مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مشخصات گزارش:

دفتر مطالعات مدیریت

راهکارهای ارتقای بازدارندگی نظام اداری در شرایط جنگی

حسین اصلی‌پور

Doi: 10.22034/mrc.report.22046

چکیده

جنگ نوع خاصی از بحران است که علاوه‌بر ویژگی‌ها و پیامدهای بحران‌های طبیعی نظیر سیل، زلزله و... ویژگی خاص استمرار ابهام و عدم قطعیت در طول زمان در ابعاد گوناگون سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، خدماتی و ... را دربردارد. بنابراین لازم است نظام اداری به‌عنوان حلقه واسط میان نظام سیاسی و نظام اجتماعی کشور، متناسب با شرایط جنگی تدابیر خاصی را اتخاذ کند؛ چراکه عملکرد این نظام مستقیماً با رضایتمندی مردم در ارتباط است و نحوه نگرش آنان به کیفیت حکمرانی را شکل می‌دهد. علاوه‌بر این، تجربه دو جنگ اخیر (جنگ ۱۲روزه و جنگ رمضان) بیانگر آن است که اخذ تصمیمات کلان مرتبط با نظام اداری پیش از وقوع جنگ، ضامن تقویت بازدارندگی و کاهش آسیب‌های مرتبط در حین جنگ بوده و آثار آن به‌مراتب بیش از تغییر رویه‌های اداری پس از وقوع جنگ است. براین‌اساس، گزارش حاضر متناسب با مرحله گذار از لایه‌های متصلب بوروکراتیک نظام اداری در شرایط عادی به‌سوی سازوکارهای تاب‌آور، انطباق‌پذیر و شبکه‌ای در شرایط جنگی طی برگزاری جلسات کارشناسی به طراحی چهارده تجویز عملیاتی به‌منظور ارتقای بازدارندگی نظام اداری در شرایط جنگی اقدام کرده است که در چهار طبقه اصلی «منابع انسانی و کارکنان دولت»، «ساختار و فرایندهای دولت»، «دولت الکترونیک و مدیریت داده» و نهایتاً «سلامت اداری» طبقه‌بندی شده‌اند.

نوع گزارش:
- [ ] طرح یا لایحه
- [ ] نظارتی
- [x] راهبردی
- [ ] پیش‌نویس قانونی

شماره مسلسل: ۲۲۰۴۶

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۵/۰۳/۰۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۸/۲۶

حسین اصلی‌پور (مدیر مطالعه)؛ مهدی عبدالحمید (اظهارنظرکننده)؛ اکرم وحدانی‌فر (ویراستار ادبی)؛ ساجده زارع مرزی (صفحه‌آرا).

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

۱. مقدمه

بازدارندگی نظام اداری در شرایط تنش، بیش از آنکه از افزایش تمرکز و کنترل حاصل شود، از توان دولت برای تداوم خدمت، تصمیم‌گیری سریع، بازآرایی منابع، هماهنگی شبکه‌ای، استفاده انعطاف‌پذیر از ظرفیت‌های انسانی و حفظ اعتماد عمومی ناشی می‌شود. تحقق چنین تاب‌آوری و بازدارندگی نهادی، مستلزم گذار از لایه‌های متصلب بوروکراتیک به‌سوی سازوکارهای انطباق‌پذیر و شبکه‌ای است؛ الگویی که در آن، زیرساخت‌های هوشمند پایداری زنجیره خدمت‌رسانی را در بحبوحه جنگ تضمین می‌کنند و جهت‌گیری بهره‌ورانه، مانع از استهلاک ظرفیت‌ها و فرسایش منابع راهبردی کشور می‌شود. وقوع جنگ ۱۲روزه و نیز جنگ رمضان ارکان مختلف نظام ادرای کشور را تحت تأثیر خود قرار داد و نظام اداری کشور به اتخاذ راهبردهایی برای تقویت بازدارندگی خود در شرایط جنگی اقدام کرد. با توجه به ارزیابی کارشناسانه اقدامات اتخاذ شده قبلی در شرایط جنگی، در ادامه درمجموع چهارده اقدام مورد نیاز به‌منظور تقویت بازدارندگی نظام اداری کشور به تفکیک چهار محور به شرح جدول ۱ ارائه شده است:

جدول ۱.محورهای اصلی تفکیک اقدامات بازدارندگی نظام اداری

عنوان محور موضوعی	راهکارهای پیشنهادی
منابع انسانی و کارکنان دولت	۵
ساختار و فرایندهای دولت	۳
دولت الکترونیک و مدیریت داده	۴
سلامت اداری	۲

مأخذ:یافته های پژوهش.

۲. منابع انسانی و کارکنان دولت

۲-۱. استقرار نظام نقل‌وانتقال راهبردی کارکنان با هدف افزایش بازدارندگی سرمایه انسانی دولت

نظام نقل‌وانتقال کارکنان دولت باید از سازوکاری عمدتاً منفعل و پاسخ‌گو به درخواست‌های فردی کارکنان، به ابزاری راهبردی برای مدیریت سرمایه انسانی، بازتوزیع نیروی انسانی و افزایش بازدارندگی نظام اداری تبدیل شود. در شرایطی که توزیع نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی و مناطق مختلف کشور با عدم تعادل مواجه است، اتکای صرف به استخدام نیروی جدید برای جبران کمبودها، ضمن افزایش هزینه‌های دولت، می‌تواند به انباشت نیروی انسانی در برخی بخش‌ها و استمرار کمبود در بخش‌های دیگر منجر شود. ازاین‌رو، دولت باید بتواند در چارچوب ضوابط مشخص، سرمایه انسانی موجود را متناسب با تغییر نیازها و اولویت‌های دستگاه‌ها و مناطق بازآرایی کند.

در این چارچوب، استقرار نظام نقل‌وانتقال نیازمحور و شایستگی‌محور ضروری است؛ به این معنا که جابه‌جایی کارکنان نه‌فقط براساس تقاضای فردی، بلکه بر مبنای نیاز واقعی دستگاه مقصد، وضعیت نیروی انسانی دستگاه مبدأ و میزان انطباق تخصص، تجربه و شایستگی‌های فرد با الزامات شغل انجام شود. تحقق این رویکرد مستلزم ایجاد تصویری به‌روز از وضعیت سرمایه انسانی دولت، شامل کمبود و مازاد نیروی انسانی در دستگاه‌ها، مناطق و رشته‌های تخصصی است. همچنین لازم است برای مشاغل دستگاه‌های اجرایی، شناسنامه‌های شغلی مشتمل‌بر وظایف، دانش، مهارت، تجربه و شایستگی‌های مورد نیاز تدوین و به‌روزرسانی شود تا امکان تطبیق نظام‌مند میان نیازهای شغلی و ظرفیت‌های موجود نیروی انسانی فراهم شود.

در کنار انتقال دائم، مأموریت‌های کوتاه‌مدت و هدفمند نیز باید به یکی از ابزارهای مدیریت سرمایه انسانی دولت تبدیل شود. بسیاری از نیازهای دستگاه‌های اجرایی ماهیت دائمی ندارند و به یک پروژه،

برنامه اصلاحی، بحران یا نیاز تخصصی مقطعی مربوط می‌شوند. در چنین مواردی، انتقال دائمی نیروی انسانی نه‌فقط ضروری نیست، بلکه خود ممکن است موجب ایجاد عدم تعادل جدید در دستگاه مبدأ شود. بنابراین، دستگاه‌ها باید بتوانند نیازهای موقت خود را در قالب پروژه‌ها، طرح‌ها یا حوزه‌های تخصصی مشخص اعلام، و از ظرفیت کارکنان متخصص سایر دستگاه‌ها برای دوره‌ای محدود استفاده کنند. این مأموریت‌ها می‌توانند در حوزه‌هایی نظیر اصلاح فرایندها، توسعه سامانه‌های اطلاعاتی، تدوین اسناد تخصصی، اجرای برنامه‌های تحول و پاسخ به نیازهای فوری دستگاه‌ها تعریف شود.

برای اثربخشی این سازوکار، مأموریت‌های کوتاه‌مدت باید دارای مدت مشخص، شرح وظایف روشن، اهداف قابل اندازه‌گیری و خروجی مشخص باشند و وضعیت حقوق و مزایا، نحوه بازگشت فرد به دستگاه مبدأ، جایابی وی پس از پایان مأموریت و نحوه لحاظ شدن تجربه مأموریت در مسیر پیشرفت شغلی نیز از پیش تعیین شود. بدین‌ترتیب، مأموریت از جابه‌جایی اداری موقت به ابزاری برای انتقال دانش، مدیریت استعداد، توسعه شایستگی‌ها و افزایش چابکی نظام اداری تبدیل خواهد شد.

این ظرفیت در شرایط جنگی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. در چنین شرایطی، به‌جای توسعه سریع ساختار دولت از طریق جذب نیروهای جدید و ایجاد تعهدات بلندمدت استخدامی، می‌توان بخش قابل توجهی از نیازهای اداری، ستادی و پشتیبانی مناطق درگیر جنگ را از طریق بازآرایی موقت نیروی انسانی موجود دولت تأمین کرد. در این زمینه، مأموریت‌های کوتاه‌مدت داوطلبانه می‌توانند براساس اعلام نیاز دستگاه یا استانداری مقصد، شناسایی کارکنان دارای تخصص مرتبط و صدور حکم مأموریت با تعیین دقیق مدت، وظایف و حقوق و مزایا سازمان‌دهی شود. استفاده از این ظرفیت، علاوه‌بر جلوگیری از بزرگ شدن غیرضروری بدنه دولت در شرایط اضطراری، امکان انتقال سریع تخصص و تجربه به نقاطی را فراهم می‌کند که با کمبود نیروی انسانی مواجه‌اند.

ازسوی‌دیگر، لازم است ظرفیت ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت برای اصلاح تدریجی قواعد نقل‌وانتقال کارکنان جدیدالاستخدام فعال شود. اجرای سریع حکم مربوط به کارکنانی که پس از لازم‌الاجرا شدن قانون به کار گرفته می‌شوند، می‌تواند زمینه را برای توزیع منعطف‌تر نیروی انسانی در داخل شهرستان فراهم کند و بخشی از عدم تعادل میان محل استقرار پست‌ها و محل نیاز واقعی دستگاه‌ها را کاهش دهد. اهمیت این حکم صرفاً در جابه‌جایی کارکنان نیست؛ بلکه با تعیین این قاعده از ابتدای رابطه استخدامی، امکان مدیریت آتی محل خدمت کارکنان افزایش پیدا می‌کند و وابستگی نظام اداری به رضایت فردی برای هرگونه بازتوزیع نیروی انسانی کاهش می‌یابد. در مجموعِ این رویکرد، نقل‌وانتقال باید از «امتیازی برای حل مسئله فردی کارکنان» به «ظرفیتی برای حل مسئله نظام اداری» تغییر کارکرد دهد؛ به‌گونه‌ای‌که دولت بتواند در شرایط عادی، کمبودها و مازادهای نیروی انسانی را متعادل کند و در شرایط بحران، جنگ یا اختلال در ارائه خدمات، بدون توسعه شتاب‌زده بدنه دولت، سرمایه انسانی خود را به‌سرعت در نقاط مورد نیاز بازآرایی کند.

۲-۲. افزایش انعطاف‌پذیری ترتیبات کار و حضور کارکنان دولت

یکی از روندهای مهم در مدیریت سرمایه انسانی در سال‌های اخیر، حرکت از الگوی سنتی و یکسانِ حضور کارکنان در محل کار و ساعات ثابت کاری به‌سمت ترتیبات متنوع و منعطف در زمان، مکان و نحوه انجام کار است. امروزه در بسیاری از نظام‌های اداری، انعطاف‌پذیری دیگر فقط به‌معنای «دورکاری» نیست، بلکه مجموعه‌ای از الگوهای مختلف، شامل ساعت کاری شناور،[1] ساعات اصلی،[2] ساعات شروع و پایان متفاوت،[3] هفته کاری فشرده،[4] ساعات کاری سالانه،[5] کار پاره‌وقت،[6] اشتراک شغل،[7] دورکاری تمام‌وقت یا پاره‌وقت،[8]

1. Flexitime
2. Core Hours
3. Staggered Hours
4. Compressed Workweek
5. Annualized Hours
6. Part-time
7. Job Sharing
8. Remote / Telework

کار ترکیبی،[1] کار از هر مکان،[2] و ترتیبات نتیجه‌محور[3] را دربرمی‌گیرد. در برخی نظام‌ها نیز این ترتیبات با یکدیگر ترکیب می‌شوند؛ برای مثال، کارمند می‌تواند ضمن برخورداری از ساعت شروع و پایان شناور، بخشی از روزها یا ساعات کاری خود را به‌صورت دورکاری انجام دهد.

این تحول را می‌توان گذار از مدیریت مبتنی‌بر حضور به‌سمت مدیریت مبتنی‌بر خروجی و نتیجه دانست. در الگوهای جدید، به‌جای آنکه صرفاً تعداد ساعات حضور کارکنان در محل کار ملاک مدیریت قرار گیرد، تلاش می‌شود زمان و مکان انجام کار با اقتضائات شغل، نیاز سازمان و خروجی مورد انتظار هماهنگ شود. در این میان، «ساعات هسته» می‌تواند سازوکاری میانه میان انعطاف و انضباط اداری ایجاد کند؛ به‌این‌صورت که کارکنان در یک بازه زمانی مشخص، برای مثال از ساعت ۹ تا ۱۴، به حضور یا در دسترس بودن ملزم باشند، اما در خارج از این بازه از انعطاف بیشتری برای تنظیم ساعات کار برخوردار شوند.

درخصوص دورکاری نیز تجربه سال‌های اخیر نشان داده است که دورکاری لزوماً نباید به‌عنوان اقدام اضطراری و موقتی تلقی شود. همه‌گیری کرونا استفاده از دورکاری را در بسیاری از سازمان‌ها گسترش داد و پس از آن، برخی از سازمان‌ها به‌سمت نهادینه کردن کار ترکیبی و ترتیبات انعطاف‌پذیر به‌عنوان یکی از شیوه‌های عادی کار حرکت کرده‌اند. در این چارچوب، کار ترکیبی می‌تواند براساس روزهای مشخص، تعداد روزهای حضور در ماه یا سال، توافق تیمی، تصمیم مدیر یا ماهیت شغل طراحی شود.

از این منظر، مسئله اصلی در نظام اداری کشور صرفاً اعطای «مجوز دورکاری» یا «شناورسازی ساعت شروع به کار» نیست، بلکه ایجاد اختیار قانونی برای طراحی ترتیبات متنوع حضور و انجام کار، متناسب با شرایط دستگاه و نوع شغل است. حتی در صورت فراهم بودن امکان فنی دورکاری، اگر قوانین و مقررات اداری امکان طراحی چنین ترتیباتی را محدود کنند، مدیران دستگاه‌های اجرایی امکان استفاده مؤثر از ظرفیت‌های جدید مدیریت سرمایه انسانی را نخواهند داشت. ازاین‌رو، اصلاح چارچوب قانونی حاکم بر ساعات و ترتیبات کار، به‌ویژه با هدف افزایش اختیار دولت در شرایط اضطراری و متناسب با تغییرات فناوری، ضروری است.

در همین راستا، پیشنهاد می‌شود یک تبصره به ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت الحاق شود تا اختیار دولت برای تنظیم ترتیبات حضور کارکنان در محل کار افزایش یابد. این حکم باید به‌گونه‌ای تنظیم شود که فقط به تغییر تعداد ساعات کاری محدود نباشد، بلکه امکان طراحی الگوهای مختلف حضور، شناورسازی، دورکاری، کار ترکیبی و سایر ترتیبات منعطف را متناسب با شرایط فراهم کند.

۳-۲. اعطای مرخصی ماهانه ویژه کارکنان زن

توجه به نیازهای خاص زنان شاغل و طراحی ترتیبات کاری و مزایای متناسب با این نیازها، در سال‌های اخیر به یکی از موضوعات مورد توجه در نظام‌های مدیریت سرمایه انسانی در بخش عمومی و خصوصی کشورهای مختلف تبدیل شده است. در واقع، مدیریت سرمایه انسانی دولت در سال‌های گذشته، در مواردی با هدف حمایت از زنان شاغل و متناسب‌سازی شرایط اشتغال آنان، امتیازات و ترتیبات خاصی را برای کارکنان زن پیش‌بینی کرده است؛ ازجمله مرخصی زایمان و سایر حمایت‌های مرتبط با ایفای نقش مادری. پیش‌بینی یک روز مرخصی در هر ماه برای کارکنان زن می‌تواند یکی از این سازوکارها باشد؛ سازوکاری که به‌جای ایجاد یک امتیاز عمومی و مستمر در نظام جبران خدمت، مزیت مشخص و هدفمندی را متناسب با یک نیاز خاص در اختیار زنان شاغل قرار می‌دهد.

براین‌اساس، پیشنهاد می‌شود در چارچوب اصلاح نظام مرخصی کارکنان دولت، یک روز مرخصی در هر ماه برای کارکنان زن، علاوه‌بر مرخصی سالانه موضوع ماده (۸۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، پیش‌بینی شود.

1. Hybrid Work
2. Work from Anywhere
3. Results-Oriented Work

۲-۴. فعال‌سازی «ذخیره انعطاف‌پذیر سرمایه انسانی و تخصص»

در ساختارهای سنتی و شرایط عادی، جایگاه افراد عمدتاً براساس پست سازمانی تعریف می‌شوند؛ درحالی‌که ساختار چابک باید بتواند از افراد براساس تخصص، توانمندی و نقش مورد نیاز استفاده کند. برای همین، گزارش ایجاد بانک اطلاعاتی توانمندی‌های علمی، آموزشی و تجربی کارکنان در ستاد، استان و شهرستان و تشکیل تیم‌های موقت پیشنهاد می‌شود. درنتیجه می‌توان یک «ذخیره تخصصی نظام اداری» ایجاد کرد تا در شرایط جنگی، دولت بتواند افرادِ دارای مهارت‌های خاص را فارغ از محل پست سازمانی‌شان در تیم‌های موقت به کار گیرد. این ایده با پیشنهادهای مرتبط با یادگیری سازمانی، ارتقای مهارت‌های مدیریتی و نظام اداری چابک، دیجیتال، داده‌محور و شایسته‌سالار نیز هم‌راستاست. دولت برای هر بحران مجبور نیست از صفر ظرفیت ایجاد کند؛ بلکه از قبل «ظرفیت انسانیِ آماده‌به‌کار» در اختیار دارد.

۲-۵. اصلاح جدول مصارف قانون بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور

استمرار اتخاذ سیاست افزایش کمتر حقوق و مزایای کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی نسبت به نرخ تورم جامعه در سال‌های اخیر موجب شده است سطح رفاه نسبی کارکنان دولت با کاهش قابل توجهی مواجه شود. این مسئله ممکن است موجب خروج بسیاری از نیروهای توانمند از بدنه دستگاه‌های اجرایی کشور شود و کاهش بهره‌وری سرمایه انسانی دولت را به‌همراه داشته باشد. این درحالی است که همراهی این مسئله با وجود تبعیضات بین‌بخشی در نظام پرداخت کشور، پیچیدگی و حل آن را دشوارتر کرده است. براین‌اساس، در شرایط کنونی، به منظور بهبود وضعیت معیشتی کارکنان دولت پیشنهاد می‌شود ساز و کار جبران خدمات کارکنان دولت در قانون بودجه به گونه‌ای اصلاح گردد تا ضمن حفظ و ارتقاء انگیزه منابع انسانی دولت، پرداخت مبتنی بر عملکرد- که مورد تأکید سازمان اداری و استخدامی کشور است- نیز در آن لحاظ شده و تفاوت‌های عملکردی، حداقل در میزان افزایش (ترمیم) حقوق کارکنان دولت لحاظ گردد.

۳. ساختار و فرایندهای دولت

۳-۱. ایجاد «تداوم کارکردهای حیاتی دولت» و کاهش آسیب‌پذیری اداری

در شرایط جنگی، دستگاه‌ها باید پیشاپیش خدمات و مأموریت‌های حیاتی خود را شناسایی کنند، وابستگی‌های پرریسک به دستگاه‌ها، پیمانکاران و زیرساخت‌های بیرونی را مشخص کنند و برای آنها مسیرهای جایگزین داشته باشند. اختلال در حلقه‌های بیرونی می‌تواند به توقف یا کاهش شدید خدمات عمومی منجر شود و بنابراین شناسایی وظایف حیاتی، وابستگی‌ها و راهکارهای جایگزین ضروری است. هرچه احتمال اختلال در خدمات حیاتی کمتر باشد، ظرفیت وارد کردن شوک به نظام اداری نیز کاهش می‌یابد.

به‌منظور تضمین تداوم ارائه خدمات در شرایط جنگی، ضروری است برای هر دستگاه اجرایی، حداقل خدمات حیاتی که باید تحت هر شرایطی تداوم داشته باشند، به‌صورت مشخص تعیین و ابلاغ شود. در وضعیت جنگی و به‌طور کلی شرایط بحران، الزام به استمرار تمام خدمات با سطح و کیفیت شرایط عادی ممکن است امکان‌پذیر یا ضروری نباشد؛ ازاین‌رو، دستگاه‌ها باید از پیش بدانند کدام خدمات، با چه سطحی از خدمت و برای چه گروه‌هایی از خدمت‌گیرندگان، بدون وقفه یا با حداقل زمان توقف قابل قبول ارائه شوند. شناسایی این خدمات باید بر مبنای ارزیابی ریسک و با توجه به عواملی نظیر اهمیت و حیاتی بودن خدمت، پیامدهای اقتصادی و اجتماعی توقف آن، تعداد و نوع خدمت‌گیرندگان، وابستگی سایر خدمات و فعالیت‌ها به آن و حداکثر زمان قابل تحمل برای توقف خدمت انجام شود. براین‌اساس، پیشنهاد می‌شود «فهرست حداقل خدمات حیاتی در شرایط جنگی» به‌عنوان یکی از الزامات تاب‌آوری دستگاه‌های اجرایی تدوین و به‌صورت دوره‌ای بازنگری شود.

۲-۳. گذار از ساختار صرفاً سلسله‌مراتبی به «ساختار ترکیبیِ ادهوکراتیک و بحران‌پذیر»

در شرایط عادی می‌توان ساختار رسمی و سلسله‌مراتبی را حفظ کرد؛ اما در شرایط تنش نباید تمام ظرفیت دولت در همان کانال‌ها محصور بماند. در شرایط جنگی و تنش باید ساختارهای شبکه‌ای و موقت در کنار ساختار وظیفه‌ای فعال شوند؛ یعنی برای مسائل فوری، تیم‌های چندتخصصی و کارگروه‌های فرابخشی شکل بگیرند که الزاماً وابسته به پست‌های ثابت سازمانی نباشند. از این منظر، حتی انجام وظایف می‌تواند علاوه‌بر سلسله‌مراتب رسمی، براساس تکلیف، تخصص و شرایط صورت گیرد. تجارب تطبیقی بین‌المللی نیز بر ستادها و تیم‌های موقت در کنار ساختار رسمی، کارگروه‌های فرابخشی و نهادهای هماهنگ‌کننده تأکید دارند. وقوع جنگ نباید بتواند با ایجاد اختلال در دستگاه یا مسیری بوروکراتیک، کل زنجیره تصمیم‌گیری دولت را متوقف کند. چنین ساختاری (هرچند به‌صورت موقت) باید هم‌زمان و موازی با ساختار رسمی در هر دستگاه اجرایی پیش‌بینی شود تا در صورت تشدید شرایط بحرانی، وارد عمل شود و اختلالات ساختار رسمی را پوشش دهد.

۳-۳. «تفویض اختیار بحران» همراه با حفظ وحدت در ایجاد هماهنگی بین‌دستگاهی

یکی از نقاط کلیدی در ارتقای بازدارندگی نظام اداری، حل دوگانه تمرکز و سرعت است. در وضعیت جنگی، تصمیم‌گیری متمرکز در همه سطوح موجب تأخیر می‌شود؛ بنابراین باید اختیار متناسب با شرایط و موضوع به سطوح پایین‌تر و به واحدهای نزدیک‌تر به مسئله واگذار شود، اما این امر نباید به پراکندگی در هماهنگی بین‌بخشی منجر شود. در این شرایط، تفویض اختیار، تمرکززدایی هدفمند، پاسخ‌گویی سریع و حفظ وحدت هماهنگی و انسجام راهبری به‌صورت ویژه باید در دستور کار باشد. همچنین در ساختار مطلوب، تفویض اختیار بر مبنای شرایط و پاسخ‌گویی سریع‌تر پیش‌بینی شده است. بنابراین می‌توان یک «نظام اختیارات متناسب با سطح بحران» تعریف کرد؛ یعنی با تشدید شرایط جنگی، بخشی از اختیارات از پیش تعریف شده بدون طی تمام زنجیره‌های معمول فعال شوند، ولی مسئولیت نهایی، نظارت و وحدت راهبری حفظ شود. بحران و شرایط جنگی نباید بتواند از کُندی فرایند اخذ مجوز و امضا به‌عنوان نقطه آسیب نظام اداری استفاده کند.

در همین راستا، هیئت وزیران هم در طی جنگ ۱۲روزه (خردادماه ۱۴۰۴) و هم در اوایل جنگ رمضان (اسفندماه ۱۴۰۴) مصوبه‌ای مبنی‌بر واگذاری تمام اختیارات هیئت وزیران در قلمرو جغرافیایی هر استان به استانداران گذراند که متن هر دو مصوبه کاملاً یکسان است. چنین تفویض اختیار گسترده و بدون حد و مرزی، نه‌فقط مدیریت مسائل کشور را در شرایط جنگی تسهیل نمی‌کند، بلکه ممکن است زمینه‌ساز برخی مخاطرات در استان‌ها به ویژه استان‌های مرزی باشد. لذا تفویض اختیار کنترل شده در شرایط جنگی، بدیل مناسب‌تری نسبت به تفویض اختیار مطلق خواهد بود. در این راستا، پیش‌تر تجویزهای عملیاتی مشخصی در گزارش‌های دیگر دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌ها منتشر شده است.

۴. دولت الکترونیک و مدیریت داده

۱-۴. ضرورت ارائه خدمات پرکاربرد دستگاه‌های اجرایی از طریق سکو و پیام‌رسان‌های اجتماعی داخلی

مطابق تصویب‌نامه ۲۱۸۹۵/ت۶۵۰۹۹هـ مورخ ۱۴۰۵/۰۳/۱۶ هیئت وزیران و بخشنامه ۶۶۹۹ مورخ ۱۴۰۴/۰۲/۱۴ سازمان اداری و استخدامی کشور، دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند خدمات پرکاربرد و خدمات شناسنامه‌دار خود را علاوه‌بر بسترهای جاری در چارچوب قوانین و مقررات مربوط، از طریق سکوها و پیام‌رسان‌های اجتماعی داخلی نیز ارائه کنند. بااین‌حال، در وضعیت موجود، برخی دستگاه‌های اجرایی خدمات خود را در بستر اینترنت و از طریق وبگاه‌ها، سامانه‌ها یا درگاه‌های الکترونیکی اختصاصی ارائه می‌کنند و امکان دریافت همان خدمات به‌صورت مستقیم در سکوهای بومی فراهم نشده است. ازاین‌رو، ضروری است نحوه اجرای این تکلیف در دستگاه‌های اجرایی به‌صورت منسجم سامان‌دهی، پایش و ارزیابی شود و میزان

تحقق آن براساس شاخص‌های مختلف سنجیده، و نسبت به تکمیل ارائه خدمات الکترونیکی حیاتی هر دستگاه اجرایی از طریق سکوهای بومی با فوریت اقدام شود.

۴-۲. تعیین سازوکارهای جایگزین برای استمرار ارائه خدمت در صورت اختلال یا از دسترس خارج شدن سامانه‌های الکترونیکی

با توجه به احتمال قطعی گسترده اینترنت، یکی از الزامات اساسی تاب‌آوری خدمات الکترونیکی تعیین سازوکارهای جایگزین برای استمرار ارائه خدمت در صورت اختلال یا از دسترس خارج شدن سامانه‌های الکترونیکی است. ازاین‌رو، ضروری است سازمان اداری و استخدامی کشور یا سایر مراجع متولی، در ارزیابی خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی، علاوه‌بر پایداری سامانه اصلی، قابلیت عملیاتی شدن روش‌ها و سامانه‌های جایگزین ارائه خدمت (نظیر شیوه سنتی و مراجعه حضوری برای خدمات گروه خدمات حیاتی شهروندان) را نیز مورد توجه قرار دهند. برای هریک از خدمات حیاتی دستگاه باید از پیش مشخص شود که در صورت اختلال در سامانه اصلی، خدمت از چه مسیری جایگزین شده است و این امر به خدمت‌گیرندگان نیز اطلاع داده شود.

۴-۳. تمرکز فرماندهی در ابلاغ پروتکل‌های امنیت داده در شرایط جنگی

تعدد نهادهای سیاستگذار، تنظیمگر، ناظر و مسئول در حوزه فضای مجازی و امنیت زیرساخت‌های اطلاعاتی، یکی از چالش‌های حکمرانی این حوزه به‌ویژه در شرایط جنگی است. حضور نهادهایی نظیر شورای‌عالی فضای مجازی، سازمان پدافند غیرعامل کشور و مرکز مدیریت راهبردی افتا، در کنار سایر دستگاه‌های دارای وظایف قانونی، موجب هم‌پوشانی وظایف، تعدد الزامات و ابهام دستگاه‌های اجرایی در تشخیص مرجع ذی‌صلاح و اقدام لازم شده، به‌طوری‌که قطعی برخی از خدمات الکترونیکی برای شهروندان در جنگ رمضان ناشی از تعدد دستورالعمل‌های امنیتی ابلاغ شده به ایشان بوده است. این مسئله به‌ویژه در شرایط جنگی و بروز اختلالات گسترده اهمیت بیشتری می‌یابد؛ زیرا دستگاه اجرایی باید از پیش بداند در هر نوع و سطح از رخداد، کدام مرجع مسئول سیاستگذاری و کدام نهاد مسئول ابلاغ الزامات امنیتی است. ازاین‌رو، ضروری است مسئول فرماندهی ابلاغ الزامات امنیتی خدمات الکترونیکی در شرایط جنگی با ورود شورای‌عالی امنیت ملی مشخص و ابلاغ شود.

۴-۴. تدبیر برای نگهداشت و انگیزش نیروی متخصص IT دستگاه‌های اجرایی

نیروی انسانی متخصص یکی از مؤلفه‌های اساسی دولت الکترونیکی است. بااین‌حال، دستگاه‌های اجرایی در جذب و نگهداشت نیروهای متخصص حوزه فناوری اطلاعات با محدودیت‌های جدی مواجه‌اند و نظام‌های موجود استخدام، جبران خدمات و توسعه مسیر شغلی، امکان رقابت مؤثر دستگاه‌های دولتی با بخش خصوصی را برای جذب و حفظ متخصصان این حوزه فراهم نمی‌کند. تداوم این وضعیت به خروج نیروهای متخصص از بخش دولتی منجر شده است. ازاین‌رو، ضروری است سازوکارهای ویژه‌ای برای جذب، نگهداشت و توسعه سرمایه انسانی متخصص در دستگاه‌های اجرایی طراحی شود. در این راستا پیشنهاد می‌شود دستورالعملی که پیش‌تر برای ترمیم حقوق و دستمزد کارکنان گروه فناوری اطلاعات دستگاه‌های اجرایی تهیه و به هیئت وزیران ارسال شده بود، مجدداً برای تصویب پیگیری شود. گفتنی است که پیشنهادی دراین‌خصوص در مصوبه «ابلاغ برنامه سازمان اداری و استخدامی درخصوص جذب و نگهداشت نیروی انسانی متخصص در حوزه فناوری اطلاعات و امنیت سایبری» به شماره ۱۵۱۴۸۲/۱۱ مورخ ۱۴۰۴/۱۱/۰۸ در ششمین جلسه ستاد توسعه علوم و فناوری افتا (امنیت سایبری) ارائه شده است.

۵. سلامت اداری

۵-۱. ایجاد سازوکار مؤثر و فوری برای رسیدگی به شکایات و نارضایتی‌ها از نظام اداری

نارضایتی از نظام اداری ازجمله مهم‌ترین ابعاد نارضایتی اجتماعی محسوب می‌شود. در این زمینه، سازمان اداری و استخدامی سامانه فوریت‌های اداری (فواد) را راه‌اندازی کرده که امکان ارائه بازخورد از طرف شهروندان را درباره نحوه مواجهه نظام اداری با ایشان فراهم آورده است. این سامانه هنوز به‌صورت کامل در تمام استان‌های کشور به‌صورت کاملاً عملیاتی مستقر نشده است. ضروری است، اولاً پیش‌نیازهای استقرار کامل این سامانه در تمام استان‌ها فراهم شود، ثانیاً امکان اتصال نتایج و شکایات پرتکرار این سامانه، به نهادهای بررسی تخلفات اداری و در صورت نیاز نهادهای قضایی با سرعت پیگیری شود.

۵-۲. پاسخ‌گویی و اثربخشی سامانه‌های نظارت همگانی دستگاه‌های اجرایی

افزون‌بر سامانه فواد ۱۲۸ سازمان اداری و استخدامی کل کشور، سامانه‌های نظارت و ارتباط مردمی نظیر ۱۳۷ شهرداری، ۱۹۷ فراجا و ۱۳۶ سازمان بازرسی کل کشور و نظایر آن، در صورت کارآمدی می‌توانند نقش مهمی در تقویت احساس شنیده شدن شهروندان ایفا کنند. بااین‌حال، وجود سامانه به‌تنهایی به‌معنای پاسخ‌گویی مؤثر نیست. ناآگاهی بخشی از شهروندان از حقوق خود و مرجع صالح برای طرح درخواست یا شکایت، تعدد سامانه‌ها، نبود اطلاع روشن از مسیر رسیدگی، فقدان زمان‌بندی مشخص و بسته شدن درخواست بدون اقناع شهروند می‌تواند خود به عامل افزایش بی‌اعتمادی تبدیل شود. بنابراین، اثربخشی این سامانه‌ها باید نه بر مبنای «تعداد تماس یا پرونده مختومه»، بلکه براساس میزان حل مسئله، زمان پاسخ‌گویی، رضایت شهروند و امکان پیگیری شفاف پرونده سنجیده شود. راهکار پیشنهادی در دو سطح «توانمندسازی شهروند» و «شفاف‌سازی فرایند پاسخ‌گویی» قابل اجراست؛ در سطح نخست، لازم است برنامه‌ای مستمر برای آموزش حقوق شهروندان در مواجهه با دستگاه‌های عمومی طراحی شود که به زبان ساده توضیح دهد هر شهروند در برابر دستگاه‌های مختلف چه حقوقی دارد، در صورت نقض حق خود باید به کدام مرجع مراجعه کند و چگونه می‌تواند درخواست، گزارش تخلف یا شکایت خود را تا حصول نتیجه پیگیری کند. در سطح دوم، تمام سامانه‌های نظارت همگانی باید به استاندارد مشترک «تیکت‌گذاری و رهگیری» مجهز شوند؛ به‌نحوی‌که پس از ثبت هر درخواست، کد رهگیری، دستگاه یا واحد مسئول، مرحله جاری رسیدگی، مهلت قانونی یا اداری پاسخ، اقدامات انجام شده و نتیجه نهایی برای شهروند قابل مشاهده باشد. همچنین انتشار عمومی شاخص‌هایی نظیر متوسط زمان پاسخ، درصد پرونده‌های مختومه شده با حل مسئله، درصد پرونده‌های اعاده شده به‌دلیل پاسخ ناکافی و میزان رضایت شهروندان می‌تواند پاسخ‌گویی دستگاه‌ها را از فرایند درون‌سازمانی به سازوکار قابل سنجش نظارت عمومی تبدیل کند. چنین سازوکاری در شرایط عادی اعتماد ایجاد می‌کند و در شرایط تنش، مسیر نهادی و کم‌هزینه‌ای برای طرح و حل مطالبات در اختیار جامعه قرار می‌دهد.

گزیده سیاستی

ارتقای بازدارندگی نظام اداری در شرایط جنگی نیازمند اتخاذ تدابیری است که در گزارش حاضر به تفکیک چهار حوزه منابع انسانی دولت، دولت الکترونیک، ساختار و فرایندها و سلامت اداری در قالب چهارده راهکار ارائه شده است.