

## Research Paper

# Proposing a framework for promoting coordination between administrative councils and the cabinet in Iran



•Meysam Narimani<sup>1</sup> , Ali khaje naeeni<sup>2</sup>, Seyed Mohammad Sahebkar Khorasani<sup>1</sup>

1. Associate Professor, Technology Studies Institute, Tehran, Iran.
2. Assistant professor of public policy, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.
3. Assistant professor, Technology Studies Institute, Tehran, Iran.

Use your device to scan and read the article online



**Citation:** Narimani.M,khaje naeeni.A,Sahebkar Khorasani.M,(2025). [Proposing a framework for promoting coordination between administrative councils and the cabinet in Iran (Persian)]. *Journal Strategic Studies of Public Policy*, 14(53), 10-30 .<https://doi.org/10.22034/sspp.2024.2033661.3671>



<https://doi.org/10.22034/sspp.2024.2033661.3671>



**Received:** 24 Jun 2024  
**Accepted:** 04 Aug 2024  
**Available Online:** 18 Mar 2025

### Keywords:

Policy coordination, policy integration, complex issues, administrative councils, cabinet

## ABSTRACT

Policy systems use different mechanisms to deal with cross-sectoral issues that require coordination between different actors. One of these solutions is the creation of specialized trans-sectoral institutions consisting of ministries and public organizations. The main function of these institutions; Creating coordination, coherence and integration is a policy. In the policy system of the Islamic Republic of Iran, trans-sectoral institutions have been established, including at the executive levels within government organizations - administrative councils - whose purpose was to establish coordination and planning in the relevant specialized field. Examining the current situation has shown that the duties of these councils overlap and work in parallel with the Board of Ministers and various ministries, which has caused other problems. This research seeks to explain the reasons for this problem and provide a comprehensive framework for promoting coordination between administrative councils and the cabinet in Iran. For this purpose, by using the exploratory qualitative research strategy and by interviewing the relevant stakeholders, central categories and 7 unifying categories were extracted and based on this, the proposed research framework was developed. Based on the categories extracted in this research; The framework for promoting coordination between the administrative councils and the cabinet includes four levels. At the first level, the competences and policies related to the duties of the Board of Ministers are emphasized, and at the second level, the relationship between administrative councils and the government is emphasized. The third level is related to the relationship between administrative councils and executive bodies, especially ministries, and the fourth level explains the administrative infrastructure and support for the implementation of the policy model.

### \* Corresponding Author:

**Meysam Narimani**

**Address:** Technology Studies Institute, Tehran, Iran.

**E-mail:** narimani@tsi.ir

## مقاله پژوهشی

# ارائه چارچوبی برای ارتقای هماهنگی میان شوراهای اداری و هیئت‌وزیران در ایران

\* میثم نریمانی<sup>۱</sup>، علی‌خواجه‌نائینی<sup>۲</sup>، سیدمحمدصاحبکار خراسانی<sup>۳</sup>

۱. دانشیار، پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران.

۲. استادیار سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

۳. استادیار، پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران.

## چکیده

نظام‌های سیاست‌گذاری برای مواجهه با مسائل فرابخشی که حل آنها مستلزم هماهنگی میان بازیگران مختلف است، از سازوکارهای مختلفی استفاده می‌کنند. یکی از این راهکارها، ایجاد نهادهای فرابخشی تخصصی متشکل از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های عمومی است. کارکرد اصلی این نهادها، ایجاد هماهنگی، انسجام و یکپارچگی سیاستی است. در نظام سیاست‌گذاری جمهوری اسلامی ایران نیز نهادهای فرابخشی از جمله در سطوح اجرایی در داخل تشکیلات دولت - شوراهای اداری - ایجاد شده که هدف از تشکیل آنها برقراری هماهنگی و برنامه‌ریزی در زمینه تخصصی مربوطه بوده است. بررسی وضعیت موجود نشان از تداخل وظایف و موازی‌کاری این شوراهای با هیئت‌وزیران و وزارتخانه‌های مختلف داشته که این امر خود مسبب مسائل دیگر شده است. این پژوهش به دنبال تبیین دلایل رخدادن این مسئله و ارائه چارچوبی جامع برای ارتقای هماهنگی میان شوراهای اداری و هیئت‌وزیران در ایران است. بدین منظور با استفاده از راهبرد پژوهش کیفی اکتشافی و با مصاحبه با ذی‌نفعان مرتبط، مقولات محوری و ۷ مقوله یکپارچه‌ساز استخراج شده و بر این مبنای چارچوب پیشنهادی پژوهش تدوین شده است. بر اساس مقولات استخراج شده در این پژوهش؛ چارچوب ارتقای هماهنگی میان شوراهای اداری و هیئت‌وزیران، چهار سطح را در برمی‌گیرد. در سطح اول بر صلاحیت‌ها و سیاست‌های مرتبط با وظایف هیئت‌وزیران و در سطح دوم بر رابطه شوراهای اداری و دولت تأکید شده است. سطح سوم به رابطه شوراهای اداری و دستگاه‌های اجرایی خصوصاً وزارتخانه‌ها ارتباط داشته و در سطح چهارم بر ساخت‌های اداری و پشتیبانی اجرای الگوی سیاستی تبیین می‌شود.

تاریخ دریافت: ۰۴ تیر ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۴ مرداد ۱۴۰۳

تاریخ انتشار: ۲۸ اسفند ۱۴۰۳

## کلیدواژه‌ها:

هماهنگی سیاست،  
یکپارچگی سیاست،  
مسائل بفرنج،  
شوراهای اداری،  
هیئت‌وزیران

\* نویسنده مسئول:

میثم نریمانی

نشانی: پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران.

رایانامه: narimani@tsi.ir

## مقدمه

و سیاستگذاران را مشغول خود کرده و در جستجوی راه‌حلی برای مواجهه با آن هستند این است که راه‌حل مواجهه با مسائل بفرنج چیست؟ طبق تعریف، یک مشکل بفرنج راه‌حل بهینه ندارد، اما همکاری بیشتر یا بهتر و هماهنگی بین بازیگران، سازمان‌ها و سطوح مختلف؛ اغلب به‌عنوان پیش‌شرط کلیدی برای دولت‌ها جهت رسیدگی به چالش‌های حاکمیتی پیچیده و از این رو به‌عنوان راهی به جلو در نظر گرفته می‌شود (هد و آلفورد، ۲۰۱۵). بنابراین به‌عنوان یکی از مهمترین سازوکارهای مواجهه با مسائل بفرنج، باید بر برنامه‌ها، ساختارها و ابزارهایی تکیه کرد تا با استفاده از آنها به هم‌افزایی و ارتقاء هماهنگی میان بخش‌های مختلف نزدیک شویم. به‌کارگیری ابزارهای نرم به‌عنوان مکمل ابزارهای سخت مانند قانون، سازمان و سلسله‌مراتب (اکبری و دیگران، ۱۴۰۲: ۱۹) و استفاده از رویکردهای حکمرانی همکارانه با مشارکت طیف متنوعی از بازیگران (عامری گلستان و دیگران، ۱۴۰۲) می‌تواند به ارتقای کارآمدی و اثربخشی حکمرانی کمک کند. یکی از این سازوکارها، ایجاد نهادهای فرابخشی است که با شمول سازمان‌های مختلف درگیر در یک مسئله، درصد برقراری هماهنگی میان آنها و فاصله‌گرفتن از نگاه جزیره‌ای برای مواجهه با مسائل سیاستی می‌باشد. در نظام سیاستگذاری جمهوری اسلامی ایران نیز در همین راستا، نهادهای فرابخشی در کنار سایر نهادهای سیاستگذار ایجاد شده‌اند. برخی از این نهادها مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و شورای عالی امنیت ملی در سطح کلان سیاستگذاری قرار داشته و عملاً نقش‌های تقنینی مشابه مجلس شورای اسلامی و یا حتی فراتر از آن را برعهده دارند که موازی کاری و تقسیم کار میان آنان موضوع پژوهش‌های مختلفی بوده است (مردادخانی و تکلو، ۱۴۰۰).

ظهور مسائل بفرنج<sup>۱</sup>، برنامه‌ریزی و اتخاذ سیاست‌ها را بسیار پیچیده و مبهم کرده و نظام سیاستگذاری را با چالش روبرو می‌کنند. مسائل بفرنج، مشکلاتی را در حوزه اجرا و ارائه خدمات در دولت ایجاد می‌کنند که در یک بخش یا سطح اداری قابل حل نیستند (هد و آلفورد، ۲۰۱۵). علاوه بر این، آنها اغلب در حوزه‌های سیاستی به شدت مورد بحث و مناقشه قرار دارند که با اختلاف نظر در تعریف مشکلات و راه‌حل‌ها و فرآیندهای مذاکره چندبازیگر مشخص می‌شوند که ممکن است منجر به سازش‌های کم و بیش مبهم شود (سایرت و مارس، ۱۹۶۳؛ مارس و اولسن، ۱۹۸۳). این موضوع نه تنها به مشکلات طراحی ساختاری، بلکه به جنبه‌های نهادی یا فرهنگی مشروعیت اشاره دارد. به‌عنوان مثال لوین، کشور و برنشتاین (۲۰۱۲) تغییرات اقلیمی را یک مشکل فوق‌العاده بفرنج می‌دانند. هیچ مقام مرکزی قدرتمندی وجود ندارد که تلاش‌ها را برای مقابله با تغییرات آب و هوایی هماهنگ کند. سیاست‌های تغییر اقلیم با اهداف متضاد و تفکر ابزاری در سازگاری و کاهش آن بدون توجه به اثرات ابزارهای ساختاری و سیاستی مشخص می‌شوند. این موضوع از مرزهای ساختاری و عملکردی و سطوح اداری و سازمانی و حوزه‌های سیاست فراتر می‌رود و نیاز اساسی برای هماهنگی در سطوح، بخش‌ها و بین بازیگران ایجاد می‌کند (جاگز و استریبل، ۲۰۰۳؛ رایکجا، نبی، و هوپ، ۲۰۱۴). در صورت عدم تخصیص درست نقش‌ها به ساختارها در نظام حکمرانی، می‌توان انتظار آسیب‌های متعددی را داشت (زمانیان و همکاران، ۱۴۰۳: ۶۹) اما سؤالی که به خصوص در سال‌های اخیر، پژوهشگران

1. Wicked problems
2. Head & Alford

و وزارتخانه‌های مختلف و ارائه چارچوبی جامع برای ارتقای هماهنگی میان این نهادها در ایران است. برای پاسخ به این مساله از پژوهش کیفی با راهبرد اکتشافی و جمع‌آوری داده‌های متنی مبتنی بر مصاحبه و تحلیل محتوای کیفی استفاده شده است. در بخش بعد، ادبیات و پیشینه پژوهش تشریح شده و در ادامه، روش تحقیق، یافته‌ها و در نهایت نتیجه‌گیری و پیشنهادات سیاستی ارائه می‌شود.

## ۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

### ۲-۱- واگرایی میان بخشی در دولت

بیشتر دولت‌ها بر اساس تخصص سازماندهی شده‌اند. اسامی بخش‌های دولتی و سازمان‌هایی که تحت آن بخش‌ها فعالیت می‌کنند، معمولاً هدف خاصی یا عملکرد خاصی را که سازمان مسئول آن است، منعکس می‌کند. برای مثال می‌توان به حوزه‌های دفاع، آموزش یا حمل و نقل اشاره کرد. این تخصص‌گرایی، منافی را برای دولت‌ها به همراه دارد و آنها را قادر می‌سازد تا بر مشکلات سیاستی خاص تمرکز کرده و تخصص را برای رسیدگی به این مشکلات بسیج کنند. از نظر سیاسی، تخصص، سازمان‌های بخش دولتی را به گروه‌های مشتری مرتبط می‌کند تا از آن سازمان‌ها حمایت کنند و منبع اطلاعات و مشاوره سیاستی باشند. اگرچه تخصص‌گرایی دارای امتیازات متعددی است، اکثر دولت‌های معاصر دریافته‌اند که علاوه بر توجه به تخصص، نیاز به حکمرانی هماهنگ و منسجم‌تر وجود دارد. معدود مشکلاتی که دولت‌های معاصر با آن مواجه هستند در اصل در حوزه یک سازمان دولتی قرار دارند و مرتبط با آن دسته از مسائل سیاستی هستند که در محدوده وظایف یک بخش یا آژانس خاص محدود هستند. به‌عنوان مثال، در

برخی دیگر از شوراهای عالی در سطوح عملیاتی و اجرایی قرار دارند که ذیل قوه مجریه قرار داشته و موضوع پژوهش حاضر هستند. درواقع، تمرکز این پژوهش بر نهادهای فرابخشی شورایی سطوح اجرایی در داخل تشکیلات دولت (هیئت‌وزیران، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرتبط) است که به نام شوراهای اداری از آن یاد می‌کنیم. این شوراهای در یک روند تاریخی عمدتاً توسط مجلس شورای اسلامی ایجاد شده‌اند. از جمله این شوراهای می‌توان به شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری، شورای عالی اشتغال، شورایی عالی انرژی، شورایی عالی آب، شورای عالی آموزش و پرورش، شورای عالی کار و ... اشاره کرد. هدف از ایجاد این شوراهای را می‌توان در متن قوانین ایجادکننده این شوراهای جستجو کرد که عمدتاً به‌منظور هماهنگی و برنامه‌ریزی در زمینه تخصصی مربوطه تأسیس شده‌اند. در این خصوص از منظر حقوقی پژوهش‌های مختلفی انجام شده است که ابهامات مرتبط با روند تعیین وضعیت حقوقی شوراهای اداری تبیین شود (گروه پژوهش‌های حقوق عمومی، ۱۳۹۲) یا اینکه آیا اساساً مجلس شورای اسلامی صلاحیت تأسیس شوراهای عالی اجرایی موازی هیأت وزیران را دارد (دبیرنیا، ۱۳۹۳).

لیکن از منظر سیاستگذاری و ارتقاء هماهنگی در نظام تصمیم‌گیری کمتر به این موضوع توجه شده است. بررسی عملکرد این شوراهای نشان می‌دهد علیرغم اینکه آنها برای ایجاد هماهنگی و حل مسائل تخصصی حوزه مربوطه ایجاد شده‌اند، خود مسائل جدیدی را بوجود آورده‌اند. از جمله این مسائل، تداخل وظایف و موازی‌کاری آنها با هیئت‌وزیران و وزارتخانه‌های مختلف است. سوال این پژوهش، تبیین چگونگی رخ دادن مسئله عدم هماهنگی، تداخل وظایف و موازی‌کاری آنها با هیئت‌وزیران

مقامات و وزرا در یک وزارتخانه، رسماً به کابینه و پارلمان و در عمل به ادارات هماهنگ‌کننده اصلی، دفتر کابینه و خزانه‌داری پاسخگو هستند. توسعه و هماهنگی سیاست‌های بین‌بخشی در درجه دوم اهمیت قرار دارد، زیرا انگیزه کمی برای سیاستمداران و مقامات برای انجام این کار وجود دارد. هماهنگی افقی بیشتر به دلیل سرعت اتخاذ سیاست در وزارتخانه‌های اصلی و کمبود زمان مقامات، کند است (کوایل و مهتر<sup>۹</sup>، ۲۰۲۳). مارتین لاندو (۱۹۶۹) استدلال کرده است که ممکن است در افزایش تعداد وزارتخانه‌ها، عقلانیت وجود داشته باشد، به‌ویژه زمانی که دولت می‌خواهد مطمئن شود که با یک مسئله جدی مواجه می‌شود یا زمانی که ممکن است تعاریف مختلف ممکن از یک مسئله سیاستی وجود داشته باشد. به‌عنوان مثال، در ایالات متحده با توجه به معیارها و رویکردهای متفاوت؛ برای مواجهه با مسئله انحصار در تجارت، دو سازمان وجود دارد؛ یکی بخش ضد انحصار وزارت دادگستری و دیگری کمیسیون تجارت فدرال (لاندو<sup>۱۰</sup>، ۱۹۶۹) اما نیاز به هماهنگی میان این دو سازمان به‌طور خاص و بخش‌های مختلف دولتی به‌طور کلی به‌عنوان یکی از ضرورت‌های دولت‌های مدرن در نظر گرفته می‌شود. رابرتز اعتقاد دارد که از آنجایی که یک سیلو<sup>۱۱</sup> به دنبال اطمینان از این است که بدون اتکا به سایر ادارات و سازمان‌ها می‌تواند وظایف خود را انجام دهد و به اهداف خود دست یابد، معمولاً از ابتدا وارد هماهنگی نمی‌شود، اما اگر تعهد سیاسی به هدف وجود داشته باشد و منابع کافی فراهم شود، هماهنگ خواهد شد. اما این اجماع اغلب کوتاه‌مدت و محدود به زمان است در حالی که رقابت برای

حالی که مراقبت‌های بهداشتی ممکن است تخصص بخش بهداشت باشد، اگر این خدمات با خدمات اجتماعی و خدمات مرتبط با غذا و تغذیه، تفریح و احتمالاً بسیاری از سیاست‌های دیگر، هماهنگ شود نتایج بهتری برای شهروندان خواهد داشت (پیترز<sup>۳</sup>، ۲۰۲۱). اصلاحات مدیریت دولتی<sup>۴</sup> همراه با مدیریت دولتی جدید<sup>۵</sup>، دولت را بیشتر تقسیم کرده است. به ویژه افزایش استفاده از آژانس‌ها و واگذاری برنامه‌های عمومی به پیمانکاران<sup>۶</sup> و مشارکت‌کنندگان<sup>۷</sup>، دولت را حتی بیش از گذشته ناهماهنگ کرده است. یکی از راه‌حل‌های ارائه شده توسط مدیریت عمومی جدید یعنی مدیریت عملکرد نیز تمایل به کاهش سطح هماهنگی در دولت دارد. مدیریت عملکرد با آگاه‌کردن کارمندان عمومی نسبت به رتبه‌بندی‌های عملکرد خود و سازمانشان، انگیزه برای همکاری با سایر سازمان‌ها را کاهش داده است. البته مدیریت دولتی جدید ارزش‌های کارایی را در بخش عمومی ترویج کرده است و این ارزش‌ها، همراه با تأکید بیشتر بر شبکه‌سازی در داخل و خارج از بخش عمومی، مجموعه‌ای از ایده‌ها را ارائه می‌دهند که می‌توانند هماهنگی را ارتقا دهند (پیترز، ۲۰۲۱). به‌عنوان مثال، نظام حکومتی بریتانیا بسیار متمرکز بوده و بخش‌هایی که توسط وزیر اداره می‌شوند دارای مسئولیت‌های بخشی هستند که از سطوح دیگر دولت و سازمان‌های عمومی جدا بوده و به صورت مجزا اداره می‌شوند (ریچاردز و اسمیت ۲۰۱۶؛ مک کان ۲۰۲۲). این ساختار به «سیلو سازی» اقدامات سیاستی منجر شده است (مایرودیاس<sup>۸</sup>، ۲۰۲۲).

3. Peters

4. public administration

5. New Public Management

6. contractors

7. partnerships

8. Myrodiyas

9. Coyle & Muhtar

10. Landau

۱۱. بخشی از دولت که مجزا عمل می‌کند

راهکارهای گوناگونی را برای برقراری هماهنگی توسط دولت‌ها معرفی کرده‌اند که در ادامه بیان می‌شوند.

### ۱-۲-۲- اصلاح ساختارها و مشوقهای بوروکراتیک در سطح ملی

در برخی دولت‌ها، اکثر کارمندان دولتی در سیلوهای<sup>۱۶</sup> با ساختارهای سلسله‌مراتبی کار می‌کنند. اگرچه به نظر می‌رسد که ارشدیت اغلب تعیین‌کننده ترفیع است، چشم‌انداز شغلی کارمندان دولت عموماً با عملکرد آنها در بخش مشخص می‌شود. بنابراین، انگیزه‌های لازم برای اطمینان از عملکرد مؤثر سلسله‌مراتبی و ارائه کارآمد خدمات وجود دارد اما انگیزه بسیار کمی برای کارمندان دولتی وجود دارد که وقت و توجه خود را به مشکلاتی که مستلزم اقدامات بین‌بخشی هستند و حتی خطرانی در انجام آن وقتی فراتر از مسائل و منابع حوزه صلاحیتی خود وجود دارد، اختصاص دهند. بنابراین پیاده‌سازی نظام ارزیابی عملکرد مجزا از سازوکارهای هماهنگی عمودی و سلسله‌مراتبی ضروری است. با این حال، در سطح تصمیم‌گیری در بسیاری از بخش‌ها، دو گروه وجود دارد: کارمندان اداری و متخصصان - که تمایل بیشتری به هماهنگی با سایر بخش‌ها دارند و انگیزه‌هایی برای انجام این کار دارند. این درحالی است که بیشتر مسئولیت هماهنگی‌های میان‌بخشی برعهده کارمندان اداری است (اسکات و گونگ، ۲۰۲۱).

### ۲-۲-۲- استفاده از قواعد فرهنگی و برقراری اعتماد میان بازیگران

نکته مهم این است که اقدامات دولت برای برقراری هماهنگی‌های افقی میان بخش‌های مختلف به

قدرت و منابع دائمی است (رابرتز، ۲۰۱۱). علیرغم نظام سلسله‌مراتبی، تصمیم‌گیری سیاسی در رأس ممکن است، اعمال اقتدار یا نظارت کافی بر هماهنگی و اجرای افقی را همیشه ارائه نکند (پیترز ۲۰۱۵، ص ۴۷). برای موضوعاتی که در دستور کار سیاسی قرار دارند، ممکن است اراده سیاسی کافی برای اطمینان از هماهنگی وجود داشته باشد. برای مسائل سیاستی پایدارتر که نیاز به هماهنگی دارند، توجه سیاسی احتمالاً پراکنده‌تر خواهد بود و برای مسائل جزئی که بین شکاف‌های حوزه‌های صلاحیت قرار می‌گیرند، ممکن است در متقاعد کردن مرکز برای اقدام، سختی وجود داشته باشد (اسکات و گونگ<sup>۱۲</sup>، ۲۰۲۱).

### ۲-۲- هماهنگی و یکپارچگی سیاستی برای مواجهه با مسائل میان‌بخشی

یکی از مفاهیم در حال توسعه برای مقابله با این مسئله، «یکپارچگی سیاست» است. یکپارچگی سیاست<sup>۱۳</sup> را به‌عنوان یک فرآیند سیاسی تعریف می‌کنند که مستلزم هماهنگی بازیگران و آژانس‌ها در میان زیرسیستم‌های مختلف سیاست، ترکیبی منسجم از ابزارها از بخش‌های مختلف خط‌مشی و همچنین ترتیباتی برای اجرا و ارزیابی منسجم آنها برای پرداختن به ابعاد مختلف مشکل پیچیده است (کاندل و بیزبروک، ۲۰۱۶؛ هاولت و دل‌ریو، ۲۰۱۵؛ توسون و لانگ، ۲۰۱۷؛ ترین و مگتی، ۲۰۲۰). یکپارچگی سیاست‌ها در تنش دائمی با ساختار بخشی<sup>۱۴</sup> و منطق سیاستگذاری است که توسط بازیگران درون زیرسیستم‌های سیاست<sup>۱۵</sup> حمایت و دفاع می‌شود (پیترز، ۲۰۱۵). نویسندگان مختلف،

12. Scott & Gong

13. Policy integration

14. sectoral structure

15. Policy subsystems

۱۶. سیلوهای سازمانی استعاره‌ای است برای بیان منفک‌شدن سازمان از محیط خود

بازیگران هنجارها و ارزش‌های فرهنگی دیگر واحدها را برای خود مهم می‌دانند (کراسنر<sup>۲۳</sup>، ۱۹۸۸). اعتماد متقابل به عرض افقی و یکپارچگی مربوط می‌شود. اگر موانع ساختاری رسمی برای هماهنگی وجود داشته باشد، اعتماد متقابل می‌تواند هماهنگی را در عمل تسهیل کند. همین امر در مورد عدم تضاد نیز صدق می‌کند. هر چه سطح تعارض کمتر باشد، غلبه بر مرزهای ساختاری و منافع اختصاصی و تعامل و هماهنگی آسان‌تر است. بنابراین عوامل فرهنگی در زمینه تبیین ادراکات ظرفیت هماهنگی تقویت می‌شوند (کریستنسن و پیترز<sup>۲۴</sup>، ۱۹۹۹).

### ۳-۲-۳- برقراری تعهدات سیستمی به ایده‌های اساسی در برنامه‌ها

راهکار دیگر که هم‌اکنون در جریان اصلی<sup>۲۵</sup> قرار دارد، استفاده از «چند ایده اساسی<sup>۲۶</sup>» در سراسر برنامه‌های دولتی است. در واقع جریان اصلی بر تولید برخی «تعهدات سیستمی به اهداف» به جای راه‌حل‌های خاص‌تر برای مسائل سیاسی تأکید می‌کند. ایده جریان اصلی شامل در نظر گرفتن برخی از ارزش‌های مهم در همه برنامه‌های عمومی است. دو مورد از متداول‌ترین نمونه‌ها، الزام بیانیه‌هایی درباره «تأثیرات زیست‌محیطی سیاست‌ها» و همچنین الزام در نظر گرفتن «تأثیرات همه سیاست‌ها بر برابری جنسیتی» است. نمونه خوب دیگر تلاش سازمان بهداشت جهانی در سطح بین‌المللی و توسط دولت فنلاند به‌عنوان بهترین نمونه ملی برای گنجاندن موضوع «سلامت» در

ماهیت مسئله سیاستی بستگی دارد. اگر سازمان‌های تدوین‌کننده و اجراکننده سیاست‌ها، برداشت‌های بسیار متفاوتی از مسائل سیاستی و ابزارهای مناسب برای رسیدگی به آن مسائل داشته باشند، در همکاری با مشکلات بزرگی مواجه خواهند شد. بنابراین، چارچوب‌بندی مجدد مسائل به شیوه‌ای که مورد قبول طرفین باشد، می‌تواند این اختلافات به ظاهر لاینحل را حل کند یا حداقل بهبود بخشد (شون و راین<sup>۱۷</sup>، ۱۹۹۴). درک مشترک از ماهیت و ویژگی‌های یک مسئله که باید توسط بازیگران مختلف در یک سیستم معین مورد توجه قرار گیرد، به‌عنوان یک عنصر ضروری برای یکپارچه نگه‌داشتن ابزارهای سیاستی برای هماهنگی‌های میان‌بخشی شناسایی شده است و از آن تحت عنوان چارچوب سیاست<sup>۱۸</sup> نام برده می‌شود (کاندل و بیزبروک<sup>۱۹</sup>، ۲۰۱۶). هر چه قدر مسئله ذات بغرنج<sup>۲۰</sup> و پیچیده‌تری داشته باشد باید از ابزارهای کارآمدتری در این امر بهره گرفت. برخی از این ابزارها، فرهنگی هستند. به دلیل آنکه برخی نرم‌ها و قواعد ناملموس موجب عدم هماهنگی میان بخش‌های مختلف می‌شود برای مقابله با آنها نیز باید از ابزارهای فرهنگی استفاده کرد. ایجاد تعهد فرهنگی و برقراری اعتماد میان بخش‌های مختلف از مهمترین مواردی است که باید برقرار شود. کراسنر، ۱۹۸۸ برای بیان پیچیدگی این امر از دو واژه عمق فرهنگی عمودی و عرض فرهنگی افقی نام می‌برد. عمق عمودی<sup>۲۱</sup>، بیانگر میزان تأثیرپذیری بازیگران از هنجارها و ارزش‌های اصلی فرهنگی غیررسمی در اعمال خود است، در حالی که عرض افقی<sup>۲۲</sup> نشان‌دهنده میزانی است که

23. Krasner

24. Christensen &amp; Peters

25. Mainstreaming

۲۶. ایده‌های اساسی در واقع رویکردهای کلان سیاستی هستند که به مثابه چتری برای راهبردها و اقدامات عمل کرده و از واگرایی آنها جلوگیری می‌کنند.

17. Schon &amp; Rein

18. policy frame

19. Candel &amp; Biesbroek

20. wicked

21. Vertical depth

22. horizontal width

دهد. این نهاد باید بتوان راهبری، نظارت و ارزیابی جامعی از فعالیت‌های بخش‌های مختلف و اختیار تصمیمات بزرگ در خصوص برنامه‌ها و مجریان را داشته باشد (هارتمن و هانسفورد<sup>۲۹</sup>، ۲۰۲۰: ۲۰۱). سازمان‌های مرکزی در مرکز دولت - برای مثال دفاتر رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر یا وزارتخانه‌های مالی - معمولاً مسئول ایجاد حکمرانی منسجم‌تر هستند. به این دلیل که رهبری سیاسی یک کشور می‌خواهد مؤثرترین حکمرانی ممکن را ایجاد کند و در هزینه‌ها صرفه‌جویی کند. اصلاحات ناشی از پذیرش مدیریت عمومی جدید و گرایش به سمت افزایش تفویض اختیارات و تمرکززدایی، واکنش‌هایی را به سمت ایجاد سلسله مراتب و تقویت مرکز دولت ایجاد کرده است (چیشولم<sup>۳۰</sup>، ۱۹۸۹). به‌طور کلی نظام‌های نظارتی که فرآیند سیاست‌گذاری و نتایج را هدف قرار می‌دهند باید در حالت‌های عملیات استاندارد<sup>۳۱</sup> گنجانده شوند. این امر برای شناسایی محل شکستن زنجیره‌های همگرایی<sup>۳۲</sup> و اقدامات لازم برای رفع تنگناها و کاستی‌ها ضروری است. اطمینان از انعطاف‌پذیری اهداف، سازوکارها و ابزارهای یکپارچه‌سازی سیاست فراتر از عمر یک دولت خاص یا ائتلاف حاکم مستلزم ارائه این اهداف، مکانیسم‌ها و ابزارها در چارچوب توافقات فرا حزبی است (دومورنو<sup>۳۳</sup> و همکاران، ۲۰۲۱) اما این سازوکارها تنها کلید موفقیت نیست بلکه عامل مهم دیگر که به‌عنوان شرط کافی عمل می‌کند، وجود اراده سیاسی از سوی دولت است. بسیاری از مسائل و پروژه‌ها وجود دارند که در اولویت سیاسی برای پیگیری دولت نیستند بنابراین حتی تشکیل

همه سیاست‌ها است. البته انتقاداتی از این ایده نیز طرح می‌شود. به‌عنوان مثال این انتقاد مطرح می‌شود که جریان اصلی، فاقد قدرت اجرایی قابل توجهی است. ممکن است از بازیگران دولتی خواسته شود که «جنسیت» یا «سلامت» را در هنگام اتخاذ سیاست‌ها در نظر بگیرند، اما به غیر از ترغیب اخلاقی، ممکن است ابزارهای محدودی برای نیاز به اقدام واقعی در این خصوص وجود داشته باشد. با این حال، این روشی برای تلاش برای داشتن یک سیاست جنسیتی یا زیست‌محیطی واحد در داخل یک دولت است و دارای ارزش نمادین و پتانسیل تأثیر واقعی است (لپو<sup>۲۷</sup> و همکاران، ۲۰۱۳). البته منطق جریان اصلی با تهیه صورت‌های بودجه‌ای که پیامدهای تخصیص بودجه برای گروه‌های مختلف جامعه را مشخص می‌کند، در فرآیند تخصیص بودجه نیز اعمال شده است. برای مثال، بسیاری از کشورهای آفریقایی و همچنین هند تشویق شده‌اند تا «بودجه‌های کودکان» را ایجاد کنند که به‌طور ضمنی وسیله‌ای برای ایجاد هماهنگی بیشتر برنامه‌ها برای کودکان و خانواده‌ها است (تسگایه و مکونن<sup>۲۸</sup>، ۲۰۱۰). در واقع این موضوع که چند ایده اساسی در تمامی برنامه‌ها گنجانده شود باید بوسیله تخصیص بودجه برای هر برنامه پشتیبانی شود.

#### ۴-۲-۴- تشکیل نهاد راهبر و ارزیاب با اختیارات کامل

برای برقراری هماهنگی‌های افقی میان بخش‌های مختلف در دولت، ایجاد یک نقطه مرکزی که داری ویژگی‌های مشخصی باشد، لازم است. البته تنها ایجاد یک نهاد متمرکز کافی نیست بلکه باید از ابزارهایی برخوردار باشد که کارایی آن را افزایش

29. Hartmann and Hansford

30. Chisholm

31. Standard operation modes

32. integration chains break

33. Domorenok

27. Leppo

28. Tsegaye & Mekonen

## جدول شماره ۲: ویژگی مصاحبه‌شوندگان پژوهش

دسته‌بندی اصلی	سازمان/ نهاد مرتبط	مسئولیت	مسابقه مرتبط
A1	پژوهشکده شورای نگهبان	معاونت پژوهش	۹ سال
		مدیر گروه حکمرانی	۸ سال
A3	دفتر دولت	دبیر دولت وقت	۷ سال
		مشاور معاون اول	۱۲ سال
		مدیر کل حل اختلافات	۱۰ سال
A6	شورای عالی انرژی	دبیر دبیرخانه	۴ سال
		دبیر وقت	۵ سال
		رییس دبیرخانه	۷ سال
		دبیر وقت	۱۰ سال
		شورای اجرایی فناوری اطلاعات	۱۰ سال
A10	دانشگاه علامه طباطبائی	هیأت علمی حقوق و علوم سیاسی	۱۵ سال
		هیأت علمی مدیریت و اقتصاد	۱۷ سال

سیاست‌ها و سازوکارهای پاسخگویی از مهمترین عوامل مؤثر در این زمینه هستند. در ادامه، تبیین نقش این عوامل و کشف عوامل دیگر در ارتقای هماهنگی میان شوراهای اداری و هیئت‌وزیران در ایران در مصاحبه با خبرگان پژوهش صورت می‌گیرد.

### ۳- روش‌شناسی پژوهش

برای پاسخگویی به سؤال تحقیق و ارائه چارچوبی برای ارتقای هماهنگی میان شوراهای اداری و هیئت‌وزیران در ایران، راهبرد پژوهش کیفی اکتشافی مبتنی بر شناسایی زمینه‌ها و بستر تعاملات

نهادهای متمرکز نیز به‌عنوان سازوکار کارآمد عمل نمی‌کنند (سرات<sup>۳۴</sup>، ۲۰۱۷).

از مجموع عوامل گفته شده می‌توان به این نتیجه رسید که برقراری تعهدات سیستمی<sup>۳۵</sup> به ایده‌های اصلی، اعتمادسازی میان بازیگران، نوع مسئله و بررسی تخصصی آن، نوع تقسیم کار ملی، تفویض اختیارات، بوروکراسی و نحوه اداره، نحوه تدوین

34. Serrat

۳۵. تعهدات سیستمی اشاره به الزامات راهبردی و عملیاتی دارد که همه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف به صورت یکپارچه باید رعایت کنند.

در نتیجه تحلیل محتوای داده‌های متنی حاصل از مصاحبه‌های انجام شده، در مجموع ۷ مقوله یکپارچه‌ساز به شرح جدول شماره ۳ استخراج شده است.

در ادامه، مقولات یکپارچه‌ساز استخراج شده تشریح می‌شود.

#### ۴-۱- تعدد و بخشی‌نگری شوراهای اداری

یکی از دلایل تشکیل شوراهای اداری، چند بعدی بودن و فرابخشی بودن موضوعات عرصه عمومی در کشور بوده است. لیکن فقدان ساختار اداری مستقل در شوراهای باعث شده است دبیرخانه شورا در دستگاه اجرایی اصلی متمرکز شده و عملاً توان فنی و ترجیحات بخشی آن دستگاه در شورا غالب شود. به گفته مصاحبه‌شونده 10A، «شوراهای اداری محل اعمال فشار دستگاه صاحب دبیرخانه بر سایر دستگاه‌هاست. وزیر ارتباطات، چوب عدم توسعه دولت الکترونیک را می‌خورد ولی ابزار توسعه دولت الکترونیک، توسعه مجوزهای آنلاین در وزارت کشاورزی و صمت است. لذا شورای اجرایی فناوری اطلاعات محلی است که وزیر ارتباطات در حضور رئیس‌جمهور سایرین را بازخواست کند. لیکن مساله از جایی بوجود آمد که این شوراهای عالی متعدد و متکثر شدند و هر دستگاهی برای پیشبرد امور خود، در قوانین مرتبط شوراهای اداری پیش‌بینی نمود. تعدد و تکثر شوراهای باعث شد که وجهه فرابخشی آنها تحت تاثیر قرار بگیرد و عمدتاً بخشی شوند». به اذعان مصاحبه‌شونده A1، «از قضا سرکنگبین صرفاً فزود. شوراهای اداری که برای تصمیمات فرابخشی ایجاد شده بودند، حامی تصمیمات بخشی شدند. شورای عالی مسکن به تبعیت از وزارت راه و شهرسازی، بانک مرکزی را مکلف می‌کند که برای توسعه خانه‌سازی، اعتبارات جدید بانکی

میان شوراهای اداری و هیئت‌وزیران در دستورکار قرار گرفت. لازم است بررسی شود چه زمینه‌ها و عواملی منجر به ظهور و بروز شوراهای اداری در نظام تقنینی کشور شده است و این ساختارهای جمعی، چگونه کارکرد هیئت‌وزیران را متأثر نموده است. با عنایت به موارد مطرح از منظر ادبیات نظری و پیشینه تحقیق مبنی بر عوامل مهم در ارتقای هماهنگی سیاستی در مواجهه با مسائل فرابخشی و چالش‌های ملی، رهنمود (پروتکل) مصاحبه‌تدوین شده است. همچنین برای تحقق پایایی پژوهش و جلوگیری از سوگیری یافته‌ها، ذی‌نفعان مرتبط در چهار دسته قوه مقننه، قوه مجریه (نهاد ریاست جمهوری)، شوراهای اداری و پژوهشگران مورد توجه قرار گرفته و مصاحبه‌شوندگان از میان افراد مطلع و شاخص مرتبط با موضوع تحقیق در این چهار دسته انتخاب شدند. قلمرو زمانی جمع‌آوری داده‌ها و انجام پژوهش سال ۱۴۰۲ است. داده‌های تحقیق، متون پیاده‌شده ناشی از مصاحبه‌های انجام شده بوده و روش تحلیل داده‌ها، تحلیل مقوله محور (تماتیک) می‌باشد. تحلیل یافته‌ها با استخراج مقولات محوری و یکپارچه‌ساز همزمان با پایان هر مصاحبه انجام شده و مصاحبه‌های تکمیلی تا رسیدن به اشباع نظری و عدم تولید مقولات جدید دنبال شده است. در مجموع با ۱۱ نفر مصاحبه‌شونده است که اطلاعات مصاحبه‌شوندگان به شرح جدول ۲ بیان شده است. بر اساس داده‌های متنی، مقولات محوری استخراج شده و مبتنی بر آن، مقولات یکپارچه‌ساز متمایز شده‌اند که شرح آن در بخش بعد ارائه شده است. بر مبنای مقولات یکپارچه‌ساز و مقولات محوری استخراج شده، چارچوب پیشنهادی مقاله در انتهای بخش چهارم تشریح شده است.

#### ۴- یافته‌های تحقیق

## جدول شماره ۳: مقولات یکپارچه‌ساز استخراج شده و مقولات محوری مرتبط

مقولات یکپارچه‌ساز	مقولات محوری
تعدد و بخشی‌نگری شوراهای اداری	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بررسی تخصصی موضوعات و تمرکز بر توان فنی دستگاه‌های اجرایی</li> <li>- محروم‌ماندن دستگاه‌های فاقد دبیرخانه شوراهای اداری</li> <li>- عدم توجه یا بررسی موازی موضوعات در شوراهای مختلف (هم‌پوشانی وظایف شوراها)</li> <li>- تکثر جلسات مدیران و عدم امکان عملی تشکیل جلسات</li> </ul>
تداخل و ناهماهنگی مراجع تصمیم‌گیری قوه مجریه	<ul style="list-style-type: none"> <li>- محدود شدن اختیار تصویب نامه‌های (اصل ۱۲۸) و توان سیاستگذاری و برنامه‌ریزی (اصل ۱۳۴) در دولت</li> <li>- بار مالی و ساختاری اکثر مصوبات شوراها (مانند اصل ۷۵ در قوه مقننه)</li> </ul>
تنظیم اختیارات تقنینی شوراهای اداری	<ul style="list-style-type: none"> <li>- واگذاری اختیارات قانونی به شوراها (ایراد اصل ۸۵ قانون اساسی)</li> <li>- مصوبات خلاف قانون و دارای ضعف تدوین (عدم محوریت معاونت حقوقی)</li> </ul>
لزوم اجرای مؤثر شأن هماهنگی و نظارت رئیس‌جمهور	<ul style="list-style-type: none"> <li>- فرایند طولانی تأیید مصوبات شوراها توسط رئیس‌جمهور</li> <li>- لزوم تقویت ساختارهای هماهنگ‌ساز ذیل نهاد ریاست جمهوری</li> <li>- موازی‌کاری فعالیت معاونین رئیس‌جمهور و وزرا و فقدان نقش فراخشی و هماهنگی</li> <li>- انباشت شأن و هماهنگی در معاونت اول و فقدان توان و بدنه اجرایی و کارشناسی</li> </ul>
فقدان پاسخگویی ذیل تصمیم‌گیری شورایی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بوروکراسی پیچیده در فرایندهای تصمیم‌گیری و حل مسئله (علیرغم فلسفه شورا برای تسهیل)</li> <li>- تقسیم مسئولیت‌ها و فرار از نظارت و بازرسی و مسئولیت‌پذیری</li> </ul>
توسعه تشکیلات و ساختار جدید	<ul style="list-style-type: none"> <li>- همکاری و تقسیم کار دبیرخانه، شورا و معاونین و دستگاه‌ها</li> <li>- ماهیت سازمانی و استقلال شورا</li> </ul>
تفکیک وظایف اجرایی از ساختارهای شورایی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم واگذاری اختیارات اجرایی دستگاه‌ها به ساختارهای شورایی</li> <li>- توازن مسئولیت و اختیارات در دستگاه‌های اجرایی (اختیارات و پاسخگویی وزرا)</li> </ul>

دیگر، تعدد شوراهای نیل به انسجام تصمیم‌گیری را دشوار کرده و باعث موازی‌کاری، هم‌پوشانی وظایف، تکثر جلسات مدیران و عدم امکان عملی تشکیل جلسات می‌شود.»

#### ۴-۲- تداخل و ناهماهنگی مراجع تصمیم‌گیری (قوه مجریه)

شوراهای اداری تحت عناوین مختلفی همچون شورای عالی، هیأت، کمیته، ستاد، کمیسیون، کارگروه و ... در ساختار اجرایی کشور تعریف می‌شود و وظایفی اعم از مشورت، نظارت، هماهنگی، سیاستگذاری و حتی وضع مقررات را بر عهده دارند؛ اموری که عمدتاً می‌بایست در قالب هیئت‌وزیران مورد رسیدگی قرار

تخصیص دهد. در مقابل، بانک مرکزی در شورای پول و اعتبار، حجم اعتبارات را برای کنترل تورم محدود می‌کند. اینچنین می‌شود که همه بدنبال شورای عالی می‌دوند و هر دستگاهی که شورای عالی نداشته باشد، سرش کلاه می‌رود. چرا اینکه حتی دستگاه‌هایی هم که شورای عالی دارند، لزوماً حرفشان به کرسی نمی‌نشیند و دستگاه مقابل به مصوبات شورای عالی مذکور تمکین نمی‌کند و چه بسا در شورای عالی خود خلاف آن را تصویب می‌کند، از یک سو همه بدنبال شورای اداری مرتبط با خود هستند که باعث تعدد و تکثر شوراهای اداری و همپوشانی بیشتر ماموریت‌ها می‌شود، و از سوی

نه فقط اختیارات هیئت‌وزیران بلکه اختیاراتی در سطح قوانین به شوراهای اداری واگذار می‌شود که عمدتاً در شورای نگهبان با ایراد اصل ۸۵ قانون اساسی مواجه می‌شود. به گفته مصاحبه‌شونده، A5، «قانون‌گذار بعضاً برای اجتناب یا عدم آگاهی در مسائل اجرایی، مواردی را به‌عنوان وظایف شورای اداری تصویب می‌کند که اختیار قانون‌گذار است و قابل واگذاری به دولت نیست. چنین مواردی، اختیاری فراتر از هیئت‌وزیران بلکه در سطح مجلس و قانون‌گذار به شورا می‌دهد. چنین مواردی حتی اگر مورد ایراد شورای نگهبان هم قرار گیرد بعضاً در قالب مصوبات حل اختلاف مجمع، قوانین موقت و باقی در قالب مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی تصویب و اجرا می‌شود. علاوه بر این، علاوه‌بر حضور پررنگ معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در فرایند تصویب موارد در هیئت‌وزیران، تطبیق مصوبات شوراهای اداری با وظایف ذاتی آن و عدم نقض قوانین در مصوبات این شوراها، عمومیت بیشتری داشته و محوریت معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در فرایندهای تصویب این شوراها کم‌رنگ‌تر است. با عنایت به وظیفه تخصصی معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در این حوزه، لزوم تنظیم اختیارات تقنینی شوراهای اداری که هم نقض اختیارات قانونی قانون‌گذار و هیئت‌وزیران نباشد و هم به‌لحاظ تدوین و اجرا رافع مسأله باشد، از اهمیت بالایی برخوردار است و باید در تنظیم وظایف و هماهنگی میان شوراهای اداری دولت مورد توجه قرار گیرد.»

#### ۴-۴- لزوم اجرای مؤثر شأن هماهنگی و نظارت رئیس‌جمهور

بنا به اصول متعدد قانون اساسی، وظیفه برنامه و بودجه و اداری و استخدامی کشور (۱۲۶ قانون اساسی)، نظارت، هماهنگی و خط‌مشی‌گذاری دولت

گیرد. خارج‌کردن وظایف هیئت‌وزیران خصوصاً در بعد تقنینی و سیاست‌گذاری و واگذاری آن به شوراهای اداری، اگرچه با ادعای تصمیم‌گیری تخصصی حمایت می‌شود، لیکن ناهماهنگی مراجع تصمیم در درون دولت را بدنبال خواهد داشت. به گفته مصاحبه‌شونده A10، «با توجه به اصل ۱۳۸ قانون اساسی و اختیار هیئت‌وزیران در تصویب نامه، عمدتاً وظایف تقنینی شوراهای اداری مورد ایراد اصل ۱۳۸ قانون اساسی توسط شورای نگهبان قرار می‌گیرد. لیکن به‌عنوان مختلف، اختیار تقنینی به شوراهای اداری در قوانین داده شده است. علاوه بر موارد تقنینی، عمده دستگاه‌ها بدلیل تسلط خود بر دبیرخانه شوراهای اداری ترجیح می‌دهند که موارد برنامه‌ای مرتبط با خود را نیز به دولت نیاورند و در قالب شوراهای اداری خود به تصویب برسانند. این امر، استحکام و انسجام تصمیمات را تضعیف نموده وزیران را نیز از شأن برنامه‌ریزی و خط‌مشی‌گذاری که وظیفه رئیس‌جمهور است تهی ساخته است.» به گفته مصاحبه‌شونده A3، «دستگاه‌ها موارد مهم و اختیارات خود را به دولت نمی‌آورند و برنامه‌های خود را در شوراهای اداری وابسته به خود پیگیری می‌نمایند. عمده پیشنهادات در دولت موارد تقنینی است که الزام تصویب در هیئت‌وزیران دارد. عملاً کمتر مصوبه‌ای ذیل اصل ۱۳۴ در دولت تصویب می‌شود. علاوه بر تضعیف ساختار هیئت‌وزیران، تصمیمات پراکنده و بعضاً متناقض شوراهای اداری از منظر ایجاد بار مالی نیز همواره مورد ایراد سازمان برنامه قرار گرفته و اجرایی‌سازی مصوبات را با چالش مواجه می‌سازد.»

#### ۴-۳- تنظیم اختیارات تقنینی شوراهای اداری

علاوه بر چالش‌های تصمیم‌گیری و مالی ناشی از تعدد مراجع تصمیم در قالب شوراهای متعدد اداری،

اجرائی به وزرا داده شود و آنها در قبال آن پاسخگو باشند. لیکن در نظام تقنینی کشور، قانونگذار با دادن اختیارات اجرایی وزیر به شورا، عملاً همه را در تصمیم دخیل می‌کند. اتفاقاً وزیر هم بدش نمی‌آید اختیاراتش کم شود چون به تناسب می‌تواند از زیر بار مسئولیت و پاسخگویی، شانه خالی کند؛ لذا از سویی برای اجتناب از تکروری و تصمیم‌گیری یک‌جانبه و بخشی، قانونگذار وظایف اجرایی اعم از تصویب طرح، صدور مجوز و... را به جای یک نفر به یک شورا واگذار می‌نماید تا اجماع و هماهنگی افزایش یابد. غافل از اینکه با این کار، امکان پاسخگویی و نظارت سلب شده و مسئول «عدم پیشرفت امور» یا «اخلال در تصمیم» و «تصمیم ناصحیح» معین نمی‌شود. از سوی دیگر تصمیم‌هایی که بجای یک دستگاه، در یک ساختار شورایی مطرح می‌شود باعث ایجاد بروکراسی پیچیده‌ای می‌شود که مخالف فلسفه تشکیل شورا مبنی بر تسهیل اجماع برای حل مسئله است.»

#### ۴-۶- توسعه تشکیلات و ساختار جدید

ایجاد شورای عالی جدید برای تسهیل در تصمیمات فرابخشی مستلزم توسعه تشکیلات دولت و ایجاد ساختار جدید است. برای اجتناب از این امر، عمدتاً دبیرخانه شورای جدید در یکی از سازمان‌های موجود که ارتباط بیشتری با موضوع دارد مستقر می‌شود و قانونگذار، دولت را از ایجاد ساختار و تشکیلات جدید منع می‌کند. لذا بدنه کارشناسی شورا بشدت وابسته به بدنه کارشناسی دستگاه مادر شده و تشکیلات شورا ذیل یکی از معاونین دستگاه مادر مستقر می‌شوند و تبعاً اولویت‌های دستگاه مذکور را مورد توجه قرار می‌دهند. به گفته مصاحبه‌شونده A8، «وابستگی اداری و تشکیلاتی شوراهای عالی در قالب استقرار دبیرخانه در دستگاه‌های اجرایی،

(اصل ۱۳۴ قانون اساسی) با شخص رئیس‌جمهور است. به همین سبب است که رئیس‌جمهور، ریاست هیئت‌وزیران و ریاست عمده شوراهای اداری را بر عهده دارد. هماهنگی و ایجاد انسجام میان طیف متنوعی از تصمیمات متضاد در ساختارهای اداری کلان کشور با رئیس‌جمهور است و لذا رییس‌جمهور نیازمند ساختارهای اداری است که وی را در این وظیفه یاری رسانند. به گفته مصاحبه‌شونده A4، «ساختارهای هماهنگ‌ساز ذیل نهاد ریاست جمهوری اعم از معاون اول، دفتر رئیس‌جمهور، دفتر دولت و... فاقد توان اجرایی و کارشناسی کافی برای کمک به رئیس‌جمهور برای رفع تضادها و ایجاد هماهنگی هستند. معاونین رئیس‌جمهور نیز عمدتاً دارای وظایف اجرایی موازی وزرا هستند و نمی‌توانند بصورت مؤثر، نقش فرابخشی و هماهنگ‌کننده ایفا نمایند. رئیس‌جمهور موظف است علاوه بر جلسات دولت در جلسات متعدد شوراهای اداری مختلف شرکت کند و در هر جلسه انبوهی از مصوبات پیشنهادی به وی ارائه می‌شود». به گفته مصاحبه‌شونده A7، «جلسات شورای عالی کاری دشوار است چه برسد به اینکه مصوبات متعدد پیشنهادی بصورت کارشناسی و مؤثر بررسی شوند. لذا ساختار موجود باعث می‌شود علیرغم اختیارات وسیع شخص رئیس‌جمهور، جایگاه ریاست جمهوری تضعیف شده و نتواند نقش مطلوب خود را در نظارت و هماهنگی بصورت مؤثر به انجام برساند.»

#### ۴-۵- فقدان پاسخگویی ذیل تصمیم‌گیری شورایی

یکی از سازوکارهای مؤثر در استفاده مکرر از ساختارهای شورایی در نظام قوانین و مقررات کشور، تقسیم مسئولیت‌ها و فرار از نظارت و پاسخگویی است. مصاحبه‌شونده A1، می‌گوید: «اصل توازن اختیارات و پاسخگویی لازم می‌دارد اختیارات

با عضویت وزارتخانه در شورا، اختیارات وزارتخانه و ارکان ذیل آن به شورا تفویض نمی‌شود. لذا چه از منظر اجرایی و چه از نظر تقنینی، جز در مواردی که قانون‌گذار تصریح نماید، اختیارات تصمیم‌گیری و اجرایی از ارکان وزارتخانه‌ها سلب نشده و به شورا منتقل نمی‌شود. بر این اساس، اگر تصریح قانونی برای واگذاری امتیازات وجود داشته باشد، اختلال در فرایندهای اجرایی را شاهد خواهیم بود و اگر اختیارات منتقل نشود، تصمیمات شورا فاقد پشتوانه و ضمانت اجرایی مؤثر خواهد بود. لذا لازم است در طراحی چارچوب هماهنگی میان شوراهای اداری و هیئت‌وزیران، اختیارات و صلاحیت‌های ارکان اجرایی در قوانین و مقررات مورد توجه قرار گیرد».

#### ۴-۸- چارچوب پیشنهادی

بر اساس مقولات استخراج شده در این پژوهش، چارچوب ارتقای هماهنگی میان شوراهای اداری و هیئت‌وزیران، چهار سطح را در برمی‌گیرد. اولاً لازم است صلاحیت‌ها و سیاست‌هایی مرتبط با وظایف هیئت‌وزیران مورد توجه قرار گیرد و در سطح دوم، رابطه شوراهای اداری و دولت تدقیق شود. سطح سوم به رابطه شوراهای اداری و دستگاه‌های اجرایی خصوصاً وزارتخانه‌ها ارتباط دارد و در سطح چهارم زیر ساختهای اداری و پشتیبانی اجرای الگوی سیاستی تشریح می‌شوند. در سطح اول لازم است هیئت‌وزیران متشکل از رئیس‌جمهور و وزرا و معاونین به جایگاه واقعی خود از منظر قانون اساسی بازگردند و محوریت نظام تقنینی و اجرایی در قوه مجریه را به عهده گیرد. بر این اساس، ساختارهای تخصصی بخشی‌نگر در قالب کمیسیون‌های تخصصی ذیل آیین‌نامه داخلی دولت فعال شده و در موارد دیگری که نیاز به بررسی تخصصی و بخشی وجود دارد، از ظرفیت تفویض اختیارات اصول ۱۲۷ و ۱۳۸ قانون اساسی استفاده

شأن فرابخشی و ماهیت سازمانی و استقلال شوراها را بشدت تحت تأثیر قرار می‌دهد و دبیران شوراهای عالی را به معاون ذریبط در دستگاه اجرایی که دبیرخانه شورا در آن مستقر است تقلیل می‌دهد». از یک سو ساختار هیئت‌وزیران متشکل از کمیسیون‌های تخصصی وزرای مرتبط است و از سوی دیگر، به موجب قوانین، شوراهایی کمابیش متشکل از همان وزرای کمیسیون برای حوزه‌های موضوعی مرتبط تشکیل می‌شود. بر این اساس، یکی از موضوعات مهم در ارتقای هماهنگی و انسجام سیاستی میان شوراهای اداری و هیئت‌وزیران، نوع تعامل کمیسیون‌های دولت و شوراها از منظر توسعه تشکیلات و ایجاد ساختار جدید خواهد بود».

#### ۴-۷- تفکیک وظایف اجرایی از ساختارهای شورایی

همانگونه که پیشتر بیان شد، شئون سیاستگذاری و تقنینی شوراهای اداری باعث موازی‌کاری‌های متعددی میان آنها و نهادهای تقنینی (همچون مجلس و خصوصاً هیئت‌وزیران) می‌شود. از سوی دیگر، واگذاری اختیارات اجرایی به شوراهای اداری علاوه بر اینکه باعث کاهش مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی می‌شود (همانگونه که در بخش ۴ و ۵ تشریح شد) باعث موازی‌کاری شوراها با وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی می‌شود. به گفته مصاحبه‌شونده A6، «شوراها سازوکاری برای اجرا ندارند و واگذاری امور اجرایی به شورا باعث اختلال در فرایندهای عملیاتی می‌شود. دستگاه‌های عضو شورا، خود اختیاراتی دارند و هیچگاه برای تصمیمات شورا، اختیارات خود را به رأی دیگران نمی‌گذارند. لذا عملاً تصمیمات مجامع شرکت‌های نفتی، از تصمیمات شورای عالی انرژی، دامنه تأثیر و ضریب نفوذ اجرایی بیشتری دارد. ارکان مختلف وزارتخانه بموجب قوانین و مقررات از اختیاراتی بهره‌مند هستند و لذا

برای هماهنگی هم کاهش می‌یابد. از منظر اداری و ساختاری هم لازم است، نهاد ریاست جمهوری، مشتمل بر دفتر رئیس‌جمهوری، دفتر معاون اول، دفتر دولت، معاونین رئیس‌جمهور و... متناسب با وظایف جدید، از نقش دبیرخانه‌ای خارج شده و بصورت فعالانه نسبت به ارزیابی اجرا و پایش تأثیر مصوبات و پیگیری موضوعات راهبردی نقش آفرینی کنند. همچنین می‌توان معاونین رئیس‌جمهور را بدون وظایف اجرایی و مسئولیت در سازمان‌های قانونی (همچون محیط‌زیست و انرژی اتمی) تعریف کرد که روسای کمیسیون‌های دولت بوده و پیگیری و اجرای دستورات رئیس‌جمهور را از وزرای عضو مطالبه کرده و به رئیس‌جمهور و هیئت‌وزیران گزارش نمایند.

## ۵- نتیجه‌گیری و پیشنهادات سیاستی

در طول سالیان گذشته، نظام سیاستگذاری ایران برای مواجهه با مسائل بغرنج، شوراهای فرابخشی تخصصی مختلفی را متشکل از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های عمومی ایجاد کرده است. هدف از ایجاد این نهادها؛ ایجاد هماهنگی، انسجام و یکپارچگی سیاستی است. نگاهی به عملکرد این شوراها و مسائل مرتبط با آنها نشان می‌دهد که تداخل وظایف و همپوشانی‌های مختلفی میان این شوراها و نهادها، دیگر سطح‌اجرایی کشور یعنی هیئت‌وزیران و وزارتخانه‌های مختلف وجود داشته که این امر، ابهام در مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی نهادی را ایجاد کرده و باعث حل‌نشدن مسائل سیاستی شده است. این مسئله در نظام‌های سیاستگذاری کشورهای دیگر نیز وجود داشته و این کشورها از رویکردها و ابزارهای مختلفی برای مواجهه با آن بهره گرفته‌اند. یافته‌های این پژوهش منطبق با برخی تجربه‌های عملیاتی کشورهای مختلف در مواجهه با مسائل و ساختارهای مشابه است. به‌عنوان مثال در

شود. همه تصمیمات در قالب هیئت‌وزیران از منظر کلان‌نگری و در خصوص تفویض اختیارات با تأیید نهایی رئیس‌جمهور از منظر توجه به ابعاد کلان اتخاذ می‌شود و امور تقنینی به خارج از هیئت‌وزیران و شوراهای اداری موازی منتقل نمی‌شود. انحصار مقررات‌گذاری، وضع آیین‌نامه، تدوین دستورالعمل، خط‌مشی‌گذاری و سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در هیئت‌وزیران برقرار شده و شوراهای اداری فقط وظایفی اعم از امور مشورتی و هماهنگی، نظارت‌های موردی و تصمیم‌گیری در خصوص موارد خاص را بر عهده بگیرند و نظارت و تصمیمات عمومی در هیئت‌وزیران انجام شود. البته این امر مستلزم آن است که خط‌مشی‌گذاری رئیس‌جمهور در قالب اصل ۱۳۴ در هیئت‌وزیران دنبال شده و ابزار مستقیم آن اعم از برنامه و بودجه، نه با محوریت سازمان برنامه و دوزدن ساختار هیئت‌وزیران، بلکه با محوریت دفتر دولت و نظام تصمیم‌گیری هیئت‌وزیران دنبال شود. همچنین بخشی از وظایف رئیس‌جمهور و قوه مجریه در حوزه برنامه‌ریزی و بودجه باید از مجلس به دولت منتقل شده و دخالت مجلس در آن محدود شود.

در سطح رابطه شوراهای اداری و دستگاه‌های اجرایی نیز باید توجه شود که تقسیم کار شفاف میان دستگاه‌ها وجود داشته باشد. در بسیاری موارد، ایجاد شوراهای اداری بدلیل ابهام و عدم شفافیت در حیطه وظایف و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی است. به بیان دیگر چون حیطه وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌ها را واضح و شفاف در قوانین بیان نکرده‌ایم، اختلال در اجرا بوجود می‌آید و برای رفع آن دست به دامن شورا می‌شویم. لذا اگر حیطه وظایف دقیق بیان شود، اختلال و موازی‌کاری محدود شده و نیازمندی به ساختارهای شورایی

جدول شماره ۴: الگوی سیاستی پیشنهادی و ارتباط آن با مقولات یکپارچه‌ساز استخراج شده (یافته‌های نویسندگان)

سطوح الگوی سیاستی	محورهای الگوی سیاستی	اجزای سیاستی	مقولات یکپارچه‌ساز مرتبط
هیئت‌وزیران	توجه همزمان به دو بعد تصمیم‌گیری بخشی و تخصصی و نیز کلان‌نگری و نگاه فرابخشی	محوریت مراجع بخشی‌نگر و تخصصی در ساختار دولت در قالب کمیسیون‌های تخصصی و تفویض اختیارات	تعدد و بخشی‌نگری شوراهای اداری
			کمیسیون‌های تخصصی: کلان‌نگری در تصویب نهایی در هیئت‌وزیران تفویض اختیارات ۱۲۷ و ۱۳۸: کلان‌گری در تصویب نهایی با تأیید رئیس‌جمهور
ارتباط شوراهای اداری و هیئت‌وزیران	تفویض شئون خط‌مشی‌گذاری، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری دولت	بررسی و نهایی‌سازی لایحه برنامه و خصوصاً بودجه در کمیسیون‌های دولت انتقال بخشی از وظایف قوه مجریه و رئیس‌جمهور در حوزه برنامه‌ریزی از مجلس به دولت (اصلاح قانون بودجه) فعال شدن وظایف رئیس‌جمهور ذیل اصل ۱۳۴ در حوزه سیاست‌گذاری و خط‌مشی‌گذاری در قالب دولت	تداخل و ناهماهنگی مراجع تصمیم‌قوه مجریه
			مراجع ساختار دولت (کمیسیون‌ها و تفویض اختیارات): انحصار مقررات‌گذاری وضع آیین‌نامه، تصویب‌نامه و دستورالعمل، خط‌مشی‌گذاری، برنامه‌ریزی شوراهای اداری؛ امور مشورتی، هماهنگی، نظارتی و تصمیم‌گیری در خصوص موارد معین
ارتباط وزارتخانه‌ها و شوراهای اداری	بازنگری در قوانین مرتبط با وظایف دستگاه‌های اجرایی (خصوصاً در موضوعات فرابخشی)	تنظیم واضح وظایف دستگاه‌ها و فقدان ابهام یا موازی‌کاری در مسئولیت‌های اجرایی و تقسیم کار شفاف عدم واگذاری وظایف تقنینی و سیاست‌گذاری به شوراهای اداری و تمرکز وظایف تقنینی و سیاست‌گذاری در هیأت دولت اجتناب از واگذاری اختیارات و وظایف اجرایی دستگاه‌ها به شوراهای اداری و یا هیئت‌وزیران	تنظیم اختیارات تقنینی شوراهای اداری تفکیک وظایف اجرایی از ساختارهای شورایی فقدان پاسخگویی ذیل تصمیم‌گیری شورایی
			نقش محوری دفتر دولت در پیگیری موضوعات راهبردی و فرابخشی و ارزیابی اجرا و پایش تاثیر مصوبات دولت (مواد ۱۹ و ۲۲ آیین‌نامه داخلی)، نقش فعال دفتر دولت در پیگیری اجرای برنامه‌های مصوب و اهداف کلان دولت و گزارش به هیأت دولت (دفتر دولت بمثابة دبیرخانه متمرکز شوراهای اداری)
زیرساخت‌های اداری و پشتیبانی	ارتقای مأموریت هماهنگی و نظارت دفتر دولت انسجام و هم‌افزایی درون نهاد ریاست جمهوری	تقسیم کار شفاف و هماهنگی میان دفتر دولت، دفتر رئیس‌جمهور و دفتر معاون اول خصوصاً در موضوعات راهبردی مأموریت دهی به معاونین رئیس‌جمهور در پیگیری موضوعات فرابخشی و محوریت ایشان به‌عنوان رؤسای کمیسیون‌های دولت	لزوم اجرای موثر شأن هماهنگی و نظارت رئیس‌جمهور
			تفسیر ماده ۱۹ آیین‌نامه داخلی دولت - دستگاه‌های اجرایی ذیل قوه مجریه مکلفند گزارش عملکرد خود در حوزه‌های وظایف، صلاحیت‌ها و موضوعات راهبردی را در بازه‌های زمانی مشخص مطابق چهارچوب‌های ابلاغی از سوی دفتر هیئت دولت و به صورت مستند و همراه با آمار و مقایسه از لحاظ ابعاد مختلف، جهت ارائه به دولت به آن دفتر ارائه نمایند. (الحاقی ۲۷/۳/۱۴۰۲)

۱. تبصره ماده ۱۹ آیین‌نامه داخلی دولت - دستگاه‌های اجرایی ذیل قوه مجریه مکلفند گزارش عملکرد خود در حوزه‌های وظایف، صلاحیت‌ها و موضوعات راهبردی را در بازه‌های زمانی مشخص مطابق چهارچوب‌های ابلاغی از سوی دفتر هیئت دولت و به صورت مستند و همراه با آمار و مقایسه از لحاظ ابعاد مختلف، جهت ارائه به دولت به آن دفتر ارائه نمایند. (الحاقی ۲۷/۳/۱۴۰۲)

۲. تبصره ۳ ماده ۲۲ آیین‌نامه داخلی دولت - دستگاه‌های اجرایی مکلفند گزارش پایش و ارزیابی تأثیرات اجرای مصوبات مربوط به خود را در قالب الگوهای مشخص حسب درخواست دفتر هیئت دولت تدوین و در فواصل زمانی معین جهت ارائه به دولت یا رئیس‌جمهور یا معاون اول ایشان، به دفتر هیئت دولت ارسال نمایند. (الحاقی ۲۷/۳/۱۴۰۲)

هماهنگی در زمینه برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و ارزیابی سیاست‌ها درون و میان دستگاه‌ها باشد. پس از دریافت برنامه‌های پیشنهادی دستگاه‌ها، با هماهنگی رئیس‌جمهور، یک برنامه اقدام در سطح دولت فدرال تدوین می‌شود که الزامات هر یک از دستگاه‌های راهبر در آن مشخص شده است. در این سند، مسئولیت هر یک از گام‌ها و اقدامات اجرایی سند اصلی ذیل چهار هدف کلان، به یک دستگاه واگذار شده و سال اجرای آن و نحوه دقیق اجرای آن مشخص شده است. همچنین شورایی با عنوان «شورای مشورتی رئیس‌جمهور در موضوع ایدز» موظف است بر اجرای استراتژی نظارت کند و به وزیر بهداشت، توصیه‌هایی برای بهبود اجرای سیاست‌ها ارائه کند.<sup>۳۷</sup> در ژاپن نیز همواره این انتقاد مطرح شده است که شوراهای سیاستگذاری تنها به‌عنوان استتار برای سیاست‌های خودپسندانه بوروکرات‌ها عمل کرده‌اند و صرفاً به بخشی‌گرایی در دولت سرعت بخشیده‌اند. در پاسخ به این گونه انتقادات، «برنامه اساسی در مورد تجدیدنظر و منطقی‌سازی شوراهای» توسط هیئت وزیران تدوین شد. رویکرد اصلی این برنامه این بود که به صراحت بیان کند که کابینه و نه شوراهای سیاستگذاری، مسئولیت سیاستگذاری را بر عهده می‌گیرند. در نتیجه تنظیم مجدد شوراهای سیاستگذاری، تعداد شوراها از ۲۱۱ به ۹۰ شورا کاهش یافته است. همچنین تعداد شوراهایی که سیاست‌های کلان را بررسی می‌کنند، به حدود یک ششم کاهش یافته است (دولت مرکزی ژاپن<sup>۳۸</sup>، ۲۰۱۰). این پژوهش به دنبال تبیین واکاوی رخ‌دادن این مسئله و ارائه چارچوبی برای ارتقای هماهنگی میان شوراهای اداری

۳۷. بنگرید به: <https://www.hiv.gov/federal-response/national-hiv-aids-strategy/national-hiv-aids-2025-2022-strategy>

38. Japan central government

راستای «تقسیم کار شفاف میان نهادها با نظارت رئیس‌جمهور» - یکی از یافته‌های پژوهش حاضر - در انگلیس، دولت در سندی تحت عنوان «ائتلاف: برنامه ما برای دولت»، هفت برنامه اولویت‌دار درون‌دولتی مشخص و برای هر برنامه، یک نهاد (عمدتاً دفتر کابینه نخست‌وزیری) به‌عنوان راهبر اجرای برنامه انتخاب و در یک تقسیم کار مدون، وظایف هر دپارتمان در راستای اجرای برنامه‌ها به‌طور دقیق تعیین شده است. تمامی دستگاه‌ها موظف هستند، در طرح کلان ۵ ساله، سیاست‌ها و اقدامات اصلی خود را در راستای این برنامه (و با هماهنگی دفتر کابینه) ارائه کنند.<sup>۳۶</sup> در آمریکا، رئیس‌جمهور برای مواجهه با مسئله ایدز، به ایفای «نقش هماهنگی و نظارت» - یکی از یافته‌های پژوهش حاضر - می‌پردازد. رئیس‌جمهور ایالات متحده برای حل این مسئله، فرمانی استراتژیک صادر نمود که در آن رئیس‌اداره سیاست ملی ایدز با مشاوره رئیس‌اداره مدیریت و بودجه مسئول نظارت بر اجرای استراتژی معرفی شدند. رئیس‌اداره سیاست ملی ایدز موظف است به شخص رئیس‌جمهور به‌صورت سالانه گزارش اجرا دهد. این گزارش شامل اهداف و اقدامات کلیدی معرفی شده در اسناد سیاستی است. همچنین در این فرمان تصریح شده است که از آنجا که این سیاست‌ها نیاز به تلاش در سطح کل حکومت دارد، ده دستگاه به‌عنوان دستگاه‌های راهبر برای اجرای استراتژی انتخاب می‌شوند. رؤسای دستگاه‌ها، موظف هستند ظرف ۱۰۰ روز از صدور فرمان، برنامه‌های خود را در راستای سند استراتژیک ارائه کنند. این برنامه‌ها باید شامل چگونگی تخصیص مسئولیت به کارکنان آن دستگاه، طراحی ساختارهایی برای گزارش اقدامات در اسناد فوق و گام‌هایی برای تقویت

۳۶. بنگرید به British Prime Minister's Office (2015, 03 07). Red Tape Challenge. Retrieved from UK nationalarchives:

<https://goo.gl/as255d>

شود بگونه‌ای که محوریت دولت (رئیس‌جمهور) در برنامه تقویت شود و شان مجلس نظارت بر حسن اجرا باشد)

● اجتناب از واگذاری اختیارات و وظایف اجرایی دستگاه‌های اجرایی به شوراهای اداری و یا هیئت‌وزیران و تنظیم واضح وظایف دستگاه‌ها و فقدان ابهام یا موازی‌کاری در مسئولیت‌های اجرایی و تقسیم کار شفاف

بخش دوم) مواردی که تحقق آنها در اختیار رئیس‌جمهور و هیات وزیران است:

● نقش‌آفرینی فعال دفتر دولت بمثابه دبیرخانه متمرکز شوراهای عالی اداری و نیز پیگیری موضوعات راهبردی و ارزیابی و نظارت بر اجرای مصوبات هیات وزیران

● ارتقای هماهنگی درون نهاد ریاست جمهوری (خصوصاً ارتباط موثر دفتر معاون اول و دفتر دولت در قالب اینکه معاونین معاون اول، دبیران کمیسیون‌های دولت باشند)

## ملاحظات اخلاقی

### پیروی از اصول اخلاق پژوهش

تمامی اصول اخلاقی در پژوهش این مقاله رعایت شده‌اند.

### حامی مالی

این پژوهش حامی مالی ندارد.

### تعارض منافع

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

و هیئت‌وزیران در ایران بوده است. بدین منظور با استفاده از راهبرد پژوهش کیفی اکتشافی و با مصاحبه با ذی‌نفعان مرتبط، ۷ مقوله یکپارچه‌ساز شامل «تعدد و بخشی‌نگری شوراهای اداری»، «تداخل و ناهماهنگی مراجع تصمیم‌قوه مجریه»، «تنظیم اختیارات تقنینی شوراهای اداری»، «لزوم اجرای مؤثر شأن هماهنگی و نظارت رئیس‌جمهور»، «فقدان پاسخگویی ذیل تصمیم‌گیری شورایی»، «توسعه تشکیلات و ساختار جدید» و «تفکیک وظایف اجرایی از ساختارهای شورایی» استخراج شدند. در ادامه بر اساس مقولات استخراج شده؛ چارچوب ارتقای هماهنگی میان شوراهای اداری و هیئت‌وزیران طراحی شد که چهار سطح را در برمی‌گیرد. بر اساس این الگوی سیاستی، باید صلاحیت‌ها و سیاست‌های مرتبط با وظایف هیئت‌وزیران، رابطه شوراهای اداری و دولت، رابطه شوراهای اداری و دستگاه‌های اجرایی و زیرساخت‌های اداری و پشتیبانی اجرای الگوی سیاستی مورد توجه قرار گیرند. در پایان با توجه به یافته‌های پژوهش، پیشنهادات سیاستی در دو بخش ارائه می‌شود:

بخش اول) مواردی که تحقق آنها مستلزم اصلاح قوانین است:

● عدم واگذاری وظایف تقنینی و سیاست‌گذاری به شوراهای اداری و تمرکز آن در دولت و کمرنگ‌شدن نقش قاعده‌گذاری شوراهای عالی و تمرکز این نقش در هیئت‌وزیران؛ در مقابل، توجه بیشتر بر نقش‌های هماهنگی و نظارتی شوراهای عالی (این امر مستلزم اصلاح برخی قوانین مرتبط با شوراهای عالی اداری است که امور از جنس سیاست‌گذاری و تقنین را به شورا سپرده است)

● انتقال بخشی از وظایف قوه مجریه و رئیس‌جمهور در حوزه برنامه‌ریزی از مجلس به دولت (قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ باید به روز رسانی

## منابع

### منابع فارسی

دبیرنیا، علیرضا. ۱۳۹۳. صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تأسیس شوراهای عالی اجرایی. استقلال قوا یا تحدید صلاحیت‌های قوه مجریه. مجله حقوقی دادگستری. سال ۷۸، شماره ۸۸

گروه پژوهش‌های حقوق عمومی اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی. ۱۳۹۲. بررسی روند تعیین وضعیت حقوقی شوراهای اداری. اطلاع رسانی حقوقی دوره جدید سال ششم بهار ۱۳۸۷ شماره ۱۳

مرادخانی، فردین و تکلو، سمیه. ۱۴۰۰. تعدد نهادهای قانون گذاری با تأکید بر جایگاه مصوبات شورای عالی فضای مجازی در نظام حقوقی ایران. فصلنامه مطالعات حقوقی معاصر سال دوازدهم بهار ۱۴۰۰ شماره ۲۲

## References

- Akbari, I., Rasooli, M., Abdolhosseinzadeh, M., Abdolhamid, M., Hemmatbadi, H. (2024). [Identifying and presenting the classification of soft tools in the governance & policy making system (Persian)]. *Journal Strategic Studies of Public Policy*, 13(49), 2-32
- Ameri Golesan M, Vaezi R, Alvani SM, Bagheri A. (2023). [Collaborative Governance; A Solution for Addressing Iran's Water Issue: Identifying Components and Developing a Framework (Persian)]. *Journal Strategic Studies of Public Policy*, 12(48), 2-31
- Candel, J. J. L., & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 49(3), 211–231
- Chisholm, D. (1989). *Coordination without hierarchy: Informal structures in multiorganizational systems*. University of California Press
- Christensen, T., & Peters, B. G. (1999). *Structure, culture and governance. A comparison of Norway and the United States*. Lanham: Rowman & Littlefield
- Coyle, Diane, Muhtar, Adam, 2023, *Assessing policy co-ordination in government: Text and network analysis of the UK's economic strategies*, *European Journal of Political Economy*, Volume 79
- Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall
- Domorenok, Ekaterina, Graziano, Paolo and Polverari, Laura. 2021, *Introduction: policy integration and institutional capacity: theoretical, conceptual and empirical challenges*. *Policy and Society*, 40, no. 1, 1–18
- Hartmann, M. & Hansford, P. (2020). Final report of Commission of Inquiry into the construction works at and near Hung Hom station extension under the Shatin to Central link project. [https://www.coi-hh.gov.hk/pdf/COI\\_Final\\_Report\\_Eng.pdf](https://www.coi-hh.gov.hk/pdf/COI_Final_Report_Eng.pdf). Accessed 6 September 2020.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739
- Howlett, M., & del Rio, P. (2015). The parameters of policy portfolios: Verticality and horizontality in design spaces and their consequences for policy mix formulation. *Environment and Planning c: Government and Policy*, 33(5), 1233–1245
- Jagers, S., & Striiple, J. (2003). Climate governance beyond the state. *Global Governance*, 9(3), 385–399
- Japan central government. (2010). *Establishing a System with More Effective Political Leadership*: [https://japan.kantei.go.jp/central\\_government/01\\_establishing.html](https://japan.kantei.go.jp/central_government/01_establishing.html)
- Krasner, S. D. (1988). Sovereignty. An institutional perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1), 66–94.
- Landau, M. (1969). Redundancy, rationality and the problem of duplication and overlap. *Public Administration Review*, 29, 346–358
- Leppo, K., Ollila, M., Pena, S., Wismar, S., & Cook, S. (2013). *Health in all policies: Seizing opportunities, implementing policies*. World Health Organization
- Levin, K., Cashore, B., & Bernstein, S.

- (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: Constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Sciences*, 45(2), 123–152
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1983). Organizing political life. What administrative reorganization tells us about government. *American Political Science Review*, 77, 281–297
- Myrodiyas, K. (2022), 'UK Industrial Policy in the era of Covid-19', in Paul Mortimer-Lee and Adrian Pabst (eds.), Covid-19 and Productivity, NIESR Occasional Paper LXII, forthcoming
- Paul Mortimer-Lee, Adrian Pabst (Eds.), 2022, Covid-19 and Productivity, NIESR Occasional Paper LXII
- Peters, B. G. (2015). Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination. University Press of Kansas
- Peters, Guy. 2021. Public Policies: Coordination, Integration, Coherence, and Collaboration. Oxford Research Encyclopedias
- Roberts, N. C. (2011). Beyond smokestacks and silos: Open-source, web-enabled coordination in organizations and networks. *Public Adm Rev*, 71(5), 677–693
- Rykkja, L. H., Neby, S., & Hope, K. (2014). Implementation and governance: Current and future research on climate change policies. *Public Policy and Administration*, 29(2), 106–130
- Schon, A. A., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Solving intractable policy disputes*. MIT Press
- Scott, Ian & Gong, Ting. 2021. Coordinating government silos: challenges and opportunities. *Global Public Policy and Governance*. 1:20–38
- Scott, Ian , Gong, Ting. 2021. Coordinating government silos: challenges and opportunities.
- Serrat, O. (2017). Bridging the silos. In O. Serrat (Ed.), *Knowledge solutions: tools, methods and approaches to driving organizational performance* (pp. 711–716). Singapore: Springer
- Tosun, J., & Lang, A. (2017). Policy integration: Mapping the different concepts. *Policy Studies*, 38(6), 553–570.
- Trein, P., & Maggetti, M. (2020). Patterns of policy integration and administrative coordination reforms: A comparative empirical analysis. *Public Administration Review*, 80(2), 198–208
- Tsegaye, S., & Mekonen, Y. (2010). Budgeting for children in Africa: Concept and framework for analysis. *African Child Policy Forum*
- Zamanyan, M., Nateghi, M., Karimmian, Z. (2024). [Providing a Framework for Analyzing National Governance Systems Based on Structures and Functions: A Case Study of Maritime Transport in Iran] Persian (J. *Journal Strategic Studies of Public Policy*, 14)50(, 66-105