

## بررسی مدیریت دولتی و تئوری های عملی آن در شهرداری ها

### مهتری مودی

کارشناس ارشد مدیریت دولتی گرایش بودجه و مالی عمومی

---

#### چکیده

نظام اداری در هر کشور بدلیل ارتباط مستقیم و رو در رو با آحاد و لایه های مختلف اجتماع از اهمیت و اعتبار خاصی برخوردار میباشد و به دلیل اینکه حجم عظیمی از خدمات دولت از طریق کانالها و بخش های مختلف دولتی بدست شهروندان میرسد لذا برخورداری از یک نظام اداری منسجم؛ کارآمد؛ شفاف و پاسخگو همواره از دغدغه های دولتمردان و سیاستگذاران هر جامعه ای محسوب میگردد بطوریکه دولتها سعی میکنند با مطالعات علمی و تدوین قوانین و مقررات لازم و انجام اصلاحات اداری بر توانمندیهای نظام اداری خود افزوده و از نارضایتی های عمومی بکاهند. در این تحقیق ضمن تبیین اهمیت یک نظام اداری کارآمد و برشمردن ثمرات و مضرات یک سیستم اداری مطلوب و نا مطلوب، سعی گردیده به سیر تاریخی تحولات نظام اداری ایران در قبل و بعد از انقلاب اشاره و به مولفه های یک نظام اداری سالم از دیدگاه قوانین و محققین ایران و جهان توجه و رویکردهای مربوط به اصلاحات اداری را با استعانت از قوانین و مقررات کشور و اقدامات سایر کشورها در راستای ایجاد نظام اداری کارآمد و اثربخش مورد مطالعه قرار گیرد.

واژه های کلیدی: دولت، تحول، حکومت، اداره

---

## مقدمه

جهان سوم، کشورهای درحال توسعه، جوامع روبه رشد و یا ممالک جنوب، همه عناوینی برای توصیف گروهی از کشورهاست که دارای تشابهات اقتصادی، سیاسی، اداری، اجتماعی، فرهنگی، فنی و تکنولوژیک هستند. این کشورها ضمن تفاوت‌های بسیاری که با یکدیگر دارند از جهاتی آن چنان شبیه یکدیگرند که می‌توان آنها را در یک گروه یا دسته مورد بررسی قرار داد. یکی از جنبه‌های مشترک بین کشورهای جهان سوم، خصوصیات نظام اداری حاکم بر این جوامع و مشکلات ناشی از آنهاست؛ خصوصیات مذکور به گونه‌ای مشابه اند که این کشورها را به نحو بارزی از دیگر ممالک متمایز می‌سازد. خصوصیات و مشکلات نظام اداری حاکم بر این قبیل کشورها، زیربنایی بوده و از ویژگی‌های آن می‌توان به سیاست واگذاری فعالیت‌های اقتصادی به دولت و محدود ساختن بخش خصوصی اشاره کرد. سیاست مذکور بر این مبنای نظری استوار گردیده که چنانچه دولت‌ها وارد فعالیت‌های اقتصادی نشوند، نابرابریها گسترش خواهد یافت، و گروه‌های آسیب پذیر جامعه هرگز نخواهند توانست به منابعی دست یابند که معیارها و ضوابط متکی بر اصل عدالت اجتماعی ایجاد می‌کند. اما تحولات اروپای شرقی و تجارت کشورهای پیشرفته جهان نشان داده است که کناره‌گیری دولت‌ها از فعالیت‌های اقتصادی به ندرت از روی میل صورت گرفته و در بیشتر موارد سنگینی بار بدهی بخش دولتی و افزایش جبران ناپذیر فساد اداری و اجتماعی و همچنین کسر بودجه دولت سبب گردیده که دولت‌ها از انجام فعالیت‌های اقتصادی کناره‌گیری کنند. با یک نگرش سیستمی به مبادلات بین المللی و معادلات سیاسی و جهت‌گیری نظم نوین جهانی و اقتصادی و ریشه‌یابی گرایش دولتهای جهان سوم به دولتی کردن ساختارها و نهادهای موجود که معضلات دیوان سالاری و بوروکراسی دولتی و درنهایت فساد و مخاطرات اداری را به دنبال دارد، متوجه خواهیم شد که یکی از راههای حل بحران عوامل تهدیدکننده ساختار اداری این کشورها، واگذاری فعالیت‌ها به بخش خصوصی و کناره‌گیری دولت‌ها از این قبیل فعالیت‌هاست. راه حلی که عوامل موثر در بروز ناهنجاریهای اداری را کاهش داده و موجب اصلاح ساختار اداری کشور می‌گردد. ساختاری که دربرگیرنده تلاشی انتظام یافته و یکپارچه است، تا بتوان از این طریق تغییراتی اساسی در نظام اداره عمومی و سلامت آن به دست آورد و توان اداره عمومی را برای رسیدن به پیشرفت قابل ملاحظه ملی و اهداف توسعه افزایش داد. در این مورد باید بین اصلاح ساختار اداری و بهبود و سلامت نظام اداره عمومی، تفاوت قائل شویم. بهبود و سلامت نظام اداره عمومی نشان دهنده رهیافتی هدف دار است که درجهت حل مسائل موجود گام برمی‌دارد. درحالی که اصلاح ساختار اداری، فرایندی سیستماتیک و مستمر است که مسائل موجود و آتی را در چارچوب چشم اندازها و مسائل زیربنایی جامعه اصلاح و دگرگون می‌سازد. (عسگری ساجدی، ۱۳۹۴، ۹)

## اهمیت موضوع

کشورهای توسعه نیافته به دلیل ضعفهای گوناگون در رده «نظامهای ناکارآمد» قرار دارند و این از مشخصه‌های مهمی است که وقتی با شرایط دیگری جمع شود و در کنار آنها قرار گیرد عاملی در تثبیت وضعیت توسعه نیافتگی و تشدید آن می‌شود؛ بنابراین، در نظام اداری ناکارآمد، انواع بی‌نظمی‌ها به صورت اشکال گوناگون ظهور می‌کنند: تمرکز زیاد، ابهام در قوانین و در نتیجه تفسیرهای شخصی در اجرای قوانین، تبعیض و فساد اداری، نظام اداری ناکارآمد و غیر پاسخگو، اتلاف منابع و بهره برداری گروهی خاص از امکانات عمومی، ضعف در سیستم‌های نظارتی و در نتیجه عدم استیفای حقوق شهروندان و... موجب ایجاد بی‌نظمی و اتلاف منابع و امکانات جامعه و در نتیجه ایجاد نارضایتی عمومی در اجتماع می‌گردند. در مقابل در یک نظام اداری کارآمد و اثربخش مشارکت مردم در امور باعث پشتیبانی مردم از برنامه‌های دولت گردیده و مردم نسبت به نظام

اداری حاکم اطمینان و اعتماد دارند. در این سیستم توجه به نتایج سبب می‌گردد تا ارزیابی درستی از وظایف و کارکردهای افراد و دستگاهها بعمل آمده و با اقدامات بهنگام از اتلاف منابع وامکانات جامعه جلوگیری بعمل آید. در این نظام اداری کارگزاران خدمت به مردم را وظیفه قانونی خود دانسته و طرفین ضمن اطلاع و احترام به قانون از هرگونه تقاضاهای غیر قانونی و نا مشروع خودداری مینمایند. پاسخگویی، مردم سالاری، دولت کوچک ولی کارآمد، قوانین ومقررات صریح و شفاف، عدم تمرکز، بخش خصوصی فعال، اخلاق گرایی و دوری از فساد و تبعیض از دیگر شاخص های یک نظام اداری مطلوب بشمار می آید. (باقری، ۱۳۹۳، ۲)

همچنین بایستی توجه داشت تحول اداری بدون اصلاحات در نهادهای سیاسی در شرایط موجود و رابطه‌اش با نظام سیاسی به نتیجه نمی‌رسد زیرا:

- نهادهای سیاسی در تعیین نوع نظام اداری نقش زیادی می‌توانند داشته باشند
- با توسعه نهادهای سیاسی بهتر می‌توان نظام سیاسی را که دارای بوروکراسی حاکم مسلط است متوازن و متعادل کرد.
- تحول اداری بدون توسعه نهادهای سیاسی در حال حاضر موجب افزایش هر چه بیشتر قدرت بوروکراسی شده و در نهایت به احتمال زیاد موجبات عدم تعادل نظام حکومتی را فراهم خواهد کرد
- توسعه نیافتگی سیاسی اغلب موجب تغییر زود هنگام و مداوم ساختاردر سطوح بالا و میانی سلسه مراتب سازمانی در بوروکراسی گردیده و تغییرات متناوب و سریع مقامات رسمی و مسئول در نظام اداری را در سطوح مختلف موجب می‌شود. (عسگری ساجدی، ۱۳۹۴، ۹).

### سلامت و ضعف سازمانی و نظام اداری

سلامت به معنی فقدان بیماری و نارسایی در ارگانیسم است. مایلز معتقد است صرف نظر از اشکالاتی که مفهوم ارگانیسم پنداری سازمان و نوع آرمانی بودن مفهوم سلامت کامل به بار می‌آورند. رویکرد سلامت سازمانی از لحاظ فهم پویاییهای سازمانها و پژوهش و کوشش جهت بهسازی آنها، مزایای علمی قابل ملاحظه ای دارد. سلامت سازمانی را مایلز در سال ۱۹۶۹ تعریف کرد و ضمن پیشنهاد طرحی برای سنجش سلامت سازمانها، خاطرنشان کرد که سازمان همیشه سالم نخواهدبود. به نظر او سلامت سازمانی به دوام و بقای سازمان در محیط خود و سازگاری با آن و ارتقا و گسترش توانایی خود برای سازش بیشتر اشاره می‌کند. (جاهد، ۱۳۹۴، ۱)

### سلامت سازمانی و اثربخشی

شاین می‌گوید که نظریه های قدیمی سازمان عواملی نظیر به حداکثر رساندن سود، فراهم ساختن خدمت مفید، تولید زیاد و روحیه قوی کارکنان را به عنوان معیارهای کافی برای اثربخشی قبول دارد. لکن آنچه پذیرش دائمی این معیارها را متزلزل کرده دو عامل زیر بوده است:

## تحول اداری

### مفهوم تحول اداری

هدف از تحول اداری عبارت است از تقویت توانمندی های نظام اداری در جهت ایفای کارآمد وظائف و نقش فعلی دولت و یا به تعبیری دیگر هدف از تحول اداری، انطباق نقش ها، توانمندی ها و قابلیت های نظام اداری است که امری حیاتی و برای توسعه ضروری می باشد. موضوع نوین سازی و ایجاد تحول در نظام اداری متناسب با پیشرفت های تکنولوژی در راستای تحقق خواسته های جامعه می باشد. تحول اداری فرایندهای متعددی همچون مشارکت عمومی کارکنان، اصلاح ساختارهای اداری، تناسب وظایف و اختیارات، توانمندسازی کارکنان و مدیران، پاسخگویی دولتمردان در مقابل شهروندان، نظارت بر نظام اداری و توسعه شیوه های اطلاعاتی و... را دنبال می کند. (استادزاده، ۱۳۹۳، ۲)

### عناصر کلیدی در تحول اداری

- الف) ساختار سازمانی: که الگویی از تعاملات و هماهنگی طراحی شده از طرف مدیریت برای مرتبط ساختن وظایف افراد و گروهها به منظور نائل شدن به هدفهای سازمانی است.
- ب) فناوری: شامل دانش، ابزار و وسایل روشهای انجام کار است که یک سازمان برای تولید محصولات و توزیع خدمات خود به کار می گیرد.
- ج) نیروی انسانی: منظور ایجاد دگرگونی افراد در محیط کار، اصلاح مهارتها، ادراکها، برداشت ها و رفتار مورد لزوم برای انجام وظایف کاری است. به منظور افزایش میزان تاثیر دگرگونیهای صورت گرفته در دیگر عناصر سازمانی، از قبیل: ساختار سازمانی و فناوری، دگرگونی در بخش نیروی انسانی لازم است.
- د) فرهنگ سازمانی: منظور از فرهنگ سازمانی، مجموعه ای از ارزشها، تعهدها و باورهای مشترک می باشد که اعضای یک سازمان را به هم پیوند می دهد (پورکیانی و پیرمرادی، ۱۳۹۳، ۴)

### اصلاحات اداری در کشورهای دیگر

باتصویب سه قانون، نظام پرداخت در بخش دولتی دگرگون گردیده و حقوق و مزایای کارکنان دولت به طور یکسان توسط سازمان امور استخدامی کشوری تعیین نمی شود. در نظامی شبیه به بازار آزاد، حقوق و مزایای کارکنان دولتی با توجه به نوع کار، اهداف و نیازهای مؤسسه و زمینه کلی پرداختها در کشور تعیین می شود. اگر چه میزان حقوق و مزایا در بخش دولتی با قراردادهای حقوق و دستمزد در بخش خصوصی یکی نیست، ولی حقوقها در این بخش از نرخ دستمزدهای ملی در سطح کشور پیروی می کند. نظام روابط کار بر اساس قانون تدوین شده امکان مذاکره و چانه زنی برای تعیین حقوق را برای همه ی سازمانها فراهم آورده و هرگونه تعیین حقوق و دستمزد یکسان و اجباری به صورت مرکزی منع شده است. در این سیستم پرداخت، مدیران آزادی عمل بیشتری دارند تا با پرداخت های بیشتر به افراد کارآمدتر، بهروری سازمان خود را بالا ببرند. سازمان اموراستخدامی کشوری از نظام اداری حذف نشده بلکه بصورت سازمانی برای انجام امور بازنشستگی، شکایات اداری و مذاکرات جمعی درآمده است. طی قانون دیگری در سال ۱۹۸۸ دولت نیوزلند شرایط استخدامی مدیران را نیز تغییر داده و استخدام مدیران عالی برای یک دوره ی ۲ تا ۵ ساله بر اساس عقد قرارداد عملی گردیده است. این مدیران از حقوق بازنشستگی

و استخدام دایم بهره‌مند نیستند و حقوق و مزایای آنان بستگی به توانایی و عملکردشان در نیل به اهدافی دارد که در قرارداد با وزارتخانه‌ی مربوطه معین شده است. این مدیران، مسئول مستقیم کامیابی یا شکست سازمان تحت سرپرستی خود می‌باشند. در سال ۱۹۸۹ برای «مدیران نتایج» قانونی تحت عنوان «قانون مالیه‌ی عمومی» به تصویب رسیده که در آن کنترل بر ورودی‌ها و منابع مصروفه جای خود را به نظارت بر نتایج و خروجی‌های سیستم داده است. این قانون به مدیران اجازه می‌دهد تا اقلام بودجه‌های مصوب را با آزادی عمل و به طور کامل هزینه نمایند، اما در میزان نیل به اهداف نتایج مورد نظر، نظارت کامل و شدید اعمال می‌شود. در یک نظام مدیریت نتایج، دولت خدمات مورد نیاز خود را طی قراردادی از مؤسسات دولتی خریداری می‌نماید و در این قراردادها نتایج مورد نظر به وضوح و با دقت تعریف شده و مؤسسات موظفند در زمان معین میزان معینی از خدمات را ارائه نمایند و این نتیجه، ملاک توفیق یا عدم توفیق آنان محسوب می‌شود.

نظام بودجه‌بندی از بودجه‌های ثابت نقدی که در موارد مختلف توزیع شده‌اند به بودجه‌های مکتسبه ناشی از فروش خدمات تغییر شکل یافته است. در این بودجه مدیران بر اساس نتایج حاصل از کارشان درآمد کسب می‌کنند و سازمان‌ها را از طریق فروش خدماتشان اداره می‌کنند. پرداخت بهای خدمات به طور مستقیم به وسیله‌ی استفاده‌کنندگان خدمات نوعی عدالت در جامعه ایجاد کرده و زیاده‌روی و اسراف در بهره‌گیری از خدمات و فرآورده‌های دولتی را کاهش می‌دهد. مدیران برای اداره‌ی سازمان خود می‌توانند از منابع بانکی و سایر منابع اعتباری استفاده نمایند، اما باید به گونه‌ای عمل کنند در ارزیابی نتایج کار موفق باشند. مؤسسات موفق‌تری که توانسته باشند با منابع کمتر نتایج بیش‌تری ارائه کنند در قراردادهای بعدی از اولویت برخوردارند و قراردادهای بزرگ‌تری با آنها منعقد خواهد شد. اصلاح ساختاری در سازمان‌های دولتی یکی دیگر از اصلاحات اداری در نیویورک به شمار می‌رود. در ساختار جدید موضوع تعیین خط‌مشی از موضوع اجرا جدا شده و برای تعیین خط‌مشی از مؤسسات کوچک و برای اجرا از مؤسسات بزرگ عملیاتی استفاده می‌شود. کمیته‌ی استراتژیک دولت به تعیین خط‌مشی می‌پردازد و کمیته‌ی نظارت بر هزینه‌های دولت، برچگونگی هزینه‌ها و ارزیابی نتایج کار مؤسسات، کنترل‌های لازم را اعمال می‌کند. این ساختار اجازه می‌دهد تا دولت و سیاستمداران از نحوه‌ی کار مؤسسات دولتی به وضوح آگاه شده و ارزیابی‌های درستی به عمل آورند. در ساختار جدید که تایید آن برنتایج حاصل از عملکرد مؤسسات دولتی می‌باشد رقابت بین مؤسسات ایجاد شده و این رقابت منشاء بیشتر، قیمت تمام شده کمتر و نتایج بهتر بوده است (الوانی، ۱۳۹۳، ۱۲).

### رگه‌های مدیریت دولتی نوین در بخش دولتی ایران

پس از پایان جنگ و آغاز اولین برنامه پنج ساله اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در ایران، رگه‌های مدیریت دولتی نوین خود را در قالب سیاست خصوصی سازی به عنوان یکی از اجزای مهم سیاست‌های تعدیل اقتصادی مطرح کرد و اولین مجوز قانونی نسبت به محدود کردن اندازه دولت در اقتصاد و مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی به تصویب رسید. پس از تصویب قانون برنامه اول توسعه کشور که سرآغاز فصل جدیدی از اقدامات وسیع سیاستگذاری و تصمیم‌گیری کشور برای سازندگی و توسعه اقتصادی و اجتماعی بود، برنامه‌های مختلفی تدوین و به مرحله اجرا درآمد. از جمله این برنامه‌ها که عمدتاً برای رفع اختلالات و نارسایی‌های گذشته و سالم‌سازی فعالیت‌های اقتصادی از جمله عملکرد شرکت‌های دولتی در نظام اداری- اقتصادی کشور تدوین گردید، سیاست خصوصی سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش‌های غیردولتی بود. تبصره ۳۲ این قانون و سیاست و کلاً تعیین میزان دارایی‌های دولت و تحلیل کم و کیف بازده اقتصادی و اجتماعی آن را مورد توجه قرار داد. البته در قانون برنامه دوم توسعه نیز رگه‌هایی به چشم می‌خورد؛ برای مثال در سیاست‌های پولی و تنظیم بازار یا

سیاست های پرسنلی بخش دولتی، اما بعد از تدوین و اجرای این دو قانون، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در راستای استراتژی مدیریت دولتی نوین که روح اصلاحات در برنامه سوم را شکل می داد دست به اجرای برنامه های مختلف تحول اداری زده است. مهم ترین این برنامه ها در طول برنامه سوم توسعه به شرح زیر هستند که همگی، محورهای بنیادی مدیریت دولتی نوین را شکل می دهند:

برنامه منطقی کردن اندازه دولت از طریق تعیین و تفکیک اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر اساس مفاد ماده ۶۴ قانون برنامه سوم توسعه و تشخیص حجم مناسب برای دولت با تعریف منطقی دولت و امکانات و منابعی که می توان برای اداره امور توسط دولت هزینه کرد.

برنامه اصلاح ساختار تشکیلاتی دولت با هدف بررسی و شناخت مشکلات تشکیلات کلان دولت و کوچک سازی دولت برنامه اصلاح نظام های مدیریتی از طریق بررسی و تعیین تکلیف شوراها و مجامع متعدد و تصمیم گیری و سازماندهی در ساختار تشکیلاتی دولت.

برنامه اصلاح نظام های استخدامی از راه بررسی و رفع نواقص آیین نامه استخدام پیمانی کارکنان دولت برای توسعه اشتغال به صورت غیر رسمی (پیمانی) به جای استخدام های دائم و رسمی.

برنامه آموزش و بهسازی نیروی انسانی دولت به منظور تقویت نیروی انسانی نظام اداری کشور.

برنامه اصلاح فرایندها، روش های انجام کار و توسعه فناوری اداری.

برنامه ارتقای حفظ سلامت مردم در نظام اداری کشور.

بنابراین با مطالعه برنامه سوم توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی کشور، استراتژی تحول بخش دولتی با محوریت مدیریت دولتی نوین به طور واضح به چشم می خورد. تشویق بخش خصوصی برای در دست گرفتن اقتصاد، کوچک سازی دولت، روی آوردن به تعدیل نیروی انسانی، تزری اصول مدیریت بازرگانی در دولت، برون سپاری خدمات عمومی دستگاه های اجرایی و... از جمله محورهای این استراتژی در بخش دولتی بوده است. فراخوان اخیر برخی از مسئولین سیاسی کشور از اندیشمندان برای بازنگری در اصل ۴۴ قانون اساسی، مرحله افراطی اجرای مدیریت دولتی نوین است که این روزها بر تارک بلند بخش دولتی ایران می درخشد. اگر چه انتقاداتی بر امر خصوصی سازی در ایران وارد شده، ولی حجم انتقادات علیه مدیریت دولتی نوین در ایران چندان گسترده نبوده است. با این حال، حجم گسترده ای از نوشتجات حامی بازارگرا کردن بخش دولتی در ایران است. اکنون باید پرسید آیا این استراتژی، استراتژی مناسبی است؟ به نظر می رسد انتقاداتی جدی بر این استراتژی وارد است و به علاوه با روح مدیریت دولتی مردم سالار سازگاری ندارد. (الوانی و دانایی فرد، ۱۳۹۵، ۱۰۲)

## مشکلات نظام اداری ایران و روشهای پیشگیری آن

### ویژگیها و خصوصیات نظام اداری ایران

بخشی نگری و درون گرا - تحول گریز و محافظه کار - مشارکت ناپذیر، خود محور و افزون طلب - مداخله گر، مجری، رقابت ناپذیر و دولت مدار - تمایل به حفظ وضع موجود مقاومت در قبال تحول و نوسازی - عدم تمایل به مشارکت پذیری و شفاف نشدن عملکردها. (عسگری ساجدی، ۷، ۱۳۹۴)

## مشکلات و تنگناهای نظام سیاسی - اداری ایران

- الف - عدم تدوین و بازنگری و نقش دولت متناسب با احکام قانون اساسی
- ب- عدم تفکیک و طبقه بندی وظایف دولت به امور حاکمیت، هدایت و راهبری و تصدی گری و اجرا
- ج- عدم گرایش دستگاههای دولتی به واگذاری امور و جلب مشارکتهای مردمی
- د- عدم تبعیت تشکیلات داخلی دستگاههای دولتی از ضوابط علمی و تجربی معتبر و افزایش غیر منطقی سطوح مدیریت
- ه- پیچیدگی و تعدد مراجع و تمرکز اختیارات تصمیم گیری
- و- عدم رعایت قانونمندی و ضابطه گرایی و شایسته سالاری در انتصاب کارکنان و عزل مدیران فاقد کارآیی و نوآوری
- ز- عدم پاسخگویی دستگاههای دولتی در قبال جامعه و اتخاذ رفتار کارفرما مآبانه با مراجعان و مردم
- ح - وجود قوانین ومقررات متنوع و گوناگون در مورد موضوعهای خاص
- ط - عدم فقدان تعریفی صحیح و قطعی از دولت و رشد نامتناسب کمی کارکنان دولت و عدم پاسخگویی حجم فعلی آن در برخی از امور
- ی- عدم نبود تعریفی دقیق و قطعی میان وظایف ملی و استانی و غیر ذاتی بودن اختیارات مقامات محلی
- ک- توزیع نامتناسب وظایف بین دستگاههای اجرایی از نظر اختلاط در سیاستگذاری و اجرا
- ل- عدم وجود نظام ارزیابی عملکرد دستگاههای اجرایی
- م- فقدان رابطه منطقی میان سیاستهای کلان نظام در حوزه مدیریت و اداره امور کشور با خط مشی های اجرایی و اقدامات عملی
- ن- نظام اداری ایران دارای ماهیت ناهمگون بوده و آمیزه ای از فرهنگ سنتی رابطه گرا با نظام اداری بر گرفته از فرهنگ صنعتی ضابطه گراست؛
- س- توسعه نیافتگی سیاسی باعث گردیده تا نقش سیاستگذاری وزیران و رؤسای سازمانهای مستقل در ترکیب هیئت دولت آگاهانه یا ناآگاهانه تحت الشعاع نقش اجرایی آنها در دستگاههای مربوطه قرار بگیرد
- ق- نظام اداری در تعیین و تبیین سیاستهای کلی و نیز سیاستهای دفاعی و امنیت ملی در چارچوب سیاستهای کلی نظام مشارکت فعالی نداشته و با شورای امنیت ملی ارتباط تعاملی چندانی ندارد
- ز- نظام مدیریت اجرایی گویای آن است که این نظام دیوان سالار دچار عوارض فقدان روحیه مشارکت جویی و مشارکت پذیری، انتقاد پذیری، تمرکز زدایی، انعطاف پذیری و روحیه پاسخگویی به مردم است
- ث - اهتمام به برقراری فرایندهای عزل و نصب و جذب و به کارگیری مدیران کارآمد بسیار حیاتی است اما در نبود توسعه سیاسی و فضایی همانند احزاب سیاسی که ضمن تربیت نیروهای سیاسی، تواناییهای آنها را در معرض شناخت قرار دهند نظام سیاسی در جهت تحقق شایسته سالاری نمی تواند چندان موفق باشد
- غ- در تاریخ معاصر ایران معمولاً بین نخبگان فکری و اجرایی فاصله وجود داشته است. این فاصله باعث گردیده نخبگان فکری بیشتر ایده آل گرا و ذهنی و با واقعیات جامعه کمتر آشنا باشند
- ع- میزان مشارکت جویی و مشارکت پذیری در دستگاههای اجرایی کشور بسیار پایین بوده و این امر ضمن ممانعت استفاده از مشارکت مردم، امکان کاستن از تصدی امور توسط دولت و واگذاری امور اجرایی به مردم را کاهش داده است

ص- تمرکز بیش از حد امور در دستگاههای ستادی و عدم پیش بینی اختیارات مناسب و قانونی برای سطوح اجرایی، اغلب ارتقای نقش و مسئولیتهای راهبردی دولت را غیر ممکن ساخته و جنبه‌های اعمال حاکمیت، سیاستگذاری، حمایت و نظارت دولت را تضعیف کرده است

ض- توسعه نیافتگی سیاسی باعث شده تا قوای سه گانه کشور علی رغم داشتن پیوستگی، با ضعف رابطه منطقی از جهت تأثیر پذیری و تأثیر گذاری بر همدیگر در برنامه ریزیهای داخل قوه مواجه باشند. به طوری که به نظر می‌رسد یک ارتباط تعریف شده علمی بین سه قوه وجود نداشته و فعالیتهای سه قوه فاقد همپوشی لازم است

خ- به نظر می‌رسد در سیاستهای کلی و برنامه‌های توسعه کشور، جهت‌گیریهای قانونی و قضایی چندان مورد توجه قرار نگرفته و موجب تلقی‌های غیر سازنده‌ای از استقلال قوا در اذهان و عملکرد قوای مقننه و قضاییه شده است. (عسگری ساجدی، ۷، ۱۳۹۴)

### عوامل موثر در بروز ناهنجاریهای اداری در ایران

#### الف - ناهماهنگی بین درآمد و هزینه کارکنان

از مشخصات اصلی و مشابه کشورهای جهان سوم عدم توازن میان درآمدها و مخارج این کشورهاست. به نحوی که اغلب با کسری بودجه مواجه هستند. کسری بودجه و به تبع آن استقراض از سیستم بانکی و یا منابع خارجی دیر یا زود اثر سوء خود را بر اقتصاد کشور گذاشته و باعث تشدید تنش و یا بحران اقتصادی می‌شود. و این تنش خود سبب تشدید بحران در سالهای آتی می‌گردد. لذا دولت به عنوان یک راه حل، درصد زیادی از مشکلات ناشی از این کسر بودجه را به کارکنان شاغل در وزارتخانه‌ها و دستگاههای اجرایی خود منتقل می‌کند، بدین نحو که میزان افزایش حقوق آنان را کمتر از نرخ تورم سالیانه تعیین می‌کند. در نتیجه، پس از گذشت یک و یا دودهه، سطح زندگی کارکنان دولت نقصان یافته و سبد خانوار آنها هر ساله خالی تر می‌گردد. از آنجا که کارکنان دولت با سایر اقشار جامعه در تماس بوده و تاحدی قادر به لمس زندگی شان هستند، درصدد برمی‌آیند که به نحوی سطح زندگی خود را به دیگران نزدیک کنند. لذا هر گروه به فراخور نفوذ و سطح اداری خود سعی در کسب امتیازات قانونی و غیرقانونی می‌کند.

نارضایتی از دریافتها اغلب به حق، و گاه پس از چند دهه به ناحق، به صورت یک اپیدمی در بین کارکنان درمی‌آید. به نحوی که هر نوع نارسایی اداری دیگر را (به حق و ناحق) نتیجه کمبود درآمدها جلوه می‌دهند و به کم کاری و سایر خلفای خود مشروعیت نسبی می‌بخشند. بروز زنجیروار همه این مسائل سبب می‌شود، که مدیران دولتی در چرخه‌ای بسته گرفتار شده، و ابزار مدیریت را که همان تشویق و تنبیه است تا حد زیادی از دست بدهند.

#### ب - نارسائیهای اطلاعاتی در تصمیم گیریها

اغلب اندیشمندان دانش مدیریت بر این باورند که جوهر تمامی فعالیتهای مدیریت تصمیم گیری است. لیکن ارزش و اعتبار هر تصمیم، به ارزش و اعتبار اطلاعات جمع آوری شده برای آن بستگی دارد، لذا فقدان پایگاه اطلاعاتی معتبر و عدم دسترسی به منابع اطلاعاتی به روز و قابل استناد از یک طرف و وجود سلسله مراتب اداری بیش از حد در اغلب سازمانهای بزرگ دولتی که خود موجب تحریف اطلاعات واقعی می‌شوند نیز باعث گردیده تا تصمیم گیرندگان در سازمانهای اداری براساس آمار و اطلاعات گذشته، برای آینده تصمیم گیری کنند. این درحالی است که باتوجه به پیچیدگی و تحولات



پرشتاب عوامل موثر بر تصمیمها، می توان نتیجه گرفت که این شیوه تفکر در تصمیم گیری - تصمیم گیری در فضایی بسه دور از واقعیتها و بی توجه به شرایط زمانی و بی تفاوت در برابر نیازهای موجود - کارساز نبوده و کارایی و اثربخشی سیستم اداری را تنزل خواهد داد.

### ج - ساختار اقتصادی ناکارآمد

همواره اقتصاد یکی از محوری ترین عوامل توسعه هر کشور به حساب آمده است. لیکن ساختار ناسالم اقتصادی و سهم ناچیز مالیات بردرآمد دولت و اتکا بیش از حد به درآمدهای نفتی، همه و همه از عواملی هستند که ساختار اداری کشور را از یک حالت مولد به یک حالت منفعل تبدیل ساخته است. بخش خصوصی به عنوان یکی از سه بخش اقتصاد، توسعه نیافته و بدون ساختار مانده است. به گونه ای که ساختارهای تولیدی / خدماتی در بخش خصوصی، با تعداد قلیلی از کشورهای دنیا قابل مقایسه است، آن هم به این دلیل که بخش خصوصی بیشتر حاصل یک جریان فرمایشی است تا اینکه براساس یک جریان رقابتی به وجود آمده باشد. به عبارت دیگر، عامل رقابت و چالشی بودن محیط به هیچ عنوان در شکل گیری بخش خصوصی موردتوجه نبوده و بیشتر ارتباط میان صاحب منصبان، خصوصی سازی را شکل داده است.

ازطرف دیگر سرمایه گذاری در کشور به جای استفاده از یک الگوی مناسب، بیشتر ازجریانان روزمره تبعیت کرده است. ضمن اینکه بیکاری، کمبود ظرفیتهای اشتغال و ناتوانی مدیران در حفظ منابع انسانی نخبه و کاردان، خودگواهی بر وجود نوعی سوء مدیریت در همه سطوح سازمانهای دولتی است. و این درحالی است که اکثر سازمانهای دولتی از وظیفه اصلی خود که همانا خدمت رسانی به مردم است دور شده و برای کسب امتیازات بیشتر با سایر دستگاههای دولتی به رقابت برخاسته اند.

د - راهبردهای سیاسی غیرواقع بینانه

### اصلاحات نظام اداری درقوانین ایران

#### الف) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

بند ۱۰ اصل سوم: ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور از وظایف دولت احصاء گردیده است.

ب) سند چشم انداز

برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تامین اجتماعی، فرصتهای برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره مند از محیط زیست مطلوب. فعال، مسئولیت پذیر، ایثارگر، مومن، رضایت مند، برخوردار از وجدان کاری، انضباط، روحیه ی تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب و نظام اسلامی و شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن.

## نتیجه گیری

در حال حاضر نظام اداری ایران بدلیل برخورداری از ضعف های گوناگون از کارآیی و اثربخشی لازم برخوردار نبوده و این موضوع باعث گردیده تا دستگاه اداری در مقابل حجم بالایی از منابعی که می بلعد نتایج و دستاوردهای اندکی را به بار آورده و موجبات نارضایتی شهروندان را فراهم نماید. لذا بنظر می رسد اقدامات عملی جهت ایجاد تحول اساسی در نظام اداری امری واجب و لازم باشد اما آیا می توان برای بهبود این سیستم اداری و در نتیجه بازده آن کاری انجام داد یا نه؟ پاسخ این سوال مثبت است و در توضیح این مسئله می توان به اقدامات زیر اشاره کرد:

اولاً - از طریق مشارکت کارکنان، می توان به راهکارهای واقع بینانه تری در زمینه اصلاح نائل گردید. با اتخاذ راهکارهای متداول، روشنفکرانه، و بدون انعطاف، امکان تامین موقعیت برای کارکنان جهت مشارکت فعال در تغییر یا تاثیر و نفوذ در تغییر حاصل نخواهد شد.

ثانیاً - کارکنان مسئول تدوین سیاستها و کارکنان مجری خط مشی اصلاح، اغلب پیش از آغاز اصلاحات، از حداقل آموزش لازم برخوردارند. کمبود درک و تخصص افرادی که در فرایندهای اصلاح، در مقام فرماندهی قرار دارند، به کاهش کیفیت و تاثیر تغییرات منجر خواهد شد. تدوین برنامه های جامع آموزشی برای آشنا کردن کارکنان با نظم نوین و توسعه مهارتهای موردنیاز، از ضروریات پذیرش و اجرای اصلاحات به شمار می آیند

ثالثاً - حمایت و تعهد عمیق مدیران ارشد سیاسی و اجرایی برای موقعیت / نظریات اصلاحی، امری اساسی قلمداد می شود. بوروکراسی سازمانهای اداری ایران، در مقابل تحریکات مدیران سیاسی و اجرایی، به جد عکس العمل نشان می دهد. رابعاً - با مشخص ساختن منافع و امتیازاتی که در اثر تغییر عاید کارکنان خواهد شد، می توان سیستم های انگیزشی را جایگزین تهدیدات ناشی از تغییر کرد

در نهایت، اصلاح اداری می باید بر نگرشها و دیدگاههای سیستمی، در عوض نگرشهای مبتنی بر تجدید سازمان موسسات و رفتار اداری موجود، استوار گردد. نگرش سیستمی، مردم، سازمانها، فرایند تعاملات و محیط خارجی مربوط را در تحلیل و دستورالعملهای تغییر، مدنظر قرار خواهد داد. در نگرش سیستمی بایستی سیستم به طور فعال در ماموریت اجزا خود و نیز کل سیستم (تاحدی که به هدف لطمه ای نزند) تجدیدنظر کرده، و از هر کنش درونی و یا بیرونی، به عنوان بازخوردی برای ترمیم واکنش و ماموریت سیستم \_ (اداری) استفاده کند. (غلامی و طاهری گودرزی، ۱۳۹۳، ۵).

## منابع

- ۱- الوانی، سید مهدی. نظریه انتخاب عمومی و ضرورت تحول در ساختار اداری، فصلنامه مطالعات مدیریت، شماره ۲۳، پائیز ۹۳
- ۲- الوانی و دانایی فرد، سید مهدی و حسن. استراتژی تحول در بخش دولتی ایران، دوماهنامه دانشور رفتار، شماره ۱۷، تیر ۹۵
- ۳- استاد زاده، مریم. تحول اداری، سایت راهکار مدیریت، تاریخ ۹۳/۴/۲۰
- ۴- باقری، آیت. لزوم تغییر ساختار اداری به منظور مبارزه با فساد اداری، سایت سازمان بازرسی کل کشور ۱۳۹۳
- ۵- پورکیانی و پیرمرادی، مسعود و نسرین. توانمندسازی و تحول سازمانی، ماهنامه تدبیر، شماره ۱۹۵، ۱۳۹۳
- ۶- جاهد، حسینعلی. سلامت سازمانی، ماهنامه تدبیر، شماره ۱۵۹، مرداد ۹۴
- ۷- سالنامه آماری ۱۳۹۶، سایت مرکز آمار ایران
- ۸- سرداری، احمد. رویکردی به ساختارهای اداری کشورهای در حال توسعه بررسی آسیب شناسی اداری، سایت سازمان بازرسی کل کشور، مرداد ۱۳۹۰
- ۹- سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۳
- ۱۰- سیاست های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۳۹۴
- ۱۱- عبیری، غلامحسن. تحولات ساختاری و جایگاه سیاستگذاری رویکرد کشورهای در حال توسعه، مجله بانک و اقتصاد، شماره ۸۶، آبان ۹۶
- ۱۲- عسگری ساجدی، محمد. تاثیر توسعه نهادهای سیاسی بر تحول نظام اداری، ماهنامه تدبیر، شماره ۱۶۱، مهر ۹۴
- ۱۳- غلامی، اسماعیل. مشکلات ساختار نظام اداری ایران، ماهنامه تدبیر، شماره ۱۴۴، اردیبهشت ۹۳
- ۱۴- فرج وند، اسفندیار. کتاب مبانی مدیریت دولتی جلد اول، تهران، انتشارات فروزش، سال ۱۳۹۶
- ۱۵- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۴
- ۱۶- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۳۹۵
- ۱۷- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۳۹۶