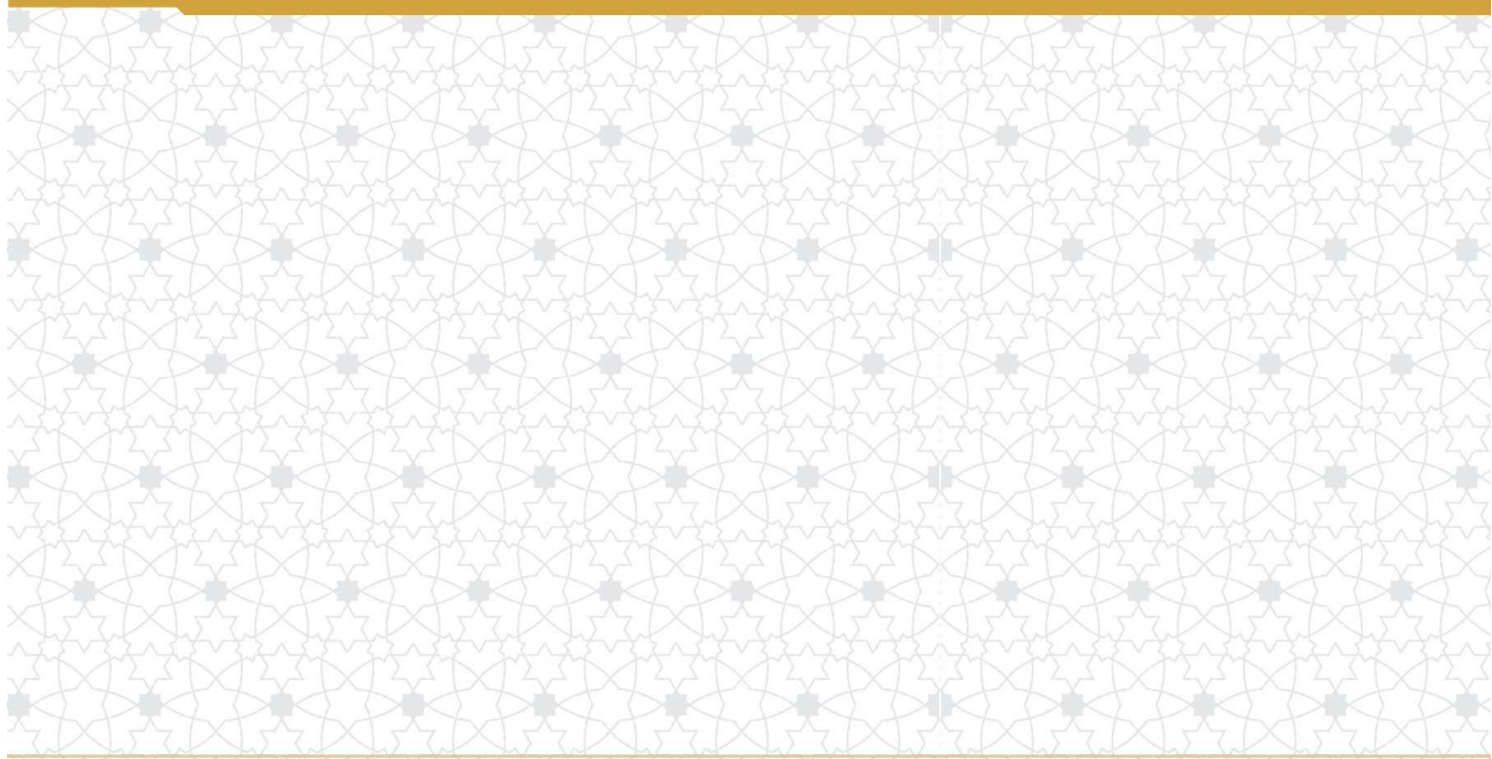
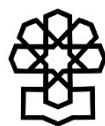




**بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۹۶):
ارزیابی پیشینی فصل نظام اداری با رویکرد
ارزشیابی فارغ از هدف**





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

| | |
|---|--|
| شماره مسلسل: ۱۹۴۵۰ کد موضوعی: ۳۵۰ | شناسنامه گزارش |
| <p>عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۹۶): ارزیابی پیشینی فصل نظام اداری با رویکرد ارزشیابی فارغ از هدف</p> | |
| <p>نام دفتر: مطالعات بنیادین حکمرانی تهیه و تدوین کنندگان: جعفر زینت‌بخش، حسین بابایی‌مجرد، مهدی خسروی واسکسی ناظر علمی: مهدی عبدالحمید اظهار نظر کنندگان: سیدمجتبی شهرآیینی، محمد عبدالحسین‌زاده، یحیی مرتب (دفتر مطالعات مدیریت) ویراستار تخصصی: — ویراستار ادبی: زهره عطاردی صفحه آرایی: انسیه بهابزرگی</p> | |
| <p>واژه‌های کلیدی:</p> <ol style="list-style-type: none">۱. لایحه برنامه ۵ساله هفتم توسعه۲. سیاست‌های کلی برنامه هفتم۳. اصلاح نظام اداری۴. ارزشیابی خط‌مشی۵. رویکرد ارزشیابی فارغ از هدف۶. فن دلفی | |
| | <p>تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۲/۴/۲۰ تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۴۰۲/۷/۳۰ تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۹/۲۱</p> |

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|----|--|
| ۱ | چکیده |
| ۱ | خلاصه مدیریتی |
| ۵ | ۱. مقدمه |
| ۷ | ۲. پیشینه پژوهش |
| ۷ | ۱-۲. مفهوم ارزشیابی فارغ از هدف |
| ۹ | ۲-۲. ملاحظات اجرایی ارزشیابی فارغ از هدف |
| ۱۱ | ۳. ارزشیابی پیشینی برنامه هفتم توسعه با رویکرد فارغ از هدف |
| ۱۲ | ۱-۳. خروجی دلفی در دور اول |
| ۱۶ | ۲-۳. خروجی دلفی در دور دوم |
| ۱۸ | ۳-۳. خروجی دلفی در دور سوم |
| ۲۱ | ۴. نتیجه‌گیری |
| ۲۶ | منابع و مأخذ |

فهرست جداول

| | |
|----|--|
| ۱۰ | جدول ۱. چک‌لیست بایدها و نبایدهای ارزشیابی بدون هدف |
| ۱۲ | جدول ۲. پرسش‌نامه دلفی خبرگان |
| ۱۳ | جدول ۳. دور اول فرایند دلفی: اهداف و پیامدهای مورد انتظار و پیامدهای و اثرات واقعی اصلاح نظام اداری در برنامه هفتم توسعه |
| ۱۷ | جدول ۴. نتایج دور دوم فرایند دلفی |



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۹۶):
ارزیابی پیشینی فصل نظام اداری با رویکرد
ارزشیابی فارغ از هدف

چکیده

خطمشی‌ها و سیاست‌های اجرایی، عرصه ظهور و بروز مداخلات دولت‌ها برای مواجهه و مقابله عالمانه با مسائل عمومی هستند و جهت‌گیری‌های اصلی آن در بازه‌های زمانی ۵ساله، در قالب لایحه برنامه ۵ساله، توسط دولت‌ها تنظیم و تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود. در آخرین نسخه از این لایحه (لایحه برنامه ۵ساله هفتم)، که اخیراً تقدیم مجلس شده است، حجم قابل توجهی از خطمشی‌ها و سیاست‌های اجرایی دولت در حوزه‌های مختلف گنجانده شده که هر یک از آنها بیانگر اهداف و خواسته‌های دولت در برنامه است. اطمینان از حصول اهداف و خواسته‌های مدنظر از دغدغه‌های سیاست‌مداران و خطمشی‌گذاران در دولت و مجلس است و کسب چنین اطمینانی، از طریق ارزشیابی‌های متداول، جای تشکیک و بحث بیشتر دارد. از این‌رو نیاز است تا با رویکردهای جدیدتر نظیر رویکرد ارزشیابی فارغ از هدف، که به ارزیابی تمامی زوایای رسمی و غیررسمی سیاست‌ها و برنامه‌ها می‌پردازد، به دنبال کشف و فهم آثار و پیامدهای واقعی (به‌جای آثار و پیامدهای هدف‌گذاری شده) برنامه ۵ساله هفتم باشیم. در این نوشتار، پیامدها و اثرات واقعی اجرای فصل بیست‌وسوم برنامه هفتم توسعه، تحت عنوان «اصلاح نظام اداری» توسط دولت‌ها، مورد بررسی قرار گرفته و از طریق رویکرد ارزشیابی فارغ از هدف، آثار و پیامدهای واقعی آن احصا و با آثار و پیامدهای هدف‌گذاری شده، مقایسه و تحلیل شده که در نهایت چند توصیه سیاستی برای بهبود برنامه پیشنهاد شده است.

خلاصه مدیریتی

• مسئله اصلی

فلسفه وجودی دولت، مداخله برای حل مسئله‌های عمومی است و ظهور و بروز مداخله دولت در سیاست‌ها، خطمشی‌ها و برنامه‌هایش است؛ هرچند برخی از این موارد نمای تامی از دولت داشته و برخی نمای ناقص اوست. همچنین توسعه‌خواهی، که خود وجهی از وجوه حل یا پیشگیری از مسئله‌های عمومی است، در بسیاری از کشورها به سازوکار پارلمانی‌شان وابسته است، لذا نظارت بر تحقق اهداف برنامه‌های توسعه بر تارک پارلمان‌ها نشسته و پارلمان‌ها با ارزیابی دقیق برنامه‌های توسعه پیش از

تصویب (ارزیابی پیشینی) و نظارت بر حُسن اجرای آن (ارزیابی پسینی)، می‌توانند محرک توسعه در کشورها باشند. نبود چنین ارزیابی‌هایی، زمینه‌ساز کاستی‌ها، نارسایی‌ها و ناکامی‌ها در دستیابی به اهداف می‌شوند. از جمله آسیب‌ها و تبعات چنین برنامه‌هایی که برای اهدافی خاص طراحی شدند، اما هرگز به آن دست نیافتند، می‌توان به هدررفت سرمایه‌های مادی کشور و نیز از بین رفتن سرمایه اجتماعی دولت و اتلاف زمان و عمر بخش عظیمی از جامعه اشاره کرد.

برای احتراز از چنین خسروانی، پارلمان‌ها به دو نوع ارزیابی متوسل می‌شوند: نخست، ارزیابی پیشینی که معطوف به آینده و ناظر به اثر یک خط‌مشی عمومی است و سؤال اساسی این ارزیابی آن است که چه آثاری از وضع و اجرای یک قانون در آینده شاهد خواهیم بود؛ دوم، ارزیابی پسینی هم ناظر به سنجش اثر واقعی قانون است که پس از اجرای قانون انجام می‌شود. پیش از هر اقدام، برای تدوین یک برنامه توسعه خوب، ضروری است از پیامدهای ناخواسته آن با ارزیابی پیشینی برنامه جلوگیری شود. لذا ارزیابی پیشینی از اهمیت بسزایی برخوردار است که نیاز به اتخاذ رویکرد، نظریه، مدل‌ها و تکنیک‌های علمی و دقیق دارد. نکته حائز اهمیت آنجاست که بدانیم مبانی نظری و سازوکار اجرایی معینی برای ارزیابی‌های پیشینی طرح‌ها و لوایح و برنامه‌ها در مجلس شورای اسلامی وجود ندارد.

در پاسخ به این مسئله در امر نظارت مجلس، می‌توان از رویکردهای ارزشیابی فارغ از هدف بهره برد. این رویکرد به ارزشیابی اشاره دارد که در آن ارزیاب به صورت تعمّدی از دانستن اهداف و مقاصد رسمی یا اعلام شده برنامه اجتناب می‌کند. بنابراین ارزیاب، برنامه را با توجه به اثرات مثبت و منفی پیامدها یا تأثیر آن بر مخاطبان برنامه قضاوت می‌کند. اگرچه اهداف، ابزارهای مفیدی برای مدیران و مجریان برنامه هستند، اما برای ارزیاب، تمرکز بر اهداف و مقاصد ممکن است مانع از تشخیص اثرات جانبی مثبت و منفی مرتبط با برنامه شود. لذا، برای کمک به ارزیاب فارغ از هدف در درک و سپس مشاهده تمام زمینه‌های تأثیرگذار بر نتایج و پیامدها، او از تمام اطلاعات مربوط به هدف منع می‌شود.

• نقاط قوت و ضعف لایحه

لایحه برنامه هفتم توسعه سرشار از موقعیت‌های تصمیم‌گیری است که لاجرم نظام سیاسی کشور را مواجه با آثار مثبت و منفی آتی خود خواهد کرد. بر اساس تحلیل خبرگان، نسبت به سیاست‌هایی که دولت در فصل اصلاح نظام اداری لایحه برنامه هفتم توسعه مطرح کرده است به نظر می‌آید دولت در سه سطح ساختار و تشکیلات، سرمایه انسانی و ارزیابی، به یک بسته سیاستی (مجموعه‌ای از سیاست‌ها) توجه کرده است.

لایحه در بخش ساختار و تشکیلات، چهار سیاست تدوین برنامه ارتقای بهره‌وری، واگذاری اختیارات به استان‌ها و شهرستان‌ها، الکترونیسم و مدیریت عملکرد نتیجه‌محور را دنبال می‌کند. تحقق بهره‌وری با



چابک‌سازی دولت میسر است و مسیر چابک‌سازی از الکترونیسم می‌گذرد و از آنجا که پیش‌فرض الکترونیسم، اصلاح فرایندی است باید فرایندهای اداری به نفع نتیجه‌محوری، بازطراحی شود. در بخش سرمایه انسانی بر سه سیاست کاهش کارکنان، عدم استخدام رسمی و آموزش منابع انسانی تأکید دارد. کنترل میزان کمی کارکنان نیز هم با تعدیل بخشی از کارکنان فعلی و هم عدم جذب کارکنان جدید میسر خواهد بود. در بخش ارزشیابی نیز دو سیاست ارزیابی مدیران و ارزیابی نهادهای عمومی از حیث تعارض منافع را تعقیب می‌کند. اما محوریت ارزیابی در نظام اداری با ارزیابی مدیران و تمرکز این ارزیابی بر کیفیت عمل مدیران در موقعیت تعارض منافع خواهد بود.

در عین حال که هر کدام از بخش‌های سه‌گانه مشتمل بر پویایی مشخصی برای تعقیب هدف قانون‌گذار است اما نباید از پویایی میان سه بخش فوق نیز غافل بود؛ این سه بخش سیاستی، متأثر از و مؤثر بر یکدیگرند و ممکن است غفلت از این تأثیرات متقابل، پیامدهای ناخواسته‌ای به بار آورد.

همچنین در خصوص برخی از نقاط ضعف یا ابهام این فصل از لایحه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

■ کاهش کارکنان دستگاه‌های اجرایی و یا واگذاری اختیارات دولت به استان‌ها و شهرستان‌ها به شرطی دولت را با عدم بهره‌وری مواجه نخواهد کرد که منابع انسانی، آموزش‌دیده باشند. حال اگر این آموزش در قالب فرآیندهای قبلی آموزش (چون آموزش ضمن خدمت) انجام شود و یا به صورت کمی ارزیابی شود مثلاً میزان برگزاری کلاس‌ها ملاک مطلوبیت آموزش قرار گیرد و از کیفیت آموزش یا میزان یادگیری تغافل شود بی‌شک دولت به هدف کوچک‌سازی و یا واگذاری اختیارات به استان‌ها و شهرستان‌ها که ارتقای کیفیت حکمرانی است نخواهد رسید.

■ عدم استخدام رسمی مگر در مشاغل حساس اگر بر مدلی جامع از ارزیابی مشاغل و تعیین درجه حساسیت آن‌ها مبتنی بر فرایندی از مذاکرات پهن‌دامنه فنی - سیاسی و نیل به نوعی از تفاهم حداکثری میان نخبگان علمی - سیاسی استوار نباشد، زمینه‌ساز ایجاد مبالغ‌گسترده‌ای از رانت اداری خواهد بود. ■ نتیجه‌محوری صرف در دولت و توجه به ارائه خدمات الکترونیک به عموم بدون اصلاح فرایندها، ممکن است دولت را از فرآیند انسانی تولید خدمات غافل کند. لذا اگر دولت برای الکترونیکی کردن خدمات به اصلاح و بازطراحی فرایندها نیندیشد، صرفاً به ماشینی کردن خدمات اقدام کرده است. بنابراین تعقیب این هدف، ممکن است دولت را از آرمان مردمی بودن و عدالت‌محوری به نفع کارایی و بهره‌وری دور کند.

■ آموزش معمولاً به کلیت خود در فضای اداری مطلوب تلقی شده و مخالفتی با آن در اغلب موارد وجود ندارد اما توجه به ملاکات آموزش مطلوب که نه انتقال مکانی برخی اطلاعات که یادگیری پس از عمل و تجربه است معمولاً در مقوله ارزیابی دوره‌های آموزشی وجود ندارد و همین نقصان ارزیابی است که فضا را برای برگزاری دوره‌های متعدد آموزشی کم‌اثر باز می‌کند.

■ برنامه‌ریزی و ارزیابی در فرم کنونی آن، مفاهیمی برآمده از نظم کنترل‌محور بوروکراتیک و منطق سلسله‌مراتبی است. فرامین در قالب برنامه‌ها صورت‌بندی شده و نظام ارزیابی برای کنترل کیفیت تحقق فرامین تنظیم و مستقر می‌شود. لذا باید توجه به پیش‌فرض این دو مفهوم داشت و مشعر به این معنا بود که تقویت این دو مفهوم، خواسته یا ناخواسته، مقوی بوروکراسی است و برای دولتی که سعی گذار از حکمرانی هرمی به سوی حکمرانی مشارکت‌محور و مردمی را دارد بازخوانی این دو مفهوم در پارادایمی نوین ضروری است.

● پیشنهادات مرکز پژوهش‌ها

■ درخصوص بند «کاهش مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی»، پیشنهاد می‌شود کاهش هزینه‌های دولت به‌عنوان هدف این اقدام از رهگذر افزایش اثربخشی کارکنان با بازتعریف مشاغل، بازطراحی فرایندهای کاری و توانمندسازی کارکنان، که درنهایت منجر به افزایش بهره‌وری خواهد شد، انجام شود.

■ در بند «واگذاری وظایف و اختیارات قابل واگذاری به سطوح استانی و شهرستانی» پیشنهاد می‌شود واگذاری اختیارات به استان‌ها و شهرستان‌ها پس از تأمین زیرساخت‌های لازم اعمال حکمرانی محلی و پس از احراز توان دولت در نظارت شبکه‌ای بر اقدامات استانی و شهرستانی در اعمال حکمرانی باشد.

■ درخصوص بند «توسعه دولت الکترونیک و افزایش ارائه خدمات الکترونیکی به شهروندان» پیشنهاد می‌شود برای تحقق هر اقدام توسعه‌ای دولت الکترونیک، پیوست فرهنگی و اجتماعی تنظیم شود تا از رهگذر عملیاتی کردن آن پیوست، اصلاح و الکترونیکی کردن فرایندها آثار نامطلوب اجتماعی نداشته باشد.

■ برای اصلاح بند «عدم استخدام رسمی به‌جز در مشاغل حساس» پیشنهاد می‌شود دو اقدام برای نیروهای فعلی و نیروهای آتی انجام پذیرد: برای نیروهای فعلی نگاهی از وضعیت استخدامی و وضعیت کارکنان موجود در نظام اداری تهیه شده و برای ارتقای کارمندان در هر نوع استخدامی به‌خصوص در استخدام رسمی برنامه‌ریزی شود. برای نیروهای آتی نیز فرایندی مبتنی بر مدل‌های شایسته‌سالاری تعیین شود و هر شکل از استخدام تنها از مسیر این فرآیند و با تأیید شورای عالی اداری یا کمیته منتخبی از ناحیه این شورا انجام پذیرد و از هرگونه استخدام خارج از این فرایند اجتناب شود.

■ جهت اصلاح بند «آموزش صرفاً تخصصی منابع انسانی» پیشنهاد می‌شود غرض آموزش، که افزایش توان فهم و حل مسئله است تأکید شود و کلیه اقدامات اعم از نیازسنجی براساس بانک اطلاعات



سوابق و عملکرد مدیران، نیازهای شغلی و نتایج ارزیابی کانون‌های ارزیابی صلاحیت حرفه‌ای و همین‌طور اجرای دوره‌های آموزشی (یادگیری حین عمل)، همگی مبتنی بر تقویت توان فهم و حل مسئله صورت‌بندی شود.

■ در خصوص بند «ارزیابی سالیانه مدیران و رتبه‌بندی آن‌ها» پیشنهاد می‌شود اگرچه ارزیابی مدیران و امتداد فعالیت‌های مدیریتی براساس شاخص‌های ارزیابی، فی‌نفسه مفید است، اما ممکن است شاخص‌ها و سنجه‌های تعیین شده منجر به تنزل عملکرد مدیران به سطح حداقل شود؛ از این‌رو نیاز است با تعیین مشوقات عملکردی، از تنزل رفتار مدیران به حداقل رفتار مطلوب ممانعت کرد. لذا برای تکمیل این بند باید در عین تعریف تنبیهات سازمانی، مشوقاتی نیز برای افزایش ضریب بهره‌ورسازی عملکرد مدیران در نظر گرفته شود.

■ برای تحقق مطلوب بند «توسعه نظام مدیریت عملکرد نتیجه‌محور» باید مقدمات نتیجه‌محوری، که به غیر از تغییر رویکردها نیازمند بازطراحی فرایندهاست، طی شود. لذا به‌درستی در این اقدام علاوه بر چرخش رویکردی، بازطراحی سامانه جامع عملکرد کارکنان دولت براساس شاخص‌های نتیجه‌محوری مطالبه شده است.

■ در خصوص بند «ارزیابی و رتبه‌بندی سالیانه مؤسسات عمومی از حیث مدیریت تعارض منافع و انتشار عمومی نتایج» می‌توان گفت در صورتی که این موضوع با شاخص‌های مناسب و توسط مرجع مناسبی اتفاق افتد، می‌تواند موجب افزایش انگیزه دستگاه‌های اجرایی به منظور نقش‌آفرینی بیشتر در خصوص مدیریت و کنترل موقعیت‌های تعارض منافع خود و در نتیجه کارآمدسازی نهادها و کاهش فساد شود.

■ برای اصلاح بند «برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری و سنجش کمیت‌پذیر آن» پیشنهاد می‌شود شاخص‌های کمی و کیفی برای سنجش میزان و کیفیت بهره‌وری طراحی و استفاده شود.

۱. مقدمه

برنامه توسعه ملی^۱، برنامه‌ای جامع است که توسط دولت برای هدایت توسعه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشور در یک دوره مشخص ایجاد می‌شود. این برنامه معمولاً شامل اهداف و استراتژی‌های خاصی برای دستیابی به آنها می‌شود. هدف برنامه توسعه ملی هدایت توسعه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی یک کشور در یک دوره مشخص است. برای تدوین سند برنامه‌های توسعه، دلایل و ضرورت‌هایی از قبیل: ایجاد هماهنگی در سطح خط‌مشی‌گذاری و کاهش درجه عدم‌اطمینانی نسبت به سیاست‌های میان‌مدت

کشور برای فعالان اقتصادی، فراهم کردن ضمانت اجرای برنامه به‌ویژه درباره اجزایی از بخش عمومی مانند قوه قضائیه، شهرداری‌ها و ... که در محدوده قوه مجریه جای نمی‌گیرند، انتظام‌بخشی به کارکردهای دولت در چارچوب اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برنامه، پیشگیری از تفسیرهای مختلف درباره صلاحیت‌های دولت به‌ویژه درباره برخی اصلاحات ساختاری و سازمانی و پاسخ‌گو ساختن دولت، برشمرده‌اند. همچنین یکی از دلایل تدوین سند برنامه توسعه، اقدامی نمادین از ناحیه دولت است تا حساسیت مسائل عمومی برای دولت را در ذهن عموم تقویت کند.

از طرف دیگر، تعداد کشورهای دارای برنامه توسعه ملی در سال‌های اخیر بیش از دو برابر شده است (از حدود ۶۲ کشور در سال ۲۰۰۶ به ۱۳۴ کشور در سال ۲۰۱۸ رسیده است) و بیش از ۸۰ درصد جمعیت جهان اکنون در کشوری زندگی می‌کنند که از یک برنامه توسعه ملی برخوردارند. ایران نیز به‌عنوان یکی از کشورهای پیشگام در این عرصه، برنامه‌ریزی را به فاصله کمی نسبت به کشورهای دیگر شروع کرده است و در سال ۱۳۱۶ دولت، یک کمیسیون دائمی برای تهیه برنامه افزایش ظرفیت تولیدی کشور تشکیل داده و از تدوین اولین برنامه توسعه در کشور، نزدیک به ۷۰ سال می‌گذرد، هنوز جزو کشورهای در حال توسعه هستیم و به‌ویژه چون در زمره کشورهای در حال توسعه و نیز کشور دارای منابع از نوع تک‌پایه‌ای هستیم، برنامه‌ریزی و ارزیابی دقیق آن ضرورت می‌یابد.

ارزیابی برنامه‌های توسعه ملی، فرایند مهمی برای ارزیابی اثربخشی و کارایی طرح‌هاست. یکی از جلوات اصلی ارزیابی، ارزیابی پیشینی است که هدف از فرایند آن، احصای آثار و پیامدها از اجرای یک برنامه در آینده است. اهمیت این نوع ارزیابی به آن جهت است که عدم توجه به پیامدهای ناخواسته، باعث زیان‌های جبران‌ناپذیر شده و این در حالی است که می‌توان این پیامدها را پیش از اجرای برنامه پیش‌بینی کرد. ضمن آنکه معمولاً سیاست‌مداران به‌جای عکس‌العمل مناسب نسبت به پیامدهای ناخواسته، حتی از پذیرش آن نیز سرباز می‌زنند؛ چراکه متمایل به تولید روایت موفقیت از خود بوده و میلی به اقرار به شکست و اصلاح (عقب‌نشینی و اصلاح شکست) ندارند. در مواقعی که خط‌مشی‌گذاران به یک خط‌مشی وابسته نباشند، ممکن است پاسخ به شواهد پیامدهای ناخواسته آسان‌تر باشد. در مواقع دیگر، آنها ممکن است با انکار یا عصبانیت، واکنش نشان دهند. در واقع اعتراف به اینکه چیزی کار نمی‌کند، سخت است، به‌خصوص اگر این باور وجود داشته باشد که خط‌مشی توسط پیشگامان و بزرگان^۱ ایجاد شده است [۱].

لایحه برنامه هفتم توسعه نیز سرشار از موقعیت‌های تصمیم‌گیری است که به‌ناچار نظام سیاسی کشور را با آثار مثبت و منفی آتی خود مواجه خواهد کرد. از این‌رو نیازمند رویکردهای دقیق و علمی برای ارزیابی پیشینی برنامه هفتم توسعه هستیم تا از بروز پیامدهای ناخواسته جلوگیری کنیم، چرا که



اجتناب از پیامدهای ناخواسته منفی، باعث بهبود اثربخشی خط‌مشی‌گذاری، کاهش هدررفت منابع و امکان‌پذیر کردن مداخلات متمرکزتر می‌شود. پیامدهایی که پس از وقوع، درحالی‌که هم‌زمان زندگی میلیون‌ها شهروند ایرانی را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد کتمان می‌شود. یکی از رویکردهای مورد استفاده برای جلوگیری از پیامدهای ناخواسته، رویکرد ارزشیابی فارغ از هدف است. این نوشتار سعی دارد تا با بهره‌گیری نظری از این رویکرد و بهره‌گیری ابزاری از فن دلفی به ارزیابی پیشینی برنامه هفتم توسعه اقدام نماید و با احصای آثار و پیامدهای واقعی آن و مقایسه تحلیلی با آثار و پیامدهای مدنظر برنامه، ضمن جلوگیری از بروز پیامدهای ناخواسته برنامه، بر اثربخشی آن بیفزاید.

۲. پیشینه پژوهش

۲-۱. مفهوم ارزشیابی فارغ از هدف

ارزشیابی خط‌مشی، یک ابزار کلیدی برای به‌دست آوردن بینش در مورد مفهوم، پیشرفت و نتایج خط‌مشی است. ارزشیابی را می‌توان به‌عنوان یک فرایند ساختاریافته در نظر گرفت که اطلاعاتی را ایجاد و ترکیب می‌کند تا سطح عدم قطعیت^۱ ذی‌نفعان را در مورد یک برنامه یا خط‌مشی معین کاهش دهد. باین‌تعریف از ارزشیابی، بدیهی است که نمایندگان مجلس به‌عنوان نمایندگان افرادی که برای خط‌مشی‌ها هزینه می‌کنند و گروه‌های هدف را تشکیل می‌دهند، باید به ارزشیابی علاقه داشته باشند [۲]. همچنین می‌توان گفت عمل ارزشیابی یک عنصر جدایی‌ناپذیر از فرایند خط‌مشی‌گذاری است که می‌تواند به‌عنوان مجموعه‌ای از مراحل حل مسئله (از چارچوب‌بندی موضوع بحث‌انگیز خط‌مشی از طریق ایجاد راه‌حل‌ها، انتخاب ابزار، اجرا تا سنجش نهایی اثرات) تلقی شود [۳]. بنابراین، ارزشیابی باید نقش مهمی در سازمان‌های بخش عمومی ایفا کند؛ به این شکل که هرگونه مداخله دولت را مشتمل بر مزایای قابل اثبات کند و تصمیم‌گیرندگان را در قبال اقداماتشان پاسخ‌گو گرداند [۴].

در یک تقسیم‌بندی کلی، ارزشیابی خط‌مشی به دو رویکرد ارزشیابی مبتنی بر هدف و ارزشیابی فارغ از هدف تقسیم می‌شود. از زمانی که رالف تایلر^۲ رویکرد مبتنی بر اهداف خود را در دهه ۱۹۴۰ ارائه کرد، ارزشیابی مبتنی بر هدف^۳ رویکرد غالب در عمل ارزشیابی^۴ بوده است. در نتیجه، اطلاعات زیادی در مورد نظریه‌ها و روش‌شناسی‌های ارزشیابی مبتنی بر هدف منتشر شده است. در این رویکرد، نقش ارزیاب صرفاً آزمون ادعاهای مبتنی بر واقعیت است که از بیانیه‌های مربوط به اهداف برنامه یا خط‌مشی سرچشمه می‌گیرد. به همین دلیل، تنها زبانی که ارزیابان باید صحبت می‌کردند، زبان اهداف

1. Uncertainty
2. Ralph Tyler
3. Goal-Based Evaluation
4. Evaluation Practice

قابل اندازه‌گیری بود [۵]، [۶]. ویژگی متمایزکننده رویکرد ارزشیابی مبتنی بر هدف این است که اهداف بعضی از فعالیت‌ها مشخص می‌شود و سپس ارزشیابی بر میزان دستیابی به آن اهداف یا مقاصد^۱ متمرکز می‌شود. در بسیاری از موارد، برنامه‌ها از قبل اهداف مشخصی دارند. نقش کلیدی ارزیاب در ارزشیابی مبتنی بر هدف این است که تعیین کند که آیا برخی یا همه اهداف برنامه محقق شده‌اند و اگر چنین است، تا چه حد به آنها دست‌یافته‌اند [۷]. به احتمال زیاد، بزرگ‌ترین نقطه قوت و جذابیت رویکرد مبتنی بر هدف در سادگی آن است. به راحتی قابل درک، پیگیری و پیاده‌سازی بوده و اطلاعاتی را تولید می‌کند که مدیران^۲ برنامه عموماً موافق هستند که با مأموریت آنها مرتبط است [۷]. بنابراین در این نوع ارزشیابی، به ارزیاب، اهداف برنامه گفته می‌شود که باعث محدودسازی برداشت‌های ارزیاب می‌شود؛ اهداف مانند چشم‌بند^۳ عمل می‌کنند و باعث می‌شوند که نتایج مهمی را که به طور مستقیم با آن اهداف مرتبط نیستند از دست بدهد [۷]. خط‌مشی‌ها و مداخلات می‌توانند پیامدهای ناخواسته‌ای^۴ نیز داشته باشند که فهم و ارزشیابی آنها می‌تواند موضوعی حساس و چالش‌برانگیز باشد و روش‌های ویژه و نوینی را در دانش ارزشیابی طلب کند.

ارزشیابی فارغ از هدف به نوعی از ارزشیابی اشاره دارد که در آن ارزشیاب به صورت تعمدی از دانستن اهداف و مقاصد رسمی یا اعلام شده برنامه اجتناب می‌کند. بنابراین ارزیاب، تمام نتایج واقعی را مشاهده و اندازه‌گیری کرده و برنامه را با توجه به اثرات مثبت و منفی پیامدها یا تأثیر آن بر مخاطبان برنامه قضاوت می‌کند. اگرچه اهداف، ابزارهای مفیدی برای مدیران و مجریان برنامه هستند، اما برای ارزیاب، تمرکز بر اهداف و مقاصد ممکن است مانع از تشخیص اثرات جانبی مثبت و منفی مرتبط با برنامه شود. لذا، برای کمک به ارزیاب فارغ از هدف در درک و سپس مشاهده تمام زمینه‌های تأثیرگذار بر نتایج و پیامدها، او از تمام اطلاعات مربوط به هدف منع می‌شود.

ارزیابی فارغ از هدف اغلب با جمع‌آوری داده‌ها و تلاش برای تعریف و توصیف برنامه شروع می‌شود. فقدان آگاهی از هدف باعث تشویش خاطر ارزیاب می‌شود اما وقتی او کارکرد و جامعه هدف برنامه را شناخته و معیارهای نتایج مربوطه^۵ را درک می‌کند از اضطرابش کاسته می‌شود [۸].

درمجموع، مشخصه‌های اصلی ارزشیابی فارغ از هدف به شرح زیر است:

- ❖ ارزیاب به طور هدفمند از آگاه شدن از اهداف برنامه و محدود کردن کانون مطالعه اجتناب می‌کند،
- ❖ ارزشیابی فارغ از هدف به جای نتایج مورد نظر برنامه بر نتایج واقعی تمرکز دارد،

1. Purposes and Objectives
 2. Directors
 3. Blinders
 4. Unintended Consequences
 5. Relevant Outcome Measures



❖ ارزیاب فارغ از هدف با مدیر برنامه و کارکنان ارتباط دارد،
❖ ارزشیابی فارغ از هدف احتمال کشف عوارض جانبی پیش‌بینی نشده^۱ را افزایش می‌دهد [۷].
اسکریون (۱۹۷۲) معتقد است که مهم‌ترین کارکرد ارزشیابی فارغ از هدف، کاهش سوگیری ناشی از شناخت اهداف برنامه و در نتیجه افزایش عینیت در قضاوت برنامه به‌عنوان یک کل است. رویکرد ارزشیابی فارغ از هدف در درجه اول برای شناسایی هرگونه عوارض جانبی پیش‌بینی نشده یک برنامه پیشنهاد شد که ارزشیابی هدفمند ممکن است به‌دلیل تمرکز بر نتایج برنامه مورد نظر (قصد شده) به‌جای نتایج واقعی برنامه از دست برود [۷]. هرچه ارزیاب خارجی درباره اهداف پروژه کمتر بشنود، دید تونلی کمتری ایجاد خواهد شد و توجه بیشتری به جست‌وجوی اثرات واقعی (به‌جای بررسی اثرات ادعایی)، از جمله توجه به عوارض جانبی و پیامدهای پیش‌بینی نشده فعالیت‌های برنامه معطوف خواهد شد [۹].

۲-۲. ملاحظات اجرایی ارزشیابی فارغ از هدف

برای ارزیاب و نیز ناظر ارزیابی فارغ از هدف، یک مسئله روش‌شناختی وجود دارد: پس از پذیرش این فرض که یک برنامه را می‌توان بدون ارجاع به اهداف آن ارزشیابی کرد، سؤال اجتناب‌ناپذیر این است: چه داده‌هایی جمع‌آوری شود؟ ارزیاب مبتنی بر هدف معمولاً اهداف و مقاصد را با شرح برنامه دریافت می‌کند و سپس شاخص‌های پیامدها را تعیین می‌کند، درحالی‌که ارزیاب فارغ از هدف اغلب با جمع‌آوری داده‌ها شروع می‌کند. بنابراین نخستین وظیفه ارزیاب فارغ از هدف تلاش برای تعریف و توصیف برنامه است. این امر با اندازه‌گیری، مشاهده و بررسی ادبیات و اسناد مربوط به اقدامات و فعالیت‌های برنامه انجام می‌شود [۸].

برای انجام این نوع ارزشیابی، درواقع فقط دو پیش‌نیاز روش‌شناختی وجود دارد:

❖ نخست این‌که ارزیاب فارغ از هدف، خارجی و مستقل از برنامه و ذی‌نفعان بالادستی آن (مانند تأمین‌کنندگان مالی برنامه، طراحان، مجریان، مدیران، کارکنان، داوطلبان، فروشندگان و ...) باشد.
❖ دوم این‌که یک نفر به‌عنوان ناظر (غربالگر) هدف منصوب شود. یک غربالگر یک فرد بی‌طرف است (یعنی کسی که به طراحی ارزشیابی فارغ از هدف یا جمع‌آوری داده‌ها منصوب نشده است)، مانند یک دستیار اداری، یک شخص ثالث یا حتی مخاطب ارزشیابی [۵]. غربالگر، فردی است که بین ارزیاب و افراد برنامه مداخله می‌کند تا ارتباطات و اسناد هدف‌مدار را قبل از رسیدن به ارزیاب فارغ از هدف حذف کند. غربالگر به آموزش گسترده نیاز ندارد. باین‌حال، غربالگر باید درک اساسی از هدف و روش ارزشیابی فارغ از هدف را داشته و با سازمان و برنامه آن آشنایی نسبی داشته باشد تا بتواند اهداف و مقاصد برنامه را شناسایی کند.

چکلیست ارزشیابی فارغ از هدف از بایدها و نبایدها در جدول ۱ ارائه شده است. این چکلیست عملیاتی‌سازی ایدئال ارزشیابی فارغ از هدف است؛ چکلیست، نظریه ارزشیابی ایدئال است [که] ایضاً و توجیه می‌کند که چرا برخی از شیوه‌های ارزشیابی منجر به انواع خاصی از نتایج در موقعیت‌هایی که ارزیابان با آن مواجه هستند می‌شود. چکلیست برای هدایت تلاش‌های ارزشیابی فارغ از هدف و به‌عنوان ابزاری برای ارزیابی وفاداری ارزیاب به مدل طراحی شده است.

جدول ۱. چکلیست بایدها و نبایدهای ارزشیابی بدون هدف

| بایدها |
|--|
| <p>❖ یک غربالگر^۱ (یعنی واسطه‌ای که تضمین می‌کند هیچ اطلاعاتی مبتنی بر اهداف یا مقاصد به ارزیاب فارغ از هدف منتقل نمی‌شود) را شناسایی و به‌کارگیری کنید.</p> |
| <p>❖ تمام بیانیه‌های سازمانی^۲ را به غربالگر ارجاع دهید و غربالگر را در طول ارزشیابی درگیر کنید تا از آلودگی احتمالی محافظت شود.</p> |
| <p>❖ قبل از پذیرش ارزیاب، تمام مطالب نوشته شده را برای ارجاع به اهداف یا مقاصد برنامه غربالگری کنید.</p> |
| <p>❖ به همه افراد برنامه، ماهیت بدون هدف و پارامترهای ارزشیابی بدون هدف را توضیح دهید. اطمینان حاصل کنید که آنها متوجه شده‌اند که قرار نیست اطلاعات مربوط به اهداف یا مقاصد را منتقل کنند.</p> |
| <p>❖ اگر کارکنان برنامه شروع به صحبت در مورد اطلاعات مبتنی بر هدف کردند، آنها را متوقف کنید.</p> |
| <p>❖ حوزه‌های بالقوه‌ای را که در آن می‌توانید برای اثرات جست‌وجو کنید (تا حدی از طریق نیازسنجی) شناسایی کنید و از آنها به‌عنوان مبنایی برای معیارهای اندازه‌گیری استفاده کنید.</p> |
| <p>❖ ابزارهای قابل توجه برای اندازه‌گیری عملکرد و اثرات واقعی (یعنی ابزارهای معقول با زمینه‌های مناسب برای استفاده) شناسایی و انتخاب کنید.</p> |
| <p>❖ عملکرد و اثرات واقعی و تجربیات را اندازه‌گیری کنید؛ برنامه را همان‌طور که هست مشاهده کنید.</p> |
| <p>❖ اطلاعات واقعی درباره اثرات و تجربیات برنامه را با نیازهای از پیش شناسایی شده مقایسه کنید تا تأثیر برنامه بر نیازهای مصرف‌کننده را سنجش کنید.</p> |
| <p>❖ مشخصات یا نمایه‌ای از اثرات مثبت، منفی و خنثی ارائه دهید.</p> |
| نبایدها |
| <p>❖ با کارکنان برنامه در مورد اهداف یا مقاصد گفت‌وگو نکنید.</p> |
| <p>❖ برای یافتن اهداف و مقاصد اعلام شده تلاش نکنید.</p> |



برای کاهش پتانسیل احتمال آگاهی از هدف، رابطی منصوب می‌شود که تمام بیانی‌های سازمانی^۱ و مطالب مرتبط با ارزشیابی را رهگیری می‌کند تا اطلاعات هدف را حذف و از ارزیاب جدا کند [۱۰]. همچنین می‌توان گفت پژوهش جدی درخصوص رویکرد ارزشیابی فارغ از هدف در ایران انجام نشده است. شواهدی نیز از استفاده و کاربست این رویکرد در امور نظارت و تقنین مجلس شورای اسلامی وجود ندارد. لذا می‌توان ادعا کرد استفاده از این رویکرد در نظارت پیشینی مجلس، ضمن گره‌گشایی نظری و روشی از ارزشیابی‌های پیشینی، می‌تواند امری بدیع تلقی شود.

۳. ارزشیابی پیشینی برنامه هفتم توسعه با رویکرد فارغ از هدف

می‌توان از ارزشیابی فارغ از هدف به‌عنوان یک رویکرد، برای ارزشیابی برنامه هفتم توسعه استفاده کرد. برای این منظور باید از الزامات روش‌شناختی این رویکرد تبعیت نمود و با تبیین مناسب روش، به شناسایی تمامی اثرات واقعی برنامه هفتم توسعه، اعم از اثرات مورد نظر برنامه و نیز سایر اثرات جانبی و پیامدهای ناخواسته آن اقدام کرد. از این‌رو این گزارش بر آن است تا با تدوین روش پژوهش مبتنی بر رویکرد فارغ از هدف، نسبت به شناسایی اثرات واقعی فصل بیست‌وسوم برنامه هفتم توسعه با عنوان اصلاح نظام اداری مبادرت کند.

همان‌طور که در توضیحات روش‌شناختی رویکرد فارغ از هدف اشاره شد، ارزشیابی فارغ از هدف به‌لحاظ روشی خنثی است، به این معنی که می‌توان آن را با چند روش ارزشیابی دیگر ترکیب کرده و یا منطبق ساخت. برای مثال ارزشیابی فارغ از هدف را می‌توان با روش‌های جمع‌آوری داده‌های کیفی ترکیب کرد. از این‌رو و برای احصای اثرات واقعی اصلاح نظام اداری مدنظر برنامه هفتم توسعه، از روش دلفی تحت رویکرد فارغ از هدف استفاده شده است.

تکنیک دلفی یکی از روش‌های تصمیم‌گیری گروهی است که برای دستیابی به توافق پیرامون مسئله مورد بررسی از دیدگاه خبرگان استفاده می‌شود؛ با استفاده از روش دلفی می‌توان دیدگاه تخصصی خبرگان را پیرامون پدیده مورد مطالعه گردآوری کرد [۱۱]. سازوکار این روش به‌گونه‌ای طراحی شده است که بتوان از چالش‌های مختلف تصمیم‌گیری گروهی به‌ویژه پدیده گروه فکری پیشگیری کرد. به‌طورکلی می‌توان نتیجه‌گیری کرد که تکنیک دلفی سازوکار مناسب و قابل قبولی برای دستیابی به اجماع در زمان توسعه مجموعه‌ای از شاخص‌ها به‌شمار می‌آید [۱۲]. روش دلفی خط‌مشی^۲ یکی از انواع دلفی می‌باشد که اغلب درباره موضوعات سیاسی و اجتماعی به‌کار گرفته می‌شود. هدف این نوع دلفی، برخلاف دلفی کلاسیک، رسیدن به وفاق در میان کارشناسان نیست. درواقع، هدف دلفی خط‌مشی

1. Communiqués

2. Policy Delphi

به دست آوردن راه‌حل‌های مختلف است که در راستای این هدف، روش دلفی به عنوان یک ابزار برای توسعه نظرات به کار می‌رود و هدف نهایی، انتخاب مناسب‌ترین خط‌مشی است. این روش، شامل به دست آوردن نظرات و عقاید واگراست. همچنین دلفی خط‌مشی دارای ویژگی‌های ناشناس بودن افراد در صورت تمایل، تکرار، بازخورد کنترل شده دسته‌بندی نظرات به شکل متضاد مجادله ساختار یافته است [۱۳]. روش‌های تجزیه و تحلیل داده‌ها با توجه به هدف مطالعه دلفی، ساختار دوره‌ها، انواع سؤالات و تعداد مشارکت‌کنندگان متفاوت است. به طور معمول، از تکنیک‌های تحلیل محتوا برای شناسایی مضامین اصلی تجربه و توافق انسان به عنوان پایه و اساس حقیقت استفاده می‌شود [۱۳]. در این مطالعه نیز از روش تحلیل محتوا برای تجزیه و تحلیل داده‌های به دست آمده از دوره‌های روش دلفی بهره گرفته شد. برای انجام روش دلفی، پرسش‌نامه مصاحبه ساختار یافته‌ای تدوین شد. سؤال اصلی پژوهش عبارت بود از: پیامدها و اثرات واقعی اجرای هریک از اقدامات زیر توسط دولت‌ها چه مواردی می‌تواند باشد؟ این پرسش‌نامه مبتنی بر ۹ بند از فصل بیست و سوم برنامه هفتم توسعه با عنوان اصلاح نظام اداری و همچنین جدول شاخص‌های ارزیابی این فصل انتخاب شد.

جدول ۲. پرسش‌نامه دلفی خبرگان

| شرح اقدام | پیامدها و اثرات واقعی |
|---|-----------------------|
| کاهش مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی | |
| واگذاری وظایف و اختیارات قابل واگذاری به سطوح استانی و شهرستانی | |
| توسعه دولت الکترونیک و افزایش ارائه خدمات الکترونیکی به شهروندان | |
| عدم استخدام رسمی به جز در مشاغل حساس | |
| آموزش تک‌بعدی (صرفاً تخصصی) منابع انسانی | |
| ارزیابی سالیانه مدیران و رتبه‌بندی آن‌ها | |
| توسعه نظام مدیریت عملکرد نتیجه‌محور | |
| ارزیابی و رتبه‌بندی سالیانه مؤسسات عمومی از حیث مدیریت تعارض منافع و انتشار عمومی نتایج | |
| برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری و سنجش کمیت‌پذیر آن | |

۳-۱. خروجی دلفی در دور اول

هدف از انجام دور اول، جمع‌آوری و طبقه‌بندی نظرات کارشناسان شرکت‌کننده در مطالعه با استفاده از سؤال‌های موجود در پرسش‌نامه بود [۱۴] که حاصل آن تهیه یک پرسش‌نامه برایندگیری شده از نظرات خبرگان برای ارائه در دور بعدی است. به همین منظور پرسش‌نامه‌ای باز بین ۱۵ نفر از کارشناسان،



اساتید دانشگاه و مدیران ارائه شد که از بین آنها ۸ نفر پرسش‌نامه را تکمیل و ارسال کردند. این خبرگان براساس سه شاخص: ۱. تحصیلات مرتبط با علوم مدیریت و علوم سیاسی و آینده‌پژوهی، ۲. تجربه کاری مدیریتی و سیاستگذاری و همچنین ۳. سوابق سیاست‌پژوهی و آینده‌پژوهی انتخاب شدند و تا آنجا که ممکن بود، سعی شد مصاحبه‌شوندگان از اهداف کار بی‌اطلاع باشند تا بتوان از هرگونه سوگیری نسبت به اهداف ممانعت کرد و در نتیجه اثرات واقعی اصلاح نظام اداری در برنامه ارائه شود. همچنین به‌منظور مقایسه پیامدهای احصا شده فارغ از هدف با اهداف و مقاصد مورد نظر قانونگذار در برنامه هفتم، نیاز بود این اهداف و پیامدهای مورد نظر به‌صورت دقیق از برنامه استخراج شود. از این‌رو از اقدامات طرح شده در فصل بیست‌وسوم لایحه برنامه هفتم توسعه، اهداف استخراج شد. در جدول ۳، اقدامات و همین‌طور اهداف و پیامدهای مورد انتظار اصلاح نظام اداری در کنار نتایج به‌دست آمده از دلفی خبرگان نمایش داده شده است.

جدول ۳. دور اول فرایند دلفی: اهداف و پیامدهای مورد انتظار و پیامدهای و اثرات واقعی اصلاح نظام اداری در برنامه هفتم توسعه

| سرفصل | شرح اقدام | هدف و پیامدهای مورد انتظار | پیامدها و اثرات واقعی |
|----------------|---|--------------------------------|---|
| کوچک‌سازی دولت | کاهش مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی | بهره‌وری و کاهش هزینه‌های دولت | <ul style="list-style-type: none"> کاهش هزینه‌های جاری دولت و چابک‌سازی آن. کاهش انگیزه کاری به‌جهت عدم ورود به دولت در عموم مردم. ایجاد ترس در کارکنان فعلی که ممکن است در معرض تعدیل قرار گیرند. خالی شدن سازمان‌های دولتی از نیروهای برتر و گسترش نیروهای فریلنسر تخصصی در بخش خصوصی و در نتیجه کاهش بهره‌وری بخش دولتی. تعارض بین دستگاه‌های اجرایی. کاهش کیفیت خدمات از طریق فشار عملیاتی و روانی بر نیروهای میدانی دولتی به‌دلیل حجم کار بالا و کمبود نیروی انسانی. |
| | واگذاری وظایف و اختیارات قابل واگذاری به سطوح استانی و شهرستانی | | <ul style="list-style-type: none"> افزایش عدالت. مشارکت بیشتر شهروندان و افزایش اعتماد عمومی و احساس مشارکت. تقویت سازوکارهای محلی و منطقه‌ای. افزایش درک متقابل و حس هم‌نوایی شهروندان شهرها با سیاست‌های مرکز. مخاطرات امنیتی به‌جهت تضعیف حاکمیت مرکزی. |

| سرفصل | شرح اقدام | هدف و پیامدهای مورد انتظار | پیامدها و اثرات واقعی |
|--------------|--|---|---|
| | | | <ul style="list-style-type: none"> • هزینه‌های زیاد ابتدایی به جهت فقدان سازوکارهای نظارتی دقیق. • طبقاتی شدن اختیارات، واگذاری اختیارات کمتر مطلوب و نگاه‌داشت اختیارات مطلوب‌تر. • تحول و ارتقای کارآمدی نظام اداری و تقویت بخش عمومی و رویکردهای اجتماع‌محور. • کوچک شدن دولت مرکزی. • افزایش کیفیت خدمات ارائه شده به شهروندان. • مشغولیت بیشتر دولت به خط‌مشی‌گذاری و تنظیم‌گری به جای ارائه خدمات. |
| الکترونیسیم | توسعه دولت الکترونیک و افزایش ارائه خدمات الکترونیکی به شهروندان | هوشمندسازی و تحقق دولت الکترونیک | <ul style="list-style-type: none"> • سهولت و سرعت ارائه خدمات و در نتیجه افزایش رضایت شهروندان. • مخاطره نقض حریم خصوصی (هک و امنیت اطلاعاتی). • بازمهندسی و هوشمندسازی فرایندها و در نتیجه افزایش بهره‌وری و حتی کاهش کارکنان دولت. • افزایش مشارکت شهروندان در تعامل با دولت و حاکمیت. • بیگانگی اجتماعی و تقویت فردگرایی و تقویت رفتارهای ماشینی در انسان. • گفت‌وگو ناپذیری و در نتیجه افزایش نارضایتی عموم. • افزایش بسترها و شرایط کشف فساد. |
| منابع انسانی | عدم استخدام رسمی به جز در مشاغل حساس | ارتقای بهره‌وری و افزایش انگیزه کارکنان دولت، ساماندهی جذب، به‌کارگیری و همچنین توسعه کیفی کارکنان دولت | <ul style="list-style-type: none"> • عدم امنیت شغلی کارکنان و در نتیجه افزایش تنش‌های روحی و روانی در بین آنان. • احساس بی‌عدالتی به دلیل اختلاف شرایط استخدام رسمی پیشین و استخدام‌های غیررسمی کنونی. • افزایش کارایی و بهره‌وری در عملکرد دولت. • خروج نخبگان از دولت. • افزایش زمینه رانت برای ورود به استخدام رسمی. • تلاطم و آشوب در نظام اداری کشور. |
| | آموزش تک‌بعدی (صرفاً تخصصی) منابع انسانی | | <ul style="list-style-type: none"> • تربیت کارکنانی که فاقد مهارت حل مسئله در محیط سیاسی هستند. • مواجهه تک‌بعدی کارکنان با موقعیت‌های سازمانی. • ارتقاهای صوری و نمایشی با آموزش‌های غیرضروری. • ارتقای کارآمدی نظام اداری در کوتاه‌مدت. |



| پیامدها و اثرات واقعی | هدف و پیامدهای مورد انتظار | شرح اقدام | سرفصل |
|--|---|--|----------|
| <ul style="list-style-type: none"> عدم کارایی لازم در میان مدت. فقدان شکل‌گیری شبکه‌ها و تعاملات میان‌رشته‌ای در منابع انسانی. | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> افزایش بهره‌وری. شایسته‌سالاری. ارتقای سطح عدالت‌محوری. افزایش رضایت شهروندان. تمرکزگرایی بیشتر. فاصله از عملگرایی و حرکت به سوی رزومه‌سازی. کاهش عملکرد تا سطح مقبول و نه مطلوب. جهت‌دهی و ریل‌گذاری عملکردی به مدیران در مسیر ارزیابی. امکان آسیب‌شناسی، پالایش مستمر، شناخت نقاط ضعف و رفع چالش‌ها در مدیران. شناخت موضوعات راهبردی در طراحی دوره‌های توانمندسازی (مبتنی بر نقاط ضعف). ایجاد حس نظارت بر مدیران و زمینه انگیزشی در جهت کنشگری مؤثرتر. | استقرار نظام | ارزیابی سالیانه مدیران و رتبه‌بندی آن‌ها | |
| <ul style="list-style-type: none"> امکان پایش مستمر وضعیت عملکردی دستگاه‌ها و سازمان‌ها و ارتقای کارآمدی. نیاز به سازمان‌های مشاوره‌ای. بی‌توجهی به بهبود فرایندی. تنزل به حداقل نتیجه‌ها. امور صوری و نمایشی برای نشان دادن عملکرد و خدمات (عملکردسازی و نتیجه‌سازی). افزایش هزینه‌های اجرایی. چالش در طراحی نتایج مبتنی بر شاخص‌های دقیق کمی برای سازمان‌های بخش عمومی. پیامدهای سیاسی اجتماعی عدم تحقق اهداف و نتایج مقرر برای سازمان‌ها. | مدیریت عملکرد و بهبود عملکرد نظام اداری | توسعه نظام مدیریت عملکرد نتیجه‌محور | ارزشیابی |
| <ul style="list-style-type: none"> تغافل از شاخص‌های ارزیابی. ایراد ارزیابی غیرفرایندی. کاهش فساد. کارآمدسازی نهادها. | | ارزیابی و رتبه‌بندی سالیانه مؤسسات عمومی از حیث مدیریت | |

| پیامدها و اثرات واقعی | هدف و پیامدهای مورد انتظار | شرح اقدام | سرفصل |
|--|----------------------------|--|-------|
| <ul style="list-style-type: none"> افزایش انگیزه دستگاه‌های اجرایی به منظور نقش‌آفرینی بیشتر در خصوص مدیریت و کنترل موقعیت‌های تعارض منافع. ایجاد و گسترش سازوکارهای مبتنی بر شفافیت در بخش عمومی و دولتی. شکل‌گیری فضای رقابتی بین کنشگران و سازمان‌های بخش عمومی در تحقق نتایج. | | تعارض منافع و انتشار عمومی نتایج | |
| <ul style="list-style-type: none"> افزایش بازدهی نظام اداری. کاهش هزینه‌های جاری. شکل‌گیری یک رقابت مؤثر بین دستگاه‌های اجرایی گوناگون به منظور ارتقای سطح بهره‌وری و کارآمدی. افزایش پیچیدگی. توسعه فرهنگ بهره‌وری در سازمان‌ها مبتنی بر اعمال و نظارت شاخص‌های بهره‌وری در ارزیابی. کارآمدی سازمان‌ها و مدیریت بهینه منابع در صورت تحقق راهبردها و اقدامات مؤثر بهره‌ورانه. فروکاستن فضا سازی برای عملکرد مطلوب به چند شاخص عملکردی سنجش‌پذیر و مواجهه غیرکیفی با موقعیت‌ها و تنازل به حداقل مطلوب. | | برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری و سنجش کمیت‌پذیر آن | |

۲-۳. خروجی دلفی در دور دوم

در دور دوم، پرسش‌نامه تهیه شده در دور اول، در اختیار برخی از مشارکت‌کنندگان دور اول قرار داده شد. هدف از انجام این دور، رتبه‌بندی کردن موارد موجود در پرسش‌نامه براساس معیارهای طراحی شده همراه با ذکر دلایل بود [۱۵]. در این دور، به برخی از مشارکت‌کنندگان دلفی که در مرحله نخست نظرخواهی شدند پرسش‌نامه دور دوم داده شد و از آنها خواسته شد مواردی را که توسط محققان دیگر مطرح شده است، بررسی کرده و به جرح و تعدیل نظرات و قضاوت‌های اولیه خود مبادرت کنند.



جدول ۴. نتایج دور دوم فرایند دلفی

| سرفصل | شرح اقدام | پیامدها و اثرات واقعی |
|----------------|--|--|
| کوچک‌سازی دولت | کاهش مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی | کاهش کارکنان دستگاه‌های اجرایی میل سازمان به اصلاح فرایندها و زبده‌گزینی را خواهد افزود که البته این پیامد ناخواسته نیست، اما پیامدهای منفی ناخواسته نیز به‌همراه دارد که هدفی که قانونگذار از کاهش کارکنان تعقیب می‌کرده است را بی‌اثر می‌کند؛ کاهش مجموع کارکنان باعث خالی شدن سازمان‌های دولتی از نیروهای برتر و متعاقباً گسترش نیروهای دورکار تخصصی در بخش خصوصی و در نتیجه کاهش بهره‌وری بخش دولتی می‌شود. درعین حال وظایف کارکنان تعدیل شده نیز بر دوش سایر کارکنان قرار خواهد گرفت که زاینده فشار روانی و کاری بر روی آنها خواهد بود. |
| | واگذاری وظایف و اختیارات قابل واگذاری به سطوح استانی و شهرستانی | واگذاری وظایف و اختیارات به سطوح استانی درعین حال که آثار مثبت و قابل پیش‌بینی همچون افزایش حس عدالت یا مشارکت شهروندان و ... را به‌همراه دارد، اما پیامد تهی شدن دولت را نیز به‌دنبال خواهد داشت. دولتی که اختیارات خود را واگذار می‌کند، اما توان نظارت و کنترل برای تحقق مسئولیتی که همچنان برعهده‌اش است را ندارد. |
| الکترونیسم | توسعه دولت الکترونیک و افزایش ارائه خدمات الکترونیکی به شهروندان | الکترونیسم هم واجد آثار مطلوبی است که تقریباً مقصود قانونگذار بوده است، اما پیامد ناخواسته تبدیل روابط اجتماعی (که دال بر قوت حیات اجتماعی است) به روابط ماشینی را در پی دارد. روابطی که با گفت‌وگوهای انسانی در موقعیت‌های اداری امکان ایجاد شفقت و از آن رهگذر تفاهم میان انسان‌ها را می‌توانست برقرار کند. |
| منابع انسانی | عدم استخدام رسمی به‌جز در مشاغل حساس | عدم استخدام رسمی به‌جز در مشاغل حساس، هم رانت‌خیز است و هم باعث عدم ورود نخبگان به دولت می‌شود و درنهایت نظام اداری را به بی‌ثباتی خواهد کشاند. |
| | آموزش (صرفاً تخصصی) منابع انسانی | تأکید بیش از اندازه بر تخصص‌گرایی در امور مختلف همچون آموزش، باعث تربیت تک‌بعدی کارکنان در سازمان خواهد بود که دیگر سازمان در موقعیت سیاسی، امکان عمل قدرتمند را نخواهد داشت. |
| ارزشیابی | ارزیابی سالیانه مدیران و رتبه‌بندی آنها | ارزیابی و رتبه‌بندی مدیران می‌تواند آثار مثبتی جهت تحقق نظام مدیریت عملکرد داشته باشد، اما پیامدهایی به‌جهت ماهیت ارزیابی و یا مدل‌هایی که برای ارزیابی استفاده می‌شود دارد؛ ارزیابی به‌جهت ماهیتی عامل تنزل عمل به سطح شاخص‌های عمل حداقلی است. اما مدل‌های ارزیابی تک‌بعدی (یا فرایندی یا برایندی/یا کمی یا کیفی و ...) خود نیز عامل انحراف عمل از وضع مطلوب خواهد بود. |
| | توسعه نظام مدیریت عملکرد نتیجه‌محور | نتیجه‌محوری در موضوع عملکرد درعین حال که به‌دنبال کاهش افعال بدون اثر و نتیجه است، اما منظر ارزیابان نتیجه‌ها را محدود کرده و شرطی به حصول یک نتیجه می‌کند هرچند نتیجه متناهی نبوده و یا برای تحقق‌اش، بسیاری از حدود و خطوط اداری تضییع شود. |

| | |
|---|--|
| ارزیابی و رتبه‌بندی سالیانه مؤسسات عمومی از حیث مدیریت تعارض منافع و انتشار عمومی نتایج | ارزیابی نهادهای عمومی از جهت کیفیت مواجهه با موقعیت تعارض منافع، آثار مثبت زیاد و قابل پیش‌بینی دارد که احیاناً مقصود قانونگذار نیز بوده است و پیامد منفی ناخواسته مشخصی برای آن به‌نظر نمی‌رسد. |
| برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری و سنجش کمیت‌پذیر آن | هرگونه قالب‌بندی عمل در قامت برنامه یا سنجش‌های کمیت‌پذیر، موقعیت تنازل رفتار و انحراف فرایند را ایجاد یا تشدید خواهد کرد. |

۳-۳. خروجی دلفی در دور سوم

دور سوم فرایند دلفی با هدف بازبینی و تجدیدنظر در نظرات خبرگان و داوری و رتبه‌بندی آنها انجام خواهد گرفت. در این دور نیز برخی از مشارکت‌کنندگان دور اول دلفی، خروجی پرسش‌نامه دور دوم را دریافت کردند تا به داوری نظرات دیگران و یا تجدیدنظر در آن با ذکر استدلال مبادرت کنند. براساس تحلیل نخبگان نسبت به سیاست‌هایی که دولت در فصل اصلاح نظام اداری لایحه برنامه هفتم توسعه مطرح کرده است به‌نظر می‌آید دولت در سه سطح ساختار و تشکیلات، سرمایه انسانی و ارزیابی، به یک بسته سیاستی (مجموعه‌ای از سیاست‌ها) توجه کرده است:

- در بخش ساختار و تشکیلات، چهار سیاست تدوین برنامه ارتقای بهره‌وری، واگذاری اختیارات به استان‌ها و شهرستان‌ها، الکترونیسم و مدیریت عملکرد نتیجه‌محور را دنبال می‌کند. تحقق بهره‌وری با چابک‌سازی دولت میسر است و مسیر چابک‌سازی از الکترونیسم می‌گذرد و از آنجاکه پیش‌فرض الکترونیسم، اصلاح فرایندی است باید فرایندهای اداری به نفع نتیجه‌محوری، بازطراحی شود.
- در بخش سرمایه انسانی بر سه سیاست کاهش کارکنان، عدم استخدام رسمی و آموزش منابع انسانی تأکید دارد. کنترل میزان کمی کارکنان نیز هم با تعدیل بخشی از کارکنان فعلی و هم عدم جذب کارکنان جدید میسر خواهد بود.

- در بخش ارزشیابی نیز دو سیاست ارزیابی مدیران و ارزیابی نهادهای عمومی از حیث تعارض منافع را تعقیب می‌کند. اما محوریت ارزیابی در نظام اداری با ارزیابی مدیران و تمرکز این ارزیابی بر کیفیت عمل مدیران در موقعیت تعارض منافع خواهد بود.

درعین حال که هرکدام از بخش‌های سه‌گانه مشتمل بر پویایی مشخصی برای تعقیب هدف قانونگذار است، اما نباید از پویایی میان سه بخش فوق نیز غافل بود؛ این سه بخش سیاستی، متأثر از و مؤثر بر یکدیگرند و ممکن است غفلت از این تأثیرات متقابل، پیامدهای ناخواسته‌ای به بار آورد:

- کاهش کارکنان دستگاه‌های اجرایی و یا واگذاری اختیارات دولت به استان‌ها و شهرستان‌ها به شرطی دولت را با عدم بهره‌وری مواجه نخواهد کرد که منابع انسانی، آموزش دیده باشند. حال اگر این



آموزش در قالب فرایندهای قبلی آموزش (چون آموزش ضمن خدمت) انجام شود و یا به صورت کمی ارزیابی شود مثلاً میزان برگزاری کلاس‌ها ملاک مطلوبیت آموزش قرار گیرد و از کیفیت آموزش یا میزان یادگیری تغافل شود بی‌شک دولت به هدف کوچک‌سازی و یا واگذاری اختیارات به استان‌ها و شهرستان‌ها که ارتقای کیفیت حکمرانی است نخواهد رسید.

- عدم استخدام رسمی مگر در مشاغل حساس اگر بر مدلی جامع از ارزیابی مشاغل و تعیین درجه حساسیت آنها مبتنی بر فرایندی از مذاکرات پهن‌دامنه فنی سیاسی و نیل به نوعی از تفاهم حداکثری میان نخبگان علمی سیاسی استوار نباشد، زمینه‌ساز ایجاد مبالغ گسترده‌ای از رانت اداری خواهد بود.

- نتیجه‌محوری صرف در دولت و توجه به ارائه خدمات الکترونیک به عموم بدون اصلاح فرایندها، ممکن است دولت را از فرایند انسانی تولید خدمات غافل کند. لذا اگر دولت برای الکترونیکی کردن خدمات به اصلاح و بازطراحی فرایندها نیندیشد، صرفاً به ماشینی کردن خدمات اقدام کرده است. بنابراین تعقیب این هدف، ممکن است دولت را از آرمان مردمی بودن و عدالت‌محوری به نفع کارایی و بهره‌وری دور کند.

- آموزش معمولاً به کلیت خود در فضای اداری مطلوب تلقی شده و مخالفتی با آن در اغلب موارد وجود ندارد، اما توجه به ملاک‌های آموزش مطلوب که نه انتقال مکانی برخی اطلاعات که یادگیری پس از عمل و تجربه است معمولاً در مقوله ارزیابی دوره‌های آموزشی وجود ندارد و همین نقصان ارزیابی است که فضا را برای برگزاری دوره‌های متعدد آموزشی کم‌اثر باز می‌کند.

- برنامه‌ریزی و ارزیابی در فرم کنونی آن، مفاهیمی برآمده از نظم کنترل‌محور بوروکراتیک و منطق سلسله‌مراتبی است. فرامین در قالب برنامه‌ها صورت‌بندی شده و نظام ارزیابی برای کنترل کیفیت تحقق فرامین تنظیم و مستقر می‌شود. لذا باید به پیش‌فرض این دو مفهوم توجه داشت و مشعر به این معنا بود که تقویت این دو مفهوم، خواسته یا ناخواسته، مقوی بوروکراسی است و برای دولتی که سعی گذار از حکمرانی هرمی به سوی حکمرانی مشارکت‌محور و مردمی را دارد بازخوانی این دو مفهوم در پارادایم نوین ضروری است.

حال که مشخص شد پویایی‌هایی میان بخش‌های مختلف برنامه دولت وجود دارد که عدم توجه به آنها نیز پیامدهای ناخواسته و البته نامطلوبی به دنبال خواهد داشت یک پرسش مهم همچنان در مقابل ماست که دولت در میان تمامی این اقدامات، در نهایت مداخلات خود برای اصلاح و تغییر نظام اداری را از کجا باید آغاز کند که هم اهدافش برای ارائه خدمات عمومی مطلوب محقق شود و هم مواجهه با پیامدهای نامطلوب نگردد؟

توجه به چند قاعده اولویت تغییر را مشخص می‌کند: ۱. از ساختار که زمینه افعال را ایجاد می‌کند به‌عنوان «علت اعدادی» یاد می‌کنند و عاملان سازمانی که فاعل عمل‌اند نیز علت ایجاد می‌هستند.

از آنجاکه علت ایجاد قوی‌تر از علت اعدادی است، لذا اولویت تغییر با تغییر عاملان است. هرچند غایت میانی تغییر، بهبود ساختار اداره جهت تحقق کنش جمعی مطلوب و غایت نهایی آن، اصلاح عموم عاملان است؛ ۲. وقتی نوبت به تغییر ساختاری نیز برسد باید توجه داشت که این تغییر، امری برون‌سازمانی نیست و باید از پویایی‌های درون‌سازمانی نضج گرفته و اجرایی شود؛ ۳. تغییر عاملان هرچند می‌تواند در سطوح بینش، ارزش، دانش، توانش، خواش و کنش انجام شود، اما باید توجه داشت مطابق مدل‌های مدیریت تغییر،^۱ آگاهی کارکنان نظام اداری از ضرورت تغییر، میل آن‌ها به تغییر، برخورداری از دانش لازم برای تغییر، کسب مهارت و توانایی لازم برای تغییر و تثبیت و تقویت فرایند برگشت‌ناپذیر تغییر است که می‌تواند مقوله تغییر و اصلاح نظام اداری را ممکن کند.

حال با توضیحی که داده شد هر اقدامی، به‌جهت پیچیدگی‌های که حوزه اداره در کشور دارد، باید با لحاظ تمام حساسیت‌های تغییر انجام شود و راه‌حل‌های دم‌دستی که هر زمانی می‌تواند وجهه عمل دولت قرار گیرد همچون کاهش کارکنان، عدم استخدام رسمی، واگذاری اختیارات، آموزش، الکترونیسم و مانند آن باید موقوف به فهمی عمیق از صحنه اداره کشور و با اولویت‌دهی به تغییر عاملان سازمانی، تغییر نضج‌یافته از درون سازمان و بهبود مهارت و اراده کارکنان جهت تغییرات سازمانی باشد تا اصلاح نظام اداری میسر شود. با این توضیح اقداماتی که دولت در لایحه برنامه هفتم پیشنهاد داده است و البته با تقریری که کمترین میزان وقوع پیامدهای ناخواسته را داشته باشد به شرح ذیل پیشنهاد می‌شود:

- قبل از هر اقدامی، دولت باید ارزیابی جامع و دقیق از صحنه نظام اداری داشته باشد و تصور خود از این صحنه را متوقف بر ذهنیت و حس عامه^۲ نکند. مهم‌ترین موضوع برای ارزیابی نیز کم و کیف منابع انسانی در نظام اداری است. البته ارزیابی درعین‌حال که روایتی دقیق از صحنه باید ارائه دهد نباید باعث ظهور کژرفتارهای سازمانی و یا تنزل افعال سازمانی به حداقل‌های خواسته شده شود.
- مبتنی بر نتایج به‌دست آمده از ارزیابی منابع انسانی، دولت، توانمندسازی منابع انسانی را با رویکرد مدیریت تغییر در اولویت اصلاح نظام اداری قرار دهد که مبتنی بر آن، نباید تنها بر آموزش‌های کلاسیک بسنده کند بلکه لازم است فرایند ۵ مرحله‌ای مدیریت تغییر از آگاهی، میل، دانش، توانایی و تقویت را در دستور کار خود قرار دهد.
- بازطراحی فرایندی پیش‌نیاز الکترونیسم است و هر تغییر ساختاری و فرایندی از رهگذر مشارکت فعال کارکنان مهیا می‌شود. لذا نباید پنداشت این تغییر فرایندی را می‌توان بیرون از نظم اداری موجود توسط متخصصینی صورت‌بندی کرد و سپس درون آن جایابی کرد.

۱. مانند مدل مدیریت تغییر ADKAR که مخفف (Awareness, Desire, Knowledge, Ability, Reinforcement) است.
 ۲. البته شعور و حس عامه می‌تواند موقعیت مسئله که عوارض مسئله در آن ظهور یافته است را مشخص کند، اما تدقیق مسئله و رسیدن به مناشی و علل مسئله، فرایندی است که از منابع مختلف از جمله شعور عامه استفاده می‌کند.



- نتیجه بازبینی و بازخوانی ساختاری و فرایندی، می‌تواند سیاست کوچک‌سازی دولت را به همراه داشته باشد یا بزرگ‌تر کردن آن را. لذا کوچک‌سازی نمی‌تواند در برهه کنونی و قبل از انجام اقدامات پیشین، سیاست قطعی دولت تلقی شود.
- هر اقدامی که منجر به تضعیف کلیت دولت شود یا به تعبیری، «دولت تهی» بسازد بی‌شک سایر بخش‌ها یعنی بخش خصوصی و بخش سوم را نیز تضعیف کرده است. لذا واگذاری اختیارات اگر دولت را در دولت بودنش (نماینده‌گی جمهور) و نه در ارائه خدمات عمومی به‌مثابه یک بنگاه، تقویت کند مطلوب است و گرنه خیر. با این شاخص بهتر می‌توان این اقدام دولت را قضاوت کرد. دولت اگر امکان شبکه‌سازی و مدیریت شبکه در واگذاری اختیارات به استان‌ها و شهرستان‌ها را داشته باشد تا از آن رهگذر دست خود را در طول پیکره اداره ایران امتداد دهد واگذاری اختیارات می‌تواند راهگشا باشد و اگر با واگذاری اختیارات، تنها خود را از مداخله در امور محلی خلع‌ید کند بی‌شک دچار خسارت شده است.

۴. نتیجه‌گیری

برنامه هفتم توسعه سند راهبردی حرکت و اقدام دولت در پنج سال آینده کشور است و ارزیابی پیشینی آن، اعتبار و اثرگذاری‌اش را افزایش می‌دهد. این پژوهش، ارزیابی پیشینی فصل بیست‌وسوم برنامه، یعنی اصلاح نظام اداری با رویکرد ارزشیابی فارغ از هدف است که با اتخاذ فن دلفی و با نظرخواهی از کارشناسان و مدیران حوزه اداری در سه دور انجام شده است. براینند نظرات به‌دست آمده از خبرگان در واقع همان پیامدها و آثار واقعی هریک از اقدامات ۹ بند از فصل اصلاح نظام اداری در برنامه هفتم می‌باشد و مقایسه تحلیلی آن‌ها با اهداف و پیامدهای مورد انتظار می‌تواند درک صحیحی از این اقدامات پیش از اجرای آنها ایجاد نماید که یافته‌های ما به شرح ذیل است:

❖ کاهش مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی

این بند با هدف کاهش هزینه‌های آن در برنامه آمده است. اگرچه خبرگان اعتقاد داشتند که این اقدام می‌تواند به کاهش هزینه‌های دولت و چابک‌سازی آن کمک نماید، اما آثار و پیامدهای ناخواسته و نامطلوبی همچون کاهش انگیزه کاری به جهت عدم ورود به دولت در عموم مردم، ایجاد ترس در کارکنان فعلی که ممکن است در معرض تعدیل قرار گیرند، کاهش بهره‌وری سازمان‌های دولتی و خالی شدن آنها از نیروهای برتر، تعارض بین دستگاه‌های اجرایی و کاهش کیفیت خدمات به‌همراه داشته باشد. در جمع‌بندی از این بند می‌توان گفت هدف قانونگذار که افزایش بهره‌وری از رهگذر کاهش هزینه‌های منابع انسانی است با این اقدام محقق نخواهد شد، چراکه اثربخشی منابع انسانی باقی‌مانده نیز به جهت

افزایش فشار روانی و کاری بر روی دوش آنها و همین‌طور خالی شدن سازمان‌های دولتی از نیروهای برتر کاهش خواهد یافت.

پیشنهاد می‌شود کاهش هزینه‌های دولت به‌عنوان هدف این اقدام از رهگذر افزایش اثربخشی کارکنان با بازتعریف مشاغل، بازطراحی فرایندهای کاری و توانمندسازی کارکنان که در نهایت منجر به افزایش بهره‌وری خواهد شد، انجام شود.

❖ واگذاری وظایف و اختیارات قابل واگذاری به سطوح استانی و شهرستانی

این بند نیز با هدف افزایش بهره‌وری دولت و کاهش هزینه‌های آن در برنامه آمده است. کارشناسان و خبرگان از آثار مثبت این اقدام نظیر افزایش عدالت، مشارکت بیشتر شهروندان و احساس مشارکت، حس هم‌نوابی شهروندان شهرها با سیاست‌های مرکز، افزایش درک متقابل، تحول و ارتقای کارآمدی نظام اداری و افزایش کیفیت خدمات ارائه شده به شهروندان و کوچک شدن دولت مرکزی و مشغولیت بیشتر دولت به خط‌مشی‌گذاری و تنظیم‌گری به‌جای ارائه خدمات یاد کرده‌اند. اگرچه به مخاطرات امنیتی ناشی از تضعیف دولت مرکزی و طبقاتی شدن اختیارات (واگذاری اختیارات کمتر مطلوب و نگه‌داشت اختیارات مطلوب‌تر) اشاره داشته‌اند. اما در مجموع باید توجه داشت که واگذاری وظایف و اختیارات به سطوح استانی در صورت برخورداری دولت مرکزی از توان شبکه‌سازی در توزیع اختیارات و نظارت شبکه‌ای بر فرایند و برابری حکمرانی محلی و همین‌طور احراز صلاحیت (زیرساختی) استان‌ها و شهرستان‌ها بر اعمال حکمرانی محلی می‌تواند مفید باشد و گرنه پیامد تپی شدن دولت را به‌دنبال خواهد داشت. دولتی که اختیارات خود را واگذار می‌کند اما مسئولیتش را نمی‌تواند ایفا کند.

در این بند پیشنهاد می‌شود واگذاری اختیارات به استان‌ها و شهرستان‌ها پس از تأمین زیرساخت‌های لازم اعمال حکمرانی محلی و پس از احراز توان دولت در نظارت شبکه‌ای بر اقدامات استانی و شهرستانی در اعمال حکمرانی باشد.

❖ توسعه دولت الکترونیک و افزایش ارائه خدمات الکترونیکی به شهروندان

هدف از این اقدام، دسترس‌پذیر کردن خدمات کیفی و ارزان دولتی است. اگرچه کارشناسان مزایای متعددی از تحقق این بند، نظیر افزایش سهولت و سرعت در ارائه خدمات و در نتیجه افزایش رضایت عموم، بازمهندسی و هوشمندسازی فرایندها و در نتیجه افزایش بهره‌وری، افزایش بسترها و شرایط کشف فساد و ارتقای بهره‌وری نظام اداری و حتی کاهش کارکنان دولت ابراز داشتند، اما به مواردی نظیر مخاطره نقض حریم خصوصی (هک و امنیت اطلاعاتی)، تقویت فردگرایی و تقویت رفتارهای ماشینی در انسان و حتی به طریقی افزایش نارضایتی عمومی به‌جهت گفت‌وگوناپذیری این سامانه‌ها اشاره کردند.



در مجموع باید گفت اگرچه ابتدا بر عقلانیت کارکردی و اجتناب از بوروکراسی زائد در نظام اداری مهم است، اما باید با تهیه پیوست‌های فرهنگی و اجتماعی و همچنین اصلاح و بازمهندسی فرایندها و فراهم ساختن مطلوب زیرساخت‌های مورد نیاز، حتی‌الامکان از آسیب‌های الکترونیسم نیز اجتناب کرد. برای اصلاح این اقدام پیشنهاد می‌شود برای تحقق هر اقدام توسعه‌ای دولت الکترونیک، پیوست فرهنگی و اجتماعی تنظیم شود تا از رهگذر عملیاتی کردن آن پیوست، اصلاح و الکترونیک کردن فرایندها آثار نامطلوب اجتماعی نداشته باشد.

❖ عدم استخدام رسمی به‌جز در مشاغل حساس

هدف دولت از این اقدام، ممانعت از بزرگ‌تر شدن دولت است و طبیعی هم به‌نظر می‌رسد که برای تحقق این هدف ابتدا باید جلوی استخدام‌های جدید را گرفت. اما دو نکته مهم در این ارتباط باقی می‌ماند: اول اینکه قید «به‌جز در مشاغل حساس»، امضای طلایی ایجاد می‌کند و باب دادوستدهای اداری را باز می‌کند و دوم پیامی که عدم استخدام رسمی برای نخبگان کشور دارد و آن عدم امکان ورود ایشان به دولت است که تبعاتی همچون مهاجرت را به‌دنبال خواهد داشت. البته کارشناسان به پیامدهای نامطلوب دیگری همچون عدم امنیت شغلی کارکنان و در نتیجه افزایش تنش‌های روحی و روانی در بین آنان، احساس بی‌عدالتی به‌دلیل اختلاف شرایط استخدام رسمی پیشین و استخدام‌های غیررسمی کنونی و ... نیز اشاره داشتند.

پیشنهاد می‌شود دو اقدام برای نیروهای فعلی و نیروهای آتی انجام پذیرد: برای نیروهای فعلی نگاهی از وضعیت استخدامی و وضعیت کارکنان موجود در نظام اداری تهیه شده و برای ارتقای کارمندان در هر نوع استخدامی به‌خصوص در استخدام رسمی برنامه‌ریزی شود. برای نیروهای آتی نیز فرایندی مبتنی بر مدل‌های شایسته‌سالاری تعیین شود و هر شکل از استخدام تنها از مسیر این فرایند و با تأیید شورای عالی اداری یا کمیته منتخبی از ناحیه این شورا انجام پذیرد و از هرگونه استخدام خارج از این فرایند اجتناب شود.

❖ آموزش صرفاً تخصصی منابع انسانی

این بند نیز به‌دلیل ارتقای بهره‌وری و افزایش انگیزه کارکنان، ساماندهی جذب، به‌کارگیری و همچنین توسعه کیفی کارکنان دولت در برنامه هفتم قرار گرفته است. آنچه به‌عنوان نیازسنجی آموزشی در لایحه برنامه هفتم توسعه آمده است، واژه خوبی است اما معمولاً آموزش تحول به امری فنی و یا اطلاعات عمومی می‌شود فارغ از آنکه انسان اداری باید برخوردار از مهارت فهم و حل مسئله باشد که این مهارت نیز صرفاً با آموزش‌های کلاسیک حاصل نخواهد شد و نیازمند یادگیری حین عمل نیز است. ارتقای

کارآمدی نظام اداری در گرو تقویت مهارت‌های اساسی فهم و حل مسئله در محیط سیاسی و نه صرفاً فنی است که با آموزش‌های تک‌بعدی و فنی حاصل نخواهد شد.

جهت اصلاح این بند پیشنهاد می‌شود غرض آموزش که افزایش توان فهم و حل مسئله است تأکید شود و کلیه اقدامات اعم از نیازسنجی براساس بانک اطلاعات سوابق و عملکرد مدیران، نیازهای شغلی و نتایج ارزیابی کانون‌های ارزیابی صلاحیت حرفه‌ای و همین‌طور اجرای دوره‌های آموزشی (یادگیری حین عمل)، همگی مبتنی بر تقویت توان فهم و حل مسئله صورت‌بندی شود.

❖ ارزیابی سالیانه مدیران و رتبه‌بندی آنها

دولت با هدف استقرار نظام مدیریت عملکرد و بهبود عملکرد نظام اداری، ارزیابی سالیانه مدیران و رتبه‌بندی آنها را در دستور کار خود قرار داده است. ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی از ظرافت‌ها و جزئیات مهمی برخوردار است که در صورت عدم توجه به آنها می‌تواند در معرض ناکارآمدی، برخوردهای صوری، رزومه‌سازی و حتی تمرکزگرایی بیشتر قرار گیرد. ارزیابی به‌جهت ماهیتی عامل تنزل عمل به سطح شاخص‌های عمل حداقلی است. هرچند مدل‌های ارزیابی تک‌بعدی (یا فرایندی یا برایندی/یا کمی یا کیفی و ...) خود نیز عامل انحراف عمل از وضع مطلوب خواهد بود.

ارزیابی مدیران و امتداد فعالیت‌های مدیریتی براساس شاخص‌های ارزیابی، فی‌نفسه مفید است اما ممکن است شاخص‌ها و سنجه‌های تعیین شده منجر به تنزل عملکرد مدیران به سطح حداقل شود؛ ازاین‌رو نیاز است با تعیین مشوقات عملکردی، از تنزل رفتار مدیران به حداقل رفتار مطلوب ممانعت کرد. لذا برای تکمیل این بند باید در عین تعریف تنبیهات سازمانی، مشوقاتی نیز برای افزایش ضریب بهره‌ورسازی عملکرد مدیران در نظر گرفته شود.

❖ توسعه نظام مدیریت عملکرد نتیجه‌محور

دولت این بند را نیز با هدف استقرار نظام مدیریت عملکرد و بهبود عملکرد نظام اداری، در دستور کار خود قرار داده است. توسعه نظام مدیریت عملکرد نتیجه‌محور فی‌نفسه اقدام ارزشمندی است که احیاناً موجب ارتقای کارایی و اثربخشی نظام اداری می‌شود، اما تأکید بر نتایج عینی و غفلت از فرایندها از یک‌سو و پیامدها و آثار ازسوی دیگر آفت نتیجه‌محوری است که عملکردها را تهی و نمایشی خواهد کرد. نکته مهم در ارتباط با نتیجه‌محوری آن است که بسیار دشوار، زمان‌بر و پرهزینه است و نیازمند همراهی ذهنی کارکنان اداری، ارتباطات قوی و گسترده میان آنها و مدیران در سازمان، ابزارهای مناسب جهت ارزیابی دقیق نتایج و مانند آن است که تحقق این اقدام در سازمان را سخت می‌کند. برای تحقق مطلوب



باید مقدمات نتیجه‌محوری، که به‌غیر از تغییر رویکردها نیازمند بازطراحی فرایندهاست، طی شود. لذا به‌درستی در این اقدام علاوه بر چرخش رویکردی، بازطراحی سامانه جامع عملکرد کارکنان دولت براساس شاخص‌های نتیجه‌محوری مطالبه شده است.

❖ ارزیابی و رتبه‌بندی سالیانه مؤسسات عمومی از حیث مدیریت تعارض منافع و انتشار عمومی نتایج

استقرار نظام مدیریت عملکرد و بهبود عملکرد نظام اداری، مقصود نهایی دولت از ارزیابی و رتبه‌بندی سالیانه مؤسسات عمومی از حیث مدیریت تعارض منافع و انتشار عمومی نتایج، است. این موضوع در صورتی که با شاخص‌های مناسب و توسط مرجع مناسبی اتفاق افتد می‌تواند موجب افزایش انگیزه دستگاه‌های اجرایی به‌منظور نقش‌آفرینی بیشتر در خصوص مدیریت و کنترل موقعیت‌های تعارض منافع خود و در نتیجه کارآمدسازی نهادها و کاهش فساد شود.

❖ برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری و سنجش کمیت‌پذیر آن

دولت این بند را نیز با هدف استقرار نظام مدیریت عملکرد و بهبود عملکرد نظام اداری، در دستور کار خود قرار داده است. در صورت تنظیم‌گری مناسب نهادهای متولی می‌تواند موجب شکل‌گیری یک رقابت مؤثر بین دستگاه‌های اجرایی گوناگون به‌منظور ارتقای سطح بهره‌وری و کارآمدی شود. در غیر این صورت آثاری همچون افزایش پیچیدگی، مواجهه غیرکیفی با موقعیت‌ها و تنازل به حداقل مطلوب، فروکاستن فضا سازی برای عملکرد مطلوب به چند شاخص عملکردی سنجش‌پذیر و انجام کارهای صوری و نمایشی برای بهره‌ور نشان دادن را در پی خواهد داشت.

برای اصلاح این بند پیشنهاد می‌شود شاخص‌های کمی و کیفی جهت سنجش میزان و کیفیت بهره‌وری طراحی و استفاده شود.

منابع و مأخذ

- [1] K. Oliver, T. Lorenc, J. Tinkler, and C. Bonell, "Understanding the unintended consequences of public health policies: the views of policymakers and evaluators," *BMC Public Health*, vol. 19, no. 1, pp. 1–9, 2019.
- [2] S. Speer, V. Pattyn, and B. De Peuter, "The growing role of evaluation in parliaments: holding governments accountable?," *Int. Rev. Adm. Sci.*, vol. 81, no. 1, pp. 37–57, 2015, doi: 10.1177/0020852314546583.
- [3] K. Olejniczak, S. Borkowska-Waszak, A. Domaradzka-Widła, and Y. Park, "Policy labs: the next frontier of policy design and evaluation?," *Policy Polit.*, vol. 48, no. 1, pp. 89–110, 2020, doi: 10.1332/030557319X15579230420108.
- [4] D. Guyadeen and M. Seasons, "Evaluation Theory and Practice: Comparing Program Evaluation and Evaluation in Planning," *J. Plan. Educ. Res.*, vol. 38, no. 1, pp. 98–110, 2018, doi: 10.1177/0739456X16675930.
- [5] B. W. Youker, "Goal-Free Evaluation: A Potential Model for the Evaluation of Social Work Programs," *Soc. Work Res.*, vol. 37, no. 4, pp. 432–438, 2013, doi: 10.1093/swr/svt032.
- [6] B. W. Youker, A. Zielinski, O. C. Hunter, and N. Bayer, "Who needs goals? A case study of goal-free evaluation," *J. Multidiscip. Eval.*, vol. 12, no. 27, pp. 27–43, 2016.
- [7] J. L. Fitzpatrick, J. R. Sanders, and B. R. Worthen, *Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*, 4th editio. Pearson, 2010.
- [8] B. W. Youker and A. Ingraham, "Goal-free evaluation: An orientation for foundations' evaluations," *Found. Rev.*, vol. 5, no. 4, p. 7, 2014, doi: 10.9707/1944-5660.1182.
- [9] M. Q. Patton, "Goal-Based vs. Goal-Free Evaluation," in *Encyclopedia of Social Measurement*, Elsevier, 2005, pp. 141–144. doi: 10.1016/B0-12-369398-5/00403-5.
- [10] B. W. Youker, A. Ingraham, and N. Bayer, "An assessment of goal-free evaluation: Case studies of four goal-free evaluations," *Eval. Program Plann.*, vol. 46, pp. 10–16, 2014, doi: 10.1016/j.evalprogplan.2014.05.002.
- [11] F. Hasson, S. Keeney, and H. McKenna, "Research guidelines for the Delphi survey technique," *J. Adv. Nurs.*, vol. 32, no. 4, pp. 1008–1015, 2000.
- [12] M. Rezaeian, "Getting to know the delphi method," *J. Rafsanjan Univ. Med. Sci.*, vol. 17, no. 12, pp. 1093–1094, 2019.
- [13] M. Fry and G. Burr, "Using the Delphi technique to design a self-reporting triage survey tool," *Accid. Emerg. Nurs.*, vol. 9, no. 4, pp. 235–241, 2001.
- [14] C. Critcher and B. Gladstone, "Utilizing the Delphi technique in policy discussion: a case study of a privatized utility in Britain," *Public Adm.*, vol. 76, no. 3, pp. 431–449, 1998.
- [15] A. Rahmani, R. Vaziri Nezhad, H. Ahmadi Nia, and M. Rezaeian, "Methodological principles and applications of the Delphi method: a narrative review," *J. Rafsanjan Univ. Med. Sci.*, vol. 19, no. 5, pp. 515–538, 2020.

گزیده سیاستی - مدیریتی گزارش

پیامدها و اثرات واقعی اجرای فصل بیست و سوم برنامه هفتم توسعه، تحت عنوان «اصلاح نظام اداری» توسط دولت‌ها، مورد بررسی قرار گرفته و از طریق رویکرد ارزشیابی فارغ از هدف، آثار و پیامدهای واقعی آن احصا و با آثار و پیامدهای هدف‌گذاری شده، مقایسه و تحلیل شده است. درنهایت چند توصیه سیاستی برای بهبود برنامه پیشنهاد شده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir