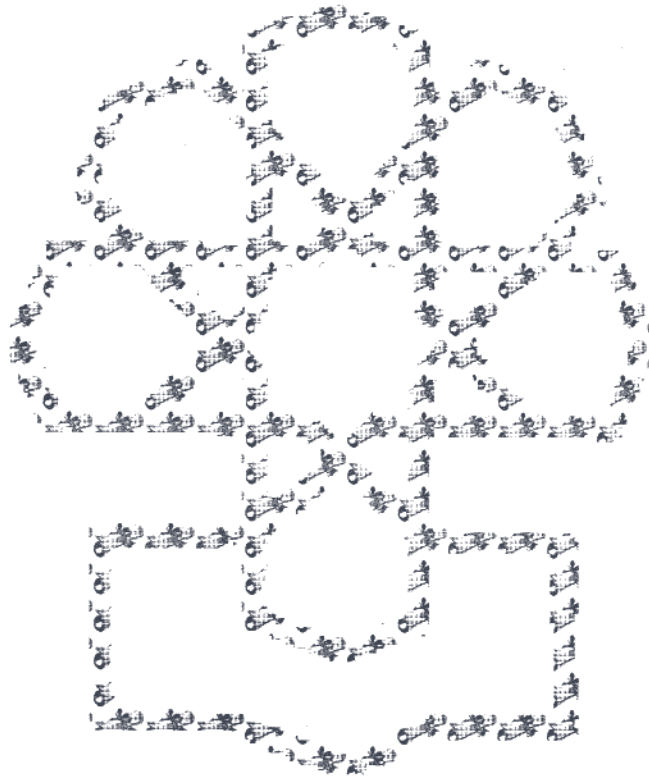


کارمندان دولت و اصلاح ساختار اداری



معاونت پژوهشی

اردیبهشت ۱۳۷۶

کار: گروه (۱) خدمات پژوهشی

کد گزارش: ۱۱۰۲۳۹۹

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی پارلی
شماره: ۵۵۵۲
تاریخ: ۷۶، ۳، ۱۱

فهرست مطالب

۲	مقدمه
۲	فصل اول: نقش نیروی انسانی در توسعه
۲	توسعه و نیروی انسانی
۲	آموزش نیروی انسانی
۴	انگیزش کارکنان و تأثیر آن در بهره‌وری
۴	فصل دوم: ساختار نیروی انسانی در بخش دولتی کشور
۴	ترکیب نیروی انسانی
۵	پراکندگی کارکنان شاغل در بخش مشمول قانون استخدام کشوری در سطح استان‌ها
۵	روند رشد نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی
۵	ترکیب مطلوب و مناسب در نیروی انسانی بخش دولتی
۶	تنگناها و مشکلات نیروی انسانی
۶	فصل سوم: وضعیت نظام اداری و کارکنان دولت در برخی کشورهای جهان
۷	فصل چهارم: ساختار دولت و سیاست‌های پرسنلی در برنامه دوم توسعه
۸	سیاست‌های پرسنلی بخش دولتی
۹	فصل پنجم: نگاهی به جایگاه، ترکیب و نقش شورای عالی اداری
۹	شورای عالی اداری در برنامه اول
۱۰	شورای عالی اداری در برنامه دوم
۱۱	فصل ششم: اصلاح ساختار دولت؛ بایدها و نبایدها
۱۱	انتظارات از تشکیلات اداری - مالی دولت
۱۲	مبانی طراحی ساختار نوین دولت
۱۳	فصل هفتم: رهیافت‌ها

در فرایند توسعه اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جوامع مختلف، یکی از شاخص‌های تعیین‌کننده که بدان اهمیت داده می‌شود نقش نظام اداری به عنوان بستر هدایت و تنظیم‌کننده سایر نظامات در فرایند توسعه است که از ضرورت‌های اجتناب‌ناپذیر نظام‌های پیشرفته جهانی محسوب می‌گردد.

امروزه نظام‌های پیشرفته توانسته‌اند بین نظام اداری و سیاست‌ها و استراتژی‌های توسعه، رابطه‌ای تنگاتنگ برقرار نمایند، به طوری که نظام اداری نه تنها مانعی برای رشد و توسعه نیست، بلکه با فراهم نمودن زمینه‌های مناسب و طراحی سیستم‌های پویا و استفاده از آخرین دستاوردهای علمی و تکنولوژیکی عصر حاضر، زمینه مطلوب را برای رشد و تعالی تمدن جوامع بشری فراهم می‌آورد.

در این راستا، نیروی انسانی به عنوان محور حرکت در نظام اداری و اجرایی کشور، نقش تعیین‌کننده‌ای را بر عهده دارد و در صورت افزایش توان تخصصی و بهره‌مندی کامل از ظرفیت‌ها و امکانات موجود نیروی انسانی بخش دولتی، می‌توان به موفقیت‌های مؤثر و چشمگیری نائل آمد.

فصل اول: نقش نیروی انسانی در توسعه

توسعه در معنای اخلاقی یا زیستی به معنی گسترش، شکوفایی، بسط و رشد است.^۱ این اصطلاح در عصر ما بیشتر به عنوان یک اصطلاح اقتصادی به کار رفته است.

توسعه و نیروی انسانی

در مباحث توسعه، اندیشمندان بر این نکته تأکید کرده‌اند که جنبه‌های کمی و کیفی جمعیت به ویژه نیروی کار و هماهنگ نمودن آن با نیازها و اهداف اقتصادی جامعه از عوامل بنیادی رشد محسوب می‌شود و بدین وسیله بر ارتباط توسعه و نیروی انسانی اصرار دارند. براین اساس، آموزش جمعیت فعال از اقدامات لازم برای حرکت در مسیر توسعه اقتصادی شمرده شده است.

اقتصاددانان از مدت‌ها پیش بر این باور بوده‌اند که مهم‌ترین عنصر تشکیل دهنده ثروت مولدیک کشور، سرمایه فیزیکی (دارایی‌های تولید شده) است. اما بنا به ارزیابی بانک جهانی در ۱۹۲ کشور، سرمایه فیزیکی به طور متوسط تنها ۱۶ درصد ثروت را تشکیل می‌دهد و سرمایه طبیعی مهم‌تر است و ۲۰ درصد سرمایه را تشکیل می‌دهد. از آن مهم‌تر، سرمایه انسانی است که ۶۴ درصد ثروت را تشکیل می‌دهد.^۲

آموزش نیروی انسانی

توسعه منابع انسانی در واقع یک برنامه توسعه مداوم است که بر حوزه وسیعی از مهارت‌ها، توانایی‌ها و نیازهای گروهی تأکید می‌کند. از نظر «دکتر نادلو»، استاد دانشگاه «جرج واشنگتن»، توسعه منابع انسانی عبارت است از: آموزش‌های منظم، در مدت زمان معین، به منظور افزایش احتمالی رشد افراد در انجام

۱. ساروخانی، باقر، درآمدی بر دائرةالمعارف علوم اجتماعی.

۲. گزارش توسعه انسانی ۱۹۹۶، سازمان ملل متحد.

وظایف خود.^۱ آموزش منظم و رسمی به سه شکل انجام می‌گیرد:

- ۱- کارآموزی^۲: هماهنگ نمودن و یادآوری مهارت‌های کارکنان یک سازمان در انجام امور جاری؛
 - ۲- آموزش^۳: آماده کردن کارکنان برای اشتغال در یک شغل یا حرفه دیگر؛
 - ۳- توسعه^۴: رشد آگاهی عمومی افراد نسبت به تحولات جامعه برای تسهیل روند انطباق با تغییر روش‌ها و سیاست‌ها و زمینه‌سازی برای ارائه نوآوری و ابتکار.
- عمدتاً سه استراتژی برای توسعه منابع انسانی به منظور غلبه بر کمبودها و مزایای نیروی انسانی در کشورهای در حال توسعه مطرح شده است.^۵ عناصر اصلی این استراتژی‌ها عبارت‌اند از:

- ۱- ایجاد محرک‌ها و انگیزه‌های لازم و مناسب؛
- ۲- آموزش مؤثر و مفید نیروی انسانی استخدام شده؛
- ۳- توسعه ملی نظام آموزش رسمی.

این سه عنصر اصلی استراتژی توسعه نیروی انسانی با یکدیگر ارتباط دارند و پیشرفت یکی به پیشرفت دو عنصر دیگر بستگی دارد. بنابراین، برنامه توسعه باید به گونه‌ای همه جانبه و هم زمان دربرگیرنده هر سه باشد. آموزش نیروی انسانی شاغل به اشکال مختلف صورت می‌گیرد. به عنوان نمونه‌ای مناسب، به صورت‌های مختلف آموزش نیروی انسانی در مؤسسات ژاپنی اشاره می‌شود:^۶

۱- آموزش حرفه یا درونی در حین کار: این شیوه عبارت است از انتقال مستقیم دانش و تجربیات حرفه‌ای بین افراد در محل کار پیرامون مسائل و رویدادهای مختلف. این آموزش توسط کادرها و همکاران باتجربه داده می‌شود.

۲- گردش مشاغل: این روش به افراد اجازه می‌دهد که همه فن حریف شوند و در برخورد با مسائل مربوط به فعالیت بخش‌های مختلف، دانش و سیعی کسب کنند.

۳- انجام دوره‌های آموزشی برای:

الف- توجیه افرادی که تازه در مؤسسات وارد شده‌اند؛

ب- بازآموزی کارکنان که چند سال سابقه کار دارند؛

ج- کادرها و سرگروه‌ها؛

د- ارتقای صاحبان هر یک از مشاغل.

به طور کلی می‌توان هدف‌های آموزش نیروی انسانی را چنین بیان نمود:

۱- هماهنگی با تغییرات و پیشرفت‌های علمی و تکنولوژیکی در جهان؛

۲- هماهنگی با تحولات سیاسی و اقتصادی جامعه؛

۳- هماهنگی با نیازهای جدید جامعه و ارباب رجوع؛

۴- کسب مهارت ادراکی، فنی و روابط انسانی؛

۱. فصل‌نامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، شماره ۳، سال اول، ص ۹۱.

2. Training.
3. Education.
4. Development.

۵. فره‌باغیان، مرتضی، اقتصاد رشد و توسعه، ج ۲، ص ۶۷۵.
۶. یوشیموری، ماسور، مؤسسات اقتصادی ژاپن، ص ۴۱.

- ۵- کسب نگرش درست و آمادگی برای ایجاد تغییر در سازمان؛
- ۶- تأمین نیروی انسانی جدید به منظور جایگزینی؛
- ۷- فراهم آمدن زمینه‌های ترفیعات؛
- ۸- رشد کمی و کیفی تولید؛
- ۹- اثر بخشی و کارایی نیروی انسانی؛
- ۱۰- پرهیز از مناسبات (بهره‌گیری از امکانات و نیروها)؛
- ۱۱- رشد شخصیت‌ها، ارزش‌ها و اخلاقیات برای رسیدن به یک نظام مطلوب.

انگیزش کارکنان و تأثیر آن در بهره‌وری

اگرچه نظریه‌های موفق را می‌توان برای ایجاد انگیزش با شرایط زمانی و مکانی مختلف و با نکات مثبت و قابل استفاده‌ای برای تدوین برنامه‌ای استفاده نمود، لیکن باید شرایط بومی و فرهنگی یک جامعه را نیز برای تدوین این برنامه‌ها در نظر گرفت. بدون در نظر گرفتن انتظارات و خواسته‌های کارکنان و نظریات مدیران و امکانات شرایط سازمان، هیچ برنامه انگیزشی مناسبی نمی‌توان تهیه نمود. خرده نظام‌های تشویقی به صورت مجزا نمی‌توانند چندان کارساز باشند. در این زمینه بهتر است تا کلیه نظام‌های مدیریتی اعم از پرداخت‌ها، پاداش‌ها، تشویق‌ها و تنبیه‌ها، همگی در یک دستگاه منسجم و واحد و در ارتباط تعاملی با یکدیگر مورد استفاده قرار گیرند تا به یک هم‌افزایی مثبت نایل آیم و در نهایت برنامه‌های استراتژیک و عملیات خوب نیز نیازمند اجرای صحیح و مناسبی است و برای اجرای درست باید مجریانی آگاه، مؤمن و تلاش‌گر تربیت شود که خود به آموزش نظری و مهارت آموزی عملی نیازمند است.

فصل دوم: ساختار نیروی انسانی در بخش دولتی کشور

نیروی انسانی شاغل در دستگاه‌های دولتی اعم از مشمول و غیرمشمول قانون استخدام کشوری و رسمی و غیررسمی و کارگر به ۲,۲۸۸,۲۴۰ نفر بالغ می‌گردد.^۱ از تعداد کل کارکنان، ۶۱/۷ درصد در بخش مشمول قانون استخدام کشوری، ۱۱/۷۱ درصد در دستگاه‌های مشمول مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی و ۲۶/۵۴ درصد در دستگاه‌های دارای مقررات خاص مشغول به کارند. ۷۱/۴۵ درصد از کارکنان را شاغلان رسمی یا ثابت، ۱۶/۳۹ درصد را شاغلان غیررسمی شامل کارکنان پیمانی، قراردادی و خرید خدمت و ۱۲/۱۵ درصد را کارگران تشکیل می‌دهند.

ترکیب نیروی انسانی

از مجموع کارکنان دولت در بخش مشمول و غیرمشمول قانون استخدام کشوری، ۲۸/۱ درصد دارای مدرک تحصیلی کمتر از دیپلم، ۴۲/۳ درصد دیپلم، ۱۷/۷ درصد فوق دیپلم و ۱۱/۹ درصد دارای مدرک تحصیلی کارشناسی و بالاتر می‌باشند.

از مجموع کارکنان بخش دولتی، حدود ۷۳/۵ درصد را مردان و ۲۶/۵ درصد را زنان تشکیل می‌دهند.

۱. به جز آمار کارکنان وزارت اطلاعات و نیروهای نظامی و انتظامی.

بررسی های آماری نشان می دهد که ۷۱/۶ درصد از زنان شاغل در دستگاه های دولتی در وزارت آموزش و پرورش و ۱۷/۴ درصد در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و ۱۱ درصد در سایر دستگاه های دولتی مشغول به کارند.

میانگین سنی کارکنان دستگاه های دولتی در سال ۱۳۵۸ برابر با ۳۷/۲ درصد بود. این رقم در سال های پس از پیروزی انقلاب اسلامی به دلیل ایجاد تغییرات اساسی در دستگاه های دولتی، اجرای قوانین و مقررات بازنشستگی زودرس، پاکسازی و بازسازی و ... به ۳۳ سال در سال ۱۳۶۲ تنزل نموده و به ۳۷/۵ سال در سال ۱۳۷۲ افزایش یافت.

پراکندگی کارکنان شاغل در بخش مشمول قانون استخدام کشوری در سطح استان ها

از مجموع ۱,۴۱۲,۸۳۸ نفر کارکنان شاغل در وزارتخانه ها و مؤسسات مشمول قانون استخدام کشوری، حدود ۲۲ درصد در سطح استان تهران، ۸/۹ درصد در استان خراسان، ۶/۹ درصد در استان مازندران، ۶/۸ درصد در استان اصفهان و ... ۰/۹۷ درصد در استان ایلام اشتغال دارند.

روند رشد نیروی انسانی در دستگاه های دولتی

طبق بررسی های به عمل آمده، طی سال های ۱۳۷۲-۱۳۵۸، نیروی انسانی شاغل در دستگاه های دولتی از رشدی معادل ۱۰۹ درصد (سالانه ۵/۴۳ درصد) برخوردار بوده است. دلایل این رشد را می توان در سیاست ها و خط مشی های اجرایی کشور در سال های پس از پیروزی انقلاب اسلامی، رسمی شدن تعداد زیادی از کارکنان دولت، دولتی شدن برخی از مؤسسات آموزش عالی و تعدادی از بیمارستان های غیردولتی، تشدید روند مهاجرت به شهرها، کاهش سطح اشتغال در بخش عمومی در اثر بروز جنگ تحمیلی، عدم توجه دستگاه ها به استفاده بهینه از نیروی انسانی موجود و جذب نیروی انسانی جدید و ... جستجو کرد.

ترکیب مطلوب و مناسب در نیروی انسانی بخش دولتی

به منظور اصلاح ترکیب نیروی انسانی بخش دولتی و انطباق آن با اهداف و سیاست های برنامه های توسعه، در سال های اخیر اقداماتی به شرح زیر به عمل آمده است.

- ۱- ایجاد محدودیت در استخدام های جدید از طریق تبصره ۶۰ قانون بودجه سال ۱۳۶۴؛
- ۲- محدود شدن استخدام در کادر پشتیبانی با توجه به ماده ۷ قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی و الزام دستگاه های دولتی به استخدام غیررسمی (پیمانی در این مشاغل)؛
- ۳- ایجاد زمینه لازم برای جذب ایثارگران در دستگاه های دولتی؛
- ۴- ایجاد ضوابط لازم برای خروج از خدمت کارکنان دولت از قبیل انتقال افرادی که مایل به ادامه خدمت در بخش دولتی نیستند به بخش های خصوصی و تعاونی و جلوگیری از بازنشستگی های زودرس و استفاده از نیروهای موجود؛
- ۵- برگزاری آموزش های بلند مدت نیروی انسانی مورد نیاز از طریق دستگاه های دولتی و استفاده از مشمولان وظیفه و دانش آموختگان بهره مند از آموزش رایگان برای تأمین قسمتی از نیازهای نیروی

انسانی دستگاه‌های دولتی؛

۶- ایجاد نظام جدید ارزشیابی کارکنان دولت به منظور ایجاد انگیزه لازم در میان آنها و برقراری فوق‌العاده کارانه؛

۷- افزایش فوق‌العاده شغل مشاغل تخصصی؛

۸- اجرای قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت؛

۹- تقلیل نیروهای پشتیبانی و خدماتی؛

۱۰- واگذاری بخشی از فعالیت‌های دولتی به بخش خصوصی؛

۱۱- تقویت نیروی انسانی مناطق محروم؛

۱۲- تصویب و اجرای قانون نظام هماهنگ بازنشستگی.

تنگناها و مشکلات نیروی انسانی

برخی از تنگناها و مشکلات نیروی انسانی عبارت اند از:

۱- عدم تعادل بین نیروهای اصلی و پشتیبانی؛

۲- پایین بودن سطح فنی و تخصصی دستگاه‌های دولتی؛

۳- پایین بودن سطح بهره‌وری نیروی انسانی؛

۴- عدم اعتقاد به فرهنگ برنامه ریزی و عدم توجه به برنامه‌ریزی نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی؛

۵- فقدان نظام آماری در زمینه نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی.

فصل سوم: وضعیت نظام اداری و کارکنان دولت در برخی کشورهای جهان

از بررسی وضعیت نظام اداری و کارکنان دولت در برخی کشورهای جهان چون: کانادا، چین، کره جنوبی، سوئد، تایلند، استرالیا و اندونزی، نتایج زیر به دست آمده است:

۱- مکانیزم ارزیابی مدیران: در کشور کانادا یک سیستم ارزشیابی برای مدیران اجرای وجود دارد که عوامل آگاهی از نحوه مدیریت، روابط انسانی و عملیاتی، آگاهی از امور تخصصی، فنی و اجرایی، محیط تفکر و حل مشکل، پاسخگویی و تصمیم‌گیری، به ترتیب در سه آرایش ماتریسی، روش امتیازی مدیران اجرایی را مورد ارزشیابی قرار می‌دهد. در چین، ارزشیابی مدیران کل توسط حزب اعمال می‌گردد و در کره جنوبی، سیستمی برای ارزشیابی مدیران وجود ندارد.

۲- چگونگی ارزشیابی مشاغل: در کشور کانادا، طرح ارزشیابی مورد استفاده، نظام امتیازی است و مبنای طبقه‌بندی، شغل فرد است و اطلاعات شخصی وی در طبقه‌بندی و ارزشیابی شغل مؤثر نیست. در سوئد، ارزشیابی بر مبنای کارایی است و در چین، مکانیزم خاص برای این موضوع وجود ندارد.

۳- هماهنگی بین میزان پرداخت در بخش‌های دولتی و خصوصی: در کشور استرالیا، حقوق کارکنان دولت از سطح میانی به پایین، نسبت به بخش خصوصی مساوی یا بیشتر است و در سطح میانی تفاوت چندانی وجود ندارد، اما در سطوح بالاتر میزان پرداخت‌ها در بخش خصوصی بیشتر است. در کانادا، دولت موظف است به منظور جذب نیروهای تخصصی و مدیریتی، حقوق کارکنان را همواره به شکلی تنظیم

کند که با بخش خصوصی برابر بوده و در مواردی حتی بیشتر باشد. در سوئد، هماهنگی خاص در این زمینه وجود ندارد. ولی توسط اتحادیه‌های کارکنان دولت و سازمان ملی کارمندان دولت و مسئولان دستگاه‌ها تعدیل‌هایی در زمینه پرداخت حقوق صورت می‌گیرد و حقوق مدیران ارشد و میزان تعرفه‌های حقوق سایر کارکنان از طرف دولت تعیین می‌شود. در اندونزی، میزان پرداخت در بخش خصوصی در مقایسه با بخش دولتی تفاوت فاحشی دارد و این تفاوت گاه تا ده برابر دیده می‌شود.

۴- سیستم طبقه‌بندی مشاغل: در کشور کانادا، شش رسته شغلی شامل: رشته خدمات اداری و امور خارجه، رسته فنی، رسته حمایت‌های اداری، رسته عملیاتی، رسته مدیران و رسته علمی و حرفه‌ای وجود دارد و امر طبقه‌بندی بر عهده هیئت خزانه‌داری و کمیسیون خدمات عمومی است. در تایلند، سیستم طبقه‌بندی مشاغل دارای ۱۱ گروه است و کارمندان هر دو سال یک بار به گروه بالاتر ارتقا می‌یابند و دبیرخانه کمیسیون خدمات کشوری مسئول امر طبقه‌بندی است. در سوئد نیز یک سیستم طبقه‌بندی برای مشاغل دولتی تحت عنوان TNS وجود دارد و امر طبقه‌بندی بر عهده سازمان ملی کارفرمایان و اتحادیه‌های مربوطه است.

۵- ارائه کمک‌هایی جانبی و رفاهی به کارکنان دولت: در کشور کانادا، زندگی کارکنان دولت تا حدودی تأمین بوده و همه تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار دارند. در چین، مسکن و بیمه برای کلیه کارکنان دولت وجود دارد. در کره جنوبی به کارکنان دولت ۲۰ ساعت اضافه کار و حداکثر ۱۵ درصد کل دریافتی، وام مسکن و سالانه چهار نوبت پاداش داده می‌شود. در سوئد، دستگاه مربوطه فقط حقوق کارکنان را پرداخت می‌کند و ارائه امکانات رفاهی جانبی عمدتاً بر عهده دستگاه‌هایی چون شهرداری‌ها، بیمه‌های تأمین اجتماعی و... است.

۶- چگونگی افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت: در کشور کانادا کلیه کارکنان جزء اتحادیه‌های کارمندی مربوطه بوده و همه ساله مذاکراتی بین هیئت خزانه‌داری و اتحادیه‌ها به منظور افزایش حقوق کارکنان متناسب با نرخ تورم صورت می‌گیرد و در صورت عدم توافق، اتحادیه‌ها حق اعتصاب دارند. ولی در دو سال گذشته به دلیل کسری بودجه، افزایش حقوق به کلی ممنوع شده است. در اندونزی، افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت عمدتاً بستگی به درآمد دولت دارد و در صورت زیاد نبودن درآمد دولت، علی‌رغم وجود تورم و افزایش هزینه زندگی، حقوق کارکنان افزایش نمی‌یابد، ولی در چند سال گذشته که وضعیت دولت مناسب بوده است، حقوق کارکنان دستگاه‌های دولتی ۳۰ تا ۵۰ درصد افزایش یافته است. در چین، گاه تا ده سال هیچ‌گونه افزایشی در حقوق کارکنان دولت صورت نگرفته است، ولی بر اساس قانون جدید، مکانیزم هماهنگی هزینه‌ها با نظام پرداخت پیش‌بینی شده است. در کره جنوبی همه ساله متناسب با شرایط کشور و نرخ تورم، حقوق کارکنان دولت افزایش می‌یابد.

فصل چهارم: ساختار دولت و سیاست‌های پرسنلی در برنامه دوم توسعه

برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی که با استفاده از تجربیات برنامه اول و در راستای حرکت نظام‌مند جمهوری اسلامی تدوین و به تصویب رسیده، ساختار دولت و اصلاح مکانیزم نظارتی، اجرایی و قضایی کشور و سیاست‌های پرسنلی بخش دولتی در جهت تحقق اهداف برنامه را مدنظر

قرار داده است.

ساختار دولت

اصلاح ساختار نظارتی، اجرایی و قضایی کشور در جهت اهداف برنامه از طریق برنامه‌های زیر امکان‌پذیر است:

- ۱- ایجاد نظم و انضباط اداری و حذف دستگاه‌های موازی و اعمال نظارت دقیق بر عملکرد سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و شهرداری‌ها؛
- ۲- تمرکززدایی و حذف بوروکراسی اداری و استفاده از روش‌های ساده برای انجام امور مربوط و واگذاری هرچه بیشتر کار به استان‌ها؛
- ۳- بهبود ترکیب نیروی انسانی از طریق افزایش نسبت نیروهای متخصص و...، نسبت به نیروهای خدماتی و پشتیبانی؛
- ۴- مبارزه با فساد اداری و اجرای صحیح نظام تشویق و تنبیه؛
- ۵- اصلاح تشکیلات اداری و سازماندهی با جهت‌گیری براساس واگذاری کارهای مربوط، به بخش‌های خصوصی و تعاونی و تقویت مراکز استانی؛
- ۶- بهینه‌سازی نظام تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری با هدف کارایی لازم و عدم تداخل در وظایف و فعالیت‌های موازی؛
- ۷- تدوین حدود وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدی، با جهت‌گیری تقویت واحدهای مسئول اعمال حاکمیت و کاهش وظایف تصدی تا حد ضرورت؛
- ۸- بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات برای تسهیل و تسریع هرچه بهتر امور؛
- ۹- تغییر نظام برنامه‌ریزی متمرکز به سوی برنامه‌ریزی غیرمتمرکز؛
- ۱۰- انسجام و هماهنگی بین واحدهای اداری و سازمانی کارا.

سیاست‌های پرسنلی بخش دولتی

سیاست‌های پرسنلی بخش دولتی عبارت‌اند از:

- ۱- استفاده بیشتر از نیروهای کار متعهد و توانمند غیر ثابت در سیستم اداری؛
- ۲- برقراری نظام ارزشیابی دقیق و سنجش کارایی در سیستم اداری و کاهش نیروی کار غیر ضروری؛
- ۳- اعمال سیستم تشویق و تنبیه به منظور افزایش کارایی؛
- ۴- حفظ سطح حقوق و دستمزد پرسنل اداری در سطوح مختلف متناسب با شرایط اقتصادی کشور و کیفیت ارائه خدمات؛
- ۵- بهره‌گیری کامل از ظرفیت‌ها و امکانات موجود نیروی انسانی و توزیع آنان در سطوح جغرافیایی؛
- ۶- حذف فعالیت‌های موازی و ایجاد نظام انگیزش مناسب؛
- ۷- اتخاذ روش‌های مناسب ارتقای کیفی نیروی کار متناسب با نیازهای جامعه؛
- ۸- افزایش سطح آگاهی‌های کارکنان و مدیران در زمینه تخصصی قوانین و مقررات و بهبود روش‌ها در نیروی انسانی؛
- ۹- اتخاذ سیاست‌های مناسب برای ایجاد واحدهای تولیدی و اشتغال‌زا در مناطقی که دارای نرخ بیکاری

بالایی هستند؛

۱۰- ایجاد زمینه‌های آموزش و اشتغال معلولان و جانبازان باتوجه به قابلیت و توانایی‌های آنان؛
۱۱- ایجاد امکان کارآموزی‌ها و آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و بهره‌برداری کامل از امکانات برای افراد فاقد مهارت و جویندگان کار غیرماهر؛

۱۲- ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های ذی‌ربط در برنامه‌ریزی نیروی انسانی.
همچنین برطبق تبصره ۳۸ قانون برنامه دوم، دولت مکلف است در اجرای تکالیف مقرر در قانون نظام هماهنگ پرداخت و نیز اجرای کامل این قانون و باتوجه به احتساب شاخص رشد هزینه زندگی و نرخ تورم، همه ساله اعتبارات لازم را در بودجه عمومی پیش‌بینی نماید.

فصل پنجم: نگاهی به جایگاه، ترکیب و نقش شورای عالی اداری

با استقرار نظام مقدس جمهوری اسلامی، تغییر و تحول عمیق و اصلاح در کلیه ساختارهای اجتماعی اجتناب‌ناپذیر می‌نمود و اصلاح ساختار اداری به لحاظ ارتباط تنگاتنگ آن با سایر ساختارها از اهمیت خاصی برخوردار بود. خوشبختانه ضرورت مسئله از توجه و دید قانون‌گذاران و طراحان برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پنهان نمانده و با پیش‌بینی «شورای عالی اداری» در برنامه‌های توسعه به‌عنوان مرجع تصمیم‌گیری و تحول نظام اداری و اجرایی کشور، گامی اساسی برای رسیدن به اهداف توسعه برداشته شد. این شورا تاکنون با تشکیل ۶۴ جلسه، ۷۱ مصوبه در زمینه اصلاح نظام اداری در ابعاد سازماندهی و تشکیلات، سیستم‌ها و روش‌ها، قوانین و مقررات، نیروی انسانی و مدیریت را به تصویب رسانده است.

شورای عالی اداری در برنامه اول

شورای عالی اداری به استناد بند ۳-۴ از نظام اداری و اجرایی پیوست قانون برنامه اول، به منظور اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات و سازماندهی، مدیریت و نیروی انسانی، قوانین و مقررات و روش‌ها و نظام‌ها تشکیل شد. ترکیب و اعضای شورای عالی اداری عبارت بودند از:

- ۱- رئیس جمهور (رئیس شورا)؛
 - ۲- دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی کشور (دبیر و مجری برنامه‌ها و مصوبات شورا)؛
 - ۳- رئیس سازمان برنامه و بودجه؛
 - ۴- وزیر آموزش و پرورش؛
 - ۵- وزیر فرهنگ و آموزش عالی؛
 - ۶- یکی از وزرای وزارتخانه‌های تولیدی به انتخاب هیئت وزیران؛
 - ۷- سه نفر از صاحب‌نظران امور اداری به انتخاب رئیس جمهور؛
 - ۸- وزیر ذی‌ربط در موضوع مورد طرح در شورا؛
- اهداف و مأموریت این شورا عبارت بودند از:
- ۱- انحلال سازمان‌های اقماری که حجم عملیات آنها نازل و محدود بود؛

- ۲- ادغام دستگاه‌هایی که دارای وظایف مشابه یا متداخل بودند؛
- ۳- تجدید تشکیلات دولت با رعایت تجانس وظایف و عدم تکرار و تداخل و تقویت واحدهای خارج از مرکز و گسترش اختیارات نهادهای تصمیم‌گیری محلی و منطقه‌ای؛
- ۴- متناسب کردن اختیارات استانداران و سایر مقامات دولتی در استان و تعیین نحوه ارتباط با مقامات مرکزی و نحوه نظارت بر عملکرد مدیران محلی و چگونگی عزل و نصب آنها؛
- ۵- واگذاری بخشی از فعالیت‌های اجرایی به‌ویژه امور عمومی و خدماتی متناسب با امکانات بخش‌های غیردولتی.

شورای عالی اداری در برنامه دوم

شورای عالی اداری به استناد تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به منظور اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات و سازماندهی، سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت امور نیروی انسانی و مقررات تشکیل شده است. ترکیب و اعضای شورای عالی اداری عبارت‌اند از:

- ۱- رئیس جمهور (رئیس شورا) یا معاون وی؛
 - ۲- رئیس سازمان برنامه و بودجه؛
 - ۳- چهار نفر از وزرا (ترجیحاً از بخش‌های مختلف) به انتخاب هیئت وزیران؛
 - ۴- سه نفر صاحب‌نظر و متخصص امور اداری به انتخاب رئیس جمهور؛
 - ۵- وزیر ذی‌ربط؛
 - ۶- دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی کشور (دبیر شورا و مسئول نظارت بر حسن اجرای مصوبات)؛
 - ۷- دو نفر از نمایندگان مجلس به عنوان ناظر، به انتخاب مجلس شورای اسلامی.
- تعدادی از اهداف و مأموریت‌های شورای عالی اداری عبارت‌اند از:
- ۱- اصلاح ساختار تشکیلات اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمان‌ها به خارج از مرکز؛
 - ۲- واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی؛
 - ۳- ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هریک از وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی؛
 - ۴- بررسی، تجدیدنظر و اتخاذ تصمیم نسبت به ادامه فعالیت، ادغام و انحلال شرکت‌های دولتی و شرکت‌های اقماری وابسته به آنها؛
 - ۵- تصویب ضوابط و معیارهای لازم برای بهینه‌سازی ساختار، ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی؛
 - ۶- تصویب طرح‌های لازم برای ارتقای کارایی و مدیریت دستگاه‌های اجرایی؛
 - ۷- اصلاح و تصویب روش‌های اساسی و فراگیر اختصاصی، مشترک و عمومی مورد عمل دستگاه‌های اجرایی کشور؛
 - ۸- تجدید نظر لازم در وظایف و ساختار وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و شرکت‌های اقماری آنها از طریق انتقال، انحلال و ادغام آنها به منظور حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری و ایجاد تشکیلات منسجم.

مصوبات شورای عالی اداری

تعدادی از مصوبات شورای عالی اداری عبارت‌اند از:

- ۱- ایجاد واحدهای کارا و مؤثر در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل برای اجرای مصوبات شورای عالی اداری؛
- ۲- جلب مشارکت مردمی و واگذاری امور و فعالیت‌ها به بخش غیردولتی؛
- ۳- اصلاح روش‌ها و مقررات گمرکی ترخیص کالا؛
- ۴- طرح ارزشیابی کارکنان دولت؛
- ۵- روش‌های اجرایی مورد عمل وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل؛
- ۶- اصلاح روش برقراری حقوق بازنشستگی در سازمان بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی؛
- ۷- واگذاری امور عمومی و خدماتی دستگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی؛
- ۸- اصلاح روش برقراری بیمه بیکاری.

فصل ششم: اصلاح ساختار دولت: بایدها و نبایدها

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، ساختار دولت مورد سؤالات و انتقادات زیادی بوده تا حدی که گاه لزوم انقلاب اداری مطرح شده است. واقعیت آن است که ساختار کنونی، ساختاری است که در اصل برای اولین بار ده‌ها سال قبل و برای انجام اموری بسیار ساده شکل گرفته و سپس برحسب مورد، برای پاسخ‌گویی به مسائلی بسیار پیچیده و تخصصی، چون تهیه و انجام برنامه‌های توسعه، مورد تعدیل و تجدیدنظر قرار گرفته است. بنابراین، ضمن قبول لزوم تحولات اساسی در این نظام، باید به این نکته تأکید ورزید که این امر به هیچ وجه کاری کوتاه‌مدت و ضربتی نیست و براساس مطالعات نظری، آزمون‌های عملی و شواهد تجربی به اجرا درآید. تجربه نشان داده است که اقدامات فوری که برای اصلاح یک قسمت از نظام اداری به عمل آمده، به دلیل عدم توجه به پیوندهای عمودی و افقی آن با سایر اجزا، نتیجه چندانی به بار نیاورده است. از آنجا که گاه تصوراتی ناصحیح از اصلاح ساختار دولت مطرح می‌شود، باید گفت اصلاح ساختار دولت ابدأ به معنای تعدیل نیروی انسانی یا خارج کردن نیروهایی که در دولت فعالیت می‌کنند نیست، بلکه مشخصاً به معنای آن است که ساز و کارها و گردش امور به نحوی انجام گیرد که از فعالیت‌ها و کوشش‌های شبانه‌روزی و صادقانه کارکنان دولت، به بهترین وجه ممکن استفاده شده و رضایت بیشتری برای مردم و مراجعان دستگاه‌های دولتی فراهم آمده و تحقق اهداف عالی نظام با سرعت بیشتری امکان‌پذیر گردد.

انتظارات از تشکیلات اداری - مالی دولت

تشکیلات اداری - مالی دولت مهم‌ترین وسیله و ابزاری است که شکل ملموس و عینی دولت و سیاست‌گذاری‌های آن را در جامعه مشخص می‌کند. به عبارت روشن‌تر، ایده‌ها و تفکرات هدایتی - دخالتی دولت لاجرم باید از طریق این تشکیلات به جامعه نفوذ کند و آن را تحت تأثیر قرار دهد. در این فرایند، تناسب یا عدم تناسب ساختار اداری - مالی به عنوان مهم‌ترین عامل در انجام فعالیت‌های دولت در جامعه روشن می‌شود. در این راستا نگرش سازمانی به دولت و قضاوت درباره بهینه بودن یا نبودن ساختار آن مورد

توجه دائم و مستمر حکومت‌های معاصر جهان قرار گرفته است. سازمان اداری - مالی نوین ایران همگام با انقلاب مشروطیت شکل گرفته و از آن زمان تاکنون مورد توجه مستمر و بحث و بررسی و اصلاح پی‌درپی قرار گرفته است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران تلاش‌های گسترده‌ای برای دستیابی به سازمان متناسب اداری به عمل آمده که هنوز به نتایج مورد نظر منجر نشده است. در این دوران، علاوه بر اقدام‌هایی که از سوی دستگاه‌های مسئول برای طراحی نظام تشکیلاتی به عمل آمده، پیش‌بینی‌های دیگری نیز در قالب تبصره‌های قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کشور به عمل آمده است که می‌توان آنها را نیز گام‌هایی در جهت دستیابی به سازمان بهینه اداری دولت در نظر گرفت.

مبانی طراحی ساختار نوین دولت

طراحی تشکیلات بهینه اداری - مالی کشور باید از سویی با استفاده از تجارب موجود دولت‌ها در سطح جهان و از سوی دیگر بر ویژگی‌های اساسی و اصلی حکومت اسلامی جامعه ایران متکی باشد. دقت در این دو مقوله و به ویژه دقت در قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه کشور نشان می‌دهد که در طراحی تشکیلات نوین اداری - مالی کشور باید اصول زیر مورد عنایت ویژه قرار گیرد:

۱- مسائل سیاست‌گذاری و هدایت عمومی جامعه باید در حدامکان از مسائل اجرایی تفکیک شود. به عنوان مثال تهیه برنامه‌های توسعه و یا تنظیم ضوابط و سیاست‌های مربوط به حفظ و حراست از محیط زیست از جمله مسائل سیاست‌گذاری و هدایت عمومی جامعه است و مستقیماً با مسائل اجرایی سروکار ندارد.

۲- مسائل اجرایی باید براساس ماهیت این مسائل و براساس نحوه نگرش ارزشی دولت و حکومت به دو نوع اصلی زیر تفکیک گردد:

الف - مسائل اجرایی انحصاری دولت که در حوزه امور حاکمیت قرار می‌گیرد و انجام انحصاری آنها برعهده دولت است، مانند امور دفاعی و یا امور حفظ امنیت.

ب - مسائل اجرایی غیرانحصاری دولت که هرچه در حوزه مسائل عمومی کشور است، ولی اجرای آنها به دلایل ماهوی باید با مشارکت بخش غیردولتی سامان یابد، در این قسمت قرار می‌گیرد. در این زمینه و به عنوان مثال می‌توان از امور باز توزیعی و تأمین اجتماعی و یا امور تصدی‌های دولتی نام برد.

۳- چارچوب‌های سازمانی ویژه‌ای را باید برای انجام هر یک از امور فوق که دارای تناسب لازم اجرایی باشد تعبیه نمود. به عنوان مثال امور سیاست‌گذاری و هدایت عمومی جامعه باید در قالب «سازمان» که در اساس وابسته به بالاترین مقامات قوه مجریه (ریاست جمهور و هیئت دولت) می‌باشد، سازمان یابد؛ امور اجرایی انحصاری دولت در چارچوب «وزارتخانه‌ها» و به ریاست وزیر مسئول عملی گردد و امور اجرایی غیرانحصاری دولت تحت پوشش قالب‌های متناسب سازمانی نظیر مجامع عمومی، هیئت‌های امنا، عامل، یا ناظر تحت پوشش هیئت دولت (در جهت عملی نمودن مسئولیت مشترک وزرا) صورت عملی به خود گیرد.

۴- ضوابط ویژه مالی مستقل و مشخص و معناداری باید بر هر یک از انواع فعالیت‌های دولتی حاکم گردد. به

عنوان نمونه در این زمینه می‌توان اشاره کرد که براساس مبانی نظری و عملی و براساس تجارت موجود جهانی لازم است اولاً، در یافتی‌های دولتی بنابر ماهیت آنها به گروه‌های خاصی چون: دریافتی‌های مالیاتی، دریافتی‌های باز توزیعی، دریافتی‌های ناشی از تبدیل سرمایه، دریافتی‌های ناشی از خدمات، دریافتی‌های ناشی از عملیات پولی و مالی تفکیک شود. ثانیاً، هر نوع خاص از دریافتی به تأمین هزینه خدمات ذی ربط اختصاص یابد. به عنوان مثال، دریافتی‌های مالیاتی باید مصروف فعالیت وزارتخانه‌ها و مؤسسات عمومی شود، دریافتی‌های سرمایه‌ای باید در اختیار بودجه توسعه و عمران قرار داشته باشد و دریافتی‌های باز توزیعی باید مصروف خدمات حمایتی و باز توزیعی گردد.

۵- از دیدگاه مبانی نظری، کسری یا مازاد بودجه فقط می‌تواند در بودجه توسعه و عمران معنا یابد و به این ترتیب، وجود کسری در بودجه عادی (مربوط به وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها) و یا سایر بودجه‌ها مجاز نیست.

رعایت ضوابط مندرج در بندهای ۴ و ۵ در چارچوب قالب‌های سازمانی مندرج در بندهای ۱، ۲ و ۳ ضوابط اصلی تعیین حدود دخالت دولت در جامعه را در اختیار می‌گذارد. بدین ترتیب برای مثال دولت می‌تواند براساس ضوابط فوق و بنا به نگرش ارزشی خود هر نوع فعالیتی را از جمله فعالیت‌های اجرایی انحصاری خود قلمداد و آن را در چارچوب وزارتخانه‌های ذی ربط سامان دهد و هزینه‌های ذی ربط را از طریق مالیات تأمین نماید. شایان ذکر است که اصلاح نظام بودجه‌ریزی و اصلاح ساختار دولت به واقع دو روی یک سکه‌اند و دارای آثار متقابل در ایجاد ساختار مناسب مالی - اداری دولت می‌باشند.

فصل هفتم: رهیافت‌ها

تعدادی از رهیافت‌ها برای اصلاح ساختار دولت و افزایش بهره‌وری و کارایی نظام اداری و کارکنان دولت عبارت‌اند از:

- ۱- ایجاد نظم و انضباط اداری و حذف دستگاه‌های موازی، تمرکززدایی و حذف بوروکراسی اداری و نظارت دقیق بر نحوه عملکرد مؤسسات دولتی؛
- ۲- بهینه‌سازی مکانیزم تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و اجرا و مبارزه قاطع با فساد اداری؛
- ۳- اصلاح سیستم و تشکیلات اداری و سازمانی و ایجاد انسجام میان واحدهای مختلف دولتی به منظور انجام هر چه بهتر وظایف و افزایش میزان کارایی و بهره‌وری؛
- ۴- بهره‌گیری کامل و شایسته از نیروی انسانی موجود در دستگاه‌های دولتی و توزیع مناسب و افزایش بهره‌وری آنها؛
- ۵- برقراری نظام ارزشیابی دقیق و سنجش کارایی کارکنان دولت و تدوین و اعمال شیوه‌های صحیح تشویق و تنبیه به منظور افزایش هر چه بیشتر بهره‌وری آنها؛
- ۶- استفاده از خدمات بخش خصوصی و تعاونی به منظور کاهش هزینه‌های بخش دولتی؛
- ۷- حفظ سطح حقوق و دستمزد کارکنان دولت و افزایش آن متناسب با شرایط اقتصادی کشور و نرخ تورم؛
- ۸- ارائه کمک‌های جانبی و رفاهی به کارمندان دولت، حل معضل مسکن آنان و ...؛
- ۹- افزایش سطح آگاهی مدیران و کارکنان دولت از طریق برگزاری دوره‌های آموزشی مختلف؛

- ۱۰- حضور بیش از پیش کارکنان دولت در صحنه امور سیاسی و فرهنگی کشور به عنوان یکی از صاحبان اصلی انقلاب اسلامی و نقش آفرینان عرصه تلاش و سازندگی؛
- ۱۱- تقویت هر چه بیشتر انجمن‌های اسلامی کارمندی و افزایش اقبال کارکنان دولت به عضویت در این انجمن‌ها و حضور بیش از گذشته این انجمن‌ها در عرصه امور سیاسی کشور به ویژه انتخابات آینده ریاست جمهوری.