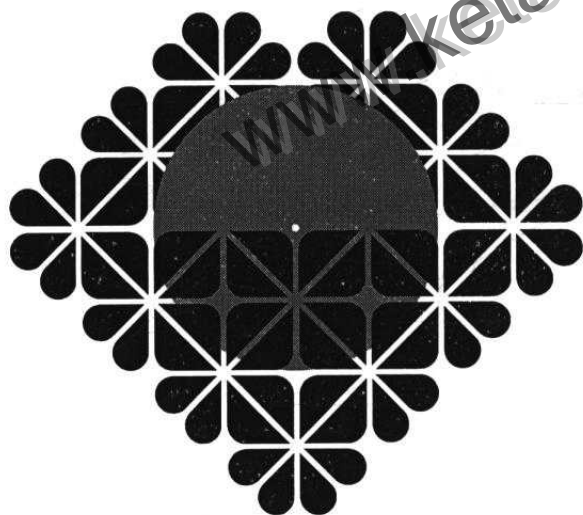

بهررسی مسائل مدیریت دولتی و نظام اداری ایران

تألیف : دکتر علاء الدین رفیع زاده



www.ketab.ir



بررسی مسائل مدیریت دولتی و نظام اداری ایران

تألیف: دکتر علاءالدین رفیع‌زاده

ویراستار: مریم رونق

سال چاپ: ۱۴۰۲

نوبت چاپ: اول

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۷۱۳۷-۵۱-۴

شمارگان: ۳۰۰

طرح جلد: استودیو تهران

صفحه‌بندی: انتشارات فرمنش

قیمت: ۱۵۹,۰۰۰ تومان

چاپ و صحافی: چاپ رونق

تماس با انتشارات فرمنش

تلفن: ۲۲۳۹۷۳۶۱ (۰۲۱) | همراه: ۳۷۴ ۰۱۳۹ (۰۹۱۲) وبسایت: farmanesh.org

برای دریافت آخرین اطلاعات در مورد کتاب‌های انتشارات فرمنش، به وبسایت انتشارات مراجعه فرمایید.

کلیه حقوق برای ناشر محفوظ است.

رفیع‌زاده، علاءالدین، ۱۳۵۴-

بررسی مسائل مدیریت دولتی و نظام اداری ایران/ تألیف علاءالدین رفیع‌زاده؛ ویراستار مریم رونق.

۱۵۰ ص: جدول؛ ۲۱/۵×۱۴/۵ س.م.

تهران: فرمنش، ۱۴۰۲.

فیبا

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۷۱۳۷-۵۱-۴

کتابنامه: ص. ۱۳۱-۱۳۲.

مدیریت دولتی -- ایران

اصلاح نظام اداری -- ایران

Public administration -- Iran

Civil service reform -- Iran

سازمان‌های دولتی -- ایران -- قوانین و رویه‌ها

دولت -- فلسفه

Administrative agencies -- Iran -- Rules and practice

State, The -- Philosophy

رده‌بندی دیویی: ۳۵۱/۵۵۰۲۶۳

رده‌بندی کنگره: JQ۱۷۸۵

شماره کتابشناسی ملی: ۹۲۹۵۰۲۴

فهرست مطالب

۷	پیشگفتار.....
۱۱	مقدمه.....
۱۳	فصل ۱- سخن پایه؛ چرایی دولت و جایگاه اداره امور عمومی.....
۱۳	۱-۱- مقدمه.....
۱۳	۲-۱- چرایی دولت.....
۱۴	۱-۲-۱- نگاه افلاطون.....
۱۵	۲-۲-۱- نگاه ارسطو.....
۱۵	۳-۲-۱- نگاه سقراط.....
۱۶	۴-۲-۱- دیدگاه ماکیاولیست‌ها.....
۱۷	۵-۲-۱- نگاه ماکنتیلیست‌ها.....
۱۸	۶-۲-۱- تفاوت نظر ویلسون با روزولت درخصوص نقش دولت.....
۱۹	۷-۲-۱- نگاه جان لاک.....
۲۲	۸-۲-۱- دست نامرئی و مدیریت برنج امام اسمیت.....
۲۳	۹-۲-۱- افکار بورک؛ تحمل و تنوع در اداره امور عمومی.....
۲۶	۱۰-۲-۱- اداره امور عمومی در اندیشه سیاسی هودرو ویلسون.....
۲۸	۱۱-۲-۱- اثبات گرایی منطقی و تئوری اداره امور عمومی: توسعه کنش هربرت سایمون.....
۳۲	۱۲-۲-۱- والدو و اداره امور عمومی.....
۳۵	۱۳-۲-۱- جان راولز و جورج فردریکسون؛ پیدایش مدیریت دولتی نوین.....
۳۷	۳-۱- خلاصه فصل.....
۴۱	فصل ۲- پیشینه برنامه‌های تحول در نظام اداری ایران.....
۴۱	۱-۲- مقدمه.....
۴۱	۲-۲- پیشینه برنامه‌های تحول اداری در برنامه‌های توسعه کشور.....
۴۵	۳-۲- پیشینه برنامه‌های تحول اداری در قالب برنامه مستقل.....
۴۵	۱-۳-۲- برنامه‌های راهبردی تحول نظام اداری (سال ۱۳۷۹).....
۵۰	۲-۳-۲- برنامه تحول اداری موسوم به «هفت برنامه تحول اداری» (سال ۱۳۸۱).....
۵۳	۳-۳-۲- قانون مدیریت خدمات کشوری (سال ۱۳۸۶).....
۵۴	۴-۳-۲- سیاست‌های کلی نظام اداری کشور (سال ۱۳۸۹).....
۵۶	۵-۳-۲- برنامه تحول اداری موسوم به «ده برنامه تحول در نظام اداری کشور» (سال ۱۳۸۹).....
۵۹	۶-۳-۲- نقشه راه اصلاح نظام اداری کشور (سال ۱۳۹۲).....
۶۲	۷-۳-۲- برنامه موسوم به «برنامه جامع اصلاح نظام اداری-دوره اول» (سال ۱۳۹۴).....
۶۸	۸-۳-۲- برنامه موسوم به «برنامه جامع اصلاح نظام اداری-دوره دوم» (سال ۱۳۹۷).....
۸۲	۴-۲- خلاصه فصل.....

فصل ۳- مسائل سطح کلان حاکم بر نظام اداری ایران..... ۸۵

۱-۳- مقدمه..... ۸۵

۲-۳- مسئله اول: ابهام در رویکرد تحول اداری..... ۸۶

۳-۳- مسئله دوم: تحول اداری جزء اولویت‌های اصلی وزرا و اعضای دولت نیست..... ۸۷

۴-۳- مسئله سوم: بی‌قاعده بودن رابطه بین سیاست و اداره در کنار بروکراسی و دموکراسی... ۹۱

۳-۵- مسئله چهارم: وجود مراجع متعدد تصمیم‌گیری و به تبع آن اتخاذ تصمیم‌های، موازی، جناحی/

صنفی و در برخی موارد متناقض..... ۹۶

۳-۶- مسئله پنجم: عدم ثبات در برنامه‌ها با عنایت به تغییر دولت‌ها..... ۹۸

۳-۷- خلاصه فصل..... ۹۸

فصل ۴- مسائل سطح میانی حاکم بر نظام اداری ایران..... ۱۰۱

۱-۴- مقدمه..... ۱۰۱

۲-۴- مسئله اول: انباشت قوانین و مقررات متعدد (موازی یا بعضاً متناقض) در حوزه‌های مختلف

تحول اداری..... ۱۰۲

۳-۴- مسئله دوم: تغییر و تحولات ساختاری در دو دهه گذشته در سازمان اداری و استخدامی و

برنامه و بودجه کشور..... ۱۰۷

۴-۴- مسئله سوم: کم‌توجهی به نقش ستاد برنامه‌ریزی تحول اداری و شورای راهبردی توسعه

مدیریت دستگاه‌های اجرایی..... ۱۰۸

۴-۵- مسئله چهارم: کم‌توجهی به نیاز ارزیابی عملکرد برنامه‌های تحول و نبود ضمانت اجرایی

مناسب در این زمینه..... ۱۰۹

۴-۶- مسئله پنجم: ضعف در بانک‌های اطلاعاتی مرتبط با برنامه‌های تحول در نظام اداری..... ۱۱۰

۴-۷- خلاصه فصل..... ۱۱۱

فصل ۵- مسائل سطح خرد حاکم بر نظام اداری ایران..... ۱۱۳

۱-۵- مقدمه..... ۱۱۳

۲-۵- مسئله اول: نبود درک صحیح از نقش و جایگاه بروکراسی سطح خرابان..... ۱۱۴

۳-۵- مسئله دوم: ضعف در اجرا..... ۱۱۸

۴-۵- مسئله سوم: به‌هم‌ریختگی در انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای..... ۱۲۱

۵-۵- مسئله چهارم: کم‌توجهی به عقلانیت و نظرات کارشناسی در نظام اداری..... ۱۲۲

۵-۶- مسئله پنجم: ضعف در پاسخ‌خواهی از بروکرات‌های سطح خرابان توسط خدمت‌گیرندگان از

بخش دولتی و عمومی..... ۱۲۳

۵-۷- مسئله ششم: ضعف در فرهنگ سازمانی به‌ویژه در حوزه اخلاق اداری..... ۱۲۵

۵-۸- خلاصه فصل..... ۱۲۸

منابع و مأخذ..... ۱۳۱**پیوست: مستندات قانونی برنامه جامع اصلاح نظام اداری - دوره دوم..... ۱۳۳**

مدیریت دولتی همواره با موضوع توسعه مرتبط بوده است و نظام‌های اداری از دیرباز با یاری بروکراسی‌های خود به طراحی و اجرای پروژه‌های عظیم توسعه‌ای پرداخته‌اند. در واقع زمان پیدایی دولت‌ها، مدیریت توسعه همواره بخش جدانشدنی و میدان فعالیت امور دولتی بوده است (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۹۰)^۱. نظریه‌پردازان مدیریت توسعه به نقش و اهمیت نظام اداری و بروکراسی در ایجاد تحول در کشورها توجهی خاص داشته‌اند. به نظر آن‌ها هدف‌های دوگانه توسعه اقتصادی و ملت‌سازی از طریق مداخله وسیع دولت امکان‌پذیر است و نظام اداری و بروکراسی، دلسوزترین نهادی است که می‌تواند وظیفه پیشبرد توسعه را بر عهده بگیرد (Siffin: ۱۹۷۶)^۲. بنابراین این اندیشه که اصلاحات اداری

برخی از صاحب‌نظران پیشنهاد کردند توانایی‌های اداری را با هر هزینه‌ای که داشته باشد باید ارتقا داد؛ حتی اگر ارزش‌های آزادمنشانه را به‌خطر اندازد.

پیش‌نیاز مدیریت توسعه است آن‌چنان بالا گرفت که برخی از صاحب‌نظران پیشنهاد کردند توانایی‌های اداری را با هر هزینه‌ای که داشته باشد باید ارتقا داد؛ حتی اگر ارزش‌های آزادمنشانه را به‌خطر اندازد. به همین دلیل میلتن (Milton: ۱۹۸۰)^۳ معتقد بود باید توانمندی‌های نظام اداری و بروکراسی را افزایش داد و این مستلزم تلاش برای حرفه‌ای‌تر و مستقل‌تر کردن آن است.

برخی صاحب‌نظران نظام اداری را به باند فرودگاهی تشبیه می‌کنند که قرار است هوایما در آن نشست و برخاست کند. بدیهی است اگر باند مذکور هموار و مناسب نباشد، چه‌بسا آسیب جدی به بهترین هوایمایی که قرار است از این باند استفاده کند، خواهد زد. این مثال روشن نشان‌دهنده اهمیت فوق‌العاده نظام اداری است. فرض کنید مهار تورم و رشد تولید در این زمینه به‌عنوان یکی از اهداف دولت در نظر گرفته شده

۱- فقیهی، ابوالحسن و دانایی فرد، حسن (۱۳۹۰): بروکراسی و توسعه در ایران؛ تهران، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).

۲- Siffin, Wiliam J. (1979). Two Decades of Public Adminisrtation in Developing Countries. Public Adminisatratin Review, Vol.36, No.1, pp. 62-64.

۳- Milton, J. Esaman. (1980). Development Assistance in Public Adminisrtation, Public Adminisrtation Review, Vol. 40, No. 5, p 426.

است. چه زمانی این هدف محقق می شود؟ پاسخها متنوع است. برای مثال لازم است شروع کسب و کارها به آسانی و در کوتاهترین زمان انجام شود؛ تمام فرایندهای مرتبط با هدف باید شفاف، روشن و قابل پیش باشد؛ افراد متولی بایستی براساس شایسته‌گزینی، تخصص، تعهد، با روحیه تحول‌گرا، پاسخ‌گو و غیره انتخاب شود؛ بودجه مورد نیاز به‌درستی و به‌موقع تخصیص داده شود؛ ساختار سازمانی متناسب با هدف مورد نظر طراحی شود؛ منابع انسانی مرتبط درست انتخاب شده و انگیزه لازم را داشته باشند؛ نظام پرداخت متناسب با عملکرد تنظیم شود؛ نظام ارزیابی دقیق طراحی و اجرا شود؛ و ... همان‌طور که ملاحظه می‌شود، تمام پاسخ‌های فرضی در چهارچوب نظام اداری تعریف می‌شود که اگر به‌درستی طراحی و اجرا نشود، بدیهی است تبدیل به بزرگ‌ترین مانع در جهت تحقق هدف مورد نظر می‌گردد.

اما نکته‌ای که نباید از آن غافل شد این است که اصلاح نظام اداری به‌آسانی اصلاح باند فرودگاه نیست و بسیار پیچیده است. مطالعه انجام‌شده در بانک جهانی نشان می‌دهد از سال ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۷ تنها ۳۳ درصد پروژه‌های اصلاح خدمات عمومی موفق بوده است. هیدن^۱ یک مدل چهار سطحی را مطرح و استدلال می‌کند که هر یک از این سطوح موانعی را به‌نوبه خود در موفقیت برنامه‌های اصلاح نظام اداری ایجاد می‌کنند. این چهار سطح عبارتند از:

سطح	مفهوم	فعالیت
متا (meta)	حکومت	سیاست‌ها
ماکرو (macro)	توسعه سازمان‌ها و مؤسسات	سازمان‌ها و مؤسسات
مسو (meso)	سیاست‌گذاری و مدیریت استراتژیک	خط‌مشی و استراتژی
میکرو (micro)	مدیریت عملیاتی	اجرا

تجربه برخی کشورها از جمله مالزی در این زمینه قابل توجه است. به‌عنوان مثال، مالزی در برنامه‌های اصلاح به موضوع پرداخت بر مبنای عملکرد توجه ویژه‌ای داشته و از این طریق قدرت اجرایی برنامه‌ها را به‌طور چشم‌گیری ارتقا داده است. همان‌طور که اشاره شد، در هر چهار سطح عوامل مختلفی وجود دارد که در اصلاح و تحول موفقیت‌آمیز، تأثیرگذار است. اما مطالعات مختلف نشان می‌دهد که محدودیت

سیاسی در صدر موانع قرار دارد. دسته‌بندی مشکلات موجود در این زمینه از دیدگاه بانک جهانی در جدول زیر خلاصه شده است:

عنوان مشکل	درصد نقش هر یک از عوامل براساس ارزیابی صورت گرفته
ظرفیت‌سازی اداری و تأمین منابع مالی	۲۲
اجماع در انجام اصلاحات اداری	۱۷
طراحی پروژه‌های اجرایی	۱۷
تعهد دولت و حاکمیت	۱۵
بحران‌های سیاسی و اقتصادی	۱۳
تأمین ابزار و وام‌های مورد نیاز	۵
سرپرستی و کارمندی	۴
هماهنگی	۴
بانک و مذاکرات	۳

قبل از نگارش این کتاب جست‌وجویی در ارتباط با کتاب‌های منتشرشده در حوزه بررسی مسائل نظام اداری ایران و مدیریت دولتی انجام شد. مشاهده شد که تقریباً تمام کتاب‌های منتشرشده در این زمینه صرفاً به‌صورت نظری، علمی و تئوریک تهیه شده است. لذا بر آن شدم تا به‌عنوان فردی که بیش از دو دهه در سازمان تخصصی مرتبط با نظام اداری و مدیریت دولتی ایران (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور سابق و سازمان اداری و استخدامی کشور فعلی) در سطوح مختلف (از سطح کارشناسی تا سطح معاون سازمان) کار کرده‌ام، این کتاب را با رویکرد تمرکز بر تجربه (بیش از دو دهه) تألیف نمایم. امیدوارم که گامی در مسیر تعالی و پیشرفت کشور در حوزه‌های مختلف باشد. شایان ذکر است در سال ۱۳۹۹ نیز کتابی با عنوان «جهانی شدن و چالش‌های اداره امور عمومی» ترجمه و تقدیم علاقه‌مندان شده بود.

در پایان از حمایت معنوی «انجمن مدیریت ایران» سپاس گزارم.

علاءالدین رفیع‌زاده