

درباره سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۸)

تحول نظام اجرایی و اداری

پیش‌شرط اثربخشی سیاست‌های اقتصاد مقاومتی

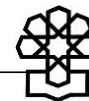
معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۴۵۸۰  
آذرماه ۱۳۹۴

## به نام خدا

### فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۱
۱. نقش نظام اداری در تحقق خط‌مشی‌ها.....	۳
۲. مهمترین آسیب‌های نظام اداری ایران.....	۷
۱-۲. ضعف حرفه‌ای‌گرایی و مشارکت‌طلبی.....	۸
۲-۲. تمرکزگرایی و فرصت‌های نابرابر.....	۱۲
۲-۳. فساد در دیوانسالاری.....	۱۶
۲-۴. چالش مدیریت منابع انسانی.....	۲۲
۲-۵. نظام ارزیابی عملکرد.....	۲۷
۳. پیشنهادهایی برای بوروکراسی مقاومتی.....	۳۲
منابع و مآخذ.....	۳۷



## درباره سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۸) تحول نظام اجرایی و اداری پیش‌شرط اثربخشی سیاست‌های اقتصاد مقاومتی

### چکیده

نظام اداره عمومی (دولتی) رکنی بسیار مهم در تعیین آثار قوانین و مقررات و واسطه اصلی میان سیاستگذار و فعالان اقتصادی و اجتماعی به‌شمار می‌رود. هر گونه ناکارآمدی یا فساد یا عدم پویایی و انعطاف در نظام اداری موجب خنثی شدن تمام تمهیداتی می‌شود که برای اتخاذ سیاست درست در مجلس و دولت صورت گرفته است. روند بسیار پرنوسان و بی‌قاعده مدیریت نظام اداری در کشور طی دهه‌های اخیر موجب ضعف‌های شدیدی در این حوزه شده که در برنامه‌ها و قوانین متعددی بدان اشاره رفته است.

در این گزارش چند آسیب محوری در نظام اداری بخش عمومی، برشمرده شده است که عبارتند از: ضعف حرفه‌ای‌گرایی و مشارکت‌جویی، تمرکزمحوری و فرصت‌های نابرابر، فساد در دیوانسالاری، ضعف مدیریت منابع انسانی و نظام ارزیابی عملکرد و پاسخگویی. بر این اساس استدلال شده است که در صورت عدم چاره‌جویی جدی برای این آسیب‌ها، تدوین اسناد بالادستی و تصویب قوانین و مقررات مناسب نخواهد توانست به تحقق اقتصاد مقاومتی کمک شایانی کند و رفتارهای عاملان اقتصادی را متحول سازد. در این راستا پیشنهاد شده است که به‌عنوان شرط لازم برای اثربخشی تلاش‌ها در مسیر اقتصاد مقاومتی، مجموعه راهکارهایی (اعم از تقنین و نظارت) برای تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری (ابلاغی فروردین‌ماه ۱۳۸۹) در اولویت سیاستگذاری قرار گیرد.

### مقدمه

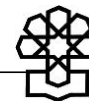
ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی سرآغاز دستور کاری بزرگ برای نظام سیاستگذاری کشور به‌شمار می‌رود. گستره وسیع مسائل مرتبط با این سیاست‌ها و مزمن بودن بسیاری از آسیب‌هایی که در سیاست‌های فوق مورد اشاره قرار گرفته است، دو عامل مهم برای اثبات پیچیدگی و دشواری فراروی تحقق این سیاست‌هاست که عزم و ژرف‌نگری مسئولان را مطالبه می‌کند. گزارش‌های پیشین مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در این خصوص نشان می‌دهد طی سال‌های اخیر حجم زیادی از تکالیف قانونی مرتبط با بندهای متعددی از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به تصویب رسیده اما در

حدود ۸۰ درصد موارد یا به از اساس به مرحله اجرا نرسیده و یا به صورت ناقص اجرا شده است (روحانی و خاندوزی، ۱۳۹۳).

در مقام آسیب‌شناسی عدم تحقق احکام قانونی مرتبط با اقتصاد مقاومتی، بررسی‌های دقیقی وجود ندارد اما قطعاً بخشی از آن به کاستی‌های قانونی باز می‌گردد: عواملی همچون تکالیف غیرقابل اجرا و فراتر از توان قوه اجرایی کشور، عدم تخصیص منابع مالی و انسانی لازم برای تحقق تکالیف، عدم تعیین متولی قانونی امر، عدم تعبیه ضمانت اجرا و پاسخگویی لازم و مواردی از این دست. با این وجود بسیاری از احکام قانونی مرتبط با اقتصاد مقاومتی نیز علیرغم تأمین منابع مورد نیاز (یا در برخی اصلاحات ساختاری بدون نیاز به منابع ویژه) و تعیین متولی قانونی و ضمانت اجرا، همچنان با عدم تحقق کامل مواجهند. مطالعات متعددی در حوزه دانش مدیریت دولتی نشان می‌دهد، نهاد واسط و حلقه وصل پس از سیاستگذار، یعنی نظام اداری و اجرایی کشور یکی از عناصر دخیل در عدم تحقق منویات سیاستگذار (اعم از دولت و مجلس) است.

گذر از نگرش سنتی و کلاسیک به کارگزاران بخش عمومی به‌عنوان عوامل خنثی، مجری محض قانون، دانا و خیرخواه به نگرش مکتب انتخاب عمومی که نقشی فعال برای انگیزه‌های اقتصادی و سیاسی کارگزاران دولتی قائل است، می‌تواند مبنایی برای شروع بحث درباره نقش‌آفرینی‌های گاه منفی نظام اجرایی و اداری کشور باشد. با چنین پیش‌فرضی درباره بوروکرات‌های دولتی، سیاستگذار از ساده‌انگاری مندرج در رویکرد «قانون می‌گذاریم تا مسئله حل شود» بیرون می‌آید و می‌داند حتی بهترین قانون‌ها اگر نتوانند معضل رفتار بوروکرات‌ها و واکنش کارگزاران دولتی را چاره کنند و از «تئوری انگیزه»<sup>۱</sup> بهره گیرند، قادر به حل مسئله نخواهند بود. دلیل این امر روشن است، قانون زمانی علامت‌دهی لازم را به عاملان اقتصادی دارد که عاملان اقتصادی بدانند مجریان قانون نیز مطابق قانون با ایشان رفتار خواهند کرد. اما اگر در زمان وضع یک تنبیه مالی یا مالیاتی عاملان اقتصاد بدانند که با استفاده از برخی روابط یا پرداخت رشوه خواهند توانست از دایره تنبیه قانون رهایی یابند، به رفتار محکوم شده در قانون ادامه خواهند داد و به اصطلاح قانون اثربخش نخواهد بود. به بیان دیگر فرمول علامت‌دهی از طرف سیاستگذار به عامل اقتصادی، از ضرب شدت جریمه یا تشویق قانونی در احتمال کشف یا فرار در احتمال اعمال قانون توسط کارگزاران به دست می‌آید. بدین صورت با صفر شدن احتمال اعمال قانون توسط کارگزار، کل علامت‌دهی قانون صفر خواهد شد.

ما در این گزارش ابتدا به نقش بوروکراسی دولتی خواهیم پرداخت و سپس مهمترین نقاط ضعف نظام اداری ایران را مورد بررسی قرار خواهیم داد و در انتها پیشنهادهایی برای تحقق بهتر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ارائه خواهیم داد.



## ۱. نقش نظام اداری در تحقق خطمشی‌ها

اهداف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی بدون وجود ابزاری به نام بوروکراسی دولتی یا نظام اداری تحقق‌پذیر نیست. در این نگاه نوعی وابستگی بین نظام‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی با نظام اداری وجود دارد. به تعبیر دیگر نظام اداری موتور محرک سایر نظام‌ها محسوب می‌شود (قلی‌پور، ۱۳۹۲) با توجه به این جایگاه است که برنامه‌ریزی برای هر هدف توسعه‌ای بدون توجه به موقعیت نظام اداری و اجرایی، اقدامی ابتر خواهد بود و به قول یکی از صاحب‌نظران برجسته توسعه، ستون فقرات برنامه‌ریزی، برنامه اجرایی آن است (عظیمی، ۱۳۸۴).

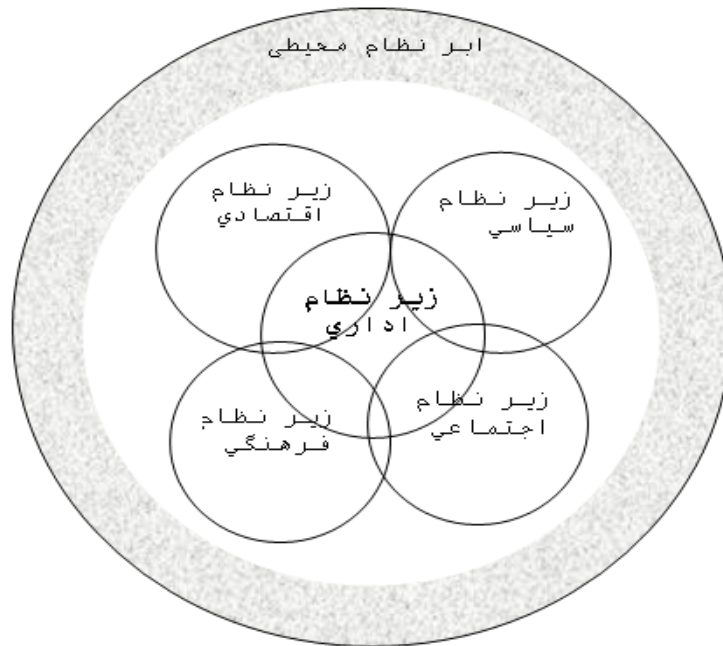
به بیان دیگر نظام مدیریتی ایران سه سطح دارد: اداره امور سیاسی (مدیریت سیاسی)، اداره امور عمومی و اجرایی (مدیریت دولتی) و در نهایت مدیریت خصوصی (که موضوع بحث این گزارش نیست). تدوین و تصویب خطمشی‌ها برعهده مدیریت سیاسی و اجرای آن برعهده نظام اجرایی است. به تعبیر صاحب‌نظران، سطح مدیریت دولتی حلقه پیوند مدیریت سیاسی با بخش خصوصی و به‌طور کلی جامعه است (دانایی فرد، ۱۳۸۸). براساس تعریف سنتی، اداره عمومی (یا آنچه مدیریت دولتی نامیده می‌شود) اجرای نظام‌مند و کارآمد قانون عمومی است (همان) یعنی «چه خواستن» حکومت خود را در قالب سیاست و خطمشی متبلور می‌سازد و «چگونه محقق کردن خواسته» حکومت خود را در لباس اداره عمومی و مدیریت دولتی. از سه سطحی که در ابتدا مورد اشاره قرار گرفت کارشناسان معتقدند که کلید پسرقت یا پیشرفت هر جامعه در دستان سطح دوم است زیرا مدیریت سیاسی بدون مدیریت دولتی کارشناسانه سیاست‌هایی تدوین خواهد کرد که نه فقط به نظام سیاسی یک کشور آسیب می‌رساند بلکه اصلی‌ترین رکن هر نظام سیاسی را که مردم است از خود جدا خواهد کرد.

مدیریت دولتی یا دستگاه اداری دولت، یگانه ابزاری است که اجرای سیاست‌ها و اداره امور عمومی جامعه را امکان‌پذیر می‌کند. مدیریت دولتی مجری تصمیم‌ها یا پشتیبانی‌کننده خطمشی‌های دولت و سازوکاری برای دستیابی به اهداف است. از سوی دیگر مدیریت دولتی با طراحی سازوکارهای تکنیکی و تاکتیکی در چارچوب نظام اداری، در تلاش است تا فعالیت‌های سیاست‌گذاری و اجرایی دولت را شکل علمی و روشمندی ببخشد. همان‌طور که مشاهده می‌شود زیرنظام اداری در محور سایر زیرنظام‌ها قرار دارد. جایگاه مذکور به این دلیل برای نظام اداری در نظر گرفته شده است، که سایر نظام‌ها بدون برخورداری از نظام اداری کارآمد، قادر به اداره خویشتن نیستند. پس هر گونه تغییر و توسعه در زیرنظام‌های بالا، مستلزم تغییر و توسعه نظام اداری خواهد بود. این الزام دو سویه وضعیتی را شکل داده است که به آن «نظریه هم‌تکاملی» گویند. براساس این نظریه، تغییر و تحول در سیستم‌ها باید به‌صورت همراه و همزمان صورت بپذیرد. نمی‌شود یک خرده‌سیستم توسعه نیابد. بدون آنکه در دیگر خرده سیستم‌ها، تغییری ایجاد نشود.

نظام اداری نیز به‌عنوان ابر نظام، اجزایی در درون خود برای کارآمدسازی سیستم دارد (قلی‌پور،

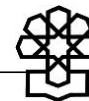
۱۳۹۲).

### نمودار ۱. رابطه نظام اداری با دیگر زیرنظام‌ها



این سیستم زمانی کارآمد و اثربخش خواهد بود که اجزای آن در درون نظام اداری فعالیت منسجم و تعامل‌گرا را شکل دهند. اجزای این نظام را عامل‌های: فناورانه، ساختار، انسان و سیاست‌ها و اهداف شکل می‌دهد. یک سیستم فرعی دیگر نیز به‌نام «سیستم تبادل خارجی»، وجود دارد که شامل شناخت و جمع‌آوری اطلاعات از منابع خارجی، جمع‌آوری و جلب منابع مورد نیاز، تبادل و تعامل با محیط است. به‌هم‌تنیدگی این اجزا و عمل تعاملی آنها موضوعی را تحت عنوان همگرایی و همسازی سیستم مطرح می‌کند. اجزای این سیستم در ارتباط با یکدیگر و در تعامل با عناصر محیطی قادر به مدیریت اثربخش چالش‌هایی خواهند بود که در فرآیند عملکرد با آنها مواجه هستند. چالش‌هایی از قبیل تغییر و ضرورت انطباق‌پذیری نظام با آن، بهره‌وری سیستم و ضرورت بهبود آن، نیروی انسانی و ضرورت تبدیل آن به مزیت رقابتی، عدالت و تحقق آن با هدف اثربخشی سیستم و پدیده فساد و مهار آن در مسیر سالم‌سازی نظام اداری.

اصلاح اداری که بیشتر با طرح نظریه «مدیریت دولتی نوین» مطرح شده، رویکردی است که خبر از تغییری اساسی در قالب فکری مدیریت سازمانی می‌دهد. این نظریه با واژه‌هایی چون «احیای



دولت»، «مهندسی مجدد»، «تجدید حیات خدمات عمومی»، «تغییر بنیادین سازمانی» و «مدیریت کیفیت جامع»، همراه بوده است، که همه آنها بر تمایل اندیشمندان برای هرچه کارآتر و اثربخش‌تر شدن بوروکراسی دولتی، خبر می‌دهند.

در این میان، تأثیر دوسویه‌ای میان نظام اداری و ویژگی‌های نظام اقتصادی و سیاسی و فرهنگی هر جامعه برقرار است. نظام‌های اقتصادی و ساخت اقتصاد بخش عمومی از عناصر تأثیرگذار بر نظام اداری است. از میزان دخالت دولت‌ها در فعالیت اقتصادی تا نوع و ماهیت اقتصاد بخش عمومی و روش تأمین منابع به‌وسیله دولت و تک‌محصولی بودن یا چند محصولی بودن اقتصاد، همه و همه شرایط متفاوتی برای نظام اداری به‌وجود می‌آورد (روبرج و جسویت، ۲۰۱۲). در اقتصادهای آزاد، دولت‌ها حداقل دخالت را در امور اقتصادی دارند و نظام‌های اداری را تنها در جهت تسهیل فعالیت سایر بخش‌ها طراحی می‌کنند و چون منابع درآمدی خود را از محل مالیات و عوارض تأمین می‌کنند، به جامعه و مالیات‌دهندگان پاسخگوتر هستند. برخلاف اقتصادهای تک‌محصولی مانند اقتصاد مبتنی بر درآمد نفتی، که دولت و نظام‌های اداری آن خود را در برابر شهروندان مسئول نمی‌دانند. دولت‌هایی که در عرصه‌های اقتصادی فعال هستند و نقش حداکثری در این عرصه ایفا می‌کنند چون مسئول حوزه‌هایی که فعالیت می‌کنند با بخش خصوصی مشترک است، خود را رقیب آنها می‌دانند و از این منظر نظام اداری در خدمت‌دهی به این بخش حداکثر حساست و حتی محدودیت را اعمال می‌کنند. از این‌رو نظام‌های اداری به پدیده رانتهی دچار می‌شوند و فساد از چالش‌های بارز این‌گونه نظام‌ها خواهد بود.

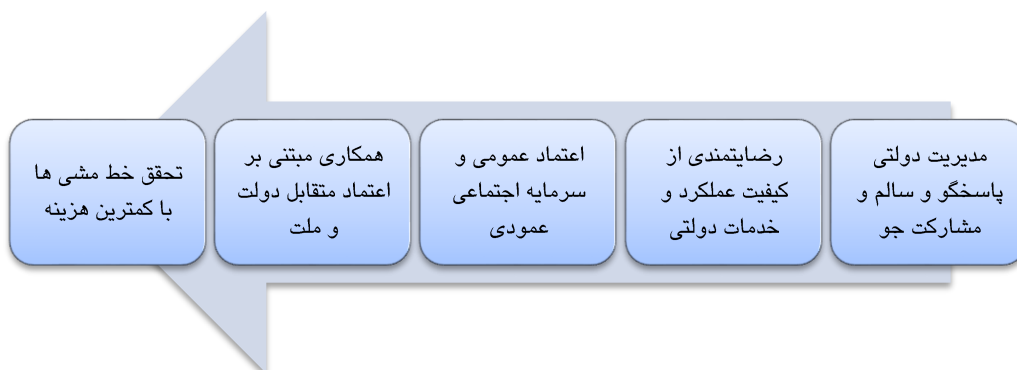
در این چارچوب هدف از تحول این است که مدیریت دولتی کار بهتری را با هزینه کمتری انجام دهد. به‌عبارت دیگر اصلاح ورودی‌ها، فرآیندها و خروجی‌ها. اصلاحات بخش دولتی در دو بُعد «خرد و کلان»، قابل بررسی است. رویکرد خرد را می‌توان «اصلاح نظام اداری» نامید که هدف آن کارآیی عملیات دولت است. اصلاحات در این بخش، معطوف به زیرسیستم‌های سازمانی است. مانند حوزه منابع انسانی سازمان، که البته این حوزه بیشترین توجه را در اصلاحات اداری به خود معطوف کرده است (جینوت و گولیموت، ۲۰۱۲). درحالی که تمرکز اصلی رویکرد کلان بر «اصلاح خود دولت» و اثربخشی آن است.

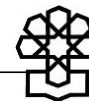
اصلاح نظام اجرایی و اداری یک فایده بزرگ دیگر نیز دارد و آن تقویت مقبولیت و اعتماد به کل نظام سیاسی است که جدا از منفعت بقای سیستم سیاسی و سرمایه اجتماعی، به لحاظ اقتصادی نیز هزینه عاملیت، اجرای سیاست و هزینه‌های ناشی از سرپیچی از قانون را به‌شدت کاهش می‌دهد. تمام این منافع به عنصر کلیدی اعتماد باز می‌گردد. محقق ساختن اراده عمومی بدون همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل دولت و مردم میسر نخواهد شد. به همین جهت موضوع اعتماد عمومی به محور بسیار مهمی در ادبیات مدیریت دولتی تبدیل شده است (ماسکروس و رز، ۲۰۰۱).

درواقع افول اعتماد عمومی به نهادها و سازمان‌های دولتی کشورها شاخص وجود نوعی مشکل اساسی در ماهیت نظام‌های سیاسی مردم‌سالار محسوب می‌شود. یکی از عناصر بسیار مؤثر بر اعتماد و همکاری اجتماع با دولت، نحوه عملکرد نظام اجرایی و مدیریتی است. از منظر صاحب‌نظران ظرف و متغیر تعیین‌کننده بی‌اعتمادی یا اعتماد به دولت، عملکرد است نه صرف تعیین سیاست و قانون مناسب (دانایی فرد، ۱۳۸۸). این عملکرد سیستم دولتی است که مورد قضاوت شهروندان قرار گرفته و در صورت رضایتمندی، منجر به افزایش اعتماد می‌شود. در ادبیات سرمایه اجتماعی از تقویت مناسبات اعتماد میان مردم و حاکمیت تحت عنوان سرمایه اجتماعی عمودی یاد می‌شود. برخی بر این باورند که نه خطاهای قضاوت، نه ناکارایی، نه مالیات‌های سنگین، نه مقررات بیش از اندازه و نه حتی شکست در جنگ، دولت را از پایه خود نمی‌لرزاند بجز وجود این باور که عامه مردم تصور کنند مدیران دولتی، به جای توجه به منفعت عامه موکلین خود، به نفع شخصی خود می‌اندیشند (دنهارد، ۲۰۰۲). می‌توان ادعا کرد کارگزاران اجرایی دولت برای اینکه نشان دهند به منفعت عموم پایبندند باید پاسخگویی را سرلوحه کار خود قرار دهند. پاسخگویی خود می‌تواند انواع متفاوتی داشته باشد (جنسن، ۲۰۱۱):

- پاسخگویی قانونی (متصدیان امور عمومی تا چه حد از قوانین تبعیت می‌کنند)
- پاسخگویی مالی (متصدیان امور عمومی تا چه حد منابع مالی را به اثربخش‌ترین شیوه مصرف می‌کنند)
- پاسخگویی مردم‌سالارانه (متصدیان امور عمومی تا چه حد به ارزش‌ها و فرآیندهای مردم‌سالاری پایبندند)
- پاسخگویی اخلاقی (متصدیان امور عمومی تا چه حد ضوابط و استانداردهای اخلاق و انصاف را مراعات و از فساد دوری می‌کنند)

## نمودار ۲. مسیر پیامدهای اصلاح مدیریت دولتی





حال که نظام اداری چنین نقش مبرزی در تحقق خط‌مشی‌ها دارد، حال می‌توان پرسید برای تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی، نظام اداری کشور ما با چه چالش‌هایی مواجه است؟

## ۲. مهمترین آسیب‌های نظام اداری ایران

چالش‌های بوروکراسی در ایران دهه‌هاست مورد مطالعه قرار گرفته است، اما در این مطالعه صرفاً به آسیب‌های مهمی که می‌تواند بیشترین اختلال را به مقاومت اقتصادی وارد سازد اشاره می‌کنیم. به‌منظور آسیب‌شناسی نظام اداری ایران، لازم است ابتدا عوامل مؤثر بر آن تبیین شوند. نظام اداری ایران را در دو بُعد می‌توان آسیب‌شناسی کرد: بُعد ساختاری و رفتاری.

الف) در بُعد ساختاری نظام اداری با موانعی مواجه است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: (قلی‌پور، ۱۳۹۲)

- ساختار بوروکراتیک ناکارآمد و غیرمنعطف،
- تضاد میان ساختار نوین و ساختار سنتی،
- تضاد ساختار با فرهنگ سازمانی،
- همسو نبودن ساختارها با نظام توقعات و انتظارات.
- وجود دستگاه‌های اجرایی با وظایف متداخل و مکرر،
- تقسیم و توزیع غیرمنطقی وظایف دولت بین دستگاه‌های اجرایی،
- ضعف بنیاد تشکیلاتی واحدهای دستگاه‌های اجرایی در خارج از کشور،
- درگیری حوزه مرکزی دستگاه‌ها در امور صرفاً اجرایی،
- فقدان مبانی و ضوابط سازماندهی در طراحی تشکیلات داخلی دستگاه‌ها،
- ضعف تشکیلات دولت در مناطق از جهت بهره‌مندی از اختیارات لازم در زمینه تصمیم‌گیری و اجرا در منطقه،

- نامتعادل بودن سیستم حقوق و دستمزد با درآمد جامعه و نامتناسب بودن با سختی و سادگی و پیچیدگی و شرایط کار،

- مقررات و قانون‌های دست‌وپاگیر،

- ناتوانی سیستم نظارت و ارزشیابی،

- فقدان سیستم اطلاعاتی دقیق و به‌هنگام.

ب) مشکلات ساختاری فوق رفتارهایی را در نظام اداری شکل داده است که بر چابکی و بهره‌وری سیستم تأثیر گذاشته است. از جمله این چالش‌های رفتاری می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- مشارکت‌پذیری ضعیف،

- ضعف در برقراری روابط مشفقانه با مردم،
- پاسخگویی ضعیف به مردم و حتی دستگاه‌های اجرایی،
- رقابت با ارباب رجوع،
- حاکمیت روابط آمرانه،
- عدم حساسیت به نتیجه کار،
- حاکمیت سلیقه‌ها،
- آرمان‌گرایی و فرافکنی،
- ناشکیبایی در برابر انتقاد،
- عدم پویایی و خلاقیت و حاکمیت روحیه محافظه‌کاری (عالم تبریز و فرشلاف ماهریان و عزیز، ۱۳۸۴).

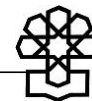
در ادامه به پنج آسیب محوری در نظام اداری ایران که تأثیرات روشنی بر عدم تحقق خط‌مشی‌های کلان نظام (از جمله سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) می‌گذارد، اشاره تفصیلی خواهیم داشت.

## ۱-۲. ضعف حرفه‌ای‌گرایی و مشارکت‌طلبی

دیوانسالاری دولتی با دو اقتضای اساسی نسبت به داخل و بیرون خود مواجه است:

- در ارتباط با درون خود باید بتواند از مجموع منابع در اختیار برای اهداف مقرر بهترین استفاده را نماید و به عبارتی از بالاترین کارایی و اثربخشی برخوردار باشد، امری که به نظر می‌رسد با حرفه‌ای بودن بر مدار بهره‌وری محقق می‌شود و از نقاط ضعف جدی بوروکراسی ایرانی است.
- در ارتباط با بیرون خود باید توان استفاده از ظرفیت‌های بیرونی، جلب همکاری‌ها در سطوح نهادهای علمی، رسانه‌ای، مدنی و غیره و اخذ بازخوردها و تصحیح عملکرد برای افزایش رضایت مراجعین را داشته باشد، مسئله‌ای که می‌توان آن را تعامل‌گرایی یا مشارکت‌جویی نامید.

از آنجا که حصول رضایتمندی مشتریان و مراجعان (نه به معنای آداب و احترام ظاهری به مراجعه‌کننده بلکه به معنای جلب نظر وی از مسیر انجام سهل، سریع و کم‌هزینه وظیفه قانونی) یکی از اهداف هر سازمان دولتی و عمومی است می‌توان گفت که دو نکته فوق با هم مرتبط هستند یعنی سازمانی که با ضعف در تعامل و جلب رضایت بیرونی مواجه است قطعاً نتوانسته است به لحاظ درونی نیز به بهره‌ورترین صورت عمل کند و بهترین استفاده را از منابع نماید اگر باید در کمترین زمان و با کمترین هزینه و پیچیدگی، امور را به نتیجه می‌رساند. مثلاً سازمان صنایع و بازرگانی یک استان زمانی حرفه‌ای و بهره‌ور نام می‌گیرد که بتواند نتیجه بررسی تمام درخواست‌ها، مجوزها و پروانه‌های حوزه



خود را به صورت دقیق، شفاف و با کمترین زمان و هزینه به اطلاع متقاضیان برساند. روشن است که در این حالت بُعد تعامل سازمان نیز بهبود خواهد یافت. اما تعامل و مشارکت ابعادی فراتر از این نیز دارد. در عصر ارتباطات، بالا بودن تعامل بیرونی سازمان موجب می‌شود سازمان دولتی بتواند از دانش منتشر در سطح جامعه بیشترین استفاده را برای اهداف خود ببرد، ایده‌های جدید را از محیط خارج وارد نماید، اثرگذاری خود را از طریق ارتقای تعاملاتش بیشتر سازد یا حداقل نمایش بهتری از خود ارائه نماید و حتی بخشی از وظایف خود را از طریق نهادهای بیرونی (مانند نهادهای خودانتظام که در درون فعالان اقتصادی و اجتماعی وجود دارند) به انجام رساند. در دوره‌ای که نسل رسانه‌های تعاملی جایگزین رسانه‌های یک‌سویه دهه ۱۹۵۰ میلادی شده‌اند، سازمان اداری اگر بخواهد به سبک پیشین، بدون اخذ مشارکت و به‌گونه‌ای منزوی وظایفش را بر دوش بکشد، نمی‌تواند در رقابت سازمان‌های حرفه‌ای پیشرو بماند.

درباره ویژگی نخست باید گفت ضرورت سازمان‌های دولتی امروز دنیا، تخصصی بودن آنها و نیز لازمه کار در این سازمان‌ها داشتن تخصص و حرفه‌ای بودن آنهاست. امروزه حرفه‌گرایی در بخش دولتی به یک نیاز اساسی تبدیل شده، اما در مسیر راه خود با چالش‌هایی نیز مواجه است تا جایی که در برخی نوشته‌ها از بحران حرفه‌گرایی یاد می‌کنند (مک‌گویگان، ۲۰۱۱). اینکه چرا سازمان‌های دولتی به مانند بخش خصوصی باید به تخصصی بودن بیاورند و مانع فراروی سازمان‌های دولتی در توجه به حرفه‌گرایی چیست، از مباحث جدی اندیشمندان این حوزه و تا حدودی مدیران دولتی است. این بحث‌ها و دغدغه‌ها از زمانی آغاز شده است که سایه سیاست بر سر سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی سنگینی کرده و دستگاه بوروکراسی و شرکت‌ها به مانند یک غنیمت جنگی در اختیار احزاب پیروز قرار گرفته و مبتنی بر فرض اصلی نظریه انتخاب عمومی، مأموریت اصلی آن خدمت به کارگزاران پیروز عرصه نبرد سیاسی بوده است و نه خدمت به شهروندان آن جامعه.

این وضعیت البته در امروز جامعه ایران نیز تا حدودی مشهود است و روند انتصابات در بخش دولتی به‌ویژه در سطوح مدیریتی طی سال‌های گذشته، گویای این واقعیت تلخ بوده است. شرایط بالا و دلایل زیر سبب طرح موضوع حرفه‌گرایی در بدنه دولت و نظام‌های اداری شده است. دلایلی از قبیل:

۱. خواست کارکنان بخش دولتی، زیرا حرفه موجب پرستیژ، اعتبار و استقلال آنها می‌شود،
۲. رهایی از کنترل سیاسی و جایگزینی کنترل درونی از طریق تعهد به استانداردها و توجه به قواعد حرفه‌ای و رفع تصور منفی به بوروکراسی،

۳. نیازهای فنی و سطح بالای مشتریان و شهروندان که مستلزم تخصص کارکنان است. همچنین موضوع حرفه‌گرایی در بخش دولت از زمانی که در مباحث جدید محققان بر نقش مهم و حیاتی دولت در عرصه اقتصاد و ضرورت حضور بیشترش در این عرصه، تأکید شده و این ایده که بدون دخالت و حضور دولت، بازار به تنهایی از عهده خواسته‌های جامعه بر نمی‌آید (پارکر، ۲۰۱۳)،

طرفداران زیادی پیدا کرده و مورد توجه بیشتری قرار گرفته است. در این زمینه اندیشمندان حوزه مدیریت بخش عمومی بر اداره دولت به روش علمی تأکید کرده‌اند که یکی از مدل‌های آنها اداره دولت به شیوه بخش خصوصی در مکتب مدیریت دولتی نوین است.

به‌طور کلی عواملی را که به کم‌رنگ شدن ارزش‌های حرفه‌گرایی منجر می‌شود می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- **محتوای کار:** عدم تناسب میان شغل و شاغل به دلزدگی کارکنان از کار خود منجر می‌شود. چالشی نبودن شغل و ارضا نکردن نیازهای فرد، علاقه را در فرد برای رعایت هنجارهای حرفه‌گرایی ایجاد نمی‌کند.

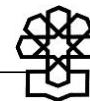
- **سلسله مراتب و موقعیت فرد در سازمان:** پژوهش‌های قبلی در حوزه حرفه‌گرایی ثابت کرده که درگیری بین سطوح سازمانی به کاهش تعهد حرفه‌ای و کم‌رنگ شدن ارزش‌های حرفه‌گرایی منجر می‌شود. موضع‌گیری‌های سلسله‌مراتبی و اختلافات بین سطوح بیشتر از آنکه ریشه در اختلاف‌های کاری داشته باشد ناشی از ارزش‌های حرفه‌ای است که فرد برای کار خود قائل است، زیرا هر فرد کار خود را در سازمان با ارزش‌تر می‌داند و بر اجرای آن در اولویت پافشاری می‌کند (قلی‌پور، ۱۳۹۲).

- **تغییرات سازمانی:** ناهماهنگی سازمان با تغییرات محیطی به ناپایداری ارزش‌های حرفه‌ای می‌انجامد. این مشکل زمانی نمایان می‌شود که یک سازمان ماهیتی ارتباطی داشته باشد و ارزش‌های حرفه‌ای خود را در قالب روابط بین‌سازمانی تعریف کرده باشد. تنها راه غلبه بر آن، درک تغییرات و هماهنگ کردن تغییرات با هنجارها و ارزش‌های درونی سازمان است.

- **فاصله انتظارات:** عدم رعایت اصول اخلاقی و داشتن تعصب حرفه‌ای به ایجاد نوعی ناهماهنگی منجر می‌شود که محققان آن را فاصله انتظارات حرفه‌ای می‌نامند.

- **نظام آموزشی:** همراه نشدن برنامه‌های آموزشی دولتی و غیردولتی با اصول حرفه‌گرایی در جهت خلق فرهنگ حرفه‌گرایی.

در تاریخچه این موضوع، در راستای سیاست‌زدگی شدید و به‌موجب آن افسارگسیختگی نظام اداری آمریکا که بوروکراسی به‌عنوان غنیمت جنگی در اختیار حزب پیروز قرار می‌گرفت، توجه به تخصص و تمرکز بر حرفه‌ای کردن مشاغل به فراموشی سپرده شده بود و نیروهای سیاسی جایگزین نیروهای حرفه‌ای شده بودند و در مشاغل تخصصی قرار می‌گرفتند. این وضعیت سبب شده تا پدیده‌ای به‌نام نظام تاراج شکل گرفته و سرمایه‌های انسانی و مالی و مادی سازمان‌ها به غنیمت برده شود یا از بین برود. نتیجه نخستین این پدیده شوم، کاهش شدید بهره‌وری سازمان‌ها و چالش مشروعیت بوروکراسی‌ها بوده است. ویلسون راه نجات دولت و سازمان‌ها را جدا نمودن عرصه سیاست از اداره دیده و نسخه شفابخش او حرفه‌ای کردن مشاغل سازمانی بوده است. این نظریه اگرچه محدودیت‌ها و



مشکلاتی در نظام سیاستگذاری به وجود آورده است. زیرا امکان جداسازی دو بخش اجرا از سیاست در چرخه سیاستگذاری فراهم نیست، اما توانسته در زمان خویش بوروکراسی بحران زده جامعه آمریکا را نجات دهد. در اینجا، چگونگی تبدیل دانش حرفه‌ای به سیاست و تصمیم دموکراتیک، پرسش اصلی و کلیدی بوده است. پس پیدایش دولت‌های اداری در اوایل سده بیستم موجب مطرود شدن حرفه‌گرایی در جهت رسیدگی به امور عامه مردم شد، به گونه‌ای که پیچیدگی‌های فنی و حقوقی زیادی را به وجود آورد. اما با ظهور دولت‌های مدرن و ارائه روش‌های جدید اداره، به سبک و سیاق بخش خصوصی، این امکان فراهم شد که عامه مردم از خدماتی با کیفیت بهتر و تسهیلات بیشتری بهره ببرند. منشأ حرفه‌گرایی در این دوره در مدیریت دولتی نوین همراه با ظهور مدیریت دولتی به عنوان یک اصل پژوهش آگاهانه بود. مدیریت علمی با تغییر در فلسفه و نگرش عمومی محرک و انگیزاننده اصلی برای حرفه‌ای شدن مدیریت و مدیران دولتی بوده است. با وجود این مزیت اما این نگرانی وجود دارد که استفاده از مدیران حرفه‌ای برای استفاده از تصمیم‌های دموکراتیک، هزینه‌هایی را برای دولت‌ها به وجود آورد. ایجاد تعادل میان داشتن مدیران حرفه‌ای و کاهش هزینه‌های تصمیم‌گیری، هدفی است که دولت‌های حرفه‌گرا به دنبال آن هستند. هر چند استفاده از مدیران حرفه‌ای به تغییراتی بنیادین در ساختار و فرهنگ سازمانی منجر می‌شود. پس می‌توان گفت تبدیل دانش حرفه‌ای به تصمیمات سیاسی کارآ و دموکراتیک، نیازمند تغییرات فرهنگی و ساختاری است. اساساً یکی از دغدغه‌های محوری حرفه مدیریت دولتی جدایی سیاست از اداره و جدایی اداره امور عمومی از اداره امور خصوصی به شمار می‌رود.

در روند حرفه‌گرایی در نظام اداری ایران، عوامل پیش‌برنده و بازدارنده‌ای وجود داشته است، که سبب شده این ویژگی ممتاز اداری با افت و خیزهای فراوانی مواجه باشد. تغییرات زیاد دولت‌ها، اتکای نظام اداری به بودجه‌های نفتی، امرانه برخورد کردن حکومت با نظام اداری و ملاک وفاداری صرف به سیستم، از جمله شرایطی بود که در حکومت پهلوی وجود داشت و سبب شد اجرای برنامه حرفه‌ای‌سازی نظام اداری با چالش جدی مواجه باشد.

کاهش نیروهای حرفه‌ای در راستای انقلاب اداری پس از سال ۱۳۵۷، القای وارونه رابطه تعهد و تخصص، جنگ و پیامدهای آن، سیاست‌زدگی سازمان‌های دولتی به‌ویژه طی سال‌های گذشته، از شرایط برجسته دهه‌های اخیر بوده است که موجب شد حرفه‌گرایی با چالش‌های زیادی مواجه شود. به گونه‌ای که در شرایط امروز نظام اداری، حرفه‌گرایی در وضعیت نامناسبی قرار دارد (قلی‌پور، ۱۳۹۲). از سوی دیگر دولت‌ها به شکل‌دهی روابطی در جامعه می‌پردازند که تأثیرات نخستین آن توسعه سرمایه اجتماعی خواهد بود. دولت‌ها و نظام‌های اداری هم در تدوین خط‌مشی‌ها و هم در اجرای آنها تأثیر زیادی بر وضعیت سرمایه اجتماعی خواهند گذاشت. نظام‌های دولتی الگوی رفتاری سایر نظام‌ها در دیگر بخش‌ها هستند پس هرگونه رفتار و چارچوب‌های ساختاری مستقیم یا غیرمستقیم بر روند

سرمایه اجتماعی تأثیرگذارند. اما با وجود این اهمیت و ضرورت توجه به سرمایه اجتماعی و توسعه آن در جامعه و در نظام اداری، آمارهای رسمی و غیررسمی حاکی از روند رو به کاهش سرمایه اجتماعی در کشور است (سعادت، ۱۳۸۷).

نظام اداری کشور که خود موتور محرک فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است با قرار گرفتن در وضعیت موجود عاملی برای تضعیف سرمایه اجتماعی هم در درون خود و هم تأثیرگذار بر سرمایه اجتماعی جامعه شده است. این نظام با توجه به طراحی‌های ناقص و غیراقتضایی، نه تنها قادر به پاسخگویی به انتظارات شهروندان و نیازهای جامعه نبوده است، بلکه نامناسب بودن ساختاری آن عاملی در ناهماهنگی و ناهنجاری‌های رفتاری شده است که همه اینها سبب کاهش سرمایه اجتماعی درون‌سازمانی و نیز عاملی برای افت سرمایه اجتماعی در سطح جامعه شده است. نظام اداری ایران به شدت سیاست‌زده است و جریان‌های سیاسی بر این نظام سلطه دارند و به همین سبب از کارکردهای حرفه‌ای خود دور شده است که نتیجه آن فاصله گرفتن مردم به‌عنوان مشتریان اصلی (ارباب رجوع) و بی‌اعتماد شدن آنها به نظام اداری است.

در مقام جمع‌بندی به‌نظر می‌رسد برای افزایش حرفه‌ای‌گرایی، نیازمند کاهش شدید سیاست‌زدگی در سیستم بوروکراتیک و برای افزایش مشارکت‌طلبی، نیازمند تغییر نگرش‌ها و ساختارهای متمرکز در نظام اداری هستیم.

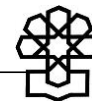
## ۲-۲. تمرکزگرایی و فرصت‌های نابرابر

چالش دیگر نظام اداری ایران آن است که (فارغ از محتوای سیاست) مسیر اجرای سیاست‌ها منطبق با عدالت نیست، این نکته شامل دو دسته زیرمسئله می‌شود:

- اولاً اختیارات متناسب با وظایف در میان دستگاه‌ها و مناطق مختلف توزیع نمی‌شود و در نتیجه به نوعی تمرکزگرایی منجر می‌شود که عدالت ساختاری را زیر سؤال می‌برد.

- ثانیاً گردش اطلاعات و دسترسی‌ها به‌گونه‌ای محدود است که فرصت‌های برابری برای همگان در مسیر اجرای یک سیاست یا قانون وجود ندارد که عدالت رویه‌ای را خدشه‌دار می‌سازد.

مسئله عدالت ساختاری<sup>۱</sup> کمتر مورد توجه سیاست‌گذاران قرار می‌گیرد و عمدتاً صورت مسئله‌های سطحی مانند تعارض تمرکززدایی با امنیت و انسجام ملی مدنظر قرار می‌گیرد. اما واقعیت آن است که طلب کردن وظایفی بدون سپردن اختیارات متناسب و عدم ایجاد انعطاف، از مواردی است که موجب تصلب نظام اداری کشور شده است و همه تغییرات (ولو زودتر باز کردن درب یک شعبه بانک الف در شهرستان ب به جهت انتظار برای مراجعین بیشتر در روزهای خاص) باید با اجازه مرکز صورت گیرد.



روشن است که در چنین شرایطی نظام مدیریت دولتی کشور مسئولیت تحقق یا عدم تحقق خطمشی‌ها را نمی‌پذیرد و نسبت به آن بی‌تفاوت خواهد شد و تمام بار را بر دوش صاحبان اختیارات (مدیران مرکز) قرار می‌دهند. در چنین شرایطی اگر سیاست‌های اقتصاد مقاومتی نیز به مدیران بخش‌ها، مناطق و استان‌ها ابلاغ شود، باز به جهت عدم تغییر در اختیارات و وظایف قانونی، ابتکار و مسئولیتی از خود نشان نمی‌دهند و در انتظار ستاد مرکز می‌مانند.

نکته دوم عدالت رویه‌ای<sup>۱</sup> است. در عدالت رویه‌ای غیر از محتوای حقوق تعیین شده در قوانین، بیش از همه به رویه‌های عادلانه توجه می‌شود و موقعیت عادلانه نتیجه اصلاح این رویه‌هاست. نظام سیاسی و قانونگذاری که مسئولیت محتوای خطمشی‌ها را برعهده دارد، لازم است بر عدالت اجتماعی به‌عنوان منشأ تمام حقوق و تکالیف متمرکز باشد اما از نظام اجرایی و اداری که مسئولیت پیگیری و تحقق خطمشی‌ها را برعهده دارد انتظار می‌رود بیشتر نگران بی‌عدالتی در رویه‌ها باشد. به‌عنوان مثال اینکه دولت‌ها وظیفه دارند تا برای همه شهروندان فرصت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی برابر و دسترسی‌های عادلانه ایجاد کنند عمدتاً از خلال یک نظام مدیریتی مناسب محقق می‌شود. به زعم فریدریکسون<sup>۲</sup> عدالت اجتماعی، جنبه نظری و مدیریت دولتی، جنبه عملی حل مشکلات اجرایی دولت‌هاست که خود شاید مبنایی برای تحقیقات میان‌رشته‌ای و اجرایی باشد. مدیریت دولتی نوین با این نگرش سعی در تقویت تفکر عدالت اجتماعی دارد، از این‌رو به مخالفت با ساختار سلسله‌مراتبی به‌عنوان روشی غیرعادلانه برخاسته است و خدمات‌رسانی در جوامع مدنی را آسان‌تر از سایر جوامع می‌داند (گاردنر و کرکول، ۲۰۰۶).

وقتی خطمشی‌های دولتی در جهت تحقق عدالت اجتماعی طراحی و اجرا می‌شوند، عدالت اجتماعی نیز در جهت تغییرات نهادی و نظام‌مند سازمان‌های دولتی حرکت خواهند کرد. تغییرات نهادی زمانی رخ می‌دهد که مردم به‌طور مستقیم با سازمان‌های دولتی در ارتباط باشند و از این طریق به تغییر سازمان‌ها منجر شوند. تجربه نشان داده، سازمان‌هایی که با مردم در ارتباط بوده‌اند و همچنین آنهایی که به‌منظور اجرای خطمشی‌ها سعی در برقراری ارتباط با مردم داشته‌اند، دارای بیشترین تغییرات نهادی بوده‌اند. بنابراین لازمه تحقق عدالت اجتماعی، تغییر در روابط قدرت بین گروه‌های بدون قدرت (حاشیه‌ای) و گروه‌های دارای قدرت (مرکزی) است. این تغییر به وارد شدن گروه کثیری در تصمیم‌گیری‌ها منجر خواهد شد به‌گونه‌ای که خود سرنوشت خود را به‌دست می‌گیرند (شاو، ۲۰۰۲).

وجود سیستم‌ها و رویکردهای عادلانه در مرکز نظریه حکمرانی خوب قرار دارد و تحقق آن به اثربخشی مکانیسم‌های سازمانی و نهادی و رویه‌های اجرا و حمایت از برنامه‌های تأمین عدالت مانند

---

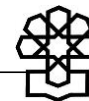
1. Procedural justice

2. Fredrickson

تخصیص بودجه، کنترل سازمانی و رویه‌های مدیریت قضایی بستگی دارد. لازمه افزایش در اثربخشی و کارآیی سیستم‌های مدیریت قضایی، افزایش در بودجه قضایی، بهبود فراساختارهای فیزیکی و اطلاع‌رسانی عمومی و سامانه‌های شفاف اطلاعاتی و تصحیح اصول قانونی در جهت حمایت از عدالت اجتماعی است. سازمان‌های مدنی نقش مهمی را در افزایش کارآیی و اثربخش عدالت اجتماعی بازی می‌کنند. زیرا توده مردم از این طریق می‌توانند مشکلات خود را به‌گونه‌ای دقیق‌تر به سیاستگذاران انتقال دهند و سیاستگذاران نیز می‌توانند به‌طور دقیق‌تری مشکلات عمومی را درک کنند و خط‌مشی‌های بهتری طراحی کنند (ریزوی، ۲۰۰۷).

در این چارچوب دولت‌ها باید در جهت خلق سازمان‌های دمکراتیک، برای همه مردم فرصت‌های برابر ایجاد کنند و نسبت به نیازهای آنها حساس باشند و خود را موظف به پاسخگو بودن به مردم بدانند. تأمین عدالت اجتماعی زمانی محقق می‌شود که دولت‌ها سیستم توزیع مجدد کاملاً دقیقی را به‌کار گرفته باشند و نظام حقوقی دقیقی را برای تأمین عدالت اجتماعی مبنای کار خود قرار داده باشند (همان).

هرچه بلوغ افراد جامعه افزایش یابد احتمال تشخیص صحیح رفتار عادلانه بر محور حق افزایش می‌یابد. واقعیت این است که جامعه از عناصر اجتماعی متعدد با سطوح متفاوتی از بلوغ ادراکی و شناختی تشکیل شده است. از این‌رو با در نظر گرفتن میزان تعاملات پیچیده عناصر اجتماعی و نقش تعیین‌کننده انسان در اجتماع، حرکت به سوی تحقق جامعه عدل حق‌مدار متضمن استفاده از «راهنبرد تصویرپردازی از آینده» برمبنای مشخصه‌های وضعیت مطلوب و آرمانی است. رخدادهای اجتماعی محصول تعامل فکری، روحی و رفتاری عناصر جامعه‌اند و عدل به‌مثابه برآیند مفروض رفتار یک سیستم اجتماعی، حاصل تعاملات پی در پی و متنوعی است که شکل‌دهنده مکانیکی جزء به جزء آن دشوار بلکه ناممکن به نظر می‌رسد، به‌طوری که حتی اگر تمامی ارکان یک سیستم حکومتی متمایل، خواهان و مصر به تحقق جامعه عدل باشند، نمی‌توانند بر سازوکارهای مکانیکی، جامعه را مهبیای تحقق عدالت کنند. برای تغییر پایدار رفتار جامعه (به‌مثابه پدیده‌ای ارگانیک) باید رفتار مطلوب به‌طور اختیاری در حالات تمامی اجزای تشکیل‌دهنده آن تشبیت شود. بنابراین تحقق و پایداری جامعه عدل، مستلزم حساسیت آگاهانه مردم در برابر اجرای عدالت است، مردمی که شجاعانه حق خویش را بازستانند و مسئولانه نگران اجابت حق دیگران باشند. مردمی که با مرتبه‌ای از تعادل روانی و بلوغ ادراکی در برابر حق تسلیم باشند و از تجاوز به حق دیگری و ستم‌پذیری پرهیز کنند. در واقع اگر ادراک صحیحی از عدالت وجود نداشته باشد یا افراد نسبت به حقوق خود و دیگران مسئول نباشند، حتی عادل‌ترین دستگاه‌های حکومتی نیز در استقرار پایدار جامعه عدل نخواهند داشت. بنابراین اگر هدف سیستم اجتماعی دستیابی به مختصات جامعه‌ای آرمانی برمبنای عدالت حق‌گراست، اصالتاً باید



برای توسعه شعور عدل‌پذیری و حق‌گرایی آگاهانه در عرصه فرهنگی خود اقدام کند (پورعزت، ۱۳۸۰).  
دو نقش دولت و مردم در تحقق عدالت، اگر در تعامل با یکدیگر قرار گیرند، تحقق جامعه مبتنی بر عدالت را تسریع می‌کنند. در واقع تحقق عدالت، سنگ‌پایه مشروعیت حاکمیت و مبنای توجیه ضرورت وجود دولت تلقی می‌شود. جامعه با خواسته‌های نامحدود، عرصه تقابل نیروهای اجتماعی برای پیشینه‌سازی منافع شخصی واقع می‌شود و دولت به‌عنوان عمده‌ترین نهادی که خط‌مشی‌ها و اعمالش بر تحقق عدالت اجتماعی یا بی‌عدالتی در جامعه مؤثر است، وارد عمل می‌شود. نهادهای مردمی و خیرخواهانه نیز به مبارزه با تمامیت‌خواهی دولت از یکسو و منفعت‌جویی شخصی افراد از سوی دیگر برمی‌خیزند و این اقدام تلاشی تعاملی با همراهی دولت در جهت تحقق عدالت به‌شمار می‌آید.

دولت و نظام اداری ایران با توجه به ساختار سیاست‌گذاری و نیز نظام دیوانسالاری، مشکلات متعددی در تحقق عدالت اجتماعی پیش رو داشته است. در بررسی مشکلات پیش روی دولت در تحقق عدالت اجتماعی عوامل مختلفی مورد توجه و تأثیرگذار بوده‌اند. صاحب‌نظران عواملی را در عدم موفقیت برنامه‌های توسعه‌ای کشور در تحقق عدالت معرفی کرده‌اند که عبارتند از:

- دولت‌گرایی در برنامه‌های توسعه، دولت‌گرایی مترادف با تمرکزگرایی بوده و این تمرکزگرایی موجب پیدایش قطب‌های رشد بزرگ جمعیتی و کلان‌شهرها شده و در نتیجه دولتی کردن را برابر با عدالت اجتماعی قرار داده است. نتیجه این دولت‌گرایی، بزرگ شدن شهرهای بزرگ و خالی شدن روستاها از سکنه بوده است.

- برنامه‌های توسعه به‌صورت جاه‌طلبانه قبل و پس از انقلاب در کشور ارائه شده‌اند. این طرز تفکر سبب انجام طرح‌های بلندپروازانه‌ای شده که بخش اعظم درآمد ملی را به خود جذب کرده و تمرکز سرمایه در نقاط خاص را به‌دنبال دارد. این تمرکز موجب مغفول ماندن سایر مناطق و ایجاد عدم تعادل‌های منطقه‌ای شده است.

- وجود دیوانسالاری اداری و بی‌توجهی به برنامه‌ریزی از سطح پایین در برنامه‌های توسعه. با توجه به نظام سلسله‌مراتب سیاسی اداری کشور، طرح‌های عمرانی فقط وقتی اجرا می‌شوند که توجیه ملی داشته باشند. این تفکر نیز خود به عدم تعادل‌های منطقه‌ای، شدت بیشتری می‌بخشد.

- ناهمگونی‌های قومی در سطح مناطق کشور.

- وجود ناامنی‌های جغرافیایی و اجتماعی در سطح کشور (کرمی و لطفی، ۱۳۸۷).

ایشان با توجه به عوامل بازدارنده بالا، پیشنهادهایی برای تحقق عدالت اجتماعی در سطح کشور ارائه کرده‌اند که در آن نقش مدیریت دولتی برجسته است:

• توسعه تفکر نقش مدیریت‌های محلی در سطح کشور که زمینه‌ساز رویکرد توسعه از پایین

است،

• تشویق مشارکت بیشتر مردم در امور عمومی کشور،

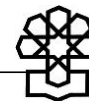
- جلوگیری از تسلط تفکرات نئولیبرال در فرآیند تهیه طرح‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای،
- تهیه طرح‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای براساس تفکرات عدالت‌خواهانه و انسانی،
- ایجاد نهادهای جدید منطقه‌ای برای فعال کردن برنامه‌ریزی از پایین،
- واگذاری بخشی از وظایف دولت به نهادهای مردمی مثل شوراها و حمایت از سازمان‌های غیردولتی، تهیه طرح‌های برنامه‌ریزی به صورت منطقی براساس امکانات و نیازهای موجود کشور،
- اجرای طرح‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای به صورت همزمان از پایین به بالا و از بالا به پایین، با معیارهای بوم‌شناسانه و حفظ بنیادهای زیستی مناطق و با لحاظ همبستگی اقوام و جلوگیری از بروز حرکت‌های جدایی‌طلبانه.

واقعیت آن است که نظام مدیریتی دولتی در کشور ما به مؤلفه‌های عدالت اجتماعی و عدالت رویه‌ای نزدیک نیست و نه تنها در مرحله خط‌مشی‌گذاری گاه از تفویض اختیارات و اعطای فرصت‌های برابر دور شده بلکه در اجرای خط‌مشی‌ها نیز اهمیتی برای دسترسی‌های برابر نداشته است. همین مسئله موجب نارضایتی، بی‌عدالتی در بهره‌مندی گروه‌های خاص و تشدید پرداخت‌های آلوده گردیده است. برای بهبود عدالت رویه‌ای، اصلاح ساختار متمرکز تصمیم‌گیری و اختیارات و تقویت سامانه‌های مولد دسترسی برابر باید در عمل سرلوحه اصلاح بخش عمومی قرار گیرد.

## ۲-۳. فساد در دیوانسالاری

فساد اداری واژه‌ای خاص و مرتبط با نظام اداری و یکی از انواع فساد است که در نظام‌های دیوانسالارانه وجود دارد و موجب ناکارآمدی این نظام می‌شود، تا حدی که دیوانسالاری‌ها به جای خدمات شایسته به شهروندان، مزاحمت‌ها و هزینه‌هایی را برای آنان ایجاد می‌کنند، از موقعیت اداری برای منفعت خود و همکاران استفاده می‌کنند یا از اجرای وظیفه قانونی سرباز می‌زنند. رابطه منفی فساد با کیفیت مؤسسات بخش عمومی بارها مورد تأیید علمی قرار گرفته است (مرزبان و حسین‌پور، ۱۳۹۱). حتی در میان عوامل موثر بر فساد اقتصادی، نقش عوامل فرآیندی اداری (مانند پاسخگویی، حاکمیت قانون و شفافیت) بیش از عوامل اقتصادی و فرهنگی شناسایی شده (فاضلی و جلیلی کناری، ۱۳۹۱) که نشان از نقش ویژه شاخص‌های حوزه اداری دارد (الوانی و دیگران، ۱۳۸۹).

تلقی غلط غیرقابل اجتناب بودن فساد طی دو دهه اخیر رنگ باخته و تجربه کشورهای مبتلا به فساد، به‌ویژه کشورهای جنوب شرقی آسیا در مبارزه با فساد و موفقیت آنها در این مهم، نشان داده که با فساد در هر سطح و عمقی می‌توان مبارزه کرد و آن را کاهش داد. تلاش این کشورها، ضمن کاهش هزینه بوروکراسی‌ها، افزایش کارایی و بهره‌وری و بهبود رضایت شهروندان در پی داشته است. در حال حاضر یکی از مسائل اصلی نظام اداری کشور، موضوع فساد است که این معضل تدوین و



اجرای هرگونه برنامه استراتژیک را با چالش‌های جدی مواجه می‌سازد. براساس آمارهای رسمی و غیررسمی از منابع داخلی و خارجی، وضعیت فساد به‌ویژه فساد اداری کشور، نگران‌کننده است (قلی‌پور، ۱۳۹۲). هزینه‌ها و اتلاف منابع مالی، سرمایه‌ای و به‌ویژه انسانی ناشی از رواج فساد در نظام دیوانسالار رو به افزایش بوده و در نتیجه ناکارآمدی نظام بوروکراتیک بیشتر شده و رضایت شهروندان کاهش یافته است. با وجود کوشش‌های صورت گرفته طی دوره‌های تاریخی مختلف به‌منظور کاهش فساد اداری در کشور، دستاوردها اندک بوده تا جایی که تلقی غلط پیش‌گفته در این نظام هم‌گسترش یافته است.

براساس فرمول معروفی که در کارگاه برنامه توسعه ملل متحد پیرامون احتمال وقوع فساد مطرح می‌شود اگر  $A$  در معادله زیر مثبت باشد:

$$A = b - c - p(s + qf) - v$$

فرد رشوه را پرداخت خواهد کرد.

در این معادله  $b$  عبارت است از، ارزش نقدی مزایای مورد انتظار، هزینه رشوه  $C$ ، احتمال کشف  $p$ ، هزینه اجتماعی کشف: از دست رفتن شهرت  $S$ ، احتمال کشف که به بعضی اقدامات کیفری منجر شود  $q$ ، هزینه بیکار شدن یا جریمه یا حبس احتمالی  $f$ ، ارزش نسبت داده شده به سلامت یا وجدان یا شرافت فردی  $v$  و در نهایت  $a$  مزایای فردی ناشی از پرداخت رشوه است.

البته این امر بیشتر به مقدار متصور برای  $v$  وابسته است که به وضعیت اخلاق بستگی دارد. عوامل دیگری که احتمال فساد را افزایش می‌دهند، عبارتند از:

- نبود سازوکارهایی برای تضمین، پاسخگویی و شفافیت حکومت (یعنی هیئت‌های نظارت، احزاب مخالف فعال، رسانه‌های مستقل، انتخابات آزاد و منصفانه)،  
- ساختارهای ضعیف برای اجرای قانون (از قبیل پیگرد مؤثر، نهادهای تخصصی ضدفساد و نهاد قضایی مستقل و توانمند)،

- نبود چارچوب‌های نظارتی (قانونگذاری، مجموعه مقررات رفتاری و مقررات حسابرسی)،

- ادارات دولتی غیرمتخصص (تحمیل خویشاوندگماری<sup>۱</sup> و اعمال نفوذ)،

- نبود رقابت بخش خصوصی در تأمین خدمات.

این عوامل مرتبط با یکدیگرند و به چرخه خطرناک زمامداری بد، فساد و فقر منجر می‌شوند (استپن هارست، آریچ و استروهل، ۱۳۸۷).

فساد اداری شامل سوءاستفاده مادی<sup>۲</sup> می‌شود که موجب زیان به منافع عمومی خواهد شد و شامل

## 1. Nepotism

۲. به این نوع فساد، فساد مالی سطح پایین یا سطح خیابانی (low level or Street level) اطلاق می‌شوند.

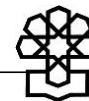
رانت‌جویی<sup>۱</sup> و رانت‌فروشی هم می‌شود. این نوع فساد را باید نوعی عارضه ناشی از ضعف بنیادین دولت به‌شمار آورد، نه عامل پایه‌ای یا تنها عامل تعیین‌کننده بیماری‌های جامعه. مصادیق فساد اداری عبارت است از (رسولی، ۱۳۸۴):

الف) اقدامات مأموران دولتی که با هدف انتفاع و بهره‌برداری برای خود یا اشخاص دیگر یا در قبال دریافت مال برای خود یا اشخاص دیگر از راه‌های زیر انجام می‌شود:

- نقض قانون‌ها و مقررات و ضوابط اداری،
  - تعبیر و تفسیر قانون‌ها و مقررات و ضوابط اداری،
  - تغییر در قانون‌ها و مقررات و ضوابط اداری،
  - خودداری، کُندکاری یا کوتاهی در انجام وظایف قانونی در قبال ارباب رجوع،
  - تسهیل یا تسریع غیرعادی در انجام کار برای اشخاص معین در مقایسه با دیگران.
- ب) اقدامات اشخاص حقیقی و حقوقی که با هدف انتفاع و بهره‌برداری برای خود یا اشخاص دیگر یا در قبال پرداخت مال به مأموران دولت و به‌منظور برخورداری از مزایا و امتیازات از راه‌های غیرصحیح انجام می‌شود.

فساد اداری با تعریفی که از آن گذشت، در دو قالب کلی دسته‌بندی می‌شود، فساد اداری در درون دولت و فساد اداری در روابط دولت با شهروندان. شکل‌های مختلف هر یک از این دو نوع در جدول زیر بیان شده است.

۱. رانت‌جویان (Rewet Seekers) به کسانی گفته می‌شود که از تغییر مقررات منتفع می‌شوند و در قبال فعالیت‌های فسادآمیز مقام‌های دولتی به آنها پاداش می‌دهند.



## جدول انواع و شکل‌های فساد اداری

شکل و مصادیق فساد	نوع فساد اداری
استفاده شخصی از وسایل و اموال دولتی کم‌کاری، گزارش مأموریت کاذب، صرف وقت در اداره برای انجام کارهایی به غیر از وظیفه اصلی دزدی مواد اولیه و مواد مصرفی متعلق به دولت توسط کارکنان استفاده از امکانات اداری برای پیشبرد اهداف سیاسی توسط کارمندان عالی‌رتبه و سیاستمداران فساد قانونی برای انتفاع سیاستمداران و کارمندان دولت فساد در توزیع حقوق و مزایا و فرصت‌های شغلی بین کارمندان، اختلاس و سوءاستفاده مالی	فساد اداری در درون دولت
فساد در ارائه کالاها و خدمات دولتی فساد در فروش اموال و املاک دولتی به شهروندان فساد در خریدهای دولتی از بخش خصوصی فساد در قراردادهای پیمانکاران بخش خصوصی با دولت فساد در صدور مجوز برای فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی بخش خصوصی فساد در شناسایی و مبارزه با قانون‌شکنی فساد مالیاتی فساد استخدامی	فساد اداری در روابط دولت با شهروندان

مأخذ: حبیبی، ۱۳۷۵.

در توصیه‌هایی که به وسیله بانک جهانی، شورای اروپا و آژانس توسعه بین‌المللی برای مقابله با فساد اداری ارائه شده، دو دسته علل کلی به‌عنوان عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری معرفی شده است (قلی‌پور، ۱۳۹۲):

۱. علل نهادی، که خود به سه عامل کلی طبقه‌بندی می‌شود: تمرکز قدرت و انحصار دولتی، عدم پاسخگویی لازم دولت و بخش دولتی و انگیزه‌های منفی مقامات دولتی.

شاخص‌های هر یک از این عوامل نهادی را می‌توان به‌صورت زیر ارائه کرد:

**الف) شاخص‌های عامل تمرکز قدرت و انحصار دولتی:**

۱. انحصارات بخش دولتی

۲. عدم وجود رقابت در خدمات دولتی

**ب) شاخص‌های عامل عدم پاسخگویی لازم دولت و بخش دولتی:**

۱. عدم اطلاع‌رسانی کارکردهای بخش دولتی

۲. عدم شفافیت سازمان‌های دولتی

۳. عدم افشای کافی بودجه سازمان‌های دولتی

**ج) شاخص‌های عامل انگیزه‌های منفی مقامات دولتی:**

۱. ضعف اخلاقیات

۲. سطح پایین حقوق و مزایای کارکنان دولت

۳. تعهد و وفاداری ضعیف به سازمان

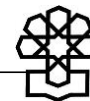
## ۲. علل اجتماعی، که خود به دو عامل طبقه‌بندی می‌شود: فقدان عزم سیاسی و افکار عمومی.

سه متغیر عمده سیاسی که بر میزان فساد تأثیر دارند، عبارتند از: نحوه تقسیم قدرت سیاسی، میزان آزادی سیاسی و میزان ثبات سیاسی. در زمینه عوامل سیاسی شکل‌دهنده فساد، بررسی وضعیت احزاب سیاسی و پارلمان در کشورها اهمیت دارد. اگر قانونگذاران در ابتدا با فساد در میان خود مقابله نکنند موفقیت‌چندانی در اقدامات ضدفساد خود در سطح ملی کسب نخواهند کرد. در این زمینه دو نکته جالب توجه است: تأمین مالی حزب سیاسی و مجموعه مقررات رفتاری برای نمایندگان پارلمان. احزاب سیاسی با قدرت یافتن تدریجی در طول زمان، تبدیل به کانون قدرت اجرایی و به این ترتیب عامل بالقوه فساد می‌شوند، به‌ویژه هنگامی که چندان در برابر اعضا و عموم رأی‌دهندگان خود پاسخگو نباشند. این مسئله را می‌توان با تشریح اینکه چگونه نهادینه‌سازی ضعیف احزاب سیاسی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، امکان سوءاستفاده مالی را افزایش می‌دهد، بررسی کرد. این مشکل به‌ویژه در زمان رقابت انتخاباتی احزاب برای کسب قدرت بیشتر نمود می‌یابد. یعنی هنگامی که رقابت برای کسب منابع مالی افزایش می‌یابد و حزب برای تأمین منابع خود با بحران روبرو می‌شود (استاپن هارست، آریچ و استروهاال، ۱۳۸۷).

سیاستمداران می‌کوشند با مؤثرترین روش‌ها رأی‌دهندگان را به رأی دادن در جهت خاصی ترغیب کنند و به این منظور مخارج عمومی را برای خشنودی بخش‌هایی از جامعه که سیاستمداران به رأی آنها نیاز دارند، افزایش می‌دهند یا از میزان مالیات‌ها می‌کاهند. در فساد سیاستمداران، هزینه‌های عمومی به زیان جامعه و در جهت منافع شخصی سیاستمداران افزایش می‌یابد (راغفر، ۱۳۸۶). علاوه بر این، چنانچه نقش قانونگذاری و تصویب لایح و مواد قانونی و نیز نقش نظارتی مجلس در بازار سیاسی مورد معامله قرار نگیرد، مجلس شاید مانع از تصویب لایح بودجه‌ای به‌شدت تورم‌زا و نیز واردات بی‌رویه و رقابت‌های محلی نمایندگان برای جهت‌دهی منابع عمومی به سمت حوزه‌های انتخابی‌شان شود و با تصویب سازوکارهای لازم، صحت و سلامت قراردادهای بزرگ را تضمین کند (همان).

بر این اساس، نظام اداری دارای ارکان پنج‌گانه، نخبگان اداری، ساختار اداری، قانون‌ها، کارمندان و ارباب رجوع است. این ارکان به‌دلیل جایگاه و نقشی که دارند، می‌توانند خود کانون شکل‌دهنده فساد باشند. البته نهادمند کردن و استانداردسازی جایگاه و نقش آنها، شاید این کارویژه منفی را به کارویژه مثبت تبدیل کند. تحقیقات اقتصاد ایران نشان می‌دهد قانون‌گریزی مدیران (همان نخبگان اداری)، ضعف پاسخگویی و نظارت در کنار ضعف سیستم ارزیابی عملکرد و بوروکراسی زائد بخش دولتی (همان ساختار اداری) بخش عمده فساد مالی در کشور را توضیح می‌دهد (رهنورد و دیگران، ۱۳۸۹).

در تحقیقی دیگر سیاست‌های ضدفساد در رویکردهایی پنج‌گانه دسته‌بندی شده و نشان داده



شده است که اکنون دیگر رویکرد کنترلی - قضایی یا رویکرد کوچک‌سازی دولت که پیش‌تر مورد توجه بود، نمی‌تواند به تنهایی نقش مؤثری در کاهش فساد ایفا نماید (قلی‌پور و نیک‌رفتار، ۱۳۸۵). در واقع مهم‌تر از اندازه دولت، شکل‌دهی مجدد دولت برای افزایش شفافیت و پاسخگویی، افزایش رقابت اقتصادی و تقویت جامعه مدنی است. کاهش امکان نفوذ و تسخیر بخش‌های حاکمیتی توسط جریان‌های سیاسی و حتی نمایندگان بخش خصوصی نیز بخش دیگری از راه‌حل است، هرچند نتایج یک تحقیق تجربی حاکی از آن است که به هنگام تحلیل دامنه شیوع فساد، خط‌مشی‌های مبارزه با آن نباید بخش خصوصی را به‌عنوان بازیگر کلیدی و تأثیرگذاری در پیامدهای فساد بینگارد (کافمن و ویسنت، ۲۰۰۵).

- گروهی از محققان (یغمایی، ۱۳۸۵، تاری و غلامی‌باغی، ۱۳۸۶: بهره‌مند بگ‌نظر، ۱۳۸۶)، راه‌حل‌های زیر را برای کنترل فساد در ایران، معرفی نموده‌اند:
- اعمال الگوی شایسته‌سالاری، نظارت جدی و پاسخگویی،
  - استقرار چارچوب قانونی مناسب و پایدار و تقویت فزاینده مجریان قانون،
  - تنظیم مقررات و آیین‌نامه‌های مناسب که به‌طور شفاف در بردارنده اقدامات تنبیهی برای افراد فاسد باشد و نظارت دقیق بر افراد به وسیله قانون‌های الزام‌آور،
  - اولویت برنامه جلوگیری از فساد در نواحی مستعد، مانند بخش پلیس، قضات و ضابطان، بخش تولیدات و خدمات دولتی و بخش مالیاتی،
  - آموزش حرفه‌ای حسابداران، حساب‌برسان، ممیزان مالیاتی و مدیران،
  - استقرار واحد مقابله با فساد، هیئت‌های مستقل رسیدگی به خریدهای عمده، واحدهای کنترل کیفیت مستقل به‌منظور بازرسی کیفیت کارها، مواد خام و تجهیزات،
  - حفظ سطح درآمد کارکنان متناسب با نوسان‌های پولی،
  - مردم‌سالاری و آزادی‌های مدنی بیشتر،
  - تدوین منشورهای شهروندی و کدهای رفتاری،
  - ایجاد مؤسسات مستقل ضدفساد و تقویت تشکل‌های مردمی برای آشکارسازی کجروی‌ها،
  - چرخش وظایف، جابجایی شغلی و انتقال متناوب کارکنان، انتخاب جانشینان مناسب برای اجتناب از برخوردهای چندگانه با مسائل،
  - تبلیغات و شفافیت بیشتر، گسترش اطلاعات و ایجاد آگاهی‌ها،
  - مقررات‌زدایی و آزادسازی اقتصادی بیشتر توأم با تسریع روند خصوصی‌سازی دولتی،
  - تسهیل محیط کسب‌وکار و فعالیت اقتصادی،
  - تقویت کنترل‌های داخلی در سازمان‌ها شامل حسابرسی داخلی و توسعه فرهنگ سازمانی

ضدفساد و نیز ترویج خود ارزیابی شرکت‌ها و پاسخگویی بیشتر،

• شفافیت، یکی دیگر از راه‌های پیشگیری از فساد است. شفافیت به جریان اطلاعات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی قابل اعتماد و به موقع اشاره دارد که در دسترس تمام ذینفعان قرار گیرد. شفافیت با ویژگی‌هایی مانند، دستیابی به موقع اطلاعات، جامعیت، مرتبط بودن و کیفیت و قابل اعتماد بودن اطلاعات، کمک می‌کند تا فساد قبل از شکل‌گیری از بین برود.

نکته حائز اهمیت در اجرای راهبردهای ضدفساد، وجود یک سیستم جامع پیشگیری از فساد است، زیرا در صورت فقدان آن، اجرای راهبردها بسیار پرهزینه و ناکارآمد خواهد بود. این سیستم جامع براساس آنچه که در بخش ادبیات نظری گفته شد، یک الگوی ترکیبی داشته باشد. الگویی که به تعبیر کافمن دارای راهبردهایی باشد که به موجب آن:

۱. اطلاعات شفاف و آگاهی‌های لازم را ارائه کند،

۲. مشوق‌های لازم برای پیشگیری از فساد، داشته باشد،

۳. برخوردار از رهبری سیاسی اثربخش باشد،

۴. اقدام جمعی را به همراه داشته باشد، که در این صورت بهبود حکمرانی را هم به همراه خواهد

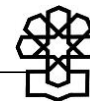
داشت (کافمن، ۲۰۰۲).

در مقام جمع‌بندی به نظر می‌رسد با توجه به وجود قوانین و سازمان‌های لازم برای مبارزه با بخش‌های زیادی از فساد اقتصادی در ایران، شرایط برای عبور از موقعیتی با مختصات: عدم شفافیت، درجه بالای انحصار، نظارت مدنی ضعیف، نظارت رسمی غیر بازدارنده و عدم پاسخگویی به موقعیتی با پنج مختصات معکوس، فراهم باشد.

#### ۲-۴. چالش مدیریت منابع انسانی

بی‌تردید یکی از مشکلات اصلی سازمان‌های دولتی ایران، ضعف در این تحلیل است و همین نقصان سبب شده تا نیروی انسانی موجود کارآیی و اثربخشی لازم را نداشته باشد. این مشکل از حوزه تحلیل شغل و طراحی آن تا نظام جذب و استخدام، ارزیابی عملکرد نیروی انسانی، نظام جبران خدمت و شیوه‌های بازنشستگی و خروج از خدمت کارکنان دولتی، مشهود است که همه اینها سبب کاهش بهره‌وری نیروی انسانی در سازمان‌های دولتی ایران شده، که پیامد نخستین آن پایین آمدن رضایت شهروندان از کیفیت خدمات سازمان‌های دولتی است (قلی‌پور، ۱۳۹۲).

در گذشته نگاه به انسان نگاهی ابزاری و ماشینی<sup>۱</sup> بود، در اینجا بیشتر از اداره امور پرسنلی بحث می‌شد و مدیر امور پرسنلی به فعالیت‌هایی مانند سازماندهی، شغلیابی و تجزیه و تحلیل شغل



می‌پرداخت. امروز با تغییر نگرش از اداره امور پرسنلی به مدیریت سرمایه انسانی<sup>۱</sup>، تنها بحث از نیروی کار نیست، بلکه در اینجا بحث از نیروی انسانی به‌عنوان یک سرمایه ارزش‌آفرین است و نقش مدیریت منابع انسانی، سازماندهی این نیرو است به‌گونه‌ای که هم بتواند نیاز سازمان را برآورده کند و هم سازمان نیاز او را برآورده کند.

موفقیت سازمان‌های دانش‌مدار امروزی، متکی به عملکرد نیروی انسانی است از این‌رو مدیریت منابع انسانی تمرکز خود را بر به اشتراک‌گذاری دانش و تحلیل راهبردی نیروی کار گذاشته و در تلاش است تا با مدیریت راهبردی سازمان همراه و همکار باشد (تروشانی، ۲۰۱۱). در این زمینه به منابع انسانی به‌مثابه منبع خلق ارزش نگاه می‌شود و نه به منزله هزینه‌های تحمیلی بر دوش سازمان. پس مدیریت منابع انسانی با چالش‌هایی در اداره این نیرو در سازمان‌ها مواجه است. چالش‌هایی از قبیل تنوع، سن و نسل، مهارت‌های جدید، دانش‌گرا و استعدادها، توانمندسازی، کارگروهی، کیفیت، ادغام، کوچک‌سازی و مهندسی مجدد، برون‌سپاری، جهانی شدن، تحول فناوران و اقتصاد اینترنتی، قرارداد موقت، اخلاق و مدیریت منابع انسانی. مواجهه با چالش‌های مذکور نیازمند درک صحیح از نیروی انسانی سازمان و یافتن روش مناسب اداره آنان خواهد بود.

ادبیات مدیریت منابع انسانی تفاوتی مهم میان «مدل سخت» مدیریت منابع انسانی که بر مبنای فرض «سودمندگرایی ابزاری» و «مدل نرم» که حول «انسان‌گرایی توسعه‌ای» می‌چرخد، وجود دارد. روش‌های سنتی مدیریت افراد در بخش دولتی، یکی از عوامل مهمی بود که موجب رشد دولت‌ها در طول قرن بیستم، به‌ویژه در دهه ۱۹۶۰ شد:

**(الف) سبک مدیریت پدران یا دلسوزانه:** سبب شد که دولت به حمایت از نیروی کار بپردازد و سعی در ارتقای آنها داشته باشند، فارنهام و هارتون می‌گویند: به جای اینکه بیشترین نگرانی‌ها و دلواپسی‌ها در مورد کارآیی کارکنان و استفاده اثربخش از نیروی کار باشد، دولت‌ها بیشترین توجه را بر روی سلامتی، امنیت و آسایش کارکنان داشتند.

**(ب) ریشه دواندن فرآیند استخدام استاندارد شده در همه بخش‌های دولتی:** کارکنان در همه بخش‌ها دارای شرایط یکسانی برای استخدام و کار کردن بودند، علاوه بر این، کار استاندارد شده به امنیت شغلی بالا، کار تمام وقت و حقوق ثابت منجر شده بود،

**(ج) روابط دسته‌جمعی کارکنان:** چنین روابطی به ظهور اتحادیه‌های کارگری زیادی در بخش دولتی منجر شد که نقشی حیاتی در مذاکره بر سر حقوق و دستمزد کارکنان داشتند.

**(د) کارکنان سرمشق:** مدیریت منابع انسانی بخش دولتی تمایل به حالتی داشت که کارکنان دولت، سرمشق کارکنان بخش خصوصی باشند، به همین دلیل استانداردهای محدودکننده‌ای را برای

بخش خصوصی تعیین کرد و هنجارهای نرم و تسهیل شده‌ای را در قراردادهای استخدام برای خود طراحی کرد.

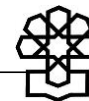
همه چهار وضعیت بالا ویژگی‌های مدیریت منابع انسانی سنتی در بخش دولتی بودند که به تضعیف خط‌مشی‌های دولت در حوزه مدیریت منابع انسانی منجر شد (بوین، جنکینز و پول، ۱۹۹۹). بانک جهانی در یک بررسی سهم ثروت کشورها از منابع مختلف را مشخص کرده است. این بررسی در سال‌های ۱۹۹۵، ۲۰۰۰ و ۲۰۰۵ و برای بیش از ۱۵۰ کشور صورت گرفته است و نشان می‌دهد که از حدود ۷۰۸ هزار میلیارد دلار کل ثروت جهان در سال ۲۰۰۵، بالغ بر ۵۴۲ هزار میلیارد دلار سهم منابع نامحسوس (سرمایه انسانی، اجتماعی و...) است و تنها ۴۴ هزار میلیارد دلار از این ثروت عظیم، سهم منابع طبیعی است. همچنین این بررسی مشخص می‌کند که در ۶۶ کشور ثروتمند که ۷۸ درصد ثروت دنیا را در اختیار دارند، منابع نامحسوس به‌طور متوسط ۸۱ درصد ثروت آنها را تشکیل می‌دهد و منابع فیزیکی و طبیعی هر یک تنها ۱۶ و ۳ درصد سهم دارند. این وضع در ۴۳ کشور کم درآمد که تنها ۱ درصد ثروت جهان را در اختیار دارند، به‌گونه‌ای متفاوت است، یعنی سهم منابع نامحسوس ۵۰ درصد، منابع فیزیکی ۱۴ درصد و منابع طبیعی ۳۶ درصد است. این نسبت‌ها در مورد ایران بسیار تأمل برانگیز است. درحالی‌که منابع طبیعی ایران ۵۴ درصد از ثروت کشور را تشکیل می‌دهد، گزارش بانک جهانی سهم منابع نامحسوس را از ثروت ایران ۱۲ درصد نشان می‌دهد که این میزان از میانگین کشورهای کم‌درآمد (۵۰ درصد) نیز کمتر است.

با بررسی اجمالی وضعیت موجود در سازمان‌های ایرانی، این نتیجه حاصل می‌شود که با وجود فزونی عرضه نیروی انسانی بر تقاضای آن که شاید یک فرصت برای تأمین نیروی انسانی مناسب باشد، فرآیند جذب و استخدام و کارمندیابی روش علمی و منطقی را طی نمی‌کند به‌گونه‌ای که امروزه نیروی انسانی موجود سازمان‌ها، پاسخگوی نیاز آنها نیست. این وضعیت را می‌توان محصول عوامل زیر دانست:

- نیازسنجی نیروی انسانی به درستی انجام نمی‌شود،
  - نیروی انسانی در فرآیند گزینش تخصصی قرار نمی‌گیرد،
  - تخصص‌ها مطابق نیاز سازمان‌ها نیست،
  - نوع استخدام که اغلب مادام‌العمر است مطابق ضرورت‌های شغلی نیست.
  - نوع استخدام خود موجب کاهش انگیزه‌ها و بهره‌وری شده است.
- مشکلات و نارسایی‌های مذکور را می‌توان متأثر از عوامل دیگری در سیستم دانست که مهمترین

آنها عبارتند از:

- تقدم اصل رابطه‌مداری بر ضابطه‌مداری در دستگاه اداری کشور،



- فقدان تعریف شفاف از نیازهای سازمان به نیروی انسانی،
  - خو گرفتن با روش استخدام مادام‌العمر،
  - فقدان نظام ارزیابی عملکرد صحیح و مناسب،
  - فرآیند پاسخگویی ناکارآمد و یکسویه پایین به بالا،
  - سیاست‌زدگی نظام بوروکراسی، که به‌موجب آن به‌جای آنکه مسائل در بستر فنی و حرفه‌ای بررسی و تحلیل شود، در بستر سیاسی بررسی می‌شود. گزینش و بررسی شایستگی‌ها بیشتر ابعاد سیاسی دارد تا جنبه‌های علمی، حرفه‌ای و مبتنی بر شایستگی‌های فردی و تخصصی.
- به بیان دیگر سیاست‌های جبران خدمت در سازمان‌های ایرانی اغلب بهره‌ور نیستند و انگیزش کافی را در کارکنان ایجاد نمی‌کنند. میزان پاداش سازمان‌ها به افرادشان در اغلب موارد قابل پیش‌بینی‌پذیر و بر مبنای متغیرهای مشخص است، به طوری که در سازمان‌های بزرگ پرداخت ثابت رواج دارد و پرداخت متغیر بیشتر در سازمان‌های کوچک که تمایل به پیشرفت دارند رواج دارد. ارشدیت مبنای پرداخت بیشتر است. معیار دیگر برای افزایش پرداخت سطح تحصیلات کارکنان است که افراد با مدارک تحصیلی بالا، شانس بیشتری برای پیدا کردن کار با حقوق و مزایای بالا دارند و این روش (مدرک‌گرایی) در سازمان‌های کوچک هم اتفاق می‌افتد (یگانه و سو، ۲۰۰۸). این وضعیت سازمان‌های دولتی ایران موجب شده تلقی ناعادلانه بودن نظام پرداخت شکل گیرد. ادراک انصاف و عدالت یکی از کلیدی‌ترین عناصر در نظام پرداخت است (عباس‌پور، ۱۳۸۶).
- به‌نظر می‌رسد مدیریت منابع انسانی در ایران و معماری آن در سطح کلان، فقدان این درک و باور است که هویت، ماهیت و شخصیت منابع انسانی در سازمان‌های ایران امروز، تغییر بنیادی داشته است. پس نمی‌توان با سازوکارهای کهنه و البته سیاست‌زده دیروز مدیریت منابع انسانی، نیروی انسانی امروزی را مدیریت کرد.
- ریوز<sup>۱</sup> و دیوید<sup>۲</sup> در تحقیقات خود به تناقض میان دو بحث شایسته‌سالاری و حمایت‌های سیاسی در انتخاب کارکنان رسیدند که به نوعی چالش برای مدیریت دولتی تبدیل شده است، به طوری که یافتن فرد مناسبی برای شغل با وجود سیاسی‌کاری‌های زیاد در استفاده از قدرت انحصاری توسط مدیران رده بالا و به کار گماشتن افراد مورد نظر خود، به شکل عظیمی تبدیل شده است. آنها معتقدند برای حل این مشکل باید از قدرت و اختیارات مدیران برای گماشتن افراد بر سر کار و گزینش کاست و اختیارات طبقه‌بندی شده‌ای را برای هر پست تعیین کنند به نحوی که بیشترین تأکید مدیران بر روی کنترل خود و کارکنانشان باشد تا اینکه بخواهند چیزی را تغییر دهند. ریوز و دیوید توصیه‌هایی را برای بازسازی مدیریت منابع انسانی در بخش دولتی ارائه می‌کنند (قلی‌پور، ۱۳۹۲):

۱. ایجاد یک سازمان مرکزی برای مدیریت کارکنان به طوری که مسئولیت کنترل پرسنل در سرتاسر شاخه اجرایی دولت را برعهده داشته باشد،
  ۲. کارکنان برحسب شایستگی و با یک امتحان ورودی انتخاب شوند،
  ۳. آزمون ورودی به وسیله کمیته‌ای کاملاً تخصصی و متعهد اجرا شود،
  ۴. گروه‌هایی برای مواقع بحرانی در اداره پرسنل دولتی ایجاد شود که به پیش‌بینی حوادث و نیازها بپردازد،
  ۵. از رویکردهای رو به بالا، رو به پایین و رو به بیرون توسط گروه‌های گزینش برای انتخاب فرد شایسته، استفاده شود.
  ۶. تقسیم اداره پست‌های سیاسی به دو گروه پست‌های مشخص و سهمیم در تدوین خط‌مشی‌های مدیریت منابع انسانی و پست‌های مجری خط‌مشی‌ها، صورت پذیرد.
- در این رابطه آنها معتقدند مدیریت کارکنان زمانی مشکل‌آفرین است که تبدیل به نوعی میدان جنگ میان سیاستمداران و مدیران شوند که برای حل این نزاع باید مرزهای میان دو گروه را مشخص‌تر کرد و بیشترین توجه را بر روی شایسته‌سالاری و کارایی داشته باشند (استیور و هامل، ۲۰۰۷). جنگ سیاستمداران و مدیران تخصصی یادآور وضعیتی است که گروه مشاوران هاروارد در ابتدای دهه ۱۳۴۰ شمسی به‌عنوان یک مانع اصلی توسعه شناسایی کرده بودند.
- نکته دیگر بُعد دانشی بودن سرمایه انسانی است. اگر دانش را به دو نوع ضمنی و آشکار تقسیم کنیم که کارکنان آن را کسب می‌کنند مدیریت دانش را می‌توان شناخت دقیق دانش موجود در سازمان و انتقال آن به همه بخش‌ها با هدف پر کردن شکاف‌های دانشی تعریف کرد. باید میان مدیریت عملیاتی دانش که از فناوری، کامپیوتری برای شناخت و توزیع آن استفاده می‌کند، با مدیریت راهبردی دانش که آن را با ساختارهای سازمانی، راهبرد سازمان و توسعه و پیشرفت متخصصان مرتبط می‌کند تفاوت قائل شد (پرز و پابلوس، ۲۰۰۳).
- از آنجایی که دولت به طور زیادی در اجرای برنامه‌های خود از انگیزش، تعهد و توانایی کارکنان خود متأثر می‌شود و در پاسخ به این پرسش که سازمان‌ها و نهادهای دولتی چگونه به صورتی اثربخش کارکنان را با برنامه‌های دولتی همراه و هماهنگ می‌کنند، باید گفت هر کدام از مکاتب اداره امور عمومی، مدیریت دولتی و مدیریت دولتی نوین، پاسخ‌های جداگانه‌ای را به این پرسش داده‌اند. اما در بسیاری از کشورها مدیریت منابع انسانی راهبردی با موفقیت به کار گرفته شده و به چالش‌های فراوانی در مدیریت منابع انسانی در بخش دولتی منجر شده است. گام‌های زیر را می‌توان برای اثربخش کردن عملکرد کارکنان بخش دولتی پیشنهاد کرد:
۱. شایسته‌سالاری یا تناسب شغل و شاغل،



۲. پاداش همراه با توازن میان انگیزش، عدالت و توانایی در جهت حفظ و نگهداری کارکنان،
۳. مدیریت عملکرد یا هدایت، حمایت و کمک به پیشرفت کارکنان،
۴. برون‌سپاری، شمشیری دولبه که با قید و بندهای شبیه بازار آزاد مدیران را وادار به کم کردن هزینه‌ها می‌کند،
۵. مدیر به‌عنوان یک نمونه و الگوی عملی و قهرمانی که ارزش‌ها، هنجارها و استانداردهای سازمان را به‌خوبی درک و با افتخار به آن عمل می‌کند،
۶. حرفه‌گرایی با هدف تخصص‌گرایی راهبردی (برتوکی، ۲۰۰۶)،
۷. خلق محیط خلاق و همراه با آموزش به‌منظور ایجاد رضایت شغلی،
۸. توسعه کاری و ایجاد فرصت برای پیشرفت کاری کارکنان،
۹. وجود تعامل کافی میان کارکنان دولت و مدیران و سرپرستان و تقویت گروه‌مداری،
۱۰. مسئول و پاسخگو کردن کارکنان (آنتوی و آنالوی، ۲۰۰۸).

## ۲-۵. نظام ارزیابی عملکرد

بیش از دو دهه است که پارادایم جدید، جهان را به‌جای دخالت یا عدم دخالت دولت، به سمت «نحوه دخالت دولت» سوق داده است. لذا از این پس تمرکز نظریه‌پردازان توسعه نیز نحوه و حوزه‌های دخالت در کشورها شد. با شناسایی حوزه‌های دخالت دولت سازمان‌ها و نهادهای متناسب نیز برای انجام وظیفه ترسیم شده ایجاد شده و اصل تقسیم کار به‌وسیله دولت برای انجام وظایفش به اجرا درآمد هر یک از سازمان‌های دولتی مسئولیت انجام وظایف دولت در حوزه‌ها و بخش‌های مربوط را برعهده گرفتند. با گسترش حوزه‌های دخالت دولت در اقتصاد پرسش‌هایی همچون نحوه و حوزه‌های دخالت دولت با توجه به تغییرات زمانی و مکانی ایجاد شده گسترش یافت و همین امر اذهان نظریه‌پردازان را به این سمت سوق داد که آیا دخالت دولت در عرصه‌های پذیرفته شده کارآمد است یا نه؟ آیا دولت با توجه به منابعی که مورد استفاده قرار می‌دهد، کارایی و کارآمدی لازم را در حوزه حضور خود دارد یا نه؟ این پرسش به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه امروز، بسیار جدی‌تر بیان شد (این امر هم به‌دلیل گستره دخالت دولت در کشورها بود). بر همین اساس نگاه‌ها متوجه عملکرد دولت و میزان کارآمدی و اثربخشی آن و انجام ارزیابی این عملکرد شد. در این زمینه نیز نظریات مرتبط با این عرصه در قالب الگوهای ارزیابی عملکرد دولت و دستگاه‌های اجرایی شکل گرفتند و عملکرد دولت‌ها و سازمان‌های مربوط نیز بررسی و ارزیابی شدند. ارزیابی عملکرد دولت و دستگاه‌های دولتی امروزه در کشورهای توسعه‌یافته به‌صورت مداوم صورت می‌گیرد و در نظام برنامه‌ریزی این کشورها جایگاه شایسته‌ای دارد. در صورتی که این امر در کشورهای درحال توسعه همچنان مغفول مانده یا به‌صورت ناکارآمد به آن نگریسته می‌شود، از این رو نیز نتایج ارزیابی‌های انجام شده چندان قابل استفاده و مطلوب نیست (دفتر بهبود مدیریت و ارزیابی

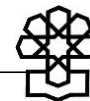
عملکرد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (۱۳۸۱). شاید بخشی از علت غیرقابل استفاده بودن نتایج ارزیابی در این کشورها هم ناشی از نامناسب بودن نظام ارزیابی عملکرد باشد. زیرا بسیاری از سازمان‌ها با نظام‌ها و مدل‌های ارزیابی عملکرد بخش خصوصی، به ارزیابی عملکرد بخش دولتی می‌پردازند. در حالی که تحقیقات نشان داده است که به دلیل ماهیت محیطی و وظیفه‌ای بخش دولتی، ارزیابی این دو بخش با یکدیگر متفاوت هستند (کریستوفولی، ۲۰۱۰).

برای انجام درست و اثربخش ارزیابی عملکرد چه در سطح فرد و چه سازمان، رویکردها و روش‌های مختلفی در مقاطع زمانی و در سازمان‌های متفاوت ارائه شده است. ویس<sup>۱</sup> (۱۹۹۸) با تعریف ارزیابی به برآورد نظام‌مند فعالیت‌های سازمان (و یا نتایج برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها) به طوری که با استانداردهای درونی و بیرونی تطابق یافته و در جهت بهبود اجرای خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها صورت بگیرد اضافه می‌کند، در گذشته تمرکز ارزیابی بر روی نتایج بود، اما امروزه بر روی فرآیند است و به عنصری برای ایجاد فعالیت‌های توسعه‌ای تبدیل شده است (جارولا، ۲۰۰۵). در رویکرد سنتی ارزیابی پس از انجام فعالیت انجام می‌شود، مانند ارزیابی سالیانه نیروی انسانی یا ارزیابی سالیانه عملکرد سازمان با روش تفریغ بودجه یا روش‌های مشابه. اما در ارزیابی‌های نوین که از آن به عنوان مدیریت عملکرد یاد می‌کنند، ارزیابی در حین انجام فعالیت و در فرآیند است. همچنین روش‌های متفاوتی برای ارزیابی عملکرد سازمانی طراحی شده است و در این روش‌ها به نیازهای متفاوت سازمان از جنبه‌های مختلف نگریسته شده است.

الگوی تعالی سازمانی در قالب الگوهای ارزیابی، در صورتی که به درستی به کار گرفته شوند، ابزارهای کارآمدی هستند که مفاهیم و ارزش‌های سازمانی، تدوین و اجرای برنامه راهبردی، به کارگیری روش‌های خودارزیابی، یادگیری سازمانی و بهبود مداوم در سازمان را نهادینه می‌کند و امکان شناسایی بهترین فرآیندها را فراهم خواهد کرد. مدل‌های تعالی سازمانی همچنین با تأکید بر ارزش‌های بنیادین همچون نتیجه‌گرایی، مشتری‌مداری، رهبری و ثبات در هدف، مدیریت بر مبنای فرآیندها، مشارکت و توسعه منابع انسانی، نگاهی نظام‌مند و همه‌جانبه را برای ارزیابی سازمان ایجاد می‌کند (قورچیان و همکاران، ۱۳۸۸).

در بخش دولت و سازمان‌های تابعه، به ارزیابی دستگاه اجرایی در چارچوب و راستای وظایف دولت نیاز است. به عبارت دیگر دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه دولت، علاوه بر اینکه باید در حوزه فعالیت خود به صورت کارآمد عمل کنند و وظایف و مسئولیت‌های بخشی را به شکل مطلوب انجام دهند، باید عملکردشان در راستای وظایف دولت بهینه شود. دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه دولت علاوه بر داشتن مسئولیت در حوزه مربوط، دارای مسئولیت ارتقای سطح توسعه کشور به وسیله

1. Wiess



برقراری ارتباط نهادمند و نظام‌مند با سایر دستگاه‌های اجرایی است. حال پرسش آن است که آیا تفاوتی بین نظام ارزیابی عملکرد در بخش دولت با بخش خصوصی وجود دارد. یا اینکه می‌توان با همان الگوهای ارزیابی عملکرد در بخش خصوصی به ارزیابی عملکرد در بخش دولتی پرداخت. براساس الگوی مدیریت دولتی نوین که شیوه اداره در بخش دولت را با روش‌های بخش خصوصی تجویز می‌کند، پس تفاوتی هم در الگوها و تکنیک‌هایی مانند ارزیابی عملکرد نباید وجود داشته باشد. اما بر همگان روشن شد که این الگو به دلیل تفاوت در محیط، وظایف، ماهیت و نیروی انسانی در بخش دولت پاسخگوی انتظارات امروز جامعه نیست (کریستوفولی، ۲۰۱۰).

در یک نوع طبقه‌بندی، عملکرد دولت در چهار سطح ارزیابی می‌شود:

سطح اول که سطح بنگاه است، بنگاه‌های اقتصادی دولت (که اغلب شرکت‌های دولتی هستند) بررسی و ارزیابی می‌شوند و عملکردشان متناسب با اهداف و وظایف آنها ارزیابی خواهد شد. نتیجه این سطح ارزیابی تعیین کارآمدی بنگاه‌های اقتصادی است. ارزیابی در این سطح البته همپوشانی‌هایی هم در روش‌ها و تکنیک‌ها و هم در شاخص‌ها و کانون‌ها با بخش خصوصی دارد.

در سطح دوم، دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه دولت بررسی و ارزیابی می‌شوند. در این سطح دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه دولت متناسب با اهداف و کارکردهای تعریف و تعیین شده برای آنها در حوزه تخصصی مربوط، بررسی و ارزیابی خواهند شد. در این سطح ارزیابی، شاخص‌های اختصاصی ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی مدنظر بوده و متناسب با آنها عملکرد دستگاه‌ها بررسی می‌شود.

در سطح سوم، ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های دولتی در سطح بخش‌های مختلف اقتصادی بررسی و ارزیابی می‌شود. در این سطح وضعیت شاخص‌های بخشی تعیین‌کننده نحوه عملکرد و میزان کارآمدی دستگاه‌های دولتی در بخش مربوط است و دستگاه‌های عمومی متناسب با بخش مربوط و میزان کارایی و نحوه عملکرد در این بخش ارزیابی می‌شوند.

در سطح چهارم ارزیابی، عملکرد دستگاه‌های دولتی در سطح ملی (یا منطقه‌ای) و نقش و جایگاه آنها در توسعه ملی (یا توسعه منطقه‌ای) بررسی و ارزیابی می‌شود. در این سطح شاخص‌های عملکرد در رابطه با منافع ملی و توسعه ملی تعیین می‌شود. شاخص‌های تعریف و تعیین شده در این بخش بیشتر به شاخص‌های ارزیابی عملکرد دولت در راستای توسعه ملی و نیز شاخص‌های راهبردی ارزیابی دولت معروف هستند. دلیل سطح ارزیابی مذکور این است که دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه دولت، علاوه بر دارا بودن وظیفه در حوزه مربوطه خود در سطح ملی، وظیفه توسعه ملی (یا منطقه‌ای) را برعهده دارند، پس عملکرد دستگاهی در این سطح زمانی مطلوب ارزیابی خواهد شد که در توسعه ملی (یا منطقه‌ای) نقش و اثر مطلوبی داشته باشد (بهشتی، ۱۳۷۸).

ارزیابی خط‌مشی، سنجش اثربخشی کلی یک برنامه ملی در برآوردن اهداف یا سنجش اثربخشی نسبی دو برنامه یا بیشتر در برآوردن اهداف مشترک است. ارزیابی خط‌مشی فرآیندی است

که در آن مشخص می‌شود یک خطمشی در عمل از چه ابزارهایی استفاده کرده و درصدد تحقق چه اهدافی بوده است (هاولت، ۱۳۸۰). مؤلفه‌های اساسی در ارزیابی منظم خطمشی عبارتند از:

۱. اهدافی که باید به آنها دست یافت،
۲. گزینه‌ها یا بدیل‌های موردنظر،
۳. روابط بین اهداف و گزینه‌ها،
۴. جمع‌بندی اولیه از اینکه کدام یک از گزینه‌ها، ترکیب نیروها یا تخصیص اعتبار، بهترین انتخاب است.

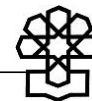
۵. مشخص کردن تغییر درونداها بر نتایج به کمک تجزیه و تحلیل حساسیت. این بخش از فرآیند ارزیابی یعنی سنجش اثربخشی یک خطمشی، از جمله موارد مهم برای هدف این گزارش است زیرا فقدان چنین سیستمی در ارزیابی اثربخشی می‌تواند سیاستگذاران را درباره اثربخش بودن تدابیر اقتصاد مقاومتی دچار اشتباه نماید.

در بررسی تأثیرات و اثربخشی یک خطمشی، ارزیاب می‌کوشد عناصر زیر را تحلیل کند:

۱. بازده یا محصول<sup>۱</sup> خطمشی (همان عملکرد مورد انتظاری خطمشی‌گذاران)،
  ۲. نتیجه<sup>۲</sup> خطمشی (همان نتیجه نهایی اجرای خطمشی برای جامعه)،
  ۳. اثر<sup>۳</sup> و پیامد<sup>۴</sup> خطمشی (همان آثار بلندمدت و کوتاه‌مدت خطمشی که باید ارزیابی شود).
- با توجه به تفاوت معنایی بالا لازم است در ارزیابی خطمشی، همه عناصر سه‌گانه بررسی شود. پس در بررسی خطمشی‌ها علاوه بر برون‌داد به پیامدهای خطمشی هم توجه می‌شود (قلی‌پور، ۱۳۸۷).
- بر این اساس داشتن سازوکار ارزیابی منظمی که با تناوب‌های مشخص، محصول و نتیجه تدابیر اقتصاد مقاومتی را به اطلاع خطمشی‌گذاران برساند، می‌تواند ما را از درجه پیشرفت یا احیاناً ناکارآمدی تدابیر مطلع سازد. فقدان این سازوکار یکی از ضعف‌های اساسی کل نظام خطمشی‌گذاری در ایران است به نحوی که نه مجلس و نه دولت و نه مجمع تشخیص مصلحت نظام، از خروجی و آثار سیاست‌های اتخاذی خود به‌طور دقیق و منظم آگاه نمی‌شوند و بالطبع واکنش اصلاحی به موقعی هم بروز نمی‌دهند. در نتیجه یا پیرامون موفقیت سیاست خود دچار توهم می‌مانند یا بسیار دیر از ناکامی سیاست خبر خواهند شد. به نظر می‌رسد پرکردن این خلأ نیازمند نهادسازی مستقلی برای هر یک از مقامات سه‌گانه مذکور است زیرا نهادهای نظارتی موجود در قوا، به نحو سنتی در ایفای چنین مسئولیتی ناتوان‌اند.

---

1. Output  
2. Outcome  
3. Effect  
4. Impact



تجربه نشان داده است اثربخشی و کارایی تنها از طریق فعالیت دولت در بستری شفاف، پاسخگو و مشارکت‌جو حاصل می‌شود. سازوکارهای قانونی و الزام‌آور اکثراً قربانی خواسته‌های سیاسی و شخصی شده و پیامدهای منفی آن در بلندمدت برای بخش‌های غیردولتی (مردم) بیشتر از بخش‌های دولتی بوده است. بنابراین چالش کلیدی در طول فرآیند اصلاحات مدیریتی، اطمینان از درگیر کردن مردم و وارد کردن سه مؤلفه مشارکت، شفافیت و پاسخگویی در جهت کنترل هر چه بهتر فرآیندها توسط مردم و قائل شدن نوعی قدرت ارزیابی برای اجتماع است. مهم این است که دولت مشارکت، شفافیت و پاسخگویی را با هدف کنترل و ارزیابی از طریق سازوکارهای قانونی به فرآیند اصلاحات مدیریتی تزریق کند و تلاش‌های جامعه مدنی را در جهت اثربخش کردن فعالیت‌های دولت سوق دهد.

امروزه یکی از مشکلات اساسی فراروی نظام اداری ایران، روند معیوب ارزیابی، کنترل و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی است. به عبارت دیگر فقدان نظام ارزیابی و کنترل و فرآیند نامناسب نظام نظارت بر عملکرد بخش‌های مختلف نظام اداری و عدم تعریف روشن و مدیریتی از آن، سبب شده است تا این دو اصل مهم، ارزیابی و نظارت، کارویژه خود را از دست بدهند و کارکرد غیرمدیریتی و ناکارآمد به همراه داشته باشد.

در حوزه نظارت در ایران با وجود برخورداری از نظام‌های نظارتی متعدد، که خود موجب بزرگ شدن دولت شده است، کارایی این نظام‌ها همواره در معرض پرسش و انتقاد بوده است. در گزارش رسمی مرکز پژوهش‌های مجلس (شماره مسلسل ۷۱۳۴)، آمده است که بررسی وضعیت موجود نشان می‌دهد کارکردهای نظارتی مجلس شورای اسلامی کارآمدی و اثربخشی بهینه‌ای نداشته است. در ادامه همین گزارش آمده است که عدم تحقق اثربخشی وظایف نظارتی مجلس متأثر از مجموعه عواملی است. این موضوع برای سایر مراکز نظارتی مانند دیوان محاسبات، سازمان بازرسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق و دیوان عدالت اداری نیز وجود دارد.

از علت‌های اصلی ناکارآمدی دستگاه‌های نظارتی، می‌توان به تمرکز بر نظارت بعد از عمل، اعمال اراده سیاسی در نظارت، ضعف فرهنگ نظارت‌پذیری، نگرش تقابل به جای تعامل (فرهنگ مچ‌گیری)، ضعف فرهنگ قانون‌گرایی، گستردگی و پراکندگی واحدهای نظارتی، ضعف هماهنگی در سیاستگذاری مشترک میان سازمان‌های نظارتی، ضعف نظام تبادل اطلاعات میان سازمان‌های نظارتی و مانند آن اشاره کرد.

در طول سالیان گذشته سازمان‌های دولتی ایران در سطح سازمانی با همکاری سازمان‌های راهبردی مانند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق، اقداماتی انجام داده‌اند و با تولید شاخص‌های اختصاصی و عمومی به ارزیابی عملکرد پرداخته‌اند که البته ضریب اثربخشی این قبیل ارزیابی‌ها به دلایل مختلف بسیار ضعیف بوده است. از جمله دلایل آن، عدم تناسب مشاغل با شاغل، انگیزاننده نبودن نظام ارزیابی عملکرد و اقدامات ضعیف انگیزشی (بعد نتایج) پس از دریافت بازخورد و حاکمیت

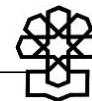
نگاه منطقه‌ای و بخشی مدیران است.

در این زمینه، طراحی نظام ارزیابی عملکرد، تعیین رویکردها و روش‌ها در این نظام و تدوین شاخص‌های سنجش میزان تلاش سازمان‌ها در اجرای برنامه‌های کلان دولت (از جمله اقتصاد مقاومتی)، موضوع مهم و چالشی است که باید مورد توجه سازمان‌های راهبردی مانند معاونت برنامه‌ریزی راهبردی ریاست‌جمهوری قرار گیرد. به نظر می‌رسد از جمله دلایل ناکامی‌های گذشته، ساختار نظارتی ضعیف برنامه‌ها و به‌موجب آن شفاف نبودن وظایف دستگاه‌ها و گره نخوردن ارزیابی‌ها با شاهرگ‌های ادامه فعالیت دستگاه بوده است. علاوه بر آن، متعهد نبودن دولت و سازمان‌ها به برنامه مدون، پدیده دیگری است که آسیب جدی به امر توسعه ملی زده است که از مصادیق این ادعا، اجرای برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه است.

### ۳. پیشنهادهایی برای بوروکراسی مقاومتی

چنانکه در بخش‌های پیشین گزارش اشاره شد، عاملان اقتصادی و اساساً بدنه جامعه بیش از آنکه با اهداف ذهنی یا مصوبات رسمی کارگزاران دولت و مجلس سروکار داشته باشند، با عملکرد نظام اجرایی و مدیریت دولتی در تماس است. به تبع قضاوت، رضایتمندی و اعتماد جامعه نسبت به دولت از خلال عملکرد بوروکراسی دولتی حاصل می‌شود. اگر ممیزان مالیاتی برخلاف قانون، فشار بیشتری بر برخی بنگاه‌ها بیاورند یا به دلایل فسادآلود، از اخذ مالیات دقیق بنگاه‌های دیگری چشم‌پوشند، اصلاح قانون مالیاتی تأثیر چندانی بر رفتار عاملان اقتصادی نخواهد گذاشت. چنانچه نظام اداری موانع متعددی در مسیر آزادسازی حضور بخش خصوصی و تعاونی ایجاد نماید و هزینه‌های مبادلاتی نامحسوسی را بر آنها وضع کند، حمایت‌های قانونی موجب بزرگ شدن این بخش‌ها در اقتصاد نخواهد شد. علیرغم تصویب حمایت‌های قانونی از گروه‌های صاحب استحقاق، این بوروکراسی است که تعیین می‌کند چه کسانی در عمل بهره‌مند از بیمه بیکاری و امثال آن می‌شوند. با وجود تکالیف قانونی برای تخصیص تسهیلات به بنگاه‌های خاص در شرایط مقاومتی، این سلسله مراتب اجرایی در بانک‌ها و مؤسسات مالی هستند که گروه‌های صاحب دسترسی و میزان حمایت آنها از تسهیلات را تعیین می‌کنند.

چنین جایگاه واسطی میان مدیریت نظام سیاسی و بخش خصوصی، موجب اهمیت فوق‌العاده شیوه عملکرد نظام اداری و بوروکراسی می‌شود (دانایی فرد، ۱۳۸۸) و در کشور ما آن میزان که نسبت به محتوای قوانین مجلس و سیاست‌های دولت حساسیت وجود دارد، درباره کانال تحقق این قوانین و سیاست‌ها دقت و اهتمام نشان داده نمی‌شود. شاهد مثال آنکه در زمان انتخاب دولت‌های مختلف، تنها از برنامه محتوایی آنها در بخش‌های مختلف اقتصادی و سیاسی و فرهنگی صحبت به میان می‌آید،



حال آنکه آبی که از سرچشمه روان می‌شود، در مسیر بیشتر رنگ و بوی کانال آب را به خود می‌گیرد و فرض خنثایی بوروکرات‌ها مدت‌هاست در ادبیات نظری کنار گذاشته شده است. نتیجه این سهل‌انگاری، عدم تحقق منویات خط‌مشی‌گذاران است که مجدداً مجلس و دولت را به پیشنهاد یک قانون یا سیاست جدید وا می‌دارد، غافل از اینکه مسیر تحقق خط‌مشی‌ها یعنی بوروکراسی بخش عمومی مشکل دارد. شاید بخشی از نارضایتی مقامات عالی‌رتبه سیاستگذار در کشور (مانند اظهار نارضایتی رهبر معظم انقلاب از شیوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی) ناشی از ضریب اندک نقش نظام اجرایی در تعیین خروجی‌های یک سیاست در نزد سیاستگذاران دولت و مجلس و عدم شناخت نظریات جدید این حوزه باشد. براساس این نگاه سیاست‌های کلی نظام اداری (ابلاغ شده در فروردین‌ماه ۱۳۸۹) یکی از پیش‌زمینه‌های تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به‌شمار می‌رود.

پیشنهاد این گزارش حرکت به سمت یک بوروکراسی مقاومتی است به این معنا که نظام اداری و اجرایی در بخش عمومی حاوی آن ویژگی‌های ساختاری و رفتاری باشد که بتواند در مسیر تحقق هدف‌های اقتصاد مقاومتی قرار گیرد. در غیر این‌صورت نظام اداری و اجرایی کشور خود عاملی در مسیر تضعیف یا در بهترین حالت، کاهش درصد تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی خواهد بود.

به‌عنوان مثال تنها در حوزه معضل فساد، علیرغم تلاش‌های درخور ستایش همانند تصویب برخی قوانین مناسب (هرچند همچنان برخی مفاسد اقتصادی جرم‌انگاری نشده‌اند)، در سطح نظام اداری کاستی‌های متعددی وجود دارد که از اساس موجب عدم حاکمیت قانون شده است، از جمله:

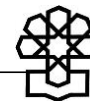
- شفاف نبودن اهداف و وظایف سازمان‌های اداری،
- جدی نبودن نظارت مدنی بر عملکرد بخش عمومی ازسوی نهادهای مردم‌نهاد و مطبوعات و هزینه بالای اعمال این نظارت،
- ضعف شدید نظام نظارت رسمی و بازرسی کشور و تداخل وظایف نهادهای نظارتی،
- سیاست‌زدگی بوروکراسی به معنای پشت‌گرمی مدیران و مسئولان به حمایت‌های سیاسی، در نتیجه بی‌اعتنایی به پاسخگویی و نظارت‌پذیری،
- تمرکز اداری و گسترده‌گی حیطه تصدی دولت که مانع اولویت‌یابی نظارت و بازرسی شده است،
- فقر احساسی و مقایسه‌ای و نارضایتی کارکنان دولت از وضعیت رفاه خود، در کنار پدیده جدید زیاده‌خواهی بی‌پایان در برخی کارکنان،
- وجود این نگرش که فساد عامل تسهیل‌کننده است و موجب کارآیی بیشتر می‌شود (غلبه دیدگاه کارکردگرایی بر بخشی از مدیریت کشور)،
- گسترده‌گی و فراگیری پدیده خویشاوندگرایی یا طایفه‌گرایی به‌عنوان یک الگوی فرهنگی بسیار مؤثر فساد در نظام اداری است،

روشن است که با چنین ویژگی‌هایی در دیوانسالاری کشور، حرکت به سمت اقتصاد مقاومتی با دشواری و کندی صورت می‌گیرد. همین نکته در خصوص دیگر آسیب‌های مورد اشاره در گزارش وجود دارد. بر این اساس تدوین سیستماتیک مجموعه‌ای از راهکارها برای تحقق بخشیدن به سیاست‌های کلی نظام اداری و اصلاح بوروکراسی معیوب کنونی، از لوازم قطعی موفقیت در مسیر اقتصاد مقاومتی است.

بر این اساس اصلاحات نظام اجرایی مدنظر برای کمک به اقتصاد مقاومتی حاوی چند بُعد مهم است:

۱. علیرغم تأثیر فوق‌العاده کاهش بوروکراسی زائد در تسهیل محیط کسب‌وکار و کاهش دادن هزینه، پیچیدگی و زمانبری نظام اداری (که به‌ویژه در گزارش‌های پیشین مرکز پژوهش‌ها در خصوص مواد (۶۹) و (۷۰) قانون برنامه پنجم و ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم بدان پرداخته شده است) نباید اصلاح نظام اداری و اجرایی را به صرف کاهش بوروکراسی یا کاهش تعداد دستگاه‌های اجرایی تقلیل داد. در شرایطی که دیوانسالاری ایران به مشکل ضعف کارآمدی و انضباط دچار است، دمیدن بیش از حد بر شیپور کاهش بوروکراسی می‌تواند به تشدید بی‌نظمی و عدم شفافیت منجر شود. همچنین تجربه چندین ادغام غیرکارشناسی در سطح وزارتخانه‌ها نشان می‌دهد باید با دقت و عمق بیشتری به کاهش کمیت دستگاه‌های اجرایی نگریست. نکته مهم در کاهش بوروکراسی اتخاذ شیوه‌ای است که به دیگر اهداف بخش عمومی آسیب نرساند، به‌عنوان مثال دسترسی به اطلاعات اقتصادی ابزاری حیاتی برای مدیریت اقتصاد در سیستم‌های متعارف دنیاست، بر این اساس گرچه کاهش مراحل و زمان و مجوزهای شروع یا تغییر فعالیت اقتصادی یکی از ضروریات کاهش بوروکراسی به‌شمار می‌رود، اما نباید به‌گونه‌ای اجرا شود که حاکمیت را از اطلاعات دقیق و به‌هنگام از فعالان اقتصادی محروم کند. بر این اساس تمرکز ویژه مجلس شورای اسلامی بر نظارت مواد قانونی فوق و امثال آن به‌عنوان اولویت پیشنهاد می‌گردد.

۲. مهمترین گام پس از کاهش بوروکراسی‌های زائد، بازآرایی تدریجی ساختار دستگاه‌ها و نهادها با هدف انجام بهینه رسالت‌های اصلی قانونی است. براساس نظریه مرتون به نظر می‌رسد بخشی از دستگاه‌های اجرایی کشور مشمول مرور زمان شده و کژکارکردی شده‌اند به نحوی که عمده فعالیت کنونی آنها خارج از دایره فلسفه ایجادشان است و در چارچوب اقتصاد سیاسی معینی کارکرد دارند. همچنین ساخت‌های موازی و غیرتعاملی که ضمن پراکندگی برنامه‌ها و سیاست‌ها، اختیارات دستگاه مسئول را محدود می‌سازد و بالطبع موجب سلب مسئولیت و عدم پاسخگویی آنها می‌شود از مصادیق بارز نیاز به تجدید آرایش و تقسیم کار جدید است (از شوراها عالی و غیرعالی گرفته تا دستگاه‌های همعرض). هم‌زمان با این پدیده، فقدان دستگاه متولی خاص برای برخی وظایف بسیار مهم اما مغفول،



نیز باید مورد توجه قرار گیرد. به‌عنوان نمونه همزمان با بیشترین استفاده آب کشور در بخش کشاورزی، عمده مدیریت امور آب تحت سیاست‌های وزارت نیرو صورت می‌گیرد که نتیجه این ساخت ناسازگار، عدم پاسخگویی در سرنوشت مسئله ملی آب است. پیشنهاد این گزارش الزام دولت از سوی مجلس شورای اسلامی برای ارائه برنامه تدریجی اصلاح ساختارها در قالب برنامه ششم توسعه است.

۳. همزمان با اصلاح ساختار، مهمترین ضعف محتوایی نظام اداری و اجرایی کشور ضعف شدید در حاکمیت واقعی قانون، کارآمدسازی و اثربخشی در جهت تحقق منویات خطمشی‌گذاران مجلس و دولت است. در موقعیت کنونی، نظام اجرایی کشور از به دوش کشیدن خطمشی‌های سترگی مانند اقتصاد مقاومتی (و بلکه سبک‌تر از آن) ناتوان است و بدنه اجرایی و اداری بر همان رویه مالوف خود رفتار می‌کنند، رویه‌ای که بیش از همه در راستای عملکردسازی صوری، حداقل‌سازی پاسخگویی و حداکثرسازی اقتدار، بودجه، نفوذ و پیوندهای خود (با هدف افزایش احتمال بقاء) عمل می‌کند. این در حالی است که محقق شدن سیاست‌های اقتصاد مقاومتی پیش از همه محتاج حاکمیت قانون در مسیر نظام اجرایی و اداری است. این مرحله یکی از پیچیده‌ترین سطوح اصلاح نظام اداری و اجرایی است زیرا با رفتارها و تصمیمات در تمام هرم اداری (دولت و قوه قضایی و انتظامی، بخش عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی) از کوچک‌ترین شهرستان‌ها تا پایتخت سروکار دارد. شاید مهمترین راهبردی که باید هم در قوانین مصوب مجلس و هم سازوکارهای نظارتی قوه مجریه و قضائیه اتخاذ شود، راهبرد بالا بردن هزینه عدم حاکمیت قانون است. شواهد متعددی حاکی از آن است که استنکاف، تأخیر، مقاومت یا نقض قانون در کشور از سوی مقامات اجرایی و قضایی و انتظامی برای ایشان بسیار کم‌هزینه است و ملاحظات متعدد سیاسی و منفعتی مانع اعمال جرمه‌های قانونی می‌شود. در چنین شرایطی تخلف از هر مصوبه قانونی برای کمک به افزایش مقاومت اقتصادی، هزینه زیادی برای کارگزاران ندارد. تعریف نظام انگیزشی و نظارتی بی‌اغماض برای حاکمیت قانون در نظام اداری و اجرایی کشور می‌تواند محور پردامنه‌ای برای برنامه توسعه باشد.

۴. سایه انداختن انگیزه تأمین منافع فرد کارگزار یا منافع طیف سیاسی یا پایگاه اجتماعی وی از دیگر موانع کلیدی در مسیر مقاوم‌سازی اقتصادی است که از ثمره این ویژگی، افزایش گونه‌های مختلفی از فساد مالی و اداری است، مسئله‌ای که تا حدی هم به ساختار دسترسی بسته بازمی‌گردد (مؤمنی و اله‌قلی، ۱۳۹۳). به نظر می‌رسد در سطح پایین نفوس وجود مفاصد به جهت افزایش بهره‌مندی گروه‌های غیرمولد از کیک اقتصاد، به معنای تزاحم و کوچک شدن تدریجی سهم گروه‌های مولد و دشواری و پرهزینه بودن تولید ملی است. اما این تنها عارضه فساد برای اقتصاد مقاومتی نیست: در سطح بالاتر، عدم تحقق اکثر اهداف مندرج در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، همراستا با تداوم منافع گروه‌هایی است که اساساً وضع شکننده موجود، مولود عملکرد و خواست اینان محسوب می‌شود. یعنی وابستگی‌های کنونی نتیجه عملکرد این گروه‌های بهره‌مند از رانت‌های مختلف است. به تبع

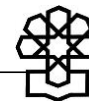
چنین جریان‌هایی در برابر لاغر شدن منافع خود و اجرای سیاست‌های مصونیت‌بخش، مقاومت می‌کنند. حرکت در جهت اهداف مقاومتی مستلزم پیراستن این مسیر از مفاسد (به عبارت دقیق‌تر مستلزم همسوسازی منفعت کارگزاران جزء با مصالح اجتماعی و بخش عمومی) است به نحوی که مثلاً کاهش واردات غذاهای اساسی و افزایش درآمدهای مالیاتی موافق منفعت کارگزاران خرد بخش عمومی (مثلاً وزارت صنعت، معدن و تجارت یا سازمان امور مالیاتی) کشور باشد. البته در این بخش قوانین قابل توجهی وجود دارد (مانند قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد) و اولویت، نظارت بر حسن اجرای قوانین موجود است.

۵. آخرین اصلاح که البته به جهت انضباط بخشی و قانون مدار کردن سیستم در صدر اولویت‌ها قرار دارد، تنظیم نظام ارزیابی و نظارت مؤثر است. در سطح خط‌مشی‌گذاری، مجلس و دولت نیازمند دو نهاد برای سنجش خروجی، نتایج و آثار خط‌مشی‌های مهم (از جمله اقتصاد مقاومتی) و ارائه سنجش‌های منظم و شاخص‌مند به خط‌مشی‌گذاران برای تصحیح و ترمیم تدابیر است. از سوی دیگر در سطح عملکرد، شواهد واقعی حاکی از آن دارند که هم بخشی از مسئله ناکارآمدی و فساد مالی و اداری و هم بخشی از عدم حاکمیت قانون در دیوانسالاری کشور، متأثر از اثربخش نبودن نظام ارزیابی و نظارت است. با وجود تعبیه دستگاه‌های نظارتی در سطوح و لایه‌های مختلف، فقدان نظام اطلاعات و مهمتر از آن، عدم اعمال نتایج حاصل از ارزیابی و نظارت (مواجهه صوری و توأم با ملاحظات) موجب از دست رفتن نفوذ و اثربخشی ارزیابی و نظارت شده است. حل این مشکل بیش از وضع مقررات و قوانین جدید، مستلزم تغییر رویه عملی نهادهای متولی از جمله مجلس شورای اسلامی (در نظارت‌های مرتبط با وظایف خود) است.



۱. استاپن هارست، ریک، آلریچ، مارتین و استروهل، سورین. مقدمه‌ای بر مبارزه پارلمان‌ها با فساد، ترجمه: حاتم صادقی زیازی، نشریه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سال سیزدهم، شماره ۵۳، ۱۳۸۷.
۲. الوانی، سیدمهدی و دیگران. مؤلفه‌های تدوین استراتژی ملی مبارزه با فساد جمهوری اسلامی ایران، نشریه مدیریت دولتی، شماره ۴، ۱۳۸۹.
۳. بهره‌مند بگ‌نظر، حمید. نقش جریان آزاد اطلاعات در پیشگیری اجتماعی از فساد، مجلس و پژوهش، سال چهاردهم، شماره ۵۸، ۱۳۸۶.
۴. بهشتی، محمدباقر. تأثیر ارزیابی برنامه‌های گذشته در تدوین برنامه‌های آینده ایران، مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۷۸.
۵. پورعزت، علی اصغر. مدیریت دولتی و عدالت اجتماعی، دانش مدیریت، سال ۱۴، شماره ۵۵، ۱۳۸۰.
۶. تاری، فتح اله و غلامی‌باغی، سعید. اصلاح شاخص فضای کسب‌وکار، عاملی مؤثر بر کاهش اقتصاد پنهان و گسترش بخش رسمی، مجلس و پژوهش، سال چهاردهم، شماره ۵۸، ۱۳۸۶.
۷. دانایی فرد، حسن. چالش‌های مدیریت دولتی در ایران. تهران، نشر سمت، ۱۳۸۸.
۸. دفتر بهبود مدیریت و ارزیابی عملکرد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. طراحی نظام ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور، ۱۳۸۱.
۹. راغفر، حسین. اقتصاد سیاسی فساد، مجلس و پژوهش، سال چهاردهم، شماره ۵۸، ۱۳۸۶.
۱۰. رسولی، رضا. نقش بانک جهانی در مبارزه با فساد، مجله تحول اداری، دوره ششم، شماره ۵۰، ۱۳۸۴.
۱۱. روحانی، سیدعلی و خاندوزی، سیداحسان. ارزیابی احکام قانونی مرتبط با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره گزارش ۱۳۷۲۲، ۱۳۹۳.
۱۲. رهنورد، فرج‌الله و دیگران. شناسایی عوامل مؤثر بر فساد مالی در بین کارکنان دستگاه‌های اجرایی، پژوهشنامه مدیریت اجرایی، شماره ۳۸، ۱۳۸۹.
۱۳. سعادت، رحمان. برآورد روند سرمایه اجتماعی در ایران (با استفاده از روش فازی) مجله تحقیقات اقتصادی دانشگاه تهران، پاییز، ۱۳۸۷.
۱۴. عالم تبریز، اکبر و فرشباف ماهریان و عزیزی. ارتقا و حفظ کرامت مردم در نظام اداری، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴.
۱۵. عباس‌پور، عباس. مدیریت منابع انسانی پیشرفته، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۴.
۱۶. عظیمی، حسین. کارکردهای نظام سیاسی در فرآیند توسعه در اندیشه‌های دکتر حسین عظیمی، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴.
۱۷. فاضلی، محمد و جلیلی کناری، محدثه. تبیین سطح فساد: بررسی تطبیقی اثر کیفیت حاکمیت و حکمرانی خوب، فصلنامه راهبرد اجتماعی و فرهنگی، شماره ۵، ۱۳۹۱.
۱۸. قلی‌پور رحمت‌ا... . حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت، تهران، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی، ۱۳۸۷.
۱۹. قلی‌پور، رحمت‌ا... . چالش‌های نظام اداری، مطالعه موردی ایران، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۴.
۲۰. قلی‌پور، رحمت‌ا... و نیک رفتار، طیبه. فساد اداری و راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن، مجله مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۳، ۱۳۸۵.
۲۱. قورچیان، نادرقلی و حیدری کرد زنگنه، غلامرضا. ارائه مدلی جهت ارتقا و توسعه خصوصی‌سازی در ایران، پژوهشنامه اقتصادی، شماره ۵۰، ۱۳۸۷.
۲۲. کرمی، قاسم و لطفی، محمدقاسم. عدالت اجتماعی در برنامه‌ریزی فضای جغرافیایی، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک، شماره ۲۶، ۱۳۸۷.

۲۳. مرزبان، حسین و حسین‌پور، حمیدرضا. فساد و بار مقرراتی بخش عمومی، مجله تحقیقات اقتصادی دانشگاه تهران، ۱۳۹۱.
۲۴. مؤمنی، فرشاد و اله‌قلی، محیا. انواع نظم دسترسی محدود در جهان در حال توسعه، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۸۶۳، ۱۳۹۳.
۲۵. میرسپاسی، ناصر. مدیریت استراتژیک منابع انسانی و روابط کار، تهران، انتشارات میر، ویرایش سوم، چاپ سی‌وچهارم، ۱۳۹۱.
۲۶. هاوالت، مایکل و ام رامش. مطالعه خط‌مشی عمومی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشنی، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۰.
27. Ackerman, Rose. *Corruption and Government: Causes, Consequences and reform*, Cambridge university Press, 1999.
28. Antwi, K.B and Analoui, F. Challenges in building the capacity of human resource development in decentralized local governments, *Evidence from Ghana*, Management Research News, Vol. 31 No. 7, 2008.
29. Bertucci, Guido. *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*, Public Personnel Management; Fall; Vol 35, NO 3, 2006.
30. Boyne, George and Jenkins, Genville and Poole, Michale. *human resource management in the public and private sectors: an empirical comparison*, Public Administration Vol. 77, No 2, 1999.
31. Brunetti & Weder. A free press is bad news for corruption. *jurnal of public economics*, Vo.87, N. 7-8, 2003.
32. Cristofoli Daniela, Ditillo Angelo, Liguori Mariannunziata. "Do environmental and task characteristics matter in the control of externalized local public services? Unveiling the relevance of party characteristics and citizens' offstage voice", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 23 No. 3, 2010.
33. Denhard. R.B. Trust as capacity: the role of integrity and responsibility. *Public Organization Review*: 2, 2002.
34. Goudie A.W. , Stasavage David, A framework for the analysis of corruption, crime, law and sociale change, Vo.29, No. 2-3, 1998.
35. Jeannot Gilles & Guillemot Danie`le, French public management reform: an evaluation, *International Journal of Public Sector Management* Vol. 26 No. 4, 2012.
36. Jensen. L (2001) Images of accountability in Danish public sector reform. [www.inpuma.het](http://www.inpuma.het)
37. Kaufmann, Daniel & Vicente, Pedro C. *Legal Corruption*, available at: [http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/legalcorporate corruption](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/legalcorporate%20corruption), 2005.
38. Kaufmann, Daniel, "Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance Empirical Findings, Practical Lessons, and Strategies for Action based on International Experience", The World Bank, 2002.
39. Larsen, Henrik Holt. Reflections on Human Resource Management trends and dilemmas, The article is based on discussions in the Cranet-E Project Advisory Group, Department of Organization and Industrial Sociology Copenhagen Business School, 2000.
40. McGuigan Glenn S., Crisis of professionalism in public services Addressing challenges to librarianship from a public administration perspective, *Library Review* Vol. 60 No. 7, 2011.
41. Morgan, Gardner and Crockwell, Angela, *Engaging Democracy and Social Justice in Creating Educational Alternatives: An Account of Voice and Agency for Marginalized Youth and the Community*, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Vol.11, N3, 2006.



42. Musgker. W and Rose. R. What are the origins of political trust. *Comparative political studies*. 34, 2001.
43. Parker D., Waller K. and H. Xu, Private and public services: productivity and performance migration, *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 62 No. 6, 2013.
44. Perez, Rodriguez Jesus and Pablos, Patricia Ordonez, Knowledge management and organizational competitiveness : a framework for human capital analysis , *Journal of Knowledge Management*, Vol 7 , No 3, 2003.
45. Rizvi, Gowher, REINVENTING GOVERNMENT: PUTTING DEMOCRACY AND SOCIAL JUSTICE BACK INTO THE DISCOURSE, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria, 2007.
46. Roberge Ian , Jesuit David K., " INTRODUCTION Making public management work in the global economy: lessons from Europe and North America", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 25 No. 6/7, 2012.
47. Rusaw, Carol, Professionalism under the "Performance-Based Pay" Reform: A Critical Assessment, *Public Personnel Management*; Vol38, No 4, 2009.
48. Schmemm, S. What makes nations turn corrupt? Reforms worry that payoffs and theft may be accepted as normal, *New York Times*, 1999.
49. Seppänen-Järvelä, Riitta, Internal evaluation of a management-development initiative: a public-sector case, *Journal of Management Development*, Vol. 24 No. 1, 2005.
50. Shaw, Aileen, *Social Justice Philanthropy: An Overview*, The Synergos Institute, New York, NY, 2002.
51. Stivers, Camilla and Hummel, Ralph P. Personnel management: Politics, Administration, and a Passion for Anonymity, *Public Administration Review*, No 67, 2007.
52. Sultana Masuda, Rahman Anisur and Chowdhury Sanaul, A review of performance based maintenance of road infrastructure by contracting, *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 62 No. 3, 2013.
53. Troshani Indrit, Jerram Cate and Rao Hill Sally, Exploring the public sector adoption of HRIS, *Industrial Management & Data Systems*, Vol. 111 No. 3, 2011.
54. Yeganeh, Hamid and Su, Zhan, An examination of human resource management practices in Iranian public sector, *Personnel Review*, Vol. 37, No. 2, 2008.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۵۸۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۸) تحول نظام اجرایی و اداری پیش‌شرط  
اثربخشی سیاست‌های اقتصاد مقاومتی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی

تهیه و تدوین: سیداحسان خاندوزی

ناظر علمی: محمد قاسمی

اظهار نظر کنندگان: رحمت ا... قلی‌پور، مهدی مرتضوی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۹/۲۳