

نظام اداری کشور بستر رسیدن به اهداف عالی نظام و سند چشم‌انداز است. با بررسی و مطالعات انجام شده، نظام اداری کشور دارای آسیب‌های جدی است، این آسیب‌ها زمینه نارضایتی دولت، مدیران، کارکنان و مردم را فراهم کرده است.

اصلاح و بهبود این سیستم با توجه به تئوری‌های جدید مدیریت، مبانی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و شرایط سیاسی-اجتماعی کشور مورد تأکید است.

بر این اساس اصلاح قوانین نظام اداری و استخدامی در دستور کار دولت وقت قرار گرفت و در نهایت لایحه مدیریت خدمات کشوری به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. پس از سه سال کار کارشناسی در نهایت قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

این قانون متشکل از مجموعه‌ای از احکام برای مدیریت منابع انسانی اعم از جذب، استخدام سازمان‌دهی، بهبود و بازسازی، تشکیلات، بازنشستگی و حقوق کارکنان و حقوق مردم است. «در طی فرایند بررسی براساس مدل‌های نوین مدیریت دنیا مانند حکمران خوب، دولت نوین، تجارب مفید کشورها و اصول قانون اساسی با رویکرد اسلامی، ایرانی این قانون بررسی تدوین و تصویب شد.

در این مقاله نقاط قوت و ضعف سیستم اداری و لزوم اصلاح آن بررسی شده و مبنای و دستاوردها و نظریه‌های جدید مدیریت بیان شده است. سپس احکام این قانون در حوزه تعاریف، راهبردها، فناوری انجام وظایف دولت، ساختار سازمانی ذکر و دستاوردهای بهبود سیستم پس از اجرای این قانون پیش‌بینی شده است.

کلید واژه:

نظام اداری، مدیریت کیفیت جامع، حکمران خوب، دولت نوین، قانون مدیریت خدمات کشوری

مقدمه

نظام اداری در هر کشوری بستری است که کلیه فعالیت‌ها برای نیل به اهداف تعیین شده از طریق هماهنگی بین بخش‌های مختلف انجام می‌گیرد. اندیشه اصلاح نظام اداری و تحول در ساختارها و فرایند کم‌وبیش در اندیشه همه دولت‌هاست. دولتمردان مایلند از طریق ارائه خدمات مناسب و دقیق، رضایت مردم را کسب کنند.

در اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نقش قوه مجریه در اصلاح نظام اداری چنین بیان شده است. [۱]

دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر بکار برد:

۱. ایجاد محیط مساعد برای رشد فضائل اخلاقی براساس ایمان و تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی.
۲. بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسائل دیگر.
۳. طرد کامل استعمار و جلوگیری از نفوذ اجانب.
۴. محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی.
۵. مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش.
۶. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.
۷. ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور.
۸. پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.
۹. تأمین حقوق همه‌جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضائی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون.
۱۰. براساس این اصل قوه مجریه مسئولیت اجرای برنامه و سیاست کلان نظام جمهوری اسلامی را برعهده دارد. برای تحقق این وظیفه نظام اداری ابزاری محسوب می‌شود. کارآمدی و توانمندی نظام اداری عامل اصلی تحقق اهداف است.

بررسی نقش تئوری‌های نوین مدیریت در قانون مدیریت خدمات کشوری

دکتر لطف الله فروزنده
دهکردی
استادیار دانشگاه پیام نور

۱۱. نظام اداری متشکل از اجزایی مانند منابع انسانی، مدیران، سازمان‌دهی و تشکیلات و ساختارها، امکانات و منابعی است که در قالب مجموعه قوانین و مقررات ساماندهی شده است. پویایی و هماهنگی قوانین و مقررات سیستم اداری جامعه را در جهت تحقق اهداف و آرمان‌ها یاری خواهد کرد. شناخت دقیق نظام اداری، اصول و مبانی آن و بروز کردن تاکتیکها و روش‌ها زمینه کارآمدی قوه مجریه را فراهم خواهد کرد. براساس مطالعات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و گزارش سازمان بازرسی کشور، نظام اداری ایران با چالش‌ها و موانعی روبه‌رو است که تحول و اصلاح آن اجتناب‌ناپذیر است.

۱. نقاط ضعف درونی نظام اداری

سازمان مدیریت در مطالعه‌ای نقاط ضعف نظام اداری را چنین بیان کرده است:

۱. عدم تدوین و بازنگری نقش و وظایف دولت با توجه به سند چشم‌انداز و ابلاغ سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴.
 ۲. عدم تفکیک و طبقه‌بندی وظایف دولت در امور حاکمیتی و تصدی‌گری.
 ۳. عدم تفکیک حوزه اختیارات مقامات ملی و محلی.
 ۴. توسعه کمی دستگاه‌های دولتی و عدم کارآمدی حوزه نظارتی دولت.
 ۵. فقدان نظام کارآمد منابع انسانی به‌منظور افزایش انگیزه، ارزیابی عملکرد برای نیل به اهداف و برنامه‌ها.
 ۶. نارسایی در پاسخ‌گویی دستگاه‌های دولتی به نیازهای مردم و افزایش نارضایتی مردم.
 ۷. عدم به‌کارگیری الگوها و نظام‌های جدید مدیریتی در اداره امور کلان و بخش‌های عام کشور.
 ۸. عدم وجود ضابطه مشخص برای نظام انتصابات و مدیریت.
 ۹. فقدان برنامه جامع آموزشی کارکنان دولت.
 ۱۰. وجود فساد اداری.
 ۱۱. وجود قوانین متعدد و ناسخ و منسوخ در موارد خاص اداری [۲]
- در یک نگاه کلی ریشه بسیاری از ضعف‌های فوق ناشی از فقدان نگرش راهبردی و بلندمدت نزد مدیران، عدم استفاده از رویکردهای علمی و تجارب حرفه‌ای و فناوری‌های نوین اداری، عدم توجه به شرایط اقتصادی نظام اداری ایران برای طراحی یک نظام اداری بومی است.

۲. مروری بر ادبیات تئوری‌های نوین اداری

در دهه ۱۹۸۰ تفکرات سنتی در خصوص مدیریت دولتی مورد تردید قرار گرفت و نگرش جدید با تأکید بر اداره عمومی کارآمد، جایگزین آن شد. از جمله الگوهای نگرش جدید، الگوی «مدیریت دولت نوین»، «حکمران خوب» و «مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی» مورد تأکید قرار گرفت.

در این بخش مروری بر ابعاد و ویژگی‌های این نظریه‌ها و مبانی و اصول مدیریت اسلامی و قانون اساسی و شرایط کشور و تأثیر آنها در تدوین «قانون مدیریت خدمات کشوری» خواهد شد.

۱. رویکرد مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی

مدیریت کیفیت جامع در آغاز در بخش تولیدی ظهور کرد؛ اما رفته‌رفته بر سازمان‌های خدماتی در بخش عمومی «دولت» نیز تأثیر گذاشت. [۳]

از دیدگاه مدیریت دیوان‌سالارانه، بنگاه‌های عمومی طبق سنت به سیاستمداران به‌عنوان مشتری نهایی سازمان می‌نگرند. براساس این نظریه رضایت سیاستمداران در اصل رضایت شهروندان و مردم تلقی می‌شود؛ اما در واقع سازمان‌های عمومی نمی‌توانند به صرف راضی کردن سیاستمداران از رضایت شهروندان به‌عنوان مشتری اطمینان حاصل کنند.

نظریه تمرکززدایی سیاسی و دیدگاه مبتنی بر کیفیت در واقع بر اصل مشتری‌محور تأکید دارند و همه تصمیمات را برای کسب رضایت مردم و شهروندان اخذ می‌کنند.

مدیریت کیفیت جامع به رشته و فرایندی از مدیریت اشاره دارد که هماهنگی لازم جهت رعایت الزامات مشتری و فراتر از آن را تضمین می‌کند.

در این رویکرد مدیریت ارشد راهبردی و عملیات مربوط به برآورده کردن نیازهای مشتری را ساماندهی می‌کند و همکاری نزدیک بین کارکنان را از طریق مشارکت در تدوین اهداف توسعه می‌دهد.



۲. ۱. ۱. برخی ویژگی‌های سازمان‌ها با رویکرد مدیریت کیفیت جامع

۱. مشتری‌محوری: مشتری‌محوری بدین مفهوم که اطلاعات مربوط به خواسته و نیازهای مشتری را جمع‌آوری کرده و خدمات و فرایند را طوری ساماندهی کند که رضایت مشتری یا ارباب رجوع را کسب کند.

۲. دیدگاه راهبردی و بلندمدت: این نگاه حاصل و پیامد تفکر و برنامه‌ریزی برای کارآمدی و تحول در سیستم است. به طوری که سازمان همراه با تحولات محیط پویایی لازم را کسب کند.

۳. داده‌محوری: جمع‌آوری داده‌های درست، صحیح، بهنگام و تصمیم‌گیری بر این مبنا.

۴. مشارکت گسترده کارکنان: در این سیستم فضای مشارکت و تعامل کارکنان و مدیران فراهم است؛ به طوری که کارکنان بین هدف سازمانی و اهداف فردی نوعی عملگرایی را احساس و درک می‌کنند.

۵. تفکر سیستمی، به جای نگاه جزئی، نگاه کارکنان و مدیران سیستمی است و عوامل مختلف را در موفقیت سازمان به شکلی هماهنگی و به هم پیوسته می‌دانند.

۶. رهبری در برابر مدیریت.

در این رویکرد مدیریت از طریق احترام، مشارکت، اعتماد، میزان مقبولیت و پذیرش دستورات خود را افزایش داده و انگیزه‌های درونی افراد را افزایش می‌دهد.

در نظام اداری ارائه خدمات در چارچوب قوانین و مقررات و در حد وظایف مشخص در یک ساختار بوروکراتیک صورت می‌گیرد و معمولاً فعالیت‌ها بدون تعهد به تحقق اهداف و صرفاً با تأکید بر فرایندها صورت می‌پذیرد. [۴]

در بهترین شکل فعالیت‌ها در چارچوب قوانین و مقررات انجام می‌گیرد و کارکنان بخش دولتی خود را ملزم به ایجاد رضایت‌مندی هرچه بیش‌تر مردم ندانسته و پاسخگو نیستند.

رن زیمک و کارل برت معتقدند، ویژگی‌های خدمات در بخش دولتی به شرح زیر است:

۱. در بخش دولتی، خدمت خارج از کنترل و نظارت مستقیم به مشتریان ارائه می‌شود.

۲. در بخش دولتی، خدمت پس از ارائه به مشتری قابل ارزیابی و بازرسی نیست به عبارت دیگر قضاوت مشتری قابل ارزیابی و دسته‌بندی نیست.

۳. در بخش دولتی، به لحاظ انحصاری بودن خدمات، درک مشتری تحت تأثیر رفتار ارائه‌کننده خدمات است.

۴. خدمات در بخش دولتی به صورت حداقلی ارائه می‌شود.

۵. ابعاد مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی با مروری بر ادبیات به شکل زیر بیان شده است:

پیتر سنگله (۱۹۹۸)، ابعاد مدیریت کیفیت جامع را چنین بیان می‌کند. [۵]

– در دسترس بودن: تمام اطلاعات مربوط به خدمت در اختیار مراجعان باشد.

– ایجاد ارتباط روان‌تر و سریع‌تر، کارکنان با مردم با ارتباط روان‌تری برخورد کنند و طوری با آن‌ها ارتباط برقرار کنند که اعتماد آن‌ها جلب شود.

– حفظ ارتباط دوستانه و کلامی در همه ملاقات‌ها انجام گیرد.

– کیفیت ارتباطات طوری باشد که حتی‌الامکان انتظارات مشتری و مراجعین را برآورده کند.

– مردم یکپارچگی و صداقت را در رفتار کارکنان احساس کنند.

آهایر (۱۹۹۶) ابعاد مدیریت خدمات کیفیت جامع را چنین بیان می‌کند: [۶]

۱. مدیران ارشد برای برآورد انتظارات و خواسته‌ها متعهد باشند.
۲. روابط و برنامه‌های سازمانی بر رضایت مشتری و مراجعین تمرکز پیدا کند.
 - در ارائه خدمات به مشتری کیفیت موردنظر قرار گیرد.
 - برای رشد و بالندگی کارکنان و آموزش آن‌ها سازمان متعهد باشد.
 - مدیریت طراحی کیفیت در سیستم نهادینه شود.
 - از سیستم‌های بازخورد و خودکنترلی استفاده شود.
 - سیستم گزارش‌گیری از کیفیت داده‌های داخلی مورد توجه قرار گیرد.
 - برای ارزیابی نتایج، شاخص‌ها و معیارها تعیین شود.

۲. ۱. ۲. اندازه‌گیری کیفیت خدمات در بخش عمومی

امروزه به دلایل سیاسی و تجارب حکومتی، سازمان‌های دولتی در پی رضایت ارباب رجوع یا مشتری هستند، براساس نظر محققین شیوه مطلوب آن است که تحقیقات بر رضایت‌مندی مشتریان از ارائه خدمات بخش دولتی و چگونگی اندازه‌گیری کیفیت خدمات در این بخش تمرکز یابد.

توجه به رضایت مشتری امروز به‌عنوان یک هدف استراتژیک در سازمان‌های دولتی مطرح است؛ اما مسئله و مشکل شیوه اندازه‌گیری رضایت ارباب‌رجوع از میزان و کیفیت خدمات دولتی است. روش‌شناسایی و تعیین معیار برای اندازه‌گیری کیفیت خدمات، نیازمند شناسایی درست کیفیت خدمات در بخش دولتی است.

اندازه‌گیری کیفیت خدمات به‌منظور درک درست انتظارات مشتری و پاسخ‌گویی درست به آن‌ها و مقایسه کیفیت این خدمات با سایر سازمان‌ها، درجه و مسیر اختلاف بین انتظارات مشتری و خدمات سازمان‌های دولتی را مشخص می‌کند.

بر طبق نظریه Parasuraman مشتری به هنگام مراجعه به سازمان در وهله اول از سازمان انتظارات زیر را توقع دارد: [۷]

- درک درست کارکنان از انتظارات مشتری.
- تلقی مشترک از سوابق ارائه خدمات در گذشته.
- شیوه ارتباط سازمان با مشتری (ادب و شخصیت).
- او و طرفدارانش معتقدند در بخش عمومی ۵ مؤلفه برای ارزیابی کیفیت ارائه خدمات و سنجش رضایت مشتری قابل احصاست:
 - ملموس‌ها: امکانات مادی، ابزار، دستگاه‌ها، پرسنل، مواد و کانال‌های ارتباطات.
 - اعتماد: توانایی اجرای خدمات وعده داده شده به نحو درست و قابل اتکا.
 - پاسخ‌گویی: علاقه‌مندی به فراهم ساختن خدمت مناسب و در کل کمک به مشتریان.
 - اطمینان: دانش و نزاکت کارکنان و توانایی آن‌ها در ایجاد اعتماد و اطمینان.
 - دلسوزی: مراقبت، توجهی که سازمان‌ها می‌توانند به فرد مشتری داشته باشند.

در این مدل توجه به مقوله‌های زیر ضروری است:

۱. گروه مشتریان: کلیه مشتریان و ارباب رجوعی که به نوعی از دستگاه‌های دولت خدمات دریافت می‌کنند. یکی از چالش‌های آینده سازمان دولتی، درک نیازهای گروه‌ها و دسته‌های متنوع و مدیریت منابع کمیاب آن‌ها برای رفع این نیازهاست.



۲. تصمیم‌گیرندگان: در بخش عمومی یک مدیر برای تصمیم‌گیری تحت تأثیر عواملی مانند دولت، مدیران ارشد، قوای حاکمیت کشور (نمایندگان مجلس، قوه قضائیه و مجریه) گروه‌های فشار، گروه‌های اجتماعی، احزاب، رسانه‌ها و ... است که تصمیم‌گیری را پیچیده خواهد کرد. در سنجش و اندازه‌گیری باید نقش و درخواست این عوامل شناسایی و اولویت‌بندی شود.

۲.۱.۲.۱. مدل CAF^۲ برای اندازه‌گیری کیفیت خدمات در بخش دولتی

چارچوب این مدل، ابزاری است برای خودارزیابی سازمان‌های دولتی. برای کمک این مدل دستگاه‌ها، قدرت خود در ایجاد بستر به‌سازی و کاربرد مفاهیم کیفیت را شناسایی می‌کند. در این روش پنج معیار برای ارزیابی استفاده می‌شود. [۷].

۲.۱.۲.۲. مدل تعالی سازمانی (EFAM)

با استفاده از این مدل نوسازی بخش عمومی و دولتی انجام می‌گیرد، معیارهای این مدل عبارتند از: [۸].

- پاسخ‌گویی مناسب‌تر به نیازهای مشتریان یا استفاده‌کنندگان خدمات.
- تأکید بر اجرا و نتایج مدیریت.
- معرفی استانداردهای خدمات.
- واگذاری مسئولیت‌های مدیریت شخصی، مالی و اقتصادی.
- درک ارزش نیروهای بازار و ایجاد بازارهای داخلی.
- خصوصی‌سازی تشکیلات اقتصادی عمومی.

سازمان بخش عمومی معمولاً با محدودیت‌های قانونی، مأموریتی، مالی، نیروی انسانی و ساختار روبه‌رو هستند که باید با توجه به آن‌ها بهبود و رشد را دنبال کنند و براساس همین محدودیت نیز ارزیابی شوند. به همین دلیل نوع مدیریت، رهبری خط‌مشی‌گذاری و تعیین راهبردها، افراد و نیروی انسانی، منابع و قوانین با بخش خصوصی تفاوت ماهوی دارند. بر این اساس شاخص‌هایی مانند تصویر کلی مردم و جامعه و رسانه از خدمات سازمان، رضایت‌مندی جامعه و ارباب رجوع، مشارکت و انگیزش کارکنان، سلامت مالی و اداری، دید مثبت دولتمردان و نمایندگان مجلس، شاخص‌هایی است که در ارزیابی باید مورد توجه قرار گیرد.

۲.۳. اندازه‌گیری کیفیت خدمات در بخش دولتی.

در بخش عمومی سنجش رضایت مشتری ملاک است که با ابعاد مادی نمی‌توان آن را برآورده ساخت.

۲.۳.۱. مدل چارتر مارک

اعطای نشان برای تشویق و بهبود خدمات دولتی است. این جایزه جلب رضایت مشتری کیفیت خدمات که مشتری به‌طور واقع دریافت می‌کند؛ تأکید دارد. سازمان‌ها با معیارهایی از جمله استانداردهای خدمات، دسترسی و انتخاب رفتار منصفانه، استفاده مؤثر از منابع و یک سیستم قابل دسترسی شکایات، مشکلات کیفیت خدمات خود را ارزیابی می‌کنند. [۹].

۲.۳.۲. مدل ایزو ۲۰۰۰

در مدل ایزو ۲۰۰۰، مشتری درخصوص اینکه آیا خدمات سازمان به‌طور مؤثر، کارا و با حداقل قیمت و با ملاحظه همه نکات مثبت، ارائه شده است یا خیر؟

این سیستم امکان فراهم می‌کند که با رعایت استاندارد، کیفیت در تمام فرایندها جاری شده و کیفیت از طریق درک آزمون، اهداف و رسالت سازمان به‌دست آید.

۲. ۳. ۳. مدل کارت امتیازی متوازن

در مدل ارزیابی کارت امتیازی متوازن نیز، نقشه استراتژی با توجه به ابعاد وجه مالی، مشتری، فرایندها، رشد و یادگیری تهیه می‌شود. [۱۰]. برای هر یک از ابعاد، معیارها تعیین و براساس این معیارها نقشه طراحی شده و سطح استاندارد هر یک از معیار تعیین خواهد شد. سازمان سعی می‌کند در چارچوب این نقشه با تعیین اهداف کیفی و کمی اقدامات خود را تعریف کرده و منابع و بودجه خود را برای رسیدن به آن‌ها بسیج کند. در این مدل بین آرمان‌ها، مأموریت‌ها و استراتژی‌ها و اقدامات یک رابطه منطقی و منسجمی و قابل اندازه‌گیری تعریف می‌شود.

۲. ۴. تئوری الگوی مدیریت دولتی نوین

این تئوری براساس ناهنجاری‌های موجود در تئوری‌های سنتی، طرح شده و تأکید بر ویژگی‌هایی مانند پاسخ‌گویی، مشارکت و عدالت دارد. الگوی مدیریت دولتی نوین براساس ویژگی‌های فوق، پیشنهادها را ذیل را برای اصلاح امور عمومی مطرح کرده است. [۱۱].

۱. تأکید بر مهارت‌های مدیریت در تکمیل مهارت‌های سیاست‌گذاری.
۲. تأکید بر ارزیابی ستاده‌های قابل سنجش و اهداف عملکردی به جای استفاده از کنترل نهاده‌ها و فرایندها.
۳. واگذاری و انتقال کنترل مدیریتی با استفاده هم‌زمان از سازوکارهای پاسخ‌گویی.
۴. اولویت به مالکیت بخش خصوصی، رقابت در بخش دولتی و قراردادی عمل کردن در بخش دولتی.
۵. تجزیه ساختارهای بزرگ دیوان‌سالاری واحدهای اداری نیمه‌مستقل، به خصوص جداسازی شکل بازرگانی دولت از عملکرد غیربازرگانی آن.
۶. تقلید از عملکردهای مدیریت در بخش خصوصی مانند، استفاده از قراردادهای کوتاه‌مدت و تدوین برنامه‌های جامع.
۷. اولویت استفاده از مشوق‌های مالی در مقابل مشوق‌های غیرمالی.
۸. تأکید روی کم کردن هزینه، کارایی و پاسخ‌گویی.

نظریه دولت، دولت نوین ارزش‌های زیر را بیان می‌کند:

- پاسخ‌گویی که از طریق تمرکززدایی، کنترل‌های محلی، حرفه شدن دیوان‌سالاری حاصل می‌شود.
- مشارکت از طریق تشکیل شوراهای کمیته‌ها، تفویض قدرت و عدم تمرکز حلقه‌های کیفیت ممکن خواهد شد.
- عدالت اجتماعی که از طریق نظام‌های توزیع محلی، دسترسی اقلیت‌ها به ساختار قدرت محقق خواهد شد.
- انتخاب شهروندی که از طریق ایجاد فضای رقابتی، همپوشی و قرارداد بستن، ابداع اشکال مختلف خدمات‌رسانی دنبال می‌شود.
- مسئولیت اداری نسبت به اثربخشی که از طریق تعیین اهداف عملکردی، ساختار ارزیابی صحیح دنبال می‌شود.

نظریه پردازان برای دستیابی به آنچه در قالب کلی مدیریت دولتی نوین با ارزش‌های فوق طرح شده است، مجموعه‌ای از روش‌های خرد و کلان را بیان کرده‌اند، رویکرد کلان دو موضوع کلی و در راستای همدیگر طرح شده که عبارتند از:

- دولت خوب و مشخصه‌های آن.
- حکمران خوب که اشاره به نقش مشترک و تعریف شده سه بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی در اداره جامعه دارد.

در قالب نظریه دولت خوب، الگوها و رویکردهای مختلفی بیان شده که برخی از آن‌ها عبارتند از:

۲. ۵. الگوی بازآفرینی دولت

این الگو توسط آیزورن ویگلر در سال ۱۹۹۲ طرح شده، راهی نوین برای کارآمدتر کردن دولت در قالب دولت کارآفرین پیشنهاد می‌دهد و



معتقد است الگوی دولت کارآفرین در مدل بازآفرینی دولت، راهی خلاق در رویارویی با مشکلات در بخش دولتی ارائه می‌کند. آن‌ها ده پیشنهاد برای اصلاح دولت ارائه می‌کنند: [۱۲].

۱. دولت تسهیل‌کننده،

۲. دولتی که خواهان اجتماعی خودگردان با رویکرد خدمت‌رسانی باشد،

۳. دولت رقابتی، رقابت براساس شایستگی و خلاقیت،

۴. دولت مأموریت‌محور،

۵. دولت نیمه‌محور،

۶. دولت مشتری‌محور،

۷. دولت درآمدزا،

۸. دولت پیش‌نگر،

۹. دولت غیرمتمرکز،

۱۰. دولت بازارگرا.

۲. ۶. الگوی خدمات عمومی جدید

اظهارات الگوی خدمات عمومی جدید با ارزش‌های ذیل را پیشنهاد می‌کند، به طوری که دولت مسئولیت خدمات‌رسانی را برعهده دارد:

۱. خدمت‌رسانی به جای هدایت‌گری، دولت باید زمینه مشارکت مردم را فراهم کند.

۲. هدف اساسی منفعت عمومی است نه پیامدهای جانبی آن.

۳. راهبردی فکر کردن، مردم‌سالار عمل کردن.

۴. خدمت به شهروندان نه مشتریان.

۵. پاسخ‌گویی براساس استانداردهای حرفه‌ای، ارزش‌های اجتماعی و منافع شهروندی الگوی حکمران خوب.

۲. ۷. ویژگی‌های دولت در حکمرانی خوب

دولت در حکمرانی خوب دارای مؤلفه‌هایی مانند مردم‌سالاری دولت مشارکتی، دولت پاسخ‌گو، دولت اثربخش، دولت عدالت‌محور و کارآفرین تأکید دارد. [۱۳]. برای مثال دولت مردم‌سالار بر ارزش‌هایی مانند حاکمیت مردم، شهروندمداری، آزادی و برابری تأکید دارد. دولت عدالت‌محور بر ارزش‌هایی مانند مشارکت عادلانه، حق برابر شهروندی، دسترسی اقلیت‌ها به ساختار قدرت و تأمین حقوق فردی تأکید دارد. دولت اثربخش نیز بر ارزش‌هایی مانند رضایت‌مندی شهروندان، حاکمیت اخلاق و افزایش اعتماد تأکید دارد.

دولت پاسخ‌گو، دولتی است که هم قدرت دارد، هم باید پاسخ‌گو باشد. دستگاه‌های دولتی باید به مردم پاسخ دهند چگونه در راستای منافع عموم حرکت می‌کنند. پاسخ‌گویی سبب شفافیت دولت می‌شود. در نتیجه اعتماد عمومی به دولت افزایش می‌یابد.

دولت کارآفرین بر رقابت و بهره‌وری، مدیریت‌گرایی و خلاقیت و انعطاف‌پذیری تأکید دارد. در این نظریه بر هدایت به‌جای راندن، توانمندسازی به جای خدمت‌رسانی، برآورد نیاز مشتریان و مشارکت تأکید دارد.

برای دستیابی به نظریه حاکمیت خوب ساختار دولت باید دارای ویژگی‌های ذیل باشد:

کاهش میزان سرپرستی (کاهش حیطة نظارت)، کاهش سلسله مراتب هماهنگی در ارائه خدمات، درگیر کردن کارکنان در طراحی و اجرای برنامه‌ها، مهندسی مجدد فرایندها، استفاده از فناوری اطلاعات، لایه‌های ساختاری کمتر، استفاده از تیم‌ها، انعطاف‌پذیری ساختاری در سایه کاهش دیوان‌سالاری و افزایش مردم‌سالاری، تمرکز پایین و توانمندسازی دیگران، پرداخت پاداش براساس خلاقیت و پذیرش ریسک و عملکرد، به‌وجود آوردن فرهنگ ارائه خدمات با کیفیت به مشتری، شرح مشاغل کلی‌تر با رسمیت کمتر و ساختارهای پویا و ارگانیک.

با توجه به مباحث نظریه مدیریت دولتی نوین و حکمران خوب و با توجه به اصول و مبانی قانون اساسی و اصول مدیریت اسلامی و با توجه به

شرایط و اقتضای سیستم اداری ایران در نشست متخصصین علم مدیریت اصول و مفاهیم زیر به‌عنوان مبنای تدوین و بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توافق قرار گرفت. [۱۴].

۱. اصل عدم تقدم بر خدا و رسول خدا و عقل قطعی.
 ۲. اصل آخرت‌گرایی با توجه به اینکه تقدم مادیات در خدمت معنویات و تقدم معنویات هنگام تعارض با مادیات.
 ۳. اصل وحدت و هماهنگی، هماهنگی اجزای درونی قانون، رعایت اهداف سازمانی و توجه به اصول اسلامی حاکم بر نظام اداری کشور با توجه به مبنای قانون اساسی.
 ۴. اصل حرمت و ارزش ملکوتی انسان با تأکید بر برابری و انسانی، برادری ایمانی - رابطه پدرانۀ مدیر با زیردستان - رعایت اصل قسط و عدل، رعایت اصالت خانواده و تأهل در سلامت روابط انسانی.
 ۵. توجه به شایستگی، کارایی، عدالت، مسئولیت‌پذیری دیانت، تخصص، تجربه کاری و توان مدیریت در واگذاری مدیریت‌ها و پست‌ها.
 ۶. اصل متناسب‌سازی دولت کارآمد و اثربخشی مبتنی بر قسط و عدل از طریق ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی و تضمین حداقل نیاز مادی جامعه (معیشت، تأهل، آموزش و بهداشت).
 ۷. تحقق نظام کنترل و نظارت جامع منظم، علمی و مؤثر برای اصلاح یا تغییر اصلاح ساختارها و تقلیل نیروهای مازاد و ناکارآمد براساس تضمین حداقل معیشت.
 ۸. اصل تمرکززدایی و اتخاذ مدیریت مشارکتی و تفویضی منبعث از اصل کرامت انسان و رشد تفکر خلاق.
 ۹. اصل اعمال مدیریت براساس اختیار و بصیرت نیروهای زیرمجموعه سازمان از طریق جذب نیروهای علاقه‌مند، مشارکت حداکثری زیرمجموعه، بصیرت به اهداف برنامه کلان سازمان و وظایف شخصی افراد و محدوده شفاف آن.
 ۱۰. اصل آموزش مستمر به عنوان ارزش اسلامی و حرفه‌ای کارکنان.
 ۱۱. نهادینه کردن نظارت و کنترل عمومی در سازمان‌ها از راه ایجاد خرده سیستم آموزش‌دهنده و حمایت‌کننده از آمرین به معروف و نهی از منکرات سازمانی.
 ۱۲. اصل استفاده از ابزار به‌روز و کارآمد و اثربخش فناوری اطلاعات.
- براساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی اصول حاکم بر قانون خدمات کشوری عبارتند از: [۱۵].
- قانون مدیریت خدمات کشوری به‌خاطر نوآندیشی‌ها و استفاده از ظرفیت‌های کارشناسی، نویدبخش تحولی است که برای نخستین بار در ساختار بوروکراسی کشور انجام می‌گیرد. اجرای آن روابط و هنجارهای نظام اداری ایران را دگرگون خواهد ساخت.

۳. ساختار و راهبردها قانون مدیریت خدمات کشوری

فصول یکم، دوم، چهارم و چهاردهم این قانون اختصاص به بهبود ساختارها و فرایندها و افزایش کیفیت خدمات دولتی دارد. در این فصول کلیات و تعاریف، راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت، ساختار سازمانی و نحوه تشکیل، ترکیب و اختیارات شورای عالی اداری می‌پردازد.

۳.۱. تعاریف

فصل اول، هدف و جامعه تحت پوشش قانون را مشخص می‌سازد. این قانون با هدف تجمیع قوانین و مقررات اداری و استخدامی و نظام‌های پرداخت، کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی (که به‌طور کل دستگاه اجرایی هستند) را دربرمی‌گیرد. در این فصل ضمن تعریف جامع تری از مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی اجازه هرگونه گریز از اجرای قانون را برای شرکت‌ها و مؤسساتی که در حال حاضر دارای ضوابط خاص پرداخت هستند سلب کرده است. [۱۶، ص ۷].

همچنین پست سازمانی با توجه به ساختار جدید دستگاه‌های اجرایی تعریف شده است. در این تعریف پست سازمانی به دو بخش ثابت و موقت تقسیم شده که پست‌های ثابت صرفاً برای مشاغل حاکمیتی ۳ که جنبه استمراری دارد ایجاد خواهد شد.

از دیگر تعاریف مندرج در این فصل تعاریف مربوط به امور اجتماعی و فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور اقتصادی است که عبارتند از:^۴

– امور اجتماعی و فرهنگی و خدماتی: آن دسته از وظایفی است که منافع اجتماعی حاصل از آن‌ها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد می‌شود، از قبیل: آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای، علوم و تحقیقات، درمان، توانبخشی، تربیت بدنی و ورزش، اطلاعات و ارتباطات عمومی و امور فرهنگی، هنری و تبلیغات اسلامی.

– امور زیربنایی: آن دسته از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که موجب تقویت زیرساخت‌های اقتصادی و تولیدی کشور می‌شود؛ از قبیل: طرح‌های آب و خاک و شبکه‌های انرژی، ارتباطات و راه.

– امور اقتصادی: آن دسته از اموری است که دولت، متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند، از قبیل: تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل‌ونقل، بازرگانی، مسکن و بهره‌برداری از طرح‌های مندرج در امور زیربنایی.

۳. ۲. راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت

فصل دوم از قانون مقوله کوچک یا منطقی‌سازی اندازه دولت، عدم تمرکز امور و سیاست‌های خصوصی‌سازی دولت و مدیریت نتیجه‌گرا مورد توجه قرار گرفته است.

به موجب این فصل از قانون امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با رعایت اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی از طریق توسعه بخش خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و با نظارت و حمایت دولت و به شیوه‌های ذیل انجام خواهد شد: [همان ص ۱۰].

۱. اعمال حمایت از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی.
۲. خرید خدمات از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی.
۳. مشارکت با بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از طریق اجاره، واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی.
۴. واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با پرداخت تمام یا بخشی از هزینه سرانه خدمات.
۵. ایجاد و اداره واحدهای دولتی فوق‌الذکر توسط دستگاه‌های اجرایی.

همچنین واگذاری امور زیربنایی و امور اقتصادی به بخش غیردولتی نیز به‌عنوان یکی از برنامه‌های اصلی دولت مدنظر بوده و سازوکارهای مربوط به واگذاری امور و سیاست‌های حمایتی به روشی نظام‌مند مورد پیش‌بینی و توجه قرار گرفته است.

از سوی دیگر دستگاه‌های اجرایی موظفند به‌منظور افزایش بهره‌وری، استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول و کنترل مراحل انجام کار، عدم تمرکز در تصمیم‌گیری و افزایش کیفیت کار مدیران اقدامات ذیل را به‌عمل آورند: تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی، تعیین شاخص‌های هدفمند و نتیجه‌گرا و استانداردهای کیفی خدمات، انعقاد تفاهم‌نامه با مدیران واحدهای مجری، اعطای اختیارات لازم برای پیشنهاد جابه‌جایی فصول و برنامه‌های اعتبارات مذکور به شورای برنامه‌ریزی استان در چارچوب احکام قانون بودجه سالانه، اعطای اختیارات لازم اداری و مالی به مدیران جهت اجرای نظام قیمت تمام شده.

به موجب احکام مندرج در این فصل دستگاه‌های اجرایی موظفند به‌منظور تقویت و حمایت از بخش غیردولتی اقدامات لازم را برای آموزش، سازمان‌دهی، ایجاد تسهیلات و کمک‌های مالی، رفع موانع اداری و خرید خدمات از بخش غیردولتی به‌عمل آورند. ضمن اینکه دستگاه‌های اجرایی موظفند از تاریخ تصویب این قانون اقدامات ذیل را انجام دهند: احصای وظایف قابل واگذاری حداکثر ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون، کاهش تعداد کارمندان شاغل در مشاغل غیرحاکمیتی به میزان دو درصد نسبت به سال قبل و جذب نیروی انسانی حداکثر معادل یک سوم آن دسته از کارمندی که به روش‌های بازنشستگی، بازخریدی، استعفا و سایر موارد از خدمت خارج می‌شوند. [همان، ص ۱۱].

براساس احکام این فصل آن دسته از کارمندان رسمی یا ثابت دستگاه‌های اجرایی که تمام یا بخشی از وظایف آن‌ها به بخش غیردولتی واگذار می‌شود اشاره کرد. این دسته از کارمندان می‌توانند سه مورد از پنج شیوه ذیل را به‌ترتیب اولویت انتخاب و به دستگاه اجرایی اعلام

کند و دستگاه اجرایی مکلف است با توجه به اولویت تعیین شده از سوی کارمند یکی از شیوه‌ها را انتخاب و اقدام کند. این شیوه‌ها عبارتند از: [همان، ص ۱۲].

- انتقال به سایر واحدهای همان دستگاه یا دستگاه اجرایی دیگر.

- باز خرید سنوات خدمت.

- موافقت با مرخصی بدون حقوق برای مدت سه تا پنج سال.

- انتقال به بخش غیردولتی که مجری وظایف و فعالیت‌های واگذار شده است. در صورت تمایل کارمند به تغییر صندوق بازنشستگی هزینه تغییر صندوق با حفظ سابقه مربوط توسط دولت تأمین می‌شود.

- انجام وظیفه در بخش غیردولتی به شکل مأمور که حقوق و مزایای وی را بخش غیردولتی پرداخت می‌کند.

۳. ساختار سازمانی

با توجه به تغییر نقش دولت از فعال اقتصادی به ناظر و سیاست‌های راهبردی اتخاذ شده در فصل دوم این قانون که در راستای ایفای نقش حاکمیتی دولت، کوچک‌سازی یا منطقی‌سازی اندازه دولت و واگذاری امور تصدی‌گری، امور زیربنایی و اقتصادی به خصوصی‌سازی است. فصل چهارم دستگاه‌های اجرایی را مکلف می‌کند نسبت به سازمان‌دهی، طراحی و تنظیم تشکیلات و طراحی ساختار مجدد به‌نحوی که منجر به کاهش سلسله مراتب اداری و مراحل انجام کار شود، اقدام کنند. [همان، ص ۱۴].

به موجب ساختار جدید، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی حداکثر در چهار سطح، واحدهای استانی حداکثر در سه سطح، واحدهای شهرستانی و مناطق و نواحی همتراز حداکثر در دو سطح و سایر تقسیمات کشوری در یک سطح عمودی مدیریتی طراحی خواهند شد.

۳. ۴. خدمات اداری و حقوق مراجعان به دستگاه‌های اجرایی

در این بخش به مهم‌ترین دستاوردهای فصول سوم و پنجم این قانون که مربوط به حقوق مردم و فناوری اطلاعات و خدمات اداری است پرداخته خواهد شد.

۳. ۴. ۱. حقوق مردم

فصل سوم از قانون حقوق قانونی مردم و وظایف و تکالیف مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرایی را در رعایت حقوق مراجعان و تکریم آنان مورد توجه قرار داده است. به موجب احکام این فصل دولت موظف است نسبت به تدوین منشور اخلاقی و اداری که در آن وظایف مدیران و کارمندان در قبال مردم و حقوق قانونی آنان درج شده است و متن سوگندنامه و تعهدات کارمندان دستگاه‌های اجرایی در قبال مردم که در بدو ورود به خدمت امضا می‌کنند، اقدام کند. [همان، ص ۱۴].

براساس احکام این فصل دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند مردم را با حقوق و تکالیف خود در تعامل با دستگاه‌های اجرایی آشنا کنند و از طریق وسایل ارتباط جمعی سطح آگاهی عمومی مردم را در این زمینه ارتقا داده و اطلاعات لازم را به نحو مطلوب و مناسب در اختیار مردم قرار دهند.

همچنین دولت مکلف شده است به منظور تأمین حقوق مردم و مراجعان، رضایت و عدم رضایت مردم از عملکرد کارمندان را در ارتقای انتصاب و تمدید قراردادهای استخدامی و بهره‌مندی از سایر امتیازات استخدامی و اعمال تشویقات و تنبیهات لحاظ کرده و کلیه آیین‌نامه‌ها، شیوه‌نامه‌ها، ضوابط اداری و استخدامی مربوط به کارمندان دولت را به‌عنوان یک عامل مؤثر منظور کند.

۳. ۴. ۲. فناوری اطلاعات و خدمات اداری

فصل پنجم از قانون به سازوکار و فرایندهای اجرایی ارائه خدمات به مردم از سوی دستگاه‌های اجرایی از بعد کمی و کیفی مربوط می‌شود. براساس این فصل از قانون دستگاه‌های اجرایی موظفند فرایندهای مورد عمل خود را با هدف افزایش بهره‌وری نیروی انسانی و کارآمدی

فعالیت‌ها تهیه و به مرحله اجرا بگذارند. همچنین اقداماتی نظیر اطلاع‌رسانی الکترونیکی در خصوص شیوه ارائه خدمات، ارائه فرم‌های مورد نیاز جهت انجام خدمات از طریق ابزار و رسانه‌های الکترونیکی و ارائه خدمات به شهروندان به صورت الکترونیکی و حذف لزوم مراجعه حضوری مردم به دستگاه اجرایی برای دریافت خدمت از دیگر اقداماتی است که دولت موظف به انجام آن شده است. همچنین دولت موظف است از طریق سازمان ثبت احوال و شرکت پست جمهوری اسلامی ایران و مشارکت کلیه دستگاه‌های اجرایی پایگاه اطلاعات ایرانیان را به منظور ایجاد زیرساخت‌های اطلاعاتی و تمرکز امور مربوط به استفاده از فناوری اطلاعات در خدمات اداری، طراحی، ساماندهی و اجرا کند. از دیگر وظایفی که براساس احکام این فصل بر عهده دولت است و دستگاه‌های اجرایی موظف به اجرای آن هستند، تعیین ضوابط و استانداردهای به‌کارگیری فضاها، تجهیزات و ملزومات اداری به منظور صرفه‌جویی و بهره‌وری مناسب از ساختمان‌ها و فضاهای اداری و جلوگیری از تشریفات زائد و هزینه‌های غیرضرور و فراهم آوردن موجبات ایمنی و سلامت شغلی کارمندان است.

۴. ۱. ۴. دستاوردهای اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری ۱. ایجاد نظام اداری کارآفرین، کارآمد و مقتدر

برای اولین بار در قانون اداری و استخدامی کشور، نقش اصلی دولت، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی تعیین کرده است که این مهم باعث چابکی و کارآمدی دولت خواهد شد دولت با اجرای این قانون فضای فعالیت و مشارکت بخش خصوصی را فراهم خواهد کرد و خود به‌عنوان سیاست‌گذار و ناظر عمل خواهد نمود. این رویکرد سیستم تنبل بروکراسی را پویا و چابک می‌کند.

۴. ۲. ارتقای بهره‌وری در نظام اداری

با توجه به احکام ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، چارچوب فعالیت و تلاش بخش خصوصی و عمومی در عرصه اجتماعی، فرهنگی و خدمات باعث افزایش مشارکت مردم و بهره‌وری و رقابت خواهد شد. با توجه به احکام ماده (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول و جلوگیری از تمرکز بستر اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی و توجه به کیفیت خدمات دولتی مناسب با جدیدترین تئوری‌های مدیریتی فراهم می‌شود. براساس احکام مندرج کلیه دستگاه‌های اجرایی و دولتی موظفند حمایت‌های لازم به منظور تقویت از بخش خصوصی را طراحی و اجرا نماید، بدین ترتیب دولت از یک رقیب انحصارگر بخش خصوصی به یک حامی ناظر، عادل و منصف تبدیل خواهد شد. لذا، کارآفرینی، خلاقیت، تلاش و کوشش مبنای اصل رقابت و امتیاز و موفقیت در بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خواهد شد.

۴. ۳. کارآمدی ساختارها و وظایف اداری با رویکرد پاسخ‌گویی

ساختارهای دولت با رویکرد جدید انعطاف‌پذیر خواهد شد و با اجرای این احکام، ساختارها بروکراسی متناسب با شرایط روز تغییر خواهد کرد. مأموریت‌ها و اهداف دغدغه اصلی سیستم خواهد بود، اکنون حفظ ساختارها و پست‌های ملاک است، در حالی که آنچه در یک سیستم اداری معلوم است رسیدن به اهداف و تحقق مأموریت‌هاست. طبیعی است ساختارها متناسب با اقتضا تغییر خواهد کرد.

۴. ۴. نوسازی معنوی روابط دولت و مردم و خدمت‌رسانی مشفقانه

توجه به حقوق مردم و وظایف و تکالیف مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرایی زمینه توجه به رضایت ارباب رجوع و مردم به‌عنوان یکی از عوامل مهم ارزیابی عملکرد سیستم باعث تحقق رویکرد مشتری‌محوری در ارائه خدمات خواهد شد. مردم براساس احکام فصل سوم دستگاه‌های اجرایی موظفند به شکایات مردم رسیدگی کنند، اجرای این احکام گام مهمی در توجه به حقوق شهروندی است. در عین حال رضایت عمومی که مهم‌ترین سرمایه اجتماعی کشور و نظام اداری است را افزایش می‌دهد.

۴. ۵. ایجاد بستر دولت الکترونیک در نظام اداری

توجه فناوری اطلاعات و توسعه ابزار الکترونیکی برای ارائه خدمات نوسازی ساختاری و فرایندی در سیستم اداری را به‌دنبال دارد، بدون

شک یکی از عناصر مهم اثربخشی تصمیم‌گیری و موفقیت سازمان و سرعت و دقت انجام امور خواهد شد. تشکیل پایگاه اطلاعاتی ایرانیان برای شفاف‌سازی امنیت اطلاعاتی، بهبود تصمیم‌گیری، تبادل اطلاعات تحولی در ساختار مدیریتی و اداری کشور خواهد بود.

نتیجه‌گیری

در فرایند توسعه اقتصادی و اجتماعی جوامع مختلف، یکی از عوامل تعیین‌کننده اساسی و بنیادین، نظام اداری و به بیان دیگر «سازمان اداری و تشکیلاتی دولت» است که به‌عنوان بستر هدایت و تنظیم سایر نظام‌های فرایند توسعه از نقش قابل توجه و برجسته‌ای برخوردار است.

نظام اداری ایران با قدمت ۸۰ ساله با چالش‌ها و آسیب‌های جدی روبه‌رو است، ضرورت نوسازی و دگرگونی تشکیلات دولت از برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مطرح بوده و یک فصل اصلی را به خود اختصاص داده است. منتهی مدیران و کارشناسان سیستم اداری بر این باور بودند اصلاحات قانونی برای نوسازی سیستم اداری بایستی در قالب یک لایحه جامع با رویکرد سیستمی و همه‌جانبه انجام گیرد.

بر همین اساس لایحه مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۸۴/۲/۲۴ تقدیم مجلس شورای اسلامی گردید و در نهایت در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۲۴ پس از سیر مراحل بررسی کارشناسی و قانونی جهت اجرا به رئیس‌جمهور ابلاغ شد.

جامعیت و تجمع کلیه قوانین و مقررات اداری و استخدامی و متناسب‌سازی با شرایط فرهنگی، اجتماعی و سیاسی کشور از اصول حاکم بر این قانون است. همچنین توجه به رویکردهای نوین مدیریتی مانند عدم تمرکز امور اداری، دولت کارا و منطقی استقرار نظام شایسته‌سالاری، کرامت و تکریم مردم، استفاده از فناوری مناسب، مدیریت بهینه منابع انسانی و صدور احکام مرتبط از دیگر نکات مثبت این قانون است.

در فرایند بررسی این قانون آسیب‌ها و چالش‌های قوانین موجود شناسایی و متناسب با مدل‌های بومی چشم‌انداز بیست‌ساله، سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)، قانون اساسی و دستاوردهای جدید احکام مرتبط تعیین شد. انتظار می‌رود با اجرای این قانون راهبردهای زیر در نظام اداری نهادینه شود:

۱. نقش سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت دولت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی نهادینه شود. این نگاه باعث ایجاد فضای مشارکت مثبت، کارآمد و کارآفرین مردم در صحنه‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی خواهد شد.

۲. با توجه به اینکه دستگاه‌های اجرایی موظفند به‌منظور افزایش بهره‌وری، استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول و کنترل مراحل انجام کار، عدم تمرکز در تصمیم‌گیری و افزایش کیفیت کار مدیران، تعیین قیمت تمام شده، فعالیت‌ها و خدمات متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی، شاخص‌های هدفمند و نتیجه‌گرا و استانداردهای کیفی خدمات تعیین‌کننده از طریق انعقاد قرارداد با مدیران اجرایی، اعطای اختیارات لازم، بستر کارآمدی و پاسخ‌گویی در سیستم اجرایی و اداری فراهم خواهد شد.

بدین ترتیب یک رابطه منطقی بین عملکرد و پاداش ایجاد می‌شود و بستر کاری تیمی و هدف‌گرا فراهم می‌شود. استفاده از مدل‌های ساختاری جدید مناسب ماتریسی، پروژه‌ای، مدولار زمینه انعطاف‌پذیری و کارآمد در ساختارهای نظام اداری فراهم خواهد شد، تأکید بر ساختاری تخت و افقی، عدم تمرکز، تفکیک وظایف صفی و ستادی، تحول مناسبی در ساختار اداری را به دنبال خواهد داشت.

توجه به رویکرد «مشتری‌محور» احیای حقوق مردم و تکریم ارباب رجوع را به‌طور عملی با ضمانت اجرایی به دنبال خواهد داشت. در نهایت با اجرای این قانون انتظار می‌رود سیستم اداری چابک و پویا در خدمت اهداف توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور قرار گیرد.

منابع

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶، ص ۴۵.
۲. پسران قادر، مجید، «تحول مدیریتی و اصلاح اداری»، تهران سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۶.
۳. Eric E. Anschutz, ۱۹۹۵, "TQM" – the Public sector Challenge.



۴. الوانی، سیدمهدی و بهروز ریاحی، «نظریه نوین مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی ایران»، ۱۳۸۲.
۵. ریاحی، بهروز، طراحی نظام مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی مرکز، ۱۳۸۲.
۶. پسران قادر، مجید و مرتضی مظفریان، رهاورد مطالعات تطبیقی از امور اداری و استخدامی کشور کانادا، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۷۲.
۷. بانک جهانی، نقش دولت در جهان در حال تحول، ترجمه گروه مترجمان مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، چاپ اول، ۱۳۷۸.
۸. Patricia Evans and Sheila Bellamy, ۱۹۹۵, "Performance Evaluation in the Australian Public Sector".
۹. Adem E.E Jar ۱۹۹۴, "Alternative quality improvement Practices and Organization performance".
۱۰. کاپلان، نوورتون، نقشه استراتژی، ترجمه مشایخی، سال ۱۳۸۵، ص ۲۰.
۱۱. صمدی، عباس، «نظام‌های اداری تطبیقی با تأکید بر اصلاحات اداری»، تهران، انتشارات خواجه رشید، ۱۳۸۳.
۱۲. ریاحی، بهروز، «نظریه نوین مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی ایران»، تهران، ناشر مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران، ۱۳۸۵.
۱۳. حکمران خوب، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.
۱۴. تقی‌پور، مبنای نظری تدوین قانون، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، مدیریت خدمات کشوری.
۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مروری بر مبنای لایحه خدمات کشوری، ۱۳۸۴.
۱۶. قانون مدیریت خدمات کشوری، انتشارات اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی.
۱۷. Amold J.A Godfrojl, ۱۹۹۴, "Evaluation in the Public and Private Sectors".
۱۸. Thomas Pachard, D.S.W, ۱۹۹۵, "TQM and organizational Change and development".

پی نوشت

^۱. Parasuraman, et.al. ۱۹۸۸

^۲. CAF = Common Assessment FrameWork.

۳. امور حاکمیتی: آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه شده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود. از قبیل سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و نظارت، برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد، قانون‌گذاری و امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی، حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی، ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، تحقیقات بنیادی و آمار و اطلاعات ملی، موارد مذکور در اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیئت وزیران امکان‌پذیر نباشد و سایر اموری که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد.

۴. قانون مدیریت خدمات کشوری.

Archive of SID