تعیین نقش و اندازه دولت و اتخاذ ضوابط و سیاست‌های مناسب برای کوچک سازی دولت در چارچوب سیاست های کلان و قوانین مربوطه (بند «۵» ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری)
- چابک سازی، متناسب سازی و منطقی سازی: چابک سازی، متناسب سازی و منطقی سازی حجم و اندازه دولت (برنامه جامع اصلاح نظام اداری - دوره دوم).

نکته اساسی آن است که تلازمی میان کوچک سازی با چابک سازی، متناسب سازی و منطقی سازی وجود ندارد. یعنی مسیر چابک سازی، متناسب سازی و منطقی سازی، لزوماً از کوچک سازی نمی گذرد، اما بیش از این باید به پرسش دیگری پاسخ داد: دولت اساساً چه مسئله‌ای را در مقابل خود دیده است که پاسخی چون کوچک سازی، چابک سازی، متناسب سازی و منطقی سازی به آن داده است؟ یا اساساً مسئله‌ای داشته یا تنها راه حل‌هایی پیش روی خود دیده است که باید اجرایی اش کند؟ پرسش از مسئله و ساختار مسئله دولت در طول مدتی که به اصلاح نظام اداری اندیشیده است با چالش هزینه دولت همیشه به تأخیر افتاده است، اما این پژوهش بنا دارد دولت را در نسبت موقعیت مسئله نظام اداری، مسئله مند کرده و او را به بازاندیشی در امر اداره فراخواند. افزایش هزینه‌های دولت به جهت بزرگی اندازه دولت قابل کتمان نبوده، اما تمام مسئله نیز نیست.

### ۳. نقش‌ها و کارکردهای دولت

امروزه ملت‌ها انتظار دارند که دولت‌شان کارهای زیادی برای آنها انجام دهد بدین جهت دولت‌ها پیرامون مسائل سازماندهی شده‌اند، نه مسائل پیرامون دولت‌ها (تونی بلر، سخنرانی در مورد اصلاحات خدمات کشوری، ۲۴ فوریه ۲۰۰۴). در واقع به ندرت مسئله شخصی یا اجتماعی وجود دارد که برخی از گروه‌ها خواستار راه حل دولتی یعنی طراحی یک خط‌مشی عمومی برای کاهش نگرانی‌های شخصی و اجتماعی نباشند و این باعث شده است اندازه دولت افزایش یافته و قلمرو خط‌مشی‌های عمومی گسترش یابد و تقریباً همه بخش‌های زندگی مردم را در برگیرد [۶]. از طرف دیگر، جنبش‌های خصوصی سازی، جهانی سازی و مقررات زدایی نیز قدرت دولت را کاهش داده‌اند. در واقع، از طریق تمرکز زدایی، دولت ملی به‌طور داوطلبانه قدرت را به نهادهای حکمرانی محلی، منطقه‌ای و غیردولتی واگذار کرده است و از طریق افزایش وابستگی‌های متقابل بازار در سطح جهانی، مجبور شده است قدرت را با نهادهای حکمرانی بین المللی یا فراملی و شرکت‌های چند ملیتی تقسیم کند [۷].

با وجود این یک پرسش مهم همواره در مقابل دولت‌هاست و آن اینکه‌ها، دولت‌ها چه موقعیت‌هایی



را می‌توانند در جامعه اشغال کنند؟

ما دولت را نمی‌توانیم «ببینیم»، همان‌طور که جامعه را نمی‌بینیم، اما جلوه‌های آن را در ساختمان‌ها، لباس‌ها، رفتارها، قضاوت‌ها، اثرات و تمام ظهورات جامعه می‌بینیم. اما اقتدار دولت (چه در شکل حکومت<sup>۱</sup> استبدادی و اقتدارگرا و چه در یک شکل حکومت دمکراتیک) امروزه برای همه نهادهای اجتماعی دیگر حیاتی است، زیرا این اقتدار با قواعدی که وضع می‌کند روابط بین مردم را از نظر حقوق، مسئولیت‌ها، تعهدات، وظایف، امتیازات، استحقاق‌ها، مجازات‌ها، مجوزها، و غیره تنظیم می‌کند [۸].

در عین حال که ۲۱ نوع حکومت و یا کارکرد و نقش دولت شناسایی شده، اما این نظام سیاسی حاکم است که مشخص می‌کند دولت‌ها در طیفی میان تمامیت‌خواهی و اقتدارگرایی تا دمکراسی‌گرایی چه موقعیتی را برای خود جایابی کنند [۸]. در کشورهای غربی، به‌نظر می‌رسد کشورها از حکومت‌های رفاه به سمت حکومت‌های تضمین‌کننده یا توانمندساز در حال حرکت‌اند [۸].

جدول ۱. نقش‌های دولت و تطبیق آن با خصایص گفتمانی دولت سیزدهم (ساخته محققین)

انواع نقش‌های دولت	نام نظریه‌پرداز	مفهوم محوری	عدالت محوری	مردم پایگی
دولت خط‌مشی: به دنبال مداخله گسترده دولت در جامعه از طریق خط‌مشی‌ها است.	Orren and Skowronek, 2017	خط‌مشی	خیر	خیر
دولت توزیعی: این دولت، وظیفه توزیع منابع و منافع برای شهروندان خود را برعهده دارد.	Lowi 1969, 1988	توزیع منابع	خیر	خیر
دولت دفتری: دولت با بوروکراسی خودمختار که تصمیماتش توسط کارمندان دفتری گرفته می‌شود.	Carpenter, 2011	بوروکراسی	خیر	خیر
در دولت کتالیزوری: دولت به عنوان تسهیل‌کننده اقدام جمعی هماهنگ شده ظهور و بروز پیدا می‌کند و بوروکراسی نقش میانجی را دارد.	Held et al. 1999	تسهیل	خیر	بله
دولت رفاه: که به دنبال بازتوزیع منابع است. در این نوع دولت تامین و بهبود رفاه عمومی وظیفه قانونی نهادهای قدرت است.		بازتوزیع	بله	بله
دولت تحکیمی (تثبیتی): دولتی که از تحکیم (تثبیت) مالی و ریاضت اقتصادی استقبال می‌کند و از فعالیت‌های اقتصادی مقررات‌زدایی می‌کند.	Streeck, 2015	ثبات مالی	خیر	خیر
دولت تضمین‌کننده: دولت به جای تأمین، کارکرد تضمین ارائه خدمات عمومی را برعهده دارد که البته در صورت عدم موفقیت ارائه‌دهندگان خدمات خصوصی متعهد به تأمین می‌شود.	Schuppert, 2003	تنظیم‌گری	بله	بله

انواع نقش‌های دولت	نام نظریه پرداز	مفهوم محوری	عدالت محوری	مردم پایگی
دولت وبری یا وبری جدید: به نظام‌های اداری مدرن وبری با تأکید بیشتر بر نیازهای شهروندان و کاهش توجه به قواعد اشاره دارد.	Weber, 1946; Pollitt and Bouckaert, 2011; Randma-Liiv, 2011	بوروکراسی	بله	خیر
دولت تکه‌تکه یا جدا شده: دولت تکه‌تکه یا جدا شده به وضعیتی اطلاق می‌شود که در آن دولت به بخش‌ها یا جناح‌های مختلف تقسیم یا شکسته می‌شود که منجر به عدم هماهنگی و عدم انسجام در اجرای خط‌مشی‌ها می‌شود.	Frederickson, 1999	جداشدگی	خیر	خیر
دولت حرفه‌ای: دولت به عنوان یک تکنوکراسی حرفه‌ای توسط متخصصان در نظر گرفته می‌شود.	Stillman, 1999	تخصص‌گرایی	خیر	خیر
دولت توانمندساز (قادر کننده): در تعقیب توانمندسازی شهروندان برای به عهده گرفتن مسئولیت مشترک با دولت برای تحقق رفاه و تندرستی است.	Page and Wright, 2007	توانمندسازی	بله	بله
دولت رقابتی: این مدل، مخارج دولت را به حداقل می‌رساند تا سرمایه‌گذاری خصوصی را از بین نبرد.	Cerny, 1997	رقابت	خیر	بله
دولت کارآفرین: حصول اطمینان از توجه به نوآوری‌هایی که به نفع جامعه به عنوان یک کل است از طریق نهادهای قوی بوروکراتیک در این نوع دولت مورد اشاره است.	Mazzucato, 2015	نوآوری	بله	بله
دولت مخفی: دولتی که توسط یک ائتلاف ضد دمکراتیک متشکل از نظامی، صنعتی و سرمایه‌دار به صورت مخفی اداره می‌شود.	Lofgren, 2014	ائتلاف پنهان	خیر	خیر
دولت غارتگر (درنده): دولت غارتگر دولتی است که به دنبال استخراج منابع از شهروندان یا اتباع خود بدون ارائه هیچ گونه مزایا و خدماتی است.	Galbraith, 2008	غارتگری	خیر	خیر
دولت جسور (متهور) یا فعال: به عنوان دولت پرستار بچه یا حکومت فرماندهی و کنترل <sup>۱</sup> معرفی می‌شود. به دنبال مداخله گسترده دولت در جامعه برای ارائه طیف وسیعی از خدمات حمایتی است.	Stillman, 1999; Jann and Wegrich, 2004	حمایت‌گری	بله	خیر
دولت شبکه‌ای (یا دولت رابطه‌ای): شامل بازیگرانی از بخش‌های دولتی، خصوصی و غیرانتفاعی است که از طرق مختلف چون کنفرانس‌های تبلیغاتی، تحقیقات تخصصی و کمیته‌های همکاری فعالیت می‌کنند.	Breivik, 2016; Hawley, 1974; Balogh 2015	شبکه‌سازی	بله	بله



انواع نقش‌های دولت	نام نظریه‌پرداز	مفهوم محوری	عدالت‌محوری	مردم پایگی
دولت نگهبان شب: دولت مداخله حداقلی در جامعه را دنبال می‌کند و نقش محدود برای حفظ نظم و امنیت عمومی برای خود قائل است.	Lassalle, 1862	دست نامرئی	خیر	خیر
دولت پاسبانی (شهربانی) یا دولت مراقبتی (نظارتی): تمرکز بر پیشگیری عموم مردم است و نقش دولت در جامعه به شدت محدود و ارائه خدمات عمومی به بازیگران خصوصی برون سپاری می‌شود.	Orwell, 1984	پایشگری	خیر	خیر
دولت حامی: دولت حامی یک نظام سیاسی است که در آن طبقه حاکم با توزیع منافع به افراد یا گروه‌ها در ازای وفاداری آنها، قدرت را حفظ می‌کند.	Lowi 1969, 1988	وفاداری	خیر	خیر

### ۱-۳. منطق گفتمانی دولت سیزدهم و نقش‌های متناسب این دولت

یکی از چرخش‌های تحول‌آفرین کلان دولت سیزدهم، گذار از دولت‌محوری صرف در عدالت‌گستری به میدان‌داری مردم در اقامه عدل است. این چرخش از آن جهت در دولت تمهید شده است که گفتمان حاکم بر جهان فکری این دولت بر عدالت‌محوری به‌مثابه جوهره تحول و میدان‌داری مردم به عنوان الگوی راهبری تحول ابتننا دارد. از آنجاکه دولت سیزدهم خود را وام‌دار و مروج و تحقق‌بخش آرمان‌های انقلاب اسلامی دانسته و یکی از مهم‌ترین یا شاید مهمترین آرمان انقلاب اسلامی، عدالت‌گستری است می‌توان دولت حاضر را در انطباق مناسبی با نظم سیاسی حاکم بر کشور دانسته و نقش‌ها و کارکردهایی که از آن مورد توقع است را براساس پارادایم عدالت‌محوری و مردم‌پایگی تعریف کرد. بر این اساس و با نسبت‌سنجی میان دو خصیصه گفتمانی دولت و نظام جمهوری اسلامی یعنی عدالت‌محوری و مردم‌پایگی و همین‌طور نقش‌های دولت، پنج نقش در تطبیق نسبی با دو مؤلفه گفتمانی دولت داشت که انتخاب و در ادامه تبیین خواهد شد.

### ۲-۳. تعریف نقش‌های منتخب متناسب با منطق گفتمانی دولت سیزدهم

#### ۱-۲-۳. دولت توانمندساز

اولین وظیفه سیاستمداران و خط‌مشی‌گذاران مترقی در عصر حاضر، آن است که مردم نسبت به اهمیت یک دولت شایسته و فعال متقاعد شوند که آن دولت، بالاتر از منافع بخشی (مقطعی)<sup>۱</sup>، هم برای رشد اقتصادی و هم برای بهبود کیفیت زندگی آنها عمل می‌کند. حال سوال کلیدی در این ارتباط آن است که دولت چگونه می‌تواند منافع عمومی را به بهترین شکل تعریف و حفظ کند در این رویکرد، دولت،

نقش توانمندسازی دارد و نه فرماندهی و کنترل هرمی یا بی‌طرفی نئولیبرال، خدمات و مقررات توسط ترکیبی از انواع مختلف سازمان‌ها با طیفی از رژیم‌ها و سازکارهای نظارتی و کنترلی ارائه می‌شود [۹]. نقش دولت به عنوان یکی از بازیگران مؤثر در فرایند خط‌مشی و در قالب شبکه خط‌مشی، توانمندسازی سایر بازیگران (اعم از خصوصی، داوطلبانه، نیمه دولتی، دولت‌های منطقه‌ای و محلی، یا نهادهای قضایی یا سازمان‌های دولتی) برای ارائه خدمات و کنترل اعمال مقررات است. در رویکرد دولت توانمندساز، جهت دادن به خط‌مشی‌های عمومی در قالب نگاه شبکه‌ای دنبال می‌شود [۱۰].

دولت توانمندساز به دنبال حمایت از ابتکارات خصوصی و توانمندسازی افراد و جوامع برای ایفای نقش فعال در بهبود زندگی خودشان است. دولت توانمندساز به جای ارائه خدمات رفاهی یا اجتماعی، به دنبال ایجاد شرایط مناسب برای رشد افراد و جوامع با سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، آموزش و سایر کالاهای عمومی و همین‌طور تامین منابع و حمایت از سازمان‌های اجتماعی، ترویج مشارکت مدنی و تشویق شبکه‌های اجتماعی است. دولت توانمندساز، رویکردی کل‌نگر به حکمرانی دارد و تصدیق می‌کند که جوامع، قدرت ایجاد تغییرات مثبت از طریق مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری، ارتقای شفافیت و پاسخگویی و اطمینان از دسترسی شهروندان به اطلاعات، را دارند. این امر می‌تواند به ایجاد اعتماد بین شهروندان و دولت کمک کند و احساس مالکیت و مسئولیت در قبال توسعه کشور را ارتقا دهد [۱۱]. بنابراین کارویژه اصلی این دولت، فراهم کردن امکان لازم برای شهروندان برای توسعه و بهبود زندگی خودشان است [۱۲].

### ۲-۲-۳. دولت رفاه

در دولت رفاه، دولت ملی مبتنی بر اصول برابری فرصت‌ها و توزیع عادلانه ثروت، نقش اساسی در حفاظت و ارتقای رفاه اقتصادی و اجتماعی شهروندان دارد. دولت رفاه مجموعه‌ای از نهادها، خط‌مشی‌های اجتماعی - اقتصادی و نگرش‌های فرهنگی را تشکیل می‌دهد که با مداخله عمومی در جامعه، اطمینان می‌دهد که مسائل اقتصادی و اجتماعی نباید زندگی شهروندان را به خطر اندازد [۱۳]، بلکه عدالت، هم‌بستگی و برابری به عنوان ارزش‌های اصلی عمومی باید توسط دولت از طریق مجموعه‌ای از خط‌مشی‌ها، قوانین، و برنامه‌های کاهش‌دهنده این‌گونه مخاطرات در سطوحی چون امنیت اجتماعی (چون خط‌مشی خانواده)، کمک‌های اجتماعی (طرح‌های انتقال درآمد، کمک‌های نقدی، خدمات مستقیم و غیرمستقیم در سراسر حوزه‌های مختلف خط‌مشی، خط‌مشی مالیاتی، خط‌مشی بازار کار فعال و مانند آن) تأمین شود [۱۴]. به‌طور خلاصه، حکومت رفاه شکلی از دولت است که در آن حکومت (یا شبکه‌ای از نهادهای اجتماعی تثبیت شده) از رفاه اقتصادی و اجتماعی شهروندان خود براساس اصول فرصت‌های برابر، توزیع عادلانه ثروت و مسئولیت عمومی در قبال شهروندانی که قادر به استفاده از حداقل امکانات برای زندگی خوب نیستند، محافظت کرده و آنها را ارتقا می‌دهد.



سه مفهوم متفاوت از حکومت رفاه وجود دارد که عبارتند از: ۱. رفاه برای فقرا (کمک موقت به خانواده‌های نیازمند یا کوپن غذا)، ۲. تمرکز بر بیمه اجتماعی، حقوق اجتماعی و خدمات اجتماعی (بیمه‌های ملی، خدمات بهداشتی ملی و آموزش عمومی) و ۳. مدیریت اقتصادی و نقشی که دولت اقتصادی در حکومت رفاه ایفا می‌کند (چون وضع خط‌مشی‌های تنظیمی در حوزه مالی، پولی و بازار کار و نقش آنها در شکل‌دهی به بازارها، ترویج رشد، ایجاد اشتغال و تضمین رفاه شرکت‌ها و خانواده‌ها). حکومت رفاه در هسته خود یک دستگاه حل مسئله<sup>۱</sup> است که برای مدیریت ناکارآمدی‌هایی طراحی شده است که در زندگی اقتصادی و اجتماعی کشورهای مدرن وجود دارد [۱۵].

### ۳-۲-۳. دولت تضمین‌کننده

دولت تضمین‌کننده در آلمان توسعه یافته است. این رویکرد ابتدا بر رویکرد دولت توانمندساز دارد که قائل به مسئولیت مشترک حکومت و شهروندان برای رفاه جامعه بود [۱۶]. با این حال، بر خلاف حکومت توانمندساز، حکومت تضمین‌کننده باید اطمینان حاصل کند که خدمات عمومی ارائه می‌شود (یعنی به جای اینکه وظایف عمومی را با ابزارها و امکانات خود انجام دهد، تدارکات خدمات عمومی را توسط بازیگران خصوصی تنظیم می‌کند) و زمانی که منافع عمومی در جایی و زمانی که بازیگران خصوصی شکست می‌خورند، برآورده نشد خود به میدان می‌آید. بنابراین، مسئولیت حکومت معطوف به رفاه شهروندان پس از توانمندسازی است. بنابراین حکومت خود را متعهد می‌داند در صورت عدم موفقیت ارائه دهندگان خدمات خصوصی، ارائه خدمات عمومی را تضمین کند [۱۲].

### ۳-۲-۴. دولت کارآفرین

بحث در مورد اینکه آیا بخش دولتی یا خصوصی برای کارآفرینی مناسب‌تر است، سال‌هاست که ادامه دارد. ماریانا مازوکاتو، پروفیسور اقتصاد نوآوری، در کتاب خود با عنوان «حکومت کارآفرین: تخریب افسانه‌های بخش عمومی در مقابل بخش خصوصی» استدلال می‌کند که دولت، اغلب پیشرفت‌های چشمگیر در فناوری‌هایی که باعث پیشرفت اقتصادی شده را تأمین مالی کرده است. او همچنین معتقد است که در حال حاضر فقط حکومت‌ها، بودجه و انگیزه‌های لازم برای تأمین مالی اولین و مهم‌ترین مراحل فرایند نوآوری (تحقیق و توسعه) را دارند، سرمایه‌گذاری‌هایی که بخش خصوصی نمی‌تواند و نخواهد کرد. هرچند در نهایت می‌گوید پاسخ به اینکه آیا بخش دولتی یا بخش خصوصی برای کارآفرینی مناسب‌تر است، پیچیده است و به عوامل مختلفی مانند نوع نوآوری، مرحله توسعه و در دسترس بودن بودجه بستگی دارد [۱۷، ۱۸].

این تعریف از حکومت کارآفرینی از چند جهت با دیدگاه سنتی کارآفرینی متفاوت است که برخی از آنها عبارتند از:

۱. نقش دولت: مازو کاتو استدلال می‌کند که دولت با سرمایه‌گذاری در مراحل اولیه تحقیق و توسعه، نقشی کلیدی در تقویت نوآوری و رشد اقتصادی دارد. در مقابل، دیدگاه سنتی کارآفرینی بر نقش بخش خصوصی در هدایت نوآوری و رشد اقتصادی تأکید دارد.

۲. تأمین مالی: در این دیدگاه فقط حکومت بودجه و انگیزه‌های لازم برای تأمین مالی در بخش تحقیق و توسعه فناوری‌ها را دارد در حالی که در دیدگاه سنتی، کارآفرینی بر نقش سرمایه خصوصی در تأمین مالی نوآوری تأکید دارد.

۳. ریسک‌پذیری: در این رهیافت، دولت در سرمایه‌گذاری‌های اولیه، خطرپذیرتر از بخش خصوصی است. در مقابل، دیدگاه سنتی کارآفرینی بر نقش کارآفرینان خصوصی در ریسک‌پذیری و ایجاد نوآوری تأکید دارد.

۴. ایجاد بازار: این رهیافت معتقد است دولت می‌تواند با سرمایه‌گذاری در مراحل اولیه تحقیق و توسعه، نقش کلیدی در ایجاد بازارهای جدید ایفا کند. در مقابل، دیدگاه سنتی کارآفرینی بر نقش بخش خصوصی در ایجاد و هدایت بازارها تأکید دارد.

به طور کلی، تعریف مازو کاتو از «حکومت کارآفرینی» با تأکید بر نقش کلیدی که دولت می‌تواند در تقویت نوآوری و رشد اقتصادی ایفا کند، دیدگاه سنتی کارآفرینی را به چالش خواهد کشید [۲۰-۱۷].

### ۵-۲-۳. دولت شبکه‌ای

دولت شبکه‌ای از آنجایی که دولت‌ها مجبور شده‌اند خود را با پیچیدگی روزافزون وفق دهند و با مجموعه‌ای رو به رشد از بازیگران عمومی و خصوصی کار کنند، اهمیت پیدا کرده است. آنسل [۲۱] مفهوم «طرز حکومت شبکه‌ای شده»<sup>۱</sup> را برای توصیف حکومت‌هایی که از طریق شبکه‌ها کار می‌کنند، پیشنهاد می‌کند. رودز و آربورن [۲۲] حکمرانی را به عنوان «شبکه‌های خود سازماندهی» تعریف می‌کند که مکمل بازارها و سلسله مراتب هستند؛ چنین شبکه‌هایی در حال حاضر به طور فراگیر خدمات عمومی را ارائه می‌کنند، اما با مقاومت در برابر هدایت مرکزی، «حکومت‌پذیری»<sup>۲</sup> را به چالش کشیده‌اند.

در بخش عمومی، حکمرانی شبکه‌ای به عنوان یک پیشرفت مثبت توسط همه دانش‌پژوهان اداره امور عمومی در سطح جهان پذیرفته نشده است؛ برخی در توانایی آن برای عملکرد مناسب به عنوان یک ساختار حکمرانی دمکراتیک تردید دارند، در حالی که برخی دیگر آن را پدیده‌ای می‌دانند که ارائه کارآمد و مؤثر کالاها و خدمات عمومی را ارتقا می‌دهد. به هر تقدیر فضای عمومی جهان نشان می‌دهد که

1. Networked polity

2. Governability



بسیاری از دولت‌ها در حال گذار به سمت حکمرانی شبکه‌ای هستند تا از آن رهگذر شبکه‌های متنوع و خودسازمان‌ده از بازیگران عمومی و خصوصی بتوانند در فرایند خط‌مشی‌گذاری و ارائه خدمات ایفای نقش کنند. با وجود این در حالی که شبکه‌ها می‌توانند با ترکیب دانش محلی، تقویت‌کننده حکمرانی باشند، اما چالش‌هایی را نیز برای کنترل مرکزی، پاسخگویی و دموکراسی می‌توانند ایجاد می‌کنند.

#### ۴. ساختاردهی مسئله

مبتنی بر تحلیلی که در بالا در مورد نقش‌هایی که دولت می‌تواند بپذیرد و ماهیت گفتمانی دولت برای انتخاب این نقش‌ها گفته شد حال باید دید دولت سیزدهم، مسائل حوزه نظام اداری را چگونه ساختار بندی کرده است تا از آن رهگذر بتوان کیفیت ساختاردهی مسائل نظام اداری را مبتنی بر این منطق گفتمانی نقد کرد. ابتدا از ماهیت مسائل، گونه‌شناسی آن و کیفیت ساختاردهی مسئله نکاتی گفته خواهد شد:

#### ۱-۴. گونه‌شناسی انواع مسائل

مسائلی که خط‌مشی‌گذاران با آن روبرو هستند همیشه پیچیده و چالش برانگیز بوده است، اما امروزه پیچیده‌تر و چالش برانگیزتر شده است. علت شدت پیچیدگی‌ها نیز هم ورود ذی‌نفعان جدید با منافع متکثر است که تصمیم‌گیری را سخت‌تر کرده و هم ذات تخصصی‌تر شده مسائل می‌باشد [۲۳].

مسائل به سه گونه رام و بغرنج<sup>۱</sup> و مسائل فوق بغرنج<sup>۲</sup> تقسیم می‌شود [۲۳]. مسئله رام به مسئله‌ای اطلاق می‌شود که با استفاده از تکنیک‌های شناخته شده تجزیه و تحلیل و تصمیم‌گیری قابل حل هستند؛ به خوبی تعریف شده‌اند؛ قابل ارزشیابی عینی هستند؛ راه‌حل‌های جایگزین محدودی دارند؛ قابل مدیریت هستند؛ راه‌حل‌های مشابه دارند؛ نقطه توقف مشخصی دارند. مفهوم مسائل بغرنج برای توصیف مسائل اجتماعی و محیطی نوظهور دهه ۱۹۷۰ ایجاد شد. مسائل فوق بغرنج در عین حال که واجد مشخصات مسائل بغرنج هستند، اما از خصایص دیگری نیز برخوردارند که بخش دولتی را به چالش می‌کشد. شاید مهم‌ترین مشخصه این مسائل این باشد که زمان برای حل آنها رو به اتمام است. به‌ویژه، مشخصه این مسائل وجود نقطه عطفی است که با رسیدن به آن، تغییر اساسی در ماهیت موضوع حادث شده و شاید هیچ ظرفیتی برای حل وجود نداشته باشد [۲۳]، البته باید توجه داشت که تاکید بر گسترش مفهوم مسائل بغرنج ممکن است حاوی پیامدهای نامطلوبی باشد؛ اگر به یک مسئله برچسب بغرنج بخورد ممکن

---

1. Wicked Problems  
2. Super Wicked Problems

است از دستور کار خطمشی خارج شود. چراکه کدام سیاستمدار می‌خواهد زمان و هزینه خود را صرف مشکلاتی کند که ممکن است غیرقابل حل باشند؟ [۲۳].

هدف رام کردن مسئله تبدیل یک مسئله بد ساختار یا بغرنج به یک مسئله قابل مدیریت و ساختارمندتر برای تصمیم‌گیری است که با حذف یک جزء نسبتاً ساده از یک مسئله بغرنج انجام می‌شود. رام کردن مسائل بغرنج به این معناست که مسائل به‌جای اینکه مبتنی بر فرایند مستقل تحلیل خطمشی ساده‌سازی و حل شوند به گونه‌ای تعریف و پردازش شوند که آنها را بتوان با برخی ساختارهای سازمانی یا معرفت‌شناختی از قبل موجود همسو کرد، طوری که به مقامات دولتی اجازه محدودسازی مشارکت و بحث، تعیین مسئولیت اداری، کاهش نیاز به هماهنگی بین بخشی، تسریع در اقدام، استفاده از تخصص موجود، و به‌کارگیری ابزارهای خطمشی از قبل موجود و معیارهای ارزشیابی را بدهد [۲۴].

دسته‌بندی دیگری نیز وجود دارد که مسائل را در سه دسته تقسیم می‌کند: مسائل خوب ساختار یافته<sup>۱</sup>، نسبتاً ساختار یافته<sup>۲</sup> و بد ساختار یافته<sup>۳</sup> که واجد ویژگی‌های زیر هستند [۲۵].

جدول ۲. تفاوت در ساختار سه دسته از مسائل خطمشی

عنصر	ساختار مسئله	
	خوب ساختار یافته	نسبتاً ساختار یافته
تصمیم‌گیرنده (گان)	یکی	تعداد بسیار کمی
گزینه‌ها یا بدیل‌ها	ثابت	محدود
سودمندی یا مطلوبیت (ارزش‌ها)	اجماع و وفاق	چانه‌زنی
نتایج	قطعی و مسلم	نامشخص یا نامعلوم
احتمالات	قطعی	تخمین‌پذیر

دان معتقد است [۲۵] چه در مواجهه با یک فرد، یک گروه کوچک، یا یک سازمان، بسیاری از مسائل مهم نسبتاً بد ساختار یافته هستند. به همین منظور شناخت دقیق این مسائل و آشنایی با ویژگی‌های آن مورد نیاز است.

برخی نیز توافق بر مسئله و راه‌حل را زمینه هویت‌بخشی به مسائل می‌دانند [۲۶].

1. Well-Structured.
2. Moderately Structured.
3. Ill-Structured.



## جدول ۳. سنخ‌شناسی مسائل

بازیگرانی که مایل به همکاری هستند یا از تعارض اجتناب می‌کنند	بازیگران متعدد هر کدام با دانش مفید مرتبط	بازیگران متعدد با ارزش‌ها و منافع متضاد
مسئله و راه‌حل هر دو شناخته شده است	مسئله از لحاظ ارتباطی پیچیده	مسئله از لحاظ سیاسی پیچیده
مسئله شناخته شده، راه‌حل ناشناخته	مسئله از لحاظ تحلیلی پیچیده	مسئله پیچیده
نه مسئله و نه راه‌حل مشخص نیست	مسئله از لحاظ شناختی پیچیده	مسئله خیلی بفرنج

## ۲-۴. روش‌شناسی ساختاردهی مسئله

برای موفقیت در طراحی خط‌مشی، خط‌مشی‌گذار نیاز به یک مسئله به خوبی ساختار یافته<sup>۲</sup> دارد [۲۷]. ساختاردهی مسئله اساساً فعالیتی سیاسی است [۲۸] که در آن افراد با برداشتهای متفاوت از مسئله تلاش می‌کنند تا ساختاری مفهومی از مسئله ایجاد کنند که می‌تواند برای خط‌مشی‌گذاری استفاده شود، اگر نه لزوماً مسئله را حل کند [۲۹].

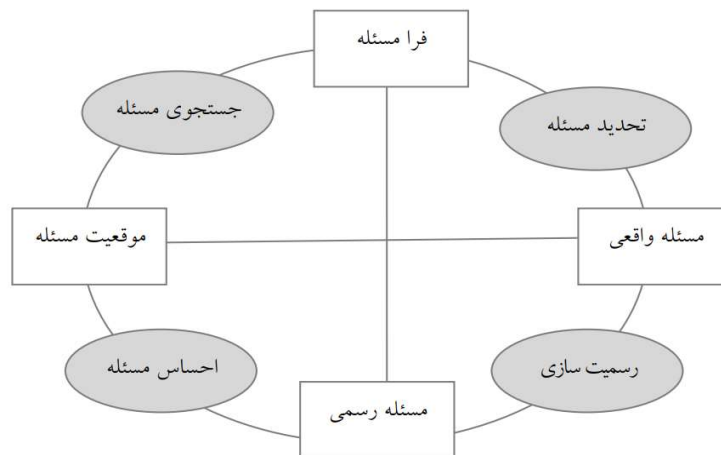
ساختار مسئله از آن جهت اهمیت دارد که خط‌مشی‌گذاران اغلب مسئله را به گونه‌ای تعریف می‌کنند که به جهت انسداد تفکر خلاق، مانع از حل شود [۳۰]. آن‌چنان که عمده شکست‌های خط‌مشی‌گذاری به جهت حل مسئله اشتباه است تا اتخاذ راه‌حلی اشتباه برای مسائل درست [۳۱]. ساختاردهی مسئله می‌تواند به کشف مفروضات پنهان، تشخیص علل، نگاشت اهداف ممکن، ترکیب دیدگاه‌های متضاد و طراحی گزینه‌های خط‌مشی جدید<sup>۳</sup> کمک کند [۳۲]. به همین جهت نیازمند مشارکت عمومی<sup>۴</sup> و حضور ارزش‌ها، فرهنگ‌ها و پیشینه‌های ناهمگن اجتماعی است تا به همان اندازه که موقعیت مسئله اقتضا می‌کند تنوع دیده شده باشد [۳۱]. ساختاردهی مسئله از طریق تسهیل، مشارکت و تحریک گفت‌وگو به درک و تعهد مشترکی بین ذینفعان متنوع و البته به جهت معرفتی متفاوت کمک می‌کند [۳۳].

ساختاردهی مسئله فرآیندی با چهار مرحله به هم پیوسته است که عبارتند از: احساس مسئله، جستجوی مسئله، تحدید حدود مسئله و مشخصه‌بندی مسئله<sup>۵</sup>. پیش‌نیاز (و نقطه شروع معمول)

1. Tame Problem
2. Well-Structured Problem.
3. Discovering Hidden Assumptions, Diagnosing Causes, Mapping Possible Objectives, Synthesizing Conflicting Views, and Designing New Policy Options
4. Public Participation
5. Problem Sensing, Problem Search, Problem Delineation and Problem Specification

ساختاردهی مسئله، احساس موقعیت‌های مسئله<sup>۱</sup> است. موقعیت‌های مسئله، نگرانی‌های پراکنده و نشانه‌هایی از استرس هستند که توسط تحلیلگران خط‌مشی، خط‌مشی‌گذاران و ذینفعان احساس می‌شود. موقعیت‌های مسئله ناظر به همان چیزی است که ما ابتدا تجربه می‌کنیم. مرحله بعدی که تحلیلگران درگیر آن می‌شوند، جستجوی مسئله است. هدف از جستجوی مسئله، کشف یک فرامسئله<sup>۲</sup> است. یک فرامسئله، زمینه‌ساز بسیاری از مسائل دیگر است. از فرامسئله، بازنمایی‌های فراوانی وجود دارد که به طور اجتماعی ساخته‌شده و بسیار پویا و پراکنده در کل فرایند خط‌مشی‌گذاری در جریان است [۳۴]. وظیفه اصلی<sup>۳</sup> فرایند ساختاردهی مسئله، ساختاردهی فرا مسئله است. این فعالیت، تحدید حدود مسئله نامیده می‌شود. تحدید حدود مسئله عبارت است از عمل انتخاب از میان مجموعه بازنمایی‌های ممکن از فرامسئله که هر کدام به یکی از جنبه‌های خاص آن پرداخته‌اند. تحدید حدود مسئله به معنای صورت‌بندی جنبه‌های اساسی و کلی یک مسئله معین یا به عبارت دیگر مسئله اساسی<sup>۴</sup> است. ممکن است یک مسئله اساسی، دقیق‌تر و خاص‌تر ساخته شود که به آن فرایند تدقیق، مشخصه‌بندی مسئله<sup>۵</sup> می‌گویند. مشخصه‌بندی مسئله معمولاً شامل ایجاد یک بازنمایی ریاضی رسمی از مسئله است [۳۴]. به عبارت دیگر، فرایند حرکت از مسئله اساسی به مسئله رسمی از طریق مشخصه‌بندی مسئله انجام می‌شود، که شامل ایجاد یک مدل نمادین یا ریاضی رسمی از مسئله اساسی است [۲۵].

شکل ۱. مراحل ساختاردهی مسئله



1. Problem Situations
2. Metaproblem
3. Central Task
4. Substantive Problem
5. Problem Specification



البته در عین حال که ساختاردهی مسئله، موضوعی مهم و برای حل مسئله راهگشا است اما نباید به عنوان جام مقدس<sup>۱</sup> برای خطمشی عمومی تلقی شود. برخی از مسائل (مانند مسائل بگرنج یا نامرتب<sup>۲</sup>) ممکن است ساختارمند نباشند و هر ساختاری که بر آنها تحمیل شود بیشتر گمراه کننده باشد تا مفید. حتی مسائل کمتر دشوار ممکن است ساختار نادرستی داشته باشند که توسط تحلیلگران یا خطمشی‌گذارانی که در تلاش برای یافتن راه‌حل هستند، بر آنها تحمیل شده است. برخی از مسائل ممکن است ذاتاً به خوبی ساختار یافته باشند، اما در بیشتر موارد ساختار محصول تلاش افراد یا سازمان‌ها برای یافتن پاسخ و دخالت دادن ارزش‌ها و علایق خود در راه‌حل است [۲۷].

## ۵. ساختاردهی مسئله در فصل اصلاح نظام اداری

در این بخش بنا داریم به مسئله دولت در فصل ۲۳ لایحه برنامه توسعه هفتم که مربوط به اصلاح نظام اداری است پرداخته و ساختاردهی دولت به مسائل این حوزه را مرور و سپس ارزیابی کنیم. این فصل از برنامه را در سه بخش ساختار و تشکیلات، منابع انسانی و دولت الکترونیک بررسی و تحلیل خواهیم کرد. روش‌شناسی این بخش از پژوهش، گروه‌کانونی در نسبت سه قلمرو موضوعی فوق‌الذکر از دو منظر حکمرانی و مدیریت است؛ لذا کارشناسانی از حوزه حکمرانی و حوزه مدیریت در این گروه‌کانونی مشارکت کردند.

### ۵-۱. احکام مواد در فصل اصلاح نظام اداری

#### ۵-۱-۱. ساختاردهی مسئله ساختار و تشکیلات

در بخش ساختار و تشکیلات لایحه برنامه هفتم توسعه، مواردی در مواد (۱۰۵، ۱۱۰ و ۱۱۱) ذکر شده است هرچند در ماده (۱۰۴)، سنجه‌هایی برای سنجش میزان تحقق احکام این حوزه نیز معرفی شده است که عبارتند از: «بازطراحی و اصلاح روش‌های انجام کار»، «کاهش مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی»، «کاهش ساختمان‌ها و فضاهای اداری دولتی» و «واگذاری وظایف و اختیارات قابل واگذاری به سطوح استانی و شهرستانی». آنچه در مواد مختلف ساختار و تشکیلات دولت در لایحه برنامه هفتم توسعه آمده است به شرح ذیل در قالب احکام اصلی، احکام فرعی و مفاهیم کلیدی برجسته آورده است.

---

1. Holy Grail  
2. Wicked or Messy Problems

جدول ۴. اقدامات حکمی بخش ساختار و تشکیلات لایحه برنامه هفتم توسعه

مفهوم کلیدی	احکام فرعی	حکم اصلی برنامه	ردیف
حذف	حذف تشکیلات غیرضرور	بازطراحی ساختار سازمانی و کاهش واحدهای سازمانی	۱
	حذف پست‌های بلا تصدی		
واگذاری	واگذاری بخشی از تصدی‌های دولت به شهرداری‌ها		
	توسعه ارائه خدمات دولتی از طریق خرید خدمت از بخش غیردولتی با آماده‌سازی بخش خصوصی و تعاونی		
ادغام	تجمیع، ادغام و سامانه‌مند کردن ساختار بخش‌های پشتیبانی		
	ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی		
ممنوعیت ایجاد	ممنوعیت ایجاد واحد اداری و ایجاد مجتمع اداری ارائه خدمات در شهرستان‌ها		
	ممنوعیت ایجاد دستگاه اجرایی مگر از محل ادغام و تجمیع		
نتیجه‌گرایی	نتیجه‌گرایی در فرایندهای ارائه خدمات		
سازمان‌دهی مجدد		انحلال، ادغام یا سازمان‌دهی مجدد دستگاه‌های اجرایی به استثنای وزارتخانه‌ها	۲
انتقال		انتقال دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی از وزارت اقتصاد به نهاد ریاست جمهوری	۳
ادغام		ادغام شوراهای با وظایف مشابه یا متداخل	۴
ارزیابی عملکرد دستگاهی		ارزیابی و رتبه‌بندی سالیانه دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمات	۵
مدیریت تعارض منافع ساختاری	شناسایی و مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع	تأسیس ستاد ملی مدیریت تعارض منافع	۶



مفهوم کلیدی	احکام فرعی	حکم اصلی برنامه	ردیف
	ارزیابی و رتبه‌بندی مؤسسات عمومی از حیث مدیریت تعارض منافع		
بهره‌ورسازی سازمانی	تقسیم کار ملی و استانی جهت تعیین تکالیف نقش‌آفرینان نظام ملی بهره‌وری	استقرار کامل نظام ملی بهره‌وری	۷
	ایجاد چرخه بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی به هدف حل مسائل اولویت‌دار		۸

راه‌حلی که دولت به صورت کلان، در بخش ساختار و تشکیلات دنبال می‌کند «کوچک‌سازی» است، اما باید دید چه مسئله‌ای را و چگونه ساختاردهی کرده که راه‌حل آن را کوچک‌سازی معرفی کرده است.

#### جدول ۵. ساختاردهی مسئله بخش ساختار و تشکیلات لایحه برنامه هفتم توسعه

	<ul style="list-style-type: none"> <li>کم‌کاری کارمندان</li> <li>کثرت تصدی‌های دولت</li> <li>افزایش هزینه‌های جاری</li> <li>نارضایتی مردم و کارمندان و سیاستمداران از نظام اداری</li> <li>عدم تحقق کارکردها و برنامه‌ها در نظام اداری و دستگاه‌های اجرایی</li> </ul>	احساس مسئله در موقعیت مسئله
دولت حداکثری	<ul style="list-style-type: none"> <li>فقدان آموزش و مهارت کارکنان</li> <li>فقدان انگیزه کارکنان</li> <li>فقدن نظارت بر کارکنان</li> <li>فقدان نظام گزینشی مطلوب</li> <li>ساختار تسهیل‌کننده کم‌کاری</li> <li>توقع عامه برای مداخله حداکثری دولت در تمام مسائل</li> <li>تمایل مسئولان دولتی به حفظ قدرت در تمام شئون</li> <li>مخابره تصویری از پرکاری دولت به عموم</li> <li>بهره‌وری پایین منابع</li> <li>بزرگ بودن دولت</li> <li>ساختارسازی برای مسئولیت‌گریزی و نه مسئولیت‌پذیری</li> <li>اعتماد به قدرت و تمرکز آن در قوه مجریه (سنت اداری)</li> </ul>	کشف فرامسئله با جستجوی علل مسئله احساس شده
	وجود تشکیلات غیرضرور: تشکیلاتی در دولت است که هیچ هدف مشخصی را دنبال نمی‌کند. یا اهدافی دنبال می‌کند که به جهت فقدان ضرورت و اهمیت یا حتی مطلوبیت، بلاوجه شده است. وجود پست‌های بلاتصدی: پست‌هایی در ساختار سازمانی دستگاه‌های دولتی است که مدت‌ها بلاتصدی مانده است و این به معنای عدم نیاز به این پست‌ها در دستگاه‌های دولتی است.	مسئله حقیقی و اساسی

تصدی‌های زیاد: دولت تصدی امور بسیاری را به جهت ارائه خدمات مختلف بر عهده دارد که ضرورتی بر تصدی دولتی ندارند و به راحتی قابل واگذاری یا خرید خدمت از بخش خصوصی یا تعاونی است. فرایندهای ناکارا: برخی از فرایندهای دولتی فاقد نتیجه معین و مطلوب در راستای هدف دولت است که به‌وسیله بازطراحی فرایند، قابلیت ایجاد نتیجه مطلوب را پیدا خواهند کرد. ساختار ناکارا: برخی ساختارهای دولتی نیز معطوف به تحقق کارآمد اهداف نیست و بالضروره باید سازمان‌دهی مجدد شود.	
روایتی که دولت برای مسئله‌مند کردن عموم نسبت به موضوع ساختار و تشکیلات ارائه داده است بر دو پایه استوار است: الف) عدم کارآمدی ارائه خدمات عمومی و ب) مصرف شدن عمده بودجه عمومی برای تأمین هزینه‌های دستگاه عریض و طویل بوروکراسی. این دو پایه روایی از استحکام و اتقان مناسی برای توجیه هرگونه تغییر بلکه تحول اداری برخوردار است،	<b>مسئله رسمی</b>
کوچک‌سازی به همراه واگذاری تصدی‌ها	<b>راه حل</b>

### ۲-۱-۵. ساختاردهی مسئله سرمایه انسانی دولت

در بخش سرمایه انسانی، دولت سنجه عملکردی مشخصی را معرفی نکرده، اما از چهار هدف «ارتقای بهره‌وری سرمایه انسانی»، «افزایش انگیزه کارکنان دولت برای ارائه خدمات کیفی» و درنهایت «ساماندهی جذب، به‌کارگیری و همچنین توسعه کیفی کارکنان دولت» یاد کرده است و در ماده (۱۰۶)، احکام لازم جهت تحقق این اهداف را پیشنهاد داده است.

### جدول ۶. اقدامات حکمی بخش سرمایه انسانی لایحه برنامه هفتم توسعه

ردیف	اقدامات حکمی	مفهوم کلیدی
۱	ممنوعیت استخدام رسمی مگر در پست‌های حساس	سامان‌مند کردن استخدام
۲	سامانه‌محور کردن هرگونه استخدام جدید	
۳	انتقال بین‌دستگاهی نیروهای دولتی	
۴	نیازسنجی و اجرای آموزش مدیران	سامان‌مند کردن آموزش
۵	سامانه‌مند کردن نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی	سامان‌مند کردن نظارت
۶	نظارت سامانه‌ای بر نیروی انسانی شاغل در شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد دستگاه‌های دولتی	
۷	ارزیابی عملکرد مدیران تحت سامانه و عزل و نصب آنان بر مبنای ارزیابی انجام گرفته	ارزیابی عملکرد مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی
۸	ارزیابی کارکنان دستگاه‌های اجرایی	

ساختاردهی مسئله در بخش سرمایه انسانی به شرح ذیل است:

**جدول ۷. ساختاردهی مسئله بخش سرمایه انسانی لایحه برنامه هفتم توسعه**

احساس مسئله در موقعیت مسئله	عدم رضایت کافی شهروندان از خدمات عمومی فقدان کارایی منابع انسانی دولت عدم وجود عدالت در مناسبات درون نظام اداری نظیر استخدام، حقوق دستمزد و...
کشف فرامسئله با جستجوی علل مسئله احساس شده	عدم جبران خدمات کافی کارکنان دولت عدم شایسته‌سالاری در ارتقا و انتصاب و سیاست‌زدگی فرایندهای اداری ناکارآمدی نظام جذب و به‌کارگیری (توجه به تطابق شرایط احراز شغل و شاغل) عدم وجود نظام مدیریت عملکرد مناسب در نظام اداری عدم نتیجه‌گرایی و ارائه فرایندها و روال‌های اداری به‌عنوان خروجی‌های عملکردی
مسئله حقیقی و اساسی	عدم بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی عدم انگیزه کارکنان برای ارائه خدمات با کیفیت اندازه و حیطه وظایف و مداخلات گسترده دولت عدم رضایت‌مندی ذی‌نفعان نهایی از خدمات عمومی
مسئله رسمی	فقدان عدالت‌محوری، بهره‌وری و رضایت‌مندی در خدمات، سازوکارها و فرایندهای نظام اداری کشور
راه حل	اتخاذ رویکرد مدیریت‌گرایی

**۳-۱-۵. ساختاردهی مسئله دولت الکترونیک**

در بخش دولت الکترونیک براساس ماده (۱۰۴) لایحه برنامه هفتم توسعه با شش سنجه عملکردی مواجهیم که عبارتند از: انجام معاملات و خدمات به صورت الکترونیک، توسعه استعلامات الکترونیکی، فراگیر شدن پرداخت الکترونیکی به حساب‌های دولتی، دریافت خدمات دولت بدون مراجعه حضوری، بدون ارسال مدرک و بدون مداخله انسانی، افزایش ارائه خدمات الکترونیکی به شهروندان و بهبود رتبه کشور در شاخص توسعه دولت الکترونیک. اقدامات حکمی این بخش در سه ماده (۱۰۷، ۱۰۸ و ۱۰۹) پیشنهاد شده است.

**جدول ۸. اقدامات حکمی بخش دولت الکترونیک لایحه برنامه هفتم توسعه**

ردیف	اقدامات حکمی	مفاهیم کلیدی
۱	انتقال داده‌ها به زیرساخت یکپارچه ابری دولت هوشمند	حکمرانی داده
۲	استقرار نظام حکمرانی داده‌مبنا از طریق تدوین برنامه عملیاتی پیاده‌سازی چرخه هوشمند و اصلاح فرایندها	
۳	ایجاد واحد نوآوری و تحول اداری هوشمند در دستگاه‌ها از طریق تجمیع مأموریت، ساختار و نیروی انسانی نهادهای مشابه	
۴	تبادل داده و اطلاعات میان دستگاه‌های دولتی به صورت برخط	
۵	سامان‌مند کردن سامانه‌های مشترک ستادی وزارتخانه‌ها	
۶	ارتقای شاخص‌های ملی و بین‌المللی توسعه دولت الکترونیک	ارائه خدمات الکترونیک
۷	ارائه خدمات دستگاه‌های دولتی از طریق پنجره ملی خدمات دولت هوشمند و با اتکا به پایگاه ملی هویت اشخاص حقوقی و حقیقی جهت احراز هویت	

مفاهیم کلیدی	اقدامات حکمی	ردیف
انجام معاملات دولتی به صورت الکترونیک	پرهیز از ارائه مدارک و مستندات دولتی به صورت دستی و بارگذاری آنها توسط کاربران	۸
	برگزاری مزایده‌های دولتی از طریق سامانه ستاد	۹
	صدور اسناد مالکیت به صورت الکترونیک	۱۰
	احراز هویت اشخاص صاحب امضا از طریق اخذ تصدیق الکترونیک	۱۱
	ابلاغ الکترونیک تصمیمات و آرای غیرقضایی به ذی‌نفع	۱۲

ساختاردهی مسئله دولت در بخش هوشمندسازی و دولت الکترونیک به شرح ذیل است:

### جدول ۹. ساختاردهی مسئله بخش دولت الکترونیک لایحه برنامه هفتم توسعه

دسترسی پایین به خدمات دولتی ترافیک بالای کاری کارکنان دستگاه‌های خدماتی صف‌های طولانی ارائه خدمات دولتی کارشناس محوری و وجود فساد در ارائه خدمات دولتی کیفیت پایین خدمات دولتی خدمات ناکارای دولتی	<b>احساس مسئله در موقعیت مسئله</b>
انجام استعلامات متعدد دولتی بار زیاد اداری در بارگذاری مدارک توسط مردم اتخاذ رویکرد کنترل محوری ارائه خدمات به صورت حضوری	<b>کشف فرامسئله با جستجوی علل مسئله احساس شده</b>
ارائه خدمات و انجام معاملات حضوری دولت (با دستگاه‌های دولتی، کسب و کارها و مصرف‌کنندگان نهایی)	
معاملات دولتی عدم تبادل داده‌های ملی میان دستگاه‌ها عدم تعریف داده ملی فقدان تضامین لازم برای تبادل داده در میان بخش‌های دولتی (استعلامات دولتی) خدمات دولتی تعدد واحدهای اداری برای مکاتبات سازمان اداری استخدامی جهت اصلاح یکنواخت فرایندهای سازمانی عدم اصلاح فرایندی به عنوان مقدمه واجب الکترونیسم فقدان برنامه عملیاتی چرخه هوشمندسازی سازمان‌ها تعدد سامانه‌های موازی دستگاه‌های دولتی ملی و محلی بارگزاری‌های متعدد اطلاعات (مثل اطلاعات سجلی) در سامانه‌های دولتی	<b>مسئله حقیقی و اساسی</b>
روایت وجود بوروکراسی مغل در کشور ما هم شمولیت بالایی داشته و در بیان عموم و نخبان، پرسامد مطرح می‌شود و هم رؤیت‌پذیر و روایت‌پذیر است. با کمترین میزان مواجهه با دیوان‌سالاری این معنا در ذهن مردم متبادر می‌شد که با بوروکراسی ناکارایی مواجهند. لذا رسمیت‌بخشی به مسئله دولت الکترونیک که در آن کاغذ حذف شده و امکان کنترل برخط وجود دارد نیازمند روایت‌پردازی و مدل‌سازی نیست.	<b>مسئله رسمی</b>
توسعه دولت الکترونیک	<b>راه حل</b>



## ۶. نقد ساختاردهی مسئله دولت در نظام اداری مبتنی بر نقش‌های منتخب دولت

در بخش ابتدایی این گزارش به شئون دولت و نقش‌هایی که می‌پذیرد اشاره شد و مطابق فلسفه سیاسی نظام اسلامی و مسیری که دولت سیزدهم به جهت آرمانی ابراز داشته، بر پنج نقشی که بر دو خصیصه عدالت‌محوری و مردم‌پایگی استوار است تأکید شد. این پنج نقش عبارتند از: بازتوزیع، توانمندسازی، کارآفرینی، تنظیم‌گری و شبکه‌سازی. پرسش اصلی این گزارش آن است که دولت مبتنی بر این پنج کارکرد آیا در مسئله‌شناسی در فصل نظام اداری به درستی عمل کرده است یا خیر؟ یعنی آیا به راستی، سوژه دولت در صورت‌بندی مسائل خود در سه حوزه ساختار و تشکیلات، سرمایه انسانی و دولت الکترونیک، ابتدا بر کارکردهای پنج‌گانه دارد؟ یعنی اینکه مبتنی بر شئون تضمین‌کنندگی، توانمندسازی، کارآفرینی، شبکه‌سازی و بازتوزیع، مسئله خود را در بخش ساختار و تشکیلات (دولت حداکثری)؛ در بخش سرمایه انسان (ناکارآمدی منابع انسانی)؛ و در بخش دولت الکترونیک (ارائه خدمات حضوری) در نظر گرفته و بر همان اساس به ساختاردهی مسئله پرداخته است؟

جدول ۱۰. نسبت ساختاردهی مسئله نظام اداری و نقش‌های دولت

نقش‌های دولت					راه‌حل دولت	مسئله دولت
کارآفرینی	بازتوزیع	توانمندسازی	شبکه‌سازی	تضمین‌کنندگی		
					کوچک‌سازی	دولت حداکثری
					مدیریت‌گرایی	ناکارآمدی منابع انسانی
					الکترونیسیم	ارائه خدمات حضوری

برای فهم تطابق میان رویکرد پارادایمیک دولت در پذیرش نقش‌ها و کیفیت مسئله‌مندسازی موقعیت‌های مسئله نظام اداری، مهم‌ترین شاخص هرکدام از نقش‌های پنج‌گانه تعیین و فرایند انطباق‌دهی دنبال شد.

### جدول ۱۱. شاخص‌های نقش‌های پنج‌گانه دولت

نقش دولت	مهمترین شاخص هر نقش
دولت توانمندساز	توانمندسازی بازیگران برای ارائه خدمات و تقویت مشارکت آنها در امر حکمرانی
دولت رفاه	پوشش ریسک ناشی از برنامه توسعه برای اقشار ضعیف (ایجاد امنیت و کمک اجتماعی)
دولت تضمین‌کننده	ایجاد اطمینان از ارائه خدمات عمومی
کارآفرینی	تأمین مالی فناوری‌های پیشران جهت تقویت نوآوری و رشد اقتصادی
دولت شبکه‌ای	شبکه‌سازی جهت ارائه فراگیر خدمات عمومی

حال باید دید چه میزان تطابق میان فرامسئله دولت در سه بخش نظام اداری با شاخص‌های مهم نقش‌های دولت وجود دارد؟

#### ۱-۶. دولت حداکثری و شاخص‌های پنج‌گانه

در اذهان عامه این معنا وجود دارد که دولت در عین حال که بسیار رشد کرده است، اما تکافوی حل مسائل عمومی را ندارد. لذا گزاره تشکیلات غیرضرور به عنوان مصطلح ادبیات مدیریتی در کشور مطرح بوده و هست تا جایی که در اصل سوم قانون اساسی نیز بر ضرورت ایجاد نظام اداری مطلوب و حذف تشکیلات غیرضروری اشاره شده است.

این ذهنیت فراگیر یعنی دولت بزرگ رهاورد دکترینی در ادبیات مدیریت دولتی است به نام مدیریت دولتی نوین. ابعاد این دکتترین توسط بسیاری از اندیشمندان حوزه مدیریت تبیین شده است که مشتمل بر اصول مختلفی چون کوچک‌سازی، تمرکززدایی، مدیریت‌گرایی (به‌کارگیری اصول مدیریت بازرگانی در دولت)، بوروکراسی‌زدایی و خصوصی‌سازی است.

برنامه‌های مختلف توسعه و لوایحی که برای اصلاح ساختار و تشکیلات دولت در پنج مقطع (۱۳۶۱، ۱۳۶۲، ۱۳۷۲، ۱۳۷۶ و ۱۳۷۸) به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد مشتمل بر برخی یا تمام اصول مدیریت دولتی نوین هستند. در عین حال که ارایش نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کشور به سمت مدیریت دولتی نوین بوده، اما توفیق‌چندانی در این زمینه حاصل نشده است. در مقام ریشه‌یابی بر دو نکته مهم می‌توان تأکید کرد: اولاً توفیق‌دکترین مدیریت دولتی نوین بر جدایی سیاست از اداره و جایگزینی اداره با مدیریت است. درحالی که فضای اداری کشور ما شدیداً سیاسی و به دور از حرفه‌ای‌گرایی است و همین عدم تناسب باعث شده است پوسته مدیریت دولتی نوین باشد اما غایت و غرضش دنبال نشود؛ در عین تعدیل نیرو، استخدام‌های گسترده انجام شود، در واگذاری‌ها نیز مواردی که ضرورتاً باید واگذار می‌شد نشد و بالعکس. ثانیاً دولت در فلسفه سیاسی خود به تصمیم‌روشنی نرسیده است که متعاقباً آرایش اداری خود را بسازد [۳۵]؛ آیا بنا دارد با افزایش نقش دولت به تضمین ارزش‌های



عمومی مبادرت کند یا با کوچک‌سازی دولت به آزادسازی و تقویت رقابت فکر کند؟ با این پرسش‌ها مجدداً به پرسش اول بر می‌گردیم که اساساً مسئله دولت حداکثری و راه‌حل کوچک‌سازی تا چه حد با شاخص‌های نقش‌های پنج‌گانه دولت موافقت دارد؟

به نظر می‌رسد دولت که مهم‌ترین کارکردش ارائه خدمات مناسب به عموم است اساساً نباید خود را درگیر مسئله اندازه دولت کند مگر آنکه برخی استلزامات ارائه خدمات مناسب از آن رهگذر تأمین شود. اندازه دولت، زمانی متناسب خواهد بود که بتوان از قبل آن به چند غرض دست یافت:

▪ بازیگران مختلف غیردولتی را توانمند کرد و آنها را در مسیر ارائه خدمات عمومی مطلوب به مدار خدمت‌رسانی آورد؛

▪ در مسیر ارائه خدمات بهره‌ور، مجرب برای ارائه خدمات نصاب زندگی حداقلی به اقشار ضعیف فراهم کرد؛

▪ از ارائه خدمات به تمام اقشار اجتماعی اطمینان یافت و در موارد نقص و فقدان، دولت رأساً ارائه خدمت کند؛

▪ دولت با تقویت نوآوری و ایجاد بسترهای مناسب ارائه خدمات عمومی، شرایط را برای سایر بخش‌ها مهیا کند؛

▪ شبکه‌ها در ذیل و ضمن وفاداری به فلسفه سیاسی حاکمیت، بتوانند ارائه خدمت کنند.

اگر بزرگی دولت، مانع توانمندسازی بازیگران غیردولتی، ارائه خدمت به اقشار ضعیف جامعه، شمولیت در ارائه خدمت، ایجاد نوآوری و کارآفرینی و توسعه شبکه‌ها برای ارائه خدمات عمومی شود باید کوچک شود و الا هرگونه کوچک‌سازی، تناسبی با فلسفه سیاسی نظام و آرمان‌های اعلام‌شده دولتی نخواهد داشت. کوچک‌سازی دولت صرفاً با ابتنا به شاخص بهره‌وری نسبی با توانمندسازی بازیگران غیردولتی، تأمین معاش اقشار ضعیف، رعایت شمولیت در ارائه خدمات، بسترسازی برای ارائه خدمات مطلوب و ایجاد شبکه‌های رسمی، قانونی، پاسخگو و قابل تعقیب ندارد.

در نتیجه باید گفت دولت سیزدهم در ساختاردهی به مسئله ساختار و تشکیلات دولت متناسب با رویکرد کلان حاکمیتی خود که بر عدالت‌محوری و مردم‌پایگی استوار است ناموفق بوده، چراکه این مسئله را به دولت حداکثری تحویل کرده است و به شکل بسیطی نیز پاسخ دولت حداکثری را با کوچک‌سازی داده است.

## ۲-۶. منابع انسانی ناکارآمد و شاخص‌های پنج‌گانه

دولت در لایحه برنامه، به صورت ضمنی بر ناکارآمدی منابع انسانی تأکید داشته است و کلیه پیشنهادهایی که در ارتباط با منابع انسانی مطرح شده، در قالب دکترین مدیریت دولتی نوین که سنگ بنایش کارایی‌بخشی است، رافع همین مسئله است. لذا تمرکز بر نتیجه‌گرایی، تأمین رضایت ذینفان نهایی،

تقویت بهره‌وری و عملکرد نظام اداری خصوصاً عملکرد مدیران، کاهش امنیت شغلی کارکنان به منظور افزایش کارایی، هوشمندسازی فرایندهای نظام اداری و کاهش تأثیر عوامل انسانی در فرایندهای اداری و آموزش و توانمندسازی کارکنان در دستور کار دولت قرار گرفته است.

اگر ویژگی‌های مدیریت دولتی نوین که در بالا ذکر شد دنبال شود با پدیده‌ای به نام «دولت تهی» مواجه خواهیم شد. دولت تهی در سه سطح تبیین شده است: سطح کلان، از دست دادن مشروعیت؛ سطح میانی، غیرمتمرکز کردن ارائه برنامه؛ و سطح خرد، نقش‌های کارمندان دولت. بخش سوم که مورد بحث ماست ناظر به شرایطی است که نقش و اختیار کارمندان دولت از دو سو توسط جوامع و در روند سیاستگذاری‌ها توسط سیاستمداران کم‌رنگ‌تر شده و مورد حمله قرار گرفته است. فشار از سوی جامعه به دنبال آن بود که کارمندان دولتی را چونان کارکنان شرکت‌های خصوصی در تعقیب رضایت مشتری و پاسخگویی به نیازهای مشتریان کند، درحالی‌که ممکن است شرایطی پیش آید که کارمندان به جهت مصالح بالاتری، تصمیمی برخلاف نظر شهروندان بگیرند. این فشار اجتماعی باعث شد اثر کارمندان در قضاوت، تصمیم‌گیری و حتی ارزش‌های شخصی هر روز کم و کمتر شود. در مقابل، نقش کارمندان دولت از سوی سیاستمداران نیز تحدید شده است؛ سیاستمداران نیز علاوه بر شهروندان، خواستار کنترل بیشتر خدمات دولتی شده‌اند و خدمت بی‌طرف تحت‌الشعاع نظر سیاسیون قرار گرفته است. سیاسی شدن خدمات دولتی، کاهش قدرت و اختیار مقامات حرفه‌ای را باعث خواهد شد [۳۶].

دولت در لایحه برنامه هفتم به جهت تعقیب عنصر کارایی در نظام اداری سعی در کاهش نقش عوامل انسانی در فرایندهای اداری دارد. درحالی‌که این نوع برخورد مسئله ناکارآمدی را حل نکرده، بلکه منحل می‌کند. نه تهدید موقعیت کارمندان به کاهش امنیت شغلی، نه تحدید موقعیت کارمندان با هوشمندسازی فرایندها، نه تمرکز بر برآیندها به جای فرایندها و نه آموزش کلاسیک و تخصصی کارمندان، هیچکدام رافع ناکارایی منابع انسانی نیست. آنچه می‌تواند کارمندان ادارات دولتی را بهره‌ور کند بدون آنکه دولت را تهی و نقش کارمندان را کم‌رنگ کند اعداد محیط رشد در فضای سازمانی است تا از آن رهگذر کارمندان بتوانند مبتنی بر انگیزه‌های شخصی در راستای اهداف سازمانی حرکت کنند که این معنا در بازطراحی فرایندها قابل تعقیب است. البته در بازطراحی فرایندها دولت همچنان نقش‌های پنج‌گانه‌ای که برای عموم مردم دارد را برای کارمندان خود نیز داراست؛ از توانمندسازی آنها تا رفع نیازهای اولیه حیات فردی و اجتماعی‌شان، ایجاد محیط رشد و نوآوری برای ایشان، شبکه‌سازی و درنهایت تنظیم منافع ایشان در نسبت منفعت عمومی. این موضع دولت نسبت به کارمندان، نه نافی نقش اساسی ایشان در مدیریت کشور است و نه در عین حال توجیه‌کننده ناکارآمدی‌هایشان در نسبت تحقق منافع عمومی.



### ۳-۶. ارائه خدمات حضوری و شاخص‌های پنج‌گانه

در بخش هوشمندسازی و دولت الکترونیک لایحه برنامه هفتم توسعه، به‌نظر می‌رسد دولت فاقد مسئله‌مندی مشخص است و عمدتاً نقش مقلد در نسبت خط‌مشی سایر کشورها ایفا می‌کند. اذعان به ارتقای رتبه در شاخص توسعه دولت الکترونیک نیز گویای این معناست که تصویر خارجی از کشور در زمینه بهبود شاخص‌های دولت الکترونیک برای دولت سیزدهم در درجه بالایی از اهمیت قرار دارد. اما دو نکته بسیار مهم در پیگیری خط‌مشی الکترونیک هم‌چنان مورد غفلت است و آن اینکه نسبت این خط‌مشی بزرگ با نظام انگیزشی کارکنان نظام اداری و عموم مردم چیست و این دو گروه چه دریافتی از مشروعیت دولت دارند؟

#### مشروعیت دولت:

پذیرش تغییر فرایندها و الکترونیک کردن آن‌ها در ذهن و قلب کارکنان دولت و عموم مردم منوط به «مشروعیت دولت» است. هر دو گروه خود را در مقابل دولت مشروع منقاد می‌بینند و هرگونه لطمه و جرح‌های بر دولت، عامل استنکاف ایشان از انجام مسئولیت‌هایشان در قبال الکترونیک است. اما به راستی چه عواملی باعث تضعیف مشروعیت دولت خواهد شد؟

دولت ممکن است به جهت واگذاری برخی اختیارات خود به بخش خصوصی، از ظرفیت داخلی و پیچیدگی کمتری برخوردار شود، اما باید هم‌چنان بدانند که مسئولیت عمومی با اوست. واگذاری مسئولیت به بخش خصوصی، علت اصلی کاهش مشروعیت دولت است؛ یعنی دولت نتایج و تبعات حضور بخش خصوصی ضعیف و عدم مطلوبیت خدمات ارائه شده توسط بخش خصوصی به مردم را نپذیرد. یعنی در حالی که بسیاری از خدمات دولتی توسط بخش خصوصی به مردم داده می‌شود، ولی دولت، مسئولیت کیفیت خدمات را نپذیرفته و ضامن ارائه مطلوب و موسع خدمات نیست. ضمناً در واگذاری وظایف دولتی به بخش خصوصی، نوعی رابطه مخفی میان مدیر اداره دولتی با نماینده بخش خصوصی اتفاق می‌افتد که در تضاد با منفعت عمومی است [۳۶].

نقش‌های پنج‌گانه دولت تأکید دارد که برای احاله ارائه خدمات به بخش خصوصی باید هم توانمندی بخش خصوصی احراز یا تأمین شود، هم به ایجاد شبکه‌ها کمک شود، هم محیط فعالیت مطلوب بخش خصوصی تمهید شود، هم از اقشار ضعیف جامعه که به جهات مختلف امکان بهره‌مندی از خدمات عمومی را ندارند حمایت شود و درنهایت اگر بخش خصوصی در ارائه خدمات مطلوب، ناکارا عمل کرد خود دولت، ضامن ارائه خدمات شود.

### انگیزه کارکنان بخش دولتی و عموم مردم:

اما در بخش انگیزه نیز باید گفت آنچه در بخش هوشمندسازی و دولت الکترونیک لایحه برنامه هفتم توسعه به چشم می‌خورد عدم فطانت نسبت به این معناست که صرف خواست دولت یا تبدیل خواست به خطمشی و یا قانون، کفایت اجرا و عمل کارمندان اداری و مردم را نخواهد داشت و آنها از رهگذر انگیزه‌های که دارند موقعیت خود در قبال دولت الکترونیک را تعریف می‌کنند. طرح خطمشی به این معنا می‌پردازد که دریافت ذی‌نفعان نسبت به خطمشی است که موقعیت آنها را در نسبت خطمشی در قالب همراهی و معاضدت یا نکول و مخالفت را تعریف می‌کند. بسیاری از عدم امکان‌ها در موضوع دولت الکترونیک به جهت عدم شناخت منافع ذینفعان متعددی است که منفعت خود را در موضوع دولت الکترونیک در حال اضمحلال می‌بینند. مثال بارزی که در موضوع دولت الکترونیک وجود دارد جریان انتقال داده در میان دستگاه‌های دولتی در قالب استعلامات میان دستگاهی است. فرضیه‌ای که تاکنون مطرح بود آن است که عدم تعریف داده ملی و همین‌طور فقدان ضمانت اجرا در دادوستد داده‌های ملی است که باعث عدم انتقال داده میان دستگاه‌های دولتی می‌شود؛ فارغ از آنکه مهمترین دلیل در این ارتباط، آن است که داده، عامل افتدآفرین برای دستگاه‌های دولتی است و این عامل اقتدار به راحتی منتقل نخواهد شد. این شناخت اگر در میان دستگاه‌های دولتی بود آن وقت با صرف تصویب قانون «مدام» یا تأسیس کارگروه تعامل‌پذیری، گمان نمی‌برد که داده‌های ملی به راحتی در میان دستگاه‌های دولتی قابل انتقال است. قانون «مدام» که به صورت یکطرفه و دستوری برای انتقال داده تعیین تکلیف کرده و از منافع طرفین ذی‌نفع تعافل کرده است. عدم شناخت این منافع و یا عدم دخالت آنها در صورتبندی خطمشی‌های حوزه دولت الکترونیک، مانع بزرگی بر سر راه تحقق حداکثری دولت الکترونیک خواهد بود.

قانون «مدام» یکطرفه است و منافع دستگاه‌ها برای ارائه داده به دیگری را تأمین نکرده و همین اصلی‌ترین موانع در مقابل تحقق دادوستد داده در میان نهادهای دولتی است، اما پنج نقش دولت، به جهت توسعه زمین حکمرانی و توانمندسازی بازیگران غیردولتی و ایجاد شرایط مناسب برای کنشگری آنها و شبکه‌مند کردنشان، فضایی را به نفع تحقق منفعت عمومی ایجاد می‌کند که دستگاه‌های دولتی در عین صیانت از منافع بخشی خود مبتنی بر قواعد زمین بازی منفعت ملی عمل خواهند کرد و نوعی تعادل میان بخش دولتی و غیردولتی در راستای تحقق منفعت عمومی ایجاد خواهد شد.

### ۷. نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

دولت پیش از انجام هر اقدامی برای حل مسائل عمومی باید به این نکته بیندیشد که با چه مسئله‌ای مواجه است. هر نوع راه‌اندیشی پیش از مسئله‌شناسی، عمیقاً خطاست. مسئله‌شناسی درست روی



دیگر سکه حل مسئله است، لذا کم‌کاری در مسئله‌شناسی، ملازم مسئله‌سازی‌های جدید است. لایحه برنامه هفتم البته نه به‌صورت استثنایی، بلکه در پس بسیاری از سیاستگذاری‌ها و قانونگذاری‌های کشور، فاقد مسئله‌شناسی عمیق و درست است و همانند آنها، مملو از راه‌حل‌هایی است که فارغ از آنکه بدانیم مسئله چیست می‌توان پیشنهادشان داد. راه‌حل کوچک‌سازی، یا الکترونیسم و یا مدیریت‌گرایی، چیزی نیست که بتوان به راحتی تخطئه کرد و از دستور کار نظام سیاستگذاری کشور خارج کرد، اما همین راه‌حل‌های حکمرانی سابق بود که مسائل لاحق‌مان را ساخت. لذا قبل از آنکه اقدام بر نفی و ابرام هر راه‌حلی کنیم باید نیک بیندیشیم که برای کدام مسئله، آن راه‌حل پیشنهاد شده است؟ در این نوشتار سعی شد نسبت به سه موقعیت مسئله ساختار و تشکیلات، منابع انسانی و هوشمندسازی و دولت الکترونیک، مسئله دولت براساس نظرگاه دولت ساختاردهی شود. از آن طرف در بخش دیگری از گزارش، نقش‌های دولت معرفی شده و این نقش‌ها براساس فلسفه سیاسی نظام جمهوری اسلامی که بر دو مؤلفه مهم عدالت‌محوری و مردم‌پایگی تأکید دارد ارزیابی شد و پنج نقش توانمندسازی، شبکه‌سازی، تضمین‌کنندگی، بازتوزیع و کارآفرینی معرفی شد. نهایتاً آن سه مسئله ساختاردهی شده با این پنج نقش منتخب دولت قیاس شد تا مشخص شود دولت سیزدهم چه طرفی از بقا بر آرمان خود که ابتدا بر اصول انقلاب اسلامی دارد بسته است. در این راستا چند توصیه کلیدی برای بهبود ساختاردهی مسئله دولت در لایحه برنامه توسعه هفتم می‌توان داشت:

۱. به نظر می‌رسد اندازه دولت یک نامسئله است که در حکمرانی پسانقلاب اسلامی، فرصت بسیاری از نخبگان را به خود اختصاص داد فارغ از آنکه غرضی که از طریق سیاست کوچک‌سازی دولت دنبال می‌شد در دل آن سیاست نهفته نبود بلکه مرهون تکون سیاست‌های دیگر بود. ارائه خدمات عمومی به‌عنوان مهم‌ترین کارکرد دولت از مسیر تغییر اندازه دولت نمی‌گذرد، بلکه وابسته به توانمندسازی بازیگران غیردولتی، تمهید محیط رشد، شبکه‌سازی بازیگران، تأمین معاش عمومی و نهایتاً تضمین دولتی جهت ارائه خدمات مطلوب است. انجام این امور ممکن است نیازمند دولتی بزرگتر از دولت فعلی باشد و یا کوچکتر اما پیش‌فرض تحقق کارکرد ارائه خدمات عمومی مطلقاً کوچک‌سازی دولت نیست.

۲. هرگونه تغییر در کارکرد اصلی دولت یعنی ارائه خدمات عمومی نباید رنگ‌وبوی بی‌اثر کردن نقش انسان در تعاملات و مناسبات انسانی بگیرد. فشار جامعه بر ماشینی کردن موقعیت انسانی و فشار مسئولین بر سیاسی کردن موقعیت اداره باید کنترل شود تا اداره در مدار انسانی قرار بگیرد. حذف انسانیت انسان، ناامن کردن موقعیت عمل اداری، کم‌رنگ کردن حضور انسان در محیط اداری و مانند آن رافع ناکارآمدی نظام اداری و یا سرمایه انسانی نیست، بلکه باید ظرفیت‌های منفعل انسان در مقام مواجهه با موقعیت‌های مسئله از انفعال خارج شده و در مدار

خدمت‌رسانی به مردم فعال گردد. این موقعیت با بازطراحی فرایندهای اداری رخ خواهد داد که مهم‌ترین کنش‌گر این بازطراحی، خود انسان اداری است.

۳. هرگونه تغییر نقش دولت نباید به دولت تهی منجر شود. دولت تهی، دولتی است که از مشروعیت در ارائه خدمات عمومی برخوردار نیست و نمی‌تواند مسئولیت نواقص خدمات عمومی را بپذیرد. دولتی که خود را از عوامل انسانی تهی کرده و نمی‌تواند اقدام و عدم اقدام خود را منتسب به اراده جمعی انسانی کند. دولت باید مقتدر بماند تا بخش خصوصی و بخش سوم مقتدر ایجاد شود اما تنها باید بر یک قاعده پایبند باشد که اقتدار دولت ملازمه‌ای با تصدی ندارد. دولت می‌تواند نقش‌های متفاوتی را بپذیرد و خود را در اذهان عامه هویت‌مند کند که آخرین نقشش تصدی ارائه خدمات عمومی می‌تواند باشد.

۴. دولت الکترونیک در ذات خود قبل از الکترونیسم، نیازمند اصلاح و بازطراحی فرایندی دارد، لذا صاحب سررشتی پسینی و طفیلی است. نباید الکترونیک کردن فرایندها بر بازطراحی آنها تفوق یا اصالت یابد. حال اگر پرسش از کیفیت الکترونیسم به کیفیت اصلاح فرایندی تغییر یابد دیگر موقعیت مسئله از تعقیب هوشمندسازی فرایندها به متناسب‌سازی فرایندها با اغراض و کارکردهای مورد نظر نظام گذار خواهد کرد. لذا دولت الکترونیک، واجد پرسش‌های بی‌جوابی است که ابتدا باید به آنها پاسخ داد تا متعاقبش به پرسش کیفیت هوشمندسازی رسید. لذا در این موقعیت نیز دولت محترم با نام مسئله مواجه است.

بر این اساس، پیشنهادهای زیر قابل طرح است:

۱. امکان ساختاردهی مسئله در برنامه‌ریزی مسئله‌محور: برنامه توسعه ضرورت دارد مسئله‌محور باشد و تنها در این صورت است که از یکسو امکان اولویت‌دهی موضوعات بر یکدیگر به جهت تعدد نیازها و محدودیت منابع میسر می‌شود و این منابع محدود به صورت متمرکز بر موقعیت‌های متعین مسئله بار شود و از سوی دیگر این موقعیت‌های مسئله مبتنی بر روش‌های ساختاردهی مسئله با نظرخواهی از تمام ذی‌نفعان، مسئله‌مند می‌شوند.

۲. پیوست ساختاردهی مسئله در برنامه‌های توسعه: اقدامات حکمی مندرج در لایحه برنامه‌های توسعه بلااستثنا مقرون به ساختاردهی مسئله باشد. فرایند ساختاردهی مسئله در تمام لوایح و ناظر به اقدامات حکمی توسط سازمان برنامه پیوست شود و لایحه بدون ساختاردهی مسئله، پذیرش نشود.

۳. تأسیس کارگروه ساختاردهی مسئله در مرکز پژوهش‌ها: در مرکز پژوهش‌های مجلس، کارگروه ساختاردهی مسئله ایجاد شود تا هم کمک‌کار شورای تعریف در ارجاع دستورکارها به دفاتر



تخصصی باشد و هم به ارزیابی لایحه برنامه‌های توسعه و موارد مشابه مبتنی بر روش‌های ساختاردهی مسئله مبادرت کند.

۴. شاخص‌های ارزیابی لایحه‌های برنامه توسعه: هر نقشی که دولت بناست بپذیرد باید بر دو ساحت مبتنا یابد؛ اول فلسفه سیاسی نظام سیاسی جمهوری اسلامی و دوم کارکرد اصلی دولت؛ اولی بر دو شاخص عدالت‌محوری و مردم‌پایگی تأکیدی دارد و دومی بر ارائه کارآمد خدمات عمومی. سازمان برنامه، تمام اقدامات حکمی برنامه را بر این سه شاخص باید استوار کند و مجلس نیز براساس این سه شاخص ارزیابی کند؛ اگر کوچک‌سازی و الکترونیسم، واجد تقویت این سه شاخص باشد مطلوب است و الا خیر.

۵. اعمال حاکمیت به عنوان اصلی‌ترین مسئله دولت از طریق ظرفیت‌سازی نهادی و بازطراحی فرایندها: مهم‌ترین مسئله دولت که می‌تواند محور برنامه‌ریزی در سطح برنامه‌های توسعه ۵ ساله باشد فقدان توان و امکان برای اعمال حاکمیت است. بخشی از این عدم امکان به جهت ظرفیت محدود دولت برای پرداختن به همه مسائل اجتماعی است (که این مسئله، مشترک میان دولت‌هاست) و بخش دیگر آن به جهت ظرفیت نهادی و آرایش فرایندی دولت ماست. دولت اگر بتواند از جهت نهادی خود را تقویت کرده یعنی قواعد، هنجارها و راهبردهای عرصه عمل خود را به نفع تحقق مأموریت‌های حاکمیتی دولت بازخوانی و بازسازی کرده و فرایندهایش را در راستای این ظرفیت نهادی و غایات کارکردی خود بازطراحی کند توفیق حل مسئله و تحقق برنامه را خواهد یافت.

#### منابع و مأخذ

1. Telch, F., Isaza, C., & Rubaii, N. (2020). Governance challenges within national development planning: lessons from the Colombian experience. *International Review of Public Administration*, 25(3), 175–191. <https://doi.org/10.1080/12294659.2020.1802869>
2. Chimhowu, A. O., Hulme, D., & Munro, L. T. (2019). The 'New' national development planning and global development goals: Processes and partnerships. *World Development*, 120, 76–89. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.03.013>
3. Munro, L. T. (2020). The resurgence of national development planning: how did we get back here? *International Development Planning Review*, 42(2), 127–138. <https://doi.org/10.3828/idpr.2019.22>
4. Pedercini, M., Kleemann, H. M., Dlamini, N., Dlamini, V., & Kopainsky, B. (2019). Integrated simulation for national development planning. *Kybernetes*, 48(1), 208–223. <https://doi.org/10.1108/K-11-2017-0440>
5. Shpaizman, I. (2020). Beyond the visible policy agenda: problem definitions disappearing from the agenda as nondecisions. *Journal of Public Policy*, 40(1), 72–95. <https://doi.org/10.1017/S0143814X18000260>
6. Dye, T. R. (2016). *Understanding public policy* (15th edition). Pearson.
7. Hoppe, R. (2010). *The governance of problems : puzzling, powering, participation* (First edition). Policy Press.

8. Raadschelders, J. (2020). *The Three Ages of Government: From the Person, to the Group, to the World*. University of Michigan Press.  
<https://doi.org/10.3998/mpub.11666501>
9. Sainsbury, D. (2013). The enabling state. *RSA Journal*, 159(5553), 42-45.
10. Page, E., & Wright, V. (Eds.). (2006). *From the active to the enabling state: The changing role of top officials in European nations*. Springer.
11. Gilbert, Neil, (2002), 'Toward the Enabling State', *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility* , Oxford Academic,  
<https://doi.org/10.1093/0195140745.003.0003>.
12. Bohne, E., Graham, J. D., Raadschelders, J. C. N., & Lehrke, J. P. (Eds.). (2014). *Public Administration and the Modern State*. Palgrave Macmillan UK.  
<https://doi.org/10.1057/9781137437495>
13. Briggs, A. (2000). The welfare state in historical perspective. In C. Pierson & F. G. Castles (Eds.), *The welfare state reader*. Cambridge: Polity Press.
14. Gonzales, V. (2014). Welfare State(s). In: Michalos, A.C. (eds) *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*. Springer, Dordrecht.  
[https://doi.org/10.1007/978-94-007-0753-5\\_3214](https://doi.org/10.1007/978-94-007-0753-5_3214)
15. Garland, D. (2016). *The welfare state: A very short introduction*. Oxford University Press.
16. Giddens, A. (2003) 'Introduction: Neoprogessivism. A New Agenda for Social Democracy'. In: Giddens, A. (Ed.) *The Progressive Manifesto: New Ideas for the Centre-Left*. Malden, MA: Blackwell Publishing, pp. 1–34.
17. Mazzucato, M. (2015). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs Private Sector Myths* (New York: Public Affairs).
18. Davis, A. (2014). The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths. *Financial Analysts Journal*, 70, 70-71.
19. Mingardi, A. (2015). A Critique of Mazzucato's Entrepreneurial State. *Cato Journal*, 35, 603-625.
20. Nelson Dhillon, K. (2022). Revisiting the Entrepreneurial State Argument: A Malaysian Perspective. *Journal of Business and Management Studies*.
21. Ansell, C. (2000). The networked polity: Regional development in Western Europe. *Governance*, 13(2), 279-291.
22. Rhodes, R. A., & Osborne, S. (2002). The new governance: governing without government. S. Osborne (Ed), *Public management: critical perspectives*, 208-226.
23. Peters, B Guy, & Tarpey, M. (2019). Are wicked problems really so wicked? Perceptions of policy problems. *Policy and Society*, 38(2), 218–236.  
<https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1626595>
24. Daviter, F. (2017). Coping, taming or solving: alternative approaches to the governance of wicked problems. *Policy Studies*, 38(6), 571–588.  
<https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1384543>
25. Dunn, W. N. (2017). *Public policy analysis : an integrated approach (6th edition)*. Routledge.
26. Head, B. (2022). *Wicked Problems in Public Policy*. In *Wicked Problems in Public Policy*. Springer Nature. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>
27. Peters, B. Guy. (2018). *Policy problems and policy design*. Edward Elgar Pub.
28. Howlett, M., & Mukherjee, I. (2017). *Handbook of policy formulation*. Edward Elgar Publishing.
29. Peters, B. G. (2021). *Advanced Introduction to Public Policy (2nd edition)*. Edward Elgar Publishing.
30. Mitra, D. L. (2022). *Educational change and the political process (2nd edition)*. Routledge.
31. Hisschemöller, M., Hoppe, R., Dunn, W. N., & Ravetz, J. R. (2018). *Knowledge*,



- power, and participation in environmental policy analysis: An introduction. In Knowledge, Power, and Participation in Environmental Policy Analysis (1st Edition). Taylor and Francis Inc.
32. Abdullah, R. A. (2019). Factors affecting the role of local councils in local policy-making. *Review of Economics and Political Science*, 4(4), 285–303.  
<https://doi.org/10.1108/REPS-12-2018-0035>
33. Pluchinotta, I., Giordano, R., Zikos, D., Krueger, T., & Tsoukiàs, A. (2020). Integrating Problem Structuring Methods And Concept-Knowledge Theory For An Advanced Policy Design: Lessons From A Case Study In Cyprus. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22(6), 626–647.  
<https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1753512>
34. Veselý, A. (2007). Problem delimitation in public policy analysis. *Central European Journal of Public Policy*, 1(01), 80–100.
۳۵. دانایی‌فرد، حسن؛ عباسی، طیبه. (۱۳۸۷). اصلاحات اداری در ایران؛ تحلیلی بر کوچک‌سازی دولت. دانشور رفتار، سال ۱۵، شماره ۲۹.
۳۶. واعظی، رضا؛ رشیدی، محبوبه. (۱۳۹۹). دولت تهی، چالش مدیریت دولتی نوین در ایران. مدیریت توسعه و تحول، شماره ۴۲.



مرکز پژوهش های 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: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)