



# ماهنامه مطالعات دولت

## Government Studies Monthly

شماره دوم  
آبان ۱۳۹۹

گروه مطالعات دولت و بخش عمومی اندیشکده حکمرانی شریف

اخبار گروه

یادداشت روز

## اخبار گروه مطالعات دولت و بخش عمومی

### [ارائه مرور ادبیات طراحی و اجرای سازمان های اجرایی نیمه مستقل]

جلسه ارائه در تاریخ هفتم آبان ماه در اندیشکده حکمرانی شریف برگزار شد. در این جلسه خانم ناطقی پژوهشگر حوزه ساختارها و سازوکارهای نظام اداری گروه مطالعات دولت ابتدا توضیحی درباره ادبیات نظری حوزه سازمان های اجرایی نیمه مستقل ارائه دادند. بررسی تجربه کشورهای مختلف، مزایا و معایب این دست سازمان ها از اهم مسائل مطروحه در این جلسه بود. در بخش پرسش و پاسخ حاضرین و ارائه دهنده در مورد امکانات و ظرفیت های اجرایی سازی چنین سازمان هایی در ایران گفت و گو کردند.

### [ارائه شاخص های ارزیابی دولت]

این جلسه در تاریخ اول آبان در اندیشکده حکمرانی شریف برگزار شد. در این جلسه آقای حمید دهقانی پژوهشگر شاخص های سنجش دولت و بخش عمومی به توضیح ادبیات نظری ارزیابی دولت و تجربه های موفق جهانی پرداختند. نمونه هایی از فعالیت های در حال توسعه گروه در زمینه ارزیابی دولت در ایران، در بخش دوم جلسه ارائه شد. در انتهای این جلسه حاضرین دیدگاه های خود را در زمینه شاخص های ارزیابی و همچنین تجربه های موفق دیگر در زمینه ارزیابی دولت را با ارائه دهنده در میان گذاشتند. گزارش ویژه

## ایجاد سازمان های اجرایی نیمه مستقل: راهکار چابک سازی دولت؟

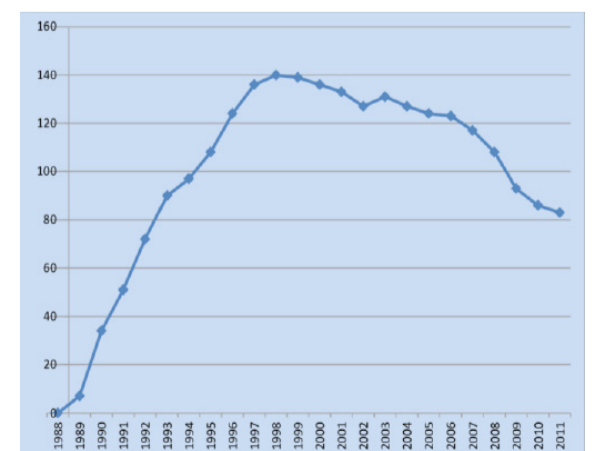


[مژده ناطقی]

● پژوهشگر گروه مطالعات دولت و بخش عمومی

نظام اداری در هر کشور به دلیل ارتباط مستقیم با آحاد مردم و لایه های مختلف اجتماع از اهمیت و اعتبار خاصی برخوردار می باشد و به دلیل اینکه حجم عظیمی از خدمات دولت از طریق کانال ها و بخش های مختلف دولتی به دست شهروندان می رسد لذا برخورداری از یک نظام اداری منسجم، کارآمد، شفاف و پاسخگو همواره از دغدغه های دولتمردان و سیاست گذاران هر جامعه ای محسوب می شود. بنابراین دولت ها سعی می نمایند با انجام برخی اصلاحات اداری بر توانمندی های نظام اداری خود افزوده و از طرق مختلف از جمله چابک سازی آن، از نارضایتی های عمومی بکاهند.

نظام اداری در ایران نیز در چند دهه اخیر مورد توجه دولتمردان قرار گرفته و اقداماتی به منظور اصلاح آن به انجام رسیده است. با این وجود نظام اداری ایران همچنان با چالش های متعددی روبه رو بوده و می توان گفت یکی از مهم ترین چالش های نظام اداری ایران، سازمان های دولتی عریض و طویل و ناکارآمد است. کمتر کسی وجود دارد که ساعت ها از وقت خود را بیهوده در راهروها و طبقات سازمان های دولتی نگذرانده باشد یا به دنبال فردی آشنا برای تسهیل در کارهایش نباشد. شاید هم مجبور شود برای انجام سریع کارهایش رشوه بپردازد. در واقع در کشور ما همچنان خدماتی نظیر صدور مجوز، نظارت و بازرسی، پرداخت مزایا و ... در بسیاری از



تعداد سازمان های اجرایی در انگلستان از دهه ۸۰ میلادی

## از دولت بوروکراتیک تا دولت الگوریتمی



[دکتر محمدصادق امامیان]

پاییز نودوهشت در کنفرانسی در پاریس شرکت کردم که حول دو مفهوم جدید «دولت فن-پایه» و «فناوری دولت-محور» شکل گرفته بود. برای کسی که سال ها با ایده سیاست گذاری و حکمرانی شاهد-محور و بازتولید نقش اندیشکده ها در نظام سیاست سازی زیسته بود، ایده کنفرانس جذاب و جدید بود.

از یک طرف حضور چند نخست وزیر و وزرای «حکمرانی دیجیتال» کشورها در کنار شرکت های فناوری بزرگی مثل آمازون، فیسبوک و اکسنچر و همین طور موسسات مشاوره مدیریتی مثل مکنزی و دلیوت ترکیب بدیعی آفریده بود، چراکه ذهن ما معمولا به دوگانه های دولت-بخش خصوصی و یا حکمرانی-فناوری عادت کرده و این دو را دو دنیای متفاوت با منطق های متمایز و گاه غیرقابل جمع بوروکراسی در مقابل منفعت اقتصادی تصور کرده است. در کنفرانس پاریس اما غول های فناوری کاربرپایه در نقش «دولت یار» ظاهر شده بودند به نحوی که نسل جدیدی از فناوری در خدمت اداره جوامع و حکمرانی نوین را ارائه می دادند.

از طرف دیگر جمع نهادهای سیاست ساز و سیاست پژوه که به صورت سنتی تحت برند اندیشکده ها و در حاشیه دولت ها، نهادهای عمومی و یا احزاب سیاسی جمع می شدند، در کنار شتاب دهنده ها و استارت آپ های تکنولوژیک که اغلب در زیست بوم نوآوری و در راستای ارائه خدمت تجاری به بخش خصوصی و کاربران جاغایی شده بودند هم در جای خود جالب توجه بود. این ترکیب، نسل نوینی از موسسات سیاست ساز را نوید می دهد که با ترکیب فناوری و سیاست، خدمات قابل توجهی به ارتقای سطح حکمرانی و سیاست گذاری عمومی ارائه می دهند. در واقع شواهدی از دوران نوین «پساندیشکده ای» نمایان شده که در آن تنها به ایده پردازی و توصیه های سیاستی اکتفا نمی شود، و در عوض سیاست های جدید با ابزار فناورانه عملا در مسیر پیاده سازی و اجرا قرار می گیرند.

تجربه خوب سال قبل، امسال مثل هر کنفرانس مشابهی به صورت آنلاین تکرار شد و نه فقط اجرای فیزیکی برنامه، بلکه موضوع و نقطه تمرکز آن هم متأثر از شرایط کرونایی تعریف شده بود. به نظر اغلب ارائه دهندگان، تحولات دولت متأثر از کرونا، از اجبار به ارائه خدمات در حجم وسیع و زمان کوتاه، محدودیت های فیزیکی و الزام سطحی از دورکاری تا اتکا به خدمات دیجیتال به عنوان محور روزمره ارائه خدمات بخش عمومی و نه مفهومی لوکس و جانبی، همگی فرصتی استثنایی برای دگرذیسی

بنیادین دولت فراهم کرده اند. به طور خلاصه، دولت آینده به اجبار به سمت دیجیتالیزه شدن پیش خواهد رفت، استارت آپ ها همکاران بلامنازع و شرکای استراتژیک دولت ها خواهند بود، دسترسی به داده اصلی ترین ابزار حکمرانی خواهد بود، دولت ها با چالش ضعف مهارت در بدنه و نبود پلتفرم همکاری استراتژیک با بخش خصوصی مواجه خواهند شد و وابستگی به پلتفرم های خارجی به مسئله تمامیت ارضی و چالشی بنیادین مبدل خواهد شد.

به حاشیه رفتن احزاب سیاسی به معنای سنتی خود و ظهور و بروز مفهوم جدید مشروعیت سیاسی که از کارآمدی و توان فناوری ناشی خواهد شد، دورنگای مهمی از تحولات ساختار سیاسی آینده و به تبع آن بنیان دولت های جدید و رابطه دولت-ملت را نشان می دهد. عبور از دولت های بوروکراتیک به آنچه که می توان «دولت های الگوریتمی» نامید، عملا بهره وری و کارآمدی ارائه خدمت به شهروندان را به تابعی از الگوریتم و فناوری انتخاب شده مبدل می کند و شرکت های صاحب فناوری را در جایگاه شرکای استراتژیک و گاه جایگزینی برای دولت های سنتی می نشانند.

هرچند در این نوشتار فرصت ورود به تفصیل مباحث طرح شده نیست، اما به نوبه خود و به عنوان عضوی از گروه، توجه گروه مطالعات دولت و بخش عمومی اندیشکده را به این تحولات بنیادین ضروری می بینم. گذار به نسل جدیدی از «مستخدمین دپارتمان های سنتی، ابزارهای جدید حکمرانی پسابورکراتیک و الگوریتمی و تشکیل شبکه جدیدی از نهادهای مکمل سیاست ساز فناور-محور با مشارکت استارت آپ ها و زیست بوم نوآوری را اصلی ترین محورهای تمرکز آتی مطالعات و سیاست پژوهی گروه در راستای خدمت به ارتقای سطح بخش عمومی و دولت در ایران اسلامی می بینم.



## مسئله کمبود معلمان: ضرورت نگاه بلندمدت



[دکتر روح‌الله هنرور]

● مدیر گروه مطالعات دولت و بخش عمومی

در حالی که در هفته‌های اخیر، از یک سو، دشواری‌های تربیت معلمان آموزش‌وپرورش از طریق دانشگاه فرهنگیان به موضوعی داغ تبدیل شده و از سوی دیگر، وزیر آموزش‌وپرورش خبر از رسیدن پیش‌نویس لایحه (اصلاحی) رتبه‌بندی معلمان به هیئت‌دولت داده، توجه‌ها بار دیگر به مسئله کمبود معلمان در نظام آموزش‌وپرورش کشور جلب شده است. اگرچه برخی ضرورت توسعه دانشگاه فرهنگیان را به‌عنوان مهمترین راهکار جبران کمبود معلم پیشنهاد می‌کنند، باید از تجربه توسعه بیش از حد دانشگاه آزاد و دانشگاه‌های دولتی - که اکنون با کمبود دانشجوی متقاضی مواجه شده‌اند- درس گرفت و از تکرار اشتباه پرهیز کرد: توسعه بیش از حد دانشگاه فرهنگیان موجب می‌شود زمانی که نیازی به جذب این تعداد معلم نباشد نه‌تنها بیشتر ظرفیت و دارایی‌های دانشگاه بی‌استفاده بماند، تامین مالی دانشگاه هزینه‌های زیادی را بر دولت تحمیل کند. در مقابل، آنچه باید بیشتر مورد توجه قرار گیرد مسئله حفظ کسانی که به‌عنوان معلم در آموزش‌وپرورش استخدام می‌شوند در پست‌های آموزشی است. متأسفانه هرساله تعداد قابل‌توجهی از کسانی که به‌عنوان معلم در آموزش‌وپرورش استخدام شده‌اند با (سوء)استفاده از بخشنامه ۲۳۰ آموزش‌وپرورش - که به آن‌ها اجازه می‌دهد به بخش اداری آموزش‌وپرورش منتقل شوند- پست‌های آموزشی را ترک می‌کنند و پس از مدتی هم به دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های دیگر انتقال می‌یابند. اگرچه بخشنامه ۲۳۰ آموزش‌وپرورش که (با اتکا به مصوبه شورای انقلاب اسلامی مورخ ۱۳۵۸/۹/۱۷) در زمان وزارت شهید رجایی صادر شده، با مقتضیات آن زمان - که آموزش‌وپرورش دچار کمبود کادر اداری بود- تناسب داشته است، در حال حاضر که حدود ۴۰ درصد نیروهای آموزش‌وپرورش کادر اداری هستند ضرورتی ندارد و باید اجرای آن متوقف شود. خوشبختانه، گام اول در این جهت در اجرای مصوبه هیئت وزیران درباره نظام رتبه‌بندی معلمان در سال گذشته برداشته شد و به کسانی که مشمول بخشنامه ۲۳۰ شده‌اند اعلام شد تنها در شرایطی مشمول رتبه‌بندی می‌شوند که به پست آموزشی بازگردند. اگرچه اجرای این سیاست باید به‌طور جدی پیگیری شود، به نظر می‌رسد بدون توقف اجرای بخشنامه ۲۳۰ - که نیازمند الغای مصوبه شورای انقلاب در مجلس است- بخش قابل‌توجهی از توان و ظرفیت کشور که برای تربیت معلمان صرف می‌شود، به هدر خواهد رفت. در مقابل مسئولین وزارت آموزش‌وپرورش و نمایندگان مجلس باید از تصویب هر مقرر و قانونی که زمینه اختلاط دوباره کادر اداری و آموزشی آموزش‌وپرورش را به وجود آورد بپرهیزند و تحت عناوینی نظیر «رتبه‌بندی فرهنگیان» و یا اجازه شامل شدن کادر اداری (به هر شکل) در نظام رتبه‌بندی معلمان، زمینه بی‌ثمر شدن سیاست‌های بلندمدت کشور را فراهم نکنند.

سردبیر: روح‌الله هنرور  
طراحی: حمید دهقانی  
صفحه‌بندی: حسین ایمانی  
ویراستاری: الهه فرمد  
<http://gppt.ir>

## ادامه راهکار چابک‌سازی دولت

از این استقلال برخوردار نیستند. ۲) آژانس‌ها شرکت‌هایی با اهداف تجاری نیستند. بنابراین هیچ یک از شرکت‌های بخش خصوصی و شرکت‌های دولتی ذیل تعریف آژانس قرار نمی‌گیرند. ۳) آژانس‌ها از نظر قانونی مستقل نبوده و وزارتخانه‌های سرپرست همچنان در برابر عملکرد آژانس‌ها مسئول هستند. ۴) آژانس‌ها، نهادهای عمومی هستند و وجود آن‌ها عمدتاً در قانون عمومی تصریح شده است. بنابراین آن‌ها نهادهایی که به‌صورت داوطلبانه تشکیل شده و به ارائه برخی خدمات عمومی می‌پردازند، نیستند. ۵) آژانس‌ها بخشی از وظایف عمومی نظیر ارائه خدمات، تنظیم‌گری، داوری و صدور مجوز را در سطح ملی انجام داده، نیروی انسانی اصلی آن‌ها، کارگزاران دولتی بوده و بخش اصلی بودجه آن‌ها از بودجه دولت تامین می‌شود (در عمل، برخی از آژانس‌ها بخشی از نیازهای مالی خود را از هزینه خدمات تامین می‌نمایند).

با توجه به موارد اشاره‌شده می‌توان گفت آژانس‌ها موسساتی هستند که به‌منظور «اجرای وظایف عمومی، اجرای سیاست‌ها، تنظیم بازارها و ارائه خدمات عمومی» ایجاد شده‌اند. این نهادها به‌طور ساختاری از وزارتخانه سرپرست خود منفک بوده و در نتیجه آزادی مدیریتی بیشتری در مقایسه با دپارتمان‌های وزارتخانه‌ای در حوزه تامین منابع مالی، استخدام نیروی انسانی و تصمیم‌گیری دارند. این نهادها علی‌رغم آزادی‌ای که در تصمیمات و عملیات خود دارند، به‌طور کامل مستقل نبوده و همچنان در بسیاری از موارد، مسئولین سیاسی، مسئولیت نهایی اقدامات و پاسخگویی را بر عهده دارند. بنابراین درجه‌ای از تفکیک (جدایی ساختاری از هسته اصلی دولت)، درجاتی از استقلال و همچنین رابطه قراردادی مبتنی بر عملکرد با وزارتخانه سرپرست، از جمله ویژگی‌های تعیین‌کننده‌ای هستند که هر سازمانی که آژانس نامیده می‌شود، می‌بایست این ویژگی‌ها را دارا باشد.

ایجاد این نوع از سازمان‌ها با ویژگی‌های ذکرشده، مزایای متعددی را برای کشورهای مختلف در پی دارد که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره نمود: ۱) افزایش تخصص و خردگی در ارائه خدمات از طریق تخصصی‌سازی کارها و ایجاد سازمان‌های حرفه‌ای ۲) کاهش مداخلات سیاسی و در نتیجه بهره‌مندی از تصمیم‌گیری بی‌طرفانه و افزایش کیفیت مدیریت مدیران ۳) تقویت نظارت سیاسی از طریق ایجاد سازمان‌های مجزا و شفاف که می‌توان اهداف مشخصی برای آن‌ها تعیین کرد ۴) پاسخگویی به شهروندان از طریق نزدیک نمودن خدمات عمومی به شهروندان ۵) افزایش انعطاف‌پذیری با دور شدن از قوانین سخت نهادهای دولتی ۶) تسهیل مشارکت با سایر ارگان‌های بخش دولتی، گروه‌های داوطلب و شرکت‌های تجاری.

علاوه بر مزایای ذکرشده برای ایجاد آژانس‌ها، برخی از محققان معتقدند در طی این سال‌ها، آژانس‌ها از اهداف اصلی شکل‌گیری خود دور شده‌اند. انتقاداتی راجع به شکل‌گیری این نهادها وجود دارد که به‌طور خلاصه می‌توان به موارد زیر اشاره نمود: ۱) پاسخگو نبودن آژانس‌ها ۲) واگذاری وظایف دولت به آژانس‌ها و در نتیجه ایجاد دولت‌های توخالی و تکه‌تکه‌شده ۳) چندپارگی دولت و مانعی برای ارائه سیاست‌های به‌هم‌پیوسته و ارائه خدمات یکپارچه ۴) دور نمودن سیاستمداران از برخی از فعالیت‌ها و کمک به اجتناب آن‌ها از مسئولیت‌پذیری ۵) ایجاد جزایر درآمدزا که می‌توان برای اهداف مختلف از آن‌ها بهره گرفت ۶) قدرت یافتن برخی آژانس‌ها و تسلط آن‌ها بر وزارتخانه سرپرست به علت تخصص بالا در یک حوزه ۷) سیاسی شدن شکل‌گیری آژانس‌ها و وسیله‌ای برای ایجاد شغل‌های پردرآمد برای افراد دارای قدرت (ایجاد پایگاه قدرت نهادینه‌شده برای برخی از احزاب یا جناح‌ها)

به‌طور کلی می‌توان نتیجه گرفت با توجه گستردگی کاربرد آژانس‌ها در کشورهای مختلف جهان، لازم است ضمن شناسایی کامل مزایا و معایب حاصل از ایجاد آژانس‌ها، فرصت‌های موجود در کشور در این حوزه شناسایی شده و تلاش نمود تا از ظرفیت این نوع از سازمان‌ها در اصلاح نظام اداری در کشور حداکثر بهره را برد.

## کتاب نخبگان سیاسی در ایران

مجموعه چهارجلدی «نخبگان سیاسی در ایران» نتیجه سال‌ها کار پژوهشی خانم زهرا شجیعی در جامعه‌شناسی سیاسی دوره مشروطیت است. شجیعی که خود دانش‌آموخته کارشناسی ارشد رشته جامعه‌شناسی از دانشگاه تهران است، با این اثر هم تبیین مناسبی از ابعاد مختلف اجتماعی سیاست در دوران مشروطه ارائه کرده است و هم منابع مهمی را برای تبیین جامعه‌شناختی در اختیار پژوهشگران قرار داده است. مجموعه کارهای او که در سال‌های متعددی تحت عناوین مختلف چاپ می‌شدند نهایتاً در سال ۱۳۷۰ تحت عنوان نخبگان سیاسی در ایران توسط انتشارات سخن به چاپ رسید. این اثر در همان سال برنده جایزه کتاب سال جمهوری اسلامی شد اما آن‌طور که شایسته است مورد توجه پژوهشگران و محققان در رشته‌های مختلف علوم اجتماعی قرار نگرفت. شجیعی در جلد اول این مجموعه، «وزارت و تطورات آن در ایران»، جایگاه حکومت و وزیران را از ایران باستان تا انقلاب اسلامی شرح داده است. عمده تمرکز شجیعی بر توضیح جایگاه دولت و هیئت‌دولت از زمان ناصرالدین شاه تا سال ۵۷ بوده است. چگونگی تشکیل اولین وزارتخانه‌های مدرن در ایران، کمیت و کیفیت وزارت در دوره‌های مختلف، حدود وظایف و اختیارات متغیر هر وزارت در طول دوره مشروطه و همچنین ساختار داخلی تمامی وزارتخانه‌هایی که در دوره مشروطه تا انقلاب شکل در کشور شکل گرفته‌اند از مباحث جلد اول کتاب است. عنوان جلد دوم این دوره، «ترکیب گروه‌ها و منشا اجتماعی نخست‌وزیران و وزیران» است. شجیعی در این اثر مجموعه‌ای عظیم از داده‌های مربوط به وزیران را استخراج و متناسب با دیدگاه‌های خود دسته‌بندی و تحلیل کرده است. در این جلد شجیعی ابتدا ویژگی‌های فردی تمامی نخست‌وزیران عصر مشروطه را به‌صورت کامل توضیح می‌دهد. سپس موقعیت اجتماعی و ریشه‌های خانوادگی آن‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهد. سپس داده‌های جزئی و کاملی از وزیران هیئت‌دولت از ابتدای تشکیل هیئت وزیران تا امروز ارائه می‌کند. محل تحصیل، رشته، سوابق خانوادگی، منابع درآمد شخصی، شغل‌های پیش از وزارت و پس از آن و مجموعه‌ای کامل از اطلاعات مربوط به تمامی وزرای دولت تا پیش از انقلاب در این جلد توضیح داده می‌شود. جلد سوم کتاب که «هیئت وزیران ایران در عصر مشروطیت» نام دارد مشخصات کلی ترکیب هیئت وزیران در هر دوره را شرح می‌دهد. سپس در فصل نقش هیئت وزیران در تحولات اجتماعی و سیاسی ایران، ابتدا به توصیف برنامه‌های عملی هیئت وزیران و مناشی و تأثیرات آن می‌پردازد. او در ادامه، برنامه‌های مالی هیئت وزیران در هر دوره در عصر مشروطیت را توضیح داده و دلایل کامیابی و ناکامی آن‌ها را توضیح می‌دهد. جلد چهارم کتاب، «نمایندگان مجلس شورای ملی: ویژگی‌های گروهی و منشاء اجتماعی نمایندگان» نام دارد. شجیعی این مجلد را پیش از این به‌عنوان اثری مجزا منتشر کرده بود. این اثر بیش از همه نتیجه کارهای تحقیقاتی او در کتابخانه مجلس است. نویسنده در این مجلد ابتدا تحولات سیاسی و اجتماعی و وقایع مهم و تأثیرگذار مقارن با مشروطه را توضیح می‌دهد. او در این توضیح مفصلی در باب قشربندی اجتماعی و تأثیر آن در انقلاب مشروطه ارائه می‌دهد. سپس با توضیح ترکیب مجلس در تمامی دوره‌های مشروطه به توضیح تفاوت‌ها و شباهت‌های قانون‌گذاری در طول تاریخ مشروطه می‌پردازد. مشخصات و منشا اجتماعی نمایندگان شورای ملی، قسمت دوم این مجلد را شامل می‌شود. نویسنده به سیاق مجلدات پیشین در این بخش نیز به توصیف کامل مشخصات فردی و اجتماعی نمایندگان مجلس می‌پردازد.

