

## آثار ادغام وزارتخانه‌ها در ایران و نیاز به بازنگری در آن

### با نگاهی به سیاست‌های کلی نظام اداری

مجتبی شاهنوشی<sup>۱</sup>، احسان موسی کاظمی<sup>۲</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۰/۱۸ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۳/۲۷

#### چکیده

تحقیق حاضر با هدف آسیب‌شناسی ادغام وزارتخانه‌ها در ایران به روش توصیفی از نوع پیمایشی انجام شده است. مبنای نظری تحقیق، سیاست‌های کلی نظام، به ویژه در بخش اداری است. جامعه آماری این پژوهش را کارشناسان سازمان برنامه و بودجه تشکیل می‌دهند که تعداد ۷۲ نفر از آنها که به نحوی با موضوع در ارتباط بودند، به عنوان نمونه انتخاب و پرسشنامه محقق ساخته‌ای مشتمل بر ۳۰ سوال در مقیاس پنج درجه‌ای لیکرت در اختیار آن‌ها قرار داده شد. پایایی پرسشنامه نیز با استفاده از ضریب آلفای کرونباخ معادل ۰/۹۶۴ برآورد گردید. جهت تجزیه و تحلیل داده‌های تحقیق از دو سطح آمار توصیفی و آمار استنباطی استفاده شد. نتایج تحقیق نشان داد که ادغام وزارتخانه‌ها در کاهش بوروکراسی، افزایش سرعت تصمیم‌گیری، افزایش سرعت پاسخگویی به مشتریان، کاهش منابع انسانی و کاهش تداخل وظایف تأثیری نداشته است. تنها در این میان هزینه‌های دولت کاهش یافته است. هر چند ممکن است این مورد نیز به خاطر عواملی چون مسأله‌های تحریم‌های اقتصادی در سال‌های مورد مطالعه و کاهش درآمد و بالطبع کاهش بودجه دستگاه‌های اداری بوده باشد.

**واژگان کلیدی:** دولت، کوچک‌سازی، ادغام وزارتخانه‌ها، بوروکراسی.

۱. عضو هیأت علمی گروه مدیریت دانشگاه آزاد واحد اصفهان (خوراسگان)

**Email:** mojtaba.shahnoushi@gmail.com

۲. کارشناس ارشد مدیریت دولتی، گروه مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان)

**Email:** ehsanmousakazemi@yahoo.com

\*صحت مطالب مقاله بر عهده نویسنده است و مقاله بیانگر دیدگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست\*

## مقدمه

در دو دهه‌ی گذشته، موج اصلاحات بخش دولتی که اغلب از آن به عنوان «مدیریت دولتی نوین» یاد می‌شود، در بسیاری از کشورهای عضو سازمان همکاری توسعه‌ی اقتصادی با هدف پیاده‌سازی مدل‌های سرمایه‌داری در محیط‌های اقتصاد جهانی گسترش یافته است (Jackson, 2003: 359). ارائه‌ی معیارهای واضح عملکرد، عدم تمرکز، تعهد به کوچک‌سازی دولت، کاهش هزینه، بازارگرایی و رقابت، واگذاری وظایف اجرایی به واحدهای نیمه مستقل، بکارگیری سبک‌های مدیریت بخش خصوصی، پیمان‌سپاری و خصوصی‌سازی و سایر اصول شبه بازرگانی از جمله ویژگی‌های این نوع مدیریت است. (Schiavo, 2000: 113) علاوه بر این، در بند ۱۷ سیاست‌های کلی نظام و بند های ۱۰، ۱۱ و ۱۲ سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی از طرف مقام معظم رهبری، به مواردی چون کوچک‌سازی، چابک‌سازی و افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری تأکید شده است.

کوچک‌سازی دولت، نشان‌دهنده اهمیت ساختار دولت است. ساختار و سازمان دولت، به خودی خود یک هدف نیست، بلکه وسیله‌ای برای تحقق اهداف ملی است. دولتی که از یک سازماندهی خوب برخوردار باشد، انعطاف‌پذیری و پاسخ‌دهی مناسبی به سیاست‌های جدید و تحولات و پیشرفت‌های اقتصادی و اجتماعی خواهد داشت. در حالی که ساختار ضعیف و نامناسب دولت و وزارتخانه‌ها، مهمترین عامل اجرای ناکارای سیاست‌های عمومی دولت‌هاست. اما، تعداد وزارتخانه‌ها، چه اهمیتی دارد و چه تأثیراتی می‌تواند در کیفیت اداره یک کشور داشته باشد؟ تعداد وزارتخانه‌ها به دلایل مختلف بر روی کارایی دولت اثر می‌گذارد. تعدد بیش از حد وزارتخانه‌ها، باعث افزایش هزینه‌های استخدام کارمندان و تهیه زیرساخت‌های لازم برای هر وزارتخانه جدید و ایجاد تداخل و هم‌پوشانی بین وظایف دستگاه‌های مختلف می‌شود. این موضوع می‌تواند باعث ایجاد اصطکاک در سیستم، افزایش هزینه‌ها و کاهش کارایی در انجام وظایف گردد. نکته دیگر اینکه هرچقدر تعداد وزارتخانه‌ها کمتر باشد، گفت و گو و تعامل میان آنها راحت‌تر صورت می‌گیرد. از اوایل دهه ۹۰ میلادی، بسیاری از کشورهای اروپای شرقی و مرکزی و کشورهای استقلال‌یافته از اتحاد شوروی، در راستای اصلاح نظام اقتصادی و سیاسی خود، به تغییر در ساختار وزارتخانه‌ها اقدام نمودند (دانایی فرد، ۱۳۸۷: ۱۲۲-۱۰۲). ایران نیز یکی از کشورهایی است که دست به این اقدامات زده است و اکنون پس از گذشت چند سال از این تغییرات و با توجه به این نکته که همچنان این ساختار نیاز به بازبینی و بازآفرینی دارد، به نظر می‌رسد زمانی مناسب برای سنجش میزان موفقیت و آسیب‌شناسی این ادغام‌ها باشد.



## ۱. بیان مسأله

مفسرین و مدعیان مختلف مدیریت دولتی نوین، هر یک در زمینه‌ی ارائه‌ی تصویری واضح از اصول مدیریت دولتی نوین تلاش کرده‌اند که در این میان، با بررسی چارچوب‌های تئوریک مدیریت دولتی نوین به نظر می‌رسد چارچوب هایز و کیرنی (۱۹۹۷) یکی از کامل‌ترین مدل‌ها باشد (Koltthoff, 2003:7). آنها با بررسی آثار منتشر شده در مورد مدیریت دولتی نوین پنج اصل این رویکرد را به شرح زیر ارائه کردند:

الف: کوچک سازی: کاهش اندازه‌ی دولت.

ب: مدیریت گرایی: به کارگیری اصول مدیریت بازرگانی در دولت.

ج: تمرکز زدایی: نزدیکتر کردن تصمیم‌گیری به دریافت‌کنندگان خدمات.

د: بوروکراسی زدایی (حذف دیوان سالاری): بازسازی دولت با تأکید بر نتایج به جای فرآیندها.

هـ: خصوصی سازی: هدایت تولید کالاها و خدمات به بیرون از مؤسسات دولتی (تولید کالاها و خدمات به وسیله شرکت‌های غیردولتی) (دانایی فرد، ۱۳۸۷).

در ایران پس از پایان جنگ و آغاز اولین برنامه پنج ساله اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی، رگه‌های مدیریت دولتی نوین خود را در قالب سیاست خصوصی سازی به عنوان یکی از اجزای مهم سیاست‌های تعدیل اقتصادی مطرح کرد و اولین مجوز قانونی نسبت به محدود کردن اندازه دولت در اقتصاد و مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی به تصویب رسید. از جمله این برنامه‌ها که عمدتاً برای رفع اختلالات و نارسایی‌های گذشته و سالم سازی فعالیت‌های اقتصادی از جمله عملکرد شرکت‌های دولتی در نظام اداری-اقتصادی کشور تدوین گردید، سیاست خصوصی سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش‌های غیردولتی بود. البته در قانون برنامه دوم توسعه نیز رگه‌هایی به چشم می‌خورد؛ برای مثال در سیاست‌های پولی و تنظیم بازار یا سیاست‌های پرسنلی بخش دولتی.

اما بعد از تدوین و اجرای این دو قانون، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در راستای استراتژی مدیریت دولتی نوین که روح اصلاحات در برنامه سوم را شکل می‌داد، دست به اجرای برنامه‌های مختلف تحول اداری زده است. مهمترین این برنامه‌ها در طول برنامه سوم توسعه به شرح زیر هستند که همگی، محورهای بنیادی مدیریت دولتی نوین را شکل می‌دهند:

۱. برنامه منطقی کردن اندازه دولت از طریق تعیین و تفکیک اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر اساس مفاد ماده ۶۴ قانون برنامه سوم توسعه و تشخیص حجم مناسب برای دولت با تعریف منطقی دولت و امکانات و منابعی که می‌توان برای اداره امور توسط دولت هزینه کرد.

۲. برنامه اصلاح ساختار تشکیلاتی دولت با هدف بررسی و شناخت مشکلات تشکیلات کلان دولت و کوچک‌سازی دولت.
۳. برنامه اصلاح نظام‌های مدیریتی از طریق بررسی و تعیین تکلیف شوراها و مجامع متعدد و تصمیم‌گیری و سازماندهی در ساختار تشکیلاتی دولت.
۴. برنامه اصلاح نظام‌های استخدامی از راه بررسی و رفع نواقص آیین‌نامه استخدام پیمانی کارکنان دولت برای توسعه اشتغال به صورت غیر رسمی (پیمانی به جای استخدام‌های دائم و رسمی).
۵. برنامه آموزش و بهسازی نیروی انسانی دولت به منظور تقویت نیروی انسانی نظام اداری کشور.
۶. برنامه اصلاح فرایندها، روش‌های انجام کار و توسعه فناوری اداری.
۷. برنامه ارتقای حفظ سلامت مردم در نظام اداری کشور. (دانایی فرد، ۱۳۸۷)

حال با توجه به اهمیت موضوع کوچک‌سازی و اصلاح ساختار دولت که یکی از راه‌های آن ادغام وزارتخانه‌ها است در این پژوهش سعی شده است تا با بررسی دیدگاه کارشناسان مربوطه، آثار و نتایج این ادغام‌ها بعد از گذشت چند سال مشخص گردد. زیرا با توجه به نظام سیاسی ایران که تاکنون اجرای کامل استراتژی کوچک‌سازی به شیوه‌ی مدیریت دولتی نوین قابل اجرا نبوده، روشن شدن چگونگی این ادغام‌ها و نتایج حاصل از آن بسیار حائز اهمیت است. همچنین با وجود اینکه چند سال از مسأله‌ی ادغام وزارتخانه‌ها در ایران گذشته است، صرفاً چند گزارش روزنامه‌ای و دولتی محدود در این زمینه داشته‌ایم؛ بنابراین، انجام پژوهشی مستقل در این زمینه بسیار لازم به نظر می‌رسد.

هدف اصلی تحقیق حاضر، تحلیل و بررسی آثار مختلف ادغام وزارتخانه‌ها در ایران بوده و اهداف فرعی در خصوص:

۲. پیشینه و مبانی نظری تحقیق
- در اکثر کشورهای توسعه یافته بعد از اجرای مدیریت دولتی نوین و طرح کوچک‌سازی دولت (ادغام وزارتخانه‌ها یا حذفی بخشی از بدنه‌ی دولت و سپردن آن به بخش خصوصی) تحقیقاتی در زمینه‌ی آثار این دگرگونی انجام شده که می‌توان گفت در تمامی آن‌ها این آثار مثبت برشمرده شده‌اند و در بسیاری از کشورهای در حال توسعه این موضوع در حال پیگیری است. ولی با توجه به جدید بودن مسأله کوچک‌سازی در ایران و به ویژه بررسی نتایج سیاست‌های کلی نظام اداری، تحقیق مهم مرتبط با موضوع حاضر انجام نشده است. در ادامه به بخشی از پژوهش‌های انجام شده در این زمینه می‌پردازیم.

لاربی (۲۰۰۳) در پژوهشی تحت عنوان "بررسی اجمالی اصلاحات بخش مدیریت دولتی" بیان می‌کند که یکی از نمونه‌های تمرکز زدایی دولت، در انگلستان بوده است که در سال ۱۹۸۸، حدود ۱۴۰ سازمان اجرایی با بیش از ۷۰ درصد کارمندان دولت از وزارتخانه‌های اصلی جدا شدند؛ چند سازمان به بخش خصوصی واگذار شده و تعدادی از جمله خدمات اداری دانشگاه‌ها، به سازمان‌های اصلی دولت جذب شدند.

سماراتونیه<sup>۳</sup> (۲۰۰۲) در پژوهشی با عنوان چالش‌های مدیریت دولتی نوین در سریلانکا بیان می‌کند، طبق آمار بانک جهانی، کشور سریلانکا در سال ۲۰۰۰ با ۱۹ میلیون جمعیت و نرخ باسواد بالای ۸۰ درصد و یک‌دست، امید به زندگی بالای ۷۰ سال را کسب کرده است. در این کشور به دنبال اصلاحات اداری کشور انگلستان، قوانین حاکم بر سازمان‌های سیاسی و اداری دولت به جای متمرکز بودن بر روند، بر نتیجه‌ی حاصل، متمرکز شدند دولت شروع به کوچک‌سازی کرده و تعدادی از خدمات دولتی به بخش خصوصی واگذار گردید؛ تعداد کارمندان مازاد دولت نیز به بخش‌های خصوصی به وجود آمده انتقال یافتند.

اسکیاوی<sup>۴</sup> (۱۹۹۹) در فصل سوم کتاب خود با عنوان اصلاح اداره‌ی عمومی در جهان رقابت، آورده است که در کشور ژاپن تمامی بخش‌های عمومی و سازمان‌ها تحت نظر ۱۱ وزارتخانه اداره می‌شود که مسئولیت هر کدام بر عهده‌ی یک وزیر است. در این کشور نیز مطابق با اصلاحات دولت مرکزی در سال ۲۰۱۱، با کاهش تعداد وزارتخانه‌ها و کوچک‌سازی بدنه‌ی دولت، ساختار سازمان‌ها و قوانین حاکم بر اساس کیفیت محصول چیده شدند که نتیجه‌ی این اصلاحات رشد اقتصادی است که در سال‌های اخیر شاهد آن هستیم.

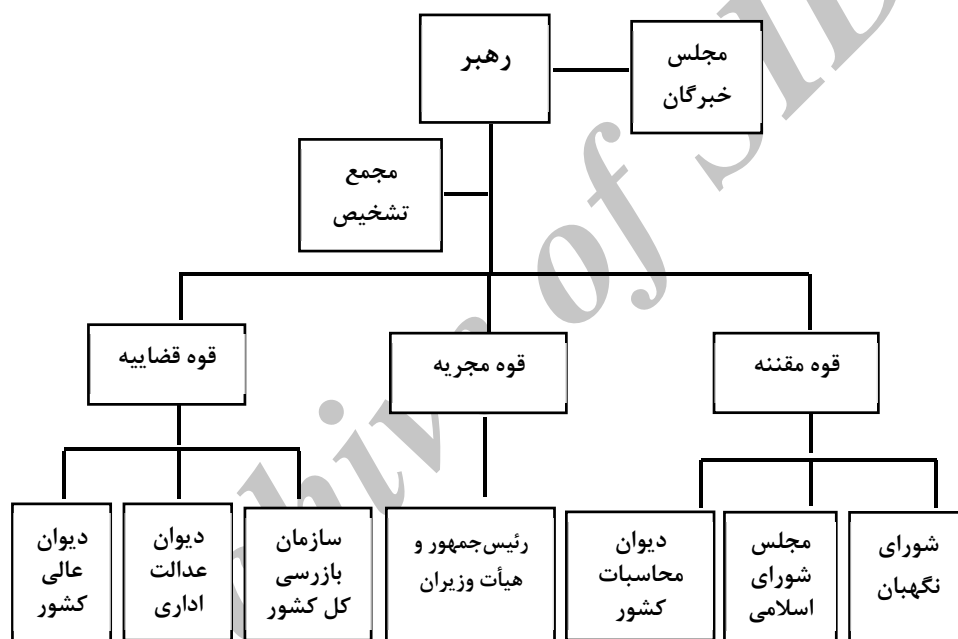
دانایی فرد (۱۳۸۷) در پژوهشی مبنی بر "بررسی کوچک‌سازی دولت به عنوان یکی از اقدامات استراتژیک مدیریت دولتی نوین در ایران" و این که آیا این روند در ایران موفق بوده است یا خیر؛ نتایجی ترکیبی را نشان می‌دهد. در این پژوهش بیان شده است که کوچک‌سازی به عنوان یکی از استراتژی‌های فرعی مدیریت دولتی نوین نیز از نزدیکی سیاست و اداره در نظام اداری ایران متأثر شده است.

- 1 Larbi
- 2 Overview of public sector management reform
- 3 Samaratunge
- 4 New Public Management: Challenge for Sri Lanka
- 5 Schiav

۲-۱. بدنه‌ی اجرایی دولت

قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران سه قوه‌ی مقننه، مجریه و قضاییه هستند که طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی، زیر نظر رهبری اداره می‌شوند. به طور کلی ساختار نظام و دولت جمهوری اسلامی ایران را می‌توان در تصویر زیر خلاصه کرد:

شکل-۱. ساختار نظام و دولت جمهوری اسلامی ایران



مأخذ: (امامی، ۱۳۹۱)

مطابق اصل ۶۰ قانون اساسی، اعمال قوه‌ی مجریه جز در مواردی که مستقیماً بر عهده‌ی رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا انجام می‌شود. (اصول ۱۲۲ تا ۱۲۹، ۱۳۳ تا ۱۳۶ و ۱۳۸) وزارتخانه‌های مجموع ادارات و دوایر دولتی است که به‌منظور اداره‌ی یک سلسله امور و خدمات عمومی تشکیل شده است. به موجب اصل ۱۳۳ قانون اساسی، تعیین تعداد وزارتخانه‌ها و حدود اختیارات هر یک از آنها با مجلس شورای اسلامی است. اگر چه قانون تعداد وزارتخانه و حدود اختیارات آنها را به عهده‌ی مجلس شورای

اسلامی گذاشته است، ولی در عمل تغییر و تبدیل وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مربوط به آن‌ها، منوط به تصمیم دولت است. وزراء پس از تعیین توسط رئیس‌جمهور و اخذ رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی، هیأتی را تشکیل می‌دهند که هیأت وزیران یا هیأت دولت و کابینه دولت نامیده می‌شود. پس از رئیس‌جمهور، هیأت دولت عالی‌ترین مقام سازمان اداری محسوب می‌شود. (طباطبایی، ۱۳۸۱).

## ۱-۱-۲. وزارتخانه‌ها در ایران

تعداد و نوع وزارتخانه‌ها در ایران مانند کشورهای دیگر در طول تاریخ و طی دولت‌های مختلف بر مبنای سیاست‌های اجرایی هر دولت، دستخوش تغییرات بسیاری شده است. نخستین وزارتخانه‌های ایران را می‌توان مربوط به دوران قاجاریه دانست. بیشترین تعداد وزارتخانه‌ها در این دوران مربوط به زمان میرزا علی اصغر خان امین السلطان (۱۳۱۶ هجری قمری) با ۱۸ وزارتخانه بوده است.

با روی کار آمدن دولت پهلوی یعنی در سال‌های ۱۲۹۹ تا ۱۳۵۷ هجری شمسی نیز با روی کار آمدن هر نخست وزیر تغییراتی در تعداد و نوع وزارتخانه‌ها به وجود می‌آمد که تشکیل وزارتخانه‌های جدید و یا گاهی ادغام چند وزارتخانه با یکدیگر را شامل می‌شد.

بعد از انقلاب اسلامی، در زمان مهدی بازرگان دو وزارتخانه‌ی امور اجتماعی و کار با یکدیگر ادغام و به وزارتخانه‌ی کار و امور اجتماعی، وزارتخانه‌ی فرهنگ و هنر و وزارتخانه‌ی اطلاعات و جهانگردی ادغام و به وزارتخانه‌ی ارشاد ملی تبدیل شد. بیشترین تعداد وزارتخانه در این دوران مربوط به سالهای ۱۳۶۰ تا ۱۳۶۷ با ۲۴ وزارتخانه بوده است.

از سال ۱۳۶۸ تا کنون به منظور کوچک سازی دولت، با ادغام چند وزارتخانه با یکدیگر تعداد وزارتخانه‌ها کاهش یافته و در حال حاضر ۱۷ وزارتخانه مشغول به کار است (سیر تطور وزارتخانه‌ها، کتابخانه‌ی ملی ایران).

## ۲-۲. کوچک‌سازی دولت در کشورهای مختلف

تعداد وزارتخانه‌ها در کشورهای مختلف متفاوت است و از ۱۰ وزارتخانه برای کشورهای کوچک اقیانوس آرام تا ۲۰ وزارتخانه برای کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا را شامل می‌شود. تفاوت در جمعیت و جغرافیای منطقه نیز عامل مهمی در تعیین تعداد وزارتخانه‌ها است. مثلاً در آفریقا، تعداد وزارتخانه‌ها از ۱۰ در کشور بوتسوانا، تا ۲۸ وزارتخانه در کشور نیجریه متغیر است و در آسیا، دامنه تغییرات از ۷ تا ۳۵ وزارتخانه است. دامنه تفاوت در تعداد وزارتخانه‌ها، در اروپای شرقی و کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه‌ای (OECD) که شامل کشورهای پیشرفته غربی می‌شوند، کمتر است. این کشورها بعد از سپری کردن دوره‌ی اصلاحات به طور متوسط، با ۱۵ وزارتخانه اداره می‌شوند. (Schiavo, 1999)

در سنگاپور از دهه‌ی ۱۹۷۰ اصلاحات دولتی آغاز شد که واگذاری مدیریت مالی به عنوان مقدمه‌ای برای ایجاد سازمان‌های مستقل مورد توجه قرار گرفت. از سال ۱۹۹۶ بودجه‌ی وزارتخانه‌ها و ادارات بر اساس هدف خروجی که قابل سنجش و اندازه‌گیری باشد، تعیین می‌شد. کشور کره نیز این قانون را در سال ۱۹۹۹ اجرا نمود. (Larbi, 2003)

در ارتباط با فلسفه ادغام در راستای مدیریت نوین، یک روند قابل توجه ادغام بخش‌های گمرک و مالیات بر درآمد به سازمان درآمد ملی است که در آن کارکنان در ازای درآمدزایی برای سازمان پاداش دریافت می‌کنند؛ که در کشورهای غنا، کنیا، مالاوی، تانزانیا، اوگاندا و رواندا به تصویب رسیده است. که این طرح‌های شرکتی نتایج مختلفی را در برداشته است؛ برای مثال درآمد ملی کشور غنا به طور چشمگیری افزایش داشته است به گونه‌ای که تولید ناخالص داخلی از ۴/۵ درصد در سال ۱۹۸۳ به ۱۷ درصد در سال ۱۹۹۴ رسیده است و یا افزایش ۱۷ درصدی سازمان درآمد ملی کشور اوگاندا بین سال‌های ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۵. همچنین در راستای ظهور مدیریت دولتی نوین در کشورهای آفریقایی می‌توان به خصوصی‌سازی برخی شبکه‌های بهداشت و بیمارستان‌ها اشاره نمود (Polidano, 1999).

## ۲-۱. لایحه و انگیزه‌ی ادغام وزارتخانه‌ها در ایران

دولت برای اجرای قانون که در برنامه پنجم توسعه موظف به اجرای آن گردیده بود بر موضوع ادغام وزارتخانه‌ها متمرکز گردید و در نهایت پس از فراز و نشیب‌های بسیار موفق به انجام این امر گردید. براساس ماده‌ی ۵۳ برنامه‌ی پنجم توسعه: دولت مکلف است یک یا چند وزارتخانه را به نحوی در وزارتخانه‌های دیگر ادغام نماید که تا پایان سال دوم برنامه تعداد وزارتخانه‌ها از بیست و یک وزارتخانه به هفده وزارتخانه کاهش یابد. در مورد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، قانون فوق مشتمل بر ماده واحده و سه تبصره در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ هشتم تیرماه یک هزار و سیصد و نود مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۹۰/۴/۱۱ به تأیید شورای نگهبان رسید.

قانون تشکیل وزارتخانه "تعاون، کار و رفاه اجتماعی" در تاریخ ۱۳۹۰/۴/۱۸ از سوی رئیس جمهور برای اجرا ابلاغ شد. بر این اساس، به موجب این قانون از ادغام سه وزارتخانه تعاون، کار و امور اجتماعی و رفاه و تأمین اجتماعی به ترتیب وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی تشکیل شد و کلیه وظایف و اختیاراتی که طبق قوانین بر عهده وزارتخانه و وزیر یاد شده بوده است به وزارتخانه جدید و وزیر آن منتقل شد.

در مورد وزارت مسکن و راه و شهرسازی، در تاریخ ۳۱ خرداد ۱۳۹۰ وزارت راه و شهرسازی با رأی مجلس شورای اسلامی و سپس تأیید شورای نگهبان از ادغام دو وزارتخانه راه و ترابری و مسکن و شهرسازی تشکیل و مقرر گردید همه امکانات، تعهدات، اعتبارات، نیروی انسانی و اموال منقول و غیرمنقول دو وزارتخانه یاد شده به وزارت راه و شهرسازی منتقل گردد.



در مورد وزارت صنعت معدن و تجارت، نمایندگان در جلسه علنی - چهارشنبه ۸ تیر ماه ۱۳۹۰ - مجلس شورای اسلامی در بررسی جزئیات لایحه دو فوریتی وظایف و اختیارات وزارتخانه «صنعت، معدن و تجارت» ماده واحده این لایحه را با ۱۴۱ رأی موافق، ۳۸ رأی مخالف و ۸ رأی ممتنع از مجموع ۱۹۶ نماینده حاضر در صحن تصویب کردند. براساس این مصوبه مجلس، از ادغام دو وزارتخانه «صنایع و معادن و بازرگانی» وزارتخانه «صنعت، معدن و تجارت» تشکیل می‌شود. کلیه وظایف و اختیاراتی که بر طبق قوانین بر عهده وزارتخانه‌های یاد شده بوده است به وزارتخانه جدید منتقل می‌شود.

### ۳. روش شناسی تحقیق

با توجه به هدف پژوهش که شناسایی آثار مختلف ادغام وزارتخانه‌ها در ایران است، روش انجام تحقیق، توصیفی از نوع پیمایشی است. توصیفی به دلیل این که محقق می‌خواهد آن چه را که وجود دارد به صورت عینی و منظم گزارش دهد. هم چنین با توجه به این که محقق درصدد بررسی دیدگاه و نظرات پاسخگویان است، تحقیق از نوع پیمایشی است.

جامعه آماری این پژوهش را کلیه پرسنل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تشکیل می‌دهند که تعداد ۷۲ نفر از آنان به صورت احتمالی طبقه‌ای و البته با در نظر گرفتن ارتباط آنها به نحوی با موضوع به عنوان نمونه انتخاب شدند.

از آن جایی که رایجترین وسیله جمع‌آوری اطلاعات در تحقیقات پیمایشی پرسشنامه است، لذا در پژوهش حاضر نیز برای جمع‌آوری اطلاعات از پرسشنامه محقق ساخته شامل دو بخش اطلاعات جمعیت شناختی و یک طیف لیکرت ۳۰ گویه‌ای شامل مؤلفه‌های مورد نظر استفاده شده است. روایی صوری و محتوایی آن توسط چند تن از اساتید مجرب و تعدادی از جامعه آماری، و پایایی آن به وسیله آلفای کرونباخ مورد تأیید قرار گرفت که نتایج آن چنین است:

جدول-۱. آزمون آلفای کرونباخ

نام متغیر	آلفای کرونباخ	تعداد گویه
کل	۰/۹۶۴	۳۰
بوروکراسی	۰/۷۵۴	۵



۱. شرح کامل این مطلب در سایت مجلس جمهوری اسلامی ایران به نشانی <http://www.icana.ir>، سایت وزارت مسکن و راه و شهرسازی به نشانی <http://www.mrud.ir> و سایت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به نشانی <http://www.mcls.gov.ir> آورده شده است.

کاهش هزینه‌ها	۰/۹۱۴	۵
سرعت تصمیم‌گیری	۰/۸۷۶	۵
تسریع در پاسخگویی	۰/۹۲۱	۵
تداخل وظایف	۰/۸۳۰	۵
کاهش نیرو و منابع انسانی	۰/۷۷۳	۵

#### ۴. یافته‌ها و نتایج تحقیق

یافته‌های توصیفی تحقیق به این قرار است. ۶۸/۱ در صد پاسخگویان مرد و بقیه زن بودند. در بین پاسخگویان، ۱ نفر دیپلم (۲/۹٪)، ۲ نفر فوق دیپلم (۴/۳٪)، ۱۳ نفر لیسانس (۱۸/۶٪)، ۴۸ نفر فوق لیسانس (۶۸/۶٪) و ۵ نفر دارای مدرک دکتری (۵/۷٪) بودند. یک نفر نیز بدون پاسخ بود. از نظر سنی، پاسخگویان شامل ۵ نفر (۷/۱٪) در رده سنی ۲۰-۳۰ سال و ۲۶ نفر (۳۷/۱٪) در رده سنی ۳۱-۴۰ سال و بقیه دارای سن ۴۰ به بالا بودند. سابقه کاری پاسخگویان چنین بود: ۱۰ نفر (۱۴/۳٪) در رده تجربه ۱-۱۰ سال، ۳۷ نفر (۵۲/۹٪) در رده تجربه ۱۱-۲۰ سال و بقیه تجربه کاری بالای ۲۰ سال داشتند.

در خصوص سنجش آثار ادغام ۶ سوال مطرح شد:

برای آزمون سوالات از آزمون t استفاده گردید که نتایج آزمون‌ها نشان داد که از دیدگاه کارشناسان مورد سنجش، هیچ کدام از اهداف به غیر از کاهش هزینه‌ها محقق نشده است که در این مورد نیز تصورشان این بود که علت به احتمال زیاد، کاهش بودجه کلی دستگاه‌های دولتی به علت تحریم‌ها و مشکلات مالی دولت در دوره بعد از ادغام بوده است. نتایج آزمون‌های فوق از این قرار است:

جدول-۲. آزمون تک نمونه‌ای بوروکراسی

میانگین ملاک = ۳						
تفاوت فاصله اطمینان ۹۵٪		اختلاف میانگین	سطح معناداری	درجه آزادی	t	
حد بالا	حد پایین					
-۰/۲۴۵۶	-۰/۵۷۷۳	-/۴۱۱۴۳	۰/۰۰۰	۶۹	-۴/۹۴۹	بوروکراسی

میزان آماره t برابر با ۴/۹۴۹ - با ۶۹ درجه آزادی و سطح معناداری ۰/۰۰۰ بوده که از ۰/۰۵ کمتر است. یعنی میانگین بوروکراسی برابر با ۳ نیست و تفاوت معناداری با عدد ۳ دارد. اختلاف میانگین برابر با ۰/۴۱۱ - است یعنی میانگین بوروکراسی حدود ۰/۴۱۱ واحد از عدد ۳ کمتر است. پس ادغام وزارتخانه‌ها در ایران منجر به کاهش بوروکراسی نشده است.

**سوال دوم: آیا ادغام وزارتخانه‌ها در ایران تغییری در هزینه‌های دولت ایجاد کرده است؟**

برای پاسخ به این پرسش لازم است از آزمون تک نمونه‌ای استفاده شود و آن را با میانگین مورد انتظار یعنی عدد ۳ مقایسه کرد. نتیجه آزمون در جدول زیر ارائه شده است.

جدول-۳. آزمون تک نمونه‌ای هزینه‌های دولت

میانگین ملاک = ۳						
تفاوت فاصله اطمینان ۹۵٪		اختلاف میانگین	سطح معناداری	درجه آزادی	t	
حد بالا	حد پایین					
۰/۰۰۲۸	-۰/۴۶۰۰	-۰/۲۲۸۵۷	۰/۰۵۳	۶۹	-۱/۹۷۱	کاهش هزینه‌ها

میزان آماره t برابر با ۱/۹۷۱ - با ۶۹ درجه آزادی و سطح معناداری ۰/۰۵۳ است که از ۰/۰۵ بیشتر می‌باشد یعنی میانگین بوروکراسی برابر با ۳ است و تفاوت معناداری با عدد ۳ ندارد. پس ادغام وزارتخانه‌ها در ایران موجب کاهش هزینه‌های دولت شده است.

**سوال سوم: آیا ادغام وزارتخانه‌ها در ایران تغییری در سرعت تصمیم‌گیری در برنامه‌های مشترک ایجاد کرده است؟**

برای پاسخ به این پرسش لازم است از آزمون تک‌نمونه‌ای استفاده شود و آن را با میانگین مورد انتظار یعنی عدد ۳ مقایسه کرد. نتیجه آزمون در جدول زیر ارائه شده است.

**جدول-۴. آزمون تک‌نمونه‌ای سرعت تصمیم‌گیری**

میانگین ملاک = ۳						
تفاوت فاصله اطمینان ۹۵٪		اختلاف میانگین	سطح معناداری	درجه آزادی	t	
حد بالا	حد پایین					
-۰/۱۲۶۶	-۰/۵۳۲۰	-۰/۳۲۹۲۹	۰/۰۰۲	۶۹	-۳/۲۴۱	سرعت تصمیم‌گیری

میزان آماره t برابر با ۳/۲۴۱- با ۶۹ درجه آزادی و سطح معناداری ۰/۰۰۲ است که از ۰/۰۵ کمتر است. یعنی میانگین بوروکراسی برابر با ۳ نیست و تفاوت معناداری با عدد ۳ دارد. اختلاف میانگین برابر با ۰/۳۲۹- است یعنی میانگین سرعت تصمیم‌گیری در برنامه‌های مشترک حدود ۰/۳۲۹ واحد از عدد ۳ کمتر است. پس ادغام وزارتخانه‌ها در ایران منجر به افزایش سرعت تصمیم‌گیری در برنامه‌های مشترک نشده است.

**سوال چهارم: آیا ادغام وزارتخانه‌ها در ایران تغییری در سرعت پاسخگویی به مشتریان ایجاد کرده است؟**

برای پاسخ به این پرسش لازم است از آزمون تک‌نمونه‌ای استفاده شود و آن را با میانگین مورد انتظار یعنی عدد ۳ مقایسه کرد. نتیجه آزمون در جدول زیر ارائه شده است.

جدول-۵. آزمون تک‌نمونه‌ای پاسخگویی به مشتریان

میانگین ملاک = ۳						
تفاوت فاصله اطمینان ۹۵٪		اختلاف میانگین	سطح معناداری	درجه آزادی	t	
حد بالا	حد پایین					
-۰/۲۴۷۸	-۰/۶۳۰۸	-۰/۴۳۹۲۹	۰/۰۰۰	۶۹	-۴/۵۷۶	تسریع در پاسخگویی

میزان آماره t برابر با ۴/۵۷۶- با ۶۹ درجه آزادی و سطح معناداری ۰/۰۰۰ است که از ۰/۰۵ کمتر است؛ یعنی میانگین پاسخگویی به مشتریان برابر با ۳ نیست و تفاوت معناداری با عدد ۳ دارد. اختلاف میانگین برابر با ۰/۴۴- است یعنی میانگین پاسخگویی به مشتریان حدود ۰/۴۴ واحد از عدد ۳ کمتر است. پس ادغام وزارتخانه‌ها در ایران منجر به افزایش سرعت پاسخگویی به مشتریان نشده است.

#### سوال پنجم: آیا ادغام وزارتخانه‌ها در ایران تغییری در تداخل وظایف ایجاد کرده است؟

برای پاسخ به این پرسش لازم است از آزمون تک‌نمونه‌ای استفاده شود و آن را با میانگین مورد انتظار یعنی عدد ۳ مقایسه کرد. نتیجه آزمون در جدول زیر ارائه شده است.

جدول-۶. آزمون تک‌نمونه‌ای تداخل وظایف

میانگین ملاک = ۳						
تفاوت فاصله اطمینان ۹۵٪		اختلاف میانگین	سطح معناداری	درجه آزادی	t	
حد بالا	حد پایین					
-۰/۱۱۴۱	-۰/۴۷۸۸	-۰/۲۹۶۴۳	۰/۰۰۲	۶۹	-۳/۲۴۳	تداخل وظایف

میزان آماره t برابر با ۳/۲۴۳- با ۶۹ درجه آزادی و سطح معناداری ۰/۰۰۲ است که از ۰/۰۵ کمتر است؛ یعنی میانگین تداخل وظایف برابر با ۳ نیست و تفاوت معناداری با عدد ۳ دارد. اختلاف میانگین برابر با ۰/۴۸- است یعنی میانگین تداخل وظایف حدود ۰/۴۸ واحد از عدد ۳ کمتر است. پس ادغام وزارتخانه‌ها در ایران منجر به کاهش تداخل وظایف نشده است.

**سوال ششم :** آیا ادغام وزارتخانه‌ها در ایران تغییری در نیرو و منابع انسانی ایجاد کرده است؟ برای پاسخ به این پرسش لازم است از آزمون تک‌نمونه‌ای استفاده شود و آن را با میانگین مورد انتظار یعنی عدد ۳ مقایسه کرد. نتیجه آزمون در جدول زیر ارائه شده است.

**جدول-۷.** آزمون تک‌نمونه‌ای نیرو و منابع انسانی

میانگین ملاک = ۳					
تفاوت فاصله اطمینان ۹۵٪	اختلاف میانگین	سطح معناداری	درجه آزادی	t	نیرو و منابع انسانی
-۰/۲۸۲۷	-۰/۶۳۴۴	-۰/۴۵۸۵۷	۰/۰۰۰	۶۹	-۵/۲۰۲

میزان آماره برابر با  $۵/۲۰۲$  با  $۶۹$  درجه آزادی و سطح معناداری  $۰/۰۰۰$  است که از  $۰/۰۵$  کمتر است؛ یعنی میانگین نیرو و منابع انسانی برابر با  $۳$  نیست و تفاوت معناداری با عدد  $۳$  دارد. اختلاف میانگین برابر با  $۰/۴۶$  - است یعنی میانگین نیرو و منابع انسانی حدود  $۰/۴۶$  واحد از عدد  $۳$  کمتر است. پس ادغام وزارتخانه‌ها در ایران منجر به کاهش نیرو و منابع انسانی نشده است.

**آیا متغیرهای پژوهش در یک سطح هستند؟**

برای بررسی شش مورد (متغیرهای پژوهش) از آزمون فریدمن استفاده می‌شود. فرض صفر هم سطح بودن شش مورد است و فرض مقابل بیان می‌کند حداقل یک مورد با بقیه در یک سطح نباشد. نتیجه در جدول زیر ارائه شده است.

**جدول-۸.** رتبه و آماره آزمون

میانگین رتبه	
۳/۴۲	بوروکراسی
۳/۹۵	کاهش هزینه‌ها
۳/۵۱	سرعت تصمیم‌گیری
۳/۰۶	تسریع در پاسخگویی
۳/۸۱	تداخل وظایف
۳/۲۴	نیرو و منابع انسانی

در واقع از نظر پاسبان‌سازان، مهمترین هدف ادغام وزارتخانه‌ها که محقق نشده، کاهش بوروکراسی بوده و کاهش هزینه‌ها، سرعت تصمیم‌گیری، تسریع در پاسخگویی، تداخل وظایف و کاهش نیرو و منابع انسانی در درجات بعدی اهمیت بوده‌اند.

##### ۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادات

سوال اصلی تحقیق این بود که ادغام وزارتخانه‌ها در ایران چه آثاری را به دنبال داشته است؟ ایران نیز یکی از کشورهایی است که درصد کوچک کردن دولت از طریق ادغام برخی وزارتخانه‌ها بوده است، چرا که کوچک‌سازی وزارتخانه‌ها محاسن بسیاری دارد. برخی از مهم‌ترین محاسن این اقدام افزایش بهره‌وری، صرفه‌جویی در هزینه‌ها، پاسخگویی دستگاه‌ها در جهت افزایش خدمت‌رسانی به مردم و گام برداشتن سریع‌تر به سوی خصوصی‌سازی است. منافع دیگری نیز متصور است؛ در واقع ادغام وزارتخانه‌ها محاسن مشترکی دارد. به این صورت که چنانچه وزارتخانه‌ای بدهکار بوده باشد، پس از ادغام با وزارتخانه‌ای که از این مشکل رنج نمی‌برد، با یک جابه‌جایی ساده ردیف بودجه‌های وزارتخانه جدید و بدون بوروکراسی اداری وقت‌گیر، می‌توان این مشکل را برطرف کرد. همچنین کار نظارت رئیس دولت و همین‌طور سازمان‌هایی که بر امور وزارتخانه‌ها نظارت می‌کنند سهل‌تر می‌شود. پیگیری بحث خصوصی‌سازی و رفتن به سوی اجرای اصل ۴۴ به این طریق شتاب بهتر و بیشتری می‌گیرد. در عین حال شرکت‌های زیان‌ده را می‌توان برای رفع مشکلات ضرردهی با رقمی معقول به بخش خصوصی واگذار و از انحلال آنها جلوگیری کرد. در خصوص این امر که آیا ادغام وزارتخانه‌ها در ایران منجر به کاهش بوروکراسی شده است می‌توان اذعان داشت که، بوروکراسی نوعی طرح سازمانی ایده‌آل است که اختیار قانونی، نظم سلسله‌مراتبی، عمل کردن بر اساس مستندات و بایگانی‌ها، جدایی کار از زندگی شخصی، آموزش تخصصی، استخدام کارکنان تمام وقت و پیروی از قوانین را در برمی‌گیرد. لذا درست است که بوروکراسی در ذات خود خوب است، اما لازم به ذکر است که شیوه اجرای آن در ایران از خود جنبه‌های منفی نیز نشان داده است که عبارتست از کند شدن کارها در چنبره مقررات زائد و سلسله مراتب طولانی، سوء استفاده از مقام، میل به توسعه دستگاه و افزایش تسلط خود بر جنبه‌های هر چه بیشتری از زندگی اجتماعی و اقتصادی و سیاسی، نظریه پردازان سیاسی، بوروکراسی را قدرت بی‌مهری می‌دانند که می‌خواهد همه جامعه را ببلعد. بالزاک که اصطلاح بوروکراسی را رواج داد، در داستان کارمندان بوروکراسی را قدرت هیولایی می‌شمارد که به دست جماعت کوتوله هاست. (آشوری ۱۳۷۰) در روزگار ما آنچه نظریه پردازان سیاسی را به خود مشغول کرده است، مساله ظهور بوروکراسی به عنوان یک طبقه جدید است که قدرت سیاسی را در دست دارد. پس کاهش بوروکراسی با ادغام وزارتخانه‌ها میتواند راهگشای بسیاری از مشکلات باشد. چرا که ساختار بوروکراسی ایران با الگوی عقلایی سنتی متفاوت است. این ساختار از نظر وجود سلسله مراتب اختیار و تقسیم کار به الگوی عقلایی نزدیک است ولی از لحاظ پیروی از قوانین و مقررات، بها دادن به تخصص و نظام شایستگی با این‌گو فاصله دارد.

همچنین عوامل فرهنگی بر ساختار بوروکراسی ایران تأثیر عمیقی داشته است. در نهایت با توجه به آنکه توسعه یافتگی هر کشوری به ذهن علمی، شخصیت کاری، مسئولیت پذیری و قانونمندی نیازمند است پیشنهاد شده است که به سازگاری ساختار بوروکراسی با ارزش‌های ایرانی-اسلامی و ویژگی‌های فرهنگی که از عقلانیت بیشتری برخوردارند توجه شود. چنین ساختاری در بلندمدت متقابلاً میتواند گامی در جهت ایجاد تغییرات لازم در سایر ویژگی‌های فرهنگی باشد.

#### در ارتباط با این سوال که آیا ادغام وزارتخانه‌ها منجر به کاهش هزینه‌های دولت شده است.

می‌توان گفت که همان‌طور که مطرح شده بر اساس ماده‌ی ۵۳ برنامه‌ی پنجم توسعه دولت مکلف شد یک یا چند وزارتخانه را به نحوی در وزارتخانه‌های دیگر ادغام کرده و با کوچک‌سازی دولت از حجم بدنه‌ی دولت بکاهد. بعد از گذشت چند سال با توجه به این‌که عملاً ساختمانی تخلیه نشده و تعداد نیروهای مشغول به کار می‌توان گفت با قبل از ادغام برابر است؛ یکی از معیارهای کوچک‌سازی دولت، کاهش بار مالی دولت است. تعداد وزارتخانه‌ها ممکن است بار مالی دولت را افزایش داده باشد، بنابراین دولت‌ها باید شاخص‌های هزینه‌های عمومی هر وزارتخانه‌ها را دقیقاً در سند توجیه ادغام، تفکیک یا طراحی وزارتخانه‌ها ارائه دهد و نشان دهد که تحول ساختاری چقدر بار مالی دولت را کاهش می‌دهد.

#### آیا ادغام وزارتخانه‌ها منجر به کاهش تداخل وظایف وزارتخانه‌های سابق شده است؟

در تبیین این سؤال می‌توان گفت که موضوع دیگری که در هر سازمانی بعد از سازماندهی مجدد، حائز اهمیت و بررسی است تفکیک کردن و تقسیم صحیح وظایف میان واحدها و جلوگیری از تداخل وظایف است؛ بنابراین نکته‌ی مهم دیگر در این پژوهش بررسی میزان کاهش (و یا افزایش) ناهماهنگی‌ها و تداخل وظایف در وزارتخانه‌ها بعد از ادغام و همچنین بررسی این نکته در روابط بین سازمانی مرتبط به وزارتخانه، بود. چنانچه اشاره شد، بعضی مشارکت‌کنندگان بر ماهیت وظیفه‌های متفاوت و مغایر دو سازمان بیان میکردند که ادغام، سبب شکل‌گیری تعارضات درون سازمانی در وزارتخانه‌ی جدید شده است. نکته دوم در مورد تداخل وظایف درون سازمانی، بحث اصل و فرع است و نداشتن همپوشانی کافی است. از این رو در وزارتخانه جدید احتمال اینکه یکی از این دو دیگری را به حاشیه براند، بسیار است. مسئله دیگر تعارض و تداخل وظایف بین سازمانی است. چنانچه بیان شد، ادغام این دو سازمان و تشکیل وزارتخانه جدید، رویه‌های خلاف رویه تشکیل وزارتخانه‌های پیشین دارد و احتمال تداخل وظایف چنین وزارتخانه‌هایی با دیگر وزارتخانه‌ها بسیار زیاد است و این امر (در صورت وقوع) در جهت عکس بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری است. سؤالاتی که باید پاسخ داده شوند این است آیا در سیاست‌های کلی نظام اداری، این ادغام همسو با انعطاف‌پذیری، اثربخشی و تعامل



بہتر سازمان‌ها و نهادهاست؟ آیا ماهیت وظایف دو سازمان، تداخلی در کار وزارتخانه جدید ایجاد نکرده است؟ تداخل وظایف ناشی از شکل‌گیری این وزارتخانه با دیگر وزارتخانه‌ها چگونه قابل حل است؟

**در مورد این سوال که آیا ادغام وزارتخانه‌ها منجر به تسریع در پاسخگویی به مشتریان شده است** می‌توان گفت هر سازمان خدماتی برای ارزیابی و بهبود خدمات خود، در درجه‌ی اول می‌بایست نیازها و انتظارات مشتریان خود را شناسایی کرده و نسبت به بهبود کیفیت آن تمام تلاش خود را به کار گیرد. باید به خاطر داشت که در دنیای امروز، قدرت در حال انتقال از سازمان‌ها به سمت مصرف‌کننده نهایی است. لذا در اهداف سازمان‌ها باید ارتقاء سطح خدمت‌رسانی مطابق با اصل مشتری‌مداری را نیز مدنظر قرار داد و شرایط حمایت و پشتیبانی از مشتریان در راستای پیگیری و رفع نظام‌مند مشکلات و شکایات مشتریان، تسهیل و تسریع فرایند اطلاع‌رسانی به مشتریان و همچنین سهولت پاسخگویی به سوالات و مشکلات مشتریان فارغ از محدودیت‌های زمانی و مکانی و ایجاد ارتباط دوسویه با مشتریان را فراهم نمود.

#### آیا ادغام وزارتخانه‌ها منجر به افزایش سرعت تصمیم‌گیری در برنامه‌های مشترک شده است؟

در تبیین این سوال می‌توان گفت تصمیم‌گیری، انتخاب یک راه از میان راه‌ها به منظور حل مشکل است. تمام وظایف مدیر اعم از برنامه‌ریزی، سازماندهی، طرح‌ریزی، هدایت، کنترل، هماهنگی، بودجه‌بندی و غیره هر کدام به نوعی بر تصمیم‌گیری استوار است و در واقع، تصمیم‌گیری در تمامی وظایف او دخیل است. لذا تصمیم‌گیری جایگاه مغز در سازمان و مدیریت را دارا است. جامعه‌ی امروز، جامعه‌ی سازمانی است و سازمان‌ها نقش بسیار عمده‌ای را در زندگی افراد بر عهده دارند. از طرفی محیط امروز محیطی راهبردی است چرا که سرشار از تغییر، پویایی، ابهام و عدم اطمینان است که پاسخ‌های راهبردی را ایجاد می‌کند. سازمان‌ها برای ایجاد، حفظ و استمرار بقای معنادار خود در چنین محیط پیچیده‌ای ناچار به سازگاری و پاسخگویی درونی و بیرونی خود هستند. از طرفی ساختار سازمانی مناسب، سازمان را قادر می‌سازد تا ویژگی‌هایی از قبیل انعطاف و سرعت بالا در مواجهه با تغییرات محیط و تصمیم‌گیری‌های معقول داشته باشند. اما ادغام وزارتخانه‌ها در ایران منجر به کاهش سرعت تصمیم‌گیری در برنامه‌های مشترک شده است که از علل آن می‌توان به عدم ایجاد اشتراک در استراتژی و هدف واحد و دسترسی به اطلاعات کافی (هرچه که اطلاعات بیشتر در دسترس باشد، تصمیم‌گیری آسان‌تر می‌شود) اشاره کرد.



### آیا ادغام وزارتخانه‌ها منجر به کاهش منابع انسانی شده است؟

نکته‌ی حائز اهمیت دیگر در این راستا کاهش نیرو و منابع انسانی است. مشخصاً ادغام چند وزارتخانه با یکدیگر بدون کوچک‌سازی بدنه‌ی اجرایی آن تنها ترکیب نام خواهد بود و از آنجایی که در فاز اول ادغام وزارتخانه‌های نامبرده بعد از برنامه‌ی پنجم توسعه، تعدیل نیروی انسانی مد نظر نبوده و بیشتر تعدیل فرآیندها برنامه‌ریزی شده بود؛ این مسأله ایجاد می‌شود که تعدیل نیرو در این سازمان‌ها مدنظر است و اگر تعدیل نیرویی صورت نمی‌پذیرد اساساً نمی‌توان گفت این ادغام‌ها می‌تواند تأثیری بر کوچک‌سازی دولت داشته باشد. استراتژی کاهش نیروی انسانی که غالباً اولین انتخاب سازمان‌هایی است که اقدام به کوچک‌سازی می‌کنند، راه‌حلی کوتاه مدت با اثر فوری و سریع تلقی می‌شود و شامل انتقال کارکنان، بازنشستگی، بازخرید، برکناری موقت از کار و ترغیب کارکنان به خروج از سازمان است. همچنین جابه‌جایی اجباری یا داوطلبانه، اخراج همراه با کاربایی و اخراج بدون کمک به کاربایی از جمله سایر روش‌هایی هستند که در اجرای کاهش نیروی کار استفاده می‌شوند.

چیدمان وزارتخانه‌ها در جمهوری اسلامی، حاصل تجربه‌ی دولت‌های قبل از انقلاب و دولت‌های کشورهای دیگر است. تحولات در آن می‌تواند ناشی از استنباط نیازهای جدید بر اساس قانون اساسی، تجارب سایر کشورها، تحولات محیطی و اهداف سیاسی دولت‌مردان باشد. از آنجایی که چیدمان وزارتخانه‌ها در قبل از انقلاب متناسب با شرایط آن زمان و سطح پیشرفتگی آن دولت و جایگاه بین‌المللی آن طراحی شده بود، در عصر حاضر به تناسب تغییرات در قانون اساسی، محیط پیرامون، تعاملات با سایر کشورها و تقاضاهای شهروندان، چیدمان وزارتخانه‌ها نیز باید بازطراحی شود. فرآیند تغییرات تدریجی تغییر ساختارها و چیدمان وزارتخانه‌ها می‌بایست بر اساس ابرکارویژه‌ی دولت صورت گیرد. به‌طوری که چرخه‌ی «طرح‌ریزی، انجام کارویژه‌ها، بازبینی و بازرسی و اصلاح و بازآفرینی»، در چیدمان کارویژه‌های دولت (در قالب وزارتخانه‌ها) لحاظ شود. دولت باید طوری وزارتخانه‌ها را چیدمان کند که وظیفه‌ی طرح‌ریزی خط‌مشی عمومی دولت، وظایف اجرایی دولت، امر بازبینی و بازرسی نحوه‌ی طرح‌ریزی و اجرای کارویژه‌ها، و اصلاح و بازآفرینی خط‌های اجرایی و طرح‌ریزی هر کدام بر عهده‌ی گروهی خاص باشد. «انسجام درون و بین وزارتخانه‌ای»، شاخص مهم ارزیابی کیفیت ساختار کلان دولت است که این انسجام در خط‌مشی عمومی متجلی می‌شود که اهداف کلان حکومت، کیفیت زندگی مادی و معنوی مردم، را نشان می‌روند. اما ساختار کلان حکومت زمانی در ست چیدمان نشده است که:

- تعارض فرآیندی در کلیت فرآیندهای کاری دولت به چشم می‌خورد.
- ناهماهنگی وزارتخانه‌ها، تجلی چیدمان نامناسب وزارتخانه‌هاست؛ زیرا برخی از وزارتخانه‌ها عهده‌دار وظایفی که باید باشند، نیستند و بالعکس.
- کندی تصمیم‌گیری، شاخص دیگر چیدمان نامناسب وزارتخانه‌هاست.

- رها شدگی برخی از خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها، تجلی ناهماهنگی دستگاه‌های اجرایی و چیدمان وزارت‌خانه‌ها است.
  - کارویژه‌های بر زمین مانده که هیچ وزارت‌خانه‌ای مسئولیت آن را بر عهده نمی‌گیرد.
  - پاس‌دادن مسئولیت‌ها، تجلی پراکندگی ساختاری دولت است.
  - زیاده‌خواهی سیاستی برخی وزارت‌خانه‌ها تجلی عدم تعادل چیدمان کارویژه‌ها در ساختار کلان دولت است.
  - خنثی شدن خط‌مشی‌ها توسط یکدیگر، نشانه‌ی ناهماهنگی و نامتعادلی چیدمان وزارت‌خانه‌ها است.
  - فراز و فرود جایگاه‌ها، تجلی بی‌تعادلی کارویژه‌های دولت در میان وزارت‌خانه‌ها است.
  - ناکارآمدی دولت، شاخص بارز چیدمان ضعیف وزارت‌خانه‌ها در ماشین دولت است.
  - عدم تحقق اهداف برنامه‌ای را می‌توان به عدم انسجام ساختار وزارت‌خانه‌ای دولت نسبت داد.
  - ضعف خودارزیابی درونی دولت و رسوایی‌های مالی، اقتصادی و فرهنگی و سیاسی را می‌توان به بی‌دقتی در چیدمان وزارت‌خانه‌های دولت مربوط دانست.
  - کندی در واکنش به تقاضاهای محیطی را می‌توان ناشی از ساختار نامتوازن دولت دانست.
  - انجام کارهای جزئی توسط مدیران راهبردی دولت، تجلی آن است که بر ساختار دولت یک سیستم حاکم نیست و قائم به شخص است.
  - متولی طرح‌ریزی کلان دولت، نظارت و بازرسی عمل دولت و بخش اصلاح مستمر دولت مشخص نیست.
- نتایج تحقیق حاضر نشان داد که ادغام وزارت‌خانه‌ها نتوانسته اهداف مورد نظر و همچنین نظرات مورد تاکید مقام معظم رهبری در خصوص سیاست‌های کلی نظام اداری را تأمین کند و بهترین دلیل در تأیید این ادعا، طرح تفکیک مجدد وزارت‌خانه‌ها در مجلس شورای اسلامی است. (<http://www.icana.ir> ۱۳۹۶/۴/۲۱)



## منابع

- آشوری، داریوش. (۱۳۷۰)، *دانشنامه سیاسی*، تهران، انتشارات مروارید.
- امامی، ر. اشترینان، کیومرث (۱۳۹۱)، *طراحی نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران*، *پژوهشنامه علوم سیاسی*، شماره ۲۶ (صفحات ۷ تا ۴۸).
- الوانی، مهدی، دانایی‌فرد، حسن، (۱۳۸۵)، *استراتژی تحول در بخش دولتی ایران*، *دوماهنامه‌ی دانشور رفتار*. شماره ۱۷.
- جهان‌بین، اسماعیل، تأملی در معنا و مفهوم دولت، ۱ آبان ۱۳۹۰، <http://mystudents.persianblog.ir>
- حسینی، سید شمس‌الدین، (۱۳۸۶)، *نقش دولت در اقتصاد و توسعه مطالعه تجربه ایران*، *اقتصاد و جامعه*، شماره ۱۱، صص ۱۷۴-۱۳۱.
- خامنهای، سید علی (۱۳۸۲) *سیاست‌های کلی نظام*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- دانایی فرد، حسن و طیبه عباسی (۱۳۸۷)، *اصلاحات اداری در ایران: تحلیلی بر کوچک‌سازی دولت*، *دوماهنامه‌ی علمی-پژوهشی دانشور رفتار*، دانشگاه شاهد، سال، شماره ۲۹، صص ۱۲۱-۱۰۲.
- درویشی، باقر، (۱۳۹۲)، *وظایف دولت‌ها از منظر علم اقتصاد*، ۲۸ آذر، <http://asreilam.ir>
- روزنامه دنیای اقتصاد، سه شنبه سوم مرداد ماه ۱۳۹۶، شماره ۴۱۰۱
- رفیع زاده، علاء‌الدین، (۱۳۸۸)، *الگوی مناسب مدیریت عملکرد در بخش دولتی*، *تدبیر*، خرداد، شماره‌ی ۲۰۵، صص ۲۸-۲۳.
- زو دارن (Daren Zhou)، ترجمه‌ی محمدرضا طالب زاده، *جهانی شدن و اصلاح اداری امور عمومی کشورهای در حال توسعه*، مدیریت دولتی، زمستان ۱۳۷۹، شماره‌ی ۵۰، صص ۷۰-۶۳
- سایت مجلس شورای اسلامی (<http://www.icana.ir>)
- سایت وزارت، صنعت، معدن و تجارت (<http://www.mimt.gov.ir/>)
- سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ([rc.majlis.ir](http://rc.majlis.ir))
- شمس، اسماعیل و سهراب یزدانی، (۱۳۸۴)، *بررسی مفهوم ایران زمین و نقش آن در علت وجودی دولت-ملت ایران*، *فصلنامه‌ی مدرس علوم انسانی*، بهار، دوره‌ی ۹، شماره‌ی ۱، صص ۹۶-۷۷.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۸۱)، *حقوق اداری*، تهران، چاپ هفتم، انتشارات سمت.
- غزالی‌زندی، داود، (۱۳۸۷)، *مفهوم امنیت در قالب گونه‌های مختلف دولت؛ قبیله، دولت-شهر، امپراتوری و دولت مدرن*، *فصلنامه‌ی مطالعات راهبردی*، سال یازدهم، زمستان، شماره‌ی ۴۲، صص ۵۲۵-۴۹۶.

- مصلى نژاد، عباس و سمانه اكبرى، (۱۳۹۱)، نقش دولت در توسعه‌ی اقتصادى تركيه در سه دهه‌ی اخير، مجله‌ی مطالعات توسعه اجتماعى ايران، بهار، سال چهارم، شماره‌ی دوم. صص ۸۰-۵۵.
- وينسنت، اندرو، (۱۳۷۶)، نظريه‌هاى دولت؛ ترجمه‌ی حسين بشريه، تهران، چاپ اول، نشر نى.
- هيوز، آن، (۱۳۹۱)، مديريت دولتي نوين، ترجمه‌ی دكتور سيد مهدي الوانى، دكتور سهراب خليلي شوريني و دكتور غلامرضا معمارزاده طهران، انتشارات مرواريد، صص ۱۰۶-۹.
- سير تطور وزارتخانه‌ها از قاجار به تاکنون، سازمان اسناد و كتابخانه‌ی ملي جمهورى اسلامى، معاونت اسناد ملي، اداره‌ی كل شناسايى و فراهم‌آورى اسناد ملي.
- كتاب قانون اساسى جمهورى اسلامى ايران
- متن كامل قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهورى اسلامى ايران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) شماره ۴۱۹/۷۳۲۸۵
- سایت مجلس جمهورى اسلامى ايران، <http://www.icana.ir>
- Jackson Audrey And Japsley Irvine (2003) **The Diffusion Of Accounting Practices In The New Management Public Sector**, The International Journal Of PublicSector Management, Vol16, No.5
- Larbi. George A, (2003) **The New public management approach and crisis states**, UNRISD Discussion Paper, no. 112,
- Polidano Charles (1999) **the new public management in developing countries, Policy and Management Working Paper**, no. 13, November.
- Olthoff Emile, Huberts Leo and Heavel Hans van Den (2003). **Integrity At State, Ethics & Integrity Of Governance**, Portugal, September, P.7.
- Mongkol Kulachet (2011) **The critical review of new public management model and its criticisms**, *Research Journal of Business Management*, vol. 5, no.1, pp367-383
- Samaratunge, Ramanie and Lynne Bennington (2002) **New public management: challenge for Sri Lanka**, *Asian Journal ot Public Administration*, vol. 24, no. 1,.
- Schiavo-Campo, Salvatore and Pachampet Sundaram. " (1999). **to serve and to preserve: Improving Public aDministration in a Competitive World**Chapter 2 and 3.pp79-113.



## **Ministries Integration Impacts in Iran and Revision Requirement According to General Policies**

*Mojtaba Shahnoushi, Ehsan Mousakazemi*

**Received:** 07 January 2017

**Accepted:** 17 June 2017

The present research aimed to pathologies emerging ministries in Iran using the descriptive method of the survey research type. The theoretical basis for the research was the system general policy, especially in the administrative system. The study statistical population was the expertise of the planning and budgeting organization. We selected 72 of them related to the topic as an example. A researcher-made questionnaire containing 30 questions on the Likert scale was provided for them. The questionnaire reliability was calculated using Cronbach's alpha coefficient equal to 0.946. To analyze the research data, two levels of descriptive statistics and inferential statistics were used. The study results showed that the merger of ministries did not affect the reduction of bureaucracy, accelerating decision-making, increasing customer responsiveness, reducing human resources and reducing interference of duties, but the state cost was reduced. However, this might have occurred due to factors such as economic sanctions, government revenue cuts, and budget cuts in the administrative sector.

**Keywords:** *State, Downsizing, Merging Ministries, Bureaucracy.*