

ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در اصلاح نظام مجوزدهی و ارتقای کیفیت ارائه خدمات - مطالعه موردی استان قزوین

فاطمه همتی^۱ علی حقیقت^۲، فهیمه لزگی^۳، سمیه نوروزی^۴

چکیده:

نظام اداری کارآمد، شفاف و پاسخگو نقش مهمی در ساختار اقتصادی کشور داشته و از ویژگی‌های مهم توسعه کشورها بوده است. امروزه یکی از مهمترین وظایف نظام اداری در برابر فعالان اقتصادی صدور مجوزهای کسب و کار با هدف کمک به سهولت کسب و کار و رقابتی سازی و کمک به افزایش کارایی بازارها می باشد. به همین جهت یکی از مهمترین شاخص‌های مورد پایش محیط کسب و کار، بررسی نظام مجوزدهی است و کشورها همواره در راستای اصلاح قوانین و مقررات و فرآیندهای صدور مجوزهای کسب و کار اقداماتی از جمله الکترونیکی کردن فرآیندها، اصلاح فرایندها، تمرکز زدایی و سلامت اداری انجام می دهند.

ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی طبق ماده ۸۱ و ۸۲ قانون خدمات کشوری و آیین نامه اجرایی مربوطه یکی از برنامه‌های مهم دولت در راستای استقرار نظام جامع عملکرد و سنجش وضعیت نظام اداری می‌باشد. در این تحقیق با بهره مندی از نتایج ارزیابی عملکرد دستگاه‌های منتخب صادرکننده مجوز اقدام به بررسی اصلاحات حاصل شده در نظام مجوز دهی و بهبود خدمات ارائه شده به فعالان اقتصادی طی سالهای ۱۳۸۶-۱۳۹۲ در شاخص-

^۱ کارشناس ارشد توسعه اقتصادی و برنامه ریزی، کارشناس مسئول سرمایه گذاری اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان قزوین ۰۹۱۲۵۸۱۷۳۷۷ - fatemehematy@yahoo.com

^۲ کارشناس ارشد برنامه‌ریزی سیستم‌های اقتصادی، رئیس گروه مطالعات اقتصادی اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان قزوین ۰۹۱۲۴۸۲۱۴۲۴ - alihaqiqat57@gmail.com

^۳ معاون اقتصادی اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان قزوین، ۰۹۱۲۴۸۱۷۹۵۷ - f_lezgi2007@yahoo.com

^۴ کارشناس ارشد توسعه اقتصادی و برنامه ریزی، کارشناس مسئول اقتصادی اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان قزوین ۰۹۳۵۸۷۴۳۱۶ - norouzi.somayeh1@gmail.com

های توسعه دولت الکترونیک، اصلاح فرایندها و تمرکززدایی (به منظور بازتوزیع وظایف، اختیارات و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی) و استقرار نظام جامع مدیریت عملکرد و ارتقاء بهره‌وری (مستندسازی و اصلاح فرایندهای مورد عمل) و سلامت نظام اداری، شده است.

هدف از این پژوهش و انتخاب این محورها بررسی بهبود و اصلاح بروکراسی اداری با شاخص‌های قانونی در دستگاه‌های منتخب می‌باشد. روش ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی بر اساس مدل برتری بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت (EFQM) بر مبنای منطق RADAR بوده و روش تحلیل اطلاعات حاصله نیز به صورت انتخاب موضوعی دستگاه‌ها و شاخص‌ها، استاندارد سازی نتایج و مقایسه تطبیقی آنها می‌باشد.

نتایج نشان می‌دهد که هم دستگاه‌های اجرایی صادرکننده مجوزهای شروع فعالیت و هم دستگاه‌های صادرکننده مجوزهای حین فعالیت سرعت بالایی در الکترونیکی کردن فرآیندها و همچنین اصلاح آن در دوره زمانی مورد بررسی نداشته‌اند. همچنین نسبت امتیازات ارزیابی به وضعیت بهینه در این دستگاه‌های اجرایی پراکندگی زیادی داشته که حاکی از عدم وجود برنامه‌ریزی مشخص در این زمینه می‌باشد. در صورتیکه دستگاه‌های اجرایی صادرکننده مجوزهای انرژی علاوه بر اینکه در کلیه شاخص‌های موثر بر کیفیت مجوزدهی به طور میانگین بهتر از دستگاه‌های صادرکننده مجوزهای شروع و حین فعالیت‌های اقتصادی عمل نموده‌اند، پراکندگی امتیازات عملکرد آنها نیز کمتر بوده و با برنامه‌ریزی بیشتری نسبت به سایر گروه‌ها عمل نموده است.

کلمات کلیدی: مجوز کسب و کار، ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، توسعه دولت الکترونیک، اصلاح فرآیندهای اداری، تمرکززدایی، اصلاح فرآیند، سلامت اداری

مقدمه:

موضوع بهبود محیط کسب و کار از اوایل قرن ۲۱ در ادبیات اقتصادی مطرح شده است. از دهه ۱۹۳۰ خصوصی سازی یکی از مهمترین راهبردهای توسعه اقتصادی کشورها محسوب می‌شد اما نتایج اجرای سیاست خصوصی سازی در برخی کشورها نشان داده است که تا زمانیکه محیط مناسب برای فعالیت بخش خصوصی اعم از الزامات قانونی و یا نهادی وجود نداشته باشد بخش خصوصی قادر به فعالیت و رقابت نخواهد بود. لذا در حال حاضر کشورها اصلاحات باستانی را در محیط کسب و کار خود شروع نموده اند که گواه این مطلب رتبه بندی کشورها بر اساس شاخص های ده گانه کسب و کار از سوی بانک جهانی در قالب گزارش های سالانه می باشد که بررسی چند سال اخیر این گزارش ها حاکی از رقابت شدید کشورها در بهبود محیط کسب و کار خود جهت نیل به جذب سرمایه گذاری های بیشتر داخلی و بین المللی و رسیدن به اهداف توسعه ای کشورها می باشد.

تجربیات کشورهای موفق در این زمینه نشان می‌دهد که اصلاح نظام مجوزدهی در راستای کوتاه کردن زمان، هزینه و فرآیندهای صدور مجوز یکی از مهمترین اصلاحات صورت گرفته بوده است. بررسی وضعیت نظام مجوزدهی در ایران نیز نشان می‌دهد بروکراسی پیچیده اداری و غیرشفاف بودن قوانین و مقررات مربوط به صدور مجوز در کشور باعث ناکارآمدی آن شده که موجب اتلاف وقت و هزینه زیادی از متقاضیان صدور مجوز و سرمایه گذاران می‌شود بطوریکه در شاخص اخذ مجوزها وضعیت ایران نسبت به سایر شاخص های بهبود فضای کسب و کار در وضعیت نامناسب تری می باشد. لذا توجه به اصلاحات نظام اداری کشور از اهمیت ویژه ای برخوردار است. به همین جهت قوانین و مقررات لازم نیز طی سال های اخیر جهت اصلاح و ساماندهی نظام مجوزدهی در کشور و ارتقاء سطح خدمات دهی در دستگاه های اجرایی تدوین و ابلاغ شده است.

هدف از این پژوهش بررسی و ارزیابی عملکرد و کیفیت نظام مجوزدهی بخشی از نظام اداری مشتمل بر ۱۳ دستگاه اجرایی استان قزوین می باشد که مهمترین و اصلی ترین وظیفه آنها صدور مجوزهای کسب و کار اعم از مجوزهای شروع کسب و کار، مجوزهای حین

فعالیت شامل استعلام، تاییدیه، اجازه نامه و... و مجوزهای تامین انرژی برای بنگاه های اقتصادی می باشد.

در پژوهش حاضر از آمار و اطلاعات ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی در شاخص هایی که بر کیفیت نظام مجوزدهی موثر می باشند طی دوره زمانی ۱۳۹۲-۱۳۸۶ استفاده شده است. لازم به ذکر است که ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی بر اساس مدل برتری بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت (EFQM) بر مبنای منطق RADAR^۱ صورت گرفته و روش تحلیل اطلاعات حاصله نیز به صورت انتخاب موضوعی دستگاه ها و محورها، استاندارد سازی نتایج و مقایسه تطبیقی آنها می باشد.

برای رسیدن به هدف و رسالت تحقیق، ابتدا مروری بر سوابق اجرای راهبرد بهبود کسب و کار در کشورهای مختلف و ایران و مبنای قانونی بهبود کسب و کار در کشور خواهیم داشت و سپس روش شناسی تحقیق شامل روش ارزیابی عملکرد و منطق آن تبیین می شود. در قسمت سوم تجزیه و تحلیل اطلاعات صورت گرفته و نتایج و یافته های تحقیق به همراه جداول و نمودارهای آماری ارائه می گردد. در پایان نیز خلاصه ای از مهمترین نتایج مطالعه، موانع و مشکلات اصلاح نظام مجوزدهی و چند پیشنهاد اساسی اصلاح وضع موجود ارائه می گردد.

ادبیات موضوع:

- پیشینه بهبود فضای کسب و کار در جهان و ایران با تاکید بر شاخص

اخذ مجوزها:

علازغم تاکید ادبیات اقتصاد بین المللی از دهه ۱۹۳۰ تا اوایل قرن ۲۱ بر خصوصی سازی و سرمایه گذاری خارجی در جهت توسعه اقتصادی کشورها، از اوایل قرن ۲۱ بهبود فضای کسب و کار فراهم کننده زمینه های لازم برای فعالیت های اقتصادی معرفی می گردد بطوریکه بهبود فضای کسب و کار در حال حاضر به عنوان یک راهبرد اقتصادی

^۱ - ضریب وزنی شاخص ها در فرایند ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی بر مبنای این منطق بصورت ۵۰٪ عملکرد و ۵۰٪ نتایج توزیع شده است.

شناخته شده و در واقع مکمل راهبرد خصوصی سازی است و حتی برخی نیز بر این باورند که رفع موانع فضای کسب و کار لازمه موفقیت و سرعت در امر خصوصی سازی و رقابت پذیری کشورها است. محیط کسب و کار در یک تعریف کلی مجموعه عواملی است که بر عملکرد بنگاه تاثیر می گذارد، اما مدیر نمی تواند آن را به سهولت تغییر دهد. فضای کسب و کار مجموعه ای از سیاستها، شرایط حقوقی، نهادی و مقرراتی تعریف می شود که بر فعالیتهای اقتصادی حاکم می باشد. بنابراین برای ایجاد فرصتهای محیطی بیشتر برای فعالیتها و کسب و کارها، دولتها می توانند موانع موجود در سیستمهای نظارتی، اداری، قانونی و مالی که ممکن است به عنوان عوامل بازدارنده در ورود به کسب و کار عمل کنند، را کاهش یا حذف کنند.

در حال حاضر کشورهای بسیاری در این زمینه اقدامات گسترده ای انجام داده اند که موفقترین کشورها در اصلاح شرایط محیطی برای فعالیتهای اقتصادی کشورهای شرق آسیا بوده اند.

گزارش فضای کسب و کار سال ۲۰۱۵ به مقایسه ۱۸۹ کشور جهان از نظر سهولت فعالیت های اقتصادی و وضعیت فضای کسب و کار آنها پرداخته است. بر اساس ارزیابی این نهاد بین المللی که بر پایه آمار مربوط به یک ساله منتهی به ژوئن ۲۰۱۴ (خرداد ۹۳) تهیه شده است فضای کسب و کار در ایران طی این مدت بهبود نسبی داشته است. ایران در میان ۱۸۹ کشور نسبت به ۲۰۱۴، ۲ پله صعود داشته و در رده ۱۳۰ جهان قرار گرفته است. در سال ۲۰۱۴ (سال منتهی به خرداد ۱۳۹۲) رتبه ایران ۱۳۲ بوده است. علارغم بهبود نسبی در رتبه کشور در این سال نگاهی به جایگاه کشورهای نظیر هند، مالزی، ترکیه، امارات متحده عربی و.. در رده بندی جهانی نشان دهنده تلاش ضعیف ایران در این زمینه و عدم وجود اهتمام لازم جهت ارتقاء هرچه سریعتر وضعیت کشور است. بررسی رتبه کشور در هر یک از شاخص های ده گانه نیز نشان می دهد که در شاخص اخذ مجوزهای لازم برای کسب و کار ایران دارای رتبه ۱۷۲ می باشد که وضعیت نامناسبتری نسبت به سایر شاخص ها داراست.

لذا لازم است که در این زمینه برنامه ریزی لازم با عنایت به میزان شدت رقابت کشورها برای بهبود محیط کسب و کار خود جهت افزایش سطح رقابت پذیری اقتصاد، جذب بیشتر

سرمایه های بین المللی و افزایش سرعت رشد و توسعه اقتصادی، صورت گیرد. البته در این زمینه توجه به تجربه های جهانی به ویژه کشورهایی که طی سال های اخیر موفقیت های بسیاری در این زمینه داشته اند می تواند مثر ثمر باشد.

تجربه جهانی نشان داده که اصلاح شاخص های شروع کسب و کار، اخذ اعتبارات و نقل و انتقال و ثبت داراییها ساده تر از سایر شاخص ها بوده است. بررسی تجربه کشورهای هند، مالزی و برزیل نشان می دهد طی سالهای ۲۰۱۱-۲۰۱۵، اصلاحاتی که در زمینه اصلاح شاخص های شروع کسب و کار و اخذ مجوز صورت گرفته در دو گام اصلاح قانونی و اصلاح نهادی و اداری شامل ارائه خدمات الکترونیکی و اصلاح فرآیندهای اداری و تمرکززدایی در امر توزیع اختیارات تصمیم گیری های لازم جهت صدور مجوز بوده که منجر به ارتقاء رتبه این کشورها در رده بندی جهانی شده است.

در ایران نیز اصلاحات قانونی مناسبی جهت رفع موانع فعالیت های اقتصادی و بهبود محیط کسب و کار صورت گرفته و مبنای قانونی لازم و با ظرفیت بالایی در کشور تدوین شده است که به برخی از آنها در قسمت ذیل اشاره شده است. اما با توجه به وجود بروکراسی پیچیده و غیرشفاف در کشور آنچه که مهمتر از قوانین و مقررات به نظر می رسد نحوه عملکرد نهادهای مجری قوانین و مقررات می باشد. لذا پیش و ارزیابی عملکرد نهادهای دولتی و یا عمومی از اهمیت بالایی در نحوه عملکرد نظام اداری و سرعت بخشیدن به اصلاحات صورت گرفته در محیط کسب و کار را داراست.

به لحاظ تشکیلاتی ارزیابی عملکرد نظام اداری در ایران برای نخستین بار در سال ۱۳۴۹ ه. ش آغاز و مقرر گردید که سازمانهای دولتی مورد ارزشیابی مستمر قرار گیرند و این امر با تحولاتی در شیوه ارزیابی بجز سالهای اول انقلاب تا سال ۱۳۷۶ ادامه داشته و مسئولیت آن از نخست وزیر به سازمان امور اداری و استخدامی و سپس سازمان برنامه و بودجه محول شد. در سال ۱۳۷۶ همزمان با ایجاد تحول در وضعیت سیاسی کشور و نگاه نوین به مدیریت دولتی، موضوع ارزیابی عملکرد به سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور محول گردید. اما با انحلال سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و تقسیم وظایف سازمان مذکور به دو معاونت ریاست جمهوری، وظیفه ارزیابی عملکرد با تغییر عنوان به استقرار

مدیریت عملکرد در دستگاه‌های اجرایی بر مبنای قانون مدیریت خدمات کشوری، به معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری محول گردید.

مبانی قانونی ناظر بر بهبود محیط کسب و کار کشور با تاکید بر نظام مجوز دهی:

الف) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:

بر اساس بند ۲۱ ماده ۱ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴، مجوزهای کسب و کار عبارت است از هر نوع اجازه کتبی اعم از مجوز، پروانه، اجازه نامه، گواهی، جواز، استعمال، موافقت، تاییدیه یا مصوبه است که برای شروع، ادامه، توسعه یا بهره برداری فعالیت اقتصادی توسط دستگاه‌های اجرایی، شوراهای های اسلامی شهر و روستا، اتاق‌های بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی، اتاق‌های تعاون یا اصناف، تشکلهای اقتصادی، اتحادیه‌ها، شوراها، مجامع و نظامهای صنفی یا نمایندگان و متصدیان مستقیم یا غیرمستقیم آنها صادر می شود.

به استناد ماده ۷ سیاستهای کلی اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغیه معظم رهبری و آئین نامه اجرایی مربوطه، یکی از ضروری‌ترین امور، بهبود محیط فعالیت بنگاه‌های خصوصی و تعاونی بخصوص بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط است. از اینرو این ماده مکانیزم‌هایی جهت تحقق هدف مزبور طراحی نموده است. همچون تبصره های ۱ الی ۴ اصلاح ماده ۷ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ که مشتمل بر راه اندازی هیات مقررات زدایی- رسیدگی به شکایت متقاضیان صدور مجوز توسط شورای رقابت- راه اندازی و توسعه سایت کسب و کار و نیز هیاتهای تخلفات در استانها که می‌تواند در تسهیل و تسریع فرایندهای صدور مجوزها بسیار موثر باشد.

ب) قانون برنامه پنجم توسعه:

در این قانون نیز در فصل اقتصادی بر موضوع بهبود کسب و کار بر اساس مواد ۶۹ تا ۷۸ تاکید شده است که شامل:

اجرای ماده ۷۰ بمنظور تجمیع مجوزها توسط دستگاههای اصلی منتخب کارگروه ماده ۶۲ و دستور العمل مربوطه اجرای ماده ۷۵ الی ۷۷ با هدف تشکیل شورای گفت و گو در اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و اجرای وظایف مصوب (احصا قوانین و مقررات مخل تولید- ارائه گزارشهای مربوطه- ساماندهی و تقویت تشکلهای خصوصی و تعاونی)

ج) سایر قوانین و مقررات:

قانون بهبود فضای کسب و کار و سایر دستور العملها و آیین نامه های اجرایی و تصویب نامه های هیات وزیران نیز در مجموع مهمترین قوانین بالا دستی با هدف بهبود فضای کسب و کار و بخصوص تسهیل و تسریع فرایند صدور مجوزها می باشد.

تشکیل پنجره های واحد نیز از شیوه های مورد نظر دولت جهت تجمیع و تسهیل و تسریع فرایند صدور مجوزهاست که شامل سه نوع پنجره تجاری، سرمایه گذاری خارجی و کسب و کار می باشد.

پنجره واحد تجاری به استناد ماده ۱۲ قانون امور گمرکی توسط سازمان گمرک ایران بعنوان مرزبان اقتصادی کشور ایجاد شده است که باعث کاهش تشریفات امور گمرکی گردد.

پنجره واحد سرمایه گذاری خارجی نیز به استناد ماده ۶۲ و ۷۰ قانون برنامه پنجم توسعه و دستور العمل اجرایی آن (شماره ۴۷۷۰۸/۴۵۶۵۲ مورخ ۹۱/۳/۸) که سازمان سرمایه گذاری ایران بعنوان دستگاه اصلی صدور مجوز سرمایه گذاری خارجی معرفی شده است و بایستی نسبت به شناسایی فرایندها، استعلامات، دستگاههای اصلی و فرعی اقدام لازم را معمول دارد.

پنجره واحد کسب و کار هم به استناد ماده ۶۲ و ۷۰ قانون برنامه پنجم توسعه و دستور العمل اجرایی آن ایجاد گردد.

روش تحقیق:

در این پژوهش جهت بررسی و ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی در اصلاح نظام مجوزدهی و کیفیت ارائه خدمات مربوطه با توجه به تعریف بند ۲۱ ماده ۱ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ از مجوزهای کسب و کار، ۱۳ دستگاه اجرایی شامل صنعت، معدن، تجارت، جهاد کشاورزی، میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، راه و شهرسازی، گمرک، علوم پزشکی، استاندارد، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مالیاتی، منابع طبیعی، شرکت آب، برق و گاز به عنوان دستگاه های اجرایی صادرکننده مجوز انتخاب گردیده است. طبیعتاً دستگاههای مزبور مهمترین دستگاههای اجرایی هستند که در محیط کسب و کار نقش ایفا نموده و موثر بر بهبود محیط هستند.

همچنین جهت انجام مقایسه بهتر عملکرد دستگاه های اجرایی صادرکننده مجوز، دستگاه ها به ۳ گروه بر مبنای ماهیت مجوز ها و سازگاری با شاخص های یازده گانه بهبود محیط کسب کار تقسیم شده اند که عبارتند از:

گروه ۱: دستگاه های اجرایی صادرکننده مجوزهای شروع کسب و کار شامل اداره کل صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی، میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، راه و شهرسازی.

گروه ۲: دستگاه های اجرایی صادرکننده مجوزهای حین فعالیت شامل گمرک، علوم پزشکی، استاندارد، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مالیاتی، منابع طبیعی.

گروه ۳: دستگاه های اجرایی صادرکننده مجوزهای تامین انرژی شامل شرکت آب، برق و گاز.

بررسی اصلاحات و بهبودهای صورت گرفته در نظام مجوزدهی و کیفیت ارائه خدمات مربوط به مجوزهای کسب و کار دستگاه های مذکور در ۴ محور که مرتبط با کیفیت نظام مجوز دهی بوده صورت گرفته است که عبارتند از: استقرار دولت الکترونیک، اصلاح ساختار و تمرکززدایی، عملکرد مدیریت و ارتقاء بهره وری و سلامت اداری.

آمار و اطلاعات مورد استفاده در تحقیق از نتایج ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی استان قزوین طی سالهای ۱۳۹۲-۱۳۸۶ می باشد. البته با توجه به نوساناتی که در اطلاعات ارزیابی سالانه وجود داشت کلیه اطلاعات بر اساس امتیازات بهینه و حداکثری محورهای ارزیابی استاندارد شده اند که امکان نتیجه گیری درست و معقول فراهم گردد. مدلی که بر اساس آن، عملکرد دستگاه های اجرایی مورد ارزیابی قرار گرفته اند مدل بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت (EFQM)^۱ است که در قسمت ذیل به طور مختصر مدل و منطق آن معرفی می گردد.

آشنایی با مدل و منطق ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی:

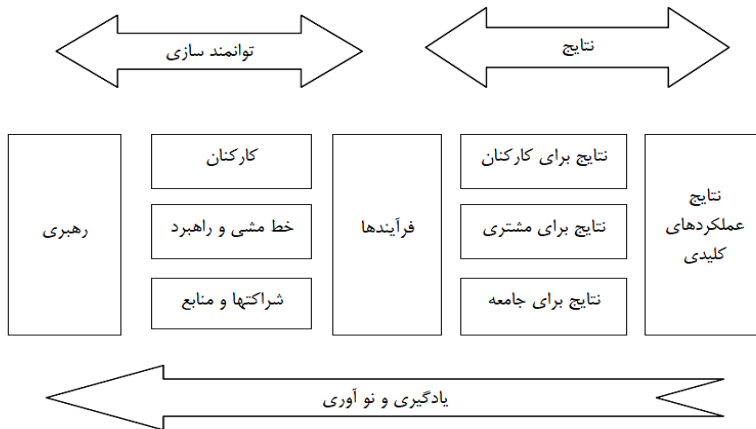
سازمانها بدون توجه به نوع فعالیت، اندازه و ساختار و یا میزان بلوغ سازمانی، به منظور کسب موفقیت در دست یابی به آرمان و اهداف راهبردی خود نیاز به استقرار سیستم مدیریتی مناسب دارند. مدل برتری بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت (EFQM) ابزاری اجرایی جهت کمک به سازمانها برای اطمینان از تحقق استقرار سیستم مدیریتی مناسب، به وسیله سنجش میزان قرار گرفتن در مسیر برتری پایدار است و به آنها کمک می کند تا فاصله هارا شناسایی و سپس راه حل ها را با انگیزه بیشتر تعیین کنند.

چارچوب مدل برتری EFQM بر پایه نه حوزه ایجاد شده است. پنج حوزه از آنها گروه توانمند سازها (Enablers) را تشکیل می دهند و بیان کننده نوع فعالیت های سازمان و چگونگی انجام آنها هستند و چهار حوزه باقیمانده گروه نتایج (Results) را تشکیل می دهند و خواسته هایی را مشخص می کنند که سازمان باید با اجرای توانمند سازها به آنها دست یابد.

این مدل که نشان دهنده وجود رویکردهای بسیار برای دستیابی به برتری پایدار در تمامی جنبه های عملکرد است بر پایه این فرضیه استوار شده که نتایج برتری در رابطه با عملکرد، مشتری، کارکنان و جامعه، از طریق تحقق رهبری، خط مشی و راهبرد، کارکنان، شراکت ها

¹ - European Foundation for Quality Management

و منابع و فرایندها قابل دستیابی است. طرح شماتیک این مدل در تصویر (۱) آورده شده است.



تصویر ۱- شماتیک مدل EFQM

بردارهای نشان داده شده در شکل دلالت بر پویا بودن ماهیت مدل دارند و نشان دهنده این واقعیت هستند که خلاقیت و یادگیری ضمن کمک به بهبود توانمند سازها، منتج به بهبود نتایج نیز میگردد.

در قلب مدل EFQM منطقی به نام RADAR^۱ وجود دارد که از چهار عنصر زیر و با استفاده از حروف اول نام هریک تشکیل شده است:

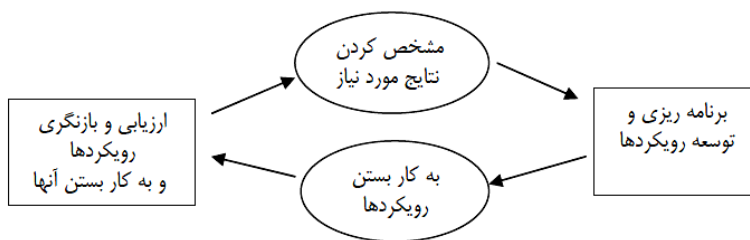
Results	نتایج
Approach	رویکرد
Deployment	استقرار
Review Assessment and	ارزیابی و بازنگری

¹ - Results, Approach, Deployment, Assessment and Review.

این منطق بیان کننده آن است که یک سازمان باید «نتایج» را که به عنوان بخشی از فرایند ایجاد خط مشی و راهبرد در نظر گرفته شده اند، تعیین نماید. این نتایج دربرگیرنده عملکرد سازمان هم از جنبه مالی و هم از جنبه عملکردی و همچنین استنباطات ذینفعان سازمان است.

- مجموعه ای از «رویکردها» را جهت تحقق نتایج مورد نظر خود در حال و آینده برنامه ریزی و ایجاد نماید.
- رویکردها را به صورتی سیستماتیک و به منظور اطمینان از به کارگیری کامل آنها گسترش داده، «مستقر» نماید.
- رویکردهای ایجاد شده را براساس نتایج بدست آمده و فعالیت های یادگیری، «ارزیابی و بازنگری» کرده و بهبودها را هر کجا که نیاز باشد تعریف، اولویت بندی، برنامه ریزی و اجرا کند.

زمانی که این مدل در یک سازمان برای هدفی خاص، مثلاً خود ارزیابی استفاده می شود، عناصر رویکرد، استقرار، ارزیابی و بازنگری در منطق RADAR باید بررسی معیارهای توانمندیها و عناصر نتایج برای معیارهای نتایج به کار گرفته شوند (تصویر ۲).



تصویر ۲- منطق RADAR

مفاهیم عناصر ویژه RADAR که باید تحقق یابند به شرح زیر است:

الف- نتایج: نتایج گویای آن چیزهایی است که سازمان به آنها دست می‌یابد. در یک سازمان برتر نتایج در برگیرنده روندهای مثبت و یا عملکردهای خوب و پایدار، اهداف مطلوبی که به آنها دست یافته یا از آنها پیشی گرفته شده، مقایسه عملکردها با بهترین‌ها و نتایج ناشی از رویکردها است. علاوه بر این ارتباط نتایج با محدوده نیز در نتایج پوشش داده می‌شوند.

ب- رویکرد: رویکرد گویای آن چیزهایی است که سازمان برای انجام یا جهت انجام آنها برنامه ریزی کرده است. در یک سازمان برتر، رویکرد باید منطقی، دارای تعریف جامع بوده و فرایند ایجاد، متمرکز بر نیازهای ذینفعان و یکپارچه، یعنی پشتیبان خط مشی و راهبرد و نیز مرتبط با سایر رویکردها در مواقع مقتضی، باشد.

پ- استقرار: استقرار دربرگیرنده آن چیزی است که سازمان برای استقرار رویکرد انجام می‌دهد. در یک سازمان برتر، رویکرد به شکل ساختار یافته در تمامی نواحی مرتبط به کار گرفته می‌شود.

ت- ارزیابی و بازنگری: ارزیابی و بازنگری دربرگیرنده آن چیزی است که یک سازمان برای ارزیابی و بازنگری رویکرد و استقرار آن انجام می‌دهد. در یک سازمان برتر رویکرد و بکارگیری آن به صورت منظم مورد اندازه‌گیری قرار می‌گیرد و فعالیت‌های یادگیری مرتبط با آنها به طور منظم صورت می‌پذیرد و خروجی‌های هر دو برای شناسایی، اولویت‌بندی، طراحی و بکارگیری بهبودها مورد استفاده قرار می‌گیرد.

آشنایی با مفاهیم ارزیابی عملکرد مرتبط با کیفیت مجوز دهی دستگاههای منتخب:

استقرار دولت الکترونیک: دولت الکترونیک شیوه‌ای است که به کمک فناوریهای جدید تسهیلات لازم را جهت دسترسی مناسب به اطلاعات و خدمات دولتی فراهم می‌کند. بطوریکه کیفیت خدمات را بهبود می‌بخشد و موجب کاهش زمان لازم برای انجام عملیات،

کاهش زمان لازم برای تصمیم‌گیری، کاهش هزینه‌ها، شفاف نمودن مراحل اجرای فرآیندها و کاهش مجاری فساد اداری می‌شود. به همین جهت بر اساس مصوبه شماره ۱۳/۷۲۲.ط تاریخ ۱۳۸۱/۴/۲۲ شورای عالی اداری و ماده ۳۷ قانون مدیریت خدمات کشوری دستگاه‌های اجرایی موظف به ایجاد زیرساخت‌های لازم جهت استقرار و توسعه دولت الکترونیک و ارائه خدمات به صورت الکترونیکی شده‌اند. به همین جهت یکی از مهمترین شاخص‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی محور استقرار و توسعه دولت الکترونیک می‌باشد.

در بسیاری موارد صدور مجوز از سوی یک دستگاه نیاز به تاییدیه و یا استعلام از چند دستگاه دیگر دارد و عملکرد دستگاه‌ها به صورت منفک از همدیگر منجر به اتلاف زمان و طولانی شدن صدور مجوز می‌شود لذا الکترونیکی کردن فرآیندهای مشترک جهت استفاده از بانکهای اطلاعاتی مورد نیاز دستگاه‌ها ی اجرایی در فرایندهای مشترک، یک از اقداماتی است که دستگاه مکلف به انجام آن می‌باشند.

همچنین در راستای توسعه دولت الکترونیک دستگاه‌های اجرایی مکلفند برخی از فرآیندها و خدمات خود را که امکان واگذاری به بخش خصوصی دارند به دفاتر پیشخوان خدمات دولت با هدف کاهش بروکراسی اداری واگذار نمایند.

همچنین دستگاه‌های اجرایی بایستی بخشی از کلیه خدمات خود را اعم از خدمات تعاملی، تراکنشی و اطلاعاتی به صورت الکترونیکی ارائه دهند. هدف از الکترونیکی کردن خدمات ارائه شده از سوی دستگاه‌های اجرایی، تسریع و تسهیل ارائه خدمات صدور مجوز و یا سایر خدماتی که دستگاه‌ها به بنگاه‌های اقتصادی ارائه می‌کنند. بطوریکه هزینه ارائه خدمات به صورت الکترونیکی پرداخت شود (خدمات تراکنشی)، همچنین دستگاه باید ۲۰ درصد از خدمات تعاملی خود را به صورت الکترونیکی از طریق پورتال ارائه نماید. بطوریکه ارباب رجوع باید بتواند با کامل نمودن فرمها و دریافت کد رهگیری مراحل کار خود را پیگیری نماید.

در خصوص ارائه خدمات اطلاع رسانی نیز دستگاه باید کلیه خدمات خود را به صورت کامل از طریق وب سایت خود اطلاع رسانی نماید. این اطلاع رسانی شامل موارد شرح خدمت،

قوانین و مقررات مورد نظر، مدارک مورد نیاز، واحد مورد نظر جهت مراجعه بنگاه اقتصادی، مراحل انجام خدمت و زمانبندی انجام خدمت می باشد.

اصلاح فرایندهای اداری: بخش دیگر از اصلاحاتی که می تواند نظام اداری کشور را سریع و کم هزینه نماید اصلاح فرایندهای اداری اعم از فرایندهای اختصاصی و یا فرایندهای مشترک همزمان با الکترونیکی کردن اجرای این فرایندها می باشد. در صورتیکه هر دو برنامه به طور همزمان اجرا گردد می توان انتظار ارتقاء کیفیت خدمات ارائه شده از سوی دستگاه های اجرایی به فعالان اقتصادی را داشت که قاعدتاً تأثیر بسزایی در شاخص های بهبود کسب و کار اعم از شاخص های شروع کسب و کار، شاخص تامین انرژی، سهولت در پرداخت مالیات و یا تجارت فرامرزی دارد.

محصولات و خدماتی که هر دستگاه اجرایی ارائه می نماید از یک سری فعالیتها تشکیل شده اند. از ترکیب و اتصال این فعالیتها و تاثیرات متقابل آنها بر هم، فرایندها بوجود می آیند. این ارتباطات بین فعالیتها با جریان در قسمت های مختلف سازمان و واحدهای آن به مشتری نهایی ختم می شوند. ارتباط و اتصال ضعیف بین فعالیتها، یا فرایندهای ضعیف در سازمانها منجر به افزایش زمان انجام فرآیند، افزایش قیمت محصولات و خدمات، ایجاد نقص و عیب در ارائه خدمات و... می شود که هم برای مشتری و هم برای دستگاه اجرایی، کاهش ارزش را به همراه دارد.

اهمیت و نقش اصلاح و بهبود روش ها در نظام اداری انکار ناپذیر است. بهبود و اصلاح فرایندها مشتمل بر یافتن راه هایی برای تعدیل بروکراسی، تقلیل دوباره کاری، کوتاه کردن چرخه زمانی مسیر انجام فرآیند و ساده کردن اشکال اداری در انجام وظایف روزمره است. با آغاز برنامه های تحول اداری در سال ۱۳۷۹ برنامه اصلاح فرایندها و روش های انجام کار در قالب طرح هایی شامل شناسایی روش ها، رویه ها، فرآیندهای مورد عمل دستگاه های اجرایی، مستند سازی روش ها و رویه های مورد عمل با رعایت اصول مستندسازی، بهبود روش های عمومی، هدایت، اصلاح و بهبود روش های اختصاصی و مشترک سازمان های دولتی، آموزش کارشناسان، مجریان و مدیران مسئول اصلاح سیستم ها و روش ها به سازمان های دولتی ابلاغ گردید.

بطوریکه بر اساس مصوبه شماره ۱۴/۲۵۳ تاریخ ۱۳۷۸/۹/۶ شورای عالی اداری موضوع اصلاح سیستم‌ها و روش‌های انجام کار و مصوبه شماره ۱۳/۱۸۵۴۰ ط تاریخ ۱۳۸۱/۲/۱۰ شورای عالی اداری، دستگا‌های اجرایی ملزم می‌باشند تا با استفاده از مدیریت فرآیند سازمان فرایندهایی که بیشترین اهمیت را دارند شناسایی کرده و ارتباط متقابل بین فرایندها که باعث کاهش ارزش می‌شوند را درک کنند. همچنین تشخیص دهند که چه بهبودهایی برای رسیدن به خروجی و محصول مورد انتظار، ضروری است. مدیریت فرآیند سازمان یک فرایند چرخه‌ای است که شامل ۵ مرحله شناسایی فرآیند، مستندسازی فرآیند، تجزیه و تحلیل فرآیند، بهبود فرآیند و پایش فرآیند و بهبود مستمر می‌باشد.

تمرکززدایی: بر مبنای بخشنامه شماره ۶۵۳۶۵-۴۴۱۸۵ مورخ ۱۳۸۹/۳/۲۳ ریاست محترم جمهوری موضوع تمرکززدایی و تقویت میزان اختیارات و قدرت تصمیم‌گیری استناداران و مدیران استانی و بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۳۲۶۶ تاریخ ۲۰۰/۶/۷ و بخشنامه شماره ۲۰۰/۴۳۱۸۴ تاریخ ۱۳۸۹/۸/۹ موضوع تعیین اختیارات تفویض شده به مدیران اجرایی استانی، دستگاه‌های اجرایی بایستی در راستای بازتوزیع وظایف، اختیارات و فعالیت‌های خود میان حوزه استان و شهرستانها با هدف کاهش زمان و هزینه ارائه خدمات اقدام نمایند.

سلامت اداری: شاخص‌های مربوط به سلامت اداری، رضایت مشتریان و رسیدگی به شکایات و اعتراضات مشتریان از جمله مواردی است که بایستی در نظام اداری جهت ارتقاء کیفیت خدمات دهی به آن توجه گردد. به همین جهت بر اساس مصوبه شماره ۳۷۹۹۵/ت/۲۸۶۱۷-هـ تاریخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۵ هیئت وزیران موضوع برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مصوبه شماره ۷۳۳۷۷/ت/۳۰۳۷۴-هـ تاریخ ۱۳۸۳/۱۲/۲۲ هیئت وزیران موضوع آیین‌نامه پیش‌گیری مبارزه با رشوه دستگاه‌های اجرایی ملزم به رعایت این شاخص‌ها و انجام ارزیابی‌های لازم در این زمینه شده‌اند.

در راستای ارزیابی محور سلامت اداری دستگاه‌های اجرایی بایستی اقدام به بازرسی مستمر از واحدها و مستندسازی نتایج و ارائه بازخور به واحدهای ذیربط نموده و علل شکایات از دستگاه را بررسی و تحلیل نموده و راهکارهای کاهش آن را در کمیسیون تحول اداری دستگاه طرح و تصویب نمایند. همچنین زمان رسیدگی به شکایات در دستگاه بایستی کاهش یابد.

تجزیه و تحلیل اطلاعات:

با توجه به این مسئله که امتیاز عملکرد هر دستگاه به صورت مطلق نشان دهنده نتیجه خاصی نمی باشد، در این تحقیق کلیه اطلاعات و نتایج حاصل از ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی منتخب استان قزوین استاندارد شده و نسبت امتیاز دستگاه ها در هریک از شاخص های ارزیابی به وضعیت بهینه محاسبه و بررسی شده اند.

همچنین برای بررسی روند تغییرات و مقایسه شاخص های ارزیابی با یکدیگر و مقایسه دستگاه ها در هر یک از شاخص های ارزیابی با یکدیگر، میانگین دوره زمانی ۱۳۸۶-۱۳۹۲ محاسبه و مورد استفاده قرار گرفته بطوریکه باعث می گردد اولاً نتایج به دست آمده دقیق تر و قابل استنادتر بوده و ثانیاً اثر نظرات سلیقه ای کارشناسان ارزیابی تعدیل گردد. جدول (۱) خلاصه آمار و اطلاعات تحقیق را نشان می دهد.

جدول ۱- میانگین نسبت امتیازات ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی صادر کننده مجوز های کسب و کار استان قزوین طی سالهای ۱۳۹۲-۱۳۸۶ در شاخص های عملکرد اداری تاثیر گذار بر کسب و کار (درصد)

شاخص سلامت نظام اداری	شاخص اصلاح ساختار و تمرکززدایی	شاخص اصلاح فرآیند مشترک	شاخص اصلاح فرآیند اختصاصی	شاخص ارائه خدمات به صورت الکترونیکی	دستگاههای اجرایی / شاخص	
۶۵,۲	۸۲,۵	۷۴,۲	۷۰,۹	۷۷,۹	صنعت، معدن، تجارت	گروه ۱
۶۶,۶	۷۳,۵	۷۵,۴	۸۲,۷	۶۰,۰	جهاد کشاورزی	
۶۷,۸	۷۵,۸	۴۳,۵	۷۴,۵	۶۲,۸	میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	
۷۶,۵	۶۹,۲	۵۲,۸	۵۲,۷	۳۳,۴	راه و شهرسازی	
۸۱,۶	۸۱,۳	۷۷,۸	۸۹,۷	۷۴,۳	گمرک	گروه ۲
۸۳,۸	۷۷,۶	۶۱,۷	۷۳,۹	۸۰,۳	علوم پزشکی	
۴۸,۶	۶۶,۷	۲۸,۳	۳۵,۴	۴۷,۱	استاندارد	
۷۸,۳	۵۵,۰	۶۱,۹	۶۸,۶	۷۴,۰	تعاون، کار و رفاه اجتماعی	
۷۷,۸	۸۲,۲	۳۹,۵	۶۶,۲	۲۵,۱	منابع طبیعی	
۸۶,۶	۹۰,۰	۸۶,۰	۸۷,۵	۴۵,۷	مالیاتی	گروه ۳
۸۴,۸	۸۴,۸	۸۲,۳	۷۷,۱	۷۲,۴	شرکت آب منطقه ای	
۸۲,۴	۹۹,۴	۹۸,۳	۹۷,۳	۸۰,۸	شرکت گاز	
۷۹,۲	۹۳,۳	۹۳,۳	۸۶,۹	۹۰,۲	شرکت برق	

ماخذ: سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان و محاسبات تحقیق

در این تحقیق ابتدا عملکرد دستگاههای اجرایی در هر گروه به تفکیک شاخصهای ارزیابی با یکدیگر مقایسه و سپس مقایسه بین گروهی صورت می گیرد.

الف) بررسی عملکرد دستگاه های اجرایی در استقرار دولت الکترونیک و ارائه خدمات مجوزدهی به صورت الکترونیکی:

با توجه به توسعه تکنولوژی و فناوری اطلاعات طی سالهای اخیر انتظار می رود که توسعه دولت الکترونیک نیز با سرعت بالایی در دستگاههای اجرایی به ویژه دستگاههایی که وظیفه ارائه خدمات به بنگاه های اقتصادی را دارند، صورت گیرد. اما نتایج ارزیابی عملکرد دستگاه

های صادر کننده مجوزهای اصلی و شروع کننده عمده فعالیت های اقتصادی که در این تحقیق شامل سازمان های صنعت معدن، تجارت، جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی و میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری استان می باشند نشان می دهد که طی دوره ۷ ساله این دستگاه ها برخلاف انتظار، روند صعودی جهت بهبود و توسعه دولت الکترونیک طی نکرده‌اند و فاصله زیادی با وضعیت بهینه (منظور اهداف یا استانداردهایی می باشد که هر ساله برای دستگاه اجرایی به استناد قوانین برنامه های توسعه و مدیریت خدمات کشوری و با تایید وزارتخانه و یا سازمان مرکزی و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تعیین می گردد) دارند و میانگین امتیاز این گروه در الکترونیک کی کردن خدمات ۵۸,۵ درصد است. صورتیکه بایستی با توجه به ایجاد زیرساختهای لازم در هر سال، سال بعد اجرای این مقوله مهم با سرعت بیشتری صورت گیرد.

از میان این دستگاه ها به طور میانگین سازمان صنعت، معدن و تجارت وضعیت مناسب تری داشته و تلاش بیشتری جهت توسعه دولت الکترونیک در انجام فعالیت های خود نموده است در صورتیکه اداره کل راه و شهرسازی از این حیث نسبت به سایر مجوزدهنده‌های اصلی وضعیت نامناسب تری دارد.

نمودار تغییرات ارزیابی شاخص ارائه خدمات الکترونیک در این دستگاه ها با نوسانات بسیار زیاد همراه بوده و کاملاً سینوسی می باشد در صورتیکه این روند سینوسی با ماهیت مستمر بودن الکترونیک کردن فعالیتها همخوانی ندارد چراکه الکترونیک کردن فعالیتها نیاز به ایجاد زیرساختهای لازم دارد که این زیرساختها هر ساله ادامه داشته و انتظار می روند نه تنها وضعیت نسبت به سال قبل افت نداشته باشد بلکه بهتر نیز گردد. لذا از حرکت سینوسی دستگاه های اجرایی مجوزدهنده شروع فعالیتها در زمینه الکترونیک کردن فرآیندهای خود می توان عدم وجود استراتژی و برنامه ریزی مشخصی به خصوص برای دوره میان مدت و بلند مدت در جهت حرکت به سمت الکترونیک شدن و یا سلیقه گرایی در فرایند ارزیابی عملکرد دستگاهها را استنباط نمود.

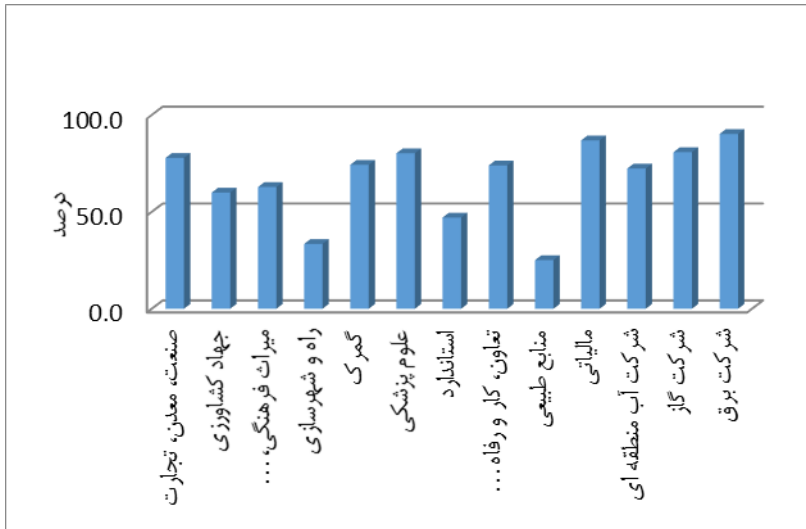
گروه دوم دستگاه های اجرایی مورد بررسی در تحقیق دستگاه هایی هستند که مجوزهای حین فعالیت اقتصادی را صادر می کنند. میانگین امتیازات ارزیابی این دستگاه ها نسبت به دستگاه های اجرایی صادرکننده مجوزهای شروع کسب و کار بیشتر بوده و به طور میانگین

حدود ۶۴٫۶ درصد از امتیاز وضعیت بهینه را در توسعه دولت الکترونیک کسب کرده اند. به عبارت دیگر ایجاد زیرساختهای استقرار دولت الکترونیک در این گروه با سرعت بیشتری صورت گرفته است. البته روند تغییرات امتیازات ارزیابی الکترونیکی کردن خدمات ارائه شده از سوی این دستگاه ها نیز نشان می دهد در این گروه نیز همانند گروه اول از دستگاه های اجرایی، طی سالهای مورد بررسی نوساناتی در اجرای این امر وجود داشته و با یک روند باثبات و با برنامه ریزی مشخصی اقدام به الکترونیکی کردن فرآیندها و یا خدمات قابل ارائه و یا واگذاری به دفاتر پیشخوان دولت نموده اند.

همانطور که از نمودار (۱) مشهود است مقایسه بین دستگاه ها نیز نشان می دهد دانشگاه علوم پزشکی و گمرک به علت استقرار پنجره واحد تجاری در زمینه استقرار دولت الکترونیک و الکترونیکی کردن خدمات ارائه شده مناسب تر از سایر دستگاه های گروه ۲ عمل نموده است. در صورتیکه اداره کل منابع طبیعی با میانگین امتیاز ۲۵٫۱ درصد از امتیاز بهینه در ارزیابی استقرار دولت الکترونیک و ارائه خدمات به صورت الکترونیکی نسبت به سایر دستگاه ها امتیاز پایین تری کسب نموده است.

گروه سوم دستگاه های اجرایی که مجوزهای تامین انرژی لازم برای فعالیت های اقتصادی را صادر می کنند که شامل شرکت توزیع نیروی برق، شرکت گاز و شرکت آب منطقه ای می باشد.

رتبه بندی میانگین امتیازات به ۳ گروه نشان می دهد که دستگاه های صادرکننده مجوز استفاده از انرژی با کسب میانگین ۸۱٫۲ درصد از امتیاز حداکثری، بیش از دستگا های اجرایی صادر کننده مجوز شروع فعالیت و حین فعالیت های اقتصادی برای الکترونیکی کردن فرآیندهای اجرایی و خدمات خود تلاش نموده اند و روند تغییرات در الکترونیکی کردن خدمات از سوی این دستگاه ها مانند گروه اول و دوم نوسانات شدید نداشته و با یک روند با ثبات تر که نشاندهنده برنامه ریزی در این زمینه بوده در حال الکترونیکی نمودن خدمات ارائه شده و تسریع در این امر می باشند.



نمودار ۱- میانگین نسبت امتیازآرزیابی دستگاه های اجرایی صادرکننده مجوزهای کسب و کار بر اساس شاخص ارائه خدمات به صورت الکترونیکی طی سالهای ۱۳۹۲-۱۳۸۶

ب) بررسی عملکرد دستگاه های اجرایی در اصلاح فرایندهای اداری:

نتایج به دست آمده در گروه ۱ نشان می دهد اصلاح فرآیندهای اختصاصی بر اساس ارزیابی صورت گرفته در سازمان جهاد کشاورزی هر ساله به طور مستمر و ادامه دار صورت گرفته و روند امتیاز کسب کرده در ارزیابی صعودی بوده و به طور میانگین طی ۷ سال مورد بررسی ۸۲٫۷ درصد از حداکثر امتیاز را کسب نموده است در صورتیکه ۳ دستگاه اجرایی گروه اول از یک سو عملکرد ضعیفتری در اصلاح فرآیندهای اختصاصی مربوط به دستگاه خود داشته و از سوی دیگر اصلاحات صورت گرفته نیز در طول دوره مورد بررسی به صورت پایدار نبوده و به صورت نوسانی و بدون هدف گذاری مشخص صورت گرفته است. در این گروه اداره کل راه و شهرسازی با کسب ۵۲٫۷ درصد از امتیاز بهینه عملکرد ضعیفتری در اصلاح فرآیندهای اختصاصی نسبت به سایر دستگاه ها داشته است. البته در شاخص توسعه دولت الکترونیک و ارائه خدمات الکترونیکی نیز این دستگاه نسبت به سایر

دستگاه های صادر کننده مجوزهای شروع کسب و کار عملکرد ضعیفتری نسبت به سایر دستگاه های اجرایی این گروه داشته است.

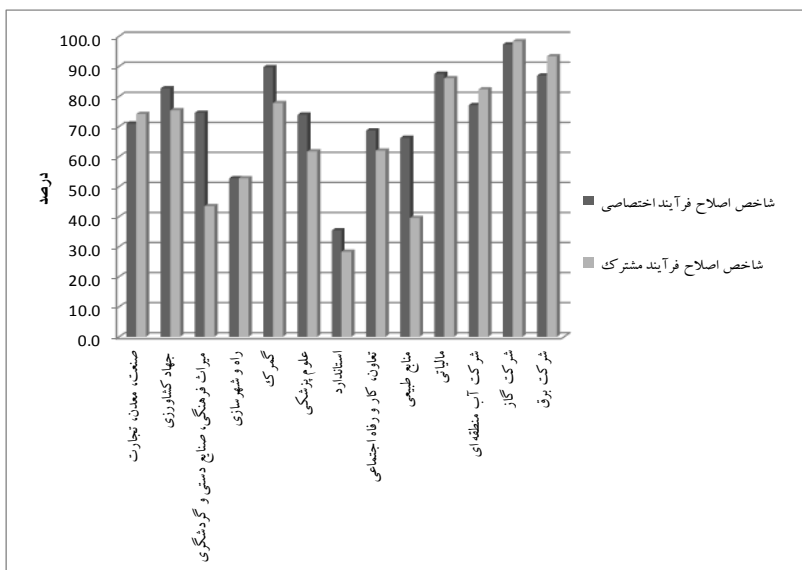
مقایسه تلاش این دستگاه ها در اصلاح فرآیندهای مشترک یعنی فرآیندهای اجرایی بین دستگاهی با اصلاح فرآیندهای اختصاصی نشان می دهد که دستگاه های اجرایی در اصلاحات فرآیندهای اختصاصی عملکرد مناسبتری نسبت به اصلاح فرآیندهای مشترک داشته اند بطوریکه میانگین امتیاز گروه در اصلاح فرآیندهای اختصاصی ۷۰,۲ درصد از امتیاز بهینه و در فرآیندهای مشترک ۶۱,۴ درصد از امتیاز بهینه را کسب کرده اند که این امر حاکی از ضعف تعامل بین دستگاهی در کشور و عدم وجود نگاه جامع و سیستمی به مسئله اصلاح فرآیندهای ارائه خدمات به مراجعه کنندگان این دستگاه ها که در واقع فعالان اقتصادی می باشند، است.

میانگین امتیازات کسب شده توسط دستگاه های صادرکننده مجوزهای حین فعالیت های اقتصادی گروه (۲) در اصلاح فرآیندهای اختصاصی ۷۰,۲ درصد از امتیاز بهینه و در اصلاح فرآیندهای مشترک ۵۹,۲ درصد می باشد. دستگاه های اجرایی این گروه نیز همانند دستگاه های صادرکننده مجوزهای شروع کسب و کار در اصلاح فرآیندهای اختصاصی نسبت به فرآیندهای مشترک موفق تر عمل کرده اند.

البته اداره کل گمرک و مالیاتی با کسب به ترتیب ۸۹,۷ و ۸۷,۵ درصد از امتیاز بهینه در اصلاح فرآیندهای اختصاصی و با کسب ۷۷,۸ و ۸۶ درصد از امتیاز بهینه در اصلاح فرآیندهای مشترک از سایر دستگاه های اجرایی گروه ۲ بهتر عمل نموده اند در صورتیکه اداره کل استاندارد با کسب امتیاز ۳۵,۴ درصد در اصلاح فرآیندهای اختصاصی و ۲۸,۳ درصد در اصلاح فرآیندهای مشترک بدترین عملکرد را در اجرایی کردن این شاخص ها بین سایر دستگاه ها داشته اند.

میانگین امتیازات گروه ۳ نمونه تحقیق یعنی دستگاه های اجرایی تامین کننده و صادرکننده مجوز انرژی برای کسب و کار در اصلاح فرآیندهای اختصاصی و مشترک خود به منظور بهبود ساختارها و تسریع در ارائه خدمات، نشان می دهد که این گروه نسبت به دستگاه های اجرایی گروه ۱ و گروه ۲ عملکرد بهتری داشته اند بطوریکه در شاخص اصلاح

فرآیندهای اختصاصی به طور میانگین طی سالهای ۱۳۹۲-۱۳۸۶ حدود ۸۷,۱ درصد و در اصلاح فرآیندهای مشترک ۹۱,۳ درصد از امتیاز بهینه را کسب نموده اند. از سوی دیگر دامنه تغییرات سالانه آن نیز نسبت به دو گروه دیگر کمتر می باشد.



نمودار ۲- میانگین نسبت امتیاز شاخص اصلاح فرآیندهای اختصاصی و مشترک دستگاه های صادرکننده مجوزهای کسب و کار طی سالهای ۱۳۹۲-۱۳۸۶

ج) بررسی عملکرد دستگاه های اجرایی در تمرکززدایی و توزیع اختیارات:

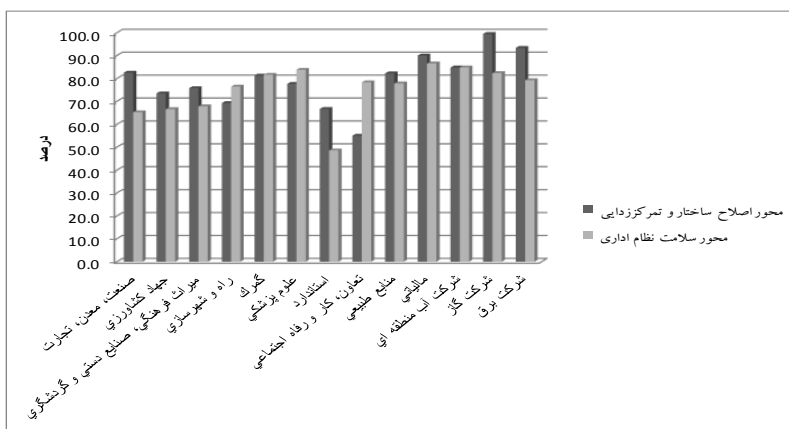
دستگاه های اجرایی زیر مجموعه گروه ۳ در ارزیابی شاخص تمرکززدایی با کسب میانگین ۹۲,۵ درصد از امتیاز بهینه در رتبه اول از حیث تمرکززدایی و توزیع وظایف به واحدهای شهرستانی را دارا می باشند و دستگاه های صادرکننده مجوزهای حین فعالیت و شروع فعالیت در جایگاه دوم و سوم قرار دارند. اداره کل مالیاتی نیز با کسب میانگین ۹۰ امتیاز طی سالهای ۱۳۹۲-۱۳۸۶ بهتر از سایر دستگاه ها در این زمینه عمل نموده است. در

حالیکه اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی از بین کلیه دستگاه‌ها با میانگین امتیاز ۵۵ درصد ضعیفترین عملکرد را در تمرکززدایی در گروه ۱ و ۲ داشته است.

د) بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در سلامت اداری:

دستگاه‌های اجرایی صادرکننده مجوز انرژی از نظر شاخص‌های سلامت اداری با میانگین امتیاز ۸۲٫۱ درصد جایگاه اول و دستگاه‌های اجرایی صادرکننده مجوزهای حین فعالیت با امتیاز ۷۶٫۱ درصد و دستگاه‌های صادرکننده مجوز شروع فعالیت با کسب ۶۹ درصد به ترتیب در رتبه‌های بعدی قرار دارند. مقایسه عملکرد کلیه دستگاه‌ها نشان می‌دهد که اداره کل مالیاتی با کسب میانگین امتیاز ۸۶٫۶ درصد بهترین عملکرد را در ایجاد سلامت اداری و اداره کل استاندارد با ۴۸٫۶ درصد بدترین عملکرد را بین دستگاه‌های اجرایی گروه ۱ و ۲ دارا بوده‌اند.

بررسی شاخص سلامت اداری در دوره ۷ ساله نیز نشان می‌دهد که این میانگین شاخص عملکردی ارتقاء یافته است که بخش قابل توجهی از آن به دلیل راه‌اندازی سامانه سامد و توجه به مدت زمان رسیدگی به شکایات مشتریان بوده است.



نمودار ۳- میانگین نسبت امتیاز شاخص اصلاح فرآیندهای اختصاصی و مشترک دستگاه

های صادرکننده مجوزهای کسب و کار طی سالهای ۱۳۹۲-۱۳۸۶

ه) مقایسه عملکرد گروه ها در شاخص های موثر بر کیفیت مجوزدهی:

میانگین امتیاز هر یک از گروه‌ها در شاخص های موثر بر کیفیت مجوزدهی در نظام اداری در جدول (۲) مشاهده می شود. نتایج نشان می‌دهد که:

گروه ۱: دستگاه های اجرایی صادرکننده مجوزهای شروع کسب و کار در شاخص اصلاح ساختار و تمرکززدایی و اصلاح فرآیندهای اختصاصی به ترتیب با میانگین امتیاز ۷۵,۳ و ۷۰,۲ درصد عملکرد بهتری داشته اند در صورتیکه در اصلاح فرآیندهای مشترک و الکترونیکی کردن ارائه خدمات به ترتیب با امتیاز ۶۱,۴ و ۵۸,۵ درصد عملکرد ضعیفتری داشته اند.

گروه ۲: دستگاه های اجرایی صادرکننده مجوز های حین کسب و کار در سلامت اداری و اصلاح ساختار و تمرکززدایی با میانگین امتیاز ۷۶,۱ و ۷۵,۵ درصد عملکرد بهتری داشته اند در صورتیکه در الکترونیکی کردن خدمات قابل ارائه ضعیفترین عملکرد را نسبت به سایر شاخص ها داشته اند.

گروه ۳: دستگاه های اجرایی صادرکننده مجوزهای تامین انرژی برای فعالیتهای اقتصادی در تمرکززدایی و اصلاح فرآیندهای مشترک عملکرد بهتری داشته اند اما در ارائه خدمات به صورت الکترونیکی نسبت به سایر شاخص های مورد ارزیابی عملکرد نامناسبتری داشته اند.

مقایسه هر یک از گروه ها به تفکیکی هر یک از شاخص ها با یکدیگر نشان می دهد که کلیه گروه ها در تمرکززدایی بهترین عملکرد و در ارائه خدمات به صورت الکترونیکی ضعیفترین عملکرد را نسبت به سایر شاخص داشته‌اند.

مقایسه مجموعه عملکرد هر یک از گروه ها در کلیه شاخص های موثر بر کیفیت ارائه خدمات مجوزدهی نشان می دهد که گروه ۳ با میانگین امتیاز ۸۶,۸ درصد بهتر از دو گروه دیگر عمل کرده در صورتیکه گروه ۱ با میانگین کل امتیاز ۶۶,۹ درصدی از وضعیت بهینه عملکرد ضعیفتری نسبت به دو گروه دیگر در همه شاخص‌ها داشته است

مقایسه عملکرد کلیه گروه‌ها در هر یک از شاخص‌های مورد ارزیابی نیز نشان می‌دهد که به طور کلی اصلاح ساختاری و تمرکززدایی در نظام اداری کشور با سرعت بیشتری در دوره ۷ ساله مورد بررسی (با میانگین امتیاز ۸۱,۱ درصد) صورت گرفته است در صورتیکه در اجرای، الکترونیکی کردن فرآیندها و ارائه خدمات الکترونیکی با کندی بیشتری همراه بوده و نظام اداری عملکرد ضعیفتری در اجرای این نوع اصلاحات فرآیندی داشته است (میانگین امتیاز ۶۸,۱ درصد).

واریانس امتیازات عملکرد هر یک از گروه‌ها در کلیه شاخص‌های موثر بر کیفیت نظام اداری می‌تواند نشان‌دهنده وجود یا عدم وجود برنامه‌ریزی مشخص در اجرای اصلاحات لازم باشد. محاسبه واریانس شاخص‌های عملکرد گروه‌ها و واریانس امتیاز کلیه گروه‌ها در هر یک از شاخص‌ها نشان می‌دهد که میزان پراکندگی در عملکرد دستگاه‌های گروه ۳ با واریانس ۲۶,۶ اختلاف معناداری با دستگاه‌های گروه ۱ و ۲ داشته و کمتر از واریانس این گروه‌ها است. گروه ۲ بیشترین واریانس را داشته که البته اختلاف زیادی با گروه ۱ نداشته است. بنابراین استنباط می‌شود که دستگاه‌های صادرکننده مجوزهای انرژی (گروه ۳) نسبت به دو گروه دیگر با برنامه‌ریزی مشخصی و هدف‌داری در طول دوره زمانی در کلیه شاخص‌های موثر بر کیفیت نظام مجوزدهی عمل نموده‌اند. واریانس عملکرد کلیه گروه‌ها در هر یک از شاخص‌های مورد ارزیابی نیز نشان می‌دهد که کلیه گروه‌ها در اصلاح فرآیندهای مشترک استراتژی و برنامه‌مشخصی نداشته و عملکرد سالانه آنها دارای پراکندگی بیشتری نسبت به سایر شاخص‌های عملکردی بوده است که می‌تواند تا حدودی نشان‌دهنده عملکرد سلیقه‌ای مدیران اجرایی نیز باشد. در صورتیکه در شاخص سلامت نظام اداری پراکندگی امتیازات کمتر بوده و دستگاه‌های اجرایی در این حوزه عملکرد بائبیاتی داشته‌اند.

جدول ۲- میانگین و واریانس عملکرد گروه های ۳ گانه دستگاه های اجرایی صادر کننده مجوز های کسب و کار استان قزوین طی سالهای ۱۳۹۲-۱۳۸۶ به تفکیک شاخص های موثر بر نظام مجوزدهی (درصد)

شرح	شاخص ارائه خدمات به صورت الکترونیکی	شاخص مستند سازی و اصلاح فرآیند اختصاصی	شاخص مستند سازی و اصلاح فرآیند مشترک	شاخص مستند سازی و اصلاح فرآیند ساختار و تمرکز دایی	شاخص سلامت نظام اداری	میانگین کل شاخص های عملکردی	واریانس کلیه شاخص های عملکردی
میانگین گروه ۱	58.5	70.2	61.4	75.3	69.0	66.9	46.7
میانگین گروه ۲	64.6	70.2	59.2	75.5	76.1	69.1	52.4
میانگین گروه ۳	81.2	87.1	91.3	92.5	82.1	86.8	26.6
میانگین عملکرد کلیه گروه ها در هر یک از شاخص ها	68.1	75.8	70.6	81.1	75.7		
واریانس عملکرد کلیه گروه ها در هر یک از شاخص ها	138.0	95.2	321.5	97.5	43.0		

جمع بندی و نتیجه گیری:

دستگاه های صادر کننده مجوزهای انرژی در کلیه شاخص های موثر بر کیفیت نظام مجوزدهی اصلاح فرآیندهای اختصاصی و مشترک عملکرد بهتری نسبت به دستگاه های صادر کننده مجوزهای حین فعالیت (گروه ۲) و دستگاه های صادرکننده مجوزهای شروع

فعالیت (گروه ۱) داشته اند و دستگاه های گروه ۲ نیز در این شاخص ها عملکرد بهتری نسبت به دستگاه های گروه ۱ دارند.

در دو گروه ۱ و ۲ عملکرد دستگاه ها در اصلاح فرآیندهای اختصاصی بهتر از عملکرد آنها در اصلاح فرآیندهای مشترک می باشد اما در گروه ۳ اصلاحات صورت گرفته در فرآیندهای مشترک مناسب تر از فرآیندهای اختصاصی بوده است.

در هر سه شاخص ارائه خدمات به صورت الکترونیکی، اصلاح فرآیندهای اختصاصی و مشترک اداره کل گمرک و امور مالیاتی نسبت به سایر دستگاه های اجرایی صادرکننده مجوزهای حین فعالیت و شروع فعالیت عملکرد مناسب تری داشته اند.

واریانس امتیازات در گروه ۳ نسبت به گروه ۱ و ۲ در کلیه شاخص های موثر بر کیفیت مجوزدهی کمتر می باشد که حاکی از وجود استمرار سالانه و وجود برنامه ریزی مشخص در اجرای این اهداف و وظایف در دستگاه های صادرکننده مجوزهای انرژی نسبت به سایر دستگاه ها می باشد.

موانع، مشکلات و پیشنهادات:

- مقاومت در برابر تغییر از سوی دستگاه های اجرایی و عدم احساس نیاز و ضرورت موضوع نامشخص بودن سیاستهای اختصاصی دولت و عدم وجود برنامه ریزی جامع در این زمینه.
- ضعف فرهنگ تعامل بین دستگاهی و عملکرد جزیره ای دستگاه های اجرایی بطوریکه باعث شده الکترونیکی کردن فرآیندهای مشترک و بین سازمانی دشوارتر و با سرعت کمتری نسبت به الکترونیکی کردن فرآیندهای درون سازمانی صورت گیرد.
- کمبود نیروی انسانی متخصص و ضعف دانش رایانه ای در بدنه اجرایی دولت گستردگی و پیچیدگی فرآیندهای اداری عدم توجه و حمایت لازم مدیران ارشد سازمان ها و نداشتن دیدگاه دائمی به اصلاح سیستم ها و روش ها از سوی مدیران و کارکنان.

- عدم آشنایی کامل کارکنان سازمان ها با روش ها و رویه های موجود و ناکافی بودن آموزش ها برای اجرای صحیح فرایندها کمبود یا عدم وجود کارشناسان و متخصصان کارآمد در مباحث اصلاح و بهبود فرایندها.
- عدم تعیین شاخص های استاندارد اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش های انجام کار.
- عدم وجود ساز و کارهای تشویقی و انگیزشی لازم برای ترغیب دستگاه های اجرایی و کارکنان برای مشارکت در اصلاح فرایندها و روشها.
- عدم وجود زیرساخت های نرم افزاری و سخت افزاری مناسب جهت پیاده سازی دولت الکترونیک و در نتیجه عدم امکان اصلاح اساسی در فرایندهای ارائه خدمات دستگاه ها.
- پیشنهادات در خصوص بهبود فضای کسب و کار

برای بهبود محیط کسب و کار نیازمند مکانیزمی جهت سنجش، پایش و تدوین گزارش های تخصصی و ارائه سیاست گذاریهای ملی و منطقه ای هستیم. از اینرو می توان با تدوین شاخص های عملکردی برگرفته از قوانین و مقررات مرتبط من جمله قانون اصل ۴۴ (ماده ۷) - برنامه های کسب و کار مندرج در قانون برنامه پنجم - قانون کسب و کار و... و استقرار آن در شاخص های اختصاصی دستگاههای اجرایی صادر کننده مجوزهای اصلی و فرعی وضعیتی به وجود آید که امکان تصمیم سازی (سنجش و پایش) و تصمیم گیری (سیاست گذاری و اجرا) در سطح منطقه با هدف بهبود فرایندهای اداری مرتبط با فعالان اقتصادی محقق گردد.

در خصوص ایجاد پنجره واحدها و سایر اصلاحات در خصوص فرایندهای محیط کسب و کار پیشنهاد می گردد کمیته استانی محیط کسب و کار با هدف تدوین و اجرای برنامه های بهبود این فضا ایجاد شود. همچنین سطح تعاملات مابین اتاق ها و تشکلهای خصوصی، مرکز خدمات سرمایه گذاری و کمیته حمایت قضایی از سرمایه گذاران گسترش یافته و تقسیم کار لازم بطور مستمر به وجود آید.

تدوین کتاب (مجازی-فیزیکی) شناسنامه مجوزهای صادر شده در سطح استان و فرایندهای آنها به تفکیک نوع دستگاه، نوع فعالیت اقتصادی میتواند راهنمای مناسبی برای سرمایه

گذاران و فعالان اقتصادی بوده و نیز مستندی قابل اتکا و استاندارد برای اصلاح مجوزها از منظر قوانین و مقررات و فرایندهای اداری آنها در هنگام رسیدگی به شکایتهای فعالان اقتصادی از عملکرد دستگاههای اجرایی صادر کننده مجوز باشد.

منابع و ماخذ:

- فرهادی نژاد، محسن، دولت الکترونیک و حکومت داری خوب، ماهنامه تدبیر-سال هجدهم-شماره ۱۶۹
- مرکز توسعه فن آوری و نوسازی اداری، مدیریت توسعه فناوری اطلاعات، «چشم انداز دولت الکترونیک مالزی» (<http://www.modiriat.ir>)
- کمالی، یحیی، بررسی نقش تمرکز زدایی در تحقق سلامت اداری، مقاله ۷، دوره ۲، شماره ۵، بهار ۱۳۹۳
- مجموعه گزارشات «Doing Business» بانک جهانی سالهای ۲۰۱۵-۲۰۱۰ - پایگاه اینترنتی بانک جهانی
- رفیع زاده بقرآباد، علاء الدین، عفتی داریانی، محمدعلی، رونق، مریم، مدیریت عملکرد دستگاههای اجرایی، چاپ سوم، انتشارات فرمنش.
- قوانین و مقررات برنامه چهار و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
- قانون خدمات کشوری (۱۳۸۷) و مقررات مرتبط با آن
- مجموعه قوانین و مقررات اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
- قانون بهبود فضای کسب و کار- پایگاه اینترنتی مجلس شورای اسلامی
- دفتر تحول اداری استانداری قزوین (سازمان مدیریت و برنامه ریزی سابق استان)، مجموعه گزارشات ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی استان قزوین از سالهای ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۲