

## بنام خدا

### معرفی کتاب: بررسی مسائل مدیریت دولتی و نظام اداری ایران

با این که در سه دهه گذشته اقدامات بسیار ارزشمندی در حوزه تحول در نظام اداری صورت گرفته و اصلاحات فرایندی و مثبت فراوانی انجام شده است، اما این سؤال پیش می‌آید که آیا با وجود تجارب موفق برخی کشورها در حوزه تحول اداری و پیشرفت فراینده علم، به‌ویژه علوم و فناوری‌های الکترونیک، آیا تحول اداری در این راستا سرعت و کیفیت لازم و کافی را داشته است یا خیر؟ آنچه مردم به‌عنوان خدمت‌گیرندگان از دستگاه‌های دولتی و عمومی شاهد آن هستند، دادن پاسخ مثبت به سؤال مذکور را کمی سخت می‌نماید و نشان از وجود مسائل و مشکلات مختلفی در عمل و اجرا دارد. کتاب‌های متعددی در حوزه بررسی مسائل نظام اداری و مدیریتی در کشور منتشر شده است. لکن مشخصه‌های اصلی این کتاب، که به‌عنوان وجه تمایز بایستی مورد توجه خوانندگان قرار گیرد، به این شرح است: (۱) این کتاب

صرفاً به مسائل راهبردی می‌پردازد و بدیهی است ذیل هر کدام از مسائل مطرح‌شده در فصول (۳) تا (۵)، مسائل مختلف ریز و عملیاتی وجود دارد که در جای خود قابل بحث است که در این کتاب به آن‌ها نمی‌پردازیم. اما فرض ما بر این است که این مسائل ریز، تحت‌الشعاع مسائل راهبردی هستند و چنانچه این مسائل حل شوند، آن‌ها نیز حل خواهند شد. (۲) این کتاب حاصل بیش از دو دهه تجربه مؤلف در سطوح مختلف نظام اداری از سطح کارشناسی تا سطح مدیر ارشد است. لذا نکات مطرح‌شده به‌نوعی تجربه زیسته مؤلف تلقی می‌شود و رویکرد موجود هم رویکرد کاربردی و عملیاتی است، تا صرفاً نظری. البته تلاش بر این بوده است که مسائل موجود با استناد مبانی نظری تحلیل و تفسیر شود. (۳) این کتاب از این جهت که با نگاه کاربردی و تجربی تألیف شده است، علاوه بر این که شایسته است مورد استفاده مدیران ارشد و سایر مدیران و کارکنان نظام اداری قرار گیرد، منبع مناسبی برای بحث در مقاطع تکمیلی رشته مدیریت، به‌ویژه مدیریت دولتی، توسط اساتید و دانشجویان است.

برای تهیه کتاب با انتشارات فرمانش تماس بگیرید: تلفن انتشارات: ۰۲۱۲۲۳۹۷۳۶۱

وب سایت / خرید اینترنتی:

<https://farmanesh.org/Views/BookDetails.aspx?rcid=۷۱۰۶>

وب سایت شخصی و ارتباط با مؤلف <http://rafiiezadeh.ir/index.php>

@Rafiezadeh\_Alaeddin

## پیشگفتار

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)<sup>۱</sup>. 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)<sup>۲</sup>. 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 به خطر 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 به خطر اندازد. به همین دلیل میل‌تون (Milton: ۱۹۸۰)<sup>۳</sup> 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 هواپیما در آن نشست و برخاست کند. بدیهی است اگر باند مذکور هموار و مناسب نباشد، چه بسا آسیب جدی به بهترین هواپیمایی 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 Administration in Developing Countries. *Public Administration Review*, Vol.36, No.1, pp. 62-64.

۳- Milton, J. Esaman. (1980). Development Assistance in Public Administration, *Public Administration 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<sup>۱</sup> یک مدل چهار سطحی را مطرح و استدلال می‌کند که هر یک از این سطوح موانعی را به‌نوبه‌خود 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

۱- Hyden

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 کارمندگزینی	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 به صورت نظری، علمی و تئوریک تهیه شده است. لذا بر آن شدم تا به عنوان 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**

## مقدمه

همان‌طور که در پیشگفتار مورد بحث قرار گرفت، برخی صاحب‌نظران، نظام اداری را به باند فرودگاهی تشبیه می‌کنند که قرار است هواپیما در آن نشست و برخاست کند. بدیهی است که اگر باند مذکور هموار و مناسب نباشد، چه بسا آسیب جدی به بهترین هواپیمایی که قرار است از این باند استفاده کند، خواهد زد. این مثال روشن، نشان‌دهنده اهمیت فوق‌العاده نظام اداری است. آنچه مسلم است ضرورت رصد مداوم باند و اعمال اصلاحات لازم بر روی آن است. در این میان، تحول و اصلاح نظام اداری به‌آسانی اصلاح و نگهداری باند فرودگاه نیست، زیرا نیازمند برنامه‌ریزی دقیق، اجرا و نظارت و ارزیابی است.

بررسی پیشینه برنامه‌های تحول در نظام اداری نشان از وجود برنامه‌ریزی‌های مختلف در ادوار گذشته دارد. نگاه انسجام‌یافته درخصوص برنامه‌های تحول در نظام اداری با تدوین برنامه‌های راهبردی تحول در نظام اداری در سال ۱۳۷۹ شروع شد. تدوین و اجرای برنامه‌های مختلف موسوم به هفت برنامه تحول اداری در سال ۱۳۸۱، قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶، سیاست‌های کلی نظام اداری در سال ۱۳۸۹، ده برنامه تحول در نظام اداری در سال ۱۳۸۹، نقشه راه اصلاح نظام اداری در سال ۱۳۹۲، و برنامه جامع اصلاح نظام اداری دوره اول (سال ۱۳۹۲) و دوره دوم (سال ۱۳۹۷)، نظام اداری را به نقطه کنونی رسانده است.

با این‌که در سه دهه گذشته اقدامات بسیار ارزشمندی در حوزه تحول در نظام اداری صورت گرفته و اصلاحات فرایندی و مثبت فراوانی انجام شده است، اما این سؤال پیش می‌آید که آیا با وجود تجارب موفق برخی کشورها در حوزه تحول اداری و پیشرفت فزاینده علم، به‌ویژه علوم و فناوری‌های الکترونیک، آیا تحول اداری در این راستا سرعت و کیفیت لازم و کافی را داشته است یا خیر؟ آنچه مردم به‌عنوان خدمت‌گیرندگان از دستگاه‌های دولتی و عمومی شاهد آن هستند، دادن پاسخ مثبت به سؤال مذکور را کمی سخت می‌نماید و نشان از وجود مسائل و مشکلات مختلفی در عمل و اجرا دارد. کتاب‌های متعددی در حوزه بررسی مسائل نظام اداری و مدیریتی در کشور منتشر شده است. لکن مشخصه‌های اصلی این کتاب، که به‌عنوان وجه تمایز بایستی مورد توجه خوانندگان قرار گیرد، به شرح زیر است:

۱- این کتاب صرفاً به مسائل راهبردی می‌پردازد و بدیهی است ذیل هر کدام از مسائل مطرح‌شده در فصول (۳) تا (۵)، مسائل مختلف ریز و عملیاتی وجود

دارد که در جای خود قابل بحث است که در این کتاب به آن‌ها نمی‌پردازیم. اما فرض ما بر این است که این مسائل ریز، تحت‌الشعاع مسائل راهبردی هستند و چنانچه این مسائل حل شوند، آن‌ها نیز حل خواهند شد.

۲- این کتاب حاصل بیش از دو دهه تجربه مؤلف در سطوح مختلف نظام اداری از سطح کارشناسی تا سطح مدیر ارشد است. لذا نکات مطرح‌شده به‌نوعی تجربه زیسته مؤلف تلقی می‌شود و رویکرد موجود هم رویکرد کاربردی و عملیاتی است، تا صرفاً نظری. البته تلاش بر این بوده است که مسائل موجود با استناد مبانی نظری تحلیل و تفسیر شود.

۳- این کتاب از این جهت که با نگاه کاربردی و تجربی تألیف شده است، علاوه بر این که شایسته است مورد استفاده مدیران ارشد و سایر مدیران و کارکنان نظام اداری قرار گیرد، منبع مناسبی برای بحث در مقاطع تکمیلی رشته مدیریت، به‌ویژه مدیریت دولتی، توسط اساتید و دانشجویان است.

این کتاب از پنج فصل تشکیل شده است. در فصل اول، چرایی دولت و جایگاه اداره امور عمومی در نظام حکمرانی از دیدگاه فلاسفه و صاحب‌نظران حکمرانی مورد بحث قرار گرفته است. در این فصل صرفاً خلاصه‌ای از دیدگاه‌های علمی مطرح شده و هدف این بوده است که زمینه بحث در مورد موضوع فراهم شود. در فصل دوم پیشینه برنامه‌های تحول در نظام اداری ایران در سه دهه گذشته بررسی می‌شود. از فصل سوم تا فصل پنجم، مسائل موجود در نظام اداری در سه سطح کلان (۵ مسئله)، میانی (۵ مسئله) و خرد (۶ مسئله) مورد بحث قرار می‌گیرد.

**علاءالدین رفیع زاده**

## فهرست مطالب

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

**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
- ۵-۳- مسئله چهارم: وجود مراجع متعدد تصمیم‌گیری و به تبع آن اتخاذ تصمیم‌های، موازی، جناحی / صنفی و در برخی موارد متناقض ..... ۹۶
- ۶-۳- مسئله پنجم: عدم ثبات در برنامه‌ها با عنایت به تغییر دولت‌ها ..... ۹۸
- ۷-۳- 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 راهبری توسعه مدیریت دستگاه‌های اجرایی ..... ۱۰۸
- ۵-۴- مسئله چهارم: کم‌توجهی به نتایج ارزیابی عملکرد برنامه‌های تحول و نبود ضمانت اجرایی مناسب در این زمینه ..... ۱۰۹
- ۶-۴- مسئله پنجم: ضعف در بانک‌های اطلاعاتی مرتبط با برنامه‌های تحول در نظام اداری ..... ۱۱۰
- ۷-۴- 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 خیابان ..... 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
- ۶-۵- مسئله پنجم: ضعف در پاسخ‌خواهی از بروکرات‌های سطح خیابان توسط خدمت‌گیرندگان از بخش دولتی و عمومی ..... ۱۲۳
- ۷-۵- مسئله ششم: ضعف در فرهنگ سازمانی به‌ویژه در حوزه اخلاق اداری ..... ۱۲۵
- ۸-۵- خلاصه فصل ..... ۱۲۸

**منابع و مأخذ ..... ۱۳۱**

**پیوست: مستندات قانونی برنامه جامع اصلاح نظام اداری - دوره دوم ..... ۱۳۳**