

# نظام اداری و مدیریت توسعه در ایران: ارزیابی آمادگی و کیفیت بوروکراسی در آستانه برنامه هفتم توسعه



شماره مسلسل: ۱۹۰۴۰

کد موضوعی: ۲۹۰

شناسنامه گزارش

**عنوان گزارش:** نظام اداری و مدیریت توسعه در ایران: ارزیابی آمادگی و کیفیت بوروکراسی در آستانه برنامه هفتم توسعه

**نام دفتر:** مطالعات مدیریت

**مدیر مطالعه:** فهیمه غفرانی

**تهیه و تدوین کنندگان:** حسن کاویانی، فهیمه غفرانی

**همکاران:** آزاده زندی، شیرزاد شکیب‌خواه، علی افتخاری روزبهانی، بهنام فیاض، سید مجتبی شهرآیینی

**ناظران علمی:** مهدی عبدالحمید، فرشاد مؤمنی، غلامرضا معمارزاده طهران

**اظهار نظر کنندگان:** علی جمالی، مسعود شکراللهی، سید محمدحسین فاطمی، مسعود بنافی،

سجاد کریمی پاشاکی، سیدمهدی میرحسینی زواره، مهدی سرایلو، محمدرضا حسینی

**ویراستار تخصصی:** —

**ویراستار ادبی:** سیده مرضیه موسوی‌راد

**صفحه آرا:** معصومه گریوانی

**واژه‌های کلیدی:**

۱. مدیریت توسعه

۲. نظام اداری

۳. برنامه هفتم توسعه



**تاریخ انتشار:** ۱۴۰۲/۴/۵

## به نام خدا

### فهرست مطالب

|    |                                                                                   |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------|
| ۱  | چکیده.....                                                                        |
| ۱  | خلاصه مدیریتی.....                                                                |
| ۲  | مقدمه.....                                                                        |
| ۴  | ۱. مروری بر مفاهیم و مبانی نظری توسعه، مدیریت توسعه و نظام اداری (بوروکراسی)..... |
| ۴  | ۱-۱. توسعه.....                                                                   |
| ۵  | ۱-۲. مدیریت توسعه.....                                                            |
| ۸  | ۱-۳. نظام اداری (بوروکراسی).....                                                  |
| ۸  | ۲. ارزیابی کیفیت نظام اداری کشور (بوروکراسی).....                                 |
| ۲۰ | ۳. بهره‌وری.....                                                                  |
| ۲۱ | ۴. حرفه‌ای‌گرایی (میزان سیاست‌زدگی نظام اداری).....                               |
| ۲۳ | ۵. فساد اداری.....                                                                |
| ۲۴ | ۶. دولت الکترونیک.....                                                            |
| ۲۶ | ۷. محیط کسب‌وکار.....                                                             |
| ۲۷ | ۸. مدیریت منابع انسانی.....                                                       |
| ۲۷ | ۸-۱. نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی.....                                           |
| ۲۹ | ۸-۲. ورود به خدمت و استخدام در بخش دولتی.....                                     |
| ۳۱ | ۸-۳. جبران خدمات کارکنان.....                                                     |
| ۳۲ | جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....                                                        |
| ۳۵ | منابع و مآخذ.....                                                                 |

### فهرست جداول

|    |                                                                                        |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------|
| ۳  | جدول ۱. میزان تحقق احکام قانون برنامه ششم توسعه.....                                   |
| ۴  | جدول ۲. برخی تعاریف و ویژگی‌های توسعه.....                                             |
| ۵  | جدول ۳. برخی تعاریف و وظایف مدیریت توسعه.....                                          |
| ۹  | جدول ۴. افزایش نسبت اعتبارات هزینه‌ای به بودجه عمومی.....                              |
| ۱۳ | جدول ۵. وضعیت سطوح تقسیمات کشوری طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۵۷.....                             |
| ۱۳ | جدول ۶. تعداد دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۳۹۳.....                                       |
| ۱۴ | جدول ۷. تعداد دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۴۰۰.....                                       |
| ۱۶ | جدول ۸. جدول تطبیقی اقدام‌ها و راهکارهای تمرکززدایی در قبل و بعد از انقلاب اسلامی..... |
| ۱۷ | جدول ۹. روند تغییرات کارکنان دولت در سال‌های ۱۳۸۰، ۱۳۸۵، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۸.....              |
| ۱۸ | جدول ۱۰. روند تغییرات تعداد کارگاه‌های صنعتی در سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۹۰، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۹.....   |

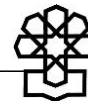
- جدول ۱۱. نمرات ایران در شاخص کنترل فساد در سال‌های آغازین برنامه توسعه..... ۲۳
- جدول ۱۲. نمره ایران در شاخص توسعه دولت الکترونیک در حدفصل سال‌های ۲۰۲۲-۲۰۰۳..... ۲۵
- جدول ۱۳. نمره ایران در شاخص سهولت کسب‌وکار در بازه زمانی ۲۰۱۰-۲۰۲۰..... ۲۷

### فهرست نمودارها

- نمودار ۱. تعداد کارکنان دولت طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۵۷..... ۱۰
- نمودار ۲. تعداد کارکنان کارگاه‌های صنعتی کشور و استان‌های تهران و البرز در سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۹۰، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۹..... ۱۹
- نمودار ۳. روند شاخص‌های عمومی بهره‌وری ایران ۲۰۳۰ - ۱۹۷۰..... ۲۱
- نمودار ۴. روند تغییرات کنترل فساد در ایران در بازه زمانی ۲۰۲۱-۱۹۹۶..... ۲۴
- نمودار ۵. مقایسه نمره و رتبه ایران در شاخص توسعه دولت الکترونیک در بازه زمانی ۲۰۲۲-۲۰۰۳..... ۲۶
- نمودار ۶. اثربخشی دولت در ایران در طی سال‌های ۲۰۲۱-۱۹۹۶..... ۳۲

### فهرست شکل

- شکل ۱. مشخصات مدیریت توسعه..... ۶



## نظام اداری و مدیریت توسعه در ایران: ارزیابی آمادگی و کیفیت بوروکراسی در آستانه برنامه هفتم توسعه

### چکیده

تحقق آرمان‌ها و اهداف توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی نیازمند نظام اداری و اجرایی توانمند و حرفه‌ای است. قابلیت‌های راهبردی که از آن به‌عنوان پاشنه آشیل فرایند مدیریت توسعه در ایران و بسیاری از کشورهای در حال توسعه یاد می‌شود، از این‌رو در نظریات جدید توسعه از توسعه نظام اداری لایق و کارآمد هم‌تراز با ابعاد سیاسی، اقتصادی و فرهنگی یاد می‌شود؛ به عبارتی اعتقاد بر آن است که نظام اداری صحیح اولین و مهم‌ترین نهاد ضروری برای تحقق آرمان‌هاست. با توجه به ضرورت شناخت علل و عوامل اساسی تأثیرگذار در عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه و تجربه‌آموزی از آن، در گزارش حاضر، کیفیت نظام اداری (بوروکراسی) به‌عنوان ابزار اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه مورد ارزیابی قرار گرفته است. بررسی شاخص‌های اصلی کیفیت نظام اداری (بوروکراسی) در ایران مؤید آن است که علیرغم بهبود خفیف برخی متغیرها، وضعیت اکثریت این شاخص‌ها با وضع مطلوب فاصله دارد. موضوعی که باید در بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه و به‌ویژه پیش‌بینی احکام مرتبط با نظام اداری در مجلس شورای اسلامی مورد توجه ویژه قرار گیرد.

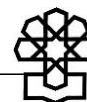
### خلاصه مدیریتی

در نظریات جدید توسعه از توسعه نظام اداری توانمند و کارآمد هم‌تراز با ابعاد سیاسی، اقتصادی و فرهنگی یاد می‌شود؛ به عبارتی اعتقاد بر آن است که نظام اداری صحیح اولین و مهم‌ترین نهاد ضروری برای تحقق آرمان‌هاست. با این حال از این قابلیت راهبردی، به‌عنوان پاشنه آشیل فرایند مدیریت توسعه در ایران و بسیاری از کشورهای در حال توسعه یاد می‌شود. با توجه به ضرورت شناخت علل و عوامل اساسی تأثیرگذار در عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه و تجربه‌آموزی از آن، در گزارش حاضر، کیفیت نظام اداری (بوروکراسی) به‌عنوان ابزار اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه مورد ارزیابی قرار گرفته است. بررسی اطلاعات شاخص‌های هشت‌گانه کیفیت بوروکراسی مؤید آن است که علیرغم بهبود برخی متغیرها، وضعیت اکثریت این شاخص‌ها با وضع مطلوب فاصله دارد. مهم‌ترین نکات این گزارش به شرح ذیل است:

- نظام اداری در کشورهای در حال توسعه دارای دو کارکرد اصلی ارائه خدمات عمومی روتین و راهبری و اجرای برنامه‌های توسعه است.
- علیرغم بهبود نسبی شاخص اثربخشی و کارآمدی دولت در سه سال اخیر، باید اقدامات عاجل و جامع تری در خصوص توانمند نمودن نظام اداری صورت پذیرد.
- بخش اعظمی از ناکارآمدی نظام اداری برآمده از عوامل سیاسی و خارج از بوروکراسی نظام قانون‌گذاری، نظام آموزش، نظم بودجه‌ریزی و ... است. از این رو ضروری است که در احکام اداری و استخدامی برنامه هفتم توسعه احکام و ضوابطی در جهت کنترل سیاست زدگی منفی و ایجاد تعامل بهینه بین نظام سیاسی و بوروکراسی پیش بینی گردد.
- تعیین اهداف، تکالیف و احکام برنامه هفتم توسعه، براساس توانمندی و ظرفیت بوروکراسی امری ضروری در جهت حاکمیت قانون و افزایش اعتماد عمومی است.

#### مقدمه

دستیابی به آرمان و اهداف ترسیم شده در قانون اساسی و سایر اسناد بالادستی، مستلزم حرکت برنامه‌ریزی شده به‌منظور دستیابی به وضعیت مطلوب در حوزه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است. فرایندی تحول‌گرا و نتیجه‌محور تحت عنوان مدیریت توسعه که دارای سابقه‌ای بیش از ۷۵ ساله در ایران است. پس از انقلاب اسلامی از سال ۱۳۶۸ تاکنون شش برنامه توسعه تدوین و اجرایی شده است. برنامه‌هایی که به اذعان بسیاری از صاحب‌نظران و پژوهشگران اهداف تعیین شده را به‌گونه‌ای مطلوب برآورده نساخته‌اند [۱] [۲] [۳]. به‌طور ویژه درخصوص قانون برنامه ششم توسعه، برابر گزارش‌های دیوان محاسبات کشور [۴] و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی [۵] بخش قابل‌توجهی از احکام محقق نشده و یا به‌صورت صددرصدی به اهداف تعیین شده دست نیافته‌اند. (جدول ۱)



جدول ۱. میزان تحقق احکام قانون برنامه ششم توسعه

| مرجع ارزیابی                     | خلاصه نتایج                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| دیوان محاسبات کشور               | ۳۰ درصد از احکام برنامه ششم به طور کامل محقق شده است.<br>۲۲ درصد از احکام برنامه ششم به طور کامل محقق نشده است.<br>در ۴۸ درصد از احکام، بخشی از ضوابط تعیین شده محقق شده است.                                                                                                                                                                                                                        |
| مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی | دو قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه مشتمل بر ۱۶۷ ماده و ۱۰۴۴ حکم برای ۴۴ دستگاه اجرایی است.<br>از مجموع ۷۳۲ حکم مورد بررسی، تعداد ۳۶۳ حکم محقق نشده است.<br>از مجموع ۷۳۲ حکم مورد بررسی، تعداد ۱۰۶ حکم غیرقابل ارزیابی است.<br>از مجموع ۷۳۲ حکم مورد بررسی، تعداد ۲۶۳ حکم محقق شده است.<br>از مجموع ۷۳۲ حکم مورد بررسی، تعداد ۶۳ حکم به صورت کامل (صددرصدی) محقق شده است. |

آماري تأمل‌برانگيز كه نشان‌دهنده ضعف و كاستي‌هاي اساسي در فرايند مديريت توسعه و كارويژه‌هاي آن - طرح‌ريزي سياست‌ها و خط‌مشی‌ها/ برنامه‌ريزي توسعه، اجرا و نظارت - است. در اين ميان بسياري از صاحب‌نظران و محققان معتقدند كه پاشنه آشيل مديريت توسعه در ايران و بسياري از كشورهاي در حال توسعه ضعف و ناتواني نظام اداري در اجراي اهداف و برنامه‌هاي توسعه است [۶] [۷] [۸] [۹].

با توجه به اهميت و جايگاه نظام اداري در تحقق اهداف توسعه، مركز پژوهش‌هاي مجلس شوراي اسلامي در حول سه محور: ۱. ميزان آمادگي نظام اداري، ۲. بررسي كارشناسي احكام و ضوابط اداري و استخدای در لایحه و ۳. پیشنهادهاي تقنینی به منظور تقویت و اصلاح احکام اداري و استخدای لایحه برنامه هفتم توسعه اقدام به تهیه گزارش‌هایی کرده است. در گزارش اول از این سلسله گزارش‌ها، با توجه به ضرورت شناخت علل و عوامل اساسی تأثیرگذار در عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه و تجربه‌آموزی از آن، کیفیت نظام اداري (بوروکراسی) به عنوان ابزار اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه مورد ارزیابی قرار گرفته است. نتایج این گزارش با ارائه تصویری کلی از شاخص‌های کلان نظام اداري می‌تواند در فرايند بررسي مسئله‌محور، واقع‌گرا و عقلانی لایحه برنامه هفتم توسعه تأثیرگذار باشد.

گزارش حاضر در سه بخش اصلی به شرح ذیل سازمان‌دهی شده است:

۱. مروري بر مفاهيم و مباني نظري توسعه، مديريت توسعه و نظام اداري (بوروکراسی)؛
۲. ارزیابی کیفیت نظام اداري کشور (بوروکراسی)؛
۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.

# ۱. مروری بر مفاهیم و مبانی نظری توسعه، مدیریت توسعه و نظام اداری (بوروکراسی)

## ۱-۱. توسعه

پس از جنگ جهانی دوم اصطلاح «توسعه» به صورت ویژه‌ای مورد توجه قرار گرفت. اصطلاحی که معانی، اهداف، رویکردها و کارویژه‌های آن در دهه‌های اخیر به صورت فزاینده‌ای تغییر و گسترش یافته است. در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ توسعه عمدتاً به صورت اقتصادی صرف تعریف شده است. بر این اساس توسعه به معنای توانایی اقتصاد ملی برای ایجاد و تداوم رشد تولید ناخالص ملی با نرخ‌های ۵ تا ۷ درصد و بیشتر بوده است؛ به این معنا که اگر کشوری در توسعه تولیداتش، نرخ سریع‌تر از آهنگ رشد جمعیت را به دست آورد به سمت توسعه در حرکت است. توسعه در مفهوم اقتصادی آن معمولاً بر حسب تغییرات برنامه‌ریزی شده ساختار تولید و اشتغال بررسی شده است. در این نوع نگرش به توسعه، به شاخص‌های اجتماعی غیراقتصادی اشاره‌ای کلی و گذرا می‌شود [۱۰]. با توجه به سوء نتایج حاصل از این نوع نگرش جزءنگر و تک‌بعدی، مفاهیم و رویکردهای دیگری در حوزه توسعه مطرح شد. در جدول ۲، برخی از این تعاریف و رویکردها ارائه شده است.

جدول ۲. برخی تعاریف و ویژگی‌های توسعه

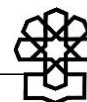
| صاحب‌نظر / پژوهشگر   | تعریف / ویژگی توسعه                                                                                                                           |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| محمد البوری (۱۹۸۵)*  | توسعه عبارت است از قابلیت به دست آوردن ایدئال‌های اسلامی در زندگی فردی، خانوادگی و اجتماعی و اداره کردن کشور در این راستا.                    |
| ایوانز (۲۰۰۵)        | توسعه فرایند گذار از وضع موجود به وضع مطلوب در عرصه‌های مختلف فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی است.                                           |
| کاپور (۲۰۱۴)         | توسعه پدیده‌ای جهانی است که دو هدف (۱) رفع فقر و (۲) تأمین معاش، احترام، حقوق، کرامت و آزادی‌های انسان‌ها را محقق می‌سازد.                    |
| عظیمی آرانی (۱۳۸۰)** | توسعه عبارت است از بازسازی کامل جامعه و به‌ویژه از دیدگاه ایجاد نهادهای تازه‌ای که متناسب با بصیرت و اندیشه‌های جدید باشند.                   |
| مقیم (۱۳۹۰)          | توسعه عبارت است از تحول در ابعاد کمی و کیفی جامعه در جهت ارتقای سطح کیفی زندگی مردم متناسب با نظام ارزشی جامعه.                               |
| موثقی (۱۳۹۴)         | توسعه فراتر از رشد، دلالت بر یک دگرگونی اجتماعی عمده، تغییر و تحول گذار از یک جامعه سنتی، روستایی و کشاورزی به جامعه مدرن، شهری و صنعتی دارد. |

\*به نقل از میرسپاسی [۱۱].

\*\*به نقل از نورمحمدی و همکاران [۱۴].

## تحقق توسعه به عنوان آرمان و آمال اصلی بسیاری از کشورها مستلزم مدیریت اثربخش

توسعه (مدیریت توسعه) و توسعه نظام اداری (بوروکراسی دولت) است. در این خصوص دو دیدگاه



قابل تفکیک می‌باشد:

۱. توسعه نظام اداری بخشی از توسعه همه‌جانبه کشور است.
۲. توسعه نظام اداری (مدیریت) پیش‌نیاز مدیریت توسعه است.

## ۱-۲. مدیریت توسعه

پس از جنگ جهانی دوم، آرمان‌ها و سیاست‌های دولت‌ها غالباً در حول مفهوم محوری توسعه شکل گرفت. در این دوره ایالات متحده آمریکا و شوروی به‌عنوان سردمداران بلوک شرق و غرب درصدد برآمدند که با کمک‌های مالی و فنی به کشورهای تازه استقلال‌یافته و جوامع سنتی، ایدئولوژی لیبرالیسم و مارکسیسم را تبلیغ و منتشر کنند. ضرورت راهبری و هدایت این امر، باعث پیدایش رشته تخصصی مدیریت تطبیقی و توسعه در ذیل کهن رشته تخصصی اداره امور عمومی (مدیریت دولتی) شد [۶]. با وجود گذشت بیش از ۷۰ دهه از آغاز مطالعات مدیریت دولتی تطبیقی و توسعه، وحدت نظری درخصوص مفهوم مدیریت توسعه وجود ندارد. در جدول ۳، برخی تعاریف و وظایف مدیریت توسعه از دیدگاه اندیشمندان و پژوهشگران مختلف ارائه شده است.

جدول ۳. برخی تعاریف و وظایف مدیریت توسعه

| صاحب‌نظر / پژوهشگر | تعریف / وظایف مدیریت توسعه                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| هنالت*             | طراحی، اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌ها و برنامه‌هایی که به تغییر اجتماعی - اقتصادی منتهی می‌شوند.                                                                                                                                                                             |
| گانت*              | اداره امور توسعه (مدیریت توسعه) به‌معنای اداره امور خط‌مشی‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌ها برای نیل به مقاصد توسعه است.                                                                                                                                                       |
| چارلز (۱۹۸۵)       | اداره عمومی مطالعه فعالیت‌های دولت است در جایی که دولت مسئولیت توسعه را تقبل کند اداره عمومی به مدیریت توسعه مبدل می‌شود.                                                                                                                                              |
| راتود (۲۰۱۰)       | مدیریت توسعه بخشی از اداره امور عمومی است که به توسعه اجتماعی و اقتصادی کشور می‌پردازد. این بخش از مدیریت دولتی فعالیت دولت را در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی توسعه می‌دهد.                                                                                      |
| کاپور (۲۰۱۴)       | مدیریت توسعه با طرح‌ها، سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های متمرکز بر ملت‌سازی و توسعه اقتصادی و اجتماعی سروکار دارد.                                                                                                                                                      |
| استون**            | مدیریت توسعه با دستیابی به توسعه ملی سروکار دارد.                                                                                                                                                                                                                      |
| هوپ**              | مدیریت توسعه از نظر زمینه‌ای و عملیاتی به‌معنای سازمان‌دهی و مدیریت کارآمد فعالیت‌های توسعه‌ای یک ملت برای دستیابی به اهداف توسعه است.                                                                                                                                 |
| کاتز**             | مدیریت توسعه به‌طور کلی شبیه به اداره عمومی سنتی است که بر نحوه اجرای قوانین، سیاست‌ها و هنجارهای یک دولت مربوط می‌شود. با این حال در اهداف، دامنه و پیچیدگی متفاوت است. مدیریت توسعه نوآورانه است؛ زیرا با تغییرات اجتماعی مرتبط با دستیابی به اهداف توسعه مرتبط است. |

\* به نقل از هدی [۱۷].

\*\* به نقل از کاپور [۱۳].

وظایف و کاررویه‌های مدیریت توسعه را می‌توان در پنج محور اصلی به شرح ذیل دسته‌بندی کرد:

۱. تدوین آرمان‌ها، سیاست‌ها و اهداف توسعه.

۲. تدوین برنامه‌ها، مدیریت برنامه‌ها و پروژه‌ها.

۳. بازسازماندهی ساختارها و رویه‌های اداری.

۴. ارزیابی نتایج.

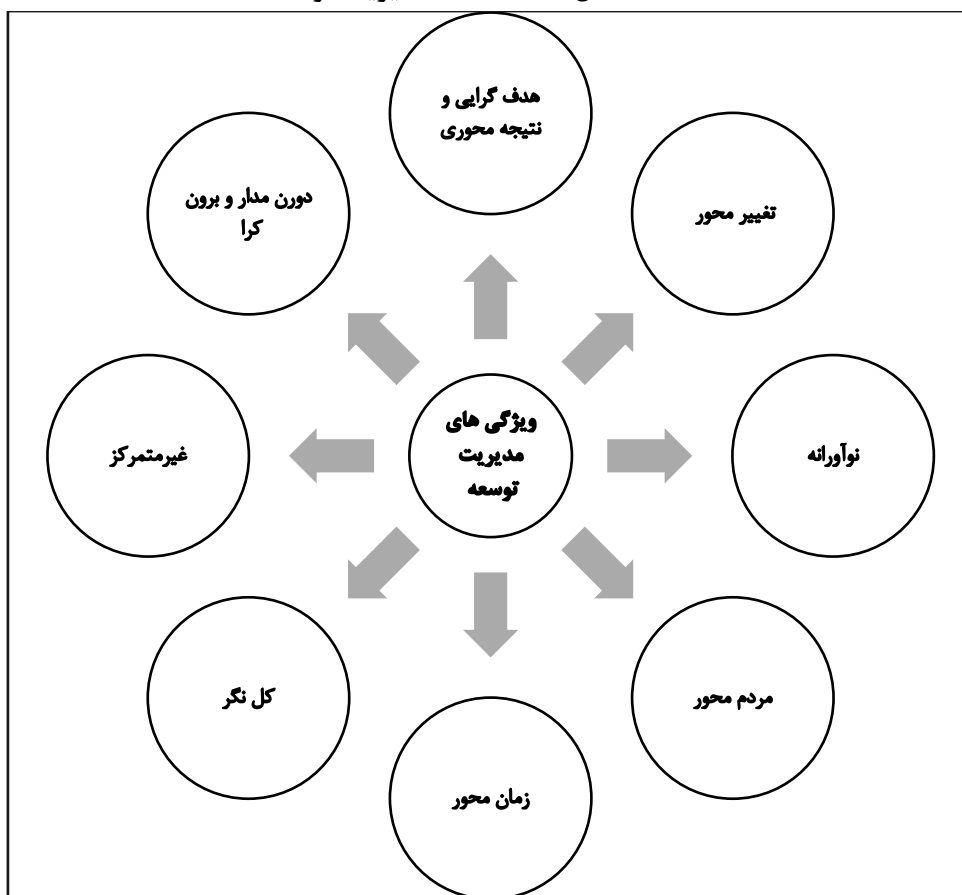
۵. تحقق مشارکت مردم در امور توسعه [۱۳].

براساس مبانی نظری و شواهد عینی و تجربی موفقیت فرایند مدیریت توسعه مستلزم

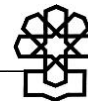
بهره‌مندی از ویژگی‌ها و مشخصه‌های هشت‌گانه‌ای به شرح شکل ۱، است. این ویژگی‌ها منطقاً

باید در کلیه فرایندهای مدیریت توسعه (هدفگذاری و طرح‌ریزی، تدوین خط‌مشی‌ها، اجرای خط‌مشی‌ها، کنترل و ارزیابی) مبنای عمل قرار گیرند.

شکل ۱. مشخصات مدیریت توسعه



منبع: یافته‌های تحقیق.



۱. **هدف‌گرا و نتیجه‌محور:** مدیریت توسعه به دنبال تحقق اهداف و آرمان‌های اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی است. از این‌رو در عملکرد خود منعطف و دارای ماهیتی عملیاتی است. در مدیریت توسعه اهداف مشخص شده باید در چارچوب زمانی خاص محقق شوند؛ از این‌رو نتیجه‌گرایی در مقابل اداره امور سنتی حائز اهمیت است.
  ۲. **تغییر محور:** توسعه ذاتاً تغییر محور است. در توسعه گذار و یا جهش از وضع موجود به وضعیت مطلوب در عرصه‌های مختلف مورد توجه است.
  ۳. **نوآورانه:** عبور از وضع موجود و رسیدن به وضع مطلوب مستلزم نواندیشی، تغییر رویه‌های موجود و... است. از این‌رو خلاقیت و نوآوری یکی از ارکان اصلی مدیریت توسعه می‌باشد.
  ۴. **مردم‌محور:** از آنجایی که توسعه در نهایت مردم را هدف قرار می‌دهد، همه کارکردهای توسعه باید مردم‌محور باشد. از این‌رو باید بر مشارکت مردم در تدوین برنامه‌ها، اجرا و به اشتراک گذاشتن منافع حاصله تأکید شود. به عبارتی مدیریت توسعه باید بر برنامه‌ریزی با مردم به جای برنامه‌ریزی برای مردم متمرکز باشد.
  ۵. **زمان‌محور:** زمان‌محوری به عنوان محدودیت اصلی مدیریت توسعه قلمداد می‌شود. این بدان معناست که همه برنامه‌ها، پروژه‌ها و طرح‌ها باید در یک سقف زمانی محقق شوند.
  ۶. **کل‌نگر:** تأکید و توجه مدیریت توسعه به عنوان فرایندی مستمر بر توسعه چندبعدی، توجه ویژه بر ارتباط نظام‌ها و روابط اجزا، یکپارچگی و همراستایی اقدامات و نحوه تأثیرپذیری و تأثیرگذاری بر سایر نظام‌ها است.
  ۷. **غیرمتمرکز:** تحقق توسعه منطقه‌ای و محلی به عنوان بخش اصلی تحقق اهداف توسعه ملی قلمداد می‌شود. از این‌رو تمرکززدایی از ضروریات اصلی مدیریت توسعه است.
  ۸. **درون‌مدار و برون‌گرا:** در مدیریت توسعه کلیه فرایندها و مراحل براساس شناخت ظرفیت‌های داخلی و فرصت‌های بین‌المللی طرح‌ریزی و اجرا می‌شوند.
- تحقق مطلوب مدیریت توسعه و ابعاد هشت‌گانه آن مستلزم وجود دو عنصر اصلی خواستن و توانستن در نظام حکمرانی است. عنصر خواستن بر عزم و اراده سیاسی در جهت تحول در ابعاد کمی و کیفی جامعه تأکید دارد. عنصر توانستن نشانگر کیفیت بوروکراسی و نظام اداری توانمند در جهت تحقق اهداف تعیین شده توسط بدنه سیاسی است [۲۰].

### ۳-۱. نظام اداری (بوروکراسی)<sup>۱</sup>

در نظام‌های دموکراتیک، نظام سیاسی نظامی است که در آن ارزش‌ها براساس آرای مردم انتخاب می‌شوند. نظام‌های سیاسی برای دستیابی به ارزش‌های انتخابی، ابزار اجرایی یعنی نظام اداری (بوروکراسی)<sup>۲</sup> را به کار می‌گیرند؛ از این رو واضح است که در صورت هرگونه ضعف و ناتوانی در نظام اداری چهره بخش سیاسی مخدوش خواهد شد؛ زیرا درحقیقت بیشتر مردم، حکومت و دولت را در پرتو بوروکراسی به نظاره می‌نشینند و آن را معادل حکومت یا دولت تصور می‌کنند. به‌طور کلی نظام اداری ماشین اجرایی دولت به حساب می‌آید که مرتبط با سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه است. این ماشین اجرایی ابزار چهارگانه ۱. قوانین و مقررات، ۲. ساختار تشکیلاتی، ۳. سیستم‌ها و روش‌ها و ۴. منابع انسانی را جهت ایفای نقش خود در اختیار دارد [۱۱].

نقش نظام اداری در نظام حکمرانی کشور را می‌توان در امور زیر خلاصه کرد:

۱. اجرای سیاست‌ها و خط‌مشی‌های عمومی؛
۲. شناسایی نارسایی‌های و کاستی‌های خط‌مشی‌ها، پرورش افکار و ارائه مشاوره در تدوین سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها؛
۳. ارائه خدمات عمومی (انجام امور جاری)؛
۴. مدیریت توسعه در کشورهای در حال توسعه.

### ۲. ارزیابی کیفیت نظام اداری کشور (بوروکراسی)

آگاهی و شناخت از ظرفیت‌ها و توانایی نظام اداری و پیش‌بینی اقدامات اصلاحی برای تقویت آن و نیز تدوین اهداف و برنامه‌های توسعه متناسب با کیفیت بوروکراسی به‌عنوان یکی از پیش‌شرط‌های اصلی در مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه است. در این بخش از گزارش به بررسی شاخص‌های هشت‌گانه مرتبط با کیفیت بوروکراسی در ایران براساس آمار، اطلاعات و شواهد موجود می‌پردازیم. لازم به توضیح است این شاخص‌ها پس از مطالعات کتابخانه‌ای در خصوص معیارهای ارزیابی نظام حکمرانی و سیستم‌های خدمات کشوری و پس از کسب نظریات خبرگان اجرایی و علمی تعیین گردیده‌اند.

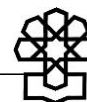
۱. اصطلاح بوروکراسی مفهومی برای معرفی بدنه اجرایی است. برخی نظام اداری در بخش دولتی را تحت عنوان بوروکراسی دولت و یا نظام خدمات کشوری معرفی می‌کنند.

۲. به اعتقاد وبر، نظام‌های سیاسی متناظر و متناسب با منبع قدرت و صلاحیت خویش -سنتی، کاریزما، عقلانی و قانونی- نظام اداری خود را طراحی می‌کنند.

الف) در نظام‌های سیاسی با صلاحیت (مشروعیت) برآمده از سنت، سیستم روابط خویشاوندی و معاملات و بده بستان‌ها مبنای اصلی استخدام و انتصاب است.

ب) در نظام‌های سیاسی با صلاحیت برآمده از کاریزما و الهام‌بخشی رهبران، هیچ مقرراتی برای کارمندان اداری وجود ندارد و آنان به خدمت کارها و وظایف دولتی قرار دارند و پیرامون رهبرند.

ج) در نظام‌های سیاسی با مشروعیت ناشی از قانون و عقلانیت، با اتخاذ یک چارچوب عمومی برای انتخاب قوانین، بر عادلانه بودن و ویژگی‌های غیر شخصی نظام اداری جهت تحقق کارایی تأکید می‌شود. شکل خاصی از نظام اداری که به‌عنوان بوروکراسی (دیوان‌سالاری) یاد می‌شود [۲۴] [۲۳].



## ۱. نقش و اندازه دولت:

### مفهوم دولت و نقش وظیفه‌ای که در جامعه برعهده می‌گیرد یکی از محوری‌ترین موضوعات

حوزه حکمرانی است. نقش و وظایف دولت را می‌توان در قالب طیفی ترسیم کرد. در یک طرف این طیف، بر دولت حداقلی و مداخله کمینه در امور جامعه تأکید می‌شود. در نقطه مقابل اختیارات حداکثری دولت در اداره امور، مطرود بودن مالکیت خصوصی، اقتصاد کاملاً برنامه‌ریزی شده و ... قرار دارد. نظریات دولت، مبنای تدوین نظریات اداره عمومی و سپس مدل خدمات کشوری خواهند بود. به عبارتی اندازه و حجم دولت، فناوری‌ها و راهبردهای انجام وظایف و سایر نظام‌های استخدامی با توجه به نقش دولت در اداره امور جامعه، تعیین و سازمان دهی می‌شوند. بنابراین با توجه به لزوم مشارکت بخش خصوصی و جامعه مدنی، در برنامه‌های توسعه، نیاز به چابکی و انعطاف‌پذیری بوروکراسی و ... غالباً کوچک‌سازی و بهینه‌سازی اندازه دولت در قوانین برنامه مورد توجه قرار گرفته است. زیرا اعتقاد بر آن است که در شرایط کنونی بوروکراسی چنان چاق و فربه شده است که برای سرپا ایستادن خودش هم نیاز به کمک دیگران دارد؛ ازاین‌رو انتظار تحول و توسعه جامعه از چنین بوروکراسی غیرمعقول است [۲۰]. در ذیل روند تغییر اندازه دولت در قالب سه شاخص تغییرات در اعتبارات هزینه‌ای نسبت به بودجه عمومی، رشد کمی کارکنان دولت و گسترش تشکیلات دولت مورد بررسی قرار گرفته است.

### تغییرات در اعتبارات هزینه‌ای نسبت به بودجه عمومی

در جدول ۴، تغییرات در اعتبارات هزینه‌ای نسبت به بودجه عمومی در قوانین بودجه سنواتی [۲۵] در بازه زمانی ۱۴۰۲-۱۳۹۶ ارائه شده است.

جدول ۴. افزایش نسبت اعتبارات هزینه‌ای به بودجه عمومی (ارقام به هزار میلیارد تومان)

| سال                                   | ۱۳۹۶ | ۱۳۹۷ | ۱۳۹۸ | ۱۳۹۹ | ۱۴۰۰ | ۱۴۰۱ | ۱۴۰۲ |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| بودجه عمومی                           | ۳۹۸  | ۴۴۳  | ۵۲۰  | ۶۴۹  | ۱۳۷۳ | ۱۵۲۷ | ۲۱۶۴ |
| اعتبارات هزینه‌ای                     | ۲۵۳  | ۲۹۳  | ۳۵۲  | ۴۳۶  | ۹۱۸  | ۹۹۹  | ۱۴۵۴ |
| نسبت اعتبارات هزینه‌ای به بودجه عمومی | ۰/۶۳ | ۰/۶۶ | ۰/۶۷ | ۰/۶۸ | ۰/۶۷ | ۰/۶۵ | ۰/۶۷ |

براساس نسبت اعتبارات هزینه‌ای به بودجه عمومی در جدول ۳، به‌نظر می‌رسد که اندازه دولت در

سال ۱۴۰۲ (به‌عنوان سال آغازین برنامه هفتم توسعه) نسبت به سال ۱۳۹۶ (به‌عنوان سال آغازین

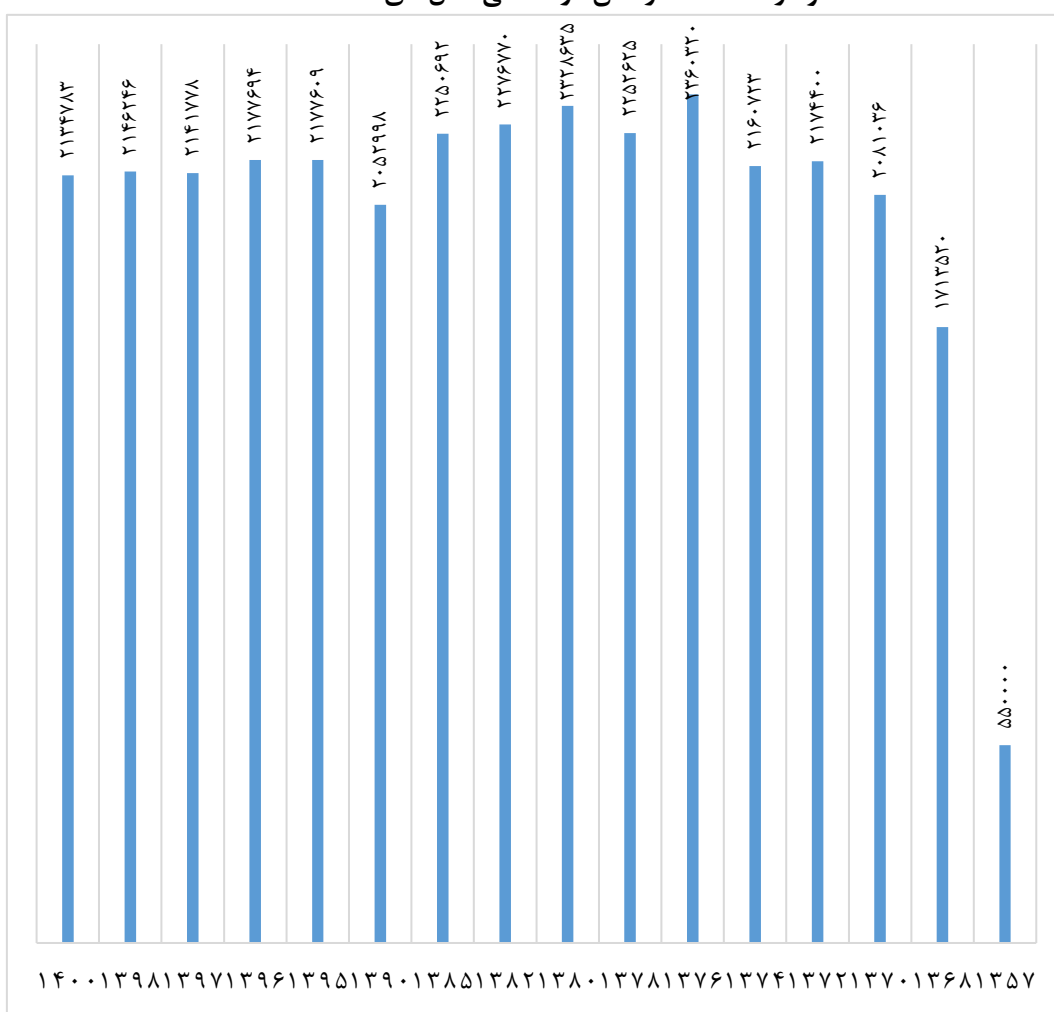
برنامه ششم توسعه) با افزایش خفیفی روبرو بوده است. درخصوص این افزایش باید توجه داشت که

در سال‌های اخیر با توجه به شرایط ویژه کشور (تحریم‌ها، بحران کرونا و ..) میزان رشد بودجه عمومی نسبت به اعتبارات هزینه‌ای در مواردی کمتر بوده و افزایش نسبت مذکور قابل توجیه خواهد بود.

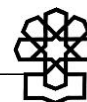
### رشد کمی کارکنان دولت

با تلفیق اطلاعات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور [۲۶] و داده‌های سالنامه آماری کشور<sup>۱</sup> [۲۷] آمار کارکنان دولت در بازه زمانی ۱۴۰۰-۱۳۵۷ مطابق نمودار ۱، است

نمودار ۱. تعداد کارکنان دولت طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۵۷



۱. داده‌های سالنامه آماری کشوری با آمار ارائه شده توسط سازمان اداری و استخدامی کشور (سالنامه آماری دستگاه‌های اجرایی) دارای تعارض است. برای نمونه در سالنامه آماری کشور تعداد کارکنان دولت ۲۱۳۴۷۸۳ نفر درج شده است در حالی که در سالنامه آماری دستگاه‌های اجرایی این کمیت ۲۲۱۶۹۱۳ نفر درج شده است. در این گزارش به منظور وحدت رویه و استفاده از داده‌های سنوات پیشین از اطلاعات مندرج در سالنامه‌های آماری کشور استفاده شده است.



اگرچه براساس آمار ارائه شده توسط سازمان اداری و استخدامی کشور تعداد کارکنان دولت در طول برنامه هفتم توسعه تغییرات محسوسی نداشته است، اما آمار ارائه شده توسط سازمان مذکور صرفاً ناظر به نیروهای رسمی، پیمانی، قراردادی و کارگری است و باید توجه داشت در حال حاضر سایر نیروها تحت عناوین مختلف در دستگاه‌های اجرایی مشغول به کار هستند که ضروری است در آمار مربوط به تعداد کارکنان دستگاه‌های اجرایی لحاظ شوند. در سنوات اخیر سامانه‌های اطلاعاتی برای ثبت و به‌روزرسانی و یکپارچه‌سازی اطلاعات مربوط به کارکنان و ساختار در سازمان اداری و استخدامی کشور، سازمان برنامه‌بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی شده تا اطلاعات لازم جمع‌آوری شود. در همین راستا سازمان اداری و استخدامی کشور به‌منظور شفافیت در تعداد سایر کارکنان ثبت شده توسط دستگاه‌های اجرایی، اقدام به ایجاد پایگاهی تحت عنوان «پایگاه اطلاعات سایر نیروهای به‌کارگیری شده» کرده است که در این پایگاه اطلاعات نیروهای مشمول طرح عمرانی شاغل در فعالیت‌های مربوط به طرح، مشمول ماده (۳) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، شرکتی پیمانکاری به‌کارگیری شده در قالب شرکت‌های تأمین نیروی انسانی، مشمول طرح عمرانی شاغل در فعالیت‌های جاری دستگاه، قرارداد حق‌التدریس، قرارداد ساعتی پاره‌وقت و سایر اشکال دیگر به‌کارگیری به تفکیک درج خواهد شد، اما با توجه به اینکه اطلاعات درج شده در سامانه مذکور تکمیل نشده، لذا نمی‌توان برآورد دقیقی از تعداد نیروهایی که در حال حاضر در دستگاه‌های اجرایی مشغول به فعالیت هستند ارائه کرد. از این رو برآورد اندازه دولت براساس تعداد کارکنان براساس آمار دقیق امکان‌پذیر نیست، اگرچه شواهد موجود حکایت از افزایش میزان نیروی انسانی و افزایش اندازه دولت براساس شاخص تعداد کارکنان را دارد. از عمده موضوعاتی که افزایش حجم و اندازه نیروی انسانی دولت را رقم زده می‌توان به قوانین مربوط به تبدیل وضعیت استخدامی اشاره کرد. قوانین مربوط به تبدیل وضعیت ایثارگران، مصوبات و مقرراتی که جواز تبدیل وضعیت از شرکتی به قراردادی و از قراردادی به پیمانی را اعطا کرده (بخشنامه تبدیل وضعیت کارکنان قراردادی دارای کارنامه مجاز آزمون‌های اداری به پیمانی ابلاغی به شماره ۹۶۱۹۷۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۲۶ سازمان اداری و استخدامی کشور) و عدم رعایت سقف‌های قانونی از جمله تبصره ذیل ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله مواردی است که موجب افزایش تعداد نیروهای موضوع این تبصره در دستگاه‌های اجرایی به‌ویژه در راستای اراده دولت‌ها برای به‌کارگیری نیروهای مورد توجه خود است.

بنابراین اگرچه از منظر آمار رسمی ارائه شده توسط سازمان اداری و استخدامی کشور، تعداد کارکنان دولت در طول برنامه ششم توسعه، تغییر محسوسی نداشته، اما با توجه به عدم جامعیت آمار ارائه شده، به طور قطع و یقین نمی‌توان اظهار داشت که تغییر اندازه دولت محسوس نمی‌باشد.

## گسترش تشکیلات دولت

در سال‌های پس از انقلاب، به لحاظ گرایش به دولتی کردن امور، بخش دولتی به تدریج رو به گسترش نهاد. تغییر نقش و افزایش تصدی‌گری دولت منجر به بزرگ‌تر شدن اندازه دولت شد؛ به‌طوری که تعداد دستگاه‌های اجرایی کشور در سال ۱۳۸۱ در مقایسه با سال ۱۳۵۷ تا بیش از سه برابر افزایش یافت. البته برخی از این گسترش تشکیلاتی لازمه انقلاب بوده و ایجاد نهادها و دستگاه‌های متناظر با ارزش‌های انقلاب اسلامی را ایجاب می‌کرده است. پیامدهای این گسترش تشکیلاتی<sup>۱</sup> منجر به آن شد که در سیاست‌های نظام اداری و برنامه‌های توسعه بازطراحی و اصلاح ساختار تشکیلات دولت مورد توجه ویژه قرار گیرد. به‌طوری که سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) در ۶ مرحله اقدام به تدوین و ارائه طرح تشکیلات کلان دولت در سال‌های ۱۳۶۱، ۱۳۶۲، ۱۳۷۲، ۱۳۷۶، ۱۳۷۸ و ۱۳۸۴ کردند [۲۶]. در همین راستا نیز شورای عالی اداری برخی مصوبات را در خصوص سامان‌دهی تداخل وظایف و موازی‌کاری دستگاه‌های اجرایی را داشته است.<sup>۲</sup> در این بخش با توجه به در دسترس نبودن اطلاعات جامع و موثق در این خصوص صرفاً براساس وضعیت (گسترش) تقسیمات کشوری و تعداد دستگاه‌های اجرایی میزان گسترش تشکیلات دولتی بررسی شده است.

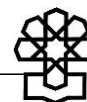
## الف) تقسیمات کشوری

به‌موجب قانون تقسیمات کشوری مصوب سال ۱۳۶۲، تشکیلات دستگاه‌های اجرایی از عناصر تقسیمات کشوری (استان، شهرستان، بخش، شهر، دهستان) تبعیت می‌کند [۲۹]. با تأسیس شهرستان، بخش و شهرهای جدید، بوروکراسی دولت از منظر تعداد کارکنان، منابع مالی موردنیاز و... با افزایش روبرو خواهد شد. از این‌رو با توجه به اطلاعات جدول ۶، به‌نظر می‌رسد افزایش اندازه دولت در این متغیر آشکار است. با این وجود افزایش جمعیت و گسترش روند شهرنشینی در خصوص تحلیل این متغیر باید مورد توجه قرار گیرد.

۱. برخی پیامدهای این گسترش تشکیلاتی به‌شرح ذیل است:

- کاهش نقش و مشارکت مردم در توسعه کشور؛
- افت کیفیت ارائه خدمات به‌دلیل عدم وجود رقیب برای بخش دولتی؛
- نامشخص قیمت تمام شده خدمات ارائه شده توسط دولت؛
- تغییر نسبت اعتبارات هزینه‌ای و بودجه عمرانی و کاهش اعتبارات لازم برای تکمیل پروژه‌های عمرانی؛
- افزایش سهم دولت در حجم اشتغال کشور؛
- تجمع امور سیاستگذاری و تصدی‌گری در وزارتخانه‌ها؛
- تمرکز بیش از حد اختیارات در مرکز اداری کشور که موجب توزیع نابرابر منابع در استان‌ها شده است؛
- سازمان‌دهی برخی از اهداف دولت در وزارتخانه‌های متعدد که موجب ناهماهنگی اجرایی و تداخل در امور شده است؛
- مدیریت غیرمنسجم در استان‌ها به‌نحوی که گاهاً مدیریت عالی استان (استاندار) با بیش از صد مدیر مستقل استانی ارتباط مستقیم دارد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴).

۲. برای اطلاع بیشتر در خصوص کمیت و کیفیت مصوبات شورای عالی اداری در این خصوص و نتایج آن به منبع ذیل مراجعه فرمایید: مسعود شکراللهی، سازماندهی و تشکیلات در مدیریت دولتی ایران، سازمان معین ادارات، چاپ اول، ۱۳۹۴.



جدول ۵. وضعیت سطوح تقسیمات کشوری طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۵۷

| بازه زمانی | شهرستان | بخش  | شهر  | دهستان |
|------------|---------|------|------|--------|
| ۱۳۵۷       | ۱۳۹     | ۳۹۰  | ۴۵۶  | ۱۰۹۳   |
| ۱۳۶۸       | ۲۱۵     | ۵۶۷  | ۵۱۰  | ۱۸۸۳   |
| ۱۳۷۴       | ۲۴۷     | ۶۶۲  | ۵۹۹  | ۲۱۶۰   |
| ۱۳۷۹       | ۲۹۳     | ۷۷۷  | ۸۸۵  | ۲۲۹۳   |
| ۱۳۸۴       | ۳۳۶     | ۸۸۹  | ۱۰۱۵ | ۲۴۰۱   |
| ۱۳۸۸       | ۳۶۸     | ۹۱۸  | ۱۰۱۷ | ۲۴۰۱   |
| ۱۳۹۳       | ۴۲۸     | ۱۰۳۰ | ۱۲۲۶ | ۲۵۰۰   |
| ۱۳۹۷       | ۴۳۴     | ۱۰۷۱ | ۱۳۱۹ | ۲۶۰۱   |
| ۱۴۰۰       | ۴۶۹     | ۱۱۵۰ | ۱۴۲۳ | ۲۷۱۷   |

## (ب) تعداد دستگاه‌های اجرایی

تعداد دستگاه‌های اجرایی اعم از وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در سال ۱۳۹۳ به شرح جدول ۷، بوده است [۲۹].

جدول ۶. تعداد دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۳۹۳

| عنوان                                                                                                           | تعداد                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| وزارتخانه                                                                                                       | ۱۸                                          |
| مؤسسات دولتی در قوای سه‌گانه                                                                                    | ۷۳                                          |
| دانشگاه‌ها، پژوهشگاه‌ها، مجتمع‌ها و مراکز آموزش عالی و آموزشکده‌ها (بدون احتساب واحد تحقیقاتی تابعه دانشگاه‌ها) | ۶۱۵                                         |
| نهادها و مؤسسات غیردولتی (شامل شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، فدراسیون‌ها و...)                                         | ۲۶۶۸۱ دهیاری<br>۱۲۳۶ شهرداری<br>۵۳ فدراسیون |
| شرکت و بنگاه‌های گروه‌های (۱، ۲ و ۳)                                                                            | ۷۸۳                                         |

برابر اعلام سازمان اداری و استخدامی کشور در سال ۱۴۰۰، به‌استثنای دستگاه‌های امنیتی و نظامی، شهرداری‌ها، اکثریت دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری، برخی زیرمجموعه‌های وزارت نفت، مجموعه‌های مربوط به سازمان انرژی اتمی و وزارت امور خارجه عناوین تعداد ۴۷۳۸ دستگاه اجرایی و واحد استانی در سامانه مدیریت ساختار دستگاه‌های اجرایی به شرح جدول ۸، ثبت شده است [۲۸]. البته لازم به توضیح است درخصوص اطلاعات ارائه شده در سالنامه آماری سازمان اداری و استخدامی کشور، تعارضات فراوانی وجود دارد به‌گونه‌ای که درحالی که در پیوست ۳ بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور تعداد شرکت‌های دولتی حدوداً ۳۸۰ ذکر شده است و در سالنامه آماری سال ۱۴۰۰ دستگاه‌های اجرایی تعداد این شرکت‌ها ۱۱۴۲ مورد ثبت شده است. با توجه به اختلاف فاحش آماری چنین به نظر می‌رسد

سازمان اداری و استخدامی کشور در محاسبه آمار شرکت‌های دولتی آمار سایر شرکت‌های زیرمجموعه بخش عمومی را نیز محاسبه کرده است. همچنین در محاسبه تعداد نهادهای عمومی غیردولتی نیز دچار همین عدم دقت شده است. لازم به توضیح است که با توجه به اختلاف فاحش آمار نهادهای عمومی غیردولتی با تعداد نهادهای عمومی غیردولتی که در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی آمده است، به نظر می‌رسد سازمان در محاسبه فهرست نهادهای عمومی غیردولتی سایر نهادهای زیرمجموعه بخش عمومی را نیز در نظر گرفته که به این ترتیب همپوشانی با آمار شرکت‌های زیرمجموعه بخش عمومی ایجاد شده است. همین امر صحت آمار ارائه شده را با تردید مواجه خواهد ساخت.

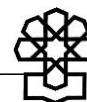
جدول ۷. تعداد دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۴۰۰

| تعداد | عنوان                                                                     |
|-------|---------------------------------------------------------------------------|
| ۳۳۵   | دستگاه اجرایی وزارتخانه‌ای                                                |
| ۱۶۹۷  | نهاد عمومی غیردولتی (احتمالاً با احتساب سایر نهادهای زیرمجموعه بخش عمومی) |
| ۱۱۴۲  | شرکت دولتی (احتمالاً با احتساب سایر شرکت‌های زیرمجموعه بخش عمومی)         |
| ۱۵۶۰  | مؤسسه دولتی                                                               |
| ۴     | اعلام نشده                                                                |

با مقایسه اطلاعات جداول (۷ و ۸) و با توجه به شواهدی مانند عدم در نظر گرفتن مواردی چون تعداد دهیاری‌ها در آمار نهادها عمومی غیردولتی<sup>۱</sup> تفاوت مبنای محاسباتی آمارهای مذکور مشهود است. با این حال و در شرایطی که فقدان آمارهای دقیق ما را به نتیجه دقیقی نمی‌رساند، اما شواهدی مانند تغییرات در سطوح مدیریتی عمودی از حیث توسعه و نیز حتی ارتقای سطوح و ایجاد تشکیلات جدیدی بدون مجوز مقنن از قبیل پست‌های کارشناس مسئول در برخی دستگاه‌های اجرایی علی‌رغم فقدان تصریح در دستورالعمل انتصاب مدیران حرفه‌ای،<sup>۲</sup> ایجاد معاونت‌های جدید در وزارتخانه‌ها بدون رعایت بند «د» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری، انتزاع و ادغام بدون اخذ مصوبات شورای عالی اداری، ارتقای سطوح از مرکز به سازمان،<sup>۳</sup> شکل‌گیری مؤسسات جدید دولتی و فقدان تشکیلات و آمار نیروی انسانی به‌ویژه در دستگاه‌های تابع قانون کار عملاً در معنای انبساط حجم دولت است.

با توجه به اطلاعات حاصل از بررسی تغییرات در اعتبارات هزینه‌ای نسبت به بودجه عمومی، رشد کمی کارکنان دولت، تعداد دستگاه‌های اجرایی، تأسیس شهرستان، بخش و شهرهای جدید و با لحاظ کردن شرایط کشور می‌توان چنین جمع‌بندی کرد که اگرچه از منظر

۱. در حال حاضر تعداد دهیاری‌های کشور بیش از ۳۷ هزار می‌باشد که از تعداد کل نهادهای عمومی غیردولتی در سال ۱۴۰۰ بیشتر است.  
 ۲. نامه شماره ۱۶۸۸۶۰ مورخ ۱۳۹۸/۸/۲۵ مدیرکل توسعه منابع انسانی وزارت کشور.  
 ۳. نمونه‌ای از آن طی دادنامه شماره ۱۱۸۶۱۱۱۸۶۰۹۰۵۱۰۹۹۷۰۱۴۰۱۰۶/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شد.



آمار رسمی ارائه شده اندازه دولت در طول برنامه ششم تغییرات محسوسی نداشته، اما حقیقت این است در نظام اداری کشور آمارهای ارائه شده نیز به دلیل آشفتگی و تشتت مبنای محاسباتی، نمی‌تواند ما را به سمت تحلیلی دقیق رهنمون سازد. عدم جامعیت نظام آماری، ارائه آمارهای متناقض، شواهد متعدد پیرامون افزایش تعداد کارکنان، توسعه ساختار و تشکیلات و مجوزهای تبدیل وضعیت و ... که در آمارها ثبت و ضبط نمی‌شود و در گزارش به کرات تکرار شد، همگی نشان‌دهنده این هستند که در عمل انبساط اندازه دولت اتفاق افتاده است.<sup>۱</sup> با وجود این و با عنایت به این تناقض‌ها و عدم ارائه آمار دقیق و متقن از سوی سازمان اداری و استخدامی کشور و صرفاً مبتنی بر شواهد امکان اظهار نظر قطعی در این رابطه امکان‌پذیر نیست. از این رو ضروری است که در برنامه هفتم توسعه قواعد و ضوابط جامعی به منظور وحدت رویه در خصوص نحوه محاسبه آمارهای مرتبط با نظام اداری و حجم و اندازه دولت پیش‌بینی گردد.

## ۲. تمرکز

توسعه منطقه‌ای و محلی شرط لازم برای تحقق توسعه ملی است؛ از این رو ضروری است که اختیارات و قدرت لازم و کافی متناسب با ظرفیت مجریان امور به نهادهای محلی واگذار شود. رویکردی که تحت عنوان عدم تمرکز از آن یاد می‌شود. در عدم تمرکز، دولت مرکزی حق و اختیار تصمیم‌گیری و گاهی امکانات مادی لازم را به نهادها و گروه‌های محلی که متصدیان آنها توسط مردم همان محل انتخاب شده‌اند واگذار می‌کنند؛ لکن در تمرکز، اختیارات عمومی در اختیار حکومت مرکزی است. محتوا و مبنای عدم تمرکز این است که به یک جامعه انسانی که در داخل جامعه بزرگ‌تر قرار دارد، مسئولیت داده شود که امور مخصوص به خود را مستقیماً اداره کند [۳۰]. از این رو بین میزان تمرکز و اندازه دولت رابطه تنگاتنگ وجود دارد.

در خصوص اشکال و رویکردهای عدم تمرکز دسته‌بندی‌های مختلفی ارائه شده است که ۴ گونه شناخته شده آن به شرح ذیل است:

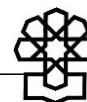
۱. **تراکم زدایی:** تراکم‌زدایی در واقع توزیع جغرافیایی اختیارات و ابتدایی‌ترین شکل تمرکززدایی است. منظور از آن واگذاری بخشی از اختیارات و مسئولیت‌ها به سطوح پایین‌تر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی است. این واحدها در استان‌ها، شهرستان‌ها و بخش‌ها در واقع دنباله دستگاه مرکزی به شمار می‌آیند. تراکم‌زدایی با حذف بخشی از بوروکراسی باعث می‌شود تا امور با شیوه‌ای کارا تر و اثربخش‌تر انجام شود.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس-تحلیل نظارتی برنامه ششم توسعه- ارزیابی بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه.

۲. **تفویض اختیار:** در تفویض اختیار مسئولیت‌ها و اختیارات دستگاه مرکزی به هیئت‌امنای دانشگاه‌ها یا کمیسیون‌های خاص یا واحدهای خودگردان واگذار می‌شود. این سازمان‌های نیمه مستقل تحت کنترل کامل نیستند اما همچنان به حوزه مرکزی دستگاه اجرایی ذی‌ربط پاسخگو خواهند بود.
۳. **تحویل اختیار:** در تحویل اختیار مسئولیت و اختیار واحدهای مرکزی وزارتخانه‌ها به مقامات محلی (مانند استانداران) یا شهرداری‌ها واگذار می‌شود. در تحویل اختیار، مقام محلی دارای حق تشخیص و اعمال نظر در حدود صلاحیت‌های تعیین شده و اختیارات او در حد اموری است که محلی تشخیص داده شده است. واگذاری امور به مقامات محلی موجب می‌شود تا آن‌ها به مردم پاسخگو باشند.
۴. **خصوصی‌سازی:** در خصوصی‌سازی، مسئولیت‌های اجرایی (عملیاتی) و مالکیت را از بخش دولتی خارج و به بخش خصوصی منتقل می‌کنند. این شکل تمرکززدایی باعث کاهش مسئولیت‌های بخش دولتی و ازسوی دیگر باعث افزایش کیفیت و کارایی می‌شود؛ اما ممکن است عدالت را کاهش دهد [۲۶].
- با توجه به اهمیت عدم تمرکز (تمرکززدایی) در اثربخشی و کارآمدی دولت‌ها و نیز تحقق اهداف توسعه، موضوع عدم تمرکز اداری و سیاسی در قبل و بعد از انقلاب اسلامی (به‌ویژه در برنامه‌های توسعه کشور) مورد توجه قرار گرفته است. مهم‌ترین اقدام‌ها و راهکارهای عدم تمرکز در بازه‌های مذکور به شرح جدول ۸، است.

جدول ۸. جدول تطبیقی اقدام‌ها و راهکارهای تمرکززدایی در قبل و بعد از انقلاب اسلامی

| مقطع                 | اقدامات                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| قبل از انقلاب اسلامی | <p>قانونی کردن اجرای سیاست تمرکززدایی در قالب اصول چهارگانه متمم قانون اساسی.</p> <p>تهیه طرح جامع تهران و توجه به سازمان‌دهی مجدد تهران در این طرح.</p> <p>شکل‌گیری انجمن‌های ایالتی و ولایتی و واگذاری اختیارات معدودی به این انجمن‌ها (تمرکززدایی سیاسی).</p> <p>قانون تجدیدنظر در سازمان وزارتخانه‌ها و تصفیه کارمندان دولت.</p> <p>تفویض اختیار به مقامات استانی و شهرستانی (تمرکززدایی اداری).</p> <p>واگذاری امور عمرانی و توسعه‌ای از تهران (مرکز) به استان‌ها و مناطق (منطقه‌ای کردن برنامه‌ریزی).</p> <p>ایجاد زمینه‌های مساعد و انگیزشی برای انتقال فعالیت از مرکز به مناطق دیگر کشور.</p> <p>تشویق‌هایی در قالب معافیت‌های مالیاتی برای توزیع متعادل فعالیت در سراسر کشور.</p> <p>منع استقرار فعالیت‌های صنعتی در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران.</p> <p>طرح اجرایی تهران باهدف تمرکززدایی از تهران.</p> <p>طرح درازمدت آمایش سرزمین توسط مهندسین مشاور ستیران.</p> <p>ایجاد مزیت‌های رقابتی در نقاط دیگر کشور و ایجاد تعادل و توازن منطقه‌ای.</p> <p>مهار روند مهاجرت به تهران و ارتقای و گسترش سطح تولید و خدمات در مناطق دیگر.</p> <p>پرداخت یارانه‌های اعتباری و تسهیلات بانکی یارانه‌ای و ارزان برای سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و دورافتاده.</p> |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| <p>واگذاری اختیارات تصمیم‌گیری و سیاستگذاری به سطوح منطقه‌ای و محلی، تشکیل شوراهای (تمرکززدایی سیاسی).</p> <p>واگذاری اختیار تصمیم‌گیری در اجرای امور برنامه‌ریزی و تهیه بودجه عمرانی استانی به مجامع و مقامات استانی.</p> <p>تشکیل شورای عالی اداری با هدف اصلاح نظام اداری کشور (تمرکززدایی اداری).</p> <p>انتقال مرکز اداری - سیاسی کشور (انتقال پایتخت از تهران).</p> <p>توزیع عملکردهای حکومتی در چند نقطه.</p> <p>انتقال صنایع بزرگ و مادر از تهران.</p> <p>نهادسازی در قالب نظام درآمد هزینه‌های استانی و تفکیک درآمدهای دولت به سطوح ملی و استانی.</p> <p>انتقال کارمندان، سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات آموزشی و پژوهشی از تهران به شهرستان‌ها.</p> <p>تفویض اختیار امور اداری و استخدامی به استانداران.</p> <p>منع هرگونه استخدام در استان‌های تهران و البرز و منع انتقال به شهرهای مذکور.</p> <p>ممنوعیت ایجاد واحدهای صنعتی در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران.</p> <p>تغییر محل ترخیص از تهران به استان‌های همجوار.</p> <p>توسعه دولت الکترونیک.</p> <p>بسته تشویق واحدهای صنعتی و صنفی برای انتقال از تهران.</p> <p>قانون امکان‌سنجی انتقال مرکز سیاسی و اداری کشور و ساماندهی و تمرکززدایی از تهران.</p> | <p>بعد از انقلاب اسلامی</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|

مأخذ: یاسوری و همکاران [۳۱] همراه با اندکی تغییر.

درخصوص میزان تحقق ضوابط و احکام عدم تمرکز (تمرکززدایی) اطلاعات موثق و دقیقی وجود ندارد. بنابراین با توجه به تأکید چندباره قانونگذار و دولت‌های مختلف درخصوص کاهش تمرکز و تعداد دستگاه‌های اجرایی و کارکنان در استان‌های تهران و البرز با استفاده از داده‌های سالنامه‌های آماری کشور میزان تحقق تمرکززدایی در کشور صرفاً براساس دو شاخص «نسبت تعداد کارکنان شاغل در استان‌های مذکور به کل کارکنان دولت» و نیز «تعداد کارگاه‌های صنعتی بیش از ۱۰ نفر» بررسی شده است.

### نسبت تعداد کارکنان دولت در استان‌های تهران و البرز به کل کارکنان دولت

در جدول ۹، روند تغییرات تعداد کارکنان دولت در کشور و کارکنان دولت در استان‌های تهران و البرز ارائه شده است.

جدول ۹. روند تغییرات کارکنان دولت در سال‌های ۱۳۸۰، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۸

| سال                                           | ۱۳۸۰    | ۱۳۹۵    | ۱۳۹۸    |
|-----------------------------------------------|---------|---------|---------|
| تعداد کارکنان دولت                            | ۲۳۲۸۶۳۵ | ۲۳۴۱۷۲۶ | ۲۲۷۹۱۵۱ |
| تعداد کارکنان دولت در استان‌های تهران و البرز | ۵۲۹۸۲۱  | ۵۳۷۸۰۶  | ۵۱۰۸۴۱  |
| درصد کارکنان تهران و البرز به کل کارکنان دولت | ۲۲/۷    | ۲۲/۹    | ۲۲/۴    |

براساس اطلاعات حاصل از جدول ۱۰، به‌نظر می‌رسد علی‌رغم تأکید مسئولین در دولت‌های مختلف درخصوص کاهش تراکم و تمرکز در استان‌های تهران با استفاده از راهبردهایی مانند انتقال کارکنان دستگاه‌های اجرایی از تهران و البرز، ممنوعیت استخدام در دستگاه‌های اجرایی، انتقال دستگاه‌های اجرایی و... عملاً تغییر محسوسی در تعداد کارکنان دولت در بازه زمانی ۱۳۸۰ الی ۱۳۹۸ صورت نپذیرفته است. این نکته حائز اهمیت است که با توجه به گسترش برخی وظایف حاکمیتی، افزایش مهاجرت به شهرهای مذکور، توسعه دانشگاه‌های مادر و ... بخشی از این عدم تغییر توجیه‌پذیر خواهد بود.

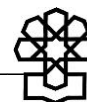
### تعداد کارگاه‌های صنعتی بیش از ۱۰ نفر در استان‌های البرز و تهران

تغییرات تعداد کارگاه‌های صنعتی با بیش از ۱۰ نفر شاغل در کشور و استان‌های تهران و البرز به‌شرح جدول ۱۰ است.

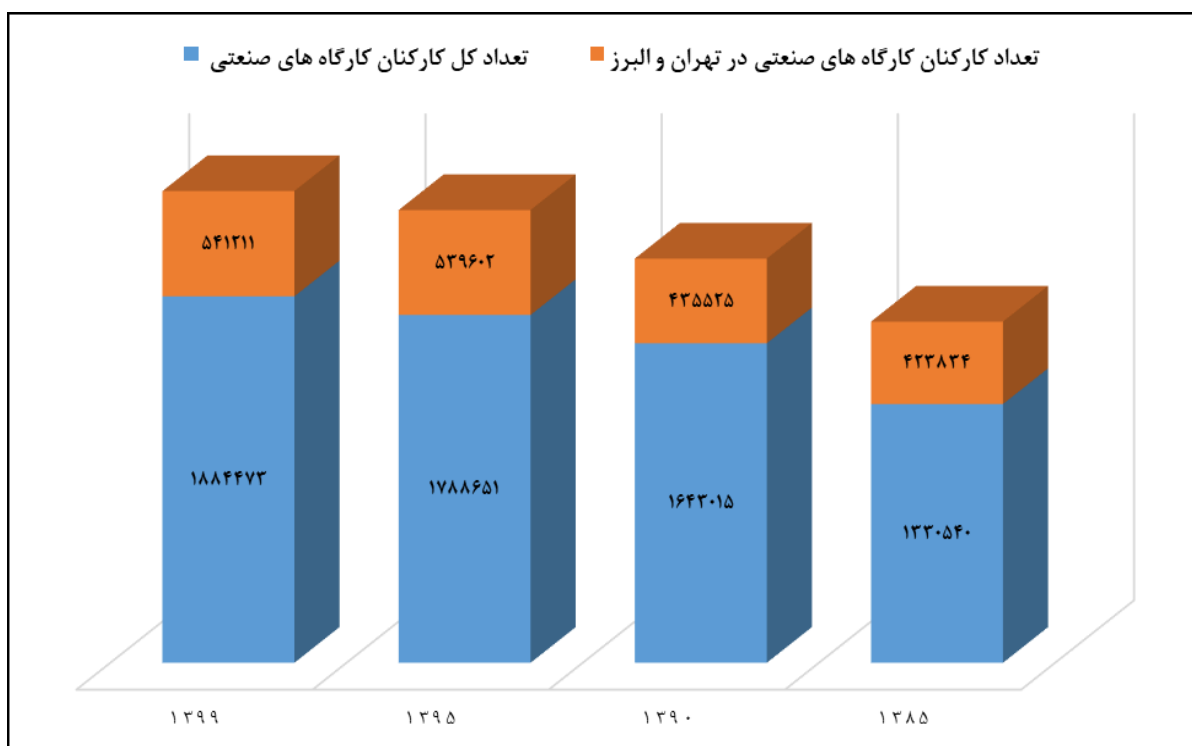
جدول ۱۰. روند تغییرات تعداد کارگاه‌های صنعتی در سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۹۰، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۹

| سال                                                     | ۱۳۸۵  | ۱۳۹۰  | ۱۳۹۵  | ۱۳۹۹  |
|---------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| تعداد کل کارگاه‌های صنعتی در کشور                       | ۲۳۷۳۲ | ۲۷۴۷۷ | ۳۱۳۰۹ | ۳۰۴۰۰ |
| تعداد کارگاه‌های صنعتی در استان‌های تهران و البرز       | ۷۵۲۲  | ۷۶۵۳  | ۸۶۵۲  | ۸۰۴۰  |
| درصد کارگاه‌های استان‌های البرز و تهران از کل کارگاه‌ها | ۳۱/۷  | ۲۷/۸  | ۲۷/۶  | ۲۶/۴  |

در نمودار ۲، تعداد کارکنان صنعتی در استان‌های البرز و تهران و کل کشور ارائه شده است.



نمودار ۲. تعداد کارکنان کارگاه‌های صنعتی کشور و استان‌های تهران و البرز  
در سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۹۰، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۹



براساس اطلاعات نمودار مشخص می‌شود که درصد کارکنان کارگاه‌های صنعتی استان‌های تهران و البرز از کل کارکنان کارگاه‌های صنعتی در سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۹۰، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۹ به ترتیب ۳۱/۸، ۲۶/۵، ۳۰/۲ و ۲۸/۷ است. براساس این اطلاعات به نظر می‌رسد تغییر اندکی درخصوص تعداد کارگاه‌های صنعتی و تعداد کارکنان آنها در بازه مورد بررسی صورت پذیرفته است

با توجه به اطلاعات ارائه شده و نیز شواهدی مانند عدم اجرای قانون امکان‌سنجی انتقال مرکز سیاسی و اداری کشور و ساماندهی و تمرکززدایی از تهران، استقرار بیش از ۶۲ درصد از شرکت‌های برتر کشور در استان تهران<sup>۱</sup>، تکرار احکام مرتبط با موضوع تمرکززدایی در قوانین برنامه توسعه، عدم تحقق مطلوب سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ارائه طرح‌هایی ناظر بر افزایش اختیارات سازمان‌ها، ادارات و مقامات استانی و... به نظر می‌رسد تاکنون موضوع تمرکززدایی (عدم تمرکز) در نظام سیاسی و اداری کشور با شیب ملایمی در حال اجرا است با این حال وضعیت کنونی با وضع مطلوب فاصله داشته و نیازمند توجه جدی می‌باشد.

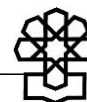
۱. برای اطلاع بیشتر به منبع ذیل مراجعه شود:  
سازمان مدیریت صنعتی ایران، گزارش ویژه همایش شرکت‌های برتر ایران (براساس اطلاعات سال مالی ۱۳۹۹)، ۱۴۰۰.

## ۳. بهره‌وری

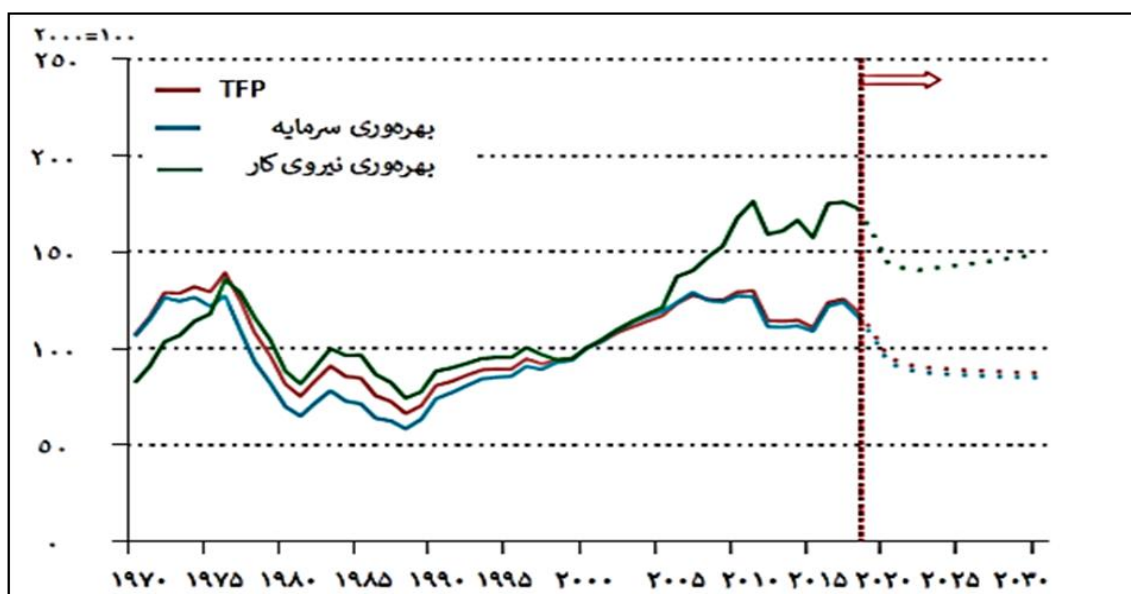
از بدو خلقت تاکنون، بشر همواره درصدد بوده است که با توجه به محدودیت‌های زمانی و مکانی موجود، از منابع در دسترس حداکثر استفاده را بنماید؛ بنابراین از هزاران سال پیش که نخستین تمدن‌ها در بین‌النهرین شکل گرفت تا قرن ۱۸ میلادی که ریاضیات به کمک بشر شتافت و امروزه که آدم‌واره‌های هوشمند جای انسان‌ها را در کارهای سخت و خشن گرفته‌اند، همواره تلاش بر این بوده است که حداکثر بهره‌وری از منابع حاصل شود. در حال حاضر نیز جامعه بشری علی‌رغم تحولات و پیشرفت‌های چشمگیر در کلیه زمینه‌های علوم و فنون، کماکان با محدودیت روبرو است. به این ترتیب در هیچ زمانی و تحت هیچ شرایطی، امکانات نامحدود در اختیار بشر قرار نداشته است. با توجه به جمعیت روزافزون جهان و محدود بودن امکانات تولید، حتی برای کشورهای پیشرفته صنعتی، استفاده بهینه از امکانات موجود، بهترین راه افزایش تولید، توسعه و در نتیجه افزایش رفاه جامعه بشری تلقی می‌شود [۳۲].

در ایران با توجه به چالش‌ها و مخاطراتی مانند تحریم‌های ظالمانه، عدم کفایت درآمدهای ارزی، وابستگی نامطلوب به درآمد نفت و سهم پایین صادرات غیرنفتی و عدم رقابت‌پذیری کالا و خدمات در بازار جهانی و... موضوع ارتقای بهره‌وری در کشور از اهمیت دوچندانی برخوردار است. از این‌رو موضوع بهره‌وری در سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه کشور به کرات مورد توجه قرار گرفته است.<sup>۱</sup> با این حال برابر اطلاعات حاصل از نمودار ۳، به نظر می‌رسد با وجود برخی اقدامات مثبت، وضعیت کنونی بهره‌وری نظام اداری در کشور نامطلوب است.

۱. برای اطلاع بیشتر به گزارش ذیل مراجعه فرمایید:  
مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۷۵): تنفیذ حکم ارتقای شاخص‌های بهره‌وری، شماره مسلسل ۱۸۸۰۳، ۱۴۰۱.



### نمودار ۳. روند شاخص‌های عمومی بهره‌وری ایران ۱۹۷۰ - ۲۰۳۰



بررسی نمودار ۳، مؤید آن است که روند تغییرات بهره‌وری کل عوامل تولید پس از جنگ تحمیلی تا نیمه دهه ۱۳۸۰ شمسی روندی روبه‌رشد دارد که این روند تا حد زیادی منطبق با رشد بهره‌وری سرمایه و نیروی کار بوده است، اما از نیمه دهه ۱۳۸۰ تاکنون رشد بهره‌وری کل عوامل تولید علی‌رغم نوسانات دوره‌ای متوقف شده است. روند تغییرات شاخص بهره‌وری سرمایه نیز منطبق با روند تغییرات شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید بوده است.

بررسی شاخص بهره‌وری نیروی کار ایران در دوره زمانی ۵۰ ساله نشان‌دهنده رشد مستمر از پایان جنگ تحمیلی تا حدود سال ۱۳۹۰ بوده است، اما از این زمان به بعد این رشد متوقف شده است و روند تغییرات آن به تغییرات بهره‌وری کل شباهت یافته است. شکاف ایجاد شده بین شاخص بهره‌وری کل و بهره‌وری نیروی کار در دوره ۱۳۸۵-۱۳۹۰ را می‌توان به افزایش شدت سرمایه در این دوره نسبت داد که پس از پایان یافتن دوره وفور درآمدهای نفتی مجدداً به روند بلندمدت رشد خود که در انطباق با شاخص بهره‌وری کل است بازگشته است. سازمان بهره‌وری آسیایی روند ایستا (و تا حدودی کاهنده) شاخص بهره‌وری کل تا پایان سال ۲۰۳۰ میلادی را برای ایران پیش‌بینی کرده است [۳۳].

#### ۴. حرفه‌ای‌گرایی (میزان سیاست‌زدگی نظام اداری)

نظام اداری (بوروکراسی) مسئولیت خطیر اجرا و تحقق برنامه‌ها و سیاست حکام و تصمیم‌گیرندگان سیاسی را برعهده دارد. از این‌رو هرگونه ضعف و ناتوانی در بدنه حرفه‌ای (اجرایی) چهره بخش سیاسی

مخدوش خواهد شد؛ زیرا درحقیقت بیشتر مردم، حکومت و دولت را در پرتو اداره امور عمومی به نظاره می‌نشینند و اداره امور عمومی را همان حکومت یا دولت تصور می‌کنند. به این دلیل در طول تاریخ مدیران سیاسی به اشکال گوناگون درصدد اعمال و تزریق سیاست‌های خود در بخش اداره عمومی بوده‌اند. پدیده‌ای تحت عنوان سیاست‌زدگی<sup>۱</sup> که درجه‌ای از آن (دخاله سیاست در اداره) به عنوان جلوه‌ای از دموکراسی، بوروکراسی را کنترل و به شکل‌گیری بوروکراسی متعهدانه کمک می‌کند [۳۴] [۳۵]. با این حال در صورت افراط و مقدم شدن منافع سیاسی فردی و حزبی بر منافع عامه - سیاست‌زدگی منفی - کارآمدی نظام اداری با چالش‌های بنیادین مواجه خواهد شد.

سیاست‌زدگی افراطی (منفی) و استفاده نامعقول از بوروکراسی برای مشروعیت بخشیدن به نظام سیاسی یکی از معضلات دیرینه نظام اداری کشور است. چالش و نقیصه‌ای مهم که علی‌رغم عدم وجود اطلاعات آماری موثق مصادیق آن در حوزه‌های مختلف مشهود است [۳۸] [۳۷] [۳۶]. برخورد سلیقه‌ای و مخرب درخصوص پروژه مسکن مهر، تأسیس و انحلال‌های متوالی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور،<sup>۲</sup> فشار بر وزارت کشور در جهت تشکیل و یا ارتقای واحدهای سیاسی فاقد شرایط،<sup>۳</sup> اجرای طرح مهرآفرین در سال ۱۳۹۱، افزایش استخدام در ماه‌های نزدیک به انتخابات و انتصاب افراد بدون تخصص،<sup>۴</sup> راه‌اندازی رشته‌ها و واحدهای دانشگاهی با فشار مسئولین محلی و فشار مدیران سیاسی و بدون توجه به منافع ملی و نیازها و الزامات لازم،<sup>۵</sup> انتصاب غیرقانونی مدیران، تغییر و یا تفسیر به مطلوب مقررات به منظور انتصاب افراد وابسته<sup>۶</sup> و... ازجمله مصادیق منفی سیاست‌زدگی است.

سیاست‌زدگی منفی (افراطی) با کاهش اعتماد عمومی به دستگاه‌های اجرایی، بی‌ثباتی مدیریتی، تدوین سیاست‌ها و راهبردهای ناپایدار، شیوع چاپلوسی و نفاق سازمانی، رواج سکوت سازمانی، کاهش انگیزه و اخلاقیات کارکنان، ایجاد و تکثیر دستگاه‌های موازی و... تضعیف عقلانیت و انسجام بوروکراسی را در پی خواهد داشت [۳۹] [۴۰]. ضعف و ناکارآمدی که درنهایت موجبات عدم تحقق آرمان‌ها، اهداف و برنامه‌های توسعه در کشور را فراهم می‌آورد.

## 1. Politicization

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی تحت عنوان طراحی چارچوب مدیریت تغییرات ساختاری و تشکیلاتی در دستگاه‌های اجرایی (مطالعه موردی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور)، ابعاد مختلف این موضوع را بررسی کرده است که به زودی منتشر خواهد شد.

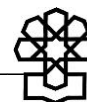
۳. از تاریخ ۱۳۹۶/۶/۱۳ الی ۱۴۰۰/۵/۵ درمجموع ۱۷۹ شهر با پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت وزیران ایجاد شده است که صرفاً ۲ شهر حائز حد نصاب جمعیتی لازم (۱۰ هزار نفر) برای ایجاد شهر بوده‌اند. در همین بازه نیز ۴۰ شهرستان ایجاد شده‌اند که ۱۵ درصد آنها نیز فاقد شرایط لازم بوده‌اند.

برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به: گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ارزیابی عملکرد دولت دوازدهم درخصوص تأسیس شهرستان، بخش، دهستان و شهر از منظر مطابقت با قوانین موجود، شماره مسلسل ۱۸۳۰۲، ۱۴۰۱.

۴. برای اطلاع بیشتر به گزارش تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از عملکرد صنعت خودروسازی کشور (۱۳۹۹) مراجعه فرمایید.

۵. برای اطلاع بیشتر به گزارش تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از دانشگاه آزاد اسلامی (۱۳۹۱) مراجعه فرمایید.

۶. برای اطلاع بیشتر به گزارش تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۹۲) مراجعه فرمایید.



## ۵. فساد اداری

پدیده فساد جز پدیده‌های کاهنده سرعت و افزایش آنتروپی محسوب می‌شود. تاکنون تعریف‌های متعددی برای فساد ارائه شده است. برخی پژوهشگران معتقدند فساد سوءاستفاده از اختیارات، برای کسب سود شخصی است. برخی دیگر آن را ابزاری نامشروع برای برآوردن تقاضاهای نامشروع از سیستم اداری تلقی می‌کنند. بسیاری از پژوهشگران نیز معتقدند که فساد سوءاستفاده از امکانات عمومی برای منافع شخصی است [۴۱]. فساد در نظام اداری، دارای پیامدهای منفی می‌باشد که برخی از مهم‌ترین آنها به شرح ذیل است:

- فساد سیاست‌های دولت را در تضاد با منافع اکثریت قرار می‌دهد و باعث هدررفتن منافع ملی و درنهایت عدم توسعه می‌شود؛
- فساد موجب کاهش توان و اثربخشی دولت برای هدایت امور می‌شود؛
- فساد موجب کاهش اعتماد عمومی به دولت و دستگاه‌های اجرایی می‌شود؛
- فساد بی‌تفاوتی، تنبلی و بی‌کفایتی را در سطح دستگاه‌های اجرایی و جامعه افزایش می‌دهد؛
- فساد ارزش‌های اخلاقی را متزلزل می‌کند؛
- فساد هزینه‌های انجام کارها را افزایش می‌دهد؛
- فساد موجب ناکام ماندن تلاش‌های فقرزدایی و ازبین‌بردن سرمایه اجتماعی می‌شود. [۴۲] و [۴۳].

### نتایج تحقیقات صورت‌گرفته درخصوص رابطه بین توسعه و فساد مؤید رابطه معنادار و

معکوس بین این دو پدیده است. به نحوی که می‌توان گفت فساد هزینه‌های توسعه را افزایش

می‌دهد [۴۲]. از این رو آگاهی و شناخت از وضعیت کنونی و روند تغییرات فساد در جامعه در تدوین برنامه‌های توسعه و تعیین اولویت‌های نظام اداری حائز اهمیت است. بنابراین با توجه به فقدان منابع اطلاعاتی داخلی درخصوص میزان و نحوه تغییرات فساد در نظام اداری کشور، از داده‌های بانک جهانی استفاده شده است. [۴۴] جدول ۱۱، نحوه تغییر شاخص کنترل فساد در ایران در سال‌های آغازین برنامه‌های ۶ گانه توسعه را نشان می‌دهد.

جدول ۱۱. نمرات ایران در شاخص کنترل فساد در سال‌های آغازین برنامه توسعه<sup>۱</sup>

| سال    | ۱۳۷۴  | ۱۳۷۹  | ۱۳۸۴  | ۱۳۹۰ | ۱۳۹۶  | ۱۴۰۰ |
|--------|-------|-------|-------|------|-------|------|
| نمره * | -۰/۴۸ | -۰/۲۲ | -۰/۴۸ | -۰/۸ | -۰/۹۶ | -۱/۱ |

منبع: بانک جهانی.

\* بازه نمرات بین ۲/۵- و ۲/۵+ است.

۱. لازم به توضیح است درخصوص سال آغازین برنامه اول توسعه (۱۳۶۸)، اطلاعاتی موجود نبود.

براساس این اطلاعات، بهترین شرایط درخصوص کنترل فساد در سال‌های اجرای برنامه سوم و سپس برنامه چهارم توسعه بوده است. نکته حائز اهمیت دیگر آن است که درخصوص شاخص کنترل فساد، وضعیت کنونی کشور (ابتدای برنامه هفتم توسعه) نسبت به دوره آغاز برنامه ششم (۱۳۹۶) ضعیف‌تر است. اطلاعات نمودار ۴، نیز مؤید آن است که روند تغییرات کنترل فساد در ایران در بازه زمانی ۲۰۲۱-۱۹۹۶ نزولی بوده است. اقداماتی مانند تعیین سازوکارهای پاسخگویی، شفافیت و... بیش از گذشته باید مورد توجه قرار گیرد.

نمودار ۴. روند تغییرات کنترل فساد در ایران در بازه زمانی ۲۰۲۱-۱۹۹۶

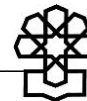


منبع: همان

## ۶. دولت الکترونیک

به کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات جهت ارائه خدمات دولتی به جامعه تحت عنوان دولت الکترونیک زمینه دسترسی بهینه شهروندان به خدمات عمومی را فراهم می‌کند. دولت الکترونیک با کاهش هزینه‌های دولت، کاهش تخلفات و فساد اداری، افزایش مشارکت‌های مردمی، افزایش شفافیت در بدنه دولت، کاهش تمرکزگرایی و تقویت پایه‌های دموکراسی تغییرات پایه‌ای را در الگوهای سنتی حکمرانی ایجاد می‌نماید [۱۲]. تحولاتی که تحقق اهداف برنامه‌های توسعه را تسهیل می‌کند.

بررسی اطلاعات مستخرج از گزارش‌های دپارتمان امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل



مؤید آن است که مطابق جدول ۱۲، شاخص توسعه دولت الکترونیک<sup>۱</sup> در ایران نسبت به سال آغازین برنامه ششم توسعه با رشد همراه بوده است. لازم به توضیح است که این نمره ترکیبی از سه زیر شاخص خدمات برخط، زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و منابع انسانی است [۴۵]

جدول ۱۲. نمره ایران در شاخص توسعه دولت الکترونیک در حداثال سال‌های ۲۰۲۲-۲۰۰۳

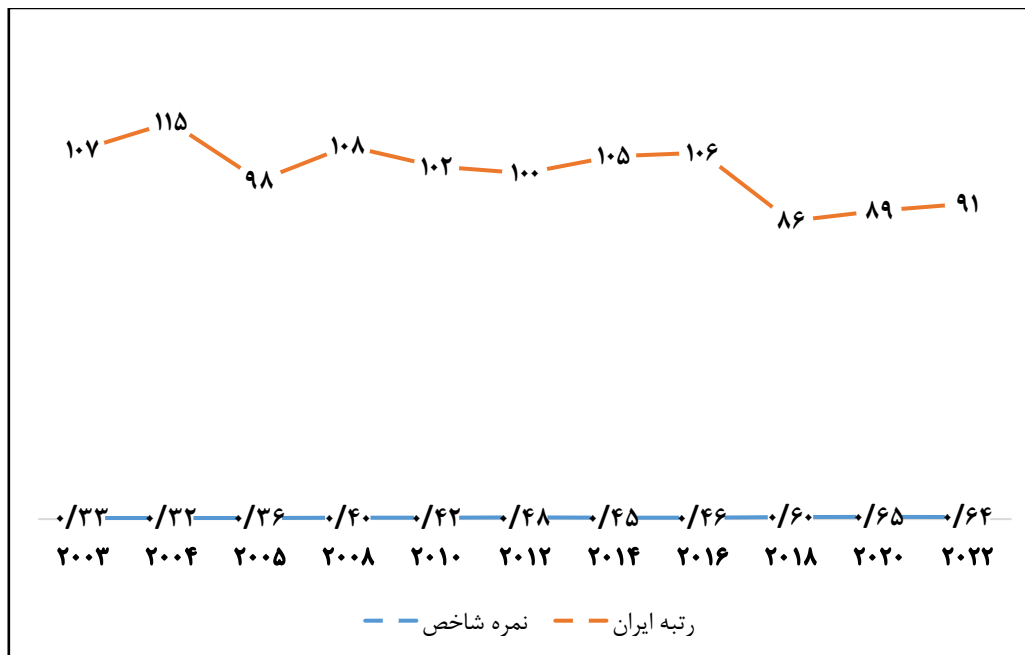
| سال  | ۲۰۰۳ | ۲۰۰۴ | ۲۰۰۵ | ۲۰۰۸ | ۲۰۱۰ | ۲۰۱۲ | ۲۰۱۴ | ۲۰۱۶ | ۲۰۱۸ | ۲۰۲۰ | ۲۰۲۲ |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| نمره | ۰/۳۳ | ۰/۳۲ | ۰/۳۶ | ۰/۴  | ۰/۴۲ | ۰/۴۸ | ۰/۴۵ | ۰/۴۶ | ۰/۶  | ۰/۶۵ | ۰/۶۴ |

مأخذ: گزارش‌های دپارتمان امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد.

بازه نمرات: ۰ تا ۱.

این نکته حائز اهمیت است که براساس اطلاعات نمودار ۵، در سه دوره اخیر ارزیابی علی‌رغم افزایش نمره توسعه دولت الکترونیک، رتبه ایران با تنزل همراه بوده است. موضوعی که مؤید سرعت بیشتر سایر کشورها در توسعه دولت الکترونیک است.

نمودار ۵. مقایسه نمره و رتبه ایران در شاخص توسعه دولت الکترونیک در بازه زمانی ۲۰۲۲-۲۰۰۳



## ۷. محیط کسب و کار

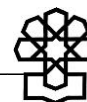
مشارکت بخش خصوصی و جامعه مدنی در اداره امور یکی از الزامات اصلی تحقق پیشرفت و توسعه در کشور است. از این رو تسهیل شرایط و محیط کسب و کار به عنوان یکی از ارکان مهم برنامه‌های توسعه<sup>۱</sup> نظام قانونگذاری<sup>۲</sup> و نیز اصلاح مدیریت بخش عمومی قلمداد می‌شود. در واقع یکی از بازتاب‌های کیفیت مدیریت بخش عمومی وجود موانع بر سر راه فعالیت‌های اقتصادی است. از منظر اقتصادی، اگر مراحل انجام امور اداری کند و پرهزینه باشد، فعالیت‌های اقتصادی مشکل و هزینه‌های بالاسری بخش‌های مولد افزایش می‌یابد. نقیصه‌ای که به عنوان متغیری کاهنده انگیزه، سرعت و کیفیت می‌تواند در اجرا و تحقق اهداف برنامه‌های توسعه اخلاص ایجاد کند. اطلاعات جدول ۱۳، نمره ایران در شاخص‌های سهولت کسب و کار<sup>۳</sup> در بازه زمانی ۲۰۲۰-۲۰۱۰ را نشان می‌دهد [۴۶].

۱. برای نمونه به بند «الف» ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه مراجعه فرمایید: دولت مکلف است با اقدام قانونی در جهت اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌ها، محیط کسب و کار را به گونه‌ای امن، سالم، سهل و شفاف سازد تا در پایان سال چهارم اجرای قانون برنامه، رتبه ایران در دو شاخص «رقابت‌پذیری بین‌المللی» و «حقوق مالکیت» در میان کشورهای منطقه سند چشم‌انداز به رتبه سوم ارتقا یابد و هر سال ۲۰٪ از این هدف محقق شود. در شاخص کسب و کار هر سال ۱۰ رتبه ارتقا یافته و به کمتر از هفتاد در پایان اجرای قانون برنامه برسد.

۲. برای نمونه مراجعه شود به قوانین بهبود مستمر محیط کسب و کار (۱۳۹۰) و قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار (۱۴۰۱).

۳. زیرشاخص‌های سهولت کسب و کار به شرح ذیل است:

- شروع کسب و کار: فرایند، اندازه‌گیری زمان، هزینه و حداقل سرمایه مورد نیاز برای راه‌اندازی یک شرکت مسئولیت محدود.
- دریافت مجوزهای ساخت: اندازه‌گیری فرایند، زمان و هزینه تکمیل مراحل اداری ساخت ساختمان و کنترل کیفیت و مکانیزم‌های ایمنی.
- دسترسی به برق: اندازه‌گیری فرایند، زمان و هزینه اتصال به شبکه برق و اطمینان از عرضه برق و شفافیت تعرفه‌ها.

جدول ۱۳. نمره ایران در شاخص سهولت کسب و کار<sup>۱</sup> در بازه زمانی ۲۰۲۰-۲۰۱۰

| سال  | ۲۰۱۰ | ۲۰۱۱ | ۲۰۱۲ | ۲۰۱۳ | ۲۰۱۴ | ۲۰۱۵ | ۲۰۱۶ | ۲۰۱۷ | ۲۰۱۸ | ۲۰۱۹ | ۲۰۲۰ |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| نمره | ۵۵/۹ | ۵۶/۱ | ۵۶/۲ | ۵۷/۶ | ۵۶/۵ | ۵۷/۳ | ۵۵/۴ | ۵۵/۷ | ۵۵/۷ | ۵۸/۶ | ۵۸/۵ |

منبع: اطلاعات بانک جهانی.

## اطلاعات جدول ۱۴، مؤید آن است که شاخص سهولت انجام کسب و کار در ایران طی دوره ۲۰۱۰

تا ۲۰۲۰ به اندازه ۲.۶ واحد بهبود یافته است که این مهم مؤید بهبود در این شاخص می باشد.

## ۸. مدیریت منابع انسانی

سیستم های خدمات کشوری شامل مجموعه ای از ترتیبات نهادی<sup>۲</sup> است که چگونگی مدیریت کارکنان بخش عمومی را مشخص می کند. واکاوی قوانین و مقررات خدمات کشوری/استخدامی مؤید آن است سیستم های خدمات کشوری غالباً در حول هفت محور برنامه ریزی منابع انسانی، سازمان کار، مدیریت اشتغال/استخدام، مدیریت عملکرد، مدیریت جبران خدمات، مدیریت توسعه و مدیریت روابط اجتماعی و انسانی تنظیم می شوند [۴۷].

در این گزارش سه سیستم اصلی و محوری نظام های مدیریت منابع انسانی در بخش دولتی مورد بررسی قرار می گیرد.

## ۸-۱. نظام برنامه ریزی منابع انسانی

در میان نظام های مختلف مدیریت کارکنان دولت، نظام برنامه ریزی منابع انسانی به عنوان محوری ترین زیرسیستم، امکان تعریف سیاست های منسجم در سایر زیرسیستم ها را امکان پذیر می سازد. این نظام فرایندی پویاست که تضمین کننده آن است که تعداد مناسبی از افراد با مهارت های مناسب در مکان و زمان مناسب برای تحقق اهداف کوتاه مدت و بلندمدت در سازمان وجود دارند [۴۸]. پیش بینی سازوکارهای برنامه ریزی منابع انسانی در قالب قوانین، مقررات و یا دستورالعمل های اجرایی

- ثبت مالکیت: فرایند، اندازه گیری زمان و هزینه واگذاری دارایی و کیفیت نظام اداری املاک.
- دریافت اعتبار: اندازه گیری وضعیت وثیقه گذاری و نظام اطلاعات اعتبارات.
- حمایت از سرمایه گذاران خرد: بررسی حقوق سرمایه گذاران خرد در مدیریت شرکت.
- پرداخت مالیات: بررسی پرداخت ها، زمان و تطبیق شرکت با قوانین مالیاتی.
- تجارت فرامرزی: اندازه گیری زمان و هزینه صادرات کالاهای مزیت دار و واردات ماشین آلات.
- اجرای قراردادهای: اندازه گیری زمان و هزینه حل اختلافات اقتصادی و کیفیت پروسه های قضایی.
- حل و فصل ورشکستگی: بررسی زمان، هزینه، پیامد و نرخ بهبود ورشکستگی های اقتصادی و قدرت چارچوب قانونی برای رسیدگی به موضوع ورشکستگی.

## 1. Ease of doing Business Index .

۲. در این گزارش منظور از نهادها و ترتیبات نهادی محدودیت های طراحی شده توسط انسانهاست که تعاملات بشری را شکل می دهند. به عبارتی نهادها اموری مصنوع یا برساخته هایی برای تأمین بهتر اهداف انسانها در فرایند زندگی مشترک هستند.

خدمات کشوری امری مشترک در بین اکثریت کشورهاست. با وجود این شیوه‌های اجرایی آن در کشورهای مختلف متفاوت است.

### بررسی قوانین و مقررات نظام اداری کشور مؤید آن است که درخصوص موضوع

#### برنامه‌ریزی منابع انسانی دو رویکرد اصلی نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح ملی و نظام

#### برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح دولت قابل تفکیک است. در نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی در

سطح ملی موضوع تطابق و تناسب خروجی‌های نظام تربیت و آموزش با توزیع و نیازمندی‌های کشور و بازار کار براساس روندهای فعلی و آتی، تهدیدات و فرصت‌ها و... باید مورد توجه قرار گیرد. در رویکرد دوم، برنامه‌ریزی درخصوص منابع انسانی دستگاه‌های اجرایی در کانون توجه قرار می‌گیرد. بررسی اسناد و شواهد موجود مؤید آن است که در دوران قبل از انقلاب درخصوص برنامه‌ریزی منابع انسانی

#### در سطح ملی و دولت عملاً اقدامی صورت نپذیرفته است. مضافاً در موضوع مدیریت کارکنان دولت

و تعیین نیازهای استخدامی دستگاه‌های اجرایی نیز مبنای عمل رویکردها و موضوعاتی به غیر از استفاده از سازوکارهای پیش‌بینی عرضه و تقاضا و یا سایر روش‌های متناسب با نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی بوده است. در این دوره (به‌ویژه از سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۲۰) دولت به‌منظور جبران کاهش مشروعیت

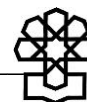
#### سیاسی، پاسخگویی به درخواست فزاینده ناشی از تغییرات اجتماعی و اقتصادی و... اقدام به

#### استخدام طیف وسیعی از بیکاران در نظام اداری کرده است. برابر اطلاعات موجود بین سال‌های

۱۳۲۰ تا ۱۳۵۰، جمعیت تا ۹۰ درصد افزایش یافت، درحالی که تعداد کارکنان دولت بیش از ۱۵۰۰ درصد در همان دوره افزایش داشت. این درحالی است که براساس نتایج یک تحقیق در همین بازه زمانی ادارات دولتی در بخش‌هایی که نیاز به تخصص و مهارت برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای بوده، کارکنان کافی نداشتند و اکثریت استخدام‌ها برای پست‌های سطوح پایین صورت پذیرفته است [۳۶].

در پس از انقلاب موضوع پیش‌بینی و طراحی سازوکارهای مرتبط با نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح ملی در قالب تبصره «۳۶» قانون برنامه دوم توسعه (۱۳۷۳)<sup>۱</sup> مورد توجه قرار گرفت. با وجود این برابر اعلام وزارت علوم و تحقیقات و فناوری (۱۳۹۹) نرخ بیکاری جمعیت فارغ‌التحصیلان و یا دانشجویان درحال تحصیل دوره‌های تحصیلی در سال ۱۳۹۷ در کل کشور ۱۸/۳ درصد بوده است که در این میان گروه‌های معماری و ساختمان با ۲۶/۱ درصد، هنر با ۲۴/۵ درصد و علوم زیستی و رشته‌های مرتبط با ۲۴/۱ درصد بیشترین درصد بیکاران را داشته‌اند [۴۹]. این درحالی است که برابر اطلاعات موجود، در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ کشور با کمبود بیش از ۱۰ هزار نفر نیروی کاری متخصص سایبری

۱. تبصره «۳۶»- به‌منظور برنامه‌ریزی و اتخاذ سیاست‌های مناسب تأمین و تربیت نیروی انسانی و هماهنگی و تطبیق برنامه‌های اجرایی با نیازهای بازار کار و متعادل ساختن توزیع منابع انسانی بین بخش‌های مختلف کشور (با اولویت نیاز آموزش و پرورش) دولت موظف است برنامه جامع تربیت نیروی انسانی در سطوح مختلف آموزش عالی را برای یک دوره ۱۰ ساله تهیه و سهم هریک از مؤسسات آموزش عالی (دولتی و غیردولتی) را از سال اول برنامه معین نماید.



مواجهه بوده است.<sup>۱</sup> از این رو به نظر می‌رسد این برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح ملی در مقام اجرا چندان مور توجه مسئولین امر قرار نگرفته است.

در خصوص نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح دولت، ضوابط و سازوکارهایی در قالب دستورالعمل سامان‌دهی نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی (مصوبه ۱۷۲۵۵۶/۲۰۶ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۶ شورای عالی اداری) و نیز ماده (۳) دستورالعمل برگزاری آزمون استخدامی دستگاه‌های اجرایی (بخشنامه شماره ۲۴۵۱۰ مورخ ۱۴۰۰/۵/۱۰ سازمان اداری و استخدامی کشور) پیش‌بینی شده است [۵۰] [۵۱]. از این رو به اعتقاد برخی محققان با توجه به شواهدی مانند بی‌توجهی به نیازهای استخدامی واقعی دستگاه‌های اجرایی و تبدیل وضعیت برخی افراد فاقد صلاحیت و به‌ویژه در سطوح پایین، اخلال و وقفه طولانی‌مدت در تنظیم و تأیید سند برنامه‌ریزی منابع انسانی برخی دستگاه‌های اجرایی، همراستا نبودن نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی و سایر نظام‌های مدیریت کارکنان (از قبیل طبقه‌بندی و ارزشیابی، توسعه و آموزش و نظام‌های حقوق و دستمزد) به نظر می‌رسد سازوکارها و نظام‌های کنونی برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح دولت و دستگاه‌های اجرایی نیز فاقد اثربخشی و ضمانت اجرایی لازم هستند [۵۲] [۵۳].

## ۲-۸. ورود به خدمت و استخدام در بخش دولتی

دولت‌ها غالباً به منظور تأمین نیازهای جامعه از سه شیوه بهره می‌گیرند. بخشی از امور را خود انجام می‌دهند، بخش دیگر را به بخش خصوصی واگذار یا از آنها خریداری می‌کنند. بخش دیگری از نیازهای جامعه نیز می‌تواند با بهره‌گیری از خدمات جامعه مدنی محقق شود. براساس این تقسیم‌بندی دولت برای انجام وظایف خویش و نیز نظارت و راهبری دو بخش دیگر نیازمند کارکنانی است که از آنها تحت عنوان مستخدمین کشوری یاد می‌شود. محوری‌ترین نکته در خصوص ورود به خدمت و استخدام مستخدمین کشوری تعیین شیوه‌های (گونه‌های) استخدام و به‌کارگیری افراد است که این مهم خود رابطه مستقیم با نقش دولت، راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف و مدل سیستم خدمات کشوری دارد. با توجه به تعاریف و مبانی حاکم بر نظریه بوروکراسی و دائمی بودن غالب وظایف و مسئولیت‌های دولت (به‌ویژه در کشورهای دارای مدل اداره عمومی سنتی - وبری - و مدل خدمات کشوری کارراه محور) رویکرد غالب در خصوص استخدام و به‌کارگیری کارکنان در دستگاه‌های اجرایی استخدام دائم (رسمی/مادام‌العمر) کارکنان شایسته پس از طی فرایندی جامع و شفاف می‌باشد.<sup>۲</sup>

۱. برای اطلاع بیشتر به منبع ذیل مراجعه فرمایید:

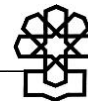
حسن کاویانی، الگوی توسعه راهبردی منابع انسانی در حوزه امنیت سایبری، رساله دکتری، رشته مدیریت دولتی، گرایش مدیریت منابع انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، ۱۳۹۹.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی تحت عنوان: ورود به خدمت و استخدام در دستگاه‌های اجرایی: مفاهیم و چارچوب‌ها (مطالعه موردی قانون مدیریت خدمات کشوری)، این مباحث را مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار داده است که به‌زودی منتشر خواهد شد.

بنابراین به‌کارگیری برخی افراد برای کارهای معین و موقت و نیز در شرایط ویژه امری مرسوم است. در ایران و در قانون خدمات کشوری (۱۳۸۶) نیز براساس تعاریف، راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف دولت (فصول اول و دوم قانون مذکور) به‌منظور سامان بخشیدن به‌نحوه ارتباط کارمندان با دولت و درنهایت ارتقای اثربخشی و کارایی نظام اداری کشور گونه‌های مختلف به‌کارگیری و استخدام در دستگاه‌های اجرایی به‌صورت پراکنده در مواد (۴۵)، (۱۲۴)، تبصره ذیل ماده (۳۲) مشخص شده است [۵۴]. با این حال شواهدی مانند وجود بیش از ۲۷ نوع قرارداد استخدامی در دستگاه‌های اجرایی، عدم تفاوت مفهومی و کارکردی در بین برخی گونه‌های به‌کارگیری، بی‌توجهی به فلسفه به‌کارگیری کارکنان قراردادی و تمديد متوالی قرارداد این دسته از کارکنان، عدم تأمین نیازهای پرسنلی دستگاه‌های اجرایی، طرح‌های متعدد درخواست تبدیل وضعیت کارکنان قراردادی و پیمانکاری و... مؤید ناکارآمدی نظام کنونی استخدام و ورود به خدمت در بخش دولتی است. نقایص و کاستی‌هایی که با ایجاد اصطکاک مستمر بین کارکنان، مدیران و دستگاه‌های اجرایی توان و چابکی نظام اداری را تقلیل داده و اولویت کارکردی دستگاه‌های اجرایی را به‌جای برنامه‌های توسعه بر امور جاری و پشتیبانی منابع خود متمرکز می‌کند. از این‌رو ساماندهی نظام ورود به خدمت و استخدام دستگاه‌های اجرایی با تأکید بر موارد ذیل ضروری است:

- ✓ پیش‌بینی گونه‌های مطلوب استخدام و به‌کارگیری کارکنان در چارچوب نقش و اندازه بهینه دولت، راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف دولت.
- ✓ تعیین تکلیف و سازماندهی کارکنان قراردادی، پیمانکاری، شرکتی و... موجود در دستگاه‌های اجرایی.
- ✓ ایجاد یکپارچگی و انسجام بین دستگاه‌های مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و دستگاه‌های اجرایی دارای قوانین خاص با تعیین چارچوب‌های اصلی استخدام و به‌کارگیری کارکنان در بخش دولتی.
- ✓ ایجاد سامانه جامع اطلاعاتی درخصوص نظام‌های مدیریت کارکنان کلیه دستگاه‌های اجرایی (مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و دستگاه‌های اجرایی دارای قوانین خاص).
- ✓ نظارت دقیق و جامع بر فرایند استخدام و به‌کارگیری کارکنان براساس مدل مطلوب و جلوگیری از انحراف مجدد در این حوزه.
- ✓ تعیین سازوکارهای جامع و منعطف و استفاده از ابزارهای مکمل آزمون‌های کتبی در جهت جذب و بکارگیری نیروی کار مستعد و کیفی.
- ✓ ممنوعیت فعالیت شرکت‌های خدماتی در تأمین نیروی انسانی برای دستگاه‌های اجرایی.<sup>۱</sup>

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارش‌هایی آسیب‌های موجود و راهکارهای پیشنهادی خود را در این‌خصوص ارائه داده است. برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به:



### ۳-۸. جبران خدمات کارکنان

در ایران بخش عمومی به جهت حجم وظایف و فعالیت‌های گسترده دولت، حجم وسیعی از میزان اشتغال در کشور را به خود اختصاص داده است. از این رو بخش قابل توجهی از اعتبارات و بودجه عمومی کشور به منظور پرداخت حقوق و جبران خدمات کارکنان صرف می‌شود. به گونه‌ای که اعتبارات جبران خدمات کارکنان و بازنشستگان دولت در سال ۱۴۰۲ بیش از هزار و صد میلیارد تومان برآورد شده است.<sup>۱</sup> با وجود این شواهدی مانند عدم تناسب میزان پرداختی و حقوق کارکنان با نیازهای حداقلی زندگی، نابرابری داخلی و خارجی درخصوص پرداخت در دستگاه‌های اجرایی، پرداخت‌های غیرمتعارف در برخی دستگاه‌های اجرایی و... شواهدی از ناکارآمدی و ضعف‌های ساختاری و رفتاری این حوزه است.<sup>۲</sup> موضوعی که نیازمند اتخاذ تدابیر عاجل می‌باشد.

#### بررسی اطلاعات شاخص‌های هشت‌گانه کیفیت بوروکراسی مؤید آن است که در سنوات

#### اخیر در برخی شاخص‌های کیفیت بوروکراسی بهبود خفیفی صورت پذیرفته است؛ لکن در

#### بیشتر موارد روند تغییر نمرات، ثابت و درموردی کاهشی می‌باشد. این شاخص‌ها درحقیقت

نمایانگر ادراک از کیفیت خدمات عمومی، کیفیت خدمات کشوری، میزان استقلال خدمات کشوری از فشارهای سیاسی، کیفیت تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها و تعهد دولت به اتخاذ چنین سیاست‌هایی هستند.

مفاهیمی که در ادبیات حکمرانی به عنوان اثربخشی (کارآمدی) دولت از آن یاد می‌شود [۵۵]. بررسی داده‌های بانک جهانی و خط روند تغییرات شاخص اثربخشی دولت در نمودار ۶، نشانگر آن است که

#### علیرغم بهبود نسبی اثربخشی و کارآمدی دولت در سه سال اخیر، باید اقدامات عاجل و

#### جامع‌تری در خصوص توانمند نمودن نظام اداری صورت پذیرد.

شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در نظام اداری ایران: رسمیت یا ممنوعیت (انحراف ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری).

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ارزیابی فصول ششم و هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری - ورود به خدمت و استخدام (با تأکید بر عدالت استخدامی و شایسته‌گزینی)، شماره مسلسل ۱۸۴۶۴، ۱۴۰۱.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تحلیل انواع قراردادهای به‌کارگیری نیروی انسانی در نظام اداری ایران، شماره مسلسل ۱۸۸۲۱، ۱۴۰۱.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، واکاوی به‌کارگیری منابع انسانی به صورت کار معین و ساعتی در دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری (موضوع تبصره ماده (۲۲) قانون مدیریت خدمات کشوری)، به شماره مسلسل ۱۷۰۲۴، ۱۳۹۹.

۱. برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به:

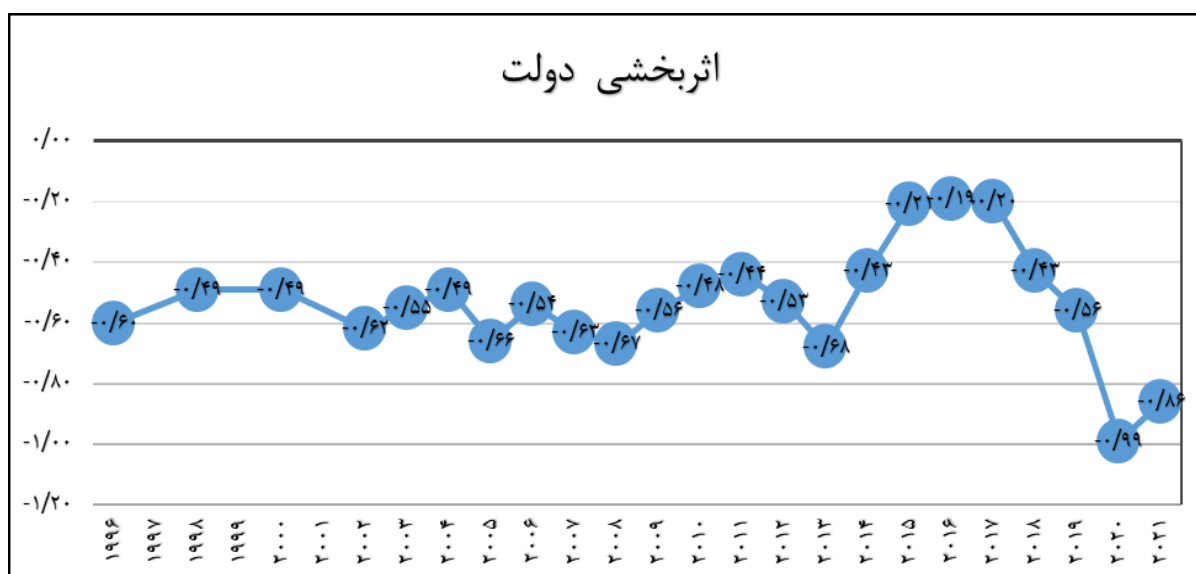
مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۷۱): ارزیابی شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت، شماره مسلسل ۱۸۷۹۴، ۱۴۰۱.

۲. برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به:

محمدرضا مالکی و ابوالحسن فقیهی و ناصر میرسپاسی، نارسایی‌های نظام جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران، علوم مدیریت ایران، ۱۴(۵۴)، ۱۳۹۸، صص ۲۹-۱.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نکاتی پیرامون نظام پرداخت حقوق، مزایای مدیران بخش عمومی، شماره مسلسل ۱۴۹۹۳، ۱۳۹۵.

نمودار ۶. اثربخشی دولت در ایران در طی سال‌های ۲۰۲۱-۱۹۹۶



مأخذ: بانک جهانی.

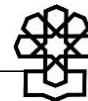
\* بازه نمرات بین ۲/۵- و ۲/۵ است.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تحقق چشم‌انداز، اهداف و تصمیم‌های مرتبط با توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی نیازمند نظام اداری و اجرایی توانمند و حرفه‌ای است. قابلیت‌های راهبردی که به اعتقاد برخی صاحب‌نظران و اندیشمندان پاشنه آشیل فرایند مدیریت توسعه در ایران و کشورهای در حال توسعه می‌باشد [۲۰] [۱۷] [۲۱]. از این رو **در نظریات جدید توسعه از توسعه نظام اداری لایق و کارآمد هم‌تراز با ابعاد سیاسی، اقتصادی و فرهنگی یاد می‌شود؛** به عبارتی اعتقاد بر آن است که نظام اداری صحیح اولین و مهم‌ترین نهاد ضروری برای تحقق آرمان‌هاست [۸].

**بررسی شاخص‌های اصلی کیفیت نظام اداری (بوروکراسی) در ایران مؤید آن است که وضعیت کارایی دولت و اکثریت این شاخص‌ها در مقایسه با گذشته - به‌ویژه سال آغازین برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶) - نامناسب‌تر می‌باشد.** در این خصوص نکات ذیل حائز اهمیت است.

❖ نظام اداری در کشورهای در حال توسعه دارای دو کارکرد اصلی ارائه خدمات عمومی روتین و راهبری و اجرای برنامه‌های توسعه است. با توجه به وضعیت شاخص‌ها مورد بررسی به‌نظر می‌رسد بروکراسی دولت در خوشبینانه‌ترین حالت، صرفاً توانایی حل مسائل و مشکلات روتین حوزه خدمات عمومی را خواهد داشت. با توجه به وضعیت شاخص‌های مورد بررسی، به‌نظر می‌رسد در شرایط کنونی نظام اداری، صرفاً توانایی حل مسائل و مشکلات روتین حوزه خدمات عمومی را خواهد داشت. از این رو



ضروری است که تدابیر و راهبردهای جهادی و تحول آفرین در جهت ایجاد و نهادینه سازی بوروکراسی توسعه‌گرا، توانمند و تحول آفرین در اولویت برنامه های دولت و مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

❖ نظریه بوروکراسی وبر، نظریه مبنایی در سازمان‌دهی و بازآرایی اداره امور سنتی است. ویژگی‌های اصلی اداره امور سنتی حفظ وضع موجود، کارایی اقتصادی، تمرکزگرایی، عملیات روزمره و...

هستند. مشخصه‌هایی که با اهداف و مشخصات مدیریت توسعه (تغییرمحوری، نتیجه‌گرایی، عدم تمرکز و...) همخوانی ندارد. از این رو تحقق اهداف توسعه در چنین بستری قابلیت تحقق نخواهد داشت؛ از این رو بازطراحی و بازآرایی ساختار بوروکراسی براساس راهبردهای توسعه پیش‌نیاز اجرای مطلوب برنامه‌های توسعه می‌باشد. در ایران نیز در قالب موادی برنامه‌های توسعه و همچنین برنامه‌های متعدد تحول در نظام اداری از قبیل ۷ برنامه تحول نظام اداری (۱۳۸۱)، ۱۰ برنامه تحول اداری (۱۳۸۹)، نقشه راه نظام اداری (۱۳۹۲)، برنامه جامع اصلاح نظام اداری - دوره دوم (۱۳۹۷) و... این موضوع مورد توجه قرار گرفته است. با وجود این اطلاعات ارائه شده در بخش پیشین و شواهد موجود مؤید آن است که این برنامه‌ها در مقام اجرا، اهداف سیاستگذاران و قانونگذاران را محقق نکرده است.

❖ بررسی اسناد و مدارک موجود مؤید آن است که کاستی‌ها و نارسایی‌های نظام اداری با شدت بیشتری در قبل از انقلاب و در اعصار پیشین نیز وجود داشته است.<sup>۱</sup> در این خصوص به نظر می‌رسد دقیق‌تر بخش اعظمی از ناکارآمدی نظام اداری برآمده از عوامل سیاسی و خارج از بوروکراسی از قبیل نظام قانون گذاری، نظام بودجه ریزی، نظام آموزش و ... می‌باشد.

❖ با توجه به اهداف گزارش حاضر (ارزیابی کیفیت نظام اداری در آستانه آغاز برنامه هفتم توسعه) وضعیت کنونی، کاستی‌ها و آسیب‌های برنامه‌ریزی توسعه مورد بررسی کارشناسی قرار نگرفته است. بنابراین مواردی مانند نبود درک مشترک سیاستگذاران و برنامه‌ریزان از مفاهیم، حاکمیت روش‌های متمرکز و غیرمشارکتی در برنامه‌ریزی، وجود جهت‌گیری‌های بخشی، منطقه‌ای و محلی در تصویب برنامه‌های توسعه، ضعف شدید پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی و ابزارهای خط‌مشی مناسب، عدم نگرش جامع و نظام‌مند و... شواهدی بر ناکارآمدی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران است [۲۲] [۱۴] [۳].

از این رو نیاز است که الگوی برنامه‌ریزی توسعه، متناسب با زیست‌بوم جمهوری اسلامی ایران

۱. برای اطلاع بیشتر به منابع ذیل مراجعه فرمایید:  
ابوالحسن فقیهی، اداره و سیاست در ایران: مطالعه بوروکراسی در بستر سیاست (۱۳۵۷-۱۳۲۰)، مترجم: مریم حیدری، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)، چاپ اول، ۱۴۰۰.  
ابراهیم متقی و محمدحسن جباری، نظم سیاسی، بوروکراسی و توسعه دوره پهلوی، فصلنامه پژوهش‌های انقلاب اسلامی، ۱۴۰۱، (۱)، ۱۱.  
ابوالحسن فقیهی و حسن دانایی‌فرد، بوروکراسی و توسعه در ایران (نگاهی تاریخی و تطبیقی)، انتشارات دانشگاه امام صادق، چاپ دوم، ۱۳۹۵.  
علیرضا سمیعی اصفهانی و عالیہ عباسی، دولت رانتهی و چالش‌های دولت‌سازی در عصر پهلوی دوم (۱۳۲۲-۱۳۵۷)، رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی، ۹(۳)، ۱۳۹۷.  
منوچهر طباطبایی مومنی، انقلاب اداری و مسئله دادگاه‌های اداری، دانشکده حقوق و علوم سیاسی (دانشگاه تهران)، ش ۸، ۱۳۵۰.  
حمید تنکابنی، تحلیلی از وضعیت تشکیلات اداری و موانع تحول در ایران عصر مشروطیت، جامعه‌پژوهی فرهنگی، ۴(۱)، ۱۳۹۲.

## با تأکید بر مسئله محوری، نقاط اهرمی (هسته‌های اصلی) و تجارب پیشین در دستور کار دولت قرار گیرد.

❖ موفقیت برنامه‌های توسعه در هر کشوری، مستقیماً با کیفیت و آمار و اطلاعات موجود در آن کشور ارتباط دارد [۲۸] [۱۴]. با این حال علی‌رغم تلاش‌های قابل تقدیر در سنوات اخیر، در حال حاضر نظام آماری یکپارچه در خصوص مدیریت توسعه و شاخص‌های مرتبط با کیفیت بوروکراسی در کشور وجود ندارد.<sup>۱</sup> به گونه‌ای که دیوان محاسبات کشور در گزارش ارزیابی عملکرد برنامه ششم توسعه، از نبود اطلاعات آماری متقن و به‌روز به عنوان یکی از مهم‌ترین دلایل دستیابی حداقلی به اهداف تعیین شده در برنامه ششم یاد کرده است.<sup>۲</sup>

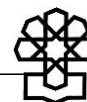
با عنایت به موارد مطرح شده و لزوم تجربه‌پذیری و برخورد تحلیلی و منطقی با گذشته دو توصیه اصلی در جهت تدوین لایحه برنامه هفتم توسعه پیشنهاد می‌شود.

- براساس شواهد و اطلاعات و آمار موجود، بخش عمده‌ای از اهداف و تکالیف تعیین شده در قانون برنامه ششم محقق نشده است. بدون شک بخشی از این نارسایی‌ها برآمده از عدم تناسب بین توانایی نظام اداری و تکالیف تعیین شده برای آن است. بررسی‌های صورت گرفته در خصوص وضعیت شاخص‌های کلان نظام اداری کشور نشان داد که علیرغم تلاش‌های صورت گرفته، به منظور تحقق اهداف چشم انداز و افق تمدنی، توانمند سازی بوروکراسی و تحول انقلابی در نظام اداری باید در اولویت دولت ها قرار گیرد. علی هذا در شرایط کنونی ضروری است که سیاستگذاران و تصمیم‌سازان در عرصه برنامه‌ریزی توسعه، منطبق بر واقعیات و توانمندی بوروکراسی بر مسائل اصلی و نقاط اهرمی هر حوزه تمرکز و خط‌مشی‌های لازم را به گونه‌ای شفاف و واقع‌بینانه تجویز کنند. بدیهی است که بی‌توجهی به این امر، سرآغازی بر عدم حاکمیت قانون، کاهش اعتماد و افزایش بدبینی به نظام حکمرانی و... خواهد بود.

- توسعه نظام اداری و بوروکراسی مقدم بر سایر ارکان توسعه می‌باشد؛ زیرا در سایه نظام اجرایی توانمند، اهداف و آرمان‌های توسعه محقق می‌شوند. بررسی کیفیت نظام اداری در کشور حاکی از آن است که با وجود تکثر برنامه‌ها و ضوابط اجرایی پیش‌بینی شده در قوانین و برنامه‌های تحول نظام اداری، ویژگی‌های کارکردی بوروکراسی نیازمند تقویت است. از این رو توسعه نظام اداری و بوروکراسی امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است؛ لکن یقیناً حرکت در مسیرهای پیشین اثربخشی

۱. سامانه یکپارچه نظام اداری (سینا) به عنوان سامانه اطلاعاتی مرجع اطلاعاتی در حوزه اداری و استخدامی کشور پیش‌بینی شده است. با این حال نتایج گزارش‌های نهادهای نظارتی (دیوان محاسبات کشور) حاکی از عدم تحقق این موضوع است. مضافاً این سامانه بیشتر بر زیر سیستم‌های مرتبط با مدیریت کارکنان (تعداد کارکنان، حقوق و مزایا، ساختار و...) متمرکز بوده و در خصوص سایر شاخص‌های کلان نظام اداری (بوروکراسی) اطلاعاتی را ارائه نمی‌کند.

۲. برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به:



مطلوب را محقق نمی‌سازد. از این رو ضروری است که با نگاهی واقع‌بینانه و مسئله‌محور در خصوص تدوین راهبردها و رویکردهای اصلاح نظام اداری در لایحه برنامه هفتم توسعه اقدام شود. در این رویکرد به جای تمرکز بر معلول‌ها باید بر علل و عوامل اصلی تمرکز شود. برای نمونه، بررسی شواهد تاریخی، وضعیت موجود نظام اداری و مطالعات و تحقیقات صورت گرفته مؤید آن است که بخش عمده‌ای از عدم اجرای ضوابط و احکام مربوط به مقوله‌هایی چون اندازه دولت، عدم تمرکز، استخدام و انتصاب کارکنان و مدیران شایسته، فساد و... معلول سیاست‌زدگی منفی در نظام اداری می‌باشد. موضوعی که در قوانین و برنامه‌های نظام اداری مورد توجه لازم قرار نگرفته است. از این رو ضروری است که در کنار شاخص‌های نظام اداری این موضوع محوری نیز در قالب احکام و سازوکارهایی در قانون برنامه هفتم توسعه پیش‌بینی گردد. شایان ذکر است که احکام پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص ارتقا نظام اداری در قالب گزارش‌های مجزا بزودی ارائه خواهد شد.

#### منابع و مأخذ

- [۱]. کاشف، مهرداد و ابوطالبی، مینا. اصلاح و چابک‌سازی فرایند برنامه‌ریزی توسعه در ایران، پژوهش‌های برنامه و توسعه، ۳(۲)، ۱۴۰۱..
- [۲]. خاندوزی، سید احسان. ارزیابی شیوه برنامه‌نویسی توسعه در ایران (۱۳۸۸-۱۳۶۸)، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، ۱۵(۱)، ۱۳۸۹.
- [۳]. شریف‌زادگان محمدحسین. چالش‌های برنامه‌ریزی در بررسی علل کاهش اثربخشی طرح‌های توسعه در ایران، اقتصاد کشاورزی و توسعه، ۱۱(۴۴)، ۱۳۸۲.
- [۴]. <https://www.dmk.ir/page-news/fa/0/dorsaetoolsnewspanel/5040-G0>
- [۵]. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ارزیابی قانون ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، شماره مسلسل ۱۸۳۰۹، ۱۴۰۱.
- [۶]. فقیهی، ابوالحسن و حسن دانایی‌فرد. بوروکراسی و توسعه در ایران (نگاهی تاریخی و تطبیقی)، انتشارات دانشگاه امام صادق، چاپ دوم، ۱۳۹۵.
- [۷]. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نظام اداری برنامه‌های توسعه (با مروری بر آسیب‌های این حوزه و اولویت‌بندی آنها)، شماره مسلسل ۱۵۰۹۷، ۱۳۹۵.
- [۸]. اندروز و همکاران. توسعه به مثابه توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل و عمل، مترجمان: جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران، انتشارات روزنه، چاپ دوم، ۱۳۹۸.

[۹]. Haque, M. S., Ramesh, M., Puppim de Oliveira, J. A Gomide, A. de A.

Building Administrative Capacity for Development: Limits and

Prospects. International Review of Administrative Sciences, 87(2), (2021).

[۱۰]. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. بازشناسی مفهوم استراتژی توسعه: با نگاهی به استراتژی‌های توسعه برنامه اول، ۱۳۷۲.

[۱۱]. میرسپاسی، ناصر. مدیریت استراتژیک منابع انسانی و روابط کار (تمرین و مقالات)، انتشارات میر، چاپ سوم، ۱۳۹۳.

[۱۲]. الوانی، سیدمهدی و نورمحمد، یعقوبی. مدیریت دولتی و دولت الکترونیک، ۱(۳)، ۱۳۸۲.

[۱۳]. Pooja Kapoor. Development Administration. Utkal University. (2014).

[۱۴]. نورمحمدی، خسرو و صمیمی، احمد. برنامه‌ریزی توسعه در ایران (بازخوانی نظرات دکتر حسین عظیمی آرانی)، تهران، سازمان برنامه و بودجه کشور، چاپ اول، ۱۴۰۰.

[۱۵]. مقیمی، سیدمحمد. الگوی مدیریت توسعه بر مبنای ارزش‌های اسلامی: سیری دردیدگاه‌های امام خمینی(ره)، مدیریت دولتی، ۳(۸)، ۱۳۹۰.

[۱۶]. موثقی، سید احمد. اداره امور دولتی یا اداره امور توسعه. سیاستگذاری عمومی. ۱(۱)، ۱۳۹۴.

[۱۷]. هدی فرل، اداره امور عمومی تطبیقی (مدیریت تطبیقی)، مترجمان سید مهدی الوانی، غلامرضا معمارزاده طهران، انتشارات اندیشه گوهربار، چاپ هشتم، ۱۳۹۴.

[۱۸]. Charles Freysen Public administration and development, Development Southern Africa, 2:2.(1985)

[۱۹]. Rathod ,P.B. Elements of Development-Administration (Theory and Practice). ABD Publishers.(2010).

[۲۰]. واعظی، رضا. نقد مدیریت دولتی و مدیریت توسعه در ایران. حکمرانی و توسعه، ۱(۱)، ۱۳۹۷.

[۲۱]. Ola G. El-Taliawi , Zeger Van Der Wal . Developing administrative capacity: an agenda for research and practice, Policy Design and Practice. (2019).

[۲۲]. احمدی‌نژاد، فاطمه و یحیی، کمالی و صدیقه، شیخ‌زاده جوشانی. بررسی چالش‌های اجرای سیاست‌های توسعه در ایران با استفاده از تحلیل مضمون، فرایند مدیریت و توسعه، ۳۴(۲)، ۱۴۰۰.

[۲۳]. موزلیس، نیکوس. سازمان و بوروکراسی: تجزیه و تحلیلی از تئوری‌های نوین. مترجم: حسن میرزایی اهرنجانی و احمد تدینی. انتشارات دانشگاه تهران، چاپ سوم، ۱۳۸۵.

[۲۴]. میرزایی اهرنجانی، حسن. مبانی فلسفی تئوری سازمان، سمت، چاپ چهارم، ۱۳۹۳.

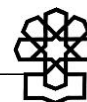
[۲۵]. قوانین بودجه سنواتی ۱۴۰۲-۱۳۹۶.

[۲۶]. گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، چاپ اول، ۱۳۸۴.

[۲۷]. مرکز آمار ایران، سالنامه آماری کشور ۱۳۹۹-۱۳۸۰.

[۲۸]. سازمان اداری و استخدامی کشور. سالنامه آماری کارکنان دستگاه‌های اجرایی، ۱۴۰۱.

[۲۹]. شکراللهی، مسعود. سازماندهی و تشکیلات در مدیریت دولتی ایران، سازمان معین ادارات، چاپ اول، ۱۳۹۴.



- [۳۰]. تسلیمی، محمدسعید و بهزاد، مشعلی. طراحی الگوی استقرار نظام فدرال اداری در ایران، مدرس علوم انسانی، ۹(۲)، ۱۳۸۴.
- [۳۱]. یاسوری، مجید، حسین، حاتمی‌نژاد و هانی، اسدزاده. بررسی راهکارهای تمرکززدایی در ایران - تهران (قبل از انقلاب اسلامی تاکنون)، آمایش سرزمین. ۶(۱)، ۱۳۹۳.
- [۳۲]. موغلی، علیرضا و علیرضا، عزیزی. مدیریت بهره‌وری نیروی انسانی، انتشارات دانشگاه پیام‌نور، چاپ دوم، ۱۳۹۰.
- [۳۳]. سازمان ملی بهره‌وری. گزارش ارزیابی استراتژیک وضعیت ایران در شاخص‌های بین‌المللی مرتبط با بهره‌وری، ۱۳۹۹.
- [۳۴]. دانایی‌فرد، حسن و محمدرضا، صادقی و معصومه، مصطفی‌زاده. واکاوی و تحلیل تبعات سیاست‌زدگی بوروکراسی در نظام‌های سیاسی، اندیشه مدیریت راهبردی (اندیشه مدیریت). ۹(۲)، ۱۳۹۴.
- [۳۵]. صادقی، محمدرضا و حسن، دانایی‌فرد، و معصومه، مصطفی‌زاده. فهم سیاست‌زدگی بوروکراسی: مطالعه تطبیقی کیفیت، فرایندها و پیامدهای آن در مدیریت دولتی، پژوهش‌های راهبردی سیاست، ۶(۲۲)، ۱۳۹۶.
- [۳۶]. فقیهی، ابوالحسن. اداره و سیاست در ایران: مطالعه بوروکراسی در بستر سیاست (۱۳۵۷-۱۳۲۰)، ترجمه مریم حیدری، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)، چاپ اول، ۱۴۰۰.
- [۳۷]. طبرسا، غلامعلی. جانمایی صندلی‌های سیاسی و حرفه‌ای در نظام مدیریت دولتی ایران (ماهیت، محتوی و شاخص‌ها)، مطالعات مدیریت بهبود و تحول، ۳۰(۱۰۰)، ۱۴۰۰.
- [۳۸]. صادقی جقه، سعید. سیاست‌زدگی و حکمرانی امنیت ملی؛ روندها، الگوها و پیامدها، فصلنامه مطالعات راهبردی، ۲۴(۹۱)، ۱۴۰۰.
- [۳۹]. سالارکیا، غلامرضا. سیاست‌زدگی و کارآمدی در نظام اجرایی، فصلنامه مطالعات راهبردی، ۲۱(۸۲)، ۱۳۹۷.
- [۴۰]. دانایی‌فرد، حسن. رویکرد سیاسی به مدیریت در بخش دولتی: بن‌مایه‌های نظری، چارچوب عملیاتی و پیامدها، مطالعات مدیریت دولتی ایران، ۱۱(۱)، ۱۳۹۷.
- [۴۱]. پورعزت، علی‌اصغر و غزاله، طاهری و خدیجه، روزبهانی. روایت حکمرانی تعالی‌گرا به‌جای توقف بر فساد. چشم‌انداز مدیریت دولتی. ۲۳، ۱۳۹۴.
- [۴۲]. افضلی، عبدالرحمن. فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون‌رفت، مجله حقوقی بین‌المللی. ۲۸(۴۵)، ۱۳۹۰.
- [۴۳]. زرندی، سعید و رضا، واعظی. الگوی جامع مبارزه با فساد اداری بر مبنای محیط بومی ایران، پژوهش‌های مدیریت عمومی. ۱۲(۴۵)، ۱۳۹۸.
- [۴۴]. World Bank. The Worldwide Governance Indicators, 2022 Update.(2022).
- [۴۵]. Department of Economic and Social Affairs. United Nations E-Government Survey (2022).
- [۴۶]. World Bank. Ease Of Doing Business Rankings.(2020).
- [۴۷]. Francisco Longo. Analytical framework for Institutional Assessment of Civil

Service Systems, Inter American Development Bank (2002).

[۴۸]. Oscar Huerta Melchor. The Government Workforce of the Future:

Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries (2012).

[۴۹]. وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، پایش وضعیت اشتغال دانش‌آموختگان دانشگاه‌ها، پژوهشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور، ۱۳۹۹.

[۵۰]. مصوبه ۱۷۲۵۵۶/۲۰۶ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۶ شورای عالی اداری.

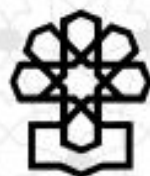
[۵۱]. بخشنامه شماره ۲۴۵۱۰ مورخ ۱۴۰۰/۵/۱۰ سازمان اداری و استخدامی کشور.

[۵۲]. قلی‌پور، رحمت‌الله. چالش‌های نظام اداری: بررسی موردی ایران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۹۲.

[۵۳]. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ارزیابی فصول ششم و هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری - ورود به خدمت و استخدام (با تأکید بر عدالت استخدامی و شایسته‌گزینی)، شماره مسلسل ۱۸۴۶۴، ۱۴۰۱.

[۵۴]. قانون خدمات کشوری، ۱۳۸۶.

[۵۵]. Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi. "The Worldwide Governance Indicators : A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues". World Bank Policy Research Working Paper No. 5430 (2010).



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رویروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mir@imajles.ir](mailto:mir@imajles.ir)

وبسایت: [rcemajles.ir](http://rcemajles.ir)