

ارائه مدل تغییر جامع در نظام اداری ایران با تاکید بر نقشه استراتژی آن

وحید لایق گیگلو^۱

چکیده

در این تحقیق به دنبال ارائه یک مدل جامع به همراه نقشه استراتژیک آن برای تغییر و تحول موفق در اصلاحات نظام اداری کشور ایران هستیم. پس از مطالعه و بررسی کتابخانه‌ای (مروری) نظریه‌ها و مدلها و الگوهای مختلف، نظام اداری و پیشینه‌ی کشورهای موفق (ژاپن، چین، کره جنوبی، روسیه و انگلستان و آلمان) و تا حدودی موفق در زمینه اصلاحات در نظام اداری به ارائه‌ی مدل جامع مناسب برای کشور ایران اقدام شده است. در صورتی که محورهای اصلاحی نظام اداری کشور بصورت آمیزه‌ای متنوع مدلهای دولت بورکراتیک، دولت مدیریت دولتی نوین و دولت کارآفرین و ابزارهای مورد استفاده آن مدلها قرار گیرد طبعا نتایج بسیار ارزشمندی برای کشور به ارمغان خواهد آورد.

واژه‌های کلیدی: مدیریت تغییر، نظام اداری ایران، برنامه‌های جامع ۷ گانه تحول اداری، مدلها و ابزارهای اصلاح نظام اداری، مسائل و مشکلات و چالشهای نظام اداری کشور، نقشه استراتژی.

1. کارشناس ارشد مدیریت دولتی، گرایش مدیریت تحول دانشگاه علامه طباطبایی تهران، آدرس الکترونیکی:

Layeghvahid@yahoo.com، شماره تماس: 09147000015.

Comprehensive Model of change in the administrative system of Iran, with an emphasis
on the strategy map

Abstract

Our purpose is Provide a Coprehensive model and its strategy map for successful change in the administrative reform of the Iran administrative system. After studying library review theories and models and different patterns and study of bureaucracy and a history of successful countries (Japan, China, South Korea, Russia, Britain and Germany) and partly successful countries in the context of the reform of the administrative system presented the Comprehensive model of changes in the administrative system of Iran. If the axes of the administrative reform of various blend based on models of bureaucratic government, the new public management and administration tools used by entrepreneurs and the models certainly bring a very valuable results.

Keywords: Change management, administrative system of Iran, the seven comprehensive program of administrative reform, models and tools, the problems of bureaucracy in Iran, Strategy map.

امروزه در دورانی زندگی می‌کنیم که تغییر در آن شتاب گرفته است. رویدادهای بزرگ سیاسی تصور ما را در باره جهان دگرگون کرده و تغییرات بنیادی جامعه‌زنده‌گیهای ما را از نو می‌سازد. تکنولوژی جدید به معنای آن است که محال، ممکن و عادی می‌شود [۱]. برنامه ریزی استراتژیک و مدیریت استراتژیک و تدوین نقشه‌ی استراتژیک در عصر حاضر رابطه معنادار و مهم با افزایش بهره‌وری سازمانی و تغییر و تحول و تکامل سازمان دارد [۱۵]. تغییر در بیشتر کشورهای در حال توسعه نه تنها از روش درستی برخوردار نیست، بلکه مدیران سازمان‌ها و موسسات اداری نیز چارچوب مشخص برای تغییر ندارند و کشور ما نیز از این وضعیت مستثنا نیست [۲]. پس از ابلاغ سیاستهای کلی (۲۶ گانه) اصلاح نظام اداری توسط مقام معظم رهبری که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام در کشور ایران تعیین شد کلیه دستگاهها را موظف به اجرای این سیاستها نمودند و از آنان خواسته شد که بر اساس برنامه زمان بندی شده برای عملیاتی نمودن این سیاست ها، گزارش پیشرفت و روند آنها را مشخص نمایند. آنچه که در این سیاستها به چشم می‌خورد توجه ویژه به برنامه‌های تغییر و تحول در نظام اداری است. ایجاد تغییرات بنیادی در نظام و ساختار اداری کشورهایی مانند ایران از ضروریات است [۱۰]. با این تفاسیر، در حالی که در این مقاله به تشریح مفهوم مدیریت تغییر در نظام اداری می‌پردازیم، به نظر می‌رسد با کاربرد و اجرای دقیق برنامه‌ها و استفاده از مدلها و ابزارهای تغییر و تحولی متناسب با محیط و فرهنگ سازمانی فراخور نیاز هر کشوری بتوان بسرعت به سمت تغییر و تحول سازمانی بهینه گام برداشت.

مبانی نظری تحقیق

نظام اداری هر کشور به مثابه سازمان تنظیم کننده کلیه فعالیتها برای نیل به هدف های تعیین شده است که ضمن ایجاد هماهنگی بین بخش های مختلف، بستر مناسبی را برای حل مسائل و مشکلات مردم و حسن جریان امور عمومی فراهم می‌کند [۶]. در کل نظام اداری خرده نظامی از جمهوری اسلامی است که ماموریت آن، مدیریت نظام جمهوری اسلامی مبتنی بر ارزشها و اصول و سیاستهای کلی نظام است [۸]. مدیریت تغییر نوعا بعنوان فرایند خروج از انجماد، تغییر و انجماد مجدد، تمرینات و رویه های درون سازمانی تعریف می‌شود [۱۵]. شاید متداولترین و روشن ترین تعریف آن تعریف زیر از آقای آندرسون و همکارانش (۲۰۰۱) باشد: مدیریت تغییر، عبارت است از فرایند، ابزارها و تکنیک هایی که به منظور اداره نیروی انسانی، در کسب و کار در حال تغییر، برای نیل به نتایج مورد نظر به کار می‌رود و نیز اینکه کسب و کار به طور اثر بخش با توجه به زیر ساخت اجتماعی محیط کار انجام می‌گیرد [۲]. این تعریف چندین جنبه اساسی از مدیریت تغییر در سازمان را مشخص می‌سازد. اولاً فرایند تغییر زمانی موثرتر است که یک "عامل تغییر" وجود داشته باشد. حضور پیشگامان تغییر، فرایند و انجام فعالیت ها را برای رسیدن به اهداف کسب و کار تشویق می‌کند. عامل تغییر، فرد یا گروهی از نیروهای انسانی هستند که به عنوان شتاب دهنده تغییر در درون سازمان عمل می‌کنند. بعبارت دیگر، عوامل تغییر، مسئول اداره فرایند تغییر می‌باشند که ممکن است متشکل از اعضای درون سازمان مثل مدیران و یا کارکنان باشند که روی هم رفته تشکیل مثلث تغییر و تحول را میدهند. و یا ممکن است خارج از سازمان به شکل مشاوران باشند [۱۶]. در حوزه اصلاحات در نظام اداری در حال حاضر بیشتر از مدل‌های مدیریت دولتی نوین و ابزارهای مربوط به آن مانند کوچک سازی، خصوصی سازی و قراردادی عمل کردن استفاده می‌شود. و این در حالی است که شاید در کشوری دیگر با شرایط کشور ما و یا شرایط داخلی

ضعیف تر و یا بهتر از کشور ما، از مدلها و ابزارهای دیگری مثل مدل کارآفرینی دولت، مدیریت گرایی و مهندسی مجدد استفاده بعمل بیاید. مدیریت تغییر اثربخش موضوعی است که توجه همه مدیران را از بالاترین رده مدیریت در ستاد مرکزی سازمان ها گرفته تا مدیران سطوح پایینتر به خود جلب کرده است. مهارت های رهبری اثربخش تغییر، اساس شایستگی های مدیریت در قرن ۲۱ است [۱]. اصطلاحاتی چون مدیریت تحول (Development Management)، مدیریت بهبود و بازسازی سازمان وجود دارد که با برخی تفاوتها در کنار مدیریت تغییر، در سازمانها مورد استفاده قرار می گیرند. مدیریت تحول، فرایندی چند بعدی و معارضه جویانه است که موضوع اصلی آن ایجاد و مدیریت تغییر بنیادی است [۳]. لذا تمیز دادن این مفاهیم از یکدیگر به درک بهتر ما از مفاهیم مدیریت تغییر کمک شایانی خواهد کرد. حال سوالی که میتواند مطرح شود این است که مدل جامع تغییر متناسب با شرایط داخلی کشور ما باید چگونه مدلی باشد؟ در جدول زیر به مدل های اصلاحی و ابزارهای تحول در نظام های اداری کشورها اشاره شده است [18]:

مدل های اصلاحی و ابزارهای تحول در نظام های اداری (دمپه و رمه، ۱۹۹۶)

مدل ها	ابزارهای هر مدل
مدل بوروکراسی	شایسته سالاری، تخصص گرایی، قانون گرایی
مدل مدیریت دولتی نوین	کوچک سازی، خصوصی سازی، قراردادی عمل کردن
مدل بازآفرینی دولت	کاهش هزینه ها، بازار گرایی
مدل مدیریت گرایی	نتیجه محوری، عملکردگرایی
مدل مدیریت کیفیت	ماموریت محور، مقررات زدایی، مشتری مدار، عدم تمرکز، پاسخگویی (شفاف سازی)
مدل مهندسی مجدد	ساده سازی و تغییر ساختاری، مشارکت، تکنولوژی اطلاعات، آموزش

پیشینه ی تحقیق

بررسی تحقیقات انجام شده نشان می دهد که در رابطه با این موضوع خاص؛ مدل تحلیلی تطبیقی مدیریت تغییر در نظام اداری ایران با تاکید بر نقشه استراتژیک آن تحقیقات کافی در کشور ایران صورت نگرفته است. ولی در مورد نظام اداری ایران مطالعات زیادی انجام شده است. که مختصرا به برخی از آنها اشاره می شود:

در مطالعه ای سید محمد اعرابی (1380)، به مطالعه نظام پاسخگویی دولت در ایران: با نگرش تطبیقی پرداخته است. و نظام پاسخگویی کشور را با نظام های پاسخگویی دولت در کشورهای های فرانسه، انگلستان، ژاپن و آمریکا مقایسه کرده است. در مطالعه ای دیگر فرج اله رهنورد (۱۳۹۱)، به ارائه معماری نظام اداری در پرتو سیاست های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری پرداخته است. وی در این مقاله به عناصری همچون نظام اداری، رویکردهای مطلوبیت نظام اداری همچون (رویکرد استراتژیک، توسعه، هم ترازی و تغییر دیدمان، آسیب شناسی و الگو گیری)، مدیریت دولتی، سیاست های کلی و معماری با ارائه جدول نشانگان وضعیت مطلوب و موجود نظام اداری کشور ایران پرداخته است. محققان در این تحقیق به مباحث توسعه، رویکردهای اداری و مسائل و چالش های عمده و سیاست های کلان اداری پرداخته اند.

در تحقیقی دیگر سید محمد میر محمدی و محمد مهدی ایزدخواه (۱۳۹۱) به مطالعه و بررسی به کارگیری مدل کارت امتیازی متوازن (BSC) در ارزیابی اجرای سیاست های کلی نظام اداری پرداخته اند. محققان در این تحقیق به سیاست های کلی نظام اداری، کارت امتیازی متوازن و نقشه استراتژی پرداخته اند.

یافته ها و مباحث

در این بخش به مطالعه تطبیقی نظام اداری کشورهای موفق پرداخته شد تا با مطالعه و بررسی و تجزیه و تحلیل ساختارها ، محورهای اصلاحی و نوع و میزان تحقق اهداف آنها، به طراحی مدل مطلوب متناسب با شرایط داخلی کشور ایران اقدام گردد: کشورهای موفق از لحاظ اصلاحات مطلوب نظام اداری عبارت بودند از کره جنوبی، ژاپن، چین، انگلستان و آلمان که از بین این کشورها دو کشور موفق ژاپن و کره جنوبی جهت مطالعه ی تطبیقی انتخاب و ارائه میگردد:

جدول 1. نظام اداری کشور کره جنوبی و ژاپن لحاظ اصلاحات مطلوب نظام اداری

تحقق اهداف	محورهای اصلاحی	ساختار سیاسی- اقتصادی و فرهنگی و جمعیتی آن	کشور
موفق	1- کوچک سازی دولت 2- خصوصی سازی 3- ارتقاء شهروند گرایی 4- تغییرات بودجه ای	ساختار سیاسی: جمهوری با چهار استان و احزاب متنوع. ساختار اقتصادی: صنعتی با کشاورزی ضعیف و ماهیگیری. با منابع فیزیکی ضعیف. ساختار فرهنگی: قومیت گرایی، اقتدار گرایی، فرد گرایی، احترام و نظم، کنفوسیوس گرایی، وابستگی به قبیله و گروه، نخبه گرایی. ساختار جمعیتی: 47817000 نفر	کره جنوبی
موفق	1- کوچک سازی 2- خصوصی سازی 3- تخصص گرایی 4- عدم تمرکز 5- مقررات زدایی و ساده	ساختار سیاسی: امپراتوری، کاملاً غیر متمرکز و احزاب متنوع. ساختار اقتصادی: صنعتی، کشاورزی رو به رشد، تکنولوژی پیشرفته. ساختار فرهنگی: قومیت گرایی،	ژاپن

	سازی قوانین و مقررات 6- کاهش هزینه ها 7- تاکید روی اخلاقیات 8- عقلایی سازی استخدام	مردمی پر انرژی و سختکوش و پر تلاش، کنفوسیوس گرایی، یکسانی روح همبستگی و روح یگانگی، ارتقاء کاملا بر اساس شایستگی و ارشدیت. ساختار جمعیتی: 127000000 نفر.	
--	---	--	--

و این در حالی است که دولتمردان وقت کشور، سیاست های نظام اداری کشور های فرانسه و بلژیک را که جزء کشورهای حدودا موفق در زمینه اصلاحات مطلوب در نظام اداری اند تقلید و اقدام به اجرای محورهای اصلاحی مورد نظر آنان در کشور ایران نموده اند که با توجه به بافت جمعیتی و ساختار سیاسی و اقتصادی و فرهنگی کشور ما عملا تاکنون هیچ مشکلی را از نظام اداری موجود کشور ما حل نکرده است [۷].

با توجه موارد مطروحه به نظر می رسد اگر محورهای اصلاحی کشور ما بصورت آمیزه ای متنوع از محورهای اصلاحی کشورهای موفق در زمینه ی اصلاحات مطلوب نظام اداری انتخاب و اجرایی گردد نتایج بسیار ارزشمندی را برای نظام اداری کشور به ارمغان خواهد آورد [۷]. لذا با توجه به ساختارهای موجود کشور، محورهای اصلاحی زیر جهت تحقق هر چه سریعتر اهداف نظام اداری کشور در آینده پیشنهاد میگردد:

مدل مطلوب نظام اداری ایران با محورهای اصلاحی آن جهت تحقق اهداف نظام اداری

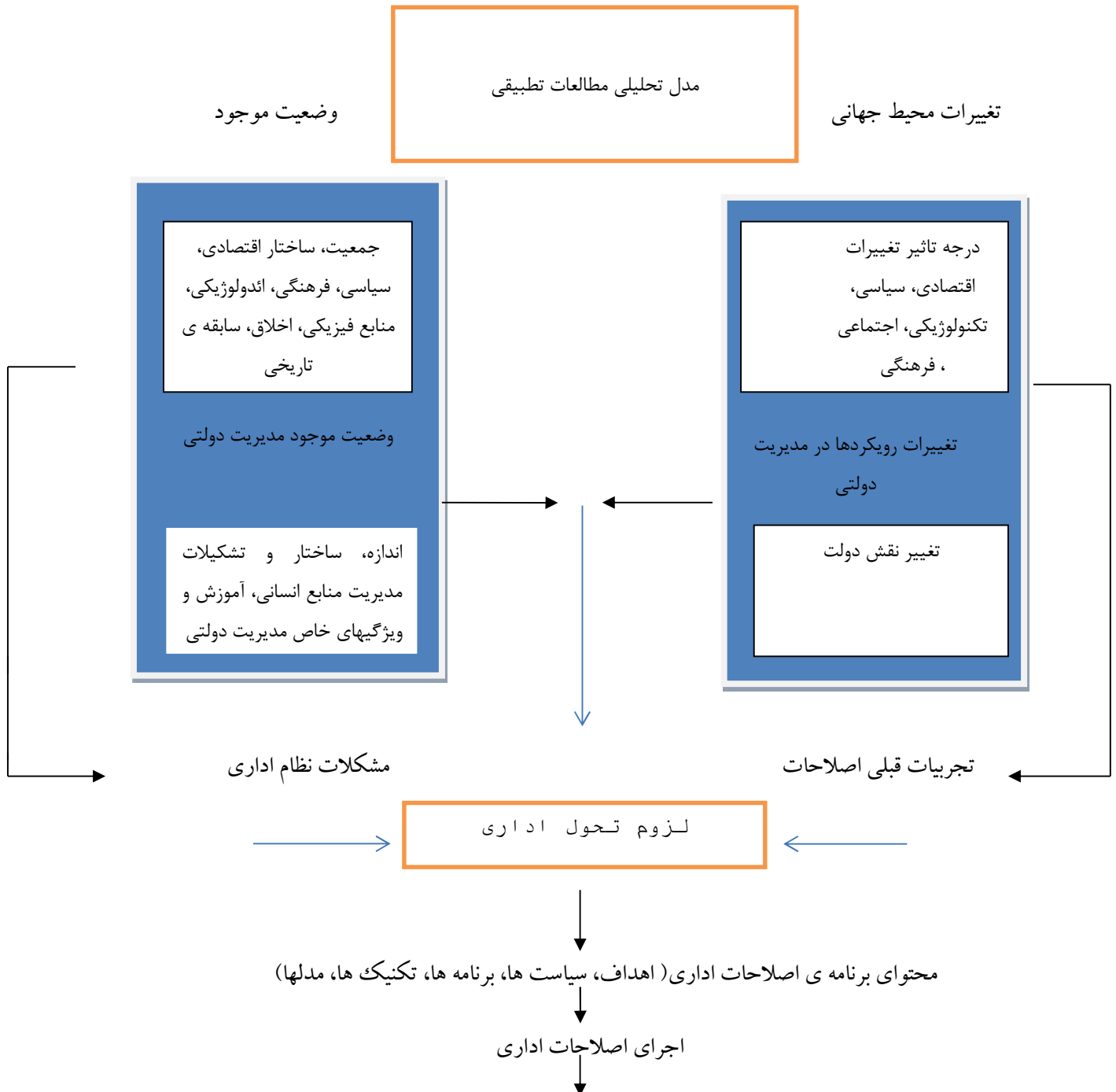
جهت تحقق اهداف	محورهای اصلاحی	ساختار سیاسی - اقتصادی و فرهنگی و جمعیتی آن	کشور
1- کاهش تعداد کارکنان 2- کاهش هزینه های	1- کوچک سازی دولت 2- خصوصی سازی	ساختار سیاسی: نوع حکومت جمهوری و در راس حکومت ولی فقیه قرار دارد که بر عملکرد سه قوه نظارت میکند.	

<p>دولت</p> <p>3- افزایش اعتماد عمومی بین دولت و مردم</p> <p>4- پاسخگوئی و مسئولیت پذیری بهتر</p> <p>5- افزایش نرخ بهره وری</p>	<p>3- تخصص گرایی</p> <p>4- عدم تمرکز</p> <p>5- کاهش هزینه های دولتی</p> <p>6- تاکید روی اخلاقیات</p> <p>7- مقررات زدایی و ساده سازی قوانین و مقررات</p> <p>8- عقلایی سازی (استخدام، ارزیابی، پاداش دهی بر اساس شایستگی)</p> <p>9- آموزش متناسب با تکنولوژی روز و تربیت مدیران و مشاوران و کارکنان تحول آفرین</p> <p>10- مبادله ی پرسنل بین بخش خصوصی و دولتی</p>	<p>ساختار اقتصادی: بخش خدمات قوی، منابع فیزیکی (نفت، گاز، زغال سنگ، کروم و مس و ...) غنی؛ اما از لحاظ صنعت و کشاورزی ضعیف، صادرات نفت 90 درصدی، اقتصاد تک محصولی.</p> <p>ساختار فرهنگی: هوش و استعداد و زکاوت بالا. بی توجهی به مقوله قومیت گرایی در حد بالا، عدم احترام متقابل بین افراد جامعه و دولت، ارتقاء بر اساس نفوذ و پارتی بازی نه شایستگی و ارشدیت.</p> <p>ساختار جمعیتی: 78650000 نفر.</p>	<p>ایران</p>
---	--	--	--------------

با توجه به اینکه مدل های مختلفی به بررسی اصلاحات نظام اداری پرداخته اند اما هیچکدام ارتباط و عناصر کاملی را در تعیین اثر بخش مدیریت دولتی مطرح نکرده اند. مدل های فرل هدی، کیدن رولی، فارمر ریچمن، استیفن و نگندی، کنتز و پولت (مدل مختص برنامه های اصلاحات اداری) از آن جمله اند. مدل فرل هدی، به سه عامل ساختار، تعداد کارکنان و سنخ شناسی مدیریت دولتی اشاره می کند. مدل کیدن رولی بر چهار بعد فرایندها، اهداف، ساختارها، تعادل محیطی تاکید دارد که از این مدل دو عامل ساختار و تعامل محیطی برای مدل مورد نظر انتخاب شد. مدل فارمر ریچمن، به فلسفه و طرز تلقی

مدیریت اشاره می کند و مدل استیفن و نگندی عوامل محیطی و هم محدودیت های خارجی را در نظر می گیرد، از مدل استیفن و نگندی بعد عوامل محیطی اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی آن در مدل مورد نظر استفاده شده است. مدل کنتز روی چهار عامل تاکید دارد. اما مهم ترین مدل مورد بررسی، مدل پالت می باشد که از جمله عوامل مهم این مدل بررسی تاثیر عوامل تغییر مانند محیط جهانی، تغییرات جمعیتی و ... و سیستم سیاسی است [۷].

مدل تغییر جامع در نظام اداری ایران



وضعیت موجود

- جمعیت: تعداد جمعیت 78650000 نفر می باشد. بنا به گزارش مرکز آمار ایران ۱۲ درصد جمعیت فعال ایران بیکارند. یعنی نزدیک به ۳ میلیون نفر از جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر بیکارند. همچنین میزان امید به زندگی در کشور پایین و دارای رتبه ی ۸ در آسیا و رتبه ی ۱۴۴ جهانی است (موسسه لگاتوم، ۲۰۱۱).
- منطقه جغرافیایی: از نظر نوع آب و هوا نسبتاً خشک یعنی کشور از تنوع آب و هوایی جالب برخوردار است. و از لحاظ استعدادهای طبیعی اقتصاد کشور ایران از استعدادهای بی نظیر مادی، طبیعی و انسانی برخوردار است.
- ساختار اقتصادی: درجه ی توسعه یافتگی کشور از لحاظ صنعت- کشاورزی و تجارت دارای صنعت ضعیف، کشاورزی ضعیف، تجارت ضعیف می باشد. از لحاظ نوع صادرات و واردات: صادرات ضعیف، بزرگترین وارد کننده غلات می باشد. نرخ رشد اقتصادی: پایین. نرخ رشد بیکاری: بالا (طبق گزارش مرکز آمار ایران، نرخ بیکاری نیروهای جوانان جویای کار نزدیک ۲۲ درصد و طبق گزارش نشریه تحقیقات اقتصادی خاورمیانه (میس) کشور ایران دچار بحران بیکاری است و حدود ۴۰ درصد ایرانیها یعنی ۲۸ میلیون نفر بیکارند.
- ساختار سیاسی: نوع حکومت جمهوری با محوریت ولایت فقیه می باشد.
- ساختار فرهنگی: از لحاظ میزان و درجه ی اعتماد اجتماعی و نوع نگاه مردم به دولت و درجه تنوع فرهنگی کشور ایران در وضعیت مناسب و مطلوبی قرار ندارد. نژاد مردم ایرانی و زبان های رایج در کشور: فارسی، ترکی، عربی، کردی، لری، بلوچی و ... می باشد.
- ساختار تکنولوژیکی: درجه ی بلوغ تکنولوژی از لحاظ طراحی و ساخت ماشین آلات فاقد کارایی لازم و کشور ما یکی از بزرگترین وارد کنندگان تکنولوژی و ماشین آلات و منابع دیگر است.
- منابع فیزیکی: معادن، ذخایر طبیعی نفت و گاز و زغال سنگ کشور بسیار غنی و استعداد کشاورزی بالاست.
- اخلاق: به مقوله ی اخلاق و مسائل اخلاقی در جامعه توجه چندانی نمی شود. نوع مذهب رایج در کشور شیعه است.
- ساختار و تشکیلات دولت: تعداد وزارتخانه ها ۲۸ مورد بوده و تعداد سلسله مراتب بصورت گسترده می باشد. درجه ی تمرکز: سیستم دولتی متمرکز، ارتباط بین ساختار اداری و ساختار سیاسی و اقتصادی مشخص نیست.
- مدیریت منابع: تعداد نیروی انسانی شاغل در دولت: خیل عظیم بیکار در جامعه وجود دارد. سیستم ارتقاء: بر مبنای نفوذ و زد و بندهای سیاسی و وابستگی به جناح های خاص می باشد. ارزیابی عملکرد: ضعیف می باشد. وضعیت

استخدام: عدم توجه به مقوله شایسته سالاری حاکم است. سیستم حقوق و دستمزد و پرداخت: حداقل حقوق و دستمزد به کارکنان و کارگران تعلق میگیرد و این در حالی است که در کشورهای دیگر مسلمان مثل ترکیه دو برابر کشور ایران به کارگران و کارمندان حقوق پرداخت می شود. آموزش: مقدار متوسط آموزش ارائه شده به کارکنان طی یکسال شامل آموزش های سنتی و با فقدان برنامه ی جامع آموزش کارکنان دولت مواجه ایم. برنامه و استراتژیهای آموزش: برنامه های و استراتژیهای روز و کارآمدی وجود ندارد[۷].

تغییرات محیط جهانی

- تغییرات اقتصادی، سیاسی، تکنولوژیکی، اجتماعی و فرهنگی: در بعد اقتصادی صادرات ناچیز به همراه اصلاحات درونی در کشور وجود دارد. بخش های مهم اقتصادی صنعت و کشاورزی است که از کارایی لازم برخوردار نیستند. ساختار سیاسی از قاعده خاصی پیروی نمیکند. در بعد فرهنگی نقش دولت، دولت رفاه است. در بعد اجتماعی به تدارک و تامین نیازمندیهای اجتماعی مردم توجه چندانی نمی شود.
- تغییرات نقش دولت: درجه ی التزام به تغییر نقش دولت در اقتصاد جهانی: پایین است. درجه ی تاثیر رویکرد های جدید اقتصادی و مدیریتی در بینش و نگرش دولت: فاقد رویکردها و بینش های جدید اقتصادی و مدیریتی هستیم[۷].

مشکلات خاص نظام اداری

- مشکلات خاص نظام اداری ایران شامل فساد اداری، عدم وجود تعریف صحیح و منطقی از دولت، عدم وجود تعریف دقیق از وظایف ملی و استانی، عدم وجود الگوهای مدیریتی، انگیزه پایین کارکنان، فقدان برنامه ی جامع آموزش کارکنان دولت و روش های سنتی و قدیمی در ارائه خدمات می باشد. سیستم اداری کشور کاملاً متمرکز بوده و کاغذ بازی فراوان و با کندی اجراء قوانین و مقررات دست و پا گیر و سستی و تنبلی در ارائه خدمات به مردم مواجهیم. از لحاظ میزان فساد اداری جزء ۵ کشور اول جهان هستیم که از فساد مالی رنج می برد. بنا به گزارش ستاد مرکزی مبارزه با مفاسد اقتصادی و مالی، در فاصله سالهای ۱۳۸۴ الی ۱۳۸۸ مبلغ ۱ تریلیون و ۳۰۰ میلیارد ریال فساد مالی در ادارات کشور کشف و به خزانه ی دولت برگردانده شده است[۷].

تجربیات قبلی اصلاحات

- تجربیات قبلی اصلاحات در ایران نشان میدهد که اصلاحات در ایران از لحاظ تاریخی به دوان قاجاریه بر می گردد، نخستین برنامه نوسازی را عباس میرزا در دوران حکومت صفویه آغاز کرد. وی کارخانه توپ و تفنگ سازی را در تبریز دایر کرد، اداره ترجمه دایر کرد و نخستین گروه از محصلان ایرانی را به اروپا اعزام داشت. بعد از وی امیر کبیر و مصدق نیز اصلاحات عمده ای را در کشور ایران بوجود آوردند. ملی کردن نفت، تشکیل شورای

اقتصاد در سال ۱۳۱۶، اجرائی کردن اولین برنامه توسعه اقتصادی در سال ۱۳۲۷ و اجرائی کردن اولین برنامه ی بودجه در سال ۱۳۴۳، از عمده خدمات دولت مصدق بود. از لحاظ نحوه ی اجراء، متاسفانه اصلاحات جزئی و تدریجی نیز در کشور صورت نمی گیرد. و هیچ اقدامی در راستای کاهش هزینه های پرسنلی رخ نداده و مسئولان به بودجه و هزینه های اختصاصی به دید مبالغی که باید هزینه شوند نگاه میکنند، نه بعنوان سرمایه. در زمینه ی تحقق اهداف، آنچنان که باید کاهش هزینه انجام نمی گیرد و در واگذاری و تفویض اختیارات به سازمان های محلی موفق عمل نمی شود (نجف بیگی رضا، ۱۳۸۸). از سوی دیگر، ساختار اداری جدید در کشور ما در حدود یک قرن پیش از مدل بوروکراسی فرانسه و بلژیک اقتباس شد، بدون این که مانند جوامع مدرن سیر تکاملی را طی کرده باشد. در نخستین مرحله پیدایش و توسعه آن (پیش از انقلاب مشروطیت)، به دلیل آنکه ساختار اجتماعی و نظام سیاسی عقب مانده ای که در آن زمان وجود داشت مانع مهمی در راه استقرار بوروکراسی مدرن بود، سازمان اداری جدید بیشتر روی کاغذ باقی ماند و با آنچه در عمل وجود داشت تفاوت بسیار زیادی می کرد. در واقع الگوی جدید بوروکراسی اقتباس شده از غرب بر ساختار کهنه و سنتی نظام اداری پیشین به گونه ای شتابزده و بدون اصلاح ساختار اجتماعی و سیاسی پیاده شد. تازه پس از انقلاب مشروطیت به ویژه در یکی دو دهه پیش از جنگ جهانی دوم و دو سه دهه پس از آن بود که با پیدایش دولت ملی بوروکراسی جدید در کشور ما شکل گرفت، هر چند که ویژگی های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی به ویژه تاثیر نظام سیاسی بر بوروکراسی مسائل و مشکلاتی به وجود آورد که نظام اداری ما هنوز گرفتار آن هاست و باعث ناکارایی نظام اداری شده است [۲].

محتوای برنامه ی اصلاحات اداری (اهداف، سیاست ها، برنامه ها، تکنیک ها، مدلها)

- در راستای اهداف اصلاحات، سیاستها، برنامه ها، تکنیکها، مدلها و محورهای اصلاحات اقدامات فراوانی انجام شده است ولی در مقام عمل هیچ یک از اهداف، سیاستها، برنامه ها، تکنیکها، مدلها و محورهای اصلاحات در کشور ایران پیاده و اجرایی نگردیده است. متاسفانه تاکنون در کشور مدل مناسبی برای اصلاحات نظام اداری در کشور تدوین نشده و مدل توسعه ی نظام اداری کشور تقلیدی و مختص کشورهای فرانسه و بلژیک می باشد [۷].

نحوه ی اجرای اصلاحات

- نحوه ی اجراء اصلاحات نه بصورت از پایین به بالا یا از بالا به پایین می باشد بلکه بصورت درونی است. شورای تحول اداری عهده دار انجام اصلاحات بوده است و برنامه ی اصلاحات نه بصورت آزمایشی در یک سازمان خاص و نه در کل یک دولت اجراء شده است [۷].

تحقق اهداف اصلاحات

- تحقق اهداف اصلاحات در گرو انجام تغییرات مختلف اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی در جامعه است و از آنجائیکه در این زمینه ها عملا پیشرفت چندانی حاصل نشده است بنابراین نمیتوان فعلا در زمینه ی تحقق اصلاحات کشور ایران اظهار نظر کرد [۷].

برنامه راهبردی تحول در نظام اداری

برنامه راهبردی تحول در نظام اداری در سال 1377 توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تدوین گردید. اجزای این برنامه که بر اساس مطالعات شناخت وضع موجود تدوین گردیده است، شامل چشم انداز کلی، ارزشها، اصول و مبانی، اهداف، راهبردها و سیاستهای اجرایی تحول در نظام اداری کشور است، که در ذیل به آنها اشاره می شود:

1- چشم انداز کلی نظام اداری 2- ارزشها، اصول و مبانی حاکم بر نظام اداری 3- اهداف برنامه تحول در نظام اداری کشور 4- راهبردهای برنامه تحول در نظام اداری کشور [۵].

مفاد 10 برنامه تحول اداری مصوب 1389

1- استقرار دولت الکترونیک 2- عدالت استخدامی و نظام پرداخت 3- ساماندهی نیروی انسانی 4- تمرکز زدایی 5- افزایش بهره وری و استقرار نظام جامع مدیریت عملکرد 6- سلامت اداری 7- اصلاح ساختار و فرایندها 8- توانمند سازی و آموزش فرهنگی و تخصصی منابع انسانی 9- تقویت مدیریت و توان کارشناسی کشور و ارتقاء روحیه خودکنترلی 10- خدمت رسانی به مردم و تکریم ارباب رجوع. به نظر می رسد در راستای اجرایی کردن مفاد 10 برنامه ی تحول مذکور آنچنان که باید اقدامات قابل توجه و چشمگیری در نظام اداری کشور صورت نگرفته است [۵].

برنامه های جامع و فراگیر ۷ گانه تحول در نظام اداری کشور

برنامه جامع تحول نظام اداری شامل دو جزء برنامه به شرح ذیل است: برنامه تحول در فعالیتهای اختصاصی نظام اداری. این برنامه به ارتقاء فعالیتهای اختصاصی دستگاههای اجرایی که در شرح وظایف و ماموریت آنان آمده است، می پردازد. برنامه تحول در فعالیتهای عمومی نظام اداری: این برنامه مربوط به ارتقای فعالیتهایی است که در کلیه دستگاههای اجرایی بایستی انجام گیرد.

در بخشنامه ریاست جمهوری سال ۱۳۷۲.۲.۱۴ برای تحول اداری دو مرحله در نظر گرفته شد. ۱- تبیین نظر دولت و آماده سازی نظام اداری ۲- ایجاد تحول در نظام اداری که هر کدام دارای اهدافی بودند. برنامه تحول در فعالیتهای عمومی نظام اداری خود شامل 7 برنامه جزئی به شرح ذیل است:

- ۱- برنامه‌ی منطقی نمودن حجم و اندازه دولت
- ۲- برنامه‌ی اصلاح ساختارهای تشکیلاتی دولت
- ۳- برنامه‌ی تحول در نظام‌های مدیریتی
- ۴- برنامه‌ی تحول در نظام‌های استخدامی
- ۵- آموزش و بهسازی نیروی انسانی
- ۶- برنامه‌ی اصلاح فرایندها، روش‌های انجام کار و توسعه فناوری دولت
- ۷- برنامه‌ی ارتقاء و حفظ کرامت مردم در نظام اداری

برنامه‌ی تهیه شده مشتمل بر پیش‌بینی ۴۰ طرح و حدود ۲۰۰ پروژه است [۵].

خوشبختانه، در راستای برنامه‌ریزی و اصلاح نظام اداری ایران، مطالعات بسیار دقیق و علمی انجام گرفته و گزارشات علمی و ارزشمندی توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه شده است و حتی در زمینه فرهنگ سازی به عنوان پیش‌نیاز برای بهبود نظام اداری دستورات و مصوبه‌های لازم در تاریخ ۱۳۸۱/۰۶/۲۷ توسط رئیس‌جمهور وقت تدوین شده است اما در عمل می‌بینیم که اقدام و تغییر قابل ملاحظه‌ای در این مورد صورت نگرفته است. یکی از اقدامات اساسی در کشورهای اروپایی از اوایل دهه ۱۹۸۰، توجه به مباحث مدیریت دولتی نوین مثل کوچک سازی اندازی دولت، خصوصی سازی و برون سپاری و قراردادی عمل کردن بوده است که به نظر می‌رسد در کشور ایران، متأسفانه توجه و اقدام جدی و عملی در این مورد به عمل نیامده است و حتی در مورد اجرای اصل ۴۴ و تذکرات و پیگیری‌های پیوسته دولت و سایر مقامات مسئول جامعه، هنوز توفیق حاصل نشده است [۲]. متأسفانه، در رابطه با اقدامات صورت گرفته در راستای تحقق برنامه‌های مذکور، آنچنان که باید برنامه‌های مصوب فوق به مرحله اجرایی نرسید. از اهم برنامه‌های اداری در برنامه اول، یکی اجرای نظام هماهنگ پرداختی بود و دیگری تسریع در گردش کارهای صدور گواهینامه و گذرنامه. اما در گزارش عملکرد برنامه دوم، سازمان امور اداری و استخدامی گزارش عملکرد اصلاح اداری را ارائه کرد. البته این گزارش، گزارش تحقق اهداف نبود [۹].

مسائل و مشکلات عمده نظام اداری ایران

مسائل و مشکلات نظام اداری ایران را با توجه به اجزای آن می‌توان در هفت بخش مدیریت منابع انسانی، ساختار - فرایند - رویه‌ها و قوانین و مقررات، فرهنگ اداری و خدمت‌رسانی، الگوها و شیوه‌های مدیریتی، نوآوری و بهبود مستمر، فناوری اطلاعات و ارزیابی و نظارت بررسی کرد که عمده‌ترین مشکلات، مربوط به بخش مدیریت منابع انسانی است. عمده مشکلات مدیریت منابع انسانی در حوزه‌های زیر می‌باشد: ۱- برنامه‌ریزی و تامین نیروی انسانی ۲- بهسازی، توسعه و نگهداری منابع انسانی. نظام پرداخت ۳- شایسته‌سالاری ۴- آموزش ۵- امور رفاهی ۶- بازنشستگی

۷- ارزشیابی. اکثر قریب به اتفاق مشکلات در حوزه های فوق الذکر، کماکان به قوت خود باقی است. بعنوان مثال، موضوع ارزشیابی کارکنان دولت، حالت صوری و غیرقابل قبول به خود گرفته است. نظام ارزشیابی جامع و هدفمند وجود ندارد و به بهره وری نیروی انسانی توجه کافی نمی شود. دستگاهها با فقدان ساز و کارهای تشویق و تنبیه صحیح و موثر مواجه می باشند[۶].

چالش های عمده نظام اداری ایران

۱- عدم حاکمیت حرفه گرایی در نظام اداری کشور ۲- ناکارآمدی نظارت بر نظام اداری ۳- عدم حاکمیت تفکر بهبود مستمر و روحیه پژوهشگری در نظام اداری ۴- ساختارهای سازمانی ناکارآمد. با وجود نقاط مثبت این ساز و کارها در سال های اخیر، این سازمان های نظارتی قوی عمل نکرده اند، زیرا همیشه تحت تاثیر رقابت های حزبی غیر سازنده و نفوذهای سیاسی قرار گرفته اند[۴]. از آنجائیکه متأسفانه توجه جدی به مقوله شایسته سالاری و انتخاب و گزینش مناسب ترین افراد و مدیران جهت تصدی مقامات دولتی و غیر دولتی نمی شود تخصص گرایی در بیشتر حوزه ها مورد حمایت و پشتیبانی جدی قرار نمی گیرد و در خیل وسیعی از سازمان ها و موسسات دولتی و غیر دولتی تخطی از قوانین و مقررات و فساد اقتصادی و اداری و مالی به وفور مشاهده می شود. به طوریکه در زمینه فساد اقتصادی، طبق شاخص درجه آزادی اقتصادی (Economic Freedom) به نقل از ژورنال وال استریت در اول نوامبر سال (۲۰۰۰)، ایران از لحاظ میزان آلودگی به فساد مالی در بین ۱۵۵ کشور مورد بررسی، در رده ۴ جهان قرار دارد. بدین سان کشور ایران در شمار کشورهای است که به علت پایین بودن درجه آزادی اقتصادی گرفتار فساد مالی چشمگیر است. لذا پیشنهاد می شود دولت فعلی و دولتهای آتی از خرید و فروش مشاغل و مقامات رسمی، مقاطعه کاری های بی مورد در برابر اخذ بخشی از درآمدهای مقاطعه کاران، به مقاطعه گذاشتن درآمد زمینهای کشاورزی دولتی یا درآمدهای مالیاتی آنان، جدا نبودن منابع مالی اداری و شخصی از هم، به تعویق انداختن چند ماهه و حتی یکساله حقوق کارکنان دولت و ... جلوگیری بعمل آورده و در نهایت با تشکیل ستادهای نظارتی قوی مبارزه با مفاسد اقتصادی در راستای رفع فسادهای چشمگیر بوجود آمده اقدام بنمایند[۱۳].

نقشه استراتژی

نقشه استراتژی یا همان (نقشه اهداف استراتژیک سیاست های کلی نظام اداری) به کارکنان یک سازمان یک نگاه مستقیم و روشن میدهد تا اینکه بتوانند فعالیتهایشان را به اهداف جامع سازمان متصل نموده و آنان را در جهت انجام هر چه بهتر اقداماتشان هماهنگ میکنند[۱۱]. این نقشه دارای رویکرد از بالا به پایین است و به اجرای استراتژی کمک کرده، و در ارزیابی عملکردمان برای رسیدن به اهداف کاربرد دارد و شامل تمامی بندهای ۲۶ گانه سیاست های کلی نظام اداری ابلاغی توسط مقام معظم رهبری می باشد.



شکل شماره (1). نقشه اهداف استراتژیک سیاست های کلی نظام اداری

نتیجه گیری و پیشنهادات

مطالعات تطبیقی کشورهای مختلف نشان داده است که کشورهای توسعه یافته موفق در اصلاحات نظام اداری، نخست به استقرار کامل بورکراسی پرداخته اند. مطالعه ی کشورهای ناموفق نشان می دهد که یکی از اصلی ترین دلایل شکست آنان، نامتناسب بودن محورهای اصلاحات اداری با ساختارهای موجود بوده است (آرژانتین و کامرون). لذا سیاستگذاران اصلاحات نظام اداری باید محورهایی را انتخاب و اجراء کنند که با ویژگیهای ساختار اقتصادی، سیاسی و مشکلات مدیریت دولتی تطابق داشته باشد. تجربه کشورها نشان داده است که هدف از اصلاحات، حل تمامی مشکلات خرد و کلان مدیریت دولتی

نیست، بلکه هدف ایجاد بستر، زمینه و چهارچوبی است که مدیریت در آن چارچوب معنا پیدا می کند. لذا پیشنهاد می شود محورهای اصلاحاتی تنها به بسترسازی ساختارهای اساسی مدیریت دولتی پردازد نه هر محور و استراتژی غلط و نامناسب. اصلاحات در نظام اداری، مستلزم مشارکت و تعهد به اهداف تغییر و تحول توسط سیاستمداران، مدیران و تصمیم گیرندگان عالی و ارشد جامعه است. چنانکه در آموزه های دینی ما طرح تربیت مدیران صالح اسلامی به دور از جو سیاسی و فقط به انگیزه خدمت به مردم و کشور اسلامی ضروری می نماید. برای اجرای اصلاحات اداری باید یک چهارچوب مفهومی خاص نیز طراحی شود. از لحاظ اجرای اصلاحات پیشنهاد می شود اصلاحات اهداف دقیق و جهت گیری های روشن و ابعاد زمانی بلندمدت، هزینه و چگونگی تحقق آن مشخص داشته باشد. روش اجرای اصلاحات با توجه به ساختار اداری و سیاسی بهتر است از بالا به پایین و حالت قانون محوری داشته باشد. در اصلاحات اداری باید سیستم بازخور مناسب وجود داشته باشد که از مردم بعنوان دریافت کننده گان خدمات اطلاعات به سیستم بازخور داشته باشد مثل سیستم های بازخور دولت انگلستان. مهم ترین نکته اصلاحات اداری این است که مردم احساس کنند تغییرات مثبتی در حال وقوع است، هدف ما باید تغییر در جهت بهتر شدن باشد. تغییر از دیدگاه ترس، تهدید آمیز است چرا که ممکن است امور بدتر شود، تغییر از دریچه ی امید، دلگرم کننده است چرا که ممکن است امور بهتر شود و تغییر از دریچه ی اطمینان، الهام بخش است چرا که ممکن است برای بهتر کردن امور چالش برانگیز باشد. اصلاحات را باید به صورت جزئی و تدریجی اجراء کرد. در کشور ما در حال حاضر از تئوری مدیریت دولتی نوین و ابزارهای آن مانند کوچک سازی، خصوصی سازی و قراردادی عمل کردن استفاده می شود و این در حالی است که باید در وهله نخست به استقرار کامل مدل بورکراسی و ابزارهای آن مانند شایسته سالاری، تخصص گرایی و قوانین و مقررات و تهیه و تدوین نقشه استراتژی مناسب اقدام گردد سپس گام به مراحل بعدی یعنی مدیریت دولتی نوین و ... نهاد. همچنین پیشنهاد میگردد در زمینه انتخاب مدل مناسب برای توسعه هر چه تمامتر کشور، نخست با بازنگری رویکردها و فرایندها و مدل های اولیه؛ یعنی بورکراسی و استقرار کامل آن در جامعه گام به مراحل بعدی همچون مدیریت دولتی نوین، دولت کارآفرین، مدیریت کیفیت و مهندسی مجدد، فراخور میزان انطباق آنها با نیازهای محیطی و اقتصادی، اجتماعی و سیاسی وضع موجود بگذارند. ویژگیهایی همچون نظام همه سوء نگر؛ کاراء و بهره ور و ارزش افزا؛ پاسخگو و شفاف؛ اثربخش، نتیجه گرا و کیفیت مدار؛ شهروند مدار، خدمت گزار و مردم سالار؛ سالم، عاری از فساد و تبعیض؛ شایسته سالار و دانش گرا و توسعه گرا و نواندیش بودن نشان می دهد که نظام اداری کشور، در حال حاضر از بیشتر آنها دور است و لزوم تدوین راهکارهای اساسی و کاربردی برای عملیاتی نمودن آنها بسیار ضرورت دارد. آشکار است که فکر یا ایده حاکمیت و نظام اداری مطلوب در مفهومی کلی آن در ایران مطرح شده است. اما با وجود فقدان الگوی بومی، پیاده سازی آن کار ساده ای نیست و این در حالی است که کشورهایی مثل مالزی با ارائه خدمات دولتی و جلب رضایت مشتریان(مردم) در کشور و آفریقای جنوبی با انجام تغییر برنامه ریزی شده به طور تقریبی در زمینه ی اصلاحات مطلوب نظام اداری موفق عمل کرده اند.

منابع و ماخذ

- ۱- کارنال، کالین (۱۳۷۶)، مدیریت تغییر، ترجمه ی سید امین ا... علوی، تهران: انتشارات مرکز آموزشی مدیریت دولتی.
- ۲- نجف بیگی، رضا (۱۳۸۸)، مدیریت تغییر نگاهی به نظام اداری ایران، تهران: انتشارات دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات.
- ۳- بک هارد، ریچارد و پریچارد، وندی (۱۳۷۸)، مدیریت تحول و نوآوری، ترجمه ی دکتر مهدی ایران نژاد پاریزی، تهران: انتشارات نشر مدیران.
- ۴- ایمانلی حسنلوئی، مهدی و پاشایی، محمد تقی (۱۳۸۶)، مدیریت تحول در سازمان های هزاره سوم با تمرکز بر کارآفرینی، تهران: نشریه اقتصاد کار و جامعه.
- ۵- سازمان امور اداری و استخدامی کشور (۱۳۷۹)، برنامه ریزی راهبردی تحول نظام اداری، تهران: انتشارات سازمان امور اداری و استخدامی کشور.
- ۶- میرمحمدی، سید محمد و حسن پور، اکبر (۱۳۹۰)، نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش ها، مجله چشم انداز مدیریت دولتی.
- ۷- صمدی، عباس (۱۳۸۲)، ارائه مدلی برای تحول در نظام اداری ایران.
- ۸- آون، هیوز (۱۳۷۸)، مدیریت دولتی نوین، ترجمه ی دکتر الوانی و همکاران، تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- ۹- تیمور نژاد، کاوه (سال ۱۳۸۴)، مدیریت تحول سازمانی از تئوری تا عمل، انتشارات نرم افزاری هامون.
- 10- رهنورد، فرج اله (1391)، معماری نظام اداری در پرتو سیاست های کلی ابلاغی، فصلنامه مدیریت و توسعه و تحول.
- 11- میر محمدی سید محمد و ایزدخواه محمد مهدی (1391)، به کارگیری مدل کارت امتیازی متوازن (BSC) در ارزیابی اجرای سیاستهای کلی نظام اداری، مجله ی چشم انداز مدیریت دولتی.

12. H. Morad, (2012), "The role of strategic planning and management in increasing organizational development & productivity", European Journal of Social Sciences, vol.30.

13. Wilh cooney.G.Grsick, (1991), "Revolutionary change theories: A multilevel exploration of the punctuated equilibrium paradigms", vol.16.
14. Mei Chen (1999), "organizational change and development".
15. S. shiba, A. Graham, (1993) "Total quality management TQM", Portland country.