

ظرفیت‌شناسی بهره‌وری در نظام اداری ایران



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۲/۱۴

شماره مسلسل:

۲۱۴۶۳



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

ظرفیت‌شناسی بهره‌وری در نظام اداری ایران

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی □، راهبردی □، پیش‌نویس قانون □

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)

تهیه و تدوین کنندگان:

هانیه محمدی، الهام یعقوبی (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)

مدیر مطالعه:

محمد عبدالحسین زاده

اظهار نظر کنندگان:

نورعلی عبدالهی (گروه منابع انسانی دفتر مطالعات مدیریت)، یحیی مرتب (گروه دولت الکترونیک دفتر مدیریت)

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، حسین اصلی‌پور

ناظر علمی خارج از مرکز:

مسعود بنافی (هیئت علمی دانشکده حکمرانی دانشگاه تهران)

همکار:

نسترن پیرکفاش فومنی (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)

گرافیک و صفحه‌آرایی:

ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

مژگان کاظمی

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام اداری
۲. بهره‌وری در بخش دولتی
۳. ظرفیت‌شناسی
۴. SOAR

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۳/۰۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه.....	۱۰
۳. بهره‌وری دولت.....	۱۲
۴. الگوی ظرفیت‌شناسی SOAR.....	۲۲
۵. تحلیل SOAR از بهره‌وری در نظام اداری ایران.....	۲۳
۶. ظرفیت‌شناسی بهره‌وری در نظام اداری ایران.....	۳۱
۷. راهکارها و توصیه‌های سیاستی.....	۳۳
۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۳۵
منابع و مأخذ.....	۳۷

فهرست جداول

جدول ۱. پیشینه تقنینی.....	۱۲
جدول ۲. بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری.....	۱۴
جدول ۳. شاخص‌های بهره‌وری در نظام اداری.....	۱۶
جدول ۴. عوامل مؤثر در بهره‌وری.....	۲۱
جدول ۵. فهرست ظرفیت‌های قانونی مغفول در حوزه بهره‌وری و ارزیابی عملکرد.....	۳۳
جدول ۶. پیشنهاد توصیه‌های سیاستی.....	۳۶

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. شاخص‌های بهره‌وری در نظام اداری.....	۲۰
شکل ۲. اجزای نظام اداری.....	۲۱



ظرفیت‌شناسی بهره‌وری در نظام اداری ایران

Doi: [10.22034/mrc.report.21463](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21463)

چکیده



نظام اداری به‌مثابه پیشران توسعه ملی، جایگاه مهمی در کارآمدی حکمرانی کشور دارد. نظام اداری در ایران با وجود تلاش‌های متعدد برای اصلاح، همچنان با چالش‌های ساختاری مواجه بوده و ارتقای بهره‌وری یک ضرورت راهبردی در بهبود اوضاع آن است. در مطالعات انجام شده تاکنون شناسایی ظرفیت‌های موجود و مغفول در جهت ارتقای بهره‌وری مورد توجه نبوده است. گزارش حاضر با احصای عوامل زیرشاخه نظام اداری، شناسایی ظرفیت‌ها با بهره‌گیری از مدل ظرفیت‌شناسی استراتژیک (اس‌ا‌ی‌آر)^۱ را پیشنهاد می‌دهد. این مدل با تصویر کردن نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج برای یک مسئله، توصیه‌هایی جهت بهره‌گیری از ظرفیت‌های شناسایی شده ارائه می‌دهد. هفت عامل کلیدی نظام اداری عبارت‌اند از: سرمایه انسانی، ساختار و فرایند، فناوری و هوشمندسازی، اخلاق و فرهنگ سازمانی، هماهنگی درون و برون‌سازمانی، عوامل محیطی و نظارت و ارزیابی. تحلیل ظرفیت‌شناسی، با در نظر گرفتن چهار ساحت مدل (نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج)، ظرفیت‌های نظام اداری ایران برای ارتقای بهره‌وری را معرفی و در ادامه نیز ظرفیت‌های مغفول جهت ارتقای بهره‌وری نظام اداری را معرفی می‌کند. برخی راهکارهای ارتقای ظرفیت بهره‌وری در نظام اداری استقرار نظام یکپارچه مدیریت چرخه خدمت کارکنان (از جذب تا ارتقا)، مهندسی مجدد فرایندهای اداری با تمرکز بر کارایی و کیفیت خدمت، تکمیل و یکپارچه‌سازی زیرساخت‌های دولت هوشمند و تبادل داده، تبدیل ارزش‌ها و آرمان‌های اخلاقی به استانداردها و رویه‌های عملی و استفاده سازمان‌یافته از ظرفیت بخش خصوصی و دانش بنیان‌ها در ارائه خدمات و بهبود بهره‌وری است.



بیان/شرح مسئله

وجود ناکارآمدی در نظام اداری ایران، مانعی جدی در مسیر توسعه ملی است. ارتقای بهره‌وری این نظام، یک اولویت راهبردی محسوب شده که به معنای افزایش کارایی و اثربخشی دستگاه‌های دولتی در انجام وظایف و ارائه خدمات است. مطالعات آسیب‌شناسانه متعددی تاکنون در زمینه اصلاح نظام اداری انجام شده اما خلأ مطالعه‌ای که نقاط قوت و فرصت‌های موجود در نظام اداری را شناسایی و با توجه به آرمان‌ها و نتایج حاصله، ظرفیت‌هایی که در ارتقای نظام اداری کشور وجود دارد را شناسایی کند، محسوس است. سؤال اصلی گزارش حاضر آن است که در راستای ارتقای بهره‌وری در نظام اداری کشور، چه ظرفیت‌هایی وجود دارد؟ و با بهره از نقاط قوت و فرصتی که هم‌اکنون پیش‌روی نظام اداری کشور است، چگونه می‌توان به آرمان‌ها و اهداف این حوزه رسید و نتایجی که باید مدنظر قرار گیرند کدام‌اند؟ در این گزارش با هدف شناسایی ظرفیت‌های موجود برای تحول، از رویکرد آینده‌نگر و مثبت‌گرای SOAR بهره می‌برد. ازسویی عوامل مؤثر بر بهره‌وری نظام اداری را با توجه به سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۹ و ادبیات غنی علمی و اجرایی این حوزه، به هفت دسته تقسیم می‌کند. بنابراین نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج هفت عامل سرمایه انسانی، ساختار و فرایند، فناوری و هوشمندسازی، اخلاق و فرهنگ سازمانی، هماهنگی درون و برون‌سازمانی، عوامل محیطی و نظارت و ارزیابی مورد مطالعه و معرفی قرار گرفته است.

نقطه‌نظرات/یافته‌های کلیدی

برای ارتقای بهره‌وری در نظام اداری کشور باید دو عامل کارایی و اثربخشی را مورد توجه قرار داد. اثربخشی در گرو رسیدن به اهداف مصور شده است که در خصوص نظام اداری ایران، سیاست‌های کلی نظام اداری چنین تصویری را به مدیران و خط‌مشی‌گذاران کشور می‌دهد. کارایی نیز بر فرایندهای ارائه خدمات و هزینه‌های ناشی از آن می‌پردازد. در این راستا، با توجه به مطالعه صورت گرفته و خلأ مطالعات ظرفیت‌شناسانه در حوزه بهره‌وری نظام اداری، تحلیل ظرفیت‌شناسی SOAR با تشریح نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج نظام اداری ایران، ظرفیت‌های این نظام را برای ارتقای بهره‌وری در آن معرفی می‌کند؛ بنابراین موارد فوق در نظام اداری ایران به شرح زیر است:

■ **نقاط قوت:** وجود اسناد بالادستی مترقی (مانند قانون برنامه هفتم پیشرفت)، استقرار نهادهای متولی تخصصی (سازمان اداری و استخدامی و سازمان ملی بهره‌وری)، بدنه کارشناسی تحصیل کرده، وجود سامانه‌ها و روش‌های نوین آموزش و توانمندسازی کارکنان، تلاش برای یکپارچه‌سازی درگاه‌های ارائه خدمات عمومی، زیرساخت‌های در حال توسعه دولت هوشمند، وجود نخبگان فناوری و دانش لازم این حوزه در کشور، وجود رویکرد خدمت به مردم در دولت و اراده سیاسی در سطح کلان برای ارتقای بهره‌وری، از جمله ظرفیت‌های درونی نظام اداری هستند.

■ **فرصت‌ها:** ورود نسل جدید جوانان به نظام اداری هم‌زمان با روند بازنشستگی بخش قابل توجهی از کارکنان دولت، پیشرفت‌های جهانی در فناوری‌های نوین (هوش مصنوعی و تحلیل کلان‌داده‌ها)، ظرفیت مشارکت بخش خصوصی و دانش بنیان، تجارب انباشته حاصل از اصلاحات موفق در دنیا، وجود استارت‌آپ‌ها و مجموعه‌های نوآور در زمینه هوش مصنوعی و نرم‌افزار، در دسترس بودن مدیران و کارکنان اسبق و با تجربه سازمان‌ها، توجه عمومی و به‌خصوص دولت به موضوع بهره‌وری نظام اداری، وجود زمینه‌های فرهنگی برخورد با تخلفات، فرصت‌های ارزشمندی را فراهم کرده‌اند.



■ **آرمان‌ها:** آینده مطلوب نظام اداری در تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری، نیل به دولت هوشمند، چابک و مردم‌محور، استقرار نظام مدیریت عملکرد یکپارچه، نهادینه‌سازی فرهنگ بهره‌وری، کل‌نگری، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری، قانون‌گرایی و اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی از جمله آرمان‌های مهم ارتقای بهره‌وری نظام اداری محسوب می‌شود.

■ **نتایج:** نتایج کمی و کیفی اعم از افزایش انگیزه، نگرش مثبت به کار و رضایت شغلی، بهبود تعادل میان کار و زندگی افراد، ارائه خدمات برابر و قابل دسترسی برای همه آحاد مردم، دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری کاهش هزینه‌های ناشی از دوباره‌کاری یا موازی‌کاری، کاهش تعداد پست‌های سازمانی، کاهش واحدهای سازمانی و در نهایت توانمند شدن نهاد دولت از جمله نتایج مدنظر در ارتقای بهره‌وری نظام اداری خواهد بود.

شکاف در اجرای قوانین موجود (و نه خلأ قانونی)، جزء ظرفیت‌های قانونی مغفول ارتقای بهره‌وری نظام اداری در کشور در این گزارش، شناخته شده است. قوانین موجود بعضاً ظرفیت بالایی برای ارتقای بهره‌وری دارند اما به دلایل مختلف اجرا نشده‌اند و یا ناقص اجرا شده‌اند. ترک فعل دستگاه‌ها، مقاومت مدیران در برابر ارزیابی شفاف، فقدان شاخص‌های عملکردی عینی و قابل سنجش، نبود زیرساخت‌های آماری و اطلاعاتی کافی، ضعف کانون‌های ارزیابی و سازوکارهای سنجش شایستگی، تمرکز نظارت بر انطباق با مقررات به جای تمرکز بر نتایج، فقدان توانمندسازی کافی بخش خصوصی و فرایندهای پیچیده و غیرشفاف واگذاری، بخشی از موانع ارتقای بهره‌وری در نظام اداری شناخته شده که در صورت بهره‌گیری از ظرفیت‌هایی مانند اتصال نظام پرداخت به ارزیابی عملکرد، استقرار نظام شایسته‌سالاری در انتصابات مدیران و توانمندسازی مستمر کارکنان که در متن قوانینی همچون قانون برنامه هفتم پیشرفت و قانون مدیریت خدمات کشوری آمده، موانع فوق رفع خواهد شد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با تکیه بر تحلیل هم‌افزای میان نقاط قوت و فرصت‌ها، راهبردهای اصلی برای ارتقای بهره‌وری نظام اداری عبارت‌اند از:

- ✓ استقرار نظام یکپارچه مدیریت چرخه خدمت کارکنان (از جذب تا ارتقا) براساس آیین‌نامه و دستورالعمل مشخص و هدفمند کردن آموزش و توانمندسازی و پیوند آن با بهره‌وری،
- ✓ مهندسی مجدد فرایندهای اداری با تمرکز بر کارایی و کیفیت خدمت،
- ✓ تکمیل و یکپارچه‌سازی زیرساخت‌های دولت هوشمند و تبادل داده،
- ✓ استفاده هدفمند از فناوری‌های نوین برای اتوماسیون فرایندها و تصمیم‌گیری داده‌محور،
- ✓ تبدیل ارزش‌ها و آرمان‌های اخلاقی به استانداردها و رویه‌های عملی،
- ✓ استفاده هدفمند از الگوهای داخلی و جهانی فرهنگ سازمانی،
- ✓ استفاده سازمان‌یافته از ظرفیت بخش خصوصی و دانش بنیان‌ها در ارائه خدمات و بهبود بهره‌وری،
- ✓ تقویت تاب‌آوری محیطی با نوسازی و بهسازی سازه و تجهیزیات اداری،
- ✓ اتصال نتایج ارزیابی عملکرد به جبران خدمات، ارتقا و تخصیص منابع،
- ✓ تقویت رویکرد پیشگیرانه در نظارت با تکیه بر شفافیت و ظرفیت‌های فرهنگی.

۱. مقدمه

بهره‌وری، مفهومی فراتر از یک نسبت اقتصادی ساده، سنگ بنای حکمرانی کارآمد، اعتماد عمومی و رقابت‌پذیری ملی در دنیای امروز است. در یک نظام اداری، بهره‌وری به معنای دستیابی به حداکثر خروجی (خدمات کیفی و اثربخشی) با استفاده بهینه از ورودی‌ها (منابع انسانی، مالی و فیزیکی) است. این مفهوم در بخش دولتی اهمیتی مضاعف می‌یابد؛ چراکه هدف نهایی، نه سودآوری مالی، بلکه افزایش رفاه اجتماعی، تحقق عدالت و تأمین رضایت شهروندان است.

نظام اداری هر کشور، به‌مثابه پیشران محرکه توسعه، نقشی حیاتی در تحقق اهداف کلان ملی ایفا می‌کند. کارآمدی و بهره‌وری این نظام، صرفاً یک شاخص اقتصادی نیست؛ بلکه یک ضرورت راهبردی است که مستقیماً بر کیفیت حکمرانی، رضایت عمومی و توانایی کشور در نیل به پیشرفت پایدار تأثیر می‌گذارد. نظام اداری ایران، به‌عنوان بازوی اجرایی حاکمیت با چالش‌های منحصربه‌فردی در زمینه بهره‌وری روبه‌روست. فشارهای اقتصادی ناشی از تحریم‌ها و ناکارآمدی‌های درونی که به اتلاف منابع و نارضایتی عمومی منجر می‌شود، ارتقای بهره‌وری را از یک انتخاب مدیریتی به یک ضرورت راهبردی برای امنیت و پیشرفت ملی بدل کرده است.

بنابراین، تمرکز این گزارش بر «بهره‌وری نظام اداری» به معنای افزایش کارایی و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی در انجام وظایف حاکمیتی و ارائه خدمات عمومی است و باید آن را از مفهوم کلان «بهره‌وری اقتصادی» یا «بهره‌وری کل عوامل تولید» که به کل اقتصاد ملی مربوط می‌شود، تفکیک کرد. اگرچه ارتقای بهره‌وری نظام اداری، پیش‌نیاز و بسترساز اصلی برای تحقق اهداف بهره‌وری در سطح ملی است.

سیاست‌های کلی نظام اداری که در سال ۱۳۸۹ توسط رهبر معظم انقلاب مدظله‌العالی ابلاغ گردید، تصویری از اهداف و چشم‌انداز نظام اداری در ابعاد مختلف سرمایه انسانی، ساختاری، فرهنگی، فناوری و... را نشان می‌دهد.

«**برنامه اصلاح نظام اداری دولت چهاردهم (مصوب ۱۴۰۳/۱۰/۲۶ شورای عالی اداری)**» به صراحت اذعان دارد که نظام اداری ایران، با وجود سه دهه تلاش برای اصلاح، همچنان از مشکلاتی رنج می‌برد که بخشی از آنها ریشه در «سنت اداری صدساله کشور» داشته و به یک «بیماری مزمن» تبدیل شده است. این سند با به کار بردن عباراتی چون «حرکت تحولی و جهادی»، نشان می‌دهد که رویکردهای عادی و روزمره برای حل این مسائل فراگیر کافی نبوده و نیاز به یک بازنگری بنیادین و عزمی جدی برای تحول احساس می‌شود [۱]. این درک عمیق از ناکارآمدی رویکردهای پیشین، خود بیانگر وجود یک اراده سیاسی در سطح کلان برای ایجاد تغییرهای ماهوی است؛ اراده‌ای که می‌تواند بزرگ‌ترین فرصت برای اصلاحات ساختاری باشد، مشروط بر آنکه از سطح گفتمان به اقدام‌های عملی و ملموس ترجمه شود [۲].

در همین راستا، «**قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)**» نیز ارتقای بهره‌وری را به‌عنوان یکی از اهداف محوری خود تعیین کرده و به‌عنوان یک هدف کلان اقتصادی، سهمی معادل ۳۵ درصد از رشد اقتصادی ۸ درصدی را به رشد بهره‌وری کل عوامل تولید اختصاص داده است [۳]. این هدف‌گذاری کمی، اهمیت راهبردی بهره‌وری را در بالاترین سطح سیاست‌گذاری کشور تثبیت می‌کند و تمامی دستگاه‌های اجرایی را مکلف به بازنگری در فرایندها، ساختارها و مدیریت منابع خود می‌کند تا بتوانند نقش خود را به‌عنوان تسهیل‌گر این رشد اقتصادی ایفا کنند. بنابراین، ارزیابی ظرفیت‌های موجود و بالقوه نظام اداری برای تحقق این هدف، نه یک انتخاب، بلکه یک الزام ملی است.

گزارش حاضر با توجه به اهمیت این موضوع و با هدف ارائه یک رویکرد سازنده، از روش آسیب‌شناسی



مرسوم فاصله گرفته و الگوی ظرفیت‌شناسانه SOAR را مبنای تحلیل خود قرار می‌دهد. این الگو با تمرکز بر جنبه‌های مثبت و ظرفیت‌های موجود، به دنبال شناسایی و تقویت نقاط قوت و بهره‌برداری از فرصت‌ها برای تحقق چشم‌اندازهای متعالی نظام است. این گزارش در سه بخش اصلی تنظیم شده است:

در بخش اول، به تبیین معنا و اهمیت بهره‌وری در بستر نظام اداری ایران و چالش‌های آن پرداخته است. بخش دوم، به معرفی و تشریح روش تحلیل راهبردی SOAR و مؤلفه‌های چهارگانه آن اختصاص دارد. در بخش سوم، با به‌کارگیری این الگو، تحلیل جامعی از نقاط قوت، فرصت‌ها، چشم‌اندازها و نتایج قابل‌ارزیابی در حوزه بهره‌وری نظام اداری ارائه شده و در نهایت، راهکارهای پیشنهادی برای تعمیق و توسعه ظرفیت‌های موجود مورد بحث قرار گرفته است.

۲. پیشنهاد



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

موضوع بهره‌وری در یک مطالعه به‌صورت مستقیم و یا غیرمستقیم می‌تواند مورد توجه باشد. منظور از مستقیم، تعریف بهره‌وری و اذعان محقق به فعالیت در حوزه مفاهیم بهره‌وری است. منظور از غیرمستقیم، به‌کارگیری راهبردهای بهره‌وری است به این معنا که اقدام‌هایی در راستای اصلاح فرایند یا بهبود نتایج صورت گیرد که این موارد در بهره‌وری اثر دارد. عمده مطالعات انجام شده در این مرکز، بهره‌وری را به‌عنوان متغیر در حوزه خاصی مانند کشاورزی، اقتصاد، آب، انرژی، سلامت و... سنجیده است. برخی گزارش‌ها نیز نظام اداری را با هدف بررسی سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری مورد توجه قرار داده‌اند. گزارش‌هایی که در ادامه به آنها اشاره شده، گزارش‌های محدودی هستند که به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم موضوع بهره‌وری را مورد توجه قرار دادند، اما در خصوص بهره‌وری در نظام اداری تاکنون گزارشی انجام نشده است. شایان ذکر است که غالب گزارش‌هایی که در ادامه آمده‌اند به‌طور غیرمستقیم موضوع بهره‌وری را در گزارش‌های خود مدنظر داشته‌اند.

در گزارش «چابک‌سازی دولت از منظر اصلاح نظام اداری ایران: تمایز چابک‌سازی و کوچک‌سازی» نویسنده تمایز دو مفهوم چابک‌سازی و کوچک‌سازی را این‌طور بیان می‌کند که پیاده‌سازی سیاست‌های کوچک‌سازی لزوماً به چابک‌سازی منجر نمی‌شود؛ برای مثال در کوچک‌سازی هدف، کاهش هزینه، حذف و اصلاح قوانین و مقررات مخل، کاهش تصدی‌گری دولت و کاهش تعداد نیروی انسانی است اما در چابک‌سازی هدف، متناسب‌سازی هزینه، ایجاد پایداری در نظام تصمیم‌گیری و تدوین مقررات برای شرایط آتی، ایجاد نظام بازخورد جهت اصلاح قوانین و مقررات، تمرکززدایی از دولت و کاهش فعالیت‌های حاکمیتی دولت با ارتقای توانمندی بخش خصوصی برای مشارکت در اداره عمومی، افزایش کیفیت نیروی انسانی، تربیت نیروی انسانی انعطاف‌پذیر برای تغییر و تقویت فرهنگ یادگیری در سازمان است. به‌علاوه ضرورت یکپارچگی و چرخش اطلاعات به‌عنوان مسئله کلیدی چابک‌سازی معرفی می‌شود.

در گزارشی با عنوان «تحلیل پیشنهاد اصلاح نظام اداری در ایران» به بیان چالش‌های نظام اداری در سال‌های اخیر پرداخته و ناکارآمدی آن را یکی از چالش‌های کشور معرفی کرده است. در این راستا این گزارش به بررسی و تحلیل قوانین، سیاست‌ها و برنامه‌های اصلاح نظام اداری در کشور و آسیب‌شناسی آن پرداخته و به دنبال کشف علل شکست برنامه‌ها بوده است. آسیب‌های شناسایی شده عبارت‌اند از: وارد شدن بدون ضابطه درآمدهای نفتی به نظام اداری، مبهم بودن نقش، جایگاه و کارکرد دولت، نبود نظام آمار و اطلاعات، تکرار برنامه‌های قبلی بدون آسیب‌شناسی دقیق آن، مشغولیت نظام اداری با مسائل روزمره و نپرداختن به موضوع‌های مهم و بلندمدت، نبود ثبات ساختار سازمان امور اداری و استخدامی به‌عنوان متولی اصلی اصلاح نظام اداری، فقدان ثبات مدیریت، جابه‌جایی طراحان برنامه‌های تحول و اصلاح نظام اداری در زمان اجرا، نبود یک چارچوب و مدل دقیق علمی و فقدان طراحی شاخص‌های مناسب دقیق و کمی برای ارزیابی پیشرفت اصلاح اداری. در همین راستا راهکارهایی نیز ارائه شده است: اولویت

به اصلاح نظام اداری، به کارگیری سامانه‌های یکپارچه اطلاعاتی، استفاده از رویکرد سیستمی و فرایندی، طراحی سازوکار انگیزشی مناسب براساس منافع بازیگران، برنامه‌ریزی اصلاح متناسب با شرایط خاص هر دستگاه و تقویت نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی. در گزارش «[تقسیمات کشوری چین: ابزاری برای پیشرفت اقتصادی و بهره‌وری مدیریتی](#)» تلاش شده تا با الگو گرفتن از نظام اداره کشوری چین مبتنی بر سیستم سه لایه تقسیمات کشوری (استان، شهرستان و شهرک/قصبه) و با تقسیم نقش‌های اجرایی، اداری و واگذاری قدرت به دولت‌های محلی، به کوچک شدن دولت منجر شود. این گزارش به‌عنوان راهکار کاهش تقسیمات کشوری در ایران از ۴ به ۳ رده، کاهش تعداد استان‌ها و جلوگیری از ایجاد استان‌های جدید، ایجاد سیستم رتبه‌بندی برای شهرها و شهرستان‌ها برای جلوگیری از توسعه بیش‌ازحد مناطق، تمرکززدایی و واگذاری قدرت و اختیارات برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌ها به سطوح زیرین را موجب کاهش اتلاف منابع، کاهش دیوان‌سالاری و... می‌داند و به‌طور کلی راهبرد عدم تمرکز اقتصادی و حفظ تمرکز سیاسی با تغییر سیستم تقسیمات کشوری را ابزاری برای رشد اقتصادی پایدار تلقی می‌کند.

در «[اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح ساماندهی ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی](#)» به بررسی مقدمات اصلاح ساختار تشکیلات دولت و کاهش تعداد وزارتخانه‌ها پرداخته و ساماندهی موردنظر با هدف کوچک‌سازی، نوسازی، ادغام و متناسب‌سازی فعالیت‌ها تعریف شده تا بتواند ارتقای نظام اداری را به‌صورت یک منظومه منسجم، کارآمد و اثربخش در هجده ماده به مجلس پیشنهاد کند. پیشنهاد فوق کاهش تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ به ۱۷ را در سال ۱۳۸۸ دنبال می‌کرده است.

به‌علاوه گزارش‌های متعددی با رویکرد ظرفیت‌شناسی (SOAR) در مرکز انجام شده که در ادامه به مواردی که به حوزه نظام اداری نزدیک یا مرتبط بودند اشاره شده است.

در گزارشی با عنوان «[ظرفیت‌شناسی مدیریت سرمایه انسانی دستگاه‌های اجرایی](#)» نیروی انسانی سازمان‌ها به‌عنوان سرمایه‌های اصلی سازمان معرفی شده و موضوع مدیریت سرمایه انسانی به لحاظ سهم هزینه‌های پرسنلی از بودجه عمومی و تأثیر آن بر آحاد جامعه مهم تلقی شده است. گزارش فوق با بهره‌گیری از ابزار گروه کانونی، به بررسی و تحلیل مدیریت سرمایه انسانی دولت براساس چارچوب SOAR پرداخته و نقاط قوت، فرصت‌ها، چشم‌اندازها و دستاوردهای مورد انتظار این حوزه مورد بررسی قرار گرفته شد. فرصت جایگزینی نسل جوان و بانگیزه در نظام اداری (با توجه به نزدیکی بازنشستگی بخش قابل توجهی از کارکنان دولت)، انتقال دانش و تجربه سازمان‌های بخش خصوصی به بخش دولتی، ظرفیت اصلاح و تنقیح قوانین و مقررات گسترده و پیچیده اداری و استخدامی با استفاده از هوش مصنوعی و ظرفیت اندیشکده‌های تخصصی، ظرفیت پذیرش تصمیم‌های متمرکز اداری در دستگاه‌های اجرایی بخش عمومی، ظرفیت تحول در سرمایه انسانی و فناوری‌های انجام وظایف متولی راهبری نظام اداری کشور، یکپارچه‌سازی سامانه‌های مختلف حوزه سرمایه انسانی دولت، تحقق دولت هوشمند و تقویت کارایی، اثربخشی و بهره‌وری دولت به‌عنوان ظرفیت‌های پیش‌روی نظام مدیریت سرمایه انسانی دولت شناسایی شد.

در گزارش دیگری با عنوان «[ظرفیت‌شناسی دولت الکترونیکی و مدیریت داده در کشور](#)» دولت الکترونیکی را به‌عنوان راهکاری برای کاهش هزینه‌های دولت، بهبود خدمات شهروندان و افزایش اثربخشی و بهره‌وری بخش عمومی در نظر گرفته است. ظرفیت قانون اساسی و قوانین کشور و نهادهای هماهنگ‌کننده در زمینه دولت الکترونیکی، نسل جوان و نیروی متخصص در حوزه فناوری اطلاعات در کشور، نمونه‌های موفق ارائه خدمات الکترونیکی در کشور، مشارکت بخش خصوصی در هوشمندسازی خدمات دولتی و بهره‌برداری از پنجره واحد خدمات هوشمند دولت در توسعه همکاری‌های بین‌المللی از جمله ظرفیت‌های شناسایی شده در این زمینه می‌باشند.

در گزارشی تحت عنوان «[ظرفیت‌شناسی نهاد مردمی کمیسیون اصل نودم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران](#)» با معرفی کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهاد نظارتی بر نحوه عملکرد قوه قضائیه، مجریه و مجلس، این نهاد را دارای ظرفیت قانونی بی‌بدیلی برای تقویت نظارت غیرقضایی دانسته و راهکارهای زیر را برای ارتقای این ظرفیت ارائه می‌دهد: تقویت منابع انسانی تخصصی، تأکید بر حفظ جایگاه نمایندگان ثابت کمیسیون اصل نودم (جلوگیری از حذف و تبدیل اعضای ثابت به اعضای غیرثابت) در کنار مشارکت‌پذیری سایر نمایندگان، استفاده از ظرفیت حلقه‌های میانی و سکوها اجتماعی، همکاری ساختاریافته با نهادهای نظارتی رسمی، بهره‌گیری از وکلا برای پیگیری قضایی، افزایش استقلال در ساختار انتخاب اعضای ثابت و ایجاد ساختارهای دائمی تحقیق و بازرسی.



۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

قوانین تصویب شده مرتبط با فضای بهره‌وری در نظام اداری به شرح زیر است:

جدول ۱. پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون... / تصویب‌نامه...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	طرح نظام ملی بهره‌وری	شورای عالی راهبری برنامه هفتم	۱۴۰۴/۰۲/۱۵	-	در راستای اجرای بند «الف» و «ب» قانون برنامه هفتم پیشرفت و با هدف ارتقای بهره‌وری و دستیابی به رشد پایدار اقتصادی، اهداف زیر موردنظر شورای عالی راهبری برنامه در فصل ۲۳ (نظام اداری) است: واگذاری وظایف غیرحاکمیتی، بهبود شاخص توسعه دولت الکترونیک و ساماندهی سکوها و سامانه‌های نظام اداری پایش مراکز داده و پشتیبانی و سنجش بهره‌وری خدمات کلیدی دستگاه‌های اجرایی با هدف پیاده‌سازی تخصیص بودجه مبتنی بر عملکرد بهره‌وری.
۲	قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳/۰۳/۰۱	ماده (۱۱۱)	شامل ۲ بند اجرایی
۳	برنامه جامع بهره‌وری کشور	هیئت وزیران	۱۳۹۴/۰۵/۲۵	-	این برنامه سندی بلندمدت معرفی شده که مبنای فعالیت سازمان ملی بهره‌وری ایران بوده و با ترکیب دو نگرش راهبردی و فرایندی طراحی شده است. این برنامه مطابق ماده (۷۹) قانون برنامه پنجم توسعه که یک‌سوم از رشد اقتصادی کشور را از محل ارتقای بهره‌وری لحاظ کرده بود، شکل گرفته و در قانون برنامه هفتم نیز این سهم حدود ۳۵ درصدی رشد اقتصادی برای ارتقای بهره‌وری در نظر گرفته شده است. این برنامه توسط سازمان ملی بهره‌وری ایران تهیه گردیده و افق ده ساله را مدنظر داشته است.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

گزارش حاضر تلاش می‌کند تا با تمرکز بر ظرفیت‌ها، به موضوع حیاتی بهره‌وری در نظام اداری بپردازد.

۳. بهره‌وری دولت

۳-۱. بهره‌وری در بخش دولتی

بهره‌وری در بخش دولتی مفهومی چندبعدی است که فراتر از نسبت ساده ستانده به داده (خروجی به ورودی) در بنگاه‌های اقتصادی تعریف می‌شود. درحالی‌که بهره‌وری اقتصادی عمدتاً با شاخص‌هایی مانند رشد تولید ناخالص داخلی و بهره‌وری عوامل تولید (سرمایه و نیروی کار) سنجیده می‌شود، بهره‌وری در نظام اداری بر کیفیت حکمرانی، کارآمدی فرایندها و میزان تحقق اهداف عمومی متمرکز است. در بخش دولتی این مفهوم با مفاهیمی چون ارزش عمومی، عدالت، پاسخ‌گویی و رضایت شهروندان گره خورده است. تعریف جامع بهره‌وری در این حوزه، ترکیبی از دو مؤلفه کلیدی است: **کارایی**^۱ و **اثربخشی**^۲ [۳]. کارایی به «درست انجام دادن کارها» و استفاده بهینه از منابع اشاره دارد، درحالی‌که اثربخشی به «انجام کارهای درست» و میزان دستیابی به اهداف تعیین شده معطوف است. در بخش دولتی علاوه بر دو مؤلفه کارایی و اثربخشی، موضوع **عدالت** و

1. Efficiency

برابری^۱ هم اهمیت دارد. مؤلفه عدالت و برابری در سازمان‌های خصوصی دنبال نشده و در سازمان‌های دولتی به سبب تعهدی که به برقراری عدالت دارند، مسئله است. به عبارت دیگر سازمان‌های دولتی باید دسترسی برابر به خدمات را تضمین کنند و به افراد کم‌بضاعت در استفاده از خدمات کمک کنند [۴]. اهمیت موضوع نظام اداری و کارآمدی آن، در اصول مختلف قانون اساسی کشور نیز مورد توجه بوده و قانونگذار در اصلی مانند **اصل (۳) در بند «۱۰»**، ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور را وظیفه دولت می‌داند.

اهمیت ارتقای بهره‌وری در نظام اداری را می‌توان در چند حوزه کلیدی دسته‌بندی کرد [۵-۷].

✔ **کاهش هزینه‌ها و حفظ منابع:** در شرایطی که کشور با محدودیت منابع مواجه است، افزایش بهره‌وری به معنای استفاده بهینه از بودجه عمومی و جلوگیری از اتلاف است که خود به کاهش فشار بر اقتصاد ملی می‌انجامد.

✔ **افزایش رقابت‌پذیری ملی:** یک نظام اداری کارآمد، بستر مناسبی برای فعالیت بخش خصوصی فراهم کرده و با کاهش بوروکراسی، هزینه‌های مبادله را کاهش می‌دهد و در نهایت به رشد اقتصادی و افزایش رقابت‌پذیری کشور در عرصه بین‌المللی کمک می‌کند.

✔ **بهبود کیفیت زندگی و رضایت شهروندان:** کاهش زمان ارائه خدمات، افزایش کیفیت و دسترسی آسان به خدمات دولتی، مستقیماً بر کیفیت زندگی شهروندان تأثیر گذاشته و اعتماد عمومی به حاکمیت را تقویت می‌کند.

✔ **افزایش انگیزه و روحیه کارکنان:** فعالیت در یک سازمان بهره‌ور که در آن نتایج کار ملموس و قابل تقدیر است، به افزایش رضایت شغلی، انگیزه و تعهد کارکنان دولت منجر می‌شود.

بنابراین، نظام اداری بهره‌ور، نظامی است که نه تنها خدمات خود را با حداقل هزینه و زمان ارائه می‌دهد، بلکه این خدمات به نتایج مطلوب اجتماعی مانند افزایش امنیت، بهبود سلامت عمومی، توسعه عدالت و جلب رضایت شهروندان منجر می‌شود. ازسویی می‌توان برای ارتقای بهره‌وری در بخش دولتی سه قلمرو موضوعی را در نظر گرفت:

۱. قلمرو فردی (مشوق‌های عملکرد، حرفه‌ای‌گرایی، کارآموزی و توسعه مدیریت)،

۲. قلمرو محیطی (همکاری بخش دولتی و خصوصی)،

۳. قلمرو سازمانی (تغییرهای ساختاری، روابط مدیر-کارمند و فناوری رایانه) [۸].

۳-۲. بهره‌وری در نظام اداری

منظور از «نظام اداری»، کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) **قانون مدیریت خدمات کشوری** است که شامل وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی می‌شود. این نظام، بازوی اجرایی دولت برای تحقق اهداف حاکمیتی و ارائه خدمات عمومی به شهروندان است.

با توجه به تعریفی که در بخش قبل از بهره‌وری ارائه شد، هدف از بررسی بهره‌وری در نظام اداری، بررسی کارایی و اثربخشی در نظام اداری است. منظور از کارایی همان‌طور که در بخش قبل اشاره شد، بهره مناسب از منابع و امکانات به وسیله کاهش هزینه‌ها در راستای حصول اهداف تعیین شده است. بنابراین منابع، ورودی‌ها، خروجی‌ها، روش‌ها و فرایندها محور بررسی کارایی در بهره‌وری نظام اداری هستند.

شاخص‌های بررسی کارایی در سازمان‌های دولتی عبارت‌اند از: ارزش افزوده نیروی کار، ارزش افزوده سرمایه، خروجی خدمات بر ورودی سرمایه، میزان خدمات ارائه شده بر تعداد کارکنان سازمان، ارزش افزوده بر تجهیزات به کار گرفته شده و... [۴].

برای سنجش اثربخشی در سازمان‌های دولتی می‌توان بررسی شاخص‌های زیر را لحاظ کرد:

✔ **رضایت ارباب رجوع:** پاسخ‌گو بودن، کیفیت اطلاعات برای تصمیم‌گیری، تناسب اطلاعات با نیاز مشتریان، تعداد شکایات ارائه شده، تعداد افراد در صف خدمت و... .



✓ **آثار ناخواسته عملکرد:** تحمیل هزینه‌های کیفیت پایین، فقدان رعایت قوانین و مقررات، موازی‌کاری و نبود هماهنگی با دیگر سازمان‌ها.

✓ **خدمات ارائه شده:** صحت خدمات ارائه شده، کیفیت کلی خدمات، تولید و تحویل به موقع خدمات، قیمت تمام شده کالا و خدمات و... [۴].

در راستای بررسی اثربخشی و کارایی در نظام اداری باید اهداف مندرج در سیاست‌های کلی نظام اداری را رصد و اجرای آن را پیگیری کرد. **سیاست‌های کلی نظام اداری در سال ۱۳۸۹** توسط مقام معظم رهبری ابلاغ گردید و به‌عنوان سند بالادستی حوزه نظام اداری و معین‌کننده اهداف این حوزه شناخته می‌شود. در این مرحله برای دسته‌بندی و تفکیک بندهای این سند، دسته‌بندی پیشنهادی به شکل زیر ارائه می‌شود:

جدول ۲. بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری

ردیف	حوزه موضوعی	شماره بند	بند سیاستی
۱	تعالی سرمایه انسانی	۲	عدالت محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی
۲		۳	بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی برای جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ‌نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیرحرفه‌ای
۳		۴	دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران
۴		۵	ایجاد زمینه رشد معنوی منابع انسانی و بهسازی و ارتقای سطح دانش، تخصص و مهارت‌های آنان
۵		۶	رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید بر عملکرد، توانمندی، جایگاه و ویژگی‌های شغل و شاغل و تأمین حداقل معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی
۶		۷	زمینه‌سازی جذب و نگهداری نیروهای متخصص در استان‌های کمتر توسعه‌یافته و مناطق محروم
۷		۸	حفظ کرامت و عزت و تأمین معیشت بازنشستگان و مستمری‌بگیران و بهره‌گیری از نظرات و تجارب مفید آنها
۸		۹	توجه به استحکام خانواده و ایجاد تعادل بین کار و زندگی افراد در نظام اداری
۹	اصلاح ساختار و فرایند	۱۰	چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز
۱۰		۱۱	انعطاف‌پذیری و نبود تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری
۱۱		۱۲	توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری برای تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری
۱۲		۱۳	عدالت محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری
۱۳	فناوری و هوشمندسازی	۱۹	زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری
۱۴		۲۵	کارآمدسازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری و یکپارچه‌سازی اطلاعات
۱۵		۱۵	توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن برای ارائه مطلوب خدمات عمومی
۱۶		۱۶	دانش بنیان کردن نظام اداری از طریق به کارگیری اصول مدیریت دانش و یکپارچه‌سازی اطلاعات، با تکیه بر ارزش‌های اسلامی
۱۷		۱۷	خدمات‌رسانی برتر، نوین و کیفی برای ارتقای سطح رضایتمندی و اعتماد مردم

ردیف	حوزه موضوعی	شماره بند	بند سیاستی
۱۸	اخلاق و فرهنگ سازمانی	۱	نهادینه‌سازی فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی و ارج نهادن به سرمایه‌های انسانی و اجتماعی
۱۹		۲۰	قانون‌گرایی، اشاعه فرهنگ مسؤلیت‌پذیری اداری و اجتماعی، پاسخ‌گویی و تکریم ارباب رجوع و شهروندان و اجتناب از برخورد سلیقه‌ای و فردی در کلیه فعالیت‌ها
۲۰		۲۱	نهادینه‌سازی وجدان کاری، انضباط اجتماعی، فرهنگ خودکنترلی، امانت‌داری، صرفه‌جویی، ساده‌زیستی و حفظ بیت‌المال
۲۱		۲۴	ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی در آن از طریق اصلاح فرایندهای قانونی و اداری، بهره‌گیری از امکانات فرهنگی و به کارگیری نظام مؤثر پیش‌گیری و برخورد با تخلفات
۲۲		۲۶	حمایت از روحیه نوآوری و ابتکار و اشاعه فرهنگ بهبود مستمر برای پویایی نظام اداری
۲۳	تنظیم روابط و هماهنگی کلان	۱۴	کل‌نگری، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری برای تحقق اهداف فرابخشی و چشم‌انداز
۲۴		۱۸	شفاف‌سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح
۲۵		۲۲	تنظیم روابط و مناسبات اداری براساس امنیت روانی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی، فرهنگی و نیز رفاه نسبی آحاد جامعه
۲۶		۲۳	حفظ حقوق مردم و جبران خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیم‌ها و اقدام‌های خلاف قانون و مقررات در نظام اداری

مأخذ: همان.

برای جمع‌بندی مؤلفه‌های مهم در بهره‌وری در نظام اداری ایران، در جدول زیر شاخص‌های بهره‌وری در نظام اداری (دستگاه‌های اجرایی کشور) به شرح زیر معرفی شده است:



جدول ۳. شاخص‌های بهره‌وری در نظام اداری [۹]

شاخص‌ها	دسته خرد	دسته میانی	دسته کلان
تناسب شغل با تحصیلات، با مهارت و تخصص، با تجربه، با استعدادها و توانایی، با خصوصیات اخلاقی و شخصیتی کارکنان	تناسب شغل و شغل	مبانی رفتار فرد	عوامل فردی
نگرش مثبت به سازمان و کار؛ ترویج و تشویق انضباط اجتماعی؛ وجدان کاری و خودکنترلی، احساس تعلق به شغل؛ امنیت شغلی	نگرش و رضایت شغلی		
احساس عدالت و برابری در مقایسه با دیگر هم‌تایان؛ پرداخت منصفانه پاداش‌های نقدی و غیرنقدی؛ نظام مناسب تشویق و تنبیه؛ تشویق روحیه کاری و افزایش قابلیت حل مسئله و...	انگیزش		
برخورداری از انگیزه بالا برای خدمت در سازمان؛ ترجیح اهداف جمعی به اهداف فردی در تصمیم‌گیری و اجرای آن؛ نیت خالص برای خدمت به ذی‌نفعان سازمان و...	تعهد سازمانی	تعهد نیروی انسانی	عوامل گروهی
تعهد عمیق به اجرای برنامه و کیفیت کار؛ پرهیز از خوبشاوند سالاری در امور مربوط به شغل؛ پذیرش مسئولیت شکست در انجام وظایف سازمان و...	تعهد حرفه‌ای		
فقدان استفاده از قدرت رسمی به نفع خود در انجام وظایف سازمان؛ پرهیز از سیاسی‌کاری در امور سازمان؛ پرهیز از مصادره موفقیت‌های سازمان به نفع خود و...	تعهد اخلاقی		
اعتماد درون گروهی؛ میزان آگاهی اعضای تیم از وظایف و نقش‌هایشان؛ میزان تعهد اعضای تیم کاری؛ میزان تبعیت از فرمانده و فرمان‌پذیری؛ احترام گذاشتن به پیشنهادات و نظرهای دیگران و...	تیم‌سازی و کار گروهی		
مکالمات مستقیم و شفاف بین مدیران و کارکنان؛ شفاف‌سازی ارتباطات و کاهش پارتی و رانت؛ شفافیت روابط بین دستگاه‌های اجرایی با آحاد مردم؛ اشتراک‌گذاری آزاد اطلاعات مربوط به کار	شبکه ارتباطات		
به کارگیری سبک مدیریت علمی (قانون‌مدار، وظیفه‌مدار، اخلاقی‌گرا)؛ تبعیت سیستم مدیریت از سیستم عقلایی (نه احساسی)؛ میزان شفافیت در اهداف؛ میزان شناخت نقاط بحرانی کار؛ میزان شناخت مراحل ضروری کار و...	سبک مدیریت		
داشتن مهارت فنی و مهارت منابع انسانی و...	مهارت‌های مدیریتی		
پرداخت شایسته بر پایه ابزار ارزیابی عملکرد معتبر؛ پرداخت شایسته گروهی و انفرادی؛ افزایش خود به خودی (ارشدیت) و...	پاداش شایسته	تیم و شبکه ارتباطات	
توجه مدیریت به مشکلات و زندگی کاری؛ ایجاد روابط دوستانه و صمیمی مدیریت با کارکنان؛ مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری و تنظیم برنامه‌ها؛ ایجاد سیستم اطلاعاتی مدیریتی صحیح و...	ارتباط مدیران و کارکنان		
تعامل سازنده با ارگان‌های بالادستی؛ الکترونیکی کردن و پاسخ‌گویی به استعلام سایر دستگاه‌های اجرایی و...	همکاری سازمانی و فراسازمانی		
ایجاد و پیاده‌سازی صحیح نظام الکترونیک گردآوری پیشنهادات و انتقادات و تحلیل و به کارگیری آن؛ تبادل نظر در مورد برنامه‌های بهره‌وری؛ دریافت پیشنهادات مردمی در رابطه با بهبود ارائه خدمات و...	سیستم پیشنهادات و مشارکت در حل مشکلات		
استفاده از دستاوردهای پیشگسوتان و سنت‌ها؛ ایجاد بانک اطلاعاتی باز نشستگان مجرب	مذاکره		

شاخص‌ها	دسته خرد	دسته میانی	دسته کلان
تقسیم کار براساس تخصص، نظام‌ها، روش‌ها و رویه‌های علمی و پویا؛ اصلاح قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها؛ اعطای اختیار انتخاب کارمندان کارآمد و توانمند برای وظایف تخصصی به مدیران هر واحد و...	کاهش پیچیدگی	ساختار سازمانی	عوامل سازمانی
تصمیم‌گیری مدیریت تحت پوشش قوانین و رویه‌های عملیاتی استاندارد؛ تصمیم‌گیری مشارکتی با تفویض اختیار تصمیم‌گیری به مدیران واحدها؛ کاهش سلسله‌مراتب عمودی سازمان و...	کاهش رسمیت		
تغییر و طراحی مجدد برخی از زیرساخت‌های اداری برای پیاده‌سازی طرح بهره‌وری؛ دادن تفویض اختیار و مشارکت دادن کارکنان در تصمیم‌گیری و...	کاهش تمرکز اداری و سازمانی		
توزیع قدرت متوازن در بین مدیران؛ توسعه اعتماد و اعتبار در امور سازمانی بین اعضای سازمان (عدم تعارض)	توجه به زمینه		
درگیر و فعال بودن تمام اعضای سازمان در فعالیت‌ها؛ در دسترس بودن اطلاعات مربوط به امور سازمان برای تمام اعضا و...	درگیر شدن در کار	تغییر فرهنگ سازمانی در راستای ارتقای بهره‌وری	
داشتن منشور اخلاقی برای هدایت رفتار اعضای سازمان؛ هماهنگی بین گفتار و کردار مدیران در سطوح مختلف و...	سازگاری		
پاسخ‌گویی به موقع به تغییرات محیط درونی و بیرونی سازمان؛ ترویج و توسعه یادگیری سازمانی و...	انعطاف‌پذیری		
هدف‌گذاری براساس اصل واقع‌بینی توسط مدیران ارشد؛ معنادار بودن وظایف به خاطر روشن بودن رسالت سازمان؛ مصرف بهینه منابع	رسالت		
رعایت عدالت استخدامی از طریق برگزاری آزمون مطابق مقررات استخدامی؛ بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی برای جذب نیروی انسانی توانمند و...	جذب نیروی انسانی	مدیریت منابع انسانی	
برگزاری دوره‌های آموزشی بدو خدمت برای کارکنان تازه استخدام شده؛ آموزش ضمن خدمت جهت آشنایی با وظایف و مسئولیت‌های شغلی؛ آموزش ضمن خدمت جهت به‌روز شدن اطلاعات شغلی و...	آموزش نیروی انسانی		
اجرای نظام ارتقا و انتصاب مدیران مبتنی بر ضوابط قانونی نه سیاسی (فقدان تغییر کارکنان و مدیران حرفه‌ای با تغییر دولت) و...	نگهداشت نیروی انسانی		
انتصابات و ارتقای مدیران از میان دارندگان شایستگی‌های عمومی مدیریتی؛ توجه به آموزش‌های ویژه مدیران در هنگام انتصاب و ارتقای آنان؛ سیستم پرداخت براساس شغل محوری و عملکردمحوری و...	به‌کارگیری نیروی انسانی		



شاخص‌ها	دسته خرد	دسته میانی	دسته کلان
توجه به نظام شایستگی و کارراهه شغلی در احراز پست سازمانی؛ شایسته‌سالاری و دانش و مهارت‌گرایی با توجه به نظام ارشدیت و...	منابع انسانی و نظام شایسته‌سالاری مدیران و کارکنان	برنامه‌ریزی نیروی انسانی	عوامل سازمانی
ثبت اطلاعات دقیق کارکنان در سامانه کارمند ایران براساس فرمت‌های تعیین شده توسط سازمان و...	به‌روزرسانی نظام اطلاعات نیروی انسانی		
کاهش تعداد واحدهای سازمانی؛ کاهش پست‌های سازمانی مدیریتی و سرپرستی و...	ساماندهی و متناسب‌سازی نیروی انسانی		
انطباق عناوین پست‌ها با عناوین مشاغل اختصاصی ابلاغی؛ انطباق عناوین پست‌ها با عناوین مشاغل عمومی ابلاغی	اصلاح و بازنگری مشاغل		
رعایت نسبت میانگین ماهیانه کل پرداخت‌های کارکنان	رعایت مقررات جبران خدمات		
توسعه شغلی؛ غنی‌سازی شغل؛ بهره‌گیری از کانون‌های تفکر؛ طراحی مناسب زمان فعالیت؛ دانش مربوط به وظیفه و...	توانمندسازی کارکنان		
افزایش نسبت مدیران زن به کل مدیران	بهره‌گیری از توانمندی زنان		
بهبود اصلاح به شرط پیوسته و مداوم بودن آن؛ تغییر رویکرد از مدیریت سنتی به رهبری تحول‌آفرین و...	تغییر و تحول سازمانی		
ابزار خدمات خودکار اداری	اتوماسیون اداری		
توسعه و استقرار زیرساخت‌های فناوری در راستای مدرن سازی نظام اداری و...	زیرساخت	هماهنگی میان سازمانی	
شفافیت اهداف و تقسیم کار میان سازمان‌های همکار؛ تدوین برنامه مشترک میان سازمانی و الزامات قانونی برای همکاری و...	تصمیم‌گیری همکارانه		
برقراری کانال‌های ارتباطی میان سازمانی؛ داشتن دانش و مهارت‌های لازم برای همکاری و...	روابط و ارتباطات		
تسهیم دانش میان سازمان‌های همکار؛ مبادله اطلاعات میان سازمان‌های همکار و...	یکپارچگی عملیات		
پایش اقدام‌های سازمان همکار؛ ارزشیابی عملکرد مدیران و کارمندان در فرایند همکاری و...	نظارت و پایش		

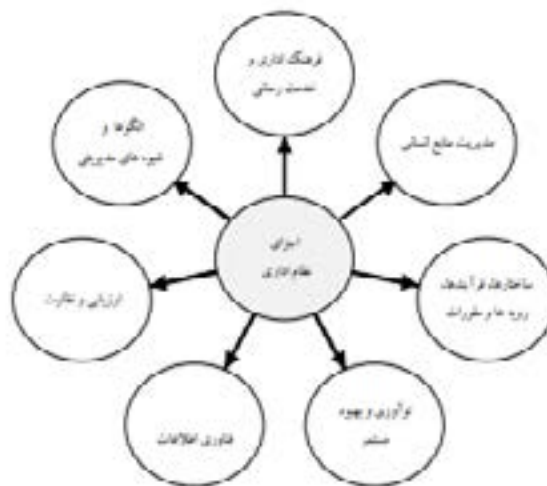
دسته کلان	دسته میانی	دسته خرد	شاخص‌ها
مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی	مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی	قانونی	بازطراحی و استقرار نظام پاسخ‌گویی در نظام اداری؛ تفویض اختیار و تعیین مسئولیت و...
		سازمانی	تابعیت روابط افراد سازمان طبق سلسله‌مراتب اداری و مبتنی‌بر مقررات و...
		اجتماعی	هم‌خوانی و هماهنگی بین واحدهای مختلف سازمان در خصوص پیاده‌سازی برنامه‌های بهره‌وری و...
		اخلاقی	مسئولیت‌پذیری مشترک و جمعی
عوامل سازمانی	سلامت نظام اداری	زیست‌محیطی (بهره‌وری سبز)	تعهد و التزام نسبت به توسعه پایدار و مراقبت از محیط‌زیست؛ سازگار کردن فعالیت‌های سازمان با ملاحظات محیط‌زیست (آموزش و عمل)؛ مواد اولیه تجزیه‌پذیر و قابل بازیافت؛ طراحی کار سازگار با محیط‌زیست؛ جلوگیری از اتلاف آب و...
		صیانت از حقوق شهروندان در نظام اداری	دسترسی آسان و سریع مراجعان به خدمات اداری؛ اعمال بی‌طرفانه قوانین و مقررات (نبود تبعیض بین ارباب‌رجوع)؛ آموزش مدیران و کارمندان برای رعایت حقوق شهروندی و...
		نظام رسیدگی به تخلفات اداری	انتصاب اعضا و تشکیل هیئت‌های رسیدگی به تخلفات؛ کیفیت آرا و ارائه گزارش؛ هماهنگی در عملکرد هیئت‌ها
		قانون‌گرایی	تسلط مدیران دستگاه به قوانین و مقررات مورد نیاز؛ تسلط کارکنان دستگاه به قوانین و مقررات مرتبط با وظایف و مأموریت‌ها و...
		شفافیت نظام اداری	شفاف و مشخص بودن نقش‌ها و فرایندهای انجام کار؛ شفاف بودن کلیه تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های قابل بهره‌برداری برای ذی‌نفعان؛ اطلاع‌رسانی در خصوص حقوق و تکالیف مراجعه‌کنندگان و...
		انضباط اداری و مالی	تطبیق مراحل استخدام و به‌کارگیری افراد در دستگاه با قوانین و مقررات؛ تشکیل به‌موقع و منظم هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان و...
		محیط اداری	تناسب تجهیزات با نیازهای شغلی، فراهم کردن حداقل استانداردهای فیزیکی لازم؛ امکانات و تجهیزات مناسب در محیط کار؛ رعایت اصول ایمنی و بهداشت در محیط کار و...
محیطی	محیط فیزیکی	مهندسی فاکتورهای انسانی (ارگونومی)	نظام آراستگی محیط کار (مرتب کردن، در جای خود قرار دادن، پاکیزگی، استانداردسازی، پایداری، استقرار دستگاه‌ها، ابزار و وسایل)؛ فراهم کردن شرایط بهداشت و سلامت کارکنان از نظر فیزیکی، جسمانی و روانی و...
		تعامل	تعاملات اجتماعی؛ تعاملات کاری؛ موقعیت مکانی نسبت به همکاران و...
		تمرکز	حواس‌پرتی ناشی از وسایل و تجهیزات؛ شلوغی؛ سر و صدای محیط کار

جدول ۴. عوامل مؤثر در بهره‌وری

ردیف	عنوان دسته	عوامل مؤثر
۱	سرمایه انسانی	جذب نیروی انسانی آموزش و توانمندسازی نیروی انسانی نگهداشت و به‌کارگیری نیروی انسانی نظام پرداخت و جبران تنظیم تعادل زندگی و کار
۲	ساختار و فرایند	اصلاح فرایندهای انجام کار شفافیت و ارائه اطلاعات مستند تفویض اختیار و اعطای قدرت متوازن دسترسی آسان و سریع مراجعان به خدمات اداری
۳	فناوری و هوشمندسازی	توسعه زیرساخت‌های فناوری ارتقای اتوماسیون ارتقای بانک اطلاعاتی بین دستگاهی وجود نظام یکپارچه اطلاعات
۴	اخلاق و فرهنگ سازمانی	التزام به رعایت قانون و اخلاق مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی، تعهد سازمانی، اخلاقی و حرفه‌ای شایسته‌سالاری در انتصابات
۵	هماهنگی درون و برون سازمانی	هماهنگی و همکاری درون و برون سازمانی اعتماد سازمانی بهره از تجارب موفق و ناموفق سایر کشورها
۶	عوامل محیطی (محیط کاری و رفتاری و محیط اجتماعی-اقتصادی)	بهداشت و کیفیت محیط کار امکانات و تجهیزات مناسب در محیط کار سازگار کردن فعالیت‌های سازمان با محیط‌زیست شرایط اقتصادی و رخدادهای اجتماعی و سیاسی
۷	نظارت و ارزیابی	نظارت و پایش فرایندها و عملکردها سلامت نظام اداری و رسیدگی به تخلفات اداری

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

شکل ۲. اجزای نظام اداری [۱۰]





۳-۳. مسئله بهره‌وری در نظام اداری ایران

نظام اداری ایران با چالش‌های ساختاری و تاریخی در زمینه بهره‌وری مواجه است. اقتصاد دولتی و رانتهی، ساختارهای متمرکز و بعضاً ناکارآمد و فرهنگ سازمانی که کمتر مبتنی بر نتیجه‌گرایی است، از جمله موانع اصلی بر سر راه ارتقای بهره‌وری بوده‌اند [۸]. گزارش‌های متعددی به پایین بودن ساعات کار مفید در ادارات دولتی [۱۱] و اتلاف وقت و منابع [۱۲] اشاره دارند که این امر نه تنها هزینه‌های گزافی را بر دولت تحمیل می‌کند، بلکه روند توسعه کشور را نیز کند می‌سازد. با این حال، یک بررسی عمیق‌تر، واقعیتی متناقض را آشکار می‌سازد. از یک سو، اسناد بالادستی و برنامه‌های توسعه کشور طی دهه‌های گذشته همواره بر ضرورت ارتقای بهره‌وری به عنوان یک هدف راهبردی تأکید کرده‌اند. این حجم از تأکیدات سیاستی نشان می‌دهد که اراده سیاسی برای بهبود وضعیت، حداقل در سطح کلان، وجود داشته است. از سوی دیگر، شواهد و گزارش‌های میدانی حاکی از آن است که این اهداف به ندرت به نتایج ملموس و پایدار منجر شده‌اند. این شکاف عمیق میان «سیاست» و «عمل» نشان می‌دهد که مشکل اصلی، نه در فقدان چشم‌انداز، بلکه در ضعف سازوکارهای اجرایی، نظارتی و ارزیابی است. به عبارت دیگر، نظام اداری در ترجمه اهداف کلان به برنامه‌های عملیاتی و سنجش نتایج آن با چالش جدی روبه‌روست. این نکته، محور اصلی تحلیل ظرفیت‌شناسی در این گزارش خواهد بود، زیرا نشان می‌دهد که «چشم‌اندازها» به خوبی تعریف شده‌اند، اما حلقه مفقوده در ساحت «نتایج» و پاسخ‌گویی مبتنی بر آن است [۸].

۴. الگوی ظرفیت‌شناسی SOAR



گزارش حاضر از چارچوب تحلیلی SOAR که مخفف نقاط قوت،^۱ فرصت‌ها،^۲ آرمان‌ها^۳ و نتایج^۴ است، بهره می‌برد. این الگو، برخلاف مدل‌های سنتی مبتنی بر تحلیل شکاف و ضعف مانند SWOT، یک رویکرد آینده‌نگر و مثبت‌گرا را اتخاذ می‌کند [۱۳]. منطق اصلی SOAR بر این اصل استوار است که سازمان‌ها و نظام‌ها با تمرکز بر توانمندی‌های فعلی (نقاط قوت) و بهره‌گیری هوشمندانه از شرایط محیطی (فرصت‌ها)، می‌توانند به سمت چشم‌اندازهای مطلوب (آرمان‌ها) حرکت کرده و به دستاوردهای ملموس و قابل‌سنجش (نتایج) دست یابند. این روش تحلیلی در چهار گام اصلی انجام می‌شود که هر گام به یک پرسش کلیدی پاسخ می‌دهد [۱۴]:

- ۱ **گام اول (نقاط قوت):** نقاط قوت، توانمندی‌ها و منابعی هستند که در حال حاضر در درون نظام اداری ایران وجود دارند و می‌توانند به‌عنوان اهرمی برای ارتقای بهره‌وری مورد استفاده قرار گیرند.
- ۲ **گام دوم (فرصت‌ها):** فرصت‌ها، روندهای و شرایطی در محیط پیرامونی نظام اداری هستند که می‌توان از آنها برای تسریع و تسهیل فرایند ارتقای بهره‌وری بهره‌برداری کرد.
- ۳ **گام سوم (چشم‌اندازها):** آرمان‌ها، چشم‌اندازهای کلان و کیفی هستند که نظام اداری در افق آینده باید به آنها دست یابد. این آرمان‌ها جهت‌گیری راهبردی اصلاحات را مشخص می‌کنند که در موضوع این گزارش عمدتاً این آرمان‌ها در اسناد بالادستی همچون سیاست‌های کلی نظام اداری خلاصه شده است.
- ۴ **گام چهارم (نتایج):** برای آنکه چشم‌اندازهای متعالی ذکر شده صرفاً بر روی کاغذ باقی نمانند، باید به نتایج ملموس، کمی و کیفی تبدیل شوند.

این روش‌شناسی به‌ویژه برای تحلیل نظام‌های پیچیده‌ای مانند نظام اداری ایران مناسب است، زیرا به‌جای تمرکز صرف بر مشکلات، به دنبال شناسایی و فعال‌سازی ظرفیت‌های پنهان و بالفعل است. بر این اساس، ساختار این گزارش منطبق بر ارکان چهارگانه

1. Strengths
2. Opportunities
3. Aspirations
4. Results

SOAR طراحی شده است تا با حرکتی منطقی از تحلیل «وضع موجود» به ترسیم «آینده مطلوب»، راهکارهایی عملیاتی و مبتنی بر ظرفیت‌های واقعی نظام اداری ایران ارائه دهد. در این راستا ابتدا با مطالعه و مرور ادبیات موضوع به روش کتاب‌خانه‌ای، مؤلفه‌های چهارگانه مدل شناسایی شد. در انتها نیز براساس محورهای چهارگانه مذکور، ظرفیت‌های موجود در حوزه بهره‌وری نظام اداری استخراج و براساس آن توصیه‌های سیاستی مربوطه مشخص شد.

۵. تحلیل SOAR از بهره‌وری در نظام اداری ایران

این بخش به‌عنوان هسته اصلی گزارش، به تحلیل نظام‌مند ظرفیت‌های بهره‌وری در نظام اداری ایران براساس چارچوب SOAR می‌پردازد. در این راستا و متناسب با شاخص‌های بهره‌وری در نظام اداری که در بخش ادبیات به آن اشاره شد، برای بررسی ظرفیت‌های هر عامل، محورهای چهارگانه SOAR معرفی شده است.

۵-۱. سرمایه انسانی

۵-۱-۱. نقاط قوت سرمایه انسانی

✓ **بهره‌مندی از کارکنان متخصص و تحصیل کرده:** نظام اداری ایران به یکی از بزرگ‌ترین جمعیت‌های تحصیل کرده در منطقه دسترسی دارد. با وجود آنکه نبود تطابق میان رشته‌های تحصیلی و نیاز بازار کار یک چالش جدی است، اما وجود این حجم از نیروی انسانی با تحصیلات دانشگاهی، یک سرمایه بالقوه عظیم است. آمارها نشان‌دهنده رشد چشمگیر سطح تحصیلات کارکنان دولت در دو دهه اخیر است، براساس آخرین گزارش رسمی مرکز آمار ایران در سال ۱۴۰۳، از حدود ۲,۴ میلیون کارمند شاغل در بخش دولتی حدود ۵۰ درصد لیسانس، ۲۵ درصد فوق‌لیسانس و ۵ درصد نیز دارای مدرک دکتری بوده‌اند [۱۵].

✓ **وجود سامانه‌ها و روش‌های نوین آموزش و توانمندسازی کارکنان:** در حال حاضر به نسبت دهه‌های گذشته روش‌های متعدد آموزش کارکنان وجود دارد و مدیران می‌توانند سطوح لازم آموزشی برای ارتقای مهارت‌های کارکنان را انتخاب و از روش‌های الکترونیک که قابلیت دسترسی بیشتری دارند برای ارائه بهره ببرند.

۵-۱-۲. فرصت‌های سرمایه انسانی

✓ **ورود نسل جدید جوانان به نظام اداری هم‌زمان با روند بازنشستگی بخش قابل توجهی از کارکنان دولت:** بخش قابل توجهی از مدیران و کارکنان فعلی دستگاه‌های اجرایی در دهه ۶۰ شمسی در دولت به کارگیری شده‌اند و در شرایط کنونی این فرصت وجود دارد که بدنه‌ای از مدیران و کارشناسان جوان متخصص و باانگیزه جایگزین آنها شوند. با توجه به دانش و تخصص نسل جدید نیروی کار و همچنین انگیزه و تلاش آنها، این موضوع می‌تواند به‌مثابه فرصتی برای ارتقای کارآمدی و بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی در نظر گرفته شود.

✓ **وجود نیروی انسانی توانمند و در دسترس:** نیروی انسانی یکی از عوامل مهم تولید و ارائه خدمات در بخش عمومی محسوب شده و هزینه‌های ناظر بر آن، بخش قابل توجهی از هزینه ارائه خدمات را شامل می‌شود. در این راستا، یکی از فرصت‌های موجود در بازار کار کشور در شرایط کنونی، وجود نیروی انسانی توانمند، ارزان‌قیمت و در دسترس است. به‌عبارت دیگر دستگاه‌های اجرایی می‌توانند از این فرصت در ارائه خدمات خود استفاده کنند.

✓ **گسترش آموزش‌های مجازی و ضمن خدمت:** در سال‌های اخیر و به‌واسطه گسترش فضای الکترونیک و اینترنت در کشور، امکان برگزاری دوره‌های آموزشی اینترنتی در هر جای دنیا برقرار شده و می‌توان از این آموزش‌ها برای ارتقای توانمندی کارکنان در انجام امور بهره برد.



۳-۱-۵. آرمان‌های سرمایه انسانی

✓ **تعالی سرمایه انسانی:** مطابق بند «۳» سیاست‌های کلی نظام اداری، جذب افراد توانمند، متعهد، شایسته و پرهیز از تنگ‌نظری و نگرش سلیقه‌ای در انتخاب افراد و براساس بند «۵»، زمینه‌سازی رشد معنوی منابع انسانی و بهسازی و ارتقای سطح دانش، تخصص و مهارت‌های آنان، مورد توجه است.

✓ **ارتقای اخلاق و فرهنگ کاری:** قانون‌گرایی، اشاعه مسئولیت‌پذیری اجتماعی و اداری، پاسخ‌گویی کریمانه و اجتناب از برخورد سلیقه‌ای و فردی، وجدان کاری، انضباط اجتماعی، فرهنگ خودکنترلی، امانت‌داری، صرفه‌جویی، ساده‌زیستی و حفظ بیت‌المال براساس بند «۲۰» و «۲۱» سیاست‌های کلی نظام اداری، جز اهداف و چشم‌اندازهای این حوزه قرار دارد.

✓ **برخورد منصفانه با کارکنان:** در بند «۶» سیاست‌های کلی نظام اداری، رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات، تأمین حداقل معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی و در بند «۸» حفظ کرامت و عزت و تأمین معیشت بازنشستگان و مستمری‌بگیران مورد توجه بوده است.

✓ **رضایت مردم از کارکنان دولت و خدمات دولتی:** افراد یک جامعه دریافت‌کنندگان اصلی خدمات نظام اداری هستند و رضایت ایشان یکی از مهم‌ترین معیارهای سنجش و ارزیابی بهره‌وری نظام اداری به حساب می‌آید. از آنجاکه در سیاست‌های کلی نظام اداری به موضوع فوق اشاره شده (بند «۱۷»)، باید توجه به این امر در بررسی بهره‌وری در نظام اداری لحاظ شود.

✓ **دسترسی عادلانه مردم به خدمات نظام اداری:** مطابق بندهای «۱۸»، «۲۰» و «۲۳» سیاست‌های کلی نظام اداری، فرض آن است که نظام اداری با حفظ حقوق مردم و با ابزار شفاف‌سازی و آگاهی‌بخشی، زمینه دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح را فراهم کند و با تکریم ارباب‌رجوع، از برخورد سلیقه‌ای در ارائه خدمات اجتناب کند. به‌علاوه در صورت وارد آمدن خسارت به افراد حقیقی و حقوقی، درصدد جبران برآید.

✓ **منطقی‌سازی تعداد کارکنان نظام اداری:** یکی از نکات حائز اهمیت در بهره‌وری نظام اداری، تناسب میان وظیفه و تعداد افرادی است که به آن کار مشغول می‌شوند. بدین ترتیب با بررسی یکپارچه وظایف و عملکردها در سازمان‌ها، تعداد نیروهای لازم برای تصدی مشاغل مشخص خواهد شد و هزینه‌های ناشی از تعداد بالای کارکنان یک بخش یا ازسوی دیگر کمبود نیرو و پرکاری برخی نیروها اصلاح شده و به تعادل می‌رسد.

۴-۱-۵. نتایج سرمایه انسانی

✓ **افزایش انگیزه، نگرش مثبت به کار و رضایت شغلی:** یکی از نتایج مهم افزایش انگیزه کارکنان در نظام اداری، بهبود مشارکت آنان در سازمان‌ها و ارتقای بهره‌وری نظام اداری خواهد بود. در صورتی که نگرش مثبت به کار ایجاد شود، انگیزه کارکنان نیز افزوده شده و کارآمدی افراد ارتقا می‌یابد.

✓ **بهبود تعادل میان کار و زندگی افراد:** مطابق بند «۹» سیاست‌های کلی نظام اداری، استحکام خانواده و ایجاد تعادل میان کار و زندگی افراد امری مهم تلقی شده است.

✓ **استقرار نظام جانشین پروری و ترسیم شفاف مسیر شغلی:** موضوع جانشین پروری یکی از چالش‌های دهه اخیر به واسطه افزایش موج بازنشستگی برخی کارکنان است که امید می‌رود در آینده با احتساب این موضوع، افرادی که استعداد و توانمندی جانشینی دارند، شناسایی و در فرایند رشد قرار گیرند.

✓ **تعریف معیار جهت تعداد افراد شاغل در برخی مشاغل:** تعریف سنجه و واحد مشخص برای تعداد نفرات موردنیاز در برخی مشاغل مانند معلم مدارس و اساتید دانشگاه که در مواد (۸۷) و (۸۸) **قانون برنامه هفتم پیشرفت** به آن اشاره شده است. به‌علاوه ماده (۱۰۶) این قانون نیز به‌طور کلی به این موضوع پرداخته و اصولی برای آن وضع کرده است.

شایان ذکر است در گزارش دیگری توسط مرکز با عنوان «**ظرفیت‌شناسی مدیریت سرمایه انسانی دستگاه‌های اجرایی**» به این موضوع به‌صورت مبسوط پرداخته شده است.

۵-۲. ساختار و فرایند

۵-۲-۱. نقاط قوت ساختار و فرایند

- ✓ **پیشینه وجود ساختار و نظام اداری در ایران:** وجود نظام اداری برای اداره بخش دولتی در ایران بیش از ۱۰۰ سال سابقه دارد و طی دوره‌های اخیر به اهمیت اصلاحات آن بارها اذعان شده و چندین دوره اصلاح بر آن صورت گرفته است.
- ✓ **وجود نظام برنامه‌ریزی و ساختار مشخص برای پیگیری این حوزه:** سازمان اداری و استخدامی به‌عنوان نهاد متولی نظام اداری در کشور تعریف شده و پیگیری برنامه‌ریزی‌ها، برنامه‌های تحول و بهبود و اصلاحات لازم در زمینه نظام اداری را در دستورکار خود دارد.
- ✓ **تلاش برای یکپارچه‌سازی درگاه‌های ارائه خدمات عمومی:** در دوره‌های سیزدهم و چهاردهم دولت، توجه جدی به حوزه درگاه‌های ارائه خدمات شده و «درگاه ملی مجوزها» یکی از نمونه‌های یکپارچه‌سازی درگاه‌ها در کشور در راستای ارائه خدمات سریع و ساده‌تر بوده است.

۵-۲-۲. فرصت‌های ساختار و فرایند

- ✓ **استقرار نظام بودجه‌ریزی عملکرد:** این رویکرد با استفاده از شاخص‌های عملکردی و تجزیه و تحلیل داده‌ها، امکان ارزیابی دقیق‌تر آثار هزینه‌ها و نتایج را فراهم آورده و به کاهش فساد و افزایش کارایی در استفاده از منابع دولتی منجر می‌شود.
- ✓ **تجارب موفق جهانی در اصلاحات اداری:** بسیاری از کشورها مسیر دشوار اصلاحات اداری و ارتقای بهره‌وری را با موفقیت طی کرده‌اند. تجاربی چون تمرکز سنگاپور بر «حکمرانی هوشمند» و ارائه خدمات یکپارچه دیجیتال [۱۶]، فرهنگ «کایزن» (بهبود مستمر) در نظام اداری ژاپن [۱۷] و تمرکز فنلاند بر مدیریت عملکرد و شفافیت در بخش عمومی [۱۸]، مدل‌های اثبات شده‌ای هستند که می‌توانند با بومی‌سازی، به‌عنوان الگویی برای ایران مورد استفاده قرار گیرند. این تجارب، از آزمون و خطاهای پرهزینه جلوگیری کرده و مسیر اصلاحات را تسریع می‌بخشند.

۵-۲-۳. آرمان‌های ساختار و فرایند

- ✓ **چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی‌سازی تشکیلات نظام اداری:** چابک‌سازی دولت به‌عنوان یک راهبرد کلیدی برای ارتقا بهره‌وری، نیازمند بازآرایی نقش‌ها و تطبیق ساختارها با الزامات حکمرانی کارآمد و واگذاری تدریجی و مؤثر وظایف تصدی‌گری به بخش دولتی است. در همین راستا و مطابق بند «۱۰» **سیاست‌های کلی نظام اداری**، این امر باید دنبال شود.
- ✓ **انعطاف‌پذیری و فقدان تمرکز اداری و سازمانی:** مطابق بند «۱۱» **سیاست‌های کلی نظام اداری**، این موضوع باید در راستای افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری در نظام اداری دنبال شود.
- ✓ **توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری:** بدیهی است در راستای تسریع و تسهیل ارائه خدمات کشوری، مطابق بند «۱۲» **سیاست‌های کلی نظام اداری**، توجه به موضوع اثربخشی و کارایی در فرایندها و انجام اصلاحات لازم در فرایندها، لازم و ضروری است.

۵-۲-۴. نتایج ساختار و فرایند

- ✓ **متناسب‌سازی هزینه‌های دولت:** با اصلاح رویه‌ها و فرایندهای انجام کار، از اقدام‌هایی که به اتلاف منابع و امکانات منجر می‌شد دوری شده و منابع بیشتری ذخیره می‌شود و در نتیجه از هزینه‌های دولت کاسته می‌شود.
- ✓ **توانمند شدن نهاد دولت:** در این حالت شایستگی‌ها، ظرفیت‌های مدیریتی، سازمانی و ساختاری دولت بهبود یافته و پاسخ‌گویی، شفافیت و کارایی ارتقا یافته است.

۵-۳. فناوری و هوشمندسازی

- ✓ **فناوری و هوشمندسازی یکی از مؤلفه‌های مهم در ارتقای بهره‌وری محسوب شده که در ادامه چهار ساحت نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج معرفی شده‌اند.**



۱-۳-۵. نقاط قوت فناوری و هوشمندسازی

✓ **زیرساخت‌های در حال توسعه دولت هوشمند و پایگاه‌های داده:** طی دو دهه گذشته، سرمایه‌گذاری‌های قابل توجهی برای ایجاد زیرساخت‌های دولت الکترونیک در کشور صورت گرفته است. وجود «مرکز ملی تبادل اطلاعات (NIX)» برای به اشتراک گذاری داده‌ها میان دستگاه‌ها، راه‌اندازی درگاه ملی خدمات دولت هوشمند و توسعه بانک‌های اطلاعاتی پایه نظیر ثبت احوال، املاک و اسناد و کسب و کارها، یک نقطه قوت راهبردی است.

✓ **وجود نخبگان و دانش لازم این حوزه در کشور:** وجود دانشگاه‌های متعدد حوزه مهندسی و نرم‌افزار و گسترش ابعاد و زیرشاخه‌های این رشته در کشور سبب شده که دانشجویان بسیاری در زمینه هوش مصنوعی و مهندسی کامپیوتر در کشور به تحصیل بپردازند که ظرفیت مناسبی برای بهره‌برداری از توان علمی آنها در نظام اداری کشور به دست می‌دهد.

۲-۳-۵. فرصت‌های فناوری و هوشمندسازی

✓ **پیشرفت‌های فناوری‌های نوین:** انقلاب دیجیتال و ظهور فناوری‌هایی مانند هوش مصنوعی، اتوماسیون فرایندها (RPA) و تحلیل کلان‌داده‌ها، بزرگ‌ترین فرصت برای تحول در نظام اداری است. این فناوری‌ها می‌توانند فرایندهای تکراری و زمان‌بر را خودکار کرده، خطای انسانی را کاهش دهند. به علاوه کاربرد این فناوری‌ها در بخش‌های مختلف دولتی از بهداشت و درمان تا خدمات شهری و مالیاتی، پتانسیل عظیمی برای افزایش هم‌زمان کارایی و اثربخشی دارد.

✓ **نخبگان حوزه علوم کامپیوتر، دولت الکترونیک و هوش مصنوعی:** در سال‌های اخیر و در رویدادها و المپیادهای علمی و مهندسی بین‌المللی، غالباً دانشجویان و نخبگان ایرانی در این زمینه موفق ظاهر شده و رتبه‌های خوبی کسب کرده‌اند. بهره از ظرفیت این افراد توانمند، فرصت بزرگی برای ارتقای بهره‌وری در کشور است.

✓ **وجود استارت‌آپ‌ها و مجموعه‌های نوآور در زمینه هوش مصنوعی و نرم‌افزار:** به واسطه رشد علمی و تعداد دانشجویان و علاقمندان به حوزه کامپیوتر و هوش مصنوعی و هوشمندسازی فرایندهای ارائه خدمات در حوزه تجاری، مجموعه‌های نوآور بسیاری در این راستا شکل گرفته و پشتیبانی و طراحی ارائه خدمات در بسترهای هوشمند را دنبال می‌کنند.

۳-۳-۵. آرمان‌های فناوری و هوشمندسازی

✓ **توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن:** مطابق بند «۱۵» **سیاست‌های کلی نظام اداری**، در راستای ارائه خدمات عمومی و با توجه به پیشرفت‌های حوزه الکترونیک، بهره‌برداری از فناوری‌ها و هوشمندسازی جز اهداف کلان نظام اداری قرار دارد.

✓ **تحقق دولت هوشمند، چابک، شفاف و مردم‌محور:** مطابق **سیاست‌های کلی نظام اداری**، نیل به یک نظام اداری که با استفاده از فناوری، ساختارهای خود را چابک کرده، عملکرد خود را در معرض دید عموم قرار داده (شفاف) و تمامی فرایندها و خدمات خود را بر محور نیازها و رضایت شهروندان طراحی می‌کند (مردم‌محور) جزو اهداف این حوزه است.

✓ **استقرار کامل نظام مدیریت عملکرد یکپارچه:** ایجاد یک سیستم جامع که در آن عملکرد سازمان‌ها، مدیران و کارکنان به‌طور مستمر و براساس شاخص‌های عینی ارزیابی شده و نتایج این ارزیابی به‌طور مستقیم به نظام‌های جبران خدمت، ارتقای شغلی و تخصیص منابع متصل می‌شود.

۴-۳-۵. نتایج فناوری و هوشمندسازی

✓ **نظام اداری دانش بنیان و بهره‌وری در استفاده از فناوری‌های نوین:** مطابق بند «۱۵» و «۱۶» **سیاست‌های کلی نظام اداری**، در صورت توسعه نظام اداری الکترونیک به همراه به کارگیری اصول مدیریت دانش و یکپارچه‌سازی اطلاعات، نظام اداری کشور در زمینه خدمت‌رسانی نوین ارتقا یافته است.

✓ **ارائه خدمات برابر، سریع و قابل دسترسی برای همه آحاد مردم:** در صورت گسترش زمینه بهره‌گیری از فناوری در خدمت‌رسانی، شاهد تسریع در ارائه خدمات برابر به همه آحاد جامعه فارغ از ویژگی‌های فردی و جغرافیایی آنها خواهیم بود.

✓ **کسب رتبه‌های جهانی در فناوری:** در این خصوص در ماده «۹۳» **قانون برنامه هفتم پیشرفت**، در حوزه نظام علمی، فناوری و پژوهشی، سنجه‌هایی همچون تخصیص اعتبار ۲ درصدی اعتبارات پژوهش و فناوری بخش دولتی به تولید ناخالص داخلی، سهم

۷ درصدی محصولات با فناوری متوسط به بالا در تولید ناخالص داخلی و افزایش تعداد شرکت‌های دانش بنیان، از جمله نتایج مورد انتظار قانونگذار در زمینه فناوری بوده است.

- ✓ **حذف کاغذبازی و امضاهای طلایی:** از جمله نتایج مشخص توسعه فناوری در ارائه خدمات دولتی، کاهش فعالیت‌های غیر ضرور و موازی و به تبع آن حذف موانع مدیریتی همچون کاغذبازی و امضاهای طلایی خواهد بود.
- ✓ **کاهش هزینه‌های جاری دولت و یکپارچه شدن فرایندهای خدمات:** بهره از فناوری در ارائه خدمات، به کاهش هزینه‌های دولت در برخی موارد کمک کرده و خدمات عمومی را برای عموم مردم به شکل دقیق و یکپارچه ارائه خواهد داد.

۵-۴. اخلاق و فرهنگ سازمانی

فرهنگ سازمانی به‌عنوان سازنده فضای حاکم بر هر سازمان، بر کیفیت خدمات ارائه شده اثر دارد. در ادامه چهار ساحت نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج معرفی شده‌اند.

۵-۴-۱. نقاط قوت اخلاق و فرهنگ سازمانی

- ✓ **وجود رویکرد خدمت به مردم در دولت:** در سال‌های اخیر دولت‌ها در ایران با رویکرد خدمت به مردم و با عناوینی همچون دولت خدمت‌گزار یا خادمان مردم، شروع به کار کرده و این عناوین جزء شعارهای انتخاباتی مسئولین بوده است.
- ✓ **وجود الگوهای نمونه اداره در اسلام و ایران:** تاریخ اسلام و ایران مملو از نمونه‌های مختلفی است که توصیه‌های ارزشمندی برای مدیریت نظام اداری در حوزه‌های تشکیلاتی، نظارتی و به‌کارگیری نیروی انسانی دارد.

۵-۴-۲. فرصت‌های اخلاق و فرهنگ سازمانی

- ✓ **بهره از الگوهای اسلامی و ایرانی فرهنگ و اخلاق در اداره سازمان:** در ایران پیش و پس از اسلام، نظام دیوان‌سالاری وجود داشته و هر کدام نکات مثبت و منفی در اداره مجموعه خویش داشته‌اند که بررسی متون تاریخی به این امر کمک می‌کند. خصوصاً متونی که با هدف آداب و فرهنگ دیوان‌سالاری‌ها در ایران به تقریر درآمده‌اند.
- ✓ **بهره از تجارب اداره سازمان‌های بین‌المللی در زمینه فرهنگ سازمانی:** سازمان‌های مختلفی در دنیا، تجارب خویش را در زمینه فرهنگ سازمانی، نقاط مثبت و منفی و یا موفقیت و شکست‌های خود را به اشتراک گذاشته‌اند. مطالعه این تجارب و پیگیری روند تغییرات در فرهنگ سازمانی مجموعه‌ها و به‌تبع تغییرات شیوه اداره مجموعه‌ها می‌تواند نکات خوبی در پی داشته باشد.
- ✓ **بهره از تجارب مدیران و کارکنان اسبق سازمان‌ها:** مدیران و کارکنان بازنشسته مجموعه‌ها قادرند با توجه به حضور خود در سازمان‌ها، تصویر مناسبی از نقاط مثبت و منفی فرهنگ سازمانی به مدیران جدید بدهند و چه بسا قادر هستند که در خصوص تغییر این فرهنگ سازمانی نیز پیشنهادهایی ارائه دهند.

۵-۴-۳. آرمان‌ها، اخلاق و فرهنگ سازمانی

- ✓ **قانون‌گرایی و اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی:** مطابق بند «۲۰» **سیاست‌های کلی نظام اداری**، دستگاه‌های اجرایی موظف هستند تا فضایی را ایجاد کنند که قانون محترم شمرده شده و تمام افراد خود را مسئول اجرای قانون بدانند و به ادای مسئولیت اداری و اجتماعی خود در قبال سازمان و مردم اقدام کنند.
- ✓ **ارتقای وجدان کاری، انضباط اجتماعی و خودکنترلی:** مطابق بند «۲۱» **سیاست‌های کلی نظام اداری**، در نظام اداری مطلوب، کارکنان دارای وجدان کاری بالا بوده و این امر در رفتار آنها نهادینه شده است. به‌علاوه با رعایت آداب و انضباط اجتماعی در سازمان، تصویر مناسب از فرهنگ سازمانی در اذهان مخاطبان ایجاد کرده‌اند.
- ✓ **ارتقای فرهنگ امانت‌داری، صرفه‌جویی، ساده‌زیستی و حفظ بیت‌المال:** براساس بند «۲۱» **سیاست‌های کلی نظام اداری**، بهره‌مندی از منابع و امکانات در سازمان باید با رعایت اصل صرفه‌جویی و حفاظت از بیت‌المال باشد. به‌علاوه پرهیز از فرهنگ تجمل‌گرایی و حفظ رویکرد ساده‌زیستی، زیست کارمندی مطلوبی را ایجاد خواهد کرد.

۵-۴-۴. نتایج اخلاق و فرهنگ سازمانی

- ✓ **دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری:** مطابق بند «۴» **سیاست‌های کلی نظام اداری**، در نظام اداری و در نصب و ارتقای مدیران دو



اصل توانمندی علمی و مهارتی و انتخاب براساس شایستگی مورد توجه است.

✔ **ارتقای هویت کاری کارکنان، انگیزه و ترغیب آنان به تلاش و نوآوری:** با افزایش شایسته‌سالاری در سازمان و توجه مدیران به جایگاه و شاغلان، هویت هر جایگاه و شاغل متناسب با آن ارتقا می‌یابد.

✔ **از خود دانستن سازمان، مشارکت در حل مسائل و افزایش روحیه پیگیری و حل مسئله:** در صورت قرارگیری افراد متناسب با شغل در سازمان و تغییر فرهنگ سازمان به تلاش و نوآوری، در صورتی که مدیران فضای مشارکت کارکنان در مسائل را فراهم کنند و نظرات و پیشنهادهای آنان را بشنوند و در صورت امکان جامه عمل به آن ببوشانند، کارکنان سازمان را از خود می‌دانند و روحیه پیگیری و حل مسئله در آنان افزایش می‌یابد.

✔ **ابتکار عمل مدیران و کارکنان و بهبود مستمر:** در صورت تغییر فضای سازمان به تلاش، نوآوری، افزایش روحیه پیگیری و حل مسئله و مشارکت در حل مسئله، مدیران ابتکار عمل بیشتری در مواجهه با مسائل سازمانی خواهند داشت و سازمان رو به بهبودی خواهد رفت.

✔ **بهره از قابلیت‌های فناوری دیجیتال برای تحول در فرهنگ سازمانی:** مطابق انتظار قانونگذار در ماده (۴۸) **قانون برنامه هفتم پیشرفت**، در راستای تحقق سیاست‌های کلی و رشد اقتصادی کشور، فناوری دیجیتال می‌تواند برای تحول در فرایندهای سازمانی و همچنین تحول در فرهنگ سازمانی به کار آید. به این منظور در ماده (۶۴) این قانون، آموزش ۵۰۰ هزار نفر از سرمایه انسانی برای بهره از این فناوری‌ها در سازمان پیش‌بینی شده است.

۵-۵. هماهنگی درون و برون سازمانی

ارائه خدمات در نظام اداری گاهی وابسته به هماهنگی میان چند سازمان و یا چند نهاد برون سازمانی است. در ادامه چهار ساحت نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج معرفی شده‌اند.

۱-۵-۵. نقاط قوت هماهنگی درون و برون سازمانی

✔ **وجود نهادهای متولی و ساختارهای تخصصی:** استقرار نهادهای متمرکز و تخصصی مانند سازمان اداری و استخدامی کشور به‌عنوان متولی اصلی اصلاح نظام اداری و سازمان ملی بهره‌وری ایران به‌عنوان کانون تفکر و راهبری بهره‌وری ملی، یک ظرفیت نهادی مهم برای سیاستگذاری، هماهنگی و نظارت بر اجرای برنامه‌ها محسوب می‌شود.

۲-۵-۵. فرصت‌های هماهنگی درون و برون سازمانی

✔ **ظرفیت مشارکت بخش خصوصی و نهادهای دانش بنیان:** قانون برنامه هفتم پیشرفت و برنامه اصلاح نظام اداری دولت چهاردهم، هر دو به صراحت بر لزوم استفاده از ظرفیت بخش خصوصی، تعاونی و شرکت‌های دانش بنیان برای واگذاری تصدی‌ها، بهبود خدمات و ارتقای بهره‌وری تأکید دارند. این رویکرد می‌تواند به تزریق نوآوری، افزایش کارایی و کاهش بار مالی دولت منجر شود.

✔ **وجود مدیران توانمند در برخی سازمان‌ها و توان به اشتراک‌گذاری شیوه اداره موفق با سایر سازمان‌ها:** در سازمان‌های متعددی، به علت حضور افراد توانمند در سمت مدیریت، اوضاع سازمان مناسب‌تر تلقی می‌شود. درصد بالایی از مسائلی که سازمان‌ها با آن مواجه می‌شوند، باهم شباهت دارند؛ بنابراین این فرصت وجود دارد تا با بهره از توان و تجربه سازمان‌های موفق، مسائل سازمان‌های دیگر را نیز تا حد خوبی برطرف کرد.

۳-۵-۵. آرمان‌ها هماهنگی درون و برون سازمانی

✔ **کل‌نگری، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری:** مطابق بند «۱۴» **سیاست‌های کلی نظام اداری**، در راستای تحقق اهداف فرابخشی نظام اداری ضروری است که تعامل مؤثر میان دستگاه‌های اداری اتفاق افتاده و هماهنگی میان آنها را رقم بزند.

✔ **ارتقای تنظیم‌گری روابط و مناسبات اداری در راستای حفظ امنیت روانی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و رفاه نسبی جامعه:** فضای نظام اداری بر فضای جامعه تأثیر دارد. مطابق بند «۲۲» **سیاست‌های کلی نظام اداری**، در صورتی که روابط در این نظام رو به بهبودی رود، فضا جامعه از این ارتقا اثر یافته و امنیت روانی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی، فرهنگی بهبود خواهد یافت و این

موضوع در راستای رفاه نسبی جامعه امری اثرگذار است.

۴-۵-۵. نتایج هماهنگی درون و برون سازمانی

- ✓ بهره از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری: مطابق بند «۱۹» سیاست‌های کلی نظام اداری، در صورت اصلاح ساختارهای جذب و زمینه‌سازی مناسب در این حوزه، می‌توان از ظرفیت‌های مردمی در حوزه نظام اداری بهره برد.
- ✓ کاهش هزینه‌های ناشی از دوباره‌کاری و یا موازی‌کاری: یکی از اهداف کلان بهره‌وری در نظام اداری، کاهش هزینه‌های اضافی دولتی است. از آنجاکه موازی‌کاری و دوباره‌کاری امری شایع در برخی سازمان‌هاست، شناسایی این وظایف و رفع آنها، در کاهش هزینه‌های دولتی مؤثر است.
- ✓ حذف ساختارهای غیرضرور، ادغام یا تجمیع: مطابق ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، شناسایی این ساختارها و تشکیلات موازی و غیرضرور حیاتی بوده و تخصیص بودجه به چنین فعالیت‌هایی ممنوع انگاشته شده است.

۶-۵. عوامل محیطی

محیط درون و برون سازمانی بر نظام اداری کشور تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم دارد. در ادامه چهار ساحت نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج معرفی شده‌اند.

۱-۶-۵. نقاط قوت عوامل محیطی

✓ اراده سیاسی در سطح کلان برای ارتقای بهره‌وری: تأکید مکرر در اسناد بالادستی و گفتمان مقامات ارشد نظام بر ضرورت اصلاح نظام اداری و ارتقای بهره‌وری، یک پنجره فرصت سیاسی کم‌نظیر ایجاد کرده است. همان‌طور که اشاره شد، لحن «جهادی» در برنامه اصلاح نظام اداری دولت چهاردهم (۱) نشان‌دهنده عزم جدی برای عبور از رویکردهای محافظه‌کارانه و اجرای اصلاحات عمیق است.

۲-۶-۵. فرصت‌های عوامل محیطی

✓ فشارهای اقتصادی و تغییرات اجتماعی: اگرچه فشارهای اقتصادی و تحریم‌ها، چالش‌های بزرگی ایجاد کرده‌اند، اما درعین حال یک فرصت منحصربه‌فرد برای تغییر نگرش از «مدیریت منابع» به «مدیریت بهره‌وری» فراهم آورده‌اند. محدودیت منابع، دستگاه‌های دولتی را ناگزیر به نوآوری، حذف هزینه‌های غیرضروری و تمرکز بر کارایی می‌کند. این فشار بیرونی می‌تواند به‌عنوان یک کاتالیزور قدرتمند برای شکستن مقاومت‌های درونی در برابر تغییر و تسریع روند اصلاحات عمل کند.

✓ توجه عمومی و به‌خصوص دولت به موضوع بهره‌وری نظام اداری: موضوع بهره‌وری در نظام اداری همیشه یکی از موضوع‌های مهم دولت‌ها در چند سال اخیر بوده و در این راستا تلاش شده تا نظام ملی بهره‌وری در نظام اداری نیز مورد توجه و طراحی قرار گرفته است.

۳-۶-۵. آرمان‌های عوامل محیطی

✓ روحیه حفاظت از منابع و تجهیزات اداری: در این نظام، بهره‌برداری از منابع و امکانات با روحیه صرفه‌جویی و حفظ بیت‌المال مطابق با بند «۲۱» سیاست‌های کلی نظام اداری، خواهد بود.

✓ رعایت اصول ایمنی در محیط کار: آموزش اصول ایمنی و ازسوی دیگر ساخت سازه‌های ایمن و چیدمان تجهیزات به شکل ایمن، کمک خواهد کرد که در صورت وقوع بحران، افراد و سازه‌ها از امنیت مناسبی برخوردار باشند و خسارات کمتری به اموال و تجهیزات دولتی وارد آید.

✓ فراهم بودن امکانات و تجهیزات لازم برای ارائه خدمات مناسب: یکی از وجوه ارائه خدمات به مردم، مناسب بودن تجهیزات ضروری ارائه خدمت است. در صورتی که این تجهیزات فراهم نباشد، ارائه خدمت با چالش روبه‌رو شده و با کیفیت و سرعت پایینی عرضه می‌شود.



۴-۵. نتایج عوامل محیطی

کاهش هزینه‌های ناشی از استفاده از تجهیزات نامناسب: استفاده از تجهیزات نامناسب سبب می‌شود تا خدمتی با کیفیت پایین عرضه شود و هزینه‌های اجتماعی و مادی بالاتری داشته باشد. در صورت بهره از تجهیزات مناسب در بلندمدت هزینه ارائه خدمت کاهش می‌یابد.

تعیین سرانه فضای مشخص برای ارائه خدمت: این موضوع برای مشاغل مختلف در حوزه آموزشی، اداری و... در قانون برنامه هفتم پیشرفت، مورد اشاره بوده؛ برای مثال در ماده (۸۷) به افزایش سرانه فضای آموزشی، پرورشی و ورزشی در مدارس و در ماده (۱۰۴) این قانون، کاهش ساختمان‌ها و فضاهای اداری دولتی به استثنای مدارس دولتی تا ۵ درصد، اشاره شده است.

۷-۵. نظارت و ارزیابی

ارزیابی و نظارت بر عملکرد سبب می‌شود تا برنامه‌ها و دستورالعمل‌های طراحی شده سنجیده شود. در ادامه به چهار ساحت نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج پرداخته شده است.

۱-۷-۵. نقاط قوت نظارت و ارزیابی

چارچوب جامع قانونی و سیاستی: وجود اسنادی چون «سیاست‌های کلی نظام اداری» و قوانین برنامه‌های توسعه، به‌ویژه «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت» و «برنامه اصلاح نظام اداری دولت چهاردهم» یک نقشه راه روشن و مورد اجماع برای اصلاحات فراهم می‌کند. این اسناد که از بالاترین سطح مشروعیت برخوردارند، چشم‌انداز، اهداف و تکالیف دستگاه‌ها را به روشنی مشخص کرده و به‌عنوان یک نقطه قوت، مبنای قانونی محکمی برای هرگونه اقدام اصلاحی در جهت ارتقای بهره‌وری به دست می‌دهند. این اسناد، محورهای کلیدی تحول از جمله اصلاح ساختار، مدیریت سرمایه انسانی، دولت هوشمند و ارتقای بهره‌وری را به روشنی تبیین کرده‌اند.

تجارب انباشته در قانونگذاری و اصلاحات اداری: ایران دارای بیش از یک قرن تجربه در قانونگذاری حوزه اداری و استخدامی است؛ از اولین قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۰۱ تا قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶. این تاریخچه غنی، مجموعه‌ای ارزشمند از درس‌آموخته‌ها در خصوص موفقیت‌ها و شکست‌های برنامه‌های اصلاحی پیشین را در اختیار سیاستگذاران قرار می‌دهد. همچنین اجرای موفق طرح‌های آزمایشی در مقیاس‌های کوچک‌تر، مدل‌های اثبات شده‌ای را برای تعمیم در سطح ملی ارائه می‌دهد.

۲-۷-۵. فرصت‌های نظارت و ارزیابی

بهره‌گیری از امکانات فرهنگی و به کارگیری نظام مؤثر پیشگیری و برخورد با تخلفات: بهره از آموزه‌های مذهبی و سنت‌های نیک فرهنگی و اشاعه آن در سازمان‌ها مطابق بند «۲۴» سیاست‌های کلی نظام اداری، فرصت مناسبی در راستای پیشگیری از تخلفات اداری است.

۳-۷-۵. آرمان‌های نظارت و ارزیابی

استقرار کامل نظام مدیریت عملکرد یکپارچه: ایجاد یک سیستم جامع که در آن عملکرد سازمان‌ها، مدیران و کارکنان به‌طور مستمر و براساس شاخص‌های عینی ارزیابی شده و نتایج این ارزیابی به‌طور مستقیم به نظام‌های جبران خدمت، ارتقای شغلی و تخصیص منابع متصل می‌شود.

کارآمدسازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری: مطابق بند «۲۵» سیاست‌های کلی نظام اداری، شیوه‌های نظارت و کنترل در این نظام باید از طریق یکپارچه‌سازی اطلاعات با هم هماهنگ شده و به سمت کارآمدی حرکت کند.

۴-۷-۵. نتایج نظارت و ارزیابی

مدیریت یکپارچه عملکرد سازمانی: وجود نهادهای مشخص نظارت بر عملکرد سازمان‌ها و عملکرد هم راستای نهادهای فوق سبب می‌شود که راندمان کاری سازمان‌های متولی نظارت بالا رفته و به‌صورت یکپارچه اقدام کنند. از سوی دیگر برای نهادهای متولی

اداره سازمان‌های دولتی نیز اداره شرایط فوق سریع‌تر و پربازده‌تر خواهد بود.

📌 **کاهش هزینه‌های ناشی از موازی‌کاری، دوباره‌کاری و یا کار بی‌ثمر:** مدیریت یکپارچه عملکرد سازمان‌ها، وظایف و نهادهایی که وظایف بی‌ثمر دارند شناسایی می‌شوند و موازی‌کاری و دوباره‌کاری‌های نهادهای دولتی شناسایی شده و از آنها جلوگیری می‌شود. این امر در بلندمدت سبب کاهش هزینه‌های دولتی خواهد شد.

۶. ظرفیت‌شناسی بهره‌وری در نظام اداری ایران



۶-۱. ظرفیت‌شناسی هفت عامل بهره‌وری در نظام اداری ایران

تحلیل هم‌افزایی میان نقاط قوت درونی و فرصت‌های بیرونی، ظرفیت‌های راهبردی نظام اداری را برای جهش در بهره‌وری آشکار می‌سازد. تحلیل ظرفیت‌شناسی برای هر هفت عامل به شرح ذیل است:

۶-۱-۱. ظرفیت سرمایه انسانی

سرمایه انسانی نظام اداری ایران به‌لحاظ سطح تحصیلات، تعداد متخصصان و وجود سازوکارهای آموزش و توانمندسازی، ظرفیت بالقوه بالایی برای ارتقای بهره‌وری دارد. فرصت ورود نسل جدید جوان و تحصیل کرده به‌صورت هم‌زمان با موج بازنشستگی نسل قدیم کارکنان، یک «پنجره فرصت» برای نوسازی سرمایه انسانی دولت ایجاد کرده است. اگر این جایگزینی با طراحی نظام شایسته‌گزینی، آموزش هدفمند و سیاست‌های نگهداشت مناسب همراه شود، می‌تواند به افزایش بهره‌وری در نظام اداری کمک کند. به‌عبارت دیگر در صورت بهره‌گیری از سطح بالای تحصیلات و تخصص کارکنان و فرصتی که به‌واسطه ورود نسل جدید جوان و متخصص، اتفاق می‌افتد، تعالی سرمایه انسانی امری محتمل و قابل حصول خواهد بود. ازسوی دیگر در صورت به‌کارگیری سامانه‌ها و روش‌های نوین آموزش و بهره‌گیری از آموزش‌های مجازی، ارتقای سطح دانش، تخصص و مهارت‌ها در فرایندهای اداری جلوه‌گر خواهد شد. در مجموع نیز سرمایه انسانی در کشور در صورتی به تعالی خواهد رسید که موضوع برخورد منصفانه با کارکنان امری ظاهری و ویتروینی در ادارات تلقی نشود.

۶-۱-۲. ظرفیت ساختار و فرایند

نظام اداری ایران از پیشینه طولانی، ساختار حقوقی مشخص و نهاد متولی (سازمان اداری و استخدامی) برخوردار است که امکان برنامه‌ریزی و پیگیری اصلاحات ساختاری را فراهم می‌کند، اما پیچیدگی ساختارها، تمرکزگرایی، موازی‌کاری و فرایندهای کند و پرهزینه، بخش قابل توجهی از این ظرفیت را خنثی می‌کند. اگر اصلاحات ساختاری همراه با چابک‌سازی و بازبینی فرایندهای اداری صورت گیرد، بهره‌وری ساختار اداری کشور ارتقا می‌یابد. در صورت به‌کارگیری و استقرار بودجه‌ریزی عملکرد، در راستای افزایش اثربخشی و کارایی در فرایندها، ظرفیت مناسبی برای ارتقای بهره‌وری نظام اداری ایران فراهم خواهد شد. ازسوی دیگر فرصت مغتنم تلاش برای یکپارچه‌سازی درگاه‌های ارائه خدمات، که توسط دولت‌ها در دهه اخیر دنبال شده، به ظرفیت معرفی شده کمک شایانی خواهد کرد.

۶-۱-۳. ظرفیت فناوری و هوشمندسازی

سرمایه‌گذاری‌های دو دهه اخیر در زیرساخت‌های دولت الکترونیک، پایگاه‌های داده و درگاه‌های الکترونیک، به‌همراه وجود نخبگان و شرکت‌های فناوری، ظرفیت مهمی برای گذار به دولت هوشمند ایجاد کرده است، در صورت رفع پراکندگی سامانه‌ها و جزیره‌ای بودن داده‌ها، می‌توان به توسعه و رشد این بخش و کمک آن به شناسایی تشکیلات غیرضرور و موازی به‌طور پیوسته امیدوار بود. ازسوی دیگر زیرساخت‌های در حال توسعه دولت هوشمند و پایگاه‌های داده، به همراه پیشرفت فناوری‌های نوین در دو دهه اخیر در دنیا و در کشور، نشان از پویا بودن این فضا داشته که ظرفیت مناسبی برای تحقق دولت هوشمند، چابک و شفاف که اصل محوری آن دانش‌پایه و دانش بنیان بودن است، فراهم می‌آورد و این امر به توسعه نظام اداری الکترونیک، در بلندمدت می‌انجامد.



۴-۱-۶. ظرفیت اخلاق و فرهنگ سازمانی

وجود گفتمان خدمت‌گزاری به مردم و پشتوانه غنی دینی و تاریخی در حوزه اخلاق اداری، ظرفیت فرهنگی ارزشمندی برای شکل‌دهی به فرهنگ سازمانی مطلوب در نظام اداری ایران است. بهره‌گیری از این ظرفیت غنی سبب خواهد شد تا تعالی فرهنگی در نظام اداری رخ دهد. متولیان نظام اداری در کشور با استفاده از فرصت رویکرد خدمت به مردم و با الگوگیری از الگوهای اسلامی و ایرانی اداره، این ظرفیت را دارند که فرهنگ قانون‌گرایی، مسئولیت‌پذیری، امانت‌داری، صرفه‌جویی و ساده‌زیستی، را به فرهنگ پایه‌ای نظام اداری در کشور بدل کنند. این ظرفیت با ترکیب کردن الگوهای نمونه اداره در اسلام و ایران و تجارب سازمان‌های بین‌المللی، گسترش یافته و نشان از غنی بودن محتوای بالقوه فرهنگی دارد.

۵-۱-۶. ظرفیت هماهنگی درون و برون سازمانی

وجود نهادهای متولی بهره‌وری و اصلاحات اداری و ظرفیت‌های قانونی برای مشارکت بخش خصوصی و نهادهای دانش‌بنیان، زمینه نهادی لازم برای ارتقای هماهنگی بین دستگاه‌ها، بین دولت و سایر بازیگران را فراهم کرده است، قابل توجه است که رفع پراکندگی مأموریت‌ها، موازی‌کاری و ضعف سازوکارهای هم‌افزایی، باعث ارتقای ظرفیت سازمان‌ها خواهد شد. یکی از ظرفیت‌های بالقوه موجود برای ارتقای بهره‌وری در نظام اداری ایران، بهره از ظرفیت مشارکت بخش خصوصی و نهادهای دانش‌بنیان است. از سوی دیگر می‌توان از ظرفیت‌های مردمی نیز برای ارتقای تعاملات اثربخش در دستگاه‌های اداری بهره گرفت. ظرفیت تعامل دستگاه‌ها اداری با یکدیگر، با بخش خصوصی و نهادهای مردمی، این توان را دارد تا روابط را تنظیم کرده و هزینه‌های ناشی از دوباره‌کاری و موازی‌کاری را کاهش دهد.

۶-۱-۶. ظرفیت عوامل محیطی

محیط اداری به‌عنوان بستری که کارکنان با بهره از تجهیزات موجود به ارائه خدمات می‌پردازند و تمام مدت عمر خدمت خود را در آن می‌گذرانند، دارای اهمیت بالایی است. هر چه بهداشت و ایمنی محیط کار بالاتر باشد، کیفیت خدمات ارائه شده بالاتر رفته و کارکنان انگیزه و رضایت بیشتری از کار دارند. بهبود عوامل محیطی این ظرفیت را دارد که در صورت رعایت اصول ایمنی در محیط کار و فراهم بودن امکانات و تجهیزات لازم، بهره‌وری ارائه خدمات را افزایش دهد و در میان و بلندمدت سبب کاهش هزینه‌های اداری شود.

۷-۱-۶. ظرفیت نظارت و ارزیابی

وجود چارچوب‌های قانونی و سیاستی نسبتاً جامع در حوزه نظارت و ارزیابی (سیاست‌های کلی نظام اداری، قوانین برنامه‌ای و اسناد اصلاح نظام اداری) و تجربه تاریخی در تدوین و اجرای نظام‌های ارزیابی عملکرد، ظرفیت مهمی برای استقرار نظام مدیریت عملکرد یکپارچه فراهم کرده است، با رفع پراکندگی سامانه‌ها و شاخص‌ها و ضعف پیوند نظارت با تصمیم‌گیری و جبران خدمات، اثربخشی این ظرفیت افزایش می‌یابد. در صورت ایجاد نظام مدیریت یکپارچه عملکرد و کارآمدسازی شیوه‌های نظارت، این ظرفیت برای ارتقای بهره‌وری فراهم می‌شود که کارهای موازی، بی‌ثمر و یا ترک فعل‌های دستگاهی شناسایی شود. از سوی دیگر مدیران می‌توانند با بهره‌گیری از ظرفیت امکانات فرهنگی، از وقوع تخلفات اداری پیشگیری کنند.

۲-۶. ظرفیت‌های قانونی مغفول

تأکیدات مهم این گزارش آن است که چالش اصلی بهره‌وری در نظام اداری ایران، خلأ قانونی نیست، بلکه «شکاف در اجرا» است. قوانین و مقررات متعددی وجود دارند که ظرفیت بالایی برای ارتقای بهره‌وری دارند اما به دلایل مختلف، به‌طور کامل اجرا نشده یا با اجرای ناقص، از اهداف اصلی خود منحرف شده‌اند. گزارش‌های نهادهای نظارتی مانند دیوان محاسبات کشور نیز مکرراً «ترک فعل دستگاه‌های اجرایی» را به‌عنوان یکی از دلایل اصلی تحقق نیافتن اهداف قانونی شناسایی کرده‌اند [۱۹]. قانون مدیریت خدمات کشوری، به‌عنوان شالوده نظام اداری نوین ایران، نمونه بارز این ظرفیت مغفول است. اهداف اصلی این قانون، یعنی «یکپارچه‌سازی نظام اداری»، «کوچک‌سازی دولت» و «شایسته‌سالاری»، به‌طور کامل محقق نشده‌اند. به‌طور خاص، سازوکارهای کلیدی این قانون برای استقرار یک نظام مبتنی بر عملکرد، یا اجرا نشده یا به‌صورت شکلی و بی‌اثر پیاده‌سازی شده‌اند. اتصال نظام پرداخت به ارزیابی

عملکرد، استقرار نظام شایسته‌سالاری در انتصابات و توانمندسازی مستمر کارکنان، همگی ظرفیت‌هایی هستند که در متن قانون وجود دارند اما در عمل مغفول مانده‌اند [۲۰].

جدول ۵. فهرست ظرفیت‌های قانونی مغفول در حوزه بهره‌وری و ارزیابی عملکرد

ماده / حکم قانونی	موضوع	ظرفیت بالقوه برای بهره‌وری	موانع اصلی اجرا
ماده (۱۱۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت	استقرار نظام ملی بهره‌وری و تخصیص بودجه مبتنی بر عملکرد بهره‌وری	هدفمندسازی تخصیص منابع و ایجاد انگیزه قوی برای دستگاه‌ها جهت ارتقای بهره‌وری	پیچیدگی در طراحی نظام سنجش بهره‌وری خدمات دولتی؛ عدم وجود زیرساخت‌های آماری و اطلاعاتی کافی
مواد (۸۱ و ۸۲) قانون مدیریت خدمات کشوری	استقرار نظام ارزیابی عملکرد سازمان، مدیران و کارکنان	ایجاد ارتباط مستقیم بین عملکرد و نتایج (پاداش و ارتقا) و نهادینه‌سازی فرهنگ پاسخ‌گویی	اجرای نشدن کامل و دقیق آیین‌نامه‌ها؛ مقاومت مدیران در برابر ارزیابی شفاف؛ فقدان شاخص‌های عملکردی عینی و قابل‌سنجش
ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری	تعیین فوق‌العاده کارایی و عملکرد	سازوکار پرداخت مبتنی بر عملکرد	پایین بودن سطح حقوق و وجود مقاومت سازمانی
فصل ششم و هشتم قانون مدیریت خدمات کشوری	ورود به خدمت و انتصاب مبتنی بر شایستگی	جلوگیری از ورود نیروی ناکارآمد و انتصاب مدیران بر اساس لیاقت و تخصص به‌جای روابط	فشارهای سیاسی و رویه‌های غیررسمی در انتصابات؛ ضعف کانون‌های ارزیابی و سازوکارهای سنجش شایستگی
ماده (۱۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری	استخدام رسمی و پیمانی	استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی و استخدام پیمانی برای تصدی پست‌های غیرحاکمیتی و برای مدت معین	از بین رفتن تفکیک میان مشاغل حاکمیتی و غیرحاکمیتی و مسیر یکسان برای هر دو دسته؛ ابتدا پیمانی و تبدیل وضعیت به رسمی پس از چند سال به‌طور عادی
احکام مربوط به خرید خدمات از بخش خصوصی (ماده (۲۴) ق.م.خ.ک و ماده (۱۰۵) ق.ب.ه.پ)	چابک‌سازی دولت و افزایش کارایی	کاهش تصدی‌گری دولت، افزایش رقابت و کیفیت خدمات و کاهش هزینه‌های جاری	مقاومت در برابر واگذاری؛ عدم توانمندسازی کافی بخش خصوصی؛ فرایندهای پیچیده و غیرشفاف واگذاری

مأخذ: همان.

۷. راهکارها و توصیه‌های سیاستی

بهره‌گیری از ظرفیت‌های ارتقای بهره‌وری در نظام اداری ایران، در شرایط فعلی کشور سبب خواهد شد تا با افزایش اثربخشی و کارایی نظام اداری، بهره‌وری در بخش دولتی بهبود یابد. در این راستا راهکارهای زیر در ۷ عامل سرمایه انسانی، ساختار و فرایند، فناوری و هوشمندسازی، اخلاق و فرهنگ سازمانی، هماهنگی درون و برون سازمانی، عوامل محیطی و نظارت و ارزیابی ارائه شده است.

■ استقرار نظام یکپارچه مدیریت چرخه خدمت کارکنان (از جذب تا ارتقا)

یافته‌های گزارش اظهار دارد که از ظرفیت نیروی تحصیل کرده و روند ورود نسل جوان برای طراحی یک نظام شایسته‌گزینی و ارتقای مبتنی بر شایستگی استفاده شود، نه صرفاً ضوابط اداری و سلیقه‌ای. در این چارچوب، ورود، ماندگاری و ارتقای کارکنان بر مبنای شایستگی، عملکرد و ارزش‌های حرفه‌ای صورت می‌گیرد و بدین ترتیب، کیفیت سرمایه انسانی و احساس عدالت تقویت می‌شود.

■ هدفمند کردن آموزش و توانمندسازی و پیوند آن با بهره‌وری

یافته‌های گزارش پیشنهاد می‌کند آموزش‌های درون سازمانی از حالت عمومی و کم‌اثر خارج شده و بر مهارت‌های کلیدی مرتبط با بهره‌وری (مهارت دیجیتال، کار تیمی، بهبود فرایند و...) متمرکز شود. نتایج این آموزش‌ها باید مستقیماً در ارزیابی عملکرد، ارتقا و



نظام جبران خدمات منعکس شود تا آموزش به یک سرمایه‌گذاری واقعی برای ارتقای بهره‌وری تبدیل شود. در حوزه سرمایه انسانی، گزارش «ظرفیت‌شناسی مدیریت سرمایه انسانی دستگاه‌های اجرایی» به راهکارهای گسترده‌تر و با جزئیات بیشتری اشاره کرده است. به همین خاطر در این گزارش به ذکر کلیات موضوع اکتفا شده است.

■ مهندسی مجدد فرایندهای اداری با تمرکز بر کارایی و کیفیت خدمت

می‌توان در راستای ساده‌سازی فرایندها، از درگاه‌های یکپارچه و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، استفاده کرد. فرایندهای فعلی باید با رویکرد حذف گلوگاه‌ها، کاهش مراحل غیرضرور و زمان ارائه خدمت بازطراحی شوند تا هم هزینه‌ها برای دولت کاهش یابد و هم تجربه ارباب‌رجوع بهبود یابد. در این رابطه پیشنهاد می‌شود تا کارگروه تخصصی در سازمان اداری و استخدامی با حضور کارشناسان فرایند تشکیل شود که فرایندهای پرگلوگاه را شناسایی کرده و با اولویت‌دهی به این فرایندها ابتدا سراغ فرایندهای پر اولویت و وزارتخانه‌های کلیدی رود و در طرحی آزمایشی اصلاح فرایندها را شروع کند. در این راستا معیارهایی همچون کاهش زمان خدمت، کاهش هزینه هر خدمت و رضایت ارباب‌رجوع از معیارهای مهم اصلاح فرایندهاست.

■ تکمیل و یکپارچه‌سازی زیرساخت‌های دولت هوشمند و تبادل داده

زیرساخت‌های موجود باید از حالت پروژه‌های جداگانه به یک بوم یکپارچه خدمات دولتی تبدیل شود. یکپارچه‌سازی پایگاه‌های داده و درگاه‌ها، هم هزینه‌ها و خطاها را کاهش می‌دهد و هم امکان طراحی خدمات کاربرمحور و شفاف را فراهم می‌کند. در این راستا پیشنهاد می‌شود تا یک پلتفرم ملی تبادل داده ایجاد شود که در ابتدا پایگاه‌های داده اصلی کشور مانند ثبت احوال، اداره مالیات و تأمین اجتماعی به آن متصل شود. درگاه واحد خدمات و ارائه غالب خدمات دولتی به شکل دیجیتال از جمله نکات مهم این پیشنهاد است. به‌علاوه در این زمینه تبادل‌های بین دستگاهی دیجیتال (بدون کاغذ)، دسترسی آسان و سریع به خدمات از جمله معیارهای مهم یکپارچه‌سازی خدمات دولت هوشمند است.

■ استفاده هدفمند از فناوری‌های نوین برای اتوماسیون فرایندها و تصمیم‌گیری داده‌محور

ایده این راهبرد آن است که حوزه‌هایی از کار اداری که تکراری، زمان‌بر و مستعد خطای انسانی هستند، با استفاده از اتوماسیون و هوش مصنوعی بازطراحی شوند. هم‌زمان، داده‌های تولید شده به‌عنوان ورودی اصلی نظام تصمیم‌گیری و ارزیابی عملکرد استفاده شود تا مدیریت نظام اداری مبتنی بر شواهد شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود تا فرایندهای تکراری همچون تأیید مدارک شناسایی و حذف شود و اطلاعات در یک سامانه واحد، متصل و ثبت باشند. از سوی دیگر ایجاد یک داشبورد ملی تصمیم‌گیری که داده‌های عملکرد را به مدیران نمایش داده و مدل‌های پیش‌بینی برای تصمیم‌گیری را نمایش می‌دهد، از جمله پیشنهادهاست. به‌علاوه در این زمینه معیارهایی همچون اتوماسیون شدن فرایندها تا درصد معقول، تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر داده و صرفه‌جویی در زمان از جمله معیارهای مهم بهره از فناوری‌های نوین در فرایندهاست.

■ تبدیل ارزش‌ها و آرمان‌های اخلاقی به استانداردها و رویه‌های عملی

این راهبرد اذعان دارد ارزش‌ها نباید در حد شعار باقی بمانند، بلکه باید به مؤلفه‌های رفتاری، دستورالعمل‌ها و شاخص‌های ارزیابی تبدیل شوند. وقتی قانون‌گرایی، امانت‌داری و ساده‌زیستی وارد رویه‌های استخدام، ارزیابی، ارتقا و تشویق و تنبیه شود، فرهنگ سازمانی به‌صورت عینی متحول می‌شود. در این راستا پیشنهاد می‌شود تا مجموعه‌ای از استانداردهای اخلاقی تهیه شود که براساس سیاست‌های کلی بوده و در آیین‌نامه استخدام و منشور اخلاقی سازمان درج شود. به‌علاوه گنجاندن رعایت این ارزش‌های اخلاقی در مؤلفه‌های ارزیابی ۳۶۰ درجه کارکنان می‌تواند شاخص مناسبی برای ارزیابی رفتار کارکنان باشد. در نهایت هم می‌توان در این زمینه آموزش‌های چندین ساعته برای مدیران ترتیب داد. از جمله معیارهای مهم این حوزه نیز باید بالا رفتن امتیازهای اخلاقی در ارزیابی‌ها و کاهش شکایات اخلاقی از کارکنان باشد.

■ استفاده هدفمند از الگوهای داخلی و جهانی فرهنگ سازمانی

تأکید می‌شود که مطالعه تطبیقی فرهنگ سازمانی موفق، باید با بومی‌سازی و تکیه بر الگوهای پذیرفته شده ایرانی - اسلامی همراه باشد. این ترکیب، هم مشروعیت داخلی سیاست‌های فرهنگی را افزایش می‌دهد و هم از آزمون و خطای صرف جلوگیری می‌کند. بنابراین پیشنهاد می‌شود که مدل‌های موفق نظام اداری در یک مطالعه تطبیقی شناسایی و رویه‌های بومی شده از آن استخراج شود.

این رویه‌ها می‌تواند به صورت آزمایشی در چند سازمان خاص پیاده شده و نتایج آن ملاحظه شود. به علاوه در زمینه الگوهای داخلی نیز با مطالعه سازمان‌های موفق می‌توان به نگارش مقالات علمی و یا منشور فرهنگ بهره‌وری ایرانی در ادارات اقدام کرد.

■ استفاده سازمان‌یافته از ظرفیت بخش خصوصی و دانش بنیان‌ها در ارائه خدمات و بهبود بهره‌وری

در این حوزه، دولت از نقش «اجراکننده مستقیم همه خدمات» به «تنظیم‌گر و راهبر» حرکت کند. با تعریف چارچوب‌های شفاف مشارکت، خرید خدمت و واگذاری، هم کیفیت و نوآوری در ارائه خدمات افزایش می‌یابد و هم بخشی از بار مالی و ساختاری دولت کاهش پیدا می‌کند. لذا پیشنهاد می‌شود که منشور مشارکت بخش دولتی و خصوصی (PPP)^۱ تهیه شود که خدمات قابل واگذاری را معین کند. در این خصوص نظارت عملکردی دولت بر فرایند واگذاری اهمیت بالایی دارد. به علاوه بهره از توان شرکت‌های دانش بنیان، بالا رفتن رضایت از دریافت خدمت و صرفه‌جویی در هزینه‌ها می‌تواند معیارهای مناسبی برای کارا بودن واگذاری‌ها باشد.

■ تقویت تاب‌آوری محیطی با نوسازی و بهسازی سازه و تجهیزات اداری

در این راهبرد، نگاه به محیط صرفاً به‌عنوان منبع تهدید نیست، بلکه بر مدیریت فعال خطرها تأکید می‌شود. با بهبود استانداردهای ایمنی، نوسازی هدفمند تجهیزات و طراحی برنامه‌های تداوم کسب‌وکار، می‌توان هزینه‌های ناشی از بحران‌ها و خرابی‌ها را در بلندمدت کاهش داد. در این راستا پیشنهاد می‌شود که وضعیت سازمان‌های اداری در کشور پایش شود و مواردی که وضعیت بحرانی دارند شناسایی و در اولویت رسیدگی قرار گیرند. نوسازی و ایمنی‌سازی استانداردهای سبز و ضدزلزله باید در دستور کار قرار گیرد.

■ اتصال نتایج ارزیابی عملکرد به جبران خدمات، ارتقا و تخصیص منابع

در این راهبرد، ارزیابی از سطح «گزارش‌دهی» به ابزار واقعی حکمرانی تبدیل می‌شود. وقتی نتایج ارزیابی مستقیماً بر بودجه، ارتقای مدیران و کارکنان و تداوم یا اصلاح برنامه‌ها اثر بگذارد، انگیزه برای بهبود عملکرد و حذف فعالیت‌های کم‌اثر به‌طور ملموس افزایش می‌یابد. پیشنهاد می‌شود که سامانه ارزیابی عملکرد به حقوق و دستمزد متصل شود و برای آزمایش این طرح نیز تعداد مشخص از سازمان‌ها این طرح را اجرا کنند. این امر سبب افزایش بهره‌وری فردی می‌شود.

■ تقویت رویکرد پیشگیرانه در نظارت با تکیه بر شفافیت و ظرفیت‌های فرهنگی

در این راهبرد، تمرکز از «کشف و برخورد پس از تخلف» به «پیشگیری از طریق شفافیت، اطلاع‌رسانی و تقویت هنجارهای رفتاری» منتقل می‌شود. انتشار عمومی بخشی از اطلاعات عملکردی، آموزش‌های اخلاق اداری و سازوکارهای گزارش‌گری مردمی، می‌توانند هزینه تخلف را بالا ببرند و هنجارهای مثبت را تقویت کنند. پیشنهاد می‌شود تا داده‌های عملکردی تا درصد معقولی در پورتال سازمان‌ها منتشر شود و به‌علاوه سامانه‌ای برای گزارش مردمی تهیه شود تا علاوه بر شفافیت، کمپین‌های آموزشی در این حوزه برگزار کند. ثبت گزارش‌های مردمی و کاهش تخلفات می‌تواند از جمله معیارهای اجرای رویکرد پیشگیرانه در نظارت است.

۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بهره‌وری در نظام اداری بر کارآمدی فرایندها (کارایی) و میزان تحقق اهداف عمومی (اثربخشی) متمرکز است. اهمیت بهره‌وری در نظام اداری به این خاطر است که با ارزش‌های عمومی، عدالت اجتماعی، پاسخ‌گویی و رضایت شهروندان گره خورده است.

ارتقای بهره‌وری در نظام اداری ایران، بیش از آنکه نیازمند قانونگذاری جدید باشد، در گرو اجرای مؤثر قوانین موجود و فعال‌سازی ظرفیت‌های بالقوه است. در گزارش حاضر برای تحلیل بهتر ظرفیت‌های موجود در نظام اداری ایران، ابتدا هفت عامل نظام اداری با توجه به سیاست‌های کلی نظام اداری و مطالعات انجام گرفته در این زمینه شناسایی و معرفی شد. این هفت عامل عبارت‌اند از: سرمایه انسانی، ساختار و فرایند، فناوری و هوشمندسازی، اخلاق و فرهنگ سازمانی، هماهنگی درون و برون سازمانی، عوامل محیطی و نظارت و ارزیابی.

تحلیل SOAR بر روی این عوامل، ابتدا نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج مدنظر از هر عامل را شناسایی کرد. سپس در تحلیل



ظرفیت‌شناسی، ظرفیت‌های هر عامل برای ارتقای بهره‌وری نظام اداری در کشور را نشان داد. این تحلیل اذعان کرد که کشور از ظرفیت قانونی قوی، سرمایه انسانی متخصص، توان علمی، امکانات مناسب و اراده سیاسی لازم برای ارتقای بهره‌وری برخوردار است. چالش اصلی، تبدیل این پتانسیل‌ها به نتایج عملی و ملموس است. در ادامه با شناسایی راهکارهای ارتقای ظرفیت در هر عامل، توصیه‌هایی به مدیران نظام اداری ارائه شد.

محور راهکارهای پیشنهادی به مدیران نظام اداری کشور در راستای ارتقای بهره‌وری به شرح زیر است:

- ✓ دیجیتال‌سازی یکپارچه و دولت هوشمند مردم‌محور،
- ✓ چابک‌سازی ساختاری و کاهش موازی‌کاری از طریق بودجه‌ریزی عملکردی،
- ✓ نهادینه‌سازی فرهنگ بهره‌وری محور و مسئولیت‌پذیری اجتماعی،
- ✓ حکمرانی داده‌محور و مدیریت عملکرد یکپارچه ملی.

به نظر می‌رسد از میان هفت عامل معرفی شده بالا، در صورتی که عامل ساختار و فرایند اصلاح و بهبود یابد، تأثیرات گسترده‌تری در بدنه نظام اداری کشور رخ دهد. به عبارت دیگر **عامل ساختار و فرایند دارای بیشترین گستره تأثیرگذاری بر ارتقای اثربخشی و کارایی در نظام اداری است.** با ایجاد و استقرار **نظام ملی بهره‌وری** که قسمتی از اهداف ارتقای نظام اداری کشور در زمینه بهره‌وری است، بستر اجرای سایر راهکارهای ارائه شده در گزارش نیز فراهم خواهد شد. لذا در راستای ارتقای بهره‌وری در نظام اداری پیشنهاد می‌شود از طریق سازمان اداری و استخدامی و سازمان ملی بهره‌وری، رصد و گزارش پیشرفت اجرای نظام ملی بهره‌وری به اطلاع عموم مردم و مجلس شورای اسلامی به‌طور منظم برسد.

جدول ۶. پیشنهاد توصیه سیاستی

زمان‌بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزام‌ها و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
					اصلاح**	تداوم*	
بلندمدت	صدا و سیما	سازمان ملی بهره‌وری	همکاری ملی و نوآوری رسانه‌ای	نهادینه‌سازی فرهنگ بهره‌وری محور و مسئولیت‌پذیری اجتماعی		*	۱
میان مدت	سازمان ملی بهره‌وری	سازمان اداری و استخدامی کشور	تغییر رویکرد در نظام اداری کشور	حکمرانی داده‌محور و مدیریت عملکرد یکپارچه ملی	**		۲

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدامات.
** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.
مأخذ: همان.



- [۱] سازمان اداری و استخدامی کشور. برنامه اصلاح نظام اداری دولت چهاردهم، ۱۴۰۳.
- [2] Danaeefard H, Mostafazadeh M. Political Approach to Public Administration in Iran's Public Sector 2017:1-7.
- [3] Hatry HP. Performance Measurement: Getting Results 2006.
- [۴] اصلی‌زاده، ا. امینی، م. اندازه‌گیری بهره‌وری بخش دولتی؛ چالش‌ها، رویکردها و امکان‌سنجی فرایند اجرای آن، ۱۳۹۳.
- [5] Moore MH. Creating public value: Strategic management in government. Harvard university press; 1997.
- [6] Dunleavy P, Carrera L. Growing the Productivity of Government Services: Edward Elgar Publishing; 2013.
- [7] Pollitt C, Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis 2004.
- [۸] دانائی‌فرد، ح. هراتی، ح. سازوکارهای ارتقای بهره‌وری بخش دولتی ایران، ۱۳۹۳؛ ۲ (۳): ۲۴-۷.
- [۹] جعفری، س. تدوین شاخص‌های بهره‌وری نظام اداری دستگاه‌های اجرایی استان سمنان ۱۴۰۲؛ ۱۷ (۶۶): ۲۶۳-۹۵.
- [۱۰] محمدی، ح. الوانی، س. معمارزاده طهران، غ. حمیدی، ن. طراحی و تبیین الگوی اثربخش نظام اداری ایران، ۱۳۹۵؛ ۸ (۴): ۶۱۶-۵۹۱.
- [۱۱] سازمان اداری و استخدامی کشور. نظام ساعات کار مفید در دستگاه‌های اجرایی ایران.
- [۱۲] کاویانی، ح. غفرانی، ف. نظام اداری و مدیریت توسعه در ایران: ارزیابی آمادگی و کیفیت بوروکراسی در آستانه برنامه هفتم توسعه، ۱۴۰۲.
- [13] Cooperrider DL, Whitney D. Appreciative inquiry: A positive revolution in change 2007:99-125.
- [14] Stavros JM, Hinrichs G. The thin book of SOAR: Building strengths-based strategy.
- [۱۵] سازمان اداری و استخدامی کشور. سالنامه آماری نظام اداری کشور؛ ۱۴۰۳.
- [16] Digital Government Blueprint. GovTech Singapore; 2022.
- [17] Imai M. Gemba Kaizen. A Commonsense, Low-Cost Approach to Management. In C. Boersch & R. Elschen (Eds.) 2007:7-15.
- [18] Dept IMF. Finland: Fiscal Transparency Evaluation. IMF Staff Country Reports; 2015. Available from: URL: <https://doi.org/10.5089/9781498318600.002.A001>.
- [۱۹] دیوان محاسبات کشور. گزارش ارزیابی عملکرد قوانین و مقررات تسهیل تولید از بُعد شناسایی موانع اجرای قانون یا خلأ قانونی، اجرای مقررات مرتبط و ترک فعل دستگاه‌های اجرایی؛ ۱۴۰۰.
- [۲۰] بیدار، ز. شیبانی، ع. قانون مدیریت خدمات کشوری: ارزیابی انتقادی از منظر اهداف تصویب قانون ۱۴۰۲؛ ۳۰ (۱۱۶): ۷۲-۴۵.

گزیده سیاستی

نظام اداری پیشتر آن توسعه ملی و نقش محوری در کارآمدی حکمرانی دارد. گزارش با تفکیک هفت عامل کلیدی نظام اداری و با استفاده از مدل ظرفیت‌شناسی SOAR، ظرفیت‌های ارتقای بهره‌وری نظام اداری را پیشنهاد می‌دهد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ | صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ | پست الکترونیک: ircc@majlis.ir

وبسایت: rc.majlis.ir