

تحليل پيشينه اصلاح نظام ادارى در ايران

كد موضوعى: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۵۸۹۹

خردادماه ۱۳۹۷

معاونت پژوهش‌هاى اقتصادى
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومى

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۷.....	اصلاحات نظام اداری قبل از انقلاب اسلامی
۷.....	۱. اصلاح نظام اداری در عصر قاجار و مشروطه
۹.....	۲. برنامه‌های اصلاح نظام اداری پس از دوره قاجار تا انقلاب اسلامی
۱۱.....	۳. تصویب اولین قانون استخدام کشوری
۱۱.....	۴. ایجاد نظام برنامه‌ریزی (برنامه هفت‌ساله عمرانی اول)
۱۲.....	۵. برنامه هفت‌ساله عمرانی دوم (دعوت از مستشاران خارجی برای اصلاح نظام اداری)
۱۲.....	۶. برنامه هفت‌ساله عمرانی سوم
۱۳.....	۷. تشکیل شورای عالی اداری کشور
۱۳.....	۸. تصویب اصل انقلاب اداری به‌عنوان اصل دوازدهم انقلاب سفید
۱۴.....	۹. تدوین دومین قانون استخدام کشوری
۱۵.....	۱۰. تأسیس سازمان امور اداری و استخدامی کشور
۱۶.....	اصلاحات نظام اداری بعد از پیروزی انقلاب اسلامی
۱۸.....	۱. قانون اساسی
۱۹.....	۲. برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
۳۸.....	۳. برنامه‌های تحول اداری
۴۱.....	۴. قانون مدیریت خدمات کشوری
۴۳.....	۵. سیاست‌های کلی نظام اداری
۴۳.....	آسیب‌ها و موانع موجود در برنامه‌های اصلاح نظام اداری
۴۳.....	۱. نبود شاخص‌های قابل سنجش
۴۴.....	۲. حاکم نبودن رویکردهای همه‌جانبه‌نگر
۴۴.....	۳. نداشتن اولویت برای مسئولان درجه یک کشور
۴۴.....	۴. عدم تطابق رویکردهای مدیریت و رویکردهای اقتصادی
۴۴.....	۵. درآمدهای نفتی
۴۴.....	۶. ضعف بخش خصوصی
۴۵.....	۷. بی‌توجهی به ملاحظات فرهنگی
۴۵.....	۸. انحصار در بخش دولتی
۴۵.....	۹. نفوذ صاحبان قدرت، ناهمسو بودن منافع تصمیم‌گیرندگان و شهودی عمل کردن (همان)
۴۵.....	۱۰. مبهم بودن اهداف، تسلط نگرش سیاسی در دولت، تمرکزگرایی و فقدان مدیریت عملکرد (همان)
۴۵.....	۱۱. نگاه مکانیکی حاکم بر اجرای برنامه‌ها

۱۲. متناسب نبودن قدرت اصلاح به اندازه قدرت بوروکراسی.....	۴۵
۱۳. امید به ایجاد تغییر در نظام اداری توسط بوروکرات‌ها.....	۴۵
۱۴. محدوده نظام اداری و جامعیت آن.....	۴۵
۱۵. بی‌توجهی به ظرفیت و توانایی‌های دولت.....	۴۶
۱۶. ضعف مهارت‌های مدیران.....	۴۶
۱۷. گرایش به اقدامات زودگذر.....	۴۶
۱۸. ایدئال‌گرایی بدون واقع‌گرایی.....	۴۶
عوامل تأثیرگذار در موفقیت برنامه‌های اصلاح نظام اداری.....	۴۹
۱. عوامل مربوط به محیط و بستر برنامه‌های اصلاح نظام اداری.....	۵۰
۲. عوامل مربوط به فرآیند تدوین برنامه‌ها.....	۵۰
۳. عوامل مربوط به کارگزاران و مجریان برنامه‌های اصلاح نظام اداری.....	۵۰
جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها.....	۵۱
منابع و مآخذ.....	۵۴



تحلیل پیشینه اصلاح نظام اداری در ایران

چکیده

نظام اداری ماشین اجرایی دولت به حساب می‌آید که مرتبط با هر سه قوه است و این ماشین اجرایی ابزار چهارگانه قوانین و مقررات، ساختار تشکیلاتی، سیستم‌ها و روش و ساختار منابع انسانی را جهت ایفای نقش خود در اختیار دارد (میرسپاسی، ۱۳۷۸). نظام اداری با توجه به نقش گسترده و مؤثری که در امور کشورها دارد یکی از زیرساخت‌های توسعه محسوب شده و کارآمدی و پویایی آن موجب ارتقای سطح کارایی سایر نظام‌های کشور نظیر نظام اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، بهداشت و درمان و... است. اصلاح و تحول نظام اداری در دستور کار دولت‌های مختلف قبل و بعد از انقلاب اسلامی بوده است و در طول این دوران قوانین، برنامه‌ها و سیاست‌های گوناگون تدوین شده است. در دهه‌های گذشته، همه دولت‌ها قبل و بعد از انقلاب در اندیشه اصلاح و تحول در نظام اداری کشور بوده‌اند، زیرا نظام اداری یکی از ارکان اصلی هر حکومتی است و دستیابی به پیشرفت، توسعه و تحقق اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت و بهره‌گیری بهینه از منابع، همگی به عملکرد سالم، یکپارچه و هماهنگ نظام اداری وابسته است.

نظام اداری ایران همواره با چالش‌ها و مشکلات فراوانی روبرو بوده و در شرایط کنونی نیز ناکارآمدی نظام اداری به یکی از چالش‌های جدی کشور مبدل شده است. غلبه درگیری‌های روزمره اداری و عدم توجه جدی، علمی، عملی و به‌موقع به اصلاح اصولی این مسئله، باعث بروز چالش نظام اداری و تعمیق سایر چالش‌های کشور شده است. به‌طوری که ضعف و نابسامانی نظام اداری می‌تواند اجرای هرگونه سیاست اصلاحی در حوزه بحران‌های اساسی کشور نظیر بحران صندوق‌های بازنشستگی، بحران نظام بانکی، بحران بیکاری و ... را با چالش مواجه کند.

با توجه به شرایط کنونی به نظر می‌رسد عدم توجه کافی به مسئله نظام اداری در چند دهه اخیر این مسئله را به چالشی مزمن در کشور مبدل ساخته است. به‌رغم اینکه اسناد و سیاست‌های مهمی به‌منظور اصلاح نظام اداری و جلوگیری از ایجاد بحران در آن تدوین شده است، ولی گذشت زمان و وضعیت فعلی بیانگر آن است که این برنامه‌ها و سیاست‌ها موفق نبوده‌اند.

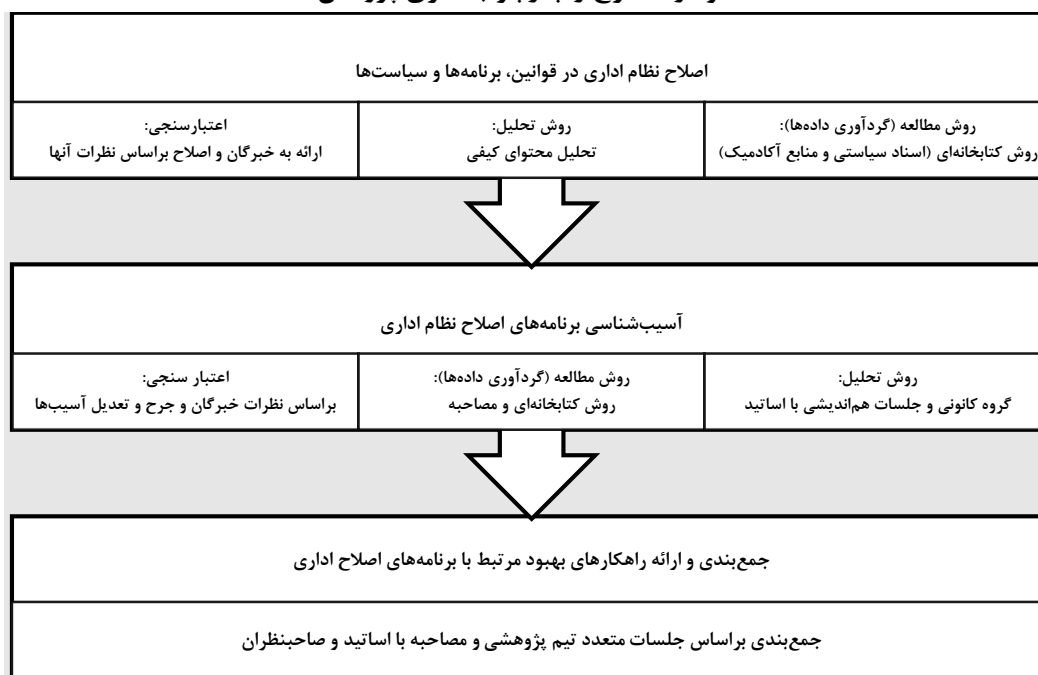
بدین جهت یکی از گام‌های اولیه و مهم جهت اصلاح نظام اداری، بررسی و تحلیل قوانین، سیاست‌ها و برنامه‌های اصلاح نظام اداری در کشور و آسیب‌شناسی آن است تا از این رهگذر به‌علل عدم موفقیت این برنامه‌ها پی برده شود. از این‌رو لازم است که در دوره‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی این قوانین، برنامه‌ها و سیاست‌ها و شیوه‌های عملیاتی آنها بررسی شده و ضمن آسیب‌شناسی دقیق برنامه‌های گذشته، برنامه‌ریزی‌های لازم جهت تدوین برنامه‌های آتی اصلاح نظام اداری صورت پذیرد.

گزارش حاضر درصدد تبیین و تحلیل پیشینه اصلاح نظام اداری در کشور و آسیب‌شناسی آن از دریچه برنامه‌ها، قوانین و سیاست‌هاست. در بخش اول و دوم قوانین، برنامه‌ها و سیاست‌های مرتبط با اصلاح نظام اداری قبل و بعد از انقلاب اسلامی معرفی و تحلیل می‌شوند. در پایان این دو بخش، جمع‌بندی از کلیات اصلاح نظام اداری در برنامه‌های توسعه ارائه می‌شود. در بخش سوم آسیب‌شناسی برنامه‌های اصلاح نظام اداری با مرور ادبیات علمی و نظرات خبرگان انجام گرفته است. آسیب‌های برنامه‌های اصلاح نظام اداری در چهار دسته شامل:

۱. آسیب‌های کلان ملی موثر بر نظام اداری همچون وارد شدن بدون ضابطه درآمدهای نفتی به نظام اداری و مبهم بودن نقش، جایگاه و کارکرد دولت،
 ۲. آسیب‌های ناظر به تدوین برنامه‌های اصلاح نظام اداری مثل نبود نظام آمار و اطلاعات و تکرار برنامه‌های قبلی بدون آسیب‌شناسی دقیق آن،
 ۳. آسیب‌های ناظر به اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری همچون مشغولیت نظام اداری با مسائل روزمره و نپرداختن به مسائل مهم و بلندمدت، عدم ثبات ساختار سازمان امور اداری و استخدامی به عنوان متولی اصلی اصلاح اداری و عدم ثبات مدیریت و جابجایی طراحان برنامه‌های تحول و اصلاح اداری در زمان اجرا،
 ۴. آسیب‌های ناظر به ارزیابی برنامه‌های اصلاح نظام اداری مثل نبود یک چارچوب و مدل دقیق علمی و عدم طراحی شاخص‌های مناسب (دقیق و کمی) به منظور ارزیابی میزان پیشرفت اصلاح اداری دسته‌بندی شده است.
- در پایان نیز برخی از راهکارهای اصلاحی به منظور بهبود برنامه‌های اصلاح نظام اداری ارائه شده است که مهمترین آنها عبارتند از: اولویت به اصلاح نظام اداری و در صدر اولویت قرار گرفتن آن، به‌کارگیری سامانه‌های یکپارچه اطلاعاتی، استفاده از رویکرد سیستمی و فرآیندی، طراحی سازوکار انگیزشی مناسب براساس منافع بازیگران، برنامه‌ریزی اصلاح متناسب با شرایط خاص هر دستگاه و تقویت نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی.



نمودار ۱. طرح و چارچوب نظری پژوهش



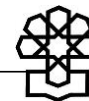
مقدمه

واژه متداول به‌کار گرفته‌شده برای نظام اداری در ادبیات علمی، Administrative System یا Administration است. اداره عبارت است از مجموعه فعالیت‌هایی که مقامات عمومی با امکانات معمولی یا با توسل به اقتدار عمومی انجام می‌دهند تا نظم عمومی را برقرار سازند (میرمحمدی و حسن‌پور، ۱۳۹۰). در یک تعریف، نظام اداری شامل سازمان‌های بخش دولتی در مقابل بخش خصوصی است که سه ویژگی اقتدار رسمی، پایبندی به قوانین و پاسخگویی را دارند (ترنر، ۱۳۷۹: ۱۰۷). در یک تعریف دیگر، نظام اداری، ساختار برنامه‌ریزی، سازماندهی و نهادینه شده مجموعه‌ای از سازمان‌ها و نهادهای کلان دولت است که وظایف، تکالیف و برنامه‌های دولت را به‌منظور اعمال حاکمیت یا اعمال تصدی در جهت تحقق اهداف معین به اجرا در می‌آورد (تصدیقی، ۱۳۷۸). در رابطه با عناصر نظام اداری دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد. عناصر نظام اداری به‌طور سنتی در ایران به چهار مقوله تشکیلات، قوانین و مقررات، نیروی انسانی و روش‌ها تقسیم می‌شود (رهنورد، ۱۳۹۱). بعضی از اندیشمندان مثل الوانی (۱۳۸۹) عناصر نظام اداری را به سه عنصر ساختار، مدیریت (کارکرد) و ارزش‌های حاکم طبقه‌بندی کرده‌اند (الوانی، ۱۳۸۹). تعریف نظام اداری در اسناد رسمی کشور عبارت است از: «نظام اداری زیرنظامی از نظام جمهوری اسلامی است که عهده‌دار تمشیت عملیاتی امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی نظام جمهوری اسلامی است (سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۷۷).

نقش اساسی نظام اداری به عنوان شریان حیاتی در کلیه نظام‌های سیاسی به اشکال مختلف در طول تاریخ تداوم داشته است و نظام اداری و بوروکراسی حاکم بر آن برای جامعه انسانی ابزار مهم و اساسی در پیشبرد اهداف نظام‌های سیاسی به شمار می‌آید (فقیهی و همکاران، ۱۳۹۰: ۲). نظام اداری کشور یکی از مهمترین و تأثیرگذارترین بخش‌های دولت است که اعمال حاکمیت صحیح در آن با اهمیت است و همچنین این بخش به دلیل اینکه ارتباط مستقیم و تنگاتنگی با مردم دارد، در ایجاد نشاط و امید مردم تأثیرگذار است (محمدی و همکاران، ۱۳۹۶). در دنیای مدرن، اداره کشور و اقتصاد بدون نظام اداری امکانپذیر نیست و ساختارهای اداری تأثیر اساسی بر کارکردهای سیاسی و اجتماعی دارند. اندیشمندان مختلف اذعان دارند که نظام اداری کارآمد در کشورهای آسیای شرقی تأثیر زیادی در رشد اقتصادی این کشورها در دهه ۱۹۹۰ داشته است (خاندوزی و کاویانی، ۱۳۹۵: ۷).

پولیت (۲۰۰۰) تغییر آگاهانه در ساختارها و فرآیندهای نهادهای بخش عمومی با هدف هدایت آنها به عملکرد بهتر را اصلاح اداری می‌داند. اصلاح نظام اداری رویکردی جامع شامل فرآیند تغییر در حوزه‌های ساختار سازمانی، تمرکززدایی، مدیریت کارکنان، مالیه عمومی، اصلاحات قانونی و نظایر آن است (UNDP, ۲۰۰۳) از منظری دیگر می‌توان هرگونه تلاش نظام‌مند در راستای بهبود عملکرد سازمان‌ها و نهادهای عمومی را اصلاح نظام اداری دانست. منظور از تلاش نظام‌مند، طراحی ساختارها و فرآیندهای بوروکراسی، به شکلی آگاهانه و منطقی و منطبق بر تئوری و عمل اداره امور عمومی است. هدف نهایی، ایجاد تغییری است که با مبانی و مفروضات الگوی اصلاح متناسب بوده، مبتنی بر استراتژی‌های تغییر مناسب باشد و برای وضعیت نظام اداری مورد نظر طراحی شده باشد. این تلاش نظام‌مند باید در جهت بهبود بهره‌وری و عملکرد نهادهای عمومی باشد به گونه‌ای که سطح زندگی شهروندان را بهبود داده و استانداردهای زندگی آنها را ارتقا دهد (فقیهی و کاظمی بیگدلی، ۱۳۹۳: ۴). با توجه به اینکه نظام اداری به منزله ابزاری مهم برای تحقق پیشرفت کشور در ابعاد مختلف است، بنابراین لازم است باور مشترک برای انسجام بخشیدن به بخش‌ها و مؤلفه‌های مختلف آن وجود داشته باشد. نظام اداری ایران به دلیل نقش وسیع و گسترده‌ای که در انجام امور دارد، یکی از زیرساخت‌های مهم توسعه و پیشرفت محسوب می‌شود که بی‌توجهی به آن سبب آسیب‌های جبران‌ناپذیری در مسیر تحقق آرمان‌های نظام است. در واقع نظام اداری زیرساختی است که سایر نظام‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... بدون بهره‌گیری از آن نمی‌توانند به اهداف خود دست یابند. در صورتی که ارزشیابی نظام اداری به طور صحیح و مستمر انجام شود، موجب ارتقای پاسخگویی نظام اداری و اعتماد عمومی به عملکرد این نظام و افزایش کارایی و اثربخشی آن می‌شود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۶: ۴۵۰-۴۵۱).

تحول اداری فرآیندهای متعددی همچون مشارکت عمومی کارکنان، اصلاح ساختارهای اداری، تناسب وظایف و اختیارات، توانمندسازی کارکنان و مدیران، پاسخگویی دولتمردان در



مقابل شهروندان، نظارت بر نظام اداری، توسعه شیوه‌های اطلاعاتی و ... را دنبال می‌کند (مارگو، ۱۹۹۶ به نقل از منوریان، ۱۳۹۴: ۸۴۸). از منظری دیگر تحول اداری، فرآیندی نظام‌مند، منسجم و هدفمند است که ارتباط قوی، همه‌جانبه و دوسویه با ساختارهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه دارد. بنابراین هرگونه تغییر و تحول در نظام اداری با حرکتی هماهنگ و همسو با ساختارهای یاد شده میسر و نتیجه‌بخش خواهد بود (جعفری مقدم، ۱۳۷۶). تحول اداری می‌تواند از بهبود و اصلاح مختصر و مهندسی و بازطراحی نظام اداری تا انقلاب اداری در راستای تحولات عمده اقتصادی را شامل شود (بارانی و همکاران، ۱۳۹۶). هدف از تحول اداری، تقویت توانمندی‌های نظام اداری در راستای ایفای کارآمد وظایف و نقش فعلی دولت است. به تعبیر دیگر هدف از تحول اداری، انطباق نقش‌ها، توانمندی‌ها و قابلیت‌های نظام اداری است که یکی از ملزومات توسعه پایدار محسوب می‌شود (مگیر و پالمه، ۲۰۰۵ به نقل از صائبی و پسران قادر، ۱۳۸۵: ۸۲).

مطالعات تحول [اصلاح] در نظام اداری را می‌توان از چهار منظر مورد بحث قرار داد:

۱. مطالعاتی که در آنها بسترهای سازمان‌های خصوصی و دولتی با یکدیگر مقایسه شده‌اند. مانند مطالعات وودرو ویلسون.^۱

۲. مطالعاتی که به موضوع تحول اداری و مدل‌های استقرایی از بخش خصوصی و به‌کارگیری آن در بخش دولتی پرداخته‌اند. مهمترین مطالعه در این رویکرد، مطالعه آذربورن و گیبلر^۲ با عنوان بازآفرینی دولت است.

۳. مطالعاتی که به ارتقای عملکرد بخش‌های دولتی و خصوصی پرداخته‌اند. شاخص‌ترین مطالعه صورت گرفته در رویکرد سوم به تحولات اداری به مطالعات کارولین بن^۳ و کتل و همکارانش^۴ برمی‌گردد. تلاش آنها در مقاله‌شان تحت عنوان بازآفرینی خدمات عمومی ملی، ارتقای نظام اداری از طریق کوچک‌سازی دولت توسط فنون جدید و تغییر فرهنگ منابع انسانی بود.

۴. مطالعاتی که به نقد موضوع خصوصی‌سازی و به‌کارگیری تجربیات بخش خصوصی در محیط کاری بخش دولتی پرداخته‌اند. در این رویکرد نیز مطالعات مربوط به خصوصی‌سازی و انتقادات وارده بر آن مد نظر قرار گرفتند (خیرگو و همکاران، ۱۳۹۲: ۴۷-۵۰).

اصلاح نظام اداری قبل از انقلاب اسلامی و بعد از آن همیشه یکی از مسائل و چالش‌های مهم بوده است. اصلاح اداری پس از انقلاب اسلامی تحت تأثیر عوامل ذیل بوده است:

۱. تحول در اندیشه سیاسی و دیدگاه‌های مربوط به دولت و وظایف و حدود آن،

1. Woodrow Wilson
2. Osborne & Geabler
3. Caroline ben
4. Kettl et al

۲. تغییر در ساختار سیاسی گروه‌ها و شکل‌گیری گرایش‌های سیاسی متفاوت و پافشاری آنان در مواضع و دیدگاه‌های خود درباره نقش دولت،

۳. احساس نیاز نسبت به کارآمدی و مؤثر بودن نقش دولت در حل مسائل اقتصادی و اجتماعی برای حفظ آرمان‌های انقلاب و تأمین نیازهای همگانی رفاه (قلی‌پور، ۱۳۹۵: ۴۱).

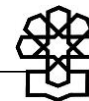
در یک نگاه می‌توان تاریخچه این اصلاحات را به دوره قبل از انقلاب و دوره بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، تقسیم‌بندی کرد. در پژوهش حاضر ابتدا به‌صورت مختصر قوانین و برنامه‌های مرتبط با اصلاح نظام اداری که قبل از انقلاب -به‌خصوص از دوران ورود و تثبیت نظام اداری مدرن در کشور- وجود داشته است، بیان می‌شود. در ادامه، اصلاح نظام اداری بعد از انقلاب اسلامی براساس قوانین، برنامه‌ها و سیاست‌های مرتبط براساس سیر تاریخی بیان می‌شوند. همچنین شایان ذکر است که اصلاح نظام اداری کشور عمدتاً در قالب‌ها و فرآیندهایی همچون تصویب قوانین، تشکیل و ایجاد سازمان‌ها و شوراهای، تهیه آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و ... صورت پذیرفته است. عمده‌ترین برنامه‌ها برای مسئله اصلاح نظام اداری عبارتند از:

• قبل از انقلاب اسلامی

- تصویب اولین قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۰۱ هجری شمسی
- برنامه‌های عمرانی و توسعه (۱۳۱۶-۱۳۵۶)
- برنامه هفت‌ساله عمرانی اول ۱۳۱۶-۱۳۲۴ (ایجاد نظام برنامه‌ریزی در سال ۱۳۲۵)
- برنامه هفت‌ساله عمرانی دوم ۱۳۲۵-۱۳۳۷ (بررسی نظام اداری کشور توسط مستشاران خارجی)
- برنامه هفت‌ساله عمرانی سوم (۱۳۳۸-۱۳۴۷)
- برنامه پنج‌ساله عمرانی چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۲)
- برنامه پنج‌ساله عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶)
- تأسیس سازمان خدمات کشوری ۱۳۳۷ هجری شمسی
- تشکیل شورای عالی اداری کشور در سال ۱۳۴۰
- تصویب اصل انقلاب اداری به‌عنوان اصل دوازدهم انقلاب سفید در سال ۱۳۴۱ هجری شمسی
- تدوین دومین قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۴۵
- تأسیس سازمان امور اداری و استخدامی کشور در سال ۱۳۴۵

• بعد از انقلاب اسلامی

- تغییر در ساختار حکومت و ایجاد سازمان‌ها و نهادهای جدید در دهه اول جمهوری اسلامی
- قانون اساسی (۱۳۵۸) و اصلاح آن (۱۳۶۸) (حذف نخست‌وزیر و ...)
- برنامه‌های توسعه



- برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سال ۱۳۶۸-۱۳۷۲
- برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سال ۱۳۷۴-۱۳۷۸
- برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سال ۱۳۷۹-۱۳۸۳
- برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سال ۱۳۸۴-۱۳۸۹
- برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سال ۱۳۹۰-۱۳۹۵
- برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سال ۱۳۹۶-۱۴۰۰
- تدوین و اجرای هفت برنامه تحول اداری در سال ۱۳۸۱
- تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶
- ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری در فروردین‌ماه ۱۳۸۹
- تدوین ده برنامه تحول اداری در سال ۱۳۸۹
- نقشه راه اصلاح نظام اداری (هشت برنامه تحول اداری)- ۱۳۹۲
- برنامه جامع اصلاح نظام اداری- ۱۳۹۳

اصلاحات نظام اداری قبل از انقلاب اسلامی

در این بخش ابتدا به‌صورت مختصر اصلاحات و تغییرات نظام اداری کشور بعد از دوران قاجار و قبل از دوران پهلوی بررسی می‌شود و در ادامه مهمترین اقدامات، قوانین و برنامه‌های مرتبط با اصلاح نظام اداری از سال ۱۳۰۱ هجری شمسی به بعد بیان می‌شوند.

۱. اصلاح نظام اداری در عصر قاجار و مشروطه

عصر قاجار را باید دوره گذار از نظام سیاسی ایلی و دیوانسالاری سنتی به نظام سلطنتی و دیوانسالاری مدرن نامید. در این عصر به‌دلیل رابطه با غرب و رفت‌وآمد روشنفکران ایرانی، در سیستم اداری ایران تغییر و تحولات قابل‌توجهی رخ داد و مدرنیته شدن نظام اداری آغاز شد. براساس گزارش‌های سیاحان و سفرنامه‌نویسان متعددی که در عصر قاجار به ایران رفت‌وآمد داشتند، کارکنان ادارات و وزارتخانه‌ها از هیچ‌وسيله و عنوانی برای رسیدن به اهداف شخصی دریغ نورزیده و بیشتر استخدامی‌ها بدون توجه به تخصص و ضوابط خاصی بوده است. در ابتدای پادشاهی فتح‌علی شاه قاجار، عالی‌ترین مقام دربار «صدراعظم» بود که کلیه امور داخلی و خارجی کشور و تمام ادارات دولتی را زیر نظر داشت. در این میان، دزدی نیز به‌شدت در دستگاه دولتی رایج بود (دروویل، ۱۳۶۷ به نقل از الهیاری و همکاران، ۱۳۹۵).

پس از پیروزی انقلاب مشروطه در سال ۱۲۸۵ شمسی با وجود آنکه تغییراتی در ساختار اداری - سیاسی ایران ایجاد شد و توسط مجلس اول شورای ملی (۱۳ مهرماه ۱۲۸۵ تا ۲ تیرماه ۱۲۸۷ ش) برای هر بخش از مملکت قوانینی وضع شد، ولی راجع به سروسامان دادن به نظام اداری کشور، که نیاز به وضع قوانینی محکم و اصولی داشت، به‌علت چالش‌ها و مشکلات پیش روی دولت‌ها و مجالس گام اساسی برداشته نشد. در مجلس دوم شورای ملی (۲۴ فروردین‌ماه ۱۲۸۸ تا ۳ دی‌ماه ۱۲۹۰) با اینکه کمیسیونی برای وضع قوانین به‌منظور حل معضلات ورود به دستگاه دولتی و چگونگی استخدام افراد تشکیل شد، اما بر اثر گسترش هرج‌ومرج و بی‌ثباتی در کشور و تعطیلی مجلس با اولتیماتوم روس، بدون نتیجه ماند. مجلس سوم پس از ۳ سال آشفتگی حاکم بر کشور در ۱۲۹۳ شمسی توسط احمدشاه قاجار افتتاح شد، ولی به‌زودی به‌سبب بروز جنگ جهانی اول، به‌رغم اعلام بی‌طرفی ایران، بیش از یک سال دوام نیاورد، لذا دوباره بر نهاد اداری کشور آسیب‌هایی وارد شد و موجب بی‌ثباتی بیشتر و نوعی هرج‌ومرج در دستگاه اداری دولت شد (تنکابنی، ۱۳۸۳: ۶۸).

سرانجام با تشکیل مجلس چهارم شورای ملی در اول تیرماه ۱۳۰۰ شمسی نمایندگان با دیدن اوضاع نابسامان اداری ایران، خواستار اصلاحات اساسی و وضع قوانینی برای حل این مشکل شدند. لذا از زمان آغاز به‌کار مجلس چهارم، یکی از موضوعاتی که همیشه برخی نمایندگان از دولت‌های تشکیل شده انتظار داشتند توجه و سروسامان دادن به وضعیت آشفته نظام اداری ایران بود. در زمان کابینه اول و دوم قوام‌السلطنه که در دوره مجلس چهارم تشکیل گردید، یکی از برنامه‌هایی که به مجلس ارائه شد لایحه قانون استخدام کشوری به‌منظور اصلاح ساختار اداری کشور بود. از میان نمایندگان مجلس چهارم، مرحوم مدرس از نخستین کسانی بود که معترض وضع تأسفبار نظام اداری ایران و نبود قانونی در این باره بود. وی در مجلس چهارم شورای ملی اظهاراتی به‌شرح زیر بیان می‌کند:

«... انشاءالله الرحمن رئیس‌الوزراء، قانون استخدامی پیشنهاد مجلس بفرمایید و شرایطی برای داوطلبان که می‌خواهند وارد خدمت شوند در آن قانون تعیین شود که غیر از قوم و خویش با وزرا و وکلا باشند. غالباً دیده شده که هر وزیری روی کار می‌آید بیست نفر همراه خود می‌آورد سه‌ماه وزیر است بعد می‌رود. مزد این بیست نفر به گردن ملت می‌ماند. حالا حساب کنید که در عرض پانزده سال چقدر می‌شود. وقتی که این طور شد من هم که یکی از اشخاص این مملکت هستم به قدر قوه خودم یک نفر الی چند نفر وارد می‌کنم. این مسئله قابل اصلاح نیست مگر با داشتن قانون استخدام و از روی قابلیت و لیاقت داخل خدمت شدن» (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسه ۳۲ به نقل از الهیاری و همکاران، ۱۳۹۵).

مجلس پنجم شورای ملی که در بهمن ۱۳۰۲ افتتاح گردید، با فشار جراید و مستخدمین دولتی، به‌منظور رفع نواقص موجود در قانون استخدام کشوری، کمیسیونی برای اصلاح این قانون تشکیل داد و



حتی در جلسات علنی مجلس بحث‌های فراوانی راجع به رفع نقایص این قانون صورت گرفت. یاسائی از نمایندگان مجلس پنجم شورای ملی، نواقص قانون استخدامی را در این امر می‌دانست که مصوبین این قانون روابط شخصی را به جای لیاقت و صلاحیت اشخاص مدخلیت داده‌اند (مشروح مذاکرات مجلس پنجم شورای ملی، جلسه ۲۱۶ به نقل الهیاری و همکاران، ۱۳۹۵).

۲. برنامه‌های اصلاح نظام اداری پس از دوره قاجار تا انقلاب اسلامی

تفکر تغییر و اصلاح در نظام اداری کشور، پیشینه‌ای طولانی داشته و همیشه به‌عنوان یک اصل و شعار اساسی مورد توجه همه دولت‌ها بوده است. به‌طور خاص بعد از استقرار نظام اداری و بوروکراتیک مدرن در کشور، به‌دلیل کثرت کارکردهای نظام بوروکراتیک، همواره اصلاح نظام اداری در دستور کار دولتمردان بوده است. در شکل ۱ به‌طور خلاصه مهمترین اقداماتی که قبل از انقلاب اسلامی و بعد از دوران قاجار به‌منظور تحول و اصلاح اداری صورت گرفته است، معرفی و در ادامه درخصوص مهمترین آنها توضیحاتی ارائه می‌شود.

شکل ۱. تاریخچه اقدامات اساسی اصلاح نظام اداری قبل از انقلاب اسلامی

۱۳۰۱	• تصویب اولین قانون استخدام کشوری
۱۳۱۶	• برنامه هفت ساله عمرانی اول (ایجاد نظام برنامه‌ریزی)
۱۳۲۵	• برنامه هفت ساله عمرانی دوم
۱۳۳۷	• تأسیس سازمان خدمات کشوری
۱۳۳۸	• برنامه هفت ساله عمرانی سوم
۱۳۴۰	• تشکیل شورای عالی اداری کشور
۱۳۴۱	• تصویب اصل انقلاب اداری به عنوان اصل دوازدهم انقلاب سفید
۱۳۴۵	• تدوین دومین قانون استخدامی کشور
۱۳۴۵	• تأسیس سازمان امور اداری و استخدامی کشور

تدوین و اجرای پنج برنامه عمرانی قبل از انقلاب اسلامی یکی از اقدامات مهم آن زمان بوده است. قبل از انقلاب اسلامی و از سال ۱۳۱۶ تا سال ۱۳۵۶ در کشور پنج برنامه عمرانی [توسعه] تدوین شد که سه برنامه اول، هفت‌ساله و دو برنامه آخر پنج‌ساله بودند. محتوای اصلی دوره‌های پنج‌گانه برنامه‌ریزی عمرانی قبل از انقلاب به‌طور خلاصه در جدول ۱ آمده است.

جدول ۱. خلاصه برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب اسلامی

برنامه عمرانی	بازه زمانی	توضیحات
برنامه هفت‌ساله عمرانی اول	دوره اول (۱۳۱۶-۱۳۲۴)	مهمترین ویژگی این دوره، شکل‌گیری تفکر برنامه‌ریزی در ایران و همچنین فراهم کردن مقدمات لازم به‌منظور تشکیل سازمان برنامه بود. این دوره مصادف با اواخر دوره رضا شاه بود و فعالیت‌های ابتهاج برای گسترش تفکر برنامه‌ریزی در ایران آغاز شد. برنامه اول عمرانی، بیشتر پروژه‌ای بود و شکل برنامه نداشت. همچنین این برنامه به‌دلیل کمبود منابع مالی و چالش‌هایی که در کشور وجود داشت، اصلاً موفق نبود. در این برنامه موضوع نظام اداری زیاد مد نظر قرار نگرفت چون رویکرد برنامه اقتصادی، عمرانی و پروژه‌ای بود.
برنامه هفت‌ساله عمرانی دوم	دوره دوم (۱۳۲۵-۱۳۳۷)	برنامه عمرانی دوم به‌دلیل تجربه ناموفق برنامه اول، سعی کرد که دقیق‌تر و عملیاتی‌تر باشد. این برنامه نیز مانند برنامه اول بیشتر صبغه پروژه‌ای و عمرانی داشت و تفاوت‌هایش با برنامه قبلی توجه به موضوع آمایش سرزمین و توسعه منطقه‌ای و همچنین شکل‌گیری نگاه کلان به اقتصاد ملی است. در این برنامه نیز به نظام اداری توجه بیشتری شد و گروهی از دانشگاه‌ها وارد ایران شدند و مطالعه بر روی نظام اداری ایران را آغاز کردند.
برنامه هفت‌ساله عمرانی سوم	دوره سوم (۱۳۳۸-۱۳۴۷)	برنامه عمرانی سوم قبل از انقلاب، اولین برنامه جامع توسعه در ایران است. این برنامه با توجه به شناخت ناهماهنگی بین فعالیت‌های مختلف برنامه دوم و درک اهمیت وجود بینش جامع در برنامه، تدوین گردید. برنامه‌های اول و دوم از تعداد مشخصی طرح و پروژه که عموماً در حوزه‌های زیربنایی بود و با اعتبارات دولتی و توسط دولت اجرا می‌شدند، تشکیل شده بود. درحالی که برنامه سوم، به معنای واقعی شکل برنامه به خود گرفت و از حالت طرح و پروژه خارج شد. تمرکز زیاد بر روی مباحث اقتصادی و تلاش برای فهم چگونگی اعمال سیاست‌های تثبیت اقتصادی برای مواجهه با کندی فعالیت‌های اقتصادی و کنترل بدهی‌های خارجی کشور از ویژگی‌های برنامه سوم است. در این دوره وظایف مرتبط با بودجه‌ریزی نیز به سازمان برنامه محول شد. تنظیم و تهیه برنامه سوم و اجرای آن و همچنین تدوین برنامه چهارم عمرانی به سازمان برنامه محول شد. در این برنامه به نظام اداری به‌عنوان یکی از عوامل مهم توسعه توجه شد.
برنامه پنج‌ساله عمرانی چهارم	دوره چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۲)	این دوره، به‌دلیل اجرای موفق برنامه سوم توسعه، اعتماد به برنامه‌ریزی بیشتر شد و این دوران را می‌توان، دوران اوج برنامه‌ریزی نام نهاد. این برنامه بنا بر نظر کارشناسان یکی از موفق‌ترین برنامه‌های عمرانی و توسعه کشوری در قبل از انقلاب بوده است. به‌دلیل تأسیس سازمان اداری و استخدامی کشور در این دوران در برنامه چهارم دیگر توجهی به نظام اداری نشد و موضوع نظام اداری به شورای عالی اداری و سازمان امور اداری و استخدامی کشور محول شد.
برنامه پنج‌ساله عمرانی پنجم	دوره پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶)	در این دوره تدوین و اجرای برنامه پنجم در دستور کار قرار گرفت ولی افزایش قیمت نفت همه برنامه‌ریزی‌ها را به‌هم زد و باعث شد شاه و دولتمردان سرمست از درآمدهای نفتی از برنامه‌ها و اجرای آن غافل شوند و درآمدهای نفتی بالا دلیل عدم موفقیت برنامه پنجم در اجرای آن بود. یکی از اهداف برنامه پنجم عمرانی توزیع عادلانه درآمدهای ملی بود که یکی از خط‌مشی‌هایی که ذیل این هدف مطرح می‌شود تأکید بر عدم تمرکز خدمات اداری است.

مآخذ: برگرفته از نیلی و کریمی، ۱۳۹۶، هادی‌زنوز، ۱۳۸۹.



اکثریت محققان و خبرگان اذعان دارند که برنامه اول به دلیل کمبود منابع مالی و برنامه پنجم به دلیل وفور منابع مالی با ناکامی مواجه شد، ولی برنامه‌های دوم، سوم و چهارم قبل از انقلاب موفقیت نسبی داشتند. در این میان برنامه چهارم، برنامه سوم و بعد برنامه دوم به ترتیب بهترین عملکرد را داشته‌اند (هادی‌زنوز، ۱۳۸۹: ۱۵).

۳. تصویب اولین قانون استخدام کشوری

اولین قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۰۱ هجری شمسی به تصویب رسید. این قانون اگرچه بیشتر ناظر بر مسائل استخدامی دستگاه‌های دولت بود، ولی طرح سازمانی پرسنلی نوینی برای وزارتخانه‌ها که متناسب با نوع هدف حکومت مشروطه بود، پی‌ریزی کرد و تحول خوبی با توجه به شرایط موجود در نظام اداری کشور را موجب شد. در این قانون، اصول سازمانی و تشکیلاتی از قبیل تعیین هدف، وحدت قدرت اجرایی، تناسب اختیارات و مسئولیت‌ها، تقسیم وظایف، تعیین سلسله‌مراتب و درجات شغلی و بالاخره سیستم کار راهه شغلی و شایستگی و حقوق و دستمزد در اداره امور وزارتخانه‌ها مشاهده می‌شود. این قانون مصوب سال ۱۳۰۱ هجری شمسی و مشتمل بر ۵ فصل و ۷۴ ماده بود (فخیمی، ۱۳۷۳ به نقل از کاظمی بیگدلی، ۱۳۸۹).

۴. ایجاد نظام برنامه‌ریزی (برنامه هفت‌ساله عمرانی اول)

رضاخان قبل از رسیدن به سلطنت و در زمان نخست‌وزیری‌اش جهت کمک به ساختن یک دستگاه اداری و نظام مالیاتی کارآمد، برای گرفتن مشاوره مالی به آمریکا روی آورد و با موافقت انگلیسی‌ها از آرتور میلزپو^۱ دعوت کرد تا مالیه کشور را سازماندهی مجدد کند. بوروکراسی دولتی که در این دوره استقرار یافت یک بوروکراسی عقلایی- قانونی بود که هم از نظر کارکنان و هم از نظر نقش و کارکردها و روش‌هایش با بوروکراسی دوره قاجار تفاوت داشت. برای مثال شیوه ارتباطات در سازمان‌های اداری و سبک نوشتن نامه‌ها و احکام اداری به کلی دگرگون شد و هیچ‌گونه شباهتی با شیوه‌های قبلی نداشت (کاظمی بیگدلی، ۱۳۸۹).

در اوایل دوران محمدرضا پهلوی و پس از جنگ جهانی دوم، تلاش و تکاپو برای نوشتن برنامه توسعه کشور به تقلید از غربی‌ها آغاز شد (امامی و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۴۲). یکی از مشکلات اجرایی برنامه اول این بود که به علت فرهنگ اداری آن زمان، متصدیان امور در سطح دولت و نظام اداری اعتقادی به اصول برنامه‌ریزی نداشتند (ابتهاج: ۳۲۹، به نقل از نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۱۶). در برنامه هفت‌ساله عمرانی اول، بیشتر موضوعات اقتصادی مد نظر بود، اما به نظام اداری نیز به عنوان یکی از موضوعات

1. Arthur Millspaugh

فرعی توجه شد. در برنامه عمرانی اول در بخش خدمات اجتماعی و شهری به موضوع نظام اداری پرداخته شد. عمده‌ترین ثمرات این برنامه، تشکیل سازمان برنامه و بودجه بود که البته مأموریت اصلی‌اش نظام اداری نبود، بلکه مأموریت آن تدوین و نظارت بر برنامه‌های عمرانی و بودجه بود. به‌طور خاص در نمودار سازمانی سازمان برنامه، واحد تشکیلات، متولی بحث نظام اداری در کشور بود (هادی‌زنوز، ۱۳۸۹: ۱۱۸).

۵. برنامه هفت‌ساله عمرانی دوم (دعوت از مستشاران خارجی برای اصلاح نظام اداری)

توجه ویژه به اصلاح و تحول اداری در ایران به برنامه توسعه هفت‌ساله دوم (قبل از انقلاب) بازمی‌گردد. در این دوره در دفتر تشکیلات و روش‌های سازمان برنامه و بودجه وقت، برنامه تحول اداری زیر نظر مشاورانی از دانشگاه هاروارد و با بودجه‌ای بالغ بر ۳/۲ میلیون ریال تدوین و به دستگاه‌های دولتی ابلاغ شد (گودرزی، ۱۳۸۱: ۷۵-۷۷ به نقل از صفدری، ۱۳۸۴). اما برنامه مذکور بنا بر گزارش هیئت اعزامی از هاروارد به علت عدم پشتیبانی ستادی سازمان برنامه و بودجه از طرح تحول، ابهام در مفاهیم، نبود آموزش مناسب نیروی انسانی، تمایل به پنهان‌کاری و بی‌اعتمادی به طراحان برنامه با بازگشت هیئت مزبور، با شکست مواجه شد (مک لئود، ۱۳۹۵). ویژگی مشخص برنامه‌های تحول و اصلاح قبل از انقلاب، تحمیلی بودن آنها از جانب مستشاران خارجی بود. لزوم ایجاد تحول در نظام اداری نه تنها برای مردم و کارکنان دولت غیرقابل درک بود، بلکه بیشتر سیاستمداران ایرانی نیز به آن معتقد نبودند (معمارزاده و حیات، ۱۳۸۱: ۷۰).

۶. برنامه هفت‌ساله عمرانی سوم

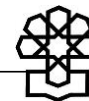
در برنامه سوم عمرانی قبل از انقلاب سه استراتژی مهم به‌منظور رسیدن به رشد ۶ درصدی اقتصادی در نظر گرفته شد که عبارتند از:

۱. افزایش پس‌انداز داخلی برای رساندن سهم سرمایه‌گذاری از تولید ملی به ۱۸ درصد،

۲. استفاده مؤثر از سرمایه‌ها (اصلاحات اداری و سازمانی و اصلاحات مربوط به روابط اجتماعی)،

۳. تحدید موالید (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۷۶).

دومین استراتژی مهم برنامه سوم برای رسیدن به رشد ۶ درصد، استفاده مؤثر از سرمایه‌ها یعنی ایجاد اصلاحات اداری و سازمانی و اصلاحات مربوط به روابط اجتماعی در جهت افزایش بهره‌وری بوده است (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۸۲). استفاده ناکامل از سرمایه‌های موجود از قبیل نیروی انسانی، راه‌ها و بعضی واحدهای صنعتی، ناتوانی تشکیلات و سازمان‌های اداری در ایفای وظایف محوله به توجه ویژه به مسئله نیروی انسانی و کارآمدی آن در برنامه سوم منجر شد. هدف اصلی برنامه سوم در بخش نیروی انسانی، رفع احتیاجات کشور نسبت به مهارت‌های ضروری از طریق افزایش کفایت و کاردانی نیروی کار شاغل و آموزش



افراد قبل از استخدام بود. در این برنامه بر استفاده از نیروی کار بومی و کاهش وابستگی به مؤسسات خارجی تأکید و توسعه مؤسسات کارآموزی عمومی به عنوان یکی از اقدامات دولت جهت نیل به این مهم پیش‌بینی شده بود. همچنین دولت موظف شد با توسعه اداره کل کاریابی وزارت کار، قدم مهمی در اطلاع‌رسانی فرصت‌های شغلی به مردم بردارد. کل نیروهای کار ماهر پیش‌بینی شده در برنامه سوم ۱۲۶۵۰۰ نفر بوده که باید همه آنها مطابق با برنامه تعیین شده، آموزش‌های لازم را می‌دیدند. در خط‌مشی برنامه سوم، همچنین تشکیل یک کمیته هماهنگی نیروی انسانی، برنامه‌ریزی شده بود. یکی از وظایف این کمیته، بررسی علل به وجود آمدن کارگران زائد و برآورد تعداد آنها در صنایع بود تا برنامه‌هایی برای توزیع کارمندان زائد در مؤسسات مختلف تهیه کنند (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۸۳-۸۵).

۷. تشکیل شورای عالی اداری کشور

گسترش وظایف و مسئولیت‌های دولت باعث شد تدوین و اعمال ضابطه برای سازماندهی دستگاه‌های دولتی ضروری به شمار آید. بدین منظور دولت در سال ۱۳۳۳ به این نتیجه رسید که یک مرکز و ستاد تخصصی برای ایجاد هماهنگی‌های لازم در امور مختلف استخدامی و تشکیلاتی سازمان‌های دولتی تأسیس کند.

در نیمه دوم سال ۱۳۳۳ سازمان طبقه‌بندی مشاغل از سه نفر از مأموران عالی‌رتبه دولتی تشکیل شد. از ابتدای سال ۱۳۳۸ نیز طبق تصویب‌نامه شماره ۲۷۷۶۴ مورخ ۲۳ بهمن‌ماه ۱۳۳۷ با تصویب هیئت وزیران سازمان طبقه‌بندی مشاغل به سازمان خدمات کشوری تغییر نام داد. همچنین شورای عالی اداری کشور به موجب تصویب‌نامه شماره ۳۰۶۰۰ در دوازدهم دی‌ماه ۱۳۴۰ تشکیل شد. به موجب این تصویب‌نامه کلیه کارکنان و دستگاه‌های سازمان خدمات کشوری به شورای عالی اداری منتقل شدند (فخیمی، ۱۳۷۳).

تشکیل شورای عالی اداری در این دوران، با هدف سازگاری تشکیلات اداری دولت با سیر تکاملی جامعه و تجدیدنظر در شیوه‌ها و روش‌های کار و تشریفات اداری، صورت پذیرفت و قانون استخدام کشوری و سازمان امور اداری و استخدامی کشور از محصولات مهم فعالیت‌های این شورا بود که به استقرار نظام جدید در اداره امور و استخدام کارکنان دولت منجر شد.

۸. تصویب اصل انقلاب اداری به عنوان اصل دوازدهم انقلاب سفید

اصل دوازدهم انقلاب سفید، انقلاب اداری و آموزشی بود. این اصل به موازات افزایش حجم کار دولت بر بهبود وضع ادارات و تسریع در انجام کارها تأکید می‌کند. برای تأمین این منظور، کارها باید به جای تمرکز بیش از حد بر پایه عدم تمرکز تشکیلات اداری انجام می‌گرفت. بر این اساس به استناداران اختیار

بیشتری تفویض می‌شد تا به نوسازی تشکیلات اداری اقدام کنند. علاوه بر آن برنامه‌های متعددی در مورد بهبود سازمان‌ها و روش‌ها، اجرای برنامه‌های آموزش کارکنان دولت به‌ویژه در سطح مدیران و رؤسای ادارات مورد تأکید قرار گرفت. براساس این اصل به‌منظور مطالعه دقیق در روش‌های کار، حذف تشریفات زائد اداری و ایجاد نظم و مدیریت صحیح در کارها و اصلاح قوانین و مقررات براساس تطبیق آنها با برنامه‌های انقلاب سفید، کنگره‌ای به نام کنگره انقلاب اداری و براساس بررسی این کنگره، شورای به نام شورای انقلاب اداری تأسیس شد و کمیته‌های مربوط به این شورا در هریک از سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها به کار پرداختند (کاظمی بیگدلی، ۱۳۸۹).

۹. تدوین دومین قانون استخدام کشوری

با بروز نابسامانی در اداره امور دولتی به‌علت تصویب مقررات موردی و ناکارآمدی قانون استخدام کشوری سال ۱۳۰۱ برای اصلاح اداره امور عمومی و تجدیدنظر در مقررات عمومی دستگاه‌ها، دومین قانون استخدام کشوری در ۱۳۴۵/۳/۳۱ به تصویب رسید. این قانون شامل ۱۵۱ ماده است که در یازده فصل تهیه شده است. فصل اول این قانون شامل کلیات و تعاریف می‌شود و بقیه فصول عبارتند از: ورود به خدمت و انتصابات، حقوق و مزایای مستخدمین رسمی، تنظیم و اجرای برنامه‌های آموزشی، تأمین آسایش و حفظ سلامت مستخدمین رسمی، تکالیف عمومی مستخدمین، حفظ حقوق استخدامی مستخدمین، بازنشستگی و وظیفه، تشکیل سازمان امور اداری و استخدامی، مقررات مختلف و تطبیق وضع استخدامی با مواد این قانون (محمد نوری، ۱۳۸۲).

قانون استخدام کشوری سال ۱۳۰۱ دچار تغییرات زیادی شده بود و اکثر این تغییرات در میزان حقوق، مقرری‌ها و حقوق بازنشستگی صورت گرفت. یکی از آسیب‌های جدی این قانون زیاد بودن فاصله بین حداقل و حداکثر حقوق بود. این تغییرات سبب شده بود که نابرابری در میزان دریافتی کارکنان دولت در برخی موارد به حدود ۸ برابر برسد. قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۴۵ به‌دنبال هماهنگ کردن تشکیلات اداری دولت با تغییرات و تحولات جامعه بود. همچنین بهبود روش‌های اداری و استخدامی از دیگر اهداف آن بوده است. سیستم طبقه‌بندی مشاغل استفاده در قانون استخدام کشوری سال ۱۳۰۱ بسیار ابتدایی بود درحالی که در قانون استخدام کشوری جدید از مبنای سیستم طبقه‌بندی مشاغل با استفاده از سیستم‌های طبقه‌بندی و ارزیابی مشاغل آمریکا و فرانسه پیروی شده بود (توسلی نائینی، ۱۳۸۷: ۱۵).

پس از گذشت چهل سال از اولین قانون استخدام کشوری، نظام اداری کشور دچار پیچیدگی‌های زیادی شد که قانون قبلی پاسخگوی آن نبود، همچنین پس از تغییرات موردی زیادی که در آن اعمال شده بود این قانون یکپارچگی لازم را نداشت و در نظام اداری باعث ایجاد ناهماهنگی شده بود، همچنین



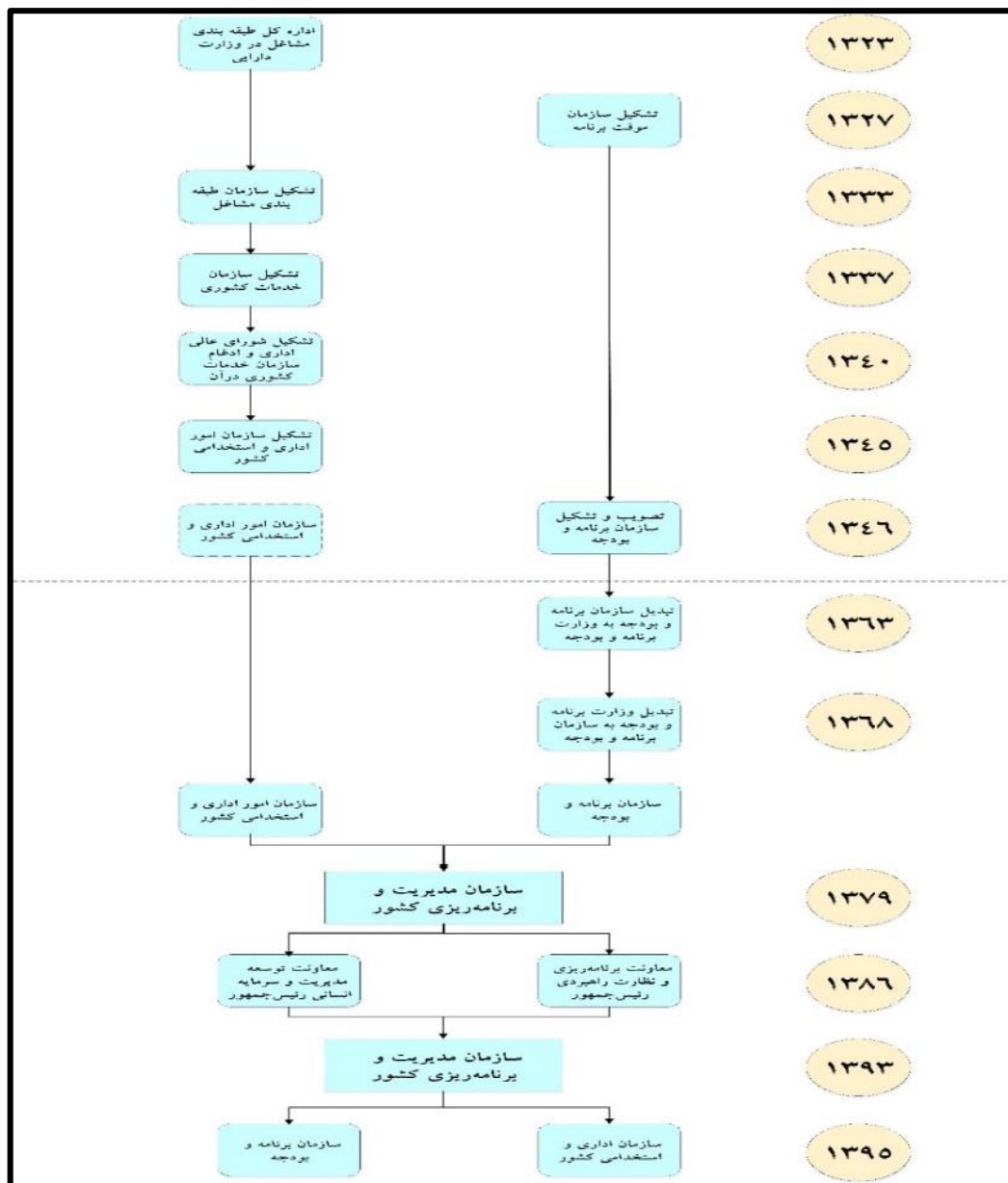
از نظر علمی نیز مواد این قانون مبتنی بر برخی از اصول مدیریت بودند که بعدها جرح و تعدیل شدند و یافته‌ها و دانش‌های جدید مدیریتی در آن لحاظ نشده بود. مثلاً در اولین قانون استخدام کشوری آمده بود: «ورود در خدمت رسمی باید به طرز مسابقه به عمل آید و هر وزارتخانه و یا اداره مکلف است نظامنامه راجع به ترتیب مسابقه را مطابق احتیاجات اداری خود تنظیم نماید» در حالی که این روش بعدها منسوخ شد و ورود به خدمت مبتنی بر شایستگی مطرح شد.

۱۰. تأسیس سازمان امور اداری و استخدامی کشور

سازمان امور اداری و استخدامی کشور در سال ۱۳۴۵ جایگزین شورای عالی اداری کشور شد و ساختار این سازمان در مردادماه ۱۳۴۵ با دو معاون و ۶ اداره کل طراحی شد و به تصویب رسید (فخیمی، ۱۳۷۳). تأسیس سازمان امور اداری و استخدامی در سال ۱۳۴۵ نقطه عطفی در برنامه‌های تحول و اصلاح نظام اداری به‌شمار می‌رود. هدف اصلی تحول در این دوره ایجاد نظام طبقه‌بندی مشاغل و اصلاحاتی در زمینه کارگزینی ادارات دولتی بود (معمارزاده و حیات، ۱۳۸۱: ۶۹). این دوره که همزمان اجرای برنامه عمرانی چهارم بود، رویکرد خصوصی‌سازی در دولت حاکم شده بود و به‌دنبال واگذاری امور به بخش خصوصی و کوچک‌سازی دولت بودند. در این راستا، سازمان‌های خصوصی چون سازمان مدیریت صنعتی، سازمان گسترش و نوسازی صنایع و ... شکل گرفت (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۳۹). همچنین در این زمان، اولین قانون برنامه و بودجه کشور در سال ۱۳۵۱ تصویب شد.

یکی دیگر از نکات مهم که درخصوص، نظام اداری لازم است مد نظر قرار گیرد، موضوع سازمان و نهاد متولی اصلی نظام اداری در کشور است. نهاد متولی نظام اداری کشور در طول سال‌های مختلف دچار تغییر و تحولات گوناگونی شده است. سیر تحولات تاریخی سازمان و نهاد متولی نظام اداری کشور و تغییراتی که داشته است در شکل ۲ نشان داده شده است.

شکل ۲. تاریخچه تحول در نهادهای متولی نظام اداری در کشور



اصلاحات نظام اداری بعد از پیروزی انقلاب اسلامی

اصلاحات و تحولاتی که پس از انقلاب اسلامی در ایران صورت گرفت به دو بخش تقسیم می‌شود: بخش اول مربوط به تغییر ساختار کلان حکومت و تشکیل نهادها و سازمان‌های جدید و بخش دوم مربوط به تدوین و اجرای برنامه‌ها و قوانین مربوط به اصلاح نظام اداری است.

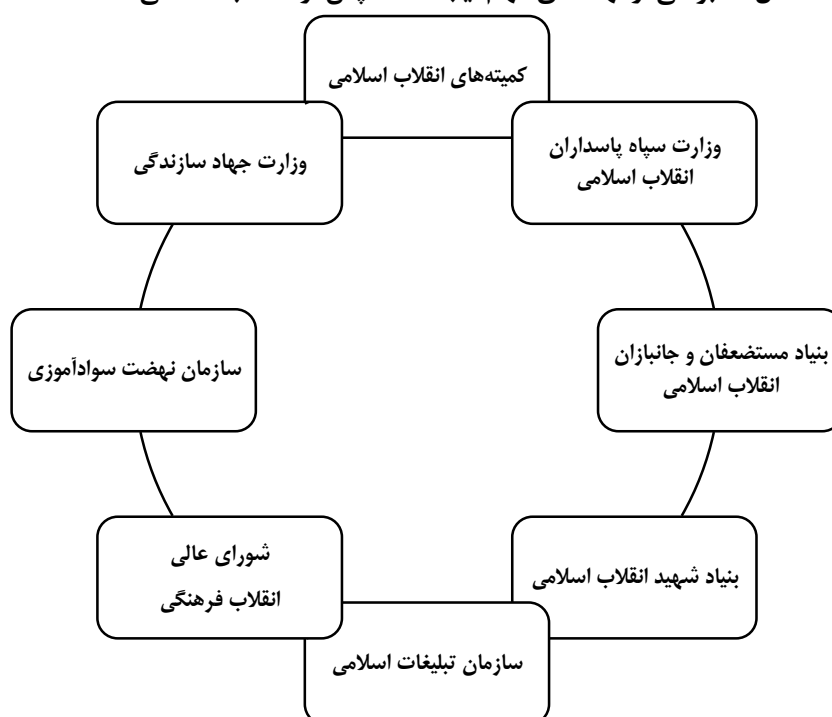
قبل از انقلاب اسلامی، حکومت ایران مبتنی بر نظام پادشاهی بود و به نوعی دیکتاتوری حاکم بود. بعد از انقلاب، حکومت جمهوری اسلامی در ایران شکل گرفت و نظام و ساختار سیاسی متفاوتی بر کشور



حاکم شد. در حکومت جمهوری اسلامی ایران تغییرات اساسی در سطح کلان کشور اتفاق افتاد به عنوان مثال تفکیک قوا و شکل گیری سه قوه مقننه، قضائیه و مجریه یکی از این تغییرات مهم بود. همچنین تشکیل نهادهای دیگری همچون مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان از دیگر تغییرات اساسی و مهم در ساختار دولت جمهوری اسلامی ایران بود که تأثیرات مهمی در شکل دهی نظام اداری کشور داشت.

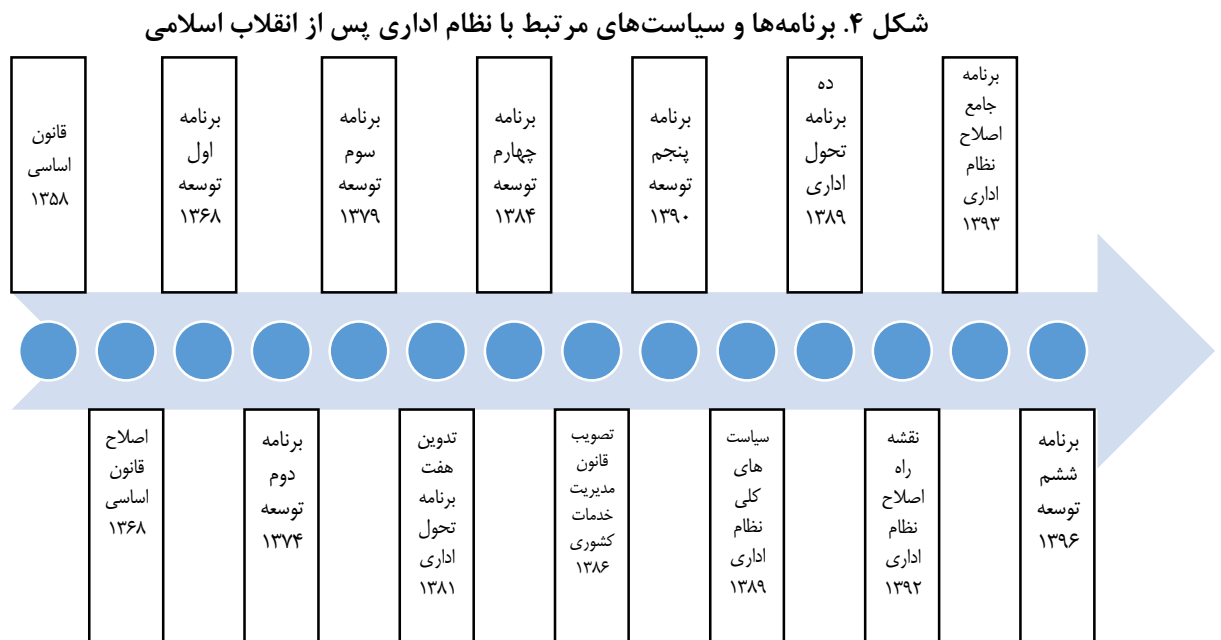
در دوران جمهوری اسلامی، مسئولان نظام برای پاسخ به نیازهای انقلاب و نگهداشت دستاوردهای آن به تشکیل نهادهای انقلابی اقدام کردند. تغییر و تحولات در نظام اداری کشور پس از انقلاب و ظهور سازمان هایی همچون بسیج، سپاه، جهاد سازندگی و ... (پورعزت، ۱۳۸۹) یکی از دستاوردهای انقلاب محسوب می شود. برخی از این نهادها به صورت وزارتخانه و برخی به صورت بنیاد فعالیت می کردند. فهرست مهمترین نهادهای تشکیل شده پس از انقلاب اسلامی عبارتند از:

شکل ۳. برخی از نهادهای مهم ایجاد شده پس از انقلاب اسلامی



پس از پیروزی انقلاب اسلامی علاوه بر ایجاد نهادها و سازمان هایی برای بهبود و تقویت نظام اداری، برنامه ها و قوانینی تدوین و اجرا شده است. در ۶ قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در برخی ماده ها و بخش ها به اصلاح و بهبود نظام اداری توجه شده است. علاوه بر این تدوین برنامه تحول اداری و اجرای آن، قانون مدیریت خدمات کشوری و ابلاغ سیاست های کلی نظام اداری از جمله دیگر

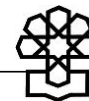
تلاش‌ها در این زمینه بوده است. در شکل ۴ قوانین، برنامه‌ها و سیاست‌هایی که بحث اصلاح نظام اداری را مد نظر داشته‌اند به صورت مختصر معرفی می‌شوند:



۱. قانون اساسی

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در بند «۱۰» اصل سوم آمده است: *ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور. قانون اساسی به طور خاص در این اصل، بحث اصلاح نظام اداری و ایجاد یک نظام اداری مطلوب را به عنوان یکی از وظایف دولت برمی شمارد. با وجود آنکه بر لزوم ایجاد تحول در نظام‌های اداری در مقدمه قانون اساسی و اصل سوم آن به صراحت تأکید شده است، اما به طور عملی و کاربردی در آن سال‌ها تحول اداری به قدر کافی مورد توجه قرار نگرفت. شرایط خاص ناشی از جنگ تحمیلی و همچنین درگیری‌های سیاسی داخل کشور از جمله عواملی بود که باعث شد بحث نظام اداری به طور جدی در اوایل انقلاب اسلامی در مرکز توجهات قرار نگیرد (تصدیقی، ۱۳۷۸).*

در مقدمه قانون اساسی تحت سرفصل قوه مجریه، به طرد نظام بوروکراسی که زاییده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است، اشاره کرده و بر ایجاد نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت مناسب در اجرای تعهدات اداری، تأکید دارد، همچنین همان گونه که گفته شد بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی، ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری را به عنوان یکی از وظایف ۱۶ گانه دولت جمهوری اسلامی ایران، برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، که پایه‌های ۶ گانه اعتقادی و ارزشی نظام جمهوری اسلامی را بر می شمارد، تعیین می‌کند و از دولت می‌خواهد که همه امکانات خود را برای تحقق آن به کار برد.



۲. برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

یکی از مهمترین مواردی که موضوع اصلاح نظام اداری در آن مطرح شده است، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه است. در حال حاضر ۶ برنامه توسعه تدوین شده است که در هر ۶ مورد آن اصلاح نظام اداری مد نظر قرار گرفته است. در ادامه موضوع نظام اداری در برنامه‌های توسعه مطرح می‌شود.

الف) برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

در بازه زمانی ۱۳۵۷-۱۳۶۱ دولت فاقد برنامه مصوب اصلاح اداری بود و برنامه‌ای که توسط مدیران و کارشناسان سازمان برنامه و بودجه تهیه شده بود به تصویب نرسید. در واقع شرایط انقلاب و جنگ تحمیلی علت اصلی عدم تصویب و اجرای برنامه بود (هادی‌زنوز، ۱۳۸۹: ۱۷).

پس از پایان جنگ و در سال ۱۳۶۸، اولین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تدوین شد. این برنامه اولین تجربه جمهوری اسلامی ایران در امر هدفگذاری و اصلاح بخش‌های مختلف دولتی بود. از میان ۱۰ هدف کلی تدوین شده برای این برنامه، هدف هشتم اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور در ابعاد مختلف است.

برنامه اول توسعه به‌عنوان اولین تجربه جمهوری اسلامی نقش مؤثری در نظام‌مند ساختن حرکت بخش‌های مختلف در جهت تحقق اهداف پیش‌بینی شده داشت (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵ a). محورهای نظام اداری در برنامه اول توسعه به‌طور خلاصه به‌شرح زیر است:

۱. کارآمدسازی نظام تصمیم‌گیری و سیاستگذاری،
۲. تدوین وظایف حاکمیتی و تصدیگری دولت و تلاش برای کاهش وظایف تصدیگری دولت،
۳. انتقال وظایف غیرضروری دولت به بخش خصوصی برای بالا رفتن کیفیت خدمات،
۴. بازنگری در تشکیلات کلان دولت و تمرکززدایی و واگذاری امور به استان‌ها،
۵. ایجاد زمینه‌های مناسب برای جلب مشارکت مردم،
۶. استقرار نظامات انتخاب، انتصاب، آموزش، ارزشیابی، تنبیه و تشویق در نظام اداری،
۷. بهبود سیستم‌ها و روش‌های انجام امور در ادارات،
۸. بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات گذشته برای کاهش مقررات زائد،
۹. نگاه علمی به نظام اداری و ایجاد نظام آمار و انفورماتیک.

اگرچه برنامه اول به تصویب مراجع قانونی رسید، ولی وقتی اجرای برنامه تعدیل اقتصادی در دستور کار دولت سازندگی قرار گرفت، برنامه از مسیرش منحرف شد (هادی‌زنوز، ۱۳۸۹: ۱۷). متأسفانه در برنامه اول هیچ آمار و اطلاعاتی در مورد ارزیابی برنامه‌ها وجود ندارد و برخی از محورها کاملاً مبهم، برخی بی‌اولویت و برخی کلی است و عموماً هیچ‌کدام شکل برنامه نداشت. این برنامه بدون زمان، بدون

هدف، بدون پیش‌بینی مالی طراحی شد و بجز طرح نظام هماهنگ پرداخت هیچ سندی دال بر اجرای سایر برنامه‌ها وجود ندارد (صمدی، ۱۳۸۷).

در برنامه اول توسعه هرچند بر لزوم ایجاد نظام اداری مستقل از دوره قبل از انقلاب تأکید شده، راهکار عملی برای آن طرح نشده و مهمترین اقدام تأسیس مجدد شورای عالی اداری در سال ۱۳۶۹ بوده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱: ۲۷). در طول قانون برنامه اول سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی (تبصره «۳۲»)، انتقال واحدهای سازمانی دولتی از تهران، استفاده از فناوری اطلاعات به‌منظور خدمت‌رسانی باکیفیت (تبصره «۲۲»)، منطقی نمودن نظام تشکیلاتی دولت، افزایش نرخ بهره‌برداری از ظرفیت‌ها و امکانات موجود دولت، کاهش هزینه‌های دولت از طریق انتقال وظایف به بخش غیردولتی ازجمله مواردی هستند که در برنامه اول توسعه به‌منظور تحول در نظام اداری به آن توجه شده است.

همچنین طبق تبصره «۲۲» قانون برنامه پنج‌ساله اول به دولت اجازه داده شده است به‌منظور تحقق اهداف برنامه، اقدامات زیر را در زمینه مدیریت نیروی انسانی، سازماندهی و تشکیلات و روش‌ها انجام دهد:

– با پیشنهاد رئیس‌جمهوری و وزیر ذی‌ربط و تصویب هیئت وزیران، واحدهای سازمانی دولتی را از تهران به دیگر نقاط کشور انتقال دهد.

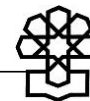
– به‌منظور برقراری عدالت استخدامی، یک نظام استخدامی واحد و برای کلیه دستگاه‌های دولتی در سطح کشور، یک نظام پرداخت را تدوین و حداکثر تا پایان سال اول اجرای برنامه، به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

– به‌منظور خدمات‌رسانی با کیفیت و سرعت مطلوب، از تکنولوژی پیشرفته، به‌ویژه از تکنولوژی انفورماتیک استفاده کند.

– با هدف جلوگیری از کاهش قدرت خرید کارکنان دولت، با اعطای کمک‌های غیرنقدی و ایجاد تعادل بین حقوق و مزایای آنان با توجه به نرخ تورم، اقدام کنند.

منوریان (۱۳۷۷) در پژوهش خود، دلایل نارسایی برنامه‌های اصلاح نظام اداری براساس برنامه اول توسعه را به شرح زیر فهرست می‌کند:

۱. مشارکت محدود گروه‌های کلیدی در مدیریت برنامه‌های اصلاحی،
۲. ناهمگونی میان اهداف برنامه اصلاحی و مأموریت‌های سازمان‌های صف به‌عنوان مجریان برنامه،
۳. گستردگی و ناهمگونی واحدهای مسئول اصلاح نظام اداری،
۴. کم‌اشتیاقی، علاقمندی و تعهد مدیران میانی و ارشد نسبت به اصلاح اداری،
۵. کمبود دانش، تخصص و مهارت کارگزاران اصلاح.



ایشان بیان می‌کند که نتایج نشان می‌دهد که اهداف مورد نظر اصلاح اداری آن‌گونه که انتظار می‌رفت محقق نشد (منوریان، ۱۳۷۷: ۳۲).

ب) برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

به دلیل سیاست‌های نادرست اقتصادی و مشکلات و فشارهای تورمی ایجاد شده، مجلس چهارم از تأیید لایحه برنامه دوم توسعه در سال ۱۳۷۳ اجتناب کرد. ولی در اواخر سال ۱۳۷۳، برنامه دوم توسعه با اصلاحات گسترده‌ای در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس به تصویب رسید. این برنامه نیز به دلیل پیامدهای منفی سیاست‌های قبلی و به خصوص بازپرداخت وام ۳۰ میلیارد دلاری بدهی‌های خارجی و بحران نفتی، نتوانست به اهداف خود برسد (هادی‌زنوز، ۱۳۸۹: ۱۷-۱۸).

در این برنامه ۱۶ هدف کلان کیفی تدوین شده است که هفتمین هدف کلان کیفی، اصلاح ساختار نظارتی، اجرایی و قضایی کشور در جهت تحقق اهداف برنامه است. در این برنامه برای رسیدن به هدف کلان کیفی، خط‌مشی‌هایی مورد تأکید قرار گرفته بود که مهمترین آنها عبارتند از:

- تمرکززدایی و حذف بوروکراسی اداری و واگذاری هر چه بیشتر کار به استان‌ها،
- تلاش برای جذب نیروی‌های متخصص در نظام اداری،
- اصلاح تشکیلات اداری و سازمانی به منظور واگذاری امور به استان‌ها،
- تدوین حدود وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدی،
- تشکیل شورای عالی اداری به منظور اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات و سازماندهی سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت نیروی انسانی و مقررات،
- اعمال سیاست‌های عدم تمرکز و واگذاری امور به مردم به منظور تصحیح و اصلاح و بهسازی نظام اداری و تحقق اهداف برنامه،
- اجرای کامل قانون نظام هماهنگ پرداخت،
- موظف شدن دولت به تدوین برنامه جامع تربیت نیروی انسانی در سطوح مختلف آموزش عالی برای یک دوره ده‌ساله،

- استفاده از تکنولوژی‌های پیشرفته و افزایش مهارت مدیران و اندازه‌گیری بهره‌وری،
- تکلیف به اعلام ساختار سازمانی و تشکیلات تفصیلی کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی به سازمان امور استخدامی و اداری کشور.

علاوه بر این در بخش سوم این برنامه تحت عنوان سیاست‌های کلی، ۱۰ سیاست تحت عنوان سیاست‌های عمومی و ۱۸ سیاست تحت عنوان سیاست‌های پرسنلی بخش دولتی در جهت اصلاح و بهبود نظام اداری گنجانده شده است.

در برنامه دوم برای تحول اداری دو مرحله در نظر گرفته شد:

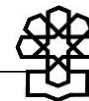
۱. تبیین نظریه دولت و آماده‌سازی نظام اداری (ایجاد فرم کلی برای تحول اداری مشتمل بر مشارکت کارشناسان و صاحب‌نظران دستگاه‌ها، ترویج نمونه‌های موفق دستگاه‌ها، اطلاع‌رسانی، ترویج الگوی مشارکت کارکنان، انگیزش کارکنان و کارشناسان دستگاه‌ها در مسیر تحول اداری)،
۲. برنامه‌های اجرایی مانند برنامه‌های توسعه مشارکت، برنامه تقسیم کار مالی، برنامه اصلاح روش‌ها و فرآیندها و

برنامه دوم دارای ابعاد بسیار زیاد، بدون آیین‌نامه اجرایی و فاقد هدفگذاری روشن، دارای ابعاد مبهمی چون بهینه‌سازی نظام تصمیم‌گیری، نوسازی جایگاه و روابط نظام اداری، توسعه نظارت مردمی و ... است. سردرگمی، بی‌برنامگی، چندپارگی و ... از ویژگی‌های این برنامه بوده از طرف دیگر شکل برنامه هم نداشت یعنی قالب زمانی، روش اجرایی، پیش‌بینی مالی و ... در آن دیده نشده بود و هیچ متن خاصی هم از ارزیابی این برنامه در تحقق اهداف وجود ندارد (صمدی، ۱۳۸۷).

در طول برنامه دوم اجرای سیاست تمرکززدایی و افزایش نقش استان‌ها در اجرای برنامه‌های توسعه (تبصره «۲»)، تشکیل شورای عالی اداری با ترکیب و صلاحیت‌ها و اختیارات لازم به‌منظور اصلاح نظام اداری (تبصره «۳۱»)، تشکیل سیستم انتصاب مدیران لایق (تبصره «۳۲»)، انجام تحولات ساختاری و بهبود سیستم‌ها و روش‌های انجام کار و استفاده از فناوری اطلاعات برای افزایش بهره‌وری (تبصره «۳۵») و واگذاری بخش دولتی به بخش خصوصی (تبصره «۴۱») مورد توجه قرار گرفت. در برنامه دوم و خصوصاً نیمه دوم آن حرکت جدیدی در سازمان امور اداری و استخدامی آن زمان آغاز و تلاش شد تا برنامه‌های عملیاتی برای تحقق تحول اداری تدوین شود. تا پایان برنامه دوم توسعه، مرحله شناسایی نقاط ضعف و قوت نظام اداری صورت پذیرفت و استراتژی‌های ایجاد تحول و راهکارهای عملی به برنامه سوم موکول شد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱: ۲۷).

همچنین طبق تبصره «۳۱» این قانون به‌منظور اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات و سازماندهی، سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت امور نیروی انسانی و مقررات، شورای عالی اداری کشور تشکیل و دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی کشور به‌عنوان دبیر این شورا و مسئول نظارت بر حسن اجرای مصوبات تعیین شد و وظایف شورا در ۱۳ بند در متن قانون احصا شد که اهم آنها عبارتند از:

- اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور به‌استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمان‌ها به خارج از مرکز و بررسی، تجدیدنظر و اتخاذ تصمیم نسبت به ادامه فعالیت، ادغام و انحلال شرکت‌های دولتی و شرکت‌های اقماری وابسته به آنها.
- تصویب ضوابط و آیین‌نامه‌های مربوط به تعیین تکلیف نیروی انسانی دستگاه‌هایی که براساس مصوبات شورای عالی اداری ادغام، منحل، واگذار و یا وظایف آنها به دیگر دستگاه‌ها منتقل می‌شود.



- تشخیص و اعلام دستگاه‌های اقدام‌کننده اجرایی برنامه‌های بخش‌های مرتبط با فعالیت دولت در زمینه نظام اداری و اجرایی در ابعاد تشکیلات، سازماندهی، مدیریت و نیروی انسانی، سیستم‌ها و روش‌ها و قوانین و مقررات.

براساس تبصره «۳۲» برنامه پنج‌ساله دوم توسعه، به‌منظور تصحیح و اصلاح و بهسازی نظام اداری و تحقق اهداف برنامه، دولت مکلف است با اعمال سیاست‌های عدم تمرکز و واگذاری امور به مردم، اقدامات لازم در رابطه با تعیین تشکیلات کلان دولت، نظام انتصاب مدیران لایق، امین، متعهد و متخصص و نظارت دقیق بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و پیراستن آنها از عیوب، با تکیه بر گسترش ارزش‌های اسلامی و انقلابی حداکثر تا یک سال پس از ابلاغ برنامه، اقدامات لازم را انجام دهد و در صورت نیاز در جهت انجام کامل وظایف مشروحه فوق لوائح مربوط را به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

همچنین بر مبنای تبصره «۳۳» برنامه پنج‌ساله دوم توسعه، کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی مکلف شدند طی سال اول برنامه، ساختار سازمانی و تشکیلات تفصیلی خود را براساس ضوابط ابلاغی سازمان امور اداری و استخدامی کشور که متضمن تعداد معاونت‌ها، سطوح سازمانی و گستره فعالیت‌های آنهاست در انطباق با اهداف و سیاست‌های مندرج در برنامه بازنگری کنند و با جهت‌گیری واگذاری امور به بخش غیردولتی و تقویت واحدهای ستادی در حوزه مرکزی و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی به تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور برسانند، در صورتی که در مهلت مقرر دستگاه‌های مذکور پیشنهادی ارائه نکنند، سازمان امور اداری و استخدامی کشور موظف است رأساً در این زمینه اقدام کند.

برنامه پنج‌ساله دوم توسعه در ادامه مباحث حوزه نظام اداری به موجب بند «الف» تبصره «۳۵» جهت افزایش بهره‌وری نظام اداری، بهبود سیستم‌ها و روش‌های کار، استفاده از تکنولوژی‌های پیشرفته و افزایش مهارت‌های مدیران کشور مقرر داشت که دستگاه‌های اجرایی باید بخشی از اعتبارات خود را به توسعه و بهبود مدیریت و افزایش بهره‌وری اختصاص دهند. میزان این اعتبارات همه‌ساله توسط دولت در لایحه بودجه پیش‌بینی خواهد شد.

بند «ب» تبصره «۳۵» فوق‌الذکر نیز سازمان برنامه و بودجه را مکلف ساخت با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط شاخص اندازه‌گیری بهره‌وری فعالیت‌های بخش‌ها و طرح‌های پیش‌بینی شده در برنامه پنج‌ساله دوم توسعه را حداکثر تا نیمه اول سال ۱۳۷۴ به‌صورت استاندارد در سطح کشور تهیه و تدوین نماید. در طول سال‌های برنامه پنج‌ساله دوم توسعه، این شاخص‌ها باید محاسبه شده و به‌گونه‌ای تنظیم شده باشند که عملکرد اجرای برنامه با آنها مورد ارزیابی و تجزیه و تحلیل قرار گیرد.

علاوه بر مواردی که در حوزه نظام اداری مورد بحث قرار گرفت، سه موضوع مهم دیگر نیز در برنامه پنج‌ساله دوم توسعه مورد توجه و تأکید قانونگذار بوده است:

۱. در بند «الف» ماده (۳۹) مقرر شده است به‌منظور مشارکت عمومی، بهسازی نظام اداری و اجرایی کشور و تقلیل حجم تصدی دولت در طول برنامه، آن دسته از انحصاراتی که در قوانین و مقررات موضوعه وجود دارد و رفع آنها منافی اعمال حاکمیت دولت نیست، به پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور و همکاری دستگاه ذی‌ربط حسب مورد با تصویب مجلس شورای اسلامی یا هیئت وزیران لغو شود.

۲. طبق بند «ب» ماده مذکور مقرر گردید به استثنای مواردی که مربوط به حاکمیت، نظارت و سیاستگذاری هستند و باید در انحصار دولت باقی بمانند، لغو مابقی انحصارات الزامی بوده و دولت می‌تواند جهت انجام کامل وظایف فوق، لوایح مورد نیاز را تدوین و به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

۳. در تبصره «۴۳» دستگاه‌های دولتی مکلف شدند به‌منظور افزایش کارایی و بهره‌وری و ایجاد تسهیلات لازم برای اجرای برنامه دوم توسعه، همه‌ساله در بودجه سالیانه خود اعتبار لازم جهت آموزش مدیریت و فنون اداری مستخدمین خود را پیش‌بینی و تأمین نمایند.

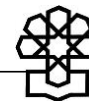
ج) برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

برنامه‌های اول و دوم بیشتر ناظر به تخصیص منابع به طرح‌های سرمایه‌گذاری بود، درحالی که در برنامه‌های سوم و چهارم دولت بیشتر بر ایجاد بسترهای نهادی و قانونی اقتصاد بازار و انجام اصلاحات تجاری، ارزی، مالی و پولی متمرکز شد. عملکرد برنامه سوم از نظر دستیابی به هدف رشد اقتصادی و توسعه صادرات غیرنفتی با موفقیت همراه بود و برخی از اصلاحات نهادی مد نظر برنامه تحقق یافت (هادی‌زنوز، ۱۳۸۹: ۱۸).

در برنامه سوم توسعه با تخصیص فصل نخست برنامه به اصلاح نظام اداری و مدیریت، به مقوله تحول توجه ویژه‌ای شد و متعاقب آن فرآیند تحول در قالب ۷ برنامه و ۴۰ طرح ملی در دستور کار قرار گرفت (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱: ۲۷).

فصل اول از بخش اول (حوزه‌های فرابخشی) مربوط به اصلاح ساختار اداری و مدیریت است. تشکیل شورای عالی اداری، کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت، نظارت دولت، فراهم کردن زمینه توسعه مشارکت مؤثر مردم در اداره امور، ضرورت تدوین برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی از مواد مرتبط با نظام اداری در فصل اول برنامه است. فصل دوم مربوط به ساماندهی شرکت‌های دولتی است و فصل سوم واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی را مورد توجه قرار می‌دهد.

تحولات برنامه سوم توسعه نیز شامل تحولات ساختاری لازم در کلیه موارد (ماده (۲) برنامه)، طراحی و تدوین برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی (ماده (۳))، واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی (ماده (۹)) است. برخی از مهمترین موضوعاتی که در مواد مختلف برنامه سوم توسعه به آن اشاره شده است عبارتند از:



- کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت (مواد (۱)، (۲) و (۶۴))
- فراهم کردن زمینه مشارکت مردم، بخش خصوصی و بخش تعاونی در اداره امور عمومی (مواد (۱)، (۲) و (۶۴))
- رعایت اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی (مواد (۱) و (۲))
- عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی و منطقی کردن اندازه دولت (مواد (۲) و (۶۴))
- بهینه‌سازی و اصلاح ترکیب و توزیع نیروی انسانی در بخش دولتی (ماده (۳))
- کاهش تعداد کارکنان دولت به میزان ۵ درصد در پایان برنامه نسبت به تعداد آن در آغاز برنامه (ماده (۳))
- اصلاح نظام‌ها، روش‌ها و رویه‌های موجود در دستگاه‌های اجرایی با گرایش به ساده‌سازی مراحل انجام کار، خودکارسازی عملیات، کاهش میزان ارتباط غیرضروری کارکنان با مراجعان و افزایش رضایت مراجعه‌کنندگان (ماده (۱))
- با وجود اینکه شورای عالی اداری به موجب تبصره «۳۱» قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه، با وظایف ۱۳گانه مذکور تشکیل شده بود، در فصل اول قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه ذیل عنوان «اصلاح ساختار اداری و مدیریت» و به موجب ماده (۱) این قانون نیز مقرر گردید به‌منظور تصحیح، بهسازی و اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات، سازماندهی و ساختار اداره امور کشور، کاهش تصدی‌های دولت، سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت منابع انسانی، مقررات (آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها) و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی، شورای عالی اداری با ترکیب تازه و صلاحیت‌ها، وظایف و اختیارات وسیع‌تری تشکیل شود.
- در ماده (۲) به‌منظور کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت و فراهم کردن زمینه توسعه مشارکت مؤثر مردم، بخش خصوصی و بخش تعاونی در اداره امور، تبیین دقیق وظایف واحدهای ملی و استانی در برنامه‌ریزی و اجرا و فراهم کردن زمینه تحقق مطلوب اهداف برنامه سوم توسعه، دولت موظف است در طول سال اول برنامه اصلاحات ساختاری لازم را با رعایت نکاتی که در ذیل این ماده مورد تأکید قرار گرفته، در تشکیلات دولت به‌عمل آورد.
- بند «الف» ماده (۳) به‌منظور بهینه‌سازی و اصلاح ترکیب نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی، توزیع مناسب نیروی انسانی در مناطق مختلف کشور و بهبود ارائه خدمات دولتی، سازمان امور اداری و استخدامی کشور را مکلف نموده در نیمه اول سال ۱۳۷۹ برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی را با رعایت موارد زیر تدوین و جهت تصویب به هیئت وزیران تقدیم کنند:
- ۱. تعداد کل کارکنان دولت در پایان برنامه سوم توسعه از تعداد آن در آغاز برنامه به میزان پنج درصد (۵٪) کاهش یابد.

۲. شاخص‌های کیفی نیروی انسانی به‌ویژه نسبت کارکنان مشاغل تخصصی به تعداد کل کارکنان و ترکیب تحصیلی کارکنان دولت ارتقا یابد.

۳. مجموع استخدام‌های جدید در بخش‌های دولتی از پنجاه درصد (۵۰٪) کل تعداد کارکنانی که از خدمت خارج می‌شود، تجاوز نکند.

همچنین در بند «ب» ماده (۳) سازمان امور اداری و استخدامی کشور مکلف شده به‌منظور کاهش استخدام‌های جدید و تأمین نیاز نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی که توسعه فعالیت‌های آنها اجتناب‌ناپذیر است با هماهنگی دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی نسبت به تعیین نیروی مازاد دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی (رسمی و غیررسمی) اقدام لازم را به عمل آورد و به دستگاه ذی‌ربط جهت صدور حکم انتقال اعلام کند. انتقال افراد مذکور در همان شهر نیاز به کسب موافقت مستخدم ندارد لکن انتقال به سایر شهرستان‌ها با موافقت مستخدم امکانپذیر خواهد بود.

در بندهای «ج»، «د»، «ه»، «و» و «ز» ماده (۳) نیز سایر تکالیف دولت که هریک در بهبود نظام اداری کشور بسیار حائز اهمیت بوده، تشریح و تأکید شده است. ساماندهی شرکت‌های دولتی نیز از نظر قانونگذار دور نمانده به نحوی که در فصل دوم قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه به موجب ماده (۴) کلیه اقدامات مورد نیاز را برای شرکت‌هایی که ضروری است در بخش دولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است به بخش غیردولتی، معین و مشخص کرده است.

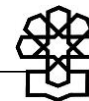
اهم اقدامات انجام شده برای مواد مرتبط با نظام اداری در برنامه سوم توسعه براساس گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به‌شرح زیر است:

۱. تصویب ۵۰ مصوبه در شورای عالی اداری درباره ادغام، انحلال و واگذاری سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی ازجمله ادغام سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی، ادغام مرکز آموزش مدیریت دولتی و مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه و

۲. از اقدامات مهم دیگر ادغام وزارت جهاد سازندگی با وزارت کشاورزی، ادغام وزارت صنایع و وزارت معادن و فلزات، ادغام سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همچنین ادغام سازمان میراث فرهنگی با سازمان ایرانگردی و جهانگردی و تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و ... بود. این درحالی است که در مورد تجمیع امور مربوط به انرژی در یک وزارتخانه اقدامی صورت نگرفت.

۳. تصویب ضوابط ساختار سازمانی و اصلاح تعداد پست‌ها و واحدهای سازمانی.

۴. تصویب آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۳) قانون برنامه سوم توسعه که به‌منظور تحقق کاهش تعداد کارکنان دولت به میزان ۵ درصد بود.



۵. در پایان سال ۱۳۸۲، تعداد کارکنان دستگاه‌های اجرایی نسبت به ابتدای برنامه سوم توسعه (سال ۱۳۷۹) به میزان ۹/۲ درصد کاهش یافت (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴ به نقل از مرتضوی، ۱۳۹۰: ۱۹).

براساس پیمایش و مصاحبه‌های صورت گرفته برنامه سوم توسعه در بین برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب، موفق‌ترین برنامه محسوب می‌شود (مرتضوی و همکاران، ۱۳۹۰: ۴۲).

د) برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

فصل دوازدهم برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه که مجموعاً مواد (۱۳۵) تا (۱۵۰) متن قانون را شامل می‌شود با عنوان نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت در شروع مباحث حوزه نظام اداری بدو امور حاکمیتی و سپس امور تصدی‌های گوناگون را مورد توجه قرار داده و احکام مهمی را به شرح زیر تعیین کرده است:

ماده (۱۳۵)

نقش و وظایف دولت در حوزه‌های «امور حاکمیتی»، «امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی»، «امور زیربنایی» و «امور تصدی‌های اقتصادی» تعریف و به شرح ذیل تنظیم گردد:

الف) امور حاکمیتی

امور حاکمیتی دولت که تحقق آن موجب اقتدار حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می‌گردد عبارتند از:

۱. سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی،
۲. برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و باز توزیع درآمد،
۳. ایجاد فضای سالم، برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم،
۴. فراهم کردن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم، برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری،
۵. قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی،
۶. حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی ملی،
۷. صیانت از هویت ایرانی، اسلامی،
۸. اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی،
۹. حفظ محیط‌زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی،
۱۰. علوم و تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی،
۱۱. پیشگیری از بیماری‌های واگیر، مقابله و کاهش آثار حوادث طبیعی و بحران‌های پیچیده و ...

ب) امور تصدی

– **امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی:** آن دسته از وظایفی است که منافع اجتماعی حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد می‌شود، از قبیل آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای، علوم و تحقیقات، بهداشت و درمان، تربیت‌بدنی و ورزش، اطلاعات و ارتباطات جمعی و امور فرهنگی، هنری و تبلیغات دینی.

– **امور تصدی‌های زیربنایی:** آن دسته از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که موجب تقویت زیرساخت‌های اقتصادی و تولیدی کشور می‌شود، نظیر طرح‌های آب و خاک، عمران شهری و روستایی و شبکه‌های انرژی رسانی، ارتباطات و حمل‌ونقل.

– **امور تصدی‌های اقتصادی:** آن دسته از وظایفی است که دولت متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند، نظیر تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل‌ونقل و بازرگانی و بهره‌برداری از طرح‌های مندرج در بند «ج» این ماده.

ماده (۱۳۷) این برنامه دولت را مکلف می‌کند که تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها را متناسب با سیاست‌ها و احکام برنامه و تجربه سایر کشورها برای رفع اثربخشی ناقص و ... همچنین بهره‌گیری همه‌جانبه از فناوری‌های نوین و روش‌های کارآمد با هدف نوسازی، متناسب‌سازی، ادغام و تجدید ساختار به صورت یک منظومه منسجم، کارآمد، فراگیر و با کفایت، اثربخش و غیرمتمرکز طراحی نماید و لایحه ذی‌ربط را ۶ ماه پس از تدوین این قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. ماده (۱۳۸) این قانون به اصلاح نظام بودجه‌ریزی و ماده (۱۳۹) به معرفی اقدام‌هایی برای اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی می‌پردازد. ماده (۱۴۱) به تنظیم لایحه مربوط به استقرار نظام شایسته‌گرایی و ایجاد ثبات در خدمات مدیران و ماده (۱۴۲) بر افزایش پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی تأکید می‌کند. ماده (۱۴۳) اقداماتی را در جهت اصلاح و بهبود مدیریت نیروی انسانی معرفی می‌کند و این اقدامات را محول به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور می‌نماید. ماده (۱۴۴) بر افزایش اختیارات مدیران و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول تأکید می‌کند و ماده (۱۴۵) اقدامات لازم برای کاهش تصدی‌ها، افزایش مشارکت مردم و کوچک‌سازی را معرفی می‌کند.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت مهمترین موارد برنامه چهارم شامل تقسیم امور و وظایف دولت به امور حاکمیتی، تصدی‌های اجتماعی فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور تصدی‌های اقتصادی (ماده (۱۳۵))، اصلاح نظام بودجه‌ریزی به روش عملیاتی و هدفمند (ماده (۱۳۸)) حذف یا واگذاری ۲۰ درصد از تعداد سازمان‌ها و نهادها و مؤسسات عمومی (ماده (۱۳۹))، افزایش سطح کیفی خدمات و تدوین دستورالعمل تکريم ارباب‌رجوع (ماده (۱۴۲))، تجزیه و تحلیل و طراحی مجدد مشاغل دولتی (ماده (۱۴۳)) کاهش تصدی‌ها و کوچک‌سازی دولت (ماده (۱۴۴)) است.



براساس گزارش شماره ۹۹۶۹ مورخ ۱۳۸۸/۹/۱۰ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی صرفاً تکالیف مقرر در بند «د» ماده (۱۳۹)، بند «الف» ماده (۱۴۳)، بند «ک» ماده (۱۴۵) و بندهای «الف» و «ج» ماده (۱۴۶) این فصل از قانون تحقق یافته است و سایر احکام این فصل از قانون که حدود ۸۵ درصد احکام را شامل می‌شود یا تحقق نیافته‌اند و یا اینکه به جهت عدم تصویب و ابلاغ لوایح و آیین‌نامه‌های اجرایی پیش‌بینی‌شده در قانون قابلیت اجرا نیافته‌اند و لذا به‌طور کامل قابل ارزشیابی نیستند.

برخی از موارد گزارش مذکور در ادامه می‌آید:

۱. تعداد کارکنان دولت

تعداد کارکنان دولت در ابتدای سال ۱۳۸۸ باید به حدود یک میلیون و نهصد و چهل و دوهزار (۱۹۴۲۰۰۰) نفر کاهش می‌یافت این در حالی است که تعداد کارکنان دولت در ابتدای سال ۱۳۸۸ حدود دو میلیون و صد و هفتاد (۲۱۷۰۰۰۰) هزار نفر اعلام شد که حتی در قیاس با سال ۱۳۸۴ (۲۰۲۱۰۰۰) دو میلیون و بیست و یک هزار نفر) شاهد افزایش تعداد کارکنان دولت هستیم.

۲. میزان کیفیت نیروی کار شاغل در بخش دولتی

درصد شاغلان دارای تحصیلات عالی در بخش دولتی از ۵۹/۱ درصد در سال ۱۳۸۵ به حدود ۶۰/۱ درصد در سال ۱۳۸۶ افزایش یافته است. در سال ۱۳۸۶ تنها ۴/۱ درصد شاغلان دارای تحصیلات فوق لیسانس و دکتری بوده‌اند.

۳. حجم تصدی‌های اجتماعی و فرهنگی واگذار شده به بخش غیردولتی

در هدفگذاری قانون برنامه چهارم توسعه، مقرر شده طی سال‌های برنامه ۱۵ درصد از حجم تصدی‌های اجتماعی و فرهنگی دولت کاهش پیدا کند. براساس گزارش معاونت نظارت راهبردی، آیین‌نامه اجرایی نحوه کاهش سالیانه ۳ درصد از تصدی‌های دولت تصویب شده است و مقدمات لازم برای تشکیل کارگروه‌های موضوع آیین‌نامه فراهم شده است، اما گزارش جامع و دقیقی درخصوص حجم فعالیت‌های واگذار شده وجود ندارد. ولی براساس شواهد و به خصوص اعتبارات بودجه‌ای این امر محقق نشده است و تصدی‌های دولت در امور فرهنگی اجتماعی براساس متن برنامه کاهش پیدا نکرده است.

۴. کاهش تعداد پست‌های مدیریتی و سرپرستی

در هدفگذاری برنامه چهارم توسعه مقرر شد طی سال‌های برنامه، تعداد پست‌های مدیریتی و سرپرستی به میزان ۲۰ درصدی کاهش یابد که براساس گزارش معاونت نظارت راهبردی، این کاهش ۲۰ درصدی اعمال شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸: ۳۴۸-۳۵۴).

هـ) برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

برنامه پنجم توسعه شامل ۹ فصل، ۴۱ بخش و ۱۹۹ ماده است. فصل چهارم این لایحه به نظام اداری و مدیریت مربوط است و مشتمل بر مواد (۴۹) تا (۶۵) است. در این فصل ابتدا به معرفی اقداماتی به منظور بسط خدمات دولت الکترونیک و افزایش بهره‌وری در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پرداخته می‌شود. توجه به توسعه و تقویت نظام بانکداری، متناسب‌سازی تعداد کارکنان دولت و دستگاه‌های اجرایی، تمرکززدایی و واگذاری وظایف و واحدهای مربوط به بخش غیردولتی، توجه به ارتقای شفافیت و سلامت در امور اداری و اجرایی کشور و ... از دیگر موارد مذکور در این فصل است.

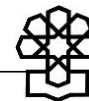
مهمترین تحولات در طول قانون برنامه پنجم توسعه شامل توسعه خدمات دولت الکترونیک (ماده (۴۶))، ادغام وزارتخانه‌ها و کاهش آنها از ۲۱ به ۱۷ (ماده (۵۳)) بود.

به موجب بند «الف» ماده (۵۰) قانون، هیئت وزیران به‌عنوان مرجع تصویب افزایش سالیانه ضریب حقوق کارکنان مشمول و غیرمشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و تصویب افزایش جداول و امتیازات و میزان فوق‌العاده‌های این فصل از جمله تسری فوق‌العاده ایثارگری در مورد فرزندان شهدا حداکثر تا ۵۰ درصد و تعیین عیدی و پاداش ۶ ماهه فقط برای کارکنان که به تشخیص دستگاه مربوطه خدمات برجسته انجام داده‌اند و تعیین موارد و سقف کمک‌های رفاهی مستقیم و غیرمستقیم با رعایت ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری تعیین می‌گردد. مصوبات هیئت وزیران، شورای حقوق و دستمزد و شورای توسعه مدیریت در سقف اعتبارات مصوب مندرج در بودجه‌های سنواتی است.

طبق بند «ب» ماده فوق‌الذکر، استفاده از بودجه عمومی دولت و سایر منابع برای افزایش حقوق و مزایای کارکنان در مرحله تطبیق مشاغل عمومی، تخصصی و اختصاصی قوه مجریه با جداول مربوط، موکول به تعیین مشاغل مذکور و تصویب آن در شورای توسعه مدیریت خواهد بود.

بند «ج» ماده (۵۰) مورد اشاره نیز مقرر داشت به‌منظور رفع نابرابری و تبعیض بین بازنشستگان سنوات مختلف، اعمال احکام و جداول مواد (۱۰۹) و (۱۱۰) قانون مدیریت خدمات کشوری، براساس ضریب مصوب دولت برای بازنشستگان با تصویب هیئت وزیران مجاز خواهد بود. احکام بندهای «د» و «ه» و «و» و «ز» و «ح» ماده (۵۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه نیز به‌ترتیب مرتبط با برنامه جامع بیکاری کارکنان رسمی و پیمانی و چگونگی به‌کارگیری افراد در قالب قرارداد کار معین و انتقال کارکنان رسمی یا ثابت مازاد و تفاوت تطبیق موضوع تبصره ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری و ممنوعیت پرداخت خارج از مقررات فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری و همچنین هرگونه به‌کارگیری نیروی انسانی رسمی و پیمانی موضوع ماده (۵۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه می‌باشد.

در ماده (۵۳) قانون مذکور، دولت مکلف شده است یک یا چند وزارتخانه را به نحوی در وزارتخانه‌های دیگر ادغام نماید که تا پایان سال دوم برنامه، تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷



وزارتخانه کاهش یابد.

بنا به ماده (۶۴) قانون در مواردی که در اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری وظایف تصدی دولت به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار می‌شود، واگذاری وظایف رافع مسئولیت حاکمیتی دولت در مقابل شهروندان نیست. در این گونه موارد تنظیم رابطه دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی که عهده‌دار وظیفه تصدی‌های واگذار شده دولت شده‌اند براساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد انجام می‌شود. دولت مکلف است در صورت عدم حصول نتیجه موردنظر، ضمن رعایت قانون مدیریت خدمات کشوری و مقررات مربوطه براساس آیین‌نامه موضوع این ماده وظایف یاد شده را به سایر متقاضیان بخش خصوصی یا تعاونی واگذار کند به گونه‌ای که خدمت‌رسانی به مردم بدون انقطاع تداوم یابد. در این صورت هزینه‌هایی که بخش خصوصی و تعاونی متحمل شده است با تصویب شورای اقتصاد با احتساب خسارات وارده در قالب بودجه سنواتی قابل تأمین است.

طبق حکم ماده (۶۵) قانون به منظور ساماندهی و کاهش نیروی انسانی و کوچک‌سازی دولت:

— هرگونه انتقال به کلان‌شهرها جز در مورد مقامات و در موارد خاص ممنوع است. این حکم و سایر مقررات مربوط به انتقال و مأموریت کارکنان رسمی و ثابت بین دستگاه‌ها در مورد کارکنان پیمانی و قراردادی (در طول قرارداد) قابل اجراست.

— هرگونه به‌کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات، بازخرید یا بازنشسته شده یا می‌شوند به‌استثنای مقامات، هیئت علمی، ایثارگران، فرزندان شهدا و فرزندان جانبازان هفتاد درصد (۷۰٪) و بالاتر در دستگاه‌های اجرایی یا دارای ردیف یا هر دستگاهی که به‌نحوی از انجا از بودجه کل کشور استفاده می‌کند، ممنوع و همچنین هرگونه پرداخت از هر محل و تحت هرعنوان به افراد بازنشسته و بازخرید توسط دستگاه‌های مذکور ممنوع است. کلیه قوانین و مقررات عام مغایر این حکم به‌استثنای ماده (۴۱) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۹۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۹۱) قانون استخدام کشوری لغو می‌شود.

— تعداد کل کارکنان هر دستگاه در تصدی‌های قابل واگذاری اعم از رسمی، پیمانی، قراردادی، کار معین و مشخص، ساعتی و عناوین مشابه به‌استثنای اعضای هیئت علمی سالیانه حداقل دو درصد (۲٪) کاهش می‌یابد. موارد استثنای همه‌ساله در قانون بودجه همان سال تعیین می‌شود.

— هرگونه انتقال و مأموریت بیش از ۶ ماهه در یک نوبت یا چند نوبت از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری به‌استثنای مقامات، ممنوع است.

در گزارش ارزیابی برنامه پنجم توسعه، نظام اداری به‌عنوان یک حوزه فرابخشی مطرح شده است. در این گزارش اشاره شده است تعداد کارکنان طبق برنامه باید در امور غیرحاکمیتی سالیانه ۲ درصد کاهش می‌یافت،

ولی تا سال ۱۳۹۵ آمار مرتبط با این شاخص احصا نشده است. در این گزارش ارزیابی نظام اداری براساس نقشه راه اصلاح نظام اداری انجام شده است. در این گزارش آمده است که براساس ارزیابی صورت گرفته که در نیمه اول سال ۱۳۹۵ انجام شده است، از مجموع وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و معاونت‌های وابسته به رئیس‌جمهور و دستگاه‌های وابسته به قوه قضائیه تعداد ۲۴ دستگاه از ۲۷ دستگاه گزارش عملکرد خود را به صورت مکانیزه وارد نرم‌افزار سامانه جامع مدیریت عملکرد دولت نمودند. به طور کلی میزان موفقیت دستگاه‌های اجرایی در دستیابی به هریک از اهداف هشت‌گانه نقشه راه اصلاح نظام اداری به شرح زیر ارزیابی شده است:

- برنامه مهندسی نقش و ساختار دولت: ۳۵/۸ درصد
- برنامه دولت الکترونیک و هوشمندسازی اداری: ۵۹/۶ درصد
- برنامه خدمات عمومی در فضای رقابتی: ۲۷/۳ درصد
- برنامه مدیریت سرمایه انسانی: ۵۳/۲ درصد
- برنامه فناوری‌های مدیریتی: ۵۰ درصد
- برنامه توسعه فرهنگ سازمانی: ۳۰ درصد
- برنامه صیانت از حقوق مردم و سلامت اداری: ۵۳/۵ درصد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۶: ۴۶۶)

(و) برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

در برنامه ششم توسعه در ۲۰ بخش و ۱۲۴ ماده در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۸ توسط مجلس شورای اسلامی به دولت ابلاغ شد. در بخش ششم این برنامه به طور خاص ماده‌های (۲۸)، (۲۹) و (۳۰) به نظام اداری پرداخته است. نکات مهم بخش ششم برنامه که مرتبط با بحث نظام اداری است عبارتند از:

- صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد،
- کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی،
- به کارگیری افراد در قالب قرارداد کار معین (مشخص) یا ساعتی برای اجرای وظایف پست‌های سازمانی و ... راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا به منظور امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به مقامات، رؤسا، مدیران کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور،
- بررسی‌های لازم جهت برقراری عدالت در نظام پرداخت،
- رفع تبعیض و متناسب‌سازی دریافت‌ها و برخورداری از امکانات شاغلان، بازنشستگان و مستمری‌بگیران کشوری و لشگری سنوات مختلف.

ویژگی منحصر به فرد قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، ورود دو عنصر شفافیت و مبارزه با فساد در مقوله نظام اداری است که در هیچ‌یک از قوانین برنامه‌های پنج‌ساله اول تا پنجم سابقه نداشته است. افشای موضوع پرداخت حقوق‌های غیرمتعارف موجباتی فراهم آورد که قانونگذار به این پدیده در نظام اداری توجه جدی نماید



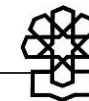
و در نتیجه در برنامه ششم توسعه قطع نظر از احکام صرفه‌جویی موضوع ماده (۲۸) و بندهای چهارگانه و تبصره این ماده بدون اطناب و با احتراز از موضوعات و مسائل تکراری در یک جهت‌گیری تقنینی بسیار مهم در ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم و تبصره‌های «۱»، «۲» و «۳» این ماده مقرر داشت که دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا اقدام کند و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به مقامات، رؤسا، مدیران کلیه دستگاه‌های اجرایی شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت کنند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و توسعه نوآوری صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوآوری معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها را فراهم کند، به‌نحوی که میزان ناخالص پرداختی به هریک از افراد فوق مشخص شود و امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم فراهم شود. وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران از شمول این حکم مستثنا هستند. اجرای این حکم درخصوص بنگاه‌های اقتصادی متعلق به وزارت اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تنها با مصوبه شورای عالی امنیت ملی مجاز خواهد بود.

علاوه بر این، جهت‌گیری دیگری که در حکم موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه تجلی و تبلور یافته، دولت مکلف شده است بررسی‌های لازم جهت برقراری عدالت در نظام پرداخت، رفع تبعیض و متناسب‌سازی دریافت‌ها و برخورداری از امکانات شاغلان، بازنشستگان و مستمری‌بگیران کشوری و لشگری سنوات مختلف را انجام دهد.

همان‌گونه که ملاحظه شد، موضوع اصلاح نظام اداری، در تمامی برنامه‌های توسعه مطرح بوده است. در برخی برنامه‌ها مثل برنامه سوم توسعه، جایگاه مهمی برای نظام اداری در نظر گرفته شده است. به‌طور کلی کاهش اندازه دولت، کاهش پست‌های سازمانی، متناسب‌سازی نیروی انسانی دولت، تحقق دولت الکترونیک در عرصه نظام اداری، نظام پرداخت مناسب، تمرکززدایی از نظام اداری و ... از محورهای مهم برنامه‌های توسعه به‌منظور ایجاد اصلاح و تحول در نظام اداری بوده است.

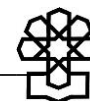
جدول ۲. خلاصه مهمترین محورهای مطرح شده مرتبط با نظام اداری در برنامه‌های توسعه کشور

نام برنامه	خلاصه	موضوعات پرداخته شده مرتبط با نظام اداری
برنامه اول توسعه	از میان ۱۰ هدف کلی تدوین شده برای برنامه اول، هدف هشتم اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور در ابعاد مختلف بوده است.	— بهبود نظام تصمیم‌گیری و سیاستگذاری — تعیین وظایف حاکمیتی و تصدیگری و کاهش وظایف تصدیگری دولت تا حد ضرورت — انتقال بخشی از وظایف غیرضرور دولتی به بخش غیردولتی (تمرکززدایی) — زمینه‌سازی برای مشارکت مؤثر و همه‌جانبه مردم در امور کشور — بازنگری و اصلاح قوانین — استقرار نظامات انتخاب، انتصاب، آموزش، ارزشیابی، تنبیه و تشویق مدیریت — افزایش سطح تخصص نیروی انسانی نظام اداری — ایجاد نظام آمار و انفورماتیک جهت فراهم آوردن اطلاعات آموزشی، پژوهشی، اقتصادی و اجتماعی
برنامه دوم توسعه	در برنامه دوم ۱۶ هدف کلان کیفی تدوین شده است که هفتمین هدف کلان کیفی، اصلاح ساختار نظارتی، اجرایی و قضایی کشور است. علاوه بر این در بخش سوم این برنامه تحت عنوان سیاست‌های کلی، ۱۰ سیاست تحت عنوان سیاست‌های عمومی و ۱۸ سیاست تحت عنوان سیاست‌های پرسنلی بخش دولتی در جهت اصلاح و بهبود نظام اداری گنجانده شده است.	— ایجاد نظم و انضباط اداری — تمرکززدایی و حذف بوروکراسی اداری و واگذاری هرچه بیشتر کار به استان‌ها — تلاش برای جذب نیروهای متخصص در نظام اداری — اصلاح تشکیلات اداری و سازمانی به‌منظور واگذاری امور به استان‌ها — تدوین حدود وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدی — ایجاد شورای عالی اداری با ترکیب، وظایف و اختیارات مشخص — اجرای کامل قانون نظام هماهنگ پرداخت — تدوین برنامه جامع تربیت نیروی انسانی در سطوح مختلف آموزش عالی — استفاده از فناوری‌های پیشرفته و افزایش مهارت مدیران و اندازه‌گیری بهره‌وری — تکلیف به اعلام ساختار سازمانی و تشکیلات تفصیلی کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی به سازمان امور استخدامی و اداری کشور



نام برنامه	خلاصه	موضوعات پرداخته شده مرتبط با نظام اداری
برنامه سوم توسعه	در برنامه سوم توسعه فصل اول از بخش اول (حوزه‌های فرابخشی) مربوط به اصلاح ساختار اداری و مدیریت است	- تداوم تشکیل شورای عالی اداری و اصلاح وظایف آن - کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت، نظارت دولت و فراهم نمودن زمینه توسعه مشارکت مؤثر مردم در اداره امور - ضرورت تدوین برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی - اصلاح ساختار شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و تأسیس شرکت‌های مادر تخصصی - تمرکز دایی از امور و تقویت امور تصمیم‌گیری در استان‌ها - کاهش انحصارات دولتی و تلاش برای رقابتی کردن - کاهش نیروی انسانی دولت و کوچک‌سازی دولت - تلاش برای بهبود نظام پرداخت کارکنان دولت
برنامه چهارم توسعه	بخش ششم برنامه چهارم توسعه مربوط به نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی و حاکمیت است	- تعریف نقش و وظایف دولت در امور تصدی، امور حاکمیتی و امور زیربنایی - اصلاح نظام بودجه‌ریزی بخش دولتی - خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های بخش دولتی - بهره‌گیری همه‌جانبه از فناوری‌های نوین و روش‌های کارآمد با هدف نوسازی، متناسب‌سازی، ادغام و تجدید ساختار به صورت یک منظومه منسجم، کارآمد، فراگیر و باکفایت، اثربخش و غیرمتمرکز - تنظیم لایحه مربوط به استقرار نظام شایسته‌گرایی و ایجاد ثبات در خدمات مدیران - افزایش پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی - تقویت و توسعه نظام آموزش مشاغل - استفاده از فناوری‌های پیشرفته - تقویت و بهبود وضعیت صندوق‌های بازنشستگی - افزایش اختیارات مدیران و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول - اقدامات لازم برای کاهش تصدی‌ها، افزایش مشارکت مردم و کوچک‌سازی (کاهش ۲۰ درصدی پست‌های مدیریت و سازمانی) - کاهش کارکنان دولت به میزان ۵ درصد (سالیانه یک درصد)

نام برنامه	خلاصه	موضوعات پرداخته شده مرتبط با نظام اداری
برنامه پنجم توسعه	برنامه پنجم توسعه شامل ۹ فصل، ۴۱ بخش و ۱۹۹ ماده است. فصل چهارم این لایحه به نظام اداری و مدیریت مربوط است و مشتمل بر مواد (۴۹) تا (۶۵) است	– بسط خدمات دولت الکترونیک و افزایش بهره‌وری در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی – تهیه شبکه ملی اطلاعات – متناسب‌سازی تعداد کارکنان دولت و دستگاه‌های اجرایی، تمرکززدایی و واگذاری وظایف و واحدهای مربوط به بخش غیردولتی – نظام پرداخت مبتنی بر عملکرد و نتیجه – ارتقای شفافیت و سلامت در امور اداری و اجرایی کشور – کاهش تصدی‌های دولت و تقویت امور حاکمیتی – کاهش ۱۰ درصد از نیروی انسانی دولت – کاهش وزارتخانه‌ها از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷ وزارتخانه
برنامه ششم توسعه	برنامه ششم توسعه در ۲۰ بخش و ۱۲۴ ماده تهیه شده است. در بخش ششم این برنامه به‌طور خاص مواد (۲۸)، (۲۹) و (۳۰) به نظام اداری پرداخته شده است.	– صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور – تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد – توجه و تقویت صندوق‌های بازنشستگی – کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی – به‌کارگیری افراد در قالب قرارداد کار معین (مشخص) یا ساعتی برای اجرای وظایف پست‌های سازمانی – راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به مقامات، رؤسا، مدیران کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور – برقراری عدالت در نظام پرداخت، رفع تبعیض و متناسب‌سازی دریافت‌ها و برخورداری از امکانات شاغلان، بازنشستگان و مستمری‌بگیران کشوری و لشگری (نظام عادلانه و هماهنگ پرداخت)



یکی از نقاط قوتی که برنامه‌های توسعه در مبحث نظام اداری دارند هدفگذاری‌های صحیح‌شان به‌منظور اصلاح نظام اداری است. این برنامه‌ها باعث می‌شد دولت به‌عنوان مجری و مجلس به‌عنوان قانونگذار و ناظر، اصلاح نظام اداری را در دستور کار خود قرار دهند. اما نکته مهم و نقطه ضعف این برنامه‌ها بنابر نظر کارشناسان و حتی مدیران و سیاستگذاران، عدم اجرای صحیح برنامه‌های مرتبط با اصلاح نظام اداری است. به‌عنوان مثال یکی از مواد بسیار مهم در هریک از برنامه‌ها کاهش تعداد کارکنان دولت بوده است، ولی طی این سال‌ها براساس آمار، عموماً تعداد کارکنان دولت روند افزایشی داشته است. نگاه مکانیکی به تغییر، قرار نگرفتن موضوع اصلاح نظام اداری و الگوی مدیریت در بخش دولتی به‌عنوان دغدغه اول مسئولان، مداخله‌های مخرب سیاسی در نظام اداری، بی‌توجهی به مقتضیات زمان و ظرفیت و توانایی‌های دولت، ضعف تعهد و مهارت برخی مدیران و مسئولان و گرایش به انجام اقدامات زودگذر ازجمله عواملی است که به اجرای ناموفق برنامه‌های اصلاح نظام اداری در کشور منجر شده است.

گرچه خط‌مشی‌گذاران و برنامه‌ریزان در طول برنامه‌های اول تا پنجم به این مهم اصلاح نظام اداری^۱ توجه داشته‌اند، لکن به‌علت بهره‌گیری از رویکردهای غیرمنطبق بر نظام اسلامی، بیشتر اوقات بر کارآیی صرف توجه داشته و از توجه کافی به فرآیندها و اثربخشی نظام اداری و خدمت‌رسانی مطلوب که جوهره نظام جمهوری اسلامی است، غافل شده‌اند (میرمحمدی و ایزدخواه، ۱۳۹۱: ۱۸). نکته دیگر اینکه در برنامه‌های اصلاح نظام اداری در هر برنامه یک رویکرد خاص حاکم بوده است. به‌عنوان مثال در برنامه سوم توسعه، عمده مواد برنامه براساس رویکرد مدیریت دولتی نوین و خصوصی‌سازی تدوین شده است و یا در برنامه چهارم توسعه، عمده مواد برنامه براساس رویکرد بازآفرینی دولت و تقویت بُعد نظارتی آن است و در برنامه پنجم توسعه نیز روح حاکم بر برنامه، براساس بحث دولت الکترونیک بوده است. در جدول ۳ حوزه‌های کلان موضوعاتی که در برنامه‌های مختلف توسعه مطرح شده‌اند، با یکدیگر مقایسه شده‌اند.

جدول ۳. مقایسه موضوعات و حوزه‌های مورد تأکید در برنامه‌های توسعه کشور

برنامه اول توسعه	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه	برنامه چهارم توسعه	برنامه پنجم توسعه	برنامه ششم توسعه	حوزه‌ها و کلان موضوعات
✓	✓	✓	✓			تمرکززدایی و بهره‌گیری از مشارکت مردم
✓	✓	✓				تقویت نیروی انسانی متخصص و تهیه برنامه جامع تربیت نیروی انسانی
✓				✓		ایجاد نظام آمار و اطلاعات و تهیه شبکه ملی اطلاعات
✓	✓					بازنگری و اصلاح قوانین
✓	✓	✓	✓	✓	✓	اصلاح ساختار کلان دولت (کاهش تصدیگری و تقویت اعمال حاکمیتی، منطقی‌سازی و کوچک‌سازی دولت)
	✓	✓	✓	✓	✓	شورای عالی اداری
	✓	✓		✓	✓	استفاده از فناوری‌های پیشرفته در نظام اداری و دولت الکترونیک
		✓	✓	✓	✓	کاهش تعداد کارکنان دولت
		✓	✓	✓	✓	نظام هماهنگ پرداخت کارکنان
		✓	✓			خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی
		✓		✓	✓	اصلاح نظام بودجه‌ریزی
		✓				استقرار نظام شایسته‌سالاری
		✓			✓	تقویت صندوق‌های بازنشستگی
	✓					ارتقای شفافیت و سلامت اداری
					✓	سامانه ثبت حقوق و مزایا

۳. برنامه‌های تحول اداری

یکی از اقداماتی که دولت‌ها به‌منظور پیگیری اصلاح نظام اداری انجام داده‌اند، تدوین برنامه‌های تحول اداری بوده است. برنامه‌های تحول در نظام اداری عمدتاً برگرفته از اسناد بالادستی، برنامه‌های توسعه و سیاست‌های کلی نظام اداری است. تاکنون توسط دولت‌های مختلف سه برنامه تحول اداری و یک نقشه راه اصلاح نظام اداری تدوین شده است که در ادامه در مورد محتویات آنها توضیحاتی ارائه می‌شود.

۳-۱. هفت برنامه تحول اداری دولت هفتم و هشتم

سازمان اداری و استخدامی کشور، از نیمه دوم سال ۱۳۷۶ به انجام مطالعات پیرامون شناخت نظام اداری و تبیین وضعیت راهبردی آن پرداخت. براساس این مطالعات و نظرخواهی از دستگاه‌های اجرایی، صاحب‌نظران و کارشناسان و بررسی نتایج مطالعه در ستاد برنامه‌ریزی تحول اداری کشور، گزارش «شناخت نظام اداری» تنظیم شد که در نهایت به انتشار گزارش نهایی «بررسی و شناخت نظام اداری» در سال ۱۳۷۸ منجر شد. این گزارش که شامل شناخت درونی نظام اداری کشور در مؤلفه‌های اصلی شامل منابع انسانی، سازماندهی و تشکیلات، روش‌ها و رویه‌ها، قوانین و مقررات، منابع و امکانات، مدیریت



و مدیران و فناوری اطلاعات و تبیین نقاط ضعف و قوت درونی نظام اداری و نیز شناخت محیط داخل کشور و محیط بین‌المللی و تبیین فرصت‌ها و تهدیدهای محیطی نظام اداری است، موفق به ارائه تصویری روشن و واقع‌بینانه از نظام اداری کشور شد که مبنای برنامه‌ریزی برای اصلاح نظام اداری قرار گرفت. در این گزارش آمده است که نظام اداری کشور از قابلیت‌های درونی در تشخیص و درک جایگاه و نقش مقتضی خود برخوردار نیست و در نوسازی، تنظیم مجدد، تطبیق فعال و آینده‌نگر خود کارآمدی لازم را دارا نبوده و به انتظارات نظام از آن به انحای مختلف پاسخ مناسب نداده است (اکبری و همکاران، ۱۳۸۶). قبل از ادغام دو سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی کشور در اواخر بهار ۱۳۷۹، سازمان امور اداری و استخدامی کشور مطالعاتی را درخصوص ابعاد تحول در نظام اداری کشور آغاز کرد. حاصل انجام این مطالعات تدوین برنامه‌ای تحت عنوان برنامه تحول در نظام اداری کشور بود که در سال ۱۳۸۱ به تصویب هیئت وزیران و سپس شورای عالی اداری رسید. برنامه تحول در نظام اداری شامل هفت برنامه جداگانه به‌ترتیب زیر بود:

- برنامه منطقی نمودن اندازه دولت،
- برنامه تحول در ساختارهای تشکیلاتی دولت،
- برنامه تحول در نظام‌های مدیریتی،
- برنامه تحول در نظام‌های استخدامی،
- برنامه آموزش و بهسازی نیروی انسانی دولت،
- برنامه اصلاح فرآیندها، روش‌های انجام کار و توسعه فناوری اداری،
- برنامه ارتقا و حفظ کرامت مردم در نظام اداری.

طبق ادعای طراحان این برنامه، اسناد هریک از هفت برنامه مذکور به احکام قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. همچنین از جهات متعددی نسبت به موارد مشابه خود در گذشته، متفاوت است. ازجمله مهمترین مصادیق این تفاوت، مستندسازی و جمع‌آوری مصوبات قانونی هر برنامه در قالب یک کتاب است (معاونت امور مدیریت و منابع انسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱).

۲-۳. ۱۰ برنامه تحول اداری دولت دهم

در سال ۱۳۸۹ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست‌جمهوری، به تدوین و ارائه برنامه‌ای مشتمل بر ۱۰ زیرمجموعه در حوزه اصلاح اداری اقدام کرد. ادعای طراحان این برنامه این است که این برنامه نشئت گرفته از متن سیاست‌های کلی نظام اداری، سند چشم‌انداز و لایحه برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور است. ۱۰ برنامه تحول عبارتند از:

- استقرار دولت الکترونیک،
- عدالت استخدامی و نظام پرداخت،
- ساماندهی نیروی انسانی،

- تمرکززدایی،
- افزایش بهره‌وری و استقرار نظام جامع مدیریت عملکرد (موضوع مواد (۸۱)، (۸۲) و (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری)،
- سلامت اداری،
- اصلاح ساختار و فرآیندها،
- توانمندسازی و آموزش فرهنگی و تخصصی منابع انسانی،
- تقویت مدیریت و توان کارشناسی کشور و ارتقای روحیه خودکنترلی در کارها،
- خدمات‌رسانی به مردم و تکریم ارباب رجوع.

۳-۳. نقشه راه اصلاح نظام اداری (هشت برنامه تحول اداری دولت یازدهم)

شورای عالی اداری در یکصد و شصت و دومین جلسه مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۴، بنا به پیشنهاد معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور و در راستای تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری به منظور ارتقای نقش تسهیل‌گری و هدایت‌گری دولت و انجام اصلاحات در نظام اداری کشور، «نقشه راه اصلاح نظام اداری» مشتمل بر هشت برنامه را تصویب کرد. این هشت برنامه عبارتند از:

۱. مهندسی نقش و ساختار دولت،

۲. توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی اداری،

۳. خدمات عمومی در فضای رقابتی،

۴. مدیریت سرمایه انسانی،

۵. فناوری‌های مدیریتی،

۶. توسعه فرهنگ سازمانی،

۷. صیانت از حقوق مردم و سلامت اداری،

۸. نظارت و ارزیابی.

۳-۴. برنامه جامع اصلاح نظام اداری (۱۳۹۴ الی ۱۳۹۶) (در راستای هشت بند تحول اداری)

هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۳/۱۰/۱۴ به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و در اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری و به استناد اصل یکصد و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برنامه جامع اصلاح نظام اداری ایران را تصویب کرد.

اهداف اصلی ذکر شده در این برنامه، تبدیل دولت به دولتی کارآ و اثربخش و متعهد به آرمان‌ها و متکی به اعتماد مردم است. چابک‌سازی دولت، تمرکز بر توسعه کیفی واحدهای ستادی، اداره واحدهای عملیاتی (مجری) در فضای رقابتی، توسعه دولت الکترونیک و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و صیانت



از حقوق مردم و ارتقای سلامت اداری راهبردهای اساسی برنامه جامع اصلاحات اداری عنوان شده است. همچنین در این برنامه، برنامه‌های هشت‌گانه مربوطه و اهداف موردنظر مورد توجه قرار گرفته است. با ابلاغ نقشه راه، کمیته‌های پنج‌گانه تخصصی به شرح ذیل مرتبط با مسائل مدیریتی و اداری تشکیل شد که وظیفه زمینه‌سازی لازم جهت تحقق برنامه‌های فوق را به‌عهده دارند. این کمیته‌های پنج‌گانه عبارتند از:

۱. کمیته ساختار و فناوری‌های مدیریتی،

۲. کمیته توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی،

۳. کمیته سرمایه انسانی،

۴. کمیته سلامت اداری و فناوری مدیریت،

۵. کمیته مدیریت عملکرد.

تاکنون سه برنامه تحول اداری برای اصلاح نظام اداری توسط دولت‌های مختلف ارائه شده است. هفت برنامه تحول اداری اول که مبتنی بر کارهای کارشناسی چندین‌ساله در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بود، هم در تدوین به نسبت موفق بود و هم اجرای آن مناسب ارزیابی می‌شود. ۱۰ برنامه تحول اداری که در دولت دهم توسط معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست‌جمهوری، تهیه و تصویب شد، در اجرا موفقیت چندانی کسب نکرد. هشت برنامه تحول اداری که در دولت یازدهم تصویب شد و اجرای آن آغاز شده است، نسبت به دو برنامه تحول قبلی، عملیاتی‌تر است. درخصوص ارزیابی این برنامه هنوز آمار دقیق و گزارش کاملی درخصوص ارزیابی آن ارائه نشده است. سازمان امور اداری و استخدامی کشور در سال ۱۳۹۶ گزارشی در مورد ارزیابی این برنامه منتشر کرد، با توجه به این گزارش اجرای برنامه موفقیت چشمگیری نداشته است و در بیشتر زمینه‌ها نیاز به اصلاحات و تحولات زیادی دارد.

۴. قانون مدیریت خدمات کشوری

لایحه مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۲۴ پس از تأیید شورای نگهبان جهت اجرا به رئیس‌جمهور ابلاغ شد. تصویب‌کنندگان این قانون اصول حاکم بر آن را شامل جامعیت، رعایت عدالت استخدامی و شایسته‌سالاری، تکریم ارباب‌رجوع، عدم تمرکز امور، دولت متناسب، کارآ و منطقی، پویایی ساختار و تشکیلات، استقرار نظام شایسته‌سالاری و ... می‌دانند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶).

قانون مدیریت خدمات کشوری در ۱۵ فصل، ۱۲۸ ماده و ۱۰۶ تبصره در راستای اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تدوین شده است. پس از تصویب این قانون، مقرر شد پنج سال به‌صورت آزمایشی اجرا شود. در سال ۱۳۹۱ مدت اجرایی آزمایشی این قانون به پایان رسید. از سال ۱۳۹۱ هر سال دولت یک لایحه دوفوریتی به مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «لایحه تمدید اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری» به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌داد و اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری را تمدید می‌کرد. این اقدام از سال ۱۳۹۱ انجام شد و تاکنون اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری تا زمان

لازم‌الاجرا شدن قانون جدید در سال ۱۳۹۷ تمدید شده است. در بهمن‌ماه ۱۳۹۶ نیز لایحه «اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» تقدیم مجلس شده است.

با نگاهی اجمالی به فصول مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری می‌توان مجموعه این فصول را در سه بخش زیر خلاصه کرد:

الف) فصول اول و دوم که ناظر بر تعاریف و مفاهیم کلی حاکم بر جایگاه، اندازه و نقش دولت است.
ب) فصول چهارم، پنجم و چهاردهم رویکرد ساختاری بر نظام اداری دارد. در فصول چهارم و پنجم به تشکیلات، پست‌های سازمانی و بهره‌وری سیستم‌ها و روش‌های انجام کار و فناوری اطلاعات می‌پردازد و در فصل چهاردهم سلسله‌مراتب رهبری نظام اداری از سطح سیاستگذاری تا اجرا را در قالب نقش‌ها و وظایف شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ترسیم می‌کند.

ج) مراحل جذب (فصول ۶ و ۷)، ارتقای شغلی (فصل ۸)، نظام پاداش و انگیزش (فصل ۱۰) و در نهایت نگهداشت (۹، ۱۱، ۱۲ و ۱۳) را مورد توجه قرار می‌دهد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۶).

با نگاهی عمیق‌تر به موارد فوق‌الذکر می‌توان گفت نظام اداری کشور که در این قانون از ابعادی ساختاری (قسمت «ب») و فرآیندی (قسمت «ج») بدان توجه شده است مبتنی بر تعاریف و جهت‌گیری‌های (قسمت «الف») مندرج در فصول اول و دوم قانون بوده و بر آن اساس تدوین شده است و درواقع این دو فصل اساسی مبنا و اصول موضوعه خاصی را دربردارد که شالوده و اساس قانون مدیریت خدمات کشوری را به‌وجود آورده است. اصلی‌ترین تعاریف و مفاهیم مندرج در فصول اول و دوم توجه و تمرکز بر تعریف راهبردی امور حاکمیتی و غیر آن (امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، زیربنایی و اقتصادی) است که با تفکیک این دو در فصل اول، به تبیین روش‌های اجرایی امور غیرحاکمیتی تحت عنوان امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی، خدمات زیربنایی و اقتصادی در فصل دوم پرداخته شده است. در این گزارش مجال پرداختن دقیق به قانون مدیریت خدمات کشوری نیست، ولی برخی از ملاحظات مهم درخصوص این قانون که باید مد نظر قرار بگیرد عبارتند از:

— لازم است بررسی شود که آیا اساساً ورود قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان قانونی که به تبیین سازوکارهای نظام اداری کشور می‌پردازد به حیطه‌ای که نقش و گستره اختیارات حاکمیت و دولت را مشخص کرده است، منطقی و صحیح است؟

— روح و مفاد حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری بیشتر برگرفته از حکمرانی خوب و مدیریت دولتی نوین است. بدین جهت لازم است که یک بازبینی کلی و نقد کلی درخصوص اصول و مبانی حاکم بر این قانون صورت بگیرد.

— میزان هماهنگی قانون مدیریت خدمات کشوری با اسناد بالادستی به‌خصوص سیاست‌های کلی نظام اداری، قانون کار و ... باید بررسی شود و اگر مواردی در سیاست‌های کلی نظام اداری است و در این قانون نیست مورد توجه واقع شود.



– نکته دیگر این است که میزان سازگاری قانون مدیریت خدمات کشوری با ظرفیت‌های اجرایی و شرایط موجود نظام اداری باید به‌صورت علمی و دقیق مشخص شود. این کار مستلزم این است که سازمان امور اداری و استخدامی کشور یک گزارش جامع درخصوص ۱۰ سال اجرای آزمایشی این قانون و نقاط قوت و ضعف آن ارائه بدهد تا براساس آن متن دائمی قانون مدیریت خدمات کشوری تهیه شود.

۵. سیاست‌های کلی نظام اداری

در فروردین‌ماه ۱۳۸۹، مقام معظم رهبری سیاست‌های کلی نظام اداری را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ کرد و کلیه مخاطبان این سیاست را موظف نمود تا زمانبندی مشخص برای عملیاتی شدن آن تهیه و پیشرفت آن را در فواصل زمانی معین گزارش کنند. سیاست‌های کلی نظام اداری در قالب ۲۶ عنوان تنظیم شده است.

سیاست‌های کلی نظام اداری موضوعات متنوعی دارد که در آن نهادینه‌سازی فرهنگ سازمانی، عدالت‌محوری، شایسته‌سالاری، دانش‌گرایی در زمینه‌های مختلف سازمانی و فردی، چابک‌سازی سازمان‌ها، انعطاف‌پذیری، اثربخشی و کارایی فرآیندها، توسعه نظام اداری الکترونیک، خدمات‌رسانی برتر، شفاف‌سازی و آگاهی‌بخشی نسبت به حقوق مردم از طریق انتقال اطلاعات صحیح، قانون‌گرایی و اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی، نهادینه‌سازی وجدان کاری، کارآمدسازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل نظام اداری، حمایت از روحیه نوآوری و ابتکار و اشاعه فرهنگ بهبود مستمر، ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی، مورد تأکید قرار گرفته است.

آسیب‌ها و موانع موجود در برنامه‌های اصلاح نظام اداری

در این بخش برخی از مهمترین آسیب‌ها و موانع پیش روی اصلاح برنامه‌های اداری براساس پژوهش‌های صورت گرفته، مرور می‌شوند.

۱. نبود شاخص‌های قابل سنجش

ضعف عمده برنامه‌های اصلاح و تحول در نظام اداری، نبود شاخص‌های مناسب برای ارزشیابی میزان پیشرفت طرح‌هاست. در برنامه تحول و اصلاح نظام اداری باید شاخص‌های کمی و دقیقی وجود داشته باشد. تدوین شاخص‌های کمی که گویای متغیر مورد بررسی باشند اهمیت ویژه‌ای دارد. به‌عنوان مثال شاخصی مانند تعداد کارکنان دولت می‌تواند شاخصی مناسب برای ارزیابی اشتغال دولتی باشد، اما شاخصی مانند تعداد شرکت‌های دولتی شاخص ضعیفی برای ارزیابی میزان خصوصی‌سازی دولت به‌شمار می‌رود و نیاز به وجود شاخص‌های پیچیده‌تری است. به‌عنوان مثال ممکن است تعداد شرکت‌های دولتی کاهش یابد، اما هزینه‌های آنها لزوماً کاهش نیابد (معمارزاده و حیات، ۱۳۸۱: ۷۳).

۲. حاکم نبودن رویکردهای همه‌جانبه‌نگر

داشتن رویکردی همه‌جانبه‌نگر در اصلاح یک نظام و درک روابط هر زیرنظام با دیگر زیرنظام‌ها امری لازم و ضروری است. برای حل مشکلات نظام اداری به راه‌حلهایی نیاز است که نشئت گرفته از تفکری پیچیده، دقیق و ظریف باشد. راه‌حل‌های تک‌بعدی و سطحی‌نگر نتیجه‌بخش نخواهد بود (مرتضوی و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۰). اجرایی نشدن برنامه‌های تحول اداری را می‌توان متأثر از عواملی همچون مبهم بودن اهداف، تسلط نگرش سیاسی در مدیریت دولتی کشور، فقدان فرهنگ شهروندمحور، تحریف بوروکراسی، تصدیگری دولت، تمرکزگرایی شدید و فقدان نظام ارزشیابی جامع دولت دانست (مجیبی میکلائی، ۱۳۸۲).

۳. نداشتن اولویت برای مسئولان درجه یک کشور

برنامه‌های تحول اداری یک برنامه اجرایی ملی است و باید یکی از برنامه‌های اصلی مسئولان درجه یک کشور باشد، اما متأسفانه هم از نظر جایگاه و هم از نظر سطح اقتدار، امکان اینکه بتوانیم این برنامه‌ها را در بالاترین سطح ملی پیش ببریم، تقریباً وجود نداشته است. با وجود اینکه اکثر مشکلات اقتصادی و اجتماعی را می‌توان معلول نظام اداری دانست، ولی در برنامه‌های توسعه و در برنامه‌های دولتمردان هیچ‌گاه اصلاح نظام اداری در اولویت اول نبوده است. بیشتر تلاش‌ها برای اصلاح نظام اداری مقطعی، شعاری و زودگذر بوده است (فقیهی و کاظمی‌بیگدلی، ۱۳۹۳).

۴. عدم تطابق رویکردهای مدیریت و رویکردهای اقتصادی

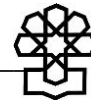
مثلاً وقتی موضوع آزادسازی اقتصادی به‌عنوان یک برنامه جدی اقتصادی در کشور مطرح می‌شود، موضوع مدیریت دولتی نوین هم‌تراز با آن شکل نمی‌گیرد (همان).

۵. درآمدهای نفتی

درآمدهای نفتی یکی از موانع مهم جهت تحول اداری است چون ناکارآمدی‌های مدیریتی را با درآمدهای نفتی می‌پوشانیم. همچنین گرفتار شدن به روزمرگی و نپرداختن به مسائل حاد و ریشه‌ای یکی دیگر از آسیب‌های درآمدهای نفتی است (همان).

۶. ضعف بخش خصوصی

نبود بخش خصوصی فعال و فراگیر در حوزه خدمات عمومی و امور زیربنایی یکی دیگر از موانع بر سر راه اصلاح اداری است. چون بخش خصوصی ما ضعیف است امکان واگذاری وظایف به‌سادگی امکانپذیر نیست و نیازمند طراحی‌های بلندمدت‌تری است (همان).



۷. بی توجهی به ملاحظات فرهنگی

بی توجهی به ملاحظات فرهنگی و فرآیند از بالا به پایین بودن، همواره باعث شکست اصلاحات در ایران بوده است (فقیهی و همکاران، ۱۳۹۰: ۵-۶).

۸. انحصار در بخش دولتی

انحصار در بخش دولتی، عدم پاسخگویی بخش دولتی و انگیزه منفی کارکنان از عوامل مهم اجرایی شدن اصلاح اداری در کشور است (همان).

۹. نفوذ صاحبان قدرت، ناهمسو بودن منافع تصمیم گیرندگان و شهودی عمل کردن (همان).

۱۰. مبهم بودن اهداف، تسلط نگرش سیاسی در دولت، تمرکزگرایی و فقدان مدیریت عملکرد (همان).

۱۱. نگاه مکانیکی حاکم بر اجرای برنامه‌ها

اکثر برنامه‌ها و ابزارهای به کار گرفته شده برای اصلاح نظام اداری دارای نوعی نگاه مهندسی و مکانیکی بوده است درحالی که نظام اداری یک سیستم زنده و اجتماعی شناخته می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵b: ۳۷-۴۱).

۱۲. متناسب نبودن قدرت اصلاح به اندازه قدرت بوروکراسی

سطح سازمانی و سازماندهی برای اصلاح نظام اداری متناسب با قدرت بوروکراسی موجود در نظام اداری نبوده است (همان).

۱۳. امید به ایجاد تغییر در نظام اداری توسط بوروکرات‌ها

اکثر تلاش‌های انجام شده برای اصلاح نظام اداری کشور با محوریت درونی و به دست خود بوروکرات‌ها بوده است. مطالعات و شواهد علمی و عملی عدم موفقیت این رویکرد در اصلاح نظام اداری را نشان می‌دهد (همان).

۱۴. محدوده نظام اداری و جامعیت آن

نظام اداری، نظامی است که متکفل امور عمومی جامعه است و خدمات عمومی را فراهم و عرضه می‌کند. بنابراین نمی‌توان نظام اداری را محدود به قوه مجریه و دستگاه‌های اجرایی کرد، بلکه نظام اداری گستره وسیعی دارد که باید به‌طور کامل در نظر گرفته شود (همان).

۱۵. بی‌توجهی به ظرفیت و توانایی‌های دولت

عدم آمادگی دولت برای پیاده‌سازی و اجرایی‌سازی اصلاحات یکی از دلایل عدم موفقیت برنامه‌های اصلاح اداری است. متأسفانه در کشور برای اصلاح نظام اداری از مدل‌های خارجی مثل مدیریت دولتی نوین الگوبرداری شده است در حالی که به ظرفیت‌های داخلی کشور توجهی نشده است (همان).

۱۶. ضعف مهارت‌های مدیران

مدیران دولتی حرفه‌ای باید مسئول اجرای اصلاحات درونی نظام اداری باشند در حالی که بررسی‌ها نشان می‌دهد اکثریت مدیران دولتی از آموزش‌های تخصصی لازم جهت پیشبرد اهداف برنامه‌های تحول اداری و اجرای قوانین و تجربه برخوردار نبوده‌اند (همان).

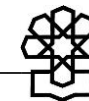
۱۷. گرایش به اقدامات زودگذر

کارشناسان، مدیران و حتی مسئولان در نظام اداری گرایش به اقدامات زودگذر و آنی دارند در حالی که انجام اصلاحات اداری مستلزم برنامه‌ها و اقدامات بلندمدت است (همان).

۱۸. ایدئال‌گرایی بدون واقع‌گرایی

در اکثریت احکام قانونی مرتبط با نظام اداری همه مشکلات مطرح شده و برای آن راه‌حل در نظر گرفته شده است. به نوعی که انگار می‌توان تمامی مشکلات نظام اداری را با یک بسته سیاستی پیش‌بینی کرد و همه آنها را حل نمود (همان).

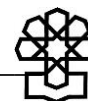
با استفاده از موارد فوق و مصاحبه‌های صورت گرفته در جمع‌بندی می‌توان آسیب‌های برنامه‌های اصلاح نظام اداری را در چهار دسته آسیب‌های کلان ملی مؤثر بر برنامه‌های اصلاح نظام اداری، آسیب‌های ناظر به تدوین برنامه‌های اصلاح نظام اداری، آسیب‌های ناظر به اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری و آسیب‌های ناظر به ارزشیابی برنامه‌های اصلاح نظام اداری تقسیم‌بندی کرد که در جدول ۴ به صورت مفصل آمده است.



جدول ۴. مجموعه‌ای از آسیب‌های اولویت‌دار اصلاح نظام اداری در برنامه‌ها و سیاست‌های کلان

آسیب‌ها و چالش‌ها	ابعاد
۱. درآمدهای نفتی و وارد شدن بدون ضابطه آن به نظام اداری ۲. تأثیرپذیری شدید نظام اداری از نظام سیاسی و دخالت امور سیاسی در اداره ۳. ضعف قوانین مادر همچون قانون برنامه و بودجه، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون شهرداری‌ها و ... ۴. ضعف نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در کشور (استفاده از بودجه افزایشی) ۵. جهت‌گیری و تقاضای بازار کار و اشتغال به سمت مشاغل دولتی ۶. تغییرات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بالا و نبود ثبات لازم جهت اصلاح ۷. مبهم بودن نقش، جایگاه و کارکرد دولت در میان سایر پیرامون‌های توسعه کشور	آسیب‌های کلان ملی مؤثر بر برنامه‌های اصلاح نظام اداری
۱. ارائه راه‌حل‌های تک‌بعدی و سطحی‌نگر و نبود نگاه سیستمی ۲. توجه نکردن به ملاحظات اجتماعی، سیاسی و فرهنگی حاکم در نظام اداری کشور ۳. شناخت ناکافی از ظرفیت‌ها و توانایی‌های نظام اداری و عدم تدوین برنامه‌های اصلاح متناسب با آن ۴. محول کردن موضوع اصلاح نظام اداری به اعضای نظام اداری ۵. عدم انتخاب از میان مسائل اصلی نظام اداری جهت تمرکز بر آنها ۶. در نظر نگرفتن تفاوت‌های سازمان‌ها و دستگاه‌ها در برنامه‌های اصلاح نظام اداری ۷. عدم بهره‌گیری از ابزارهای ترکیبی (تنبیهی، تشویقی و ...) و سازوکارهای انگیزشی مناسب برای افراد و نهادهای درگیر اصلاح اداری ۸. نبود نظام آمار و اطلاعات دقیق به‌منظور شناخت وضعیت موجود نظام اداری و تصمیم‌گیری براساس آن ۹. تجربی و شهودی عمل کردن و عدم اتکای مناسب به تحلیل کارشناسی ۱۰. تکرار برنامه‌های قبلی بدون توجه به آسیب‌شناسی و ارزیابی آنها	آسیب‌های ناظر به تدوین برنامه‌های اصلاح نظام اداری
۱. قرار نگرفتن موضوع اصلاح نظام اداری در اولویت اصلی مسئولان ۲. مشغولیت نظام اداری با مسائل روزمره و نپرداختن به مسائل مهم و بلندمدت ۳. نبود بخش خصوصی فعال و فراگیر در حوزه خدمات اداری	آسیب‌های ناظر به اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری

ابعاد	آسیب‌ها و چالش‌ها
	۴. عدم اعتقاد و باور حقیقی مدیران به اصلاح نظام اداری و اکتفا کردن به شعار
	۵. نگاه مکانیکی و بالا به پایین درخصوص اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری
	۶. عدم ثبات مدیریت و جابجایی طراحان برنامه‌های تحول و اصلاح اداری در زمان اجرا
	۷. عدم ثبات ساختار سازمان امور اداری و استخدامی به‌عنوان متولی اصلی اصلاح اداری
	۸. بی‌ارتباط بودن بهره‌وری نظام اداری به جبران خدمات و ارتقای مدیران و کارکنان
	۹. به‌کار نگرفتن مشارکت مردم و نهادهای مردم‌نهاد به‌عنوان خدمت‌گیرندگان از نظام اداری
	۱. عدم طراحی شاخص‌های مناسب (دقیق و کمی) به‌منظور ارزشیابی پیشرفت برنامه‌ها
	۲. عدم پاسخگویی بخش دولتی و مدیران درخصوص مسئولیت‌ها و وظایفشان
	۳. منسجم نبودن نهادهای سیاستی ملی درخصوص رصد و ارزشیابی وضعیت نظام اداری
آسیب‌های ناظر به ارزشیابی برنامه‌های اصلاح نظام اداری	۴. تهیه نکردن یک چارچوب و مدل دقیق علمی به‌منظور ارزشیابی میزان پیشرفت اصلاح اداری براساس برنامه‌ها
	۵. نبود اطلاعات دقیق در دسترس و به‌روز جهت پایش نحوه پیشرفت
	۶. تبدیل نشدن موارد مرتبط با اصلاح نظام اداری به قوانین مؤثر قابل پیگیری توسط نهادهای نظارتی
	۷. عدم ارائه شفاف نتایج اجرای برنامه‌های اصلاح اداری



در پژوهش حاضر به منظور تأیید و تکمیل پیشینه قوانین، برنامه‌ها و سیاست‌های مرتبط با اصلاح نظام اداری و همچنین استخراج راهکارها و پیشنهادهای سیاستی با خبرگان علمی و اجرایی مصاحبه‌های اکتشافی عمیق و نیمه‌ساختار یافته صورت گرفت. بهره‌گیری از نظرات خبرگان مذکور هم در مرحله تأیید کامل بودن پیشینه (شکل‌های ۱ و ۳) و هم در مرحله شناسایی و دسته‌بندی آسیب‌ها و به‌خصوص انتخاب آسیب‌های اولویت‌دار برنامه‌های اصلاح نظام اداری (جدول ۴) بوده است. در جدول ۵ اسامی این افراد و سمت‌های آنها آمده است.

جدول ۵. خبرگان و متخصصان حوزه نظام اداری مراجعه شده در پژوهش (به ترتیب حروف الفبا)

مشخصات	سمت و مسئولیت
دکتر کیومرث اشتریان	دبیر کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک هیئت دولت و عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران
دکتر علی اصغر پورعزت	استاد گروه مدیریت دولتی دانشگاه تهران و رئیس انجمن مدیریت دولتی ایران
دکتر علیرضا شاهپری	رئیس امور ساختارهای سازمانی سازمان اداری و استخدامی کشور
دکتر علی صفدری	معاون نوسازی اداری سازمان اداری و استخدامی کشور
دکتر محمود عسگری آزاد	سرپرست سابق معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور
دکتر محسن کریمی	دکتری علوم اقتصادی و پژوهشگر حوزه نظام برنامه‌ریزی در ایران
دکتر میثم لطیفی	رئیس دانشکده معارف اسلامی و مدیریت دانشگاه امام صادق (ع) و کارشناس سابق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
دکتر مهدی مرتضوی	دانشیار گروه مدیریت دولتی دانشگاه تربیت مدرس و متخصص و پژوهشگر عرصه نظام اداری
دکتر محمدرضا واعظ مهدوی	مشاور سازمان برنامه و بودجه و معاون سابق توسعه امور آموزشی و فرهنگی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

عوامل تأثیرگذار در موفقیت برنامه‌های اصلاح نظام اداری

کایدن^۱ در مورد موفقیت اصلاحات نظام اداری بیان می‌دارد که اصلاحات اداری نیازمند حمایت سیاسی، ظرفیت اداری، مشارکت عمومی، داشتن یک دیدگاه تجربی عملی است. اصلاحات در جایی می‌تواند موفق باشد که سیستم به صورت منطقی عمل کند به خصوص اینکه منطق تخصص‌گرایی حاکم باشد (صمدی، ۱۳۸۷).

نکته مهم این است که برای اصلاح اداری علاوه بر اینکه بایستی به ساختارها و فرآیندها توجه داشت باید به عوامل بسترسازی و زمینه‌ساز که تغییر ساختارها و فرآیندها را شکل می‌دهند نیز توجه داشت. وجود فرهنگ به عنوان یک زیرساخت اساسی می‌تواند موفقیت برنامه‌های اصلاح اداری را تضمین کند

(بارانی و همکاران، ۱۳۹۶). نتایج بررسی‌های انجام شده در ارتباط با برنامه‌های اصلاح نظام اداری در کشورهای درحال توسعه نشان می‌دهد که عوامل مؤثر بر اصلاح نظام اداری را می‌توان به سه گروه طبقه‌بندی کرد:

۱. عوامل مربوط به محیط و بستر برنامه‌های اصلاح نظام اداری

اصلاحات اداری در ارتباط با سازمان‌ها و بوروکراسی‌های دولتی است، اما توجه به شرایط اجتماعی، سیاسی و اقتصادی تأثیر مهمی بر چرخه اصلاح نظام اداری دارد. برخی از عوامل مورد توجه مرتبط با محیط عبارتند از:

۱. ضرورت تعهد سیاسی رهبران برای اجرای اصلاحات،
۲. سیاست‌زدگی و وجود جانبداری‌های سیاسی،
۳. مشارکت عمومی و وجود اجماع منطقی درباره اهداف اصلاح،
۴. محیط اجتماعی-اقتصادی جامعه.

۲. عوامل مربوط به فرآیند تدوین برنامه‌ها

برخی از مواردی که در مورد تدوین برنامه‌های اصلاح مورد توجه محققان و کارگزاران قرار گرفته است عبارتند از:

۱. ارزیابی وضع موجود و تشخیص زمینه‌هایی که نیاز به اصلاح دارند،
۲. ویژگی خط‌مشی‌های اجرایی: بررسی ادبیات نشان می‌دهد که خط‌مشی‌های اجرای برنامه‌های اصلاح اداری بایستی خصوصیات ذیل را داشته باشند: کارآمدی برنامه‌ها، وضوح و شفافیت آنها، سازگاری، انعطاف‌پذیری، طرح‌ریزی اهداف گام‌به‌گام و قابل حصول،
۳. داشتن جدول زمانی برای اجرا.

۳. عوامل مربوط به کارگزاران و مجریان برنامه‌های اصلاح نظام اداری

این مجموعه عوامل را می‌توان در دو گروه دسته‌بندی کرد:

– ویژگی‌های مربوط به سازمان‌های مجری

۱. ابعاد ساختاری: این ابعاد تصریح می‌کند که وظایف چگونه تخصیص داده شود، چه شخصی به چه کسی گزارش دهد و سازوکارهای هماهنگی رسمی و همچنین الگوهای تعاملی سازمانی که باید رعایت شوند کدامند.



۲. **ابعاد فرآیندی:** منظور از ابعاد فرآیندی روش‌ها و رویه‌هایی است که سازمان‌های دولتی برای انجام امور خود به کار می‌گیرند. برخی از فرآیندهایی که باید در اصلاح نظام اداری به آن توجه کرد عبارتند از:

- توجه به فرآیند ارزشیابی
- فرآیند تصمیم‌گیری به صورت مشارکتی
- فرآیندهای تشویق و نظام اعطای پاداش
- نظام حقوق و دستمزد
- اثربخشی و کارآمدی نظام آموزش

– ویژگی‌های مربوط به کارکنان سازمان‌های دولتی

۱. افراد اجرایی مناسب

۲. طرز تلقی کارکنان اجرایی (فقیهی و کاظمی بیگدلی، ۱۳۹۳: ۶-۱۱).

جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها

با بررسی و مطالعه فرآیند و روند تاریخی موضوع اصلاح نظام اداری در برنامه‌ها، قوانین و سیاست‌های کلان کشور مشخص شد که اصل موضوع تحول و اصلاح نظام اداری به نوعی مورد توجه برخی سیاستمداران و نخبگان علمی و اجرایی بوده است البته در اکثر مواقع این موضوع در صدر توجه نبوده است و مسائل اقتصادی همچون اشتغال و یا مسائل سیاسی همچون آزادی‌های مدنی در صدر دغدغه‌ها بوده‌اند. توجه به نظام اداری کشور در همه برنامه‌های توسعه شاهدهی دال بر این ادعاست که تحول در نظام اداری جزء مطالبات و خواسته‌های سیاستمداران در کشور بوده است. اما سؤال اصلی این است که با وجود این، چرا وضعیت نظام اداری کشور بنابر روایت آمار و اطلاعات وخیم‌تر و بدتر شده است؟ در مورد آسیب‌ها و موانع اجرایی شدن برنامه‌های اصلاح نظام اداری، یک دسته از آسیب‌ها، آسیب‌های کلان ملی است که باعث شده است اکثریت برنامه‌های اصلاحی در حوزه‌های مختلف با موفقیت اجرا نشود. وابستگی بودجه کشور به درآمدهای نفتی را می‌توان یک نمونه از این آسیب‌ها برشمرد.

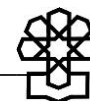
نظام اداری کنونی کشور به دلیل بی‌توجهی به اصل یکپارچگی در طراحی ساختار، بعضاً دچار ناکارآمدی هم از نظر کمیت و هم از نظر کیفیت عملکردی است. نتیجه نادیده گرفتن انسجام ساختاری و نیز اعمال اصلاحات سطحی و مقطعی در طول برنامه‌های گذشته، نه تنها به هم‌ریختگی بنیادین در نظام اداره کشور را موجب شده، بلکه در رابطه با متغیرهایی نظیر درآمد، هزینه، عدالت و ... آثار منفی برجای گذاشته است. به عنوان مثال در حال حاضر با بالا رفتن سرسام‌آور هزینه‌های جاری دولت پیش‌بینی می‌شود دولت بیش از پیش دچار کسری بودجه و نیازمند استقراض‌های کلان شود. کسری بودجه مستمر می‌تواند بحران بدهی در پی داشته باشد که دلیل زمین‌گیری دولت‌های یونان و ایتالیا است. در این حالت

چاره‌ای جز اقتصاد ریاضتی و کاستن از هزینه‌های جاری دولت باقی نخواهد ماند. راهکارهای آن وضعیت که امروزه قریب‌الوقوع به نظر می‌رسد، تعدیل نیروهای استخدام شده، کاهش حقوق و دستمزد، حذف کردن برخی هزینه‌های جاری و سایر راهکارهایی است که تبعاتی فراتر از نظام اداری در پی خواهند داشت. گذشت زمان و بی‌توجهی فوری به این مسئله می‌تواند چالش نظام اداری کشور را زمینه‌ساز بروز بحران‌های اجتماعی-سیاسی کند.

گفتمان‌سازی عمومی و ایجاد فهم مشترک بین مسئولان و نخبگان کشور مبنی بر لزوم اعمال اصلاحات اساسی در نظام اداری و تکیه نکردن به راه‌حل‌های کلیشه‌ای و ناکارآمد گذشته، موضوع مهمی است که باید در صدر اولویت‌های مسئولان باشد. از این رو ضروری است گفتمان‌سازی مذکور تا پدید آمدن اجماعی ملی و اراده‌ای مستحکم جهت اصلاح نظام اداری ادامه داشته باشد.

نکته و نتیجه دیگر این است که به دلیل پیچیدگی و گستردگی مسئله نظام اداری، انتظار یافتن راهکارهایی که به سرعت بتواند عمده تبعات این چالش را مرتفع نماید، منطقی به نظر نمی‌رسد. به عبارت دیگر نباید انتظار داشت که با یک راه‌حل عمده مشکلات نظام اداری در کوتاه‌مدت حل شود، بلکه ضروری است به مرور زمان و با داشتن یک نقشه راه بلندمدت و با برنامه‌ریزی و هدفگذاری صحیح، این چالش مزمن تحت کنترل درآورده شود. اجرایی شدن چنین پیشنهادی مستلزم این است که مسائل کلیدی نظام اداری شناسایی شوند و در دستور کار قرار گیرند. نبایستی همچون تجربه ناکام برنامه‌های گذشته اصلاح اداری قصد اصلاح همه موارد در یک برنامه را داشته باشیم و همه آسیب‌های جزئی و کلی را در دستور کار قرار دهیم، بلکه مسائل اساسی و کلیدی و گلوگاهی نظام اداری باید در دستور کار قرار گیرد و راهکارهای سیاستی و اجرایی برای آنها طراحی و تدوین شود.

از سوی دیگر باید در نظر داشت که برخی صاحب‌نظران اصلاح اداری معتقدند عدم اجرای این برنامه‌ها - پس از انقلاب - دو دلیل اساسی دارد. اولاً طراحان اصلی برنامه‌های اصلاحی، پس از طراحی و تصویب آن از سازمان مربوطه خارج شده‌اند و اجرایی شدن آن توسط ایشان پیگیری نشده است. ثانیاً تا مرحله تصویب برنامه‌های اصلاحی به جهت اینکه هزینه خاصی وجود ندارد کار به خوبی پیش می‌رود ولی در آغاز مرحله اجرا، از آنجایی که این اصلاحات اهمیت کافی برای مجریان ندارد کار متوقف می‌شود یا به کندی پیش می‌رود. وجود بستری از مسائل اقتصاد سیاسی^۱ و تعارض منافع^۲ در عرصه عمل نیز اجرایی شدن این اصلاحات را با دشواری‌های متعددی مواجه می‌کند. از این رو معمولاً اقدامات عملی به آینده دور حواله داده می‌شود و طرح‌ها و برنامه‌ها پس از تصویب به فراموشی سپرده می‌شوند. قانونگذاران و برنامه‌نویسان حوزه اصلاح اداری باید این آسیب جدی را مد نظر قرار دهند و در طراحی و تدوین برنامه‌های آتی اصلاح اداری، ضمانت اجرایی مناسب برای برنامه‌های اصلاح اداری در نظر بگیرند.



نکته مهم دیگری که باید مد نظر قرار بگیرد این است که راهکار اصلاح نظام اداری را نه صرفاً در طراحی برنامه‌های جدید بلکه بیش از آن در اجرایی‌سازی آنها باید جستجو کرد. در این میان نقش نظام اداری بسیار پررنگ است. باید توجه داشت مجری اصلاح نظام اداری خود نظام اداری است و این نکته فرآیند اصلاح را پیچیده‌تر می‌کند. در حال حاضر «سازمان اداری و استخدامی کشور» دستگاه اصلی متولی این موضوع در کشور است. هرچند در برخی موارد نهادهای دیگری مانند مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای گسترش آموزش عالی و شورای گسترش دانشگاه‌های علوم پزشکی اثرگذاری‌هایی از طریق ایجاد سازمان یا استخدام نیروی انسانی دارند که در اختیار سازمان اداری و استخدامی کشور نیست. بررسی پیشنهاد تحولات سازمان اداری و استخدامی کشور (به‌عنوان متولی اصلی نظام اداری کشور) بیانگر تغییر و تحولات سریع و پی‌درپی است که فرصت پرداختن به مباحث بلندمدت را کاهش داده و این سازمان را درگیر مسائل روزمره اداری کرده است. لذا پیشنهاد می‌شود مجموعه‌ای متشکل از بازیگران مرتبط با عرصه نظام اداری تشکیل شود و براساس نگاه کلان و بلندمدت، رصد نظام اداری، ارزشیابی و مسیر اصلاحی آن را تعیین کند. این نهاد فرادستی باید نهادی باشد که از ظرفیت تمامی دستگاه‌های حاکمیتی استفاده کند و صرفاً به قوه مجریه محدود نشود.

براساس مرور مقالات و تحلیل مصاحبه‌ها پیشنهادهای ذیل به‌منظور بهبود برنامه‌های اصلاح نظام اداری ارائه می‌شود:

۱. نشان دادن اهمیت اصلاح نظام اداری نسبت به دیگر چالش‌ها و در صدر اولویت بودن آن،
۲. طراحی نظام و سامانه اطلاعاتی دقیق و جامع به‌منظور رصد و پایش دقیق محیط نظام اداری کشور و شناسایی وضعیت موجود نظام اداری،
۳. طراحی شاخص‌های مناسب و عملیاتی کردن مواد برنامه‌های مرتبط با اصلاح نظام اداری و سازوکاری جهت پایش و اصلاح مسیر آن،
۴. حاکم شدن نگاه سیستمی و فرآیندی در تدوین و طراحی خط‌مشی‌های اصلاح اداری،
۵. بهره‌گیری از ابزارهای تشویقی و تنبیهی سخت و نرم در متن برنامه‌های مرتبط با اصلاح نظام اداری (نظام انگیزشی)،
۶. در نظر داشت اقتضائات و شرایط نظام‌های سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی کشور در تدوین برنامه‌های اصلاح اداری،
۷. توجه بیشتر به مشارکت عمومی و مردمی در اصلاح نظام اداری کشور،
۸. اولویت‌بندی چالش‌ها و آسیب‌های نظام اداری کشور و در صدر توجه قرار گرفتن چالش‌ها و آسیب‌های اصلی،
۹. تدوین برنامه‌های اصلاح نظام اداری براساس شرایط و اقتضائات هر وزارتخانه و سازمان دولتی (نگاه بخشی در تدوین برنامه‌های اصلاح اداری به‌جای نگاه فرابخشی داشتن)،

۱۰. برنامه‌ریزی به‌منظور تقویت نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی در رصد و ارزشیابی نظام اداری مبتنی بر اسناد بالادستی همچون برنامه‌های توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری و پیگیری اصلاحات ساختاری در نظام اداری کشور.

منابع و مآخذ

قوانین، سیاست‌ها و برنامه‌ها

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۸).
۲. قانون برنامه پنج‌ساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲).
۳. قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۳-۱۳۷۸).
۴. قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۰-۱۳۸۴).
۵. قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۸).
۶. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۵).
۷. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰).
۸. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. هفت برنامه اصلی ایجاد تحول در نظام اداری، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱.
۹. معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور. قانون مدیریت خدمات کشوری. تهران، انتشارات معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، ۱۳۸۷.
۱۰. مجمع تشخیص مصلحت نظام. سیاست‌های کلی نظام اداری. تهران، انتشارات مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۹.
۱۱. معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی. ۱۰ برنامه تحول در نظام اداری کشور. تهران، انتشارات معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، ۱۳۸۹.
۱۲. معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور. نقشه راه اصلاح نظام اداری. تهران، انتشارات معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، ۱۳۹۲.
۱۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. برنامه جامع اصلاحات اداری. تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۹۴.

گزارش‌ها

۱. تصدیقی، بهروز. جهت‌گیری‌ها، خطوط راهنما و گزینه‌های رشد و تحول در نظام اداری و اجرایی کشور، تهران، انتشارات سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۷۷.
۲. تصدیقی، بهروز. مطالعات، بررسی‌ها و مفروضات اصلی پیش‌نیاز برای مقدمات تهیه و تدوین برنامه سوم توسعه در نظام اداری و اجرایی کشور. تهران، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۷۸.
۳. سازمان امور اداری و استخدامی کشور. تحول اداری و محورهای اساسی نظام اداری، تهران، انتشارات سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۶۵.
۴. سازمان امور اداری و استخدامی کشور. برنامه راهبردی نظام اداری کشور، تهران، انتشارات سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۷۷.

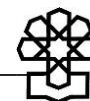


۵. سازمان امور اداری و استخدامی کشور. شناخت وضع موجود نظام اداری و توضیح برنامه اجرایی مرحله اول تحول در نظام اداری، تهران، انتشارات سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۷۸.
۶. سازمان امور اداری و استخدامی کشور. برنامه راهبردی تحول نظام اداری (مرحله دوم). تهران، انتشارات سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۷۹.
۷. سازمان امور اداری و استخدامی کشور. گزارش وضعیت راهبردی نظام اداری. تهران، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۹۶.
۸. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد پنج‌ساله برنامه سوم توسعه، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴.
۹. سازمان برنامه و بودجه. گزارش عملکرد قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۵، جلد اول: حوزه فرابخشی. تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۶.
۱۰. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح ساماندهی نظام اداری دولت، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۱۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. بررسی عملکرد برنامه چهارم توسعه برحسب مواد، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح ساماندهی ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی. تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
۱۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. بررسی نظام اداری و مدیریت در برنامه پنجم توسعه. دفتر مطالعات برنامه و بودجه و دفتر مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین و دفتر مطالعات اجتماعی، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
۱۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. نقد و بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری. تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.
۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. دستاوردهای قانون مدیریت خدمات کشوری. تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶.
۱۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. تحلیل وضعیت موجود سامانه‌های اطلاعات اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.
۱۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ضرورت تشکیل کمیسیون تخصصی نظام اداری در مجلس شورای اسلامی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵ a.
۱۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. نظام اداری برنامه‌های توسعه (با مروری بر آسیب‌های این حوزه و اولویت‌بندی آن)، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵ b.
۱۹. معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور. گزارش وضعیت نظام اداری، ارائه‌شده به نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.

مقالات و کتب

1. UNDP (2003). Public Administration Reform, UNDP Publication, 2003.
۲. احمدی، فخرالدین، شفیعی‌زاده، حمید، سادات موسوی، سودابه. بررسی میزان تحقق برنامه‌های تحول در نظام اداری با تأکید بر شاخص مدیریت راهبردی، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت راهبردی، سال بیستم، ش ۵۴، ۱۳۹۳.
۳. اکبری، فیض‌الله، کوبی سقی، فاطمه، محمودی، محمود و عرب، محمد. طرح پژوهشی تعیین میزان تحقق اهداف برنامه تحول اداری در دانشگاه‌های علوم پزشکی کشور، تهران، دانشگاه علوم پزشکی تهران، ۱۳۸۶.

۴. الوانی، سیدمهدی. هم‌اندیشی تبیین سیاست‌های کلی نظام اداری، تهران، کمیته نظام اداری و مدیریت، مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۹.
۵. بارانی، صمد، فقیهی، ابوالحسن و نجف‌بیگی، رضا. موانع تحول نظام اداری ایران: مطالعه‌ای در فرهنگ سازمانی، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت عمومی، دوره ۱۰، ش ۳۶، ۱۳۹۶.
۶. پورعزت، علی‌اصغر. جهاد، سازمانی که بود، تأملی در باب نحوه استحاله نظام اداری ایران پس از انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی، ماهنامه سوره اندیشه، ش ۲۶، ۱۳۸۹.
۷. ترنر، مارک و هیوم، دیوید. حکومتداری، مدیریت و توسعه، چگونه دولت کارآمدی داشته باشیم، ترجمه عباس منوریان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۹.
۸. تنکابنی، حمید. درآمدی بر دیوانسالاری در ایران. تهران، انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۸۳.
۹. جعفری‌مقدم، سعید. شناسایی عوامل اساسی ضرورت‌بخش تحول اداری (از دیدگاه کارکنان سازمان‌های دولتی) و ارائه یک الگوی اثربخش به‌منظور اجرای تحول اداری در ایران. پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد رشته مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۷۶.
۱۰. خاندوزی، سیداحسان و کاویانی، زهرا. کانال‌های تأثیر بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد ایران. فصلنامه مجلس و راهبرد، سال ۲۳، ش ۸۷، ۱۳۹۵.
۱۱. خیرگو، منصور، دانایی‌فرد و حسن، آذر، عادل. چگونگی انتقال خط‌مشی‌های تحول در نظام اداری به ایران: پژوهش اکتشافی مبتنی بر روش‌شناسی ترکیبی، فصلنامه مدیریت نظامی، ش ۴۹، سال سیزدهم، ۱۳۹۲.
۱۲. رهنورد، فرج‌الله. معماری نظام اداری در پرتو سیاست‌های کلی ابلاغی، فصلنامه مدیریت توسعه و تحول، ش ۱۰، ۱۳۹۱.
۱۳. صائبی، محمد و پسران قادر، مجید. ارائه مدل اقتضایی برای اصلاح نظام اداری کشور، فصلنامه مطالعات دفاعی راهبردی، ش ۲۵ و ۲۶، ۱۳۸۵.
۱۴. صفدری، علی. ارزیابی برنامه‌های تحول اداری در ایران با رویکرد مدیریت دولتی نوین. تهران، مؤسسه آموزش، پژوهش، مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۴.
۱۵. صمدی، عباس. ارائه مدل مناسب تحول اداری سازمان‌های دولتی ایران. رساله دکتری مدیریت دولتی گرایش تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری، دانشکده مدیریت و حسابداری، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۲.
۱۶. صمدی، عباس. ارزیابی اجرا و عارضه‌یابی برنامه‌های تحول اداری در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، تهران، ششمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، ۱۳۸۷.
۱۷. فقیهی، ابوالحسن و دانایی‌فرد، حسن. بوروکراسی و توسعه در ایران: نگاهی تاریخی - تطبیقی. تهران، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۸۵.
۱۸. فقیهی، ابوالحسن و کاظمی بیگدلی، سیدعباس. الگویی برای تدوین و اجرای برنامه‌های اصلاح و بهبود نظام اداری در جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه علوم مدیریت ایران، سال نهم، ش ۳۴، ۱۳۹۳.
۱۹. فقیهی، ابوالحسن و معمارزاده، غلامرضا و احمدی، مسعود. ارائه مدل تحول اداری در راستای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - با رویکرد بازآفرینی دولت، فصلنامه مدیریت، ۸(۲۴): ۱-۱۷، ۱۳۹۰.
۲۰. قلی‌پور، رحمت‌الله. چالش‌های نظام اداری، بررسی موردی ایران، چاپ سوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۵.
۲۱. کاظمی بیگدلی، سیدعباس. مدلی برای تدوین و اجرای برنامه‌های اصلاح و بهبود ظرفیت اداری ایران، رساله دکتری رشته مدیریت دولتی گرایش تطبیقی - توسعه، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی (ره)، ۱۳۸۹.



۲۲. مجیبی میکلاپی، تورج. عوامل بازدارنده تحول نظام اداری در ایران، مجموعه مقالات همایش سیاست‌ها و مدیریت برنامه‌های رشد و توسعه در ایران، جلد پنجم: مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه، ۱۳۸۲.
۲۳. محمدی، مهتاب، الوانی، سیدمهدی، معمارزاده طهران، غلامرضا و انصاری‌رنانی، قاسم. طراحی مدل سه‌بعدی اجرای حاکمیتی خط‌مشی‌های عمومی، فصلنامه رسالت مدیریت دولتی، سال هشتم، ش ۲۶، ۱۳۹۶.
۲۴. مرتضوی، مهدی، زارع‌پور نصیرآبادی، فضل‌الله و مالکی، محمدرضا. ارزیابی مواد قانونی نظام اداری در برنامه‌های سوم تا پنجم توسعه (با رویکرد ارزیابی گذشته‌نگر و آینده‌نگر)، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال ۱۸، ش ۶۷، ۱۳۹۰.
۲۵. معمارزاده، غلامرضا و حیات، نغمه. شاخص‌های ارزیابی، حلقه مفقوده فرآیند ایجاد تحول در نظام اداری برنامه توسعه سوم، مجموعه مقالات همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران، تهران، ۱۳۸۱.
۲۶. منوریان، عباس. تحلیل میزان موفقیت اصلاح نظام اداری در برنامه پنج‌ساله اول توسعه اقتصادی اجتماعی، فصلنامه مدیریت دولتی، ش ۴۱ و ۴۲، ۱۳۷۷.
۲۷. منوریان، عباس. مدل اجرای خط‌مشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری، فصلنامه مدیریت دولتی، دوره ۷، ش ۴، ۱۳۹۴.
۲۸. میرسپاسی، ناصر. نگرشی راهبردی بر نظام اداری و توسعه، فصلنامه فرآیند مدیریت و توسعه، دوره ۱۳، ش ۱، ۱۳۷۸.
۲۹. میرمحمدی، سیدمحمد و ایزدخواه، محمدمهدی. به‌کارگیری مدل کارت امتیازی متوازن (BSC) در ارزیابی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری، فصلنامه چشم‌انداز مدیریت دولتی، ش ۱۱، ۱۳۹۱.
۳۰. میرمحمدی، سیدمحمد و حسن‌پور، اکبر. نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش‌ها، فصلنامه چشم‌انداز مدیریت دولتی، ش ۸، ۱۳۹۰.
۳۱. نیلی، مسعود و کریمی، محسن. برنامه‌ریزی در ایران (۱۳۱۶-۱۳۵۶)، تحلیلی تاریخی، با تمرکز بر تحولات نقش و جایگاه سازمان برنامه و بودجه، تهران، نشر نی، ۱۳۹۶.
۳۲. هادی‌زنوز، بهروز. بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی). تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
۳۳. الهیاری، فریدون، جعفری، علی و دهقان‌نژاد، مرتضی. اصلاح نظام اداری ایران در عصر قاجار با تأکید بر قانون استخدام کشوری، فصلنامه تاریخ اسلام و ایران، ش ۲۹، ۱۳۹۵.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۸۹۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تحلیل پیشینه اصلاح نظام اداری در ایران

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

تهیه و تدوین کنندگان: محمد عبدالحسین زاده (اندیشکده مطالعات حاکمیت و سیاستگذاری)،

سید محمد حسین قریشی

همکار: سید مجتبی شهرآیینی (اندیشکده مطالعات حاکمیت و سیاستگذاری)

ناظران علمی: مهدی مرتضوی، داریوش ابوحمز

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. اصلاح نظام اداری

۲. برنامه توسعه

۳. برنامه تحول

۴. نظام اداری

۵. تحول اداری



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۳/۲۹