مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
دفتر مطالعات مدیریت
مسلسل: ۲۲۰۰۴ ■ آبان ۱۴۰۵

فوریت‌های اداری در شرایط جنگ و پساجنگ: الزامات تداوم خدمات عمومی و سلامت اداری با تأکید بر سامانه فؤاد

تاریـــخ انتشـــار: ۱۴۰۵/۸/۶
Publish Date : 2026/10/28

عنوان: فوریت‌های اداری در شرایط جنگ و پساجنگ: الزامات تداوم خدمات عمومی و سلامت اداری با تأکید بر سامانه فؤاد

تهیه و تدوین (Author) : ملیحه ربیعی

واژه‌های کلیدی: فوریت‌های اداری ، جنگ و پساجنگ ، تداوم خدمات عمومی، سلامت اداری، دولت هوشمند ، حکمرانی بحران

ناشر: مرکزپژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: https://doi.org/10.22034/mrc.report.22004

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12038.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

شماره مسلسل: ۲۲۰۰۴
کد موضوعی: ۲۹۰

عنوان: فوریت‌های اداری در شرایط جنگ و پساجنگ: الزامات تداوم خدمات عمومی و سلامت اداری با تأکید بر سامانه فؤاد

نوع گـزارش: طرح/ لایحه☐ ، نظارتی☐، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی☐

نام دفتر: مطالعات مدیریت (گروه تعارض منافع، شفافیت و مبارزه با فساد)

مدیرمطالعه: مسعود بنافی

اظهار نظر کننده : محمدعلی اشراق (گروه حقوق اداری و نهادهای اساسی دفتر مطالعات حقوقی)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز : کامل داودی(رییس مرکز ملی بازرسی،ارتقای سلامت و فوریت‌های سازمان اداری و استخدامی کشور)، سیدمرتضی احمدی(معاون مرکز ملی بازرسی، ارتقای سلامت و فوریت های اداری سازمان اداری و استخدامی کشور)، عاطفه داراب زاده (کارشناس راهبری مرکز ملی بازرسی، ارتقای سلامت و فوریتهای اداری سازمان اداری و استخدامی کشور)

ناظران علمی : مهدی عبدالحمید، حسین اصلی‌پور

ناظران علمی خارج از مرکز : محمد افکانه (عضو هیئت‌علمی دانشگاه شاهد)، تورج حسن‌زاده ثمرین (عضو هیئت‌علمی دانشگاه محقق اردبیلی)، مجتبی جوادی (عضو هیئت‌علمی دانشگاه شیراز)

گرافیک و صفحه آرایی : ساجده زارع‌مرزی، نرگس گلچین آرانی

ویراستارادبی : زهره عطاردی

تاریخ شروع مطالعه : ۱۴۰۵/۰۴/۰۱

دفترمطالعات‌مدیریت

نمایه در پایگاه مرکز اطلاعاتی علمی جهاد دانشگاهی (SID)، پایگاه مجلات تخصصی نور (Noor Mags)

فهرست مطالب

چکیده ۵
خلاصه مدیریتی ۶
۱. مقدمه ۸
۲. پیشینه ۱۰
۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز ۱۰
۲-۲. سوابق تقنینی به‌همراه آسیب‌شناسی ۱۲
۳. بررسی وضعیت ارائه خدمات عمومی در جنگ و پساجنگ براساس داده‌های سامانه فؤاد ۱۶
۳-۱. معرفی سامانه فؤاد و ظرفیت آن در مدیریت بحران ۱۶
۳-۲. تحلیل عملکرد سامانه و تحلیل اختلالات خدمات عمومی و چالش‌های سلامت اداری براساس گزارش‌های سامانه فؤاد در شرایط جنگ و پساجنگ ... ۱۸
۳-۳. اولویت‌بندی خدمات اداری در شرایط جنگ و پساجنگ ۳۱
۳-۴. بررسی نقاط قوت سامانه فؤاد ۳۲
۳-۵. بررسی نقاط ضعف سامانه فؤاد ۳۲
۳-۶. الزامات تداوم خدمات عمومی در شرایط جنگ و پساجنگ ۳۴
۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ۳۸
منابع و مآخذ ۴۲

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی ۱۱
جدول ۲. جدول تحلیل پیشینه تقنینی ۱۴
جدول ۳. تحلیل آماری اختلالات خدمات عمومی و چالش‌های سلامت اداری براساس گزارش‌های سامانه فؤاد در بازه زمانی جنگ ۱۹
جدول ۴. عملکرد سامانه فؤاد به تفکیک استان ۲۱
جدول ۵. عملکرد دستگاه‌های اجرایی در رسیدگی به شکایات واصله در کل کشور ۲۲
جدول ۶. میانگین زمان رسیدگی به شکایات توسط دستگاه‌های اجرایی ۲۳
جدول ۷. طبقه‌بندی شکایت‌های ثبت شده براساس حوزه خدمات اساسی و دستگاه متولی ارائه خدمت ۲۷
جدول ۸. اولویت‌بندی خدمات اداری در شرایط جنگ و پساجنگ ۳۱
جدول ۹. توصیه‌های سیاستی ۴۰

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. شاخص‌های کلیدی فؤاد ۱۸
شکل ۲. اولویت‌بندی حوزه‌های خدمات اساسی ۲۹
شکل ۳. گزارش عملکرد سامانه فؤاد در خردادماه ۳۰
شکل ۴. گزارش عملکرد سامانه فؤاد در تیرماه ۳۰

فوریت‌های اداری در شرایط جنگ و پساجنگ: الزامات تداوم خدمات عمومی و سلامت اداری با تأکید بر سامانه فؤاد

چکیده

این گزارش با هدف تبیین فوریت‌های اداری در شرایط جنگ و پساجنگ، به بررسی الزامات تداوم خدمات عمومی و سلامت اداری پرداخته است. در این راستا، ضمن بررسی اسناد و قوانین مرتبط، داده‌ها و گزارش‌های اجرایی سامانه فؤاد تحلیل و یافته‌های حاصل، مبنای شناسایی مهم‌ترین چالش‌ها و الزامات ارتقای تاب‌آوری و تداوم خدمات عمومی در شرایط جنگ و پساجنگ قرار گرفته‌اند. یافته‌های گزارش نشان می‌دهد، اختلال در سامانه‌ها، تجهیزات و ابزارهای ارتباطی با ۴۹,۶۷ درصد، مهم‌ترین محور گزارش‌های ثبت شده در حوزه تداوم خدمات بوده است. همچنین، بیش از ۵۶ درصد شکایت‌ها در سه حوزه خدمات مالی و بانکی، خدمات رفاهی و حمایت‌های اجتماعی و خدمات قضایی، ثبتی و مالکیتی متمرکز بوده است. در حوزه سلامت اداری نیز، ضعف در اطلاع‌رسانی، پاسخ‌گویی و رعایت کرامت و عدالت در ارائه خدمات از مهم‌ترین چالش‌های شناسایی شده محسوب می‌شوند. بررسی عملکرد سامانه فؤاد نشان می‌دهد این سامانه از ظرفیت‌هایی همچون پاسخ‌گویی سریع و مسئله‌محور، تقویت حکمرانی داده‌محور و پایش عملکرد دستگاه‌ها برخوردار است؛ بااین‌حال، محدودیت در اطلاع‌رسانی عمومی، استقلال فرایند نظارت، تحلیل موضوعی داده‌ها و تاب‌آوری زیرساخت‌های فنی از مهم‌ترین زمینه‌های نیازمند بهبود آن به‌شمار می‌رود. بر این اساس، گزارش ضمن اولویت‌بندی خدمات اساسی، مجموعه‌ای از الزامات حقوقی، سازمانی، فناورانه، منابع انسانی و نظارتی را برای ارتقای تاب‌آوری نظام اداری، تضمین تداوم خدمات عمومی و تقویت سلامت اداری در شرایط جنگ و پساجنگ ارائه می‌کند.

خلاصه مدیریتی

بیان/ شرح مسئله

شرایط جنگ و پساجنگ، به‌دلیل اختلال در زیرساخت‌ها، محدودیت منابع و افزایش تقاضا برای خدمات، تداوم ارائه خدمات عمومی و حفظ سلامت اداری را با چالش‌های جدی مواجه می‌سازد. تضمین تاب‌آوری و تداوم ارائه خدمات عمومی در شرایط جنگی، یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی دولت به‌شمار می‌رود. تجربه رویدادهای شوک‌آور از همه‌گیری کرونا گرفته تا جنگ‌های تحمیلی اخیر، نشان داده است که الگوهای سنتی مدیریت عمومی که عمدتاً برای فعالیت در شرایط باثبات و قابل پیش‌بینی طراحی شده‌اند، در مواجهه با اختلالات ناگهانی، همواره از ظرفیت لازم برای حفظ تداوم خدمت‌رسانی برخوردار نیستند. درچنین شرایطی، اختلال در فرایندهای اداری، تأخیر در ارائه خدمات، ضعف پاسخ‌گویی، ضعف هماهنگی بین دستگاه‌ها، اختلال در سامانه‌ها، علاوه‌بر تضعیف کارآمدی نظام اداری، می‌تواند زمینه افزایش تخلفات و آسیب‌های سلامت اداری را فراهم کند. ازاین‌رو، تداوم خدمات عمومی و حیاتی باید به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های تاب‌آوری ملی و بخشی از الزامات حکمرانی در شرایط بحران مورد توجه قرار گیرد، نه صرفاً یک وظیفه اجرایی محدود به دستگاه‌های خدمت‌رسان.

با وجود اهمیت این موضوع، شواهد و داده‌های نظام‌مند درباره نوع و میزان اختلالات تجربه شده در ارائه خدمات عمومی و پیامدهای آن بر سلامت اداری، محدود است. سامانه فوریت‌های اداری (فؤاد ۱۲۸)، با ثبت و پیگیری گزارش‌های شهروندان درباره اختلالات و مشکلات خدمات عمومی، ظرفیت مناسبی برای شناسایی این آسیب‌پذیری‌ها و تحلیل الگوهای فوریت‌های اداری فراهم می‌کند. این سامانه یک سازوکار ارتباطی و نظارتی برای دریافت، ثبت و پیگیری گزارش‌ها و شکایات شهروندان درباره اختلال، تأخیر و نارسایی در ارائه خدمات دستگاه‌های اجرایی است که با هدف شناسایی و پیگیری مسائل و فوریت‌های اداری راه‌اندازی شده است. در این گزارش، اطلاعات ثبت شده در سامانه فؤاد از منظر جامعه گزارش‌دهنده سامانه فؤاد، به‌عنوان یکی از منابع اصلی شناسایی و تحلیل فوریت‌های اداری و ارزیابی وضعیت تداوم خدمات عمومی در شرایط جنگ و پساجنگ مورد بررسی قرار گرفته است. در این راستا، گزارش درصدد است ضمن شناسایی مهم‌ترین فوریت‌های اداری، الزامات حقوقی، سازمانی، فناورانه، منابع انسانی و نظارتی لازم برای تداوم خدمات عمومی و تقویت سلامت اداری را تبیین کند.

نقطه‌نظرات/ یافته‌های کلیدی

- بررسی عملکرد سامانه فؤاد و تحلیل داده‌ها و گزارش‌های اجرایی نشان می‌دهد که این سامانه، در کنار ظرفیت‌های قابل‌توجه، با برخی محدودیت‌های اجرایی و ساختاری نیز مواجه است. از مهم‌ترین ظرفیت‌های سامانه می‌توان به **نوآوری در الگوی پاسخ‌گویی و حل مسئله، ایجاد ظرفیت حکمرانی داده‌محور و پایش عملکرد دستگاه‌ها** و **شکل‌گیری سازوکارهای نظارت، راستی‌آزمایی و پیگیری عملکرد** اشاره کرد. درمقابل، **محدودیت در اطلاع‌رسانی و آگاهی عمومی از سامانه، احتمال تعارض منافع و تداخل نقش ناظر و منظور، محدودیت در تحلیل موضوعی و حوزه‌محور شکایات** و **آسیب‌پذیری زیرساخت‌های فناوری و ارتباطی در شرایط بحرانی** ازجمله مهم‌ترین چالش‌هایی است که می‌تواند بر میزان اثربخشی و توسعه پایدار سامانه تأثیرگذار باشد. این یافته‌ها نشان می‌دهد که تقویت فؤاد صرفاً به توسعه ظرفیت دریافت و رسیدگی به شکایات محدود نمی‌شود، بلکه مستلزم ارتقای هم‌زمان دسترسی و آگاهی عمومی، استقلال و کیفیت نظارت، قابلیت تحلیل داده‌ها و تاب‌آوری زیرساخت‌های فنی است.
- یافته‌های گزارش مبتنی‌بر داده‌های سامانه فؤاد نشان می‌دهد که بخش عمده شکایات شهروندان حول دو محور اصلی تداوم خدمات عمومی و سلامت اداری متمرکز است. با توجه به توزیع موضوعات شکایات، الگوی روشنی از چالش‌های تداوم خدمات عمومی در دوره جنگ رمضان و پس از آن مشهود است. بیشترین سهم شکایات با ۴۹,۶۷ درصد مربوط به اختلال، نقص یا نقض در

آمادگی تجهیزات، سامانه‌های اداری و ابزارهای ارتباطی مرتبط با ارائه خدمت است و نیز شکایت‌های مرتبط با رعایت احترام؛ عدالت و کرامت انسانی در ارائه خدمات با ۱۵,۹۸ درصد و اطلاع‌رسانی مناسب قوانین، مقررات و فرایندهای ارائه خدمت با ۱۵,۷۸ درصد (در حوزه سلامت اداری) در رتبه‌های دوم، سوم قرار دارند. این یافته نشان می‌دهد که مهم‌ترین آسیب‌ها در حوزه تداوم خدمات عمومی ناپایداری زیرساخت‌های فناورانه و ارتباطی و در حوزه سلامت اداری کیفیت تعامل کارکنان با ارباب‌رجوع و همچنین ضعف در شفافیت و اطلاع‌رسانی فرایندهای اداری است.

- یافته‌ها نشان می‌دهد، بیشترین سهم گزارش‌های مردمی به خدمات مالی و بانکی (۲۱,۴۳ درصد)، خدمات رفاهی و حمایت‌های اجتماعی(۱۷,۷۵درصد) و خدمات قضایی، ثبتی و مالکیتی (۱۷,۴۶درصد) اختصاص دارد؛ به‌گونه‌ای که این سه حوزه درمجموع ۵۶,۶۴ درصد کل شکایت‌های ثبت شده را تشکیل می‌دهند. این یافته بیانگر آن است که در شرایط جنگ، بیشترین اختلالات اداری در خدماتی رخ داده که به‌طور مستقیم با دسترسی شهروندان به منابع مالی، حمایت‌های اجتماعی، حقوق مالکیت و خدمات حاکمیتی روزمره ارتباط دارند.
- در شرایط جنگی مشکل اصلی نظام اداری، صرفاً «کمبود خدمات» نیست، بلکه «عدم تناسب سرعت پاسخ‌دهی با حجم تقاضا و شکایت» است. در سناریوی جنگ، تمرکز باید از «تولید خدمت» به سمت «تسریع در پاسخ‌دهی به شکایات و بحران‌ها» تغییر یابد، زیرا در شرایط جنگی و بحرانی سرعت به‌اندازه دقت تعیین‌کننده ثبات سیاسی و اجتماعی است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تضمین تداوم ارائه خدمات عمومی در شرایط جنگ و پساجنگ مستلزم اتخاذ رویکردی جامع در مدیریت خدمات عمومی است؛ رویکردی که به‌طور هم‌زمان الزامات حقوقی، سازمانی، فناورانه، منابع انسانی و نظارتی را پوشش دهد. برپایه یافته‌های سامانه فوریت‌های اداری (فؤاد)، پیشنهادهای سیاستی و عملیاتی زیر ارائه می‌شود.

- **توسعه قابلیت‌های داده‌ای و تحلیلی سامانه فؤاد؛**
- **تعیین صحیح فهرست خدمات اساسی و اولویت‌بندی آنها؛**
- **تدوین سیاست‌های توسعه و پشتیبانی زیرساخت‌های فناوری برای تضمین تداوم خدمات عمومی؛**
- **الزام قانونی دستگاه‌های مسئول به تدوین و اجرای برنامه تداوم خدمات برای خدمات اولویت‌دار؛**
- **تدوین سیاست‌های انعطاف‌پذیری و آمادگی نیروی انسانی برای تداوم خدمات عمومی؛**
- **تقویت سیاست‌های نظارتی و سازوکارهای تضمین سلامت اداری؛**
- **طراحی چارچوب حقوقی برای استفاده از ظرفیت بخش خصوصی، سازمان‌های مردم‌نهاد و نیروهای داوطلب در استمرار خدمات عمومی و پشتیبانی لجستیکی؛**
- **پیش‌بینی و لحاظ پیامدهای ناشی از جنگ و تهدیدات نظامی در قانون مدیریت بحران کشور.**

۱. مقدمه

تجربه جنگ‌های تحمیلی اخیر علیه کشور نشان می‌دهد که تداوم ارائه خدمات عمومی حیاتی در شرایط بحران و جنگ، صرفاً یک ضرورت اجرایی نیست، بلکه یکی از مؤلفه‌های مهم برای کارآمدی ملی، مقبولیت حکمرانی، جلب رضایت مردم و تاب‌آوری ملی محسوب می‌شود.

شواهد پژوهشی بیانگر آن است که توانایی دولت در تضمین دسترسی مستمر مردم به خدمات پایه، ازجمله خدمات سلامت، آموزش، حمایت‌های اجتماعی و زیرساخت‌های حیاتی، در شرایط جنگی و بحران، نقش تعیین‌کننده‌ای در کاهش آثار بحران، تسریع فرایند بازسازی و استمرار مسیر توسعه ایفا می‌کند. از این‌منظر، کیفیت و پایداری ارائه خدمات عمومی در شرایط جنگ، به‌طور مستقیم با حفظ اعتماد عمومی، انسجام اجتماعی و ثبات نظام حکمرانی ارتباط دارد؛ به‌گونه‌ای که هرچه دولت بتواند حتی در شدیدترین شرایط جنگی خدمات اساسی را بدون وقفه ارائه کند، احتمال حفظ سرمایه اجتماعی و جلوگیری از اختلال در نظم عمومی افزایش خواهد یافت. ازاین‌رو، برنامه‌ریزی برای تداوم خدمات اساسی باید به‌عنوان بخشی از راهبردهای امنیت ملی و حکمرانی تاب‌آور و مردم‌پایه تلقی شود، نه صرفاً وظیفه‌ای اجرایی برای دستگاه‌های اجرایی [۱].

در جنگ تحمیلی اخیر که با حملات نظامی اسرائیل و آمریکا علیه کشور همراه بوده است، ضرورت توجه به تاب‌آوری نظام اداری و تضمین استمرار خدمات عمومی، اهمیت بیشتری یافته است. براساس گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی، خسارات وارده به زیرساخت‌های حیاتی کشور، به‌ویژه در حوزه انرژی، قابل توجه بوده و میزان خسارت این بخش حدود ۱۴ میلیارد دلار برآورد شده است. همچنین خسارات حوزه نظامی براساس برآوردهای مختلف بین ۲۰ تا ۴۰ میلیارد دلار اعلام شده است [۲]. علاوه‌براین، بیش از ۱۴۹ هزار واحد غیرنظامی، شامل حدود ۱۲۳ هزار واحد مسکونی و ۲۴ هزار واحد تجاری، در معرض آسیب قرار گرفته و ۳۵۰ مرکز بهداشتی، درمانی و اورژانسی نیز مورد حمله قرار گرفته‌اند [۳]. در این شرایط، یکی از اهداف دشمن از ایجاد اختلال در زیرساخت‌ها و مراکز ارائه‌دهنده خدمات عمومی، مختل کردن زنجیره خدمت‌رسانی، افزایش فشار بر زندگی روزمره مردم و ایجاد نارضایتی عمومی است.

درچنین شرایطی، اختلال در زیرساخت‌ها و زنجیره ارائه خدمات عمومی می‌تواند علاوه‌بر ایجاد مشکلات مستقیم برای شهروندان، فشار بر نظام اداری را افزایش داده و زمینه نارضایتی عمومی را فراهم کند. از این‌منظر، حفظ پایداری خدمات عمومی یکی از ارکان تاب‌آوری نظام حکمرانی و اداری کشور است و ضرورت دارد نظام ارائه خدمات بتواند در برابر اختلالات، ضمن حفظ حداقل سطح قابل قبول خدمات، به‌سرعت خود را با شرایط جدید تطبیق دهد و فرایند بازیابی خدمات را آغاز کند.

در همین راستا، سازمان اداری و استخدامی کشور، در راستای تحقق بندهای «۱۷» و «۲۳» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی رهبر شهید، مفاد ماده (۹۰) قانون مدیریت خدمات کشوری و بند «۴» اقدامات محور سوم برنامه اصلاح نظام اداری، موضوع مصوبه شورای عالی اداری به‌شماره ۹۸۸۴۴ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۲۶، سامانه فوریت‌های اداری (فؤاد) با شماره سه‌رقمی ۱۲۸ را در سال ۱۴۰۴ راه‌اندازی کرد. هدف از راه‌اندازی این سامانه، تقویت پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی، ارتقای رضایت خدمت‌گیرندگان و ایجاد سازوکاری سریع

برای دریافت، ارجاع، پیگیری و رسیدگی به گزارش‌ها و مشکلات مرتبط با ارائه خدمات عمومی است. این سامانه با فراهم کردن امکان ثبت و پیگیری فوری گزارش‌های شهروندان، موضوعاتی مانند عدم حضور کارکنان یا مدیران، اطلاع‌رسانی ناکافی، تأخیر یا وقفه در ارائه خدمات، نقص سامانه‌ها و تجهیزات و سایر نارسایی‌های مؤثر بر کیفیت خدمت‌رسانی را پوشش می‌دهد.

راه‌اندازی سامانه فؤاد را می‌توان از اقدامات نوآورانه در جهت تقویت پاسخ‌گویی و حل مسئله در نظام اداری دانست؛ زیرا این سامانه صرفاً به ثبت و بایگانی شکایات محدود نبوده و با ایجاد فرایند مشخص برای ارجاع، رسیدگی و پاسخ‌گویی، امکان شناسایی و پیگیری سریع اختلالات خدماتی را فراهم کرده است. ازاین‌رو، ابتکار سازمان اداری و استخدامی کشور در طراحی و استقرار این سامانه و تلاش برای توسعه تدریجی آن در سطح کشور، شایسته تقدیر و حمایت است. بااین‌حال، توسعه اثربخشی سامانه مستلزم شناسایی ظرفیت‌ها، محدودیت‌ها و الزامات بهبود آن نیز است.

اهمیت این موضوع در شرایط جنگ و پساجنگ دوچندان می‌شود؛ زیرا ازسوی‌دیگر، شرایط جنگ و پساجنگ، الگوی نیاز شهروندان به خدمات عمومی را نیز تغییر می‌دهد. افزایش تقاضا برای برخی خدمات، ضرورت دسترسی سریع‌تر به خدمات اساسی و شکل‌گیری نیازهای جدید در حوزه‌هایی مانند خدمات رفاهی، بانکی، سلامت، ثبت اسناد، انرژی و حمل‌ونقل، ایجاب می‌کند که نظام اداری بتواند نیازمندی‌ها و اولویت‌های واقعی مردم را به‌موقع شناسایی و متناسب با آن، ظرفیت ارائه خدمات خود را تنظیم کند. از این منظر، شکایات و گزارش‌های شهروندان صرفاً بیان‌کننده نارضایتی از یک خدمت یا دستگاه خاص نیستند، بلکه می‌توانند به‌عنوان یک منبع داده برای شناسایی اولویت‌های خدماتی جامعه، تشخیص نقاط اختلال و ارزیابی میزان انطباق عملکرد دستگاه‌های اجرایی با نیازهای شهروندان در شرایط بحرانی مورد استفاده قرار گیرند.

بر این اساس، داده‌ها و گزارش‌های سامانه فؤاد می‌تواند یکی از منابع اطلاعاتی برای شناسایی اختلالات، گلوگاه‌های خدمت‌رسانی و اولویت‌های خدمات عمومی در شرایط جنگ و پساجنگ باشد. گزارش حاضر با بهره‌گیری از این داده‌ها و گزارش‌های اجرایی، درصدد است مهم‌ترین چالش‌ها و گلوگاه‌های مؤثر بر تداوم خدمات عمومی را شناسایی و تحلیل کرده، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های سامانه فؤاد را بررسی و الزامات حقوقی، سازمانی، فناورانه، منابع انسانی و نظارتی لازم برای تقویت تداوم خدمات عمومی، تاب‌آوری نظام اداری و سلامت اداری در شرایط جنگ و پساجنگ را ارائه کند.

بر این اساس، مسئله محوری گزارش حاضر، صرفاً بررسی تعداد یا نوع شکایات ثبت شده در سامانه فؤاد نیست؛ بلکه شناسایی نظام‌مند خلأها، نقاط آسیب‌پذیر و گلوگاه‌های مؤثر بر تداوم خدمات عمومی، از یک‌سو، و شناسایی نیازها و اولویت‌های شهروندان در شرایط جنگ و پساجنگ ازسوی‌دیگر است. شناخت این دو دسته از مسائل، امکان تعیین اولویت‌های مداخله، اصلاح نقاط ضعف و جلوگیری از تکرار یا گسترش اختلالات را فراهم می‌کند و می‌تواند مبنایی برای طراحی الزامات ارتقای تاب‌آوری نظام اداری قرار گیرد.

۲. پیشینه

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

پژوهش در زمینه تاب‌آوری نهادهای دولتی حوزه‌ای است که به‌سرعت در حال گسترش است؛ به‌گونه‌ای که مفاهیم کلیدی آن به‌طور گسترده مورد بحث قرار گرفته و چارچوب‌های نظری آن در فضایی پویا و همراه با مباحث علمی در حال شکل‌گیری هستند. مفهومی که به‌عنوان توانایی نظام‌های اداری در حفظ عملکرد مطلوب و دستیابی به اهداف تعیین شده، به‌رغم مواجهه با شوک‌های بیرونی و درونی تعریف می‌شود.

گزارش «تبیین سازوکارهای لازم برای تداوم خدمات عمومی و حفظ ایمنی کارکنان دولت در شرایط جنگی» ازجمله گزارش‌هایی است که به موضوع تاب‌آوری خدمات عمومی در شرایط بحران پرداخته است. این گزارش با بررسی تفاوت شدت درگیری در مناطق مختلف کشور و ضرورت تداوم ارائه خدمات حیاتی، بر لزوم طراحی الگوهای انعطاف‌پذیر در مدیریت منابع انسانی دولت تأکید دارد. براساس یافته‌های گزارش، تفویض تصمیم‌گیری در حوزه دورکاری، مأموریت و جابه‌جایی کارکنان به سطوح محلی در چارچوب ضوابط ملی می‌تواند به افزایش کارآمدی و واکنش‌پذیری نظام اداری در شرایط جنگی کمک کند. همچنین طبقه‌بندی مشاغل به سه گروه عملیاتی غیرقابل دورکاری، عملیاتی قابل دورکاری و غیرعملیاتی، مبنای تنظیم سیاست‌های نیروی انسانی در بحران قرار گرفته است. این گزارش درنهایت بر ترکیب ابزارهایی مانند شیفت‌بندی چرخشی، دورکاری مبتنی‌بر سامانه‌های برخط و بسته‌های مشوق مالی و اداری به‌عنوان الزامات کلیدی تداوم خدمات عمومی در شرایط جنگی تأکید می‌کند [۴].

گزارش «محله‌محوری، بنیان اصلی پیشرفت جامعه ایران در پی جنگ رمضان» گزارش دیگری است که با بهره‌گیری از روش ترکیبی شامل مشاهده میدانی در ۴۰ منطقه و پنل نخبگانی، به بررسی نقش مشارکت مردمی در حکمرانی پس از جنگ پرداخته است. یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که الگوی «محله‌محوری مبتنی‌بر تعاون» می‌تواند با تقویت سرمایه اجتماعی، انسجام محلی و مشارکت شهروندان، ظرفیت نظام حکمرانی را برای مدیریت بحران و تداوم خدمات عمومی افزایش دهد. این گزارش همچنین بر نقش دولت به‌عنوان تسهیلگر، مانع‌زدا و پشتیبان هوشمند در حمایت از شبکه‌های مردمی تأکید می‌کند. نتایج این گزارش بیانگر اهمیت بهره‌گیری از ظرفیت‌های محلی و مشارکت اجتماعی در حفظ تداوم خدمات عمومی و ارتقای تاب‌آوری نظام اداری در شرایط جنگ و پساجنگ است [۵].

گزارش «بازنگری در ساختار فرهنگ عمومی جهت تثبیت، تداوم و اعتلای سرمایه فرهنگی مردم‌پایه ملی جنگ رمضان» با بررسی پیامدهای اجتماعی جنگ، بر نقش سرمایه فرهنگی و مشارکت مردمی در افزایش ظرفیت حکمرانی تأکید می‌کند. یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که تغییر رویکرد دولت از تنظیم‌گری به تسهیلگری و تقویت نهادهای مردمی، زمینه ارتقای انسجام اجتماعی و تداوم کارکردهای عمومی را در دوره بازسازی فراهم می‌سازد. این گزارش، سرمایه اجتماعی را یکی از پیش‌نیازهای تاب‌آوری نظام اداری در شرایط جنگ و پساجنگ معرفی می‌کند [۶].

همچنین گزارش «بررسی شیوه‌های ایجاد و ساماندهی شبکه‌های داوطلبی در شرایط جنگ با استناد به الگوهای جهانی»، مشارکت مردمی را از سطح گفتمان به سطح سازوکارهای اجرایی ارتقا داده و نشان می‌دهد که سازماندهی شبکه‌های داوطلبی رسمی و غیررسمی، ظرفیت دولت را برای استمرار خدمات عمومی در شرایط بحرانی افزایش می‌دهد. این گزارش درعین‌حال، فقدان برنامه‌های از پیش طراحی شده برای بهره‌گیری از ظرفیت‌های مردمی را از مهم‌ترین کاستی‌های نظام اداری کشور می‌داند [۷].

در حوزه خدمات عمومی تخصصی، گزارش «بررسی چالش‌ها و مسائل آموزش و پرورش عمومی در شرایط جنگ تحمیلی رمضان و ارائه راهکارهای سیاستی»، استمرار آموزش را به‌عنوان یکی از مصادیق اصلی تداوم خدمات عمومی مورد بررسی قرار داده است.

یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که حفظ پیوستگی آموزش، مستلزم سیاستگذاری انعطاف‌پذیر، توسعه زیرساخت‌های فناورانه و مدیریت متناسب با شرایط مناطق مختلف کشور است؛ موضوعی که ضرورت آمادگی نظام اداری برای استمرار خدمات در شرایط اضطراری را آشکار می‌سازد [۸].

همسو با این دیدگاه، گزارش «روش‌های برنامه‌ریزی شهرهای هوشمند در مواجهه با جنگ (قبل و پس از جنگ)»، بر نقش فناوری و حکمرانی هوشمند در حفظ تداوم خدمات عمومی تأکید دارد. این گزارش نشان می‌دهد که ایجاد مراکز فرماندهی یکپارچه، توسعه سامانه‌های هشدار سریع، بهره‌گیری از اینترنت اشیا و تدوین نقشه راه شهرهای هوشمند، تاب‌آوری زیرساخت‌های خدماتی را در برابر تهدیدات افزایش داده و زمینه استمرار خدمت‌رسانی در شرایط جنگ را فراهم می‌کند [۹].

در تکمیل این مباحث، گزارش «تحلیل تحولات حوزه مدیریت شهری و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در جنگ رمضان و ارائه توصیه‌های سیاستی»، از منظر مدیریت اجرایی، الزامات هماهنگی بین دستگاه‌ها، تأمین مالی بازسازی، پدافند غیرعامل و مدیریت یکپارچه شهری را بررسی کرده است. یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که استمرار خدمات عمومی در دوره جنگ و پساجنگ، نیازمند هماهنگی نهادی، اولویت‌بندی پروژه‌ها و تصمیم‌گیری منعطف در سطوح مختلف حکمرانی است [۱۰].

درنهایت، گزارش «از هم‌بستگی دفاعی تا سرمایه اجتماعی پایدار: بایسته‌های حفظ سرمایه اجتماعی پس از جنگ»، با تأکید بر حفظ اعتماد عمومی و مشارکت اجتماعی، استمرار سرمایه اجتماعی را از مهم‌ترین عوامل موفقیت دولت در دوره بازسازی می‌داند. نتایج این گزارش حاکی از آن است که پاسخ‌گویی به مطالبات شهروندان، تقویت گفت‌وگوی دولت و جامعه و توسعه مشارکت عمومی، علاوه‌بر افزایش مشروعیت و سرمایه اجتماعی، زمینه ارتقای سلامت اداری و کارآمدی نظام ارائه خدمات عمومی را نیز فراهم می‌سازد[۱۱].

بررسی مجموع این گزارش‌ها نشان می‌دهد که اگرچه هریک از آنها به ابعادی مانند مشارکت مردمی، سرمایه اجتماعی، تداوم خدمات آموزشی، حکمرانی هوشمند، مدیریت شهری یا بازسازی پس از جنگ پرداخته‌اند، اما هیچ‌یک به‌صورت یکپارچه «فوریت‌های اداری در شرایط جنگ و پساجنگ» را با تمرکز هم‌زمان بر الزامات حقوقی و مدیریتی تداوم خدمات عمومی، سلامت اداری و سازوکارهای تصمیم‌گیری نظام اداری بررسی نکرده‌اند. ازاین‌رو، گزارش حاضر با تلفیق این ابعاد و ارائه چارچوبی جامع برای مدیریت فوریت‌های اداری در شرایط جنگ و پساجنگ، درصدد پر کردن این خلأ گزارشی است.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/نهاد	توضیحات
۱	تبیین سازوکارهای لازم برای تداوم خدمات عمومی و حفظ ایمنی کارکنان دولت در شرایط جنگی	۱۴۰۴	۲۱۴۶۷	دفتر مطالعات مدیریت	تأکید برترکیب ابزارهایی مانند شیفت‌بندی چرخشی، دورکاری مبتنی‌بر سامانه‌های برخط و بسته‌های مشوق مالی و اداری به‌عنوان الزامات کلیدی تداوم خدمات عمومی در شرایط جنگی
۲	محله‌محوری، بنیان اصلی پیشرفت جامعه ایران در پی جنگ رمضان	۱۴۰۵	۲۱۵۴۹	دفتر مطالعات اجتماعی	تأکید بر اهمیت بهره‌گیری از ظرفیت‌های محلی و مشارکت اجتماعی در حفظ تداوم خدمات عمومی و ارتقای تاب‌آوری نظام اداری در شرایط جنگ و پساجنگ
۳	بازنگری در ساختار فرهنگ عمومی جهت تثبیت، تداوم و اعتلای سرمایه فرهنگی مردم‌پایه ملی جنگ رمضان	۱۴۰۵	۲۱۵۶۲	دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ	تأکید بر نقش سرمایه فرهنگی و مشارکت مردمی در افزایش ظرفیت حکمرانی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان نهاد	توضیحات
۴	بررسی چالش‌ها و مسائل آموزش و پرورش عمومی در شرایط جنگ تحمیلی رمضان و ارائه راهکارهای سیاستی	۱۴۰۵	۲۱۴۰۹	دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ	حفظ پیوستگی آموزش، مستلزم سیاستگذاری انعطاف‌پذیر، توسعه زیرساخت‌های فناورانه و مدیریت متناسب با شرایط مناطق مختلف کشور است.
۵	بررسی شیوه‌های ایجاد و ساماندهی شبکه‌های داوطلبی در شرایط جنگ با استناد به الگوهای جهانی	۱۴۰۵	۲۱۵۲۰	دفتر مطالعات اجتماعی	تأکید بر انتظام‌بخشی به جذب داوطلبان رسمی در دستگاه‌های اجرایی کشور در قالب مأموریت نهاد فراسازمانی و ظرفیت‌سنجی ایجاد و ساماندهی فعالیت داوطلبان غیررسمی
۶	روش‌های برنامه‌ریزی شهرهای هوشمند در مواجهه با جنگ (قبل و پس از جنگ)	۱۴۰۴	۲۱۳۹۰	دفتر مطالعات زیربنایی	ارائه پیشنهادهای سیاستی: – راه‌اندازی مرکز فرماندهی و کنترل شهری (تجمیع داده‌ها از دوربین‌ها، حسگرها و اپلیکیشن‌های مردمی و امکان هماهنگی بین سازمان‌ها)، – بومی سازی استانداردها و مقررات (تدوین چک لیست ممیزی هوشمندسازی پدافند غیرعامل در شهرها)، – تهیه نقشه راه ملی مدیریت شهرهای هوشمند در مواجهه با جنگ (پیش و پس از جنگ) و تعیین اهداف و مأموریت‌ها، – توسعه ارگانوگرام و نهادسازی مرتبط با مدیریت هوشمند شهرها، – پایلوت‌سازی شهر هوشمند مقاوم در برابر حملات جنگی در شهرهای با ریسک بالا، – ایجاد نقشه‌های ضریب خطر و نقشه های جمع سپاری شده
۷	تحلیل تحولات حوزه مدیریت شهری و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در جنگ رمضان و ارائه توصیه‌های سیاستی	۱۴۰۵	۲۱۶۷۲	دفتر مطالعات زیربنایی	با توجه به کاهش درآمد شهرداری‌ها (به‌دلیل وابستگی به ساخت‌وسازها) و احتمال کاهش کمک‌های انتقالی دولت و افزایش قابل ملاحظه هزینه‌ها (ناشی از بازسازی و نوسازی آسیب های جنگ)، لازم است بودجه بازسازی مناطق شهری در اصلاح « قانون بودجه سال ۱۴۰۵ » لحاظ گردد.
۸	از هم‌بستگی دفاعی تا سرمایه اجتماعی پایدار: بایسته‌های حفظ سرمایه اجتماعی پس از جنگ	۱۴۰۴	۲۱۱۵۰	دفتر مطالعات اجتماعی	حفظ همبستگی دفاعی پس از جنگ۱۲ روزه، منوط به نهادسازی، اصلاح روندها، پرهیز از مصادره سیاسی و مشارکت واقعی اقشار متنوع مردم است که می‌تواند این همبستگی را تبدیل به سرمایه اجتماعی پایدار کنند.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲-۲. سوابق تقنینی به‌همراه آسیب‌شناسی

نظام حقوقی ایران در حوزه ارائه خدمات عمومی، طی دو دهه اخیر روندی تدریجی، اما قابل ملاحظه را از «تنظیم روابط اداری و ارتقای کیفیت خدمات» به سمت «تضمین تداوم خدمات اساسی و افزایش تاب‌آوری نظام اداری در شرایط بحران و تهدید» طی کرده است. این تحول را می‌توان در چهار مرحله تحلیل کرد.

در مرحله نخست، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران استمرار ارائه خدمات عمومی از مهم‌ترین کارکردهای دولت و یکی از مبانی اساسی حقوق اداری تعریف شده است. اصول مختلف قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ازجمله اصول (۳، ۲۹، ۳۰، ۳۱ و ۴۰)

دولت را مکلف به تأمین مستمر خدمات اساسی نظیر آموزش، سلامت، تأمین اجتماعی، مسکن، امنیت معیشتی و سایر نیازهای عمومی کرده‌اند. اهمیت این تکلیف در شرایط جنگ و پساجنگ دوچندان می‌شود؛ زیرا هرگونه اختلال در ارائه خدمات عمومی، علاوه‌بر نقض حقوق شهروندان، می‌تواند موجب تضعیف سرمایه اجتماعی، کاهش اعتماد عمومی و افزایش زمینه‌های بروز فساد اداری و ناکارآمدی نهادی شود. از منظر حقوق اداری نیز اصل استمرار خدمات عمومی یکی از اصول بنیادین اداره امور عمومی بوده که از مجموعه‌ای ازجمله اصول (۶۳، ۶۸، ۱۱۹، ۱۳۰، ۱۳۱، ۱۳۲ و ۱۳۵) قابل استنباط است [۱۲].

همچنین قانونگذار در قانون مدیریت خدمات کشوری، خدمت‌رسانی را به‌عنوان مأموریت اصلی دستگاه‌های اجرایی تعریف کرده‌است. در این چارچوب، ماده (۲۵) مدیران و کارکنان دولت را «خدمتگزار مردم» دانسته و آنان را مکلف کرده است وظایف خود را با رعایت حقوق و خواسته‌های قانونی شهروندان انجام دهند. همچنین ماده (۲۸)، رضایت و نارضایتی مردم از عملکرد کارکنان را یکی از معیارهای ارتقا، انتصاب، تمدید قرارداد و بهره‌مندی از مزایای استخدامی قرار داده است. این دو ماده نشان می‌دهد که قانونگذار، ارائه مطلوب خدمات عمومی را نه صرفاً یک وظیفه سازمانی، بلکه شاخصی برای ارزیابی عملکرد نظام اداری تلقی کرده است.

در مرحله دوم، قانونگذار از صرف الزام به ارائه خدمات فراتر رفته و بر دسترسی آسان، سرعت و کیفیت خدمات تأکید کرده است. در همین راستا، ماده (۳۷) قانون مدیریت خدمات کشوری دستگاه‌های اجرایی را مکلف می‌کنند؛ خدمات را از طریق بسترهای الکترونیکی ارائه کنند، اطلاعات مربوط به فرایند ارائه خدمات را منتشر سازند، مراجعه حضوری شهروندان را کاهش دهند و مراکز خدمات الکترونیکی ایجاد کنند. علاوه‌براین، ماده (۳۸) با پیش‌بینی زمان‌بندی مشخص برای استقرار خدمات الکترونیکی، بیانگر رویکرد قانونگذار به ایجاد زیرساختی پایدار برای استمرار خدمت‌رسانی است. همچنین ماده (۸۷) با اعطای اختیار تغییر ساعات کار ادارات در شرایط ضروری، انعطاف‌پذیری نظام اداری را برای حفظ تداوم خدمات در شرایط خاص پیش‌بینی کرده است؛ ظرفیتی که در بحران‌ها و شرایط جنگی اهمیت دوچندان می‌یابد.

در مرحله سوم، این رویکرد در سیاست‌های کلی نظام اداری توسعه یافته است. بندهای «۱۱ و ۱۲» با تأکید بر انعطاف‌پذیری، عدم تمرکز، افزایش اثربخشی و تسریع در ارائه خدمات، بر ضرورت انطباق ساختار اداری با شرایط متغیر تأکید دارند. همچنین بند «۱۵» توسعه نظام اداری الکترونیک را پیش‌شرط ارائه مطلوب خدمات عمومی معرفی می‌کند و بند «۱۷» خدمات‌رسانی نوین و باکیفیت را راهکاری برای ارتقای رضایت و اعتماد عمومی می‌داند. افزون‌براین، بندهای «۲۵» و «۲۶» با تأکید بر یکپارچه‌سازی اطلاعات، هماهنگی نظام نظارتی، نوآوری و بهبود مستمر، زمینه ارتقای تاب‌آوری و استمرار عملکرد دستگاه‌های اجرایی را فراهم می‌کنند. بدین‌ترتیب، سیاست‌های کلی نظام اداری، مفهوم کیفیت خدمات را به سطح «پایداری و کارآمدی نظام اداری» ارتقا داده‌اند.

در مرحله چهارم، قانونگذاری ایران از حوزه اصلاحات اداری عبور کرده و به تضمین تداوم خدمات اساسی در شرایط تهدید و جنگ وارد شده است. در این راستا، سیاست‌های کلی پدافند غیرعامل، پدافند غیرعامل را مجموعه اقداماتی می‌داند که هدف آن افزایش بازدارندگی، کاهش آسیب‌پذیری، تداوم فعالیت‌های ضروری و ارتقای پایداری ملی است. این سیاست‌ها، برای نخستین‌بار «تداوم فعالیت‌های ضروری» را به‌عنوان یک هدف مستقل و الزام‌آور در سطح سیاست‌های کلی نظام مطرح کرده‌اند.

این رویکرد در قانون تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور نیز جنبه اجرایی یافته است. مطابق ماده‌واحده این قانون، سازمان پدافند غیرعامل با هدف مقاوم‌سازی زیرساخت‌های حیاتی، افزایش آمادگی دستگاه‌های اجرایی، تسهیل مدیریت بحران و تضمین تداوم فعالیت‌های ضروری تشکیل شده است. همچنین بند «پ» ماده (۱۰۶) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دستگاه‌های اجرایی را مکلف به اجرای کامل الزامات پدافند غیرعامل، ایمن‌سازی مراکز حیاتی و تهیه پیوست پدافند غیرعامل برای طرح‌های حساس می‌کند که همگی در راستای استمرار ارائه خدمات اساسی در شرایط بحران و جنگ قابل تحلیل هستند.

در همین چارچوب، نظام جامع عملیاتی پدافند غیرعامل کشور نیز مفهوم تداوم خدمات را از سطح سیاستگذاری به سطح عملیاتی ارتقا داده است. براساس مواد (۵)، (۷)، (۱۰) و (۱۱) این نظام، «تاب‌آوری و تداوم کارکردهای ضروری» از اصول اساسی عملیات پدافند غیرعامل محسوب می‌شود و حفظ و تداوم کارکرد زیرساخت‌های مرتبط با مردم، توسعه قابلیت بازیابی و بازتوانی، و اجرای «عملیات تداوم کارکرد و برگشت‌پذیری» به‌عنوان الزامات دستگاه‌های اجرایی در برابر تهدیدات پیش‌بینی شده است. از این منظر، تداوم خدمات عمومی دیگر صرفاً یک تکلیف اداری نیست، بلکه به یکی از مؤلفه‌های امنیت ملی، پایداری زیرساخت‌های حیاتی و تاب‌آوری حکمرانی تبدیل شده است.

بررسی این سیر تقنینی نشان می‌دهد که مبانی قانونی از یک رویکرد خدمت‌محور (تکلیف کارکنان به خدمت‌رسانی)، به رویکرد کیفیت‌محور (رضایت شهروندان، خدمات الکترونیکی و انعطاف اداری) و درنهایت به رویکرد تاب‌آوری‌محور (تداوم کارکردهای ضروری، پدافند غیرعامل و حفاظت از زیرساخت‌های حیاتی) حرکت کرده است. این تحول، مبنای حقوقی مناسبی برای توسعه نظام‌های تضمین تداوم ارائه خدمات اساسی در شرایط جنگ و پساجنگ فراهم می‌کند؛ هرچند همچنان خلأ یک قانون جامع و مستقل درباره «تداوم خدمات عمومی حیاتی در شرایط جنگی و پساجنگ» در نظام حقوقی ایران مشهود است و مقررات موجود عمدتاً به‌صورت پراکنده و بخشی این موضوع را پوشش داده‌اند.

جدول ۲. جدول تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون.../ تصویب‌نامه.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	قانون اساسی	خبرگان	۱۳۵۸/۰۹/۱۲	۶۳، ۶۸، ۱۱۹، ۱۳۰، ۱۳۱، ۱۳۲ و ۱۳۵	استمرار خدمات عمومی یکی از اصول بنیادین اداره امور عمومی است.
۲	قانون مدیریت خدمات کشوری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶/۰۷/۰۸	مواد (۲۵)، (۲۸)، (۳۷)، (۳۸)، (۸۷)	تأکید بر دسترسی آسان، سرعت و کیفیت ارائه خدمات
۳	سیاست‌های کلی نظام اداری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۹/۰۱/۱۴	بندهای «۱۱،۱۲،۱۷،۲۵،۲۶»	تأکید بر انعطاف‌پذیری، عدم تمرکز، افزایش اثربخشی و تسریع در ارائه خدمات
۴	سیاست‌های کلی پدافند غیرعامل	دفتر رهبر شهید	۱۳۸۹/۱۱/۲۶	بند «۱»	تأکید بر افزایش بازدارندگی، کاهش آسیب‌پذیری، تداوم فعالیت‌های ضروری و ارتقای پایداری ملی
۵	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۵/۱۲/۱۴	بند «پ» ماده (۱۰۶)	مکلف نمودن دستگاه‌های اجرایی به اجرای کامل الزامات پدافند غیرعامل، ایمن‌سازی مراکز حیاتی و تهیه پیوست پدافند غیرعامل برای طرح‌های حساس، در راستای استمرار ارائه خدمات اساسی در شرایط بحران و جنگ

ردیف	نام سند (قانون.../ تصویب‌نامه.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته/نقاط ضعف و قوت/پیامدهای اجرا
۶	قانون تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۲/۰۵/۲۹	تمامی مواد	سازمان فناوری اطلاعات ایران موظف شده است تا با همکاری سازمان اداری و استخدامی مأموریت‌های مهمی چون ضوابط نظام مدیریت داده‌ها، ایجاد مرجع نظام‌های داده‌ای و اطلاعات کشور، استقرار نظام ملی تبادل داده‌ها و نظارت و پایش کیفی داده‌ها را به انجام برساند.
۷	نظام جامع عملیاتی پدافند غیرعامل کشور	کمیته دائمی (شورای عالی) پدافند غیرعامل کشور	۱۴۰۲/۰۸/۰۱	ماده (۲۹)	«تاب‌آوری و تداوم کارکردهای ضروری» از اصول اساسی عملیات پدافند غیرعامل محسوب می‌شود و حفظ و تداوم کارکرد زیرساخت‌های مرتبط با مردم، توسعه قابلیت بازیابی و بازتوانی، و اجرای «عملیات تداوم کارکرد و برگشت‌پذیری» به‌عنوان الزامات دستگاه‌های اجرایی در برابر تهدیدات پیش‌بینی شده است.

مأخذ: همان.

الف) روش گردآوری داده‌ها

داده‌های این گزارش با رویکرد توصیفی- تحلیلی و با استفاده از دو منبع اصلی گردآوری شده است. در مرحله اول با کارشناسان و مسئولان مرتبط با طراحی، راهبری و بهره‌برداری از سامانه فوریت‌های اداری (فؤاد ۱۲۸) در سازمان اداری و استخدامی کشور مصاحبه و گفت‌وگو انجام شد و از توضیحات آنان درباره اهداف، فرایند اجرایی، شاخص‌ها و نحوه رسیدگی به گزارش‌های سامانه استفاده گردید. در بخش اسنادی نیز گزارش‌های رسمی سامانه فؤاد، شامل داده‌ها و گزارش‌های عملکرد مربوط به بازه زمانی ۹ اسفند ۱۴۰۴ تا ۹ اردیبهشت ۱۴۰۵، هم‌زمان با دوره جنگ، و همچنین گزارش‌های مربوط به دوره پساجنگ در ماه‌های خرداد و تیر ۱۴۰۵، ازسوی کارشناسان سامانه در اختیار پژوهش قرار گرفت و بررسی گردید. این گزارش‌ها شامل اطلاعات مربوط به تعداد تماس‌ها، شکایات ثبت شده، موضوع و شاخص شکایت، دستگاه و واحد مربوط، وضعیت رسیدگی و میزان حل‌وفصل موارد بوده است. همچنین، برای تکمیل تفسیر یافته‌ها، اطلاعات و توضیحات کارشناسی ارائه شده درباره نحوه اجرای سامانه در سطح استانی و سازوکار ارجاع و پاسخ‌گویی مورد توجه قرار گرفت. تحلیل داده‌ها با هدف شناسایی الگوهای اصلی اختلال در ارائه خدمات عمومی، تغییرات ایجاد شده در دوره جنگ و پساجنگ و استخراج الزامات مرتبط با تداوم خدمات عمومی و سلامت اداری انجام شده است.

۳.بررسی وضعیت ارائه خدمات عمومی در جنگ و پساجنگ بر اساس داده‌های سامانه فؤاد

۳-۱.معرفی سامانه فؤاد و ظرفیت آن در مدیریت بحران

راه‌اندازی سامانه فؤاد ۱۲۸ در پاسخ به خلأ موجود در نظام سنتی رسیدگی به شکایات اداری و ضرورت گذار از نظارت و پاسخ‌گویی پسینی به پاسخ‌گویی سریع و مسئله‌محور صورت گرفته است. در سازوکارهای متعارف رسیدگی به شکایات، فاصله زمانی میان وقوع اختلال، ثبت و ارجاع گزارش و رسیدگی دستگاه می‌تواند موجب استمرار مشکل و افزایش نارضایتی شهروندان شود. از این منظر، یکی از خلأهای مورد توجه در طراحی فؤاد، ایجاد یک مسیر ارتباطی سریع، متمرکز و قابل پیگیری برای گزارش اختلالات مؤثر بر کیفیت ارائه خدمات عمومی بوده است.

هدف از ایجاد فؤاد صرفاً دریافت شکایت نیست، بلکه ایجاد سازوکاری برای شناسایی سریع اختلال، ارجاع فوری موضوع به دستگاه مسئول، پیگیری نتیجه رسیدگی و دریافت بازخورد شهروند است. ازسوی‌دیگر، تجمیع گزارش‌ها در یک بستر داده‌ای می‌تواند امکان شناسایی الگوهای تکرارشونده، گلوگاه‌های ارائه خدمت و واحدهای دارای عملکرد نامطلوب را فراهم کند. بر این اساس، فؤاد را می‌توان در دو سطح مورد توجه قرار داد: سطح عملیاتی، برای رسیدگی سریع به اختلالات خدماتی؛ و سطح تحلیلی، برای شناسایی مسائل ساختاری و کمک به اصلاح فرایندهای ارائه خدمت.

ایده شکل‌گیری فؤاد با انتصاب دکتر رفیع‌زاده در تاریخ ۲۷ شهریورماه ۱۴۰۳، در چارچوب رویکرد سازمان اداری و استخدامی کشور برای اصلاح فرایندهای خدمت‌رسانی و تقویت پاسخ‌گویی نظام اداری مطرح گردید و پیگیری طراحی و استقرار آن به مرکز بازرسی، نظارت بر خدمات عمومی و فوریت‌های اداری واگذار شد.

استقرار سامانه فؤاد در برنامه اصلاح نظام اداری نیز مورد توجه قرار گرفت. براساس اقدام چهارم محور سوم برنامه اصلاح نظام اداری، موضوع استقرار سامانه فؤاد در مصوبه شورای عالی اداری به‌شماره ۹۸۸۴۴ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۲۶ پیش‌بینی شد. پس از تخصیص شماره سه‌رقمی ۱۲۸ در اسفند ۱۴۰۳ و فراهم شدن الزامات فنی و اجرایی، اجرای آزمایشی سامانه از اردیبهشت ۱۴۰۴ در استان قزوین آغاز شد و سپس به‌تدریج به سایر استان‌ها توسعه یافت.

با آغاز جنگ اخیر، پوشش سامانه به سطح ملی گسترش یافت و امکان ثبت و پیگیری گزارش‌های شهروندان درباره اختلالات خدمات عمومی در سراسر کشور فراهم شد. بنابراین، مسیر تحول فؤاد را می‌توان از یک سازوکار آزمایشی برای پاسخ‌گویی فوری به یک سازوکار ملی برای رصد اختلالات خدمات عمومی توصیف کرد. لازم به ذکر است فرایند ثبت و رسیدگی به گزارش‌ها در سامانه فؤاد ۱۲۸ به‌صورت زیر است:

۱. شهروند با شماره تلفن ۱۲۸ که مربوط به سامانه فؤاد است، تماس می‌گیرد؛

۲. اپراتور شماره کد ملی شهروند را می‌گیرد؛

۳. شهروند احراز هویت می‌شود (سامانه فؤاد به سامانه شاهکار متصل است)؛

۴. اگر کد ملی با شماره همراه شهروند سنخیت داشته باشد؛ اپراتور نوع یا موضوع شکایت را از او می‌پرسد، اگر احراز هویت مشکل داشته باشد شکایت ثبت نمی‌شود؛

۵. شکایات و گزارش‌های ثبت شده در سامانه فؤاد باید در چارچوب یکی از هشت شاخص موضوعی سامانه باشند:

۵-۱. اختلال، نقص یا نقض در اطلاع‌رسانی قوانین، مقررات، مراحل و فرایندهای ارائه خدمت؛

۵-۲. اختلال، نقص یا نقض در اطلاع‌رسانی به موقع و شفاف تصمیمات مرتبط با ارائه خدمت؛

۵-۳. اختلال، نقص یا نقض در تجهیزات، سامانه‌های اداری یا ابزارهای ارتباطی مرتبط با ارائه خدمت؛

۵-۴. اختلال، نقص یا نقض در زمان قانونی شروع و پایان ارائه خدمت تأخیر در شروع یا تعجیل در پایان زمان ارائه خدمت؛

۵-۵. اختلال، نقص یا نقض در استمرار ارائه خدمت به‌دلیل موکول کردن آن به زمان‌ها و روزهای آتی بدون توجیه قانونی؛

۵-۶. اختلال، نقص یا نقض در استمرار ارائه خدمت به‌دلیل عدم حضور کارمند/مدیر مربوطه یا عدم پیش‌بینی نیروی جایگزین؛

۵-۷. اختلال، نقص یا نقض در بروز شرایط حاکی از احترام، عدالت و رعایت کرامت انسانی در ارائه خدمت؛

۵-۸. اختلال، نقص یا نقض در مدیریت بهینه مصرف انرژی، هدررفت انرژی و اسراف و تبذیر منابع؛

۶ چنانچه شکایت دریافتی براساس یکی از موارد بالا بود؛ اپراتور براساس محل وقوع موضوع آن را ثبت می‌کند و به راهبر ارشد یعنی رئیس یا مدیر کل واحد بازرسی ستاد دستگاه اصلی ارجاع می‌دهد؛ به محض اینکه شکایت به راهبر ارشد داده شد، یک پیامک برای شهروند (کد رهگیری) ارسال می‌شود. اگر موضوع شکایت مربوط به هشت شاخص موضوعی سامانه نباشد؛ اپراتور می‌تواند شهروند را با توجه به موضوع شکایت به سایر سامانه‌های تخصصی فعال کشور ارجاع دهد و راهنمایی کند.

۷ اگر موضوع شکایت مرتبط بود، مثلاً در یک استان یا شهرستان به وقوع پیوسته بود، راهبر ارشد باید شکایت دریافتی را سریعاً به متولی ذی‌ربط خود که راهبر میانی (دستگاه وابسته) یا راهبر عملیاتی واحد استانی یا شهرستانی است ارجاع دهد؛ اگر تا ۳۰دقیقه ارجاع ندهد، سیستم به‌صورت خودکار ارجاع می‌دهد (فعلاً تا سطح استانی) یا می‌تواند از طریق تماس به آنها اطلاع دهد تا سریعاً پاسخ دهند.

نکته مهم: پاسخ نهایی فقط با تأیید راهبر ارشد باید زیر ۳ ساعت در سامانه ثبت شود.

۸ به محض اینکه پاسخ نهایی توسط راهبر ارشد در سامانه ثبت گردید؛ پس از ثبت نتیجه اقدامات مقتضی در راستای رسیدگی به شکایت شهروند توسط راهبران، پیامکی به‌صورت خودکار مبنی‌بر اقدامات انجام شده و ماحصل آن (اعم از حل‌شدگی و یا حل‌نشدگی موضوع مورد شکایت) به شهروند ارسال می‌شود.

۹ اپراتور یا کاربر مرکز تماس سامانه فؤاد ۱۲۸ حداکثر یک روز پس از ارسال نتیجه به شهروند، نسبت به دریافت بازخورد نهایی ایشان از طریق تماس تلفنی اقدام می‌کند.

بر این اساس ثبت بازخورد تأیید یا عدم تأیید حل‌شدگی از نظر شهروند توسط کاربر مرکز تماس سامانه فؤاد ۱۲۸، بستری به‌منظور ارزیابی عملکرد دستگاه اجرایی و واحدهای تابعه آن فراهم خواهد آورد.

با توجه به این کارکرد، ارزیابی ظرفیت سامانه فؤاد در پایش و پیگیری فوریت‌های اداری، مستلزم توجه به شاخص‌هایی است که ابعاد مختلف عملکرد سامانه را دربرمی‌گیرند. این شاخص‌ها، از میزان تماس‌ها و گزارش‌های دریافت شده تا تعداد موارد ثبت شده و ارجاع شده برای رسیدگی، تصویری از میزان استفاده شهروندان از سامانه و ظرفیت آن برای شناسایی و پیگیری اختلالات خدمات عمومی ارائه می‌کنند. ازاین‌رو، شاخص‌های کلیدی سامانه فؤاد در دوره مورد بررسی در شکل ۱ ارائه شده است.

شکل ۱. شاخص‌های کلیدی فؤاد [۱۱]

تمامی شهروندان، ارباب‌رجوع، شرکت‌ها، سازمان‌ها و سایر ذی‌نفعان می‌توانند شکایات و گزارش‌های خود را از طریق درگاه الکترونیکی سامانه یا مرکز تماس ۱۲۸ ثبت و پیگیری کنند. به‌منظور حفظ صحت اطلاعات و جلوگیری از ثبت گزارش‌های غیرواقعی، هویت گزارش‌دهندگان از طریق سامانه شاهکار و با تطبیق شماره‌تلفن همراه و کد ملی احراز می‌شود؛ بااین‌حال، اطلاعات هویتی اشخاص نزد مرکز محرمانه باقی‌مانده و در اختیار دستگاه‌های اجرایی قرار نمی‌گیرد.

بررسی داده‌های این سامانه نشان می‌دهد که در بازه زمانی ۹ اسفند ۱۴۰۴ تا ۹ اردیبهشت ۱۴۰۵، مجموعاً ۲۱۸۰۲ تماس با مرکز تماس سامانه برقرار شده که از این تعداد، ۲۵۴۱ مورد پس از بررسی اولیه، به ثبت پرونده/مورد ثبت شده برای رسیدگی (تیکت) در سامانه انجامیده و برای رسیدگی به راهبران ارشد دستگاه‌های اجرایی ارجاع شده است. توسعه پوشش ملی سامانه در این دوره، امکان رصد و پایش استمرار و پایداری خدمات عمومی را برپایه گزارش‌های مردمی در تمامی استان‌های کشور فراهم ساخته و ظرفیت مناسبی برای شناسایی اختلالات احتمالی در ارائه خدمات عمومی ایجاد کرده است [۱۳].

۲-۳. تحلیل عملکرد سامانه و تحلیل اختلالات خدمات عمومی و چالش‌های سلامت اداری بر اساس گزارش‌های سامانه فؤاد در شرایط جنگ و پساجنگ

تحلیل داده‌های ثبت شده در سامانه فؤاد، امکان شناسایی الگوهای تکرارشونده، روند تغییرات و حوزه‌های بحرانی خدمات عمومی را فراهم می‌سازد. این تحلیل، مبنای مناسبی برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و شناسایی مهم‌ترین چالش‌های اداری در شرایط جنگ است.

۱-۲-۳. تحلیل عملکرد سامانه و تحلیل اختلالات خدمات عمومی و چالش‌های سلامت اداری براساس گزارش‌های سامانه فؤاد در شرایط جنگ

بررسی‌ها نشان می‌دهد که در دوره جنگ رمضان ارزیابی‌های سامانه بر شاخص‌هایی نظیر اطلاع‌رسانی قوانین، حضور مستمر

کارکنان، پاسخ‌گویی تلفنی و پایداری سامانه‌ها در اداراتی همچون صمت، ثبت احوال و ثبت اسناد متمرکز بودند.

در این بخش، مهم‌ترین یافته‌های آماری مبتنی‌بر گزارش‌های ثبت شده در سامانه فؤاد در بازه زمانی جنگ رمضان از ۹ اسفند ۱۴۰۴ تا ۹ اردیبهشت ۱۴۰۵مورد بررسی قرار می‌گیرد.

الف) وضعیت و روند ثبت و رسیدگی به گزارش‌های سامانه فؤاد

براساس داده‌های سامانه محور تداوم خدمات عمومی نسبت به محور سلامت اداری بیشترین تعداد گزارش‌ها را به خود اختصاص داده‌اند. همچنین اختلال، نقص یا نقض در آمادگی کامل تجهیزات، سامانه‌های اداری یا ابزارهای ارتباطی مرتبط با ارائه خدمت با ۱۲۷۲ شکایت بیشترین نارضایتی را در شهروندان ایجاد کرده و پس از آن اختلال، نقص یا نقض در ایجاد شرایط حاکی از احترام، عدالت و رعایت کرامت انسانی در ارائه خدمت با ۴۰۶ شکایت در رتبه دوم قرار دارد.

جدول ۳. تحلیل آماری اختلالات خدمات عمومی و چالش‌های سلامت اداری براساس گزارش‌های سامانه فؤاد در بازه زمانی جنگ

ردیف	موضوع شکایت	محور تحلیل	تعداد گزارش	سهم از کل گزارش‌ها
۱	اختلال، نقص یا نقض در آمادگی کامل تجهیزات، سامانه‌های اداری یا ابزارهای ارتباطی مرتبط با ارائه خدمت	تداوم خدمات عمومی	۱۲۷۲	۴۹.۶۷درصد
۲	اختلال، نقص یا نقض در ایجاد شرایط حاکی از احترام، عدالت و رعایت کرامت انسانی در ارائه خدمت	سلامت اداری	۴۰۶	۱۵.۹۸درصد
۳	اختلال، نقص یا نقض در اطلاع‌رسانی مناسب قوانین، مقررات، مراحل و فرایندهای ارائه خدمت	سلامت اداری	۴۰۱	۱۵.۷۸درصد
۴	اختلال، نقص یا نقض در استمرار ارائه خدمت به‌دلیل وابستگی آن به حضور مدیر/کارمند خاص یا عدم پیش‌بینی نیروی جایگزین	تداوم خدمات عمومی	۲۴۶	۹.۶۸درصد
۵	اختلال، نقص یا نقض در رعایت زمان قانونی شروع و پایان ارائه خدمت	تداوم خدمات عمومی	۲۴۱	۹.۴۸درصد
۶	اختلال، نقص یا نقض در استمرار ارائه خدمت به‌دلیل موکول کردن آن به زمان‌های آتی بدون توجیه قانونی	سلامت اداری/ تداوم خدمات	۱۴۱	۵.۵۵ درصد
۷	اختلال، نقص یا نقض در اطلاع‌رسانی به‌موقع و شفاف تصمیمات مرتبط با ارائه خدمت	سلامت اداری	۳۳	۱.۳۰درصد
۸	اجتناب از هدررفت انرژی و اسراف و تبذیر منابع در ادارات دولتی	سلامت اداری	۱	۰.۰۴درصد

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

در یک جمع‌بندی کلی، داده‌های سامانه فؤاد نشان می‌دهد که بخش عمده شکایات شهروندان حول دو محور اصلی تداوم خدمات عمومی و سلامت اداری متمرکز است. با توجه به توزیع موضوعات شکایات، الگوی روشنی از چالش‌های خدمات عمومی در دوره مورد بررسی قابل مشاهده است. بیشترین سهم شکایات با ۴۹.۶۷ درصد مربوط به اختلال، نقص یا نقض در آمادگی تجهیزات، سامانه‌های اداری و ابزارهای ارتباطی مرتبط با ارائه خدمت است. این یافته نشان می‌دهد که مهم‌ترین آسیب در تداوم خدمات عمومی، نه کمبود نیروی انسانی یا ضعف مقررات، بلکه ناپایداری زیرساخت‌های فناورانه و ارتباطی است. ازاین‌رو، تاب‌آوری فناوری اطلاعات، پایداری سامانه‌های الکترونیکی، ایجاد زیرساخت‌های پشتیبان و تداوم دسترسی به خدمات دیجیتال باید به‌عنوان مهم‌ترین اولویت مدیریت خدمات عمومی، به‌ویژه در شرایط بحران، مورد توجه قرار گیرد.

پس از آن، شکایات مرتبط با رعایت احترام، عدالت و کرامت انسانی در ارائه خدمت با ۱۵.۹۸ درصد و اطلاع‌رسانی مناسب قوانین، مقررات و فرایندهای ارائه خدمت با ۱۵.۷۸ درصد در رتبه‌های دوم و سوم قرار دارند. این دو شاخص که در حوزه سلامت اداری قرار می‌گیرند، نشان می‌دهند که بخش قابل توجهی از نارضایتی شهروندان ناشی از کیفیت تعامل کارکنان با ارباب‌رجوع و همچنین ضعف در شفافیت و اطلاع‌رسانی فرایندهای اداری است. بنابراین، ارتقای فرهنگ پاسخ‌گویی، آموزش کارکنان، توسعه شفافیت و بهبود نظام اطلاع‌رسانی از الزامات اساسی ارتقای سلامت اداری محسوب می‌شود.

همچنین، وابستگی ارائه خدمت به حضور مدیر یا کارمند خاص و عدم پیش‌بینی نیروی جایگزین با ۹.۶۸ درصد و عدم رعایت زمان قانونی شروع و پایان ارائه خدمت با ۹.۴۸ درصد، بخش دیگری از شکایات را تشکیل می‌دهد. این یافته‌ها بیانگر آن است که استمرار خدمات عمومی همچنان به افراد وابسته بوده و بسیاری از دستگاه‌ها از سازوکارهای مناسب جانشین‌پروری، مدیریت تداوم فعالیت و برنامه‌ریزی منابع انسانی برخوردار نیستند. این وضعیت در شرایط بحران می‌تواند موجب توقف یا کاهش کیفیت ارائه خدمات عمومی شود.

در ادامه، موکول کردن ارائه خدمت به زمان‌های آتی بدون توجیه قانونی با ۵.۵۵ درصد از شکایات، بیانگر وجود رویه‌های اداری غیرکارآمد و تأخیرهای غیرموجه در ارائه خدمات است. این شاخص علاوه‌بر تأثیر بر تداوم خدمات عمومی، از منظر سلامت اداری نیز قابل توجه بوده و می‌تواند نشانه‌ای از ضعف نظارت، پاسخ‌گویی و رعایت حقوق شهروندان باشد.

درمقابل، اطلاع‌رسانی به‌موقع و شفاف تصمیمات مرتبط با ارائه خدمت تنها ۱.۳۰ درصد و هدررفت انرژی و اسراف منابع در ادارات دولتی ۰.۰۴ درصد از شکایات را به خود اختصاص داده‌اند. پایین بودن این سهم لزوماً به‌معنای مطلوب بودن عملکرد دستگاه‌ها در این حوزه‌ها نیست، بلکه ممکن است ناشی از پایین بودن حساسیت عمومی، دشواری مشاهده مستقیم این تخلفات توسط شهروندان یا محدود بودن امکان گزارش‌دهی آنها باشد.

در یک جمع‌بندی کلی، داده‌های سامانه فؤاد نشان می‌دهد که بخش عمده شکایات شهروندان حول دو محور اصلی تداوم خدمات عمومی و سلامت اداری متمرکز است؛ با این تفاوت که چالش‌های مرتبط با پایداری زیرساخت‌های فناورانه و استمرار ارائه خدمات، مهم‌ترین منشأ نارضایتی شهروندان محسوب می‌شود، درحالی‌که کیفیت تعامل با ارباب‌رجوع، شفافیت اطلاعات و رعایت اصول سلامت اداری در رتبه‌های بعدی قرار دارند. این الگو بیانگر آن است که تقویت تاب‌آوری زیرساخت‌های اداری، استقرار نظام مدیریت تداوم کسب‌وکار، کاهش وابستگی خدمات به افراد، توسعه سامانه‌های هوشمند و ارتقای پاسخ‌گویی و شفافیت، باید در کانون برنامه‌های اصلاح نظام اداری و مدیریت بحران قرار گیرد.

ب) عملکرد سامانه فؤاد به تفکیک استان در شرایط جنگی

جدول زیر تعداد تیکت‌های ثبت شده در سامانه فؤاد را به تفکیک استان، در بازه زمانی ۹ اسفند ۱۴۰۴ تا ۹ اردیبهشت ۱۴۰۵ نشان می‌دهد. براساس داده‌های ثبت شده، استان‌های تهران، البرز و قزوین بیشترین تعداد تیکت را به خود اختصاص داده‌اند.

بااین‌حال، تفاوت در تعداد تیکت‌های ثبت شده میان استان‌ها را نمی‌توان به‌تنهایی بیانگر تفاوت در میزان مشکلات اداری یا عملکرد دستگاه‌های اجرایی آنها دانست؛ زیرا میزان ثبت تیکت می‌تواند تحت تأثیر عواملی مانند حجم و نوع خدمات ارائه شده، جمعیت و تعداد مراجعان، میزان آگاهی و دسترسی شهروندان به سامانه و میزان اطلاع‌رسانی و معرفی سامانه در هر استان قرار گیرد.

جدول ۴. عملکرد سامانه فؤاد به تفکیک استان [۱۳]

استان	تعداد
تهران	۱۷۶۹
البرز	۲۹۴
قزوین	۱۷۳
همدان	۵۴
خراسان رضوی	۵۱
اصفهان	۴۴
گیلان	۴۲
مازندران	۳۹
خوزستان	۳۵
آذربایجان شرقی	۲۷
فارس	۲۶
آذربایجان غربی	۲۵
قم	۱۷
زنجان	۱۶
کرمان	۱۵
کرمانشاه	۱۵
مرکزی	۱۳
سیستان و بلوچستان	۱۱
ایلام	۹
لرستان	۹
هرمزگان	۹
اردبیل	۸
خراسان جنوبی	۷
یزد	۶
چهارمحال و بختیاری	۵
خراسان شمالی	۵
کهگیلویه و بویراحمد	۵
سمنان	۴
کردستان	۴
بوشهر	۳
گلستان	۱

ج) عملکرد دستگاه‌های اجرایی در رسیدگی به شکایات واصله

تمرکز بالاتر تیکت‌ها در برخی دستگاه‌ها، این حوزه‌ها را به‌عنوان کانون‌های پرتراکم مراجعات و مسائل اداری در شرایط بحران نشان می‌دهد؛ بااین‌حال، این تمرکز به‌تنهایی نمی‌تواند مبنای قضاوت درباره ضعف یا قوت عملکرد دستگاه‌ها قرار گیرد، زیرا حجم تیکت‌ها علاوه‌بر کیفیت ارائه خدمت، از عواملی همچون گستره خدمات، حجم و ویژگی‌های جامعه مراجعه‌کننده، میزان مواجهه مستقیم با شهروندان و الگوی دسترسی و استفاده از سامانه نیز تأثیر می‌پذیرد. همان‌گونه که قابل مشاهده است؛ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بیشترین گزارش‌ها را به خود اختصاص داده‌اند.

جدول ۵. عملکرد دستگاه‌های اجرایی در رسیدگی به شکایات واصله در کل کشور [۱۳]

عنوان دستگاه	تعداد تیکت
سازمان ثبت اسناد و املاک کشور	۵۲۶
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۵۲۵
وزارت امور اقتصادی و دارایی	۱۹۹
وزارت نیرو	۱۸۶
بانک ملی ایران	۱۶۸
وزارت راه و شهرسازی	۱۱۷
وزارت کشور	۱۰۹
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۷۶
وزارت صنعت، معدن و تجارت	۶۷
سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور	۶۳
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۵۲
بانک سپه	۴۹
وزارت آموزش و پرورش	۴۷
وزارت نفت	۴۵
بانک رفاه کارگران	۴۳
بانک صادرات	۴۱
وزارت جهاد کشاورزی	۴۰
بانک ملت	۳۹
وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۳۸
وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۳۶
سازمان پزشکی قانونی کشور	۳۵
بانک قرض‌الحسنه مهر ایران	۳۱
بنیاد شهید و امور ایثارگران	۳۰
بانک کشاورزی	۲۸
سازمان برنامه و بودجه کشور	۲۶
سازمان اداری و استخدامی کشور	۲۲
بانک مسکن	۲۰

عنوان دستگاه	تعداد تیکت
وزارت دادگستری	۲۰
بانک تجارت	۱۴
شرکت دولتی پست‌بانک	۱۴
وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	۱۱
بانک توسعه تعاون	۸
وزارت امور خارجه	۸
سازمان ملی استاندارد	۶
بانک توسعه صادرات	۱
سازمان حفاظت محیط زیست	۱

بالاترین میزان تیکت در سازمان ثبت اسناد و املاک کشور (۵۲۶ تیکت)، حاکی از آن است که در شرایط جنگی، مدیریت اسناد مالکیت و تغییرات حقوقی برای جلوگیری از هرگونه هرج‌ومرج یا سوءاستفاده از وضعیت بحران، یک فوریت اداری درجه ۱ محسوب می‌شود. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۵۲۵ تیکت) در مرتبه دوم قرار دارند. تجمع بالای تیکت در این حوزه نشان‌دهنده فشار بر شبکه‌های حمایتی است. وزارت امور اقتصادی و دارایی (۱۹۹)، بانک ملی (۱۶۸)، بانک سپه (۴۹) و سایر بانک‌ها در مرتبه سوم قرار دارند. مجموع تیکت‌های بانکی نشان‌دهنده وجود گلوگاه در چرخه نقدینگی است. در شرایط جنگ، هرگونه اختلال در سیستم‌های بانکی می‌تواند به‌سرعت به بحران‌های اجتماعی تبدیل شود؛ لذا استمرار خدمات بانکی یک الزام استراتژیک است. میانگین زمان رسیدگی به شکایات توسط دستگاه‌های اجرایی در جدول زیر نمایش داده شده است.

جدول ۶. میانگین زمان رسیدگی به شکایات توسط دستگاه‌های اجرایی [۱۳]

عنوان سازمان	میانگین زمان رسیدگی
بانک توسعه صادرات	۰۰:۲۶
سازمان اداری و استخدامی کشور	۰۰:۵۰
سازمان ثبت اسناد و املاک کشور	۰۱:۰۹
بنیاد شهید و امور ایثارگران	۰۱:۲۳
وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۰۱:۳۷
بانک صادرات	۰۱:۳۹
بانک رفاه کارگران	۰۱:۴۵
وزارت نفت	۰۱:۴۷
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۰۱:۴۸
سازمان ملی استاندارد	۰۱:۵۷
وزارت نیرو	۰۲:۰۹
وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۰۲:۲۰
وزارت جهاد کشاورزی	۰۲:۳۱
بانک مسکن	۰۲:۴۱
بانک کشاورزی	۰۲:۴۹

عنوان سازمان	میانگین زمان رسیدگی
وزارت صنعت، معدن و تجارت	۰۲:۵۲
بانک تجارت	۰۲:۵۷
شرکت دولتی پست‌بانک	۰۳:۰۳
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۰۳:۱۰
سازمان پزشکی قانونی کشور	۰۳:۲۰
بانک ملت	۰۳:۵۰
وزارت امور اقتصادی و دارایی	۰۳:۵۲
بانک سپه	۰۳:۵۵
بانک قرض‌الحسنه مهر ایران	۰۳:۵۶
وزارت راه و شهرسازی	۰۴:۰۸
وزارت دادگستری	۰۴:۰۹
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۰۴:۲۱
شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور	۰۴:۴۶
وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	۰۴:۵۳
وزارت آموزش و پرورش	۰۴:۵۷
بانک ملی ایران	۰۵:۰۰
بانک توسعه تعاون	۰۵:۰۴
سازمان حفاظت محیط زیست	۰۵:۱۰
سازمان برنامه و بودجه کشور	۰۵:۳۱
وزارت امور خارجه	۰۷:۲۷
وزارت کشور	۰۷:۳۵

براساس ترکیب تعداد شکایت‌های ثبت شده از هر سازمان و زمان رسیدگی، سه سازمان زیر به‌عنوان «بحرانی‌ترین گلوگاه‌های حاکمیت» در شرایط جنگی شناسایی شده‌اند:

۱ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در نقطه حساس «تعداد شکایت بالا/پاسخ‌دهی کند» قرار دارد. در شرایط جنگی، اگر نیاز به حمایت‌های رفاهی افزایش یابد و سرعت پاسخ‌دهی این وزارتخانه همچنان در این سطح باقی بماند، می‌تواند به افزایش عدم رضایت عمومی، انباشت مطالبات و نارضایتی‌های معیشتی و تضعیف اعتماد شهروندان به نظام ارائه خدمات رفاهی منجر شود.

۲ بانک ملی ایران به‌عنوان ستون فقرات تراکنش‌های مالی، در نقطه خطرناک (۱۶۸ شکایت ثبت شده) قرار دارد. کندی پنج‌ساعته در رسیدگی به شکایات بانکی در شرایط جنگی می‌تواند به تشدید نگرانی نسبت به تداوم و قابلیت اتکای خدمات پرداخت منجر شود و در صورت تداوم، اعتماد عمومی به خدمات بانکی و پرداخت را تحت تأثیر قرار دهد.

۳ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، اگرچه پاسخ‌دهی سریعی (۰۱:۰۹) دارد، اما حجم بسیار بالای تیکت‌ها (۵۲۶) نشان می‌دهد که سیستم در لبه فروپاشی ظرفیت است. در شرایط جنگی، کوچک‌ترین اختلال در این سازمان می‌تواند باعث آشفتگی حقوقی و مالکیت شود.

براساس بررسی‌های صورت گرفته، اهم موانع و چالش‌ها در راستای رسیدگی به شکایات واصله عبارت‌اند از:

- ضعف در اراده مدیریتی و فرهنگ‌سازمانی مبنی‌بر ارائه خدمات باکیفیت به مردم؛
- عدم آمادگی زیرساخت‌های فناوری کشور در شرایط حساس و بحرانی؛
- نامتوازن بودن نیروی انسانی در ستاد و صف دستگاه‌های اجرایی؛
- ضعف ساختار دفاتر یا مراکز بازرسی، مدیریت عملکرد، ارزیابی عملکرد، رسیدگی به شکایات و یا عناوین مشابه؛
- نبود ضمانت اجرایی مناسب برای برخورد با متخلفان؛
- عدم پشتیبانی، توانمندسازی و حمایت‌های لازم از بازرسان در این حوزه؛
- تعارض منافع و اتحاد ناظر و منظور (خصوصاً دستگاه‌هایی که ساختار بازرسی ندارند؛ به‌ویژه ادارات کل استانی) [۱۳].

د) اقدامات نظارتی، بازرسی و مداخلات اصلاحی در شرایط جنگ

با آغاز شرایط جنگی و با توجه به‌ضرورت استمرار خدمات عمومی، دامنه نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی ارائه‌دهنده خدمات عمومی، از رسیدگی به گزارش‌های ثبت شده در سامانه فؤاد فراتر رفت و پایش میدانی استمرار و پایداری خدمات نیز در دستور کار قرار گرفت. براساس گزارش‌های کارشناسان متولی سامانه فؤاد در سازمان اداری و استخدامی کشور، بازرسی‌های انجام شده در این دوره صرفاً به هشت شاخص ابلاغی فؤاد محدود نبوده و تا بازگشت شرایط عادی، متناسب با اقتضائات شرایط اضطرار، استمرار خدمات حضوری و غیرحضوری، دسترسی شهروندان به خدمات و نحوه مدیریت اختلالات مورد پایش قرار گرفته است.

منظور از بازرسی در این بخش، بازدید و بررسی میدانی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و واحدهای ارائه‌دهنده خدمات عمومی با هدف احراز استمرار خدمت، شناسایی اختلالات و گلوگاه‌های ارائه خدمت و پیگیری اقدامات اصلاحی است. این اقدامات توسط بازرسان و واحدهای نظارتی مرتبط در سطح ستاد و استان‌ها و با هماهنگی متولیان سامانه فؤاد انجام شده است. دامنه این نظارت‌ها نیز حسب شرایط و اهمیت خدمات، دستگاه‌های مختلف ارائه‌دهنده خدمات عمومی را دربرگرفته و محدود به دستگاه‌های دارای گزارش ثبت شده در سامانه نبوده است.

در این دوره، علاوه‌بر هشت شاخص اصلی فؤاد، محورهایی نظیر پایداری خدمات حضوری و غیرحضوری، حضور و دسترسی نیروی انسانی، پاسخ‌گویی تلفنی، استمرار فعالیت سامانه‌های برخط، نحوه مدیریت بحران، دسترسی به خدمات بانکی و درمانی و تأمین و توزیع کالاهای اساسی نیز مورد توجه قرار گرفت. بنابراین، شاخص‌های فؤاد در شرایط اضطرار به‌عنوان یکی از مبانی پایش کیفیت و استمرار خدمت مورد استفاده قرار گرفتند، اما دامنه بازرسی‌ها متناسب با شرایط جنگی توسعه یافت.

از نظر اجرایی، نظارت‌ها در سطح استان‌ها نیز با تشکیل یا فعال‌سازی کارگروه‌های نظارت و بازرسی مرتبط با فؤاد و با مشارکت واحدهای نظارتی دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها دنبال شد. براساس گزارش‌های دریافتی، این سازوکار در استان‌هایی ازجمله تهران، البرز، قزوین، همدان، لرستان، خراسان رضوی و گیلان مورد استفاده قرار گرفت. این موارد صرفاً نمونه‌هایی از استان‌های دارای گزارش مستند هستند و به‌معنای محدود بودن دامنه نظارت به این استان‌ها نیست.

نمونه‌هایی از اقدامات نظارتی و مداخلات اصلاحی

گزارش‌های مکتوب دریافتی از کارشناسان متولی سامانه فؤاد در سازمان اداری و استخدامی کشور، نمونه‌هایی از اقدامات انجام شده در استان‌ها را نشان می‌دهد که بیانگر رویکرد گلوگاه‌محور و مسئله‌محور نظارت در شرایط جنگی است. مهم‌ترین این موارد عبارت‌اند از:

استان خراسان رضوی: بازرسی از اداره کل گمرک (فعالیت تا ساعت ۲۲)، واحدهای خسارت بیمه ایران و تجارت‌نو با ظرفیت ۱۰۰درصدی پرسنل و نظارت بر واحدهای تجاری میدان بیت‌المقدس مشهد که منجر به پلمب واحدهای متخلف (گران‌فروشی و

عدم فاکتور) گردید، بانک ملی، شرکت آب و فاضلاب و اداره تعزیرات حکومتی استان؛

- **استان البرز:** نظارت بر سرپرستی بانک صادرات و مدیریت شعب بانک رسالت جهت بررسی پایداری خدمات برخط و حضور فیزیکی باجه‌ها، بیمارستان شهید مدنی و اداره پست؛
- **استان گیلان:** بازرسی از اداره کل گمرک بندر انزلی و معاونت بازرسی اداره صمت جهت پایش زنجیره تأمین کالا (نظارت ویژه در استان گیلان (با وجود ورود ۲ میلیون مسافر) برای جلوگیری از کمبود کالاهای اساسی نظیر مرغ، گوشت و صیفی‌جات از طریق رصد روزانه ستاد تنظیم بازار)؛
- **استان همدان:** گشت مشترک صمت و تعزیرات در بازار آهن‌فروشان و بازرسی از شهرک‌های صنعتی بوعلی ۱ و ۲ جهت بررسی کیفیت مدیریت بحران، بیمارستان، بانک‌ها و بیمه سلامت؛
- **استان گلستان:** بازرسی از اداره جهاد کشاورزی و شرکت توزیع برق؛
- **استان لرستان:** اداره ثبت اسناد، ستاد و نواحی اداره آب و فاضلاب استان؛
- **استان تهران:** ادارات و دفاتر پست مناطق ۱۱ و ۱۷ (در تهران، با توجه به شرایط جنگی و جابه‌جایی مردم، سیستم «توزیع در آدرس دوم» راه‌اندازی شد تا از مفقود شدن مرسولات و نارضایتی شهروندان غایب در منزل جلوگیری شود).

بررسی این نمونه‌ها نشان می‌دهد که کارکرد نظارتی فؤاد در شرایط جنگ صرفاً به ثبت و پاسخ‌گویی به شکایات شهروندان محدود نبوده است؛ بلکه داده‌ها و سازوکارهای این سامانه در کنار بازرسی‌های میدانی، به ابزاری برای پایش استمرار خدمات، شناسایی گلوگاه‌های خدمت‌رسانی، مداخله برای رفع اختلال و پیشگیری از شکل‌گیری نارضایتی عمومی تبدیل شده است. از این منظر، تجربه دوره جنگ نشان می‌دهد که در شرایط اضطرار، نظارت بر خدمات عمومی نیازمند ترکیب داده‌های حاصل از گزارش‌های مردمی با پایش میدانی و مداخلات اصلاحی سریع است.

ه) تدابیر پیشگیرانه و اقدامات اصلاحی برای استمرار خدمات و افزایش رضایتمندی شهروندان

در کنار بازرسی‌های میدانی و پایش عملکرد دستگاه‌های اجرایی، گزارش‌های دریافت شده از کارشناسان متولی سامانه فؤاد در سازمان اداری و استخدامی کشور نشان می‌دهد که در شرایط جنگی، مجموعه‌ای از اقدامات پیشگیرانه و اصلاحی نیز با هدف جلوگیری از اختلال در ارائه خدمات، کاهش زمان انتظار، حفظ دسترسی شهروندان به خدمات ضروری و پیشگیری از شکل‌گیری نارضایتی عمومی در دستور کار قرار گرفته است. این اقدامات، علاوه‌بر واکنش به اختلالات مشاهده شده، ناظر بر پیش‌بینی و رفع گلوگاه‌های خدمت‌رسانی و استمرار خدمات در شرایط اضطرار بوده است. مهم‌ترین اقدامات انجام شده عبارت‌اند از:

۱. تدابیر نظارتی و پیشگیرانه برای حفظ استمرار خدمات جهت پیشگیری از بروز نارضایتی در جامعه

- بازرسی و نظارت بر وضعیت پایداری ارائه خدمت در دستگاه‌های اجرایی؛
- بازدید به‌منظور بررسی روند امور اجرایی و نحوه خدمت‌رسانی دستگاه‌های اجرایی در ایام جنگ رمضان؛
- هماهنگی و تدوین برنامه بازدید و بازرسی سرزده از دستگاه‌های اجرایی استان‌ها؛
- بررسی پایداری خدمات حضوری و غیرحضوری؛
- بررسی اتصال سامانه‌ها و خدمات برخط؛
- حضور در شعبات و بررسی نحوه خدمات‌دهی باجه‌های بانکی؛
- بررسی نحوه خدمات‌دهی دستگاه‌های خودپرداز؛
- حضور در اورژانس بیمارستان و سایر بخش‌ها؛
- بررسی نحوه خدمات‌دهی کادر درمان؛
- کیفیت اجرای طرح فؤاد؛
- بررسی کیفیت مدیریت بحران و ارائه خدمات به واحدهای آسیب‌دیده.

۲. برنامه‌ها و اقدامات مؤثر در افزایش رضایتمندی مردم

در برخی موارد، پایش و بازرسی‌های انجام شده به مداخله مستقیم و اصلاح فرایند خدمت منجر شده است. مهم‌ترین نمونه‌های گزارش شده عبارت‌اند از:

- **تسهیل دسترسی در بخش سلامت:** تضمین فعالیت ۱۰۰درصدی واحدهای تأیید نسخ دارویی و بیماران خاص، حتی در روزهای تعطیل و بحرانی؛
- **کاهش صفوف و زمان انتظار:** در بانک‌ها، با مداخله مستقیم بازرسان، نیروهای کمکی به باجه‌ها اضافه شده و دستگاه‌های نوبت‌دهی خراب به‌سرعت تعمیر شدند تا ازدحام جمعیت مدیریت شود.
- **تبلیغات محیطی و آگاه‌سازی:** نصب گسترده شناسه‌های دوبعدی (Code QR) در محل قابل مشاهده برای مراجعان و اطلاع‌رسانی سامانه فؤاد ۱۲۸ در پمپ‌بنزین‌ها و مراکز پیشخوان دولت جهت اطمینان‌بخشی به مردم از وجود یک نهاد ناظر؛
- **تقدیر از واحدهای نمونه:** تشویق و تقدیر از پرسنل و واحدهایی که با ظرفیت کامل در شرایط سخت مشغول خدمت بوده‌اند (نظیر بیمه تجارت‌نو و بیمه ایران)؛
- اصلاح قیمت در چند مورد بازرسی؛
- به‌روزرسانی اطلاعات چند واحد در سامانه جامع انبارها؛
- اصلاح نحوه نصب شناسه‌های دوبعدی در سطح ساختمان‌های اداری؛
- هماهنگی با پیمانکار جهت تعمیر و راه‌اندازی فوری دستگاه نوبت‌دهی در چند شعبه بانکی.

۲-۲-۳. تحلیل فوریت‌های اداری در شرایط جنگ و بحران

جنگ، نظام اداری را با فشارهای کم‌سابقه‌ای در زمینه تداوم خدمات عمومی، مدیریت منابع و پاسخ‌گویی به شهروندان مواجه می‌کند. در این بخش، مهم‌ترین فوریت‌های اداری استخراج شده از داده‌های سامانه مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

جدول ۷. طبقه‌بندی شکایت‌های ثبت شده براساس حوزه خدمات اساسی و دستگاه متولی ارائه خدمت[1]

ردیف	حوزه خدمات اساسی	سازمان‌های مربوطه	تعداد شکایت‌های ثبت شده برای دستگاه‌ها	سهم شکایت‌های ثبت شده از دستگاه‌های متولی هر حوزه خدمات اساسی
۱	تأمین و توزیع کالاهای اساسی و امنیت غذایی	وزارت جهاد کشاورزی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان ملی استاندارد	۱۱۳	۳,۶۱ درصد
۲	سلامت	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۷۶	۳,۵۵ درصد
۳	آموزش و فرهنگ	وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۱۲۱	۳,۸۷ درصد
۴	انرژی	وزارت نیرو، وزارت نفت	۲۳۱	۷,۳۹ درصد
۵	حمل‌ونقل	وزارت راه و شهرسازی	۱۱۷	۳,۷۴درصد

۱. با توجه به اینکه داده‌های سامانه فؤاد در این گزارش به تفکیک دستگاه‌های اجرایی در دسترس بوده و اطلاعات موضوعی هر شکایت استخراج نشده است؛ دستگاه‌ها براساس مأموریت‌های غالب و نوع خدمت عمومی ارائه شده در یکی از حوزه‌های خدمات اساسی طبقه‌بندی شدند. بنابراین، تعداد و درصدهای ارائه شده بیانگر سهم شکایت‌های ثبت شده از دستگاه‌های متولی هر حوزه خدمات اساسی است و نه توزیع موضوعی شکایت‌ها.

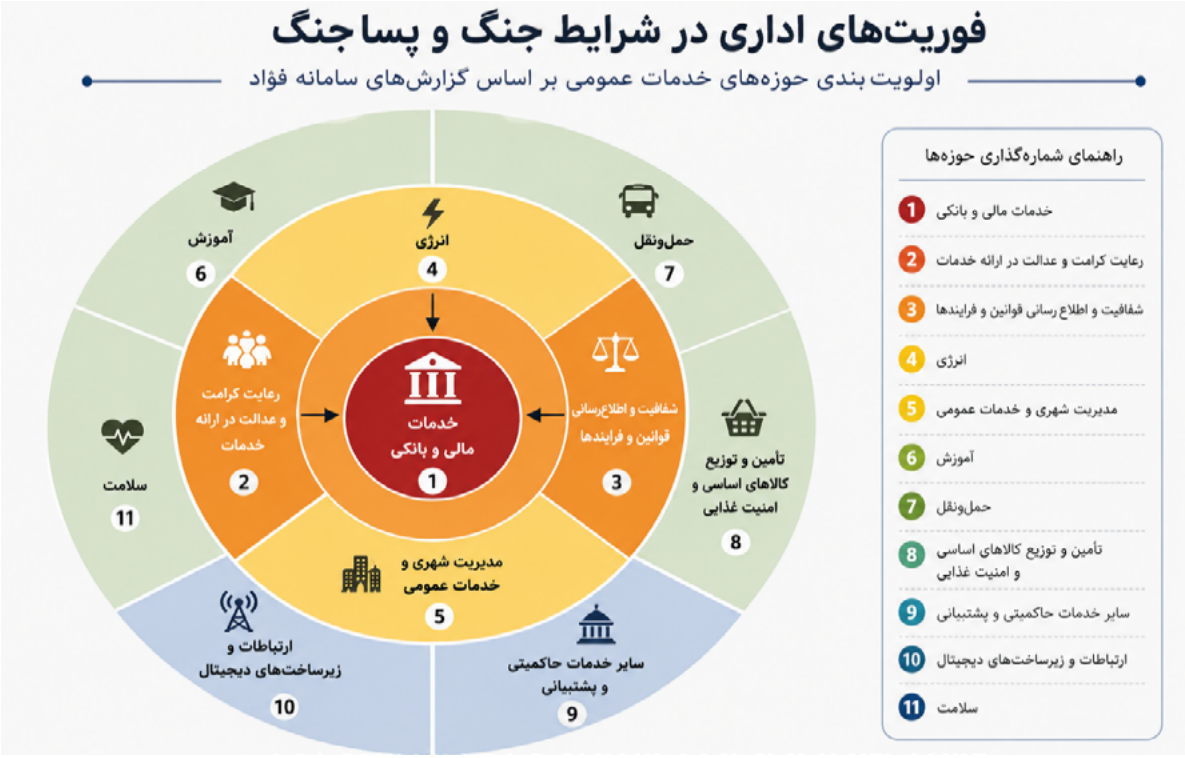
ردیف	حوزه خدمات اساسی	سازمان‌های مربوطه	تعداد شکایت‌های ثبت شده برای دستگاه‌ها	سهم شکایت‌های ثبت شده از دستگاه‌های متولی هر حوزه خدمات اساسی
۶	خدمات مالی و بانکی	وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک ملی، بانک سپه، بانک رفاه، بانک صادرات، بانک ملت، بانک مهر ایران، بانک کشاورزی، بانک مسکن، بانک تجارت، پست‌بانک، بانک توسعه تعاون، بانک توسعه صادرات	۶۷۰	۲۱,۴۳ درصد
۷	مدیریت شهری و خدمات عمومی	وزارت کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، سازمان اداری و استخدامی کشور	۱۹۴	۶,۲۰ درصد
۸	رفاه اجتماعی	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بنیاد شهید و امور ایثارگران	۵۵۵	۱۷,۷۵ درصد
۹	خدمات قضایی، ثبتی و مالکیتی	سازمان ثبت اسناد و املاک کشور/وزارت دادگستری	۵۴۶	۱۷,۴۶ درصد
۱۰	ارتباطات و زیرساخت‌های دیجیتال	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۵۲	۱,۶۶ درصد
۱۱	سایر خدمات حاکمیتی و پشتیبان	وزارت امور خارجه، سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، سازمان حفاظت محیط زیست	۴۶	۱,۷۴ درصد

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

طبقه‌بندی شکایت‌های ثبت شده براساس حوزه‌های خدمات اساسی نشان می‌دهد، بیشترین سهم گزارش‌های مردمی به خدمات مالی و بانکی (۲۱.۴۳ درصد)، خدمات رفاهی و حمایت‌های اجتماعی (۱۷.۷۵درصد) و خدمات قضایی، ثبتی و مالکیتی (۱۷.۴۶درصد) اختصاص دارد؛ به‌گونه‌ای که این سه حوزه درمجموع ۵۶.۶۴ درصد کل شکایت‌های ثبت شده را شامل می‌شوند. این یافته بیانگر آن است که در شرایط جنگ، بیشترین اختلالات اداری در خدماتی رخ داده که به‌طور مستقیم با دسترسی شهروندان به منابع مالی، حمایت‌های اجتماعی، حقوق مالکیت و خدمات حاکمیتی روزمره ارتباط دارند.

تمرکز بیش از نیمی از شکایت‌ها در سه حوزه خدمات مالی و بانکی، رفاه اجتماعی و خدمات قضایی، ثبتی و مالکیتی نشان می‌دهد که این حوزه‌ها باید در طراحی برنامه‌های تداوم خدمات عمومی، سناریوهای مدیریت بحران و برنامه‌های ارتقای تاب‌آوری دستگاه‌های اجرایی در زمره خدمات اولویت‌دار قرار گیرند (شکل ۲).

شکل ۲.اولویت‌بندی حوزه‌های خدمات اساسی



مأخذ:یافته‌های پژوهش.

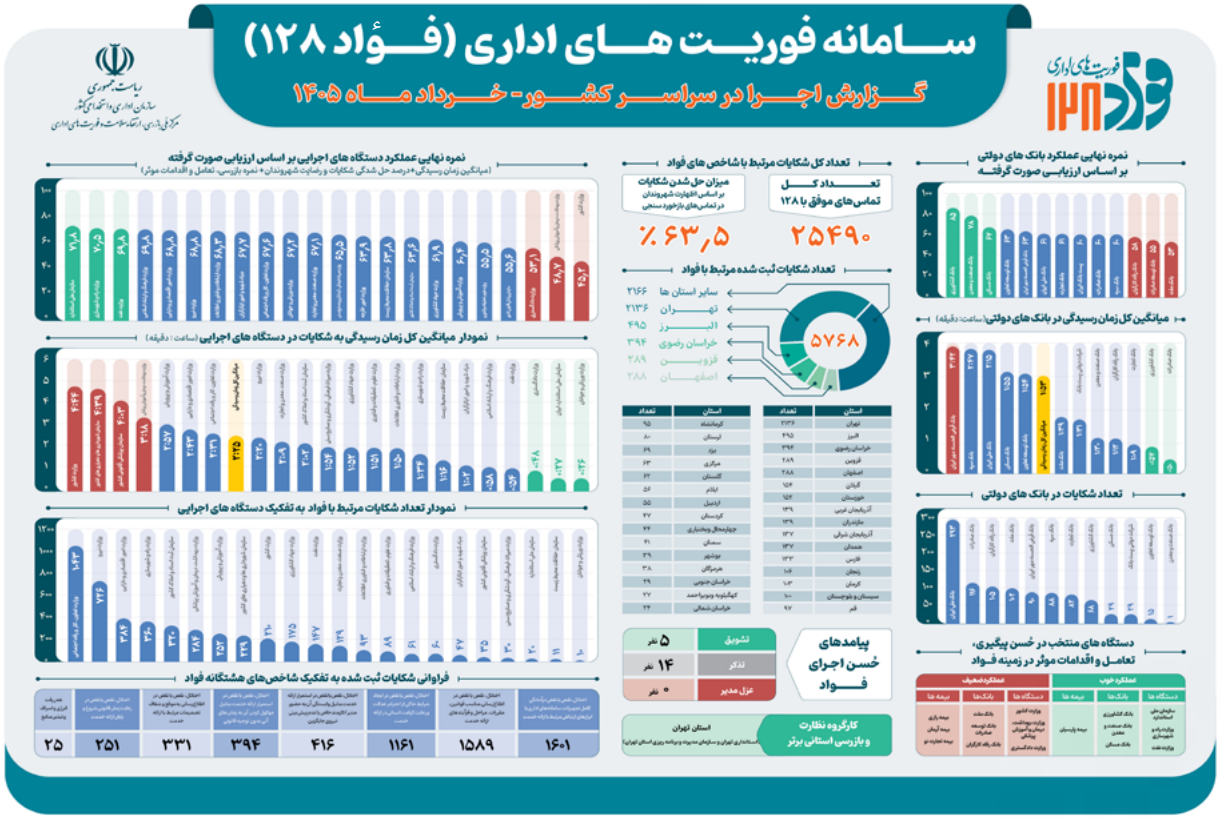
براساس تحلیل محتوایی و روندهای مشاهده شده، می‌توان برخی از نقاط ضعف ساختاری و عملیاتی را در قالب موارد زیر طبقه‌بندی کرد:

- ناپایداری در سامانه‌های بانکی متمرکز؛ اختلال در سامانه «چکاوک» و کمبود عرضه وجه نقد در خودپردازها که منجر به صف‌های طولانی و تنش گردیده بود.
- فرسودگی و کمبود زیرساخت در مراکز درمانی؛ به‌ویژه در استان البرز که رتبه پایینی در نسبت تخت به جمعیت دارد.
- عدم بازدارندگی برخی بازرسی‌های سنتی؛ تشکیل صِرف پایگاه بازرسی بدون ابزار برخورد، تأثیر کمی در کاهش تخلفات دارد.
- کندی در اطلاع‌رسانی طرح فؤاد؛ در برخی ادارات تبلیغات در محل مناسب نصب نشده است.

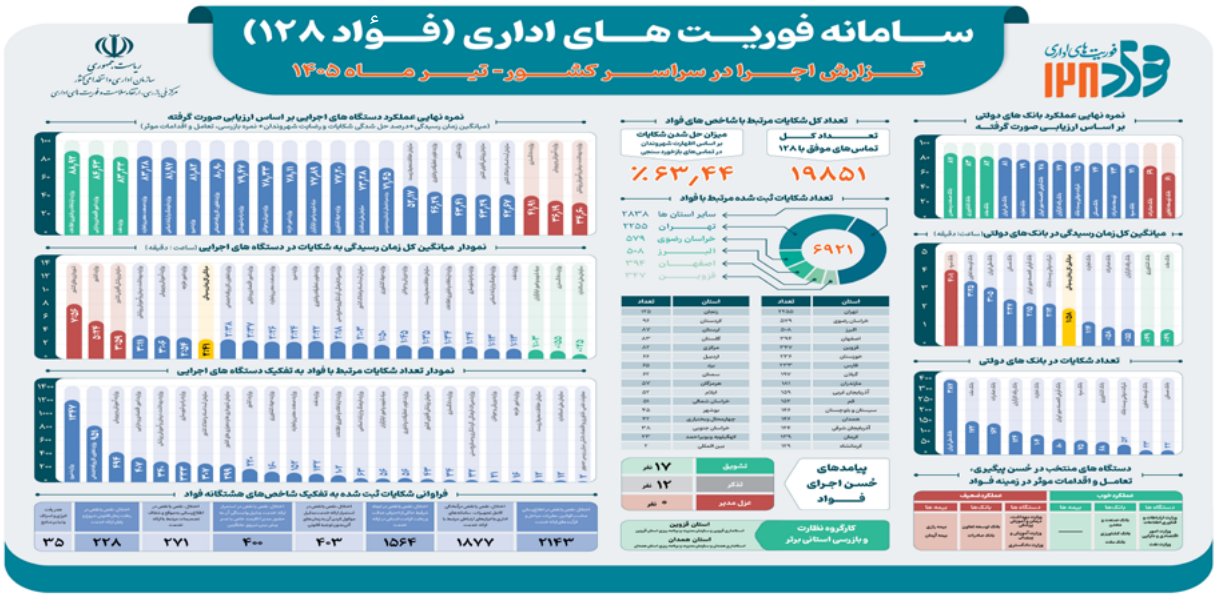
۳-۲-۳. تحلیل عملکرد سامانه و تحلیل اختلالات خدمات عمومی و چالش‌های سلامت اداری براساس گزارش‌های سامانه فؤاد در شرایط پساجنگ

در این بخش، مهم‌ترین یافته‌های آماری مبتنی‌بر گزارش‌های ثبت شده در سامانه فؤاد در بازه زمانی پس از جنگ رمضان از ماه‌های خرداد و تیر ۱۴۰۵ مورد بررسی قرار می‌گیرد. بررسی عملکرد و داده‌های سامانه فؤاد در ماه‌های خرداد و تیر ۱۴۰۵ نشان می‌دهد که با پایان شرایط جنگی، نظام اداری وارد مرحله بازیابی خدمات عمومی شده است؛ بااین‌حال الگوی شکایات شهروندان بیانگر آن است که بخش قابل توجهی از چالش‌های ایجاد شده در دوره جنگ رمضان همچنان ادامه دارد.

شکل ۳. گزارش عملکرد سامانه فؤاد در خردادماه [۱۳]



شکل ۴. گزارش عملکرد سامانه فؤاد در تیرماه [۱۳]



در این دوره تعداد تماس‌های موفق سامانه از ۱۹۸۵۱ تماس در خردادماه به ۲۵۴۹۰ تماس در تیرماه افزایش یافته است. این افزایش بیش از ۲۸درصدی را می‌توان در درجه نخست در چارچوب بازگشت تدریجی فعالیت‌های اداری و اجتماعی به شرایط عادی پس از جنگ و افزایش نیاز شهروندان به دریافت خدمات و پیگیری مسائل و مطالبات اداری تفسیر کرد. همچنین کاهش تعداد شکایات ثبت شده از ۶۹۲۱ مورد به ۵۷۶۸ مورد نیز بیانگر کاهش نسبی اختلالات اداری و افزایش ثبات در ارائه خدمات عمومی است.

یکی از مهم‌ترین نتایج مستخرج از گزارش‌های فؤاد در دوره پساجنگ، تداوم تمرکز شکایات در تعداد محدودی از دستگاه‌های اجرایی است. این گزارش‌ها نشان می‌دهند که اگر چه جایگاه برخی دستگاه‌ها در رتبه‌بندی ماهیانه تغییر کرده است، اما سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت امور اقتصاد و دارایی، بانک ملی ایران و وزارت نیرو همچنان در زمره دستگاه‌هایی قرار دارند که بیشترین حجم شکایات مردمی را به خود اختصاص داده‌اند.

استمرار حضور این دستگاه‌ها در صدر فهرست شکایات نشان می‌دهد که خدمات زیرساختی نظیر خدمات ثبتی، رفاهی، مالی و بانکی و همچنین خدمات زیرساختی، حتی پس از پایان شرایط جنگی نیز با اختلال مواجه بوده‌اند.

ازاین‌رو، این دستگاه‌ها را می‌توان مهم‌ترین کانون‌های فوریت‌های اداری در دوره پساجنگ دانست که تقویت ظرفیت عملیاتی، افزایش تاب‌آوری سازمانی و تسریع در رسیدگی به مطالبات شهروندان در آنها باید در اولویت برنامه‌های بازسازی و ارتقای سلامت نظام اداری قرار گیرد.

۳-۳.اولویت‌بندی خدمات اداری در شرایط جنگ و پساجنگ

تحلیل یافته‌های سامانه فؤاد نشان می‌دهد که فوریت‌های اداری در شرایط جنگ و پساجنگ، بیش از آنکه ناشی از کمبود ظرفیت ارائه خدمات باشد، حاصل اختلال در زیرساخت‌های خدمت‌رسانی، تمرکز تقاضا بر خدمات حیاتی و کاهش سرعت پاسخ‌گویی نظام اداری است. ازاین‌رو اولویت نخست مدیریت بحران باید تضمین پایداری سامانه‌های خدمت‌رسان، سپس تداوم خدمات مالی، رفاهی و حقوقی و در ادامه ارتقای سرعت پاسخ‌گویی باشد. در جدول زیر فوریت‌های اداری براساس شدت اثر آنها بر تداوم خدمات حیاتی، امنیت اجتماعی و سلامت اداری اولویت‌بندی شده‌اند:

جدول ۸.اولویت‌بندی خدمات اداری در شرایط جنگ و پساجنگ

ردیف	فوریت‌های اداری	مستندات یافته‌ها	توضیحات
۱	پایداری زیرساخت‌های فناورانه و ارتباطی خدمات عمومی	۴۹,۶۷ درصد شکایات مربوط به اختلال تجهیزات، سامانه‌ها و ابزارهای ارتباطی	مهم‌ترین فوریت اداری در شرایط جنگ، حفظ پایداری زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات است؛ زیرا اختلال در این زیرساخت‌ها به‌صورت هم‌زمان ارائه خدمات بانکی، رفاهی، ثبتی، قضایی و سایر خدمات اساسی را مختل می‌کند.
۲	تضمین تداوم خدمات مالی، بانکی و رفاهی	۲۱,۴۳ درصد کل شکایات	بیشترین تمرکز شکایات در حوزه خدمات مالی و بانکی نشان می‌دهد؛ دسترسی مستمر شهروندان به وجوه، پرداخت‌ها و خدمات بانکی، مهم‌ترین اولویت عملیاتی نظام اداری در شرایط جنگ است و هرگونه وقفه می‌تواند به بی‌ثباتی اقتصادی و اجتماعی منجر شود.
۳	تضمین تداوم خدمات رفاهی و حمایت‌های اجتماعی	۱۷,۷۵ درصد کل شکایات	استمرار پرداخت مستمری‌ها، یارانه‌ها، بیمه‌ها و سایر حمایت‌های اجتماعی در شرایط جنگ، نقش مستقیمی در حفظ معیشت خانوارها و تاب‌آوری اجتماعی دارد و از مهم‌ترین فوریت‌های اداری محسوب می‌شود.

ردیف	فوریت‌های اداری	مستندات یافته‌ها	توضیحات
۴	تضمین تداوم خدمات قضایی، ثبتی و مالکیتی	۱۷٫۴۶ درصد کل شکایات	استمرار خدمات ثبت اسناد، ثبت احوال، امور مالکیت و خدمات قضایی، از بروز اختلافات حقوقی، بلاتکلیفی اسناد و کاهش اعتماد عمومی به حاکمیت جلوگیری می‌کند و یکی از ارکان ثبات حقوقی در شرایط بحران است.
۵	افزایش سرعت پاسخ‌گویی و مدیریت شکایات	یافته‌های سامانه فؤاد درباره عدم تناسب سرعت پاسخ‌گویی با حجم تقاضا	در شرایط جنگ، مزیت نظام اداری نه صرفاً در ارائه خدمت، بلکه در سرعت رسیدگی به اختلالات و شکایات است؛ زیرا پاسخ‌گویی سریع از گسترش بحران و نارضایتی عمومی جلوگیری می‌کند.
۶	ارتقای سلامت اداری و کیفیت تعامل با شهروندان	۱۵٫۹۸ درصد شکایات مربوط به احترام، عدالت و کرامت انسانی	حتی در شرایط بحران، کیفیت رفتار کارکنان با ارباب‌رجوع نباید کاهش یابد؛ زیرا حفظ عدالت و کرامت انسانی، اعتماد عمومی به نظام اداری را تقویت می‌کند.
۷	شفافیت و اطلاع‌رسانی مؤثر درباره خدمات عمومی	۱۵٫۷۸ درصد شکایات مربوط به اطلاع‌رسانی قوانین و فرایندها	اطلاع‌رسانی دقیق درباره تغییرات خدمات، مقررات و فرایندها از سردرگمی شهروندان، مراجعات غیرضروری و افزایش شکایات جلوگیری کرده و کارآمدی مدیریت بحران را ارتقا می‌دهد.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۴-۳. بررسی نقاط قوت سامانه فؤاد

نقاط قوت سامانه فؤاد را می‌توان در پنج محور اصلی شامل نوآوری در پاسخ‌گویی و حل مسئله، ایجاد شبکه مسئولیت و راهبری، توسعه حکمرانی داده‌محور، تقویت نظارت و ضمانت اجرا، و گستره اثرگذاری بر پاسخ‌گویی و کیفیت خدمات عمومی دسته‌بندی کرد:

- **الگوی پاسخ‌گویی و حل مسئله:** سامانه فؤاد با استقرار یک زنجیره شش‌مرحله‌ای شامل تماس، ثبت و ارجاع، بررسی، رسیدگی، ثبت نتیجه و پاسخ‌گویی، فرایند رسیدگی به گزارش‌های شهروندان را در قالبی نسبتاً منسجم و زمان‌مند سازمان‌دهی کرده است. پیش‌بینی بازه زمانی حداکثر سه‌ساعته برای رسیدگی و ایجاد شبکه‌ای از راهبران ارشد، میانی و استانی نیز، سازوکار مشخص‌تری برای پیگیری گزارش‌ها در سطوح مختلف فراهم کرده است. بنابراین، ویژگی قابل توجه فؤاد را می‌توان در تجمیع و سازمان‌دهی این مراحل در یک سازوکار متمرکز برای شناسایی، ارجاع، پیگیری و پاسخ‌گویی نسبت به فوریت‌های اداری دانست.
- **ایجاد ظرفیت تجمیع و پایش متمرکز داده‌های فوریت‌های اداری:** سامانه فؤاد با ثبت مستمر گزارش‌های شهروندان درباره اختلالات و مسائل اداری، امکان تجمیع و دسته‌بندی متمرکز داده‌های مربوط به فوریت‌های اداری را فراهم می‌کند. این داده‌ها می‌تواند برای شناسایی الگوهای تکرارشونده، تمرکز مسائل در برخی دستگاه‌ها و واحدها و بررسی روند تغییرات شکایات در دوره‌های زمانی مختلف مورد استفاده قرار گیرد. همچنین، تهیه گزارش‌ها و کارنامه‌های دوره‌ای از عملکرد دستگاه‌ها، ظرفیت استفاده از این اطلاعات را در پایش و تصمیم‌گیری مدیریتی افزایش می‌دهد.
- **ایجاد سازوکارهای نظارت، راستی‌آزمایی و ضمانت اجرا:** پایداری و اثربخشی اقدام نیز تا حدی از طریق پیوند دادن داده‌های سامانه فؤاد با سازوکارهای ارزیابی، نظارت و اصلاح عملکرد دستگاه‌های اجرایی تقویت شده است. در این چارچوب، عملکرد دستگاه‌ها در سامانه می‌تواند مبنای شناسایی واحدهای برتر و اختصاص مشوق و تقدیر به آنها قرار گیرد و درمقابل، برای دستگاه‌ها و واحدهای دارای عملکرد ضعیف، اقدامات اصلاحی ازجمله آموزش مدیران و کارکنان و پیگیری بهبود عملکرد پیش‌بینی شود. همچنین، اعزام گروه‌های بازرسی موضوعی توسط سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها و انجام بازرسی‌های میدانی، امکان راستی‌آزمایی داده‌های سامانه و بررسی میزان انطباق پاسخ‌های ثبت شده با وضعیت واقعی خدمت‌رسانی را فراهم می‌کند.

۵-۳. بررسی نقاط ضعف سامانه فؤاد

۱ محدودیت‌های نهادی و فرهنگی سامانه فؤاد

یکی از محدودیت‌های سامانه فؤاد آن است که اثربخشی آن صرفاً به طراحی فنی، سرعت رسیدگی یا سازوکار ارجاع و پیگیری وابسته نیست، بلکه به بستر نهادی و فرهنگ اداری حاکم بر دستگاه‌های اجرایی نیز وابستگی جدی دارد. سامانه می‌تواند مسیر ثبت و پیگیری مسئله را تسهیل کند، اما به‌تنهایی قادر به اصلاح عواملی همچون ضعف پاسخ‌گویی، مسئولیت‌گریزی، مقاومت در برابر نظارت، عادی شدن برخی رویه‌های ناکارآمد و ضعف فرهنگ رعایت حقوق ارباب‌رجوع نیست.

۲ **محدودیت در اطلاع‌رسانی و آگاهی عمومی از سامانه**

با وجود توسعه تدریجی سامانه فؤاد و گسترش امکان ثبت گزارش در استان‌های مختلف، سطح آگاهی و استفاده شهروندان از ظرفیت سامانه در همه استان‌ها یکسان نیست. تفاوت در حجم مراجعات و گزارش‌های ثبت شده میان استان‌ها می‌تواند نشان‌دهنده تفاوت در میزان اطلاع‌رسانی، دسترسی و شناخت شهروندان از کارکرد سامانه باشد. ازاین‌رو، استمرار و تقویت اطلاع‌رسانی عمومی درباره شماره ۱۲۸، دامنه موضوعات قابل ثبت، نحوه پیگیری گزارش و نتایج قابل انتظار از آن، به‌ویژه در استان‌هایی که میزان استفاده از سامانه پایین‌تر است، ضروری به‌نظر می‌رسد.

۳ **احتمال تعارض منافع و تداخل نقش ناظر و منظور:** در ساختار اجرای سامانه فؤاد، به‌ویژه در دستگاه‌هایی که از ساختار مستقل و مشخص بازرسی برخوردار نیستند و در سطح ادارات کل استانی فعالیت می‌کنند، ممکن است مسئولیت دریافت، پیگیری و ارزیابی گزارش‌ها در درون همان مجموعه‌ای قرار گیرد که موضوع گزارش نیز متوجه آن است. این وضعیت می‌تواند زمینه تعارض منافع، کاهش استقلال ناظر و تضعیف بی‌طرفی در رسیدگی و ارزیابی عملکرد را ایجاد کند. ازاین‌رو، پیش‌بینی سازوکارهای روشن برای تفکیک نقش ناظر از واحد مورد نظارت و امکان نظارت یا راستی‌آزمایی مستقل، به‌ویژه در موارد حساس، ضروری است.

۴ **محدودیت در تحلیل موضوعی و حوزه‌محور شکایات:** داده‌های سامانه فؤاد در چارچوب هشت شاخص ابلاغی، از قابلیت تفکیک و تحلیل برخوردار بوده و گزارش‌ها به تفکیک دستگاه‌های اجرایی نیز قابل بررسی است؛ بااین‌حال، داده‌های موجود امکان تحلیل شکایات فراتر از این شاخص‌ها و به تفکیک حوزه‌های مختلف خدمات عمومی را به‌صورت کامل فراهم نمی‌کند. به‌بیان‌دیگر، اگرچه می‌توان میزان شکایات مرتبط با هریک از شاخص‌های فؤاد یا سهم دستگاه‌های اجرایی را مشخص کرد، اما امکان استخراج دقیق اینکه مهم‌ترین عوامل نارضایتی شهروندان در حوزه‌هایی مانند سلامت، آموزش، انرژی، حمل‌ونقل یا خدمات مالی و بانکی چه بوده، محدود است. این محدودیت، ظرفیت سامانه را برای شناسایی دقیق گلوگاه‌های موضوعی در هر حوزه خدمت و طراحی مداخلات اختصاصی کاهش می‌دهد.

۵ **آسیب‌پذیری زیرساخت‌های فناوری و ارتباطی در شرایط بحرانی:** عملکرد سامانه فؤاد به پایداری شبکه‌های ارتباطی، سامانه‌های احراز هویت و زیرساخت‌های فناوری کشور وابسته است؛ ازاین‌رو، اختلال در این زیرساخت‌ها در شرایط جنگ و بحران می‌تواند دسترسی شهروندان و فرایند ثبت، ارجاع و پیگیری گزارش‌ها را تحت تأثیر قرار دهد.

۶ **ضعف در بهره‌گیری تحلیلی از داده‌ها:** ظرفیت داده‌های سامانه برای شناسایی گلوگاه‌های اجرایی، الگوهای پرتکرار و روندهای نارسایی خدمات به‌طور کامل مورد استفاده قرار نمی‌گیرد و توسعه داشبوردهای مدیریتی و گزارش‌های تحلیلی ضروری است.

۷ **محدودیت در اتصال و یکپارچگی سامانه‌ای:** نبود اتصال مؤثر فؤاد با سایر سامانه‌های مرتبط می‌تواند موجب موازی‌کاری، تکرار ثبت اطلاعات و دشواری در پیگیری و ارجاع درخواست‌ها شود.

۸ **عدم انطباق کامل شاخص‌های ارزیابی با شرایط اضطرار و بحران:** شاخص‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها عمدتاً برمبنای شرایط عادی طراحی شده‌اند و لازم است متناسب با شرایط اضطراری، بحران و اختلال در زیرساخت‌ها بازنگری و تطبیق داده شوند.

۹ **فاصله میان ثبت و تحلیل شکایت تا اصلاح فرایندها:** داده‌های فؤاد در برخی موارد بیشتر برای ثبت، گزارش‌دهی و

رتبه‌بندی دستگاه‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد و ظرفیت آن برای تبدیل داده‌های شکایات به مداخلات اصلاحی، شناسایی علل ریشه‌ای و اصلاح فرایندهای مشکل‌دار به‌اندازه کافی فعال نشده است.

۱۰ **ضعف در تبدیل نتایج پایش به اقدام اصلاحی:** صرف شناسایی دستگاه یا فرایند دارای بیشترین شکایت، بدون تعیین اقدام اصلاحی، مسئول اجرا، زمان‌بندی و سازوکار نظارت بر رفع مشکل، اثربخشی سامانه را محدود می‌کند.

۶-۳. الزامات تداوم خدمات عمومی در شرایط جنگ و پساجنگ

تداوم خدمات عمومی در شرایط جنگ، مستلزم مجموعه‌ای از الزامات حقوقی، سازمانی، فناورانه، مدیریتی و نظارتی است. در این بخش، مهم‌ترین الزامات سیاستی مبتنی‌بر نتایج حاصل از سامانه فؤاد برای حفظ استمرار خدمات عمومی تبیین می‌شود.

۱-۶-۳. الزامات حقوقی

تحلیل گزارش‌های سامانه فؤاد در دوره جنگ نشان می‌دهد، بخشی از اختلالات خدمات عمومی در شرایط اضطراری، علاوه‌بر عوامل عملیاتی، به نبود یا ابهام در تکالیف قانونی دستگاه‌های اجرایی درباره تداوم خدمت، نحوه اقدام در شرایط جنگ و مسئولیت دستگاه‌ها در فرایند بازگشت و بازیابی خدمات مربوط است. از این منظر، یافته‌های فؤاد صرفاً بیانگر مشکلات اجرایی نیست، بلکه ضرورت پیش‌بینی قواعد حقوقی روشن برای تعیین تکلیف دستگاه‌ها در شرایط اضطراری را آشکار می‌کند. بر این اساس، مهم‌ترین الزامات حقوقی عبارت‌اند از:

- **الزام به پیش‌بینی و لحاظ پیامدهای ناشی از جنگ و تهدیدات نظامی در قانون مدیریت بحران کشور:** قانون مدیریت بحران کشور، در تعریف «مخاطره» و «بحران»، موارد نظامی و امنیتی ازجمله جنگ را از شمول خود خارج کرده است؛ درحالی‌که یافته‌های سامانه فؤاد نشان می‌دهد، شرایط جنگی به‌طور مستقیم موجب اختلال در تداوم خدمات عمومی، افزایش فشار بر دستگاه‌های اجرایی، تمرکز شکایات در خدمات مالی و بانکی، رفاهی و ثبتی، و کاهش تاب‌آوری نظام اداری می‌شود. ازاین‌رو، ضروری است قانون مدیریت بحران با پیش‌بینی احکام اختصاصی برای مدیریت شرایط جنگ و پساجنگ، تکالیف دستگاه‌های اجرایی در زمینه حفظ کارکردهای حیاتی، تداوم خدمات عمومی، برنامه‌ریزی برای بازیابی خدمات و هماهنگی بین‌بخشی را به‌طور صریح تعیین کند.
- **الزام به پیش‌بینی سازوکار مستقل رسیدگی و راستی‌آزمایی در موارد تعارض منافع:** ضروری است در دستگاه‌هایی که فاقد ساختار مستقل بازرسی هستند، به‌ویژه در سطح ادارات کل استانی، تفکیک مسئولیت رسیدگی و نظارت از واحد مورد گزارش پیش‌بینی شود. همچنین، برای گزارش‌هایی که به‌دلیل جایگاه سازمانی، موضوع گزارش یا سایر جهات، احتمال تعارض منافع در رسیدگی به آنها وجود دارد، سازوکار ارجاع به سطح بالاتر یا مرجع مستقل برای رسیدگی و راستی‌آزمایی تعیین گردد تا بی‌طرفی، استقلال و اعتبار فرایند رسیدگی تضمین شود.
- **الزام به تضمین حقوق شهروندان در دسترسی مستمر به خدمات عمومی:** تمرکز بیش از ۵۶ درصد شکایت‌های ثبت شده در سه حوزه خدمات مالی و بانکی، خدمات رفاهی و حمایت‌های اجتماعی و خدمات قضایی، ثبتی و مالکیتی نشان می‌دهد که اختلال در این خدمات، آثار مستقیم بر زندگی روزمره شهروندان دارد. بنابراین، استمرار ارائه این خدمات باید به‌عنوان یک تعهد حقوقی مستمر دستگاه‌های اجرایی تلقی شود و در شرایط جنگ نیز قابل تعلیق نباشد.
- **طراحی چارچوب حقوقی برای استفاده از ظرفیت بخش خصوصی، سازمان‌های مردم‌نهاد و نیروهای داوطلب در استمرار خدمات عمومی و پشتیبانی لجستیکی:** تاب‌آوری خدمات عمومی تا حد زیادی به سطح تمرکززدایی از اختیارات و توانایی دولت برای اقدام مستقل در صورت از هم گسیختن ساختارهای سنتی سلسله‌مراتبی مدیریت بستگی دارد. در شرایط عدم

قطعیت و بی‌ثباتی، این نهادهای محلی هستند که بیش از سایر سطوح حکمرانی، توانایی واکنش انعطاف‌پذیر به تغییرات نیازهای جامعه، بسیج منابع محلی و یافتن راه‌حل‌های خلاقانه را دارند. ازاین‌رو، لازم است چارچوب حقوقی این مشارکت، شامل حدود اختیارات و مسئولیت‌ها، نحوه هماهنگی با دستگاه‌های مسئول، شرایط فعال‌سازی ظرفیت‌های محلی و غیردولتی، الزامات نظارت و پاسخ‌گویی و نحوه تأمین و تخصیص منابع به‌صورت روشن تعیین شود؛ به‌گونه‌ای که در عین حفظ مسئولیت نهایی دستگاه‌های متولی، امکان واکنش انعطاف‌پذیر و متناسب با شرایط اضطراری فراهم گردد.

۲-۶-۳. الزامات سازمانی

ساختارهای سازمانی باید از انعطاف‌پذیری لازم برای پاسخ‌گویی به شرایط بحرانی برخوردار باشند. بازطراحی فرایندها، تفویض اختیار و ایجاد سازوکارهای هماهنگی، از مهم‌ترین الزامات تداوم خدمات عمومی محسوب می‌شوند. این بخش به بررسی این الزامات می‌پردازد.

- **الزام دستگاه‌های مسئول به تدوین و اجرای برنامه تداوم خدمات برای خدمات اولویت‌دار:** تمرکز بیش از ۵۶ درصد شکایت‌های ثبت شده در سه حوزه خدمات مالی و بانکی، خدمات رفاهی و حمایت‌های اجتماعی و خدمات قضایی، ثبتی و مالکیتی نشان می‌دهد که این خدمات بیشترین آسیب‌پذیری و درعین‌حال بیشترین اهمیت را در شرایط جنگ داشته‌اند. همچنین، با توجه به نقش محوری این سه حوزه در حفظ ثبات اقتصادی و اجتماعی، پیشنهاد می‌شود اجرای این برنامه‌ها به‌صورت دوره‌ای توسط سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان پدافند غیرعامل ارزیابی و نتایج آن در شاخص‌های عملکرد دستگاه‌های اجرایی لحاظ شود. ازاین‌رو، دستگاه‌های متولی این حوزه‌ها باید به تدوین و اجرای برنامه اختصاصی تداوم خدمات ملزم شوند. این برنامه‌ها باید حداقل شامل موارد زیر باشد:
  - شناسایی خدمات حیاتی و غیرقابل توقف و اولویت‌بندی آنها براساس میزان اثرگذاری بر زندگی شهروندان؛
  - تعیین حداقل سطح قابل قبول ارائه هر خدمت و حداکثر زمان مجاز وقفه؛
  - تعیین فرایندها و روش‌های جایگزین در صورت اختلال در شیوه معمول ارائه خدمت؛
  - تعیین محل‌ها و کانال‌های جایگزین ارائه خدمت، اعم از حضوری، برخط، تلفنی و سیار؛
  - تعیین مسئولیت واحدها و افراد در شرایط اضطراری و پیش‌بینی جانشین برای مسئولان و کارکنان کلیدی؛
  - پیش‌بینی سازوکار هماهنگی میان واحدهای ستادی، استانی و شهرستانی؛
  - پیش‌بینی نحوه بازگشت تدریجی و بازیابی ظرفیت عادی ارائه خدمات پس از رفع شرایط اضطراری.

همچنین پیشنهاد می‌شود، برنامه‌های تداوم خدمات دستگاه‌های دارای خدمات اولویت‌دار، به‌صورت دوره‌ای مورد ارزیابی قرار گرفته و نتایج آن در برنامه‌های اصلاحی و ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها مورد استفاده قرار گیرد.

- **تعیین و ابلاغ حدود اختیارات مدیران در شرایط اضطراری:** برای هر دستگاه دارای خدمات اولویت‌دار، اختیارات اضطراری در سه سطح ملی، استانی و شهرستانی تدوین و ابلاغ شود. در این چارچوب، برای هر خدمت حیاتی، سطح تصمیم‌گیر، حدود اختیار، جانشین مسئول، موارد نیازمند هماهنگی با سطح بالاتر و حداکثر زمان تصمیم‌گیری مشخص شود. همچنین، برای شرایطی که دسترسی به مدیر یا سطح بالاتر امکان‌پذیر نیست، اختیار تصمیم‌گیری موقت به جانشین تعیین شده واگذار شود تا ارائه خدمت به‌دلیل انتظار برای اخذ مجوز یا تصمیم از سطح بالاتر متوقف نشود. دستگاه‌ها این چارچوب را برای خدمات اولویت‌دار در مانورهای دوره‌ای آزمون و پس از هر بحران براساس تجربه‌های به‌دست‌آمده به‌روزرسانی کنند.
- **مردمی‌سازی و طراحی سازوکار مشارکت مردم در اداره امور عمومی:** یکی از الزامات اساسی تداوم خدمات عمومی و تقویت سلامت اداری در شرایط جنگ و پساجنگ، ایجاد سازوکارهای مؤثر برای حضور و مشارکت مردم در اداره امور عمومی است. اتکای

صرف به سازوکارهای درون‌سازمانی و نظارت‌های اداری، به‌ویژه در شرایط بحران، ممکن است ظرفیت‌های اجتماعی موجود برای حفظ و تداوم خدمات را فعال نکند و فاصله میان نظام اداری و جامعه را افزایش دهد. از این منظر، مشارکت مردم نباید صرفاً به دریافت شکایت و اعلام نارضایتی محدود شود، بلکه باید امکان حضور سازمان‌یافته و ضابطه‌مند آنان در برخی فرایندهای ارائه، ارزیابی و نظارت بر خدمات عمومی فراهم شود. تحقق این هدف مستلزم طراحی حقوقی و سازمانی سازوکارهای مشخص برای مشارکت مردم در اداره امور عمومی است؛ ازجمله تعیین حوزه‌های قابل واگذاری یا مشارکت، شرایط و حدود مسئولیت مشارکت‌کنندگان، نحوه نظارت و پاسخ‌گویی، سازوکارهای جلوگیری از تعارض منافع و ایجاد دسترسی عمومی به اطلاعات مورد نیاز. در این چارچوب، می‌توان از ظرفیت تشکل‌های تخصصی و مدنی، انجمن‌های حرفه‌ای، گروه‌های داوطلبانه، نهادهای محلی و سایر اشکال سازمان‌یافته مشارکت اجتماعی، متناسب با ماهیت هر خدمت، استفاده کرد.

- **الزام دستگاه‌ها به اجرای برنامه جامع اطلاع‌رسانی بحران با بهره‌گیری از سامانه فؤاد ۱۲۸ و سایر کانال‌های ارتباطی رسمی به‌منظور افزایش آگاهی عمومی و کاهش مراجعات غیرضروری**

۳-۶-۳. الزامات فناوری

تحلیل گزارش‌های ثبت شده در سامانه فؤاد نشان می‌دهد که فناوری اطلاعات و ارتباطات، یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر استمرار خدمات عمومی در شرایط جنگ و پساجنگ است. بیشترین حجم شکایت‌های مردمی (۱۲۷۲ گزارش) به اختلال، نقص یا عدم آمادگی سامانه‌های اداری، تجهیزات و ابزارهای ارتباطی اختصاص داشته که بیانگر وابستگی روزافزون ارائه خدمات عمومی به زیرساخت‌های فناوری است. همچنین، گزارش‌های میدانی از اختلال در سامانه‌های بانکی، ازجمله سامانه «چکاوک»، کاهش دسترسی به خدمات غیرحضوری و کمبود وجه نقد در خودپردازها نشان می‌دهد که آسیب‌پذیری زیرساخت‌های فناوری می‌تواند به‌سرعت موجب اختلال در خدمات حیاتی و افزایش نارضایتی عمومی شود. بر این اساس، مهم‌ترین الزامات فناوری برای تداوم خدمات عمومی عبارت‌اند از:

- **الزام به توسعه قابلیت‌های داده‌ای و تحلیلی سامانه فؤاد:** ضروری است قابلیت‌های داده‌ای سامانه فؤاد به‌گونه‌ای توسعه یابد که امکان تحلیل گزارش‌های ثبت شده به تفکیک موضوع، نوع خدمت، فرایند ارائه خدمت و حوزه‌های مختلف خدمات عمومی فراهم شود (ایجاد فیلدهای استاندارد برای موضوع، نوع خدمت، فرایند و حوزه خدمت در لایه ثبت یا پردازش داده؛ تعریف کدگذاری واحد برای حوزه‌های خدمات عمومی؛ ایجاد داشبوردهای تحلیلی و امکان استخراج گزارش‌های مقایسه‌ای از داده‌های سامانه؛ و اتصال نتایج تحلیلی به نظام ارزیابی عملکرد دستگاه). به‌این‌ترتیب، علاوه‌بر مشخص شدن تعداد و سهم گزارش‌های مربوط به هر دستگاه و شاخص، می‌توان عوامل اصلی نارضایتی و اختلال را در حوزه‌هایی مانند سلامت، آموزش، انرژی، حمل‌ونقل و خدمات مالی و بانکی شناسایی و ... را مقایسه کرد و دستگاه‌ها و فرایندهای دارای بیشترین سهم در هر مسئله را مورد بررسی قرار داد. این قابلیت، زمینه استفاده مؤثرتر از داده‌های فؤاد برای شناسایی گلوگاه‌های خدمات عمومی، اولویت‌بندی مداخلات و تصمیم‌گیری مدیریتی را فراهم می‌کند.
- **ایجاد زیرساخت‌های تاب‌آور و پایدار ارائه خدمات الکترونیکی:** یافته‌های سامانه فؤاد نشان می‌دهد که اختلال در سامانه‌های الکترونیکی، مهم‌ترین عامل وقفه در ارائه خدمات عمومی بوده است. ازاین‌رو، طراحی زیرساخت‌های تاب‌آور، مقاوم در برابر اختلالات و دارای قابلیت ادامه فعالیت در شرایط اضطراری، یکی از پیش‌نیازهای استمرار خدمات عمومی است.
- **تضمین پایداری زیرساخت‌های بانکی و سامانه‌های پشتیبان:** گزارش‌های سامانه فؤاد از اختلال در سامانه «چکاوک» و کمبود وجه نقد در دستگاه‌های خودپرداز نشان می‌دهد که استمرار خدمات مالی در شرایط جنگ، مستلزم پایداری سامانه‌های پشتیبان، افزایش تاب‌آوری زیرساخت‌های بانکی و تداوم دسترسی شهروندان به خدمات پایه بانکی است. در این راستا، الزام شورای

هماهنگی بانک‌ها به پایداری سامانه‌های پشتیبان و افزایش ظرفیت و سقف برداشت از خودپردازها متناسب با شرایط اضطراری، برنامه‌ریزی برای تأمین و توزیع وجه نقد در مناطق دارای امکان دسترسی و پیش‌بینی مسیرهای جایگزین ارائه خدمات در مناطق در معرض خطر، یکی از الزامات اساسی برای کاهش اختلال در خدمات مالی و حفظ اعتماد عمومی به‌شمار می‌رود.

- **پیش‌بینی سامانه‌های پشتیبان و تداوم خدمت:** تجربه اختلال در برخی سامانه‌های کلیدی نشان داد که اتکای کامل به یک سامانه یا مرکز پردازش، ریسک توقف خدمات را افزایش می‌دهد. بنابراین، استقرار سامانه‌های جایگزین، مراکز داده پشتیبان، نسخه‌های برخط و امکان بازیابی سریع خدمات باید به‌عنوان یکی از الزامات اصلی تداوم خدمات عمومی مورد توجه قرار گیرد.
- **الزام دستگاه‌های اجرایی به انجام آزمون‌های دوره‌ای آمادگی سامانه‌های الکترونیکی:** در شرایط جنگ و تهدیدات ترکیبی، سامانه‌های اطلاعاتی و ارتباطی از مهم‌ترین اهداف حملات سایبری محسوب می‌شوند. ازاین‌رو، حفاظت از زیرساخت‌های دیجیتال، پایش مستمر تهدیدات، مدیریت آسیب‌پذیری‌ها و پیش‌بینی سازوکارهای بازیابی خدمات، از الزامات اساسی استمرار خدمت‌رسانی است. سهم بالای شکایت‌های مرتبط با اختلال سامانه‌ها نشان می‌دهد که بخشی از زیرساخت‌های فناوری بدون ارزیابی مستمر آمادگی وارد شرایط بحران شده‌اند. انجام مانورهای دوره‌ای، آزمون سناریوهای قطع سامانه و ارزیابی آمادگی مراکز داده باید به‌عنوان بخشی از الزامات استمرار خدمات عمومی مورد توجه قرار گیرد.
- **توسعه کانال‌های متنوع ارائه خدمات و ارتباط با شهروندان:** بررسی‌های میدانی نشان داد که در دوره جنگ، بازرسی‌ها علاوه‌بر خدمات حضوری، بر پایداری خدمات غیرحضوری، پاسخ‌گویی تلفنی و اطلاع‌رسانی الکترونیکی نیز متمرکز بوده‌اند. این یافته بیانگر آن است که استمرار خدمات عمومی مستلزم تنوع‌بخشی به کانال‌های ارائه خدمت و جلوگیری از وابستگی به یک مسیر ارتباطی واحد است.
- **استقرار نظام‌های هوشمند پایش و هشدار سریع:** تجربه سامانه فؤاد نشان داد که تحلیل برخط گزارش‌های مردمی، امکان شناسایی سریع اختلالات، اولویت‌بندی مشکلات و مداخله به‌موقع را فراهم می‌کند. بنابراین، بهره‌گیری از سامانه‌های هوشمند پایش عملکرد خدمات، داشبوردهای مدیریتی و تحلیل داده‌های لحظه‌ای، یکی از الزامات فناوری برای حفظ تداوم خدمات عمومی در شرایط جنگ و پساجنگ به‌شمار می‌رود.

۴-۶-۳. الزامات منابع انسانی

تحلیل یافته‌های سامانه فؤاد نشان می‌دهد که تداوم خدمات عمومی در شرایط جنگ و پساجنگ، علاوه‌بر زیرساخت‌ها و سامانه‌های فناوری، به آمادگی، توانمندی و تاب‌آوری منابع انسانی نیز وابسته است. تمرکز بازرسی‌ها بر حضور مستمر کارکنان، پاسخ‌گویی به مراجعان و کیفیت ارائه خدمات، و همچنین ثبت ۴۰۶ شکایت درباره عدم رعایت احترام، عدالت و کرامت انسانی، بیانگر آن است که اختلال در مدیریت منابع انسانی می‌تواند به‌اندازه اختلال در زیرساخت‌های فنی، استمرار خدمات عمومی را با چالش مواجه کند. بر این اساس، مهم‌ترین الزامات منابع انسانی عبارت‌اند از:

- **تضمین تداوم حضور و جانشین‌پذیری نیروی انسانی:** تجربه دوره جنگ نشان داد که استمرار خدمات عمومی مستلزم پیش‌بینی سازوکارهای جانشین‌پروری، پیش‌بینی نیروی جایگزین و مدیریت انعطاف‌پذیر منابع انسانی و نیز آموزش کارکنان در زمینه مدیریت بحران، بهره‌گیری از سامانه‌های الکترونیکی، تصمیم‌گیری در شرایط اضطراری و انطباق سریع با تغییرات محیطی است، تا کاهش ظرفیت کارکنان موجب وقفه در ارائه خدمات نشود.
- **تقویت پاسخ‌گویی و رعایت کرامت شهروندان:** تمرکز بازرسی‌ها بر پاسخ‌گویی تلفنی و حضوری و ثبت ۴۰۶ شکایت درباره نحوه برخورد با مراجعان نشان می‌دهد که حفظ کیفیت تعامل کارکنان با شهروندان، حتی در شرایط بحرانی، یکی از الزامات اساسی تداوم خدمات عمومی و حفظ اعتماد عمومی است.

- **حمایت از کارکنان خط مقدم خدمت‌رسانی:** به‌منظور افزایش انگیزه، حفظ روحیه و جبران سختی شرایط خدمت در مناطق جنگی، ضروری است بسته‌ای از مشوق‌ها در سه سطح دسته‌بندی و اعمال شود:

✓ **مشوق‌های مالی:** شامل پرداخت‌های جبرانی مانند «فوق‌العاده مناطق جنگی» و «پاداش‌های مقطعی». در این راستا، تعیین میزان «فوق‌العاده مناطق جنگی» باید با رویکردی عادلانه و متناسب با شاخص‌هایی نظیر میزان شدت خطر در منطقه، مدت زمان حضور در محل خدمت و نوع شغل تخصصی تعیین شود.

✓ **مشوق‌های غیرمالی (اداری و شغلی):** شامل اولویت در ترفیع‌ها و تخصیص امتیازاتی برای ارتقا در طبقه و رتبه شغلی.

✓ **مشوق‌های اجتماعی و نمادین:** شامل تقدیر رسمی در سطوح عالی مدیریتی و اعطای نشان‌های افتخار و لوح‌های سپاس خاص جهت ارج نهادن به زحمات کارکنان.

۵-۶-۳. الزامات نظارتی و سلامت اداری

شرایط جنگ نباید موجب تضعیف نظام‌های نظارتی و کاهش شفافیت شود. تقویت سازوکارهای نظارت، رسیدگی به شکایات و بهره‌گیری از داده‌های سامانه‌هایی مانند فؤاد، علاوه‌بر حفظ سلامت اداری، به افزایش اعتماد عمومی و ارتقای کیفیت خدمات نیز کمک می‌کند. این بخش مهم‌ترین الزامات نظارتی را تبیین می‌کند.

- **الزام به استمرار نظارت پیشگیرانه، میدانی و داده‌محور در شرایط اضطراری:** در شرایط جنگ و بحران، نظارت بر دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی باید علاوه‌بر رسیدگی به شکایات، بر پایش مستمر وضعیت خدمات، شناسایی گلوگاه‌های خدمت‌رسانی و شناسایی دستگاه‌ها و واحدهای دارای تکرار یا افزایش غیرعادی شکایات متمرکز باشد. در این چارچوب، داده‌های هشت شاخص فؤاد، ازجمله حجم و تکرار گزارش‌ها و زمان رسیدگی، باید در کنار بازرسی‌های میدانی و موضوعی برای شناسایی اختلالات، تعیین اولویت‌های نظارتی و اصلاح فرایندهای دارای مشکل مورد استفاده قرار گیرد.
- **تقویت گشت‌های مشترک با حضور قضات تعزیرات و صدور احکام آنی (مانند پلمب ۲۴ساعته و نصب بنر تخلف) برای افزایش اثر بازدارندگی:** تقویت گشت‌های مشترک نظارتی با حضور مراجع ذی‌صلاح، ازجمله سازمان تعزیرات حکومتی، به‌منظور شناسایی و برخورد سریع با تخلفات مؤثر بر تأمین و توزیع کالا و خدمات ضروری در شرایط اضطراری، و پیش‌بینی سازوکارهای قانونی برای رسیدگی فوری و اتخاذ اقدامات تأمینی و بازدارنده در حدود صلاحیت مراجع ذی‌صلاح، ازجمله پلمب واحدهای متخلف و اطلاع‌رسانی عمومی درباره تخلف، می‌تواند به کاهش تکرار تخلفات و افزایش اثربخشی نظارت کمک کند.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تجربه جنگ‌های تحمیلی اخیر نشان می‌دهد، تداوم خدمات عمومی و حفظ سلامت اداری، از ارکان اصلی تاب‌آوری دولت در شرایط جنگ و پساجنگ است. تحقق این هدف نیازمند برنامه‌ریزی پیشگیرانه، هماهنگی‌های نهادی و بهره‌گیری از ابزارهای نوین نظارتی است.

بررسی عملکرد سامانه فؤاد نشان می‌دهد که این سامانه با ایجاد یک سازوکار متمرکز برای ثبت، ارجاع، پیگیری و پاسخ‌گویی به فوریت‌های اداری، ظرفیت قابل توجهی برای شناسایی و پایش مسائل و اختلالات خدمت‌رسانی ایجاد کرده است. درعین‌حال، محدودیت در اطلاع‌رسانی عمومی، پوشش جامعه استفاده‌کنندگان، قابلیت تحلیل موضوعی داده‌ها، استقلال و اثربخشی سازوکارهای نظارتی و تاب‌آوری زیرساخت‌های فنی، ازجمله عواملی است که می‌تواند بر اثربخشی آن تأثیر بگذارد. ازاین‌رو، ارتقای اثربخشی فؤاد مستلزم گسترش دسترسی عمومی، بهبود کیفیت و قابلیت تحلیل داده‌ها، تقویت سازوکارهای نظارتی و افزایش تاب‌آوری زیرساختی است.

ازسوی‌دیگر، تحلیل یافته‌های سامانه فؤاد نشان می‌دهد که بخش مهمی از فوریت‌های اداری در شرایط جنگ و پساجنگ، نه صرفاً ناشی از کمبود ظرفیت ارائه خدمات، بلکه مرتبط با اختلال در زیرساخت‌های خدمت‌رسانی، تمرکز تقاضا بر خدمات حیاتی و کاهش سرعت پاسخ‌گویی نظام اداری است. بر این اساس، فوریت‌های اداری در شرایط جنگ را می‌توان در سه سطح اصلی صورت‌بندی کرد: سطح نخست به حفظ زیرساخت‌های خدمت‌رسان و تداوم خدمات حیاتی شامل خدمات مالی و بانکی، رفاهی و حمایت‌های اجتماعی، و قضایی، ثبتی و مالکیتی اختصاص دارد که بیش از ۵۶ درصد شکایات را به خود اختصاص داده‌اند و مستقیماً بر ثبات اقتصادی، اجتماعی و حقوقی کشور اثر می‌گذارند. سطح دوم بر افزایش سرعت پاسخ‌گویی و مدیریت اختلالات متمرکز است که در شرایط بحران، شاخص اصلی کارآمدی نظام اداری محسوب می‌شود. سطح سوم نیز شامل الزامات سلامت اداری، یعنی حفظ کرامت شهروندان و ارتقای شفافیت و اطلاع‌رسانی است که نقش مهمی در حفظ اعتماد عمومی و تقویت تاب‌آوری نظام اداری در دوره جنگ و پساجنگ ایفا می‌کند. بر این اساس سیاستگذاری در حوزه فوریت‌های اداری باید از تمرکز صرف بر ارائه عادی خدمات به سمت تضمین تداوم خدمات حیاتی، افزایش سرعت واکنش و تقویت ظرفیت نظام اداری برای شناسایی و مدیریت اختلالات حرکت کند. برپایه یافته‌های سامانه فوریت‌های اداری (فؤاد) مهم‌ترین اولویت‌های سیاستی در شرایط جنگ و پساجنگ عبارت‌اند از: **توسعه قابلیت‌های داده‌ای و تحلیلی سامانه فؤاد، تعیین صحیح فهرست خدمات اساسی و اولویت‌بندی آنها، الزام دستگاه‌های مسئول به تدوین برنامه تداوم خدمات، تقویت تاب‌آوری و پشتیبانی زیرساخت‌های فناوری و سامانه‌های پشتیبان برای تضمین تداوم خدمات عمومی؛ تدوین سیاست‌های انعطاف‌پذیری و آمادگی نیروی انسانی برای تداوم خدمات عمومی؛ مردمی‌سازی اداره امور عمومی و طراحی سازوکارهای مشارکت مردم در تداوم، ارزیابی و نظارت بر خدمات عمومی؛ تقویت سیاست‌های نظارتی و سازوکارهای تضمین سلامت اداری؛ طراحی چارچوب حقوقی برای استفاده از ظرفیت بخش خصوصی، سازمان‌های مردم‌نهاد و نیروهای داوطلب در استمرار خدمات عمومی و پشتیبانی لجستیکی، پیش‌بینی و لحاظ پیامدهای ناشی از جنگ و تهدیدات نظامی در قانون مدیریت بحران کشور.**

درخصوص مردمی‌سازی، صرف دعوت از مردم به ثبت شکایت یا ارائه بازخورد کافی نیست؛ بلکه لازم است برای حضور و مشارکت آنان در برخی فرایندهای اداره امور عمومی، چارچوب‌های مشخص حقوقی و سازمانی طراحی شود. این چارچوب باید متناسب با اقتضائات هر حوزه، مشخص کند چه اموری قابلیت مشارکت یا واگذاری دارند، مردم یا تشکل‌های واجد شرایط با چه حدود اختیاری می‌توانند در آنها مشارکت کنند، مسئولیت و پاسخ‌گویی آنان چگونه تعیین می‌شود و چه سازوکارهایی برای شفافیت، نظارت و مدیریت تعارض منافع باید برقرار باشد. در این چارچوب، مردمی‌سازی می‌تواند از یک‌سو ظرفیت اجتماعی لازم برای تداوم و احیای خدمات در شرایط بحران را فعال کند و ازسوی‌دیگر، با تقویت نظارت اجتماعی و ارتباط مستقیم‌تر میان جامعه و نظام اداری، زمینه شناسایی و اصلاح برخی اختلالات و رویه‌های ناکارآمد را فراهم سازد.

از این منظر، میزان و شیوه ورود مردم به نظام اداری را نمی‌توان به‌صورت یک نسخه واحد برای همه دستگاه‌ها تعیین کرد؛ بلکه لازم است هر حوزه، متناسب با ماهیت خدمت، سطح حساسیت، الزامات تخصصی و ملاحظات امنیتی و حقوقی، حوزه‌های مناسب مشارکت عمومی و سازوکار اجرایی آن را طراحی کند. بنابراین، پیشنهاد می‌شود مطالعه‌ای مستقل برای شناسایی حوزه‌های قابل مشارکت یا واگذاری امور عمومی به مردم و طراحی الگوی اجرایی و نظارتی آن انجام شود. درمجموع، یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که فؤاد می‌تواند از یک سازوکار صرفاً واکنشی برای دریافت و رسیدگی به شکایات، به ابزاری برای پایش پیشگیرانه، شناسایی گلوگاه‌های خدمت و پشتیبانی از تصمیم‌گیری در شرایط بحران تبدیل شود؛ مشروط بر آنکه هم‌زمان محدودیت‌های اجرایی و ساختاری سامانه برطرف و پیوند آن با نظام تداوم خدمات، ارزیابی عملکرد و نظارت دستگاه‌های اجرایی تقویت شود.

جدول ۹. توصیه‌های سیاستی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا	ملاحظات
	تداوم*	اصلاح**						
۱		**	توسعه قابلیت‌های داده‌ای و تحلیلی سامانه فؤاد	طراحی و استقرار قابلیت ثبت، استانداردسازی و تحلیل گزارش‌ها به تفکیک موضوع شکایت، نوع خدمت، فرایند ارائه خدمت و حوزه خدمات عمومی؛ ایجاد امکان استخراج و مقایسه عوامل نارضایتی و اختلال در حوزه‌های مختلف؛ طراحی داشبوردهای تحلیلی برای شناسایی گلوگاه‌ها و دستگاه‌های نیازمند مداخله؛ رعایت الزامات محرمانگی، امنیت و حریم خصوصی داده‌ها.	سازمان اداری و استخدامی کشور	سازمان اداری و استخدامی کشور (مرکز ملی بازرسی، ارتقای سلامت و فوریت‌های اداری)	کوتاه‌مدت	اطلاعات تحلیلی موردنیاز حتی‌الامکان از داده‌های موجود سامانه استخراج شود و توسعه قابلیت‌های تحلیلی، موجب افزایش مراحل ثبت گزارش یا تحمیل اطلاعات اضافی به شهروند نشود. خروجی سامانه نیز باید در قالب گزارش‌ها و داشبوردهای مدیریتی قابل استفاده در ارزیابی عملکرد، شناسایی گلوگاه‌های خدمت و اولویت‌بندی اقدامات اصلاحی باشد.
۲	*		تعیین صحیح فهرست خدمات اساسی و اولویت‌بندی آنها	بر این اساس، خدماتی که بیشترین نیاز را به بازطراحی و اصلاح فرایندهای ارائه خدمت دارند، به‌ترتیب اولویت عبارت‌اند از: پایداری زیرساخت‌های فناورانه و ارتباطی خدمات عمومی – تضمین تداوم خدمات مالی، بانکی و رفاهی – تضمین تداوم خدمات رفاهی و حمایت‌های اجتماعی – تضمین تداوم خدمات قضایی، ثبتی و مالکیتی –افزایش سرعت پاسخ‌گویی و مدیریت شکایات – ارتقای سلامت اداری و کیفیت تعامل با شهروندان –شفافیت و اطلاع‌رسانی مؤثر درباره خدمات عمومی	سازمان پدافند غیرعامل	کوتاه‌مدت	سازمان اداری و استخدامی کشور؛ سازمان مدیریت بحران کشور؛ سازمان پدافند غیرعامل کشور، دستگاه‌های متولی خدمات اساسی	اولویت‌بندی باید مبتنی‌بر معیارهای مشخص و قابل سنجش باشد و با برنامه‌های تداوم خدمات دستگاه‌ها و فهرست خدمات حیاتی کشور هماهنگ شود.

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا	ملاحظات
	تداوم*	اصلاح**						
۳		**	الزام دستگاه‌های مسئول به تدوین و اجرای برنامه تداوم خدمات برای خدمات اولویت‌دار	این برنامه‌ها باید حداقل شامل موارد زیر باشد: – شناسایی خدمات حیاتی و غیرقابل توقف – اولویت‌بندی خدمات براساس میزان اثرگذاری بر شهروندان – تعیین حداکثر زمان مجاز وقفه در هر خدمت – پیش‌بینی فرایندهای جایگزین در صورت اختلال سامانه‌ها یا کاهش ظرفیت خدمت‌رسانی – تعیین حداقل سطح قابل قبول ارائه خدمت پیش‌بینی فرایندهای جایگزین در صورت اختلال سامانه‌ها – تعیین محل‌ها و کانال‌های جایگزین ارائه خدمت (حضوری، برخط، تلفنی و سیار) – تأمین نیروی انسانی و تجهیزات پشتیبان – تأمین تجهیزات و زیرساخت‌های پشتیبان – ایجاد بانک اطلاعاتی برخط از وضعیت خدمت	سازمان اداری و استخدامی کشور	کوتاه‌مدت	سازمان اداری و استخدامی کشور؛ سازمان مدیریت بحران کشور؛ سازمان پدافند غیرعامل کشور	برنامه‌ها متناسب با ماهیت و سطح اهمیت هر خدمت تدوین و به‌صورت دوره‌ای آزمون و به‌روزرسانی شوند؛ اجرای برنامه نباید موجب ایجاد ساختارهای موازی یا افزایش غیرضروری هزینه‌های جاری شود.
۴		**	طراحی چارچوب حقوقی برای استفاده از ظرفیت بخش خصوصی، سازمان‌های مردم‌نهاد و نیروهای داوطلب در استمرار خدمات عمومی و پشتیبانی لجستیکی	تعیین خدمات و حوزه‌های قابل واگذاری یا پشتیبانی؛ تعیین حدود اختیارات، مسئولیت و پاسخ‌گویی طرف‌های مشارکت‌کننده؛ پیش‌بینی سازوکار فعال‌سازی ظرفیت‌های غیردولتی در شرایط اضطراری؛ تعیین نحوه هماهنگی با دستگاه متولی خدمت؛ پیش‌بینی الزامات نظارت، شفافیت و گزارش‌دهی؛ تعیین سازوکار تأمین و تخصیص منابع و جبران هزینه‌ها	سازمان اداری و استخدامی کشور	وزارت کشور	میان‌مدت	مشارکت بخش غیردولتی باید مکمل مسئولیت دستگاه متولی باشد و موجب انتقال مسئولیت نهایی دولت در قبال استمرار خدمات عمومی نشود. فعال‌سازی این ظرفیت‌ها نیز باید متناسب با نوع بحران و نیاز هر خدمت انجام گیرد.

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا	ملاحظات
	تداوم*	اصلاح**						
۵	*		طراحی و استقرار سازوکارهای مردمی‌سازی اداره امور عمومی و مشارکت سازمان‌یافته مردم در تداوم، ارزیابی و نظارت بر خدمات عمومی در زمان جنگ	شناسایی و اولویت‌بندی حوزه‌های قابل مشارکت یا واگذاری به مردم؛ تعیین حدود اختیارات، مسئولیت و پاسخ‌گویی مشارکت‌کنندگان؛ طراحی سازوکارهای مشارکت تشکل‌های تخصصی، حرفه‌ای، مدنی، گروه‌های داوطلبانه و نهادهای محلی متناسب با ماهیت هر خدمت؛ پیش‌بینی الزامات شفافیت، نظارت، گزارش‌دهی و مدیریت تعارض منافع؛ ایجاد چارچوب حقوقی و اجرایی برای استفاده از ظرفیت مردم در استمرار و پشتیبانی از خدمات عمومی در شرایط بحران	سازمان اداری و استخدامی کشور	دستگاه اجرایی مسئول هر خدمت، با همکاری وزارت کشور و سازمان‌های مردم‌نهاد و تشکل‌های ذی‌ربط	میان‌مدت	میزان و شیوه ورود مردم به نظام اداری را نمی‌توان به‌صورت یک نسخه واحد برای همه دستگاه‌ها تعیین کرد؛ بلکه لازم است هر حوزه، متناسب با ماهیت خدمت، سطح حساسیت، الزامات تخصصی و ملاحظات امنیتی و حقوقی، حوزه‌های مناسب مشارکت عمومی و سازوکار اجرایی آن را طراحی کند.
۶	*		پیش‌بینی و لحاظ پیامدهای ناشی از جنگ و تهدیدات نظامی در قانون مدیریت بحران کشور	بازنگری در تعاریف و احکام قانون به‌منظور شناسایی جنگ و تهدیدات نظامی به‌عنوان وضعیت مؤثر بر تداوم خدمات عمومی	مجلس شورای اسلامی	وزارت کشور- سازمان مدیریت بحران کشور	میان‌مدت	احکام پیشنهادی باید با نظام موجود مدیریت بحران و سایر قوانین مرتبط هماهنگ باشد و از ایجاد موازی‌کاری در مسئولیت‌ها جلوگیری شود.

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

منابع و مآخذ

[1] Stativka, Nataliia; Orel, Yuliia. Ensuring governance resilience and continuity of public service delivery in wartime and emergency conditions in Ukraine. Theory and Practice of Public Administration. 2024;2(79):77-98.

[۲]. https://ecoiran.com/بخش-اقتصاد-کلان-۱۸۶/۱۳۴۱۸۱-میزان-خسارت-جنگ-اعلام-شد-جزئیات/

[3] https://dolat.ir/detail/481418.

[۴] عبداللهی، نورعلی. الزامات و ویژگی‌های دورکاری و مأموریت کارکنان دولت در دوران جنگ. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.1404;33(12):

e21467. doi: 10.22034/mrc.report.21467

[۵] شیخی، سینا. محله‌محوری، بنیان اصلی پیشرفت جامعه ایران در پی جنگ رمضان. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۴۰۵. شماره مسلسل، ۲۱۵۴۹.

[۶] جوادیان‌فرد، سعید. بازنگری در ساختار فرهنگ عمومی جهت تثبیت، تداوم و اعتلای سرمایه فرهنگی مردم‌پایه ملی جنگ رمضان (۱). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۴۰۵. شماره مسلسل ۲۱۵۶۲.

[۷]. امتی، محمدباقر و فهیمی، علی. بررسی شیوه‌های ایجاد و ساماندهی شبکه‌های داوطلبی در شرایط جنگ با استناد به الگوهای جهانی. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۴۰۵؛۳۴(۲):
e21520. doi: 10.22034/mrc.report.21520
[۸] طریفی حسینی، حمید. آسیب‌شناسی ارزشیابی توصیفی دوره ابتدایی و ارائه راهکارهای سیاستی برای بهبود آن. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۴۰۵؛۳۴(۲):
e21481. doi: ۱۰.۲۲۰۳۴/mrc.report.۲۱۴۸۱
[۹] ضابطیان طرقی، الهام. روش‌های برنامه‌ریزی شهرهای هوشمند در مواجهه با جنگ (قبل و پس از جنگ). ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۴۰۴;۳۳(۱۲):
e21390. doi: ۱۰.۲۲۰۳۴/mrc.report.۲۱۳۹۰
[۱۰] فرنام، علی. تحلیل تحولات حوزه مدیریت شهری و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در جنگ رمضان و ارائه توصیه‌های سیاستی. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۴۰۵;(۵):
e11682. doi: 10.22034/mrc.report.21672
[۱۱] ردادی، محسن و عزت‌آبادی، حسام. از هم‌بستگی دفاعی تا سرمایه اجتماعی پایدار: بایسته‌های حفظ سرمایه اجتماعی پس از جنگ. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۴۰۴. شماره مسلسل ۲۱۱۵۰.
[۱۲] رضایی‌زاده، محمد جواد و کاظمی، داود. بازشناسی نظریه «خدمات عمومی» و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. مطالعات حقوق تطبیقی معاصر، ۱۳۹۱؛ ۳(۵): ۲۳-۴۶.
[۱۳] سازمان اداری و استخدامی کشور، مرکز ملی بازرسی، ارتقای سلامت و فوریت‌های اداری. گزارش تبیین وضعیت اجرای سامانه فوریت‌های اداری (فؤاد ۱۲۸): بازه زمانی ۹ اسفند ۱۴۰۴ تا ۹ اردیبهشت ۱۴۰۵ .تهران: سازمان اداری و استخدامی کشور؛ ۱۴۰۵.

عنوان: فوریت‌های اداری در شرایط جنگ و پساجنگ: الزامات تداوم خدمات عمومی و سلامت اداری با تأکید بر سامانه فؤاد

DOI: https://doi.org/10.22034/mrc.report.22004
Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12038.html
Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

تداوم خدمات عمومی در شرایط جنگ و پساجنگ مستلزم اولویت‌بندی خدمات حیاتی، تقویت تاب‌آوری زیرساخت‌های فناوری، آمادگی منابع انسانی، پاسخ‌گویی سریع و تقویت نظارت و سلامت اداری است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وب‌سایت: rc@majles.ir