

# بازطراحی ساختار کلان دولت الزامات و راهبردها

گزارش نشست علمی تخصصی، سومین کنفرانس حکمرانی و سیاست‌گذاری عمومی

پژوهشکده سیاست‌گذاری دانشگاه صنعتی شریف بر اساس نیاز به به‌کارگیری روش‌های علمی در حوزه سیاست‌گذاری و تولید دانش تخصصی مورد نیاز در تصمیم‌گیری‌های کلان، طی تفاهم‌نامه‌ای میان دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام و دانشگاه صنعتی شریف تاسیس شده است. انرژی، حکمرانی رسانه، حکمرانی عصر دیجیتال، حکمرانی و تنظیم‌گری، سیاست‌گذاری اقتصادی، صنعت و توسعه پایدار و علم و نوآوری؛ حوزه‌های تخصصی شبکه پژوهشکده سیاست‌گذاری دانشگاه صنعتی شریف است. در سومین کنفرانس حکمرانی و سیاست‌گذاری عمومی که توسط این پژوهشکده برگزار شد، موضوع بازطراحی ساختار کلان دولت در یکی از نشست‌های علمی-تخصصی این کنفرانس در زمستان ۱۳۹۸ با حضور دکتر علاءالدین رفیع‌زاده، معاون نوسازی اداری سازمان اداری و استخدامی کشور؛ دکتر علی‌محمد فلاح‌زاده، دبیر کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک هیات دولت؛ دکتر محمد قاسمی، سرپرست مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ و دکتر وحید یآوری، عضو هیات علمی دانشگاه امام صادق برگزار شد که گزارش آن از نظر خوانندگان گرامی می‌گذرد.

مجلس ارائه داده است. دولت باید با اخذ مجوز از مجلس برای شرکت‌های دولتی و با دسته‌بندی آنها تا جایی که ممکن است اساسنامه یک‌شکل تصویب کند و از این طریق در مورد مهم‌ترین مسائل این شرکت‌ها، از جمله شفافیت و پاسخ‌گویی در حقوق و پاداش‌ها و معاملات و مناقصات سیاست‌گذاری کند. یکی دیگر از ضعف‌های ساختاری دولت تعدد مصوبات است. مصوبات دولت بسیار زیاد بوده و هیچ‌بخش و نهادی برای پایش اجرای آنها وجود ندارد تا بررسی کند این مصوبه در این دستگاه یا نهاد تا چه مرحله‌ای به اجرا رسیده است.

دکتر فلاح‌زاده با تاکید بر اینکه تمرکز در تصمیم‌گیری‌ها و حذف شوراها، ضرورت پاسخگویی دستگاه‌های دولتی را افزایش می‌دهد، بیان کرد: این اتفاق سبب افزایش نظارت دولت بر زیرمجموعه‌های خود نیز خواهد شد؛ بنابراین در ساختار کلان باید به سمت چند راهبرد حرکت کرد. اول، تمرکز در تصمیم‌گیری‌ها و حذف شوراها و تصمیم‌گیری جمعی است. تصمیم‌گیری جمعی در کشور کارکرد مناسب ندارد و بیشتر برای رفع مسئولیت است. تمرکز تصمیم‌گیری باعث می‌شود پاسخگویی تقویت شود. شوراها باید نقش مشورتی

دکتر علی‌محمد فلاح‌زاده: معتقد به تمرکزگرایی در اداره امور بوده و با تکثرگرایی و شوراها، مختلف و متعدد مخالف هستم.



وجود بسیاری از شوراها، عالی مانند شورای پول و اعتبار، شورای عالی شهرسازی و معماری، شورای اقتصاد و دیگر شوراها، عالی، خلاف قانون اساسی است و سیاست‌گذار باید هیات دولت باشد. این شوراها دولت را دور می‌زنند و حتی برخی از دستگاه‌های اجرایی با اطلاع از عدم تصویب پیشنهاد خود در دولت، آن را به شوراها می‌موازیند مانند شورای پول و اعتبار یا شورای اقتصاد ارائه می‌دهند. جایگاه مصوبات شوراها، در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی مبهم و ارجحیت آنها مشخص نیست؛ بنابراین برای دستیابی به توسعه، نیاز به تمرکز در تصمیم‌گیری داریم. فعالیت شوراها در چند دهه گذشته نشان می‌دهد فایده چندانی نداشته‌اند. بر اساس یکی از اصل‌های قانون اساسی، شرکت‌های دولتی موظف به داشتن اساسنامه هستند؛ این اساسنامه‌ها باید در مجلس یا هیات دولت به تصویب برسند، در حالی که تنها چند شرکت محدود، آن هم در چند سال اخیر مانند شرکت نفت، اساسنامه خود را به

## بازطراحی ساختار کلان دولت؛ الزامات و راهبردها

نشست  
تخصصی  
سیاستی



علی محمد فلاح زاده  
دبیر کمیسیون امور اجتماعی و  
دولت الکترونیک هیئت دولت



محمد قاسمی  
سرپرست مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی



وحید یآوری  
عضو هیئت علمی دانشگاه  
امام صادق علیه السلام



علاءالدین رفیع زاده  
معاون نوسازی اداری سازمان اداری  
و استخدامی کشور



www.gppconference.ir



@gppconference

سومین کنفرانس  
حکمرانی و سیاست گذاری عمومی

گذار به نسل جدید حکمرانی



شناخته شده نیست. در آمد حاصل از نفت، مالیات، استقرار و... در یک خزانه واریز می شود، همه در یک صف می ایستند و آنکه دستش درازتر است از آن بیشتر بر می دارد، در حالی که ماهیت حقوقی در آمد حاصل از نفت، مالیات، تامین اجتماعی، فروش اوراق و... متفاوت بوده و همچنین هر کدام با دیگری متفاوت است. سمت مصارف نیز شامل مجموعه ای از وظایف حاکمیتی مانند نظام بازتوزیع، عمران و توسعه، تامین اجتماعی، شرکت های دولتی و... است. اگر قرار است بازطراحی ساختار کلان دولت انجام شود باید از تفکیک میان این وظایف حاکمیتی و منابع و مصارف به عنوان وظایف اجرایی آغاز شود که در اقتصاد به آن خط بودجه گفته می شود؛ با این دیدگاه می توانیم ۵ خط بودجه ترسیم کنیم. پنج حوزه فعالیت بخش عمومی عبارت اند از: حوزه امور و ماموریت های حاکمیتی، حوزه سیاست های بازتوزیعی و تامین اجتماعی، حوزه تصدی ها و امور بنگاه های عمومی، حوزه طراحی و تنظیم برنامه های عمرانی و حوزه مدیریت توسعه و امور مالی.

وقتی یک کاندیدای ریاست جمهوری شعار می دهد و تعهدی برای خود ایجاد می کند باید از او سوال شود قرار

در تصمیم گیری و مقررات گذاری داشته باشند. دوم، ایجاد ساختارهایی برای پایش و پشتیبانی تصمیم های دولت و پایش ارزیابی اجرای آن در سطح دولت است. سوم، توجه به بحث ارزیابی تاثیرات تصمیم های دولت. چهارم، نظارت نظام مند دولت بر ساختارها و زیر مجموعه ها مانند وزارتخانه ها، موسسات دولتی، شرکت های دولتی و... و پنجم ضرورت باور به اینکه ساختار تصمیم گیری هیات دولت باید تقویت شود و اختیارات از آن گرفته نشود.

دکتر محمد قاسمی: بازطراحی دولت محصول

کاری است که در دهه شصت در وزارت برنامه و بودجه سابق و در دهه هشتاد در مرکز



پژوهش های مجلس پیگیری شد. برای بازطراحی این ساختار باید مباحث مختلف اعم از اجرایی، اقتصادی، مدیریتی و... بررسی شود. در دیدگاه حقوقی، وظایف مجریان از طریق وضع قانون تعیین می شود؛ دیدگاه اجرایی نیز تابع گستره حضور دولت در اجرای این وظایف است. وقتی گفته می شود مجموعه وظایف دولت بر اساس روش های مختلف تعیین می شود، باید این وظایف را بررسی کرد که یکی از آنها مبانی حقوقی منابع و مصارف عمومی دولت است که در ایران



است این تعهدات از چه منابعی تامین شود. ویژگی قانون، ضرورت اجرای آن است؛ دولت موظف یا مکلف به اجرای انبوه مصوبات است ولی از سوی دیگر با محدودیت بودجه مواجه می‌باشد. بالاترین سطح آموزش، بهداشت، رفاه و درآمد به کشورهایی اختصاص دارد که بتوانند منابع خود را با مصارف و بر اساس این وظایف حاکمیتی تجهیز کنند. برای مثال، در هند ۳۰۰ میلیون نفر دسترسی به برق ندارند چون دولت توان مالی برای رساندن برق به این افراد را ندارد یا در افغانستان ۶۰ درصد دختران مدرسه نمی‌روند زیرا دولت منابع احداث مدرسه را ندارد؛ اما در ایران هر کس صاحب مقام و منصب می‌شود وعده بالاترین سطح رفاه را به مردم می‌دهد، در حالی که بودجه لازم برای آن را ندارد. دولت تا جایی حق دارد امور حاکمیتی و خدمات عمومی انجام دهد که بتواند مالیات بگیرد. در همه کشورها بالاترین سطح آموزش، بالاترین سطح بهداشت و درمان و بالاترین سطح امنیت از اهداف است.

تفاوت کشورها در این است که چقدر منابع می‌توانند تجهیز کنند تا این اهداف محقق شوند. دولت باید تا جایی که مالیات می‌گیرد به توسعه سلامت و آموزش پردازد و حق ندارد درآمد نفتی را در بخش سلامت و آموزش مصرف کند. درآمد نفتی باید به بخش پروژه‌های عمرانی اختصاص یابد. همچنین دولت باید صرفاً در امور حاکمیتی استخدام کند و در امور بازتوزیع، فقط وظیفه تنظیم‌گری دارد. به‌عنوان مثال، تامین اجتماعی به کارفرماها و مردم اختصاص دارد و نباید زیر مجموعه وزارت رفاه قرار گیرد و از محل پرداختی‌های مردم کارمند استخدام شود. شرکت‌های دولتی باید به دو بخش کاملاً مجزا تقسیم شوند. شرکت‌هایی که به مدیریت انفال مانند نفت و گاز می‌پردازند و شرکت‌هایی که کار اجرایی می‌کنند. ساختار شرکت نفت با کشت و صنعت کاملاً متفاوت است. چرا شرکت نفت با پول انفال که به مردم تعلق دارد دندان پزشکی استخدام می‌کند تا به خوارک رفته و در مان دندان کارکنان شرکت نفت را انجام دهد. چرا تراکتورسازی که زیان‌ده است تیم فوتبال دارد. مردم از این موارد ناراضی هستند. دولتی

که بودجه را صرفاً یک ابزار می‌داند نمی‌تواند این ساختار بیمار را اصلاح کند؛ در حالی که در کشورهای پیشرفته قانون بودجه به قانون تعیین محدوده‌های وظایف دولت تبدیل شده است. **دکتر علاءالدین رفیع‌زاده:** در بحث بازطراحی دولت، گام اول این است که بدانیم فلسفه وجودی دولت چیست و برای چه منظوری ایجاد شده است. آیا روکرد و فلسفه دولت تمرکز در قدرت است. آیا فلسفه دولت تضمین‌کننده زندگی جمعی است. پاسخ به این سوالات تاثیر به‌سزایی در طراحی دولت دارد. متأسفانه در ساختار کلان دولت، هنوز تعریف مشخصی از بازیگران اصلی توسعه کشور نداریم. یکی از کارهای مقدماتی این است که باید تعریف مشخصی از فلسفه دولت و حدود مداخله دولت داشته باشیم.



گام دوم توجه به این نکته اساسی است که کوچک یا بزرگ بودن دولت دلیل موفقیت یا عدم موفقیت دولت نیست. اندازه دولت به‌عنوان عامل اصلی در موفقیت دولت نیست؛ بنابراین نباید گفته شود چون مثلاً تعداد کارمندان دولت ژاپن کم است در ایران هم باید تعداد کارمندان را کم کنیم. باید به این نکته توجه شود که با چه معیاری گفته می‌شود دولت بزرگ یا کوچک است. برای همین در دوره دوم برنامه جامع اصلاح نظام اداری (۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹)، بحث بزرگ و کوچک بودن اندازه دولت مطرح نشد و «مهندسی نقش و ساختار دولت» یکی از برنامه‌های اصلی برنامه جامع اصلاح نظام اداری می‌باشد.

دکتر رفیع‌زاده در ادامه به برخی از مصادیق و چالش‌های اجرایی و عملیاتی در مبحث بازطراحی دولت و اصلاح نظام اداری اشاره کرد و افزود: اولین نمونه، مبحث موسسات علمی-کاربردی و پژوهشی وابسته به دستگاه‌های دولتی است؛ سیاست‌گذاری‌های متعددی در ایجاد ساختار جدید در کشور شده است. برای مثال، وزارتخانه‌ای پنجاه موسسه علمی و پژوهشی وابسته دارد. وقتی گفته می‌شود این موسسه‌ها باید تجمیع شوند وزارتخانه یک سال مقاومت می‌کند و پس از آن به شورای عالی انقلاب فرهنگی مراجعه و مصوبه ادامه فعالیت

است. در نظریات جدید مدیریت دولتی، در نظریه حکمرانی کل‌گرا، نظریه دولت یکپارچه مطرح شده است. رویکرد پنجره واحد مطرح شده است. این رویکرد یکی از الزامات مهم برای بازطراحی دولت در کشور است. باید در بازطراحی دولت بحث یکپارچگی در ارائه خدمات، روح حاکم در بازطراحی دولت باشد. معاون علمی رئیس‌جمهور اخیراً اعلام کرده است: «برای تولید گوشت، ۴۰ مجوز و برای واردات آن ۴ مجوز لازم است»؛ برای گرفتن همین ۴۰ مجوز نیز دو سال زمان نیاز است و هر دستگاه با دستگاه دیگر در تعارض است که سبب می‌شود سرمایه‌گذار قید سرمایه‌گذاری را بزند؛ این‌ها همه از یکپارچه نبودن دولت نشأت می‌گیرد. این ناهماهنگی مدیریت دولتی و یکپارچه نبودن آن سبب شده تا از توسعه بازمانیم؛ در صورتی که اگر دولت یکپارچه باشد، همه مجوزها در یک پورتال ارائه می‌شود و سرمایه‌گذار می‌تواند از همه ۴۰ دستگاه مجوز بگیرد؛ در نتیجه سرمایه‌گذاری افزایش یافته و توسعه حاصل می‌شود.

ضعف دیگر نظام اداری صوری‌گرایی و فرم‌گرا بودن مدیران دولتی است. صوری‌گرایی به این معنا است که مدیران ارشد دولتی صرفاً به دنبال نمایش حضور خود هستند. متأسفانه حضور آنها تأثیری در رأس آن دستگاه ندارد. چنین اتفاقی توأم با سیاسی‌کاری مدیران است.

دکتر یآوری به ضعف نظارتی دولت هم اشاره کرد و گفت: وقتی وزیر به دولت پاسخگو نباشد، از زیر مجموعه‌های خود نیز مطالبه‌ای نخواهد داشت. مجلس شورای اسلامی نیز به جای تقویت بُعد نظارتی خود، به تقویت بُعد تقنینی و قانون‌گذاری توجه بیشتری نموده و در نتیجه با انبوه قوانین غیرقابل اجرا مواجه شده‌ایم. مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نتوانسته است ساختار درستی برای نظارت بر سیاست‌های کلان نظام طراحی کند. در شرایطی که ساختارها ایرادهای فراوانی دارند، اگر در افراد عزم و اراده راسخ وجود داشته باشد می‌توان اصلاحات را انجام داد. عزم و اراده جدی برای اصلاح اگر در بین کارگزاران بخش دولتی باشد بسیاری از موانع ساختاری از بین می‌رود.

در یافت می‌کند؛ بنابراین دولت به تنهایی نمی‌تواند با اراده خود اصلاح و بازطراحی دولت را انجام دهد.

دومین مصداق، واگذاری واحدهای عملیاتی توسط دستگاه‌های اجرایی است که دستگاه‌ها در برابر آن مقاومت می‌کنند. واگذاری خدمات به بخش غیردولتی نیز همین‌طور است؛ یا واگذار نمی‌شود و یا اگر واگذار می‌کنند الزاماً منجر به کاهش اندازه دولت نمی‌شود.

مصداق دیگر، مقاومت مدیران با کاهش تعداد پست‌های سازمانی است. دلیل آن این است که حقوق پرداختی کارمندان دولت وابسته به پست است.

**دکتر وحید یآوری:** برای بازطراحی دولت ابتدا باید به برخی از الزامات توجه شود. اولین نکته توجه به عامل انسان است. بحث



جامعه‌شناسی عمیقی تحت عنوان عامل-ساختار مورد نیاز است. اینکه ساختار درست شود همه چیز حل می‌شود، تحلیل درستی نیست، زیرا باید به عامل انسان نیز توجه کرد؛ باید به اهمیت دانش و علم در مبحث اصلاح ساختار دولت توجه نمود. برای مثال، در باب اندازه دولت چقدر پژوهش‌های عمیق دانشگاهی مسئله‌محور وجود دارد. متأسفانه نهاد علم و به خصوص علوم اجتماعی و اقتصادی خیلی کم به بحث اندازه و اداره دولت توجه می‌کند. حلقه وصل بین دانشگاه‌ها و دستگاه‌های اجرایی، اندیشکده‌ها و پژوهشکده‌هایی هستند که باید این رسالت را انجام دهند.

دکتر یآوری در خصوص ضعف گزارش‌های ارزیابی و نظارت بر برنامه‌های گذشته دولت افزود: در گذشته نیز چند بار تلاش شده بود تا با تصویب قوانینی مانند کوچک‌سازی دولت و امثال آن، ساختار نابسامان دولت را ساماندهی کنند، اما در این دو دهه که همواره اصلاح ساختار دولت مورد تأکید بوده، مشاهده می‌شود صرفاً چند سند و قانون به جا مانده است و هیچ مطالعه‌ای از نحوه اجرای این فعالیت‌ها و آسیب‌شناسی آنها وجود ندارد.

یکپارچه نبودن دولت از دیگر آسیب‌های آن است. یکی از مباحثی که در ادبیات علمی مطرح شده است، دولت یکپارچه