

آسیب‌شناسی فرایند بررسی پیشنهادات در دفتر هیئت دولت و راهکارهای بهبود آن

سجاد فتاحی، دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی دانشگاه مازندران

۹ اردیبهشت ۱۳۹۴

شماره: ۴۴۰۰۹۲

بخش نخست: فرایند کنونی بررسی پیشنهادات در هیئت دولت

فرایند کنونی‌ای که پیشنهادات برای طرح و تصویب در هیئت دولت طی می‌کنند را می‌توان به‌صورت زیر توصیف نمود:

سازمان‌های مختلف بنا بر نیازها و ضرورت‌هایی که خود احساس می‌کنند پیشنهادهایی را با امضای بلندپایه‌ترین مقام خود برای طرح و تصویب در هیئت دولت ارسال می‌نمایند. این پیشنهادات از طریق دفتر معاون اول رئیس‌جمهور غربال‌گری شده و برای بررسی به کمیسیون‌های مختلف هیئت دولت ارجاع می‌شود؛ این کمیسیون‌ها نیز با بررسی پیشنهادات در جلسات خود، آن‌ها را برای طرح در هیئت دولت آماده کرده و به دبیر هیئت دولت برای طرح در جلسات هیئت‌وزیران ارائه می‌کنند. در ادامه به‌صورت مجزا به هر یک از مراحل که یک پیشنهاد از مرحله ارائه تا تصویب و یا رد در هیئت‌وزیران طی می‌نماید پرداخته می‌شود.

مرحله نخست: ارائه پیشنهاد از سوی سازمان

بنا بر مصاحبه‌ای صورت‌گرفته پیرامون چگونگی طرح پیشنهادات در مرحله ارائه آن از سوی یک سازمان، دبیران کمیسیون‌ها معتقد بودند که قریب به‌اتفاق پیشنهادهای ارائه‌شده به کمیسیون‌ها، بدون ارزیابی مقدماتی از سوی سازمان‌ها و تنها با توجه به ضرورت‌ها و نیازهایی که هر یک از آن‌ها احساس کرده‌اند طرح می‌شود. این پیشنهادات در بهترین حالت نیازهای مدنظر سازمان پیشنهاددهنده را در بر گرفته و ابعاد مختلف اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و زیست‌محیطی آن موردبررسی قرار نگرفته‌است. از نظر دبیران شرکت‌کننده در مصاحبه‌ها این پیشنهادات دارای نقاط ضعف زیر است:

- هدف و نیازی که قرار است از طریق این پیشنهاد به آن دست‌یافته شود به‌دقت تعریف و شاخص‌سازی نشده و طبیعتاً جایگزین‌هایی که می‌تواند به‌صورت بهینه‌تری آن اهداف را محقق نماید از سوی سازمان پیشنهاددهنده بررسی نشده‌است.
- تأثیرات مختلفی که تصویب و اجرای این پیشنهاد می‌تواند بر ابعاد مختلف بگذارد موردبررسی و ارزیابی قرارنگرفته‌است.

در سیستم‌های اجتماعی که دفتر هیئت دولت نیز می‌تواند یکی از این سیستم‌ها باشد؛ نوع طراحی سیستم، روابط بین‌اجزاء و قواعد دستوری حاکم بر آن تأثیر به‌سزایی در کیفیت خروجی‌های آن‌ها خواهد داشت. تجربه کوتاه نگارنده از همکاری با دفتر هیئت دولت و انجام مصاحبه‌هایی^۱ با برخی دبیران کمیسیون‌های آن، نشان‌دهنده وجود برخی ضعف‌های سیستمی در ساختار کنونی دفتر هیئت دولت است که بخشی از علل ناکارآمدی تصمیمات اخذشده در دولت‌های مختلف و خسارت‌های جبران‌ناپذیر برخی دیگر از این تصمیمات را می‌توان در آن‌ها جستجو کرد. با توجه به اینکه در مدت کوتاه همکاری، تنها امکان مصاحبه با دبیران کمیسیون‌های امور زیربنایی، صنعت و محیط‌زیست، کمیسیون سیاسی-دفاعی و کمیسیون لوایح فراهم شد؛ این گزارش و آسیب‌شناسی صرفاً مبتنی بر این مصاحبه‌ها می‌باشد. شایان‌ذکر است که آسیب‌شناسی دقیق ساختار کنونی دفتر هیئت دولت و ارائه راهکارهایی برای برطرف‌نمودن نقاط ضعف موجود در آن که از اهمیت به‌سزایی در اصلاح نظام اداری کشور برخوردار است و نیازمند انجام مطالعاتی عمیق و تطبیقی می‌باشد که با توجه به اهمیت آن می‌بایست در صدر طرح‌های مطالعاتی دولت قرار داده شود.

۱. این مصاحبه‌ها با حمایت دکتر پاک‌سرشت و به مدیریت ایشان انجام پذیرفت.

به‌واسطه حضور در کمیته‌های اصلی و فرعی، جلسات هیئت دولت بدون حضور آن‌ها برگزار می‌شود.

پس از تصویب یک پیشنهاد نیز هیچ‌گونه ارزیابی کمی و دقیقی از اثرات پیشنهاد تصویب‌شده و میزان اثری که تصویب و اجرای این پیشنهاد بر اهدافی که جهت پاسخگویی بدان طراحی شده است صورت نمی‌گیرد.

در پایان مصاحبه‌ها هنگامی که از دبیران کمیسیون‌ها خواسته شد با توجه به الگوی ایده آل^۲ ترسیم‌شده به فرایند کنونی ارائه و تصویب پیشنهادات نمره‌ای بین ۰ تا ۱۰۰ اختصاص دهند، هر سه دبیر حاضر در مصاحبه نمره‌ای زیر ۱۰ را به شرایط کنونی اختصاص دادند که همین امر نشان‌دهنده فاصله فراوان این شرایط با وضعیت مطلوب است.

بخش دوم: نقاط ضعف فرایند کنونی بررسی پیشنهادات

اگرچه شناسایی تمامی نقاط ضعف فرایند کنونی ارائه و بررسی پیشنهادات در دفتر هیئت دولت نیازمند انجام مطالعاتی عمیق و مصاحبه‌هایی بیشتر می‌باشد اما با توجه به بررسی کوتاه انجام‌شده این فرایند از نقاط ضعف زیر رنج می‌برد:

- لوایح و پیشنهادات ارسالی به دفتر هیئت دولت پیش از ارجاع به کمیسیون و یا کمیسیون‌های مختلف از سوی دفتر معاون اول مورد بررسی قرار نمی‌گیرند به همین دلیل ارجاع آن‌ها به هر یک از کمیسیون‌ها با توجه به نظرات شخصی و کلیات این لوایح و پیشنهادات صورت می‌پذیرد.

- این تصمیمات حتی اگر مورد بررسی قرار گیرند، به دلیل ساختار نامناسب دفتر هیئت دولت صرفاً در یک و یا حداکثر در دو کمیسیون مطرح می‌گردند درحالی‌که ممکن است یک طرح به‌طور همزمان نیازمند بررسی و ارائه نظر در تمامی کمیسیون‌ها باشد (با توجه به داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها تاکنون تنها بین ۱۰ تا ۲۰ درصد از لوایح به دو کمیسیون ارجاع شده است).

- این کمیسیون‌ها شاخص‌هایی دقیق برای ارزیابی اثرات هر یک از پیشنهادات با توجه به حوزه کاری خود در اختیار ندارند و بنابراین افراد حاضر در جلسه کمیسیون

مرحله دوم: غربال‌گری پیشنهادات در دفتر معاون اول رئیس‌جمهور

پیشنهادات پس از ارائه از سوی سازمان‌ها، از طریق دفتر معاون اول رئیس‌جمهور غربال‌گری شده و برای بررسی و طرح در کمیسیون‌های مختلف به این کمیسیون‌ها ارجاع داده می‌شوند. در این بخش نیز بر اساس نظر دبیران کمیسیون‌ها، عمل ارجاع به کمیسیون‌ها بدون انجام ارزیابی‌های دقیق و مشخص و تنها با نظر دفتر معاون اول رئیس‌جمهور صورت می‌گیرد، طبیعی است که به دلیل عدم وجود الگوریتم و دستورالعملی مشخص و قانونی در این زمینه، تشخیص نوع پیشنهاد و تأثیرات مختلفی که می‌تواند داشته باشد به نظر شخصی دفتر معاون اول وابسته بوده و بنابراین ممکن است دو شخص با سلاقی مختلف هنگامی که در دفتر معاون اول مشغول به فعالیت می‌شوند یک پیشنهاد را بسته به نظر خود به کمیسیون‌های مختلفی ارجاع نمایند. البته باید توجه داشت که بر اساس نظرات دبیر یکی از کمیسیون‌ها تنها بین ۱۰ تا ۲۰ درصد پیشنهادات به دو کمیسیون ارجاع می‌شود و بنابراین در حدود ۸۰ درصد این پیشنهادات تنها به یک کمیسیون ارجاع می‌گردد که این امر خود نشان‌دهنده عدم توجه و آشنایی با نگرش پیچیده به موضوعات در هنگام غربال‌گری پیشنهادات ارسالی است.

مرحله سوم: بررسی پیشنهادات در کمیسیون‌ها

در درون کمیسیون‌ها نیز دستورالعمل و ضوابط مشخصی برای نحوه بررسی یک پیشنهاد و ارزیابی اثرات آن وجود ندارد و نحوه عملکرد این کمیسیون‌ها به شدت شخص محور بوده و وابسته به نوع نگرش و توانایی‌های دبیر هر یک از کمیسیون‌ها می‌باشد. با این وجود حتی فرایند طی شده نیز به دلیل جایگاه نه‌چندان مشخص کمیسیون‌ها و حیطة عمل قانونی آن‌ها ممکن است در نهایت بنا به دلایل مختلفی از قبیل توان و قدرت سازمان پیشنهاددهنده طرح، بای پس شده و بر اساس آنچه که تجربه دبیران کمیسیون‌های شرکت‌کننده در مصاحبه‌ها می‌باشد؛ علیرغم نظر نه‌چندان مناسب کارشناسان و دبیران این کمیسیون‌ها در دولت به تصویب برسد. باید توجه داشت که در شرایط کنونی علیرغم اشراف نسبی دبیران کمیسیون‌ها بر پیشنهادهای ارائه‌شده،

۲. به این الگو در قسمت پایانی نوشتار و در بخش راهکارها اشاره شده است.

بالادستی و اعلام نتایج و اثرات احتمالی آن‌ها با توجه به شاخص‌های طراحی شده به هیئت دولت.

- فراهم نمودن امکان حضور اعضای شورای تشکیل شده در دفتر معاون اول و دبیران کمیسیون‌های مربوطه در جلسات هیئت دولت.

- انجام ارزیابی پس از اجرایی شدن لوایح و پیشنهادات کلان در جهت شناسایی اثرات نامناسب پیش‌بینی نشده، پیش از تبدیل شدن آن‌ها به بحران.

در پایان خاطرنشان می‌گردد که با توجه به نظرات دبیران کمیسیون‌های حاضر در مصاحبه‌ها به دلیل وجود مقاومت فراوان در سیستم، به واسطه خو کردن به این روال در تمامی سال‌های گذشته، هرگونه تغییری و اصلاحی در وضعیت کنونی می‌بایست با حمایت مستقیم رئیس‌جمهور صورت پذیرد.

استفاده از مطالب با ذکر منبع آزاد است.

متون سیاستی منتشرشده در شمس، بیانگر دیدگاه نویسندگان بوده و لزوماً نظر این شبکه نیست.

صرفاً با توجه به اطلاعات شخصی خود و احیاناً شاخص‌ها و سنجه‌هایی کلی پیرامون آن‌ها اظهارنظر می‌کنند.

- حتی اگر این طرح‌ها در کمیسیون‌ها به درستی و دقت مورد بررسی قرار گیرند به دلیل عدم برخورداری تصمیمات کمیسیون‌ها از ضمانت اجرایی و عدم حضور دبیران کمیسیون‌ها در جلسات هیئت دولت ممکن است بدون توجه به نظرات آن‌ها درنهایت رد و یا تصویب شوند.

بخش سوم: پیشنهاداتی برای اصلاح فرایند کنونی

اگرچه ارائه طرحی جامع برای اصلاح ساختار دفتر هیئت دولت و برطرف نمودن نقاط ضعف کنونی نیازمند انجام پژوهش‌هایی دقیق و عمیق‌تر می‌باشد اما با توجه به موارد و تجربیات فوق در شرایط کنونی می‌توان در کوتاه‌مدت اصلاحات زیر را جهت بهبود این فرایند پیشنهاد نمود:

- اصلاح روند ارجاع لوایح و پیشنهادات به کمیسیون‌ها از طریق تشکیل شورایی متشکل از متخصصان حوزه‌های مختلف در دفتر معاون اول رئیس‌جمهور به گونه‌ای که لوایح و پیشنهادات با نظرات این شورا و تبعات و اثراتی که می‌تواند در حوزه‌های مختلف داشته باشد به یک و یا چند کمیسیون ارجاع شود. به نظر می‌رسد در شرایط کنونی در صورت موافقت دفتر معاون اول رئیس‌جمهور، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری تا تشکیل این شورا می‌تواند مسئولیت این امر را بر عهده بگیرد.

- طراحی شاخص‌ها و سنجه‌هایی دقیق برای هر یک از کمیسیون‌ها با توجه به حوزه کاری آن‌ها که بررسی تأثیرات لوایح و طرح‌ها با توجه به آن‌ها صورت گرفته و گزارش‌های کمیسیون‌ها از جلساتشان با توجه به این شاخص‌ها و سنجه‌ها ارائه گردد.

- ارجاع نتایج بررسی کمیسیون‌ها با توجه به شاخص‌های طراحی شده به شورای بالادستی حاضر در دفتر معاون اول رئیس‌جمهور.

- جمع‌بندی نظرات کمیسیون‌های مختلفی که پیشنهاد به آن‌ها ارجاع داده شده است توسط شورای