

پویایی‌شناسی نظام اداری در ایران

سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور (۱۰)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۱۸۷
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

پویایی‌شناسی نظام اداری در ایران
سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور (۱۰)

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:

مرکز شبیه‌سازی و مطالعات سیستمی

تدوین‌کنندگان:

محمد رضا مالکی، هادی افراسیابی

همکار:

محمد مهدی فروزان‌فر

مدیر مطالعه:

هادی افراسیابی

ناظر علمی:

بابک نگاهداری

ویراستار ادبی:

شیوا امین اسکندری

گرافیک و صفحه‌آرایی:

محمد دهقانی شهربابی

نرجس امیر احمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. کارآمدی نظام دیوان‌سالاری

۲. نظام اداری

۳. منطقی‌سازی اندازه دولت

تاریخ شروع مطالعه: ۲۰۴۱/۷۰/۱۰



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. مروری بر وضعیت و چالش‌های نظام اداری در ایران
۱۶	۳. روش‌شناسی پژوهش
۱۷	۴. مدل تحلیل پویایی‌شناسی کارآمدی نظام اداری
۲۹	۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۳۰	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۱۰	جدول ۱. شناخت عمومی نسبت به ساختار دولت
۲۳	جدول ۲. راهبردهای پنج‌گانه‌آزبرن - پلاستریک برای بازآفرینی دولت

فهرست اشکال

۹	شکل ۱. عناصر مؤثر بر نظام اداری کشور
۱۵	شکل ۲. نمودار رتبه‌ای ایران در زمینه شاخص ادراک از فساد (CPI) طی سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۲۰
۱۷	شکل ۳. متغیرهای موجود در مدل پویایی‌شناسی کارآمدی نظام اداری
۱۸	شکل ۴. متغیرهای در تعامل با کارآمدی نظام دیوان‌سالاری
۱۹	شکل ۵. تأثیر نقش‌ها و مأموریت‌های دولت روی کارآمدی نظام دیوان‌سالاری
۲۰	شکل ۶. تأثیر کیفیت حکمرانی روی دینامیک کارآمدی نظام اداری - بخش اول
۲۱	شکل ۷. تأثیر کیفیت حکمرانی روی دینامیک کارآمدی نظام اداری - بخش دوم
۲۲	شکل ۸. تأثیر کیفیت حکمرانی روی دینامیک کارآمدی نظام اداری - بخش سوم
۲۴	شکل ۹. کیفیت راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت در دینامیک کارآمدی نظام دیوان‌سالاری
۲۵	شکل ۱۰. تأثیر اندازه دولت و نظام جبران خدمت بر کارآمدی نظام دیوان‌سالاری
۲۶	شکل ۱۱. فساد و تعارض منافع در دینامیک کارآمدی نظام اداری
۲۷	شکل ۱۲. تعدد نظام‌های اداری و استخدامی در دینامیک کارآمدی نظام اداری
۲۸	شکل ۱۳. غلبه تصمیم‌های سیاسی در دینامیک کارآمدی نظام اداری



پویایی‌شناسی نظام اداری در ایران سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور (۱۰)

چکیده



است. این مطالعه در تلاش است تا با ارائه مدل‌های پویایی‌شناسی که به تبیین روابط علی و معلولی بین پدیده‌ها می‌پردازد، این نکته کلیدی را به سیاستگذاران و تصمیم‌گیران کشور متذکر شود که هرگونه تصمیم‌گیری در هر عرصه‌ای به‌خصوص در حوزه بوروکراسی به‌عنوان پدیده‌ای اجتماعی و پویا نیازمند استفاده از ابزارهای مناسب برای سنجش میزان و ارزیابی تأثیر سیاست متخذه بر سایر حوزه‌ها و توجه به آنهاست. این منظومه زمانی تکمیل خواهد شد که برنامه‌ها و ابزارهای محاسباتی سنجش آثار مالی و اجتماعی متغیرهای مؤثر بر نظام اداری کشور تهیه و تمامی آمار و اطلاعات مورد نیاز از سوی همه دستگاه‌های اجرایی ذی‌نفع و ذی‌ربط برای سنجش تأثیر سیاست‌ها در اختیار تهیه‌کنندگان آن قرار گیرد.

نظام اداری بستر توسعه و زمینه فعالیت حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی است. این نظام را می‌توان به‌مثابه سازمان تنظیم‌کننده همه فعالیت‌ها و متشکل از اجزایی همچون منابع انسانی، مقررات، ساختارها و نظام‌ها، فرایندها، فناوری و نظایر آن دانست که در هر رابطه متقابل و ارگانیک با همدیگر یک کل به‌هم‌پیوسته را در عرصه جغرافیایی کشور و در خصوص سایر کشورها و نظام‌های پیرامون تشکیل می‌دهد. نظام اداری همانند هر سیستم زنده و پویا رابطه علی و معلولی با نظام‌های پیرامونی دارد و مؤثر و متأثر بر آنهاست. بسیاری از تصمیماتی که در عرصه حکمرانی در حوزه‌های مختلف اتخاذ شده این امر مهم را مورد کم‌توجهی قرار داده و نتیجه آنکه بسیاری از سیاست‌های اصلاحی یا با شکست مواجه شده یا سایر حوزه‌ها را با مشکل مواجه کرده



بیان مسئله

نظام اداری به‌عنوان بستر توسعه و زمینه فعالیت حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی جامعه است و کیفیت و کمیت خدمات این نظام تأثیر قابل‌اعتنایی بر زندگی مردم، فعالیت اقتصادی آنان، میزان رفاه و امنیت آنان دارد. اما نظام اداری و دستگاه بوروکراسی در ایران نتوانسته خدمات مناسبی را به مردم و شهروندان ارائه کند و همواره در معرض نقد و نظر بوده است. یک‌سوی انتقادات از جانب مردم (عامه مردم، بخش خصوصی و فعالان اقتصادی) صورت گرفته و جانب دیگر آن از سوی مسئولان سیاسی و مدیران عالی کشور بوده است. مطالعات گذشته حکایت از آن دارد که بسیاری از مسائل و مشکلات بوروکراسی حاکم بر کشور در حال تعمیق و ریشه‌دار شدن هستند و از سوی دیگر تلاش‌های انجام شده برای اصلاح ساختار نظام اداری که به تدوین قوانین یا لوایح مختلفی منجر شده که تاکنون نتوانسته است این مسائل را به‌شکل جدی رفع کرده و در افزایش کارایی و اثربخشی نظام اداری مؤثر باشد. مستندات قانونی موجود در زمینه اصلاح نظام اداری کشور نشان می‌دهد که نگاهی جامع و سیستمی که همه عناصر آن بر هم تأثیر می‌گذارند و متأثر از محیط و عوامل بیرونی هستند، بر این اصلاحات حاکم نبوده است. یک سطح از مسائلی که بعد از انقلاب اسلامی درباره بوروکراسی با آن مواجه بودیم، مسائل مربوط به رابطه حاکمیت و بوروکراسی یا نظام سیاسی و بوروکراسی و سطح دیگر مسئله، برخورد عمومی و رضایت‌مندی مردم و فعالان اقتصادی از بوروکراسی بوده است و نیز آثار فرهنگی که بوروکراسی در جامعه ما بر جای گذاشته است، چه درون سازمان‌ها و چه بر انسان‌هایی که از بیرون با آن مواجه شده‌اند.

ضعف‌های این نظام عمدتاً آشکار است و این سؤال را به ذهن متبادر می‌کند که به‌رغم وضوح کاستی‌ها چرا اقدام مؤثری برای حل معضلات صورت نمی‌پذیرد. تجربه ۶ دوره برنامه‌ریزی در ایران حکایت از آن دارد که در برخی از موارد دچار نوعی خطای راهبردی شده‌ایم. بدین معنا که در اعمال اصلاحات اداری زمینه‌های فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور را مورد کم‌توجهی قرار داده‌ایم، به نقش بسترها و زمینه‌های اعمال اصلاحات اداری شامل حاکمیت قانون، کنترل فساد، ظرفیت‌های اداری و ساختارهای تقویت مشارکت سیاسی جامعه آن‌گونه که باید توجه نکرده‌ایم، الگوهای تقلیدی را مبنای قرار داده‌ایم و اتفاقاً رعایت برخی اصول عام اصلاحات اداری را مورد غفلت قرار داده‌ایم. در عین حال

نگاهی جامع و سیستمی که همه عناصر آن بر هم تأثیر می‌گذارند و متأثر از محیط و عوامل بیرونی هستند، بر این اصلاحات حاکم نبوده است. از این‌رو این گزارش در تلاش است تا تأثیر و تأثر متغیرهای درون‌زای نظام اداری و همچنین مؤلفه‌های برون‌زای مؤثر بر نظام اداری را مورد تبیین قرار دهد.

یافته‌های کلیدی

نتایج این تحقیق حکایت از آن دارد که پنج مؤلفه «نقش و اندازه دولت»، «راهبردها و فناوری انجام وظیفه دولت»، «مدیریت منابع انسانی»، «ساختارهای تخصصی نظام اداری در دولت و پارلمان» و «تمرکزگرایی اداری»، به‌عنوان عناصر درون‌زای نظام اداری کشور تلقی می‌شوند و ناکارآمدی و گزکارکردی در هر کدام از این مؤلفه‌ها می‌تواند کارآمدی نظام اداری را کاهش داده و بر کمیت و کیفیت خدمات عمومی تأثیر منفی گذارد و برعکس. ۶ مؤلفه «کنترل فساد»، «نظارت و شفافیت در اطلاعات»، «نظام قانونگذاری»، «نظام بودجه‌ریزی»، «حاکمیت قانون» و «نظام فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی حاکم بر کشور» نیز به‌عنوان مؤلفه‌ها و نظام‌های پیرامونی هستند که هرگونه ارتقای کارآمدی در این نظام‌ها می‌تواند بر کارآمدی نظام اداری نقش مؤثر و مثبت داشته‌باشند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

نتایج این تحقیق نشان از آن دارد که نظام اداری ایران با مسائل و مشکلات متعددی مواجه است که هر کدام از این مشکلات تحت تأثیر عوامل درونی نظام اداری یا عواملی که از محیط بیرونی و پیرامونی بر آن تأثیر می‌گذارند، شکل گرفته‌اند. در خصوص نظام اداری کشور دو نکته، حائز اهمیت اساسی است. اول اینکه بسیاری از مشکلات نظام اداری کشور در یک رابطه تعاملی و علت و معلولی با یکدیگر قرار دارند. برخی از مشکلات حوزه نظام اداری به سبب گستردگی و دامنه تأثیرگذاری‌شان خود زمینه‌ساز شکل‌گیری بسیاری دیگر از آسیب‌های این نظام هستند و دوم اینکه، نظام اداری هر کشور علاوه بر تأثیری که بر سایر نظام‌های کشور دارد از آنها نیز متأثر است. یک نظام اداری فربه، معلول دولت متکی به نفت است. نظام اداری قانون‌زده، معلول نظام قانونگذاری ناکارآمد و نظام بودجه‌ای سنتی و مبتنی بر هزینه است و نظام اداری که از ضعف در بدنه کارشناسی و مدیریتی خود رنج می‌برد معلول نظام



زمینه کارآمدی نظام اداری پیش روی سیاستگذار قرار می‌دهد. بدون شک زمانی این منظومه تکمیل خواهد شد که برنامه‌ها و ابزارهای محاسباتی سنجش آثار مالی و اجتماعی متغیرهای مؤثر بر نظام اداری کشور تهیه و تمامی آمار و اطلاعات مورد نیاز از سوی همه دستگاه‌های اجرایی ذی‌نفع و ذی‌ربط برای سنجش تأثیر سیاست‌ها در اختیار تهیه‌کنندگان آن قرار گیرد. بدون شک این مطالعه خالی از ایراد نبوده و نیازمند نقد و نظر خبرگان و صاحب‌نظران این حوزه است.

آموزشی ناکارآمد و فاقد سازوکارهای شایسته‌گزینی است. بنابراین گام برداشتن در مسیر اصلاح بخش عمومی نیازمند نگاه سیستمی است که همه عناصر آن بر هم تأثیر می‌گذارند و متأثر از محیط و عوامل بیرونی هستند. این گزارش به‌عنوان سند مقدماتی مدل پویایی‌شناسی در حوزه نظام اداری کشور تهیه شده و تصویری از رابطه علی و معلولی و روابط حاکم میان متغیرهای تأثیرگذار و تأثیرپذیر به‌صورت حلقه‌های علی و چرخه‌های تشدیدشونده یا بازدارنده در

۱. مقدمه

بور و کراسی پدیده‌ای عظیم، پیچیده و به‌هم‌تنیده است. میلیون‌ها نفر کارمند دارد و هر سال چندصد هزار میلیارد تومان خرج می‌کند. از لایه‌های بسیار زیاد، شامل هزاران حوزه سیاسی و مؤسسه‌های عمومی هم‌پوشان، تشکیل شده است. مجموعه‌ای به‌هم‌پیوسته و مدام در حال تغییر از سیاستمداران، مسئولان بخش عمومی و شهروندانی که در دسته‌بندی‌های مختلف پیوسته با هم رقابت، تباری و همکاری می‌کنند. تصمیم‌گیری در چنین فضایی با وجود ذی‌نفعان و بازیگران متعدد، و تعارض جدی منافع امری سخت، در شرایط عدم اطمینان و همراه با پذیرش ریسک است. اگر همه افراد در مورد ارزش‌های اجتماعی و راهکارهای اصلاحی توافق نظر داشته باشند، فرایند اتخاذ تصمیم ساده‌تر می‌شود؛ اما هنگامی که تصمیم‌گیرندگان از حیث مبانی ارزشی با هم اختلاف و تضاد داشته باشند، اتخاذ تصمیم به جدال‌های احساسی طولانی می‌انجامد. اگر پیامدهای یک تصمیم زیاد باشند؛ در این صورت بررسی همه آنها بسیار دشوار خواهد بود. بنابراین این سؤال مطرح می‌شود که «اگر امکان بررسی همه این عوامل و پیامدها وجود ندارد، چگونه می‌توان تصمیم‌های صحیحی اتخاذ کرد». معمولاً هر تصمیم، تا حدی با عدم اطمینان همراه است؛ در حالی که لازمه فرایند منطقی اتخاذ تصمیم، وجود اطلاعات کامل و دقیق در مورد همه گزینه‌ها و راه‌حل‌های ممکن و عواقب به‌کارگیری آنهاست. گاهی اوقات تصمیم‌ها تحت تأثیر فشارهای سیاسی اخذ می‌شوند؛ به‌این‌ترتیب بدون توجه به واقعیت‌ها و تحت تأثیر فشار رأی‌دهندگان و سایر گروه‌های فشار، مبادرت به اتخاذ تصمیم می‌شود. به‌طور کلی هر چه یک تصمیم مهم‌تر باشد، بیشتر تحت تأثیر مسائل سیاسی و اجتماعی قرار می‌گیرد. این امر بدین معنی نیست که سیاستگذاران ناگزیرند به‌طور غیرصادقانه تصمیم بگیرند، بلکه منظور آن است که باید تمایلات و خواسته‌های افراد متأثر از تصمیم را نیز در نظر بگیرد. به‌هر حال فرایند تصمیم‌گیری در یک سیستم بسته و کنترل شده طی نمی‌شود، بلکه در یک «سیستم باز» اخذ می‌شوند که بعضاً در معرض تأثیر برخی عوامل غیرمنطقی نیز قرار دارد. مضافاً اینکه هر نظامی مؤثر و متأثر بر نظام‌های پیرامونی است و تصمیمات تک‌بعدی عمدتاً می‌تواند به برهم زدن تعادل و توازن سایر عرصه‌ها و نظام‌ها منجر شود.

تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در عرصه بور و کراسی و نظام اداری نیز به‌عنوان یک پدیده اجتماعی و زنده تابع همین قواعد است و همانند هر نظام دیگری مؤثر و متأثر از نظام‌های بیرونی نظیر نظام اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، و نظام سیاستی کشور است و عناصر و عوامل درون‌زای این نظام همانند هر نظام اجتماعی دیگری رابطه علی و معلولی با یکدیگر دارد که باید در هنگام تصمیم‌گیری این روابط مورد توجه قرار گیرند. این گزارش پس از مروری بر وضعیت نظام اداری در ایران و عوامل مؤثر بیرونی بر این نظام به تبیین رابطه علی و معلولی عوامل درون‌زا و برون‌زای مؤثر بر نظام اداری می‌پردازد.

۲. مروری بر وضعیت و چالش‌های نظام اداری در ایران

عناصر درون‌زای این نظام مورد بحث قرار گرفته‌اند و ۶ مؤلفه «فساد اداری»، «نظارت و شفافیت در اطلاعات»، «نظام قانونگذاری»، «نظام بودجه‌ریزی»، «حاکمیت قانون» و «نظام فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی حاکم بر کشور» به‌عنوان عواملی برون‌زا که تأثیر بر نظام اداری کشور دارند مورد بحث قرار گرفته و رابطه علت و معلولی آن با نظام اداری تبیین شده است. شکل ۱ عناصر درون‌زا و برون‌زای مؤثر بر نظام اداری را به تصویر کشیده است.

قبل از ورود به مدل پویایی‌شناسی نظام اداری و تبیین چرخه‌های علی-معلولی، مروری بر وضعیت مؤلفه‌ها و متغیرهای درون‌زا و برون‌زای این نظام خواهیم داشت. همان‌گونه که بیان شد نظام اداری همانند هر سیستم زنده و پویا، تحت تأثیر عوامل درونی و محیط بیرونی است. در این بخش پنج مؤلفه «نقش و اندازه دولت»، «راهبردها و فناوری انجام وظیفه دولت»، «مدیریت منابع انسانی»، «ساختارهای تخصصی نظام اداری در دولت و پارلمان» و «تمرکزگرایی اداری»، به‌عنوان مهم‌ترین

شکل ۱. عناصر مؤثر بر نظام اداری کشور





۲-۱. عوامل درون‌زا

۲-۱-۱. نقش و اندازه دولت

مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی نزدیک به ۳۵۰ دستگاه بوده است که به بیش از ۱۳۵۰ دستگاه افزایش یافته است. براساس اطلاعات مندرج در قوانین بودجه تعداد شرکت‌های دولتی از ۱۶۸ شرکت در سال ۱۳۵۷ به ۳۴۳ شرکت در سال ۱۴۰۲ رسیده است. به عبارتی در سال ۱۴۰۲ بالغ بر ۳۳۴۱ دستگاه اجرایی به استثنای دهیاری‌ها در ساختار کلان دولت وجود دارد [۱]، [۲]. (جدول ۱).

در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی به لحاظ گرایش به دولتی کردن امور، بخش دولتی به تدریج رو به گسترش نهاد، به طوری که تعداد دستگاه‌های اجرایی کشور در مقایسه با سال ۱۳۵۷ به بیش از سه برابر افزایش یافته است. در آغاز دهه ۱۳۶۰ تعداد وزارتخانه‌ها،

جدول ۱. شناخت عمومی نسبت به ساختار دولت (۱۴۰۲) [۱]، [۲] و [۳]

۱۹	وزارتخانه
۹۱۱	مؤسسه‌های دولتی (سازمان‌ها، مؤسسه‌ها، دانشگاه‌ها و ...)
۳۴۳	شرکت‌های دولتی
۴۲	نهادهای غیردولتی و سازمان‌های تحت نظر مقام معظم رهبری
۵۹۵	مؤسسه‌ها و شرکت‌های تحت پوشش نهادهای غیردولتی
۲۰	سندوق‌های بازنشستگی
۱۴۱۱	شهرداری‌ها
۳۳۴۱	جمع دستگاه‌های اجرایی
۳۸۸۱۶	دهیاری‌ها

انجام وظایف دولت در طول سه دهه اخیر در بسیاری از اصول و مؤلفه‌ها، مبتنی بر نظریه مدیریت دولتی نوین تدوین شده است. مطالعات نشان می‌دهد که با حدود یک دهه تأخیر از ظهور این دیدگاه، شاهد حضور آن در کشورمان هستیم. در ایران پس از پایان جنگ هشت ساله و آغاز اولین برنامه پنج‌ساله اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی، رگه‌های مدیریت دولتی نوین خود را در قالب سیاست خصوصی‌سازی به‌عنوان یکی از اجزای مهم سیاست‌های تعدیل اقتصادی جلوه‌گر کرد. پس از تصویب قانون برنامه اول توسعه کشور که سرآغاز فصل جدیدی از اقدام‌های وسیع سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری کشور برای سازندگی و توسعه اقتصادی و اجتماعی بود، برنامه‌های مختلفی تدوین و به مرحله اجرا درآمد که از جمله این برنامه‌ها که عمدتاً برای رفع اختلالات و نارسایی‌های گذشته و سالم‌سازی فعالیت‌های اقتصادی از جمله عملکرد شرکت‌های دولتی در نظام اداری - اقتصادی کشور تدوین شد، سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی بود. در قانون برنامه دوم، سوم، چهارم توسعه نیز سیاست پولی و تنظیم بازار و سیاست‌های پرسنلی بخش دولتی، بهره‌گیری از الگوهای مدیریت دولتی نوین و ایجاد اصلاحات اساسی در نظام اداری کشور، تفکیک وظایف

در سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری، قانون سیاست‌های اجرایی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، قوانین برنامه‌های توسعه کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری، تکالیف قانونی متعددی در خصوص اصلاح ساختار نظام اداری مشاهده می‌شود.

با وجود احکام متعدد قانونی طی سال‌های اخیر در زمینه چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن نقش و اندازه دولت و مشارکت بخش خصوصی و جامعه مدنی در اداره کشور، متأسفانه تلاش‌های انجام شده برای واگذاری وظایف، کوچک‌سازی و خصوصی‌سازی، از عمق و گستردگی لازم برخوردار نبوده و در حال حاضر دولت علاوه بر انجام امور حاکمیتی که از وظایف ذاتی آن است، عهده‌دار انجام فعالیت‌هایی نظیر تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور تصدی‌های اقتصادی نیز است که عمده این فعالیت‌ها را شرکت‌ها و مؤسسه‌های دولتی انجام می‌دهد و بیشتر بی‌نظمی‌های اداری، اسراف و اتلاف اداری نیز در این بخش‌ها به‌وقوع می‌پیوندد که به‌طورقطع واگذاری این فعالیت‌ها و آزاد کردن دولت از انجام امور تصدی‌گری به افزایش بهره‌وری، صرفه‌جویی و ارتقای سطح پاسخگویی دولت منجر خواهد شد.

۲-۱-۲. راهبردها، ساختارها و فناوری انجام وظایف دولت

■ راهبردها و شیوه انجام وظایف دولت: راهبردها و فناوری

و شهروندان و افزایش رضایت‌مندی کارکنان و مراجعان، ارتقای بهره‌وری و تقلیل فساد اداری است. توسعه کاربرد شتابان فناوری اطلاعات و ارتباطات و تسریع در اجرای دولت الکترونیک یکی از اهداف اصلی کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه است. در قوانین و اسناد بالادستی کشور از جمله سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام و برنامه پنجم توسعه بر به کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات و تحقق دولت الکترونیک به عنوان یکی از ملزومات اصلی توسعه کشور تأکید شده است، به طوری که بند «الف» ماده (۴۶) برنامه پنجم توسعه دستیابی به جایگاه دوم منطقه را از نظر شاخص‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات از جمله شاخص توسعه دولت الکترونیک هدف‌گیری کرده است. اگرچه گزارش‌های سازمان ملل متحد در زمینه دولت الکترونیک حکایت از فراز و فرودهایی در رتبه ایران طی سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۰ و البته صعودی داشته است به نحوی که در سال ۲۰۱۶ با ۴۸ درصد تحقق دولت الکترونیکی ایران دارای رتبه ۱۰۶ جهان بوده؛ در سال ۲۰۱۸ با ۶۰ درصد رتبه ۸۶ جهان را کسب کردیم و در سال ۲۰۲۰ با ۶۵ درصد تحقق دولت الکترونیکی با سه‌رده سقوط رتبه ۸۹ را بین ۱۹۳ کشور دنیا به دست آورده‌ایم، اما اقدام‌های انجام شده در سال‌های گذشته در مقایسه با چنین اهداف و سیاست‌هایی از کفایت لازم برخوردار نیست [۶].

۳-۱-۲. مدیریت منابع انسانی

از جمله مباحثی که همواره پیرامون بخش دولتی ایران مطرح است فربه بودن نظام اداری و دیوان‌سالاری کشور است. اگرچه به جهت تعدد قوانین و مقررات اداری و استخدامی در بخش دولتی ایران و ضعف در اطلاعات و شفافیت آمار دقیقی از نیروی انسانی شاغل در بخش دولتی ایران در دست نیست، اما بررسی‌ها حکایت از آن دارد که در سال ۱۳۹۸ حدود ۲,۳۷۲,۱۵۱ نفر به استثنای نیروهای مسلح در بخش دولتی ایران شاغل بوده‌اند [۷] براساس آمارهای سال ۱۴۰۰ تعداد پرسنل نیروهای مسلح ۵۹۵,۰۰۰ نفر و تعداد بازنشستگان و مستمری‌بگیران بخش دولتی کشور نیز حدود ۲,۹۰۰,۰۰۰ است [۸] در مجموع کارمندان و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۴۰۰ برابر با ۵,۸۶۷,۱۵۱ است. با توجه به گستره نظام اداری در ایران و تعداد کارکنان و بازنشستگان در بخش عمومی کشور، طبیعی است که بخش قابل‌اعتنایی از بودجه عمومی کشور صرف پرداخت حقوق شاغلان و بازنشستگان دولتی می‌شود.

در ادامه اهم محورهای مدیریت منابع انسانی به اجمال مورد بحث قرار گرفته است:

حاکمیت و تصدی‌گری دولت، خصوصی‌سازی و برون‌سپاری با هدف کوچک‌سازی دولت، تعدیل و بهسازی نیروی انسانی بخش دولتی و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی، منطقی کردن اندازه دولت، برنامه اصلاح ساختار تشکیلاتی دولت، برنامه اصلاح نظام‌های مدیریتی، واگذاری مدیریت و مالکیت شرکت‌های دولتی و یا مشروط کردن ادامه فعالیت آنها، تعریف نقش و وظایف دولت در حوزه‌های «امور حاکمیتی»، «امور تصدی‌گری اجتماعی، فرهنگی و خدماتی»، «امور زیربنایی» و «امور تصدی‌های اقتصادی» بر لزوم کاهش تصدی‌گری‌های دولت از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی و تداوم برنامه خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیردولتی تأکید شد. متعاقب برنامه چهارم توسعه و با یک تأخیر دوساله قانون مدیریت خدمات کشوری در فصول اول و دوم احکامی در خصوص سیاست‌های کوچک‌سازی، متناسب‌سازی، واگذاری، تقلیل نقش و اندازه دولت، مشارکت بخش غیردولتی، اعطای اختیارات اداری و مالی به مدیران از طریق بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و نظام قیمت تمام‌شده را در خود جای داد [۴].

■ **ساختارهای سازمانی:** نظام اداری کشور به عنوان پیشران سایر نظام‌های کشور ابعاد و ساختارهایی در دو سطح کلان و خرد دارد. در سطح کلان، وظایف، مأموریت‌ها و نظام تقسیم کار دولت مشخص شده است و در سطح خرد ترتیبات سازمانی و ساختاری داخل آنها مشخص شده است. شواهد و قرائن موجود نشان می‌دهد با توجه به شواهدی چون وجود سازمان‌ها و نهادهای موازی، ایجاد، انحلال یا ادغام متعدد وزارتخانه‌ها می‌توان ادعا کرد که در سطح کلان، فاقد نظریه، مدل یا پارادایم خاصی هستیم و مبنای تغییرات چندباره در این حوزه مشخص نیست. در طراحی تشکیلات خرد و درونی دستگاه‌های اجرایی نیز شاهد عدم توجه به ماهیت وظایف، مأموریت‌ها و اقتضات دستگاه‌های اجرایی، عدم انطباق وظایف و مأموریت‌ها با تشکیلات سازمانی و همچنین عدم انعطاف ساختار در مقابل تغییرات تکنولوژی هستیم. به نظر می‌رسد ترس از گسترش تشکیلات سازمانی موجب اعمال سخت‌گیری‌هایی در قوانین و مقررات شده است، حال آنکه از طریق وضع قواعد، ضوابط و معیارهای طراحی ساختار می‌توان این مشکل را حل کرد [۵].

■ **فناوری اطلاعات و ارتباطات:** فناوری اطلاعات یکی از ابزارهای بازمهندسی شیوه‌ها و روش‌های انجام امور دولتی و به تبع آن بازآفرینی مدیریت دولتی، به منظور تولید و ارائه کالاها، اطلاعات و خدمات به شهروندان، بخش‌های اقتصادی، کارمندان دولت و دستگاه‌های دولتی و غیردولتی است. کارکرد مهم آن بهبود ارائه خدمات، کاهش کاغذبازی‌های اداری، کاهش هزینه‌های دولت

۱. از این تعداد حدود ۱,۶۵۰,۰۰۰ نفر بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری، حدود ۷۲۰,۰۰۰ نفر نیروهای مسلح، حدود ۳۳۰,۰۰۰ نفر صندوق‌های بازنشستگی صنفی و شغلی دستگاه‌های اجرایی و حدود ۲۰۰,۰۰۰ نفر بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی مشترک سازمان تأمین اجتماعی هستند.



بانک اطلاعاتی مدیران و عدم حاکمیت قانون در این زمینه از جمله کم توجهی به احکام فصل هشتم قانون مدیریت خدمات کشوری در زمینه ارتقای مسیر شغلی و همچنین تعیین حدود امکان انتصاب مدیران خارج از سازمان است.

■ نظام توسعه و آموزش نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی: توسعه و آموزش کارکنان بخش مهمی از نظام مدیریت منابع انسانی در بخش دولت است که متأسفانه در حوزه سیاستگذاری و اجرا چندان مورد توجه قرار نگرفته است. از جمله چالش‌های این حوزه به نامناسب بودن شیوه‌های تعیین نیازهای آموزشی، اثربخشی پایین دوره‌های آموزشی برگزار شده، نامناسب بودن سازوکارهای نظارتی و کنترلی در این حوزه، عدم انطباق برخی احکام فصل نهم قانون مدیریت خدمات کشوری با شرایط کنونی کشور و نیازمندی دستگاه‌های اجرایی، عدم ارتباط نظام‌مند بین برنامه‌های توسعه و آموزش کارکنان و مدیران با ارتقا و انتصاب آنها، نقش منفعل مرکز آموزش مدیریت دولتی در برنامه‌های آموزش و توسعه کارکنان دولت اشاره کرد.

■ نظام جبران خدمت: نظام جبران خدمت باید بر اساس مؤلفه‌هایی همچون عدالت و انعطاف‌پذیری در پرداخت، شرایط محیط کار، ویژگی‌های شغل، توان مالی سازمان، تأمین حداقل معیشت و رضایت‌مندی و ایجاد انگیزه در کارکنان بنا شده باشد. در همین حال توسعه سیاست حقوق و دستمزد یکی از اجزای لاینفک مدیریت راهبردی منابع انسانی در بخش دولتی است. در یک محیط سیاسی که در آن، دولت‌ها با محدودیت شدید منابع روبه‌رو هستند، تصمیمات حقوق و دستمزد باید میان اهداف دوگانه انگیزش و برابری، و توانایی دولت در پرداخت، تعادل ایجاد کنند. هدف باید پرداخت حقوق و دستمزد کافی برای جذب و حفظ توانمندترین افراد باشد. آنچه در پرداخت حقوق و دستمزد در بخش دولتی واجد اهمیت است، ایجاد یک نظام پرداخت عادلانه با تأکید بر ارتقای اثربخشی و کارایی است. بررسی نهادهای حاکم بر جبران خدمت در بخش دولتی ایران و قوانین و مقررات این حوزه و از سوی دیگر گزارش نهادهای متولی این حوزه، بیانگر این واقعیت است که وضعیت مناسبی در حوزه جبران خدمت در بخش دولتی ایران نداریم. با وجود اینکه سهم قابل توجهی از بودجه عمومی صرف پرداخت حقوق و مزایا به کارمندان می‌شود، اما بررسی‌ها نشان می‌دهد روند بی‌عدالتی در نظام پرداخت بخش دولتی ایران طی دهه اخیر شتاب و گستره بیشتری یافته است. بررسی‌ها حکایت از آن دارد که نظام پرداخت در کشور به نظامی چندپاره تبدیل شده است که هر دستگاهی به اقتضای منابع مالی در اختیار، درآمدهای اختصاصی و توان جذب اعتبارات عمومی، با

■ فرایندهای جذب و تأمین منابع انسانی: به‌رغم اینکه هر یک از مراحل فرایندهای استخدامی در دستگاه‌های اجرایی معمولاً برای حصول اطمینان از عدالت و شفافیت و نیز بررسی بخشی از شایستگی‌های متقاضیان در نظر گرفته شده است؛ اما برخی دستگاه‌های اجرایی به‌علت عدم شفافیت قانون، نبود سازوکارهای اجرایی مناسب و نیز نظارت ضعیف این مراحل را به‌صورت ناقص اجرا کرده یا حتی در مواردی اجرا نمی‌کنند. موضوعی که باعث عدم حصول اطمینان کامل از شایستگی داوطلبان استخدام می‌شود.

■ شایسته‌گزینی: امروزه رعایت اصل شایستگی نه یک گزینه، بلکه ضرورتی استراتژیک است. این ضرورت ناشی از شکل‌گیری محیطی متلاطم و سیال است؛ محیطی که رقابتی بودن، تغییرات سریع تکنولوژیکی، جهانی شدن و جامعه دانش‌محور از ویژگی‌های بارز آن است. چنین محیطی اجازه نمی‌دهد که کار را به‌دست افرادی بسپاریم که از توانمندی متناظر با محیط‌های موصوف بر خوردار نیستند. بنابراین، همه رده‌های کارکنان و مدیران باید بر مبنای شایستگی‌هایی انتخاب شوند که در انجام وظایف محوله از توان تصمیم‌گیری و اجرایی کافی برخوردار باشند. ضرورت به کارگماری کارشناسان و مدیران شایسته در کشور بسیار حائز اهمیت است، زیرا عدم اطمینان‌های به‌وجود آمده مثلاً در زمینه اقتصاد (مانند تغییرات شدید در نرخ بهره، تقاضای جهانی برای منابع، قیمت کالاهای ارائه شده، نیروی کار، تورم و رکود) ناشی از عدم انتخاب افراد شایسته است که مشکلات فوق‌العاده پیچیده‌ای را در برنامه‌ریزی بلندمدت، تخصیص بهینه منابع و مدیریت اثربخش برنامه‌های تنظیم شده سازمان‌های دولتی به‌وجود می‌آورد.

■ گونه‌های استخدام و به‌کارگیری کارکنان: هر چند تعدد شیوه‌های به‌کارگیری و استخدام در قالب دو یا سه گونه اصلی امری مرسوم در اکثریت کشورهاست، اما در بخش دولتی ایران با توجه به ایرادهای بنیادینی چون نامشخص بودن مفاهیمی چون مشاغل حاکمیتی، پست ثابت یا موقت در استخدام رسمی و پیمانی، تداخل و هم‌پوشانی گونه‌های استخدامی، ابداع رویکرد نامتعارف و غیرعلمی قرارداد کار معین و مواردی از این نوع، این گونه‌ها محل بحث و اشکال جدی است.

■ نظام ارتقا و انتصاب: در شرایط کنونی نظام ارتقا و انتصاب در کشور دچار چالش‌های فراوانی چون عدم وجود سازوکارهای نظارتی مؤثر در این حوزه، عدم تعیین سازوکارهای قانونی استقرار نظام شایستگی در ارتقا و انتصاب (الزام به تدوین و اجرایی کردن مدل‌های شایستگی، فرایند انتخاب و انتصاب، برکناری پیش از موعد و...)، عدم ثبات و امنیت شغلی مدیران حرفه‌ای (سیاست‌زدگی در نظام اداری کشور)، عدم تحقق سامانه عملیاتی

که سازمان‌های متولی نظام اداری کشور در سطح قوای سه‌گانه در بسیاری از موارد از ضعف ساختارهای قانونی، مالی و مدیریتی رنج می‌برند که در تشدید نابسامانی بخش دولتی ایران تأثیر گذار بوده‌اند. ذکر این نکته ضروری است که کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی به‌عنوان رکن تخصصی حوزه نظام اداری نهاد تقنینی، عمدتاً در خصوص مباحث این حوزه نگاهی حمایتی به کارمندان و بازنشستگان دولت داشته و معمولاً در تصمیم‌گیری‌ها نقش کارفرمایی دولت را نادیده می‌گیرد که این امر نیز بر کیفیت و کمیت و افزایش هزینه‌های دولت تأثیر گذار بوده است. ایجاد کمیسیون تخصصی نظام اداری به‌جهت حجم وظایف و مأموریت‌های دولت در ایران می‌تواند کیفیت قانونگذاری را در این حوزه ارتقا بخشد.

۱-۲-۵. تمرکزگرایی اداری

با وجود ظرفیت‌های قانونی متعدد از جمله اصول سوم، ششم، چهل و هشتم و صدم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و احکام مندرج در برنامه‌های توسعه کشور (در خصوص نظام سیاسی-اداری) چه بعد و چه قبل از انقلاب که از سال ۱۳۱۶ با حاکمیت تمرکزگرایانه بر سرنوشت کشور حاکم گردیده تاکنون تغییر ماهوی متناسب با تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی به خود ندیده و تغییرات صورت گرفته در ساختار فضایی ایران به‌جز حجیم شدن بوروکراسی اداری، عایدی به‌همراه نداشته است و با گذشت زمان، دولت بزرگ‌تر، متورم، متمرکز و ناکارآمد شده است. نظام سیاسی-اداری که بتواند کشور را به سمت و سوی توسعه‌ای پایدار سوق دهد، نظامی است که با تحقق بخشیدن به سیاست‌های تمرکززدایی، اختیارات مشخص و نسبی به استان‌ها و گذار کرده تا بتوانند در امور مربوط به محل خویش، فارغ از دخالت مستقیم دولت مرکزی، تصمیم‌گیرنده و مجری باشند. تمرکززدایی، انتقال مسئولیت برنامه‌ریزی، مدیریت، تهیه و تخصیص منابع از حکومت مرکزی به واحدهای محلی وزارتخانه‌ها یا نمایندگی‌های حکومت مرکزی، مقامات دولتی نیمه خودمختار، شرکت‌ها، مقامات منطقه‌ای یا بخشی، سازمان‌های غیردولتی و صنفی است. تمرکززدایی از نظام‌های مالی و اداری که موجب انتقال اختیارات و مسئولیت‌های حکومت مرکزی به سطوح پایین‌تر، نظیر سازمان‌های دولتی مستقل، ادارات کل محلی، بخش خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد می‌شود، یک مفهوم چندوجهی پیچیده است که شناخت آن مستلزم درک و تمایز انواع متفاوت تمرکززدایی است، زیرا گونه‌های مختلف آن دارای ویژگی‌های متفاوت و به‌تبع آن نیازمند الزامات سیاسی و شرایطی متفاوت برای حصول به موفقیت هستند. نکته مهم اینکه تمرکززدایی عرصه‌ای عملی است.

استفاده از سازوکارهای قانونی و شبه‌قانونی به کارمندان و مدیران خود حقوق و مزایا پرداخت می‌کند. بررسی‌ها حکایت از آن دارد که اکنون بسیاری از دستگاه‌های اجرایی یا از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری خارج شده‌اند که این امر نظارت بر عملکرد مالی آنان را با مشکلات جدی مواجه کرده است یا از مجوزهای خاص علاوه بر ظرفیت‌های قوانین عمومی برخوردار شده‌اند [۹].

■ **نظام مدیریت عملکرد:** مدیریت عملکرد و سیستم‌ها و روش‌های مربوط به آن در سازمان‌های مختلف، از جمله شاخه‌های مدیریت امروز است که بحث توانمندسازی و قابلیت پاسخگویی در چارچوب اصول و مفاهیم مدیریت دولتی را برای تحقق اهداف و وظایف سازمانی، در قالب برنامه‌های اجرایی دنبال می‌کند. مدیریت عملکرد فرایندی استراتژیک و یکپارچه است که موفقیت پایدار را برای سازمان از طریق بهبود عملکرد افرادی که در آن کار می‌کنند به ارمغان می‌آورد. متأسفانه به‌رغم اینکه در فصل یازدهم (ارزیابی عملکرد) قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند با استقرار نظام مدیریت عملکرد مشتمل بر ارزیابی عملکرد سازمان، مدیران و کارمندان، برنامه‌های سنجش و ارزیابی عملکرد و میزان بهره‌وری را در واحدهای خود به اجرا گذاشته و ضمن تهیه گزارش‌های دوره‌ای و منظم، نتایج حاصل را به سازمان گزارش کنند، اما متأسفانه پس از گذشت ۱۵ سال از تاریخ تصویب و ابلاغ قانون، اقدام مؤثری در راستای تهیه و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی این فصل از قانون مشاهده نمی‌شود.

۱-۲-۴. ساختارهای تخصصی نظام اداری در دولت و پارلمان

تغییرات مکرر در ساختار سازمان اداری و استخدامی کشور و تضعیف آن و همچنین برهم زدن ساختار نظارت‌کننده بر بودجه و مجامع عمومی بنگاه‌های دولتی در سازمان برنامه و بودجه کشور یکی از دلایل حاد شدن مسائل مربوط به نظام اداری به‌ویژه در حوزه شرکت‌ها، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی است. در برخی موارد تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران یا مصوبات سایر مراجع دولتی همانند شوراهای عالی، شوراها، مجامع عمومی، هیئت‌های امانا موجب بروز مشکل شده است. در صورت عملکرد مناسب‌تر مراجعی مانند کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات، هیئت تطبیق مصوبات دولت، سازمان بازرسی کل کشور، هیئت وزیران، سازمان اداری و استخدامی، سازمان برنامه و بودجه کشور، شورای حقوق و دستمزد، شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، شورای عالی اداری، وزارت امور اقتصادی و دارایی، واحدهای بازرسی و عملکرد مناسب ذی‌حسابی‌ها، یقیناً احتمال بروز این وضعیت کاهش می‌یافت. بررسی‌ها حکایت از آن دارد



۲-۲. عوامل برون‌زای مؤثر بر نظام اداری ۲-۲-۱. کنترل فساد

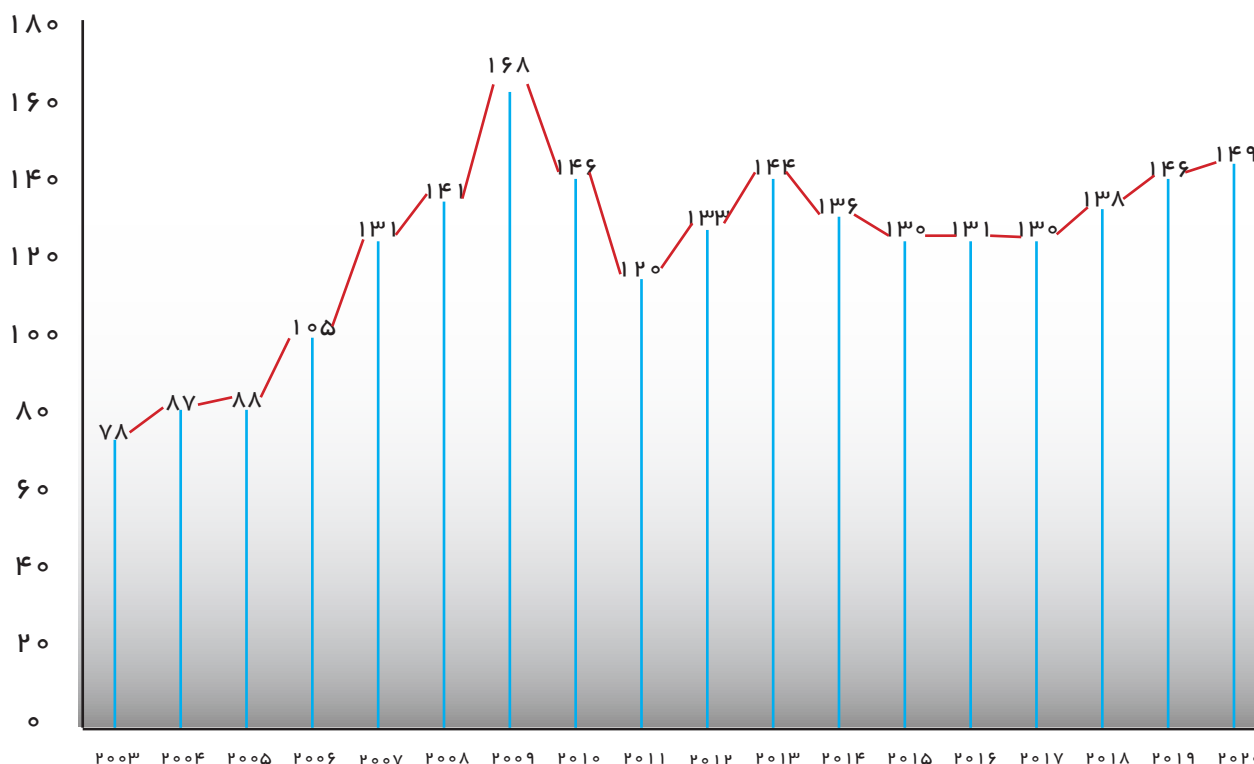
نظام‌های اداری به‌مثابه یگانه ابزار اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های عمومی دولت‌ها تا بدان حد اهمیت دارند که سلامت یا فساد این نظام‌ها را می‌توان مترادف با پیشرفت یا عقب‌ماندگی کشورها دانست. تجربه کشورهای در حال توسعه در زمینه انجام اصلاحات اداری نشان می‌دهد که غالباً این کشورها با مانعی به نام فساد اداری در انجام اصلاحات مواجه بوده‌اند. با وجود این در آغاز هزاره سوم، داده‌های موجود بیانگر ابتلای بیشتر کشورها به فساد و تلاش‌های کمتر موفق آنها در مقابله با این پدیده است.

پیامدهای زیادی برای فساد بیان شده است که از جمله می‌توان به عدم تخصیص بهینه منابع محدود، توزیع ناعادلانه و نامناسب درآمدها و منابع در جامعه، افزایش غیرمترادف قیمت کالا و خدمات، کاهش سرمایه‌گذاری در همه حوزه‌ها، تأثیر بر جمع‌آوری مالیات و کاهش درآمدهای دولت و به تبع آن کاهش ایجاد زیرساخت‌های عمومی تسهیل‌کننده سرمایه‌گذاری، کاهش کیفیت پروژه‌ها و اخلاص در اجرای پروژه‌های اولویت‌دار که جامعه به آنها نیاز دارد، سوق دادن استعدادهای کارآفرین به سوی فساد

و رانت‌جویی به جای قرار گرفتن در مسیر خلاقیت و تولید، اشاره کرد. علاوه بر پیامدهای فوق، فساد موجب اخلاص در رشد اقتصادی، ایجاد نظام مالیاتی ناسالم، هدف‌گیری نادرست برنامه‌های اقتصادی، تأثیر سوء بر دارایی و مالکیت، اخلاص در شکل‌گیری سرمایه انسانی، بی‌ثباتی در انباشت سرمایه، رشد ناسالم نقدینگی و در نهایت اخلاص در جریان تولید و توزیع ثروت می‌شود. برآوردها نشان می‌دهد یک واحد افزایش در انحراف استاندارد فساد، سبب بالارفتن ضریب جینی به میزان ۴/۴ می‌شود.

آمار، اطلاعات و نتایج یافته‌های تحقیقات و نظرسنجی‌های ملی و بین‌المللی از جمله سازمان ملل متحد، سازمان شفافیت بین‌الملل و بانک جهانی حاکی از آن است که کشور ایران در زمینه مقابله با فساد از رتبه و جایگاه مناسبی برخوردار نیست، به نحوی که رتبه ایران در زمینه شاخص ادراک از فساد در سال ۲۰۲۱، رتبه ۱۵۰ را در جهان به خود اختصاص داده است که نسبت به سال‌های قبل‌تر شرایط نامناسب‌تری را تجربه می‌کند. این امر نشانگر ضرورت انجام اقدام‌ها و سیاست‌گذاری‌های کلان برای مبارزه با فساد و کاهش شکاف بین وضع موجود و وضع مطلوب در همه سطوح است. شکل ۲ شاخص ادراک از فساد طی سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۲۰ را به تصویر کشیده است [۱۰].

شکل ۲. نمودار رتبه ایران در زمینه شاخص ادراک از فساد (CPI) طی سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۲۰ [۱۰]



— رتبه ایران در سال‌های مختلف از شاخص CPI

۲-۲-۲. نظارت و شفافیت در اطلاعات

نهادهای نظارتی کشور فاقد یک سازوکار کارآمد برای اعمال نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی به‌ویژه در زمینه پرداخت حقوق و مزایا به مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی همانند سازوکارهایی هستند که درباره شفافیت مالی وجود دارد و کماکان از طریق گزارش‌گیری‌های سنتی عمل می‌کنند. عدم نظارت‌ها به صورت الکترونیکی و یکپارچه سبب شده است که نظارت‌ها به صورت دقیق صورت نپذیرد. به‌رغم وجود قوانین الزام‌آور در زمینه متناسب‌سازی اندازه دولت و همچنین سهمیه‌های استخدامی، اما شاهد افزایش تعداد کارکنان شاغل در بخش دولتی هستیم. ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه نیز که با هدف استقرار سامانه ثبت حقوق و مزایا به تصویب رسیده است، از سوی مدیران و ذی‌حسابان مورد کم‌توجهی قرار گرفته و برخی از دستگاه‌ها اطلاعات مربوط به کارکنان خود را در این سامانه قرار نمی‌دهند و از این مهم تاکنون سر باز زده‌اند. همچنین درون دستگاه‌های اجرایی، سازوکار نظارتی، ضعیف است. مسئولان و ذی‌حسابان دستگاه‌های اجرایی به وظایف خود به‌طور دقیق عمل نمی‌کنند و لذا شاهد اعمال رفتارهای سلیقه‌ای در بعضی از دستگاه‌های اجرایی هستیم. در دستگاه‌هایی هم که ذی‌حساب وجود ندارد، این قانون‌گریزی به مقدار بیشتری نمود دارد.

خرانه‌داری کل کشور درباره بخش چشمگیری از پرداخت‌های غیرمستمر کارکنان به دلیل پرداخت از محل سایر هزینه‌ها یا از محل درآمد اختصاصی و... اطلاعات دقیق و شفافی ندارد. همچنین در مورد دستگاه‌هایی نظیر شرکت‌ها، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، نهادهای نظامی، انتظامی و امنیتی که مشمول شیوه‌نامه اجرایی نیستند به دلیل عدم دسترسی به اطلاعات این دستگاه‌ها، آمار دقیق و شفافی وجود ندارد. نظام مالیاتی کشور نیز آن‌گونه که باید از توانایی لازم برای کنترل کمیت در حقوق و مزایای افراد و از سوی دیگر کمک به شفافیت در پرداخت‌ها برخوردار نیست. در حالی که یک نظام مالیاتی کارآمد می‌تواند عامل تعدیل‌گر درآمدهای غیرمتعارف و ایجاد شفافیت در بخش عمومی کشور باشد.

۲-۲-۳. نظام قانونگذاری

در ساختار جمهوری اسلامی ایران علاوه بر مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی که وظیفه قاعده‌گذاری را در حوزه فرهنگ بر عهده دارد در برخی موارد به قانونگذاری در حوزه نظام اداری کشور اقدام می‌کند. چنین امری سبب شده است که تعداد دستگاه‌های اجرایی مستثنای شده از قوانین استخدامی کشور گسترش یابد. روند شیوه کار و دستورگذاری هیئت‌رئیس مجلس شورای

اسلامی درباره طرح‌ها و لوایح با موضوع اداری و استخدامی به نحوی است که این طرح‌ها و لوایح به کمیسیون‌هایی غیر از کمیسیون اجتماعی واگذار شود و این کمیسیون‌ها بدون نگاه جامع و تخصصی به مقوله نظام اداری دستگاه‌های اجرایی را از دامنه شمول قوانین عمومی خارج کنند. نتایج بررسی‌ها حکایت از آن دارد که تقریباً تمام دستگاه‌هایی که از شمول قوانین عمومی از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری خارج شده‌اند در کمیسیون غیر از کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی مورد تصمیم‌گیری قرار گرفته‌اند.

۲-۲-۴. نظام بودجه‌ریزی

در حال حاضر نظام بودجه‌ریزی کشور بیشتر از آنکه معطوف به عملکرد دستگاه‌ها و قیمت تمام شده کالاها و خدمات باشد، مبتنی بر چانه‌زنی و بهره‌گیری از روش‌های سنتی و عمدتاً تخصیص اعتبارات هزینه‌ای بدون توجه به کیفیت و کمیت خدمات و کالاهای آنان است. در رابطه با اعتبارات مربوط به اداره نظام اداری که مهم‌ترین آن اعتبارات مربوط به جبران خدمت کارکنان است نیز شاهد شفافیت نیستیم. بودجه سنواتی کشور به اصلی‌ترین سؤال‌ها نظیر اینکه دولت سالیانه چه میزان اعتبار بابت حقوق و مزایای شاغلان بخش دولتی تخصیص می‌دهد یا هزینه می‌کند، پاسخ نمی‌دهد. برخی از دستگاه‌های اجرایی از درآمدهای اختصاصی برخوردارند که در بسیاری از موارد برای پرداخت حقوق، مزایا، پاداش و کمک‌های رفاهی هزینه می‌کنند. بودجه‌های خارج از شمول و بودجه‌های عمرانی نیز بعضاً مورد دستبرد قرار می‌گیرد و نظارت دقیقی بر آن اعمال نمی‌شود. اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای کارکنان شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسه‌های انتفاعی وابسته به دولت، در بودجه سنواتی درج نمی‌شود و اعتبارات مربوط به حقوق کارکنان و مدیران برخی از مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی نیز از شفافیت لازم برخوردار نیست [۹].

۲-۲-۵. حاکمیت قانون

گزارش سنوات گذشته نهادهای نظارتی نشان از آن دارد که دستگاه‌های اجرایی به‌ویژه دستگاه‌هایی که از شمول قوانین عمومی مستثنای شده‌اند چندان پایبندی به قوانین و مقررات نداشته و تحت عناوین مختلف به گسترش ساختار سازمانی، جذب نیروی انسانی خارج از مجوزهای استخدامی و پرداخت‌های خارج از قاعده به مدیران و کارکنان خود اقدام کرده‌اند و نهادهای ناظر نیز برای رصد و مواجه قانونی با این مسئله از ابزار لازم برخوردار نبوده‌اند. به‌عنوان مثال نقش کلیدی شورای حقوق و دستمزد به‌عنوان یک نهاد



اشتباه و سلیقه‌ای از قانون و در نهایت ناکارآمدی نظام اداری را موجب می‌شوند. نظام اقتصادی ناکارآمد از طریق تحمیل فشار تورم بر معیشت کارکنان، تحمیل هزینه‌های پایدار از طریق درآمدهای ناپایدار و ناتوانی نظام‌های جبران خدمت در حفظ تعادل قدرت خرید کارکنان سبب می‌شود تا این نظام‌ها کارآمدی خود را از دست داده و در مقابل بحران‌های اقتصادی شکست بخورند.

از آنجایی که زیرساخت‌های فرهنگی جامعه ایران در برخی موارد بر مدار ملاحظه و اغماض، دلسوزی و گذشت، خویشاوندی و قوم‌پرستی و فاصله قدرت شکل گرفته است، زمینه اهمال‌کاری، چشم‌پوشی از خطاها و همچنین جذب و به‌کارگیری و پرداخت‌های خارج از شایستگی و سلیقه‌ای را فراهم می‌آورد و در عین حال سبب می‌شود تا این نظام اداری کشور متأثر از نهاد‌های غیررسمی حاکم، توان و ظرفیت خود را از دست دهند. با این توضیحات و شناختی که از وضعیت نظام اداری و اهم چالش‌های آن حاصل شد، در بخش بعدی از طریق مدل پویایی‌شناسی، روابط علی-معلولی متغیرهای درون‌زا و برون‌زای نظام اداری و بوروکراسی تبیین شده است.

تنظیم‌گر در حوزه جبران خدمت موضوع ماده (۷۴) قانون مدیریت خدمات کشوری از سوی دستگاه‌های اجرایی جدی گرفته نمی‌شود و به‌رغم استنکاف دستگاه‌ها در خصوص تکالیف خود در قبال این شورا، هیچ‌گاه دستگاه‌های نظارتی واکنشی به این مسئله نشان نداده‌اند. سازمان اداری و استخدامی کشور نیز توجه لازم را به نقش قابل توجه و تأثیرگذار این شورا نداشته و این امر سبب شده است که دستگاه‌های اجرایی نیز به‌سادگی از کنار این حکم از قانون و التزام خود به مراجعه به این شورا در تعیین سازوکارهای پرداخت حقوق و مزایا عبور کنند و به هر میزان که منابع مالی در اختیار داشته باشند، آیین‌نامه مناسب پرداخت آن را نیز تنظیم و اجرا کنند.

۲-۲-۶. نظام فرهنگی و اجتماعی، اقتصادی و سیاسی حاکم

نظام‌های فرهنگی و اجتماعی و اقتصادی و سیاسی به‌عنوان عوامل زمینه‌ای بر نظام اداری کشور مؤثر هستند. نظام سیاسی کشور از طریق تحمیل نظر در انتخاب مدیرانی که ممکن است از صلاحیت و شایستگی‌های لازم در زمینه‌های مورد نظر برخوردار نباشند و همچنین تصمیمات سیاسی در اعطای مجوزهای خاص به برخی از دستگاه‌های اجرایی، زمینه تبعیض در پرداخت‌ها، برداشت‌های

۳. روش‌شناسی پژوهش



متون، آثار، اسناد و مدارک صورت پذیرفته است. جهت تجزیه و تحلیل روابط میان داده‌ها و ترسیم شماتیک آن، مدل‌های آمار کیفی برای خلاصه‌سازی و دسته‌بندی به کار گرفته شده‌اند و از مدل داینامیک سیستم‌ها در راستای شبیه‌سازی و شناخت ارتباط علت و معلولی بین متغیرها و مفاهیم موجود و شبیه‌سازی و طراحی الگوی روابط میان متغیرها و مفاهیم استفاده شده است. علاوه بر این برای تحلیل اطلاعات، داده‌ها و پیاده‌سازی مدل، از نرم‌افزارهای تجزیه و تحلیل داده‌های کیفی مانند MAXQDA و نرم‌افزار شبیه‌سازی Vensim استفاده شده است.

پژوهش حاضر در حیطه پارادایم تفسیرگرایی تعریف می‌شود و با توجه به اتخاذ رویکرد کیفی در این پژوهش، تکنیک تحلیل محتوا به مثابه استراتژی پژوهش مورد استفاده قرار گرفته است. با کاربرد این تکنیک تحلیلی، متن خوانی و تفحص در کتب، مقاله‌ها و نوشته‌های مرتبط با موضوع و دیدگاه‌های صاحب‌نظران و اندیشمندان مختلف در این زمینه در دستور کار قرار گرفته و متغیرها و عناصر ذهنی و عینی مسلط و دخیل در حوزه نظام اداری کشور مورد شناسایی قرار گرفته است. ابزار جمع‌آوری داده‌ها از طریق مصاحبه عمیق اکتشافی با متخصصان این عرصه و مطالعات تجربی، کتابخانه‌ای و بررسی

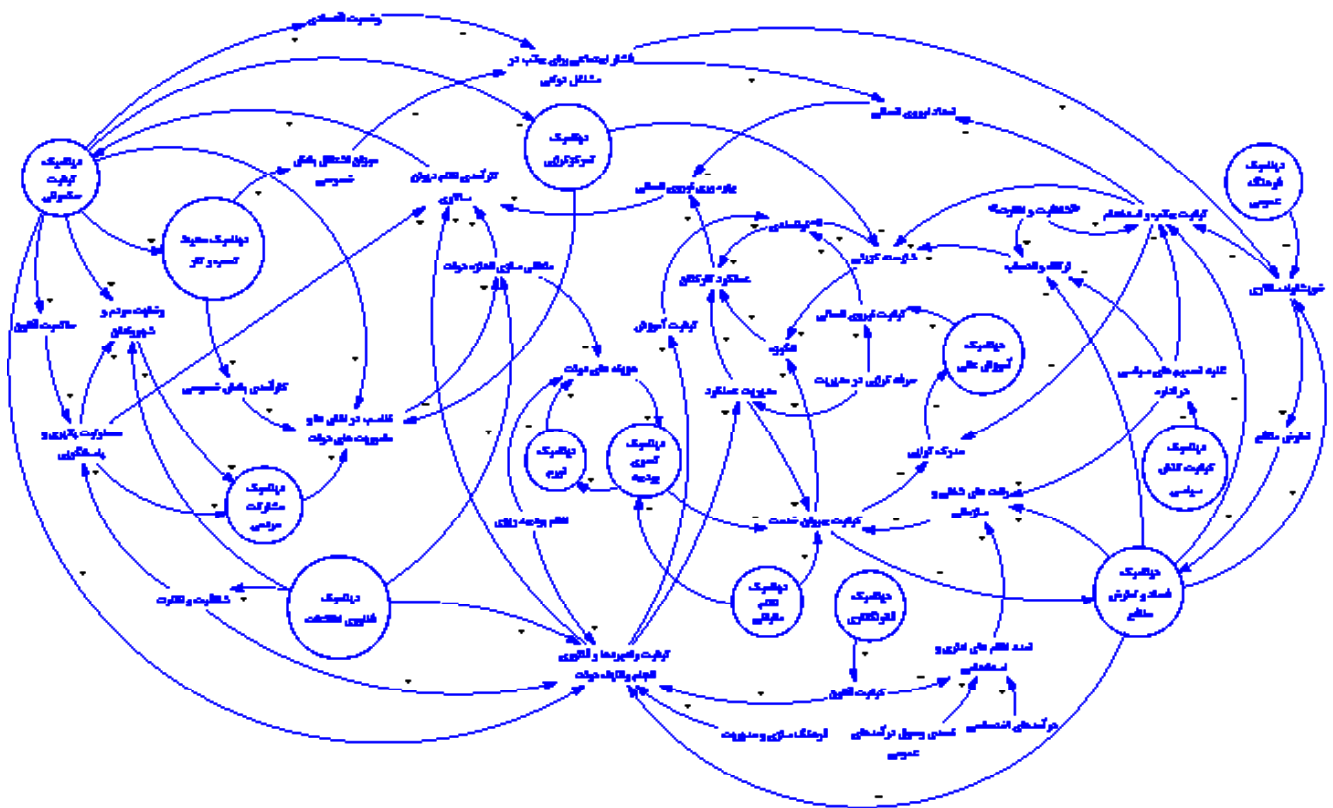
۴. مدل تحلیل پویایی‌شناسی کارآمدی نظام اداری

می‌دهد که حاصل جلسات همفکری با اساتید و کارشناسان این حوزه است. شایسته‌گزینی، ارتقا و انتصاب، نظام‌های اداری و استخدامی، شفافیت و پاسخگویی، کارآمدی بخش خصوصی، مدیریت عملکرد، فساد اداری، حاکمیت قانون، فناوری اطلاعات، کیفیت و کمیت نیروی انسانی، و اندازه دولت از جمله اصلی‌ترین متغیرهای مؤثر بر کارآمدی نظام دیوان‌سالاری هستند که در این مدل مورد توجه قرار گرفته‌اند.

در شکل‌های بعدی به صورت مبسوط همه متغیرها و روابط فی‌مابین آنها معرفی خواهند شد.

مدل‌های پویایی‌شناسی برای به تصویر کشیدن روابط حاکم میان متغیرهای تأثیرگذار و تأثیرپذیر به صورت حلقه‌های علی و معلولی و چرخه‌های تشدیدشونده یا بازدارنده طراحی می‌شوند. همان‌گونه که برخی شاخص‌های مطرح شده در این گزارش نشان داد، نظام اداری کشور متأثر از صفات و ویژگی‌های مؤلفه‌های درون‌زای این نظام و عوامل زمینه‌ای مؤثر بر این نظام، نتوانسته است آن‌گونه که باید از کارایی و بهره‌وری لازم برای ارائه خدمات به مردم و شهروندان برخوردار باشد. شکل ۳ نمای کلی متغیرهای مفروض در مدل پویایی‌شناسی کارآمدی نظام اداری را نشان

شکل ۳. متغیرهای موجود در مدل پویایی‌شناسی کارآمدی نظام اداری

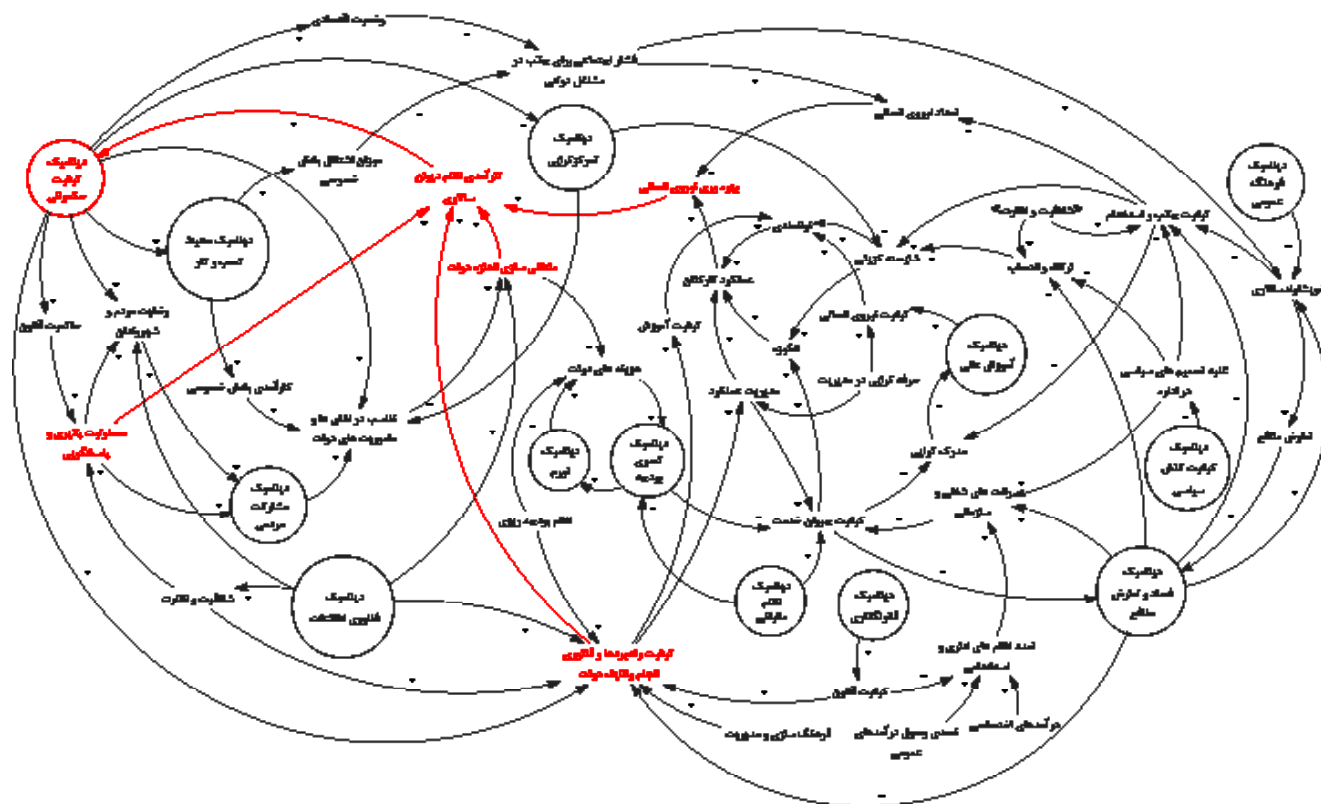


۴-۱ تبیین مدل پویایی‌شناسی

قبلاً تشریح شده، با رنگ آبی نمایش داده خواهند شد. همچنین زیرسیستم‌هایی که خارج از سیستم بر متغیرهای سیستم مورد بررسی در این گزارش تأثیر می‌گذارند و یا از آنها تأثیر می‌پذیرند در شکل با دایره مشخص شده‌اند.

برای تشریح مدل از متغیر «کارآمدی نظام دیوان‌سالاری» و عوامل تأثیرگذار بر آن آغاز کرده و به تدریج سایر متغیرها به منظور تشریح مدل معرفی و روابط آنها نیز با متغیرهای قبلی نشان داده می‌شوند. متغیرها و روابط جدید در هر تصویر با رنگ قرمز و روابط

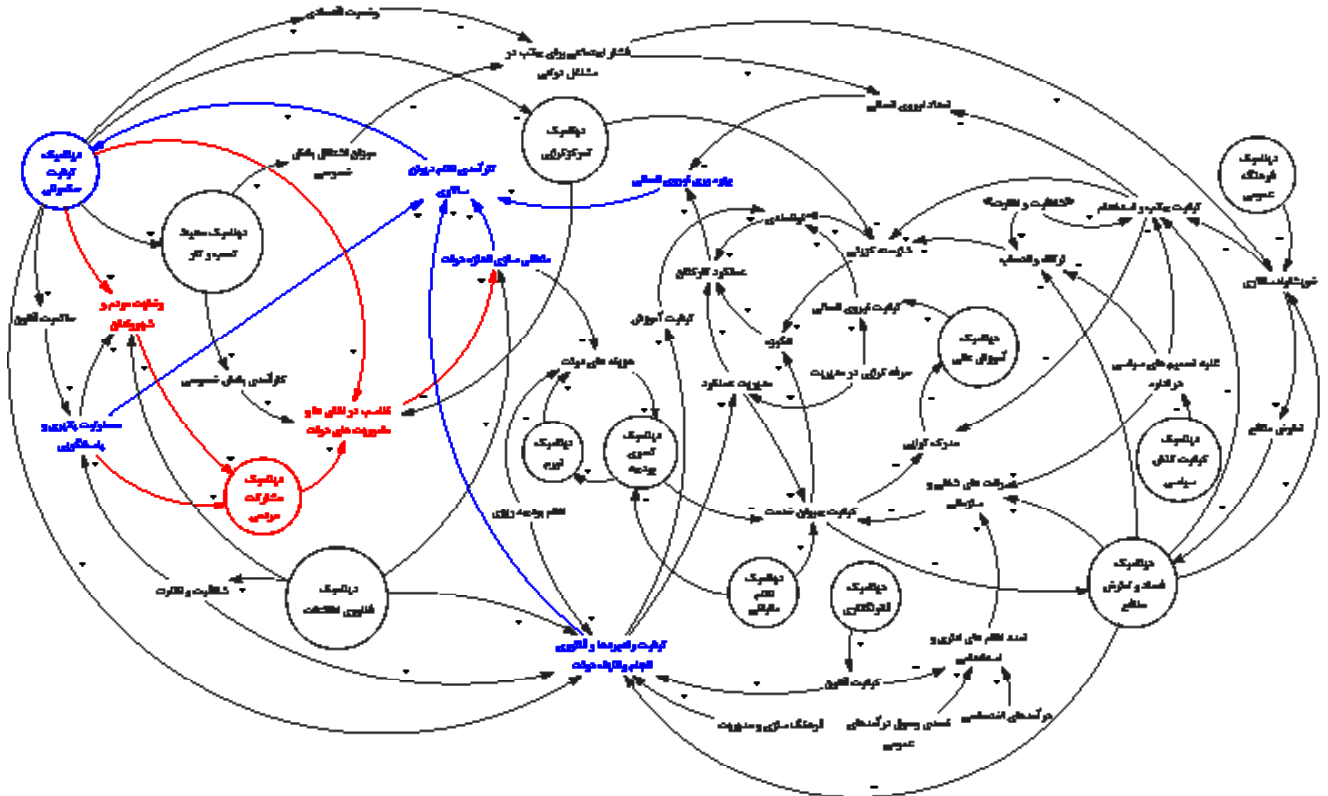
شکل ۴. متغیرهای در تعامل با کارآمدی نظام دیوان‌سالاری



متغیر کارآمدی نظام دیوان‌سالاری اثر می‌گذارد. برای مثال با افزایش اندازه دولت، کارآمدی نظام دیوان‌سالاری کاهش می‌یابد و برعکس. همچنین متغیر کارآمدی نظام دیوان‌سالاری روی دو متغیر پاسخگویی به نیازها و دینامیک کیفیت حکمرانی با رابطه علی و معلولی مثبت یا مستقیم اثر می‌گذارد. در ادامه گزارش اثرات متأخر هر یک از روابط فوق تشریح خواهد شد.

در مدل توسعه داده شده کارآمدی نظام دیوان‌سالاری متأثر از متغیرهای مختلفی است. این متغیرها که در شکل ۴ نمایش داده شده‌اند، عبارتند از: بهره‌وری نیروی انسانی، اندازه دولت، کیفیت راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت و مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی. در میان متغیرهای فوق اندازه دولت با یک رابطه علی و معلولی مستقیم و سایر متغیرها با رابطه معکوس روی

شکل ۵. تأثیر نقش‌ها و مأموریت‌های دولت روی کارآمدی نظام دیوان‌سالاری

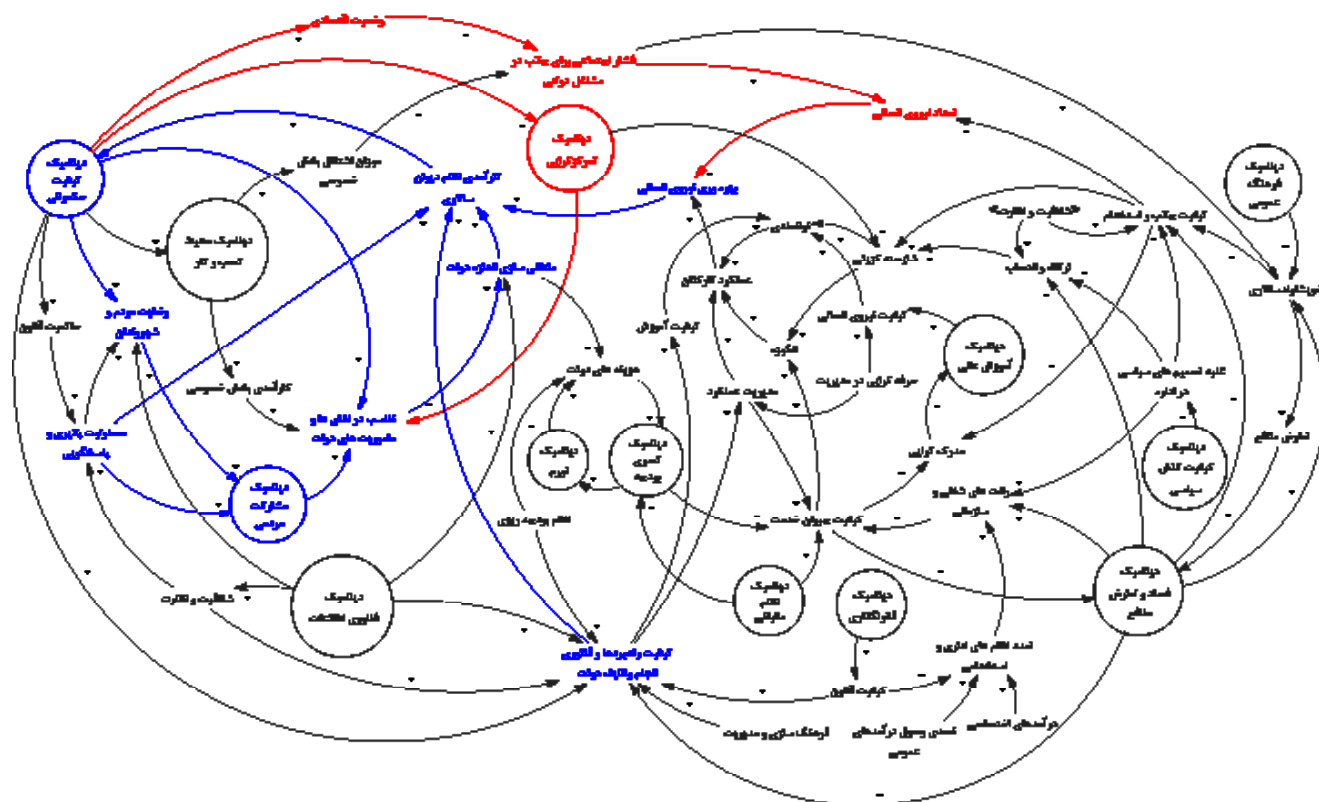


پاسخگویی است. افزایش مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی علاوه بر اینکه به طور مستقیم بر کارآمدی نظام اداری مؤثر است از طریق تقویت و توجه به نقش مردم و بخش خصوصی نقش‌ها و مأموریت‌های دولت را تعدیل کرده و از طریق منطقی‌سازی اندازه دولت بر ارتقای کارآمدی نظام دیوان‌سالاری مؤثر است. دینامیکی که با این بخش از مدل در ارتباط است، دینامیک مشارکت مردمی است.

یکی از متغیرهایی که از کارآمدی نظام دیوان‌سالاری اثر می‌پذیرد و در یک حلقه روی آن اثر مجدد می‌گذارد، متغیر تناسب در نقش‌ها و مأموریت‌های دولت است که روابط مربوط به آن در شکل ۵ مشخص شده است. همان‌طور که در شکل فوق مشاهده می‌شود با افزایش نقش و مأموریت دولت، ساختار و اندازه دولت نیز گسترش یافته و این امر بر کارآمدی دولت اثر منفی دارد. عامل تأثیرگذار دیگر روی این بخش از مدل میزان مسئولیت‌پذیری و



شکل ۶. تأثیر کیفیت حکمرانی روی دینامیک کارآمدی نظام اداری - بخش اول

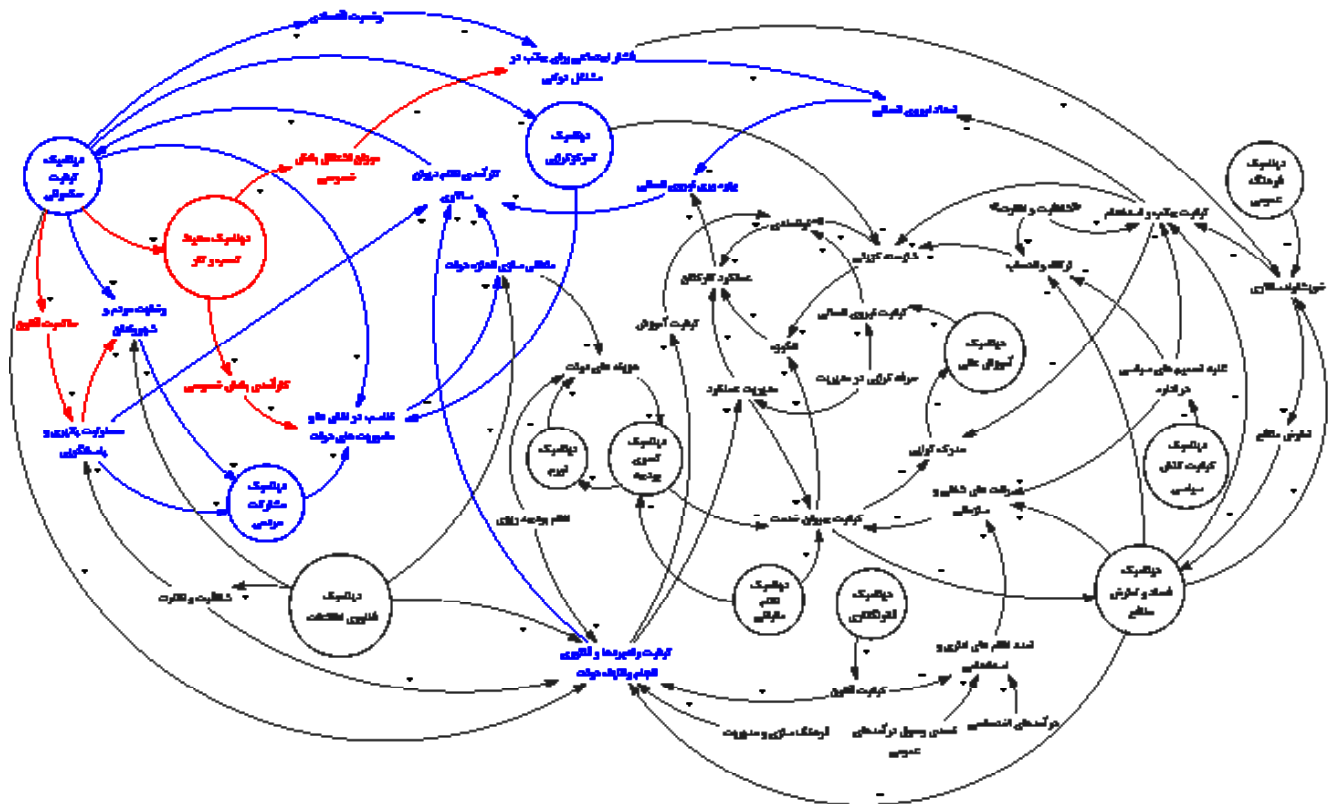


موفقیت متقاضیان همراه بوده، به افزایش بی‌قواره نیروی انسانی شاغل در دولت منجر شده و در نتیجه بهره‌وری نیروی انسانی را کاهش داده و در نتیجه کارآمدی نظام دیوان‌سالاری دچار افت می‌شود.

علاوه بر اینکه کاهش کیفیت حکمرانی بر تمرکزگرایی مؤثر بوده و این متغیر را تشدید می‌کند و با افزایش تمرکزگرایی نقش و اندازه دولت گسترش یافته و مجدداً بر ناکارآمدی نظام دیوان‌سالاری تأثیر منفی می‌گذارد. دو حلقه اشاره شده در این بخش، حلقه‌های تشدیدکننده هستند.

کیفیت حکمرانی همان گونه که در شکل ۶ نیز مشاهده شد علاوه بر اینکه متأثر از کارآمدی نظام دیوان‌سالاری است، روی بخش‌های مختلف مدل اثرگذار است که روابط علی و معلولی مرتبط با متغیرهای مربوط به آن در شکل ۶ نمایش داده شده‌اند. همان طور که مشاهده می‌شود، کاهش کیفیت حکمرانی به افت وضعیت اقتصادی کشور منجر شده و به جهت کاهش ظرفیت اشتغال در بخش خصوصی، تقاضا برای استخدام در بخش دولتی افزایش می‌یابد. فشار اجتماعی ناشی از تقاضای نیروی انسانی برای اشتغال در بخش دولتی که بر اساس تجربه زیسته نظام اداری، عموماً با

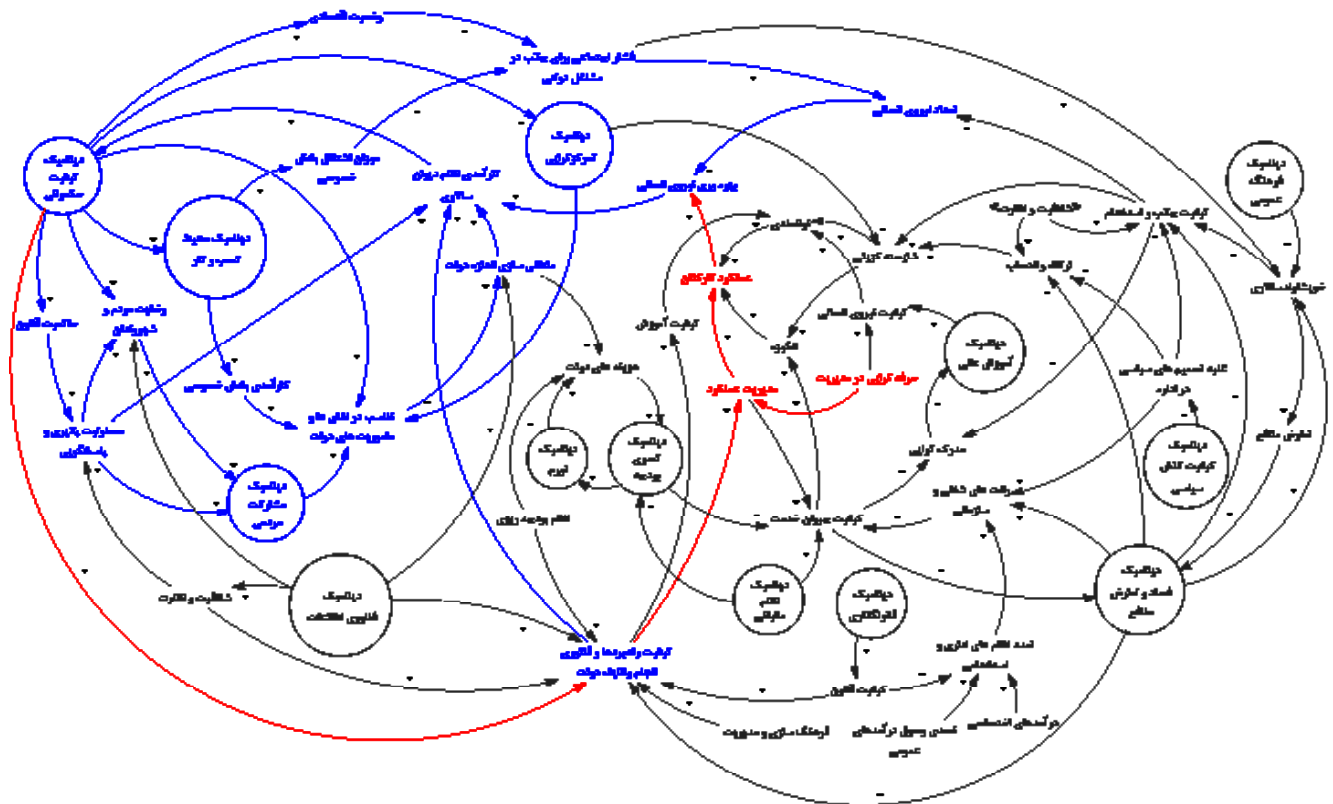
شکل ۷. تأثیر کیفیت حکمرانی روی دینامیک کارآمدی نظام اداری - بخش دوم



اشتغال در بخش خصوصی را تنزل داده و فشار اجتماعی مبنی بر اشتغال در بخش دولتی افزایش می‌یابد. با افزایش فشار اجتماعی مبنی بر اشتغال در بخش دولتی که به جهت ساختار نظام اداری ایران و قوانین و مقررات حاکم بر آن این فضا کاملاً برای مدیران و دستگاه‌های اجرایی فراهم است، تعداد کارکنان دولت افزایش یافته و این امر به افزایش هزینه‌های عمومی کشور و بهره‌وری نیروی انسانی منجر می‌شود و طبیعتاً کارآمدی نظام دیوان‌سالاری را نیز تنزل می‌دهد. کاهش حاکمیت قانون همچنین موجب کاهش مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی و به تبع آن کاهش مشارکت مردم و افزایش نقش و مأموریت‌های دولت می‌شود و در نهایت بر کارآمدی نظام دیوان‌سالاری اثر منفی می‌گذارد.

شکل ۷ مربوط به بخش دیگری از مدل است که تحت تأثیر کیفیت حکمرانی قرار دارد. کیفیت حکمرانی دارای رابطه مستقیم و مثبت با حاکمیت قانون است بدین معنا که ارتقای کیفیت حکمرانی موجب افزایش حاکمیت قانون و کاهش آن موجب کاهش حاکمیت قانون می‌شود. در عین حال ارتقای کیفیت حکمرانی به بهبود فضای کسب و کار و در نتیجه کارآمدی بخش خصوصی منجر می‌شود، کارآمدی بخش خصوصی بر نقش، اندازه و مأموریت‌های دولت مؤثر بوده و به کارآمدی نظام دیوان‌سالاری منجر می‌شود چرا که بخش خصوصی توانمند این اجازه را به دولت می‌دهد که به نقش‌سکانداری و انجام وظایف ذاتی خود بپردازد. در عین حال کاهش کیفیت حکمرانی، کیفیت فضای کسب و کار و ظرفیت

شکل ۸. تأثیر کیفیت حکمرانی روی دینامیک کارآمدی نظام اداری - بخش سوم



می‌شود از تقای کیفیت نظام‌های مدیریت عملکرد بر کارایی و اثربخشی کارکنان مؤثر بوده و بهره‌وری نیروی انسانی را افزایش داده و کارآمدی نظام دیوان سالاری را بهبود می‌بخشد. نظام مدیریت عملکرد همچنین از حرفه‌گرایی در مدیریت نیز متأثر است و این متغیر در کنار متغیر کیفیت راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت، کیفیت مدیریت عملکرد را ارتقا می‌دهند. از برن و پلاستریک در اثر خود تحت عنوان واژگونی بوروکراسی برای تغییر و بازآفرینی و در نتیجه ارتقای کیفیت و کارآمدی نظام دیوان سالاری پنج راهبرد اصلی را شناسایی کرده‌اند که هر یک چندین راهکار مشخص و ابزارهای زیادی دارد. جدول زیر به تبیین راهبردهای پنج‌گانه این دو محقق می‌پردازد:

علاوه بر نقش دینامیک کیفیت حکمرانی در کارآمدی نظام دیوان سالاری، در شکل ۸ مشاهده می‌شود که کاهش کیفیت حکمرانی بر کیفیت راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت نیز مؤثر است. منظور از کیفیت راهبردها و فناوری انجام وظایف توجه به وظایف ذاتی دولت و پرهیز از امور تصدی‌گری و همچنین بهره‌گیری از الگوهای بخش خصوصی در اداره امور دولتی و در رقابت با بخش خصوصی است که در ادبیات این حوزه تحت عنوان راهبرد کانونی و راهبرد نتیجه‌مدار شناخته می‌شوند. کیفیت راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت بر مدیریت عملکرد مؤثر بوده و رابطه مستقیم با این متغیر دارد بدین معنا که کیفیت راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت به بهبود مدیریت عملکرد منجر خواهد شد و برعکس. براساس شکل ۸ همچنین مشاهده

جدول ۲. راهبردهای پنج‌گانه‌آزبرن - پلاستریک برای بازآفرینی دولت [۵]

راهکارها	راهبرد	اهرم تغییر
<ul style="list-style-type: none"> ■ مشخص بودن هدف غایی ■ مشخص بودن نقش دولت (وظیفه ستادی) ■ مشخص بودن جهت 	راهبرد کانونی ^۱	هدف غایی
<ul style="list-style-type: none"> ■ رقابت مدیریت شده ■ مدیریت بنگاه اقتصادی ■ مدیریت عملکرد 	راهبرد نتیجه‌مدار ^۲	انگیزه‌ها
<ul style="list-style-type: none"> ■ حق انتخاب برای مشتری ■ حق انتخاب رقابتی ■ تضمین کیفیت خدمت به مشتری 	راهبرد مشتری‌مدار ^۳	مسئولیت و پاسخگویی
<ul style="list-style-type: none"> ■ تفویض اختیار سازمانی ■ تفویض اختیار به کارکنان ■ تفویض اختیار به جامعه 	راهبرد کنترلی ^۴	قدرت
<ul style="list-style-type: none"> ■ تغییر عادت‌ها ■ تسخیر قلب‌ها ■ غلبه بر مغزها 	راهبرد فرهنگی ^۵	فرهنگ

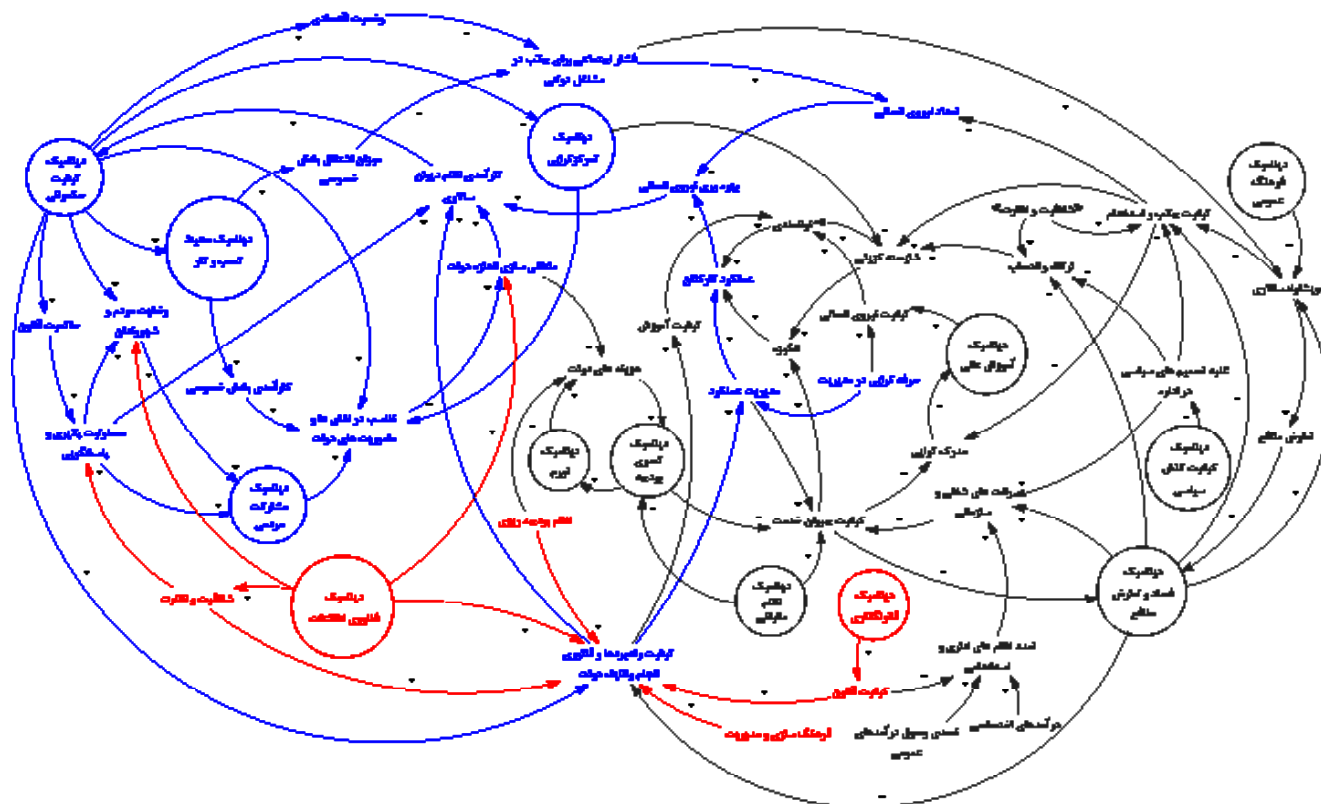
متهور و البته مورد حمایت سطوح سازمانی بالاتر نیاز دارد (راهبرد کنترلی). بهره‌گیری از الگوهای بخش خصوصی و ایجاد رقابت بین بخش دولتی و خصوصی و مدیریت عملکرد از دیگر الزامات بازآفرینی است (راهبرد نتیجه‌مدار). دستور گذاری از بالا به پایین و با وجود قوانین و مقررات سخت و سخت قابل تحقق نیست و این امر نیازمند درهم شکستن سیستم‌های متمرکز از بالا به پایین است (راهبرد کنترلی). کارکنان و مدیران باید به اهداف سازمان پایبند باشند نه پیروی از مقررات سنتی (راهبرد کانونی). وظایف «ارائه خدمت» و «کنترل رعایت مقررات و ضوابط» باید از وزارتخانه‌های سیاستگذار جدا شود (راهبرد کانونی). مدیران و کارکنان باید تمرکز خود را از خرسندسازی سرپرستان خود در بالای زنجیره فرماندهی، به خرسندسازی مشتریان تغییر دهند و خود را در قبال آنان مسئول و پاسخگو بدانند نه صرف رضایت و پاسخگویی به مقامات عالی‌رتبه (راهبرد مشتری‌مدار) و برای تحقق راهبردهای چهارگانه فوق در نهایت نیاز به تغییر عادت‌های فعلی و تقویت عادت‌های جدید از طریق کار با افراد جدید و کار جدید دارند (راهبرد فرهنگی) [۵].

آزبرن و پلاستریک بیان می‌دارند برای بازآفرینی دولت باید پنج راهبرد اصلی در همه سطوح پنج‌گانه سازمان به کار گرفته شود. هر یک از راهبردها برای ایجاد بازآفرینی و تغییر مثل باران است برای کشاورز. باران لازم است اما کافی نیست. کشاورزان به بذر، خاک خوب، کود و نور خورشید نیز نیاز دارند، اگر همه عوامل مذکور در کنار هم جمع شوند محصول به بار می‌نشیند [۵].

آزبرن و پلاستریک بیان می‌دارند برای بازآفرینی دولت نهایتاً باید پنج راهبرد اصلی را در همه سطوح پنج‌گانه سازمان به کار گیرید. اگر نظام‌ها، سازمان و کارکنان را تغییر دهید ولی به فرایندهای کاری دست نزنید؛ یا آنها را تغییر ندهید، سازمان خود را به کشمکش و تضاد دائمی دچار خواهید کرد. موفق‌ترین سازمان‌ها در امر بازآفرینی سازمان‌هایی هستند که هر پنج راهبرد را به کار گرفته‌اند و مدیرانی که منتظر اجازه سیاست‌مداران برای تغییر نبوده‌اند. به عبارت دیگر لازم نیست برای بازآفرینی از کسی اجازه بگیرند. آنها باید خود را از دست مقررات مربوط به سیستم رها سازند (راهبرد کنترلی). برای این کار سازمان به مدیران حرفه‌ای، شایسته و

1. Core Strategy
2. Consequences Strategy
3. Customer Strategy
4. Control Strategy
5. Culture Strategy

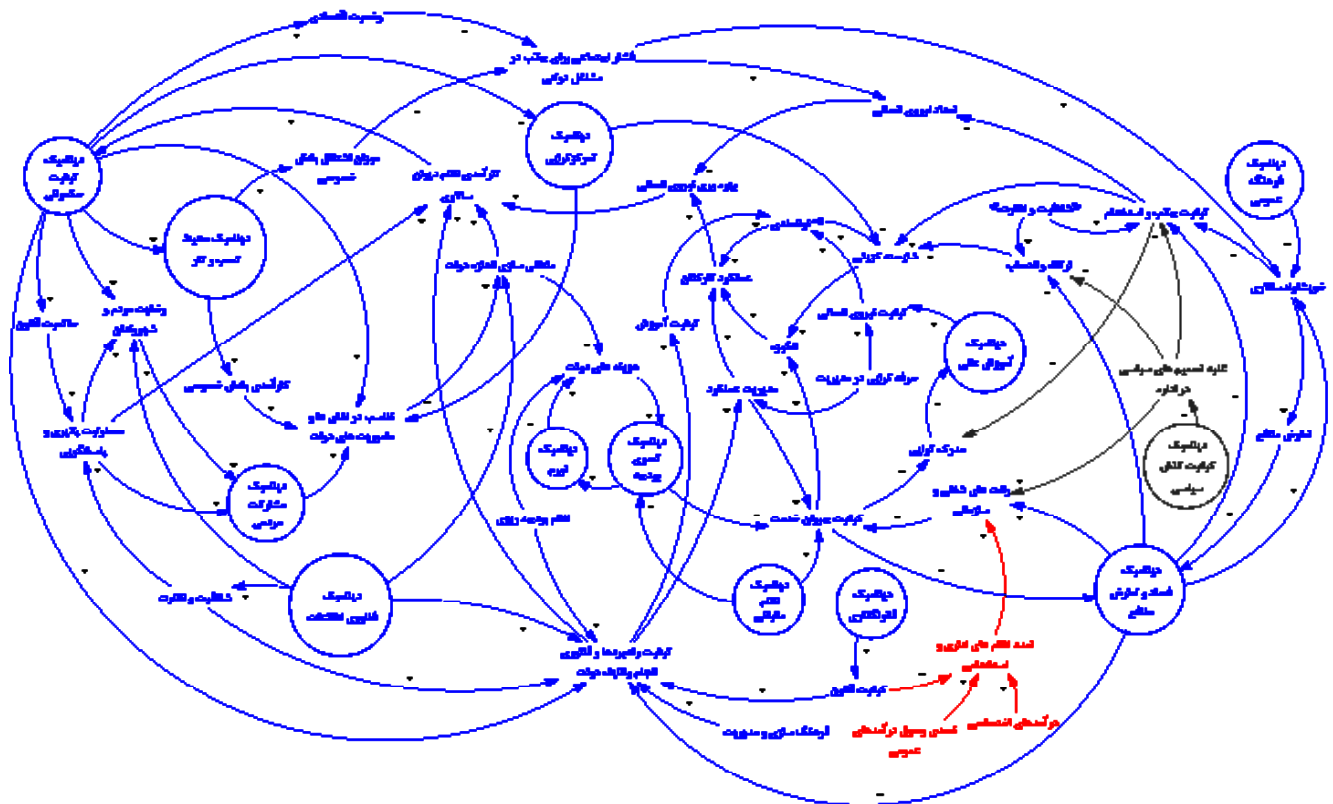
شکل ۹. کیفیت راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت در دینامیک کارآمدی نظام دیوان سالاری



فناوری اطلاعات، کیفیت قانون، فساد و مدیریت تعارض و کیفیت حکمرانی. همه متغیرهای فوق با روابط علی و معلولی بر کیفیت راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت تأثیر می‌گذارند.

بر اساس شکل ۹ مشاهده می‌شود که کیفیت راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت متأثر از متغیرهای مختلفی است که عبارتند از: نظام بودجه‌ریزی، فرهنگ‌سازی و مدیریت، شفافیت و نظارت،

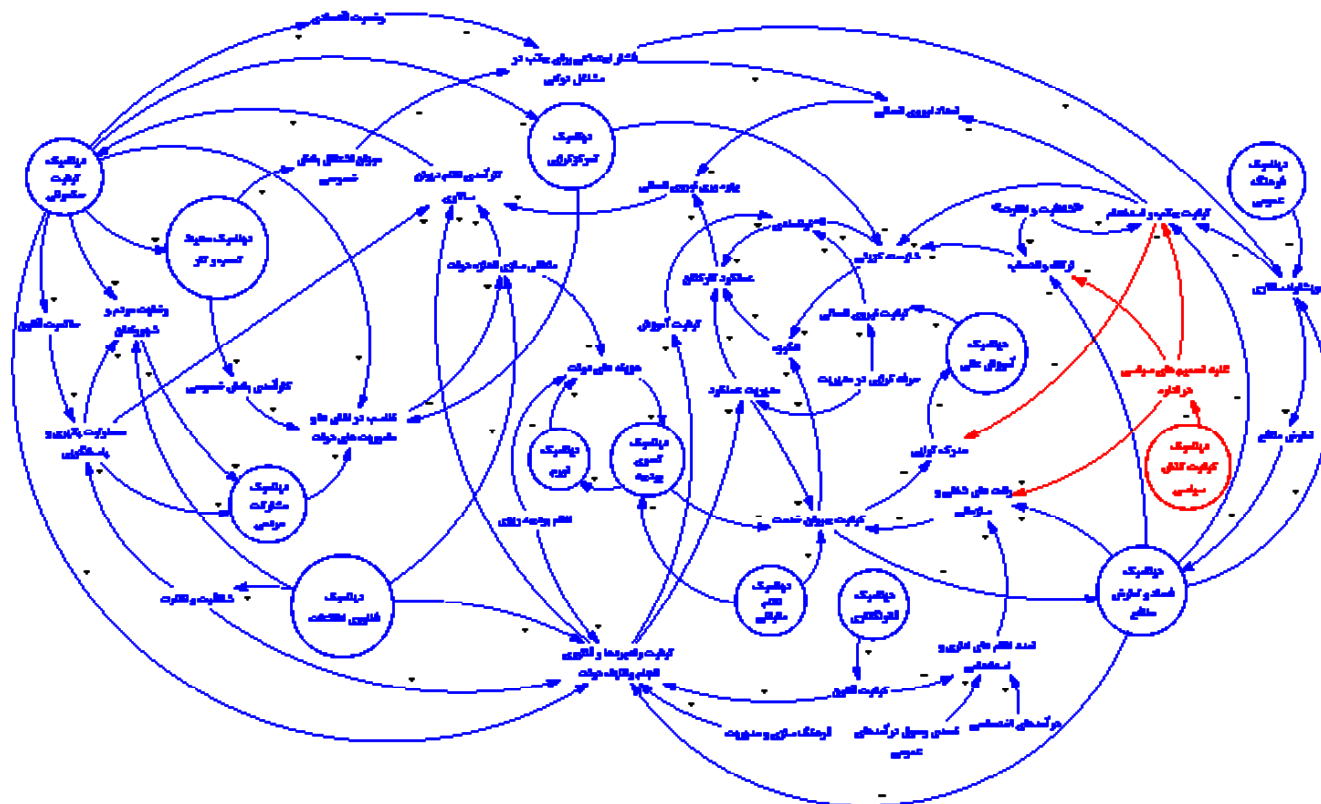
شکل ۱۲. تعدد نظام‌های اداری و استخدامی در دینامیک کارآمدی نظام اداری



بیش از ۵۰ نوع نظام اداری و استخدامی در بخش دولتی ایران حاکم است و هر دستگاهی به اقتضای منابع مالی در اختیار، درآمدهای اختصاصی و توان جذب اعتبارات عمومی، با استفاده از سازوکارهای قانونی و شبه قانونی کارمند جذب می‌کند و به هر میزان که صلاح بداند به کارمندان خود حقوق و مزایا پرداخت می‌کند [۱۱]. اگرچه دستگاه‌های اجرایی کشور خاص بودن وظایف و مأموریت‌های خود را دلیل اصلی خروج از دامنه شمول قوانین عمومی نظیر قانون مدیریت خدمات کشوری می‌دانند، اما نتایج تحقیق و تجربه زیسته نظام اداری کشور نشان از آن دارد که چهار عامل را می‌توان به‌عنوان عوامل اصلی انگیزه خروج از دامنه شمول قوانین عمومی قلمداد کرد: «در اداره سازمان آزادی عمل کامل داشته باشیم»، «هر تعداد نیروی انسانی که می‌خواهم جذب کنم»، «هر کسی را که می‌خواهم جذب کنم» و «هر میزان که می‌خواهم پرداخت کنم» [۱۲]. تعدد بی‌قواره نظام‌های جبران خدمت هزینه‌های عمومی کشور را افزایش داده، سطح شفافیت و پاسخگویی را تنزل داده، بر انگیزه کارکنان اثر منفی گذارده و به بروز تبعیض و بی‌عدالتی در نظام اداری کشور منجر می‌شود. از این رو به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی مؤثر بر ناکارآمدی نظام اداری به‌شمار می‌رود.

شکل ۱۲ رابطه بین متغیر تعدد نظام‌های اداری و استخدامی را با متغیرهای مؤثر و متأثر از این متغیر نشان می‌دهد و تأثیری که این پدیده نامیمون در یک چرخه علی و معلولی در کارآمدی نظام دیوان سالاری کشور دارد. مشاهده می‌شود که متغیرهای مؤثر و متأثر بر این پدیده، عبارتند از: متغیر کیفیت قانون، متغیر درآمدهای اختصاصی سازمان‌ها، متغیر تصدی وصول درآمدهای عمومی، متغیر کیفیت نظام‌های جبران خدمت و متغیر رانت‌های شغلی و سازمانی که در بروز و تشدید این پدیده دارای نقشی مؤثر هستند. دینامیک کنش سیاسی و دینامیک قانونگذاری نیز از جمله دینامیک‌های مؤثر بر این متغیر هستند که هرگونه کژکارکردی در این دو عرصه می‌تواند بر تنوع بی‌قواره و بدون منطق تعدد نظام‌های اداری و استخدامی مؤثر باشد. لازم به توضیح است دستگاه‌هایی که از درآمد اختصاصی برخوردارند یا مأمور وصول درآمدهای عمومی کشور هستند با این توجیه که هزینه‌ای به کشور تحمیل نمی‌کنند و در خواست آنان مغایرتی با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی ندارد، از طریق چانه‌زنی در نظام سیاسی و قانونگذاری، خود را از دامنه شمول قوانین عمومی خارج می‌کنند و این نقطه آغازی است بر رفتارهای سلیقه‌ای در زمینه جذب و استخدام و پرداخت حقوق و مزایا. نتایج بررسی‌های انجام شده در کشور نشان از آن دارد که در حال حاضر

شکل ۱۳. غلبه تصمیم‌های سیاسی در دینامیک کارآمدی نظام اداری



در عین حال عنصری مؤثر بر پدیده تعدد نظام‌های اداری و استخدامی به‌شمار می‌رود چراکه دستگاه‌های اجرایی به‌جهت توان چانه‌زنی و ابزاری که برای این منظور در اختیار دارند می‌توانند از رانت‌های سازمانی برای خروج از دامنه شمول قوانین عمومی برخوردار شوند.

غلبه تصمیم‌های سیاسی و دخالت سیاست در اداره یکی دیگر از عوامل مؤثر در دینامیک کارآمدی نظام اداری است که در شکل ۱۳ نشان داده شده است. این متغیر که تحت تأثیر دینامیک کنش سیاسی است بر کیفیت جذب، استخدام، ارتقا و انتصاب افراد مؤثر است.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



نظام اداری کشور علاوه بر اینکه از ضعف ساختاری و کژکاری نظام‌های پیرامونی و زمینه‌ای رنج می‌برد، حاصل گسترش ضعف سبک رهبری و نظام‌ها و روش‌های مدیریتی مدیران دستگاه‌های اجرایی، نامشخص بودن یا ابهام در اهداف و راهبردها، تعدد مراجع تصمیم‌گیری در کشور، تعدد قوانین و مقررات خاص اداری و استخدامی مبتنی بر توان چانه‌زنی و در نتیجه محدود شدن نظارت دستگاه‌های نظارتی بر عملکرد این دستگاه‌ها، نبود وحدت رویه در تنظیم قانون تأسیس یا قانون شرح وظایف وزارتخانه‌ها و فقدان مؤلفه و شاخص‌هایی برای تدوین وظایف و مأموریت‌های همسان، عدم شفافیت در ساختار مالی و بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی حتی در سطح وزارتخانه‌ها، ضعف در نظام مدیریت عملکرد، ورود مجلس شورای اسلامی به تغییرات گسترده تشکیلاتی و قوانین اداری و استخدامی قوه مجریه بدون موافقت و همکاری دولت، فناوری‌ها و شیوه‌های ناکارآمد انجام امور، ضعف مدیریت منابع، فرهنگ سازمانی ضعیف و نظایر اینهاست که اصلاح آنها تا حدودی دشوارتر و از نظر زمانی دیربازده است.

شواهد زیادی وجود دارد که نشان می‌دهد، وجود مشکلات فوق در کنار سایر مشکلات و مسائل بخش عمومی در ایران موجب شده است که هزینه‌های عمومی در کشور به‌طور فزاینده‌ای افزایش، و کیفیت کالاها و خدمات عمومی کاهش یابند و در عین حال با هزینه بالا به مردم عرضه شوند و با سرعت کندی به دست مردم برسند.

این گزارش به‌عنوان سند مقدماتی مدل پویایی‌شناسی در حوزه نظام بوروکراسی کشور تهیه شده و تصویری از رابطه علی و معلولی و روابط حاکم میان متغیرهای تأثیرگذار و تأثیرپذیر به صورت حلقه‌های علی و چرخه‌های تشدیدشونده یا بازدارنده در زمینه کارآمدی نظام اداری و دیوان‌سالاری پیش روی سیاستگذار قرار می‌دهد. بدون شک زمانی این منظومه تکمیل خواهد شد که برنامه‌ها و ابزارهای محاسباتی سنجش آثار مالی و اجتماعی متغیرهای مؤثر بر نظام اداری تهیه و تمامی آمار و اطلاعات مورد نیاز از سوی همه دستگاه‌های اجرایی ذی‌نفع و ذی‌ربط برای سنجش تأثیر سیاست‌ها در اختیار تهیه‌کنندگان آن قرار گیرد.

تصمیم‌گیری پیرامون حل مسائل و مشکلات بخش دولتی کشور، به‌عنوان یک مسئله پیچیده و غامض با وجود دیدگاه‌های متنوع پیرامون چیستی و چرایی پدیده و همچنین چگونگی حل مسئله، وجود ذی‌نفعان و بازیگران متعدد که زمینه تعارض جدی منافع را رقم خواهد زد، ملاحظات سیاسی، عدم پیش‌بینی دقیق از تبعات احتمالی راهکارها و نتایج متصور، آثار مالی احتمالی، عدم پیش‌بینی رفتار سیاستگذار و... بسیار سخت است. در عین حال این امر نیازمند مطالعه دقیق و پیش‌بینی ابعاد مختلف موضوع، ایجاد اجماع در سطح خبرگان و دستگاه‌های اجرایی، هماهنگی کامل بین قوای سه‌گانه، تدوین راه‌حل‌های مختلف، بررسی عواقب ناشی از هر راه‌حل، زمان‌مورد انتظار برای اجرا، تعیین تقدم و تأخر و میزان هم‌گرایی و واگرایی راه‌حل‌هاست.

نتایج این تحقیق حکایت از آن دارد که نظام اداری ایران با مسائل و مشکلات متعددی مواجه است که هر کدام از این مشکلات تحت تأثیر عوامل درونی نظام اداری یا عواملی شکل گرفته‌اند که از محیط بیرونی و پیرامونی بر آن تأثیر می‌گذارند. در خصوص نظام اداری کشور دو نکته، حائز اهمیت اساسی است. اول اینکه بسیاری از مشکلات نظام اداری کشور در رابطه تعاملی و علت و معلولی با یکدیگر قرار دارند. برخی از مشکلات حوزه نظام اداری به سبب گستردگی و دامنه تأثیرگذاری‌شان خود زمینه‌ساز شکل‌گیری بسیاری دیگر از آسیب‌های این نظام هستند و دوم اینکه، نظام اداری هر کشور علاوه بر تأثیری که بر سایر نظام‌های کشور دارد از آنها نیز متأثر است. یک نظام اداری فربه، معلول دولت متکی به نفت است. نظام اداری قانون‌زده، معلول نظام قانونگذاری ناکارآمد و متأثر از دخالت سیاست در اداره، یک نظام اداری فربه و پرهزینه متأثر از نظام بودجه‌ای سنتی و مبتنی بر هزینه است و نظام اداری که از ضعف در بدنه کارشناسی و مدیریتی خود رنج می‌برد معلول نظام آموزشی ناکارآمد و فاقد سازوکارهای شایسته‌گزینی است. بنابراین گام برداشتن در مسیر اصلاح بخش عمومی نیازمند نگاه سیستمی است که همه عناصر آن بر هم تأثیر می‌گذارند و متأثر از محیط و عوامل بیرونی هستند.



[۱]. سازمان اداری و استخدامی کشور، معاونت نوسازی اداری.

[۲]. قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

[۳]. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کل کشور

<https://www.moi.ir/news/>

[۴]. نظام اداری و برنامه‌های توسعه، (با مروری بر آسیب‌های این حوزه و اولویت‌بندی آن)، (۱۳۹۵). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۵۰۹۷.

[۵]. اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری ۴. فصل دوم: راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت» (۱۳۹۷)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۵۸۴۷-۳.

[6]. <https://mis.ito.gov.ir/ictindex/viewinternational/2>.

[7]. <https://www.president.ir/fa/113844>.

[۸]. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، دفتر بیمه‌های اجتماعی، ۱۴۰۰.

[۹]. مالکی، محمدرضا، فقیهی، ابوالحسن، میرسپاسی، ناصر، (۱۳۹۸). «نارسایی‌های جبران خدمت در بخش دولتی ایران»، فصلنامه علوم مدیریت ایران، ش ۵۴.

[10]. <https://tp4.ir/696/>.

[۱۱]. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۵). نکاتی پیرامون نظام پرداخت حقوق و مزایای مدیران در بخش عمومی، شماره مسلسل ۱۴۹۹۳.

[۱۲]. مالکی، محمدرضا، فقیهی، ابوالحسن، میرسپاسی، ناصر، (۱۴۰۰). «طراحی نظام جبران خدمت در بخش دولتی ایران»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست‌وهشتم، ش ۱۰۶.

گزیده سیاستی

نظام اداری به عنوان مجموعه‌ای به هم پیوسته و مداوم در حال تغییر از سیاستمداران، مسئولان بخش عمومی و شهروندانی است که در دسته‌بندی‌های مختلف پیوسته با هم رقابت، تبانی و همکاری می‌کنند و از لایه‌های بسیار زیاد، شامل هزاران حوزه سیاسی و موسسات عمومی هم‌پوشان، تشکیل شده است. بنابراین هرگونه تصمیم‌گیری در این عرصه به عنوان پدیده‌ای اجتماعی و پویا نیازمند استفاده از ابزارهای مناسب برای سنجش میزان و ارزیابی تاثیر سیاست متخذه بر سایر حوزه‌ها و توجه به آنهاست.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir