

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

اصلاح اداری مبتنی بر حاکمیت

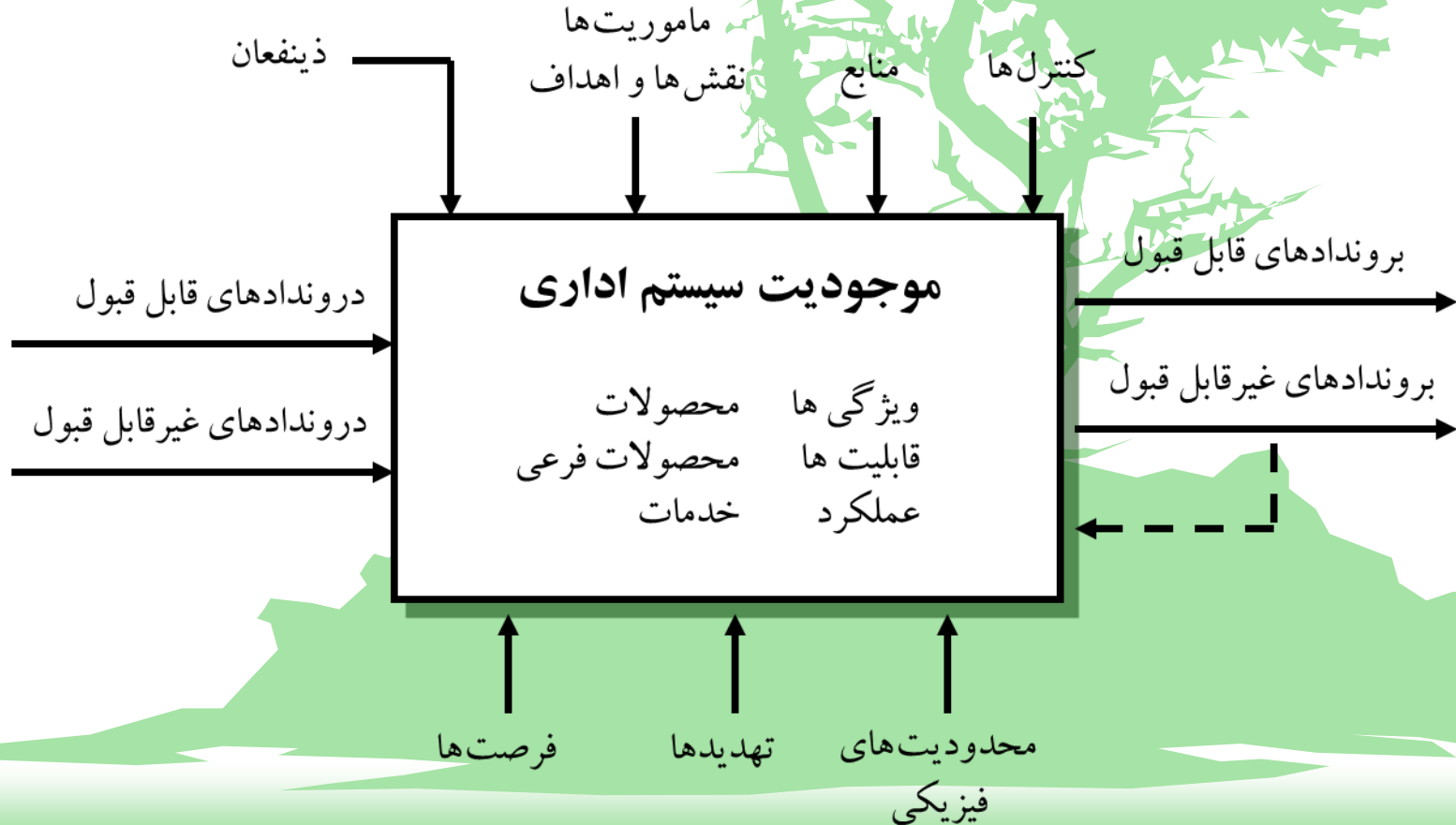
عمومی

Reforming Administrative  
System based on Public  
Governance

دکتر فرج اله رهنورد

# تعریف نظام اداری

♦ نظام اداری مجموعه ای است از عناصر به هم مرتبط (راهبردها و خط مشی های اداری، ساختار اداری، سبک های مدیریت، فرهنگ اداری، زیرسیستم های اداری، قابلیت ها و فناوری های اداری، و نیروی انسانی) که برای نیل به اهداف مشترک باهم در تعامل هستند.

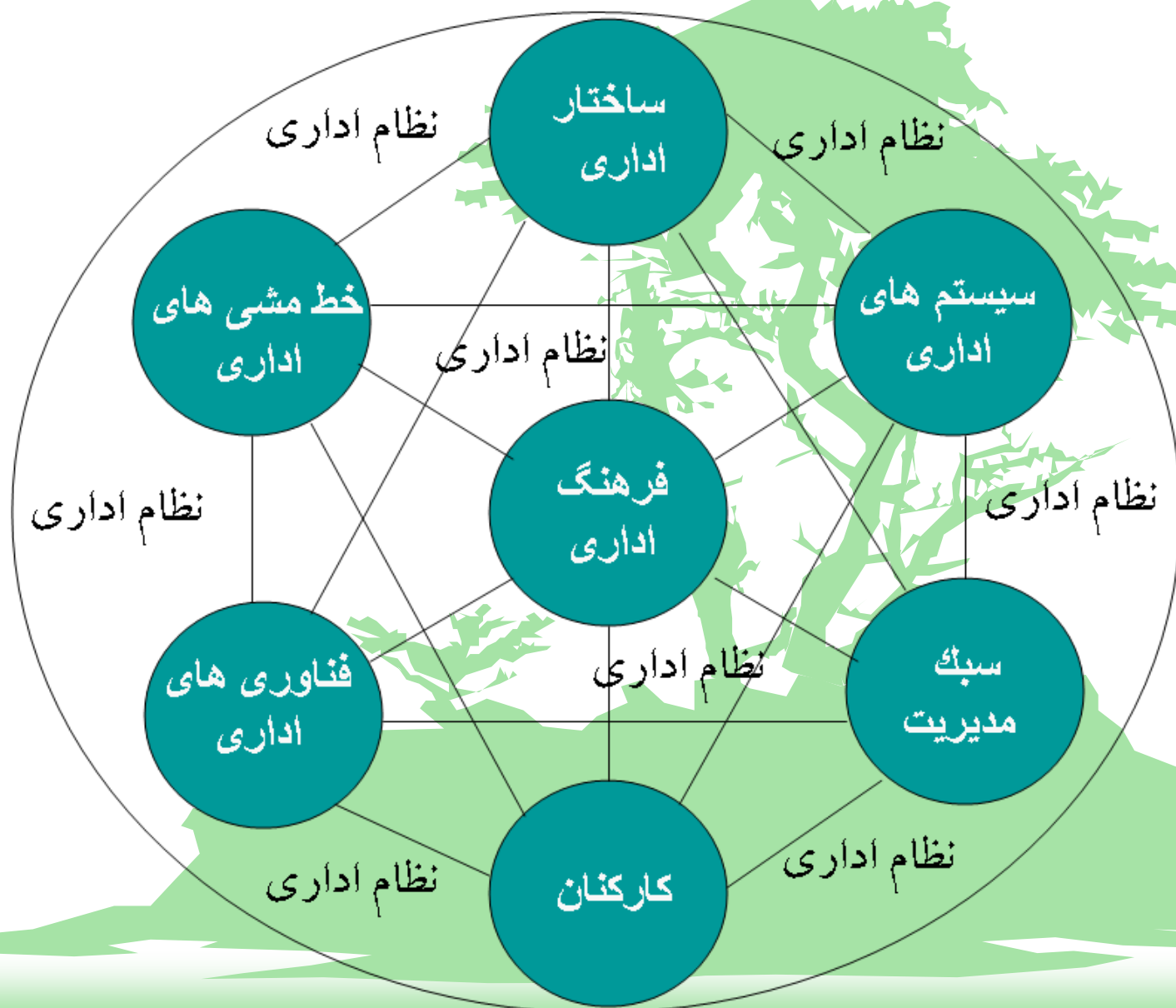


# عناصر نظام اداری

◆ عناصر نظام اداری بطور سنتی در ایران به چهار مقوله **تشکیلات**، **قوانین و مقررات**، **نیروی انسانی**، و **روشها** تقسیم می شود (اصلائی، ۱۳۷۸؛ انصاری، ۱۳۷۸). اما برای مسئله یابی و ایجاد تحول اداری، چنین تقسیم بندی کلی، کمک چندانی نمی کند. آنچه در تحول اداری مورد نیاز است، توجه جزئی تر بر عناصر نظام اداری است تا امکان تحلیل آنها با رویکرد ارتقای اثربخشی و کارایی نظام اداری فراهم گردد.

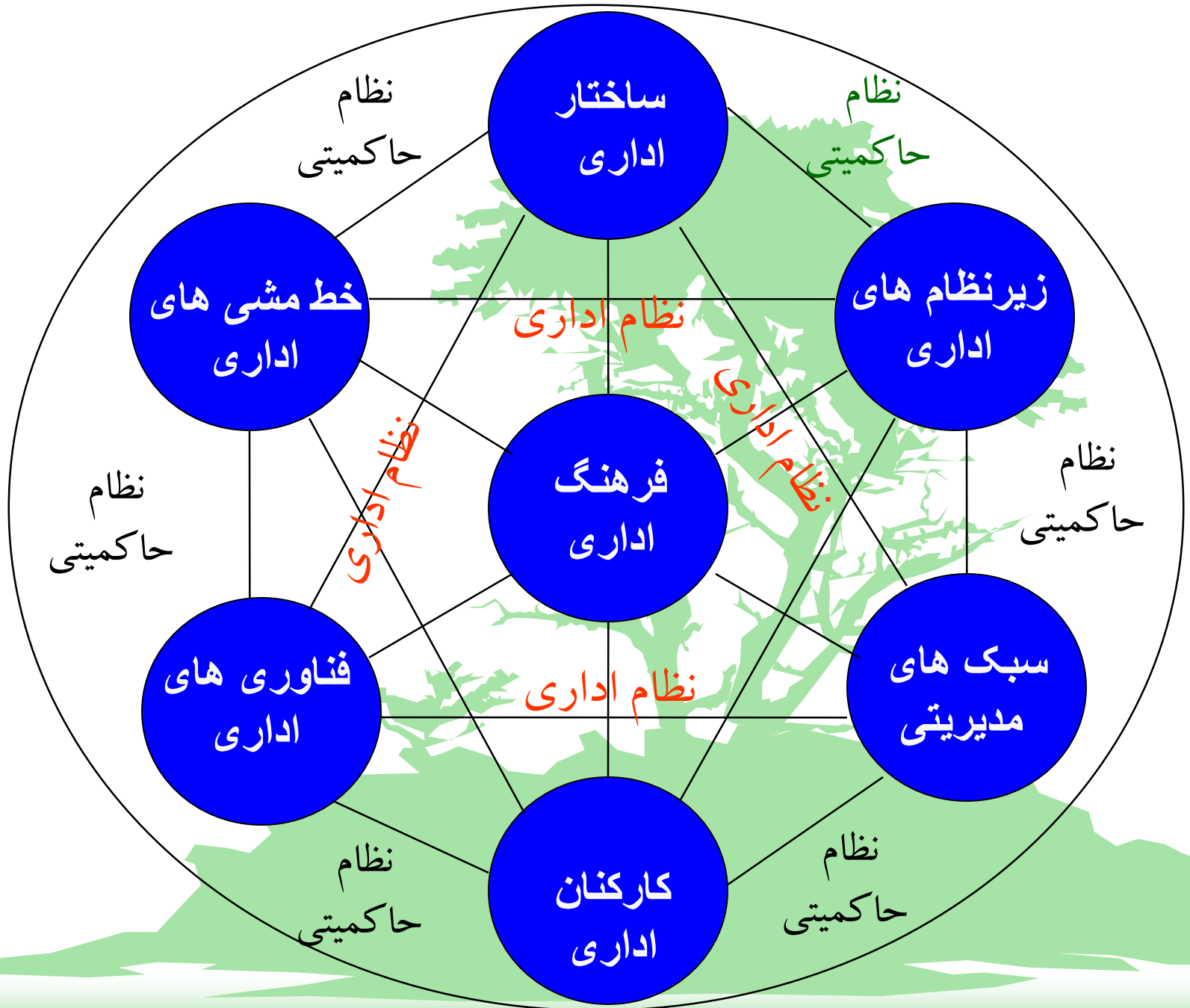
◆ مدل هفت S مک کینزی (اوبولنسکی، ۱۹۹۶) می تواند جزئیات بیشتری از نظام اداری را نشان دهد. این مدل، یک ابزار تشخیصی مناسبی است که توسط شرکت مشاوره مک کینزی ایجاد شده است. با اقتباس از این چهارچوب، هفت متغیر متعامل در نظام اداری (**راهبردها و خط مشی های اداری**، **ساختار اداری**، **سبک های مدیریت**، **فرهنگ اداری**، **زیرسیستم های اداری**، **قابلیت ها و فناوری های اداری**، و **نیروی انسانی**) را می توان شناسایی کرد که بر چگونگی عملکرد و آنچه که باعث موفقیت یا شکست می شود، اثر می گذارند. شناخت هر متغیر، و راهی که آنها بر همدیگر و کل نظام اداری اثر می گذارند، می تواند دید منحصر بفردی را فراهم سازد که دیگر مدل ها چنین قابلیت را ندارند.

# ترسیم شماتیک نظام اداری



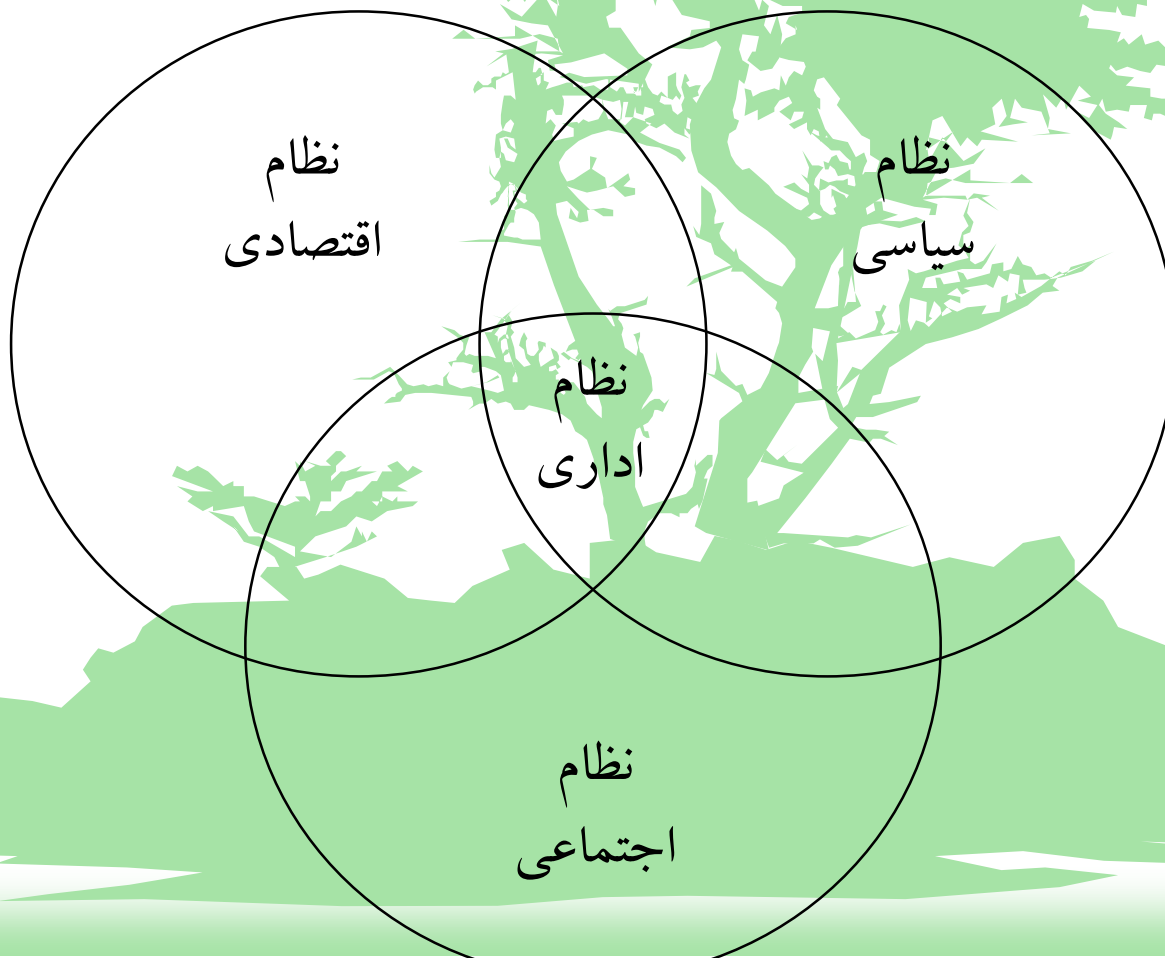
# فرا سیستم نظام اداری





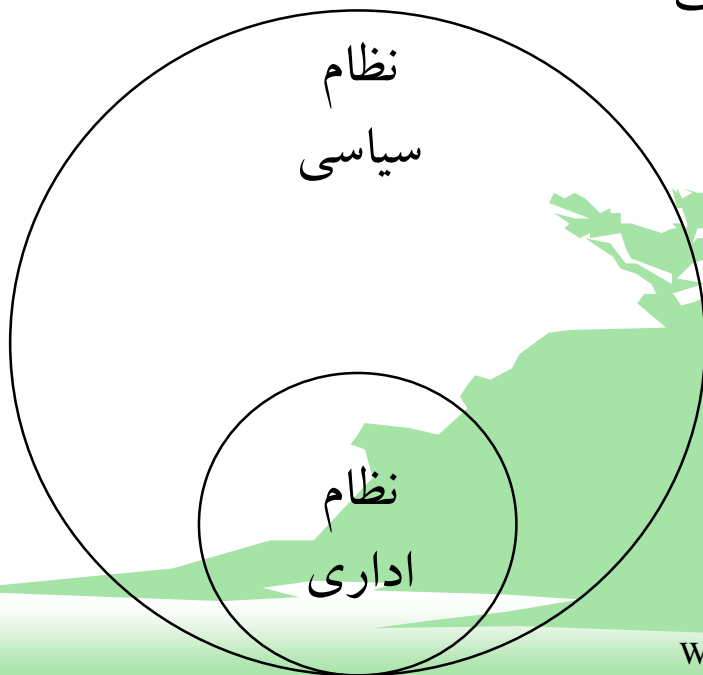
# جایگاه نظام اداری در نظام های کلان

- ◆ نظام سیاسی: تدوین خط مشی های عمومی
- ◆ نظام اداری: اجرای خط مشی های عمومی



# رابطه نظام اداری و نظام سیاسی

- ◆ نظام اداری زیر سیستم نظام سیاسی است. **نظام سیاسی خود را در نظام اداری بازتعریف می کند.**
- ◆ موفقیت نظام اداری در نهایت بر مبنای توانایی آن در نیل به اهداف ماموریتی و سازگاری با محیط تعیین می شود.
- ◆ **اهداف ماموریتی نظام اداری توسط نظام سیاسی تعیین می شود.**
- ◆ نظام اداری به عنوان بخشی از نظام سیاسی عمل می کند که عملکرد و عملیات آن را هدایت، محدود، یا کنترل، و منابعی را برای مأموریت آن تامین کند.
- ◆ نظام سیاسی مسئولیت تدوین خط مشی و نظام اداری مسئولیت اجرای خط مشی را بر عهده دارد. هرگونه کوششی که برای تطبیق نظام اداری یک کشور صورت می گیرد، باید حاوی این واقعیت باشد که **اداره فقط بخشی از نظام سیاسی است.** بنابراین، اداره امور عمومی به رشته علمی سیاست تطبیقی وصل است و باید کار را بر پایه پیشرفت های اخیر و فعلی مطالعات تطبیقی در کل سیستم سیاسی آغاز کرد ( Ward & Marcridis, 1968).



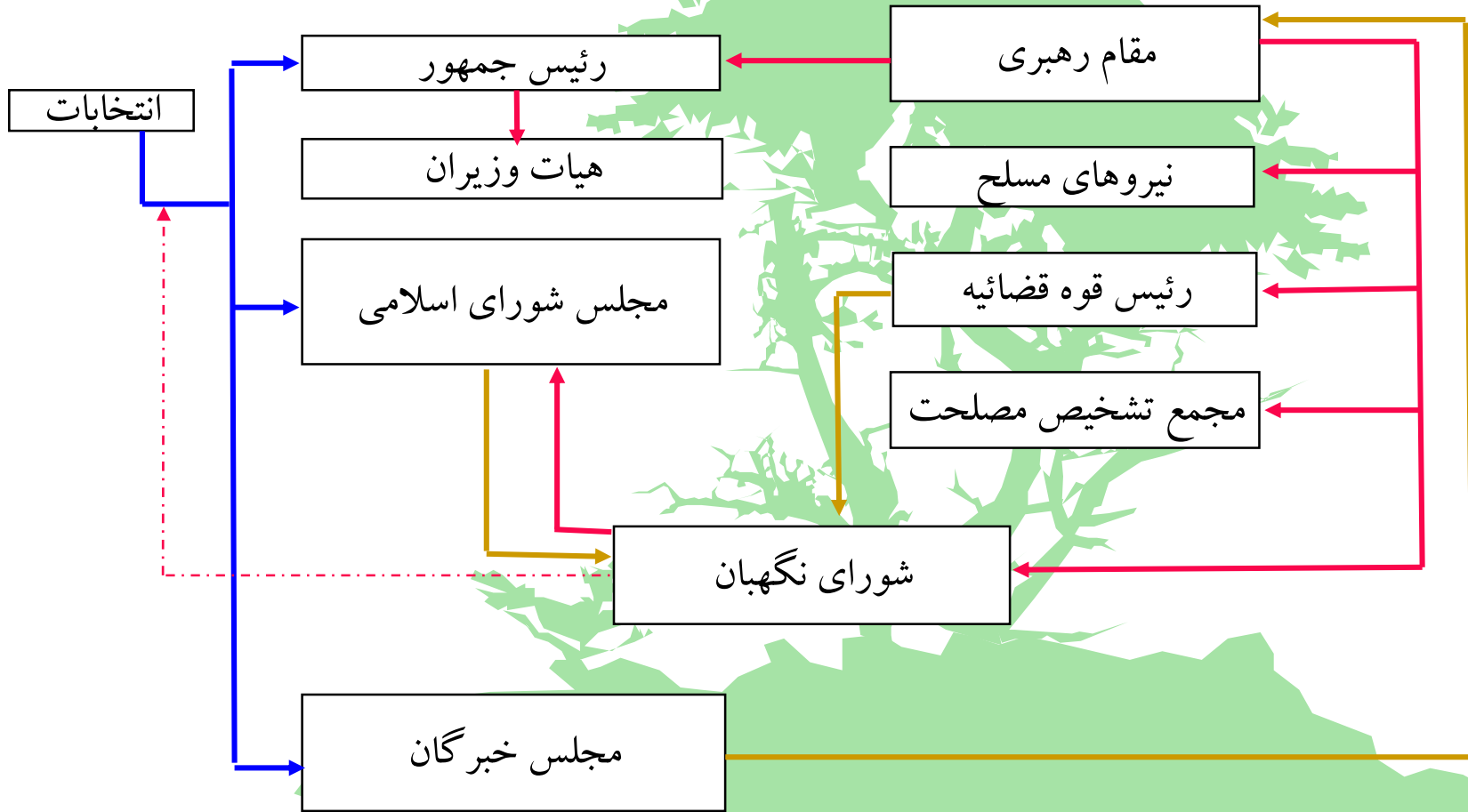
# رابطه نظام سیاسی و نظام اداری

- نظام اداری باید نقش یک پیشکار یا خدمتکار را برای خواسته های نظام سیاسی ایفا نماید. بوروکراسی دولتی باید در برابر رهبری سیاسی پاسخگو باشد.
- و بر بین سیاست و اداره، تفاوت قائل شده و معتقد است هر مسئله ای می تواند دارای بُعد سیاسی باشد و راهکار آن نیز می تواند تحت تأثیر ملاحظات سیاسی قرار گیرد. بنابراین، علاقه بوروکراسی به قدرت، ممکن است حاکمیت رهبری سیاسی را به خطر بیاندازد.
- آلموند و پاول معتقد هستند که سیستم سیاسی نمی تواند بدون داشتن نوعی بوروکراسی مدرن به سطح بالایی از توسعه یافتگی برسد. در مقابل، برخی بر این عقیده هستند که وجود یک بوروکراسی مدرن و قوی در یک سیستم سیاسی توسعه نیافته، به نوبه خود یک مانع عمده در سر راه توسعه سیاسی محسوب می شود.
- بین سطح توسعه بوروکراتیک و وسعت دخالت بوروکراتیک در امور سیاسی رابطه وجود دارد. رشد نسبتاً زیاد بوروکراسی در کشورهای در حال توسعه، موجب افزایش دخالت بوروکراسی در امور سیاسی می شود (فرل هدی).

# توصیف کلی نظام اداری در ایران

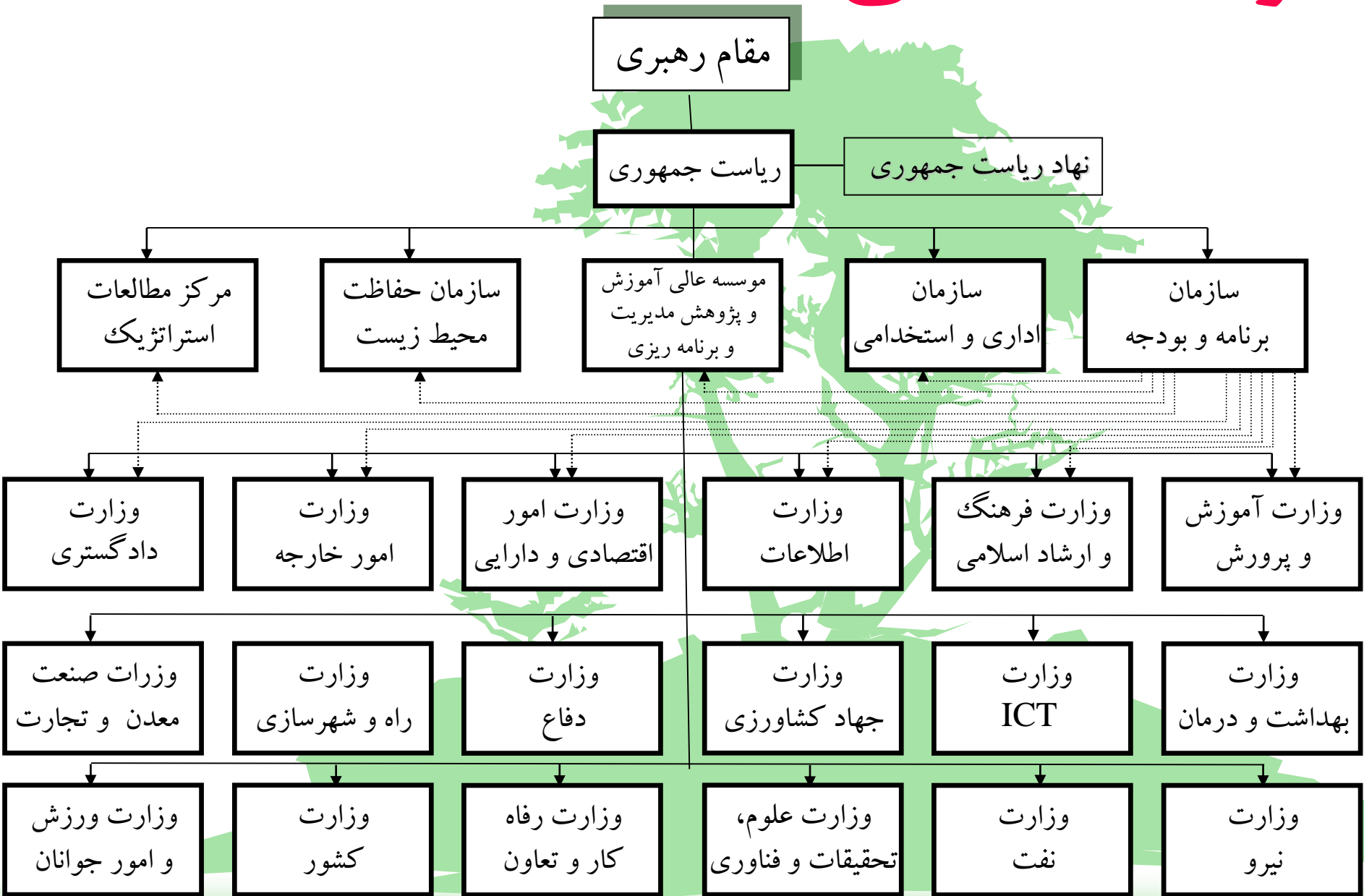


# ساختار حکومتی در ایران



انتخاب مستقیم      نظارت      انتصاب تایید      بررسی صلاحیت کاندیداها

# نمودار تشکیلاتی دولت



# ویژگی های نظام اداری ایران

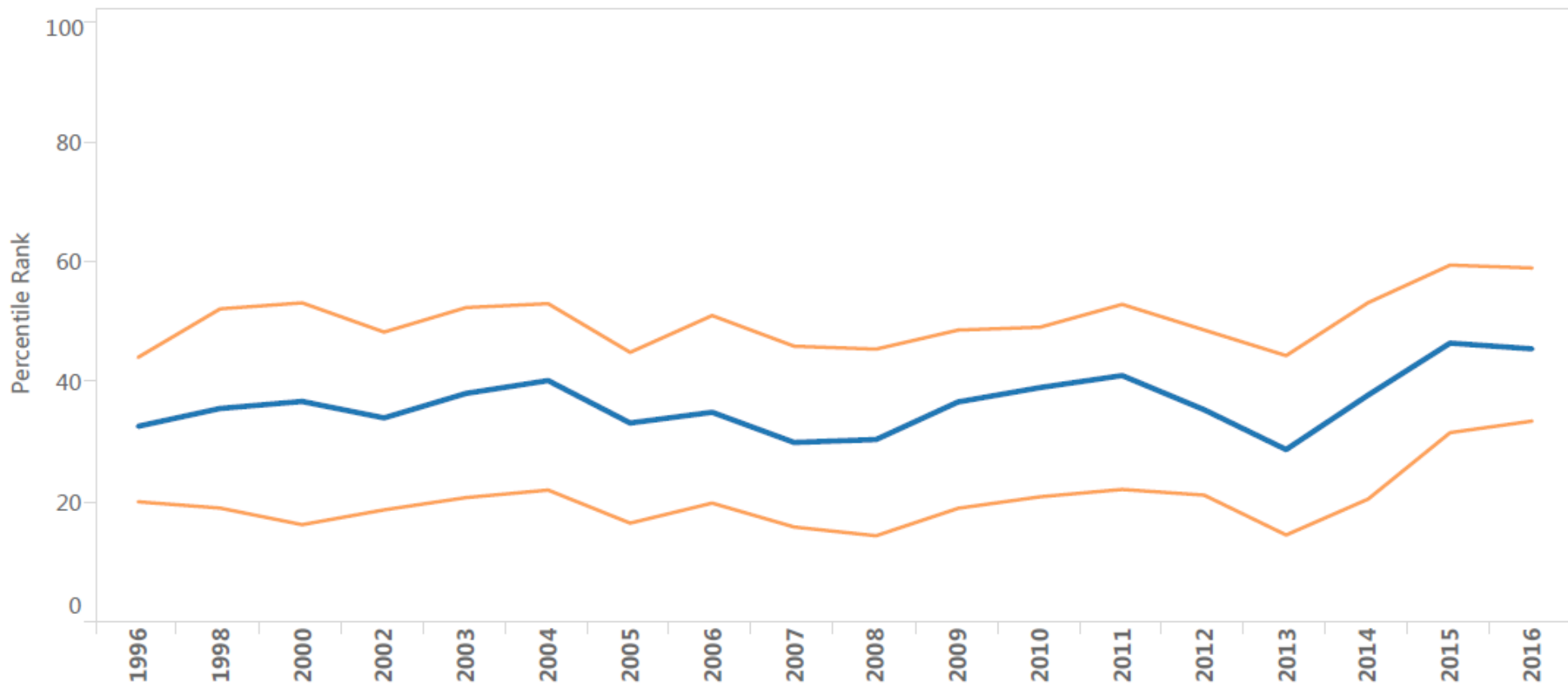
◆ نتیجه یک نظرسنجی در سال ۱۳۸۰ از مردم، مدیران، کارکنان و صاحب نظران در خصوص نظام اداری نشانگر آن است که نظام اداری ایران با ویژگی های زیر قابل تبیین است:

- بخشی نگر و درون گرا
- روزمره مدار و نزدیک بین (فقدان آینده نگری)
- تحول گریز و محافظه کار
- مشارکت ناپذیر، خودمحور و افزون طلب
- تجربه گرا، سنتی، و دانش گریز
- بی نظم و ناهماهنگ
- مداخله گر، مجری، رقابت ناپذیر و دولت مدار
- تعهد پذیر و اخلاق گرا
- بالقوه توانمند و مستعد تحول

# ویژگی های نظام اداری در ایران

۱. گسترش بی رویه بخش دولتی علی رغم اجرای سیاست های خصوصی سازی و برون سپاری
۲. وجود قوانین متعدد و شکل گیری پدیده بیش مقرراتی (Overregulation)
۳. تمایل درصد قابل توجهی از بوروکرات ها به حفظ منافع شخصی در برابر مصالح عمومی
۴. غلو در عملکرد و بزرگ تر نشان دادن هر چیز به جای آنچه که عملاً وجود دارد.
۵. بوروکراسی بازدارنده در اجرای خط مشی ها (حاکمیت تفکر بالا به پایین در خط مشی گذاری)
۶. پذیرش قوانین و مقرراتی که بی سروصدا در طول زمان نادیده گرفته می شود (زوال حاکمیت قانون)
۷. فرهنگ اداری ناسازگار با خدمت گذاری
۸. کم توجهی به شایسته سالاری و برقراری ارتباط عمومی دو گانه در رهبری کارکنان
۹. کم توجهی به الگوهای مدیریتی مناسب جهت اداره بخش های مهم و وسیع کشور (تمرکز گرایی)
۱۰. پایین بودن انگیزه کارکنان دولت جهت ارائه مناسب خدمات و جلب رضایت مردم
۱۱. وجود مشکلات اساسی در بخش تامین اجتماعی و بازنشستگی (وابستگی صندوق ها به بودجه عمومی)
۲۱. سوء مدیریت در کنترل فساد اداری و مالی
۳۱. پایین بودن ساعات کار مفید
۴۱. کم توجهی به تصمیم گیری مبتنی بر پژوهش و دانش انباشته بشری (تکیه بر نظر گاه های شخصی)

## Iran, Islamic Rep.: Government Effectiveness

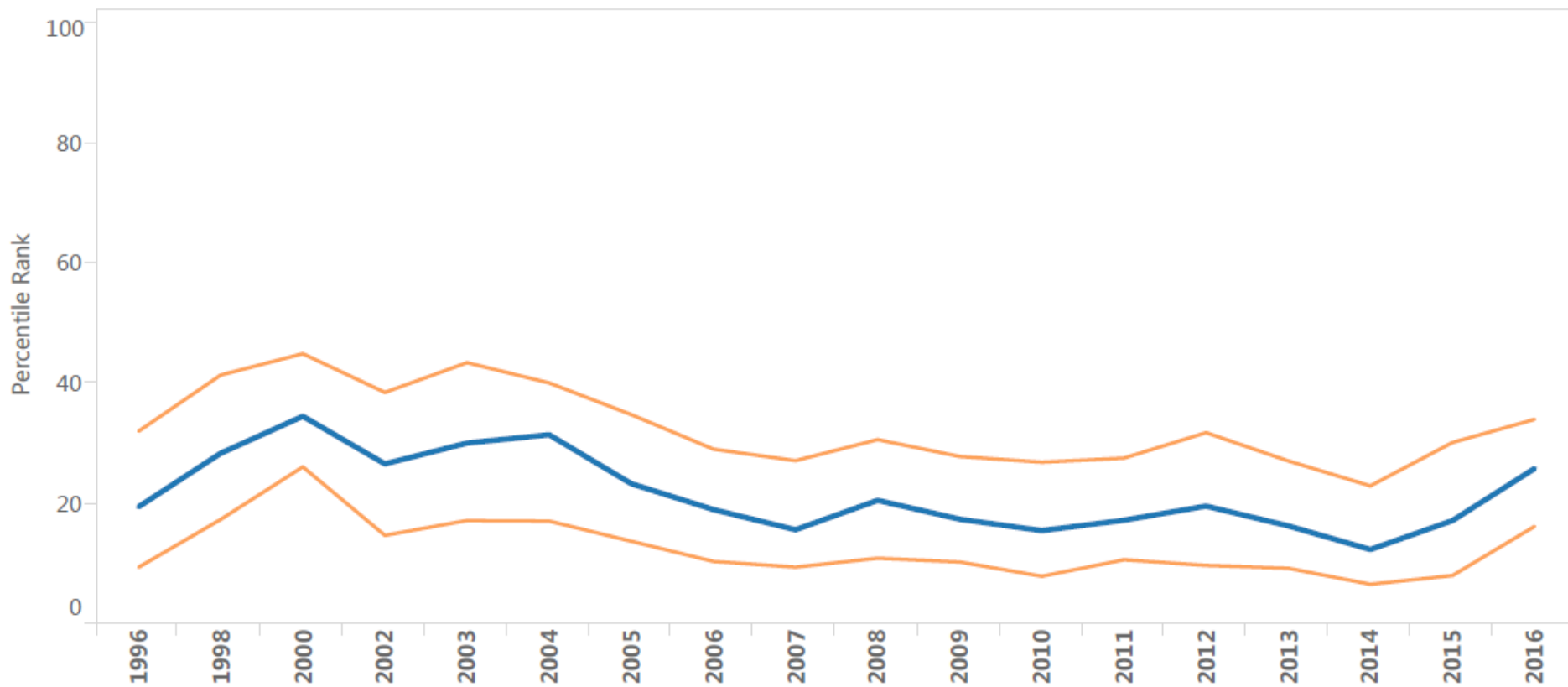


روند "اثربخشی دولت" در ایران

# شاخص های سنجش اثربخشی دولت

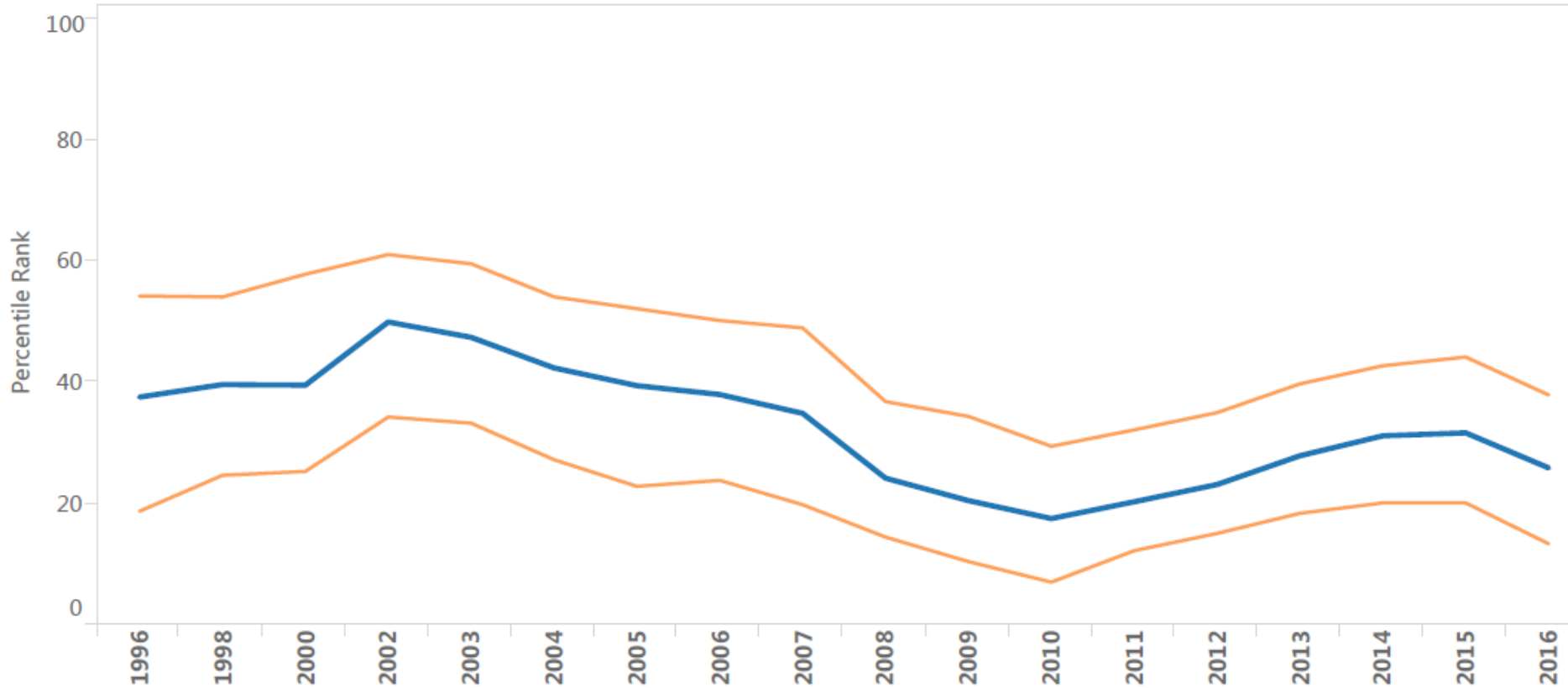
ردیف	شاخص	ردیف	شاخص
۱	افت تخصص در میان مدیران عالی	۱۴	سهولت دسترسی به خدمات خانگی (برق، تلفن، گاز، و آب)
۲	افت کیفیت نیروی انسانی بخش دولتی	۱۵	دسترسی آسان به خدمات اسناد هویتی (گذرنامه، شناسنامه، و کارت ملی)
۳	شایستگی دولت برای حل مسائل عمومی	۱۶	اثربخشی خدمات بهداشتی
۴	تحقق ویژگی های دولت الکترونیکی	۱۷	مسئله آفرین بودن خدمات مخابراتی
۵	توان کارشناسی بوروکرات ها	۱۸	مسئله آفرین بودن خدمات حمل و نقل
۶	تشریفات زائد اداری و کاغذ بازی	۱۹	کیفیت مدیریت دولتی
۷	کیفیت زیرساخت های عمومی	۲۰	توجه و واکنش به موقع دولت به انتظارات مردم
۸	کیفیت خدمات آموزشی	۲۱	نقش بازدارندگی بوروکراسی در کسب و کار مردم
۹	ثبات خط مشی های دولتی	۲۲	توانایی دولت برای کنترل تورم
۱۰	استفاده اثربخش از منابع ملی کشور	۲۳	عملکرد دولت در جمع آوری عادلانه مالیات
۱۱	مدیریت بدهی های دولت	۲۴	توانایی دولت در واکنش موثر به بلایای طبیعی
۱۲	خط مشی های بهبود کارایی بخش دولتی	۲۵	توانایی دولت در مدیریت برنامه های توسعه
۱۳	مدیریت موثر و کارآمد بودجه		

## Iran, Islamic Rep.: Rule of Law



روند "حاکمیت قانون" در ایران

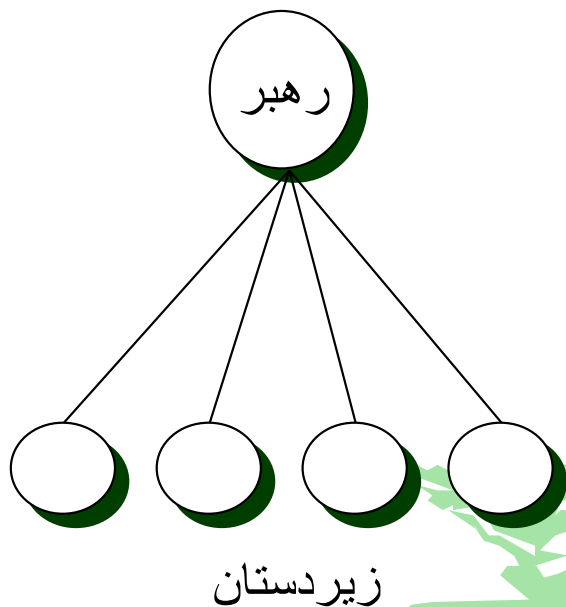
## Iran, Islamic Rep.: Control of Corruption



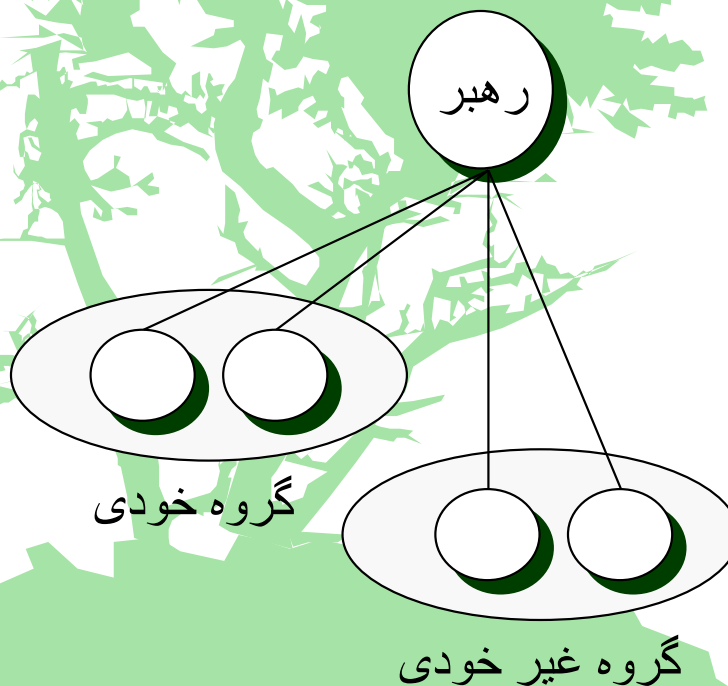
روند "کنترل فساد" در ایران

# ارتباط عمودی دوگانه در رهبری کارکنان

نگرش سنتی



نگرش ارتباط عمودی زوجی



# بوروکراسی در ایران

- سیستم سیاسی ایران که اداره امور عمومی نیز جزئی از آن است، مبتنی بر قانون اساسی مدون **دولت تکبافت** و ریاست جمهوری است. **وزارتخانه ها، واحدهای اصلی اداری** محسوب می شوند و تعداد زیادی موسسات دولتی و شرکت های دولتی را پوشش می دهند.
- تصمیم گیری در خصوص **ایجاد یا حذف وزارتخانه های اجرایی** بر عهده قوه مقننه است. مطابق اصل تفکیک قوا، اختیارات اصلاح اداری در سطح دستگاه های اجرایی به قوه مجریه واگذار شده است. نوع بوروکراسی حاکم، **بوروکراسی محافظ** (Guardian Bureaucracy) است. در بوروکراسی محافظ کارکنان سازمان های اداره امور عمومی دو وظیفه عمده دارند: یکی مظهر و نماینده و حفظ و حراست از ایدئولوژی پذیرفته شده و دیگری انجام وظایف محوله.
- در ایران، هر وزارتخانه دارای وزیر، و تعدادی معاون است که همگی آنان مطابق قانون مدیریت خدمات کشوری، **مقامات سیاسی** محسوب می شوند. **علی رغم، تفکیک مدیران به دو گروه سیاسی و حرفه ای، با تغییر وزرا، مدیران حرفه ای جابجا می شوند** و افراد مورد اعتماد وزیر جایگزین آنها می شوند. البته، **الگوی جابجایی مدیران شبیه حرکت کبوتران دور حرم** است که با از دست دادن پست مدیریتی در یک سازمان، از طریق حاکمیت روابط به جای ضوابط، در سازمان دیگر به پست مدیریتی دیگری منصوب می شوند. اداره امور استخدامی و برنامه و بودجه بر عهده رئیس جمهور است که از طریق دو سازمان تخصصی اعمال می شود. علیرغم، تاکید قانون بر شایسته سالاری، در عمل به دلیل بیکاری حاد، استخدام مبتنی بر روابط در بخش دولتی

# تعداد دستگاه های اجرایی (Public Agencies)

◆ علاوه بر تعداد وزارتخانه ها، ترکیبات سازمانی نیز اثرات قابل توجهی بر بوروکراسی دارد. در ایران رده هایی از سازمان های اداری به وجود آمده است که در هیچیک از سیستم های وزارتخانه ای نمی گنجد. سازمان هایی که برای هماهنگی و کنترل به وجود آمده اند از جمله این سازمان ها هستند. برخی از این سازمان ها از وزارتخانه مادر جدا شده و در قالب سازمان وابسته به وزارتخانه اداره می شوند. **سازمان های وابسته به وزارتخانه ها در قالب دو دسته موسسات دولتی و شرکت های دولتی قابل تفکیک هستند.** شرکت های دولتی در ایران که تحت سرپرستی دولت برای توسعه تلاش می کنند، گسترش بیشتری پیدا کرده اند. اختیارات وارگذار شده به این شرکت ها در زمینه اداری و مالی، اثر عمیقی بر بوروکراسی این شرکت ها و حتی بر باقیمانده بخش دولتی داشته است.

## تعداد دستگاه های اجرایی ایران در سال ۱۳۹۳

وزارتخانه	۱۸ عدد
موسسات دولتی	۹۱۱ عدد
شرکت های دولتی	۷۷۹ عدد
نهادهای غیردولتی و سازمانهای تحت نظارت رهبری	۴۲ عدد
موسسات و شرکتهای تحت پوشش نهادهای غیر دولتی	۵۹۵ عدد
صندوق بازنشستگی	۲۰ عدد
شهرداری ها	۱۲۳۶ عدد

همچنین در استانهای کشور هم حدود ۲۴۷ هزار و ۶۴ اداره کل و نهاد فعال هستند (خبرنگاری مهر، ۱۳۹۳).

# توزیع کارکنان در بخش دولتی ایران

♦ در کشورهای توسعه یافته بخش اعظم کارکنان در حکومت های محلی و ادارات محلی استخدام می شوند، در حالیکه در کشورهای توسعه نیافته کارکنان عموماً در دولت مرکزی متمرکز شده اند.

## تعداد حقوق بگیران دستگاه های اجرایی ایران در سال ۱۳۹۳

عنوان	تعداد
وزارتخانه ها، موسسات سازمانهای دولتی	۲۰۳۴۰۰۰ نفر
کارکنان نیروهای انتظامی و نظامی	۶۰۰۰۰۰ نفر
شرکت های دولتی	۴۳۶۴۸۸ نفر
نهادهای عمومی و غیردولتی	۶۰۳۰۰۰ نفر
حقوق حالت اشتغال ایثارگران و مستمری والدین	۳۱۲۰۰۰ نفر
جمع کل حقوق بگیران دستگاه های اجرایی	۳۹۸۵۴۸۸ نفر

# توزیع کارکنان در بخش دولتی ایران

## ♦ تعداد مدیران بخش دولتی ایران در سال ۱۳۹۳

- تعداد مدیران در سطح معاون وزیر: ۸۷۴ نفر
- تعداد مدیران ستادی و استانی تا سطح رئیس اداره: ۱۴۵۱۹۹ نفر
- تعداد مدیران واحدهای عملیاتی: ۲۹۶۳۳۶ نفر

## ♦ توزیع کارکنان دولت در سال ۱۳۹۳ بر حسب مدرک تحصیلی

- تعداد کارمندان دولت در مقطع دکترا: ۳,۱ درصد
- تعداد کارمندان دولت در مقطع فوق لیسانس: ۵,۲ درصد
- تعداد کارمندان دولت در مقطع لیسانس: ۴۱,۷ درصد
- تعداد کارمندان دولت در مقطع فوق دیپلم: ۲۰,۳ درصد
- تعداد کارمندان دولت در مقطع دیپلم: ۲۰,۲ درصد
- تعداد کارمندان دولت در مقطع کمتر از دیپلم: ۹,۵ درصد

♦ بر اساس این گزارش، آمارها نشان می دهد که بر اساس مصوبه دولت دهم ۶۲۸ هزار پست سازمانی در دولت ایجاد شد. هر چند رئیس مجلس جلوی اجرای این مصوبه را گرفت اما تعداد زیادی کارمند به بدنه دولت وارد شد. نکته قابل تامل این است که ۵۰۰ هزار نفر بدون مجوز قانونی و ۶۲۸ هزار نفر هم بدون برگزاری آزمون و مدرک تحصیلی غیر مرتبط استخدام دولت شدند.

# توزیع کارکنان در بخش دولتی ایران در سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶

- ◆ براساس سالنامه آماری سال ۱۳۹۵، کارمندان دولت تابع قانون خدمات کشوری و قانون کار، در مجموع ۲ میلیون و ۳۴۱ هزار و ۷۲۶ نفر در سال ۱۳۹۵ بوده‌اند.
- ◆ در ابتدای سال ۱۳۹۶ آمار نیروی انسانی بخش دولت به ۲ میلیون و ۵۰ هزار نفر کاهش یافت (مصاحبه رئیس سازمان اداری و استخدامی، ۱۳۹۷). ناشی از درخواست بازنشستگی برای دریافت پاداش پایان خدمت همانند فرمول سنوات گذشته
- ◆ در سال ۱۳۹۵، ۴۳ درصد از کارمندان دولت در آموزش و پرورش، ۱۸ درصد در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، فعالیت می‌کردند. یعنی ۶۱ درصد کارمندان دولت در این دو وزارتخانه و ۳۹ درصد در مابقی دستگاه‌های دولتی مشغول فعالیت بوده‌اند.
- ◆ به گزارش ایران اکونومیست (۱۳۹۷)، ایران چیزی نزدیک به ۲ میلیون و ۳۲۸ هزار کارمند دارد. از این میان ۴۱ درصد کارمندان دولتی زن هستند و این میزان نسبت به ۱۵ سال گذشته حدود ۱۰ درصد بیشتر شده است. دولت برای این تعداد کارمند سالانه حدود ۸۲ هزار میلیارد تومان حقوق پرداخت می‌کند، البته حقوق‌های پرداختی به همین تعداد خلاصه نمی‌شود و اگر بازنشستگان و مستمری‌بگیران، کارمندان نهادهای غیردولتی که از دولت حقوق می‌گیرند، نظامی‌ها و... را به این جمع اضافه کنیم، دولت در مجموع به حدود ۸،۵ میلیون نفر حقوق می‌دهد که این تعداد حدود ۳۵ درصد شاغلان ایران هستند.

# توزیع بازنشستگان

- ◆ بر اساس آمارها، دولت به ۸/۵ میلیون نفر در دستگاه های اجرایی و بازنشسته حقوق پرداخت می کند و ۳۰ درصد کارمندان هم دیپلم و زیر دیپلم هستند.
- ◆ سیاست بازنشستگی زودرس، صرفاً باعث جابجایی حقوق بگیران شده است. زیرا درصد قابل توجهی از منابع مالی صندوق ها از محل بودجه عمومی تأمین می شود.

## تعداد حقوق بگیران و مستمری بگیران صندوق های بازنشستگی ایران در سال ۱۳۹۳

عنوان	محل تأمین منابع	تعداد
صندوق های بازنشستگی کشوری	۸۰ درصد بودجه عمومی	۱۲۴۷۰۰۰ نفر
صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح	۹۸ درصد بودجه عمومی	۶۵۸۰۰۰ نفر
صندوق تأمین اجتماعی	صندوق + بودجه عمومی	۲۳۸۶۰۰۰ نفر
سایر صندوق های بازنشستگی	صندوق + بودجه عمومی	۲۰۰۰۰۰ نفر
جمع کل تعداد بازنشستگان		۴۴۹۱۰۰۰ نفر

# مقایسه وزارتخانه های ایران و کشورهای همسایه

ردیف	نام کشور	تعداد وزارتخانه	نام وزارتخانه ها
۱	ایران	۱۸	جهاد کشاورزی، کشور، امور خارجه، اقتصاد و دارایی، صنعت و معدن و بازرگانی، تعاون، آموزش و پرورش، علوم تحقیقات و فناوری، نیرو، نفت، بهداشت درمان و آموزش پزشکی، رفاه، کار و تعاون، دفاع، راه و شهرسازی، دادگستری، و اطلاعات
۲	عراق	۲۱	کشاورزی، دفاع، آموزش، دارایی، امور خارجه، بهداشت، آموزش عالی و تحقیقات، مسکن و بازسازی، صنایع و معادن، اطلاعات، داخله، نفت، برنامه ریزی، بازرگانی، حمل و نقل و ارتباطات، کشور، کشور برای امور نظامی، آبیاری، دادگستری، کار و امور اجتماعی، صنایع نظامی
۳	ترکیه	۱۷ ۱۸ وزیر ایالتی	ایالت (۱۸ وزیر)، کشاورزی و امور روستاها، ارتباطات و حمل و نقل، فرهنگ، انرژی و منابع طبیعی، محیط زیست، دارایی، امور خارجه، جنگل، صنایع و بازرگانی، بهداشت، دادگستری، داخله، کار و تامین اجتماعی، دفاع ملی، آموزش ملی، توریست، مسکن و اماکن عمومی
۴	پاکستان	۲۲	دارایی و صنایع و تولید، ارتباطات و راه آهن، دفاع، آموزش، محیط زیست و دولت محلی و توسعه روستایی، دارایی، غذا و کشاورزی و دام، امور خارجه، بهداشت، اطلاعات، داخله و مواد مخدر، کشمیر و ناحیه شمالی و مسکن و کار، کار و نیروی انسانی و پاکستانی های فرامرضی، حقوق و دادگستری و حقوق بشر و امور پارلمان، امور پارلمان، نفت و منابع طبیعی، خصوصی سازی، امور مذهبی، علوم و تکنولوژی، ورزش و فرهنگ و توریسم و جوانان و اقلیت ها، آب و برق، بهبود زنان و رفاه اجتماعی و آموزش های خاص و جمعیت
۵	عربستان	۲۲ ۹ وزیر ایالتی	کشاورزی و آب، خدمات کشوری، دارایی، ارتباطات، دفاع و هوانوردی، آموزش، مالی و اقتصاد ملی، امور خارجه، بهداشت، آموزش عالی، صنایع و الکترونیک، اطلاعات، داخله، ارشاد اسلامی، دادگستری، کار و امور اجتماعی، امور شهری و روستایی، نفت و منابع معدنی، امور زیارتی و اعتماد مذهبی، برنامه ریزی، پست و تلفن و تلگراف، مسکن و ابنیه عمومی، آب، ایالت (۹ وزیر)
۶	آذربایجان	۱۸	کشاورزی و غذا، ارتباطات، فرهنگ، دفاع، اکولوژی و منابع طبیعی، توسعه اقتصادی، آموزش، شرایط غیر منتظره، دارایی، امور خارجه، سوخت و بهبود انرژی، بهداشت، امور داخله، دادگستری، کار و تامین اجتماعی، امنیت ملی، مالیات، ورزش و توریسم و جوانان،
۷	ترکمنستان	۱۷	کشاورزی، ارتباطات، فرهنگ، دفاع، اقتصاد و دارایی، آموزش، انرژی و صنعت، حفاظت از محیط زیست، امور خارجه، بهداشت و صنایع پزشکی، صنعت و امور سازندگی، امور داخله، دادگستری، صنایع نفت و گاز و منابع معدنی، تامین اجتماعی، بازرگانی و روابط اقتصادی خارجی، منابع آب،
۸	افغانستان	۲۹	کشاورزی و دام، سرحدات و امور قبیله ای، هوانوردی غیر نظامی و توریست، دارایی، ارتباطات، دفاع، آموزش، مالی، امور خارجه، حج و مساجد، آموزش عالی، اطلاعات و فرهنگ، داخله، آبیاری و محیط زیست، دادگستری، کار و امور اجتماعی، صنایع سبک و مواد غذایی، شهدا و معلولین، معادن و صنایع، برنامه ریزی، بهداشت عمومی، اماکن عمومی، بازسازی، امور آوارگان، توسعه روستایی، حمل و نقل، آب و برق، امور زنان
۹	ارمنستان	۱۹	کشاورزی، فرهنگ و جوانان و ورزش، دفاع، آموزش و علوم، انرژی، محیط زیست، مالی، امور خارجه، بهداشت، مدیریت ناحیه ای و زیرساخت های تولید، بازرگانی و توسعه اقتصادی، داخله، دادگستری، مدیریت دارایی های کشور، امنیت ملی، درآمدها، رفاه اجتماعی، حمل و نقل و ارتباطات، برنامه ریزی شهری

# مفهوم اصلاح اداری

- ◆ اصلاح اداری به مفهوم **نوسازی و تغییر در جامعه برای اثرگذاری بر دگرگونی اجتماعی و اقتصادی** است (Osborne, 2006; Bovarid & Loffler, 2003). از دیدگاه پولیت (۲۰۰۰) **اصلاح اداری** به معنای **تغییر آگاهانه در ساختارها و فرآیندهای سازمان‌های بخش دولتی با هدف هدایت آنها به عملکرد بهتر** است. گیاناکیس (۲۰۰۱) اصلاح اداری را به معنی **تغییر هدفمند و آگاهانه فرایندهای مدیریتی یک سازمان تعریف می‌کند**. چپمن و گرین وی (۱۹۸۰) اصلاح اداری را **فرایند تغییر در ساختارها و رویه‌های اداری در خدمات عمومی** می‌دانند زیرا این ساختارها و رویه‌ها در راستای انتظارات محیط سیاسی و اجتماعی عمل نمی‌کنند (Chapman and Greenway, 1980).
- ◆ بنابراین، **اصلاح و بهبود ظرفیت اداری به معنای هرگونه تغییر و تحول در نظام اداری است که هدف آن افزایش اثربخشی و کارایی بخش دولتی است**.
- ◆ باید در نظر داشت که معادل انگلیسی اصلاح اداری یعنی Administrative Reform به معنی شکل‌دهی مجدد، بازسازی، و از نو ساختن است، در حالیکه انتخاب معادل فارسی "اصلاح" برای Refom بیشتر ناظر بر تغییرات جزئی است. در زبان انگلیسی پیشوند re برای نشان دادن تغییر بنیادی استفاده می‌شود (Re-structuring, Re-design, Re-engineering).

# تجددگرایی (نوگرایی) اداری

♦ دانیل لرنر (Lerner) تجددگرایی (modernization) را یک فرایند سیستمی (شامل

تغییرات تکمیلی در بخش های جمعیتی، اقتصادی، سیاسی، ارتباطات، و فرهنگی جامعه) می داند. تجدد (modernity) را می توان به یک جامعه به عنوان کل نسبت داد و یا می توان آن را به بخش هایی مانند اقتصادی یا سیاسی مربوط دانست.

♦ پالمر (palmer) تجددگرایی را فرایند حرکت به طرف مجموعه ای از روابط آرمانی که

به نام تجدد شناخته می شود تعریف کرده است. بنابراین تجددگرایی عبارت است از

جایگزین سازی نظام های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و اداری نوین با نظام هایی که در

گذشته مورد قبول بودند.

سنت ← تقابل → مدرنیته

# اصلاح اداری و توسعه

- ◆ اصلاح اداری و بازسازی از ملزومات اساسی برای اجرای موفقیت آمیز خط مشی ها و برنامه های توسعه در کشورهای کمتر توسعه یافته هستند.
- ◆ فرایند توسعه، انعطاف پذیری، خلاقیت و نوآوری در نظام اداری را دیکته می کند (فرازمند، ۲۰۰۲). اغلب نظام های اداری برای انجام برنامه های توسعه، خشک و نامناسب هستند. بنابراین، اصلاح اداری برای توسعه موفقیت آمیز یک ضرورت اجتناب ناپذیر است.
- ◆ اصلاح اداری در کشورهای در حال توسعه ممکن است شامل تغییرات ساختاری و فرایندی باشد. اصلاح اداری ممکن است در برگیرنده فرایندها و ساختارهای بخشی مانند نظام پرسنلی باشد که از طریق ظرفیت سازی مدیریتی (فنی، حرفه ای و اداری) دنبال می شود. ظرفیت سازی نهادی نیز برای ایجاد انگیزه های سازمانی، انعطاف پذیری تصمیم گیری، فرایندهای اجرایی، و دیگر تغییرات سازمانی برای بهبود قابلیت های سازمانی و پرسنلی در توسعه ملی یک ضرورت اساسی است.

## اصلاح اداری

ظرفیت سازی مدیریتی  
ظرفیت سازی نهادی

.....  
.....



خط مشی ها و  
برنامه های توسعه

# نظام اداری به مثابه مدیریت توسعه (هدی، ۲۰۰۱)

- ▶ **مدیریت توسعه (Development Management/Administration)** به مفهوم اداره کردن برنامه های توسعه و شیوه های مورد استفاده در سازمانهای بزرگ مقیاس (مانند دولت) برای اجرای خط مشی ها و طرح های تهیه شده جهت تحقق اهداف توسعه ای است (هدی، ۲۰۰۱).
- ▶ گانت (۱۹۷۹) معتقد است که مدیریت توسعه عبارت است از مجموعه ای از سازمان ها، سیستم های مدیریت و فرایندهایی که یک دولت برای تحقق اهداف توسعه خود ایجاد می کند. **مدیریت توسعه، به معنای مدیریت خط مشی ها، برنامه ها و پروژه ها برای نیل به مقاصد توسعه** تعریف شده است. به زعم اسمرون و جین (Asmeron & Jain) مدیریت توسعه عبارت است از سازماندهی و هدایت سازمان های عمومی در دو سطح ملی و محلی با رویکرد ترغیب و تسهیل برنامه های رشد اجتماعی، اقتصادی و سیاسی.
- ▶ **توسعه مدیریت (Management Development)** یعنی قابلیت های اداری تقویت شود که هم به عنوان ابزاری جهت افزایش زمینه های اجرای موفقیت آمیز برنامه های جاری توسعه وهم به عنوان محصول و نتیجه برنامه های گذشته مانند آموزش است.

# نظریه های توسعه

توصیف نظریه	نظریه توسعه
این نظریه برای تحلیل فرایندهای نوسازی در جوامع به کار گرفته می شود. این نظریه به جنبه های سودمند و موانع نهادی در توسعه اقتصادی می پردازد. این انگاره وجود دارد که با تمرکز بر جنبه های خاصی می توان جوامع سنتی را به نوسازی هدایت کرد. دانشمندان رشته های مختلف در شکل دهی به نظریه نوسازی سهم هستند.	نظریه نوسازی (نوگرایی) (Modernization theory)
این نظریه فرض می کند که رشد اقتصادی تنها از طریق صنعتی شدن به دست می آید. رشد می تواند به واسطه شرایط محلی و گرایش های اجتماعی محدود شود، بخصوص اگر این جنبه ها سرمایه گذاری و نرخ پس انداز را تحت تأثیر قرار دهند. مدل مراحل رشد روستو، بهترین مثال از مدل رشد خطی است.	نظریه مراحل رشد (Linear stages of growth model)
این نظریه بر جنبه های ساختاری تمرکز کرده که رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه را به تأخیر می اندازد. واحد تحلیل انتقال اقتصاد یک کشور از اقتصاد کشاورزی به اقتصاد مدرن خدماتی، و تولید شهری است.	نظریه ساختارگرایی (Structuralism)
این نظریه نوعی تفکر ساخت گرایی است که توسعه را از طریق ارتباط با بخش های توسعه یافته در جهان ممکن می داند. این نوع توسعه را «توسعه وابسته» می نامند.	نظریه وابستگی (Dependency theory)
این نظریه سعی دارد حداقل مطلق از منابع مورد نیاز برای رفاه فیزیکی بلندمدت ارائه دهد. خط فقر که از این رویکرد ناشی می شود، مقدار درآمدی است که برای ارضای این نیازهای اساسی لازم است. این نظریه بر سرمایه گذاری در فعالیت های اقتصادی تمرکز نمی کند، بلکه حذف فقر مطلق را روش خوبی برای فعال سازی افراد در جامعه می داند.	نظریه نیازهای اساسی (Basic needs theory)
نظریه توسعه نئو کلاسیکی ریشه در اقتصاد کلاسیک دارد. نظریه توسعه نئو کلاسیکی که در دهه ۱۹۸۰ مطرح شد، بر برنامه های تعدیل ساختاری تأکید دارد که شامل موارد زیر است: (۱) کاهش در هزینه های دولتی؛ (۲) خصوصی سازی؛ (۳) تجارت آزاد، کاهش ارزش ارز، و حذف مرزهای بازار؛ و (۴) مقررات زدایی و کوچک سازی دولت.	نظریه نئو کلاسیک (Neoclassical theory)
مطابق این نظریه، انگاره توسعه، یک ساختار ذهنی که از سلسله مراتب ملل توسعه یافته و توسعه نیافته نتیجه شده است که مطابق آن ملل توسعه نیافته تمایل دارند همانند ملل توسعه یافته شوند. سبک زندگی غربی لزوماً سبک مطلوبی برای دیگر نقاط جهان نیست. این نظریه بر تنوع گرایی در توسعه تأکید دارد.	نظریه فراتوسعه (Postdevelopment theory)
توسعه به مثابه آزادی یک جنبه اخلاقی در اقتصاد توسعه است که بر نظریه توسعه انسانی استوار است. توسعه اقتصادی باید مجموعه ای از آزادی های زیر را پوشش دهد: (۱) آزادی های سیاسی و شفافیت در روابط بین افراد؛ (۲) آزادی فرصت شامل آزادی دسترسی به اعتبارات؛ و (۳) حمایت اقتصادی از فقر حقیقانه از طریق ایجاد اشتغال	نظریه توسعه انسانی (Human development theory)

# ضرورت اصلاح اداری با رویکرد مدیریت توسعه

- ♦ مدیریت توسعه به مجموعه‌ای سازمان‌یافته از تلاش‌هایی اطلاق می‌گردد که برای بهبود و اصلاح، نوسازی و بازسازی و در نتیجه توسعه و پیشرفت کشورها در شئون مختلف شکل می‌گیرد (هدی، ۱۳۹۱). به‌زعم فریدمن (۱۹۶۶) مدیریت توسعه عبارت است از:
  - اجرای برنامه‌های نوسازی (پیشرفت اقتصادی-اجتماعی و ملت‌سازی)؛ و
  - و اعمال تغییرات در نظام اداری که ظرفیت اجرای برنامه‌ها را افزایش می‌دهد.
- ♦ به اعتقاد دونالد استون (۱۹۶۵) موانع اصلی توسعه، اداری هستند نه اقتصادی. بنابراین، مدیریت توسعه برای ایفای نقش برجسته در جهت تسهیل توسعه مورد توجه قرار گرفته است.
- ♦ مدیریت توسعه بر تغییر دیدمانی (Paradigm shift) در اداره کشور به شدت تأکید دارد. با وجود این، پیدا کردن الگوی مناسب مدیریت توسعه محل اختلاف است. دیدمان حاکمیت متعالی، نمونه بارزی است از تلاش برای پیدا کردن الگویی در توسعه پایدار است. هرچند، رویکردهای مختلفی در زمینه حاکمیت متعالی مطرح شده است، اما حاکمیت عمومی یکی از این رویکردهاست که توجه بیشتری را در مدیریت توسعه به خود جلب کرده است.

# ضرورت اصلاح اداری با رویکرد ظرفیت سازی

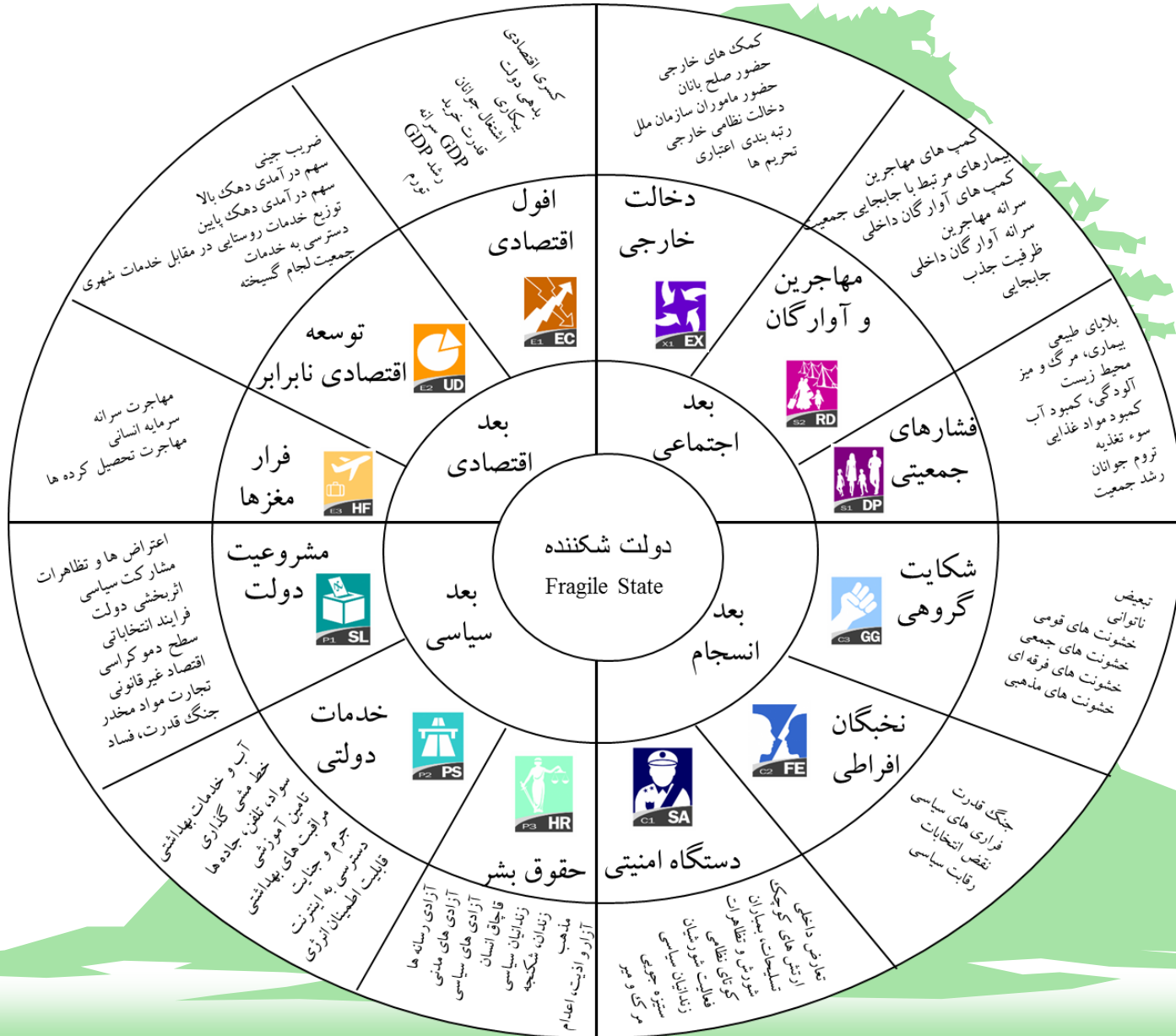
♦ اصلاح اداری و توسعه مدیریت از آن جهت ضروری است که دولت بتواند به طور کارآمد و اثربخش وظایف اساسی خود را انجام دهد.

امروزه، ارتقای ظرفیت دولت برای انجام وظایف اساسی در قالب مفهوم دولت بودگی مطرح شده است. **دولت بودگی** (stateness) عبارت است از ظرفیت یا توانایی دولت برای انجام وظایف اساسی خود (Ilyin et al., 2012). اگر دولتی در انجام وظایف اساسی خود ناتوان باشد، در مسیر شکنندگی قرار می گیرد (Brinkerhoff, 2007). امروزه تدوین شاخص **دولت شکننده** (Fragile State Index (FSI)) نه تنها ابزار کلیدی در برجسته کردن فشارهای معمولی بر همه کشورهاست، بلکه در پی شناخت این موضوع است که چه زمانی این فشارها دولت‌ها را به سوی شکست و فروپاشی می کشاند

# بهبود ظرفیت دولت ضرورتی برای اصلاح اداری



# ضرورت اصلاح اداری



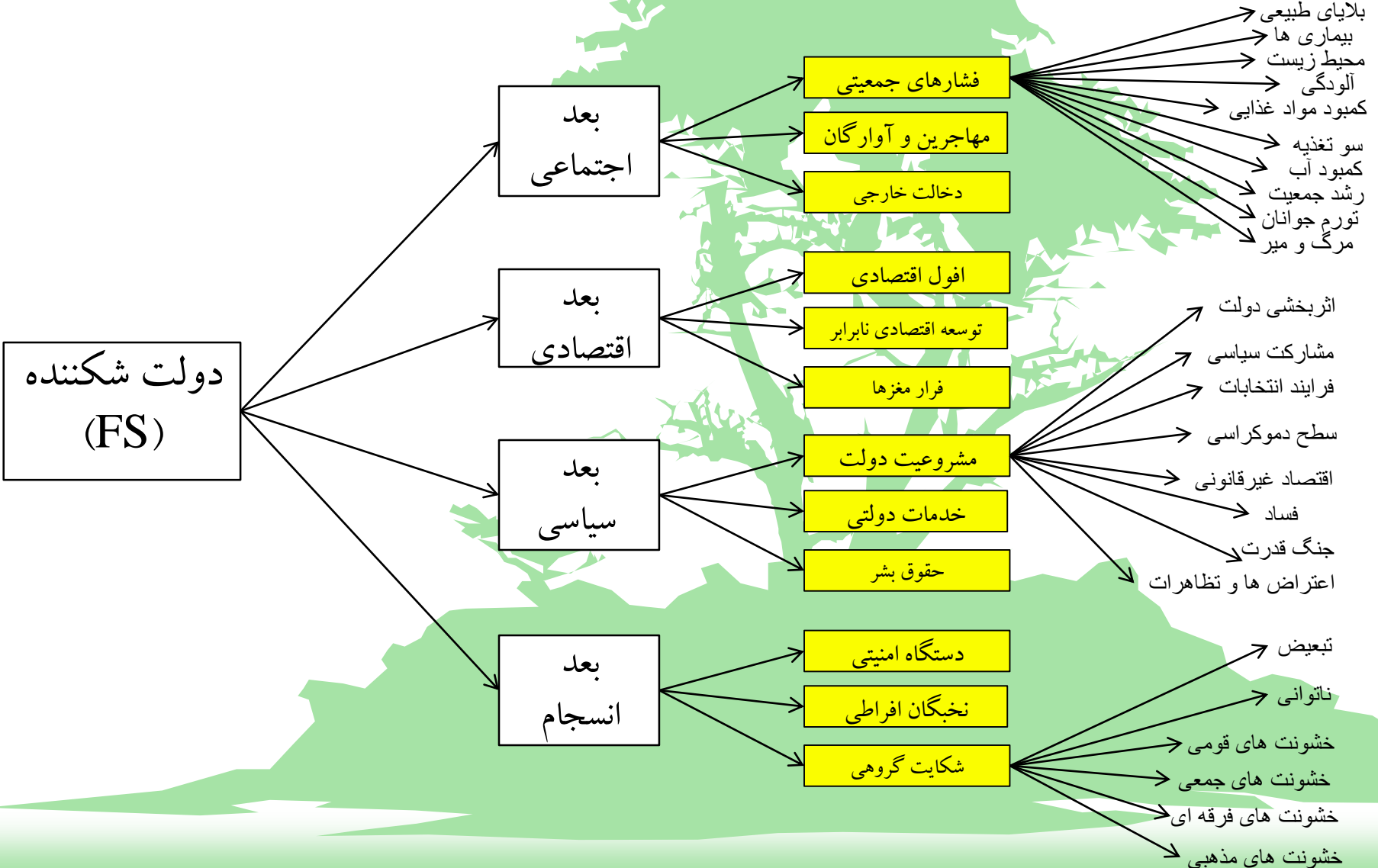
# ابعاد، مولفه ها و نماگرها

سازه

ابعاد

مولفه ها

نماگرها



دولت شکننده (FS)

بعد اجتماعی

بعد اقتصادی

بعد سیاسی

بعد انسجام

فشارهای جمعیتی

مهاجرین و آوارگان

دخالت خارجی

افول اقتصادی

توسعه اقتصادی نابرابر

فرار مغزها

مشروعیت دولت

خدمات دولتی

حقوق بشر

دستگاه امنیتی

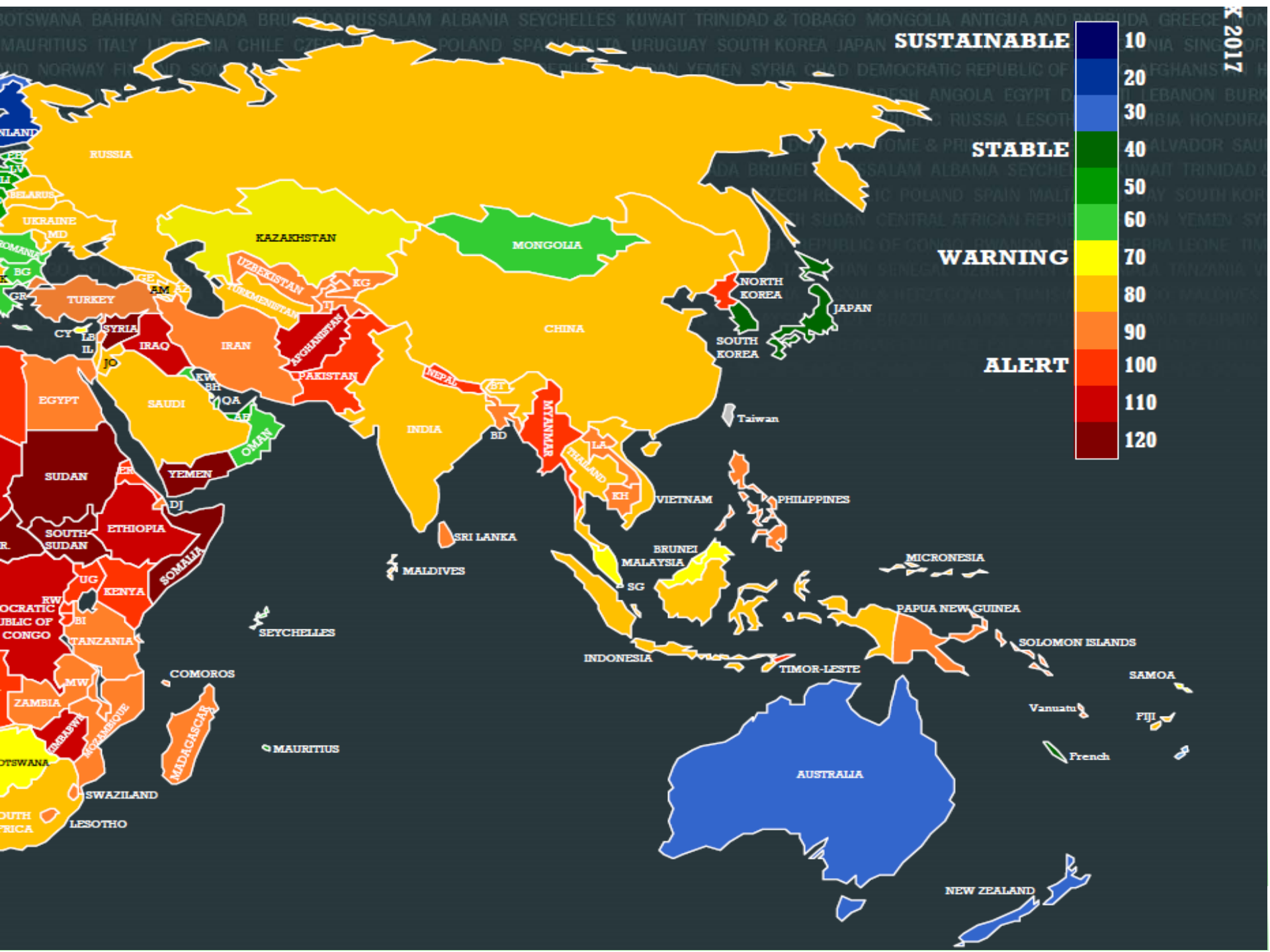
نخبگان افراطی

شکایت گروهی

- بلايای طبیعی
- بیماری ها
- محیط زیست
- آلودگی
- کمبود مواد غذایی
- سو تغذیه
- کمبود آب
- رشد جمعیت
- تورم جوانان
- مرگ و میر

- اثر بخشی دولت
- مشارکت سیاسی
- فرایند انتخابات
- سطح دموکراسی
- اقتصاد غیرقانونی
- فساد
- جنگ قدرت
- اعتراض ها و تظاهرات

- تبعیض
- ناتوانی
- خشونت های قومی
- خشونت های جمعی
- خشونت های فرقه ای
- خشونت های مذهبی



2017

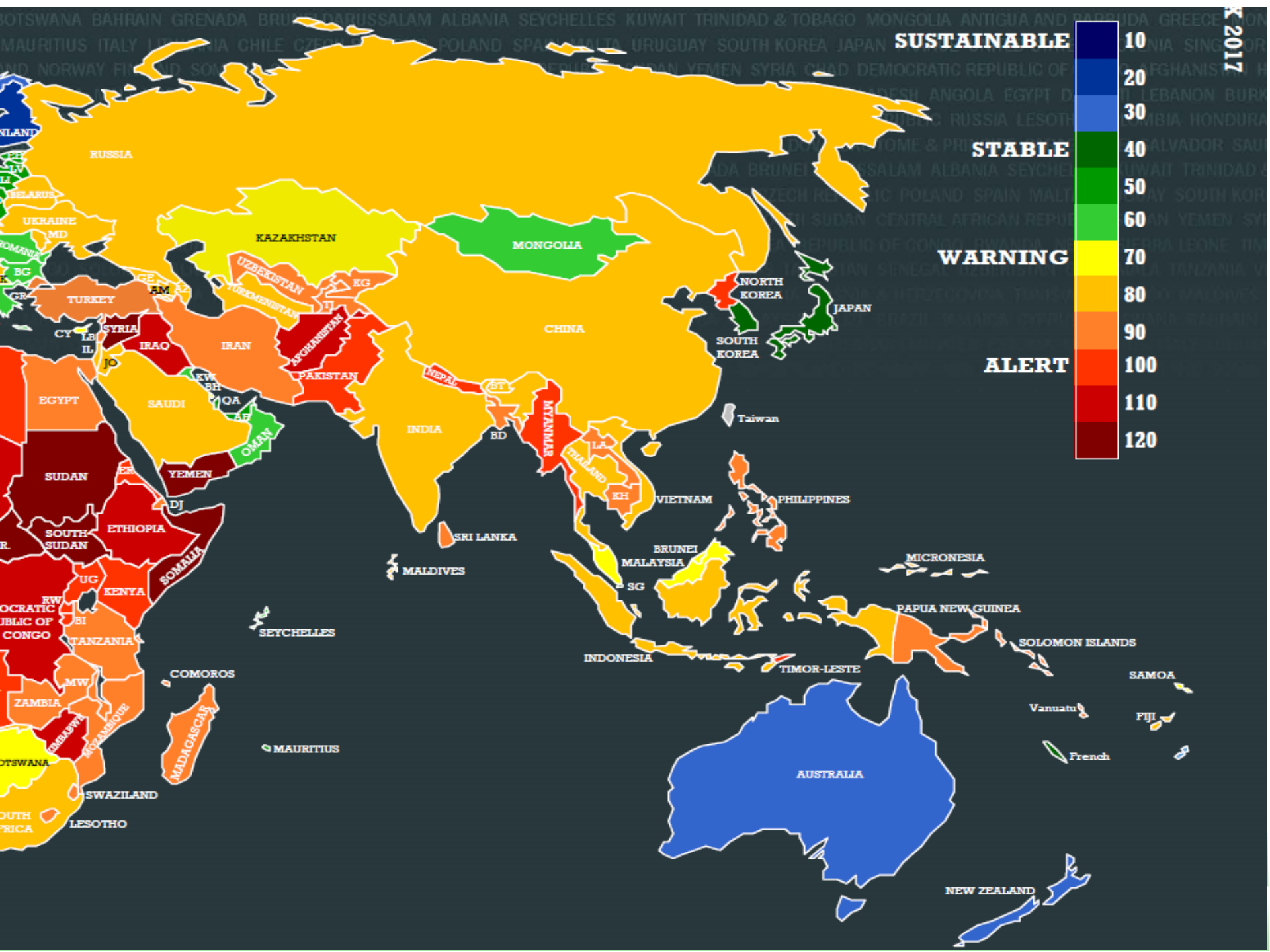
**SUSTAINABLE**

**STABLE**

**WARNING**


**ALERT**

10  
20  
30  
40  
50  
60  
70  
80  
90  
100  
110  
120



# شاخص شکنندگی دولت در ایران

## Fragile States Index

Sort by Indicator: Hover your mouse under the Indicator icon and click the sort button: 



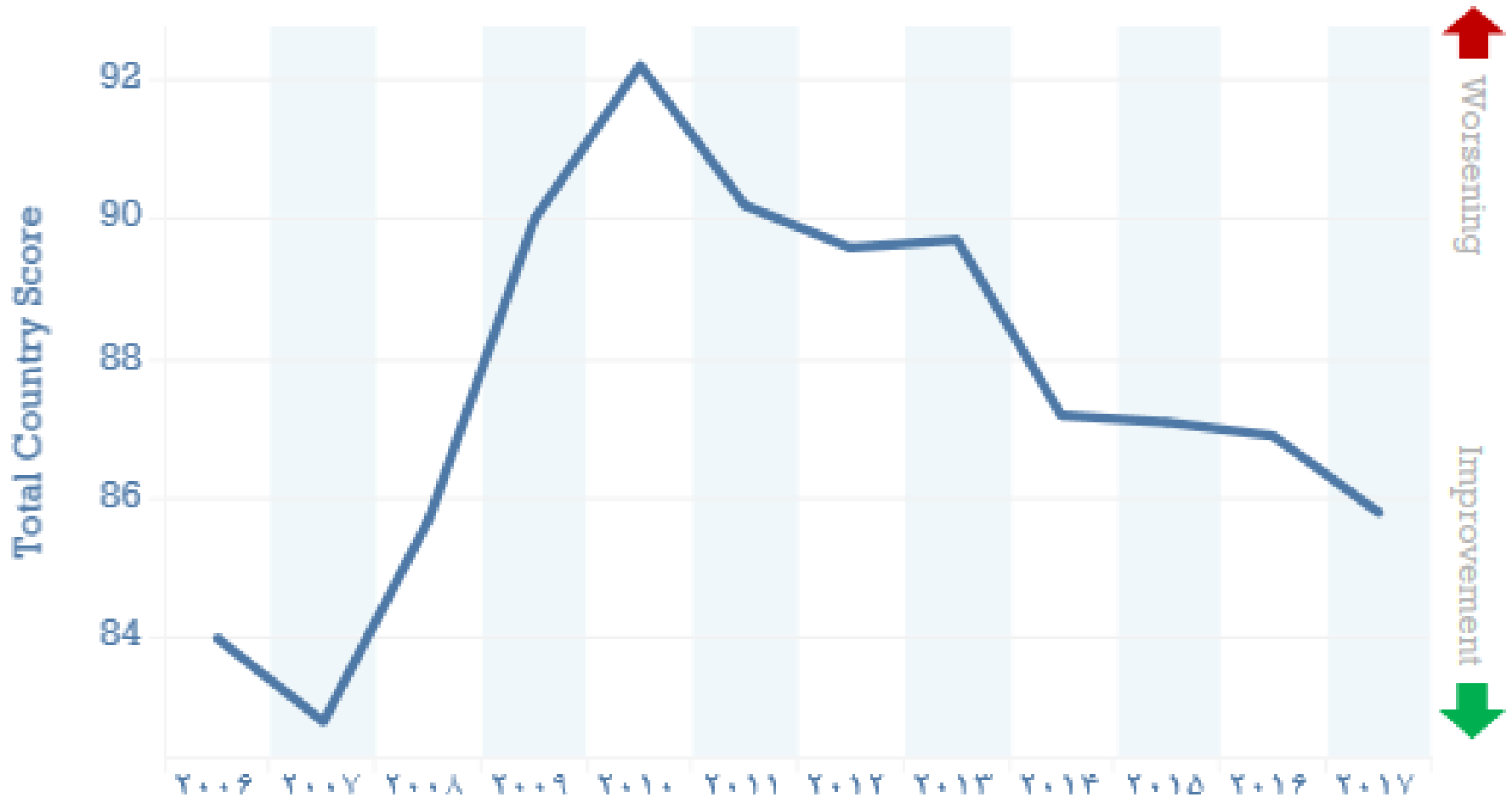
Iran

	Rank	Total	SA	FE	GG	EC	UD	HF	SL	PS	HR	DP	RD	EX
۲۰۱۷	49th	۸۵,۸	۷,۵	۹,۶	۹,۳	۶,۴	۵,۶	۶,۵	۹,۰	۴,۵	۹,۵	۴,۹	۶,۵	۶,۵
۲۰۱۶	47th	۸۶,۹	۷,۷	۹,۶	۸,۸	۶,۶	۵,۸	۶,۵	۹,۲	۴,۷	۹,۵	۵,۱	۶,۷	۶,۷
۲۰۱۵	44th	۸۷,۱	۸,۰	۹,۴	۸,۵	۶,۹	۶,۱	۶,۲	۸,۹	۵,۰	۹,۳	۵,۴	۶,۵	۷,۰
۲۰۱۴	44th	۸۷,۲	۸,۳	۹,۴	۸,۸	۶,۴	۶,۴	۵,۹	۸,۷	۴,۸	۹,۳	۵,۳	۶,۸	۷,۱
۲۰۱۳	37th	۸۹,۷	۸,۶	۹,۴	۸,۸	۶,۵	۶,۷	۶,۱	۸,۹	۵,۰	۹,۴	۵,۵	۷,۳	۷,۵
۲۰۱۲	34th	۸۹,۶	۸,۳	۹,۳	۸,۶	۶,۴	۶,۷	۶,۴	۸,۸	۵,۳	۸,۹	۵,۸	۷,۶	۷,۴
۲۰۱۱	35th	۹۰,۲	۸,۶	۹,۲	۸,۵	۵,۴	۷,۰	۶,۷	۹,۱	۵,۶	۹,۰	۶,۱	۷,۹	۷,۰
۲۰۱۰	32nd	۹۲,۲	۸,۹	۹,۵	۸,۱	۵,۵	۷,۳	۷,۱	۹,۰	۵,۹	۹,۴	۶,۴	۸,۳	۶,۸
۲۰۰۹	38th	۹۰,۰	۸,۶	۹,۱	۷,۶	۵,۵	۷,۴	۶,۸	۸,۳	۶,۰	۸,۹	۶,۵	۸,۵	۶,۸
۲۰۰۸	49th	۸۵,۷	۸,۵	۹,۰	۷,۳	۴,۳	۷,۴	۵,۰	۸,۰	۵,۸	۸,۷	۶,۵	۸,۷	۶,۵
۲۰۰۷	57th	۸۲,۸	۸,۳	۸,۹	۷,۱	۳,۳	۷,۲	۵,۰	۷,۸	۵,۷	۸,۷	۶,۲	۸,۶	۶,۰
۲۰۰۶	52nd	۸۴,۰	۸,۰	۸,۸	۶,۹	۳,۰	۷,۵	۵,۰	۸,۱	۶,۱	۹,۱	۶,۵	۸,۷	۶,۳

# روند شکنندگی دولت در ایران

## Fragile States Index

OVERALL TREND, 2006-2017:  
IRAN

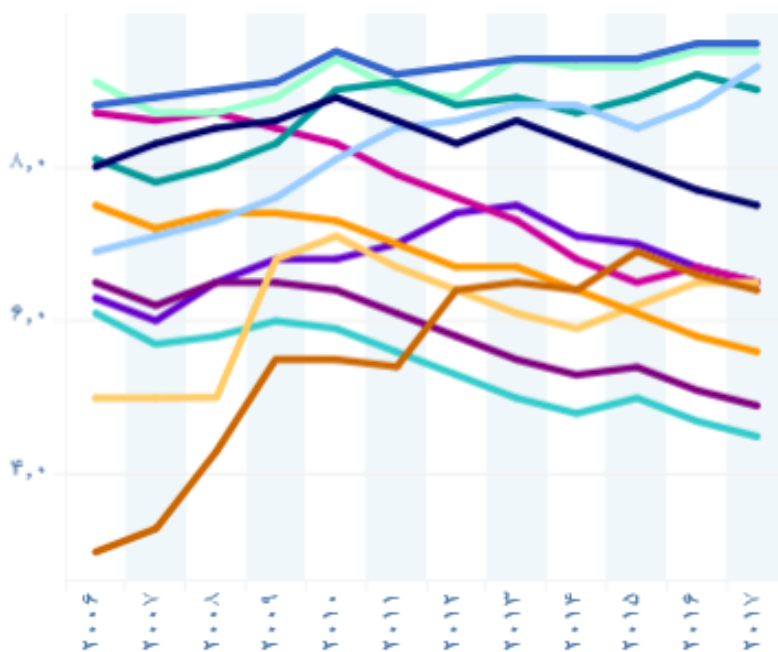


# روند شکنندگی دولت در ایران

## Fragile States Index



**IRAN**  
**INDICATOR TRENDS 2006-2017**

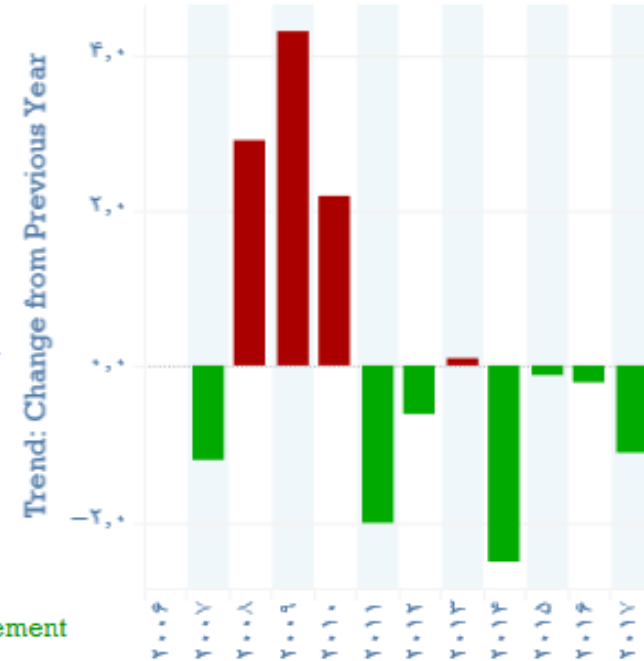


Select Indicators to Display

- C1: Security App...
- C2: Factionalized...
- C3: Group Grieva...
- E1: Economic De...
- E2: Economic Ine...
- E3: Human Flight...
- P1: State Legitimacy
- P2: Public Services
- P3: Human Rights
- S1: Demographic...
- S2: Refugees and...
- X1: External Inter...

Worsening ↑ ↓ Improvement

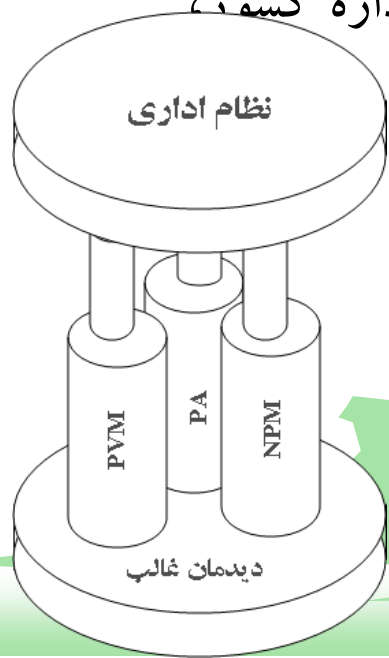
**IRAN**  
**YEAR-ON-YEAR CHANGES**



# دیدمان های اداری

♦ دیدمان (پارادایم) عبارت است از الگویی ذهنی که براساس آن و از پنجره آن به واقعیت ها نگاه می کنیم، قضاوت می کنیم، و عکس العمل نشان می دهیم (بارکر، ۱۹۷۵). به زعم کوهن (۱۹۷۰) دیدمان چارچوبی از پیش فرض های بنیادین است که در شکل دهی به مدل ها کار کرد هنجاری دارد. بنابراین، می توان گفت دیدمان غالب در اداره کشور خود را در مدل تحول اداری بازتعریف می کند. در ضمن، دیدمان مدیریتی دولتی نیز به نوبه خود بر دیدمان حاکمیتی استوار است.

♦ به هر حال، بر مبنای هر کدام از این دیدمان ها می توان الگوی متفاوتی را برای اصلاح اداری در پیش گرفت. به سخن دیگر، متناظر با تغییر دیدمانی در سطح حاکمیت و اداره کشور، سازوکارهای اصلاح اداری نیز در طول زمان دگرگون می شود.



# دیدمان های مدیریت دولتی

مدیریت ارزش های متعالی (TVM)	مدیریت ارزش همگانی (PVM)	مدیریت دولتی نوین (NPM)	اداره امور عمومی سنتی (TPA)	مدل شاخص
نظریه اخلاقی	نظریه دموکراسی	نظریه اقتصادی	نظریه سیاسی	مبانی نظری
انسان کامل	انسان اقتصادی، سیاسی، و سازمانی	انسان اقتصادی	انسان اداری	عقلانیت حاکم
خواسته های ملی-مذهبی	ارزشهای توافقی مشترک	تجمع منافع فردی	تعریف سیاسی و قانون گرا	مفهوم منافع عمومی
شهروندان و ذینفعان فرامرزی	شهروندان	مشتریان	ارباب رجوع و نمایندگان مجلس	تعریف ذینفعان
هدایتگر	میانجی گری	هدایت	پاروزنی	نقش دولت
مشارکت فراگیر	ائتلافی از نهادهای دولتی، غیردولتی، و خصوصی	نهادهای خصوصی و غیردولتی	برنامه های اداری	سازوکارهای نیل به خط مشی ها
مسئولیت شرعی و پاسخگویی به ذینفعان	چند وجهی	مشتریان	سلسله مراتبی	رویکرد پاسخگویی
اختیارات مشروعه و قانونی	اختیارات پاسخگویانه	آزادی عمل گسترده	اختیارات محدود اداری	اختیارات اداری
ساختارهای مسطح و مشارکتی	ساختارهای شبکه ای	ساختارهای غیرمتمرکز	سازمانهای بورکراتیک	ساختار سازمانی مفروض
تکلیف دینی (عمل به تکلیف)	خدمات دولتی، خدمت گزاری به جامعه	فضای کارآفرینی، و کاهش اندازه دولت	حقوق و مزایا و حمایت های استخدامی	مبنای انگیزشی کارکنان
یکپارچه سازی شبکه ها	ایفای نقش فعال در شبکه های راهبردی	تعریف و برآورده سازی اهداف عملکردی	رعایت قوانین و رویه ها	نقش مدیران
شبکه های شراکتی	خدمات شبکه ای	برون سپاری	انحصار خدمات بخش دولتی	رویکرد خدمات دولتی
تعالی پایدار جامعه	نیل به ارزش همگانی	تامین خواسته های مشتریان	اجرای خط مشی های سیاسی	اهداف کلیدی سیستم

# حاکمیت عمومی (public Governance)

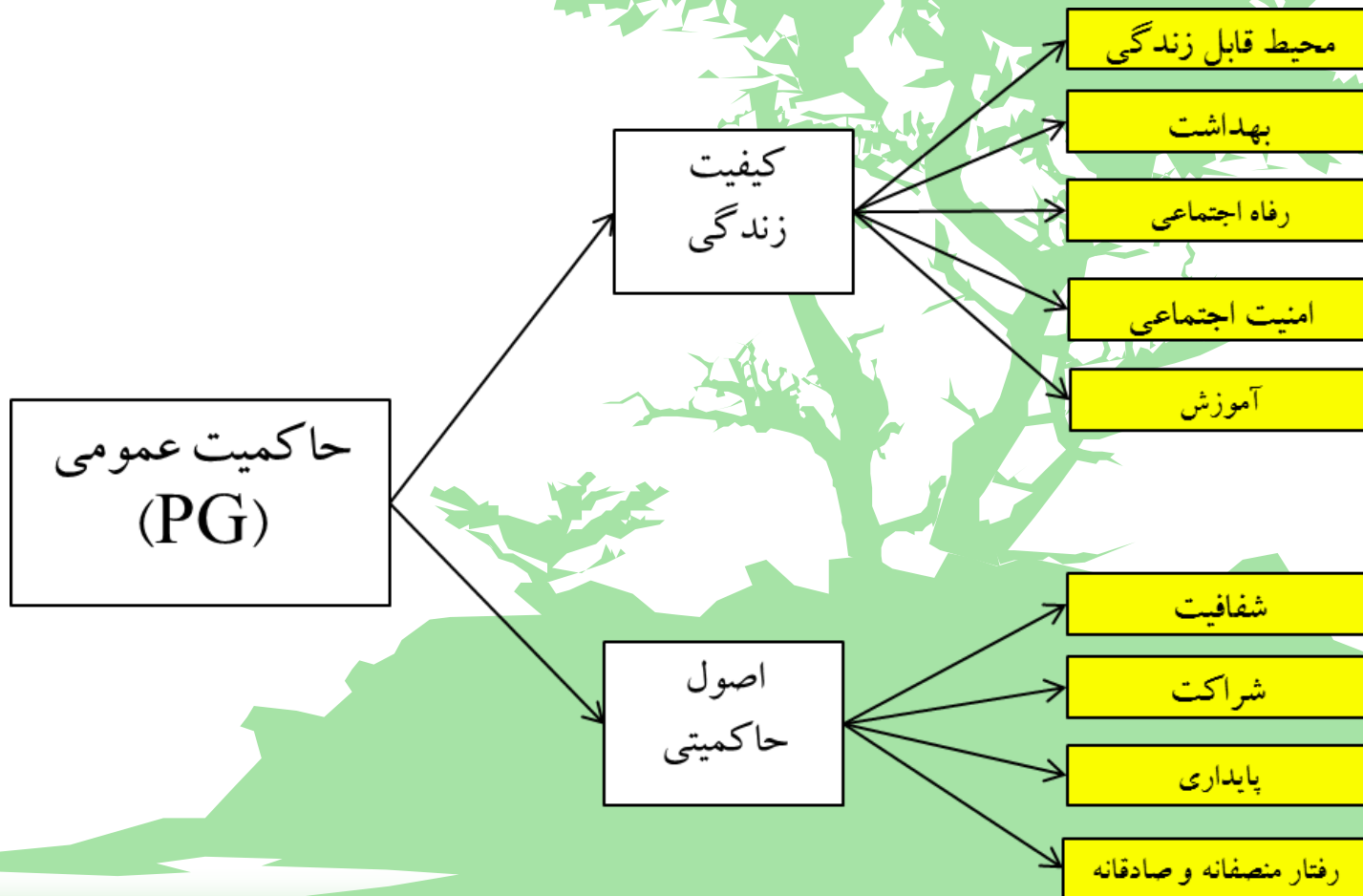
♦ حاکمیت در مفهوم کلی عبارت است از الگوی وضع، کاربرد، و اعمال قواعد است (مته کایر، ۱۳۸۶).

♦ امروزه، حاکمیت در سطوح و زمینه های مختلفی مطرح شده و حاکمیت عمومی یکی از آنهاست. از نظر برون دادها، حاکمیت عمومی توجه زیادی را بر چگونگی تعامل نقش آفرینان مختلف برای نیل به سطح بالایی از نتایج مطلوب معطوف ساخته است. به علاوه، در حاکمیت عمومی، روش های تصمیم گیری (فرایندهای تعامل ذینفعان مختلف) از اهمیت بالایی برخوردار است. به سخن دیگر، مبحث حاکمیت عمومی تأکید زیادی بر حقایق قدیمی دارد که مهم نیست که ما چه کار می کنیم، مهم آن است که مردم در مورد آنچه که ما انجام می دهیم چه فکر می کنند. و اینکه فرایندهای انجام کار مهم هستند. به سخن دیگر، هدف وسیله را توجیه نمی کند. بنابراین، **در حاکمیت عمومی حرکت در راستای افکار عمومی و انتظارات شهروندان مورد تأکید است.**

به عنوان مثال، دولت با رویکرد مدیریت سنتی بر طراحی و استقرار سازوکارهای نظارتی برای برخورد با رشوه گیران دولتی تأکید دارد، در حالی که با رویکرد حاکمیت عمومی، بر نقش شهروندان در احترام به سلامت اداری و اجتناب از رشوه دادن بر مأموران دولتی تأکید می شود. این دو رویکرد، در توسعه و اصلاح اداری سازوکارهای متفاوتی را دنبال خواهند کرد.

# حاکمیت عمومی (public Governance)

♦ بووارد و لافلر (۲۰۰۳) ابعاد و مؤلفه‌هایی را برای ارزیابی حاکمیت عمومی پیشنهاد می‌کنند که در شکل زیر منعکس شده است.



# اصلاح اداری در پرتو حاکمیت عمومی

توسعه نظام اداری مبتنی بر حاکمیت عمومی بر اصلاحات اداری همسو با انتظارات شهروندان و استفاده از ظرفیت‌های همگانی تأکید دارد. مهم‌ترین اصلاحات اداری صورت گرفته در جهان با رویکرد حاکمیت عمومی عبارتند از:

♦ **دولت باز:** دولت باز، دولتی است که به تسهیم اطلاعات، توانمندسازی مردم با ابزارهایی برای پاسخگو نگه داشتن دولت، و ترغیب مشارکت شهروندان در تعمیق خط مشی عمومی می پردازد (WJP, 2015). مطابق پروژه عدالت جهانی، دولت باز بر مبنای چهار بعد زیر مورد سنجش قرار می گیرد:

– داده های دولتی و قوانین منتشر شده (Publicized laws and government data): در دسترس بودن قوانین دولتی، حقوق قانونی، داده های عمومی، و دیگر اطلاعات.

– حق دسترسی به اطلاعات (Right to information): واکنش به درخواست رکوردهای عمومی که توسط دولت نگهداری می شود، و آگاهی مردم از حق دسترسی به رکوردهای عمومی.

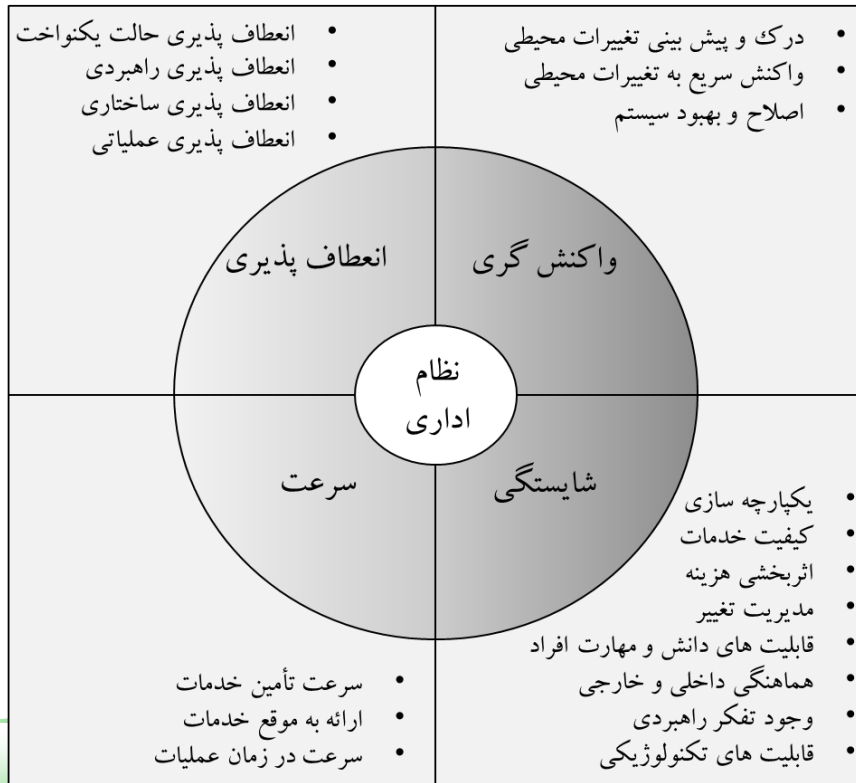
– مشارکت مدنی (Civic participation): توانایی مردم به دورهم جمع شدن، نظردهی راجع به خط مشی های دولتی، دادخواست دادن، برگزاری تظاهرات صلح آمیز، و اعلام نگرانی در مورد خط مشی های عمومی؛ کفایت اطلاعات اعلامی در مورد تصمیماتی که جامعه را تحت تاثیر قرار می دهند و فرصت دهی به مردم برای دادن بازخور.

– سازوکارهای شکایت (Complaint mechanisms): توانایی عملی مردم برای شکایت در مورد مقامات دولتی یا خدمات دولتی، و واکنش به چنین شکایات.



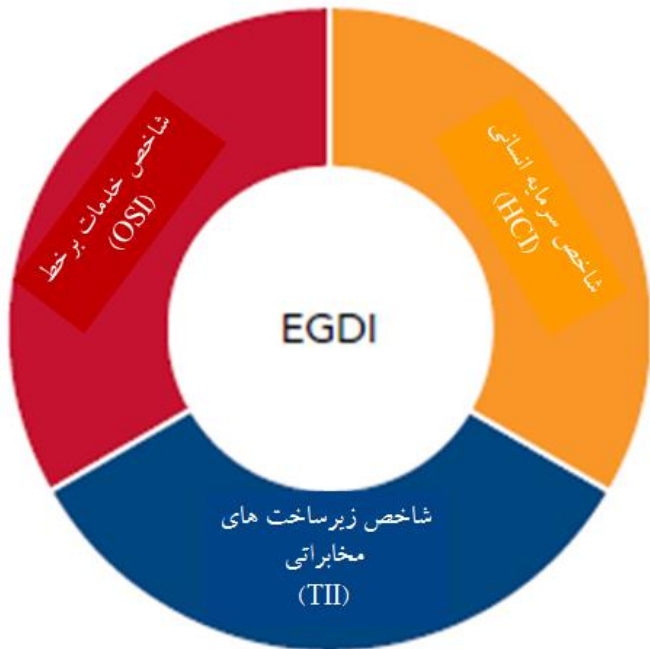
# اصلاح اداری در پرتو حاکمیت عمومی

♦ **چابکی اداری:** به موازات حرکت به سوی باز بودن، تلاش‌های ساختاردهی مجدد برای چابک سازی بیشتر دولت در واکنش به نیازهای شهروندان و کاربران خدمات صورت گرفته است. برخی از کشورها برخی از مسئولیت‌ها را با این منطبق به سطوح پایین‌تر در اداره امور واگذار کرده‌اند که این کار ارائه‌دهندگان خدمات را وادار می‌سازد تا با کاربران خدمات دولتی واکنش بیشتری نشان دهند. تعریف سازوکارهای پاسخگویی مناسب به موازات تمرکززدایی تصویر سنتی از کنترل سلسله‌مراتبی توسط وزرا را تغییر داده است.



# اصلاح اداری در پرتو حاکمیت عمومی

♦ **توسعه دولت الکترونیک:** رشد روزافزون فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی، ایده دولت الکترونیک و دموکراسی الکترونیک را در طول زمان شکل و تقویت کرد تا بتوان اطلاعات و خدمات مورد نیاز شهروندان را به صورت الکترونیکی ارائه کرد. کاربرد عاقلانه ICT می‌تواند در بازگرداندن مشروعیت نهادهای سیاسی و خدمات عمومی از طریق افزایش در دسترس بودن، واکنش‌گری، و جامعیت آنها و اجازه به شهروندان برای نفوذ بیشتر و تعامل با دستگاه‌های اجرایی مؤثر باشد (Bellamy and Taylor, 1998). هر چند که شکاف دیجیتالی ایجاد شده، اصلاح اداری مبتنی بر دولت الکترونیک را با چالش زیادی مواجه کرده است.



# اصلاح اداری در پرتو حاکمیت عمومی

♦ **ارزیابی عملکرد دولت:** سنجه‌های نوین عملکرد با رویکرد حاکمیت عمومی هم در سطح فردی و هم سطح سازمانی ارائه شده است. سنجه‌های ارائه شده بیشتر ناظر بر ارزشیابی و پایش برون دادها و پیامدها هستند. سهل گیری در کنترل درون دادها و فرایندها این امکان را به مدیران می دهد تا در بهبود عملکرد بیشتر انعطاف پذیر باشند، البته آنها باید در قبال نتایج پاسخگو باشند. این امر به توسعه فرایندهای قوی کنترل خارجی برون دادها منجر شده است که بر نتایج مورد انتظار شهروندان تأکید دارند. مهم ترین سنجه‌های نتایج عبارتند از:

- برون دادهای تولید شده: چه محصولات یا خدماتی ارائه شده است؟ کیفیت این تولیدات چگونه است؟
- اهداف تحقق یافته خط مشی:
  - پیامدهای میانه: پیامدهای مستقیم برون دادها
  - پیامدهای نهایی: نسبت دادنی به برون دادها
- کارایی (Efficiency): نسبت برون داد به هزینه‌ها (Costs/output)
- بهره‌وری (Productivity): نسبت برون دادها به درون دادها (Output/input)
- اثربخشی (Effectiveness): نسبت برون دادها به پیامدها (Output/outcome)
- اثربخشی هزینه (Costeffectiveness): نسبت درون دادها به پیامدها (Input/outcome)

# اصلاح اداری در پرتو حاکمیت عمومی

◆ کیفیت خدمات عمومی: مهم ترین سنجه‌های کیفیت فرایندهای حاکمیتی عبارتند از (Bovaird et al., 2003):

۱. تقویت نهادهای سیاسی
۲. تقویت نهادهای مدنی
۳. تقویت رفتارهای جمعی و به اشتراک گذاری
۴. نیل به برابری و انصاف
۵. احترام به تنوع، و تحمل تفاوت‌ها
۶. سطح باز بودن و شفافیت در سازمان‌ها
۷. سطوح صداقت و سلامت در حوزه امور عمومی
۸. توانایی خود مدیریتی اجتماع و تأمین نیازها

# اصلاح اداری در پرتو حاکمیت عمومی

♦ خدمات عمومی نوین: این سؤال که دیدمان‌های کشورداری مانند اداره امور عمومی سنتی (TPA)، اداره امور عمومی نوین (NPA)، و مدیریت دولتی نوین (NPM) از همترازی لازم با حاکمیت عمومی برخوردار نیستند، به ظهور دیدمان مدیریت ارزش‌های همگانی (PVM) یا خدمات عمومی نوین (NPS) منجر شده است.

خدمات دولتی نوین New Public Service	مدیریت دولتی نوین New Public Management	اداره امور عمومی Old Public Administration	دیدگاه مقایسه‌ای
نظریه دموکراتیک، رویکردهای مختلف به دانش شامل اثبات‌گرایی، تفسیری، و انتقادی	نظریه اقتصادی، گفتمان حرفه‌ای مبتنی بر علوم اجتماعی اثبات‌گرا	نظریه سیاسی، تفاسیر سیاسی و اجتماعی که توسط علوم اجتماعی اضافه شده است.	مبانی معرفت‌شناسی و نظری
عقلانیت رسمی یا استراتژیک (اقتصادی، سازمانی و سیاسی)	عقلانیت فنی و اقتصادی (انسان اقتصادی) یا تصمیم‌گیرنده خودگرا	عقلانیت اجمالی (انسان اداری)	عقلانیت غالب و مدل‌های مرتبط رفتار انسانی
منافع عمومی بر مبنای توافق روی ارزش‌های مشترک تعریف می‌شود	منافع عمومی بر مبنای تجمیع منافع فردی تعریف می‌شود	منافع عمومی به روش سیاسی تعریف و از طریق قانون تبیین می‌شود.	مفهوم منافع ملی
شهروندان	مشتریان	ارباب رجوع و وکلای مجلس	توجه و واکنش مستخدم دولتی به
خدمت‌گزاری (مذاکره و خلق ارزش‌های مشترک)	هدایت پاروژان (تسهیل‌کننده در رابطه با نیروهای بازار)	پاروژنی (تدوین و اجرای خط مشی)	نقش دولت
ایجاد ائتلافی از سازمانهای دولتی، خصوصی و جامعه مدنی برای نیل به نیازهای مورد توافق	ایجاد سازوکارهای نیل به اهداف از طریق بخش خصوصی و غیردولتی	برنامه‌های اداری از طریق دستگاههای اجرایی	سازوکارهای نیل به اهداف خط مشی
چند وجهی (مستخدم دولتی باید طبق قانون، ارزش‌های اجتماعی، هنجارهای سیاسی، استانداردهای حرفه‌ای، و منافع شهروندان رفتار کند)	بازارگرا (تجمیع منافع فردی به نتایجی می‌انجامد که از سوی گروههای شهروندی یا مشتریان مطلوب هستند)	سلسله‌مراتبی (مدیران در مقابل رهبران سیاسی منتخب مسئول هستند)	رویکرد پاسخگویی
اختیارات اداری محدود و پاسخگویانه	آزادی عمل وسیع برای تحقق اهداف کارافرینی	اختیار اداری محدود به مقامات اداری	اختیار اداری
ساختارهای همکاری با رهبری مشترک	سازمانهای دولتی غیرمتمرکز با کنترل‌های اولیه	سازمانهای بوروکراتیک بر مبنای اختیارات بالا به پایین و کنترل ارباب رجوع	ساختار سازمانی مفروض
خدمات عمومی، خدمت‌گزاری به جامعه	روحیه کارآفرینی، تمایل برای کاهش اندازه دولت	حقوق و مزایا و حمایت‌های خدمات کشوری	مبنای انگیزشی مفروض

# برنامه های اصلاح اداری در ایران

➤ جمهوری اسلامی از آغاز کار، همواره بین وفاداری خود نسبت به ضرورت عملیاتی نگاه داشتن ماشین دولت و مخالفت با آن تعادل برقرار کرده است. طی یک دوره سه ساله، با تشکیل کمیته های پاکسازی، بخش دولتی برای وفاداری به انقلاب مورد کنکاش قرار گرفت و حدود پنج درصد کل نیروی کار پاکسازی یا بازنشسته شدند. البته پاکسازی در سطوح بالا و سازمان های حساس وسیع تر بود. به زعم بیل، ایران سه تا چهار درصد از تکنوکرات های رده بالای کشور را در سال های اولیه پیروزی انقلاب اسلامی پاکسازی کرده است. وزارت امور خارجه ۴۰ درصد کارکنان و دانشگاه ها ۱۰ درصد استادان خود را از دست دادند. کمبود تخصصی ناشی از پاکسازی یا فرار مغزها و متخصصان مختلف نیز تشدید شد. جمهوری اسلامی، به منظور کسب حمایت بوروکراسی از ارزش های مذهبی، الگوی بوروکراسی محافظ را دنبال کرد. دامنه فعالیت های دولتی با ملی شدن صنایع بیشتر شد و **نهادهای انقلابی مانند جهاد سازندگی برای تحول در نظام اداری به موازات دستگاه های اجرایی متعارف به وجود آمدند.**

# برنامه های اصلاح اداری در ایران

- ◆ سازمان امور اداری و استخدامی وقت در اوائل دهه ۱۳۶۰ با ایجاد مرکز مطالعات و پژوهش های اداری به عنوان بازوی تحقیقاتی و مطالعاتی خود تلاش گسترده ای را برای ایجاد تحول اداری به عنوان ابزار عرضه خدمات دولتی و تحقق بخش اهداف دولت شروع کرد. برای ایجاد چنین مرکز مطالعاتی، این استدلال وجود داشت که طراحی و استقرار نظام اداری نوین زمانی می تواند کارایی لازم را داشته باشد که متکی بر واقعیات و همراه با شناخت دقیق ابعاد و زوایای نظام اداری موجود، ارزش ها، نیازها و اولویت های جامعه اسلامی و نهایتاً آگاهی از تجارب سایر کشورها باشد، و این خود بجز از رهگذر مطالعات مستمر و سازمان یافته میسر نخواهد بود.
- ◆ نتیجه مطالعات این مرکز، انتشار بیش از ۹۰ مجموعه گزارش های مطالعاتی در حوزه های مختلف نظام اداری بود که با رویکرد علمی و ارزشی این مجموعه ها تدوین و نتایج حاصل از آنها در قالب بسته های سیاستی تدوین و از طریق طرح در شوراهای عالی تصمیم گیری در اصلاح نظام اداری به کار گرفته می شد.

# برنامه های اصلاح اداری در ایران

♦ برخی از عناوین گزارش های مطالعاتی مرکز مطالعات و پژوهش های اداری (دهه ۱۳۶۰) به شرح زیر است:

- گزارش بررسی شوراها در سازمان دولت ج.ا.ا. (غلام ابوالفتحی)
- بررسی مجامع عمومی در سازمان شرکت های دولتی ج.ا.ا. (عباس منوریان)
- حدود مداخله دولت (علی اکبر امینی)
- وزیر و وزارت در نظام جمهوری اسلامی ایران (فرج اله رهنورد)
- مسائل و مشکلات دستگاه های اجرایی از دیدگاه سیستم ها و روش ها (پرویز بلقیسی)
- مبانی ناظر بر تشکیل موسسات وابسته به وزارتخانه ها (عباس منوریان)
- رویه های سازماندهی واحدهای خارج از مرکز وزارتخانه ها و موسسات دولتی
- تدابیر سازمانی در انتقال امور به اقصی نقاط کشور (زهرا شبانی)
- بررسی پیرامون موضوع رسیدگی به شکایات مردم از نظام جمهوری اسلامی ایران (غلام ابوالفتحی)
- نظارت سیاسی بر روابط بین الملل دستگاه های اجرایی (فرج اله رهنورد)

# برنامه های اصلاح اداری در ایران

◆ برنامه های تحول اداری در دولت هاشمی و دولت خاتمی با **رویکرد مدیریت دولتی نوین** تدوین شده اند، در حالی که در دولت های احمدی نژاد و روحانی به دلیل **سیاست های کلی نظام اداری**، تلاش شد که برنامه های تحول اداری همسو با این سیاست ها تدوین شود. در عمل، تنها تفاوت بین آنها اولاً در عناوین برنامه ها و درجه تفصیلی بودن آنهاست. ثانیاً برنامه های تحول اداری در دولت های احمدی نژاد و روحانی برخی از مفاد قانون مدیریت خدمات کشوری را نیز پوشش می دهند که خود این قانون بر مبنای مدیریت دولتی نوین تدوین و به اجرا گذاشته شده بود. نگاه اجمالی به نماگرهای برنامه های تحول اداری نشان می دهد که **اکثر آنها الزاماتی است که در قوانین و مقررات در سال های گذشته بر عهده دستگاه های اجرایی گذاشته شده، و لزوماً از سیاست های کلی نظام اداری احصا نشده اند.**

◆ به هر حال، از مقایسه اجمالی این برنامه های تحول اداری که بگذریم، این سؤال قابل طرح است که **تا چه حد این برنامه ها با حاکمیت عمومی هم تراز هستند؟** در جواب باید گفت این همسویی به صورت جزئی برقرار است. به عنوان مثال، برنامه های صیانت از حقوق مردم و سلامت اداری، و دولت الکترونیک با مبانی حاکمیت عمومی همسو هستند، اما دیگر برنامه های تحول ارائه شده به طور مستقیم ناظر بر حاکمیت عمومی نیستند.

# محورهای کلیدی سیاست های کلی نظام اداری

◆ بندهای ۲۶ گانه سیاست های کلی نظام اداری بر حسب عناصر سه گانه ساختار، کارکرد/مدیریت، و ارزش ها به شرح زیر قابل طبقه بندی است:

## ارزش های اداری

مسئولیت پذیری (بند ۲۰)

وجدان کاری و انضباط اجتماعی (بند ۲۱)

توجه به ارزش های اسلامی و کرامت انسانی (بند ۲۰)

توجه به سرمایه انسانی و اجتماعی (بند ۱)

عدالت محوری (بند ۲)

دانش گرایی (بند ۴)

تعادل کار و زندگی (بند ۹)

رشد معنوی (بند ۵)

قانون گرایی (بند ۲۰)

## ساختار اداری

بهبود روابط و مناسبات اداری (بند ۲۲)

انعطاف پذیری و عدم تمرکز اداری (بند ۱۱)

شفافیت و روزآمدی قوانین و مقررات اداری (بند ۱۳)

چابک سازی و متناسب سازی تشکیلات اداری (بند ۱۰)

نظارت و کنترل موثر (بند ۲۵)

تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری (بند ۱۳)

## کارکرد/مدیریت

سلامت اداری (بند ۲۴)

همسویی با چشم انداز (بند ۱۴)

بهره روی در ارائه خدمات (بند ۱۲)

مدیریت دانش (بند ۱۶)

آگاهی بخشی (بند ۱۸)

تکریم ارباب رجوع (بند ۲۰)

ارتقای رضایت مندی و اعتماد مردم (بند ۱۷)

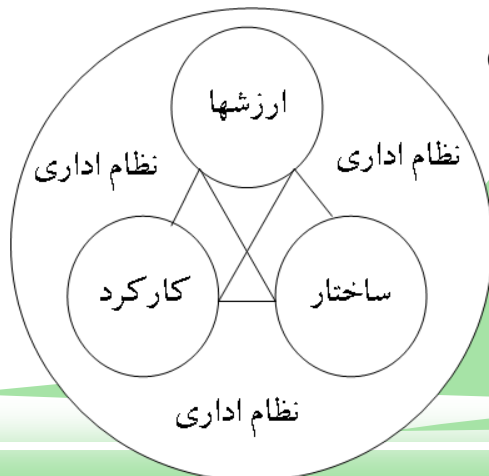
استفاده از ظرفیت های مردمی (بند ۱۹)

حفظ حقوق مردم (بند ۲۳)

شایسته سالاری (بند ۴)

نظام پرداخت عادلانه (بند ۶)

رفاه بازنشستگان (بند ۸)



# مطلوبیت نظام اداری در پرتو سیاست های کلی ابلاغی



# مقایسه برنامه های اصلاح اداری در سه دهه

دولت روحانی (۱۳۹۲)	دولت احمدی نژاد (۱۳۸۴)	دولت خاتمی (۱۳۷۶)	دولت هاشمی (۱۳۶۸)
مهندسی نقش و ساختار دولت	تمرکززدایی اصلاح ساختار و فرآیندها	برنامه منطقی نمودن اندازه دولت برنامه تحول در ساختارهای تشکیلاتی دولت	ادغام و انحلال دستگاه های دولتی موازی و غیر ضرور انتقال واحدهای سازمانی از تهران به دیگر مناطق کشور عدم تمرکز و تقلیل حجم تصدی گری دولت
دولت الکترونیک و هوشمندی اداری	استقرار دولت الکترونیک	توسعه فن آوری اداری	خدمات رسانی مبتنی بر فناوری اطلاعات
مدیریت سرمایه انسانی	ساماندهی نیروی انسانی عدالت استخدامی و نظام پرداخت	برنامه تحول در نظام های استخدامی برنامه آموزش و بهسازی نیروی انسانی دولت	برقراری عدالت استخدامی کوچک سازی دولت ارتقای قدرت خرید کارکنان دولت
خدمات عمومی در فضای رقابتی	افزایش بهره وری و استقرار نظام جامع مدیریت عمل کرد	برنامه اصلاح فرآیندها، روش های انجام کار	توسعه و بهبود مدیریت و افزایش بهره وری
صیانت از حقوق مردم و سلامت اداری	سلامت اداری خدمات رسانی به مردم و تکریم ارباب رجوع	برنامه ارتقا و حفظ کرامت مردم در نظام اداری	تاسیس شورای عالی اداری
فناوری های مدیریتی	تقویت مدیریت و توان کارشناسی کشور و ارتقاء روحیه خودکنترلی در کارها	برنامه تحول در نظام های مدیریتی	تدوین نظام انتصاب مدیران لایق، امین، متعهد و متخصص
توسعه فرهنگ سازمانی	توانمندسازی و آموزش فرهنگی و تخصصی منابع انسانی	-	آموزش مدیریت و فنون اداری
نظارت و ارزیابی	-	-	نظارت بر عملکرد دستگاه های اجرایی
<b>ابتنای برنامه های تحول اداری</b>			
سیاست های کلی نظام اداری مدیریت دولتی نوین	سیاست های کلی نظام اداری مدیریت دولتی نوین	مدیریت دولتی نوین	مدیریت دولتی نوین

# برنامه های تفصیلی تحول اداری در دولت روحانی

♦ در حال حاضر، با توجه به بخشنامه ارزیابی عملکرد صادره از سوی رئیس سازمان اداری و استخدامی، برنامه های ۸ گانه از طریق تلفیق به ۶ برنامه کاهش یافته و برنامه های تفصیلی هریک از آنها مشخص شده است. میزان تحقق این برنامه های فرعی به عنوان شاخص های ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی به کار گرفته می شوند که سنجه های مناسبی برای ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی نیستند. ضروری است سنجه های ارزیابی عملکرد به صورت نسبی تعریف شوند تا امکان مقایسه بین سازمان ها با یکدیگر و مقایسه عملکرد سازمان در طول زمان فراهم آید.

♦ اکثر برنامه های تفصیلی مفاد قوانین و مقرراتی است که در ادوار گذشته برای اصلاح اداری ابلاغ شده است و لزوماً بر گرفته از سیاست های کلی نظام اداری نیستند. برخی از این برنامه های فرعی به اوایل دهه ۱۳۸۰ بر می گردد که رویکرد اصلاح اداری مبتنی بر مدیریت دولتی نوین دنبال می شد. در ضمن، بعضی از برنامه ها ناظر بر عملیاتی کردن قانون مدیریت خدمات کشوری است که قبل از ابلاغ سیاست های کلی نظام اداری به تصویب رسیده است. لازم به توضیح است که سیاست های کلی نظام اداری با توجه به مبانی حاکمیت عمومی، و دیدمان های ارزش های همگانی و ارزش های متعالی تدوین و ابلاغ شده است. بنابراین، ضروری است بر مبنای قاعده شکست، سیاست های کلی ابلاغ شده به خط مشی های عمومی و برنامه های اصلاح اداری تبدیل و برنامه های احصا شده بر مبنای شباهت ها و تفاوت ها گروه بندی شوند. باید در نظر داشت که قانون مدیریت خدمات کشوری نیز باید با رعایت چارچوب سیاست های کلی نظام اداری بازنگری شود.

# برنامه های تفصیلی تحول اداری در دولت روحانی

میزان همسویی جزئی با حاکمیت عمومی	برنامه های تفصیلی	برنامه های اصلی	ردیف
همسویی با اصل شراکت	<p>تهیه برنامه واگذاری واحدهای عملیاتی و خدمات (مصوبه هیات وزیران ۲۱/۱۱/۸۸)</p> <p>اجرای برنامه توانمندسازی بخش غیردولتی برای دریافت فعالیت ها (تصویب نامه ۲۲/۷/۸۹)</p> <p>واگذاری واحدهای عملیاتی و خدمات دستگاه های اجرایی به شبکه های حرفه ای، بخش خصوصی و سمن ها</p> <p>اجرای ضوابط سازماندهی واحدهای عمومی</p> <p>کاهش تعداد پست های مدیریتی</p> <p>کاهش تعداد پست های سازمانی دستگاه</p> <p>تهیه برنامه و اجرای واگذاری وظایف به مدیریت محلی (شهرداری ها و دهیاری ها)</p> <p>واگذاری وظایف و اختیارات قابل واگذاری به سطوح استانی و شهرستانی</p> <p>برنامه مهندسی اصلاح ساختار دستگاه</p> <p>اجرای بخشنامه سامانه ملی مدیریت ساختار دستگاه های اجرایی</p>	<p>برنامه مهندسی نقش و ساختار دولت</p>	۱
همسویی با ارزش آفرینی برای ذی نفعان	<p>تدوین برنامه اجرایی توسط دستگاه در حوزه دولت الکترونیک و انعقاد تفاهم نامه با کمیسیون دولت الکترونیکی</p> <p>اطلاع رسانی الکترونیکی تمامی خدمات اعم از الکترونیکی و غیر الکترونیکی (مصوبه ۱۰/۲/۸۱)</p> <p>الکترونیکی کردن خدمات دولتی (ارایه خدمات الکترونیکی به شهروندان)</p> <p>فراگیر شدن پرداخت های الکترونیکی به حساب های دولتی</p> <p>به اشتراک گذاری پایگاه های اطلاعاتی و انجام استعلامات الکترونیکی</p> <p>توسعه خدمات قابل ارائه در دفاتر پیشخوان و مجتمع های خدمات اداری</p> <p>استاندارد سازی تارنما (وب سایت) دستگاه</p> <p>به کارگیری سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (سامانه ستاد)</p> <p>آموزش کارکنان دولت در حوزه فناوری اطلاعات</p> <p>ثبت اطلاعات فضاهای اداری در سامانه سادا (سامانه اموال دستگاه های اجرایی)</p> <p>اصلاح فرایندهای اختصاصی و مشترک مورد عمل</p>	<p>برنامه دولت الکترونیک و هوشمندی اداری</p>	۲

# برنامه های تفصیلی تحول اداری در دولت روحانی

میزان همسویی با حاکمیت عمومی	برنامه های تفصیلی	برنامه های اصلی	ردیف
همسویی با مدیریت منابع	<p>تنظیم برنامه ساماندهی نیروی انسانی</p> <p>افزایش نسبت کارکنان با مدرک تحصیلی لیسانس و بالاتر به کل کارکنان</p> <p>رعایت عدالت استخدامی در فضای رقابتی برای جذب نیروی انسانی</p> <p>انجام فرآیندهای مربوط به استخدام و به کارگیری نیروی انسانی در بستر سامانه کارمند ایران</p> <p>رعایت سقف تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری</p> <p>کاهش کارکنان رسمی و پیمانی دستگاه</p> <p>ساماندهی نیروی انسانی</p> <p>ساماندهی فعالیتهای پشتیبانی در قالب شرکت های پیمانکاری</p> <p>بازطراحی مشاغل اختصاصی دستگاه</p> <p>انطباق پست ها با مشاغل اختصاصی و عمومی ابلاغ شده به دستگاه</p> <p>انطباق تحصیلات متصدیان با شرایط احراز مشاغل مورد عمل</p> <p>اجرای ضوابط و مقررات مرتبط به ایثارگران در دستگاههای اجرایی</p> <p>اجرای ضوابط و مقررات اجرای بند ۱۰ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری</p> <p>سیاست گذاری، نیازسنجی و طراحی برنامه ریزی آموزشی</p> <p>برگزاری و ارزشیابی دوره های آموزشی مدیران و کارکنان</p> <p>اجرای ضوابط انتخاب و انتصاب مدیران</p> <p>مشارکت دستگاهها در اجرای طرح تربیت مدیران (مرحله اول)</p>	<p>برنامه مدیریت سرمایه انسانی</p>	۳
-		<p>برنامه خدمات عمومی رقابتی</p> <p>اجرای حسابداری تعهدی</p> <p>استاندارد سازی خدمات دستگاه</p>	۴

# برنامه های تفصیلی تحول اداری در دولت روحانی

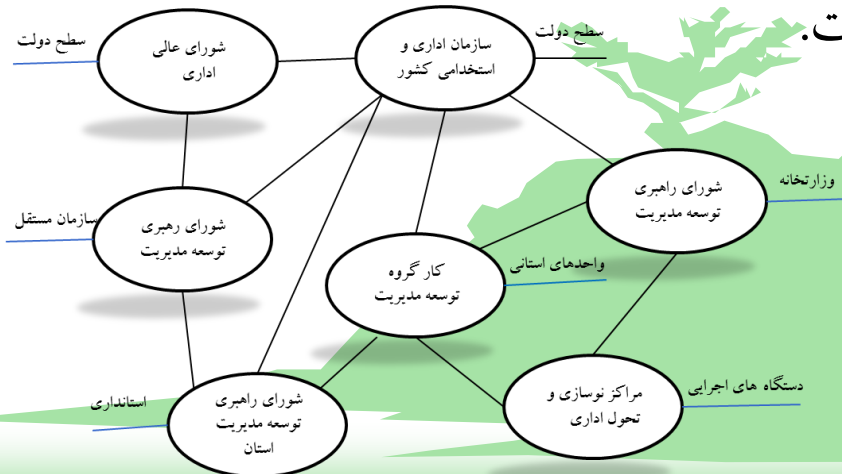
میزان همسویی با حاکمیت عمومی	برنامه های تفصیلی	برنامه های اصلی	ردیف
همسویی با کیفیت خدمات عمومی	<p>اجرای برنامه های ارتقاء سلامت اداری</p> <p>صیانت از حقوق مردم</p> <p>افزایش اثربخشی نظام رسیدگی به تخلفات اداری</p> <p>استقرار نظام جامع توسعه و ترویج فرهنگ اقامه نماز</p> <p>رسیدگی به شکایات مردمی در بستر سامد</p> <p>ارتباطات مردم و دولت در بستر سامد</p> <p>مناسب سازی فضاهای اداری جهت استفاده معلولین و جانبازان</p>	<p>برنامه صیانت از حقوق سلامت اداری</p> <p>مردم و حقوق</p>	۵
همسویی با اصل شفافیت	<p>انجام ارزیابی عملکرد دستگاه (با در نظر گرفتن سازمان ها، موسسات و شرکت های وابسته و واحدهای استانی)</p> <p>تهیه و تدوین گزارش تحلیلی و آسیب شناسی و ارائه گزارش خودارزیابی</p> <p>تهیه و تدوین گزارش ارزیابی استراتژیک دستگاه</p> <p>اجرای دستورالعمل ارزیابی عملکرد کارمندان</p>	<p>برنامه استقرار نظام جامع مدیریت عملکرد</p>	۶

# شاخص های ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی ۱۳۹۷

ردیف	برنامه اصلی	برنامه تفصیلی	همسویی جزئی با مبانی حاکمیت عمومی
۱	اصلاح ساختار اداری	واگذاری واحدهای عملیاتی و خدمات دستگاه های اجرایی به شبکه های حرفه ای، بخش خصوصی و سمن ها تفویض اختیار و واگذاری وظایف و اختیارات قابل واگذاری به سطح استانی و شهرستانی اجرای ضوابط سازماندهی واحدهای عمومی کاهش تعداد پست های سازمان دستگاه اجرای پیشنامه سامانه ملی مدیریت ساختار دستگاه های اجرایی کاهش سطوح و تعداد واحدهای سازمانی	اصل شراکت
۲	توسعه دولت الکترونیک	تدوین برنامه اجرایی دستگاه در حوزه دولت الکترونیک الکترونیکی کردن خدمات دولتی استانداردسازی تارنما (وب سایت) استفاده از فناوری های نوین در ارائه خدمات ارائه خدمات در میز خدمت توسعه زیرساخت های دولت الکترونیکی مشارکت الکترونیکی اتصال به سامانه رصد	ارزش آفرینی برای شهروندان
۳	مدیریت سرمایه انسانی	شایسته سالاری در انتصاب مدیران و بهره گیری از توانمندی های زنان و جوانان ثبت اطلاعات ماهانه حقوق و مزایای مقامات، روسا، مدیران و کارکنان در سامانه حقوق و مزایا نحوه اجرای مصوبات شورای حقوق و دستمزد توسط دستگاه اجرایی برنامه ریزی نیروی انسانی به روز رسانی نظام اطلاعات نیروی انسانی سامندهی و متناسب سازی نیروی انسانی تناسب شغل و شاغل اصلاح و بازنگری مشاغل رعایت مقررات جبران خدمت نیازسنجی و طراحی برنامه آموزشی اجرای طرح تربیت مدیران اجرای دوره های آموزشی مدیران و کارکنان ارزشیابی عملکرد مدیران و کارکنان قراردادی	مدیریت منابع
۴	شفافیت و مدیریت مالی	اداره واحدهای اجرایی به روش قیمت تمام شده به کارگیری سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (سامانه ستاد) اجرای برنامه ملی آمار کشور اجرای حسابداری تعهدی	شفاف سازی مدیریت منابع
۵	بهبود فضای کسب و کار و ارتقای بهره روی	بهبود فضای کسب و کار ثبت اطلاعات فضاهای اداری در سامانه سادا (سامانه اموال دستگاه های اجرایی) استقرار چرخه بهره وری در دستگاه های اجرایی کشور مدیریت سبز	
۶	ارتقای سلامت اداری، مسئولیت پذیری و پاسخگویی	ارتقای سلامت اداری رسیدگی به شکایات مردمی در بستر سامد افزایش اثربخشی نظام رسیدگی به تخلفات اداری مناسب سازی فضاهای اداری جهت استفاده معلولین و جانبازان صیانت از حقوق شهروندان در نظام اداری ارتباطات مردم و دولت در بستر سامد استقرار نظام جامع توسعه و ترویج فرهنگ اقامه نماز	کیفیت خدمات عمومی
۷	استقرار نظام مدیریت عملکرد	انجام ارزیابی عملکرد دستگاه تشکیل شورای راهبری توسعه مدیریت دستگاه تهیه و تدوین گزارش ارزیابی استراتژیک دستگاه اقدامات برجسته دستگاه	شفاف سازی

# شبکه تحول اداری

- شبکه تحول اداری نیز قابل نقد است. فرهنگ وبستر شبکه را زنجیره بهم مرتبط از گروه ها یا سیستم ها تعریف می کند. **شبکه اجتماعی، ساختاری از گره‌های بهم مرتبط است (Scott, 2000).** این گره می-تواند یک فرد، گروه، سازمان و یا به طور کلی یک موجودیت باشد. بنابراین، **شبکه تحول اداری ساختاری از سازمان‌ها، شوراها و کارگروه‌هایی است که با هدف توسعه نظام اداری بهم مرتبط شده‌اند.**
- متمرکز بودن نظام اداری باعث شده است که شبکه‌های تحول اداری در ادوار مختلف با محوریت سازمان اداری و استخدامی شکل بگیرد. بدین معنی که برای اجرای برنامه‌های تحول اداری در سطح وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل، شورای راهبری توسعه مدیریت تشکیل می‌شود. در ضمن، در سطح استان‌ها زیر نظر شورای راهبری توسعه مدیریت استان، کارگروه‌های توسعه مدیریت در سطح واحدهای اجرایی استان تشکیل شده است. به علاوه، مراکز نوسازی و تحول اداری در دستگاه‌های اجرایی باهدف تسریع در برنامه‌های تحول اداری ایجاد شده‌اند. شورای عالی اداری نیز به‌عنوان خط‌مشی‌گذار در حوزه نظام اداری از طریق مجلس شورای اسلامی به رسمیت شناخته شده است.



# شبکه تحول اداری

◆ همان‌طور که در نمودار دیده می‌شود، نقش کلیدی را در شبکه، سازمان اداری و استخدامی کشور ایفا می‌کند. بخش‌های غیر دولتی نقشی را در این شبکه ایفا نمی‌کنند و حاکمیت دولتی وجه غالب این شبکه است. منشأ بخشنامه‌های صادره در این شبکه، سازمان اداری و استخدامی کشور است که با تفکر تمرکزگرایی برای تحول اداری تصمیم‌گیری کرده و با بهره‌گیری از سازوکار بخشنامه، نسبت به صدور انواع مختلفی از بخشنامه‌ها به دستگاه‌های اجرایی اقدام می‌کند. این شبکه از پدیده بیش‌مقرراتی (Overregulation) رنج می‌برد. به سخن دیگر، بیش از نیاز شبکه تحول اداری مقررات وضع می‌شود و این امر ضمن محدود ساختن آزادی عمل مدیران تحول در انتخاب سازوکارهای اقتضایی، از کارایی شبکه می‌کاهد.

◆ تمرکز در نظام اداری باعث شده است که الگوهای تحول اداری به شدت از آن متأثر شده و با محدودیت‌های جدی در ایجاد تحول اداری مواجه شوند. به سخن دیگر، نظام سیاسی هنوز با نگرانی به الگوهای عدم تمرکز سیاسی و اداری نگاه می‌کند و به تبع آن قدرت مانور دولت در ایجاد تحول در نظام اداری بسیار محدود شده است. تفکر تمرکزگرایی باعث شده است در شبکه تحول اداری نیز اختیارات در رأس هرم شبکه متمرکز شود و نوعاً نهاد متولی امور اداری و استخدامی در کشور، در قالب بخشنامه‌های مختلف چگونگی ایجاد تحول در نظام اداری کشور را پیگیری کند. بنابراین، مسئله اصلی در شبکه تحول اداری همین تمرکزگرایی است که باعث شده است دستگاه‌های اجرایی از نظر تحول اداری به شدت به حوزه مرکزی وابسته باشند و الگوهای واحدی بدون توجه به تفاوت‌های بخشی و اقلیمی بر دستگاه‌های اجرایی در سراسر کشور تحمیل شود.

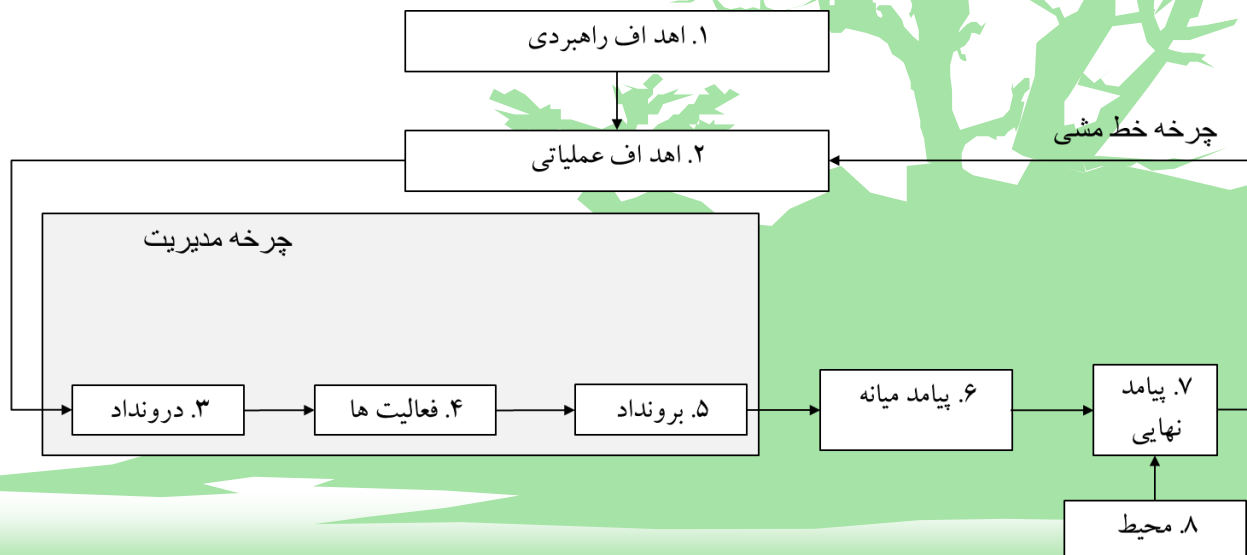
# ضرورت تغییر دیدمانی در اصلاح اداری

♦ اصلاح اداری و توسعه مدیریت مبتنی بر حاکمیت عمومی در حال تبدیل شده به دیدمان غالب در عصر اطلاعات است. عصری که با ویژگی‌هایی چون تلاطم محیطی، پرتوقع شدن مردم و بالا رفتن انتظارات آنان از دولت‌ها، شکل‌گیری فضای ابر رقابتی، جهانی شدن و تعمیق فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی در اداره کشورها شناخته می‌شود. امروزه، بحران‌های حاکمیتی نظیر رسوایی‌های فساد مالی یا آشوب‌های خیابانی در جوامع چند فرهنگی، حاکمیت عمومی را در دستور کار سیاسی قرار داده است. ظهور اندیشه‌های مشورتی باهدف تسهیل حاکمیت در قلمرو دولتی نمونه دیگری از این تلاش‌هاست. سیاست‌های کلی نظام اداری، محورهای کلیدی اصلاح اداری و توسعه مدیریت را مشخص کرده است. بندهای زیر از سیاست‌های کلی با رویکرد حاکمیت عمومی تدوین شده‌اند:

- توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی (بند ۱۵).
- خدمات رسانی برتر، نوین و کیفی به منظور ارتقای سطح رضایتمندی و اعتماد مردم (بند ۱۷).
- شفاف‌سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح (بند ۱۸).
- زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری (بند ۱۹).
- تنظیم روابط و مناسبات اداری بر اساس امنیت روانی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی، فرهنگی و نیز رفاه نسبی آحاد جامعه (بند ۲۲).
- حفظ حقوق مردم و جبران خسارتهای وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری (بند ۲۳).

# ضرورت تغییر دیدمانی در اصلاح اداری

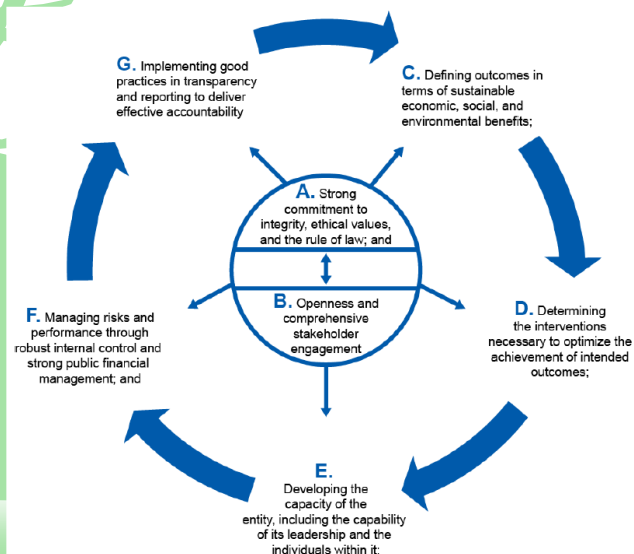
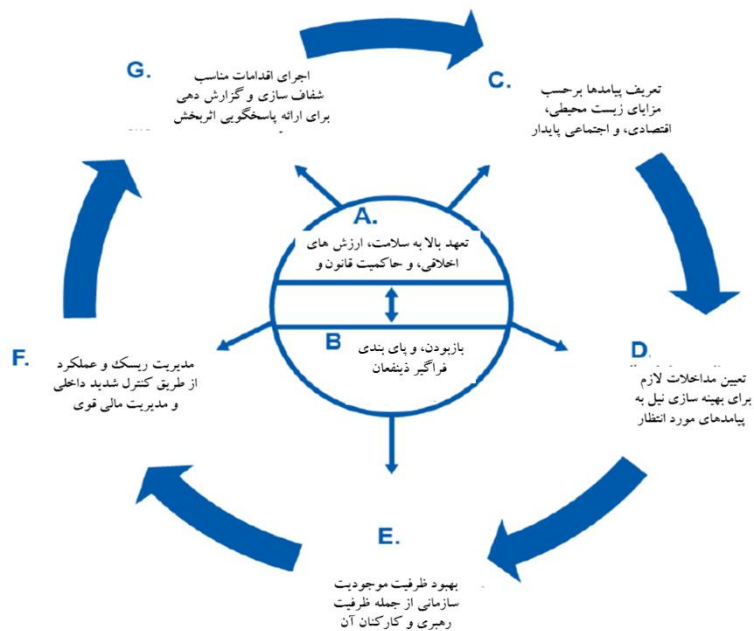
♦ بررسی برنامه‌های تحول اداری در ایران نشان می‌دهد که این برنامه‌ها به‌طور جزئی با دیدمان حاکمیت عمومی سازگار هستند. هرچند در برنامه‌های تحول اداری، بر تکریم ارباب رجوع و صیانت از حقوق مردم تأکید شده است، اما تحقق حاکمیت عمومی مستلزم ارائه برنامه‌های تحول جامع‌نگر با توجه به ابعاد آن است. **تحقق شعار دولت خدمت‌گزار مستلزم تغییر دیدمانی در اصلاح اداری و پذیرش حاکمیت عمومی است.** این کار نیازمند بازنگری در برنامه‌های تحول اداری مبتنی حاکمیت عمومی است. باید در نظر داشت که چرخه مدیریت زیرمجموعه چرخه خط‌مشی است و شامل سه مرحله درونداد، فرایند، و برونداد است (Bouckaert et al., 1997). بنابراین، اصلاح اداری ناظر بر چرخه مدیریت دولتی است.



# ضرورت تغییر دیدمانی در اصلاح اداری

♦ اصلاح اداری باید به گونه‌ای صورت گیرد که انعکاسی از اصول حاکمیت عمومی باشد. این اصول شامل: (۱) شفافیت؛ (۲) شراکت؛ (۳) پایداری؛ (۴) رفتار منصفانه و صادقانه است (بوارد و لافلر، ۲۰۰۳). به سخن دیگر، اصلاح اداری باید به گونه‌ای دنبال شود که اطمینان حاصل شود، دستگاه‌های دولتی در جهت منافع عمومی عمل می‌کنند. حرکت در جهت منافع عمومی نیازمند اقدامات زیر است (CIPFA, 2013):

- تعهد قوی نسبت به سلامت، ارزش‌های اخلاقی، و حاکمیت قانون
- بازبودن و التزام (پای بندی) فراگیر شهروندان
- تعریف پیامدها برحسب مزایای زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی پایدار
- ظرفیت‌سازی برای دستگاه‌های اجرایی از جمله قابلیت رهبری و افراد درون موجودیت‌ها
- مدیریت ریسک و عملکرد از طریق کنترل شدید داخلی و مدیریت مالی قوی
- اجرای اقدامات مناسب شفاف‌سازی و گزارش دهی برای پاسخگویی اثربخش
- تعیین مداخلات لازم برای نیل به پیامدهای سنجیده

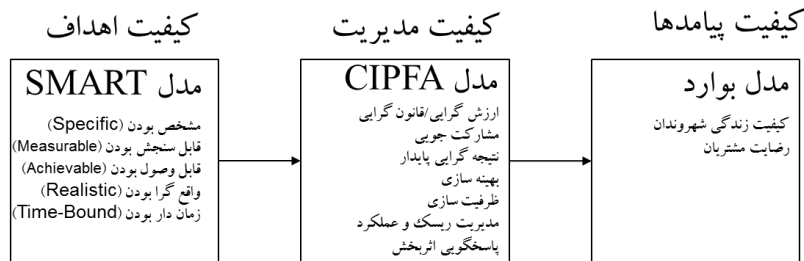


# ضرورت تغییر دیدمانی در اصلاح اداری

♦ در ضمن، برای اطمینان از اینکه دولت‌ها در مسیر استقرار حاکمیت عمومی حرکت می‌کنند، پیشنهاد می‌شود که کیفیت خدمات عمومی مبتنی بر حاکمیت عمومی به‌طور ادواری از طریق سازمان اداری و استخدامی کشور یا یک سازمان مردم‌نهاد موردسنجش قرار گیرد. شاخص‌های زیر با توجه به چرخه خط‌مشی به شرح نمودار زیر پیشنهاد می‌شود.

♦ مطابق مدل پیشنهادی، ضروری است اصلاحات در مراحل سه‌گانه چرخه خط‌مشی به‌صورت یکپارچه صورت گیرد. فراموش نکنیم که نظام سیاسی خود را در نظام اداری بازتعریف می‌کند. از این رو، **اصلاح اداری به‌صورت جزیره‌ای بدون توجه به مراحل قبل و بعد، از اثربخشی لازم برخوردار نخواهد بود.** همان‌طور که بوارد (۲۰۰۳) تأکید می‌کند **نظام اداری کارآمد و اثربخش باید پیامدهای قابل قبولی از نظری ارتقای کیفیت زندگی شهروندان و رضایت مشتریان داشته باشد.** بنابراین، ارزشیابی نظام اداری هم باید بر مبنای نشانگرهای کیفیت پیامدهای نظام اداری و هم نشانگرهای کیفیت مدیریت دولتی صورت گیرد. به‌عنوان مثال، شاخص کیفیت زندگی در مدل بوارد (۲۰۰۳) یعنی سنجش (۱) محیط قابل زندگی؛ (۲) رفاه اجتماعی؛ (۳) بهداشت؛ (۴) امنیت اجتماعی؛ و (۵) آموزش رسمی و غیررسمی. محیط سیاسی-اداری

چرخه خط‌مشی خدمات عمومی مبتنی بر حاکمیت عمومی



ارزشیابی → اجرا → تدوین

# نتیجه گیری

- ◆ امروزه اصلاح اداری نه یک گزینه بلکه یک ضرورت استراتژیک است. دولت ها برای واکنش به انتظارات شهروندان ناچار هستند ظرفیت اداری خود را همسو با نیازها و خواسته های مردم ارتقا دهند. حاکمیت عمومی مفهومی است که با چنین جهت گیری تدوین شده است. یکی از شاخه های حاکمیت عمومی ناظر بر حاکمیت اداری است که بر کاربرد و واکنش مدیریت دولتی بر پیچیدگی های دولت های امروزی متمرکز شده است (اوزبودن، ۲۰۰۶). به عبارت دیگر، اقدامات عام در اجرای خط مشی های عمومی و ارائه خدمات عمومی باید در راستای افکار عمومی و با رویکرد جمع گرایی صورت گیرد.
- ◆ تحلیل برنامه های تحول اداری نشان می دهد که این برنامه ها عمدتاً بر مبنای دیدمان مدیریت دولتی نوین و حاکمیت بازار گون تدوین و به اجرا گذاشته شده اند. به دنبال ابلاغ سیاست های کلی نظام اداری، تلاش های قابل توجهی برای ایجاد همسویی بین سیاست های کلی ابلاغی و برنامه های تحول اداری صورت نگرفته است. باید در نظر داشت که ابتدای سیاست های کلی ابلاغی بر حاکمیت عمومی و مدیریت ارزش های همگانی، برنامه های تحول اداری متفاوتی را می طلبد. بنابراین، ضروری است در برنامه های اصلاح اداری با چنین رویکردی تجدید نظر شود.
- ◆ تأمین خدمات عمومی و ارزش آفرینی برای شهروندان سه حالت حاکمیتی را در جهان پشت سر گذاشته است: (۱) بوروکراسی دولتی؛ (۲) بازار گون؛ (۳) شبکه ای. اگرچه حاکمیت عمومی نوین (NPG) عناصر تمامی حالت ها را جمع کرده و حاکمیت شبکه ای نمود پیدا کرده است، اما صعوبت پیونددهی بخش های سه گانه دولتی، خصوصی، و سوم در طراحی، تدارک، و ارائه کالاها و خدمات در جوامع معاصر از چالش های پیش روی دولت هاست. برای همسویی با مطالبه گری جامعه، ضروری است نظام اداری ایران از حاکمیت سلسله مراتبی به حاکمیت عمومی گذر کند. طبیعی است که در مرحله گذر، دیدگاه های متفاوت حاکمیتی، در انتخاب برنامه های اصلاح اداری منعکس شده و طرفداران حاکمیت سلسله مراتبی در نقش بازدارنده ظاهر شوند.

# پیشنهادها

♦ تدوین شاخص ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی با رویکرد حاکمیت عمومی

– سنجش عملکرد نظام اداری در ارتقای کیفیت زندگی شهروندان

• کیفیت محیط زندگی

• کیفیت خدمات بهداشتی

• کیفیت خدمات رفاه اجتماعی

• کیفیت امنیت اجتماعی

• کیفیت خدمات آموزشی

• کیفیت خدمات.....

– سنجش عملکرد نظام اداری در استقرار اصول حاکمیتی

• سازوکارهای شفاف سازی

• سازوکارهای شراکت

• سازوکارهای پایداری

• سازوکارهای رفتار منصفانه، عادلانه و صادقانه

♦ تعریف یک سازمان مردم نهاد (سمن) برای پایش عملکرد دستگاه های اجرایی

♦ ظرفیت سازی در ابعاد مختلف نظام اداری متناسب با یافته های ارزیابی عملکرد