

ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در ارتقاء کیفیت ارائه خدمات عمومی (کاهش مراحل، هزینه و زمان) - مطالعه موردی استان آذربایجان شرقی

رضا حسینی^۱، علیرضا علی‌پور^۲، شهرزاد محمدخانلی^۳

چکیده:

به موجب ابلاغ ماده (۷) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، در راستای بهبود فضای کسب و کار و تسهیل سرمایه‌گذاری در ایران، مراجع صدور مجوزهای کسب و کار موظف شده‌اند تا شرایط و فرآیند صدور یا تمدید مجوزهای کسب و کار را به نحوی ساده سازی نمایند که این امر در حداقل زمان ممکن انجام پذیرد لذا یکی از معیار مناسب در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های مشمول در حوزه کسب و کار، ارتقاء کیفیت ارائه خدمات عمومی و بررسی میزان کاهش مراحل، هزینه و زمان خدمات قابل ارائه‌شان می‌باشد. در این تحقیق با بهره‌گیری از توان علمی کارشناسان ۱۷ دستگاه اجرایی استان آذربایجان شرقی مرتبط با صدور مجوزها، ابتدا فرآیندهای خدماتی ارائه شده توسط این دستگاه‌ها شناسایی شد و پس از آن مراحل و مدت زمان این خدمات طی جلسات کارشناسی مورد بررسی قرار گرفت که در نتیجه از میان ۱۱۵ فرآیند بررسی شده و اقدامات صورت گرفته در خصوص رفع موانع احصا شده، مدت زمان یا مراحل انجام ۶۵ فرآیند کاهش یافت. نتایج نشان می‌دهد که از جمله اقدامات کارسازی در این راستا

^۱ - کارشناس ارشد مدیریت دولتی، مدیرکل امور اقتصادی و دارایی، تبریز، میدان شهداء، اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان آذربایجان شرقی، ۰۴۱۳۵۲۴۲۱۸۷، همراه ۰۹۱۴۴۱۵۸۳۲۵

^۲ - کارشناس ارشد اقتصاد نظری، معاون اقتصادی اداره کل امور اقتصادی و دارایی، نشانی: تبریز، مابین پل قاری و زیرگذر صاحب‌الامر، خانه ثقه‌الاسلام، مرکز خدمات سرمایه‌گذاری تلفن ثابت ۰۴۱۳۵۲۳۲۳۳۷، همراه ۰۹۱۴۴۱۰۷۱۸۱
alipour@investin-ea.ir

^۳ - دانشجوی دکتری اقتصاد نفت و گاز دانشگاه علامه، کارشناس مسئول سرمایه‌گذاری مرکز خدمات سرمایه‌گذاری استان آذربایجان شرقی، نشانی: تبریز، مابین پل قاری و زیرگذر صاحب‌الامر، خانه ثقه‌الاسلام، مرکز خدمات سرمایه‌گذاری، تلفن ثابت ۰۴۱۳۵۲۳۲۳۳۷، همراه ۰۹۱۴۹۱۲۴۰۲۸
khanli.sh@gmail.com

میتواند: استفاده از خدمات دفاتر پیشخوان؛ استفاده بیش تر از بسترهای برخط و الکترونیکی؛ استفاده از سامانه پنجره واحد سرمایه گذاری جهت انجام استعلامها از سایر دستگاهها؛ تعیین مدت زمان محدود برای پاسخ گویی به استعلامها از سوی دستگاههای شهرستانی مورد استعلام؛ همزمان کردن بازدیدها توسط دستگاههای مختلف؛ و.... می باشد. نتایج فاز دوم این مطالعه نیز حاکی از آن است که به منظور ارزیابی عملکرد دستگاهها، ایتادا بیاد اطلاعات کلیه مجوزهای موجود جمع آوری گردد و پس از آن اهداف اصلاح مجوزها کمی گردد.

کلید واژه: فضای کسب و کار، پنجره واحد سرمایه گذاری، ارزیابی عملکرد دستگاهها، فرآیندها، کاهش مدت زمان انجام کار، کاهش هزینه

مقدمه:

جهان در دهه اول قرن بیست و یکم دنیایی آکنده از رقابت، توسعه بازارها و رواج فناوری‌های برتر و گسترش تجارت است. شرط توفیق در این عرصه دسترسی کارآفرینان و فعالان بخش خصوصی به محیط کسب و کار مناسب است. بررسی وضعیت موجود حاکی از چالش‌های فراوانی است که پیش‌روی بخش توانمند ولی محصور شده خصوصی است. در حالت کلی فضای کسب و کار عبارت است از هرگونه قالب و بعدی از فعالیت‌های اقتصادی و بازرگانی - شامل روش‌ها و رویه‌ها، قوانین و ضوابط خاص، الزامات اجرایی (تولیدی، مالی و...) - که خارج از کنترل بنگاه بوده و در مکان و زمان مشخص به وسیله فرآیندهای آن بتوان اقدام به ارائه خدمات و یا انجام معاملات تجاری نمود (جعفری اسکندری، ۱۳۸۹، ص ۳۸).

ضرورت تغییرات کنونی در فضای کسب و کار به گونه‌ای است که اکثر کشورها ضرورت این تحول را احساس نموده و مرتباً خود را با تغییرات هم‌سو می‌کنند؛ در حالی که اقتصاد ایران درگیر دیوان‌سالاری و بوروکراسی در فضای کسب و کار بوده و امکان رشد و توسعه بخش خصوصی در این فضا متناسب با سرعت جهانی نیست.

در چند سال اخیر، بهبود فضای کسب و کار مورد توجه سیاست‌گذاران اقتصادی و برنامه‌ریزان کشور قرار گرفته است. به عنوان مثال تصویب و ابلاغ قانون بهبود مستمر فضای کسب و کار نیز خود نشان‌دهنده اهمیت این موضوع به صورت خاص می‌باشد؛ یا در برنامه چهارم توسعه در مواد ۳۷ و ۴۱، به وضوح به بهبود فضای کسب و کار توجه شده است. به طوری که ماده ۳۷ با تمرکز بر رقابت‌پذیری و ماده ۴۱ با تأکید بر موضوعاتی همانند کنترل نوسانات نرخ ارز و یکسان سازی آن و تنظیم تعرفه‌های واردات کالاها به بهبود فضای کسب و کار می‌پردازد. بند «۳-۲۱» سیاست‌های برنامه پنجم توسعه، ابلاغی مقام معظم رهبری (مد ظله‌العالی) نیز به موضوع بهبود فضای کسب و کار پرداخته و بر اساس آن، دولت موظف شده است با فراهم آوردن زمینه‌های لازم برای ثبات اقتصاد کلان، کاهش خطرپذیری‌های اقتصادی، فراهم آوردن زیرساخت‌های لازم و ارائه مستمر آمار و اطلاعات در قالب برنامه پنجم توسعه، شرایط را برای بهبود فضای کسب و کار مهیا کند.

فصل پنجم قانون برنامه پنجم توسعه که به موضوعات اقتصادی اختصاص یافته است نیز در مواد ۶۹ تا ۷۸ تکالیفی را در خصوص «بهبود فضای کسب و کار» برای دولت و سایر نهادهای مربوط وضع کرده است.

هم‌چنین به موجب ابلاغ ماده (۷) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، در راستای بهبود فضای کسب و کار و تسهیل سرمایه‌گذاری در ایران، مراجع صدور مجوزهای کسب و کار مؤظف شده‌اند تا شرایط و فرآیند صدور یا تمدید مجوزهای کسب و کار را به نحوی ساده سازی نمایند که این امر در حداقل زمان ممکن انجام پذیرد. لذا یکی از معیار مناسب در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های مشمول در حوزه کسب و کار، ارتقاء کیفیت ارائه خدمات عمومی و بررسی میزان کاهش مراحل، هزینه و زمان خدمات قابل ارائه‌شان می‌باشد.

در این مقاله پس از بیان مبانی نظری در خصوص ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، ۱۱۵ فرآیندهای صدور مجوز در ۱۷ دستگاه اجرایی و میزان کاهش یا عدم کاهش در مدت زمان یا تعداد مراحل در هر دستگاه و نحوه عملکرد هر کدام از دستگاه‌ها در این خصوص مورد بررسی قرار گرفته است و در پایان نیز نتایج و پیشنهادهای در این خصوص ارائه می‌گردد.

پیشینه‌ی تحقیق:

در خصوص ارزیابی عملکرد سازمان‌ها مطالعات مختلفی صورت پذیرفته به عنوان نمونه در سال ۱۹۹۱ برایان فیدلر در مطالعه‌ای به بررسی تئوری‌ها، مفاهیم و تجارب در سازمان‌ها پرداخته که تحقیق او دارای دو بعد بوده در فاز اول بیش‌تر به مسائل آموزشی و ارتقاء نظام اداری و سازمانی پرداخته و که این فاز به ارزیابی عملکرد بر می‌گردد و در فاز بعدی به بهبود و به‌سازی و تغییر نیروی انسانی توجه کرده است. (فیدلر، ۱۹۹۱)

بهشتی در مطالعه‌ای با عنوان تاثیر ارزیابی برنامه‌های گذشته در تدوین برنامه‌های آینده ایران، بیان می‌دارد که ارزیابی دستگاه‌های دولتی و اجرایی در چارچوب و راستای وظایف دولت می‌باشد، به عبارت دیگر با توجه به این که دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه دولت می

باشند، لذا علاوه بر این که می‌باید در حوزه فعالیت خود، به صورت کارآمد عمل نماید و وظایف و مسئولیت‌های بخشی را به شکل مطلوب انجام دهند، می‌باید عملکرد آن‌ها در راستای وظایف دولت نیز بهینه باشد. دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه دولت علاوه بر داشتن مسئولیت در حوزه مربوطه، دارای مسئولیت ارتقای سطح توسعه کشور به وسیله برقراری ارتباط نهادمند و نظام‌مند با سایر دستگاه‌های اجرایی را داشته و در همین راستا نیز عملکرد آن‌ها باید مورد ارزیابی قرار گیرد. (بهشتی، ۱۳۸۷)

معاونت امور مدیریت و منابع انسانی در سال ۱۳۸۰ در خصوص سیستم ارزیابی عملکرد مؤسسات دولتی برزیل گزارشی منتشر کرده است و بیان می‌دارد که این سیستم با هدف کمک به سیستم برنامه‌ریزی ملی طراحی شده است. به همین دلیل است که ارزیابی مؤسسات دولتی به ارزیابی سیاست‌های دولت ختم می‌شود. این مؤسسات ابزارهایی برای اجرای سیاست‌های دولت می‌باشند. سیاست‌های دولتی به خاطر منافع جامعه طراحی می‌شوند. عملکرد مؤسسات دولتی در برزیل، ارزیابی اثرات سیاست‌های اقتصادی - اجتماعی دولت بر روی مؤسسات و چگونگی کمک این گونه مؤسسات به اقدامات دولت می‌باشد. بنابراین، ارزیابی عملکرد مدیریت مؤسسه از اهداف این سیستم نیست. با توجه به این امر سیستم ارزیابی این کشور با سیستم‌های ارزیابی عملکرد کشورهای دیگر به طور قابل توجهی متفاوت است. با این حال، شاید بتوان تا اندازه‌ای از سیستم در جهت بهبود عملکرد مدیریت مؤسسه دولتی انتظار کمک را داشت احتمالاً دلیل این امر در این واقعیت نهفته است که هیچ مدیری تمایل ندارد که مؤسسه‌اش در وضعیت ضعیف ارزیابی شود.

آنه‌و در مطالعه‌ای با عنوان چالش‌ها و موفقیت‌های اصلاح مجوزدهی کسب و کار در ویتنام به تبیین سود و زیان‌های اصلاح نظام مجوزدهی کسب و کار برای دولت و کسب و کارها پرداخته گزارش آن در سال ۱۳۹۴ توسط دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار منتشر گردیده است. در این گزارش بوروکراسی دولتی ناکارآمد و ناهم‌خوان، فرآیند ضعیف پیش‌نویس قانونی، منابع ناکافی دولتی، نبود شفافیت دولتی، بی‌تأثیری مقررات در ارتقای راه‌اندازی کسب و کار جدید به عنوان مشکلات پیش‌روی اجرای روندهای ثبت کسب و کارهای جدید و قانون تشکیلات اقتصادی سال ۲۰۰۰ میلادی مطرح گردیده است. (آنه‌و، ترجمه علی‌رضا حمزه، ۱۳۹۴)

بانک جهانی در سال ۲۰۱۰ در خصوص نحوه ممناعت مقررات دولتی در ساده سازی نظام مجوزدهی، تعیین چهارچوب اصلاح نظام مجوزدهی و نظارت و ارزیابی موفقیت آن گزارشی ارائه داده است. در گزارشی دیگر توسط این موسسه با عنوان چگونگی اصلاح نظام مجوزدهی، نحوه بازبینی مجوزها و سیستم اصلاح آن‌ها توضیح داده شده است.

روش تحقیق:

این تحقیق از نظر هدف کاربردی بوده و از لحاظ روش با رویکرد تحلیلی و توصیفی تهیه شده است. پس از شناسایی فرآیندهای صدور مجوز و ارائه خدمات در هر دستگاه در استان آذربایجان شرقی، با استناد به ماده (۷) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و به منظور ارائه راهکارهای کاهش مدت زمان، تعداد مراحل و هزینه صدور مجوز کسب و کار از روش بررسی گروهی و نیز با اتکا بر توانایی تحلیل و تفکر انسانی در قالب بررسی‌های برخورد افکار و روش دلفی استفاده شده است. که در این خصوص عنداللزوم نسبت به برگزاری بیش از ۷۰ جلسه با کارشناسان ۱۷ دستگاه اجرایی و نیز بخش خصوص اقدام شده و با صاحب‌نظران، نخبگان و کارشناسان این حوزه‌ها مصاحبه و کارگروه‌های برخورد افکار تشکیل گردیده است. در این خصوص مدت زمان، تعداد مراحل ۱۱۵ فرایند مورد بررسی قرار گرفت و و پس از آن مدت زمان یا مراحل انجام ۶۵ فرایند کاهش یافته است. شایان ذکر است که در بررسی‌های به عمل آمده در برخی فرایندها به دلیل الزام قانونی امکان کاهش در مدت زمان و مراحل یا هزینه به صورت استانی وجود نداشت. پس از آن مدت زمان و تعداد مراحل فرآیندها به صورت توافقی نامه‌ای بین اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان آذربایجان شرقی و دستگاه‌های اجرایی استان منتشر گردید و به منظور اجرایی نمودن آن نیز شیوه‌نامه‌ای در این خصوص تهیه و به دستگاه‌های مشمول ابلاغ گردید. این تحقیق شامل دو مرحله بوده که مرحله اول آن احصاء فرایند و تفاهم جهت کاهش آن و مرحله دوم آن ارزیابی و پایش عملکرد دستگاه بر اساس مفاد شیوه‌نامه ابلاغی در خصوص کاهش مدت زمان، مراحل و هزینه فرآیندها شش ماه پس از ابلاغ آن می‌باشد.

مبانی نظری:

هر آن چه را که بر روی فعالیتهای واحدهای صنعتی مؤثر باشد، اما جزیی از آن واحد نباشد، فضای کسب و کار می‌گویند. این نظریه‌ای است که آندره کلارک نظریه‌پرداز و اقتصاددان، در تعریفی از این فضا بیان می‌کند؛ البته تعاریف دیگری نیز در زمینه فضای کسب و کار وجود دارند که این عبارت از کامل‌ترین آن‌ها است. این نظریه پرداز، هم‌چنین در جای دیگری فضای کسب و کار واحدهای صنعتی را به جنگلی تشبیه می‌کند که در آن درختان به رشد و زندگی می‌پردازند و راز بقا در این جنگل همانند جنگل‌های طبیعی دیگر، آنست که یاد بگیرند چه فرصت‌ها و تهدیدهایی در میان آن‌ها وجود دارد. (سلمانی، ۱۳۹۱)

هر چند تعاریف گوناگونی از فضای کسب و کار در دهه‌های اخیر از سوی صاحب نظران ارائه گردیده است اما در یک دید منظور از فضای کسب و کار، عوامل مؤثر بر عملکرد واحدهای اقتصادی مانند کیفیت دستگاه‌های حاکمیتی، ثبات قوانین و مقررات، کیفیت زیرساخت‌ها و... است که تغییر دادن آن‌ها فراتر از اختیارات و قدرت مدیران بنگاه‌های اقتصادی است (میدری و قودجانی، ۱۳۸۷).

لذا صدور مجوزهای کسب و کار و به مثابه آن عملکرد مراجع صادرکننده مجوزهای کسب و کار، یکی از عوامل تاثیرگذار در این فضا به شمار می‌رود. بنابراین ارزیابی عملکرد این مراجع نیز به خودی خود در این فضا حائز اهمیت می‌باشد.

بانک جهانی در مطالعه ای ۳۳ مرحله استاندارد و گام به گام را جهت پیاده سازی اصلاح نظام مجوزدهی معرفی کرده است: که از جمله آن‌ها بررسی معایب موجود مجوزدهی، تشخیص اولیه حوزه ماموریت، جمع‌آوری اطلاعات و بایگانی جامع کلیه مجوزهای موجود، کمی کردن اهداف اصلاح مجوزها، تشکیل کمیته اصلاحات با دستور کار واضح و روشن، انتخاب مجوزها اولویت‌دار، تهیه پیش‌نویس میان‌مدت برای اصلاح مقررات، شناسایی مجراهای قانونی برای پیاده سازی اصلاح مجوز، طراحی چهارچوبی برای نظارت و ارزیابی، طراحی پایگاه داده اطلاعات مجوزها، منطقی کردن سیستم مالیات محلی و هزینه‌ها و تعرفه‌ها، بازبینی مجوز توسط کمیته اصلاحات، آماده‌سازی پیش‌نویس جهت اخذ مصوبه دولت، استراتژی‌های سیاسی و ارتباطی جهت پشتیبانی از تصویب اصلاحات، اطمینان از

موثر بودن اصلاحات در عمل، ثبت الکترونیکی کلیه مجوزهای معتبر، تشکیل واحد اصلاح مقررات و... (The world bank group.2010)

شاید تعیین عملکرد مطلوب تا چند سال پیش به راحتی امکان‌پذیر بود زیرا مبنای فکری و ذهنی ارزیابی، تولید بیش‌تر، خدمات‌رسانی زیاد و مسائلی از این قبیل بود. اما امروزه دیگر نمی‌توان چنین شاخص‌هایی را به عنوان زیربنای فکری ارزیابی عملکرد در نظر گرفت زیرا با پیدایش طرز فکری‌های تازه پرسش چپستی عملکرد مطلوب فردی و سازمانی پیچیده شده است و یک تعریف مقبول از واژه مطلوب وجود ندارد تا معیاری برای ارزیابی عملکرد باشد. هرگونه ارزیابی عملکرد مستلزم توجه به پیامدهای بلندمدت و کوتاه‌مدت آن برای سازمان، کارکنان و برای جامعه بزرگ است. (آبراهام ک، ۱۳۷۰)

اوکلند در سال ۱۹۹۳ دلایلی از قبیل: امکان تعیین اهداف قابل لمس و رسیدن به آن‌ها، تعیین استانداردها برای مقایسه، شفافیت بخشیدن و نشان دادن عملکرد افراد به خودشان، توجیه استفاده از منابع، ایجاد بازخورد جهت فعالیت‌های به‌سازی را به عنوان عناصری لازم برای اندازه‌گیری در هر سازمان بیان می‌دارد. (Oakland, J.S. 1993)

محتوای ارزیابی به نوع و کیفیت مولفه‌های ارزیابی اشاره دارد. با توجه به تنوع وظایف دولت و همچنین سازمان‌ها بدیهی است که عناصر و مولفه‌های ارزیابی باید متنوع و متناسب با هر سازمان باشد. ارائه شاخص‌های هماهنگ و یکسان و ارزیابی سازمان‌ها بر اساس آن‌ها اساساً نمی‌تواند رویکردهای مثبتی را پدید آورد. بنابراین ضروری است که عوامل و مولفه‌های ارزیابی بر اساس اهداف، مقاصد، برنامه‌ها و شرح وظایف و فعالیت‌های هر دستگاه مبتنی باشد یعنی در ارزیابی سازمان‌ها با هر دستگاه باید برخورد ویژه و متناسب با آن سازمان داشت. از طرفی دیگر تنوع شاخص‌های و وظایف را بایستی به نحوی سازمان‌دهی کرد که بتوان با انتخاب سرفصل‌ها و حوزه‌های کلان مشترک نوعی مفهوم‌سازی برای ارزیابی دستگاه‌ها را ارائه نمود (Robert Kaplan & David Norton, 1998)

در ارزیابی فضای کسب و کار باید ارتباط و سازگاری آن با سایر اهداف، میزان تحقق اهداف، اثربخشی طرح، آثار آن و پایداری آثار آن را مورد ارزیابی و بررسی قرار داد. که این مهم را می توان به شرح جدول ذیل خلاصه کرد:

جدول ۱ - معیارهای ارزیابی فضای کسب و کار

معیار	تعاریف	سؤالات اصلی	نمونه سؤالات
سازگاری	سازگاری اقدامات انجام شده با دیگر اولویت‌ها و اهداف را بررسی می‌کند.	آیا اقدامات انجام شده، نیازها را پوشش می‌دهد؟ آیا اقدامات انجام گرفته با سایر تلاش‌ها متناسب است؟ اقدامات صورت گرفته، مکمل اقدامات قبلی است یا دوباره کاری است یا در تضاد با سایر برنامه‌ها و استراتژی‌ها است؟	آیا موضوعات مطرح شده مشکلات کلیدی را پوشش می‌دهد؟ آیا اقدامات انجام گرفته و تغییرات فنی در جهت حل مشکلات شناسایی شده می‌باشد؟
اثربخشی	میزان تحقق اهداف را در پی اقدامات صورت گرفته اندازه‌گیری می‌کند.	آیا اهداف مورد نظر در نتیجه اجرای برنامه‌ها محقق شده است؟ آیا اجرای برنامه‌ها ارزشی به سایر اقدامات صورت گرفته افزوده است؟	آیا برنامه بهبود فضای کسب و کار، نتیجه مثبتی برای فعالین اقتصادی و کسب و کارهای جدید داشته است؟ آیا بکارگیری سیاست‌های جدید کسب و کار، اهداف سیاستی را محقق ساخته است؟

<p>هزینه - فایده اجرای برنامه بهبود فضای کسب و کار چیست؟ مقایسه هزینه‌های اجرای برنامه بهبود فضای کسب و کار و نتایج بدست آمده از آن.</p>	<p>آیا از منابع در دسترس به صورت هوشمندانه و کارآمد استفاده می‌شود؟ چگونه می‌توان نتایج به دست آمده را از نظر کمی و کیفی اندازه‌گیری کرد؟</p>	<p>کارایی برنامه‌های و روش اجرای آن را اندازه می‌گیرد</p>	<p>کارایی</p>
<p>آیا تغییرات اعمال شده در فضای کسب و کار تداوم و پایداری خواهد داشت؟ آیا تغییرات اعمال شده قابلیت نهاده‌ی شدن کاربردی است و قابلیت نهاده‌ی شدن را دارد؟</p>	<p>آیا نتایج و آثار اجرای برنامه پس از برداشته شدن حمایت‌ها و کنترل‌های اولیه نیز باقی خواهد ماند؟ آیا اقدامات انجام گرفته، نتایج، ساختارها و فرآیندها پایدار خواهند بود؟</p>	<p>میان پایداری حاصل از اجرای برنامه را اندازه‌گیری می‌کند</p>	<p>پایداری</p>
<p>آیا شروع کسب و کار سهل و ارزان تر شده است؟ آیا به طور رسمی، کسب و کارهای جدید ثبت نام شده است؟ آیا بهبود فضای کسب و کار به معنی بهبود عملکرد کسب و کارها در مراحل مختلف (ثبت نام، بهره‌برداری و سودآوری) است؟ آیا خدمات ارائه شده به شروع کنندگان کسب و کار و فعالین اقتصادی، بهبود یافته است؟</p>	<p>چه تغییرات مثبت و منفی ایجاد شده است؟ آیا این تغییرات مربوط به اقدامات جدیدی است که صورت گرفته است؟</p>	<p>آثار مثبت و منفی اجرای برنامه‌ها را بررسی می‌کند که این آثار شامل اثرات مستقیم، غیرمستقیم، خودآگاه و ناخودآگاه می‌باشند.</p>	<p>آثار</p>

ماخذ: The monitoring and evaluation hand book, 2008

به موجب ابلاغ ماده (۷) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، در راستای بهبود فضای کسب و کار و تسهیل سرمایه‌گذاری در ایران، مراجع صدور مجوزهای کسب و کار مؤظف شده‌اند تا شرایط و فرآیند صدور یا تمدید مجوزهای کسب و کار را به نحوی ساده‌سازی نمایند که این امر در حداقل زمان ممکن انجام پذیرد لذا یکی از معیار مناسب در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های مشمول در حوزه کسب و کار، ارتقاء کیفیت ارائه خدمات عمومی و بررسی میزان کاهش مراحل، هزینه و زمان خدمات قابل ارائه‌شان می‌باشد.

مطالعات و بررسی‌ها:

پس از طراحی فرم‌هایی در خصوص احصا فرآیندها و ارزیابی زمان پاسخ‌گویی در صدور جواز و مراحل آن در راستای ارتقاء بهبود محیط کسب و کار، اقدام به مراجعه حضوری و برگزاری بیش از ۷۰ جلسه کارشناسی با نمایندگان ۱۷ دستگاه اجرایی استان آذربایجان شرقی و نیز بخش خصوصی گردید در مرحله اول فرآیندهای هر یک از دستگاه‌ها احصا و سپس با بازبینی مراحل انجام هر کدام از فرآیندها اقدام به کمی کردن مدت زمان و مراحل صدور تک‌تک مجوزها گردید. پس از آن طی جلسات کارشناسی گلوگاه‌های موجود بر سر راه صدور مجوزها شناسایی و با رفع آن اقدام به کاهش مدت زمان، تعداد مراحل یا هزینه ارائه این گردید که عمده نتایج آن به اختصار به شرح جدول ذیل می‌باشد:

جدول ۲ - ارزیابی عملکرد دستگاه در خصوص ارتقاء کیفیت ارائه خدمات عمومی و پیشنهادات و اقدامات به عمل آمده

نام دستگاه	تعداد فرآیند	تعداد فرآیندهایی که مدت زمان با مراحل آن کاهش یافته	عملکرد دستگاه در خصوص ارتقاء کیفیت ارائه خدمات عمومی (درصد)	علت کاهش، پیشنهادات یا اقدامات صورت گرفته جهت ارتقاء کیفیت ارائه خدمات
اداره کل امور مالیاتی	۱۷	۱۶	۹۴	۱. استفاده از خدمات دفاتر پیشخوان در اموری که قابل واگذاری به بخش خصوصی می‌باشد؛ ۲. استفاده بیشتر از بسترهای برخط و الکترونیکی برای کاهش مراجعات به ادارات امور مالیاتی.
سازمان صنعت، معدن و تجارت	۷	۷	۱۰۰	۱. استفاده از سامانه پنجره واحد سرمایه‌گذاری جهت انجام استعلام‌ها از سایر دستگاه‌ها ۲. کاهش مراحل و مدارک غیر ضروری ۳. تفویض اختیار بیش‌تر جهت انجام امور صدور مجوز به بخش خصوصی (خانه صنعت و معدن)
اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۵	۵	۱۰۰	در ضمن با توجه به مصوبه هیئت‌وزیران به شماره ۵۶۹۱۷/ت/۵۰۵۸۲ هـ به تاریخ ۹۳/۵/۲۵ در خصوص بهبود فضای کسب و کار (اصلاحیه ماده ۳۵ آیین‌نامه اجرایی قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی)، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مؤظف شده است بر اساس درخواست سرمایه‌گذاران خارجی، مدیران و کارشناسان سرمایه‌گذار خارجی ظرف هفت روز کاری، پروانه کار یا تمدید کاری را مشروط به نبود مانع از نظر قوانین و مقررات صادر نماید.

اداره کل تأمین اجتماعی	۱	۱	۱۰۰	استفاده بیش تر از بسترهای برخط و الکترونیکی برای کاهش مراجعات
اداره کل حفاظت محیطزیست	۴	۳	۴۷	<p>۱. پیشنهاد ایجاد قابلیت استعلام الکترونیکی با بارگذاری نقشه حریم شهرها و روستاها روی وبسایت اداره کل راه و شهرسازی و بنیاد مسکن و به روز کردن آن‌ها جهت بررسی موقیت هر طرح و پروژه در آن که منجر به کاهش زمان پاسخ‌گویی در صدور فرآیندهای نیازمند استعلام خواهد گردید.</p> <p>۲. دلیل عدم کاهش یک فرآیند، سپری شدن مدت زمان جهت اخذ تأییدیه از سازمان مرکزی است. تا قبل از سال ۹۲ گزارش ارزیابی طرح‌های بزرگ تنها در کمیته ارزیابی سازمان حفاظت محیطزیست (تهران) بررسی می‌شد اما از سال ۹۲ به بعد گزارش ارزیابی طرح‌های بزرگ در سه کمیته با کارکرد مشابه بشرح زیر بررسی می‌گردد:</p> <ul style="list-style-type: none"> - کمیته ارزیابی استان - کمیته دانشگاه علوم پزشکی استان - کمیته ارزیابی سازمان حفاظت محیطزیست (تهران) <p>این موضوع از یک سو موازی کاری بوده و از سوی دیگر زمان بررسی طرح را بسیار طولانی می‌کند که حداقل در این خصوص پیشنهاد گردید بررسی طرح‌های کوچک و سازگار با محیطزیست و توسعه پایدار مانند گردشگری و غیره در داخل استان تصمیم‌گیری گردد.</p>

<p>۱. به لحاظ تسریع در امور و جلب رضایت ارباب رجوع، صدور مجوز از سوی سازمان صنعت، معدن و تجارت با مختصات نقشه‌های UTM دار صورت پذیرد.</p> <p>۲. عدم وجود بازه زمانی محدود جهت پاسخ‌گویی ادارات شهرستانی به استعلام‌ها صورت پذیرفته از سوی این اداره کل که در این خصوص زمان معقول و مشخص از طریق اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان برای پاسخ‌گویی ادارات در شهرستان‌ها به استعلام‌ها تعیین گردید.</p> <p>۳. استفاده از خدمات بخش خصوصی از قبیل نظام مهندسی معدن و کشاورزی در اموری که قابل واگذاری به بخش خصوصی است؛</p> <p>۴. استفاده از سامانه پنجره واحد سرمایه‌گذاری انجام گردند جهت انجام استعلام‌های فی‌مابین دستگاه‌های اجرایی؛</p> <p>۵. تخصیص امکانات بیش‌تر جهت تسریع در بازدیدها و امکان انجام بازدید بیش از یک روز در هفته.</p>	۱۰۰	۳	۳	اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری
<p>استفاده بیش‌تر از بسترهای برخط و الکترونیکی برای کاهش مراجعات</p>	۱۰۰	۳	۳	اداره کل ثبت اسناد و املاک
<p>راه‌اندازی سامانه جامع امور گمرکی و استفاده بیش‌تر از بسترهای برخط و الکترونیکی برای کاهش مراجعات</p>	۱۰۰	۳	۳	اداره کل گمرک تبریز
<p>۱. استفاده بیش‌تر از بسترهای برخط و الکترونیکی برای کاهش مراجعات؛</p> <p>۲. تفویض اختیار بیشتر جهت انجام امور صدور مجوز به بخش خصوصی.</p>	۷۵	۱۰	۲۸	سازمان جهاد کشاورزی

۱. استفاده از سامانه پنجره واحد سرمایه‌گذاری جهت انجام استعلام‌ها از سایر دستگاه‌ها ۲. کاهش مراحل و مدارک غیر ضروری.	۴۴	۴	۹	اداره کل راه و شهرسازی
کاهش مراحل و مدارک غیر ضروری.	۵۰	۱	۲	شرکت توزیع نیروی برق تبریز
۱. ایجاد شعبه خاص و تشکیل دادگاه ویژه پرونده‌های اقتصادی در ساختمانی مجزا و توسط قضات متخصص جهت تسریع در رسیدگی به پرونده‌های فسخ قرارداد زمین‌های بلااستفاده یا موارد دیگر؛ ۲. استفاده بیش‌تر از بسترهای برخط و الکترونیکی برای کاهش مراجعات.	۹۰	۹	۱۰	شرکت شهرک‌های صنعتی
مشکلات موجود در صدور مجوزهای حفاری در مسیرها (جاده‌ها) و شهرها، وجود متولیان متعدد در این خصوص (اداره راه و شهرسازی، جهاد کشاورزی، شهرداری، دهیاری، فرمانداری، بخشداری و...) و روند طولانی اخذ مجوز، هم‌چنین عدم هماهنگی موجود بین این ارگان‌ها، از جمله موانعی می‌باشد که سرمایه‌گذاران با آن مواجه‌ند و می‌بایست راهکار مناسب جهت ارائه مجوز به سرمایه‌گذاران ارائه گردد.	صفر	بدون تغییر	۲	شرکت گاز
۱. زمان پاسخ‌گویی و تعداد مراحل هر فرایند به دلایل الزام قانونی و دستورالعمل اجرایی کاهش نیافته است. ۲. با توجه به کارکرد مشابه کمیسیون کارگروه امور زیربنایی و کمیسیون حفظ کاربری اراضی، تجمیع این دو کمیسیون باعث کاهش بوروکراسی و روان شدن انجام امور می‌شود.	صفر	بدون تغییر	۶	مدیریت امور اراضی

اداره کل میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	۳	بدون تغییر	صفر	در حال راه اندازی و فراگیری سامانه جدید ابلاغی از سازمان مرکزی هستند.
شرکت توزیع نیروی برق آذربایجان شرقی	۱	بدون تغییر	صفر	طرح های ارائه شده، در کمیته عالی می باشد که به دلیل کم بودن تعداد متقاضی به صورت ماهانه تشکیل می گردد و این امر تا حدود زیادی موجب طولانی شدن پاسخ گویی به ارباب رجوع شده و در برخی موارد نیز عدم مراجعه به موقع متقاضی در انجام امور مربوطه به شرکت موجب طولانی شدن زمان صدور مجوز می گردد.
شرکت آب منطقه ای	۵	بدون تغییر	صفر	زمان پاسخ گویی و تعداد مراحل هر فرایند به دلایل الزام قانونی و دستورالعمل اجرایی کاهش نیافته است.

ماخذ: یافته های تحقیق

پس از کمی شدن مدت زمان و تعداد مراحل فرآیندهای صدور مجوز ها، این فرآیندها همراه با مدت زمان و تعداد مراحل به صورت توافق نامه ای بین اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان آذربایجان شرقی و دستگاه های اجرایی منتشر گردید و به منظور اجرایی نمودن آن نیز شیوه نامه با عنوان شیوه نامه اجرایی ارتقای فضای کسب و کار و سامانه پنجره واحد سرمایه گذاری آذربایجان شرقی (مصوب 93/9/5 اندیشی بهبود فضای کسب و کار تهیه و به دستگاه های مشمول ابلاغ گردید).

در مرحله دوم براساس مواد این شیوه نامه که دستگاه های استانی را مکلف به بررسی و بازبینی، کاهش مدت زمان پاسخ گویی و اصلاح فرآیندها و استعلام های خود هر شش ماه یک بار می نمود، اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان آذربایجان شرقی پس از گذشت شش ماه اقدام به پایش مجدد و ارزیابی عملکرد دستگاه اجرایی در خصوص اصلاح فرآیندها

(کاهش زمان، مراحل و هزینه) بر اساس مدت زمان و مراحل مورد تفاهم نمود که نتایج به شرح جدول ذیل می‌باشد:

جدول ۳- ارزیابی عملکرد دستگاه در ارتقاء کیفیت ارائه خدمات عمومی بر اساس مدت‌زمان، مراحل و هزینه توافق شده پس از شش ماه

نام دستگاه	فرآیندهای اصلاح شده در دستگاه طی شش ماه پس از ابلاغ شیوه نامه
کل ثبت اسناد و اداره املاک استان	مدت زمان ۳ فرآیند از ۷ روز کاری به ۵ روز کاری کاهش یافته است.
کل تأمین اجتماعی اداره	طی شش‌ماه گذشته فرآیند خوداظهاری جهت پرداخت حق بیمه کارکنان به صورت غیرحضور و در یک مرحله بدون هزینه انجام می‌گیرد.
توزیع نیروی برق شرکت تبریز	کاهش در مدت زمان یک فرآیند و کاهش در تعداد مراحل ۲ فرآیند: ۱. فرآیند واگذاری انشعاب برق بیش از ۲۵۰ کیلووات تا ۷ مگاوات طی شش‌ماه گذشته از ۷۵ روز به ۳۰ روز و مراحل آن از ۱۱ مرحله به ۹ مرحله کاهش داشته است. ۲. هم‌چنین فرآیند احداث مولد مقیاس کوچک از ۱۴ مرحله به ۱۱ مرحله کاهش یافته است.
شرکت گاز	مدت زمان امکان واگذاری انشعاب گاز مصارف زیر ۱۰ هزار مترمکعب در ساعت، از ۱۳ روز به ۱۰ روز کاهش یافته است.
اداره کل میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	فقط در در تعداد مراحل یک فرآیند کاهش داشته که مراحل برآورد میزان سرمایه مورد نیاز برای طرح به میزان بیش از ۳۰ میلیارد ریال از ۸ مرحله به ۷ مرحله کاهش یافته است.

نام دستگاه	فرآیندهای اصلاح شده در دستگاه طی شش ماه پس از ابلاغ شیوه نامه
تعاون، کار و رفاه اداره کل اجتماعی	در دو فرآیند کاهش زمان اتفاق افتاده است: ۱. فرآیند صدور پروانه کار اتباع خارجی شاغل و کارفرمایان متقاضی استفاده از خدمات اتباع خارجی از سه به یک روز کاهش یافته است. ۲. فرآیند تمدید پروانه کار اتباع خارجی شاغل و کارفرمایان متقاضی استفاده از خدمات اتباع خارجی از هفت به یک روز کاهش یافته است.
سازمان جهاد کشاورزی	مدت زمان ۱۴ فرآیند از متوسط ۳۰ روز به طور متوسط به ۱۰ روز تقلیل یافته است. دلیل آن تفویض اختیار در پرونده‌های غیرصنعتی به سازمان نظام مهندسی کشاورزی جهت صدور مجوزهای لازم می‌باشد و حذف کمیسیون و صدور پروانه و ایجاد خدمات الکترونیکی سازمان نظام مهندسی کشاورزی می‌باشد.
شرکت آب منطقه‌ای	۱۷ فرآیند جدید علاوه بر فرآیندهای قبلی اعلام کرده است.

ماخذ: یافته های تحقیق

مابقی دستگاه‌ها تغییری در مدت زمان، تعداد مراحل و هزینه نداشته‌اند.

یافته‌ها و نتیجه‌گیری:

طی بررسی‌های صورت پذیرفته و جلسات برگزار شده با کارشناسان و صاحب‌نظران در فاز اول برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی استان آذربایجان شرقی، ابتدا فرآیندهای صدور مجوز و ارائه خدمات هر دستگاه احصا گردید. پس از آن مدت‌زمان و مراحل آن کمی شد. در این خصوص مدت زمان، تعداد مراحل ۱۱۵ فرایند مورد بررسی قرار گرفت و پس از آن با بازبینی مراحل انجام هر فرآیند و شناسایی گلوگاه‌های و مرتفع کردن آن مدت زمان یا مراحل انجام ۶۵ فرایند کاهش یافت. از جمله اقداماتی کارسازی که در راستای کاهش مدت زمان پاسخ‌گویی یا تعداد مراحل در دستگاه‌های اجرایی و صورت پذیرفت می‌توان به:

- استفاده از خدمات دفاتر پیشخوان در اموری که قابل واگذاری به بخش خصوصی می‌باشد؛
- استفاده بیش‌تر از بسترهای برخط و الکترونیکی برای کاهش مراجعات به ادارات؛
- استفاده از سامانه پنجره واحد سرمایه‌گذاری جهت انجام استعلام‌ها از سایر دستگاه‌ها؛
- کاهش مراحل و مدارک غیرضروری؛
- تفویض اختیار بیشتر جهت انجام امور صدور مجوز به بخش خصوصی؛
- تعیین مدت زمان محدود برای پاسخ‌گویی به استعلام‌ها از سوی دستگاه‌های شهرستانی مورد استعلام؛
- انجام هماهنگی بین دستگاهی برای کاهش مراحل، زمان و هزینه لازم در پاسخ‌گویی به استعلام‌ها؛
- هم‌زمان کردن بازدیدهای مورد نیاز توسط دستگاه‌های مختلف صادرکننده مجوزهای کسب و کار؛
- تخصیص امکانات بیشتر جهت تسریع در بازدیدها و امکان انجام بازدید بیش از یک روز در هفته؛

شایان ذکر است که در بررسی‌های به عمل آمده در برخی فرایندها به دلیل الزام قانونی امکان کاهش در مدت زمان و مراحل یا هزینه به صورت استثنایی وجود نداشت. که این فرآیندها نیازمند تغییر قانون یا اصلاح آن می‌باشد.

در فاز دوم با توجه به این که مدت زمان، مراحل، هزینه هر فرآیند کمی گردیده بود پس از شش ماه میزان موفقیت و اهتمام هر دستگاه جهت کاهش آن‌ها معیار ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها قرار گرفت. لذا دستگاه‌های اجرایی با توجه به مدت زمان، مراحل، هزینه هر فرآیند کمی شده و اهداف تعیین شده اقدام به اصلاح فرآیندهای خود نمودند. بنابراین به نظر می‌رسد اولین قدم در اصلاح نظام مجوزدهی و ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها، جمع‌آوری اطلاعات و بایگانی جامع کلیه مجوزهای موجود، کمی کردن اهداف اصلاح مجوزها، تشکیل کمیته‌ای جهت بازبینی و بررسی اصلاحات با دستور کار واضح و روشن، انتخاب مجوزها اولویت‌دار، تهیه پیش‌نویس برای اصلاح مقررات در صورت نیاز و طراحی چهارچوبی برای نظارت و ارزیابی میزان موفقیت دستگاه‌ها در رسیدن به اهداف تعیین شده می‌باشد.

منابع:

- آنه‌هو، ترجمه علی‌رضا حمزه، (۱۳۹۴)، قیمت انجام کسب‌وکار: چالش‌ها و موفقیت‌های اصلاح مجوزدهی کسب‌وکار در ویتنام، دانشگاه سان‌فرانسیسکو، گزارش ششم دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار، وزارت اقتصادی و دارایی
- آبراهام ک، کورمن. (۱۳۷۰)، روانشناسی صنعتی و سازمانی، ترجمه حسین شکرکن، انتشارات رشد.
- بهشتی، محمد باقر، "تاثیر ارزیابی برنامه‌های گذشته در تدوین برنامه‌های آینده ایران"، مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه ریزی توسعه در ایران، مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۷۸
- سلمانی، بهزاد، ۱۳۹۱. راهکارهای ارتقاء فضای کب و کار، معاونت پژوهش و فناوری دانشگاه تبریز و اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان آذربایجان شرقی.
- فرزبان‌پور، فرشته، مکانیسم کنترل ارزیابی عملکرد، مجموعه مقالات دومین همایش بررسی ابعاد ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور، سال ۱۳۷۹.
- میدری و قودچانی (۱۳۸۷)، سنجش و بهبود محیط کسب و کار، انجمن مدیران صنایع.
- نظام ارزیابی عملکرد مؤسسات دولتی برزیل، معاونت امور مدیریت و منابع انسانی، دفتر بهبود مدیریت و ارزیابی عملکرد، سال ۱۳۸۰، ص ۱۸-۱۹
- Fidler, Brian (1991). "Theory, concepts and Experience in other organization, in staff appraisal in school and colleges, Essex Longman.
- Oakland, J.S. (1993). Total Quality Management (oxford, Butterworth- Heinemann).
- Robert Kaplan & David Norton. (1998). "Putting the Balanced Score. Card to work at Rock water, Harvard Business Review, September-October, 1998.

- The world bank group,2010. Policy Framework Paper on Business Licensing Reform and Simplification, investment Climate Advisory Services of the World Bank Group.
- The world bank group,2010. How to Reform Business Licenses, investment Climate Advisory Services of the World Bank Group.