

# چارچوب اصلاح نظام حکمرانی



انديشكده حكمراني شريف  
گروه حکمرانی



# انباشت سیاست‌ها در ایران معاصر

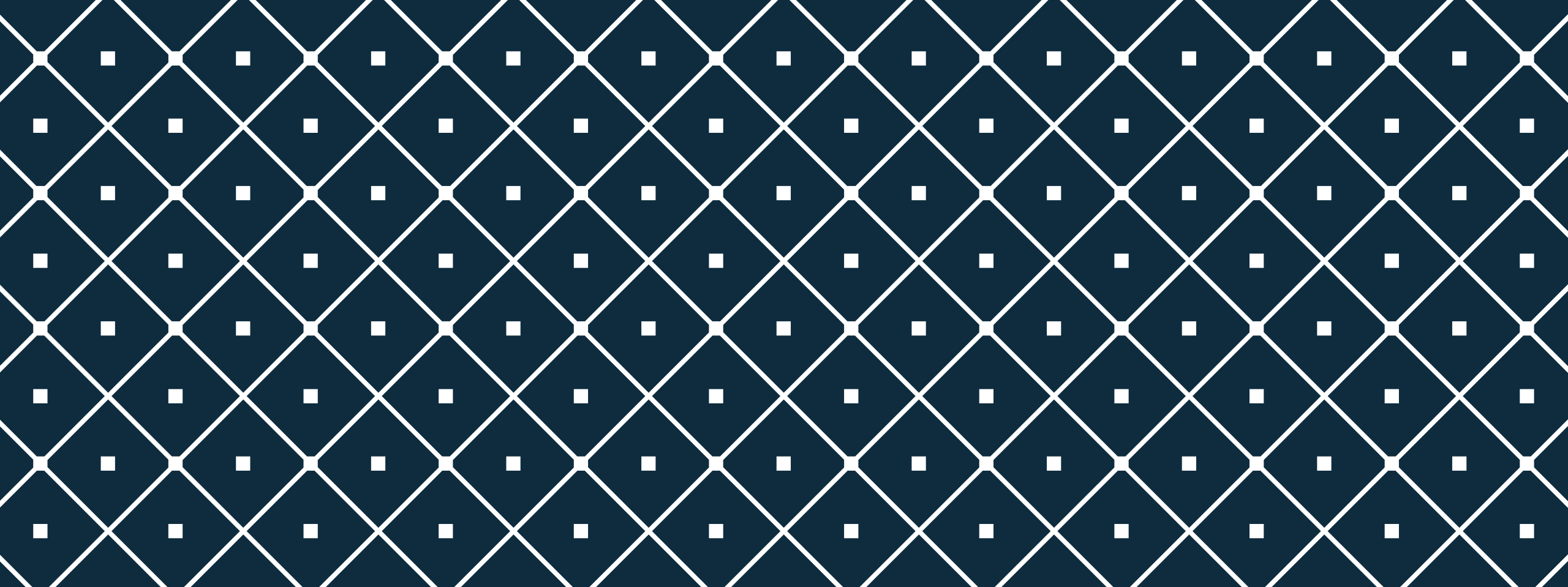


# آشفتگی ساختاری و کارکردی



انديشكده حكمراني شريف





# وضع موجود



# اصل ۴۴ قانون اساسی

## اصل چهل و چهارم

- نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است.
- بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند این‌ها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است.
- بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است.
- مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانونی جمهوری اسلامی است.



# اهداف سیاست‌های اصل ۴۴

افزایش رقابت‌پذیری در  
اقتصاد ملی

ارتقاء کارآیی بنگاه‌های  
اقتصادی، و بهره‌وری منابع  
مادی و انسانی و فناوری

گسترش مالکیت در سطح  
عموم مردم به‌منظور تأمین  
عدالت اجتماعی

شتاب بخشیدن به  
رشد اقتصاد ملی

تشویق اقشار مردم به  
پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و  
بهبود درآمد خانوارها

افزایش سطح عمومی  
اشتغال

کاستن از بار مالی و  
مدیریتی دولت در تصدی  
فعالیت‌های اقتصادی

افزایش سهم بخش‌های  
خصوصی و تعاونی در  
اقتصاد ملی



# برنامه چهارم توسعه (۸۳) قانون خدمات کشوری (۸۶)

اندیشکده حکمرانی شریف

امور حاکمیتی: آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی شود.

- الف- سیاستگذاری، برنامه ریزی و نظارت در بخش های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی.
- ب- برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و باز توزیع درآمد.
- ج- ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم.
- د- فراهم نمودن زمینه ها و مزیت های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری
- ه- قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی.
- و- حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی
- ز- ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی
- ح- اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی
- ط- حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی
- ی- تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت کشور
- ک- ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماریها و آفت های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران های عمومی
- ل- بخشی از امور مندرج در مواد 9، 10 و 11 این قانون نظیر موارد مذکور در اصول بیست و نهم و سی ام قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیأت مناسبت انجام پذیرد.

امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی: آن دسته از وظایفی است که منافع اجتماعی حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد می گردد.

• آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه ای، علوم و تحقیقات، درمان، توانبخشی، تربیت بدنی و ورزش، اطلاعات و ارتباطات عمومی و امور فرهنگی، هنری و تبلیغات اسلامی.

امور زیربنایی: آن دسته از طرح های تملک دارایی های سرمایه ای است که موجب تقویت زیرساخت های اقتصادی و تولیدی کشور می گردد.

• طرح های آب و خاک و شبکه های انرژی، ارتباطات و راه.

امور اقتصادی: آن دسته از اموری است که دولت، متصدی اداره و بهره برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می کند.

• تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل و نقل، بازرگانی، مسکن و بهره برداری از طرح های مندرج در ماده 10 این قانون.



# ساختار و کارکرد در قانون خدمات کشوری

## اقتصادی

واگذار به بخش غیر دولتی

رفع بیکاری با مداخله و تسهیلگری دولتی

## زیربنایی

توسط بخش غیر دولتی

با مدیریت، حمایت و نظارت دستگاه‌های اجرائی

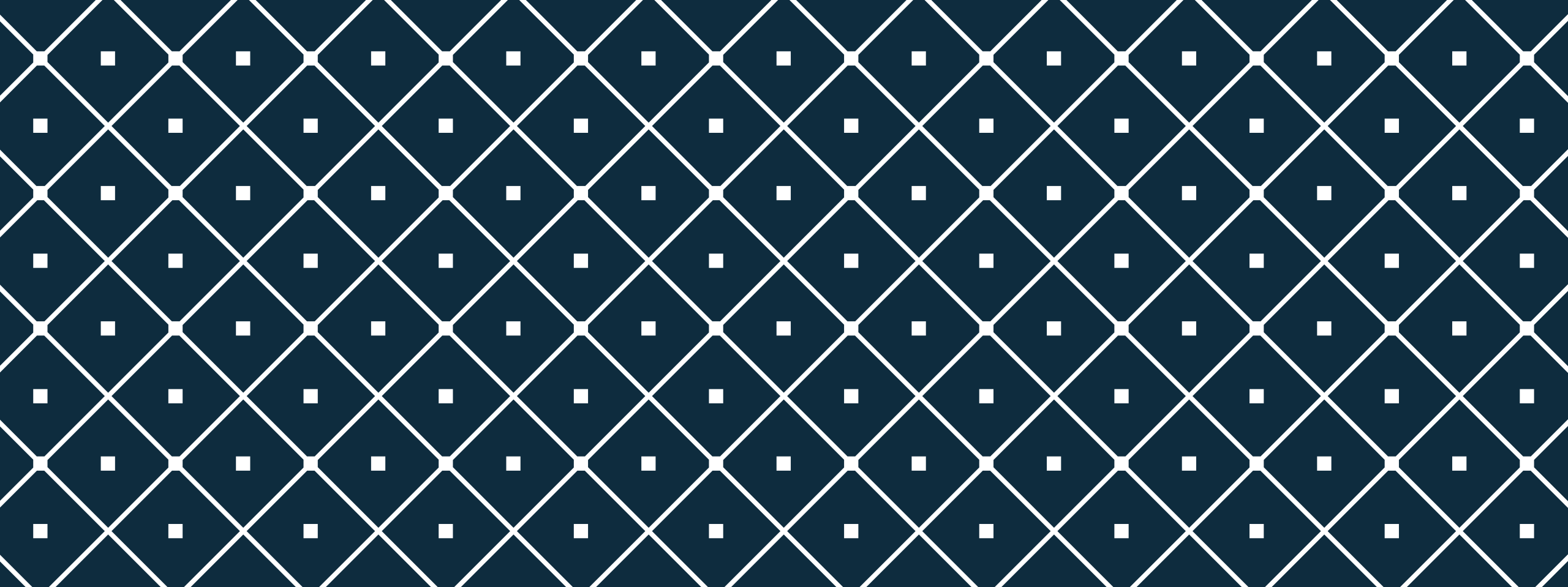
## اجتماعی، فرهنگی و خدماتی

از طریق توسعه بخش غیر دولتی ( تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی)

به روش: حمایت / خرید خدمت / مشارکت / واگذاری / ایجاد و اداره واحدهای دولتی

## امور حاکمیتی

توسط دستگاه‌های اجرایی



# چارچوب پیشنهادی



# تحول رویکردی در سطح کلان

## رویکرد حکمرانی

هدایت‌گری

سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری

سازمانهای شبه دولتی، خصوصی و مردم نهاد

بازار و خود نظارتی

عمومی و خصوصی

مشارکتی و ائتلافی

## رویکرد دولتی

تصدی‌گری

ارایه خدمت

سازمانهای دولتی

دستوری

دولتی

بالا به پایین

نقش دولت

کارکرد اصلی

ساماندهی

مکانیزم

مالکیت

نوع نگاه



# کارکردهای نظام حکمرانی

## سیاست گذاری

- تعیین اهداف و منافع عمومی و روش نیل به آنها

## تنظیم گری

- انواع مداخلات برای کنترل رفتار بازیگران در راستای تامین منافع عمومی

## ارایه خدمت

- ارائه مستقیم خدمت و کالا

## تسهیل گری

- توانمندسازی بازیگران مختلف برای فعالیت اثربخش و هم افزایی از طریق افزایش مشارکت عمومی و ایجاد زیرساخت ها

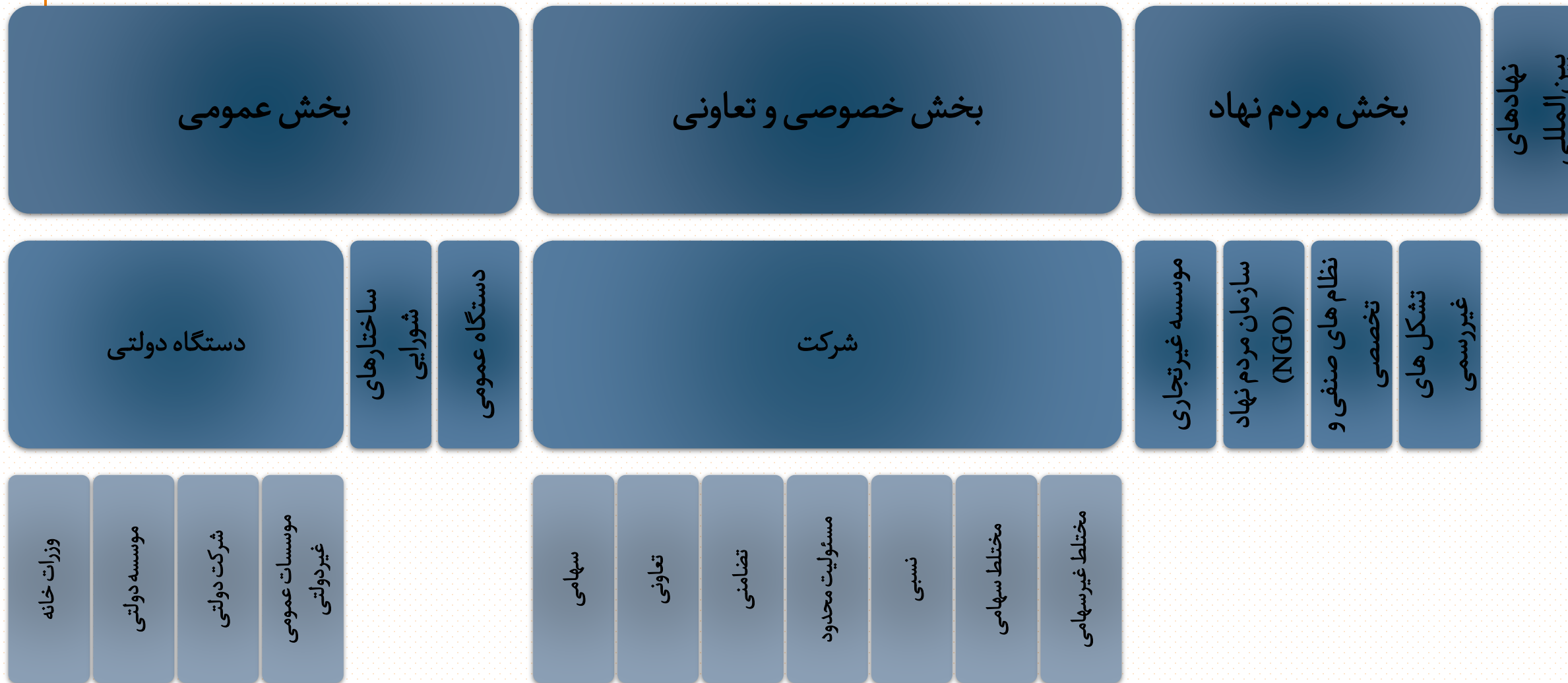
## توزیع

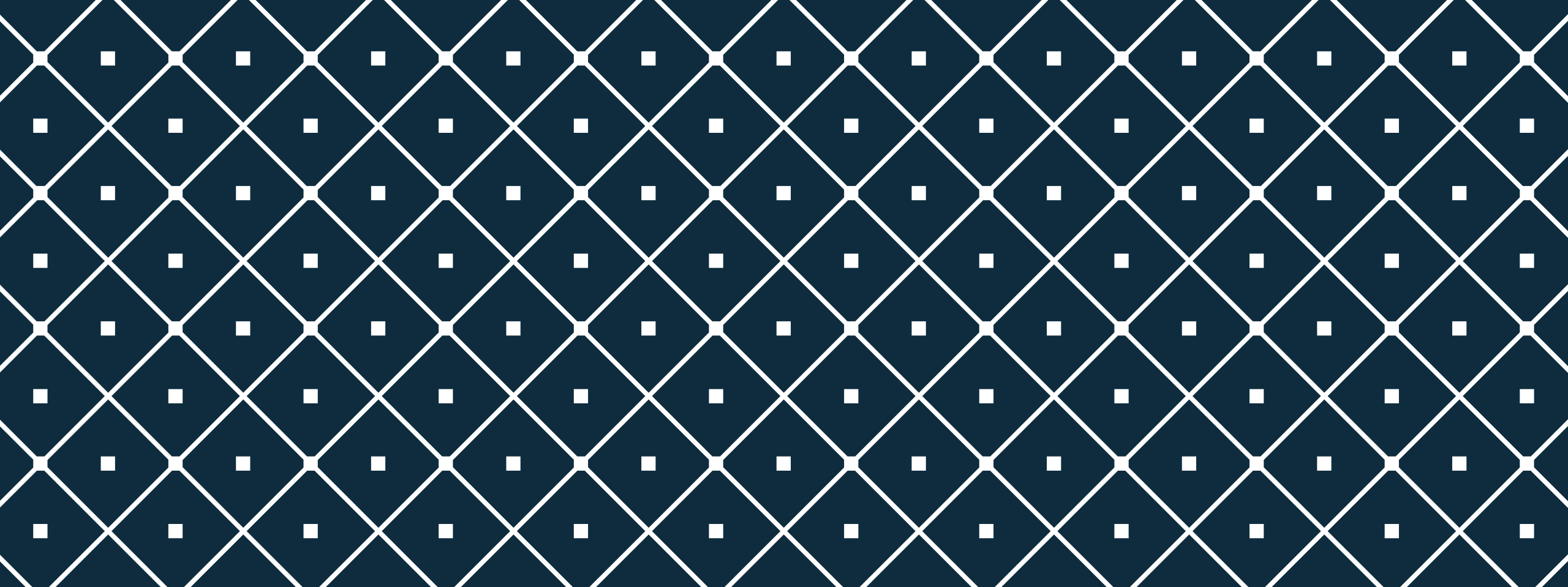
- بازتوزیع منابع با هدف برقراری عدالت و کاهش فقر



# انواع بازیگران نظام حکمرانی

اندیشکده حکمرانی شریف





# دلالت‌ها و پیشنهادات سیاستی برای برنامه هفتم توسعه

# بازآرایی نظام حکمرانی



اندیشکده حکمرانی شریف

## نظام بازتوزیع

عدالت محور

-

کاهش فقر و  
نابرابری

## نظام تسهیلگری و توسعه

-

-

توانمندسازی

## نظام ارایه خدمت

منفعت محور /  
خدمت محور

-

تامین کالا و خدمات

## نظام تنظیمگری

تخصصی و حرفه ای

مستقل و پاسخگو

تنظیم و اعمال  
مقررات

## نظام سیاستگذاری

سیاسی و ارزش  
مدار

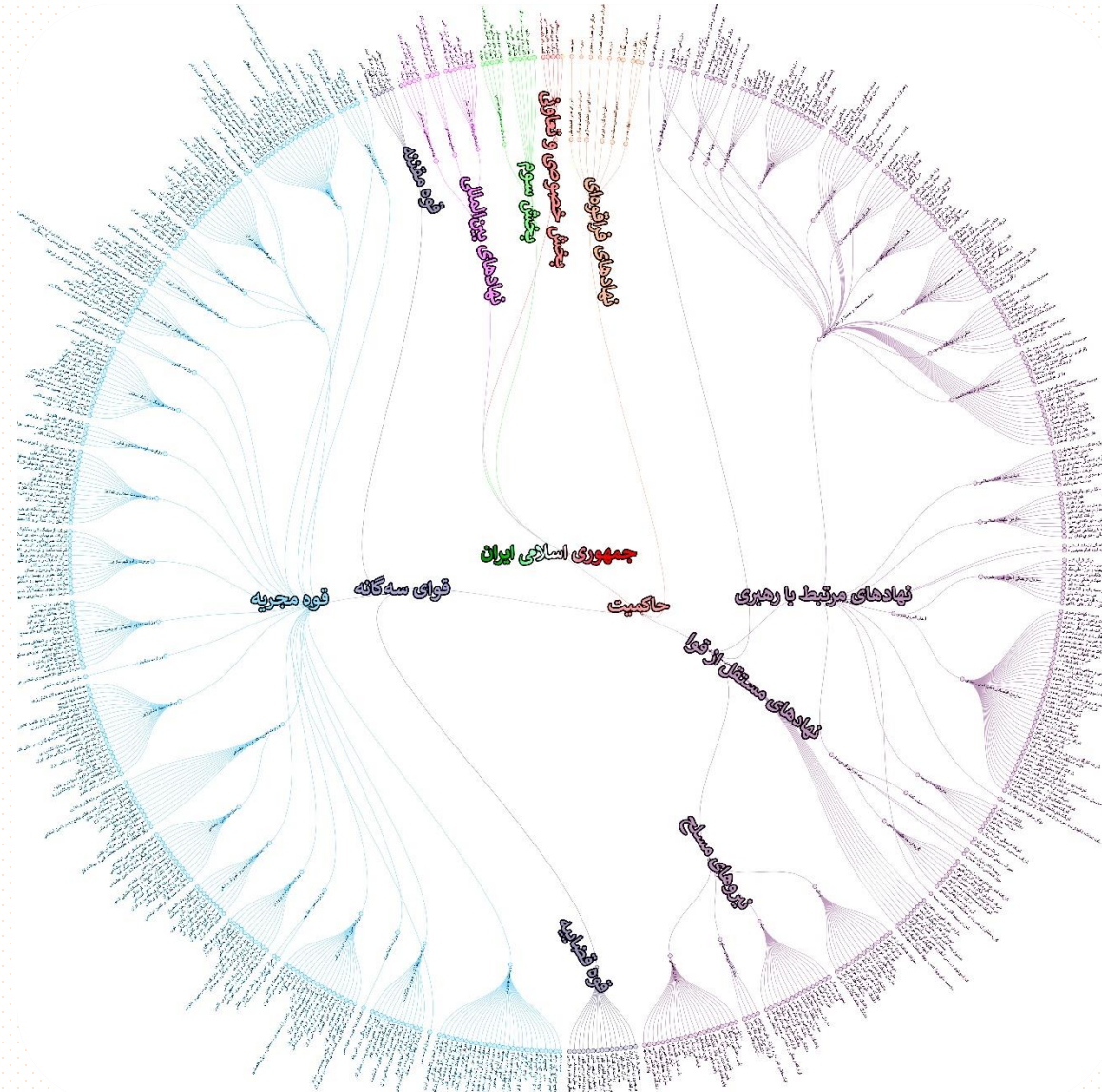
شورایی (اجماع)

تعیین سیاستهای  
کلی و جهت حرکت

# نقشه ساختاری



انديشكده حكمراني شريف





# تحلیل ساختار- کارکرد

انديشكده حكمراني شريف

بازتوزع		تسهیل گری			ارایه کالا یا خدمات		تنظیم گری					سیاستگذاری و قانونگذاری			ساختار		دسته بندی مفهومی					
بازتوزیع منابع	تامین منابع	توانمندسازی	ایجاد انگیزه	آگاه سازی	ظرفیت سازی	عقد قرارداد	تولید / ارایه	صدور احکام اداری	حل اختلاف	نظارت اداری	مقررات گذاری	نماینده گری	تخصیص	اجرائی سازی	قواعد	نظارت	تصویب و ابلاغ	تدوین	در دستور کار گذاری			
				۱		۱	۱									۱	۱	۱	۱	مجلس شورای اسلامی	قوه مقننه	حاکمیتی
										۱										مرکز پژوهشهای مجلس		
																				دیوان محاسبات کشور		
																				کتابخانه موزه و مرکز اسناد		
																				شورای نگهبان		
																				ریاست قوه قضاییه	قوه قضاییه	
																				دیوان عالی کشور		
																				دیوان عدالت اداری		
																				دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری		
																				دادستانی کل کشور		
																				شورای عالی نظارت و بازرسی		
																				شورای عالی توسعه قضایی		
																				شوراهای حل اختلاف		
																				دادگستری جمهوری اسلامی ایران		
																				سازمان بازرسی کل کشور		
																				سازمان قضایی نیروهای مسلح		
																				سازمان پزشکی قانونی کشور		
																				سازمان ثبت اسناد و املاک کشور		
																				سازمان زندانها و اقدامات تأمینی و تربیتی		
																				شرکت سهامی روزنامه رسمی کشور		
																				رئیس جمهور		قوه مجریه
																				هیات دولت		
																				وزارت آموزش و پرورش		
																				وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات		



# پیشنهادات سطح سیاستگذاری

۱. اصلاح مفهوم و  
بازتعریف سیاست

۲. حذف وظایف  
تنظیمگری از نهادهای  
سیاستگذار

۳. سطح بندی و ادغام  
نهادهای شورایی



# سطح بندی شوراهای عالی





# دسته بندی نهادهای شورایی

عنوان نهاد شورایی	کارکرد	جایگاه اعضا	جایگاه مصوبات	توضیحات
شورای عالی	سیاست گذاری کلان	با حضور سران سه قوه	سیاست کلی / قانون	تنها مراجعی که در حوزه سیاست گذاری کلان ورود می کنند. در حال حاضر سران سه قوه حتماً عضو چنین شوراهایی هستند. صرفاً بر اساس حکم رهبری یا قانون اساسی امکان تأسیس دارند.
شورای برنامه ریزی	سیاست گذاری اجرایی	به ریاست یکی از سران قوا یا معاون اول رئیس جمهور	آیین نامه	متشکل از مقامات عالی دستگاه های مختلفی که باید در برنامه ریزی یک حوزه به صورت هماهنگ مشارکت کنند.
ستاد / شورای هماهنگی		به ریاست وزرا یا مقام در سطح وزیر	آیین نامه / بخش نامه	این شوراها به منظور هماهنگی اجرایی حول یک حوزه اجرایی، پروژه یا طرح ملی تأسیس می شوند. عنوان ستاد صرفاً در مواردی که نهاد تأسیس شده موقتی است، بکار خواهد رفت و در این موارد باید به طور مشخص به بازه زمانی فعالیت آن اشاره شود.
هیئت / شورای تنظیم گر (تنظیم مقررات)	تنظیم گری	ترجیح اعضای کارشناسی با نصب مقامات عالی	بخش نامه / دستورالعمل	برای تنظیم روابط بازیگران یک حوزه خاص تشکیل می شوند. مهم ترین الزام چنین شوراهایی، تخصصی بودن و سیاسی نبودن این نهادها است. در صورتی که صلاحیت قضایی نیز داشته باشد از عنوان هیئت استفاده خواهد شد.
شورای مشورتی	-	-	-	چنین شوراهایی در هر سطحی و در هر موضوعی طبق تشخیص ضرورت و توافق دستگاه های مختلف در راستای تبادل اطلاعات و مشورت، بدون بار تصمیم گیری و حقوقی می تواند تشکیل شود.



# شوراهای قابل ادغام در کمیسیونهای دولت

حوزه موضوعی	تأسیس شده توسط مجلس	تأسیس شده توسط هیئت وزیران
اقتصاد	شورای اقتصاد، شورای عالی صادرات، شورای عالی اشتغال	ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، شورای عالی مناطق آزاد
زیربنایی	شورای عالی آب، شورای عالی انرژی، شورای عالی محیط زیست، شورای عالی ایمنی زیستی	شورای عالی عشایر و توسعه روستایی
سلامت و اجتماعی	شورای عالی سلامت، شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی	
علم، فناوری و آموزش	شورای عالی علوم، شورای عالی آموزش و پرورش، شورای عالی آموزش فنی حرفه‌ای	
صنایع راهبردی	شورای عالی فضایی، شورای انرژی اتمی، شورای عالی صنایع دریایی	
سایر موضوعات	شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری، شورای عالی استاندارد، شورای عالی مدیریت بحران، شورای عالی آمار، شورای عالی آمایش سرزمین	شورای عالی نقشه‌برداری، شورای عالی ایرانیان خارج از کشور

# نهادهای شورایی



اندیشکده حکمرانی شریف





# نهادهای شورایی





# نهادهای شورایی

اندیشکده حکمرانی شریف



## نهادهای شورایی سطح چهار

و...

ستاد پشتیبانی و هماهنگی امور مساجد کشور  
 شورای عالی سازمان بنادر و دریانوردی  
 شورای اسناد ملی کشور  
 ستاد هماهنگی روابط اقتصادی خارجی

شورای آرد و نان  
 شورای تمیر  
 کارگروه ملی مدیریت پسماند  
 شورای عالی هماهنگی ترافیک  
 شورای عالی مالیاتی

### نهادهای شورایی غیر حاکمیتی

و...

شورای عالی کارشناسان رسمی دادگستری  
 شورای عالی خرما  
 شورای عالی فولاد

### نهادهای شورایی محلی

کمیسیون‌های شهرداری‌ها  
 شورای حفاظت کیفی رودخانه زاینده‌رود  
 کمیسیون نظارت بر اجرای سیاست‌های تمرکززدایی از شهر تهران  
 کمیسیون بررسی مسایل کردستان و مناطق کردنشین  
 شورای هماهنگی توسعه پایدار مناطق کوبری

شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها  
 ستاد برنامه‌ریزی تحول اداری استان‌ها  
 شورای توسعه صادرات استان‌ها  
 شوراهای فرهنگی، اجتماعی استان‌ها  
 شورای آموزش و پرورش منطقه‌ای



# ساختارهای تنظیمگری

## تنظیمگران بخشی

- تنظیم مقررات رادیویی - ساترا - بانک مرکزی - ...

## تنظیمگران بین بخشی

- شورای رقابت - استاندارد - حقوق مصرف کننده - ...

## تنظیمگران صنفی (خود تنظیمگری)

- نظام پزشکی - کانون وکلا - نظام مهندسی - ...

## تنظیمگران مشارکتی

- انجمن حمایت از محیط زیست - انجمن مادرانه - ...

## شبه تنظیمگر

- سازمان تعزیرات - سازمان توسعه تجارت الکترونیک - ...



# پیشنهادات سطح تنظیمگری

1. بازطراحی تنظیمگران  
وابسته به وزرات خانه ها

2. ایجاد تنظیمگران  
موضوع ماده 59 قانون  
اجرای سیاستهای اصل  
44

3. تفکیک نقش صنفی و  
تنظیمی نهادی خود  
تنظیمگر

4. اصلاح رویکرد  
خصوصی سازی و  
واگذاری



# نظام تسهیلاتی و توسعه

## متولیان توسعه

## سازمان‌ها و شرکت‌های توسعه‌ای

سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران / سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران / سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران / شرکت ملی صنایع پتروشیمی / شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران / شرکت شهرک‌های کشاورزی / شرکت ملی نفت

## تامین مالی توسعه

## بانک‌های توسعه‌ای

بانک توسعه صادرات ایران / بانک صنعت و معدن / بانک کشاورزی / بانک مسکن / بانک توسعه تعاون

## صندوق‌های توسعه‌ای

صندوق توسعه ملی / صندوق نوآوری و شکوفایی صندوق حمایت از توسعه سرمایه گذاری در بخش کشاورزی / صندوق توسعه صنایع دریایی / صندوق حمایت از تحقیقات و توسعه صنایع پیشرفته / صندوق توسعه صنایع دستی و فرش دستباف و احیاء و بهره برداری از بناها و اماکن تاریخی و فرهنگی



# وظایف سازمان توسعه‌ای

## انگیزه بخشی

مشوق های مالی

معافیت های مالیاتی

تسهیلات زیربنایی

سرمایه گذاری ریسک پذیر

## آگاه سازی

توانمندسازی و آموزش مدیریتی و انسانی

پشتیبانی مالی، اطلاعاتی و زیرساختی

انتقال تجربه و یادگیری

## ظرفیت سازی

توسعه فناوری

ایجاد و تکمیل زنجیره ارزش صنعت

توسعه بازارهای داخلی و خارجی (صادرات)

گسترش منابع مالی و سرمایه گذاری داخلی و خارجی



اندیشکده حکمرانی شریف

# پیشنهادات سطح تسهیلات

2. تحدید پروژه های توسعه

1. تخصیصی کردن نظام تامین مالی  
توسعه



# پیشنهادات سطح بازتوزیعی

1. تفکیک وظایف رفاهی  
و تنظیمی

2. اصلاح نظام یارانه ای

3. تغییر نقش نهادهای  
حمایتی به تسهیلگر



# پیشنهادات سطح ارایه خدمت

1. انحصار زدایی و اصلاح  
نقش نهادهای متولی  
رقابت

2. برقراری نظام نظارتی  
پسینی به جای  
مجوز محوری

3. توسعه نظام حقوقی  
محیط کسب و کار

4. بازتعریف حدود بهینه  
دولت

با تشکر از توجه شما



انديشكده حكمراني شريف  
[www.gptt.ir](http://www.gptt.ir)