مجله اقتصادی
شماره‌های ٥ و ٦، مرداد و شهریور ۱۳۹۳، صفحات ٥٤- ٤١

نقش دولت در تحول نظام اداری کشور

رعنا اصغری یالقوز آغاجی
دانشجوی کارشناسی ارشد اقتصاد دانشگاه ارومیه
asghari.rana@gmail.com

سیدجمال‌الدین محسنی زنوزی
استادیار گروه اقتصاد دانشکده اقتصاد و مدیریت دانشگاه ارومیه
sj.mzonouzi@urmia.ac.ir

هدف از تدوین این مقاله، بررسی نقش دولت در تحول نظام اداری با توجه به وضعیت بخش دولتی در ایران می‌باشد. مطرح شدن مقوله مهم ایجاد تحول در نظام اداری متناسب با پیشرفت‌های تکنولوژی و بررسی جایگاه و نقش دولت در این رویکرد و چاره‌اندیشی در مورد این مهم، فرایندهای مختلف و متعددی از قبیل توانمندسازی مدیران و دولتمردان، اصلاح ساختارهای اداری، متناسب شدن وظایف و اختیارات و ... را می‌طلبد که اکثر این فرایندها نیازمند دخالت دولت و به‌عبارت بهتر ایفای نقش اساسی دولت در راهبرد این پروسه‌ها می‌باشند. با توجه به اهمیت این موضوع در پیشرفت و توسعه کشور در زمینه‌های گوناگون به‌ویژه از لحاظ اقتصادی-اجتماعی، بخش‌های مختلف این مقاله به بررسی نقش دولت در تحول نظام اداری کشور، چالش‌های موجود در ساختارهای تشکیلاتی دولت، جایگاه سیاستگذاری‌ها و برنامه‌های دولتی بالقوه در ایجاد تحول، خط‌مشی‌ها و راهبردهای پیش‌روی بخش دولتی در ایجاد تحول و در نتیجه پیامدهای این تحول در عرصه‌های مختلف پرداخته و سعی شده است راهکارهای مفید و ابزارها و روش‌های کاربردی در مورد کشور ایران و بهبود نظام اداری موجود درآن طبقه‌بندی و ارائه شود.

واژه‌های کلیدی: دولت، تحول نظام اداری، سیاستگذاری‌ها، ساختارهای تشکیلاتی دولت.

۱. مقدمه

به جرأت می‌توان گفت رویکرد راهبردی به نظام اداره کشور در تحول اداری و توجه به تحولات سریع دانش و تکنولوژی، تحولات جهانی با رویکردی آینده‌نگر، تحول‌گرا، منعطف، پویا و در تعامل با انسان به‌عنوان برجسته‌ترین عامل و با قوانین و مقررات مناسب با توسعه و عدم پیچیدگی در اجرا نهفته است. در واقع، توسعه هر کشور در ارتباط تنگاتنگ با نظام اداری و اثربخشی آن و در اصل مدل توسعه که نظام اداری تابع آن است قرار دارد. نقش تعیین‌کننده نظام اداری در ساختارهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و تأثیر آن در تحقق اهداف نظام‌های کلان جامعه به قدری حائز اهمیت است که به‌منظور دستیابی به هدف‌های بالا که در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و نیز چشم‌انداز بیست‌ساله (افق ۱۴۰۴ شمسی)

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]

ترجمان یافته است، تحول، تصحیح، سالم‌سازی و نوسازی نظام اداری در ایران نیز امری ضروری به‌نظر می‌رسد. بنابراین، نظام اداری به‌دلیل ارتباط با سایر ساختارها و اثرگذاری در آنها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده است. بدیهی است که کارامدی تحول نظام اداری به‌عنوان ابزار مدیریت و اداره امور کشور، ابزار عرضه خدمات حساس و اساسی به جامعه، ابزار مقابله با شرایط خاص و ضروری و در نهایت بستر دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی و اجتماعی، تنها با تمرکز بر امور کارگزینی، تشکیلات، تشریفات اداری، حذف، ادغام و انحلال واحدها و ... میسر نمی‌گردد بلکه ساختار سنتی درون‌گرا و انعطاف‌ناپذیر نظام اداری با زیربنای سلسله‌مراتبی خود که در آن وظیفه به‌طور کامل از فرایند جداست، نیازمند تغییراتی عمیق و گاهی اوقات سطحی در سطوح مختلف نظام اداری هر کشور می‌باشد که این امر با برنامه‌ریزی مؤثر و دقیق دولتی می‌تواند ممکن گردد.

با توجه به آنچه که در برنامه تحول در نظام اداری از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، از بهبود یا تحول اداری به‌عنوان اصلاح نظام اداری در جهت کاراتر نمودن آن و نیز منطقی نمودن اندازه دولت، اصلاح ساختارهای تشکیلاتی دولت، اصلاح نظام‌های مدیریتی، اصلاح نظام‌های استخدامی، آموزش بهسازی تعدیل منابع انسانی، اصلاح فرایندهای انجام کار و بالاخره ارتقا و حفظ کرامت مردم یاد می‌شود؛ می‌توان تحول نظام اداری را در ایجاد تغییراتی در ابعاد مختلف ساختار اداری کشور خلاصه نمود که بر اثر این تغییرات نظام اداری قادر به انجام مأموریت‌های جاری و راهبردی با کارایی و اثربخشی بیشتر در نتیجه سرعت‌بخشی به اجرای وظایف محول می‌گردد. بدیهی است که در راستای این تحول، تغییر چشمگیری در رسالت و نقش دستگاه‌های دولتی رخ نمی‌دهد و شاخص بهره‌وری نظام اداری بیانگر اثرات این تحول خواهد بود.

در ادبیات مدیریت دولتی با مفاهیم متعددی از تحول یاد شده است. به‌گونه‌ای که تحول می‌تواند از بهبود و اصلاح مختصر تا مهندسی مجدد نظام اداری در چارچوب تحقق هدف‌های گوناگون، از اثربخش‌سازی نظام اداری تا ارتقای کارایی و نیز سرعت‌عمل در خدمت‌رسانی عمومی تا انقلاب اداری در راستای تحولات عمده اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و حقوقی را شامل شود. موضوع ایجاد تحول در نظام اداری با پیشرفت‌های فناورانه و علمی در راستای تحقق نیازهای هر کشور متناسب است، اما در اصل می‌توان گفت که هدف تحول اداری در تقویت توانمندی‌های نظام اداری در راستای ارتقای اثربخشی وظایف دولت در اثر انطباق نقش‌ها، توانمندی‌ها و قابلیت‌های نظام اداری- آنچه که برای بهبود اقتصاد ملی و رشد و توسعه کشور در زمینه‌های گوناگون، امری حیاتی محسوب می‌گردد- قابل تصریح است که تابع پروسه‌های گوناگونی از قبیل مشارکت عمومی کارکنان، اصلاح ساختارهای اداری، تناسب وظایف و اختیارات، توانمندسازی کارکنان و مدیران، پاسخگویی دولتمردان در مقابل شهروندان، نظارت بر نظام اداری و توسعه شیوه‌های اطلاعاتی و ... می‌باشد.

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]

می‌توان اذعان نمود که نقش دولت در تحول نظام اداری و عملکرد آن رابطه‌ای مستقیم با بهبود و رشد و توسعه کشور در زمینه‌های گوناگون، به‌ویژه بخش‌های مختلف اقتصاد دارد. دگرگونی‌های گسترده‌ای که در دهه‌های اخیر در نقش دولت‌ها رخ داده است، دولت‌ها را در عمل با رویکردهای نوینی مواجه ساخته که برآیند قطعی آنها را می‌توان در تغییر جایگاه نسبی دولت‌ها در ایجاد تحول مشاهده نمود. در حالت کلی می‌توان اظهار داشت که نگرش دولت به چگونگی کارگردانی و مدیریت، در نظام اداری آن جامعه نمود پیدا می‌کند.

بنابراین پرسش اصلی که در این مطالعه مطرح می‌شود این است که نقش و سهم دولت در تحول نظام اداری و در نتیجه رشد و توسعه اقتصادی-اجتماعی تا چه اندازه می‌تواند مؤثر باشد؟

در ادامه، ساختار مقاله به این شکل می‌باشد که در بخش ۲، اهداف تحول اداری و تحلیل جایگاه نقش مدیریتی دولت در تحول اداری و رشد و توسعه کشور، در بخش ۳، شاخص‌های یک نظام اداری توسعه‌یافته، در بخش۴، الزامات دگرگونی ساختاری و رفتاری دولت برای دستیابی به دولتی کارامد در مسیر تحول اداری و محورهای برنامه تحول در نظام اداری کشور ارائه گردیده و در نهایت در بخش ۵ به خلاصه و نتیجه‌گیری و ارائه راهکارها پرداخته شده است.

۲. اهداف تحول اداری و تحلیل جایگاه نقش مدیریتی دولت در تحول اداری و رشد و توسعه کشور

ایجاد تحول اداری در کشور می‌تواند با اهداف اصلی از قبیل ایجاد تغییرات بنیادی به‌منظور تحول و تکامل در ساختار نظام مدیریتی حاکم بر وظایف دولت و رفع موانع و معضلات نظام اداری و اجرایی در راه توسعه و رشد کشور، بازنگری در تفکر حاکم بر مدیریت منابع انسانی به‌عنوان با ارزش‌ترین منبع اجتماعی و سازمانی و همچنین بازنگری در مبانی فلسفی و تفکر حاکم بر طراحی و سازماندهی تشکیلات کلان دولت به‌گونه‌ای که تأثیر اصلی خود را در توسعه بر جای گذارد، دنبال گردد. بنابراین، در این راستا، حساسیت نقش و عملکرد مدیریت دولتی و کیفیت آن به‌اندازه‌ای برجسته به‌نظر می‌رسد که به جرأت می‌توان گفت با کمترین قصور در اجرایی کردن برنامه تحول از سوی دولت، امکان انحراف به مسیر و هدفی دور از انتظار و با تأثیرات منفی بر بخش‌های مختلف کشور وجود دارد. به این دلیل، شرح اهمیت و جایگاه این مسئولیت خطیر دولتمردان در ادامه این بخش از مقاله ضروری به‌نظر می‌رسد.

انسان به‌عنوان مخاطب، مجری و ناظر بر اجرای برنامه توسعه و نیز به‌عنوان هدف نهایی این برنامه در کانون نظام برنامه‌ریزی قرار دارد. این برنامه‌ریزی توسط انسان‌ها، نقشی است که از طرف مردم جامعه به دولت تفویض‌اختیار می‌گردد. بدیهی است که این نقش در زمینه‌ها و زمان‌های

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]

مختلف، از حساسیت بسیاری برخوردار است و لذا عملکرد دولت و دولتمردان در هر برهه زمانی به‌ویژه در شرایط حساس کنونی اقتصاد مقاومتی، آینده‌ساز جامعه و مردم آن خواهد بود.

در واقع، با مدیریت صحیح دولتی و در نتیجه تحقق کامل نقش دولت در تحول اداری ایران و حرکت در راستای اهداف سند چشم‌انداز، می‌توان به سوی توسعه همه‌جانبه در تمام ابعاد گام برداشت. مدیریت دولتی شامل طیف وسیعی از دولت حداقلی تا دولت حداکثری می‌باشد که ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و نیز حجم دولت، میزان دخالت دولت در امور اجتماعی-اقتصادی همگی جایگاه مناسب دولت را روی این طیف تعیین می‌کند. بدیهی است با گذشت زمان، نقش حضوری دولت چه در قالب دولت هدایتگر و ناظر یا دولت مداخله‌گر و مجری و ایجاد تحول در ساختار اداری هر کشور کمرنگ‌تر می‌شود و نقش بخش خصوصی و نهادهای عمومی ارتقا می‌یابد. اما به‌دلیل بروز برخی مشکلات و چالش‌های اساسی در نتیجه کمرنگ شدن این حضور، به نظر می‌رسد با طبقه‌بندی چالش‌های پیش‌رو می‌توان جایگاه و نقش دولت را در تحول نظام اداری به‌خوبی شناسایی و بازمهندسی کرد.

عده‌ای از نظریه‌پردازان نیز بر این عقیده‌اند که گذار از اداره امور دولتی به مدیریت دولتی به‌معنای ایجاد تغییر عمده از جنبه تئوری و عملکرد می‌باشد، زیرا اداره امور را به‌عنوان یک وظیفه محدودتر و کم‌دامنه‌تر از مدیریت می‌دانند. با در نظر گرفتن تمام تعاریف گوناگونی که در متون و فرهنگ‌های لغت تخصصی از ۲ واژه اداره امور و مدیریت به چشم می‌خورد می‌توان اظهار داشت که اداره امور دولتی بر فرایند، دستورالعمل‌ها و قواعد مرسوم تمرکز دارد، اما توجه مدیریت دولتی به اموری فراتر از پیروی از دستورالعمل‌ها و تحقق نتایج و قبول مسئولیت آنها قرار می‌گیرد (هیوز، ۱۳۷۷).

در برخی مطالعات در حال گسترش پیرامون مدیریت دولتی نوین، اصلاحات، شاخص‌های عملکرد بخش عمومی و تأثیر مدرنیزه کردن اداره امور عمومی در بین‌الملل و جوامع، نشان داده شده که نیاز برای مدرنیزه ساختن بخش عمومی، اغلب پاسخی به سطوح پایین اعتماد شهروندان به دولت می‌باشد (گیرت و ون دوال، ۲۰۰۳). از سوی دیگر تصور شهروندان از دولت و اداره امور عمومی، می‌تواند پیامد نحوه اجرای وظایف این سازمان‌ها را تحت‌تأثیر قرار دهد؛ به‌گونه‌ای که با بهبود کیفیت خدمات عمومی رضایت استفاده‌کنندگان از این خدمات و اعتماد به دولت افزایش می یابد (گلیزر و بارتلی، ۱۹۹۹). این افزایش اعتماد به دولت همچنین منجر به افزایش توان سیستم‌های دموکراتیک می‌شود، بوره (۲۰۰۰) و برای پایدار نمودن دموکراسی نیاز به مشارکت و همکاری فعال شهروندان در حوزه‌های مختلف احساس می‌گردد (باکس، ۱۹۹۹). از طرفی همکاری و مشارکت شهروندان در حوزه‌های مدیریتی اداره امور از سوی برخی منتقدان مورد بحث قرار گرفته است. این در حالی است که نتایج مطالعات انجام شده تأثیرگذاری بالای مشارکت شهروندان را در امور اداری و سیاسی تأیید می‌نمایند (ویگودا، ۲۰۰۲). روند نتیجه‌گیری این

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]

تحقیقات به این صورت است که مشارکت شهروندان در سطوح سازمانی- بوروکراتیک و اجتماعی-سیاسی، افزایش آگاهی و اطلاعات آنها در خصوص فرایندها، نتایج و دستاوردها و در نتیجه کاهش انتظارات آنان از دولت و افزایش اعتماد شهروندان به اداره امور را در پی دارد (رز، ۱۹۹۹). در برخی مطالعات مربوط به سایر محققان این عقیده نیز وجود دارد که اگرچه سطحی از اعتماد برای قانونگذاری و اداره امور سیستم‌های دموکراتیک ضروری می‌باشد، اما اعتماد بیش از حد به دولت نادیده گرفتن برخی اعمال و سیاست‌های ناسالم دولت از سوی مردم و در معرض خطر قرار گرفتن اصول اولیه سیستم‌های دموکراتیک را در پی خواهد داشت (سیترین و ماسته، ۱۹۹۹).

اروین و استنسبری (۲۰۰۴) در بررسی مزایا و معایب مشارکت شهروندان در سطوح مختلف سازمانی و اداری دریافتند که ایده‌آل‌ترین شرایط برای چنین مشارکتی، از طریق پیوندهای اجتماعی مستحکم، گروه‌های کوچک سازمان‌یافته محلی، میزان اهمیت و ضرورت موضوع و تمایل افراد به مشارکت داوطلبانه حاصل می‌گردد.

باید عنوان نمود اگرچه در گذشته، روش‌های تحت‌کنترل موجود در ساختار دولتی، بسیاری از نیازهای شهروندان را پاسخگو بود، اما به‌نظر می‌رسد با توجه به گستردگی و پیچیدگی فعالیت‌های دولت در شرایط کنونی و بدون مشارکت و هم‌اندیشی با شهروندان در یک ساختار مشارکتی، حیات مدیریت دولتی از جریان خواهد افتاد. این در حالی است که چرخه فعالیت‌های دولتی با بهره‌گیری از نیروهای مردمی و تحول الگوهای ساختاری دولت از سلسله‌مراتبی به غیرسلسله‌مراتبی و گروهی در راستای مشارکت افراد و نیز تغییر نگرش و تفکر درباره مدیریت به‌عنوان فرایند اصلی توسعه، بالندگی و توانمندسازی کارکنان و نیز ایجاد آرمان مشترک برای گروه سرعت می‌گیرد و در این صورت است که نیاز به ایجاد شرایط جدید و پاسخگویی به انتظارات تغییریافته پرسنل سازمان‌ها احساس می‌گردد که این مهم نیازمند برخورداری از پارادایم‌های دولت الکترونیک، حکمرانی خوب و خدمات عمومی نوین در سطح کلان جامعه می‌باشد. بدیهی است که مدیریت دولتی هر یک از جوامع، با توجه به فرهنگ و شرایط اجتماعی-سیاسی موجود از یکی از این پارادایم‌ها یا مجموع آنها بهره می‌برند (نرگسیان، ۱۳۸۷).

۳. شاخص‌های یک نظام اداری توسعه‌یافته

اگر از دید اصول‌نگری به بحث توسعه و رشد اقتصادی-اجتماعی توجه گردد به‌راحتی می‌توان انسان‌محور بودن فرایند توسعه هر جامعه‌ای را استنتاج نمود. بنابراین، نخستین راهبرد در برنامه‌های توسعه ایجاد نظام انسان‌سالار است. در واقع در این رویکرد، انسان به‌عنوان محور برنامه توسعه و به‌عنوان مخاطب برنامه توسعه مورد توجه قرار می‌گیرد که این نیز خود با مبانی ارزشی حاکم بر جمهوری اسلامی ایران نزدیکی بسیار دارد. در وهله نخست، شاخص مهمی که برای نیل به یک نظام

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]

اداری توسعه‌یافته ضروری به‌نظر می‌رسد، وجود برنامه با نظام نظارت و ارزیابی همگن، بینش سازمانی فراتر از مأموریت، اهداف، وظایف و ... است. در واقع، برنامه‌ریزی و طراحی نظام ارزیابی، سنجش و مدیریت براساس بینش و دانش شکل می‌گیرد. بنابراین، جهت جلوگیری از آسیب‌پذیری نظام اداری، لازم است نظام تولید دانش با مدیریت دانایی‌محوری همراه گردیده و خلأ اطلاعاتی و عدم آگاهی از تغییرات محیطی کاهش یابد که این خود نیازمند حضور فعال و محوری نظام اداری در فرایند چرخه دانایی‌محوری با مداخله و نقش دولت در تحقق این شرایط می‌باشد.

از سوی دیگر، وجود ابتکار، خلاقیت و نوآوری در ایجاد، پرورش و توسعه روش‌های نوین انجام کار و داشتن رویکرد آینده‌نگر در دولت، در رویارویی با چالش‌ها و مقابله با موانع و داشتن استعداد و توانایی بازمهندسی مستمر و انجام اقدامات اساسی منسجم در پیشبرد جامعه در راستای تحولات جهانی و تکنولوژیکی از سوی دولتمردان، از دیگر شاخص‌های نظام اداری توسعه‌یافته است. پشتکار و سخت‌کوشی نظام اداری نیز از ویژگی‌هایی است که همواره توجه به آنها ضروری به‌نظر می‌رسد، بنابراین نظام اداری کشور و نحوه مدیریت و رهبری آن توسط دولت مسیری است که پیشرفت و توسعه کشور روی آن قرار دارد. هرچه این مسیر هموارتر و فراخ‌تر باشد، سرعت رشد و توسعه کشور نیز بیشتر و در نهایت نیل به اهداف ملی سهل‌تر می‌گردد.

۴. الزامات دگرگونی ساختاری و رفتاری دولت برای دستیابی به دولتی کارامد در مسیر تحول اداری

از آنجایی‌که پایین بودن بازده کاری در مجموعه‌های دولتی از دلایل کاهش بهره‌وری در نظام اداری است، از جمله دلایل بهره‌وری پایین را می‌توان در حجم وسیع و قلمرو فزاینده دولتی بودن امور در اقتصاد، غیراقتصادی بودن تشکیلات دستگاه‌های اجرایی، وجود عملیات موازی با گستره وسیع در مجموعه کلان نظام اداری کشور، قوانین و مقررات دست‌وپا گیر، فقدان ضوابط و مکانیزم‌های استقرار نظام لیاقت و شایستگی در انتخاب نیروی انسانی و مدیران کارامد و شایسته، فقدان مبانی انگیزشی و نظام‌های تشویقی در مجموعه نظام اداری، سرعت رشد حجم نقدینگی، سرعت رشد نرخ تورم بر قیمت کالاها و خدمات مورد نیاز دولت و کاهش قدرت خرید حقیقی حقوق و دستمزد دریافتی کارکنان جستجو نمود.

بنابراین، در مراحل اولیه آگاهی مدیران به ظرفیت‌ها، قوانین و برنامه‌های تحول و بهره‌مندی آنها از اختیارات و منابع لازم برای اجرای برنامه، ایجاد باور، اعتقاد و انگیزه لازم در سطوح مختلف مدیریتی، حرکت از مدیریت وظیفه به مدیریت فرایند، برقراری نظام مدیریت عملکرد، حرکت از ساختار سلسله‌مراتبی به ساختاری با حداقل رده‌های سازمانی و نیز از فرایندهای دستوری و کنترلی به فرایندهای

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]

مشارکتی و خودکنترلی، ایجاد سیستم تشویق و ترغیب، حرکت از مناسبات درون‌سازمانی جزیره‌ای به مناسبات درون‌سازمانی شبکه‌ای، حرکت از تمرکز به عدم تمرکز در نظام تصمیم‌گیری و در نتیجه حرکت از دولت حجیم و سنگین به دولتی کارامد، متناسب و چابک از مهم‌ترین ضرورت هایی است که در سیر تحول نظام اداری نقش حیاتی دارند و جایگاه دولت در اجرای آنها می‌تواند بسیار حیاتی باشد.

از سوی دیگر، اگرچه در ایران برنامه‌های زیادی از سوی دولتمردان برای مبارزه با فساد اداری طراحی شده و به اجرا درآمده است، اما در این رابطه موفقیت اندکی حاصل شده که از دلایل اصلی آن نظام‌مند و منسجم نبودن برنامه‌های اجرایی از سوی دولت و سایر دستگاه‌های نظارتی به‌منظور مبارزه با فساد و تغییر محتوای این برنامه‌ها در پی تغییر دولت‌ها و شدت و ضعف فشارهای اجتماعی و نیز تمرکز این برنامه‌ها بر روی تنبیه و مجازات متخلفان و نه پیشگیری از بروز و گسترش فساد می‌باشد.

٤-١. محورهای برنامه تحول در نظام اداری کشور

فرایند اصلاح نظام اداری و مدیریت دولتی نیازمند تلاشی نظام‌مند و منسجم می‌باشدکه با ایجاد تغییرات اساسی در نظام اداره عمومی، قادر است توان جامعه را در جهت دست یافتن به اهداف بزرگ ملی و پیشرفت افزایش دهد. هدف برنامه تحول در نظام اداری که نشأت‌گرفته از متن سیاست‌های کلی نظام‌اداری ابلاغی مقام معظم رهبری، سند چشم‌انداز، لایحه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و در چارچوب سیاست‌های کلی دولت است، توانمندسازی دستگاه‌های اجرایی کشور و تربیت مدیران و کارشناسان کارآمد و تحول‌آفرین می‌باشد. این برنامه شامل محورهای منطقی نمودن اندازه دولت و تحول در ساختارهای تشکیلاتی دولت، نظام‌های مدیریتی و استخدامی، برنامه‌های آموزش و بهسازی نیروهای انسانی، برنامه اصلاح فرایندها و روش‌های انجام کار و توسعه فناوری‌های اداری، برنامه ارتقا و حفظ کرامت مردم در نظام اداری، توانمندسازی و آموزش فرهنگی و تخصصی منابع انسانی، تقویت مدیریت و توان کارشناسی کشور و ارتقای روحیه خودکنترلی در کارها، خدمات‌رسانی به مردم و تکریم ارباب‌رجوع می‌باشد (برنامه راهبردی تحول نظام اداری، ۱۳۷۹).

۵. راهکارها

در شرایط کنونی کشور، برای ایجاد تحول اساسی در نظام اداری در چارچوب چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران و تدابیری که تحت‌عنوان سیاست‌های اصل۴۴ قانون اساسی مطرح می‌باشد، لازم است دستگاه‌های مسئول نظام اداری را در جهتی که قادر به عملی نمودن تدابیر و اهداف چشم‌انداز سال ۱۴۰۴ باشد هدایت نمایند و این مهم جز با تحول نظام اداری در مفهوم اصلاح یا کاراتر کردن نظام اداری عملی نخواهد شد. بنابراین، با توجه به نقشی که دولت می‌تواند در این راهبرد تحولی داشته باشد و

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]

نیز راهکارهای بالقوه‌ای که قابلیت اجرایی دارند اما تاکنون مورد توجه دولتمردان واقع نشده‌اند و همچنین برنامه‌های تعیین‌شده‌ای که در حال اجرا هستند، اما هنوز به مرحله تکمیل نرسیده‌اند؛ راهکارها و ابزارهایی که در این راستا مؤثر به نظر می‌رسند ارائه می‌گردد.

بدیهی است که از جمله نیازهای ضروری سازمان‌ها و ادارات، برنامه‌های آموزش و بهسازی نیروهای انسانی و آموزش‌های ضمن خدمت کوتاه‌مدت، رفع نقایص عملکردهای جاری و قبلی و پیش‌بینی‌های آینده‌نگر در این زمینه، لزوم بهبود کیفیت فعالیت‌ها، تلاش برای حسن مدیریت و مدیریت بهینه در ساختارهای سازمانی جهت فراهم کردن زمینه برای حضور مدیریت دانایی- که از دید این نوع مدیریت، تغییر اندک در ورودی یک نظام، قادر به تغییر بسیار شگرفی در خروجی نظام می‌باشد- و نیز افزایش وظایف سازمان‌ها و لزوم انتقال آموزش‌های متناسب با این وظایف جدید، ورود فناوری‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری نوین در عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی بسیار محسوس است. پیاده‌سازی این برنامه‌ها و نیز فراهم کردن نیازها و ضرورت‌های سازمان‌ها در کشور نیز نیازمند اقداماتی از سوی دولت می‌باشد که در ادامه به چند مورد حیاتی و مؤثر اشاره می‌گردد:

- تحقق الگوی پیشرفت اسلامی ایرانی برای جمهوری اسلامی ایران و نیز دستیابی به اهداف چشم‌انداز بدون یک نظام کارآمد، مدیران لایق، فعال، قدرتمند و دلسوز امکان ندارد. بنابراین، ایجاد پایه‌های چنین نظامی، نیازمند ایجاد پایه‌های اخلاق‌بنیاد و خدمتگزار است. شناخت دقیق و جامع روندهای نامناسب وضعیت موجود، شناخت چشم‌انداز چالش‌های آینده در صورت تداوم روندهای نامناسب و تعیین شکاف و انحراف میان آنچه که انتظار می‌رود (مطلوب بودن) و آنچه که در عمل با تداوم روندهای نامطلوب کنونی روی خواهد داد؛ در تحقق تحولات اساسی در نظام اداری ایران ضروری به نظر می‌رسد.

- در راستای عملی نمودن برنامه‌های آموزشی در جهت اصلاح فرایندها و رفع نقایص روش‌های انجام کار و نیز توسعه فناوری‌های نوین در ادارات و سازمان‌ها، در وهله نخست، نیاز به ابداع روش‌های کارامدتر و تجزیه و تحلیل به‌صرفه و نتیجه‌بخش بودن این روش‌های جدید از سوی دولتمردان وجود دارد، به‌طوری‌که با به‌کارگیری این روش‌ها، وظایف سازمانی از مجرای صحیح و اصولی و بدون اتلاف انرژی و منابع سازمانی در جهت ایجاد نتیجه سریع و بسیار نزدیک به اهداف سازمانی انجام گردیده و این خود منجر به کوتاه شدن زمان دستیابی ارباب‌رجوع به هدف خود با کیفیت بهتر می‌گردد که رضایتمندی از سازمان را در پی خواهد داشت. همچنین، در راستای حفظ مقتضیات نظام خدماتی مطلوب و نیز تحقق برنامه ارتقا و حفظ کرامت مردم در نظام اداری، نیاز به اطلاع‌رسانی سریع، دقیق و در دسترس، تسریع عملیات مورد نظر مراجعان، سهولت در انجام کارها و نیز گردش امور در کنار پایبندی به اصول و قوانین عدم تبعیض و نظم‌عمل می‌باشد که خود رضایتمندی خدمت‌گیرندگان را در پی

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]

خواهد داشت. بنابراین، تشکیل یک کمیته راهبری تخصصی تدوین‌کننده برنامه عملیاتی در کنار پرهیز از تصویب هرگونه قوانین و مقررات معارض با اهداف تعالی‌آفرین تحول و نیز اجتناب از تصمیم‌گیری‌های آنی و خلق الساعه در بین دولتمردان و شتاب نامعقول توصیه می‌شود.

– در خصوص دستیابی به اهداف کلان قانون اساسی و نیز اثر بخشی سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و یا موارد مشابه دیگر، لازم است نظام اداری جدیدی از سوی دولت طراحی و به‌کار گرفته شود که کارایی لازم را در انجام مأموریت‌های مربوطه داشته باشد. بدیهی است از دیدگاه اقتصادی کاراتر نمودن نظام اداری که کوچک‌سازی آن، برون‌سپاری، کاهش کادر رسمی نیروی انسانی و نظیر اینها از نسخه‌های اثربخش در این جهت است، می‌تواند مورد توصیه باشد. قابل ذکر است که چنین تدابیر اقتصادی از سوی دولت برای تحول نظام اداری می‌تواند با تدابیر سیاسی-اجتماعی جامعه و نیز سایر سیاست‌های دولت از جمله رعایت عدالت اجتماعی تعارض پیدا نماید، اما در اینجاست که اهمیت برنامه‌ریزی دقیق و تحلیل شده بیشتر جلوه می‌نماید و ضرورت رعایت آن را از سوی برنامه‌ریزان و سیاستگذاران دولتی به اثبات می‌رساند. افزایش کارایی و استفاده از روش‌های علمی در امور دولتی و نیز قائل شدن امتیاز برای افراد با مهارت‌های ویژه و نیز مبادله پرسنل میان بخش‌های خصوصی و دولتی در اقصی نقاط کشور با تجزیه و تحلیل کارایی و تأثیرگذاری این پرسنل در نظام اداری و آموزش افراد در مواقع ضروری می‌بایست در دستور کار ویژه دولت قرار گیرد.

– یکی از مهم‌ترین عوامل در تحقق کامل دولت الکترونیکی که انقباض دولت و در نهایت تحولی جدید در نظام اداری را در پی خواهد داشت، وجود بستر قانونی برای قانونمند و نظام‌مندکردن دولت الکترونیکی به منزله طرح ملی و ایجاد تفکر و اعتقاد مدیریت عالی کشور می‌باشد. دولت الکترونیکی پروژه‌ای عظیم و با ابعاد وسیع، متنوع و پیچیده است که نیاز به تأمین مالی و الزامات اجرایی و فعالیت‌های مختلف دارد که به‌دنبال آن تحول عظیمی در نظام اداری کشور انتظار می‌رود. بنابراین، آنچه در جهت استقرار دولت الکترونیک ضروری دیده شده است مانند ایجاد پایگاه‌های ارائه خدمات و اطلاعات، ارتباط و تعامل دوسویه دولت با مردم، رسیدگی به شکایات مردم و ارزیابی عملکرد فرایندها و سیستم‌های ارائه‌کننده خدمات؛ همچنین در خصوص عدالت استخدامی و نظام پرداخت، برگزاری آزمون در تمام استخدام‌های دولتی و ایجاد فرصت‌های یکسان، توزیع و تخصیص مجوزهای استخدامی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته، استانداردسازی شرایط جذب و تصدی مشاغل، از جمله مواردی می‌باشند که می‌توانند در بهبود ساختار اداری کشور تأثیر بسزایی داشته باشند. در این راستا نیز تأسیس سازمان ملی استخدامی در

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]

کابینه دولت به‌منظور کنترل و هماهنگی اداره امور استخدامی در وزارتخانه و استخدام افراد مستعد و با لیاقت و در نتیجه دانایی‌محور نمودن نظام اداری، می‌تواند مورد توصیه قرار گیرد.

– بدیهی است نقش و جایگاه اساسی و محوری سازمان‌های دولتی کشور در پیشبرد سازمان‌ها به سمت سازمان‌هایی با ویژگی‌های عدم تمرکز و رهبری مبتنی بر تیم و نیز رو به جهانی شدن و نیز حفظ، تقویت و پویایی این سازمان‌ها در تجزیه و تحلیل شرایط اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی کشور و بررسی وضعیت خود سازمان‌ها از نظر دارا بودن قابلیت تغییر در جهت تأثیرگذاری بر رشد و توسعه اجتماعی–اقتصادی کشور و نیز میزان کارایی و اثربخشی عملکرد سازمانی از اهمیت بسیاری برخوردار می‌باشند. بر این اساس، استراتژی‌های ایجاد تغییر در سازمان‌ها از سوی سازمان‌های دولتی، در کنار خود، استقرار سیستم انگیزشی مناسب برای ارتقای علمی و رفاهی کارکنان، استقرار نظام پیشنهادات در تصمیم‌گیری‌ها به‌منظور ایجاد همکاری بیشتر و ایجاد شادابی در کارکنان و برگزاری سمینارها و کارگاه‌های آموزشی را می‌طلبد تا اثربخشی آن بیشتر شود. بنابراین، اصلاح و طبقه‌بندی جدید تمام مقام‌های دولتی با وظایف اداری و ایجاد زمینه شراکت و تفکر جمعی و همگرایانه و درگیرشدن تمام صاحبان حرفه‌ها و تخصص‌های دولتی و غیردولتی با اولویت‌بندی‌های لازم برحسب نقش، جایگاه و اهمیت هریک از آنها در کنار ایجاد و بهره‌گیری از تمام ظرفیت‌ها، امکانات مادی و معنوی همه بخش‌ها و یافتن ابزارهای سیاستی مناسب از سوی دولت می‌تواند در بهبود ساختار نظام اداری تأثیر بسزایی برجای گذارد.

– موفقیت تحول اداری در سایه مدیریت و رهبری افرادی دارای عزم راسخ و دیدگاه روشن و مورد پذیرش نسبت به آینده و مسیر حرکت اصلاحات تضمین می‌گردد. ضرورت ایجاد تغییرات بنیادی به‌منظور تحول و تکامل ساختار نظام مدیریتی دولت و موانع توسعه اقتصادی، بازنگری در مبانی فلسفی و تفکر حاکم بر طراحی و ساماندهی تشکیلات دولت به‌عنوان اصلی‌ترین ابزار توسعه و نیز زمینه‌سازی در ساختار سازمانی دولت برای توسعه منابع انسانی، تشکیل و اثبات سرمایه انسانی، تحول در ابعاد انسانی به‌عنوان اصل زیربنایی مهم تحول اداری از طریق ایجاد زمینه‌های رشد و پرورش استعدادها، تلاش در جهت بالا بردن سطح علمی و فنی کارگزاران به‌منظور افزایش دانش و شناخت نسبت به وظایف محول شده، افزایش مهارت و صلاحیت‌ها به‌منظور توانایی کاربردی کردن دانش‌ها، کوشش در جهت ایجاد زمینه‌های محرک انگیزش و نوآوری در فرایند کار و فعالیت، به‌عنوان اصلی‌ترین وظایف دولت احساس می‌گردد. تشکیل گروه‌های کاری حرفه‌ای و تخصصی از قشرهای متخصص امر برای انجام پروژه‌های عملیاتی متناسب با هریک از راهبردهای سازنده در سیر تحول با در نظر گرفتن اولویت‌های لازم از سوی برنامه‌ریزان دولتی، پیش‌بینی و

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]

ایجاد نظام ارزیابی عملکرد تخصصی و گروه‌های کاری حرفه‌ای و تخصصی و انجام اقدامات اصلاحی لازم تا دستیابی نهایی اهداف بنیادی برنامه تحول و برقراری یک سیستم بازرسی اداری و تعیین دقیق راهبردهای نحوه اجرای آن می‌تواند در این راستا نقش حیاتی ایفا نماید.

– از آنجایی‌که تسریع برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی مستلزم مشارکت گسترده کلیه سطوح اداری و سازمانی می‌باشد که برای رفع نیازهای مردم تشکیل یافته‌اند؛ تحول اداری در چارچوب ساختارهای سیاسی به گسترش خدمات دولتی به کلیه مناطق و مردم و نیز سیاستگذاری‌های صورت‌گرفته از سوی دولت در این راستا وابسته است. بر این اساس، با توجه به هدف تحول اداری یعنی انطباق توانمندی‌ها و قابلیت‌های نظام اداری با نقش یک دولت مطلوب و ایده‌ال این هدف هنگامی دست‌یافتنی خواهد شد که برنامه‌های سیاستگذاری پیش و یا حداقل همزمان با تحول اداری در برنامه کار دولت قرار گیرد. در کنار این امر، تأمین اعتبار لازم برای پیاده‌سازی و اجرای برنامه تحول و تلاش برای همسوکردن نیروهای مقاوم در برابر تغییر و تحول با استفاده از عوامل انگیزشی مادی و معنوی مناسب از سوی دولت در تسریع فرایند تحول اداری بسیار ضروری به نظر می‌رسد.

– به‌طورکلی در نظام اداری یعنی مسیر دستیابی به اهداف کلان دولت و عرضه بهتر خدمات دولتی، با شناخت دقیق ابعاد و زوایای واقعیات نظام اداری موجود، ارزش‌ها، خواسته‌ها و اولویت‌های جامعه اسلامی و در نهایت تجارب سایر کشورها در سایه نظامی با مدیریت توانمند و کارا، برنامه‌ریزی قیق و عملیاتی و آموزش نیروی انسانی و برنامه‌های آموزشی سازمان‌ها و انعطاف‌پذیری روحیه مشارکت‌پذیری مدیران و کارکنان در کشور می‌تواند مرتفع‌کننده تمام مشکلات نظام اداری و در نهایت جامعه باشد که همه این امور نیازمند توجه دولتمردان در چشم‌انداز استراتژیک تحول نظام اداری به سوی نظام اداری نوین و کارآمد است که لازمه این امر به‌کارگیری ابزارهای نوین در مسیر اجرای راهکارهای اشاره شده فوق برای پیشبرد اهداف و ضرورت‌های تحول در نظام اداری می‌باشد.

۶. نتیجه‌گیری

به‌طور کلی نظام اداری هر حکومتی نشان‌دهنده نگرش دولت به نحوه اداره و مدیریت آن کشور می‌باشد و نقش نظام اداری در ساختارهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و تأثیر آن در تحقق اهداف نظام‌های کلان جامعه به قدری حائز اهمیت است که بدون داشتن نظام اداری کارامد و اثربخش دستیابی به اهداف مدنظر عملی نیست. در سال‌های اخیر اصلاح نظام اداری و بهبود مدیریت به‌عنوان پیش‌نیاز اصلی رشد و توسعه کشور و یک هدف اساسی پیگیری می‌گردد، به‌طوری‌که کیفیت و اثربخشی مدیریت نظام اجرایی به عنوان عامل حیاتی و مهم در تحقق برنامه‌های توسعه و کامیابی و رفاه ملت‌ها

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]

ضروری به‌نظر می‌رسد. توجه به نتایج و دسترسی به اهداف، بهبود مستمر کیفیت خدمات عمومی و تأمین رضایت شهروندان، انجام هدفمند امور سازمانی و تحولات شگرف دانش مدیریت در دهه‌های اخیر، توجه به عملکرد دستگاه‌های اجرایی و ارزیابی آن را الزامی می‌سازد و امروزه نقش نظام‌های مدیریتی همانند نظام ارزیابی و نظارت کارامد در بهبود و تعالی سازمانی کاملاً شناخته شده است.

با اجرای راهکارهای مناسب انتظار می‌رود که دستاورد برنامه تحول در نظام اداری کشور، منجر به تبدیل نگاه حاکمانه دولت به نگاه خادمانه شود و اصل مشتری‌گرایی و جلب رضایت خدمت‌گیرندگان به‌عنوان یکی از شاخص‌های اصلی سنجش کارامدی و رشد و توسعه نظام تلقی گردد. مؤلفه‌هایی مانند سرعت، دقت و صحت در انجام کارهای ارباب‌رجوع، کیفیت انجام کارها، شیوه رفتار و برخورد با خدمت‌گیرندگان، شفافیت و اطلاع‌رسانی مناسب عواملی هستند که در کنار جلب رضایت مردم در دریافت خدمات از دستگاه‌های دولتی، زمینه افزایش اعتماد عمومی که بزرگترین سرمایه و تکیه‌گاه نظام اداری است را نیز فراهم می‌سازد.

روشن است که وقوع تحول را نمی‌توان بر شانه‌های تقدیر نهاد و نتایج مطالعات پیشین و این مطالعه نیز نشان می‌دهد که نقش دولت در تحقق صحیح برنامه تحول و کارامدتر نمودن نظام اداری جامعه بسیار تعیین‌کننده بوده، به‌طوری‌که در سایه تلاش‌ها و سیاستگذاری دولتمردان و با شناخت دقیق ابعاد و زوایای واقعیات نظام اداری موجود، ارزش‌ها، خواسته‌ها و اولویت‌های جامعه اسلامی و در نهایت آگاهی از تجارب سایر کشورها قادر خواهیم بود با داشتن بدنه اداری سالم، به آن رشد و پیشرفتی که زیبنده جمهوری اسلامی ایران است، دست یابیم.

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]

منابع

نرگسیان، عباس، (۱۳۸۷)، "شبه پارادایم خدمات عمومی نوین"، سرویس مسائل راهبردی خبرگزاری دانشجویان ایران.

مصوبات برنامه تحول در نظام اداری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۷۹)، "برنامه راهبردی تحول نظام اداری"، مرحله دوم: انتشارات سازمان امور اداری و استخدامی کشور.

هیوز، آون (۱۳۷۷)، *مدیریت دولتی نوین*، ترجمه سیدمهدی الوانی و خلیل شورینی، تهران: مروارید.

Borre, Ole (2000), "Critical Issues and Political Alienation in Denmark", Scandinavian Political Studies, Vol. 23, PP. 258-309.

Box, Richard C. (1999), "Runing Governments Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice", *American Review of Public Administration*, Vol. 29, PP. 19-43

Bouckaert, Geert & Steven Van de Walle (2003), "Quality of Public Service Delivery and Trust in Government", In Governing Networks EGPA Yearbook, Ed. A. Salminen, PP. 299-318.

Citrin, Jack & Christopher Muste (1999), "Trust in Government", In Measure of Public Attitudes,Ed. J.R. Robinson, P.R. Shaver and L.S.Wrightsman, PP. 465-532, San Diego, CA: Academic Press.

Glaser, Marc A. & Bartley W. Hildreth (1999), "Service Delivery Satisfication and Willingness to Pay Taxes", *Public Productivity and Manegement Review*, Vol. 23, PP. 48-67.

Irvin, Renee A. & John Stansbury (2004), "Citizen Participation in Decision-making: Is it Worth the Effort?", *Public Administration Review*, Vol. 64, PP. 55-65.

Rose, Lawrence (1999), "Citizen (Re) Orientations in the Welfare State: From Private to Public Citizens?", In Citizenship and Welfare State Reform in Europe, Ed.J.Bussemaker, PP. 131-48, London: Routledge.

Vigoda, Eran (2002), "Administrative Agents of Democracy? A Structural Equation Modeling (SEM) of the Relationship between Public Sector Performance and Citizenship Involvement", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 12, PP. 241-72.

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]