

## تفکیک، ادغام و طراحی وزارتخانه‌های جدید در ایران:

### تحلیلی نظری

حسن دانایی‌فرد\*

دانشیار دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

پذیرش: 92/2/11

دریافت: 91/11/2

### چکیده

اگرچه تغییرات در ساختار دولت پدیده جدیدی در مدیریت ملی جمهوری اسلامی ایران نیست ولی تفکیک، ادغام و گاهی اوقات طراحی وزارتخانه‌های جدید در دهه اخیر فراوانی بیش‌تری داشته است. مهم‌ترین سؤالی که در سال‌های اخیر در باب چنین نوع بازسازماندهی‌ها در دولت، فراروی اندیشمندان و اندیشه‌ورزان مدیریت در دولت قرار گرفته آن است که «دلایل عقبه چنین اصلاحاتی چیست؟» صرف‌نظر از اینکه روش‌شناسی چنین تحولاتی در ساختار دولت و منطق تفکیک، ادغام و گاهی اوقات طراحی وزارتخانه‌های جدید چه بوده است، نویسنده تلاش دارد نوعی تحلیل نظری از چنین پدیده‌ای در نظام سیاسی ایران ارائه دهد. چهار رویکرد هدفمندی، محیطی، سیاست‌گذاری عمومی و نهادی مبنای این تحلیل نظری خواهند بود.

**واژه‌های کلیدی:** تحولات ساختاری کلان دولت، طراحی وزارتخانه‌های جدید، تحلیل نظری، مدیریت در دولت، چارچوب‌های نظری.

## 1- مقدمه

هر نظام سیاسی یا هر حکومتی بر اساس قانون اساسی یا قوانین مادر خود وظایف حکومت را به صورت نقشه کلان ترسیم می‌کند. با توجه به نوع نظام سیاسی (دموکراتیک، سلطنتی، مردم‌سالاری دینی و...) وظایف مشخص شده برعهده مجموعه‌ای به نام دولت قرار می‌گیرد. دولت موظف است میثاق مردم و حکومت (در نظام‌های دموکراتیک و مردم‌سالار دینی) و میثاق‌نامه پادشاه (در نظام‌های سلطنتی) را در عمل اجرا کند. برای تقسیم‌بندی کارویژه‌های مصرح در قانون اساسی برای انجام مأموریت دولت چهار شیوه وجود دارد: تقسیم‌بندی کارویژه‌ها (وزارت‌خانه‌ها) بر اساس هدف (تأمین آب آشامیدنی، امنیت اجتماعی، سلامت عمومی، کنترل جرم، تأمین آموزش و پرورش، امنیت دفاعی، برقراری عدالت و...)، بر اساس فرایند (فرایند مهندسی، فرایند پزشکی، حسابداری ملی، آمار و اطلاعات ملی)، بر اساس ارباب رجوع (کشاورزان، بیماران، نظامیان، مجرمان و آسیب‌دیدگان، تحصیل‌کودکان، رانندگان، فقرا و...) و بر اساس مکان (جنوب، شمال، مغرب، مشرق و یا نام استان‌ها نیز می‌تواند قید شود).

مطالعات نشان می‌دهد که تقسیم‌بندی فرایندی کمتر متداول است ولی تقسیم‌بندی بر اساس ارباب رجوعان یا جامعه هدف معمول است (برای مثال وزارت زنان در برخی کشورها). تقسیم‌بندی مکانی نیز گاهی اوقات متداول است، برای مثال این امر در اسکاتلند صادق است. اما تخصیص بر اساس هدف و یا کارویژه‌ای که باید ارائه شود، بسیار متداول است. اگرچه فعالیت‌های دولت بسیار متعدد و متغیرند، همه آنها درون گروه‌بندی‌های آسان نمی‌گنجند. حتی زمانی که تعدادی از گروه‌های کارویژه‌ای وجود دارند که به نظر هم مرتبط هستند، همیشه روشن نیست آیا این کارویژه‌ها باید درون تعدادی از وزارت‌خانه‌های کوچک تخصیص داده شوند یا در یک وزارت‌خانه بزرگ.

در عین حال تقریباً بیشتر کشورها بر اساس اصل کارویژه‌ای یا هدف‌محور، وزارت‌خانه‌ها را توزیع کرده‌اند. در ایران نیز بر اساس این شیوه ساماندهی شده است. با این توصیف تفکیک، ادغام و طراحی وزارت‌خانه‌های جدید در دهه اخیر شدت بیشتری پیدا کرده است. این پدیده در فضای سیاسی ایران موافقان و مخالفانی داشته است. مخالفان مدعی‌اند که مبنای تصمیم‌های دولت در دولت احساسات است نه تعقل، ادغام‌ها به شیوه کشورهای غربی است،



برخی ادغام‌ها برای حذف وزیر است، ادغام‌ها وزارتخانه‌ها فیزیکی است نه محتوایی، ادغام‌ها تجلی نوآوری در دولت به هر قیمتی است و... [1]. هدف نویسنده، تحلیل ژورنالیستی این پدیده در فضای سیاسی کشور نیست، بلکه ارائه تحلیلی نظری از چنین رخدادی است بدون اینکه جانبداری در تحلیل را مد نظر قرار دهد. به طور کلی برای اصلاح وزارتخانه دلایلی وجود دارد که می‌توان به شرح ذیل مطرح کرد:

1. دولت خط‌مشی ملی جدیدی وضع کرده است که ترکیب فعلی وزارتخانه‌ها نمی‌تواند آن خط‌مشی را در عمل اجرا کند یا اینکه قصد دارد جهت خط‌مشی فعلی را تغییر دهد.
2. می‌خواهد پویایی در دولت را با تغییر، ترکیب، ادغام و طراحی وزارتخانه‌ها، به جامعه و افکار عمومی نشان دهد و ثابت کند دولت مترقی است و با پویایی‌های محیط متحول می‌شود.
3. قصد دارد خود را با تغییرات اصلی در محیط انطباق دهد.
4. قصد دارد کارایی فنی و یا ارتقا یا بار اداری را کاهش و یا هماهنگی را افزایش دهد.
5. قصد دارد کارویژه‌های جدید در دولت طراحی کند که ترکیب فعلی وزارتخانه‌های توان آن را ندارد.

بی‌تردید هر دولتی می‌بایست برای انجام تفکیک، ادغام یا طراحی وزارتخانه سند آسیب‌شناسی وضع موجود و سیمای مطلوب را طرح و با «قرائن» و نه با حرف‌ها و حدیث‌ها، عمل خود را توجیه کند. اگرچه برای طراحی دولت، تفکیک ادغام و طراحی وزارتخانه‌های جدید روش‌شناسی‌هایی وجود دارد ولی هدف نویسنده واکاوی این روش‌شناسی‌ها نیست. تلاش نویسنده آن است که در پرتو چهار نحله نظری، پدیده «تفکیک، ادغام و طراحی وزارتخانه‌های جدید» را تبیین نظری کند. از این رو چهار نحله «هدف‌مندی، وابستگی محیطی، نهادی و سیاست‌گذاری ملی» کانون تمرکز این تحلیل نظری خواهد بود.

## 2- تأملی بر دستگاه حکمرانی ملی در ایران

قانون اساسی سند موثق «فلسفه سیاسی» جمهوری اسلامی ایران است. در این سند نوع حکومت، نحوه اعمال حاکمیت ملی، سازوکارهای کلان حکومت‌داری، جوهره سیاست‌های



کلان کشور به تصویر کشیده شده است. حاکمیت مطلق بر عالم از آن خداست و در کشور اسلامی در زمان غیبت امام زمان، حکومت در پرتو ولایت فقیه اعمال می‌شود که در سایه تفکیک قوا (قوه مجریه، مقننه، قضائیه) اراده خداوند بر جامعه اسلامی ساری و جاری می‌شود و نقش مردم در حکومت نیز در بندهایی از سند فوق تشریح شده است. قوه مجریه بعد از رهبری نظام در رأس امور اجرایی کشور و متولی اصلی اعمال اراده مردم (در سایه اراده خداوند) کشور است. قوه مجریه در پرتو قانون اساسی تلاش می‌کند سیاست‌های کلان کشور را در قالب طراحی سیاست عمومی در عمل پیاده‌سازی کند. وزارتخانه‌ها به مثابه «کابین خلبان یا کشتی» دولت (در اینجا به معنای قوه مجریه)، دستگاه عظیم بخش دولتی (متشکل از سازمان‌های دولتی) را راهبری و هدایت می‌کنند. بی‌تردید وقتی نظام جمهوری اسلامی قصد تشکیل دولت کرد، نوعی چارچوب مفهومی از کارویژه‌های اصلی‌ای را که دولت باید انجام دهد، به صراحت یا به صورت ضمنی ترسیم کرد تا بر اساس آنها دولت را طراحی کند (مأخذ چنین چارچوبی ممکن است قانون اساسی، نظرات خبرگان و مطالعات تطبیقی سایر دولت‌ها بوده باشد).

جامعیت و مانعیت این چارچوب مفهومی، منطبق فرایندی بین کارویژه‌ها و رابطه منطقی این چارچوب با اهداف غایی نظام جمهوری اسلامی به شرایط زمانی حاکم بر تدوین چنین چارچوبی، ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های کشور، فهم متولیان و طراحان آن چارچوب، تصویر حکومت از نقش‌های کلیدی دولت (تنظیمی، شناختی و هنجاری) و برداشت نظام سیاسی از پیوندهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی مردم و دولت، رابطه نظام سیاسی با سایر کشورها و به طور کلی اوضاع و احوال داخلی و خارجی دارد. بی‌تردید با تحولات محیطی و تغییرات در خواسته‌ها و تقاضای شهروندان، چنین چارچوبی با همه عناصر آن، روابط و پیوندهای درون و برون دولتی دچار تغییر و تحول خواهد شد. با این اوصاف وزارتخانه‌ها بر اساس کارویژه‌های مندرج در چارچوب مفهومی دولت در عمل طراحی می‌شوند. این وزارتخانه‌ها متولی اصلی اجرای سیاست‌های عمومی‌اند. سازمان‌ها و واحدهای تابعه وزارتخانه‌ها بازیگران اصلی چنین وظیفه‌ای‌اند. رئیس دولت می‌تواند وزارتخانه‌ها را تفکیک، ادغام، منحل و یا گاهی اوقات ایجاد کند. سیر تطور، اصلاحات وزارتخانه‌ها در ایران در پنج دوره از زمان قاجار تاکنون [2] را در شکل شماره 1 می‌بینید.





همانطور که گفته شد «تفکیک، ادغام و طراحی وزارت‌خانه‌های جدید» پدیده جدیدی در دولت ایران نیست. سیر تطور تاریخی تحولات در دولت نشان می‌دهد که مسئله تحولات ساختاری در دولت از زمان قاجار تاکنون مورد توجه دولت‌مردان بوده است. در این بازه تاریخی، در دوره صدارت میرزاشفیعی‌مازندرانی در ابتدای دوران قاجار کم‌ترین (3 وزارت‌خانه) و دوره نخست‌وزیری میرحسین موسوی بیش‌ترین (24 وزارت‌خانه) تعداد وزارت‌خانه را داشته‌ایم. نمودارهای تحولات ساختاری عصر قاجار، مشروطیت، پهلوی اول و پهلوی دوم و انقلاب اسلامی و انقلاب اسلامی در دولت دهم را نشان می‌دهد.

### 3- اهداف تفکیک، ادغام و طراحی وزارت‌خانه‌های جدید

بی‌تردید همه اصلاحاتی که در دستگاه کلان دولت رخ می‌دهد، مبتنی بر اهدافی است. بنابراین منطقی در عقبه تغییرات وجود دارد. همان‌طور که دولت کنونی نیز منطق خود را مطرح کرد [2] و بر این اساس وقتی دولتی اقدام به تحولات ساختاری کلان در دستگاه حکمرانی ملی می‌کند، ممکن است به دنبال اهداف زیر باشد:

1. بهبود پاسخ‌گویی ملی وزارت‌خانه‌ها: سلسله مراتب پاسخ‌گویی در دولت مؤید آن است که وزرا در برابر کابینه و رئیس‌جمهور بایستی پاسخگو باشند و از طرف دیگر دستگاه‌های اجرایی تحت نظارت هر وزارت‌خانه‌ها نیز در قبال مردم نیز بایستی پاسخگو باشند و همین‌طور رئیس‌جمهوری نیز باید در برابر مجلس شورای اسلامی پاسخگو باشد. منظور از پاسخ‌گویی آن است که «در برابر مصرف پول ملت چه کارهایی برای شهروندان انجام شده است». همه‌ی دولت‌ها تلاش می‌کنند پاسخ‌گویی را در دوره عمر خدمتی خود ارتقا دهند، این واژه‌ی «دولت پاسخگو» در ادبیات سیاسی - مدیریتی کشور و همین‌طور در ادبیات سیاسی - مدیریتی دانش علوم خط‌مشی و مدیریت دولتی، بسیار متداول است. پاسخ‌گویی مالی، قانونی، اخلاقی، عملکردی و دموکراتیک شاخص‌های اصلی پاسخ‌گویی عمومی دولت است. اگر دولتی احساس کند ترکیب وزارت‌خانه‌ها، تعداد و کیفیت آن‌ها طوری است که مانع ارتقای پاسخ‌گویی است، ممکن است دست به تفکیک، ادغام و یا طراحی وزارت‌خانه‌های جدید بزند. دولتی دولت‌ها سندی تدوین می‌کنند که با سنجش پاسخ‌گویی در وضع موجود و مطلوب



شکاف آن را به نحوه‌ای قانع‌کننده به ترکیب و کیفیت وزارتخانه‌ها نسبت می‌دهد، صرف گفتن اینکه تغییرات ساختار دولت، پاسخ‌گویی را افزایش می‌دهد، چندان عقلایی نیست. دولت باید در آن سند نشان دهد چگونه تفکیک، ادغام یا طراحی وزارتخانه‌های جدید پاسخ‌گویی را ارتقا می‌دهد. اگر شهروندان وزارتخانه‌ای را بسیار پاسخگو می‌دانند، اگر نمایندگان مجلس وزارتخانه‌ای را بسیار پاسخگو می‌دانند، توجیه دولت‌ها برای تحول ساختاری دولت چندان معقول به نظر نمی‌رسد.

**2.** صرفه‌جویی مالی: 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 به‌طور دقیق در سند توجیه ادغام، تفکیک یا طراحی وزارتخانه‌ها ارائه دهد و نشان دهد که تحول ساختاری چقدر بار مالی دولت را کاهش می‌دهد. صرف گفتن کاهش بار مالی دولت کفایت نمی‌کند، وقتی ادغام به معنای جسیباندن و تعویض تابلوی سردر وزارتخانه‌ها باشد.

**3.** ارتقای کیفیت مدیریت برنامه‌های ملی: از آنجایی که دولت متولی و مجری خط‌مشی‌های عمومی است و خط‌مشی‌ها متشکل از برنامه‌های مختلف ملی است، یکی از چالش‌های بزرگ فراروی دولت‌ها، مدیریت برنامه‌ها و پروژه‌های ملی است. تفکیک، ادغام و طراحی وزارتخانه‌های جدید باید کیفیت مدیریت برنامه‌های ملی را افزایش دهد. بر این اساس دولت در سند توجیه تحول ساختاری وزارتخانه‌ای باید نحوه تأثیرگذاری چنین تحولاتی در کیفیت مدیریت برنامه‌های ملی را نشان دهد.

**4.** افزایش انسجام وزارتخانه‌ای: در صورتی که ماشین ستادی دولت (وزارتخانه‌ها) هدف واحدی را دنبال نکنند، منابع مالی در اختیار دولت بهینه مصرف نخواهد شد. به نظر می‌رسد تفکیک، ادغام یا طراحی وزارتخانه‌های جدید نقش مهمی در تقویت انسجام ماشین خط‌مشی‌گذار دولت ایفا می‌کند و دولت باید در سند توجیه تحولات ساختاری خود به این نکته اشاره کند.

**5.** تقویت تعامل با سایر قوای کشور: گاهی اوقات تفکیک، ادغام و یا طراحی وزارتخانه‌های جدید می‌تواند تعامل با قوای مقننه و قضائیه را تقویت کند. چگونگی تحقق این امر باید در سند توجیهی تحولات ساختاری دولت نشان داده شود.



6. کاهش هزینه‌های مبادله‌ای یعنی وزارت‌خانه‌ای: تعاملات وزارت‌خانه‌ای هزینه‌هایی را در پی خواهد داشت. روانی تعامل منجر به کاهش این هزینه‌ها می‌شود.
7. مدیریت‌پذیری وزارت‌خانه‌ای: گاهی اوقات حجیم‌بودن وزارتخانه مدیریت‌پذیری آن را برای رئیس دولت دشوار می‌سازد. از این رو تلاش می‌کند با کاهش بار تصدی‌گری دولت و روی‌آوری به حکمرانی ملی تعداد وزارت‌خانه‌ها را کاهش دهد تا امر مدیریت ماشین عظیم دولت ساده‌تر شود.
8. حذف شخصی وزیر: برخی از اندیشمندان علوم سیاسی معتقدند برخی دولت‌ها برای حذف وزیری یا کاهش قدرت گروهی دست به تفکیک، ادغام و گاهی اوقات طراحی وزارت‌خانه جدید می‌زنند.

#### 4- گونه‌شناسی تحولات ساختاری کلان (وزارت‌خانه‌ها) در دولت

- تغییر، اصلاح، بازسازی یا بازطراحی، از جمله عبارت‌های متداول در ادبیات وزارتخانه است. از این رو وقتی سخن از تحول در ساختار دولت به میان می‌آید، اشاره به انواعی از تحولات دارد که می‌توان به صورت خلاصه به شرح زیر مطرح کرد [5 و 4 و 3]:
1. ادغام وزارت‌خانه‌ای: ممکن است دو یا چند وزارت‌خانه در هم ادغام شده و هویت جدیدی برپا شود. ادغام وزارت صنایع و معادن با وزارت بازرگانی در دوران پهلوی دوم، ادغام وزارت تجارت با فواید عامه در دوره مشروطیت، وزارت اقتصاد از وزارت تجارت و فواید عامه شکل گرفت (نخست‌وزیری امیر اسدالله علم)، ادغام بازرگانی و اقتصاد، بازرگانی و پیشه و هنر، دارایی و اقتصادی، اقتصاد ملی و بازرگانی. ادغام وزارت جهادسازندگی و کشاورزی (در دوران سید محمد خاتمی). بازرگانی، صنایع و معدن، راه و مسکن و شهری در دولت محمود احمدی‌نژاد (نفت و نیرو، کار و امور اجتماعی و تأمین اجتماعی در دستور کار دولت است، اگرچه متوقف شده است).
2. تفکیک وزارت‌خانه‌ای: یک وزارت‌خانه ممکن است تبدیل به دو یا چند وزارت‌خانه با هویتی جدید شود. تفکیک وزارت اقتصاد به سه بخش مستقل اداره کل تجارت، اداره کل





فلاحیت و اداره کل صنعت از دوران پهلوی اول؛ تفکیک وزارتخانه صنایع و معادن به سه وزارتخانه صنایع، صنایع سنگین و معادن و فلزات در دوره میرحسین موسوی؛

3. طراحی وزارتخانه جدید: ممکن است یک وزارتخانه جدید با کارویژه‌ای جدید طراحی شود. تأسیس وزارتخانه رفاه و تأمین اجتماعی در دوران تصدی سید محمد خاتمی، تشکیل وزارت ورزش و جوانان در دوران تصدی محمود احمدی‌نژاد، تأسیس وزارت نفت در زمان ریاست جمهوری شهید محمدعلی رجایی، تأسیس وزارت برنامه و بودجه و سپاه پاسداران در دوره نخست‌وزیری میرحسین موسوی.

4. انتقال وظایف: بخشی از وظایف یک وزارتخانه ممکن است به وزارتخانه دیگری منتقل شود.

5. انحلال وزارتخانه‌ای: یک وزارتخانه ممکن است بنا به علل مختلف و بر اساس قانون جذب یا منحل شود.

## 5- رویکردهای نظری به تحلیل تغییر و تحولات وزارتخانه‌ای

مهم‌ترین کارویژه نظریه‌ها کمک به فهم پدیده‌ها، جهت‌دهی جریان‌های پژوهشی و همین‌طور به‌کارگیری عملی آن نظریه‌ها در عرصه کاربردی است. نظریه‌ها مدعی‌اند «رفتار و کنش پدیده‌ها را آنطور که به صورت طبیعی عمل می‌کنند، توصیف و تبیین کرده و بر اساس چنین تبیینی می‌توانند کاربران را به پیش‌بینی رفتار و کنش پدیده مورد نظر تجهیز کرده و کنترل آن پدیده را برای کاربران میسر سازند». نظریه‌ها در این نگاه به‌سان شابلونی عمل می‌کنند که به کاربران کمک می‌کند حد و حدود پدیده‌ها را مرز و محدوده آنها را تشخیص دهند. هر پدیده‌ای که در قلمروی آن نظریه (از حیث محتوایی) رخ می‌دهد را می‌توان بر اساس آن نظریه تحلیل کرد. در این راستا تحلیلگر واقعیات رخ داده را بر محتوای هر نظریه تطبیق داده و پدیده‌ها را تحلیل می‌کند. پدیده «تفکیک، ادغام و طراحی وزارتخانه‌های جدید» پدیده‌ای است که نه تنها در کشور ما، بلکه در همه کشورها رخ داده، می‌دهد و خواهد داد. تحلیلگران دولت به کمک نظریه‌های مختلف تلاش می‌کنند آنها را تحلیل کنند. در اینجا این پدیده در قالب چهار رویکرد «هدفمند، محیطی، سیاست‌گذاری ملی و نهادی» تحلیل می‌شود.



## 6- رویکرد کلان هدفمندی بازیگران سیاسی

این رویکرد کلان به طور کلی مدعی است، اهداف غایی عقبه ذهن بازیگران کلیدی دولت خاستگاه «تفکیک، ادغام و طراحی وزارتخانه‌های جدید» است. به زعم تحلیلگران این نحله، بازیگران سیاسی دولت بنا به قدرت‌مندی و مجهز بودن به مهارت‌های مدیریت ملی اهداف خود را با اقتباس و اجرای چنین تغییر و تحولاتی در وزارتخانه‌ها دنبال می‌کنند. مدل‌های درون این رویکرد با تمرکز مسائل تصویری بازیگران دولت و انگیزه‌های درونی آنها تلاش می‌کنند چرایی رخداد چنین پدیده‌ای را درک کنند؛ به عبارت دیگر، مدل‌های مندرج در این رویکرد به کمک برملا ساختن اهداف غایی رئیس دولت و کابینه تلاش می‌کند تحولات وزارتخانه‌ای را تبیین کنند. در این رویکرد سه مدل قابل بررسی است:

1. رویکردهای سیاسی: هر نامزد ریاست جمهوری در بازه تبلیغاتی خود نویدهایی به شهروندان و هواداران خود می‌دهد که در صورت انتخاب آن وعده‌ها را در عمل پیاده می‌کند. بر این اساس پس از تصاحب کرسی ریاست جمهوری تلاش می‌کند ماشین عظیم دولت را محملی برای تحقق وعده‌هایی سیاسی خود قرار دهد. از این رو به علت «نیاز سیاسی تصویری به تغییر ساختار کلان دولت و برملا شدن بی‌کفایتی‌های تصویری چیدمان ساختاری موجود وزارتخانه‌ها»، دولت دست به تغییر و تحولاتی می‌زند تا بتواند اهدافی (ارتقای کارایی و...) را که پیشاپیش تعیین کرده، محقق سازد. از منظر رئیس دولت، ساختارهای وزارتخانه‌ای موجود مانع تحقق چنین اهدافی هستند، پس دست به تغییر و تحول آنها می‌زند (اگر سیاست‌های کلان کشور و برنامه‌های توسعه نیز رهنمود کلی در باب کوچک‌سازی دولت در خود داشته باشند، خردمایه مستحکم‌تری در اختیار دولت برای تغییر خواهد بود). در این مدل «اهداف سیاسی - حزبی» تحولات را تعیین می‌کند. حزب حاکم عقبه دولت تلاش می‌کند با دست‌کاری وزارتخانه «ریشه‌های حزبی» خود را با تغییر و تحولات کلان در عرصه‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، چنان در خاک نظام سیاسی مستحکم سازد که بتواند مسیر حاکمیت حزب خود را تداوم بخشند. در این مدل دولت با تغییر ساختار کلان تلاش دارد تا ماندگاری قدرت حزب عقبه خود را تقویت کند. سعی بر آن است که در عرصه اقتصادی، عقبه اقتصادی حزب را تقویت کند پس دست به اقداماتی می‌زند که چنین مهمی محقق شود.



همین امر در مورد سایر عرصه نیز صادق است. رویکرد سیاسی به دولت، منجر به شکل‌گیری دولت حزبی - سیاسی می‌شود که همه چیز را در لنز و قالب منافع حزبی می‌بیند. در این رویکرد هر رخدادی بر مرکب قضاوت سیاسی - حزبی تحلیل می‌شود. تخصیص سیاسی یا مچ‌گیری سیاسی، نیروی رانش بسیاری از تغییر و تحولات ساختاری - اداری دولت است. بنابراین عقلانیت سیاسی بر سایر عقلانیت‌ها (اقتصادی، حرفه‌ای، مدیریتی، قانونی و...)، غلبه پیدا می‌کند. در این رویکرد تبعیت حزبی هویت فردی، گروهی و سازمانی افراد را تعیین می‌کند نه پایبندی آنها به قانون اساسی، ارزش‌های ایدئولوژیک و ملی هر کشور. در این رویکرد هر آنچه نفع حزبی در آن باشد، جایز و رواست و غیر از آن به نفع نظام سیاسی نخواهد بود.

2. رویکردهای مدیریت بار کاری و حکمرانی ملی: در این مدل «تفکیک، ادغام و طراحی وزارتخانه‌های جدید» مدلول مدیریت هزینه‌های عمومی و بهترساختن حکمرانی ملی است. بار کاری دولت باعث می‌شود تا در پرتو تفکیک کارویژه‌های حاکمیتی و تصدی‌گری، اندازه برخی از وزارتخانه‌ها کوچک، برخی منحل، تعدادی ادغام و تعدادی از هم تفکیک می‌شوند. در این رویکرد، عقلانیت مدیریتی منجر به شکل‌گیری «دولت مدیریتی» می‌شود که به هدف ارتقای کارایی ملی، دستگاه عظیم ماشین اداری دولت (وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی) را به نحوی دست‌کاری می‌کند که ضمن کاهش بار کاری دولت، هزینه‌ها محدود و حکمرانی ملی به شکل و محتوای غنی‌تری بر جامعه اعمال شود. در این نگاه منطبق توجیه‌کننده بازآرایی دولت مدیریتی است و نه سیاسی. مدیریت ملی در این منطبق با تمرکز بر ظرفیت‌ها، پتانسیل‌ها از یک طرف در کاهش هزینه‌ها و بار مالی می‌کوشد و از طرف دیگر تلاش می‌کند دستگاه دولت را به نحوی بسته‌بندی کند که اهداف کلان دولت را بر محوریت غایات مندرج در قانون اساسی محقق سازد.

حالت افراطی این رویکرد، باور شدید به «کوچک زیباست» است. مدیریت سیاسی در این رویکرد تلاش می‌کند تا حد ممکن دولت را کوچک سازد (طوری که دولت مانعی بر سر راه بخش خصوصی نبوده و خادم ارتقای منافع شرکتی باشد نه منافع عامه). منتقدان این رویکرد مدعی‌اند حاصل این نگاه افراطی «دولت خصوصی‌شده متکی به جیب مردم» است. عده‌ای معتقدند چنین رویکردی منجر به برون‌سپاری قانون اساسی هر کشوری به دست بخش



خصوصی خواهد شد. مدیریت‌گرایی دولتی حاکم بر این رویکرد، نظام سیاسی را وابسته علیل و ضعیف بخش خصوصی می‌کند که هیچ اراده‌ای از خود نخواهد داشت و صرفاً کار چاق‌کن بخش دولتی به کمک پول عمومی است. مدیریت دولتی نوین در بخش دولتی، تجلی این نوع جهت‌گیری است که تلاش دارد ضمن بهره‌گیری از فنون و استراتژی‌های بخش خصوصی، ارزش‌های حاکم بر بخش خصوصی را درون فضای عمومی (مدیریت دولتی) تزریق کند. به طور خلاصه این رویکرد برای تغییر ساختار دولت، «بر طبل مدیریت ملی اثربخش کارآمد» می‌کوبد [6].

3. رویکردهای عقلایی - اقتصادی: مدل‌های اقتصادی بر انگیزه‌های بازیگران سیاسی - اداری برای حداکثرسازی مطلوبیت خود متمرکزند. مدل‌های اقتصادی مسبب تحولات وزارت‌خانه‌ای و اصلاح ساختار وزارتخانه را، انگیزه‌های اقتصادی فردی دولت‌مردان می‌دانند. همه این مدل‌ها، کنش‌های هدفمند فردی را عامل تغییرات ساختاری و رویه‌ای می‌دانند و عقل اقتصادی حکم می‌کند ساختار طوری طراحی شود که منافع فردی دولت‌مردان محقق شود. نظریه انتخاب عمومی مدعی است این تصور را که «دولتمردان بر عکس خریداران و فروشندگان در بازار که منافع فردی را دنبال می‌کنند، در پی ارتقای منافع ملی و عمومی هستند»، توهم می‌داند. در این نگاه بازیگران سیاسی در عرصه سیاسی به دنبال ارتقای جایگاه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شخصی خود هستند. می‌خواهند آینده فرزندان خود را با دریافت مجوزها، استخدام‌ها، ساخت کارخانه‌ها، دانشگاه‌های غیرانتفاعی، تشکیل کارتل نفتی، مجوز واردات و صادرات و... تضمین کنند. قانون اساسی، ارزش‌های ملی، منافع ملی و... ابزار رسیدن به منافع شخصی است. افراد عقلایی و اقتصادی‌اند، دولت هم متشکل از افراد است که «خدمت به خلق» را در پرتو کسب منافع فردی معنا می‌کند. بر این اساس تغییر و تحولات ساختاری و وزارت‌خانه‌ای دولت معلول منافع افراد خاصی است که منفعت اقتصادی خاصی برای آنها دارد. این رویکرد روحیه منفعت‌طلبی فردی را که بر اساس عقلانیت فردی شکل می‌گیرد، مبین تحول و تغییرات می‌داند.



## 7- رویکرد کلان وابستگی محیطی

در این رویکرد «تفکیک، ادغام و طراحی وزارتخانه‌های جدید» تابعی از رابطه ساختار دولت با محیط پیرامون خود است. محیط ممکن است سیاسی یا اقتصادی مفهوم‌پردازی شود ولی منطق زیربنای همه مدل‌ها در این رویکرد بسیار مشابه است. منطق عقبه این رویکرد آن است که ساختار دولت در گذر زمان خود را با شرایط محیطی انطباق می‌دهد و ساختار وزارتخانه‌ای جدیدی را شکل می‌دهد که اهداف مورد نظر را در پرتو رعایت منویات محیط محقق می‌سازد. الگوی انطباق‌پذیری دولت تا حد زیادی تابعی است از منابع و چالش‌هایی که محیط فراروی دولت قرار می‌دهد نه گزینه‌های انتخابی آگاهانه رئیس دولت به طور خاص و دولت به طور اعم. در حالی که رویکرد نخست (هدفمند) بر «اراده بازیگران سیاسی (دولت) متکی بود، رویکرد حاضر نیروی محیطی را مسبب تصمیم‌های تفکیک، ادغام و تحول وزارتخانه‌ای می‌داند. در این حالت دولت نقش منفعل داشته و تابع تقاضاهای محیط است. در این رویکرد سه مدل برجسته وجود دارد:

1. رویکرد شکار فرصت و رفع تهدید: این مدل بر واکنش دولت نسبت به نوآوری‌هایی که در محیط وجود دارد، استوار است. بر این اساس اگر دولت شکل جدیدی از فعالیت اقتصادی یا فناوریانه، یا فرصت جدیدی برای تغییر اجتماعی، به طور اعم یا ساختار وزارتخانه‌ای جدیدی در محیط خود می‌بیند، تمایل دارد به طور کلی سازمان جدید یا وزارتخانه‌های جدیدی را ایجاد کند تا بتواند از فرصت بهره‌برداری کنند یا تهدید بالقوه مخربی را مرتفع سازد. این حالت صادق است خواه فشار به تغییر از درون ساختار دولت منبث شود، خواه تابعی از فشارهای سیاسی برخاسته از جامعه باشد. در این مدل واکنش‌ها به تغییرات محیطی در قالب خلق وزارتخانه‌های جدید متجلی می‌شود نه بازآرایی (تفکیک یا ادغام) وزارتخانه‌های موجود دولت. تغییرات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی درون محیط، شکل‌دهی سازمان‌های جدید (وزارتخانه‌های جدید) را برای مدیریت اثربخش آنها الزامی می‌سازد. با توجه به تحولات محیطی فوق، بسیاری از کشورها دست به طراحی وزارتخانه‌های جدیدی زده‌اند که در یک دهه قبل خبری از آنها نبوده است. شاید تحولات شدید در حوزه زیست‌محیطی دولت‌ها را وادار به وزارتخانه مستقل محیط زیست کند، همان طور که امروزه



در قالب سازمان و گاهی اوقات جزئی از سایر وزارت‌خانه‌ها و به تازگی در برخی کشورها به صورت هویتی مستقل وجود دارد.

**2.** رویکردهای اقتضایی: این رویکرد مدعی است وزارتخانه باید جلوه محیط پیرامون خود باشد؛ به عبارت دیگر، ساختار وزارتخانه‌ای دولت، جلوات محیط کاری دولت است. گونه‌های متعددی از این رویکرد وجود دارد. در رویکرد «آن بستگی دارد»، دولت متناسب با اقتضائات محیط، ساختار کلان و نظام اداری خود را تغییر می‌دهد، به امید آنکه کارایی و اثربخشی دولت افزایش پیدا کند. قانون ضرورت تنوع مدعی است هر سیستمی برای تعامل با سیستم‌های پیرامون خود باید پیچیدگی کمی بیشتر از آن سیستم‌ها را اختیار کند. در این قانون دولت برای مدیریت عدم اطمینان محیطی تلاش می‌کند تنوع‌های محیطی را در ساختار کلان خود متجلی سازد تا بتواند خواسته‌های محیطی را اجابت کند و بقا پیدا کند. هم‌شکل شدن، تبیین دیگری از رویکرد اقتضایی است که ادعا می‌کند هر سیستمی برای ماندن باید هم‌شکل محیط خود شود. اگر محیط عناصری دارد که درون ساختار دولت جلوه‌ای برای مدیریت آن وجود ندارد، دولت باید خود را با محیط هم‌شکل گرداند تا خواسته‌های محیط را پاسخ دهد. در این رویکرد محیط درونی یا پیرامونی کشور حامل پویایی‌هایی است که باعث شده است دولت برای واکنش نشان دادن به آن دست به «تفکیک، ادغام یا طراحی وزارتخانه‌های جدید»، بزند. در محیط دولت بحث داغ ورزش، فناوری اطلاعات و... باعث شکل‌گیری وزارتخانه جدید یا اصلاح وزارتخانه‌های قبلی می‌شود.

**3.** رویکردهای بوم‌شناسی جمعیت: این رویکرد مدعی است سازمان (در اینجا دولت) محکوم به محیط است. محیط در اینجا اشاره به جمعیت دولت‌های عالم دارد که هر کدام بتوانند خواسته‌های محیط را اجابت کنند، کارایی و اثربخشی‌شان بیشتر خواهد شد و بی‌توجهی به محیط حیات حکومت‌ها را تهدید می‌کند. این رویکرد مبتنی بر نظریه داروین است و بر شناخت‌شناسی تکاملی استوار است. بوم‌شناسی جمعیت مدعی است:

**1- سازمان‌ها (دولت‌ها) در پی تحولات طبیعی یا کارآفرینانه ملی شکل می‌گیرند؛**

**2- هر کدام که بتوانند تقاضاهای محیط را اجابت کرده و پاسخ دهند، محیط آنها را بزرگ کرده و مشروعیت می‌بخشد و انتخاب می‌کند؛ یعنی محیط به سازمان و دولتی که تقاضاهای**



محیط را برآورده می‌سازد، منابع می‌دهد و در غیر این صورت آن را دچار فقر می‌کند، او را وادار می‌کند دست به رقابت بزند، ساختار و فرایند خود را بازمهندسی کند؛

**3-** اگر چنین کند محیط آن را نگه می‌دارد و حیات می‌دهد. عبارت «خواهی نشوی رسوا هم‌رنگ جماعت شو»، تجلی این رویکرد است. در این رویکرد محیط پیرامون دولت را مجبور به «تفکیک، ادغام یا طراحی وزارتخانه‌های جدید» می‌کند. اگر دولت چنین نکند، نمی‌تواند تقاضای روزافزون محیط داخلی و خارجی را پاسخ دهد در نتیجه سقوط کرده یا دچار تحولات اساسی خواهد شد. از آنجایی که رقابت در درون هر کشور و هم رقابت بین دولتی در عصر حاضر شدت گرفته است، چنین رویکردی بر بازآفرینی دولت نیز صادق است.

برای طراحی ساختار کلان دولت، (اصلاح، تفکیک یا ادغام) باید سه دسته کلان فرایند دولت را شناسایی کرد: **1-** فرایندهایی که در دولت وجود دارد ولی ناقص است؛ یعنی گام‌هایی در آن فرایندها مشخص نبوده و در عمل خود را نشان نمی‌دهد؛

**2-** فرایندهایی که با توجه به وظایف حاکمیتی دولتی نباید در دولت وجود داشته باشد؛

**3-** فرایندهایی که باید در دولت باشند، ولی وجود ندارد. نیازهای جدیدی در جامعه خلق شده، پویایی‌های جدیدی در محیط خود را نشان داده روابط جدیدی با سایر کشورها برقرار شده که فرایندهای تحقق و انجام آنها در ساختار کلان دولت وجود ندارد.

اما بی‌تردید طراحی ساختار کلان دولت، تفکیک، ادغام و طراحی وزارتخانه‌های جدید فرایندی سیاسی را طی می‌کند و نمی‌توان برای آن اسلوب ریاضیاتی و مهندسی در نظر گرفت و مشابه ساختار سازمانی یک سازمان با آن برخورد کرد. در عین حال خرد خبرگان و اندیشه‌ورزان دولت در چیدمان متوازن وزارتخانه‌ها به نحوه‌ای که کارآمدی، اثربخشی، عدالت‌گستری را تحقق بخشد، می‌تواند راه‌گشا باشد.

## **8- رویکرد کلان‌نهادی تحولات ساختاری دولت**

مدل‌های نهادی با پیش‌فرض‌های متفاوتی در باب رفتار دولت‌ها و توانایی آنها برای تزریق تغییرات ضروری در ساختار و عملیات خود دارند. بنیادی‌ترین تفاوت‌ها با مدل‌های هدفمندی آن است که در مدل‌های هدفمندی، افراد (دولت و رئیس دولت) هدفمند است و ممکن است



تلاش کند ساختار دولت یا سازمان خود را بنا به اهداف خود (سیاسی یا شخصی) تغییر دهند ولی در مدل‌های نهادی مأخذ تغییر اهداف جمعی است نه فردی و رفتار دولت یا سازمان ممکن است به عنوان تلاش برای همسازی نیت‌های آنان با برخی از استانداردها و ارزش‌های محیطی منبعث از ارزش‌های تاریخی و جمعی حاکم بر دولت تبیین شود؛ به عبارت دیگر محیط پیرامون دولت‌ها دو نوع تقاضا می‌تواند بر آنها تحمیل کند. محیط پیرامون ممکن است تقاضای فنی و اقتصادی از دولت‌ها طلب کند و آنها را ملزم سازد کالاها و خدمات عمومی با کیفیتی به جامعه عرضه کنند یا محیط ممکن است تقاضای فرهنگی و اجتماعی بر دولت تحمیل کند و آنها را به ایفای نقش‌هایی خاص در جامعه، ایجاد و حفظ نوعی چارچوب ظاهری بیرونی و اداری سازد. محیط‌هایی که خواستار ارضای تقاضاهای فنی و اقتصادی هستند و این ویژگی بر محیط غالب است، به دولت‌ها به خاطر عرضه کارآمد و اثربخش کالاها و خدمات عمومی پاداش می‌دهند؛ یعنی دولت را همراهی می‌کنند (شهروندان در انتخابات شرکت می‌کنند، مالیات‌ها و عوارض را پرداخت می‌کنند، قوانین و مقررات را رعایت می‌کنند). محیط‌های پایبند به تقاضای اجتماعی و فرهنگی، دولت‌ها را به خاطر سازگاری، حفظ و صیانت از ارزش‌ها، هنجارها، قوانین و باورها پاداش می‌دهند (این بار شهروندان به خاطر اینکه دولت آنان حافظ ارزش‌های ملی کشورشان است، پای صندوق‌های رأی حاضر می‌شوند و با پرداخت مالیات و عوارض، رعایت قوانین و مقررات، پشتیبانی خود را از دولت نشان می‌دهند). به گفته «سلزنیک»، پدر نظریه نهادی، دولت‌ها نه تنها خود را با کشمکش‌های اداری-مدیریتی درون خود بلکه با ارزش‌های جامعه خود نیز سازگار می‌سازند. در نظر نهادیون «نهادینه شدن اشعار به فرایندی دارد که از قبل آن کنش‌ها (اقدامات) تکرار می‌شوند و از جانب کنشگران و دیگران معانی مشترکی به خود می‌گیرند». نهادها پدیده‌هایی هستند که در لوای ارزش‌های اجتماعی و فرهنگی جامعه، چنان در تار و پود جامعه ریشه دوانیده‌اند که وجود آنها ضروری قلمداد شده و حیات اجتماعی و فرهنگی و اقتصادی و سیاسی بدون آنها سخت و گاهی اوقات ناممکن تصور می‌شود. بنابراین در پرتو نظریه نهادی، نهادها تبیین‌کننده پدیده «تفکیک، ادغام و طراحی وزارت‌خانه‌های جدید» هستند. بر این اساس گاهی اوقات کنش‌ها و اقداماتی (مثل تحولات ساختاری دولت) مکرر رخ می‌دهد؛ زیرا قوانین و مقررات صریح (نهادها)، تکرار آنها را ایجاب می‌کنند (نهادهای قانونی و سیاسی). وقتی همه قوانین مادر بر کوچک‌سازی دولت تأکید می‌کنند و کوچک‌سازی دولت «ثقل





محافل انتخاباتی - سیاسی» در کشور است و کوچک‌سازی ارزش مقدسی است که هر نوع سیاست اداری ملی بر آن تأکید می‌کند و برگ برنده در مبارزات سیاسی است، بی‌تردید هر دولتی گاهی وقت‌ها بدون توجه به اقتضائات زمانه (که ممکن است کوچک‌سازی را در آن شرایط مفید نداند) و با اتکا به قوانین تلاش می‌کند رفتار متناسب با آن قوانین (کوچک‌سازی دولت) را از خود نشان دهد. گاهی اوقات کنش‌ها و اقداماتی (تحولات ساختاری دولت) همواره رخ می‌دهد، زیرا هنجارها، ارزش و انتظارات جامعه (نهادهای فرهنگی) از آنها حمایت می‌کنند. وقتی در جامعه‌ای فضای ضددولتی به راه می‌افتد، دولتی بودن معادل بی‌کفایتی، ناکارآمدی، تلف کردن منابع و امکانات تصور می‌شود، وقتی در جامعه‌ای خصوصی‌سازی ارزش مسلم قلمداد می‌شود و دولتمردان در محافل عمومی دولتی بودن را به‌عنوان ضدارزش ترویج می‌کنند و این انتظار را در جامعه ایجاد می‌کنند که «دولت کوچک» ارزشو «دولت بزرگ» ضدارزش است، طبیعی است که دولت باید برای پایداری در قدرت به این ارزش‌ها و انتظارات جامعه پاسخ دهد. پس برای رعایت ارزش‌ها، دولت‌ها دست به کوچک‌سازی می‌زنند. گاهی اوقات میل به شبیه‌شدن به سایر کشورها مسبب تکرار بخش‌ها یا اقداماتی می‌شود. دولت‌ها دوست دارند، شبیه دیگر دولت‌ها، ساختار کلان خود را تغییر دهند. به گفته وودی پاول و پال دی مجیو، زمانی که فشار برای سازگاری دولت‌ها با محیط برخاسته از قوانین و مقررات ملی و بین‌المللی است، دولت‌ها با فشارهای نهادی اجباری مواجه هستند و زمانی که انتظارات فرهنگی دولت‌ها را موجب به تغییر و تحولات ساختاری می‌کند، دولت‌ها با فشارهای نهادی هنجاری سر و کار دارند و همین‌طور وقتی آرزو برای شبیه دیگر دولت‌ها شدن، مأخذ تحولات ساختاری دولت است، دولت‌ها با فشارهای نهادی تقلیدی مواجه هستند. بر این اساس «تفکیک، ادغام و طراحی وزارتخانه‌های جدید» معلول فشارهای نهادی قانونی، هنجاری و تقلیدی است.

## 9- چارچوب نظری خط‌مشی‌گذاری ملی

اندیشمندان علوم خط‌مشی‌گذاری برای تبیین «خط‌مشی‌های ملی» چارچوب‌ها، نظریه‌ها و مدل‌های مختلفی ارائه کرده‌اند [8 و 7]. «تفکیک، ادغام و طراحی وزارتخانه‌های جدید»



بخشی از خط‌مشی اداری هر کشور است. این پدیده را می‌توان در پرتو چارچوب‌های نظری خط‌مشی‌گذاری عمومی نیز تحلیل کرد.

مهم‌ترین چارچوب‌هایی که می‌توان این پدیده را در پرتو آنها تحلیل نظری کرد، عبارتند از چارچوب‌های «جریان‌های چندگانه کینگدون»، «ائتلاف مدافع»، «تعادل گسسته»، «نظریه ساخت اجتماعی و طرح خط‌مشی عمومی» و «نظریه نوآوری و اشاعه خط‌مشی‌های عمومی». اگرچه مدل‌ها و نظریه‌های دیگری نظیر «نظریه ساخت اجتماعی و طرح خط‌مشی عمومی» و «نظریه نوآوری و اشاعه خط‌مشی‌های عمومی»، اگرچه مدل‌ها و نظریه‌های دیگری نظیر «نظریه مثلث آهین»، «نظریه شبکه موضوعات بحث‌انگیز»، «نظریه سیستم‌های سیاسی»، «نظریه نهادگرایی (نهادهای سیاسی حکومت)»، «نظریه فرایند خط‌مشی‌گذاری»، «نظریه عقلانیت‌گرایی در خط‌مشی عمومی»، «نظریه بازی»، «نظریه انتخاب عمومی»، «نظریه نخبگان»، «نظریه گروه‌های ذی‌نفوذ»، «نظریه تدریجی‌گرایی»، «نظریه انتخاب عقلایی نهادی» و «نظریه مطالعات تطبیقی خط‌مشی‌های عمومی» وجود دارد [7] ولی تمرکز نویسنده بر سر چارچوب‌های ذیل است:

### 9-1- مدل‌های نوآوری و اشاعه خط‌مشی‌های عمومی

در این مدل‌ها «تفکیک، ادغام و طراحی وزارت‌خانه‌های جدید»، نوعی نوآوری سیاستی (خط‌مشی‌ای) محسوب می‌شود. بر این اساس، اندیشمندان حوزه‌ی خط‌مشی‌گذاری عمومی مدعی‌اند خط‌مشی‌های جدید دولت‌ها (در اینجا تحولات ساختاری کلان دولت‌ها) معلولی دو دسته علت هستند:

1. عوامل تعیین‌کننده داخلی کشورها (نظیر مختصات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی حاکم بر دولت‌ها)؛

2. مدل‌های اشاعه خط‌مشی‌ها: فعل و رفتار دولت‌ها متأثر از فعل و رفتار سایر دولت‌هاست. خط‌مشی‌هایی که دولت‌ها اختیار می‌کنند (در اینجا تحولات ساختاری کلان دولت)، جلوات تقلیدی خط‌مشی‌هایی است که دیگر کشورها پیش از این اختیار کرده‌اند یا در حال حاضر اختیار کرده‌اند [7].



در باب پدیده اشاعه‌ی خط‌مشی گفته می‌شود «فرایندی است که از قبل آن یک نوآوری (در اینجا تحولات ساختاری دولت‌ها) از راه کانال‌های خاصی در گذر زمان میان اعضای یک سیستم اجتماعی (در اینجا جامعه کشورهای منطقه یا سطح بین‌المللی) متداول شده و شیوع پیدا می‌کند، مانند نوع خاصی از اتومبیل، لباس یا دکوراسیون که در گذر زمان میان شهروندان باب می‌شود. همه مدل‌های اشاعه خط‌مشی‌های عمومی مدعی‌اند کشورهای مختلف بنا به دلایل اساسی ذیل از یکدیگر تقلید می‌کنند [9]:

1. دولت‌ها به موازاتی که نوآوری‌های موفق (خط‌مشی‌های موفق: تحولات ساختاری کلان دولت) دیگر کشورها را عاریه می‌گیرند، از یکدیگر می‌آموزند. درس‌آموزی، کانال مهمی برای تقلیدپذیری سیاستی (خط‌مشی‌های عمومی) است. در پرتو مدل تدریجی‌گرایی سیاستی (خط‌مشی)، دولت‌ها در پی راه‌های میانبری برای رسیدن به اهداف خود هستند. درس‌آموزی از دیگران راه میانبری است که نیازی به خلاقیت و نظریه‌پردازی ملی ندارد.

2. دولت‌ها با یکدیگر رقابت می‌کنند. دولت‌ها برای کسب مزیت اقتصادی یا سایر مزیت‌ها از دیگر کشورها یا دوری‌جستن از خطاهای تجربه‌شده دیگران، از خط‌مشی‌های دیگر کشورها (تحولات ساختاری دولت‌ها) تقلید می‌کنند.

3. به‌زعم اندیشمندان به‌رغم استقلال کشورها، فشارهای بین‌المللی برای همسازی با استانداردهای مقبول جامعه جهانی (در اینجا کوچک‌سازی دولت و افزایش گستره بازار آزاد) کشورها را به در پیش‌گرفتن خط‌مشی‌هایی وادار می‌کند که سایر کشورها اجرا کرده یا در حال اجرای آنها هستند.

در رویکرد اشاعه خط‌مشی‌های عمومی مدل‌های مختلفی وجود دارد که در ادامه آنها را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

### 9-1-1- مدل تعامل بین‌المللی

این مدل خط‌مشی اقتباسی دولت‌ها (تحولات ساختاری دولت) را، محصول تعاملات بین‌المللی می‌داند. شبکه تعاملی بین کشورهای مختلف دنیا در سطح رؤسای جمهور، وزرا، کمیسیون‌ها، و... وجود دارد که محمل درس‌آموزی و در نتیجه تقلیدپذیری کشورها از یکدیگر است. در دیدارهای رسمی و غیررسمی مقامات و کارشناسان دولت‌ها در مجامع بین‌المللی و



منطقه‌ای، دولت‌ها از خط‌مشی‌ها، راهبردها و فنون مدیریتی یکدیگر سؤال می‌کنند و از هم می‌آموزند. در این مدل تعاملات خارجی کشور با سایر کشورها باعث می‌شود نکاتی در باب بازآفرینی و اصلاح دولت (تفکیک، ادغام و طراحی وزارت‌خانه‌های جدید) بیاموزند و آن را در کشورها بیازمانند. نزدیک‌بینی سیاست‌مداران، مزید بر علت شده و راه‌های میان‌بر طلب‌کردن را در دستور کار دولت قرار می‌دهد. دولتمردان به تقلید از دیگر کشورها که به‌ظاهر موفق بوده‌اند، دست به تحولات ساختاری در دولت می‌زنند. در این مدل تحولات ساختاری دولت ایران محصول تقلید حاصل شده در تعاملات بین‌المللی است [7].

### 9-1-2- مدل اشاعه منطقه‌ای خط‌مشی‌های عمومی

مدل اشاعه منطقه‌ای مدعی است که کشورها به‌طور عمده تحت تأثیر رفتارها (خط‌مشی‌ها و برنامه‌های) کشورهای قرار دارند که از جهت جغرافیایی به هم نزدیک‌اند. در این نگاه، خط‌مشی عمومی اقتباسی دولت‌ها، معلول تعامل با 1- کشورهای هم‌مرز؛ 2- یا کشورهای هم‌منطقه است. بنابراین چون در منطقه برخی دولت‌ها دست به تفکیک، ادغام یا طراحی وزارت‌خانه‌های جدید زده‌اند (چه کشورهای هم‌مرز چه هم‌منطقه‌ای)، سایر دولت‌ها از جمله کشور ایران از آنها تقلید می‌کنند پس پدیده تحول ساختاری کلان دولت، معلول درس‌آموزی از این کشورهاست [7].

### 9-1-3- مدل رهبران مقلد

این مدل مدعی است در عرضه بین‌المللی و منطقه‌ای برخی از کشورها نقش رهبران مقلد ایفا می‌کنند و به محض آنکه چنین رهبرانی خط‌مشی یا برنامه‌ای را (تفکیک، ادغام یا طراحی وزارت‌خانه‌ای جدید) مقلدانه در پیش گرفتند، دیگر کشورها نیز آن را تقلید می‌کنند. رهبران منطقه‌ای نقش رهبران مقلد ایفا می‌کنند. در این مدل پدیده تحولات ساختاری دولت، معلول چنین رخدادی در منطقه است. کشورهایی که در منطقه از جهت اقتصادی برجسته هستند، وقتی خط‌مشی‌ای را در پیش گرفتند، کشورهایی مانند ایران نیز به تبعیت از آن کشورها دست



به اقدامات مشابه می‌زنند. بر این اساس کانال اشاعه یک خط‌مشی یا برنامه در سطح منطقه‌ای، تقلید کشورها از کشورهای پیش‌قراول یا رهبر است [7].

#### 9-1-4- مدل اشاعه هم‌شکل‌گرایی

برخی از تحلیلگران مدعی‌اند که کشورها به احتمال زیاد از کشورهای مشابه خود تقلید می‌کنند؛ زیرا این کشورها بهترین اطلاعات درباره خط‌مشی مورد نظر و پیامدهای آن را در اختیار کشور مقلد قرار می‌دهند. این امر ممکن است منجر به اشاعه منطقه‌ای شود. اما کشورهای مشابه به‌طور لزوم از نظر جغرافیایی به هم نزدیک نیستند. برخی‌ها مدعی‌اند شباهت ایدئولوژیک میان کشورها (مالزی و ایران)، مؤثرترین عامل درس‌آموزی کشورهای هم‌شکل از یکدیگر خواهد بود. از منظر برخی دیگر، اشاعه خط‌مشی‌ها ممکن است در پرتو شباهت‌های سیاسی، جمعیت‌شناختی و بودجه‌ای محقق شود (کشورهای جنوب شرق آسیا). برخی نیز کانال‌های مشابه فرهنگی و پیوندهای تاریخی میان کشورها و برخی خصایص اقتصادی ژئوپلیتیک مشترک را مأخذ درس‌آموزی می‌دانند [7].

#### 9-1-5- مدل‌های نفوذ عمومی بین‌المللی

مدیریت جهانی به مدد سازوکارهایی چون سازمان ملل متحد، شورای امنیت و صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و ... به صورت ضمنی و یا گاه به‌صراحت خط‌مشی‌های کشورهای عضو را تحت تأثیر قرار می‌دهد. کشورها به صورت مستقیم و غیرمستقیم از منشورها، بیانیه‌ها و توصیه‌های مجامع بین‌المللی در تدوین خط‌مشی‌ها و برنامه‌های خود بهره می‌گیرند. صندوق بین‌المللی پول پرداخت بسیاری از وام‌ها را در پرتو حاکمیت سرمایه‌داری توجیه‌پذیر می‌کند. بخش دولت و مدیریت دولتی سازمان‌های بین‌المللی بر ترویج خصوصی‌سازی، کوچک‌سازی، مقررات‌زدایی، قراردادای کردن کارکنان بخش دولتی، برون‌سپاری کارویژه‌های دولت، متمرکز هستند. مجامع بین‌المللی علمی در حوزه علوم سیاسی، علوم خط‌مشی و مدیریت دولتی بر بازآفرینی دولت‌ها تأکید می‌کنند. بر اساس این مدل، «تفکیک، ادغام و طراحی وزارتخانه‌های جدید» معلول اقدامات این سازمان‌های بین‌المللی است که به‌وسیله دولت‌ها اجرا می‌شود [7].



## 10- تأملی بر نحوه چیدمان وزارتخانه‌ها

طراحی ساختار ستادی دولت‌ها، ریشه در قانون اساسی دارد، زیرا قانون اساسی ضمن بیان فلسفه سیاسی و نوع حکومت هر کشور، به عنوان نقشه کلان یا ابرچارچوب مفهومی خط‌مشی‌های عمومی هر کشور است. ریشه کارویژه‌های قوه مجریه، قانون اساسی است. چیدمان وزارتخانه‌ها در جمهوری اسلامی، حاصل تجربه 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. فرایند تغییرات تدریجی تغییر ساختارها و چیدمان وزارتخانه‌ها باید بر اساس ابر کارویژه دولت صورت گیرد؛ به طوری 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 وظیفه طرح‌ریزی خط‌مشی عمومی دولت، وظایف اجرایی دولت، امر بازبینی و بازرسی نحوه طرح‌ریزی، اجرای کارویژه‌ها، اصلاح و بازآفرینی خط‌های اجرایی و طرح‌ریزی هر کدام بر عهده 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 نشانه می‌روند.

## 11- نتیجه‌گیری دولت در کشورها

بنابراین ساختار کلان زمانی درست چیدمان نشده [4؛ 5؛ 10] که:

1. تعارض فرایندی در کلیت فرایندهای کاری دولت‌ها وجود دارد.
2. ناهماهنگی وزارتخانه‌ها، تجلی چیدمان نامناسب وزارتخانه‌هاست؛ زیرا برخی از وزارتخانه‌ها عهده‌دار وظایفی که باید باشند، نیستند و بالعکس.



3. کندی تصمیم‌گیری، شاخص دیگر چیدمان نامناسب وزارتخانه‌هاست.
  4. رهاشدگی برخی از خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها، تجلی ناهماهنگی دستگاه‌های اجرایی و چیدمان وزارتخانه‌ها است.
  5. کارویژه‌های بر زمین مانده که هیچ وزارتخانه‌ای مسئولیت آن را بر عهده نمی‌گیرد.
  6. پاس‌دادن مسئولیت‌ها، تجلی پراکندگی ساختاری دولت‌ها است.
  7. زیاده‌خواهی سیاستی برخی وزارتخانه‌ها تجلی عدم تعادل چیدمان کارویژه‌ها در ساختار کلان دولت‌ها است.
  8. خنثی شدن خط‌مشی‌ها به وسیله یکدیگر، نشانه ناهماهنگی و نامتعادلی چیدمان وزارتخانه‌ها است.
  9. فراز و فرود جایگاه‌ها، تجلی بی‌تعادلی کارویژه‌های دولت در میان وزارتخانه‌ها است.
  10. ناکارآمدی دولت‌ها، شاخص بارز چیدمان ضعیف وزارتخانه‌ها است.
  11. عدم تحقق اهداف برنامه‌ای را می‌توان به عدم انسجام ساختار وزارتخانه‌های دولت‌ها نسبت داد.
  12. ضعف خودارزیابی درونی دولت و رسوایی‌های مالی، اقتصادی و فرهنگی و سیاسی را می‌توان به بی‌دقتی در چیدمان وزارتخانه‌های دولت‌ها مربوط دانست.
  13. کندی در واکنش به تقاضاهای محیطی را می‌توان ناشی از ساختار نامتوازن دولت‌ها دانست.
  14. انجام کارهای جزئی به وسیله مدیران راهبردی دولت‌ها، تجلی آن است که بر ساختار دولت‌ها یک سیستم حاکم نیست و قائم به شخص است.
  15. متولی طرح‌ریزی کلان، نظارت و بازرسی عمل و بخش اصلاح مستمر دولت‌ها مشخص نیست.
- همه دولت‌ها در کشورهای مختلف و در تمام دوره‌های ریاست‌جمهوری، دست به تغییر و تحول در دستگاه ستادی دولت (وزارتخانه‌ها) و دستگاه اجرایی (مدیریت دولتی = سازمان‌های دولتی) زده‌اند. بنابراین تفکیک، ادغام یا طراحی وزارتخانه‌های جدید پدیده‌ای غیرمترقبه و دور از انتظار در نظام سیاسی کشور نبوده و نیست. علت غایی این



تحولات ارتقای کیفیت سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، و تعاملات بین‌المللی بوده است. افزایش کارآمدی، اثربخشی، صرفه‌جویی‌های مالی، تقویت پاسخ‌گویی سازوکارهای دولت‌ها در رسیدن به چنین هدف غایی‌ای است [10]. در عصر فعلی، تحول در ماهیت دولت گونه‌های مختلفی از دولت سلسله‌مراتبی تا دولت برون‌سپاری شده، دولت یک‌پارچه و به‌تازگی دولت شبکه‌ای را شکل داده است که بی‌تردید در شکل و محتوای وزارتخانه‌ها تأثیرگذار بوده است. ریشه اصلی این تحولات به پارادایم بازآفرینی دولت بازمی‌گردد که تلاش می‌کند شعار «جامعه بزرگ و دولت کوچک» را در عمل پیاده‌سازی کند. افزایش حجم دولت‌ها و در نتیجه افزایش هزینه‌های دولت، افزایش کاغذبازی، تورم نیروی انسانی، لزوم تفکیک وظایف حاکمیتی از ستادی و شکل‌دهی دولت «راهبر» نه «پاروزن» دولت‌ها را بر آن داشته است تا با توسل به استراتژی مختلف دست به هرس ملی دستگاه دولت زده و به آرمان «دولت چابک» نائل شوند. این شعارهای سیاسی در ادبیات همه دولت‌ها در سراسر جهان متداول است؛ نقش حجم کارکنان در ساختار دولت، شیوه کاری جدید در وزارتخانه، تزریق فناوری‌های جدید از جمله فناوری اطلاعات، ورود شیوه‌های جدید مدیریتی و حکمرانی در دولت و اجرای سیستم‌های کیفیت در دولت برای ارتقای کارایی، اثربخشی و شهروندگرایی باعث توسل دولت به تفکیک، ادغام و طراحی وزارتخانه‌های جدید شده است.

چنین تحولاتی در ساختار کلان دولت را باید با به‌اتکا بر چارچوب‌های نظری دید و تحلیل نظری کرد. در این نوشتار تلاش شده است با اتکا بر چهار نحله نظری 1. هدفمندی؛ 2. محیطی؛ 3. نهادی؛ 4. سیاست‌گذاری ملی، تفکیک، ادغام و طراحی وزارتخانه‌ها تبیین نظری شود. بر این اساس هدف نویسنده تحلیل «سیاسی» جانبدارانه یا مخالفت‌گونه این پدیده در ایران نبوده است. از این رو تلاش کرده است به موضوع از منظرهای مختلف نگاه کندولی قضاوت نهایی را بر عهده خواننده گذاشته است تا به کمک شواهد عینی تحلیل کند که رفتار دولت در پدیده تفکیک، ادغام و طراحی وزارتخانه‌های جدید در کدام قالب بیشتر می‌گنجد.





## 12- منابع

- [1] توکلی ا.؛ «کدام مصلحت؟ ادغام وزارتخانه‌ها و برداشت نامناسب از قانون»؛ ماهنامه تازه‌های انرژی، ش. 26، ص 1388.6.
- [2] ادغام - وزارتخانه‌ها - از قاجاریه تا امروز [www.asriran.com/fa/new/164957](http://www.asriran.com/fa/new/164957)؛ <http://www.edit.lcana.ir>
- [3] فروزنده ل.، «منطق دولت در ادغام وزارتخانه‌ها»، ش. 57، صص 26 - 27، اردیبهشت و خرداد 1390.
- [4] Turnball A.; The machinery of government: Intelligent design or Brownian motion? London: Private Publication for Booz & Co, 2007.
- [5] Pollitt; Manipulating the machine: Changing the pattern of ministerial departments; Landon: Allen&Unwin, 1984.
- [6] Davis G., Weller P., Craswell E., Eggins S.; "What drives mancherly of government change? Australia, Canada, and the United Kingdon?"; *Public Administration*, 77:20 - 35, 1999.
- [7] دانایی فرد ح.؛ گفتمان‌های مدیریتی در بخش دولتی؛ تهران: انتشار دانشگاه امام صادق (ص) (در دست ویرایش نهایی)، 1391.
- [8] ساباتیه پل، ای.؛ نظریه‌های فرایند خط‌مشی‌گذاری؛ ترجمه حسن دانایی فرد، تهران: انتشارات مهربان (در دست ویرایش، 2007).
- [9] اسمیت کوین بی و لاریمر کریستوفر دابلیو؛ درآمدی بر نظریه خط‌مشی عمومی تقابل نظری عقلانیت گراها و فرائیبات گراها؛ ترجمه حسن دانایی فرد، تهران: انتشارات صفار (در دست ویرایش)، (به زبان اصلی 2009)، 1391.
- [10] امیری، ع.ن.، دانایی فرد ح.، زارعی‌متین ح.، امامی س.م.؛ «فهم جوهره خط‌مشی‌های عمومی: واکاوی نظری ماهیت تقلیدپذیری»؛ دو فصلنامه اندیشه مدیریت راهبردی، ش. 9، بهار و تابستان. ص 5 - 44، 1390.
- [11] Thomas C.; "Reorganization public organizations: Alternatives, objectives and evidences"; *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 3 (4): 457 - 486, 1993.