نظام اداری برنامه‌های توسعه

(با مروری بر آسیب‌های این حوزه و اولویت‌بندی آن)

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۵۰۹۷
مهرماه ۱۳۹۵

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

به‌نام خدا

فهرست مطالب

خلاصه مدیریتی ۱
مقدمه ۵
بخش اول ـ مطالعه مبانی نظری و مستندات موجود در زمینه نظام اداری ایران ۷
۱. تصویری از مشکلات بوروکراسی در نظام اداری کشور ۷
۱-۱. هزینه‌های دولت بابت حقوق کارکنان و بازنشستگان ۸
۱-۲. نظام پرداخت ۱۱
۱-۳. ساختار و تشکیلات دولت ۱۹
۱-۴. دولت الکترونیک ۲۱
۱-۵. نظام مدیریت عملکرد در ایران ۲۳
۱-۶. تمرکزگرایی ۲۵
۱-۷. فساد اداری ۲۶
۱-۸. محیط کسب‌وکار ۲۹
۱-۹. مدیریت منابع انسانی ۳۰
۲. ضرورت اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری و دلایل شکست آن ۳۴
بخش دوم ـ پیمایش در خصوص شناسایی و رتبه‌بندی مؤلفه‌های برون‌زا و درون‌زای بوروکراسی در ایران ۴۲
۱. ابعاد و مؤلفه‌های درون زا و برون‌زای بوروکراسی در ایران ۴۲
۱-۱. مؤلفه‌های درون‌زای نظام اداری کشور و آسیب‌های مربوط به هر یک از آنها ۴۳
۱-۲. مؤلفه‌های برون‌زای نظام اداری کشور و آسیب‌های مربوط به هر یک از آنها ۴۷
۲. بررسی و تحلیل دیدگاه خبرگان ۴۸
بخش سوم ـ ارزیابی ماده (۱۰) لایحه برنامه ششم توسعه و بخش نظام اداری سند برنامه ۶۰
۱. ارزیابی ماده (۱۰) لایحه برنامه ششم توسعه ۶۰
۲. ارزیابی نظام اداری در سند برنامه ششم توسعه ۶۴
جمع‌بندی ۶۹
پیوست‌ها ۷۳
منابع و مآخذ ۷۷

نظام اداری و برنامه‌های توسعه
(با مروری بر آسیب‌های این حوزه و اولویت‌بندی آن)

خلاصه مدیریتی

بررسی‌ها نشان می‌دهد نظام اداری ایران طی یک فرآیند چنده‌ساله که از زمان شکل‌گیری آن می‌گذرد با آسیب‌ها و مشکلات متعددی مواجه شده است. به عقیده برخی از پژوهشگران و صاحبنظران، ساختار بوروکراسی ایران وارداتی و تقلیدی بوده و به لحاظ وجود تفاوت ماهوی در جامعه میزبان (ایران) با جوامع غربی که منشأ و خاستگاه اصلی الگوی بوروکراسی بودند آثار مثبت و سازنده الگوی مزبور آن‌طور که باید و شاید نصیب کشور ایران نگردید، ولی اکثر تبعات منفی آن بر جا ماند و متأسفانه در سازمان اداری و اجرایی کشور نهادینه شد.

با توجه به نقش نظام اداری در موفقیت و شکست طرح‌ها و برنامه‌های سایر حوزه‌های کلان کشور، وضعیت نظام اداری و تلاش جهت شناسایی مسائل و مشکلات آن و در عین حال ضرورت اصلاح این نظام موجب شده تا قانونگذاران در بسیاری از مواقع، قوانینی با محوریت اصلاح و بهبود نظام اداری کشور تدوین کنند. آخرین مورد آن قانون مدیریت خدمات کشوری است که در قالب ۱۵ فصل و ۱۲۸ ماده در مهرماه ۱۳۸۶ به تصویب رسید و البته هنوز دوره آزمایشی خود را سپری می‌کند. در قوانین توسعه نیز با تأکید بر اهمیت نظام اداری و تأثیرگذاری آن بر نحوه اجرای برنامه‌های اصلاح و بهبود سایر نظامات، همواره در سرفصلی جداگانه احکامی پیرامون اصلاح و بهبود این نظام تدوین شده است. توجه به مشکلات نظام اداری در قالب برنامه‌های توسعه و سایر قوانین مربوطه نشان از آن دارد که مسئولین کشور آگاه به وجود مسئله و مشکل در نظام اداری و بوروکراسی حاکم هستند. بررسی‌ها نیز نشان می‌دهد که نظام اداری ایران با مسائل و مشکلات متعددی مواجه است که هر کدام از این مشکلات تحت تأثیر عوامل درونی نظام اداری و یا عواملی که از محیط بیرونی و پیرامونی بر آن تأثیر می‌گذارند، شکل گرفته‌اند.

ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه در کشور نشان می‌دهد که دستگاه‌های اجرایی کشور آن‌گونه که شایسته است نتوانسته‌اند اهداف برنامه را محقق کنند که این امر بیش از اینکه ناشی از ضعف در قوانین و عدم حاکمیت قانون در کشور باشد، ناشی از مشکلات ساختاری نظام اداری کشور است. هنگامی که با یک بوروکراسی ناکارآمد و فاقد ظرفیت‌های لازم مواجه هستیم، نباید انتظار توسعه در سایر نظامات کشور را داشته باشیم. لذا در تدوین برنامه‌های توسعه توجه به سه نکته، حائز اهمیت اساسی است. اول اینکه بسیاری از مشکلات نظام اداری کشور در یک رابطه تعاملی و علت و معلولی با یکدیگر قرار دارند. برخی از مشکلات حوزه نظام اداری به سبب گستردگی و دامنه تأثیرگذاریشان خود زمینه‌ساز شکل‌گیری بسیاری دیگر از

آسیب‌های این نظام هستند. لذا در هنگام تدوین و اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری آنچه که باید در اولویت قرار گیرد، شناسایی و حل و فصل مسائل و مشکلات کلیدی این نظام است. با حل مشکلات اصلی و کلیدی نظام اداری کشور زمینه برطرف نمودن مشکلات جزئی‌تر نیز فراهم خواهد شد. دوم آنکه بدون یک نظام اداری کارآمد نمی‌توان به اهداف توسعه‌ای رسید چون نارسایی‌ها و آسیب‌های موجود در نظام اداری به‌عنوان بستر فعالیت سایر نظامات کشور بر عملکرد آنها تأثیر مستقیم داشته و مانع جدی در مسیر نیل به اهداف این نظامات می‌گردد. سوم اینکه، نظام اداری هر کشور علاوه‌بر تأثیری که بر سایر نظامات کشور دارد از آنها نیز متأثر است. **یک نظام اداری فربه، معلول یک دولت متکی به نفت است. یک نظام اداری قانون‌زده، معلول یک نظام قانونگذاری ناکارآمد و یک نظام بودجه‌ای سنتی و مبتنی‌بر هزینه است و یک نظام اداری که از ضعف در بدنه کارشناسی و مدیریتی خود رنج می‌برد معلول یک نظام آموزشی ناکارآمد و فاقد سازوکارهای شایسته‌گزینی است.**

بنابراین گام بر داشتن در مسیر توسعه و پیش از آن اصلاح بخش عمومی نیازمند یک نگاه سیستمی است که همه عناصر آن بر هم تأثیر می‌گذارند و متاثر از محیط و عوامل بیرونی هستند. بدون شک عدم توجه به ظرفیت و توانایی‌های نظام اداری در تدوین برنامه‌های توسعه، بجز بزرگ‌تر شدن دولت و افزایش هزینه‌های عمومی، نتیجه‌ای در بر نخواهد داشت.

با عنایت به مباحث فوق، توجه به نکات زیر در تدوین برنامه‌های توسعه ضروری است:

۱. توجه به ظرفیت قوانین برنامه

هر برنامه توسعه از ظرفیت‌های محدودی در ابعاد مختلف برخوردار است. در نتیجه منطقی است که نمی‌توان در قالب یک برنامه توسعه پنج‌ساله که علاوه بر اصلاح نظام اداری باید به اصلاح و بهبود سایر نظامات کشور هم توجه داشته باشد، تمامی معضلات نظام اداری را مطرح نموده و انتظار داشت تا همه این معضلات در این دوره زمانی محدود، حل و فصل شوند. مضافاً آنکه مسائل و مشکلات نظام اداری کشور از دامنه بسیار وسیعی برخوردارند و طی یک روند تاریخی طولانی ایجاد شده و رشد کرده‌اند و حل و فصل کامل و اصولی آنها هم یک روند چندساله را می‌طلبد. بر این اساس و با توجه به آنکه انتظار می‌رود یک برنامه توسعه به‌صورت کاملاً عملیاتی و اجرایی تدوین شود، منطقی است راهکارهایی که ارائه می‌شوند در راستای تحقق اسناد بالادستی همچون سیاست‌های کلی نظام اداری و قانون مدیریت خدمات کشوری قرار داشته و کاملاً اجرایی و عملیاتی تدوین شوند. مراحل اجرایی این راهکارها نیز فازبندی شده و در قالب هر برنامه توسعه پنج ساله، اجرای یک یا چند فاز آن پیش‌بینی شود. به این ترتیب با تدوین مواد قانونی واقع‌بینانه و عملیاتی برای نظام اداری کشور در قالب برنامه توسعه، می‌توان به تحقق آنها امیدوار بود.

۲. توجه به ظرفیت‌های فعلی نظام اداری و بوروکراسی کشور

نظام اداری به‌عنوان ابزار و موتور محرکه توسعه در سایر نظامات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و ... حائز اهمیت اساسی است. طبیعتاً حجم تکالیفی که برای سایر حوزه‌ها و نظامات بر دولت تحمیل می‌شود باید متناسب با ظرفیت بوروکراسی و نظام اداری حاکم باشد. یک نظام ناکارآمد که با مشکلات زیادی مواجه است و تحت تأثیر عوامل بیرونی بر اساس آنچه در گزارش به تفصیل به آن پرداخته شد قرار دارد و هر روز بر مشکلات آن افزوده می‌شود، عملاً نمی‌تواند به‌عنوان موتور محرکه توسعه عمل کند. به اعتقاد اکثر کارشناسان، در حال حاضر با یک نظام اداری مواجه هستیم که از مشکلات ساختاری که طی حیات یکصد ساله در ایران به وجود آمده است رنج می‌برد، لذا دولت و مجلس شورای اسلامی در تدوین برنامه‌های توسعه باید با واقع‌بینی، تکالیفی را بر روی دوش دستگاه‌های اجرایی بار کنند که تاب و تحمل آن را داشته باشد. در غیراین صورت صرفاً با مجموعه‌ای از احکام قانونی مواجه خواهیم بود که بر حجم قوانین قبلی افزوده خواهد شد و این احکام قانونی در موارد متعددی سبب تفاسیر غلط و زمینه سوءبرداشت‌های سلیقه‌ای را فراهم خواهد کرد.

۳. عدم اصلاح قوانین موضوعه در قالب برنامه‌های توسعه

قوه مجریه و قوه مقننه باید توجه داشته باشند که اصلاح قوانین موضوعه در قالب احکام برنامه عملاً زمینه سوءبرداشت و تفاسیر مختلف و زمینه‌ساز نابسامانی در قوانین کشور را به همراه خواهد داشت. برای مثال اگر قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان قانون مادر در زمینه نظام اداری نیازمند اصلاح است این اصلاح باید در خود آن قانون صورت پذیرد، اصلاح این قانون در قوانین برنامه توسعه علاوه بر اینکه منجر به از دست دادن انسجام و یکپارچگی قانون مدیریت خدمات کشوری خواهد شد، قوانین توسعه را نیز از ماهیت اصلی خود تهی خواهد کرد و آنگاه به جای *«قانون برنامه توسعه»* با *«مجموعه قانون اصلاح قوانین»* مواجه خواهیم بود که قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴ و قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۴ زاییده همین پدیده است. بسیاری از مشکلاتی که در حوزه نظام پرداخت در سطح مدیران عالی کشور به وجود آمده است نیز از همین موضوع نشئت می‌گیرد. بند «الف» و «ح» ماده (۵۰) و بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه که در گزارش به تفصیل مورد بررسی قرار گرفت، عملاً زمینه را برای پرداخت‌های سلیقه‌ای و خارج از عرف در بسیاری از دستگاه‌های اجرایی کشور ازجمله شرکت‌های دولتی، بیمه‌ها و بانک‌ها با استناد به بند «ح» ماده (۵۰) و برخی وزارتخانه‌ها و نهادها و سازمان‌ها و مؤسسات تابعه آنان با استناد به بند «الف» ماده (۵۰) فراهم کرد.

۴. توجه به قوانین مادر در حوزه نظام اداری کشور

بدون شک اصلاح و اجرای صحیح و کامل قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان قانون مادر در حوزه نظام اداری باید مورد توجه جدی مسئولین و مدیران عالی کشور قرار گیرد تا به مدد آن و استفاده از ظرفیت‌های قوانین برنامه توسعه شاهد بهبود و اصلاح در نظام اداری و دیوانسالاری کشور باشیم.

در نهایت، از آنجایی‌که مشکلات متعدد نظام اداری کشور در یک روند تاریخی شکل گرفته و به مرور زمان در لایه‌های مختلف آن ریشه دوانده است، لذا نمی‌توان انتظار داشت تمامی این مشکلات به یکباره و در یک دوره زمانی پنج ساله حل و فصل شوند. مضافاً آنکه بسیاری از این مشکلات با یکدیگر رابطه علت و معلولی دارند. بر این اساس در این مطالعه نسبت به شناسایی و اولویت‌بندی مؤلفه‌های درون‌زا و برون‌زای نظام اداری کشور اقدام شده است. در بین ۱۱ مؤلفه درون‌زا، فساد اداری یکی از تأثیرگذارترین عوامل بر شکل‌گیری مشکلات فعلی نظام اداری کشور محسوب می شود. از بین مؤلفه‌های برون‌زا نیز نظام قانونی کشور ازجمله تأثیرگذارترین مؤلفه در شکل‌گیری مشکلات فعلی نظام اداری است. البته نتایج نشان می‌دهد که تمامی مؤلفه‌ها و آسیب‌های ذیل آنها نقش مهمی در نظام اداری کشور ایفا می‌کنند. اما از آنجایی‌که هر برنامه توسعه با محدودیت‌های متعددی در زمینه‌های مختلف برخوردار است، لذا رتبه‌بندی مؤلفه‌های تأثیرگذار بر نظام اداری به سیاستگذاران کشور کمک می‌کند تا در برنامه توسعه و در قالب فصلی که به نظام اداری اختصاص داده می‌شود به موضوعات اصلی و کلیدی مرتبط با این نظام بپردازند.

بررسی لایحه برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد احکام مرتبط با نظام اداری در ماده (۱۰) این لایحه متمرکز است. علاوه‌بر آن دولت در سند برنامه نیز با اشاره به اهم چالش‌ها و تنگناهای نظام اداری کشور در قالب چند بخش کلیدی نسبت به تدوین اهداف کلان، راهبردها، سیاست‌ها و اقدامات اساسی جهت حل مشکلات این حوزه اقدام کرده است. بر این اساس برنامه‌های اصلاح نظام اداری در سند برنامه ششم باید از سه منظر کلی مورد بررسی قرار گیرند:

۱. نحوه چارچوب بندی برنامه‌های اصلاحی در هر بخش،

۲. پیش‌بینی میزان توفیق برنامه‌های اصلاحی در جهت حل مشکلات بخش مورد نظر،

۳. ارائه برنامه‌ها و راهکارهایی که جهت حل مشکلات مربوط به هر بخش حائز اهمیت بوده و در سند برنامه مغفول مانده است.

مقدمه

نظام اداری کشور بستر توسعه و زمینه فعالیت حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی است. بدون شک ساختار کارآمد و اثربخش مدیریت دولتی در کنار مناسبات مثبت و سازنده نهاد قانونگذاری کشور با دستگاه دولت می‌تواند حاکمیت را در تحقق اهداف ملی یاری کند.

نظام اداری کشور را می‌توان به‌مثابه سازمان تنظیم‌کننده کلیه فعالیت‌ها و متشکل از اجزایی همچون منابع انسانی، مقررات، ساختارها و نظام‌ها، فرآیندها، فناوری و نظایر آن دانست که در یک رابطه متقابل و ارگانیک با همدیگر یک کل به هم پیوسته را در عرصه جغرافیایی کشور و در ارتباط با سایر کشورها و نظام‌های پیرامون تشکیل می‌دهد. با وجود این، این نظام طی سالیان متمادی همواره مورد انتقاد دوسویه‌ای بوده است. یک سوی انتقادات از جانب عامه مردم صورت گرفته و جانب دیگر آن ازسوی مسئولان سیاسی و مدیران عالی کشور بوده است. باید توجه داشت که بسیاری از مسائل و مشکلات بوروکراسی حاکم بر کشور در حال تعمیق و ریشه‌دار شدن هستند و ازسوی دیگر تلاش‌های انجام شده برای اصلاح ساختار نظام اداری که منجر به تدوین قوانین یا لوایح مختلفی گردیده نیز تاکنون نتوانسته است این مسائل را به شکل جدی رفع نموده و در افزایش کارآیی و اثربخشی نظام اداری مؤثر باشد.

مروری بر برنامه‌های اصلاح نظام اداری که تاکنون تدوین شده و به مرحله اجرا رسیده‌اند نشان می‌دهد نوعاً مسائل و مشکلات این حوزه بدون تبعیت از منطق و قاعده مشخص در قوانین مختلف مورد توجه قرار گرفته و برای حل آنها تلاش می‌شود. به بیان دیگر در برخی قوانین و برنامه‌ها رویکرد حل و فصل تمامی مشکلات حوزه نظام اداری مورد توجه و تأکید قرار می‌گیرد و در برخی دیگر بر روی تعدادی از خلأها و معضلات نظام اداری تمرکز می‌شود. در حالی‌که در هر دو حالت نمی‌توان نسبت به حل مشکلات این حوزه خوشبین بود. چون در رویکرد اول نگاه ایدئال‌گرایانه به تحقق تمامی اهداف حوزه نظام اداری آن هم در شرایطی که کشور با محدودیت‌های مختلفی برای اجرای هر نوع برنامه اصلاح و بهبود مواجه است، محل تردید است و در حالت دوم نیز از آنجایی که منطق انتخاب برخی مسائل و مشکلات از میان خیل عظیم معضلات نظام اداری و تمرکز بر حل و فصل آنها مشخص نیست، نمی‌توان به بهبود پایدار امیدوار بود.

تجربه پنج دوره برنامه‌ریزی پس از انقلاب اسلامی به ما یادآوری می‌کند که باید به‌عنوان یک پدیده و هویت زنده به نظام اداری نگاه کنیم و توجه داشته باشیم که در یک سیستم اجتماعی با حجم، وسعت و تنوع نظام اداری، تغییرات با مداخلات مکانیکی، غیرمستمر، شعاری و زودگذر مدیریت نمی‌شوند، بلکه باید از طریق فروکاستن عوامل بازدارنده و تمرکز بر عوامل پیش‌برنده و کلیدی و در قالب برنامه‌ای منسجم، امواج تغییر را ایجاد و مدیریت کرد. نظام اداری به‌عنوان یک سیستم باز بستر فعالیت نظام‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... کشور بوده و در عین حال در تعاملات دو سویه خود با این

نظامات تحت تأثیر ویژگی‌ها و تحولات آنها نیز قرار می‌گیرد. درحالی که بررسی مستندات قانونی موجود در زمینه اصلاح نظام اداری کشور نشان می‌دهد تاکنون غالب معضلات این حوزه به ابعاد و مؤلفه‌های درونی آن نسبت داده شده‌اند و به نوعی رابطه بین نظام اداری و سایر نظام‌های کلان کشور و همچنین نقش این نظام‌های بیرونی در شکل‌گیری مسائل و مشکلات دستگاه بوروکراسی نادیده گرفته شده است.

به هر حال با توجه به نقشی که نظام اداری در طراحی، اجرا، ارزیابی و به‌طور کلی مدیریت برنامه‌های توسعه ایفا می‌کند، جا دارد تا نگران همپایی آن با هدف‌گیری‌ها و مقاصد تعیین شده در سایر بخش‌های برنامه باشیم و به‌عنوان یکی از مهمترین اجزای برنامه توسعه ملی کشور به آن توجه کنیم. به عبارتی آیا دیوانسالاری حاکم بر کشور توانایی انجام وظایف محوله در راه توسعه را دارا است یا خیر؟ و آیا برنامه‌های اصلاح و بهبود وضعیت نظام اداری به منظور همسوسازی آن با اهداف و مقاصد سایر نظام‌های کلان کشور از کارآیی و اثربخشی لازم برخوردار بوده‌اند؟. بر این اساس در این گزارش سعی می‌شود در قالب سه بخش وضعیت نظام اداری کشور و احکام مرتبط با این حوزه در لایحه برنامه ششم توسعه مورد ارزیابی و تبیین قرار گیرد. در بخش اول تصویری از مشکلات بوروکراسی در نظام اداری کشور و ضرورت اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری و دلایل شکست آن به تصویر کشیده شده است. در بخش دوم مؤلفه‌های مختلفی که از داخل نظام اداری و از محیط پیرامونی بر آن تأثیرگذار هستند در قالب عوامل درون‌زا و برون‌زای مؤثر بر دستگاه بوروکراسی کشور شناسایی شده و همچنین معضلات و آسیب‌های هر یک از این دو دسته مؤلفه که باعث بروز مشکل در نظام اداری کشور شده‌اند احصا گردیده است. در بخش سوم احکام مرتبط با حوزه نظام اداری در لایحه برنامه ششم توسعه و بخش نظام اداری سند برنامه ششم توسعه مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است.

بخش اول ـ مطالعه مبانی نظری و مستندات موجود در زمینه نظام اداری ایران

۱. تصویری از مشکلات بوروکراسی در نظام اداری کشور

نظام اداری و دیوانسالاری کشور، همواره مورد انتقاد دوسویه‌ای بوده است. یک سوی انتقادات از جانب عامه مردم، صورت گرفته و جانب دیگر آن ازسوی مسئولان سیاسی و مدیران عالی بوده است. دستگاه دیوانسالاری کشور، به‌عنوان یک دستگاه حاکمیتی مرتبط با بدنه مردمی و به‌عنوان نماد و بخشی از تحقق اراده سیاسی کشور محسوب می‌شود. تلقی عمومی در نوع برخورد با این دستگاه‌ها، تعیین‌کننده و شاخصه و ممیزه اراده نظام سیاسی در نوع برخورد با مردم و نوع خدمت‌رسانی و پاسخگویی بوده است. پس از انقلاب، برخلاف جهت‌گیری سیاسی کشور، دستگاه دیوانسالاری به‌عنوان یک نیرو و قدرت مستقل، نوعی از عملکرد را از خود بروز داده است و حداقل در برخی از مقاطع و حوزه‌ها، تابع اراده سیاسی و مردم‌سالاری دینی نبوده است. از ابتدای انقلاب تاکنون حرکت‌های گوناگونی برای تغییر در دستگاه اداری و بوروکراتیک کشور انجام شده است. در سال‌های ابتدایی پس از انقلاب، سازمان‌ها و نهادهای انقلابی برای به تحرک واداشتن و انجام مأموریت‌هایی که این دستگاه‌ها از انجام آن ناتوانند، تشکیل شد. در مجموع، این سازمان‌های انقلابی از خود عملکرد بسیار خوبی به نمایش گذاشتند. انتظار می‌رفت که الگوی عملکرد این سازمان‌ها به دیگر نهادها و سازمان‌های جمهوری اسلامی منتقل شود. پس از پایان جنگ نه تنها این اتفاق رخ نداد، بلکه خود این سازمان‌ها به تدریج به سمت ساختارهای نامطلوب پیشین حرکت کردند. شاید بازخوانی تجربیات دوران پس از انقلاب بتواند در یافتن راهی برای تشریح یا تبیین شاخصه‌های نظام اداری و دیوانسالاری مطلوب ایرانی بسیار مفید و مؤثر باشد.

یک سطح از مسائلی که بعد از انقلاب اسلامی درباره بوروکراسی با آن مواجه بودیم، مسائل مربوط به رابطه حاکمیت و بوروکراسی و یا نظام سیاسی و بوروکراسی و سطح دیگر مسئله، برخورد عمومی و رضایتمندی مردم از بوروکراسی بوده است و نیز آثار فرهنگی که بوروکراسی در جامعه ما برجای گذاشته است چه درون سازمان‌ها و چه بر انسان‌هایی که از بیرون با آن مواجه شده‌اند.

شاید ضعف‌ها و کاستی‌های نظام اداری، عاملی باشد که در مطالعات سال‌های اخیر بیش از هر چیز به آن پرداخته شده است. ضعف‌های نظام اداری عمدتاً آشکار است و همین موضوع در بدو امر کارشناسان را با این سؤال مواجه می‌کند که علیرغم وضوح کاستی‌ها چرا اقدام مؤثری برای حل معضلات صورت نمی‌پذیرد. اما باید توجه داشت که نظام اداری بسیار پیچیده و با تمامی بخش‌های کشور مرتبط است. اصلاحات موردی رافع معضلات این نظام نیست و برنامه اصلاحی می‌باید تمامی ارکان نظام را دربرگیرد.

نظام اداری کشور علاوه بر اینکه از ضعف ساختاری رنج می‌برد، حاصل ضعف سبک رهبری و نظام‌ها و روش‌های مدیریتی مدیران دستگاه‌های اجرایی، نامشخص بودن یا ابهام در اهداف و راهبردها، تعدد مراجع تصمیم‌گیری در کشور، تعدد قوانین و مقررات خاص اداری و استخدامی مبتنی‌بر توان‌چانه‌زنی و

در نتیجه محدود شدن نظارت دستگاه‌های نظارتی بر عملکرد این دستگاه‌ها، نبود وحدت رویه در تنظیم قانون تأسیس یا قانون شرح وظایف وزارتخانه‌ها و فقدان مؤلفه و شاخص‌هایی برای تدوین وظایف و مأموریت‌های همسان، عدم شفافیت در ساختار مالی و بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی حتی در سطح وزارتخانه‌ها، ضعف در نظام مدیریت عملکرد، ورود مجلس شورای اسلامی به تغییرات گسترده تشکیلاتی و قوانین اداری و استخدامی قوه مجریه بدون موافقت و همکاری دولت، فناوری‌ها و شیوه‌های ناکارآمد انجام امور، ضعف مدیریت منابع، فرهنگ سازمانی ضعیف و نظایر اینهاست که اصلاح آنها تا حدودی دشوارتر و از نظر زمانی دیر بازده است.

شواهد زیادی وجود دارد که نشان می‌دهد، وجود مشکلات فوق در کنار سایر مشکلات و مسائل بخش عمومی در ایران موجب شده است که هزینه‌های عمومی در کشور به‌طور فزاینده‌ای افزایش، کیفیت کالاها و خدمات عمومی کاهش یابند و در عین حال با هزینه بالا به مردم عرضه شوند و با سرعت کندی به دست مردم برسند که ازجمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱-۱. هزینه‌های دولت بابت حقوق کارکنان و بازنشستگان

اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت در سال ۱۳۹۵ با ۱۲/۸ درصد رشد از رقم ۱،۷۴۷ هزار میلیارد ریال به ۱،۹۷۲ هزار میلیارد ریال رسیده است. از مجموع اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت، ۷۲/۴ درصد آن را دو سر فصل جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی به خود تخصیص داده است.

اگرچه اعتبارات مربوط به هزینه‌های پرسنلی به‌طور دقیق قابل تشخیص و تعیین نیست و این یکی از نقایص مهم بودجه سنواتی است که به اصلی‌ترین سؤالات (نظیر اینکه دولت سالیانه چه میزان اعتبار بابت حقوق و مزایای کارکنان و هزینه‌های مربوط به بیمه و درمان آنان تخصیص می‌دهد یا هزینه می‌کند) پاسخ نمی‌دهد، اما برآوردها نشان می‌دهد که از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای (جاری) در سال ۱۳۹۵ حدود ۸۷۲ هزار میلیارد ریال (۴۴/۲ درصد) صرف هزینه‌های پرسنلی[1] کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای نظامی و انتظامی خواهد شد.

حدود ۳۴۵ هزار میلیارد ریال (۱۷/۴ درصد) از اعتبارات هزینه‌ای (جاری) در سال ۱۳۹۵، (شامل صندوق بازنشستگی ۱۴۲ هزار میلیارد ریال، ۱۳۱ هزار میلیارد ریال سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و ۷۲ هزار میلیارد ریال بنیاد شهید و امور ایثارگران) نیز صرف پرداخت حقوق بازنشستگان کشوری و لشگری و حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا خواهد شد.

براساس گزارش معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور طی ۷ سال آینده، وابستگی

---

۱. منظور از هزینه‌هاي پرسنلي در اين گزارش حقوق و مزاياي مستمر و غير مستمر پرداختي و هزينه‌هاي مربوط به بيمه و درمان بازنشستگي و هزينه‌هاي مربوط به ايار و ذهاب و تغذيه و ساير هزينه‌هاي پرسنلي شاغلين وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌هاي دولتي و شاغلين نهادهاي نظامي و انتظامي است.

صندوق‌های بازنشستگی (لشگری، کشوری و تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی) با توجه به روند افزایش تعداد بازنشستگان و وابستگی صندوق‌ها به منابع عمومی دولت بیشتر خواهد شد و سهم آن از ۱۷/۴ در سرجمع اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۴ به حدود ۵۲ درصد در سال ۱۴۰۲ افزایش خواهد یافت که با فرض ثابت بودن سهم مربوط به هزینه‌های پرسنلی (متوسط ده سال اخیر ۴۲/۳ درصد) و اعتبار بنیاد شهید و امور ایثارگران بابت حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا (۳/۶۵ درصد) آن‌گاه در ۷ سال آینده حدود ۹۸ درصد اعتبارات هزینه‌ای (جاری) برای پرداخت حقوق بازنشستگان کشوری و لشگری و هزینه‌های پرسنلی وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا هزینه خواهد شد. بررسی وضعیت هزینه‌های پرسنلی و صندوق‌های بازنشستگی از حیث وابستگی آنان به اعتبارات دولتی، چشم‌انداز خوبی را پیش‌روی نظام مالی و اداری کشور قرار نمی‌دهد. لذا لازم است راهکارهای اثربخش برای جلوگیری از افزایش هزینه‌های عمومی اتخاذ شود.

جداول ۱ و ۲ تعداد حقوق بگیران دستگاه‌های اجرایی و تعداد بازنشستگان صندوق‌های بازنشستگی و میزان وابستگی این صندوق ها را به اعتبارات عمومی نشان می‌دهد.

جدول ۱. تعداد حقوق بگیران دستگاه‌های اجرایی ـ ۱۳۹۳

عنوان	محل تأمین منابع	تعداد
وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی	بودجه عمومی	۲،۰۳۴،۰۰۰
کارکنان نیروهای نظامی و انتظامی	بودجه عمومی	۶۰۰،۰۰۰
شرکت‌های دولتی	بودجه عمومی+ منابع داخلی	۴۳۶،۴۸۸
نهادهای عمومی غیردولتی	بودجه عمومی+ منابع داخلی	۶۰۳،۰۰۰
حقوق حالت اشتغال ایثارگران و مستمری والدین	بودجه عمومی	۳۱۲،۰۰۰
جمع		**۳،۹۸۵،۴۸۸**

مأخذ: گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سال ۱۳۹۴

جدول ۲. تعداد بازنشستگان، وظیفه بگیران و مستمری بگیران صندوق‌های بازنشستگی ـ ۱۳۹۳

عنوان	محل تأمین منابع	تعداد
صندوق‌های بازنشستگی کشوری	۸۰ درصد بودجه عمومی	۱،۲۴۷،۰۰۰
صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح	۹۸ درصد بودجه عمومی	۶۵۸،۰۰۰
صندوق تأمین اجتماعی	صندوق + بودجه عمومی	۲،۳۸۶،۰۰۰
سایر صندوق‌های بازنشستگی	صندوق + بودجه عمومی	۲۰۰،۰۰۰
جمع		**۴،۴۹۱،۰۰۰**

مأخذ: همان.

آمارها نشان می‌دهد اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت در سال ۱۳۹۴ با ۱۱/۱ درصد رشد از رقم ۱،۴۹۳ هزار میلیارد ریال به ۱،۷۴۷ هزار میلیارد ریال رسیده است. از مجموع اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت، ۶۵/۵ درصد آن را دو سر فصل جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی به خود تخصیص داده است.

بر این اساس درحال حاضر اتخاذ تصمیمات قانونی عمدتاً یک‌جانبه، برای کاهش سن بازنشستگی و در رابطه با حقوق و مستمری مشترکین نظام‌های بازنشستگی در بخش‌های کشوری، لشگری، کارگری، منابع مالی، صندوق‌های مربوطه را به‌طور جدی تهدید و آنها را با خطر ورشکستگی روبرو ساخته است. همچنین طرز تلقی نامناسب از مفهوم «بازنشستگی» به سبب تغییر مکرر قوانین و مقررات مربوطه و ورشکستگی صندوق‌های بازنشستگی و عدم استقبال کارکنان دولت از طرح‌های خروج از خدمت زودرس به جهت مشکلات اشتغال مجدد و عدم رضایت کارکنان دولت از خدمات بازنشستگی از چالش‌های فراروی نظام‌های خروج از خدمت کارکنان دولت است. جدول ۳ متوسط سن بازنشستگی در ایران را در مقایسه با ۳۸ کشور جهان نشان می‌دهد.

جدول ۳. نظام اداری- بازنشستگی مقایسه متوسط سن بازنشستگی در ایران و جهان

متوسط سن بازنشستگی در ایران(۱۳۹۲-۱۳۸۴)	۴۹,۹	زن
	۵۲,۳	مرد
متوسط سن بازنشستگی در سطح جهان(۳۸ کشور نمونه)	۶۰,۶	زن
	۶۳,۱	مرد

مأخذ: گزارش معاونت توسعه و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور به نمایندگان مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۳.

توضیحات:

- براساس قوانین موجود، افرادی هستند که از سه صندوق به‌طور همزمان حقوق بازنشستگی دریافت می‌کنند.
- در حال حاضر افرادی هستند که مبلغ ۱۱/۵ میلیون تومان حقوق بازنشستگی دریافت می‌کنند.

با توجه به بررسی انجام شده متوسط سن بازنشستگی از سال ۱۳۶۵ تا سال ۱۳۹۳به غیراز موارد استثنا ۵۲ سال بوده است که با توجه به افزایش سن امید به زندگی در اکثر کشورهای جهان و کشور ایران و اینکه باید سن بازنشستگی را متناسب با تغییرات جمعیتی افزایش داد، می‌توان گفت سن بازنشستگی در ایران پایین است. از جمله راهکارهایی که برای کاهش وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به اعتبارات عمومی پیشنهاد می‌شود افزایش سن و سابقه لازم برای بازنشستگی است.

جدول ۴ نیز برآوردی از تعداد بازنشستگان برای ۷ سال آینده را نشان می‌دهد.

جدول ۴. تعداد حقوق بگیران و مستمری بگیران صندوق‌های بازنشستگی- سال ۱۳۹۳ و برآورد ۷ سال آینده

عنوان	تعداد سال۹۳	تعداد ۷سال آینده
صندوق‌های بازنشستگی کشوری	۱،۲۴۷،۰۰۰	۲،۱۰۶،۷۸۰
صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح	۶۵۸،۰۰۰	۸۴۶،۵۷۱
صندوق تأمین اجتماعی	۲،۳۸۶،۰۰۰	۳،۸۶۳،۱۵۹
سایر صندوق‌های بازنشستگی	۲۰۰،۰۰۰	۳۱۸،۷۷۰
جمع	۴،۴۹۱،۰۰۰	۷،۱۳۵،۲۸۰

مأخذ: همان.

۱-۲. نظام پرداخت

قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ با هدف یکپارچگی نظامات اداری در کلیه دستگاه‌های اجرایی و انسجام بخشی و ایجاد تناسب در نظامات پرداخت در کشور پا به عرصه اجرا نهاد. لکن به جهت کاستی‌ها و ابهاماتی که در اجرا با آن مواجه شد به مرور انسجام و یکپارچگی خود را نیز از دست داد. قانونی که قرار بود به وسعت نظام اداری کشور باشد و کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی را در شمول خود داشته باشد، به موجب ماده (۱۱۷) همین قانون و قوانین دیگر مصوب مجلس شورای اسلامی و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بسیاری از دستگاه‌های اجرایی از شمول این قانون خارج و تابع مقررات خاص پرداخت قرار گرفته‌اند و یا اینکه در مرحله خروج از قوانین عمومی قرار دارند. بررسی قوانین و مقررات کشور و طرح‌ها و لوایح قانونی نشان می‌دهد که این تمایل عمومی برای خروج از شمول قوانین عمومی هر روز شتاب بیشتری به خود می‌گیرد. این دستگاه‌ها عبارتند از:

– مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، اعضای هیئت علمی و قضات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری (بر اساس ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری).

– سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت شهرک‌های کشاورزی و سازمان توسعه‌ای ذیربط پتروشیمی در وزارت نفت (براساس ماده (۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱). لازم به توضیح است بند «۴» ماده (۳۶) الحاقی به لایحه احکام دائمی

برنامه‌های توسعه کشور[1] که در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده و برای تأیید به شورای نگهبان ارسال شده است نیز سازمان هواپیمایی کشوری و شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران را مشمول ماده (۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای ..... مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ قرار داده که در صورت تأیید شورای نگهبان این دو شرکت نیز از شمول قوانین عمومی از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری خارج خواهند شد.

– دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌هایی که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذیربط می‌باشند و اعضای هیئت علمی ستادی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و صندوق رفاه دانشجویان (بر اساس بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه). لازم به ذکر است که این استثنا با دایره وسیع‌تری در مصوبه اخیرالتصویب مجلس درخصوص «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» ذکر شده است.

– کارکنان ستادی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان انتقال خون ایران و سازمان غذا و دارو (بر اساس مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی مشمول بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه قرار گرفتند) و وزارت علوم و تحقیقات و فناوری نیز به موجب تصمیم رئیس‌جمهور دولت دهم مشمول بند «ب» ماده (۲۰) قرار گرفت.

– شرکت‌های تابعه وزارت نفت (بر اساس ماده (۱۰) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱).

– بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (جزء «۱» بند «الف» ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱).

– سازمان بازنشستگی کشوری (به موجب بند «ث» ماده (۸) اساسنامه سازمان[2] به شماره ۱۴۷۴۴۸/ت ۳۷۳۰۹هـ مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۲) تابع مقررات خاص پرداخت قرار گرفته است. لازم به توضیح است که اخیراً لایحه‌ای تحت عنوان «لایحه الحاق سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی» توسط هیئت وزیران مورد قبول واقع شده و در تاریخ ۱۳۹۵/۴/۲۴ جهت تصویب، تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است که در صورت تصویب مجلس شورای اسلامی سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح نیز از یک مؤسسه دولتی به مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی تغییر شخصیت خواهد داد و به تبع آن تابع مقررات اداری و استخدامی خاص خواهند شد.

---

۱. بند «٤» ماده (٣٦) الحاقي به لايحه احكام دائمي برنامه‌هاي توسعه كشور: «سازمان هواپيمايي كشوري و شركت فرودگاه‌ها و ناوبري هوايي ايران (مادرتخصصي و شركت شهر فرودگاهي امام خميني «ره») مشمول ماده (٥) قانون رفع موانع توليد رقابت‌پذير و ارتقاي نظام مالي كشور مصوب ١٣٩٤/٢/١ است».

۲. ماده (۸) ـ وظایف و اختیارات شورا به‌شرح زیر می‌باشد: بند «ث»ـ اتخاذ تصمیم در مورد آیین‌نامه‌هاي مالي، معاملاتي، اداري، استخدامي و سایر آیین‌نامه‌هاي موردنیاز صندوق و ارائه پیشنهاد به مراجع قانوني جهت تصویب در صورت لزوم.

– سازمان انرژی اتمی ایران و شرکت‌های تابعه و دستگاه‌های وابسته (ماده (۱۳۷) قانون برنامه پنجم توسعه).

بسیاری از دستگاه‌ها نیز علیرغم اینکه تابع مقررات و ضوابط این قانون هستند، اما به موجب مصوبات هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی، از حقوق و فوق‌العاده‌های بیشتری به نسبت دیگر کارکنان برخوردار شده‌اند که اهم آنها به‌شرح زیر است:

– بعضی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌ها به موجب بند «ح» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ از پرداخت‌های خارج از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری برخوردار شدند. بر اساس گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به موجب این حکم، شرکت فرودگاه‌های و ناوبری هوایی ایران بین ۲۵ درصد تا ۱/۶ برابر امتیاز حق شغل، بانک‌های دولتی معادل ۱۰۰ درصد امتیاز حق شغل و سازمان بنادر و دریانوردی حداکثر معادل ۲۰۰ درصد امتیاز حق شغل، از افزایش برخوردار شده‌اند.

– قوه قضائیه، سازمان‌های تابعه و وزارت دادگستری به موجب تصویبنامه هیئت وزیران به شماره ۱۷۴۰/۹۰/م/ت ۱۰۵ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ (دولت دهم) که ممهور به مهر محرمانه است، امتیازات حقوق و فوق‌العاده‌های مستمر و غیرمستمر مدیران و کارمندان خود را تا میزان ۵۰ درصد افزایش داده‌اند.

– کارکنان برخی دستگاه‌های اجرایی تابع قانون مدیریت خدمات کشوری به موجب بند «الف» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه از افزایش امتیازات فصل دهم قانون مدیریت برخوردار شده‌اند. وزارت کشور براساس تصویبنامه شماره ۶۵۱۳۲/ت ۴۸۷۵۳ ه مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۰ هیئت وزیران (دولت دهم) امتیازات حقوق و فوق‌العاده‌های مستمر و غیرمستمر مدیران و کارمندان خود را تا ۳۵ درصد افزایش داده است. بر اساس اطلاعات به دست آمده نهاد ریاست‌جمهوری و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نیز با مجوز هیئت وزیران (قبل از روی کار آمدن دولت یازدهم) مشمول این افزایش امتیازات حقوق شده‌اند[1].

– وزارت نیرو به موجب تصویبنامه شماره ۱۰۴۶۱۶/ت۴۹۴۱۲هـ مورخ ۱۳۹۲/۵/۱۰ هیئت وزیران امتیازات حقوق کارمندان حوزه ستادی و زیرمجموعه دولتی تحت پوشش خود را به میزان ۲۰ درصد افزایش داده است.

– سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران (بر اساس قانون فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان پزشکی قانونی و سازمان انتقال خون ایران مصوب ۱۳۹۰/۳/۴)، سازمان دامپزشکی و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور (بر اساس قانون تسری فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران به کارمندان سازمان دامپزشکی کشور و سازمان زندان‌ها و

---

۱ علیرغم بررسي‌ها و پیگیري‌هاي به عمل آمده، مصوبه هیئت وزیران پیرامون افزایش امتیازات حقوق کارکنان نهاد ریاست‌جمهوري و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزي کشور (که همانند مصوبه هیئت وزیران پیرامون افزایش امتیازات حقوق کارکنان قوه قضائیه، سازمان‌هاي تابعه و وزارت دادگستري ممهور به مهر محرمانه است)، یافت نشد.

اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۲۷) امتیاز حق شغل و حق شاغل مدیران و کارمندان خود را حتی تا میزان ۴۰۰ درصد افزایش داده‌اند.

– بانک‌ها و بیمه‌های دولتی و برخی از دستگاه‌های اجرایی دارای مقررات خاص استخدامی که مشمول استثنائات ماده (۱۱۷) قانون نبوده‌اند، لکن براساس بند «۵» بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۴۲۵۳۷ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۴ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور که اشعار می‌دارد «آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که دارای مقررات خاص استخدامی هستند موظفند ضوابط پرداخت حقوق و مزایای کارمندان خود را براساس توانمندی‌ها، شایسته‌سالاری، حساسیت و اهمیت مشاغل و... در چارچوب امتیازات فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری تهیه و جهت بررسی و سیر مراحل تصویب در شورای توسعه مدیریت موضوع ماده (۱۱۶) قانون به معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور ارائه نمایند»، کماکان از مقررات اداری و استخدامی خاص خود تبعیت می‌کنند. عدم تصویب چنین ضوابطی از سال ۱۳۸۸ تاکنون موجب شد تا نقطه آغازین انحراف بانک‌ها و بیمه‌های دولتی از قانون مدیریت خدمات کشوری مهیا شود.

– هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۲/۴ به استناد ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (تصویبنامه شماره ۴۴۰۵۹/ت ۴۹۴۲۴ هـ مورخ ۱۳۹۲/۲/۵) محاسبه و پرداخت حقوق و مزایای مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره بانک‌های دولتی را از ابتدای سال ۱۳۹۱ تا زمان ابلاغ دستورالعمل اجرایی فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری برای همسان‌سازی، مطابق حقوق و مزایای پرداختی به مدیرعامل و اعضای هیئت مدیره بانک صنعت و معدن مجاز اعلام نموده که به استناد مصوبه مذکور، بانک‌ها و براساس مصوبه ۱۲۷۸۲۵/ت۴۹۶۵۵ هـ مورخ ۱۳۹۲/۷/۶ هیئت وزیران (مبنی‌بر اضافه شدن شرکت سهامی بیمه ایران به مصوبه ۱۳۹۲/۲/۵) شرکت بیمه ایران از ابتدای سال ۱۳۹۱ حقوق و مزایای خود را افزایش داده‌اند. لازم به توضیح است، تصویبنامه شماره ۴۴۰۵۹/ت۵۴۹۴۲۴ هـ مورخ ۱۳۹۲/۲/۵ هیئت محترم وزیران در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۲۹ به‌علت مغایرت با قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه، توسط ریاست محترم مجلس شورای اسلامی مغایر قانون اعلام شده است. متعاقب نظر ریاست محترم مجلس شورای اسلامی، دستورالعمل فوق‌العاده خاص مدیران عامل و اعضای هئیت مدیره بانک‌های دولتی و شرکت‌های بیمه مرکزی و بیمه ایران در اجرای بند«ح» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۶ توسط وزیر محترم امور اقتصادی و دارایی و معاون محترم رئیس‌جمهور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ابلاغ می‌گردد که به موجب دستورالعمل مذکور اولاً فوق‌العاده خاص مدیران عامل بانک‌های دولتی و بیمه‌ها با توجه به رتبه و میزان کارآیی و عملکرد آنان حداقل ۴۲,۰۰۰,۰۰۰ و حداکثر ۵۵,۰۰۰,۰۰۰ ریال تعیین می‌گردد (ضمن اینکه فوق‌العاده مذکور با افزایش ضریب حقوق سالیانه افزایش می‌یابد و برای

سال ۱۳۹۴ به بیش از ۸۰ میلیون ریال افزایش یافته است)، ثانیاً تاریخ اجرای دستورالعمل از ۱۳۹۲/۸/۱ تعیین می‌گردد. انتخاب تاریخ ۱۳۹۲/۸/۱ به‌عنوان تاریخ اجرای دستورالعمل فوق بدین جهت بوده است که در عمل آثار لغو تصویبنامه شماره ۴۴۰۵۹/ت۵۴۹۴۲۴ هـ مورخ ۱۳۹۲/۲/۵ هیئت محترم وزیران در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۲۹ توسط ریاست محترم مجلس شورای اسلامی که موجب کاهش در پرداخت‌ها به مدیران عامل و اعضای هئیت مدیره بانک‌های دولتی و شرکت‌های بیمه مرکزی و بیمه ایران می‌گردید از بین برود. از زمان برقراری فوق‌العاده خاص در بانک‌های دولتی، بیمه مرکزی و بیمه ایران (۱۳۹۲/۸/۱) به‌علت اجرای نادرست در برخی از بانک‌ها و بیمه مرکزی (به‌دلیل احتساب فوق‌العاده مذکور به‌عنوان یک فوق‌العاده مستمر و در نتیجه احتساب آن در محاسبه اضافه کار)، دریافتی مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره برخی از بانک‌ها و بیمه مرکزی افزایش غیرقانونی یافته است.

– در کنار موارد فوق وجود برخی از احکام قانونی نظیر ماده (۷۸)[۱] قانون مدیریت خدمات کشوری که تعریف مبهمی از کمک‌های رفاهی ارائه نموده و امکان تفاسیر مختلف اجرایی را فراهم نموده است، وجوه پرداختی موضوع ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم[۲]، تبصره ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، ماده (۱۶۰) قانون امور گمرکی و برخی مجوزهای قانونی دیگر در زمینه اختیار شیوه هزینه‌کرد بخشی از درآمدهای عمومی به دستگاه‌های اجرایی مامور وصول این درآمدها، پرداخت پاداش موضوع ماده (۲۰) قانون مدیریت خدمات کشوری[۳]، اعتبارات برنامه خدمات رفاهی موضوع ماده (۴۰) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴[۴] و اعتبارات خارج از شمول موضوع قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند مصوب ۱۳۶۴، امکان پرداخت‌های غیرمتعارف در دستگاه‌های اجرایی را فراهم کرده است.

لذا همان‌گونه که مشاهده می‌شود تعداد قابل توجهی از دستگاه‌های اجرایی از شمول این قانون خارج شده‌اند، و بسیاری از دستگاه‌های اجرایی دیگر نیز در تلاش برای مستثنا شدن یا استثنا زدن به

---

۱. ماده (۷۸)- در دستگاه‌هاي مشمول اين قانون كليه مباني پرداخت خارج از ضوابط و مقررات اين فصل به استثناي پرداخت‌هاي قانوني كه در زمان بازنشسته شدن يا از كارافتادگي و يا فوت پرداخت مي‌گردد و همچنين برنامه كمكهاي رفاهي كه به‌عنوان يارانه مستقيم درازاء خدماتي نظير سرويس رفت و آمد، سلف‌سرويس ، مهد كودك و يا ساير موارد پرداخت مي گردد، با اجراي اين قانون لغو مي‌گردد.

۲. ماده (۲۱۷)- به وزارت امور اقتصادي و دارايي اجازه داده مي‌شود كه يک درصد (۱%) از وجوهي كه بابت ماليات و جرائم موضوع اين قانون وصول مي‌گردد (به استثناي ماليات بر درآمد شركت‌هاي دولتي) در حساب مخصوص در خزانه منظور نموده و در مورد آموزش و تربيت كارمندان در امور مالياتي و حسابرسي و تشويق كاركنان و كساني كه در امر وصول ماليات فعاليت مؤثري مبذول داشته و يا مي‌دارند خرج نمايد . وجوه پرداختی به استناد اين ماده به‌عنوان پاداش وصولی از شمول ماليات و كليه مقررات مغاير مستثنا است . وزارت امور اقتصادي و دارايي موظف است كه در هر ٦ ماه گزارشي از ميزان وصول ماليات و توزيع ماليات وصولي بين طبقات و سطوح مختلف درآمد را به كميسيون اقتصادي [۱] مجلس شوراي اسلامي تقديم نمايد.

۳. ماده (۲۰) - دستگاه‌هاي اجرايي مكلفند به‌منظور ايجاد انگيزه و افزايش كارآيي و بهره‌مندي از فكر و انديشه و خلاقيت كارمندان ذيربط خود سازوكار مناسب براي جلب مشاركت كارمندان و دريافت پيشنهادها و اثرگذاري آن در تصميم‌گيري‌ها را فراهم آورند. نظام پيشنهادها و نحوه پرداخت پاداش براساس آئين‌نامه‌اي خواهد بود كه با پيشنهاد سازمان به تصويب هيئت وزيران مي‌رسد.

٤. ماده (٤٠)ـ اجازه داده مي‌شود اعتبارات برنامه خدمات رفاهي كاركنان دولت منظور در قوانين بودجه سنواتي براي ارائه تسهيلات رفاهي و تشويق كاركنان و كمک هزينه مسكن به‌صورت نقدي يا صور ديگر براساس موافقتنامه‌اي كه با سازمان مديريت و برنامه‌ريزي كشور و يا استان مبادله خواهد شد، استفاده شود.

ضوابط پرداخت این قانون در مورد مدیران و کارکنان خود هستند. بررسی‌ها نشان می‌دهد ضعف‌های نظام پرداخت علاوه بر آنکه ناشی از ضعف در قوانین است از توان جذب یا عدم توان جذب منابع مالی توسط دستگاه‌های اجرایی سرچشمه می‌گیرد. آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که از توانایی بیشتری برای جذب منابع عمومی برخوردارند نیازهای قانونی خود را برای پرداخت در میان انبوهی از قوانین تأمین می‌کنند و یا با توسل به نمایندگان مجلس شورای اسلامی و هیئت وزیران از طریق اخذ مجوزهای قانونی و در موارد متعددی اعمال اصلاحات لازم در آیین‌نامه اداری و استخدامی خود (بدون اخذ مجوز از شورای حقوق و دستمزد موضوع ماده (۷۴) قانون مدیریت خدمات کشوری)، اقدام به پرداخت‌های قابل توجه به مدیران و بعضاً کارکنان خود می‌کنند.

علیرغم اینکه قوانین و مقررات مربوط به نظام پرداخت در کشور با مشکلات عدیده‌ای مواجه است، سایر نظامات مرتبط با نظام اداری و نظام پرداخت نیز به شدت بر کیفیت این نظام تأثیر گذارده است. برای مثال نظام بودجه‌ریزی کشور به اصلی‌ترین سئوالات نظیر اینکه دولت سالیانه چه میزان اعتبار بابت حقوق و مزایای کارکنان تخصیص می‌دهد یا هزینه می‌کند، پاسخ نمی‌دهد. علاوه بر این، ضعف در کارآمدی نظام‌های مربوط به ارزیابی و نظارت، ضعف در شایسته‌گزینی، وجود فساد اداری، ضعف در شفافیت و پاسخگویی، ضعف در حاکمیت قانون و تعدد مراجع تصمیم‌گیری، نظام پرداخت در کشور را دچار آشفتگی‌هایی کرده است که منجر به برداشت‌های دلبخواهانه و متعدد از متون قانونی شده و برخی دستگاه‌ها به اقتضای منابع مالی در اختیار، درآمدهای اختصاصی و توان جذب اعتبارات عمومی، با استفاده از سازوکارهای قانونی و شبه‌قانونی به مدیران و کارمندان خود حقوق و مزایا پرداخت می‌کند.

فقدان نظارت، کم‌توجهی یا بی‌تفاوتی قوه مجریه در دوره‌های اخیر در قبال بروز این مشکل نیز به‌خصوص در رابطه با شرکت‌های دولتی و سازمان‌های دولتی کاملاً آشکار است. با توجه به اینکه اصولاً این اشکال از نظر زمانی مسبوق به سابقه است و پدیده‌ای خلق‌الساعه نیست، لذا علی‌الاصول قوه مجریه باید با مشاهده بروز آن در سال‌های گذشته با توسل به اقداماتی نظیر ارائه لایحه اصلاح قوانین مشکل‌آفرین یا ارائه لوایح بازدارنده، اعمال نظارت‌های بهتر در دستگاه‌های دولتی و غیردولتی، به‌ویژه ساماندهی نظام پرداخت مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره شرکت‌های دولتی و رؤسا و مدیران سازمان‌های دولتی تابع مقررات اداری و استخدامی خاص و فعال کردن شورای حقوق و دستمزد از بروز مشکل به این شکل حاد جلوگیری می‌کرد. تغییرات مکرر در ساختار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تضعیف آن و به‌ویژه برهم زدن ساختار نظارت‌کننده بر بودجه و مجامع عمومی بنگاه‌ها یکی از دلایل حاد شدن این معضل ویژه در حوزه شرکت‌ها و بانک‌ها و بیمه‌های دولتی است. بدیهی است بعضی از قوانین مصوب مجلس در رابطه با این پدیده، از لوایح پیشنهادی دولت نشئت گرفته است و در برخی از موارد تصویبنامه‌های هیئت وزیران یا مصوبات سایر مراجع دولتی (شوراهای عالی، شوراها، مجامع

عمومی، هیئت‌های امنا و ....) موجب بروز مشکل شده است. در صورت عملکرد مناسب مراجع نظارتی دولتی اعم از مراجع نظارت مالی و غیر آن یقیناً احتمال بروز این وضعیت کاهش می‌یافت. در حال حاضر هم قوه مجریه، با توجه به تجربیات حاصله، باید از طریق اتخاذ سازوکارها و تدابیر مناسب ساختارها و مناسباتی را ایجاد کند که از استمرار و تکرار این مشکل در آینده جلوگیری کند. بدون مشارکت فعال و مؤثر قوه مجریه حل این معضل در زمان حاضر و در آینده امکانپذیر نیست.

جدول ۵ اطلاعات مربوط به حقوق و مزایای برخی دستگاه‌های اجرایی را برگرفته از گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و برخی دستگاه‌های اجرایی به تصویر می‌کشد:

جدول ۵. متوسط مبلغ ریالی حقوق و مزایای اجتناب‌ناپذیر برخی از دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۳۹۴

عنوان	معاون وزیر و مشاغل همتراز	معاون سازمان	مدیر کل	رئیس گروه	کارشناس	سایر
سازمان جنگل	۳۱,۴۵۰,۷۹۹	۲۰,۸۰۰,۹۰۲	۱۹,۲۱۷,۸۵۴	۱۶,۸۱۵,۹۲۴	۱۵,۹۰۸,۴۵۴	۹,۸۳۶,۶۵۸
گمرک ایران	۳۴,۸۳۰,۳۹۹	۲۲,۲۶۱,۳۷۲	۲۰,۶۳۰,۰۴۴	۱۸,۰۲۲,۹۲۴	۱۷,۴۰۵,۱۳۴	۱۰,۸۰۲,۲۵۸
وزارت نیرو	۳۶,۵۸۲,۲۳۹	۲۳,۶۶۵,۵۹۶	۲۱,۹۰۲,۷۰۵	۱۹,۰۲۰,۳۸۹	۱۷,۸۳۸,۹۳۰	۱۱,۵۶۸,۴۶۲
ارتباطات زیرساخت	۴۰,۷۲۴,۱۲۰	۲۵,۹۷۵,۲۵۱	۲۴,۱۲۰,۹۲۹	۲۱,۰۵۵,۷۵۳	۱۹,۴۴۷,۹۲۱	۱۲,۴۵۶,۳۳۱
وزارت کشور	۴۱,۱۵۵,۰۱۹	۲۶,۵۸۳,۵۷۹	۲۴,۶۴۰,۵۴۳	۱۹,۰۲۰,۳۸۹	۱۷,۸۳۸,۹۳۰	۱۱,۵۶۸,۴۶۲
سازمان دامپزشکی	۴۱,۱۵۵,۰۱۹	۲۶,۵۸۳,۵۷۹	۲۴,۶۴۰,۵۴۳	۲۱,۳۹۷,۹۳۷	۲۰,۰۵۶,۲۴۹	۱۲,۹۷۵,۹۴۴
سازمان هواپیمایی کشور	۴۶،۳۱۹،۲۲۹	۲۹،۸۳۹،۵۲۲	۲۷،۸۴۳،۰۷۶	۲۴،۴۹۳،۶۵۱	۲۲،۶۱۱،۵۲۹	۱۴،۸۴۸،۱۲۲
شرکت فرودگاه‌های کشور	۵۷،۳۰۲،۹۲۹	۳۴،۵۸۶،۰۴۹	۳۲،۴۳۲،۶۹۴	۲۸،۴۱۶،۴۰۱	۲۷،۴۷۵،۷۳۹	۱۷،۹۸۶،۳۲۲
قوه قضائیه	۶۰،۳۵۴،۸۲۸	۳۸،۱۹۸،۲۶۵	۳۵،۷۶۲،۲۰۳	۳۱،۲۱۱،۸۱۳	۲۸،۷۴۵،۴۰۶	۱۸،۱۷۸،۴۳۱
سازمان پزشکی قانونی	۶۰،۳۵۴،۸۲۸	۳۸،۱۹۸،۲۶۵	۳۵،۷۶۲،۲۰۳	۳۱،۲۱۱،۸۱۳	۲۸،۷۴۵،۴۰۶	۱۸،۱۷۸،۴۳۱
سازمان زندان‌ها	۶۱،۵۶۱،۸۲۸	۳۹،۵۶۶،۱۳۱	۳۶،۹۶۹،۲۰۳	۳۲،۴۱۸،۸۱۳	۳۰،۰۰۲،۵۹۳	۱۹،۵۳۹،۷۳۱
وزارت راه و شهرسازی	۴۳,۰۴۷,۱۳۳	۷۵۸,۱۶۸.۳۵	۱۱۷,۸۲۱.۲۵	۱۹,۹۸۴,۷۹۸	۱۵,۸۲۱,۸۸۲	۱۴,۲۹۶,۷۵۲
سازمان دامپزشکی	*-	۲۹,۰۹۵,۳۱۳	۲۰,۲۳۵,۵۱۳	۱۶,۴۲۴,۶۵۶	۱۳,۹۹۶,۴۴۲	۹,۳۸۷,۳۴۳
سازمان پزشکی قانونی	*-	۳۶,۲۳۶,۲۴۲	۲۹,۶۲۱,۴۲۷	۲۲,۱۲۷,۸۹۷	۱۸,۱۳۱,۹۱۱	۱۰,۰۹۲,۱۳۳
شرکت فرودگاه‌ها	*-	۴۵,۵۸۰,۶۹۰	۴۲,۹۳۶,۳۹۹	۳۱,۳۶۰,۷۱۸	۲۸,۵۵۰,۳۸۲	۱۹,۸۱۰,۳۶۱
سازمان اسناد و کتابخانه ملی	*-	۴۷,۷۹۴,۹۲۵	۴۳,۴۵۶,۷۵۰	۳۲,۵۵۳,۱۵۲	۲۷,۵۸۴,۸۱۳	۱۷,۸۰۰,۸۵۹
بیمه مرکزی	*-	۷۶,۵۳۶,۷۷۲	۵۰,۱۴۶,۲۶۴	۳۰,۶۰۰,۹۷۱	۲۱,۹۴۹,۶۲۵	۱۵,۷۳۱,۷۳۰
سازمان بهزیستی	*-	۲۳,۲۸۱,۷۸۳	۲۳,۹۴۷,۰۹۰	۱۷,۹۵۵,۵۵۴	۱۴,۴۹۶,۳۴۰	۱۳,۵۲۱,۱۱۳

مآخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال ۱۳۹۴، وزارت راه و شهرسازی و سازمان بهزیستی.

* مقادیر قید نشده در جدول مربوط به برخی مشاغل دستگاه‌های اجرایی است که اطلاعاتی از آنها در دسترس قرار نداشته است.

جدول ۶ نیز بیشترین و کمترین حقوق و مزایای کارکنان دستگاه‌های اجرایی در چهار سطح را نشان می‌دهد:

جدول ۶. مقایسه بیشترین و کمترین احکام کارگزینی کارمندان دستگاه‌های اجرایی استانی در شرایط یکسان (گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال ۱۳۹۴)

سطح	بیشترین و کمترین احکام کارگزینی در شرایط یکسان		
	بیشترین	کمترین	اختلاف
معاون مدیر کل	۴۹،۴۵۶،۷۰۵	۲۰،۰۰۷،۷۷۵	۱۴۷ درصد
رئیس اداره	۴۳،۲۷۶،۱۲۵	۱۶،۳۵۲،۰۵۸	۱۶۵ درصد
کارشناس با سابقه ۱۵-۳۰ سال	۳۵،۲۸۴،۷۵۵	۱۳،۰۳۲،۰۷۹	۱۷۰ درصد
کارشناس با سابقه ۵-۱۰ سال	۲۸،۷۲۱،۵۱	۱۲،۱۶۳،۹۸۵	۱۳۶ درصد

همان‌گونه که در جدول ۶ مشاهده می‌شود در بهترین حالت حقوق و مزایای کارکنان برخی دستگاه‌های اجرایی از افراد مشابه آنان در دیگر دستگاه‌های اجرایی ۱۳۶ درصد بیشتر است و در بدترین حالت این اختلاف حتی به بیش از ۱۷۰ درصد می‌رسد. شایان ذکر است زمانی این اختلاف‌ها بیشتر می‌شود که پرداخت‌های غیرمستمر، پاداش‌ها و برخی مزایای جانبی که توسط برخی دستگاه‌های اجرایی به کارکنان پرداخت می‌شود را در محاسبات منظور کنیم که البته اطلاعاتی در مورد این پرداخت‌ها در دست نیست.

در نهایت چنین وضعیتی در نظام پرداخت کارکنان دولت مشکلات و مسائل زیر را به همراه داشته یا خواهد داشت:

۱. ایجاد اختلال در نظام یکپارچه و عام حقوق و مزایای قانون مدیریت خدمات کشوری که با هدف عدالت و مساوات بین حقوق و مزایای کارمندان به تصویب رسیده است.

۲. تصویب مقررات تبعیض‌آمیز نظیر مصوبات فوق موجب نارضایتی سایر کارکنان، تقلیل میزان بهره‌وری آنان و تقویت زمینه‌های فساد اداری خواهد شد.

۳. افزایش هزینه‌های جاری دولت برای مدت نامحدود در آینده را به همراه خواهد داشت. .

۴. افزایش غیرمتعارف و غیرموجه حقوق بازنشستگان اخیر در مقایسه با بازنشستگان قبلی که باعث تبعیض بین بازنشستگان شده است.

۵. در شرایطی که صندوق‌های بازنشستگی با مشکلات روزافزون منابع مالی روبرو هستند این افزایش‌ها موجب فشار بیشتر بر آنها و ناتوانی بیشتر در پرداخت حقوق سایر بازنشستگان خواهد شد.

۶. اساساً مصرف درآمدهای اختصاصی برای پرداخت حقوق و مزایای کارکنان موجه نیست، زیرا این‌گونه پرداخت‌ها باید از محل اعتبارات هزینه‌ای تأمین شود. تخصیص درآمدهای اختصاصی برای این منظور منجر به کاهش کیفیت‌وکمّیت و یا افزایش قیمت خدمات این سازمان‌ها خواهد شد.

۷. در شرایطی که دستگاه‌هایی نظیر وزارت آموزش و پرورش و بسیاری دیگر از دستگاه‌ها که فاقد درآمدهای اختصاصی هستند، در پرداخت حقوق و مزایای ماهیانه کارمندان خود با مشکل مواجهند و حتی پرداخت پاداش پایان خدمت بازنشستگان خود را به تأخیر انداخته‌اند، تصویب چنین طرح‌هایی بر فضای اعتماد عمومی نسبت به نهاد قانونگذار و قوه مجریه دامن می‌زند.

۸. اگر قرار باشد هر دستگاه اجرایی صرف دارا بودن درآمد اختصاصی (به جهت ماهیت وظایف و فعالیت‌ها) مصرف‌کننده درآمدهای خود باشد، آن‌گاه دستگاه‌های دولتی که از درآمدهای اختصاصی بی‌بهره هستند عملاً باید از حداقل‌های قانونی برخوردار باشند. در این شرایط با نظام اداری مواجه خواهیم بود که برخی از کارکنانش از پرداختی‌های قابل توجهی بهره‌مند خواهند بود و بخش عظیمی از آنان از حداقل‌های زندگی محروم. تفاوت‌هایی که به لحاظ شاخص‌ها و ویژگی‌های یک نظام مطلوب جبران خدمات، فاقد هرگونه استدلال منطقی است.

۹. درآمدهای اختصاصی بخشی از منابع مالی دولت را تأمین می‌کند و دولت با توجه به اولویت‌های خود برنامه‌ریزی مالی و بودجه‌ای لازم را انجام می‌دهد. اگر قرار باشد هر دستگاهی خود محل هزینه‌کرد درآمد اختصاصی را تعیین کند در این صورت امکان هرگونه برنامه‌ریزی مالی و بودجه‌ای از دولت سلب می‌گردد.

۱-۳. ساختار و تشکیلات دولت

در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی به‌لحاظ گرایش به دولتی کردن امور، بخش دولتی به‌تدریج رو به گسترش نهاد، به‌طوری که تعداد دستگاه‌های اجرایی کشور در مقایسه با سال ۱۳۵۷ به بیش از سه برابر افزایش یافته است. در آغاز دهه ۱۳۶۰ تعداد وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی نزدیک به ۳۵۰ دستگاه بوده است که به بیش از ۱۷۰۰ دستگاه افزایش یافته است. براساس اطلاعات مندرج در قوانین بودجه تعداد شرکت‌های دولتی از ۱۶۸ شرکت در سال ۱۳۵۷ به ۷۷۹ شرکت در سال ۱۳۹۳ رسیده است. به‌عبارتی در سال ۱۳۹۳ بالغ بر ۳۶۰۱ دستگاه اجرایی به استثنای دهیاری‌ها در ساختار کلان دولت وجود داشته‌اند (جدول ۷).

جدول ۷. شناخت عمومی نسبت به ساختار دولت

وزارتخانه	۱۸
مؤسسات دولتی(سازمان‌ها، مؤسسات، دانشگاه‌ها و...)	۹۱۱
شرکت‌های دولتی	۷۷۹
نهادهای غیردولتی و سازمان‌های تحت نظر مقام معظم رهبری	۴۲
مؤسسات و شرکت‌های تحت پوشش نهادهای غیردولتی	۵۹۵
صندوق‌های بازنشستگی	۲۰
شهرداری‌ها	۱۲۳۶
جمع دستگاه‌های اجرایی	**۳۶۰۱**
دهیاری‌ها	۲۶۶۸۱
تعداد واحدهای سازمانی نظیر اداره کل و اداره در مرکز و استان	۹۷۶۷۸
تعداد واحدهای عملیاتی نظیر مراکز درمانی، آموزشی و بهزیستی*	۱۴۹۳۸۶
جمع واحدهای سازمانی	**۲۴۷۰۶۴**

مأخذ: گزارش معاونت توسعه و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور به نمایندگان مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۳.

* واحدهای عملیاتی شرکت‌ها، نهادها و شهرداری‌ها در آمار منظور نشده است.

در سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری، قوانین برنامه‌های توسعه کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری، تکالیف قانونی متعددی در خصوص اصلاح ساختار نظام اداری مشاهده می‌شود. علیرغم وجود احکام متعدد قانونی طی سال‌های اخیر در زمینه چابک سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن نقش و اندازه دولت و مشارکت بخش خصوصی و جامعه مدنی در اداره کشور، متأسفانه تلاش‌های انجام شده برای واگذاری وظایف، کوچک‌سازی و خصوصی‌سازی، از عمق و گستردگی لازم برخوردار نبوده و درحال حاضر دولت علاوه‌بر انجام امور حاکمیتی که از وظایف ذاتی آن است، عهده‌دار انجام فعالیت‌هایی نظیر تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور تصدی‌های اقتصادی نیز هست که عمده این فعالیت‌ها توسط شرکت‌ها و مؤسسات دولتی انجام می‌شود و بیشتر بی‌نظمی‌های اداری و اسراف و اتلاف اداری نیز در این بخش‌ها به‌وقوع می‌پیوندد، که به‌طور قطع واگذاری این فعالیت‌ها و آزاد کردن دولت از انجام امور تصدیگری منجر به افزایش بهره‌وری، صرفه‌جویی و ارتقای سطح پاسخگویی دولت خواهد شد. لذا حداقل‌سازی نقش تصدیگری دولت به‌عنوان یکی از ضرورت‌ها و راهبردهای اصلی تحول در بخش دولتی (که قانون مدیریت خدمات کشوری و سیاست‌های اجرایی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی تکالیف لازم را برای دولت پیش‌بینی کرده است) باید مورد توجه قرار گیرد.

بررسی تعداد دستگاه‌های اجرایی نشان می‌دهد که بوروکراسی دولتی ایران طی حیات قریب به ۱۰۰ ساله خود همواره گسترش یافته و بر تعداد دستگاه‌های اجرایی و کارکنان آن افزوده شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که افزایش حجم و اندازه دولت، رابطه مستقیمی با افزایش درآمدهای نفتی داشته است. متاسفانه مدیران سیاسی کشور و بوروکرات‌ها، قدرت خود و سازمان‌های خود را در بزرگی

آن می‌بینند و هرگاه که امکان دسترسی به منابع عمومی برای آنان فراهم بوده به زعم خود وظیفه‌ای جدید تعریف و ساختارهای مورد نیاز آن را شکل داده‌اند و هزینه‌های پایدار و ثابتی را به کشور تحمیل کرده‌اند. وجود ساختارهای متعدد موازی و همپوشانی در وظایف و مأموریت‌های بسیاری از دستگاه‌های اجرایی و همچنین گسترش روزافزون تعداد دستگاه‌های اجرایی بر خلاف سیاست‌های کلی نظام اداری و برنامه‌های توسعه کشور نشان‌دهنده این گرایش عمومی به سمت ایجاد دستگاه‌های اجرایی جدید است. روند افزایش هزینه‌های عمومی کشور نیز طی دو دهه اخیر نشان می‌دهد نه تنها توفیقی در زمینه کوچک‌سازی دولت نداشته‌ایم، بلکه همواره به اندازه دولت افزوده شده است. جدول ۷ روند رشد هزینه‌های عمومی کشور را به تصویر کشیده است.

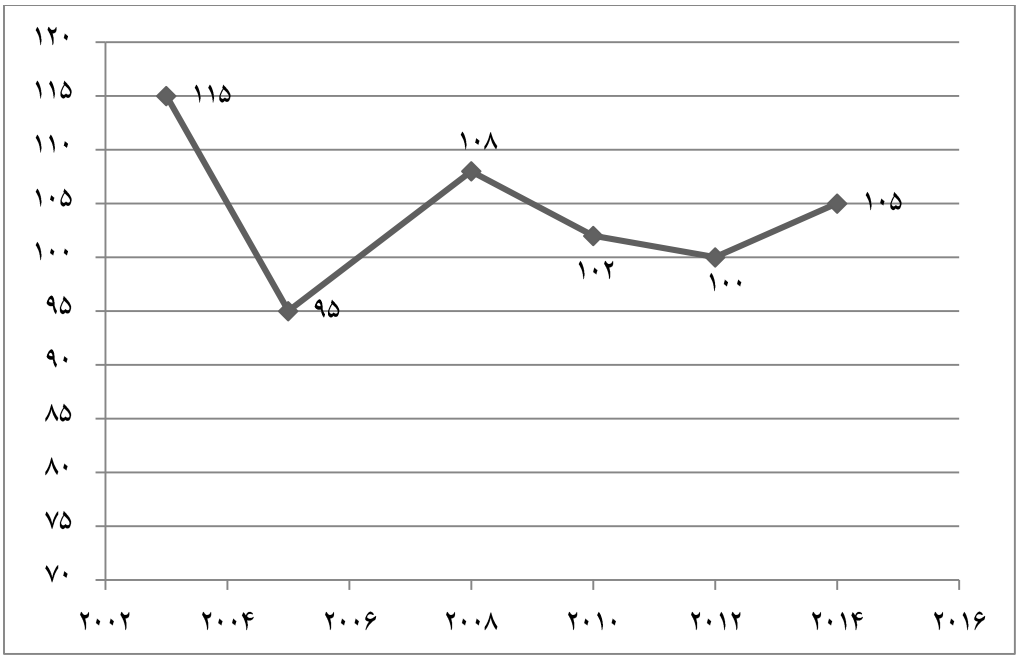
۱-۴. دولت الکترونیک

یکی از ابزارهای بازمهندسی شیوه‌ها و روش‌های انجام امور دولتی و به تبع آن بازآفرینی مدیریت دولتی، استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات در تولید و ارائه کالاها، اطلاعات و خدمات به شهروندان، بخش‌های اقتصادی، کارمندان دولت و دستگاه‌های دولتی و غیردولتی است. کارکرد مهم آن بهبود ارائه خدمات، کاهش کاغذبازی‌های اداری، کاهش هزینه‌های دولت و شهروندان و افزایش رضایتمندی کارکنان و مراجعان، ارتقای بهره‌وری و تقلیل فساد اداری است. توسعه کاربرد شتابان فناوری اطلاعات و ارتباطات و تسریع در اجرای دولت الکترونیک یکی از اهداف اصلی کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه است.

در قوانین و اسناد بالادستی کشور ازجمله سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام و برنامه پنجم توسعه بر به‌کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات و تحقق دولت الکترونیک به‌عنوان یکی از ملزومات اصلی توسعه کشور تأکید شده است، به‌طوری‌که بند «الف» ماده (۴۶) برنامه پنجم توسعه دستیابی به جایگاه دوم منطقه را از نظر شاخص‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات ازجمله شاخص توسعه دولت الکترونیک هدفگیری کرده است. اقدامات انجام شده در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات در سال‌های گذشته در مقایسه با چنین اهداف و سیاست‌هایی بسیار اندک و ناچیز بوده است.

نمودار ۱ رتبه و وضعیت ایران را از حیث شاخص دولت الکترونیک نشان می‌دهد.

نمودار ۱ . رتبه دولت الکترونیک ایران طی سال‌های ۲۰۰۳ الی ۲۰۱۵



مأخذ: گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سال ۱۳۹۴.

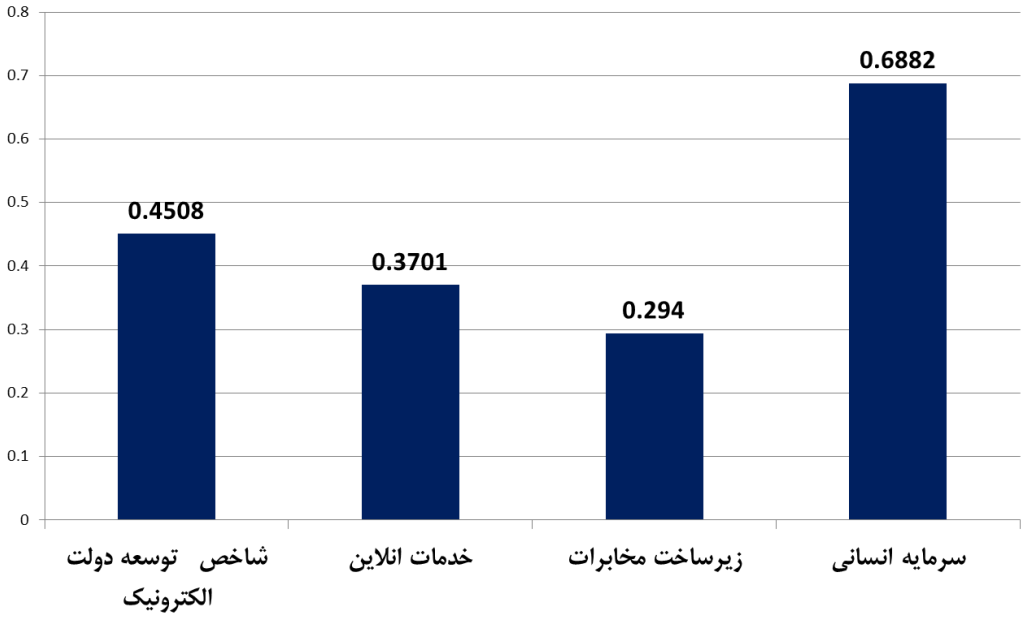
بر اساس نمودار فوق وضعیت ایران از حیث توسعه شاخص دولت الکترونیک از رتبه ۱۱۵ در سال ۲۰۰۳ به رتبه ۱۰۵ در سال ۲۰۱۵ تغییر یافته ا ست. نمودار و جدول ۸ نیز و ضعیت ایران را از منظر توسعه شاخص‌های دولت الکترونیک و همچنین جایگاه آن در میان کشورهای منطقه نشان می‌دهد.

جدول۸. وضعیت ایران از لحاظ شاخص توسعه دولت الکترونیک (ارزیابی سال ۲۰۱۴)

	ایران	ترکیه	بحرین	امارات	عربستان	قطر	عمان
۲۰۱۲	۱۰۰	۸۰	۳۶	۲۸	۴۱	۴۸	۶۴
	۵ ↓	۹ ↑	۱۸ ↑	۴ ↓	۵ ↑	۴ ↑	۱۶ ↑
۲۰۱۴	۱۰۵	۷۱	۱۸	۳۲	۳۶	۴۴	۴۸

مأخذ: گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سال ۱۳۹۴.

نمودار ۲. رتبه جمهوری اسلامی ایران در شاخص دولت الکترونیک



مأخذ: همان.

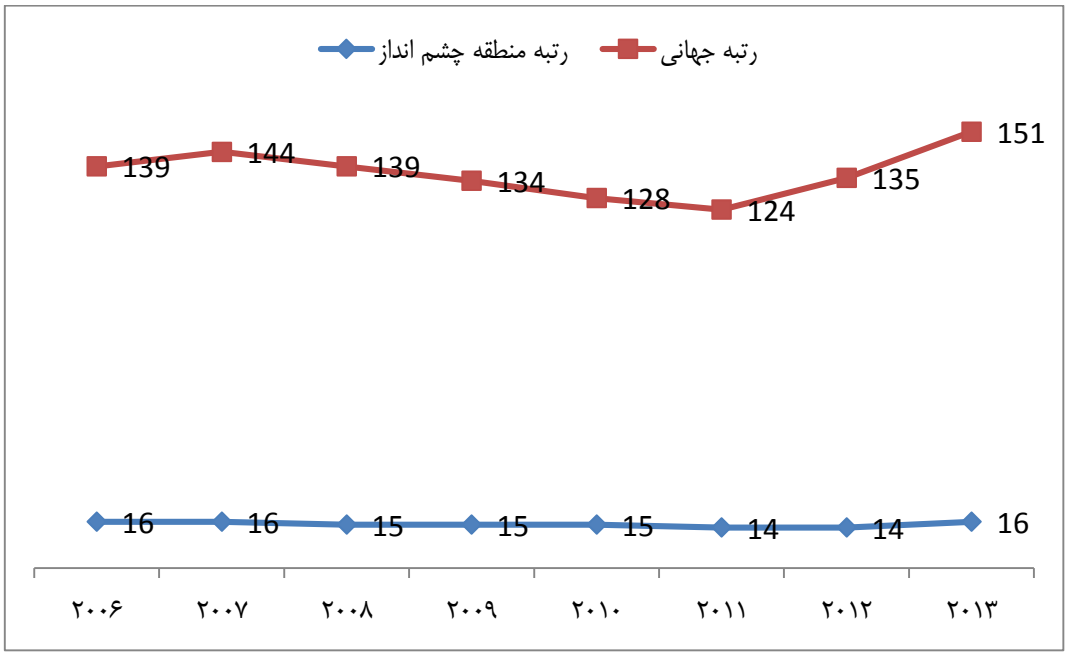
با توجه به جدول ۸ وضعیت ایران در زمینه شاخص دولت الکترونیک از سال ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۴ تنزل یافته است. به بیان دیگر با اینکه دولت الکترونیک در ایران در اوایل دهه ۱۳۸۰ با جدیت مورد توجه قرار گرفت، اما در سال‌های بعدی طرح‌های راهبردی تا حدی کنار گذاشته شدند و در حال حاضر ایران به لحاظ شاخص‌های حکومت الکترونیک در میان کشورهای جهان و حتی منطقه جایگاه شایسته‌ای ندارد. در حالی که دولت الکترونیک و استفاده از فناوری‌های جدید ارتباطی و اطلاعاتی به ویژه اینترنت ازجمله زمینه‌هایی است که باعث ارائه خدمت بهتر و با کیفیت‌تر به شهروندان با هزینه کمتر و رضایتمندی بیشتر شده است.

۵-۱. نظام مدیریت عملکرد در ایران

مدیریت عملکرد و سیستم‌ها و روش‌های مربوط به آن در سازمان‌های مختلف، ازجمله شاخه‌های مدیریت امروز است که بحث توانمندسازی و قابلیت پاسخگویی در چارچوب اصول و مفاهیم مدیریت دولتی را برای تحقق اهداف و وظایف سازمانی، در قالب برنامه‌های اجرایی دنبال می‌کند. در مباحث جدید مدیریت منابع انسانی غالباً از ارزیابی عملکرد در چارچوب مفهوم غنی مدیریت عملکرد صحبت می‌شود و آن را برای بررسی عملکرد سازمانی مناسب‌تر می‌دانند. به‌زعم آرمسترانگ (۲۰۰۰: ۱) مدیریت عملکرد فرآیندی استراتژیک و یکپارچه است که موفقیت پایدار را برای سازمان از طریق بهبود عملکرد افرادی که در آن کار می‌کنند به ارمغان می‌آورد. اگر بپذیریم که نظام مدیریت عملکرد باید در قالب قوانین و

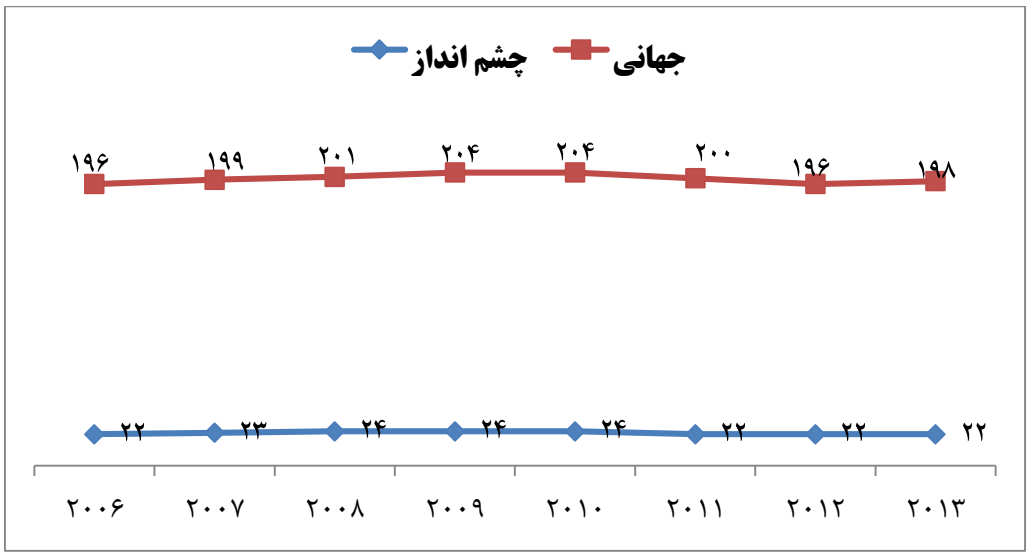
مقررات کشور متبلور شده و در نتیجه آن کیفیت خدمات عمومی بهبود یابد، در نتیجه می‌توان وضعیت کشور در شاخص نظام مدیریت عملکرد را در دو قالب رتبه اثربخشی دولت و کیفیت قوانین و مقررات بررسی نمود.

نمودار ۳. رتبه کشور در شاخص اثربخشی دولت (۲۰۰۶-۲۰۱۳)



مأخذ: همان.

نمودار ۴. روند رتبه کشور در شاخص کیفیت قوانین و مقررات (۲۰۰۶-۲۰۱۳)



مأخذ: همان.

بر این اساس می‌توان گفت در ایران نظام مدیریت عملکرد، دارای کاستی‌های اساسی است که هزینه‌های تحمیل شده از این کاستی‌ها ضرورت ایجاد اصلاحات در این نظام را نمایان می‌کند.

علیرغم اینکه در فصل یازدهم (ارزیابی عملکرد) قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند با استقرار نظام مدیریت عملکرد مشتمل بر ارزیابی عملکرد سازمان، مدیران و کارمندان، برنامه‌های سنجش و ارزیابی عملکرد و میزان بهره‌وری را در واحدهای خود به اجرا گذاشته و ضمن تهیه گزارش‌های دوره‌ای و منظم، نتایج حاصل را به سازمان گزارش کنند، اما متأسفانه پس از گذشت ۸ سال از تاریخ تصویب و ابلاغ قانون، هیچ اقدامی در راستای تهیه و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی این فصل از قانون مشاهده نمی‌شود. علیرغم اهمیت و ضرورت موضوع مدیریت عملکرد که ابزاری بسیار کارآمد در سنجش میزان اثربخشی و کارآیی دستگاه‌های اجرایی است، متأسفانه هیچ‌گونه نظارتی ازسوی مجلس شورای اسلامی برای تدوین و اجرای احکام فصل یازدهم این قانون انجام نگرفته است. در نهایت برخی از مهمترین چالش‌های حوزه مدیریت عملکرد در ایران عبارتند از:

- عدم استقرار کامل نظام مدیریت عملکرد در سطوح استراتژیک، دستگاه‌های اجرایی و محلی؛
- عدم بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای غیردولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد در ارزیابی عملکرد دولت و دستگاه‌های اجرایی؛
- فقدان نظام ملی سنجش میزان رضایتمندی و اعتماد مردم از دولت و دستگاه‌های اجرایی؛
- ارتباط غیرنظام‌مند بین نتایج عملکرد دستگاه‌های اجرایی، مدیران و کارکنان با سایر نظام‌های مدیریت منابع انسانی از قبیل ارتقا و انتصاب، آموزش، پرداخت و غیره؛
- روز آمدن نبودن نظام‌ها و فناوری‌های مدیریتی نظام اداری متناسب با نیازها و اقتضائات محیطی.

۶-۱. تمرکزگرایی

علیرغم وجود ظرفیت‌های قانونی متعدد ازجمله اصول سوم، ششم، چهل‌وهشتم و صدم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و احکام مندرج در برنامه‌های توسعه کشور قبل و بعد از انقلاب لکن نظام سیاسی - اداری ایران که از سال ۱۳۱۶ با حاکمیت تمرکزگرایانه بر سرنوشت کشور حاکم گردیده تاکنون تغییر ماهوی متناسب با تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی به خود ندیده و تغییرات صورت گرفته در ساختار فضایی ایران بجز حجیم شدن بوروکراسی اداری، عایدی به همراه نداشته است و با گذشت زمان، دولت در ایران حجیم، متورم، متمرکز و ناکارآمد شده است. نظام سیاسی- اداری که بتواند کشور را به سمت و سوی توسعه‌ای پایدار سوق دهد، نظامی است که با تحقق بخشیدن به سیاست‌های تمرکززدایی، اختیارات مشخص و نسبی به استان ها واگذار نموده تا بتوانند در امور مربوط به محل خویش، فارغ از دخالت مستقیم دولت مرکزی، تصمیم‌گیرنده و مجری باشند. تمرکززدایی، انتقال مسئولیت برنامه‌ریزی، مدیریت، تهیه و تخصیص منابع از حکومت مرکزی به واحدهای محلی وزارتخانه‌ها یا نمایندگی‌های

حکومت مرکزی، مقامات دولتی نیمه خودمختار، شرکت‌ها، مقامات منطقه‌ای یا بخشی، سازمان‌های غیردولتی و صنفی است. تمرکززدایی از نظام‌های مالی و اداری که موجب انتقال اختیارات و مسئولیت‌های حکومت مرکزی به سطوح پایین‌تر، نظیر سازمان‌های دولتی مستقل، ادارات کل محلی، بخش خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد می‌شود، یک مفهوم چندوجهی پیچیده است که شناخت آن مستلزم درک و تمایز انواع متفاوت تمرکززدایی است، زیرا گونه‌های مختلف آن دارای ویژگی‌های متفاوت و به تبع آن نیازمند الزامات سیاسی و شرایطی متفاوت برای حصول به موفقیت هستند. نکته مهم اینکه تمرکززدایی عرصه‌ای عملی است.

در تمامی بررسی‌هایی که طی چند دهه اخیر درخصوص آسیب‌شناسی نظام اداری ایران صورت گرفته است، تمرکز به‌عنوان ریشه بسیاری از معضلات نظام اداری معرفی شده است. گسترش روزافزون حجم دولت و تمرکز بیش از اندازه در نظام اداری و تصمیم‌گیری و عوارض وخیم آن که در قالب نارضایتی‌های ارباب‌رجوع خود را نمایان می‌کند به تنگنایی مبدل شده که دولت و مردم را دچار مشکل کرده است.

با اینکه در زمینه قانونگذاری برای حل این مشکل تلاش‌های وافری صورت گرفته است، اما مشکل همچنان به قوت خود باقی است و تمرکز امور در رأس هرم نظام اداری موجبات ناکارآمدی هرچه بیشتر نظام اداری را فراهم ساخته است. بدیهی است با چنین ساختار متمرکزی امکان دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز کشور و تحقق سیاست‌های کلی نظام وجود نخواهد داشت. ازاین‌رو بازاندیشی در مورد الگوی اداره کشور و بازمهندسی نظام اداری و اجرایی با رویکرد عدم تمرکز ضرورتی محتوم و اجتناب‌ناپذیر است که نهاد قانونگذاری کشور نیز نقش مهمی در این زمینه دارد.

۷-۱. فساد اداری

نظام‌های اداری به‌مثابه یگانه ابزار اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های عمومی دولت‌ها تا بدان حد دارای اهمیت هستند که سلامت یا فساد این نظام‌ها را می‌توان مترادف با پیشرفت یا عقب‌ماندگی کشورها دانست. تجربه کشورهای در حال توسعه در زمینه انجام اصلاحات اداری نشان می‌دهد که غالباً این کشورها با مانعی به نام فساد اداری در انجام اصلاحات مواجه بوده اند. با وجود این در آغاز هزاره سوم، داده‌های موجود بیانگر ابتلای بیشتر کشورها به فساد و تلاش‌های کمتر موفق آنها در مقابله با این پدیده است.

پیامدهای زیادی برای فساد بیان شده است ازجمله:

۱. عدم تخصیص بهینه منابع محدود،

۲. توزیع ناعادلانه و نامناسب درآمدها و منابع در جامعه،

۳. افزایش غیرمتعارف قیمت کالا و خدمات،

۴. کاهش سرمایه‌گذاری در همه حوزه‌ها،

۵. تأثیر بر جمع‌آوری مالیات و کاهش درآمدهای دولت و به تبع آن کاهش ایجاد زیرساخت‌های عمومی تسهیل‌کننده سرمایه‌گذاری،

۶. کاهش کیفیت پروژه‌ها و اخلال در اجرای پروژه‌های اولویت‌دار که جامعه به آنها نیاز دارد،

۷. سوق دادن استعدادهای کارآفرین به‌سوی فساد و رانت‌جویی به‌جای قرار گرفتن در مسیر خلاقیت و تولید.

علاوه بر پیامدهای فوق، فساد موجب اخلال در رشد اقتصادی، ایجاد نظام مالیاتی ناسالم، هدفگیری نادرست برنامه‌های اقتصادی، تأثیر سوء بر دارایی و مالکیت، اخلال در شکل‌گیری سرمایه انسانی، بی‌ثباتی در انباشت سرمایه، رشد ناسالم نقدینگی و در نهایت اخلال در جریان تولید و توزیع ثروت می‌شود. برآوردها نشان می‌دهد یک واحد افزایش در انحراف استاندارد فساد، سبب بالا رفتن ضریب جینی به میزان ۴/۴ می‌شود.

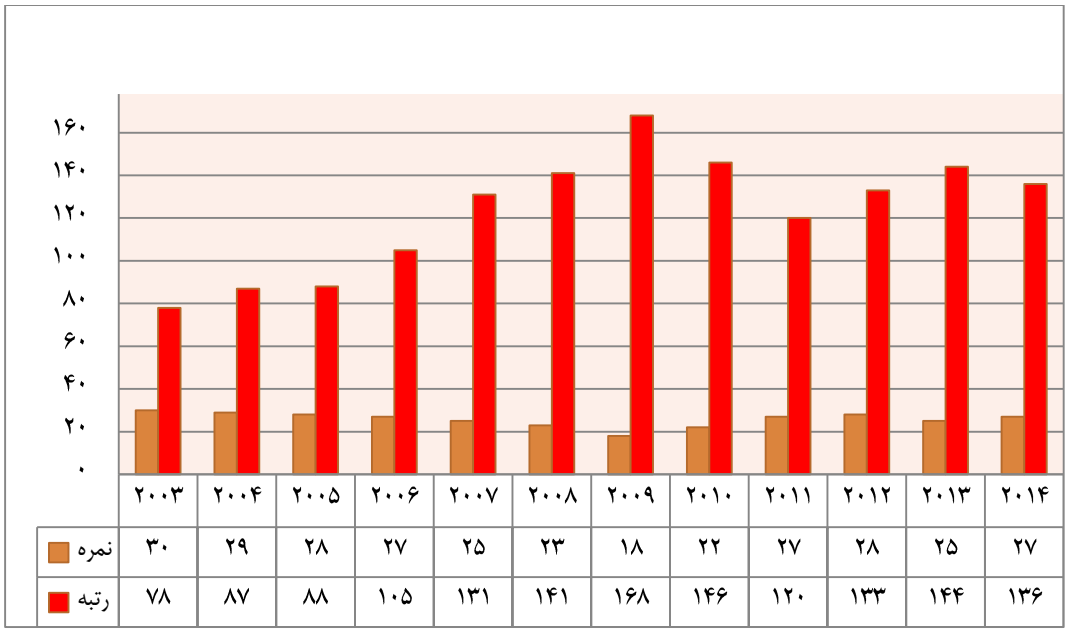
آمار، اطلاعات و نتایج یافته‌های تحقیقات و نظرسنجی‌های ملی و بین‌المللی ازجمله سازمان ملل متحد، سازمان شفافیت بین‌الملل و بانک جهانی حاکی از آن است که کشور ایران در زمینه مقابله با فساد از رتبه و جایگاه مناسبی برخوردار نیست، به نحوی که رتبه ایران در زمینه شاخص ادراک از فساد در سال ۲۰۱۴، رتبه ۱۳۶ را در جهان به‌خود اختصاص داده است. این امر نشانگر ضرورت انجام اقدامات و سیاستگذاری‌های کلان برای مبارزه با فساد و کاهش شکاف بین وضع موجود و وضع مطلوب در تمامی سطوح است. جدول ۹ و نمودار ۵ و ۶ وضعیت ایران را در شاخص فساد اداری در سطح منطقه و بین‌المللی نشان می‌دهد.

جدول۹. رتبه ایران در شاخص ادراک فساد

۲۰۱۳		**۲۰۱۴**	
نمره ۲۵ از ۱۰۰		**نمره ۲۷ از ۱۰۰**	
جهان (۱۷۵ کشور)	منطقه (۲۴ کشور)	جهان (۱۷۷ کشور)	منطقه (۲۴ کشور)
۱۴۴	۱۵	۱۳۶	۱۵

مأخذ: همان.

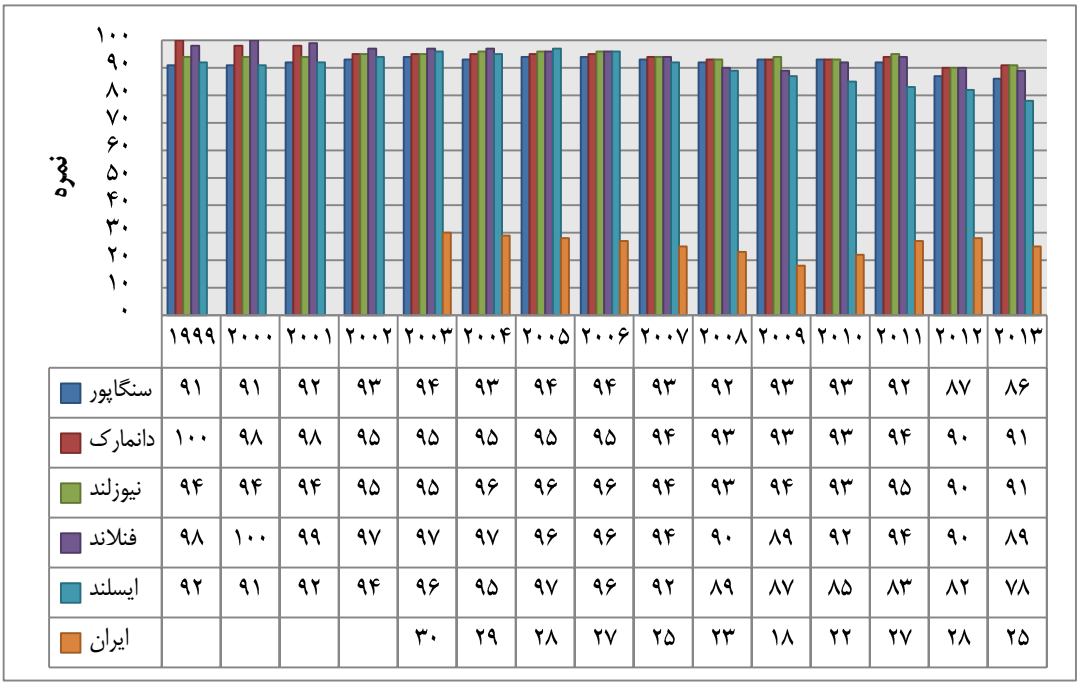
نمودار ۵. روند تغییر رتبه و نمره ایران



	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴
نمره	۳۰	۲۹	۲۸	۲۷	۲۵	۲۳	۱۸	۲۲	۲۷	۲۸	۲۵	۲۷
رتبه	۷۸	۸۷	۸۸	۱۰۵	۱۳۱	۱۴۱	۱۶۸	۱۴۶	۱۲۰	۱۳۳	۱۴۴	۱۳۶

مأخذ: همان.

نمودار ۶. وضعیت ایران در مقایسه با کشورهای پیشتاز



	۱۹۹۹	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳
سنگاپور	۹۱	۹۱	۹۲	۹۳	۹۴	۹۳	۹۴	۹۴	۹۳	۹۲	۹۳	۹۳	۹۲	۸۷	۸۶
دانمارک	۱۰۰	۹۸	۹۸	۹۵	۹۵	۹۵	۹۵	۹۵	۹۴	۹۳	۹۳	۹۳	۹۴	۹۰	۹۱
نیوزلند	۹۴	۹۴	۹۴	۹۵	۹۵	۹۶	۹۶	۹۶	۹۴	۹۳	۹۴	۹۳	۹۵	۹۰	۹۱
فنلاند	۹۸	۱۰۰	۹۹	۹۷	۹۷	۹۷	۹۶	۹۶	۹۴	۹۰	۸۹	۹۲	۹۴	۹۰	۸۹
ایسلند	۹۲	۹۱	۹۲	۹۴	۹۶	۹۵	۹۷	۹۶	۹۲	۸۹	۸۷	۸۵	۸۳	۸۲	۷۸
ایران					۳۰	۲۹	۲۸	۲۷	۲۵	۲۳	۱۸	۲۲	۲۷	۲۸	۲۵

مأخذ: همان.

۸-۱. محیط کسب‌وکار

بهبود محیط کسب‌وکار در میان سیاستگذاران ایران به‌عنوان یک راهبرد اساسی برای اصلاح عملکرد اقتصادی پذیرفته شده است. موفقیت در اجرای این راهبرد نیازمند درک صحیح از ابعاد این مسئله و چگونگی تحول در آن است. بهبود محیط کسب‌وکار بخشی از برنامه گسترده اصلاح مدیریت بخش عمومی است. درواقع یکی از بازتاب‌های کیفیت مدیریت بخش عمومی وجود موانع بر سر راه فعالیت‌های اقتصادی است. اگر مراحل انجام امور اداری کُند و پرهزینه باشد فعالیت‌های اقتصادی را مشکل ساخته و هزینه‌های بالاسری بخش‌های مولد را افزایش می‌دهد. زمانی که مراحل امور اداری پیچیده و پرهزینه باشد نه تنها مراجعه‌کنندگان ازجمله فعالین بخش‌های اقتصادی مجبور به تحمل هزینه‌های مختلفی می‌شوند، بلکه هزینه‌های عمومی نیز افزایش می‌یابد. برای مثال هنگامی که زمان و مراحل اخذ مجوز برق از وزارت نیرو دو برابر کشورهای مشابه است به معنای آن خواهد بود که هزینه‌های آن برای بخش خصوصی و عمومی بالاتر است، زیرا افزایش مراحل و زمان به معنای هزینه اداری بیشتر در دولت است.

ارتباط میان مدیریت بخش عمومی و محیط کسب‌وکار را در یکی از شاخص‌های سنجش محیط کسب‌وکار می‌توان نشان داد. سرعت، مراحل و هزینه انتقال سند ملکی در اداره ثبت اسناد و املاک کشور یکی از شاخص‌های سنجش محیط کسب‌وکار است. جدول ۱۰ رتبه سهولت کسب‌وکار ایران را در میان کشورهای مختلف نشان می‌دهد.

جدول ۱۰. رتبه سهولت کسب‌وکار ایران در میان ۱۸۵ کشور

مراحل کسب‌وکار	۲۰۱۴	۲۰۱۵
رتبه ایران (کل)	**۱۳۲**	**۱۳۰**
سهولت شروع کسب‌وکار	۷۰	۶۲
اخذ مجوزهای ساخت‌وساز	۱۶۱	۱۷۲
دسترسی به برق	۱۱۹	۱۰۷
ثبت مالکیت	۱۵۹	۱۶۱
اخذ اعتبارات	۸۶	۸۹
حمایت از سرمایه‌گذاران خرد	۱۴۳	۱۵۴
پرداخت مالیات	۱۱۸	۱۲۴
تجارت برون‌مرزی	۱۵۵	۱۴۸
اجرای قراردادها در دادگاه‌ها	۶۷	۶۶
ورشکستگی و پرداخت دیون	۱۳۷	۱۳۸

مأخذ: همان.

آمارها نشان می‌دهد در میان ۱۸۵ کشور رتبه ایران در شاخص ثبت مالکیت ۱۶۱ام است. انجام ثبت مالکیت در ایران ۹ مرحله دارد و براساس مقررات رسمی، انجام امور اداری آن ۳۶ روز زمان نیاز دارد و هزینه آن ۱۰/۵ درصد ارزش دارایی است.

انجام ثبت دارایی نیازمند رجوع به چند نهاد و دستگاه اجرایی شامل اداره ثبت، شهرداری، سازمان امور مالیاتی، تأمین اجتماعی و بانک است. علت کثرت مراحل و زمان زیاد به ساختار ارتباطی میان این دستگاه‌ها مربوط می‌شود. نظام‌های اطلاعات رایانه‌ای میان این دستگاه‌ها یکپارچه نشده است. هریک از این دستگاه‌ها دارای نظام متفاوت شناسایی اسناد بوده و فاقد ارتباط با یکدیگر هستند. یکپارچه‌سازی اطلاعاتی نیازمند یکپارچه بودن اسناد در همه سازمان‌هاست. برای مثال همان‌طور که یک ایرانی کد واحد ملی دارد، هر قطعه زمین نیز باید کد واحد داشته باشد که همه سازمان‌ها اطلاعات مربوط به آن را بر روی آن کد انتقال دهند، اما از آنجا که این امر هنوز به‌طور کامل در ایران رخ نداده است سازمان‌هایی مانند شهرداری، اداره ثبت و سازمان امور مالیاتی فاقد ارتباط رایانه‌ای هستند. ازاین‌رو هر فرد برای انتقال سند مجبور به مراجعه مستقیم و زمانبر میان دستگاه‌های فوق است. این ضعف اطلاعاتی موجب فساد در سازمان‌های مختلف ازجمله شهرداری، اداره ثبت، مالیات و دادگاه شده است.

۹-۱. مدیریت منابع انسانی

طبق گزارش معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور در سال ۱۳۹۳ که برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی ارائه گردید طی سال‌های برنامه چهارم و پنجم (۱۳۸۴ الی ۱۳۹۲) بیش از ۶۵۰،۰۰۰ نفر به‌صورت رسمی، پیمانی و قراردادی استخدام شده‌اند که بیش از ۴۰۰،۰۰۰ نفر بدون نشر آگهی و برگزاری آزمون عمومی و غالباً با مدارک تحصیلی غیرمرتبط و کمتر از حد استاندارد استخدام شده‌اند که با ایراد مجلس شورای اسلامی، صدور مجوز استخدام غیرقانونی ۳۹۲۰۰۰ در طرح مهر آفرین[1]، لغو گردید.

در جدول ۱۱ اطلاعات موجود مربوط به وضعیت نیروهای قراردادی دستگاه‌های مورد نظر ذکر شده است.

---

۱. مصوبه هیئت وزیران تحت عنوان «طرح مهرآفرین» به شماره ۱۹٤٤٤۱/ت ٤۸۷۰۲ هـ مورخ ۱۳۹۱/۹/۳۰ جهت ارائه تصويري دقيق از نظام اداري كشور شايسته توجه ويژه است. اين مصوبه در راستاي اعطاي مجوزهاي استخدامي، تفويض اختيارات اداري و استخدامي و امور برنامه و بودجه به بالاترين مقام دستگاه‌هاي اجرايي، وزراي دادگستري و كشور، استانداران و معاونين توسعه مديريت و منابع انساني آنان و مديران ملي و استاني به تصويب رسيده است. اين طرح شامل يک مجموعه مقررات، دستورالعمل‌ها، مجوزهاي استخدامي، اعطاي اختيارات خاص و بديع به مقامات ملي و استاني در زمينه قوانين و مقررات اداري و استخدامي، تمركززدايي از نظام اداري و مالي كشور و تفويض اختيارات موضوع اصول يكصدوبيست‌وششم و يكصدوبيست‌وهفتم قانون اساسي به بالاترين مقام دستگاه اجرايي و استانداران و معاونين توسعه مديريت و سرمايه انساني آنهاست.براساس اين مصوبه ۳۹۰،٤۳۱ مجوز استخدامي در اختيار دستگاه‌هاي اجرايي ملي و استاني قرار داده شده است. همچنين ۱٦۰،۰۰۰ شماره مستخدم براي مستخدمين و اعضاي هيئت علمي وزارتخانه‌هاي علوم و تحقيقات و بهداشت و درمان و آموزش پزشكي در نظر گرفته شده است. اگرچه طرح مهرآفرين توسط هيئت تطبيق قوانين مجلس شوراي اسلامي مورد بررسي قرار گرفت و در موارد متعدد مغاير قانون اساسي و قوانين موضوعه نظير قانون برنامه پنجم توسعه و قانون مديريت خدمات كشوري تشخيص داده شد، اما دولت با اصلاحاتي كه در طرح مهرآفرين اعمال كرد مدعي شد اشكالات و ايرادات طرح را برطرف كرده است، لكن هيئت تطبيق قوانين مجلس، مجدداً به اصلاحيه‌هاي هيئت وزيران ايراد گرفت و اين اصلاحات را رافع اشكالات و ايرادات و مغايرت‌هاي قانوني طرح ندانست. به‌رغم نظر مجدد هيئت تطبيق، سخنگوي دولت قبل و معاون توسعه مديريت و سرمايه انساني رئيس‌جمهور وقت اعلام كردند كه اين طرح جهت اجرا به دستگاه‌هاي اجرايي ابلاغ شده است. با روي كار آمدن دولت يازدهم و با مصوبه معاون اول رئيس جمهور اين طرح از دستور كار دستگاه‌هاي اجرايي خارج شد. هرچند آثار اجرايي آن كه توسط دولت دهم انجام شده كماكان قابل مشاهده است.

جدول ۱۱. وضعیت نیروهای قراردادی مازاد در دستگاه‌های اجرایی*- پایان سال ۱۳۹۱

دستگاه‌های اجرایی	تعداد کارکنان قراردادی	سقف مجاز قانونی	نیروهای مازاد
ریاست‌جمهوری*	۱۱،۶۰۴	۱،۹۱۱	۹،۶۹۳
صنعت، معدن و تجارت	۳۲،۵۰۱	۳،۶۵۲	۲۸،۸۴۹
آموزش و پرورش**	۱۱۴،۶۴۴	-	۱۱۴،۶۴۴
امور خارجه	۱۰۰۰	۳۳۴	۶۶۶
تعاون، کار و رفاه	۲۹،۱۳۹	۸،۹۴۶	۲۰،۱۹۳
جهاد کشاورزی	۱۵،۲۵۹	۷،۵۰۶	۷،۷۵۳
راه و شهرسازی	۳۱،۷۸۵	۳،۹۶۰	۲۷،۸۲۵
نیرو	۲۴،۱۹۱	۱،۷۴۴	۲۲،۴۴۷
کشور	۸۸۲۹	۱،۸۶۶	۶۹۳۶
ارتباطات و فناوری اطلاعات	۹۸۳۸	۱،۴۲۴	۸،۴۱۴
علوم، تحقیقات و فناوری	۳،۷۱۸	۴،۶۶۰	۱۸،۸۳۰
جمع کل پایان سال۱۳۹۱	**۵۴۸،۴۰۳**	**۱۲۵،۸۹۳**	**۴۲۲،۵۱۰**

مأخذ: گزارش معاونت توسعه و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور به نمایندگان مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۳.

*با احتساب دستگاه‌های تابعه

** ۷۶ هزار نفر از نیروهای قراردادی به‌صورت غیرقانونی، به پیمانی تبدیل وضع شده‌اند.

براساس گزارش معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور در سال ۱۳۹۳ تعداد کل کارکنان دستگاه‌های اجرایی شامل وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌های دولتی، شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و حقوق حالت اشتغال ایثارگران و مستمری والدین به‌استثنای کارکنان نیروهای نظامی و انتظامی ۳,۹۸۵,۴۸۸ نفراست (جدول ۱۲).

جدول ۱۲. تعداد حقوق‌بگیران دستگاه‌های اجرایی – سال ۱۳۹۳

عنوان	محل تأمین منابع	تعداد
وزارتخانه‌ها، مؤسسات سازمان‌های دولتی	بودجه عمومی	۲،۰۳۴،۰۰۰
کارکنان نیروهای نظامی و انتظامی	بودجه عمومی	۶۰۰،۰۰۰
شرکت‌های دولتی	بودجه عمومی+ منابع داخلی	۴۳۶،۴۸۸
نهادهای عمومی غیردولتی	بودجه عمومی+منابع داخلی	۶۰۳،۰۰۰
حقوق حالت اشتغال ایثارگران و مستمری والدین	بودجه عمومی	۳۱۲،۰۰۰
جمع		**۳،۹۸۵،۴۸۸**

مأخذ: همان.

براساس همان گزارش تعداد حقوق بگیران صندوق‌های بازنشستگی نیز در سال ۱۳۹۳ مجموعاً معادل ۴،۴۹۱،۰۰۰ می‌باشند (جدول ۱۳).

جدول ۱۳. تعداد حقوق بگیران صندوق‌های بازنشستگی – سال ۱۳۹۳

عنوان	محل تأمین منابع	تعداد
صندوق‌های بازنشستگی کشوری	۸۰ درصد بودجه عمومی	۱،۲۴۷،۰۰۰
صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح	۹۸ درصد بودجه عمومی	۶۵۸،۰۰۰
صندوق تأمین اجتماعی	صندوق+ بودجه عمومی	۲،۳۸۶،۰۰۰
سایر صندوق‌های بازنشستگی	صندوق+ بودجه عمومی	۲۰۰،۰۰۰
جمع		**۴،۴۹۱،۰۰۰**

مأخذ: همان.

به عبارتی مجموع کارمندان و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۳۹۳ برابر با ۶،۰۹۰،۴۸۸ می‌باشد که کارکنان شرکت‌های تحت پوشش نهادها و شرکت‌های وابسته به سازمان گسترش و نوسازی و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی که تحت پوشش صندوق تأمین اجتماعی هستند را نیز باید به این عدد اضافه کرد.

جدول ۱۴ نیز تعداد مدیران سیاسی و حرفه‌ای کشور را نشان می‌دهد.

جدول ۱۴. تعداد مدیران *

عناوین	تعداد
مقامات و همتراز آنان تا سطح معاون وزیر	۸۷۴
مدیران ستادی و استانی تا سطح رئیس اداره	۱۴۵،۱۹۹
مدیران واحدهای عملیاتی	۲۹۶،۳۳۶
جمع	**۴۴۲،۴۰۹**

مأخذ: همان.

* آمار مدیران شرکت‌ها، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در این جدول منظور نشده است.

بر این اساس نظام مدیریت منابع انسانی با مشکلات جدی روبرو است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

-فقدان نظام مدیریت راهبردی منابع انسانی،

-تمرکز در تصمیم‌گیری‌های مربوط به انتخاب و انتصاب مدیران (که منجر به جابجایی زیاد بین بخشی و کوتاهی عمر مدیریت‌ها می‌شود)،

-انتصاب براساس سلیقه و معیارهای ذهنی و غیرشفاف،

-رعایت نشدن ضوابط موجود از سوی دستگاه‌های اجرایی،

-نبودن بانک اطلاعاتی نیروهای کارآمد،

-استمرار روش سنتی و قدیمی استخدام با رویکرد رسمی و دائمی،

-عدم شفافیت تعاریف برخی از واژه‌ها و سهمیه‌های خاص در هنگام جذب نیرو ازجمله تعریف بومی بودن، سهمیه‌های خاص بومی، معلولان و ایثارگران،

-عدم شمولیت مقررات ورود به خدمت به همه دستگاه‌های اجرایی کشور و متفاوت عمل کردن دستگاه‌های اداری مقررات خاص و غیرمشمول قانون استخدام کشوری،

-کاهش بهره‌وری و کارآیی کارکنان رسمی و ثابت شاغل در دستگاه،

-مقررات متعدد، موازی و پراکنده در خصوص ورود به خدمت و استخدام و وجود ابهامات و در نتیجه متفاوت عمل کردن دستگاه‌ها،

- عدم انطباق مهارت‌ها و تخصص‌های نیروهای انسانی جدیدالورود با نیازهای اساسی دستگاه‌های اجرایی.

همچنین یکی از نکات مهمی که در نظام مدیریت منابع انسانی بخش دولتی باید مورد توجه قرار گیرد، رعایت اصل شایسته سالاری در فرآیند جذب و استخدام کارکنان تمامی سطوح و به خصوص سطوح مدیران است. امروزه شایسته‌سالاری نه یک گزینه، بلکه یک ضرورت استراتژیک است. این ضرورت ناشی از شکل‌گیری محیطی متلاطم و سیال است؛ محیطی که رقابتی بودن، تغییرات سریع تکنولوژیکی، جهانی شدن و جامعه دانش‌محور از ویژگی‌های بارز آن است. چنین محیطی اجازه نمی‌دهد که کار را به دست افرادی بسپاریم که از توانمندی متناظر با محیط‌های موصوف برخوردار نیستند. بنابراین، همه رده‌های کارکنان و مدیران باید بر مبنای شایستگی‌هایی انتخاب شوند که در انجام وظایف محوله از توان تصمیم‌گیری و اجرایی کافی برخوردار باشند.

ضرورت به کارگماری کارشناسان و مدیران شایسته در کشور بسیار حائز اهمیت است، زیرا عدم اطمینان‌های به‌وجود آمده مثلاً در زمینه اقتصاد (مانند تغییرات شدید در نرخ بهره، تقاضای جهانی برای منابع، قیمت کالاهای ارائه شده، نیروی کار، تورم و رکود) ناشی از عدم انتخاب افراد شایسته است که مشکلات فوق‌العاده پیچیده‌ای را در برنامه‌ریزی بلندمدت، تخصیص بهینه منابع و مدیریت اثربخش برنامه‌های تنظیم شده سازمان‌های دولتی به‌وجود می‌آورد. این عدم اطمینان‌های اقتصادی باعث کاهش احساس امنیت نزد مردم شده و به‌نوبه خود، عدم اطمینان عمیق به پایداری دولت برای رویارویی با مشکلات را پدید آورده است. البته نیاز به استفاده از افراد شایسته منحصر به امور اقتصادی نیست و سایر حوزه ها را نیز دربرمی‌گیرد. لذا شایسته‌گزینی، شایسته‌پروری و سازوکارهای تحقق آن ازجمله مباحثی است که باید مورد توجه ویژه قرار گیرد.

۲. ضرورت اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری و دلایل شکست آن

اهداف و سیاست‌های برنامه توسعه یک کشور، هر چه که باشند، برای تحقق، نیازمند وجود یک سازمان هوشمند، کارآمد و تحول‌آفرین و در عین حال چالاک و روان هستند تا به‌عنوان بستر، زمینه‌ساز و ابزار اجرایی آن نقش‌آفرینی کنند. حتی در کشورهایی که فاقد برنامه توسعه ملی به سبک و سیاق کشور ما هستند معمولاً یک برنامه ویژه برای اصلاح و نوسازی اداری وجود دارد. در کشوری مانند ایران که هنوز دولت موتور محرکه اصلی توسعه محسوب می‌شود، کارآمدی یا ناکارآمدی سازمان اجرایی دولت و یا همان نظام اداری نقش بی‌بدیلی در موفقیت و یا شکست برنامه‌ها دارد.

تکمیل فرآیند دولت‌سازی در ایران، هر چند نتوانست تغییرات عمیق محتوایی و مؤثر در جوهره نظام حکمرانی ایجاد کند، ولی سامان جدیدی به نظام اداره امور عمومی در ایران بخشید و کاستی‌های زیادی را نیز جبران کرد و چنان در تار و پود اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جامعه ایران ریشه دوانید که به امری بدیهی و معمول بدل شد، به‌صورتی که حکمرانان، کارگزاران و مردم عادی نیز با زشت و زیبا و کم و کسری و خصیصه‌های منفی آن خو گرفته و عادت کردند. با این حال سابقه تلاش‌های کم حاصل و یا بی‌حاصل برای اصلاح و بازسازی این پدیده در طول یکصد سال گذشته نیز کم نبوده است.

برنامه‌های تغییر و اصلاح اداری در شرایط قبل از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ در قالب یکی از اصول انقلاب سفید شاه و تحت عنوان «انقلاب اداری» پیگیری می‌شد و در سال‌های پس از انقلاب نیز در قالب برنامه تحول اداری و عمدتاً از طریق سازمان امور اداری و استخدامی سابق دنبال می‌شد. در سال‌های اخیر نیز اقداماتی به منظور بهبود وضعیت نظام اداری در ایران در قالب برنامه‌های توسعه کشور و همچنین قانون مدیریت خدمات کشوری صورت گرفته است، اما هیچ‌کدام آن‌گونه که باید تغییر قابل ملاحظه‌ای در نظام اداری کشور و بهبود آن ایجاد نکرده است. آخرین اقدام را می‌توان تهیه «نقشه راه اصلاح نظام اداری کشور» دانست که در تاریخ ۱۴/ ۱۱/ ۱۳۹۲ به تصویب شورای عالی اداری رسید. این سند راهبردی متشکل از ۸ سر فصل است که فصل اول آن به مهندسی نقش و ساختار دولت می‌پردازد. سپس جایگاه و مسیر آتی «دولت الکترونیک و هوشمندسازی اداری، خدمات عمومی، مدیریت سرمایه انسانی، فناوری‌های مدیریتی» به‌عنوان سرفصل‌های تأثیرگذار در اصلاح نظام اداری ترسیم و طراحی شده است. دو عنوان «توسعه فرهنگ سازمانی و صیانت از حقوق مردم و سلامت اداری» به‌عنوان تکمّله مباحث فوق به این سند افزوده شده است. اکنون این سند نیز به دیگر سوابق موجود افزوده شده است.

با توجه به تأثیرگذاری نظام اداری بر موفقیت و یا شکست طرح‌ها و برنامه‌های سایر حوزه‌های کلان کشور، وضعیت نظام اداری و تلاش جهت شناسایی مسائل و مشکلات آن و در عین حال ضرورت اصلاح این نظام موجب شده تا قانونگذاران در بسیاری از مواقع قوانینی با محوریت اصلاح و بهبود نظام اداری کشور تدوین کنند. در سایر قوانین هم عموماً اصلاح و بهبود نظام اداری در سرفصلی جداگانه مورد توجه

قرار گرفته است. در قوانین توسعه نیز به‌عنوان برنامه‌های کوتاه‌مدت رشد و شکوفایی کشور با تأکید بر اهمیت نظام اداری و تأثیرگذاری آن بر نحوه اجرای برنامه‌های اصلاح و بهبود سایر نظامات، همواره در سرفصلی جداگانه به مواد قانونی جهت اصلاح و بهبود این نظام پرداخته می‌شود. در ادامه نقش و جایگاه نظام اداری در برنامه‌های توسعه کشور از زمان تدوین برنامه اول تا برنامه پنجم توسعه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۲. نظام اداری در برنامه اول توسعه

برنامه اول توسعه به‌عنوان اولین تجربه کشور در امر سازمان در سال‌های پس از انقلاب نقش مؤثری در نظام‌مند ساختن حرکت بخش‌های مختلف در جهت تحقق اهداف پیش‌بینی شده داشته است. اما آنچه که از زاویه مدیریتی می‌توان در این برنامه دید آن است که برنامه اول توسعه بدون برخورداری از یک نگرش سیستمی، توجه چندانی به نظام اداری و مدیریتی موجود در کشور نداشته و بدون توجه به این امر که تحقق برنامه‌های توسعه محتاج یک نظام اداری و مدیریتی کارآمد است، در بند «۴-۳» بخش نظام اداری و اجرایی پیوست قانون برنامه اول به تشکیل شورایعالی اداری به‌منظور اصلاح نظام اداری در ابعاد مختلف اشاره شد و در بند «۸» اهداف کلی برنامه اول نیز «اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور در ابعاد مختلف» به‌عنوان یکی از اهداف کلی برنامه تعیین شد و برای نیل به آن خط‌مشی‌هایی نیز پیشنهاد گردید.

۲-۲. نظام اداری در برنامه دوم توسعه

در برنامه دوم توسعه اهداف کلان کیفی، خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های کلی نظام اداری به‌طور مشخص مورد توجه قرار گرفت.

در مجموع علیرغم پیش‌بینی سازوکارهای مناسب در برنامه‌های اول و دوم توسعه برای ایجاد اصلاحات در نظام اداری، به‌دلیل عدم توجه جدی به ضرورت تحول بنیادین در نظام اداری کشور و عدم انطباق نظام‌های مدیریتی با مقتضیات اجرای برنامه‌های توسعه و همچنین مقاومت طبیعی ساختارهای نظام اداری کشور در مقابل اصلاحات و تغییرات، نه تنها توفیق‌های به‌دست آمده در زمینه اصلاح نظام اداری اندک بود که حتی این موضوع به عدم تحقق برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نیز کمک کرد.

۲-۳. نظام اداری در برنامه سوم توسعه

قانون برنامه سوم توسعه در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. فصل اول این قانون تحت عنوان اصلاح ساختار اداری و مدیریت مشتمل بر سه ماده است که ماده (۱) آن مربوط به شورای عالی اداری و ترکیب و وظایف و اختیارات این شورا می‌باشد. در ماده (۲) کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت و فراهم نمودن زمینه توسعه مشارکت مردم، بخش خصوصی وبخش تعاونی در اداره امور و کوچک‌سازی اندازه دولت هدف قرار گرفته است. در ماده (۳) دولت مکلف به تدوین برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی به منظور بهینه‌سازی و اصلاح ترکیب نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی شده است.

۲-۴. نظام اداری در برنامه چهارم توسعه

قانون برنامه چهارم توسعه در تاریخ ۱۳۸۳/۶/۱۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. فصل دوازدهم این قانون تحت عنوان نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت مشتمل بر بیست ماده بود که تکالیف متعددی برای دولت تعیین کرد.

۲-۵. نظام اداری در برنامه پنجم توسعه

بررسی نحوه اجرای قانون برنامه چهارم توسعه در موضوع اصلاح نظام اداری، نشان می‌دهد که به جهت عدم تحقق و اجرای کامل احکام این قانون، کماکان مشکلات دیرپای نظام اداری به‌قوت خود باقی است و همچنان شاهد افزایش هزینه‌های دولت، عدم حذف تشکیلات غیرضرور، ناکارآمدی تشکیلات دولتی و تنزل بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی و فساد اداری هستیم.

به‌رغم اینکه نظام اداری نقش بی‌بدیلی در اجرا و مدیریت برنامه توسعه دارد و همچنان گرفتار آسیب‌ها و مشکلات اساسی است، اما متأسفانه قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ نیز آن‌گونه که لازم بود، توجه مناسبی به این مهم نداشت. هرچند که بعضی از تکالیف قانونی نظیر قانون مدیریت خدمات کشوری تمهیدات مناسبی برای اصلاح نظام اداری دارند، ولی این موضوع ما را بی‌نیاز از هدفگذاری و اتخاذ راهبردهای کلان برای مدیریت این اصلاحات نمی‌کند.

۳. دلایل شکست برنامه‌های تغییر

اگر نقش روندها و موج تغییرات محیطی و فناوری را در ایجاد تغییرات بخش عمومی ایران به کناری نهاده و پیامدهای برنامه‌های تغییر هدفگذاری شده را در نظر آوریم مشاهده خواهیم کرد که برنامه‌های تغییر در نظام اداری ایران، تغییر در خوری ایجاد نکرده و اکثر آنها را می‌توان برنامه‌های شکست‌خورده

به حساب آورد. مشکلات موجود در بوروکراسی ایران در وضع فعلی مشابه با سال‌های دور، مهمترین شاهد این مدعاست. بررسی‌های قبلی نشان می‌دهد مهمترین دلایل شکست برنامه‌های تغییر در الگوی اداره امور عمومی ایران دام‌هایی بوده که بر سر راه طراحان و مجریان تغییر قرار داشته است که به بعضی از مهمترین آنها اشاره می‌شود:

- ***نگاه مکانیکی:*** یکی از دام‌هایی که در مسیر تغییر و تحول نظام اداری ایران مشاهده می‌گردد، غلتیدن به دام یک نگاه مکانیکی است که به هیچ وجه کفایت لازم برای تحلیل و مدیریت تغییر در یک سیستم زنده و اجتماعی را ندارد و این رویکرد عمدتاً محصول یک نگرش مهندسی فیزیکی به یک ساخت و سازه اجتماعی (نظام اداری) بوده است. تجربه می‌گوید که اگر شیوه تفکر ما تغییر نکند تمام راه‌حل‌های جدید به همان نتایج کم اثر قبلی منجر می‌شوند. بررسی اکثر برنامه‌های تغییر و سازوکارهای به‌خدمت گرفته شده در طرح‌های تغییر بخش عمومی ایران حاکی از نوعی نگاه مهندسی و مکانیکی به موضوع است.

- ***قدرت اصلاح به اندازه قدرت بوروکراسی حاکم نبوده است:*** مشکلات بوروکراسی و دیوانسالاری در بخش عمومی دامنگیر اکثر کشورهای جهان است، ولی تنها کشورهایی از این مبارزه موفق بیرون آمده‌اند که اصلاحات از ناحیه یک قدرت فائقه پیگیری شده است. سطح سازمانی و سطح سازماندهی برای اصلاح بخش عمومی متناسب با قدرت بوروکراسی حاکم در ایران نبوده است.

- ***اصلاح الگوی مدیریت و اداره در بخش عمومی هیچ‌گاه موضوع نخست نبوده است:*** علیرغم اینکه اکثر مشکلات اقتصادی و اجتماعی را می‌توان معلول نظام اداره و نحوه مدیریت بخش عمومی دانست، ولی متأسفانه بررسی برنامه‌های توسعه هیچ‌گاه اصلاح الگوی مدیریت در بخش عمومی اولویت نخست نبوده است. همچنین اکثر کوشش‌های اصلاحی در بخش عمومی ایران را می‌توان مقطعی، شعاری و زودگذر تلقی کرد که البته این صفت خود معلول عوامل دیگری همچون نبود حزب، تلاطمات در نظام سیاسی و نظایر آن دانست.

- ***مرز گستری سیاست در اداره:*** مرزهای سیاست و اداره در ایران به‌صورت نامعقولی نامعین و متزلزل بوده است و به‌جای ایجاد یک بوروکراسی عامل و کارگزار بی‌طرف واجد یک بوروکراسی نگهبان و سیاست‌زده بوده‌ایم. به بیان دیگر مشکل اساسی بوروکراسی در ایران از آنجا آغاز می‌شود که اجازه مداخله رأی سیاسی را در سازمان‌های تخصصی غیرسیاسی می‌دهیم. در حالی‌که در یک حکومت دموکراتیک احزاب و مجلس فقط می‌توانند بر عملکرد نظام بوروکراسی نظارت کنند و حق ورود در تعیین قوانین استخدامی را ندارد. برای مثال در انگلیس وزیر حتی حق دخالت در قوانین استخدامی و روندهای داخلی بوروکراسی را ندارد. به این معنی که نظام بوروکراتیک از قوانین خاص خود پیروی کرده که ارتباطی با رابطه دموکراتیک وزیر با جامعه ندارد. خلط قدرت دموکراتیک با قدرت بوروکراسی در

ایران باعث شده متخصصین و شایستگان نظام اداری بی اختیارترین افراد سازمان باشند. علاوه بر این در هم پیچیدگی نظام سیاسی و اداری در ایران سبب شده تا از سازمان‌های دولتی و بوروکراسی برای اهداف سیاسی و جناحی استفاده گردد. از نظر علمی وجود احزاب جدا از منافعی که برای توسعه سیاسی کشور دارد باعث می‌شود که بوروکراسی از رقابت مصون بماند. بر این اساس در صورت ضعف یا فقدان نهادهای سیاسی کارآمد، بوروکراسی جای آن را می‌گیرد و این با فلسفه وجود بوروکراسی دولتی کاملاً در تعارض و تناقض می‌باشد.

- ***امید بستن به ایجاد تغییر در بوروکراسی ایران توسط خود بوروکرات‌ها:*** تغییر و اصلاح در یک سیستم یا نظام اجتماعی می‌تواند درون‌زا یا برون‌زا بوده و یا به‌صورت ترکیبی هدفگذاری شود. اکثر کوشش‌های اصلاحی در الگوی بوروکراسی ایران با محوریت درونی و به‌دست خود بوروکرات‌ها و ناشی از غفلت از عوامل و فشارهای پیرامونی بوده است که مطالعات و شواهد علمی و عملی موفقیت چنین رویکردی را در هیچ شرایطی نشان نمی‌دهد.

- ***محدوده نظام اداری و جامعیت آن:*** بررسی ادبیات موضوع مربوط به نظام اداری و تجربه سایر کشورهای دنیا حاکی از آن است که نظام اداری، نظامی است که متکفل امور عمومی جامعه بوده و نظامی است که خدمات عمومی[1] را فراهم و عرضه می‌کند. بنابراین چنین نظامی را نمی‌توان محدود به قوه مجریه و وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های ذیربط دانست و حتی نمی‌توان به سادگی آن را از نظام سیاسی منفک کرد. بنابراین نظام دیوانی و یا نظام اداری، گستره وسیعی داشته و آن‌چنان با سایر نظامات پیرامونی در هم تنیده و پیوسته است که جداسازی و تمرکز بر قسمتی از آن، جامعیت امر تحول را مخدوش و نتیجه را به‌صورت مؤثری متفاوت می‌کند. برای مثال شهروندان ایرانی بیش از نیمی از خدمات عمومی با اهمیت خود را از شهرداری‌ها، دادگاه‌ها، کلانتری‌ها یا همان عدلیه، بلدیه و نظمیه سابق و سازمان‌ها و نهادهایی دریافت می‌کنند که به اعتبار اینکه در دایره مسئولیت مستقیم قوه مجریه قرار نمی‌گیرند از حیطه برنامه‌های تحول پایه‌ریزی شده خارج مانده‌اند.

- ***عدم توجه به ظرفیت و توانایی‌های دولت:*** دیگر عواملی که اجرای برنامه‌های اصلاح و بهبود نظام اداری را با مشکل مواجه می‌سازد عدم آمادگی دولت جهت پیاده‌سازی این اصلاحات می‌باشد. یکی از الگوهایی که طی سال‌های اخیر در راستای اصلاح و بهبود نظام اداری کشورها به‌کار گرفته شده الگوی مدیریت دولتی نوین می‌باشد. تجربه برخی کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که برخی از این کشورها مانند مالزی، سنگاپور و آفریقای جنوبی در اجرای این نظام موفق بوده‌اند و برخی دیگر مانند بنگلادش با شکست مواجه شده‌اند. در سال‌های اخیر الگوی مدیریت دولتی نوین به‌عنوان یکی از الگوهای اصلاح نظام اداری و بخش دولتی در قوانین مرتبط با اصلاح و بهبود این نظام مطرح بوده است.

---

1. Public Service

یکی از عوامل مرتبط با عدم اجرای کامل و موفق این نظام در ایران عدم توجه به ظرفیت‌های داخلی کشور و به نوعی عدم بومی‌سازی الگوی اصلاح می‌باشد.

- ***عدم حاکمیت قانون:*** حاکمیت قانون در مضیق‌ترین حالت آن، تحدید قدرت و اختیارات زمامداران در چارچوب قوانین و مسئولیت آنها در صورت تخطی از این مقررات تعریف شده است که از لوازم آن تساوی همگان در برابر قانون می‌باشد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بر این مبنا تأکید شده است. اصل سوم قانون اساسی یکی از تکالیف اصلی دولت جمهوری اسلامی ایران را محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی می‌داند و در اصل یکصدوهفتم با تبیین تساوی بالاترین مقام اجرایی کشور با دیگران، اصل حاکمیت قانون به وضوح مطرح شده است. البته اصول مختلفی که در قانون اساسی، مبین وظایف و اختیارات مسئولین نظام است را نیز می‌توان از جمله اصول مربوط به حاکمیت قانون دانست. حاکمیت قانون یکی از شاخص‌هایی است که بانک جهانی در ارزیابی شاخص حکومتداری کشورها مورد استفاده قرار می‌دهد. سایر شاخص‌ها عبارتند از: پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، ثبات سیاسی و نبود خشونت، کارآمدی دولت، کیفیت مقررات و قوانین و کنترل فساد. در این ارزیابی به هر کشور نمره‌ای از صفر تا ۱۰۰ برای هر یک از شاخص‌ها داده شده است که هرچه این نمره بیشتر باشد دلالت بر وضعیت بهتر کشور مربوطه در آن شاخص دارد. در ارزیابی این بانک از وضعیت ایران شاخص حاکمیت و اجرای قانون در سال ۲۰۱۳ وضعیت نامطلوب‌تری نسبت به سال قبل از آن داشته است. نمره ایران در شاخص حاکمیت قانون طی سال ۲۰۱۳ بالغ بر ۱۷/۱ اعلام شده است. دولت ایران از این نظر در سال ۲۰۱۲ نمره ۱۹/۹ به‌دست آورده بود.

- ***رشد اقتصادی پایین:*** بسیاری از برنامه‌های اصلاح و بهبود نظام اداری کشور با الهام از الگوی مدیریت دولتی نوین در قالب کاهش حجم تصدیگری‌های دولتی و واگذاری امور اجرایی به بخش‌های خصوصی جامعه مطرح می‌شوند. در حالی‌که لزوم سطح رشد اقتصادی به‌عنوان عاملی مهم در جهت تحقق سیاست‌های الگوی مدیریت دولتی نوین و اصلاح نظم اداری کشور مطرح می‌باشد. با وجود این صندوق بین‌المللی پول در جدیدترین گزارش خود رشد اقتصادی و نرخ تورم ایران برای سال ۲۰۱۵ میلادی را به‌ترتیب ۰/۶ درصد و ۱۶/۵ درصد برآورد و پیش‌بینی کرد، اقتصاد ایران در سال ۲۰۱۶ رشد ۱/۳ درصدی داشته باشد. این وضعیت نشان می‌دهد اقتصاد ایران همچنان در حالت رکود باقی خواهد ماند.

- ***ضعف تعهد سیاسی:*** میزان تعهد و پایبندی سیاستمداران به اصلاح نظام اداری کشور همواره یکی از چالش‌هایی است که در فرآیند تدوین و اجرای برنامه‌های اصلاح و بهبود نظام اداری مشاهده شده است. در حالی که باید یک توافق نظر کلی و همسویی بین سیاستمداران کشور در زمینه اصلاح نظام اداری و ابزارهای مناسب تحقق این هدف وجود داشته باشد. تجربه سال‌های اخیر نشان می‌دهد در ایران معمولاً عالی‌ترین سطح قدرت سیاسی بر اصلاحات اداری متمرکز نمی‌شود و این خود نشانگر به بلوغ نرسیدن فرآیند اصلاح نظام اداری کشور است. بنابراین یکی از دام‌های دیگر در مسیر اصلاحات

مدیریت بخش عمومی سپردن کار به سطوح و قدرت‌های میانی و حتی فرودست در نظام اداری و آن هم مکلف نمودن آنها به تهیه برنامه‌ها و یا انجام فرآیندهایی است که بارها انجام شده و برای آنها ماهیت تکراری، شعاری و زودگذر را دارد. به‌عبارت دیگر اگر حاصل کار سنجیده نشود تفاوت شکست و موفقیت معلوم نمی‌شود و اگر نتیجه به دست نیاید تهیه و تدوین صدها برنامه تحول خوش آب و رنگ نیز هیچ فایده‌ای دربرنخواهد داشت.

- ***ضعف مهارت‌های مدیران:*** مدیران حرفه‌ای در درون بوروکراسی کشور مسئول انجام اصلاحات درون‌زا در راستای اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری هستند. در حالی‌که بررسی‌ها نشان می‌دهد تاکنون هیچ‌یک از مدیران دولتی از آموزش‌های تخصصی لازم جهت پیشبرد اهداف برنامه‌های تحول اداری، اجرای قوانین و مقررات مرتبط با این حوزه، توسعه و پرورش سطح دانش، تجربه و مدیریت کارا برخوردار نبوده‌اند.

- ***گرایش به اقدامات زودگذر:*** یکی از آفت‌های بوروکراسی در ایران آن است که گرایش بوروکرات‌ها یعنی کارشناسان، مدیران و سطوح مؤثر بوروکراسی به اقدامات زودگذر و آنی بیش از گرایش به اقدامات بلندمدت است. بر خلاف تئوری بوروکراسی که می‌گوید عمر بوروکرات‌ها باید طولانی باشد، عمر فعالیت بوروکرات‌های ایران بسیار کوتاه است. تقریباً تمامی اهداف توسعه کشور مستلزم اقدامات بلندمدت است که با این رویکرد مدیران سازگار نیست و در نتیجه اهداف بلندمدت بدون متولی می‌ماند.

نتایج مطالعات قبلی، دام‌های مختلفی را شناسایی نموده‌اند که هر یک تاکنون به انحای مختلف مانع اجرای کامل و موفقیت‌آمیز برنامه‌های اصلاح نظام اداری بوده‌اند. در رابطه با نقش بازدارندگی عوامل فوق‌الذکر تردیدی وجود ندارد، اما یکی از موانع عمده‌ای که در مسیر اجرای کامل و موفقیت‌آمیز برنامه اصلاح و بهبود نظام اداری وجود دارد و هیچ‌گاه به آن توجه نشده عدم توجه به نقش و تأثیرگذاری عوامل برون‌زا در این حوزه است. به بیان دیگر مرور برنامه‌های اصلاحی که تاکنون در حوزه نظام اداری ارائه شده‌اند نشان می‌دهد که این برنامه‌ها دید خود را محدود به چارچوب درونی دستگاه بوروکراسی کشور نموده و صرفاً تأثیر مؤلفه‌های درونی نظام اداری را بر شکل‌گیری آسیب‌ها و معضلات فعلی آن مورد توجه قرار داده‌اند. در حالی‌که نظام اداری کشور به‌عنوان بستر فعالیت سایر نظامات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... با تبعیت از رویکرد سیستم‌های باز بر سایر نظامات تأثیر گذاشته و در ضمن تحت تأثیر آنها نیز قرار می‌گیرد.

بررسی سوابق برنامه‌های اصلاح نظام اداری از گذشته تا به امروز حاکی از آن است که همواره با دیدی ایدئال‌گرایانه و نه واقع‌بینانه به حل و فصل مشکلات نظام اداری توجه شده است. بدین صورت که در احکام قانونی مرتبط با این حوزه، تمامی مسائل و مشکلات یکجا مطرح شده و برای حل هر یک از آنها نیز راهکارهایی ارائه شده است. به نوعی انگار که می‌توان تمامی مشکلات نظام اداری را در یک بسته

قانونی پیش‌بینی کرده و تمام آنها را حل و فصل نمود. در نتیجه در کنار دام‌هایی که تاکنون در مسیر اجرای درست و کامل برنامه‌های اصلاح نظام اداری قرار داشتند مهمترین دلایل شکست برنامه‌های تحول و کاهش اثربخشی برنامه‌های اصلاح، عدم توجه به تأثیر عوامل برون‌زا بر نظام اداری، عدم اولویت‌بندی مسائل و مشکلات این حوزه و تلاش برای حل آنی تمامی معضلات نظام اداری در قالب چند ماده قانونی بوده است.

حل و فصل مشکلات نظام اداری در قالب برنامه‌های توسعه و سایر قوانین مربوطه نشان از آن دارد که مسئولین کشور قائل به وجود مسئله و مشکل در نظام اداری و بوروکراسی حاکم هستند. اگر نظام اداری و بوروکراسی کشور را به‌عنوان ابزار و موتور محرکه توسعه در سایر نظامات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و ... در نظر بگیریم، طبیعتاً حجم تکالیفی که برای سایر حوزه‌ها و نظامات بر دولت تحمیل می‌شود باید متناسب با ظرفیت بوروکراسی و نظام اداری حاکم باشد. ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه در کشور نشان می‌دهد که دستگاه‌های اجرایی کشور هیچ‌گاه آن‌گونه که باید نتوانسته‌اند اهداف برنامه را محقق کنند که این امر بیش از اینکه ناشی از ضعف در قوانین و عدم حاکمیت قانون در کشور باشد، ناشی از مشکلات ساختاری نظام اداری کشور است. هنگامی که با یک بوروکراسی ناکارآمد و فاقد ظرفیت‌های لازم مواجه هستیم، نباید انتظار توسعه در سایر نظامات کشور را داشته باشیم. لذا در تدوین برنامه‌های توسعه توجه به سه نکته، حائز اهمیت اساسی است. اول اینکه بسیاری از مشکلات نظام اداری کشور در یک رابطه تعاملی و علت و معلولی با یکدیگر قرار دارند. به بیان دیگر برخی از مشکلات حوزه نظام اداری به سبب گستردگی و دامنه تأثیرگذاریشان خود زمینه‌ساز شکل‌گیری بسیاری از دیگر آسیب‌های این نظام هستند. لذا در هنگام تدوین و اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری آنچه که باید در اولویت قرار گیرد شناسایی و حل و فصل مسائل و مشکلات کلیدی این نظام است. با حل مشکلات اصلی و کلیدی نظام اداری کشور زمینه برطرف نمودن مشکلات جزئی‌تر نیز فراهم خواهد شد. دوم آنکه بدون یک نظام اداری کارآمد نمی‌توان به اهداف توسعه‌ای رسید چون نارسایی‌ها و آسیب‌های موجود در نظام اداری به‌عنوان بستر فعالیت سایر نظامات کشور بر عملکرد آنها تأثیر مستقیم داشته و مانع جدی در مسیر نیل به اهداف این نظامات می‌گردد. در نهایت آنکه، نظام اداری هر کشور علاوه بر تأثیری که بر سایر نظامات کشور دارد از آنها نیز متأثر است. یک نظام اداری سیاست‌زده معلول یک نظام سیاسی ناکارآمد است. یک نظام اداری فربه که هر روز بر حجم و اندازه آن افزوده می‌شود معلول یک اقتصاد متکی به نفت است. یک نظام اداری با جنگلی از قوانین که هر دستگاهی ساز خود را کوک می‌کند و با صرف هزینه‌های زیاد صرفاً به ایفای تکالیف حداقلی قناعت کرده و بیشتر از آنکه به مردم خدمت بدهد، خدمت می‌گیرد، معلول یک نظام قانونگذاری ناکارآمد و یک نظام بودجه‌ای سنتی و مبتنی‌بر هزینه است و یک نظام اداری که از ضعف در بدنه کارشناسی و مدیریتی خود رنج می‌برد معلول یک نظام آموزشی ناکارآمد و فاقد سازوکارهای شایسته‌گزینی است.

بنابراین گام بر داشتن در مسیر توسعه و پیش از آن اصلاح بخش عمومی نیازمند یک نگاه سیستمی است که همه عناصر آن بر هم تأثیر می‌گذارند و متأثر از محیط و عوامل بیرونی هستند. بدون شک عدم توجه به ظرفیت و توانایی‌های نظام اداری در تدوین برنامه‌های توسعه، بجز بزرگ‌تر شدن دولت و افزایش هزینه‌های عمومی، نتیجه‌ای دربرنخواهد داشت.

با این مقدمه این گزارش در بخش دوم به پیمایش مؤلفه‌های درون‌زا و برون‌زای بوروکراسی در ایران می‌پردازد با این هدف که علاوه بر اولویت‌بندی عوامل درون‌زای نظام اداری، عوامل و مؤلفه‌های برون‌زا که بر نظام اداری تأثیر می‌گذارند را شناسایی و سپس اولویت هر یک را از نگاه متخصصین و اندیشمندان این حوزه مشخص کند.

بخش دوم ـ پیمایش در خصوص شناسایی و رتبه‌بندی مؤلفه‌های برون‌زا و درون‌زای بوروکراسی در ایران

۱. ابعاد و مؤلفه‌های درون زا و برون‌زای بوروکراسی در ایران

با نگاهی به برنامه‌ها و فعالیت‌های اصلاحی دولت در سال‌های اخیر می‌توان نتیجه گرفت که این فعالیت‌ها و برنامه‌ها در پاسخ به دو نیاز عمده بوده است. نیاز اول مشکلات و نارسایی‌های نظام اداری است که در طول سالیان متمادی توسط سازمان‌ها و نهادهای مشمول، صاحبنظران، نویسندگان، کارشناسان و شهروندان بسیاری مورد نقد و بررسی قرار گرفته است. نیاز دوم تغییرات جدید است که در سال‌های اخیر در حوزه مدیریت دولتی در کشورهای توسعه یافته و به پیروی از آن در کشورهای در حال توسعه رخ داده است. بر این اساس برخی از برنامه‌ها و راهکارهای اصلاحی دولت برگرفته از راهبردها و راهکارهایی است که توسط صاحبنظران و کارشناسان به منظور اصلاح مشکلات سنتی نظام اداری ارائه شده و بخشی از آن نیز به راهبردها و راهکارهای مدیریت دولتی نوین مربوط می‌شود. با وجود این به‌نظر می‌رسد دولت در برنامه‌ها و راهکارهای اصلاحی خود فاقد اهداف استراتژیک یا به‌عبارت دقیق‌تر اهداف استراتژیک اقتضایی است. اگر فرض را بر این بگذاریم که هدف اصلی دولت توسعه است باید گفته شود که توسعه یک امر اقتضایی است که نحوه دستیابی به آن تحت تأثیر شرایط مختلف فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است. بنابراین ابتدا باید عوامل اساسی هر کدام از این نظام‌ها که می‌توانند عملکرد نظام اداری را تحت تأثیر قرار دهند شناسایی و نارسایی‌های موجود در هر کدام از این عوامل احصا گردند و سپس استراتژی‌های اصلاحی تدوین شوند. از طرفی اصلاح مشکلات سنتی نظام اداری با راهکارها و برنامه‌هایی که به عوارض مسئله می‌پردازند راه به جایی نمی‌برد. اصلاح این مشکلات نیاز به شناسایی ریشه‌ها و لایه‌هایی دارد که این مشکلات از آنجا نشئت می‌گیرند. اگر ریشه‌ها شناسایی شوند آنگاه راهبردها و راهکارهای اصلاحی را می‌توان در جهت رفع مشکلات ریشه‌ای تنظیم نمود. مضافاً آنکه با

توجه به ظرفیت‌ها و قابلیت‌های موجود در هر برنامه و قانون، مسائل و مشکلات حوزه نظام اداری باید بر حسب میزان اهمیت‌شان طبقه‌بندی و اولویت‌بندی شوند.

در این بررسی نظرات دو گروه از خبرگان مورد بررسی قرار گرفته است. نظرات گروه اول که متخصصان فعال در حوزه نظام اداری هستند به منظور شناسایی مؤلفه‌های تأثیرگذار بر نظام اداری کشور و آسیب‌های مربوط به هر یک از این مؤلفه‌ها مورد بررسی قرار گرفت. پس از مطالعه اسناد و مدارک موجود و همچنین با بهره‌گیری از نظرات این کارشناسان ۱۶ مؤلفه به‌عنوان عوامل تأثیرگذار بر عملکرد نظام اداری کشور شناسایی شدند. از بین این مؤلفه‌ها ۱۱ مؤلفه تحت عنوان مؤلفه‌های درون‌زا از داخل نظام اداری نشئت می‌گیرند و ۵ مؤلفه نیز به‌عنوان مؤلفه‌های برون‌زا از بستر و محیط بیرونی نظام اداری احصا شدند. سپس آسیب‌هایی که هر یک از این مؤلفه‌ها با آن مواجه هستند و منجر به شکل‌گیری مسائل و مشکلات فعلی نظام اداری شده است توسط خبرگان حوزه نظام اداری کشور شناسایی شدند. مجموعاً ۸۹ آسیب مربوط به ۱۶ مؤلفه درون‌زا و برون‌زا در قالب شاخص‌های ذیل هر مؤلفه استخراج شدند. سپس در مرحله بعد از طریق پرسشنامه، نظرات گروه دوم خبرگان که اساتید دانشگاه و مدیران ارشد و با تجربه دستگاه‌های اجرایی هستند، در زمینه اولویت‌بندی میزان تأثیرگذاری هر یک از مؤلفه‌ها و آسیب‌های ذیل آنها مورد بررسی قرار گرفت.

براساس نتایج حاصل از مطالعه اسناد و مدارک موجود و همچنین نظرسنجی خبرگان گروه اول مؤلفه‌های درون‌زا و برون‌زای نظام اداری و آسیب‌های مربوط به هر مؤلفه که بر عملکرد نظام اداری کشور تأثیر گذاشته‌اند، به‌شرح ذیل معرفی می‌شوند:

۱-۱. مؤلفه‌های درون‌زای نظام اداری کشور و آسیب‌های مربوط به هر یک از آنها

ـ ساختار و تشکیلات دولت[1]

- نارسایی‌های ساختاری شوراهای عالی و مراجع تصمیم‌گیری،
- فقدان جهت‌گیری روشن و منسجم درباره تشکیلات کلان دولت (گسترش، ادغام و انحلال)،
- فقدان کمیسیون تخصصی در حوزه قانونگذاری در ساختار مجلس شورای اسلامی،
- فقدان نظریه در زمینه تشکیل وزارتخانه‌ها و قوانین تأسیس آنها،

ـ قوانین و مقررات[2]

- ضعف دانش فنی تدوین سیاست‌ها، برنامه‌های اجرایی و قوانین و مقررات،
- وجود مقررات متعدد، موازی و پراکنده در خصوص ورود به خدمت و استخدام کارکنان و وجود ابهامات و در نتیجه متفاوت عمل کردن دستگاه‌ها،

1. Government Structure
2. Rules & Regulations

- عدم تنقیح قوانین در حوزه قوانین و مقررات اداری و استخدامی و تورم قوانین و مقررات،

ـ جذب و استخدام[1]

- کم توجهی به حفظ و تقویت سرمایه‌های انسانی در بخش‌های ستادی و تصمیم‌گیری،
- کم توجهی به شایسته‌سالاری، جانشین‌پروری و تربیت مدیران و کارشناسان شایسته و در نتیجه ایجاد خلأ دانش در دستگاه‌های اجرایی،
- خروج بسیاری از مدیران و کارشناسان متعهد، متخصص و باتجربه لازم از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور،
- استمرار روش سنتی و قدیمی استخدام با رویکرد رسمی و دائمی و در نتیجه چسبندگی نیروی انسانی،
- انطباق کم مهارت‌ها و تخصص‌های نیروهای انسانی جدیدالورود با نیازهای اساسی دستگاه‌های اجرایی،
- وجود مشکلات اساسی در بخش تأمین اجتماعی و بازنشستگی،
- عدم تربیت نیروهای متخصص، با دانش و مورد نیاز دستگاه‌های دولتی توسط نظام آموزشی کشور،
- بی‌ثباتی در مدیریت‌های حرفه‌ای،
- فقدان نظام مدیریت حرفه‌ای،
- نبود ضابطه مشخص جهت انتصابات و عزل‌ها و فقدان نظارت بر اجرای قانون در این زمینه ازجمله فصل هشتم قانون مدیریت خدمات کشوری (انتصاب و ارتقای شغلی).

ـ نظام جبران خدمات[2]

- ضعف در نظام پرداخت کارکنان و عدم رعایت عدالت در پرداخت،
- نبود نظام جبران خدمت ویژه نیروهای متخصص و کارآمد و همانندی آنان با سایر نیروهای عادی و غیرمتخصص و نگاه معیشتی و حمایتی به تمامی نیروها،
- تفاوت فاحش بین حقوق و دستمزد مقامات بالا و کارکنان سطوح پایین در بوروکراسی،
- استفاده از درآمدهای اختصاصی برای پرداخت حقوق و مزایای کارکنان.

ـ شاخص‌های فرهنگی و رفتاری[3]

- اشاعه رفتارهای سیاسی منفی در دستگاه‌های دولتی نظیر ظاهرسازی، تملق و چاپلوسی،
- سیاست‌زدگی نظام اداری،
- تمایل به حفظ وضع موجود و مقاومت در قبال تحول و نوسازی،
- حاکمیت سلیقه و وجودخط‌مشی‌های ضمنی نانوشته در حوزه امور عمومی،

---

1. Recruitment
2. Compensation System
3. Cultural & Behavioral Factors

- ناشکیبایی در برابر انتقاد،
- عدم پویایی و خلاقیت و حاکمیت روحیه محافظه‌کاری،
- ضعیف بودن تعلقات سازمانی،
- گرایش به بخشی‌نگری، روزمرّگی، عمل‌زدگی، تصدیگری، آرمان‌گریزی و فرا فکنی،
- بی تفاوتی به شاخص‌های علمی،
- غلبه رابطه‌گرایی بر ضابطه‌گرایی،
- برخورد طلبکارانه، آمرانه و تحکم‌آمیز با ارباب رجوع،
- غلبه هنجارهای غیررسمی بر نظام اداری و لوث شدن هنجارهای رسمی،
- ناتوانی سازمان‌های دولتی در همسوسازی اهداف سازمان با اهداف و منافع کارکنان و در نتیجه بی‌تفاوتی کارکنان نسبت به تحقق اهداف سازمان (عارضه بی‌تفاوتی سازمانی)،
- احساس مالکیت نسبت به سازمان‌ها در میان مدیران.

ـ نظام برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری[1]

- تمرکز در تصمیم‌گیری‌های مربوط به انتخاب و انتصاب مدیران (که منجر به جابجایی زیاد بین بخشی و کوتاهی عمر مدیریت‌ها می‌شود)،
- قلب ماهیت برنامه‌های توسعه کشور و عدم توجه به ظرفیت‌های محدود آن،
- بی باوری دستگاه‌های اجرایی به اثربخشی برنامه‌های توسعه کشور،
- نگاه بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی به برنامه‌های توسعه کشور،
- نقش محدود مردم در فرآیندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری،
- کم توجهی به نقش بوروکراسی در توسعه و اجرای برنامه‌های کشور از سوی مسئولین،
- تمرکز در نظام تصمیم‌گیری و نبود اختیارات لازم در نزد مدیران استانی،
- عدم تفکیک امور عمومی ملی از امور عمومی محلی و ضعف ساماندهی نظام‌های برنامه‌ریزی، تخصیص و توزیع منابع،
- حاکمیت دیدگاه وظیفه‌ای به جای دیدگاه فرآیندی در نظام اداری کشور.

ـ نقش و اندازه دولت[2]

- بوروکراسی گسترده و متورم و اداره پرهزینه کشور،
- مخدوش بودن حیطه وظایف دولت در ابعاد حاکمیتی، تصدی‌های اجتماعی و تصدی‌های اقتصادی،
- عدم توجه کافی به متناسب‌سازی نقش‌ها و وظایف دولت،

1. Planning & Decision Making System
2. Role & Size of Government

- فقدان نظریه و مدل بومی برای تعیین قلمرو دولت،

ـ حقوق مردم[1]

- کم توجهی به حقوق شهروندان در زمینه دسترسی به مقررات، دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های دستگاه‌های اجرایی،
- فقدان روابط مشفقانه با مردم و عدم مشارکت‌پذیری و احساس بی‌نیازی به مشارکت مردم،
- عدم توجه کافی به حقوق شهروندی در دستگاه‌های اجرایی.

ـ فساد اداری[2]

- اشغال سطوح بالای مدیریتی توسط صاحبان قدرت،
- نفوذپذیری بوروکراسی از جانب گروه‌های متنفذ در جهت منافع خود،
- وجود فساد اداری گسترده و ضعف در ساختارها، سیاست‌ها و برنامه‌های کاهش فساد اداری،
- مصلحت‌گرایی و به تبع آن عدم مقابله جدی با فساد حاکمیتی و اداری.

ـ نظارت، ارزیابی و پاسخگویی[3]

- ضعف در نظام‌های نظارت و ارزشیابی به نحوی که امکان ارزیابی عملکرد قوای سه‌گانه، سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی فراهم نیست،
- ضعف در نظام پاسخگویی،
- ضعف پایش و ارزیابی سیاست‌ها، برنامه‌های اجرایی، قوانین و مقررات،
- نظارت ناکافی بر عملکرد شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی و عدم شفافیت در روابط حاکم بین دستگاه دولتی، آژانس تأمین نیروی انسانی و نیروی کار،
- عدم اعطای اختیارات کافی به مدیران و در نتیجه پاسخگویی ضعیف ازسوی آنان،
- فقدان نهادهای تخصصی و حرفه‌ای بخش خصوصی برای نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و پایش شاخص‌های کلیدی کارآمدی دولت.

ـ نظام آمار و فناوری اطلاعات[4]

- زیرساخت‌های ضعیف و بسترهای ناکافی فناوری اطلاعات و دولت الکترونیک برای ارائه خدمات عمومی،
- نبود شفافیت و ضعف در نظام آماری و اطلاعات کشور.

---

1. People Rights
2. Administrative Corruption
3. Supervision, Evaluation and Accountability
4. IT & Statistic System

۲-۱. مؤلفه‌های برون‌زای نظام اداری کشور و آسیب‌های مربوط به هر یک از آنها

ـ سیاسی[1]

- فقدان نظام حزبی در کشور و در نتیجه عدم نظارت بر عملکرد مقامات و مدیران حرفه‌ای ازسوی مردم و ارکان حزب،
- غلبه نظارت درونی بر نظارت بیرونی در طراحی نظام سیاسی و پایه‌ریزی آن بر اساس اعتماد،
- تشکل‌گریزی و تشکل‌ستیزی،
- محدودیت‌های سنگین بر فعالیت مطبوعات و رسانه‌ها در کشور.

ـ فرهنگی - اجتماعی[2]

- قلب ارزش‌های فرهنگی و اجتماعی و انحطاط اخلاق در جامعه،
- تشدید مصرف‌گرایی در جامعه و در نتیجه افزایش هزینه‌های عمومی،
- شکاف تاریخی دولت – ملت و تشدید بی‌اعتمادی مردم به دولت.

ـ اقتصادی[3]

- ضعف بخش خصوصی و وجود یک بخش خصوصی وابسته به رانت‌های دولتی،
- ضعف سازوکارهای رقابتی در کشور،
- نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر هزینه و نه عملکرد،
- ضعف بخش خصوصی کارآ و توانمند برای پذیرش بخشی از تصدی‌های دولت،
- دولتی بودن درآمدهای نفتی.

ـ قانونی[4]

- تدوین قوانین بدون در نظر گرفتن ظرفیت‌های اداری و مالی بوروکراسی کشور،
- وجود حفره‌های قانونی برای دور زدن قوانین،
- تنزل کیفیت قانون‌نویسی و قانونگذاری در کشور،
- تعدد مراجع تصمیم‌گیری در حاکمیت جمهوری اسلامی ایران،
- حاکمیت ضعیف قانون.

ـ ساختاری و حاکمیتی[5]

- عدم اجماع میان مردم و حاکمیت درباره جهت‌گیری حاکمیت،

---

1. Political
2. Cultural - social
3. Economical
4. Legal
5. Structural & Governmental

- ضعف ارتباط منطقی بین سیاستگذاران و مجریان،
- عدم رعایت اصل تفکیک قوا و سیاست‌زدگی در روابط بین قوای سه‌گانه،
- سیاست‌زدگی در نظام اداری کشور،
- سیاست‌زدگی قوه قضائیه و ناکارآمدی آن،
- مداخله غیرمسئولانه قوای سه‌گانه و نهادهای حاکمیتی در امور یکدیگر،
- ضعف و کمبود سازوکارهای نظارت بیرونی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی،
- عدم نظارت واقعی از سوی مجلس،
- عدم حمایت کافی از سازمان‌های مردم‌نهاد به ویژه رسانه‌ها و انجمن‌های تخصصی برای اصلاح نظام اداری.

۲. بررسی و تحلیل دیدگاه خبرگان

همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، در این مطالعه پس از شناسایی مسائل و مشکلات اصلی دستگاه بوروکراسی کشور، ۱۶ مؤلفه درونی و بیرونی که بر این نظام تأثیرگذار هستند شناسایی شدند. سپس آسیب‌های مربوط به هر یک از این مؤلفه‌ها که منجر به شکل‌گیری و یا دامن زدن به خیل عظیم مشکلات نظام اداری کشور شده‌اند، احصا شدند. در این مرحله نسبت به اولویت‌بندی این مشکلات با نظر ۱۵ نفر از خبرگان حوزه نظام اداری اقدام شد تا از این طریق مسائل اولویت‌دار تشخیص داده شده و در قوانین و برنامه‌های مرتبط با نظام اداری با توجه به محدودیت‌های مختلف قانون، نسبت به حل معضلات اصلی و کلیدی اقدام گردد. گروه دوم خبرگان را در این مطالعه اساتید دانشگاه که به موضوعات نظام اداری کشور اشراف کامل دارند و مدیرانی که تجربه سال‌ها فعالیت در سمت‌های ارشد دستگاه‌های اجرایی کشور را دارند تشکیل دادند.

جدول ۱۵. خبرگان گروه دوم مطالعه

ردیف	مرتبه دانشگاهی/اجرایی	تعداد
۱	استاد دانشگاه	۳
۲	دانشیار دانشگاه	۴
۳	استادیار دانشگاه	۴
۴	مدیران ارشد وقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور	۲
۵	معاون وقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور	۲

پس از شناسایی خبرگان، در قالب سؤالات پرسشنامه از آنها خواسته شد تا با تکیه بر دانش نظری و تجربیاتی که از نظام اداری کشور دارند دیدگاه خود را در رابطه با نقش هر یک از ۱۶ مؤلفه اصلی در

شکل‌گیری مشکلات فعلی دستگاه بوروکراسی کشور بیان دارند. چنانچه خبرگان لزوم ارزیابی هر مؤلفه را در شکل‌گیری معضلات نظام اداری تأیید می‌نمودند در گام بعدی از آنها خواسته می‌شد تا نظر خود را در رابطه با میزان تأثیرگذاری شاخص‌های ذیل هر مؤلفه که در واقع همان آسیب‌های مربوط به هر مؤلفه هستند، بر مشکلات نظام اداری بیان دارند. داده‌های به دست آمده از پرسشنامه خبرگان در این بررسی با استفاده از تکنیک آنتروپی شانون تحلیل شده و مؤلفه‌ها و همچنین شاخص‌های ذیل آن رتبه‌بندی شدند. به این طریق از بین ۱۶ مؤلفه درون‌زا و برون‌زای تأثیرگذار بر دستگاه بوروکراسی کشور و مسائل و مشکلات هر یک از این مؤلفه‌ها در قالب ۸۹ شاخص ذیل آنها، مشکلات اصلی و کلیدی نظام اداری مشخص شدند. در این بررسی از بین ۱۶ مؤلفه اصلی تأثیرگذار بر نظام اداری ۱۱ مؤلفه را عوامل درون‌زا تشکیل دادند و ۵ مؤلفه شامل عوامل بیرونی و زمینه‌ای تأثیرگذار بر نظام اداری هستند و همچنین از بین ۸۹ آسیبی که با مطالعه اسناد و مدارک موجود و همچنین بررسی دیدگاه خبرگان شناسایی شدند ۶۳ آسیب ناشی از مؤلفه‌های درونی نظام اداری بودند و ۲۶ آسیب نیز از مؤلفه‌های بیرونی و پیرامونی نظام اداری نشئت می‌گیرند.

تمامی مؤلفه‌های درون زا و برون‌زای احصا شده در این بررسی با ارزیابی وضعیت نظام اداری کشور طی سال‌های اخیر و همچنین با تکیه بر نظرات خبرگان این حوزه استخراج شده‌اند. بر این اساس منطقی است که تمامی این مؤلفه‌ها بر شکل‌گیری مسائل و مشکلات فعلی نظام اداری کشور تأثیرگذار هستند. نتایج حاصل از رتبه‌بندی مؤلفه‌های درون‌زا و برون‌زا و همچنین شاخص‌های (آسیب‌های) ذیل آنها نیز با تأیید همین امر نشان داد که ضریب اهمیت هر یک از مؤلفه‌ها با تفاوت بسیار اندکی از یکدیگر قرار دارند. برای مثال فاصله میزان ضریب اهمیت مؤلفه فساد اداری که در تحلیل تکنیک آنتروپی شانون به‌عنوان یکی از پنج مؤلفه اول که از تأثیرگذاری بالایی در شکل‌گیری مشکلات نظام اداری برخوردارند شناسایی شد با مؤلفه‌هایی که در گروه مؤلفه‌های ششم تا یازدهم قرار گرفته‌اند تفاوت فاحشی ندارد. اما تکنیک آنتروپی شانون از طریق نمره‌هایی که خبرگان به شاخص‌های ذیل هر مؤلفه تخصیص داده‌اند با حساسیت و دقت بسیار بالا مؤلفه‌ها را رتبه‌بندی نموده است. همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، رتبه‌بندی مؤلفه‌ها و شاخص‌های ذیل آنها با این هدف انجام گردید تا تصمیم‌گیران این حوزه با توجه به محدودیت‌های مختلفی که یک برنامه با آن مواجه است بتوانند به موضوعات دارای اولویت و اهمیت بیشتر بپردازند. با توجه به کثرت آسیب‌هایی که به‌عنوان شاخص‌های ذیل مؤلفه‌های درون‌زا و برون‌زا قرار گرفته‌اند، نتایج حاصل از اولویت‌بندی صورت گرفته از این آسیب‌ها (شاخص‌ها) در بخش پیوست گزارش آمده است.

- **اولویت‌بندی مؤلفه‌های درون‌زای نظام اداری**

نتایج حاصل از اولویت‌بندی ۱۱ مؤلفه درون‌زای نظام داری کشور و نقش آنها در شکل‌گیری مسائل و مشکلات فعلی این نظام در جدول زیر آمده است:

جدول ۱۶. رتبه‌بندی مؤلفه‌های درون‌زای نظام اداری

میزان اهمیت	مؤلفه
اولویت‌های ۱تا ۵	فساد اداری / نظام آمار و فناوری اطلاعات / حقوق مردم / نقش و اندازه دولت / قوانین و مقررات
اولویت‌های ۶ تا ۱۱	شاخص‌های فرهنگی و رفتاری / جذب و استخدام / نظارت، ارزیابی و پاسخگویی / ساختار و تشکیلات دولت / نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی / نظام جبران خدمات

با توجه به جدول فوق از بین ۱۱ مؤلفه درون‌زای نظام اداری ۵ مؤلفه فساد اداری، نظام آمار و فناوری اطلاعات، حقوق مردم، نقش و اندازه دولت و قوانین و مقررات در نظام اداری از اولویت بیشتری در زمینه نقش‌آفرینی در شکل‌گیری مسائل و مشکلات فعلی دستگاه بوروکراسی کشور برخوردارند. مؤلفه‌های فرهنگی و رفتاری، جذب و استخدام، نظارت، ارزیابی و پاسخگویی، ساختار و تشکیلات دولت، نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی و نظام جبران خدمات اولویت‌های ششم تا یازدهم را در این زمینه به خود اختصاص داده‌اند. در ادامه نقش هر یک از این مؤلفه‌ها با توجه به اولویتی که در این زمینه از دیدگاه خبرگان به آنها اختصاص داده شده مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

در این بررسی مؤلفه *فساد اداری* به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین مؤلفه تأثیرگذار بر شکل‌گیری بسیاری از مسائل و مشکلات نظام اداری کشور شناخته شده است. نظام‌های اداری به‌مثابه یگانه ابزار اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های عمومی دولت‌ها تا بدان حد دارای اهمیت هستند که سلامت یا فساد این نظام‌ها را می‌توان مترادف با پیشرفت یا عقب‌ماندگی کشورها دانست. با وجود این در آغاز هزاره سوم، داده‌های موجود بیانگر ابتلای بیشتر کشورها به فساد و تلاش‌های کمتر موفق آنها در مقابله با این پدیده است. آمار، اطلاعات و نتایج یافته‌های تحقیقات و نظرسنجی‌های ملی و بین‌المللی ازجمله سازمان ملل متحد، سازمان شفافیت بین‌الملل و بانک جهانی حاکی از آن است که کشور ایران در زمینه مقابله با فساد از رتبه و جایگاه مناسبی برخوردار نیست به نحوی که رتبه ایران در زمینه شاخص ادراک از فساد در سال ۲۰۱۴، رتبه ۱۳۶ را در بین ۱۷۵ کشور به‌خود اختصاص داده است. اگرچه جامعه ایران، جامعه‌ای توأم با گرایش‌های مذهبی و ملی است که همه آنها فساد را پدیده‌ای زشت دانسته و همواره بر مبارزه با آن تأکید کرده‌اند، با این حال، شاهد این هستیم که شیوع فساد در تمامی بخش‌های جامعه و به‌خصوص در دستگاه‌های اجرایی کشور مسیر بسیاری از پیشرفت‌های اجتماعی و ملی را بسته و هزینه‌های هنگفتی را بر دوش کشور و در نهایت مردم گذاشته است. در نتیجه این امر نشانگر ضرورت انجام اقدامات و سیاستگذاری‌های کلان برای مبارزه با فساد و کاهش شکاف بین وضع موجود و وضع مطلوب در تمامی سطوح است. نتایج حاصل از این بررسی نیز نشان داد شیوع گسترده پدیده فساد اداری در قالب مواردی همچون اشغال سطوح بالای مدیریتی توسط صاحبان قدرت، تأثیر گروه‌های متنفذ در لایه‌های مختلف

بوروکراسی و عدم تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های عملی جهت مقابله با شکل‌گیری و شیوع این پدیده در لایه‌های مختلف دستگاه بوروکراسی به‌عنوان مهمترین عامل است که نقش کلیدی در شکل‌گیری مشکلات و آسیب‌های فعلی نظام اداری کشور ایفا می‌کند. برخورداری مؤلفه فساد اداری از اولویت بالا در شکل‌گیری مشکلات فعلی دستگاه بوروکراسی کشور مؤید این نکته است که فساد اداری در ایران از جمله پدیده‌های سازمانی است که روند توسعه کشور را به‌طور چشمگیری با چالش مواجه ساخته و موجب شکل‌گیری مشکلات و بحران‌های اساسی در بخش‌های مختلف نظام اداری کشور و حتی در سراسر جامعه شده است. به زعم هود[1] (۱۹۹۱) کنترل فساد یکی از مواردی است که در فرآیند انجام اصلاحات خدمات دولتی در کشورهای در حال توسعه باید مورد توجه ویژه قرار گیرد. نتایج حاصل از ارزیابی میزان توفیق سایر کشورها در اجرای کامل و موفقیت‌آمیز برنامه‌های اصلاح و بهبود نظام اداری نیر نشان می‌دهد، یکی از پیش‌نیازهای کلیدی اجرای فرآیند اصلاح نظام اداری، مقابله با پدیده فساد در لایه‌های مختلف این نظام است. برای مثال در کشور سنگاپور اصلاح بخش عمومی به‌عنوان یکی از الزامات رشد و توسعه همه‌جانبه کشور از توفیق چشمگیری برخوردار بوده، در حالی‌که در این کشور مکانیسم‌های بسیار سخت و خشن جهت مبارزه با انواع مختلف فساد و برقراری نظم در خدمات عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرند. در حالی که کشور بنگلادش به‌علت عدم برخورداری از حداقل پیش‌نیازها یا زیرساخت‌های اولیه مدیریتی ازجمله فساد همه‌جانبه در زمینه اصلاح و بهبود نظام اداری خود با شکست مواجه بوده است.

بر اساس نتایج حاصل از این مطالعه ضعف و نارسایی در *نظام آمار و فناوری اطلاعات دولت* نیز از اهمیت کلیدی در شکل‌گیری مشکلات فعلی نظام اداری کشور برخوردار است. به بیان دیگر زیرساخت‌های ضعیف دولت الکترونیک در کشور و فقدان بسترهای لازم فناوری اطلاعات برای توسعه دولت الکترونیک در بخش دولتی سبب شده تا اهدافی که از به‌کارگیری سیستم‌های نوین الکترونیکی ارائه کالا و خدمات در بخش دولتی مد نظر قرار داشتند محقق نشوند. مضافاً آنکه نظام آمار و اطلاعات کشور نیز از کاستی‌های بسیاری برخوردار بوده و هیچ‌گونه بانک اطلاعاتی منسجمی که بتوان اطلاعات کامل و به‌روز از زیربخش‌های نظام اداری از آن استخراج نمود وجود ندارد. لذا بسیاری از تصمیم‌گیری‌های حوزه نظام اداری بدون برخورداری از پشتوانه آماری و اطلاعاتی دقیق و صحیح اتخاذ می‌شود. در نتیجه توسعه فناوری اطلاعات در فعالیت‌ها و فرآیندهای اجرایی دستگاه‌های دولتی در قالب دولت الکترونیک بدون توجه کافی به بسترها و الزامات زمینه‌ای لازم نه تنها نتوانسته اهداف از پیش تعیین شده را محقق سازد، بلکه سبب دامن زدن به خیل عظیم معضلات بخش دولتی ازجمله اشاعه پدیده فساد اداری در لایه‌های مختلف فرآیندهای کاری دستگاه‌های اجرایی گشته است. نبود شفافیت و ضعف در نظام آمار و اطلاعات دستگاه‌های اجرایی نیز سبب شده تا بسیاری از تصمیمات اجرایی کشور بدون برخورداری از

1. Hood

پشتوانه آماری مطمئن و صحیح اتخاذ شوند که همین امر نیز خود سبب دامن زدن به معضل فساد اداری می‌شود. نتایج حاصل از مطالعه پولیدانو[1] (۱۹۹۹) هم نشان می‌دهد عدم قابلیت اتکای سامانه‌های اطلاعاتی در کشورهای در حال توسعه سبب شده اصلاحات اداری نرخ شکست بالایی داشته باشد. در کشور سنگاپور نیز کامپیوترایز کردن امور ازجمله اقداماتی مهمی بود که این کشور به‌عنوان پیش‌نیاز برنامه‌های اصلاح نظام اداری توجه ویژه‌ای را به آن نشان داد.

حقوق مردم یکی دیگر از مؤلفه‌های آسیب‌پذیر نظام اداری کشور است. بر اساس نتایج حاصل شده در این بررسی، نظام اداری کشور در زمینه رعایت حقوق شهروندان و ارائه تسهیلات لازم جهت دسترسی تمام مردم به مجموعه مقررات، دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های نظام اداری با آسیب‌های جدی مواجه است. همین امر سبب شده تا اطلاعات کافی از جزئیات نحوه ارائه خدمات دستگاه‌های اجرایی وجود نداشته باشد. در چنین شرایطی ارائه خدماتی که از حقوق مسلم شهروندان بوده و ارائه آنها از وظایف اصلی بخش دولتی است با خدشه مواجه شده و امکان پیگیری و دادخواهی شهروندان وجود نخواهد داشت. در حالی‌که طبق نظریه اصیل-وکیل بخش دولتی وکیل مردم می‌باشد و به نمایندگی از آنها مدیریت منابع عمومی را در اختیار گرفته و باید با کاربرد اصولی و مشخص این منابع در پی برآورده ساختن نیازها و خواسته‌های قانونی مردم باشد. از نکته‌های چشمگیر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز توجه به حقوق مردم و آزادی‌های عمومی و اجتماعی است، به همین جهت یک فصل از قانون اساسی به حقوق ملت اختصاص داده شده است. با وجود این عموماً در دستگاه‌های اجرایی کشور کارکنان دولتی روابط مشفقانه‌ای با ارباب رجوعان خود ندارند و با تلقی ارباب رجوع به‌عنوان مزاحم، خود را از مشارکت و تعامل با مردم بی‌نیاز دانسته و صرفاً به دنبال تأمین منافع و خواسته‌های خود با استفاده از منابع عمومی می‌باشند. این امر خود نشانگر وجود پدیده فساد اداری در دستگاه‌های دولتی است که در این بررسی هم به‌عنوان مهترین معضل و آسیب نظام اداری کشور شناخته شده است. در حالی‌که بر اساس مطالعه فالکنر[2] (۲۰۱۴) در انگلستان به‌عنوان یکی از کشورهای پیشرو و موفق در اجراء برنامه‌های اصلاح نظام اداری اصلاحات از پایین به بالا و اینکه چگونه می‌توانیم دولتی را ایجاد نماییم تا در مقابل شهروندان مسئول باشد یکی از نکاتی است که همواره مورد توجه قرار داشته است. به بیان دیگر در این کشور منظور از حقوق مردم و پاسخگویی دولت در قبال مردم اصلاحات انجام شده و ارائه شده توسط دولت نیست، بلکه خواست شهروندان بر اساس استانداردهای تعیین شده در منشور شهروندی است.

در این بررسی *نقش و اندازه دولت* هم به‌عنوان مؤلفه‌ای تأثیرگذار بر شکل‌گیری مسائل و مشکلات فعلی دستگاه بوروکراسی کشور شناخته شده است. اندازه دولت در اقتصاد ایران طی چند دهه اخیر

1. Polidano
2. Falconer

متأثر از افزایش قیمت جهانی نفت، انقلاب، جنگ، بازسازی پس از جنگ و رشد قیمت‌ها دستخوش نوساناتی بوده است. به خصوص وابستگی منابع مالی دولت به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام در این دوره تأثیر مستقیمی بر ایجاد ساختار دولتی اقتصاد و گسترش اندازه دولت داشته است. همزمان، نوسانات یا تکانه‌های جهانی قیمت نفت نیز اسباب بی‌ثباتی اقتصاد و تشدید مداخلات دولت در اقتصاد ایران را فراهم کرده است. نتایج این بررسی نیز نشان می‌دهد بوروکراسی گسترده و متورم و در نتیجه آن اداره پر هزینه کشور، گستردگی تصدی‌های دولت در فعالیت‌های مختلف اقتصادی و عدم توجه کافی به لزوم متناسب‌سازی سطح دخالت‌های دولت در فعالیت‌های اجرایی جامعه و در عین حال قائل نبودن مسئولان دولتی به تعریف چارچوب و مدل کاربردی در زمینه تعیین حیطه اختیارات دولت با توجه به اقتضائات کشور هم ازجمله موضوعاتی است که طی سالیان متمادی همواره زمینه‌ساز بسیاری از معضلات و آسیب‌های نظام اداری کشور بوده است. در حالی‌که به زعم هود (۱۹۹۱) دوری از مؤسسات محوری دولت با تأکید بر جایگزینی ارائه خدمات عمومی مبتنی‌بر کیفیت و استانداردها از جمله نکات کلیدی بیشتر برنامه‌های اصلاح و بهبود نظام اداری همچون الگوی مدیریت دولتی نوین می‌باشد.

به زعم خبرگان حوزه نظام اداری در این بررسی از بین مؤلفه‌های درون‌زای نظام اداری که بر شکل‌گیری مشکلات فعلی این نظام تأثیرگذار هستند، ضعف و نارسایی در تدوین آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی در قالب *مقررات درونی نظام اداری* کشور نیز حائز اهمیت بالایی است. هود (۱۹۹۱) در مطالعه خود به بررسی شروط لازم برای پیاده‌سازی الگوی مدیریت دولتی نوین به‌عنوان یکی از الگوهای اصلاح و بهبود نظام اداری کشورها پرداخته و به این نتیجه رسیده است که یکی از شروط اساسی در پیاده‌سازی الگوهای اصلاح در این حوزه توجه دولت به وضع و اجرای قوانینی است که سازمان‌های دولتی در قبال آن پاسخگو باشند. در بسیاری از شرایط در کشور ما مقرراتی که در حوزه نظام اداری کشور تدوین می‌شوند از پشتوانه مطالعاتی لازم برخوردار نمی‌باشند که همین امر سبب می‌شود مقررات تدوین شده در دستگاه‌های اجرایی با مشکل ضعف دانش فنی مواجه باشند. مضافاً آنکه تعدد و پراکندگی بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های تدوین شده در درون نظام اداری کشور نیز سبب شده تا بین دستگاه‌های اجرایی مختلف در زمینه نحوه اجرای فرآیندهای مشابه، عدم تجانس و پراکندگی بسیاری وجود داشته باشد. نمونه بارز آن مقررات متعدد و متناقضی است که در زمینه جذب و استخدام و همچنین جبران خدمات کارکنان در نظام اداری کشور تدوین می‌شود و باعث چندگانگی بین زیرسیستم‌های مدیریت منابع انسانی در دستگاه‌های اجرایی شده است.

شاخص‌های فرهنگی و رفتاری از حیث نقش آن بر شکل‌گیری مسائل و مشکلات نظام اداری کشور مورد تأکید قرار دارد. منظور از شاخص‌های فرهنگی و رفتاری در نظام اداری کشور مجموعه ویژگی‌های رفتاری و شخصیتی کارکنان و فضای اجتماعی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی است که در قالب فرهنگ سازمانی و همچنین در تعاملات بین کارکنان با یکدیگر و با ارباب رجوعان متبلور می‌شود. نتایج این

بررسی نشان می‌دهد مجموعه مشکلات مرتبط با این حوزه در دو قالب کلی شامل ویژگی‌های شخصیتی و رفتاری مخرب کارکنان و اشاعه هنجارهای منفی در تعاملات درون سازمانی و در برخورد با ارباب رجوعان، سبب دامن زدن به معضلات و آسیب‌های دستگاه بوروکراسی کشور شده‌اند. هود (۱۹۹۱) نیز در این راستا معتقد است برای توفیق در اجرای برنامه‌های اصلاح نظام مدیریت دولتی باید زمینه‌های فرهنگی لازم را فراهم کرد.

فرآیندهای مرتبط با جذب و استخدام در دستگاه‌های اجرایی دولت نیز یکی از موضوعات آسیب‌زای نظام اداری است که زمینه‌ساز شکل‌گیری بسیاری از معضلات این نظام بوده است. جذب و استخدام در نظام مدیریت منابع انسانی بخش دولتی کشور از یک رویکرد با ثبات، به‌روز و علمی تبعیت نمی‌کند که در نتیجه آن طی سالیان اخیر حجم عظیمی از نیروی بازار کار بدون سنجش صلاحیت و شایستگی احراز پست‌های دولتی به دستگاه‌های اجرایی کشور وارد شده‌اند. مضافاً آنکه بسیاری از عزل و نصب‌ها نیز در این دستگاه‌ها به دور از هرگونه ضابطه مشخص و صرفاً بر مبنای سلیقه شخصی مدیران صورت گرفته است. این امر علاوه بر آنکه سبب کاهش انگیزه نیروهای متعهد و متخصص و تمایل آنها به خروج از خدمت در بخش دولتی شده، نظام اداری کشور را با خیل عظیمی از نیروهایی مواجه ساخته که همواره شایستگی آنها محل شک و تردید است. بانک جهانی در بررسی خود در سال ۱۹۹۹ به دسته‌بندی عوامل مؤثر بر شکست برنامه‌های اصلاح نظام اداری در کشورهای مختلف پرداخته است. نتایج حاصل از این بررسی نشان می‌دهد از سال ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۷ تنها ۳۳ درصد پروژه‌های اصلاح خدمات عمومی موفق بوده‌اند و همواره آسیب‌های حوزه کارمندگزینی به‌عنوان یکی از موانع مهم در بین عوامل مختلفی که به‌عنوان موانع اجرای موفق برنامه‌های اصلاح و بهبود خدمات عمومی کشورها شناسایی شده‌اند، مطرح بوده است. در کشور استرالیا نیز همواره فرآیندهای مرتبط با جذب و استخدام به‌عنوان یکی از اولویت‌های برنامه‌های بهبود نظام مدیریت دولتی مطرح بوده است.

مؤلفه *نظارت، ارزیابی و پاسخگویی* در این مطالعه از نظر میزان نقش آن در شکل‌گیری مشکلات نظام اداری کشور در مورد توجه قرار گرفته است. عموماً آسیب‌های ناشی از این مؤلفه در سه دسته کلی بر نظام اداری کشور تأثیرگذاشته است. دسته اول ضعف در نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و به نوعی نارسایی نظام ارزیابی عملکرد و نظام پاسخگویی این دستگاه‌هاست. دسته دوم از آسیب‌های این حوزه آسیب‌هایی هستند که از ضعف و یا عدم ارزیابی صحیح و اصولی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و برنامه‌های اجرایی نظام اداری نشئت می‌گیرند که در نتیجه منجر به تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های نادرست در مجموعه دستگاه بوروکراسی کشور می‌شود. در نهایت نتایج حاصل از این بررسی نشان داد بخشی از آسیب‌های حوزه نظارت، ارزیابی و پاسخگویی نیز به ضعف در ارزیابی عملکرد شرکت‌های پیمانکار نیروی انسانی است که در قالب ارائه نیروهای قراردادی به دستگاه‌های اجرایی با دولت همکاری

می‌کنند. در نتیجه این نارسایی موضوع کارکنان شرکتی، تعریف روابط حاکم بین دستگاه‌های دولتی و شرکت‌های پیمانکار نیروی انسانی، حق و حقوق کارکنان شرکتی و مسائلی از این قبیل به یکی از دغدغه‌های اصلی دولت طی سال‌های اخیر مبدل شده است. در سنگاپور نیز که ازجمله کشورهای موفق در پیاده‌سازی الگوهای اصلاح نظام مدیریت دولتی بوده است، همواره پیش از اجرای برنامه‌های اصلاح بر ضرورت ایجاد پیش نیازهای لازم از جمله ایجاد سیستم روشن و شفاف عملکرد و پاسخگویی در بخش دولتی توجه ویژه‌ای وجود داشته است (هود، ۱۹۹۱).

بحث بر سر *ساختار و تشیلات دولت* همواره یکی از موضوعات مطرح در نظام اداری کشور بوده و در این بررسی نیز به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های تأثیرگذار بر شکل‌گیری مسائل و مشکلات این حوزه شناخته شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد نظام اداری کشور در دوره‌های زمانی مختلف ازجهت‌گیری روشن و اصولی در زمینه تشکیلات کلان دولت برخوردار نبوده و همین امر سبب شده تا در اکثر مواقع اقدامات کلیدی که در این زمینه انجام می‌شود، همچون ایجاد یک وزارتخانه و یا سازمان دولتی، ادغام و یا انحلال آنها، از پشتوانه کارشناسی لازم برخوردار نباشد. گواه این امر اقداماتی است که طی چند سال اخیر در جهت اجرای ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه صورت گرفت و در نتیجه دولت تصمیم به ادغام ۷ وزارتخانه گرفت. پس از گذشت چهار سال از این اقدام، ارزیابی‌ها نشان می‌دهد در مورد برخی از وزارتخانه‌های مورد بحث ادغام واقعی صورت نگرفته و صرفاً وظایف دو وزارتخانه با یکدیگر تجمیع شده و به نوعی جمع جبری وزارتخانه‌ها صورت پذیرفته است. اکنون پس از گذشت تنها ۴ سال از این ادغام‌ها، طرح انتزاع وظایف بازرگانی از وزارت صنعت و تجارت و تشکیل مجدد وزارت بازرگانی در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است و زمزمه پیشنهاد ادغام حوزه وزارت بازرگانی در وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز در دولت شنیده می‌شود.

نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی دولت هم به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های درون‌زای نظام اداری در زمینه تأثیرگذاری بر شکل‌گیری مشکلات کنونی این نظام از اهمیت برخوردار است. آسیب‌ها و معضلات مرتبط به این مؤلفه نیز در سه قالب کلی قابل طرح هستند. برخی از آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری دولت ناشی از تمرکزگرایی شدید و عدم اعطای اختیارات لازم به مدیران محلی در این زمینه است. برخی دیگر از آسیب‌ها از کم توجهی مسئولان به ظرفیت‌های برنامه‌های کشور ازجمله برنامه‌های توسعه است به نوعی که انتظار می‌رود تمامی اهداف نظام اداری کشور در قالب یک برنامه توسعه با بازده زمانی محدود محقق شوند. دسته دیگر از آسیب‌ها نیز به عدم تفکیک امور ملی و محلی از یکدیگر و در نتیجه ضعف ساماندهی نظام‌های برنامه‌ریزی مرتبط با هر یک از این امور مرتبط می‌باشند. انگلستان نمونه موفق یکی از کشورهایی است که در نظام مدیریت دولتی تمرکز زدایی را در فرآیندهای تصمیم‌گیری اعمال کرده است. نکته مورد توجه در انگلیس این است که این کشور بین تمرکززدایی واحدهای عملیاتی با تمرکززدایی قدرت تفکیک قائل شده است (پولیدانو، ۱۹۹۱).

در نهایت آنکه در این مطالعه از بین ۱۱ مؤلفه درون‌زای نظام اداری که هر یک به نوعی در شکل‌گیری معضلات و آسیب‌های فعلی این نظام نقش‌آفرینی می‌کنند مؤلفه *نظام جبران خدمات کارکنان* در اولویت ششم تا یازدهم قرار گرفته است. البته با توجه به نزدیک بودن امتیازات تعلق گرفته به مؤلفه‌های اول تا پنجم با امتیازات مربوط به مؤلفه‌هایی که در اولویت ششم تا یازدهم قرار دارند، این امر به معنی اهمیت کم این مؤلفه در نظام اداری کشور نیست، بلکه این موضوع خود همواره از دغدغه‌های اصلی مدیران دولتی کشور بوده است و بسیاری از معضلات دستگاه بوروکراسی نیز از این حوزه نشئت می‌گیرند. نتایج این بررسی نشان می‌دهد نظام جبران خدمات کارکنان دولت با مشکلاتی همچون عدم رعایت عدالت در پرداخت‌ها، عدم توجه کافی به دانش و تخصص نیروهای کارآمد در جبران خدمات آنها و استفاده برخی از دستگاه‌ها از درآمدهای اختصاصی برای پرداخت به کارکنان خود و وجود مقررات خاص پرداخت در بسیاری از دستگاه‌های اجرایی مواجه است که همین امر منجر به دامن زدن به خیل عظیم معضلات و گرفتاری‌های دستگاه بوروکراسی کشور شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد مؤلفه حقوق و دستمزد در سایر کشورها نیز در فرآیند اصلاح نظام اداری عامل کلیدی محسوب شده و می‌تواند نحوه انجام برنامه‌های اصلاح و بهبود را تحت تأثیر خود قرار دهد. برای مثال فشارهای اقتصادی شدید دهه ۱۹۸۰ در کشورهای آمریکای لاتین و آفریقا و به تبع آن کاهش چشمگیر سطح پرداختی‌های کارکنان دولتی زمینه‌ساز شکل‌گیری و گسترش مسائل و مشکلات ازجمله اشاعه بیش از پیش فساد اداری شد. در کشور زامبیا نیز کاهش میزان حقوق و مزایا سبب شد تا کارکنان دولت برای بقای خود به انواع روش‌ها متوسل شوند، نظیر انجام شغل دوم در ساعات حضور در اداره، راه‌اندازی کسب‌وکار خصوصی در محل کار، تبدیل محل کار به بازار و افزایش فساد اداری که در نهایت افت شدید انضباط و تعلق سازمانی را به همراه داشت (پولیدانو، ۱۹۹۹).

- **اولویت‌بندی مؤلفه‌های برون‌زای نظام اداری**

نتایج حاصل از اولویت‌بندی ۵ مؤلفه برون‌زای نظام داری کشور و نقش آنها در شکل‌گیری مسائل و مشکلات فعلی این نظام در جدول زیر آمده است:

جدول ۱۷. رتبه‌بندی مؤلفه‌های برون‌زای نظام اداری

میزان اهمیت	مؤلفه
۱	قانونی
۲	ساختاری - حاکمیتی
۳	فرهنگی- اجتماعی
۴	سیاسی
۵	اقتصادی

با توجه به جدول فوق و به زعم خبرگان این مطالعه، از بین ۵ مؤلفه برون‌زای نظام اداری عوامل *قانونی* بیش از سایر عوامل برون‌زا بر نظام اداری کشور تأثیرگذار است. به بیان دیگر، ضعف عوامل قانونی در صدر مؤلفه‌های برون‌زا و زمینه‌ای نظام اداری بر شکل‌گیری معضلات کنونی این نظام تأثیر می‌گذارد. نتایج این بررسی نشان می‌دهد آسیب‌های متعددی در نظام قانونی کشور وجود دارد که سبب می‌شود بستر لازم برای فعالیت نظام اداری فراهم نباشد. ازجمله آسیب‌های حوزه نظام اداری کشور، کیفیت پایین قوانین و مقررات تدوین شده می‌باشد. نگاهی اجمالی به قوانین تصویب شده در ۹ دوره مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد قوه مقننه در این بعد بسیار پرکار بوده و شاید یکی از پرکارترین پارلمان‌ها در دنیا باشد. اما این فعالیت گسترده در زمینه قانونگذاری را نمی‌توان لزوماً مثبت یا در جهت منافع کشور و صیانت از قانون اساسی تفسیر کرد، زیرا شاهد هستیم بسیاری از قوانین تصویب شده در مجلس مبتلابه عموم مردم نیست و شاید به ندرت جامعه به چنین قوانینی محتاج شود. این درحالی است که ساعت‌ها انرژی و وقت و اعتبار صرف تصویب قوانینی می‌شود که عملاً سودی به حال مردم نخواهد داشت. با وجود این می‌توان گفت مجلس شورای اسلامی در زمینه قانونگذاری لااقل به لحاظ کمی قصوری نداشته و مجموع قوانینی که در مجلس گذرانده شده است بسیار زیادتر از عرف جهانی است و در حال حاضر با تورم در قوانین و مقررات مواجه هستیم. در بسیاری از موارد، قوانینی که در یک دوره از مجلس با صرف هزینه‌های کلان به تصویب رسیده‌اند در دوره‌ای دیگر مشمول اصلاح می‌شوند و این مسئله نشان می‌دهد بسیاری از قوانین مصوب در مجلس از کیفیت لازم برخوردار نبوده و بعضاً بدون توجه به ظرفیت دستگاه‌های اجرایی و ضمانت اجرایی لازم به تصویب رسیده است. تعدد مراجع تصمیم‌گیری در حاکمیت کشور سبب شده تا نوعی سردرگمی در دستگاه‌های اجرایی در زمینه تبعیت از قوانین وضع شده وجود داشته باشد که در نهایت این امر حاکمیت قانون را در نظام اداری کشور با خدشه مواجه می‌سازد. هیدن (۲۰۰۴) در بررسی خود به این نتیجه رسید که عمدتاً موانع پیش‌روی موفقیت برنامه‌های اصلاح نظام اداری کشورها در چهار سطح طبقه‌بندی می‌شوند. به زعم وی در سطح میانی مؤلفه‌های سیاستگذاری قرار دارند که نشان می‌دهد نقص در نظام قانونی و خط‌مشی‌گذاری کشورها می‌تواند محدودیت‌های زیادی پیش روی تدوین‌کنندگان و مجریان برنامه‌های اصلاح و بهبود مدیریت دولتی قرار دهد.

پس از عوامل قانونی عوامل *ساختاری – حاکمیتی* از اهمیت دوم در این زمینه برخوردارند. منظور از عوامل ساختاری- حاکمیتی در این بررسی مجموعه مسائلی است که در روابط بین قوای سه‌گانه کشور و همچنین در رابطه بین حاکمیت و آحاد مردم وجود دارد. نتایج حاصل از ارزیابی و رتبه‌بندی شاخص‌های ذیل این مؤلفه توسط خبرگان مطالعه حاضر نشان می‌دهد عمده مسائل و مشکلات این حوزه در چند محور کلی قابل بحث هستند. برخی از مشکلات ساختاری-حاکمیتی مؤثر بر نظام اداری از ضعف در روابط بین قوای سه‌گانه کشور نشئت می‌گیرند که سبب وارد شدن آسیب‌های جدی به نظام

اداری کشور می‌شوند. بخش دیگری از معضلات مرتبط با این مؤلفه برون‌زا با مخدوش کردن رابطه بین نظام حاکمیت با جامعه مدنی منجر به ایجاد عدم اجماع بین مردم با نظام حاکمیت شده و در نهایت سبب می‌شود تا حاکمیت کشور حمایت و همراهی مردم را در زمینه موضوعات کلیدی همچون اصلاح نظام اداری از دست بدهد. در کشور سوئد نیز یک دولت واحد فعالیت می‌کند و تمام قدرتش را در نهایت از قوه مقننه ملی دریافت می‌کند. با این حال قوه مقننه قدرت و اختیار گسترده‌ای را در سطح استان‌ها واگذار می‌کند. شوراها و شهرداری‌های محلی نقش مؤثری را در حیطه وظایف خود در این کشور ایفا می‌کنند.

مؤلفه *فرهنگی – اجتماعی به‌عنوان* سومین مؤلفه تأثیرگذار نقش مهمی در وضعیت امروز نظام اداری کشور دارد. مجموعه باورها، مفروضات، ارزش‌ها و هنجارهای حاکم بر جامعه در قالب عوامل فرهنگی و اجتماعی، بستر فعالیت بسیاری از نظامات کشور و ازجمله نظام اداری قلمداد می‌شود. بر این اساس هرگونه ضعف و انحطاط در ابعاد فرهنگی جامعه مستقیماً بر تفکرات و رفتارهای مردم و همچنین در روابط بین دولت و مردم تأثیر گذاشته و از این طریق روند فعالیت نظام اداری را مخدوش نموده و این نظام را با مشکلات جدی مواجه می‌سازد. تشدید رفتارهایی همچون مصرف‌گرایی شدید در جامعه، بی‌اعتمادی مردم به دولت و مواردی از این قبیل، ریشه در عوامل فرهنگی و اجتماعی داشته و نظام اداری کشور را با مشکل مواجه کرده است. در حالی‌که به زعم هود (۱۹۹۱) برای توفیق در اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری باید زمینه‌های فرهنگی لازم را ایجاد نمود. در کشور انگلستان نیز ایجاد تحولات فرهنگی همواره ازجمله مواردی بوده که در قالب برنامه‌های اصلاح نظام اداری به آن توجه می‌شود (پولیدانو، ۱۹۹۹). یکی از جدیدترین مطالعاتی که طی سال‌های اخیر در زمینه فرهنگ ملی صورت گرفته مطالعه‌ای است که تحت عنوان پروژه گلوب[1] در سال ۲۰۰۱ توسط تیمی متشکل از ۱۷۰ پژوهشگر و محقق از ۶۱ کشور دنیا انجام شده است. در این مطالعه به دنبال تکمیل مطالعات پیشین، فرهنگ ملی کشورهای مختلف از جمله ایران در ۹ بعد مورد بررسی قرار گرفتند. این ابعاد عبارتند از: اجتناب از عدم اطمینان[2]، فاصله قدرت[3]، جمع‌گرایی نهادی[4]، جمع‌گرایی درون‌گروهی[5]، برابری جنسیتی[6] ، قاطعیت[7] ، گرایش به آینده[8] ، گرایش به عملکرد[9] ، گرایش انسانی[10]. با توجه به نقش فرهنگ ملی در

1. Globe Project
2. Uncerteinty Avoidance
3. Power Distance
4. Instituitional Collectivism
5. In-group Collectivism
6. Gender Egalitarianism
7. Assertiveness
8. Future Orientation
9. Performance Orientation
10. Human Orientation

اجرای برنامه‌های اصلاح و تحول در نظامات مختلف کشور ازجمله نظام اداری و با عنایت بر نتایجی که از مطالعه فرهنگ ملی کشورمان در ابعاد ۹گانه فرهنگ ملی گلوب به دست آمده، به نظر می‌رسد نمره ایران در برخی از مؤلفه‌ها به‌عنوان یک مانع و چالش فرهنگی- اجتماعی اجرای برنامه‌های توسعه نظام اداری را با مشکل مواجه ساخته است. نتایج این پروژه نشان می‌دهد ایران در مؤلفه فرهنگی گرایش به آینده/ آینده‌نگری و مؤلفه قاطعیت از وضعیت مطلوبی برخوردار نیست. به این ترتیب برنامه‌ریزی، سرمایه‌گذاری و رفتارهای مربوط به آینده در ایران خیلی مورد توجه نیستند. همچنین به‌علت پایین بودن گرایش مردم کشور ما به مشارکت‌های اجتماعی که ناشی از نمره پایین فرهنگ ملی کشور در مؤلفه جمع‌گرایی نهادی است و نمره بالای بُعد فاصله قدرت در ایران که بیانگر توزیع نابرابر قدرت در لایه‌های مختلف اجتماعی است، توسعه و بهبود در نظام اداری که باید از طریق تعامل و ارتباط تنگاتنگ بین لایه‌های مختلف سطوح سلسله‌مراتب نظام اداری و مشارکت جامعه مدنی رخ دهد با موانع جدی مواجه شده است. نمره مؤلفه اجتناب از عدم اطمینان نیز در ایران بسیار بالاست که در نتیجه آن می‌توان گفت فرهنگ ایرانیان خیلی از تغییر و تحول استقبال نمی‌کند.

عوامل *سیاسی* از نظر تأثیرگذاری بر شکل‌گیری مشکلات نظام اداری در رتبه چهارم قرار دارد. کشور ما در رابطه با عوامل سیاسی با آسیب‌های متعددی مواجه است. یکی از مهترین آسیب‌های این حوزه فقدان نظام حزبی در کشور و به نوعی حاکمیت روحیه تشکل‌گریزی و تشکل ستیزی در بین سیاستمداران است. در حالی که در نظام‌های چندحزبی، احزاب نقش بسیار مؤثری در نظارت و ارزیابی عملکرد مدیران حرفه‌ای و سیاسی ایفا می‌کنند. فقدان نظارت بر عملکرد مدیرانی که در دستگاه بوروکراسی کشور فعالیت می‌کنند سبب می‌شود تا دستگاه بوروکراسی کشور همواره در زمینه شایستگی و کفایت عملکرد این مدیران با چالش‌های متعددی مواجه باشد. مضافاً آنکه در کشور ما محدودیت‌های متعددی بر فعالیت مطبوعات و رسانه‌ها وجود دارد که بر معضل عدم نظارت و ارزیابی بر عملکرد مدیران حرفه‌ای و سیاسی دامن می‌زند. مطالعه بانک جهانی نشان می‌دهد طی سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۷ بحران‌های سیاسی از جمله عواملی هستند که در کشورهای مختلف به‌عنوان یکی از موانع کلیدی اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری ظاهر شده‌اند. بررسی هیدن (۲۰۰۴) نیز نشان می‌دهد محدودیت‌های سیاسی ازجمله مشکلات اصلی است که برنامه‌های اصلاح نظام اداری را با مانع مواجه می‌سازد.

در نهایت آنکه طبق رتبه‌بندی صورت گرفته در این مطالعه از بین مؤلفه‌های برون‌زای تأثیرگذار بر شکل‌گیری مشکلات فعلی نظام اداری کشور، عوامل *اقتصادی* در رتبه پنجم قرار دارند. یکی از موضوعات کلیدی که در حوزه نظام اقتصادی در کشور وجود دارد ورود دولت به لایه‌های مختلف فعالیت‌های اقتصادی جامعه و در نتیجه حجم بالای تصدی‌های بخش دولتی است. در کشور ما دولت به پشتوانه درآمدهای نفتی همواره تمایل به گسترش تشکیلات و فعالیت‌های خود دارد و عموماً این کار را از طریق وارد شدن به فعالیت‌های اقتصادی انجام می‌دهد. در نتیجه بخش خصوصی در یک رقابت نابرابر با بخش

دولتی قرار می‌گیرد و واضح است که در چنین رقابت ناعادلانه‌ای بخش دولتی سلطه خود را اعمال نموده و بخش بالایی از فعالیت‌های اقتصادی جامعه را در انحصار خود قرار می‌دهد. همچنین از آنجایی‌که هیچ‌گاه به بخش خصوصی اجازه ورود به فعالیت‌های کلیدی جامعه داده نشده، این بخش از فرصت رشد و توسعه توانمندی و کارآمدی‌های خود برخوردار نبوده است. در نتیجه چنانچه دولت هم تصمیم به واگذاری تصدیگری‌های خود به بخش خصوصی داشته باشد این بخش آنقدر ضعیف و ناتوان شده که عملاً توان لازم را برای انجام چنین کاری ندارد. در چنین شرایطی آنچه که در عمل اتفاق می‌افتد واگذاری برخی از فعالیت‌های دولت به یک یا چند بخش خصوصی محدود است که فارغ از هر نوع سازوکار رقابتی و صرفاً با تکیه بر رانت‌های دولتی توانسته‌اند بقا و قدرت خود را حفظ کنند. نتایج حاصل از مطالعه بانک جهانی در سال ۱۹۹۹ بحران‌های اقتصادی را هم به‌عنوان یکی از عوامل مؤثر بر شکست برنامه‌های اصلاح مدیریت عمومی کشورها طی دوره زمانی ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۷ معرفی می‌کند.

بخش سوم ـ ارزیابی ماده (۱۰) لایحه برنامه ششم توسعه و بخش نظام اداری سند برنامه

۱. ارزیابی ماده (۱۰) لایحه برنامه ششم توسعه

ماده (۱۰) در راستای اصلاح نظام اداری، موضوع «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد» ضروری است اقدامات ذیل انجام و اهداف تعیین شده، محقق گردد.
بند «۱» ـ کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی در طول برنامه، حداقل به میزان ۱۵ درصد نسبت به وضع موجود از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش‌های غیردولتی، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با تصویب شورای عالی اداری. **ارزیابی بند «۱»** *– علیرغم وجود احکام متعدد قانونی در زمینه کاهش حجم و اندازه دولت نظیر بند «الف» ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، متأسفانه شاخص‌های موجود نظیر تعداد کارکنان دولت، اعتبارات هزینه‌ای کشور (عمومی) و تعداد دستگاه‌های اجرایی کشور نشان می‌دهد که طی سال‌های اخیر نه تنها شاهد کاهش اندازه دولت نبوده‌ایم بلکه بر اساس شاخص‌های فوق بر حجم و اندازه دولت افزوده شده است.* *– به‌نظر می‌رسد آنچه سبب کاهش اندازه دولت می‌گردد، تقویت بخش خصوصی و باآفرینی نقش دولت است. بخش خصوصی در شرایط حاضر از توان کافی برای مشارکت در ارائه خدمات عمومی در سطح کشور برخوردار نیست و ازسوی دیگر نرخ بالای بیکاری در کشور و مشکلات اشتغال سبب شده است که مدیران دولتی انگیزه کافی برای تحقق چنین احکامی را نداشته باشند. در شرایطی که نرخ بیکاری بالاست دولت به‌عنوان متولی امر*

اشتغال و کاهش نرخ بیکاری، نمی‌تواند از طریق کاهش حجم و اندازه خود بر تعداد بیکاران کشور بیافزاید و به نوعی بر معضل بیکاری دامن بزند.

– در سطر سوم بند «۱» عبارت «انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات...» درج شده است. از آنجایی که عبارات «سازمان و مؤسسات» عباراتی عام است که فاقد تعریف حقوقی مشخص است، لذا باید مرادقانونگذار در زمینه اینکه کدام یک از اشکال حقوقی دستگاه‌های اجرایی مورد نظر است، به صراحت مشخص شود.

– با توجه به اینکه بعضی دستگاه‌های اجرایی مستقیماً به موجب قانون تأسیس شده‌اند، لذا ادغام یا انحلال آنها نیز با تصمیم شورای عالی اداری امکانپذیر است و این‌گونه سازمان‌ها باید از حکم این جزء مستثنا شوند. قانون اصلاح مواد (۱۳۹) و (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه نیز مؤید این نظریه است.

– علیرغم وجود نظریه فوق، در صورتی که قانونگذار قائل به کاهش حجم و اندازه دولت است، بنابراین از یک منظر اعطای اختیارات فوق به شورای عالی اداری از توجیه کافی برخوردار است، زیرا بدون اعطای چنین اختیاری اساساً اهداف مقنن که کاهش اندازه دولت است محقق نخواهد شد. شایان ذکر است ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی جدید که قالباً منجر به افزایش اندازه دولت می‌گردد به موجب تبصره ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری کماکان نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی است.

بند «۲»ـ هر گونه به‌کارگیری و یا تبدیل وضعیت استخدامی نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی ممنوع است و موارد ضروری صرفاً به‌ترتیبی خواهد بود که به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ارزیابی بند «۲»

– این حکم به نوعی تکرار ماده (۵۱) برنامه پنجم توسعه است. به هر حال یکی از راه‌های کنترل اندازه دولت، بستن ورودی‌هاست که البته ممکن است منجر به جلوگیری از گردش نخبگان در نظام اداری کشور شود.

بند «۳» ـ به کارگیری افراد در قالب قرارداد کار معین (مشخص) یا ساعتی برای اجرای وظایف پست‌های سازمانی، فقط در سقف مقرر در قانون مدیریت خدمات کشوری مجاز است. تمدید قراردادهای قبلی بلامانع است.

ارزیابی بند «۳»

– این حکم تکرار بند «هـ » ماده (۵۰) برنامه پنجم توسعه است و به نوعی اصلاح تبصره ماده (۳۲) قانون *خدمات* کشوری تلقی می‌گردد. این ماده بیان می‌دارد:« دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تا ده‌درصد(٪۱۰) پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب افرادی را به‌صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک‌سال به‌کارگیرند».

– این حکم به نوعی مانع تحقق بند «۱» که کاهش حجم و اندازه دولت را هدف قرار داده می‌شود، مگر اینکه *سقف* ۱۰ درصد در همه حال توسط دستگاه‌های اجرایی رعایت شود. لذا پیشنهاد حذف این بند را دارد.

بند «۴»ـ به دولت اجازه داده می‌شود در اجرای اصلاح ساختار دولت و کاهش حجم و اندازه دستگاه‌های اجرایی، با پیشنهاد سازمان و تصویب شورای عالی اداری، نسبت به ادغام، انحلال و جابجایی سازمان‌های تابعه و وابسته وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها، اقدام کند.

ارزیابی بند «۴»

– در متن پیشنهادی واژه «جابجایی» ابهام دارد، زیرا در حقوق اداری تعریفی برای آن موجود نیست.

– *همان‌گونه که در رابطه با بند «۱» بیان شد، بعضی دستگاه‌های اجرایی مستقیماً به موجب قانون تأسیس شده‌اند، لذا ادغام یا انحلال آنها نیز با تصمیم شورای عالی اداری امکانپذیر است و این‌گونه سازمان‌ها باید از حکم این جزء مستثنا شوند. قانون اصلاح مواد (۱۳۹) و (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه نیز مؤید این نظریه است.*

– *گرچه در ابتدای این جزء گفته شده «به دولت اجازه داده می‌شود»، اما بعداً مرجع تصویب، «شورای عالی اداری» ذکر شده که جمع این دو حکم موجب می‌شود مرجع تصویب دچار ابهام شود.*

– در صورتی که مجلس شورای اسلامی با بند «۱» موافق باشد، به‌نظر می‌رسد برای کاهش حجم و اندازه دولت اعطای چنین مجوزی منطقی است. زیرا دولت با چنین حکمی می‌تواند برخی از ساختارهای موازی را حذف کند.

- *به منظور ارزیابی میزان توفیق دولت در کاهش حجم و اندازه و و اگذاری امور تصدیگری خود به بخش غیردولتی موضوع بند «۱» و «۴» شاخص‌های زیر باید مورد توجه قرار گیرند:*
  - *تعداد کارکنان دولت به ازای هر سال چهار درصد کاهش،*
  - *میزان جذب نیروی انسانی دستگاه‌ها در طول هر سال به ازای هر سال تا سقف یک درصد،*
  - *نسبت بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی،*
  - *تعداد پست‌های مدیریتی و سرپرستی،*
  - *تعداد دستگاه‌های اجرایی به ازای هر سال ۳ درصد،*
  - *نسبت بودجه شرکت‌های دولتی که برای توسعه بخش غیر دولتی واگذار می‌شوند،*
  - *حجم تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی واگذار شده به بخش غیر دولتی.*

بند «۵»ـ به دولت اجازه داده می‌شود در حدود اعتبارات هزینه‌ای سالیانه نسبت به تعیین ضریب حقوق کارکنان دولت اعم از مشمولین و غیرمشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری اقدام کند و براساس پیشنهاد سازمان، برای ایجاد تناسب در حقوق و مزایای کارمندان دستگاه‌های اجرایی و حقوق و مستمری بازنشستگان کشوری و لشکری، نسبت به وضع مقررات لازم و افزایش جداول فصل دهم این قانون تا میزان ۵۰ درصد اقدام نماید.

ارزیابی بند «۵»

– تعیین ضریب ریالی حقوق شاغلین و بازنشستگان دولت به موجب تبصره ماده (۶۴) باید در لایحه بودجه سالیانه پیش‌بینی و به تصویب هیئت وزیران برسد. اما این حکم در سنوات اخیر در قوانین بودجه اصلاح و *اختیار* تعیین ضریب ریالی بر عهده دولت گذارده شده است.

– موضوع اعطای اختیار به دولت برای افزایش امتیاز جداول فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری که به نوعی تکرار بند «الف» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه است، طی سال‌های اجرای برنامه پنجم با تفسیر نادرست دولت نهم و دهم مواجه و صرفاً برای برخی دستگاه‌های اجرایی نظیر قوه قضائیه، وزارت کشور و نهاد ریاست‌جمهوری به اجرا درآمده است، حال آنکه نظر قانونگذار افزایش جداول فصل دهم برای تمام دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون بوده است نه صرفاً برخی دستگاه‌های اجرایی که از توان چانه‌زنی بیشتری در معادلات قدرت برخوردارند. رئیس محترم مجلس شورای اسلامی در رابطه با افزایش امتیازات حقوق و مزایای کارکنان قوه قضائیه، سازمان‌های تابعه و وزارت دادگستری موضوع مصوبه شماره ۱۷۴۰/۹۰/م/ت/۱۰۵ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ هیئت وزیران نیز نظر هیئت تطبیق مصوبات دولت را به‌شرح زیر به دولت ابلاغ کرد: «به‌طور علی‌الاطلاق مرجع تصویب افزایش جداول و امتیازات فوق‌العاده‌های موضوع فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری هیئت وزیران می‌باشد و نمی‌تواند فقط نسبت به بخشی از دستگاه‌ها افزایش حقوق داشته باشند.

پیشنهادهای مربوط به اصلاح ماده (۱۰)

– در *سطر سوم بند «۱»، عبارت «انحلال و ادغام مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی» جایگزین عبارت «انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات» شود.*

– *بند «۳» حذف شود.*

– *در سطر دوم بند «۴»، عبارت «جابجایی» حذف و عبارت «تغییر وابستگی یا تابعیت یک مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی از یک وزارتخانه به وزارتخانه دیگر» قبل از عبارت «اقدام کند» افزوده شود.*

– *در صورتی که قانونگذار کماکان قائل به عدم واگذاری اختیار انحلال و ادغام آندسته از دستگاه‌های اجرایی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود، لازم است تبصره زیر به ماده (۱۰) لایحه برنامه ششم اضافه* شود:

«**تبصره** – هرگونه ادغام و انحلال مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود».

– عبارت «و بر اساس پیشنهاد سازمان، ..... تا میزان ۵۰٪ اقدام نماید» از انتهای بند «۵» حذف و عبارت «افزایش میزان حقوق، افزایش یا ایجاد فوق‌العاده‌ها، مزایا و هزینه‌های قانون مدیریت خدمات کشوری مادام که این قانون دوره آزمایشی را سپری می‌کند، ممنوع است. در دستگاه‌های دولتی که تابع قوانین و مقررات استخدامی خاص هستند و نیز دستگاه‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است نیز مشمول این حکم می‌باشند. افزایش ضریب ریالی سالیانه، افزایش‌های ناشی از ترفیع، ارتقا، انتصاب و نظایر آن از شمول این حکم مستثناست» جایگزین شود.

پیشنهاد مواد الحاقی به لایحه برنامه ششم توسعه

الحاقی ۱

در راستای تصحیح و تجهیز نظام اداری و اجرایی کشور به ارزش‌های اسلامی ـ ایرانی و افزایش بهره‌وری، دولت موظف است براساس تکالیف معین شده در قانون مدیریت خدمات کشوری، این قانون و سایر قوانین و مقررات موضوعه و حداکثر تا پایان سال دوم برنامه نسبت به اصلاح الگوی اداره امور عمومی و اجرایی کشور برمبنای عدم تمرکز مالی و اداری و تعدیل سطوح مدیریت دولتی، شکل‌گیری و توانمندسازی مدیریت محلی و تعدیل نظام تخصیص منابع مالی و اعتباری کشور از نظام بخشی به نظام برنامه‌ای مکان‌محور اقدام قانونی لازم را به‌عمل آورد.

الحاقی ۲

به‌منظور مدیریت علمی، کارآمد و اثربخش فرآیندهای تأمین، به‌کارگیری، بهسازی و کاربرد منابع انسانی، دولت مکلف است نظام مدیریت منابع انسانی و زیرنظام‌های اجرایی آن را در کلیه دستگاه‌های دولتی به‌نحوی طراحی، تجهیز و مستقر نماید که:

۱. شاخص‌های بهره‌وری مدیریت منابع انسانی در بخش دولتی در طی سال اول برنامه احصا و اندازه‌گیری شود.

۲. مؤسسه آموزش مدیریت دولتی را با هدف ایجاد نظام ویژه توانمندسازی و آموزش مدیران دولتی تقویت کند و انتصاب و ارتقای مدیران دولتی را براساس نظام و سازوکارهای مورد تأیید مؤسسه مذکور صورت دهد.

الحاقی ۳

در راستای بهبود توسعه نظام نظارت و ارزیابی عملکرد مدیریت عمومی کشور، دولت موظف به انجام اقدامات ذیل است:

۱. راه‌اندازی مرکز ارزیابی نظام مدیریت عمومی به‌صورت یک مؤسسه عمومی غیردولتی،

تبصره «۱» ـ هیئت امنای مرکز مذکور شامل رئیس سازمان نظام مدیریت کشور، دو نفر از صاحبنظران علوم مدیریت به انتخاب اعضای هیئت علمی دانشکده‌های مدیریت کشور و دو نفر از صاحبنظران علوم اجتماعی به انتخاب اعضای هیئت علمی دانشکده‌های علوم اجتماعی و علوم سیاسی کشور خواهد بود.

تبصره «۲» ـ سنجش و اعلام رسمی موارد زیر جزء وظایف مرکز مذکور است:

۱. میزان رضایتمندی مردم از خدمات دولتی و عمومی اعم از اداری و قضایی،
۲. میزان فساد اداری در حوزه‌ها و بخش‌های مختلف اعم از اداری و قضایی،
۳. وضعیت استقرار و عملکرد دولت الکترونیک در تمامی حوزه‌های عمومی و قضایی،
۴. میزان سهولت فضای کسب‌وکار در کشور،
۵. میزان شفافیت و پاسخگویی نظام مدیریت بخش عمومی اعم از اداری و قضایی،
۶. اعتماد مردم به دستگاه‌های دولتی و قضایی،
۷. میزان سرمایه اجتماعی و روند آن،
۸. میزان سرمایه فکری و انسانی در بخش عمومی.

۲. سازماندهی و استقرار نظام مدیریت عملکرد و حسابرسی عملکرد در بخش دولتی،

۳. فراهم کردن سازوکارها و امکانات مربوط به افزایش نظارت مردمی، رسانه‌ها و مطبوعات به‌منظور پیشگیری، کنترل و مبارزه با فساد اداری،

۴. سازماندهی و استقرار نظام سلامت اداری و استقرار نظام‌های پیشگیری، روندیابی و مبارزه با فساد اداری.

الحاقی ۴

هرگونه استخدام و عقد قرارداد کار مشخص از محل درآمدهای اختصاصی، سایر منابع مالی و اعتبارات خارج از شمول، در کلیه دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری ممنوع است.

الحاقی ۵

پاداش پایان خدمت موضوع قانون پرداخت پاداش پایان خدمت و بخشی از هزینه‌های ضروری کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۵/۲/۲۶ و اصلاحات آن، حداکثر معادل هفت برابر حداقل حقوق و مزایای موضوع ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری در ازای هر سال خدمت که از لحاظ بازنشستگی و وظیفه ملاک محاسبه قرار می‌گیرد، خواهد بود. هرگونه پرداخت خارج از ضوابط این قانون تحت این عنوان و عناوین مشابه به همین منظور در حکم تصرف در اموال دولتی است.

۲. ارزیابی نظام اداری در سند برنامه ششم توسعه

سند برنامه ششم توسعه در بخش مربوط به نظام اداری تصویری از مسائل و مشکلات اجرایی و مدیریتی بخش عمومی ارائه نموده و در همین راستا به تبیین راهکارهایی جهت حل و فصل آسیب‌هایی که نظام اداری کشور با آن مواجه است پرداخته است. این سند راهکارهای حل معضلات نظام اداری را در قالب بخش‌های زیر ارائه نموده است:

- تقسیم کار ملی و ساختار مدیریت و سازمان کار دولت،
- مدیریت سرمایه انسانی،
- نظام جبران خدمت کارکنان بخش عمومی،
- مقابله با فساد اداری، افزایش سلامت اداری و صیانت از حقوق مردم،
- توسعه فناوری‌های نوین و دولت الکترونیک،
- توسعه مدیریت عملکرد و فناوری‌های مدیریتی.

سند برنامه ششم برای حل آسیب‌های نظام اداری در هر یک از بخش‌های فوق راهکارهایی را در قالب اهداف کلان، راهبردها، سیاست‌ها و اقدامات اساسی ارائه نموده است که مشروح آن در بخش پیوست گزارش آمده است. در ادامه این راهکارها از ابعاد مختلف همچون نحوه چارچوب بندی راهکارهای ارائه شده، میزان اثربخشی آنها در حل و فصل معضلات نظام اداری مورد بررسی قرار می‌گیرند و در نهایت با توجه به نتایج پیمایش انجام شده در بخش دوم این گزارش پیشنهادهایی برای تکمیل سند پیشنهادی ارائه خواهد شد:

ـ تقسیم کار ملی و ساختار مدیریت و سازمان کار دولت

ساختار و تشکیلات دولت اولین بخشی است که در سند برنامه ششم توسعه مورد توجه قرار گرفته است. اگرچه بزرگ بودن بدنه بخش دولتی در ایران، تمرکز اکثر فعالیت‌های اقتصادی جامعه در انحصار دولت، ناکارآمدی بخش دولتی در ارائه خدمات به مردم و به تبع آن ضرورت کوچک‌سازی دولت و واگذاری امور تصدیگری به بخش خصوصی و تعاونی همواره از موضوعات کلیدی نظام اداری بوده و تاکنون در قوانین مختلف نیز مورد توجه قرار داشته، اما آنچه که می‌تواند به اجرای صحیح و موفقیت‌آمیز فرآیند خصوصی‌سازی و کوچک نمودن اندازه دولت کمک کند توجه به گام پیش از این اقدام یعنی تقویت بخش خصوصی در کشور است. در حال حاضر بخش خصوصی از توان و ظرفیت‌های لازم جهت انجام امور واگذار شده دولت برخوردار نیست و همین امر موجب بروز چالش‌های جدی در امر خصوصی‌سازی شده است. علاوه بر آن بروز برخی دیگر از مشکلات اقتصادی همچون نرخ بالای بیکاری در کشور سبب شده تا دولت نتواند اهداف، راهبردها و سیاست‌های خصوصی‌سازی را آن‌طور که در برنامه‌های مختلف پیش‌بینی می‌کند، پیش ببرد. با وجود این، بررسی اهداف کلان و استراتژی‌های ارائه شده در این بخش نشان می‌دهد عمده راهکارهای ارائه شده بر محور کوچک‌سازی بخش دولتی و ایجاد عدم تمرکز در امور عمومی کشور قرار دارد. در سند برنامه ششم توسعه، متناسب با اهداف کلان این حوزه راهبردهایی جهت تحقق هر یک از این اهداف ارائه شده است، اما در بخش اهداف کمی صرفاً به ارائه شاخص‌های قابل ارزیابی در حوزه اندازه دولت و ایجاد عدم تمرکز اداری و مالی بسنده کرده است. برای مثال شاخص‌های کمی و قابل سنجشی برای ارزیابی میزان توفیق دولت در تقویت بخش خصوصی به‌عنوان یکی از شاخص‌های کلیدی و مهم حوزه تقسیم کار ملی و ساختار کار دولت ارائه نشده است. مضافاً آنکه در بخش راهبردها «توسعه فرهنگ رقابت سرزمینی و محلی در توسعه و رفع موانع آن» از دامنه بسیار گسترده‌ای در حوزه فرهنگ ملی برخوردار است که بیان آن در یک سند برنامه میان‌مدت در شرایطی که برنامه مشخصی هم برای کار فرهنگی در این زمینه ارائه نشده، مورد بحث است. بر اساس دیدگاه خبرگان نظام اداری کشور که در پیمایش انجام شده در بخش دوم این گزارش دیدگاه‌های آنها احصا شده، تاکنون جهت‌گیری روشنی درباره تشکیلات کلان دولت وجود نداشته و در نتیجه در بسیاری از مواقع اقدامات ساختاری در دولت همچون ادغام، انحلال و تشکیل سازمان و وزارتخانه جدید فاقد

جهت‌گیری روشن و منسجم بوده است. بر این اساس برنامه‌های زیر نیز باید در تدوین اهداف کلان، راهبردها و سایر برنامه‌های حوزه ساختار و تشکیلات دولت مورد توجه قرار گیرند:

- ضرورت برخورداری دولت از نظریه مشخص در زمینه تشکیل وزارتخانه‌ها،
- جهت‌گیری روشن در هنگام ادغام و انحلال دستگاه‌ها.

ـ مدیریت سرمایه انسانی

تمرکز اصلی بخش مدیریت سرمایه انسانی در سند برنامه ششم بر تعدیل نیروی انسانی بخش دولتی در راستای اجرای سیاست کوچک‌سازی دولت، افزایش جابجایی نیروی انسانی بین دستگاه‌ها و توسعه شایسته‌سالاری در بخش دولتی قرار دارد. مرور برنامه‌هایی که در لایه‌های مختلف در این بخش تدوین شده‌اند نشان می‌دهد در برخی موارد سطح‌بندی انجام شده در تدوین برنامه‌های این حوزه نیازمند بازنگری و اصلاح است. برای مثال در حالی‌که جابجایی نیروی انسانی در بین دستگاه‌های اجرایی به‌عنوان یکی از راهبردهای مدیریت سرمایه انسانی مطرح شده، تحقق آن نیازمند تدوین اقدامات عملی است به گونه‌ای که اجرای آن را در عمل با موفقیت همراه سازد. انعطاف‌پذیری نیروی انسانی و جابجایی آن در بین دستگاه‌های مختلف باید با در نظر گرفتن ملاحظات مختلف همچون ضرورت برخورداری نیروی انسانی از ثبات نسبی در سازمان، رعایت بحث‌های مربوط به امنیت و راهکار شغلی و مواردی از این قبیل انجام گیرد. در حالی‌که اقدامات پشتیبانی‌کننده راهبرد جابجایی نیروی انسانی در سند ارائه شده مغفول مانده‌اند. این بحث در مورد راهبرد «متناسب‌سازی نیروی انسانی در مناطق کمتر توسعه یافته» نیز مطرح است. در راستای اجرای هدف کلان تمرکززدایی در نظام اداری که به دنبال آن باید این هدف در زمینه نیروی انسانی بخش دولتی نیز به اجرا درآید، ارائه این راهبرد کاملاً منطقی و قابل پیش‌بینی می‌باشد، اما اجرای آن نیازمند تدوین و اجرای اقدامات کلیدی در حوزه‌های انگیزشی و نیازسنجی است و باید در طراحی اقدامات اساسی مرتبط با این راهبرد در سند برنامه ششم مورد توجه قرار گیرد. همچنین در سند برنامه ششم «تعیین تلکیف نیروهای قراردادی با مدرک دانشگاهی از طریق آزمون رقابتی» به‌عنوان یکی از اقدامات اساسی در جهت تحقق راهبرد «کاهش اندازه دولت از طریق متناسب‌سازی نیروی انسانی آن» مطرح شده، در حالی‌که یکی از شاخص‌های کوچک‌سازی دولت کاهش حجم نیروی انسانی است.

ـ نظام جبران خدمت کارکنان بخش عمومی

نظام جبران خدمات کارکنان از موضوعات اساسی و چالشی نظام اداری کشور بوده و ضعف و نارسایی‌های آن زمینه‌ساز شکل‌گیری آسیب‌های متعدد در سایر حوزه‌های مرتبط با نظام اداری شده است. در سند برنامه ششم نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی با هدف ایجاد عدالت در پرداخت کارکنان و همچنین متناسب‌سازی پرداخت‌های شاغلین و بازنشستگان بر اساس حد معیشت مطرح شده است.

به‌نظر می‌رسد در کنار اهداف، راهبردها، سیاست‌ها و اقدامات عملی که به منظور بهبود نظام جبران خدمات کارکنان مطرح شده، ضرورت ساماندهی حقوق مقامات و مدیران عالی دستگاه‌ها نیز ازجمله موضوعات کلیدی و حساسیت‌زای نظام پرداخت در کشور است که در سند ارائه شده مغفول مانده است. نتایج حاصل از پیمایش انجام شده در این مطالعه نشان می‌دهد در حال حاضر بین حقوق و مزایای مقامات و مدیران عالی نظام اداری با کارکنان سطوح میانی و پایین دستگاه‌های اجرایی تفاوت فاحشی وجود دارد و همین امر سبب دامن زدن به معضل تبعیض و بی‌عدالتی در نظام پرداخت بخش عمومی کشور شده است. بر اساس دیدگاه خبرگان مطالعه حاضر یکی دیگر از آسیب‌های نظام پرداخت در کشور که در سند برنامه ششم نیز باید مورد توجه قرار گیرد وجود تبعیض بین پرداخت حقوق و مزایای مدیران و کارکنان آن دسته از دستگاه‌هایی که از درآمدهای اختصاصی برخوردارند در مقایسه با سایر دستگاه‌های اجرایی است. به بیان دیگر در حالی‌که کلیه درآمدهای اختصاصی توسط دستگاه‌های اجرایی باید در خزانه دولت متمرکز و به‌طور عادلانه بین دستگاه‌های مختلف توزیع شود، برخی دستگاه‌ها از محل درآمدهای اختصاصی خود برای پرداخت حقوق و مزایای کارکنانشان استفاده می‌کنند، در حالی‌که برخی دیگر از دستگاه‌ها همچون وزارت آموزش و پرورش که ماهیت هزینه‌ای برای دولت دارند از چنین منابعی برخوردار نیستند. همین امر سبب افزایش بی‌عدالتی و در نتیجه شکل‌گیری نارضایتی کارکنان بخش عمومی شده است. لذا در بخش نظام جبران خدمت کارکنان بخش عمومی برنامه‌های زیر نیز در کنار برنامه‌های ارائه شده در سند برنامه ششم باید مورد توجه قرار گیرند:

- عدم استفاده از درآمدهای اختصاصی برای پرداخت حقوق و مزایای کارکنان،
- نبود تفاوت فاحش بین حقوق و دستمزد مقامات بالا و کارکنان سطوح پایین در نظام اداری.

ـ مقابله با فساد اداری، افزایش سلامت اداری و صیانت از حقوق مردم

مقابله با فساد اداری، افزایش سلامت اداری و به تبع آن صیانت از حقوق مردم به‌عنوان یکی از موضوعات کلیدی نظام اداری در سند برنامه ششم مورد توجه قرار داشته و راهکارهایی نیز در همین راستا ارائه شده است. بر اساس مبانی نظری و متون موجود در حوزه برنامه‌ریزی، اقدامات اساسی در هرم برنامه‌ها باید بیانگر برنامه‌های عملی و کاملاً اجرایی باشند. به بیان دیگر در هنگام بیان اقدامات اساسی باید گام‌های اجرایی که برای تحقق برنامه‌های سطوح بالاتر همچون راهبردها و اهداف کلان مورد نیاز هستند تدوین شوند. بر این اساس به‌نظر می‌رسد «بسترسازی و ارتقای فرهنگ سلامت اداری» که به‌عنوان یکی از اقدامات اساسی در حوزه مبارزه با فساد اداری در سند حاضر مطرح شده از ماهیتی بسیار کلان و کلی برخوردار است و در نتیجه بیان آن به‌عنوان یک گام اجرایی و عملی در سند برنامه مورد تردید است. به بیان دیگر پرداختن به موضوعات ارزشی و فرهنگی مستلزم توجه به سطوح مختلف پیش‌فرض‌ها، ارزش‌ها و هنجارهای فرهنگی است که برای هر یک از آنها باید اقدامات اجرایی مشخصی تدوین شود. لذا به‌نظر می‌رسد ارتقای فرهنگ سلامت اداری باید در قالب اهداف کلان و یا راهبردهای سند برنامه مطرح شود

و سپس در گام بعد از آن به اقدامات اساسی مربوطه اشاره شود. نتایج حاصل از پیمایش انجام شده در بخش دوم این گزارش نشان می‌دهد علاوه بر آنکه حل و فصل معضل فساد اداری مستلزم طراحی و استقرار نظامات اثربخش و پیش‌بینی سازوکارهای نظارت و ارزیابی می‌باشد، نفوذ صاحبان قدرت در سمت‌های کلیدی برخی از سازمان‌ها و در نتیجه آن مصلحت‌گرایی و عدم مقابله جدی با مقوله فساد سبب شده تا برنامه‌ها و سیستم‌های طراحی شده حتی به رغم برخورداری از اثربخشی بالا در فرآیند طراحی نتوانند به درستی پیاده‌سازی شده و به حل مشکل فساد اداری و ارتقای سلامت نظام اداری کشور کمک کنند. لذا در کنار برنامه‌های تدوین شده در این سند، باید موارد زیر نیز مورد توجه قرار گیرند:

- مقابله با مصلحت‌گرایی و به تبع آن مقابله جدی با فساد حاکمیتی و اداری،
- مقابله با نفوذ گروه‌های متنفذ در نظام اداری،
- جلوگیری از اشغال سطوح بالای مدیریتی توسط صاحبان قدرت.

ـ توسعه فناوری‌های نوین و دولت الکترونیک

در سال‌های اخیر علیرغم وجود احکام متعدد در زمینه فناوری اطلاعات و ارتباطات در برنامه‌های توسعه، مطالعات نشان می‌دهد مدل و مبانی نظری خاصی بر سیاستگذاری در این حوزه حاکم نبوده است. بسیاری از احکام مندرج در برنامه‌های توسعه ناشی از دغدغه موردی بوده و در نتیجه احکام فناوری اطلاعات و ارتباطات با یکدیگر و سایر احکام برنامه‌های توسعه هم‌افزایی و حتی ارتباط لازم را نداشته‌اند[1]. احکام مرتبط با بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات در لایحه برنامه ششم توسعه در ماده (۲۰) این لایحه متمرکز است. بر این اساس اهداف، برنامه‌ها و اقدامات اساسی ارائه شده در سند برنامه نیز معطوف به این ماده لایحه برنامه است و ارزیابی آنها نیز به سبب برخورداری از ماهیت فنی و تخصصی این حوزه باید در راستای ارزیابی ماده مذکور صورت گیرد[2].

ـ بخش توسعه مدیریت عملکرد و فناوری‌های مدیریتی

محور اصلی برنامه‌های مطرح شده در این بخش حول مدیریت عملکرد دولت و بهبود رابطه بخش دولتی با بخش خصوصی و جامعه مدنی و در نتیجه آن استقرار و ساماندهی نظام ارزیابی عملکرد نظام اداری قرار دارد. یکی از پیش زمینه‌های مهم در جهت پیاده‌سازی نظام مدیریت عملکرد در بخش دولتی، اعطای اختیارات قانونی لازم به مدیران دستگاه‌هاست. این امر باید در کنار راهکارهایی که در قالب این مؤلفه در سند برنامه ششم مطرح شده‌اند مورد توجه قرار گیرند. نتایج حاصل از بررسی حاضر نشان

---

۱ . «مباني نظري توسعه فناوري اطلاعات و ارتباطات و كاربرد آن در برنامه پنج ساله ششم»، گزارش مركز پژوهش‌هاي مجلس شوراي اسلامي، دفتر مطالعات ارتباطات و فناوريهاي نوين.

۲ . «لايحه احكام مورد نياز اجراي برنامه ششم توسعه اقتصادي، اجتماعي و فرهنگي جمهوري اسلامي ايران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) ـ ويرايش جديد» (بخش فناوري اطلاعات و ارتباطات)، گزارش مركز پژوهش‌هاي مجلس شوراي اسلامي، دفتر مطالعات ارتباطات و فناوريهاي نوين.

می‌دهد یکی از عواملی که سبب می‌شود مدیران دستگاه‌های اجرایی پاسخگویی ضعیفی داشته و نظام‌های مدیریت عملکرد نتوانند به‌عنوان یک سازوکار کنترلی و نظارتی از اثربخشی لازم برخوردار باشند، طراحی سیستم‌های نظارتی و پاسخگویی در شرایطی است که در یک گام پیش از آن مدیران از اختیار و آزادی عمل لازم جهت انجام وظایف محوله برخوردار نیستند. بر این اساس در هنگام تدوین برنامه‌های بهبود نظام مدیریت عملکرد بخش دولتی، باید در چارچوب قوانین به مدیران آزادی عمل لازم داده شود. علاوه بر این یکی دیگر از مؤلفه‌هایی که در چند سال اخیر بسیار مورد توجه جامعه قرار گرفته و به‌عنوان یک موضوع کلیدی و حساس واکنش‌های مختلف و متفاوتی را نیز به همراه داشته موضوع کارکنان پیمانکاری فعال در بخش دولتی و نظارت بر عملکرد شرکت‌های پیمانکاری نیروی انسانی است. این موضوع که اهمیت آن توسط خبرگان این مطالعه هم مورد تأکید و توجه قرار گرفته، در سند برنامه ششم مغفول مانده است. در حالی‌که به‌نظر می‌رسد باید به‌عنوان یکی از راهکارها و برنامه‌های سند برنامه ششم در بخش نظام مدیریت عملکرد، نظارت بر عملکرد شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی و عدم شفافیت در روابط حاکم بین دستگاه دولتی، آژانس تأمین نیروی انسانی و نیروی کار مورد توجه قرار گرفته و اقدامات اساسی برای آن پیش‌بینی شود. بر این اساس علاوه‌بر موارد ذکر شده در سند برنامه نکات زیر نیز در بخش مدیریت عملکرد این سند باید مورد توجه قرار گیرند:

- اعطای اختیارات کافی به مدیران در چارچوب قوانین و مقررات،
- نظارت بر عملکرد شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی و ایجاد شفافیت در روابط حاکم بین دستگاه دولتی، آژانس تأمین نیروی انسانی و نیروی کار.

جمع‌بندی

اهداف و سیاست‌های برنامه توسعه یک کشور هر چه که باشند، برای تحقق، نیازمند وجود یک سازمان هوشمند، کارآمد و تحول‌آفرین و در عین حال چالاک و روان هستند تا به‌عنوان بستر، زمینه‌ساز و ابزار اجرایی آن نقش‌آفرینی کند. حتی در کشورهایی که فاقد برنامه توسعه ملی به سبک و سیاق کشور ما هستند معمولاً یک برنامه ویژه برای اصلاح و نوسازی اداری وجود دارد. در کشوری مانند ایران که هنوز دولت موتور محرکه اصلی توسعه محسوب می‌شود، کارآمدی یا ناکارآمدی سازمان اجرایی دولت و یا همان نظام اداری نقش بی‌بدیلی در موفقیت و یا شکست برنامه‌ها دارد. بر این اساس شناسایی مسائل و مشکلات این نظام و تلاش جهت اصلاح و بهبود آن هدف اصلی تمام دولت‌ها در جوامع مختلف بشمار می‌رود. اما آنچه که در هنگام ارائه برنامه‌های اصلاح و بهبود نظام اداری باید مورد توجه قرار داشته باشد، توجه به عامل بستر و به نوعی شرایط حاکم بر جامعه مورد هدف است. نتایج تحقیقات قبلی نشان

می‌دهد بسیاری از برنامه‌های اصلاح و بهبود نظام اداری که در کشورهای توسعه یافته با موفقیت‌های چشمگیری مواجه بوده و توانسته بسیاری از معضلات نظام اداری آنها را برطرف نماید، در کشورهای در حال توسعه با توفیق چندانی همراه نبوده و حتی در بسیاری از این کشورها این برنامه‌های الگوبرداری شده خود سبب دامن زدن به مسائل و مشکلات نظام اداری شده‌اند. بر این اساس در کشورهای در حال توسعه، باید به یافتن الگوهای ویژه برای توسعه نظام اداری پرداخت که با توجه به شرایط ویژه اجتماعی، سیاسی و تاریخی و بومی هر کشور طراحی شده باشد. به‌عبارتی، الگوهای به کار گرفته شده در این کشورها، باید اصیل و فاقد ساختاری عاریتی و وارداتی باشد و باید مدلی انتخاب شود که به اندازه کافی با واقعیت‌های آن کشور تطابق داشته باشد. محققان دلایل چنین تفاوتی را در کشورهای در حال توسعه در قالب دو مفهوم اصلی مطرح می‌کنند، پدیده فساد اداری و ظرفیت‌های محدود اداری در این کشورها.

فساد اداری که بستر آن، نظام اداری کشور و اداره امور دولتی است، به‌عنوان چالش اساسی بسیاری از جوامع توسعه یافته و در حال توسعه است و با حرکت رو به جلو جوامع نمود بیشتری می‌یابد و منجر به اخلال در فرآیندهای توسعه می‌شود. بنابراین می‌توان گفت فساد یکی از مظاهر رفتارهای ضداجتماعی است. نظام اداری عاری از فساد، زمینه دستیابی دولت‌ها به توسعه و بهره‌مند شدن از تأثیرات مثبت آن را با کاستن از هزینه‌های سربار و اضافی به جامعه، ممکن می‌سازد. درحالی که نظام اداری فاسد، با مصروف داشتن منابع مالی مختص به توسعه جامعه، به‌مثابه باتلاقی عمل می‌کند که منابع را در خودش فرو می‌برد. در کشورهای پیشرفته صنعتی، از ابزارهای گوناگون برای کنترل دیوانسالاری‌ها استفاده می‌شود. اما بعضی کشورهای در حال توسعه، عاری از بسیاری از این کنترل‌ها هستند. این شرایط سبب می‌شود تا فساد اداری در کشورهای در حال توسعه بیش از کشورهای توسعه یافته معضل اصلی نظام اداری این کشورها محسوب شود و اجرای بسیاری از برنامه‌های اصلاح و بهبود این نظام را نیز با مشکل مواجه سازد. نتایج این مطالعه نیز نشان می‌دهد مقابله با فساد اداری اولین موضوعی است که به زعم خبرگان باید در نظام اداری کشور مورد توجه قرار گیرد.

توسعه ظرفیت‌های اداری مؤلفه مهم دیگری است که در کشورهای در حال توسعه باید محور اصلی برنامه‌های اصلاح نظام اداری قرار دهند. زیرا به آنان امکان می‌دهد تا بتوانند برنامه‌های اصلاحی را به پیش ببرند. البته توسعه ظرفیت‌های اداری در تمامی کشورها یکی از دغدغه‌های حوزه نظام اداری بشمار می‌رود، اما تأکید بیشتر بر این مقوله در کشورهای در حال توسعه بدین علت است که آسیب‌های بسیار زیادی از ظرفیت‌های اداری محدود، در این کشورها ایجاد شده است.

مرور برنامه‌های توسعه کشور نشان می‌دهد همواره مقوله نظام اداری به‌عنوان یکی از محورهای مورد نظر در برنامه‌های توسعه مطرح بوده است و با تدوین مواد قانونی مختلف در قالب سرفصل نظام اداری، اصلاح و بهبود وضعیت این نظام مورد توجه سیاستگذاران کشور قرار داشته است. اما نکته حائز

اهمیت آن است که هر برنامه توسعه از ظرفیت‌های محدودی در ابعاد مختلف برخوردار است. در نتیجه منطقی است که نمی‌توان در قالب یک برنامه توسعه پنج‌ساله که علاوه بر اصلاح نظام اداری باید به اصلاح و بهبود سایر نظامات کشور هم توجه داشته باشد، تمامی معضلات نظام اداری را مطرح نموده و انتظار داشت تا همه این معضلات در این دوره زمانی محدود، حل و فصل شوند. مضافاً آنکه مسائل و مشکلات نظام اداری کشور از دامنه بسیار وسیعی برخوردارند و طی یک روند تاریخی طولانی ایجاد شده و رشد کرده‌اند و حل و فصل کامل و اصولی آنها هم یک روند چندساله را می‌طلبد. بر این اساس و با توجه به آنکه انتظار می‌رود یک برنامه توسعه به‌صورت کاملاً عملیاتی و اجرایی تدوین شود، منطقی است راهکارهایی که ارائه می‌شوند در راستای تحقق اسناد بالادستی همچون سیاست‌های کلی نظام اداری و قانون مدیریت خدمات کشوری قرار داشته و کاملاً اجرایی و عملیاتی تدوین شوند. مراحل اجرایی این راهکارها نیز فازبندی شده و در قالب هر برنامه توسعه پنج ساله، اجرای یک یا چند فاز آن پیش‌بینی شود. به این ترتیب با تدوین مواد قانونی واقع‌بینانه و عملیاتی برای نظام اداری کشور در قالب برنامه توسعه، می‌توان به تحقق آنها امیدوار بود.

علاوه بر اولویت‌بندی حل مسائل نظام اداری کشور در برنامه‌های توسعه، توجه به ظرفیت‌های فعلی نظام اداری و بوروکراسی کشور به‌عنوان ابزار و موتور محرکه توسعه در سایر نظامات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و ... حائز اهمیت اساسی است. طبیعتاً حجم تکالیفی که برای سایر حوزه‌ها و نظامات بر دولت تحمیل می‌شود باید متناسب با ظرفیت بوروکراسی و نظام اداری حاکم باشد. یک نظام ناکارآمد که با مشکلات زیادی مواجه است و تحت تأثیر عوامل بیرونی بر اساس آنچه در گزارش به تفصیل به آن پرداخته شد قرار دارد و هر روز بر مشکلات آن افزوده می‌شود، عملاً نمی‌تواند به‌عنوان موتور محرکه توسعه عمل کند. موتور محرکه‌ای که توانایی حمل دویست کیلوگرم بار را دارد نمی‌توان یک تن بار بر آن سوار کرد و توقع داشت به حرکت در آید. این ابزار محرکه نه تنها نمی‌تواند یک تن بار را حمل کند، بلکه ظرفیت‌های فعلی خود را نیز زیر فشار و مطالبات موجود از دست خواهد داد. در حال حاضر با یک نظام اداری مواجه هستیم که از مشکلات ساختاری که طی حیات یکصد ساله در ایران به وجود آمده است رنج می‌برد، *لذا دولت و مجلس شورای اسلامی در تدوین برنامه‌های توسعه باید با واقع‌بینی، تکالیفی را بر روی دوش دستگاه‌های اجرایی بار کنند که تاب و تحمل آن را داشته باشد*. در غیر این‌صورت صرفاً با مجموعه‌ای از احکام قانونی مواجه خواهیم بود که بر حجم قوانین قبلی افزوده خواهد شد و این احکام قانونی در موارد متعددی سبب تفاسیر غلط و زمینه سوءبرداشت‌های سلیقه‌ای را فراهم خواهد کرد. در بسیاری از موارد نیز بدون توجه به ظرفیت دستگاه‌های اجرایی اعتبارات لازم برای انجام تکالیف در اختیار آنها قرار می‌گیرد و این اعتبارات به هزینه‌هایی پایدار تبدیل و منجر به افزایش هزینه‌های عمومی می‌گردد.

نکته دیگری که در تدوین احکام برنامه‌های توسعه باید مورد توجه قرار گیرد، *عدم اصلاح قوانین*

موضوعه در قالب احکام برنامه است. برای مثال اگر قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان قانون مادر در زمینه نظام اداری نیازمند اصلاح است این اصلاح باید در خود آن قانون صورت پذیرد، اصلاح این قانون در قوانین برنامه توسعه علاوه بر اینکه منجر به از دست دادن انسجام و یکپارچگی قانون مدیریت خدمات کشوری خواهد شد، قوانین توسعه را نیز از ماهیت اصلی خود تهی خواهد کرد و آن‌گاه به جای «*قانون برنامه توسعه*» با «*مجموعه قانون اصلاح قوانین*» مواجه خواهیم بود که قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴ و قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۴ زاییده همین پدیده است. بسیاری از مشکلاتی که در حوزه نظام پرداخت در سطح مدیران عالی کشور به وجود آمده است نیز از همین موضوع نشئت می‌گیرد. بند «الف» و «ح» ماده (۵۰) و بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه که در گزارش به تفصیل مورد بررسی قرار گرفت، عملاً زمینه را برای پرداخت‌های سلیقه‌ای و خارج از عرف در بسیاری از دستگاه‌های اجرایی کشور ازجمله شرکت‌های دولتی، بیمه‌ها و بانک‌ها با استناد به بند «ح» ماده (۵۰) و برخی وزارتخانه‌ها و نهادها و سازمان‌ها و مؤسسات تابعه آنان با استناد به بند «الف» ماده (۵۰) فراهم نمود.

بررسی ماده (۱۰) لایحه برنامه ششم توسعه در حوزه نظام اداری نشان می‌دهد که قوه مجریه توجه چندانی به مسائل و مشکلات اصلی این حوزه نداشته و به اصلاحاتی حداقلی بسنده کرده و در مواردی احکامی را مورد توجه قرار داده است که از موضوعات کم اهمیت نظام اداری تلقی می‌شود و باید در این رابطه احکام لازم که ماهیت برنامه‌ای داشته باشد پیش‌بینی شود. در همین حال ارزیابی سند برنامه ششم در بخش نظام اداری نشان می‌دهد که اگرچه این سند حاوی نکات قابل اعتنایی است که نشان از آسیب‌شناسی درست از نظام اداری کشور توسط دولت دارد، اما غالباً در مواردی بین اهداف و راهبردها و اقدامات پیش‌بینی شده رابطه درستی حاکم نیست و یا اینکه اقدامات پیش‌بینی شده اهداف را به‌طور کامل تامین نمی‌کند، که در این خصوص پیشنهادهای لازم در بخش ارزیابی سند در بخش سوم گزارش ارائه شده است. ضمن اینکه در متن لایحه نیز احکام لازم در این خصوص پیش‌بینی نشده است و نمی‌توان ارتباطی بین احکام برنامه با سند آن برقرار کرد و لازم است احکام لازم در متن لایحه برنامه ارائه شود. در این رابطه نیز احکامی به‌عنوان پیشنهادهای الحاقی در بخش سوم گزارش تحت عنوان ارزیابی ماده (۱۰) ارائه شده است.

پیوست‌ها

جدول ۱. اولویت‌بندی آسیب‌های (شاخص‌های) ذیل هر یک از مؤلفه‌های درون‌زای نظام اداری کشور

فساد اداری	
شاخص	**رتبه**
مصلحت‌گرایی و به تبع آن عدم مقابله جدی با فساد حاکمیتی و اداری	۱
نفوذپذیری بوروکراسی از جانب گروه‌های متنفذ در جهت منافع خود	۲
وجود فساد اداری گسترده و ضعف در ساختارها، سیاست‌ها و برنامه‌های کاهش فساد اداری	۳
اشغال سطوح بالای مدیریتی توسط صاحبان قدرت	۴
نظام آمار و فناوری اطلاعات	
شاخص	**رتبه**
نبود شفافیت و ضعف در نظام آماری و اطلاعات کشور	۱
زیرساخت‌های ضعیف و بسترهای ناکافی فناوری اطلاعات و دولت الکترونیک برای ارائه خدمات عمومی	۲
حقوق مردم	
شاخص	**رتبه**
عدم توجه کافی به حقوق شهروندی در دستگاه‌های اجرایی	۱
کم‌توجهی به حقوق شهروندان در زمینه دسترسی به مقررات، دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های دستگاه‌های اجرایی	۲
فقدان روابط مشفقانه با مردم و عدم مشارکت‌پذیری و احساس بی‌نیازی به مشارکت مردم	۳
نقش و اندازه دولت	
شاخص	**رتبه**
بوروکراسی گسترده و متورم و اداره پرهزینه کشور	۱
فقدان نظریه و مدل بومی برای تعیین قلمرو دولت	۲
مخدوش بودن حیطه وظایف دولت در ابعاد حاکمیتی، تصدی‌های اجتماعی و تصدی‌های اقتصادی	۳
عدم توجه کافی به متناسب‌سازی نقش‌ها و وظایف دولت	۴
قوانین و مقررات	
شاخص	**رتبه**
ضعف دانش فنی تدوین سیاست‌ها، برنامه‌های اجرایی و قوانین و مقررات	۱
عدم تنقیح قوانین در حوزه قوانین و مقررات اداری و استخدامی و تورم قوانین و مقررات	۲
وجود مقررات متعدد، موازی و پراکنده در خصوص ورود به خدمت و استخدام کارکنان و وجود ابهامات و در نتیجه متفاوت عمل کردن دستگاه‌ها	۳
عوامل فرهنگی و رفتاری	
شاخص	**رتبه**
سیاست‌زدگی نظام اداری	۱
برخورد طلبکارانه، آمرانه و تحکم آمیز با ارباب رجوع	۲
اشاعه رفتارهای سیاسی منفی در دستگاه‌های دولتی نظیر ظاهرسازی، تملق و چاپلوسی	۳

غلبه هنجارهای غیررسمی بر نظام اداری و لوث شدن هنجارهای رسمی	۴
غلبه رابطه‌گرایی بر ضابطه‌گرایی	۵
تمایل به حفظ وضع موجود و مقاومت در قبال تحول و نوسازی	۶
گرایش به بخشی‌نگری، روزمرّگی، عمل‌زدگی، تصدیگری، آرمان‌گریزی و فرافکنی	۷
حاکمیت سلیقه و وجودخط‌مشی‌های ضمنی نانوشته در حوزه امور عمومی	۸
عدم پویایی و خلاقیت و حاکمیت روحیه محافظه‌کاری	۹
ناتوانی سازمان‌های دولتی در همسوسازی اهداف سازمان با اهداف و منافع کارکنان و در نتیجه بی‌تفاوتی کارکنان نسبت به تحقق اهداف سازمان (عارضه بی‌تفاوتی سازمانی)	۱۰
احساس مالکیت نسبت به سازمان‌ها در میان مدیران	۱۱
ناشکیبایی در برابر انتقاد	۱۲
ضعیف بودن تعلقات سازمانی	۱۳
بی‌تفاوتی به شاخص‌های علمی	۱۴
جذب و استخدام	
شاخص	**رتبه**
کم توجهی به شایسته سالاری، جانشین‌پروری و تربیت مدیران و کارشناسان شایسته و در نتیجه ایجاد خلأ دانش در دستگاه‌های اجرایی	۱
بی‌ثباتی در مدیریت‌های حرفه‌ای	۲
انطباق کم مهارت‌ها و تخصص‌های نیروهای انسانی جدیدالورود با نیازهای اساسی دستگاه‌های اجرایی	۳
کم توجهی به حفظ و تقویت سرمایه‌های انسانی در بخش‌های ستادی و تصمیم‌گیری	۴
عدم تربیت نیروهای متخصص، با دانش و مورد نیاز دستگاه‌های دولتی توسط نظام آموزشی کشور	۵
نبود ضابطه مشخص جهت انتصابات و عزل‌ها و فقدان نظارت بر اجرای قانون در این زمینه ازجمله فصل هشتم قانون مدیریت خدمات کشوری (انتصاب و ارتقای شغلی)	۶
فقدان نظام مدیریت حرفه‌ای	۷
خروج بسیاری از مدیران و کارشناسان متعهد، متخصص و باتجربه لازم از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور	۸
وجود مشکلات اساسی در بخش تأمین اجتماعی و بازنشستگی	۹
استمرار روش سنتی و قدیمی استخدام با رویکرد رسمی و دائمی و در نتیجه چسبندگی نیروی انسانی	۱۰
نظارت، ارزیابی و پاسخگویی	
شاخص	**رتبه**
ضعف در نظام پاسخگویی	۱
ضعف در نظام‌های نظارت و ارزشیابی به نحوی که امکان ارزیابی عملکرد قوای سه‌گانه، سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی فراهم نیست	۲
عدم اعطای اختیارات کافی به مدیران و در نتیجه پاسخگویی ضعیف ازسوی آنان	۳
فقدان نهادهای تخصصی و حرفه‌ای بخش خصوصی برای نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و پایش شاخص‌های کلیدی کارآمدی دولت	۴
ضعف پایش و ارزیابی سیاست‌ها، برنامه‌های اجرایی، قوانین و مقررات	۵
نظارت ناکافی بر عملکرد شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی و عدم شفافیت در روابط حاکم بین دستگاه دولتی، آژانس تأمین نیروی انسانی و نیروی کار	۶

ساختار و تشکیلات	
شاخص	**رتبه**
فقدان نظریه در زمینه تشکیل وزارتخانه‌ها و قوانین تأسیس آنها	۱
فقدان جهت‌گیری روشن و منسجم درباره تشکیلات کلان دولت (گسترش، ادغام و انحلال)	۲
نارسایی‌های ساختاری شوراهای عالی و مراجع تصمیم‌گیری	۳
فقدان کمیسیون تخصصی در حوزه قانونگذاری در ساختار مجلس شورای اسلامی	۴
نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی	
شاخص	**رتبه**
حاکمیت دیدگاه وظیفه‌ای به جای دیدگاه فرآیندی در نظام اداری کشور	۱
نقش محدود مردم در فرآیندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری	۲
تمرکز در تصمیم‌گیری‌های مربوط به انتخاب و انتصاب مدیران (که منجر به جابجایی زیاد بین بخشی و کوتاهی عمر مدیریت‌ها می‌شود)	۳
نگاه بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی به برنامه‌های توسعه کشور	۴
بی باوری دستگاه‌های اجرایی به اثربخشی برنامه‌های توسعه کشور	۵
عدم تفکیک امور عمومی ملی از امور عمومی محلی و ضعف ساماندهی نظام‌های برنامه‌ریزی، تخصیص و توزیع منابع	۶
تمرکز در نظام تصمیم‌گیری و نبود اختیارات لازم در نزد مدیران استانی	۷
قلب ماهیت برنامه‌های توسعه کشور و عدم توجه به ظرفیت‌های محدود آن	۸
کم توجهی به نقش بوروکراسی در توسعه و اجرای برنامه‌های کشور ازسوی مسئولین	۹
نظام جبران خدمات	
شاخص	**رتبه**
عدم وجود نظام جبران خدمت ویژه نیروهای متخصص و کارآمد و همانندی آنان با سایر نیروهای عادی و غیرمتخصص و نگاه معیشتی و حمایتی به تمامی نیروها	۱
ضعف در نظام پرداخت کارکنان و عدم رعایت عدالت در پرداخت	۲
تفاوت فاحش بین حقوق و دستمزد مقامات بالا و کارکنان سطوح پایین در بوروکراسی	۳
استفاده از درآمدهای اختصاصی برای پرداخت حقوق و مزایای کارکنان	۴
شاخص‌های فرهنگی و رفتاری	۵

جدول ۲. اولویت‌بندی آسیب‌های (شاخص‌های) ذیل هر یک از مؤلفه‌های برون زاری نظام اداری کشور

نظام قانونی	
شاخص	**رتبه**
حاکمیت ضعیف قانون	۱
تدوین قوانین بدون در نظر گرفتن ظرفیت‌های اداری و مالی بوروکراسی کشور	۲
تنزل کیفیت قانون‌نویسی و قانونگذاری در کشور	۳
تعدد مراجع تصمیم‌گیری در حاکمیت جمهوری اسلامی ایران	۴
وجود حفره‌های قانونی برای دور زدن قوانین	۵
عوامل ساختاری-حاکمیتی	
شاخص	**رتبه**
ضعف ارتباط منطقی بین سیاستگذاران و مجریان	۱
عدم نظارت واقعی ازسوی مجلس	۲
سیاست‌زدگی قوه قضائیه و ناکارآمدی آن	۳
سیاست‌زدگی در نظام اداری کشور	۴
عدم حمایت کافی از سازمان‌های مردم‌نهاد به‌ویژه رسانه‌ها و انجمن‌های تخصصی برای اصلاح نظام اداری	۵
عدم رعایت اصل تفکیک قوا و سیاست‌زدگی در روابط بین قوای سه‌گانه	۶
مداخله غیرمسئولانه قوای سه‌گانه و نهادهای حاکمیتی در امور یکدیگر	۷
عدم اجماع میان مردم و حاکمیت درباره جهت‌گیری حاکمیت	۸
ضعف و کمبود سازوکارهای نظارت بیرونی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی	۹
نظام فرهنگی-اجتماعی	
شاخص	**رتبه**
قلب ارزش‌های فرهنگی و اجتماعی و انحطاط اخلاق در جامعه	۱
شکاف تاریخی دولت – ملت و تشدید بی‌اعتمادی مردم به دولت	۲
تشدید مصرف‌گرایی در جامعه و در نتیجه افزایش هزینه‌های عمومی	۳
نظام سیاسی	
شاخص	**رتبه**
فقدان نظام حزبی در کشور و در نتیجه عدم نظارت بر عملکرد مقامات و مدیران حرفه‌ای از سوی مردم و ارکان حزب	۱
محدودیت‌های سنگین بر فعالیت مطبوعات و رسانه‌ها در کشور	۲
غلبه نظارت درونی بر نظارت بیرونی در طراحی نظام سیاسی و پایه‌ریزی آن بر اساس اعتماد	۳
تشکل‌گریزی و تشکل‌ستیزی	۴
نظام اقتصادی	
شاخص	**رتبه**
ضعف بخش خصوصی و وجود یک بخش خصوصی وابسته به رانت‌های دولتی	۱
ضعف سازوکارهای رقابتی در کشور	۲
ضعف بخش خصوصی کارآ و توانمند برای پذیرش بخشی از تصدی‌های دولت	۳
نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر هزینه و نه عملکرد	۴
دولتی بودن درآمدهای نفتی	۵

منابع و مآخذ

۱. آلموند، گ وجونیور، ب و مونت، ر. سیاست تطبیقی، ترجمه علیرضا طیب، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۶۷.

۲. اوزبرن، دیوید، بازآفرینی دولت: اثر روحیه کارآفرینی در متحول ساختن بخش دولتی، ترجمه فضل اله امینی، نشر فرا، ۱۳۸۴.

۳. ربیعی، علی. زنده‌باد فساد، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۳.

۴. سیاست‌های کلی نظام اداری.

۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۶. قوانین برنامه توسعه کشور.

۷. قانون مدیریت خدمات کشوری.

۸. نجف بیگی، رضا. سازمان و مدیریت، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی، تیرماه ۱۳۸۷.

۹. تصویبنامه شماره ۶۳۱۳۲/ت ۴۸۷۵۳ ه مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۰ هیئت وزیران.

۱۰.تصویبنامه شماره ۱۰۴۶۱۶/ت۴۹۴۱۲هـ مورخ ۱۳۹۲/۵/۱۰ هیئت وزیران.

۱۱.تصویبنامه شماره ۴۴۲۷۴ ه مورخ ۱۳۹۵/۴/۵ هیئت وزیران.

۱۲.اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری مصوب هیئت وزیران به شماره ۱۴۷۴۴۸/ت ۳۷۳۰۹هـ مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۲.

۱۳.تصویبنامه شماره ۱۷۴۰/۹۰/م/ت ۱۰۵ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ هیئت وزیران.

۱۴.تصویبنامه شماره ۶۵۱۳۲/ت ۴۸۷۵۳ ه مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۰ هیئت وزیران.

۱۵.بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۴۲۵۳۷ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۴ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور.

۱۶.تصویبنامه شماره ۴۴۰۵۹/ت ۴۹۴۲۴ هـ مورخ ۱۳۹۲/۲/۵ هیئت وزیران.

۱۷.تصویبنامه شماره ۱۲۷۸۲۵/ت۴۹۶۵۵ هـ مورخ ۱۳۹۲/۷/۶ هیئت وزیران.

۱۸.گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور درباره نظام اداری کشور، ستاد برنامه ششم توسعه، ۱۳۹۴.

19. Hood, Christopher (1991), "A Public Management For All Seasons?", Public Administration Vol. 69.

20. Javidan, Mansour, J House, Robert, Dorfman, Peter W., Hanges, Paul J. and de Luque, Mary Sully (2006), "Conceptualizing and Measuring Cultures and Their Consequences: a Comparative Review of GLOBE's and Hofstede's Approaches", Journal of International Business Studies, Vol. 37.

21. McCourt, Willy (2013), "Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach", The World Bank East Asia and the Pacific Region Poverty Reduction and Economic Management Unit.

22. Peter K. Falconer (2014), "Public Administration and the New Public Management: Lessons from the UK Experience", www.spaef.com/file.php?id=187

23. Polidano, Charles, (1999), "The New Public Management in Developing Countries", Institute for Development Policy and Management University of Manchester Precinct Centre, Oxford Road, Manchester M13 9GH, UK.
24. The Swedish Public Administration Model – a brief overview
ww.arkiv.edelegationen.se/verva/upload/.../**public-administration-model**. pdf
25. Valery, Paul (2008), "Characteristics Of Modernization" The Future is not What it Used to be" http://www.apsu.edu/oconnort/rest of URL Accessed on today's date.

شناسنامه گزارش	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	شماره مسلسل: ۱۵۰۹۷

عنوان گزارش: نظام اداری برنامه‌های توسعه (با مروری بر آسیب‌های این حوزه و اولویت‌بندی آن)

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه مدیریت و تشکیلات)

تهیه و تدوین‌کنندگان: مریم طهرانی، محمدرضا مالکی

ناظران علمی: فرشاد مومنی، رضا زمانی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

همکاران: حسام عزت‌آبادی، ایمان تهرانی

ویراستار تخصصی: ـــــــ

ویراستار ادبی: ـــــــ

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام اداری

۲. بوروکراسی

۳. اصلاح

۴. بهبود

۵. قانون مدیریت خدمات کشوری

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۸/۴