

## نقش سازمان و مدیریت دولت

( )



## فهرست مطالب

---

پیشگفتار ..... ۷

مقدمه ..... ۹

### فصل اول: نقش ساختار اداری دولت در نظام بودجه‌ریزی

۱. ماهیت رابطه نظام اداری و نظام بودجه‌ریزی ..... ۱۳

۲. کارآمدی دولت و کارایی مدیریت دولتی و نظام اداری ..... ۱۶

۳. تصویر مختصری از ساختار فعلی نظام اداری کشور ..... ۱۸

### فصل دوم: سیستم‌ها و روش‌های انجام کار

۱. انواع روش‌های انجام کار ..... ۳۱

۲. اشکالات قابل بروز در روش‌های انجام کار در نظام اداری ..... ۳۳

۳. مشکلات و تنگناهای موجود ..... ۴۲

### فصل سوم: قوانین و مقررات حاکم بر نظام اداری

۱. قوانین و مقررات حاکم بر عملیات و فعالیت‌ها در نظام اداری کشور ..... ۴۷

۲. قوانین و مقررات استخدامی ..... ۵۰

۳. نارسایی‌ها و نقایص عمده قوانین و مقررات در نظام اداری ..... ۵۵

### فصل چهارم: نیروی انسانی بخش دولت

۱. کارکنان دستگاه‌های دولتی در سال‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۷۸ ..... ۶۳

۲. وضعیت مدیران در نظام اداری کشور ..... ۷۰

۳. عمده نارسایی‌ها و مشکلات در زمینه نیروی انسانی ..... ۷۶

### فصل پنجم: نارسایی‌های قانونی و تشکیلاتی مؤثر در نظام بودجه‌ریزی

۱. نارسایی‌ها و کاستی‌های قانونی تشکیلات دولت ..... ۸۳

۲. مشکلات و نارسایی‌های ساختاری تشکیلات دولت ..... ۸۸

منابع و مأخذ ..... ۹۵

قریب به اتفاق دست اندرکاران بر این باورند که بودجه‌ریزی در ایران، به رغم حدود یک قرن پیشینه اجرائی با مسائل و مشکلات فراوان روبه‌رو است. پاره‌ای از این مسائل ناشی از شرایط و کارکردهای اقتصادی و اجتماعی موجود است، اما برخی دیگر که اهمیت بسیار بیشتری هم دارند، در ساختار اداری و مالی مدیریت کشور ریشه دارند. مسائل و تنگناهای مزبور بر محتوای اطلاعاتی بودجه تأثیر گذاشته و سبب فقدان شفافیت در تصمیم‌گیری‌های مالی و بروز آسیب‌هایی در حوزه انجام وظایف قانونگذاری شده‌اند. از این رو، مواجهه با وضعیت موجود مستلزم دستیابی به چارچوب جامعی است که در آن، علاوه بر بررسی نارسایی‌ها، زمینه‌ترسیم خطوط کلی نظام بودجه‌ای مطلوب و متناسب با ویژگی‌های مورد نظر مقدور فراهم آید.

برای طرح این ضرورت ملی و کمک به گره‌گشایی از این مسئله، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بر آن شد تا با سازماندهی مطالعه‌ای در این حوزه گامی در جهت اجرای احکام قانونی بودجه‌های سال‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ و اصلاح روش‌های موجود بردارد. به این منظور از گروهی از کارشناسان و افراد صاحب نظر دعوت شد تا از طریق برگزاری جلسه‌های متعدد نسبت به سازماندهی مطالعه لازم اقدام کنند.

چکیده مرحله نخست این مطالعه در پاییز ۱۳۸۱ در قالب کتابی با عنوان «بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)» به چاپ رسید. در این مرحله که حدود یک سال به طول

انجامید ۱۵ مطالعه مستقل تعریف و به اجرا گذاشته شد که نتیجه آن در قالب ۷ مجلد در حال انتشار است. کتاب حاضر چهارمین مجلد از مجموعه مزبور است که به بررسی نقش سازمان و مدیریت دولت در بودجه اختصاص دارد.

محمد قاسمی

مدیر دفتر مطالعات برنامه و بودجه

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

برای دولتی که منابع درآمدی محدودی دارد، نظام بودجه ریزی پیشرفته و متناسب با امکانات گامی اساسی و ضرورتی حیاتی برای تحقق هدف‌ها تلقی می‌شود. چنین دولتی باید بکوشد سریع‌تر، بهتر و ارزان‌تر به اهداف و نتایج مورد نظر خود دست یابد تا از کاروان جهانی توسعه عقب نماند.

واقعیت آن است که پس از حدود یک قرن سابقه قانونگذاری هنوز برخی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های کشور فاقد اساسنامه و یا قانون تأسیس هستند، فهرست وظایف و مسئولیت‌های قانونی و دقیق بسیاری از دستگاه‌های اجرایی هنوز مشخص و دسته‌بندی نشده است و ساختار اداری آن‌ها حاصل سلايق و علايق سياستمداران است نه محصول نظر و اعتقاد کارشناسان. در حالیکه جمعیت کشور از سال ۱۳۵۷ تاکنون دو برابر شده است کارگزاران و کارکنان دولت در همین مدت چهار برابر شده‌اند و بیش از ۳۵ درصد از مدیران فاقد تحصیلات عالی هستند. به برخی الزامات قانونی دستگاه‌های اجرایی عمل نشده و حدود پنجاه عنوان سازمانی یا فاقد تعریف قانونی‌اند یا تعاریف آن‌ها نارسا و غیرجامع و مانع است. پس از سال‌ها تدریس علم مدیریت در دانشگاه‌ها، روش‌های کار مدرن محدود به ماشین کردن نامه‌ها و بایگانی کردن اسناد است و مکانیزه کردن سیستم‌ها در سازمان‌های اداری شکل نگرفته است. تعدد فرماندهی، دوباره کاری و تداخل وظایف در ادارات امری عادی است و نتیجه قطعی و سنتی تنظیم بودجه، استمرار و تداوم وضع

موجود است. آیا بدون شناختن این مشکلات و یافتن راه حل اساسی برای آنها می توان چنان نظام بودجه ای داشت که دست یافتن به اهداف را امکان پذیر نماید؟ وقتی هنوز میان سودآوری و اثربخشی تفاوتی قائل نیستیم، اعمال حاکمیت را از اعمال تصدی بازشناخته ایم، سرمایه و دارایی نسل های آینده را برای بقای نظام اداری غیر کارآمد خود هزینه می کنیم، اصول پذیرفته شده دولت های رفاه گستر و برنامه ریزی دولتی را با خصوصی سازی و سرمایه سالاری و شکوفایی سازمان های غیر دولتی در هم می آمیزیم، مدام دم از ضرورت عدم تمرکز می زنیم ولی به طور مستمر به اختیارات و اقتدارات سازمان های مرکزی می افزاییم، از آموزش، ارزشیابی و تقوای شغلی دم می زنیم ولی آنها را به عنوان ابزاری برای افزایش حقوق بکار می گیریم، آیا بدون شناخت و درمان این دردها می توانیم از طریق ساز و کارهای بودجه ای راه حلی برای همه این مشکلات بیابیم؟ پاسخ این پرسش ها هرچه که باشد، مسلماً شناخت و شفاف ساختن این تنگناها و مشکلات و کوشش در جهت رفع آنها موجب هدفمند شدن نظام بودجه ریزی، تحصیل بهتر و به موقع درآمدها و کاهش قابل توجه هزینه ها خواهد شد. در این مطالعه مختصر و کوتاه، به منظور تدوین و تنظیم یک نظام بودجه ریزی بهتر و کارآمدتر به برخی از این مشکلات اشاره می شود.



بودجه مهم‌ترین و در حقیقت جامع‌ترین سندی است که دولت از طریق آن سیاست‌های خود را اعمال می‌کند. این نکته زمانی اهمیت خود را آشکار می‌سازد که آگاه باشیم، دولت علاوه بر تمام وسایل و امکاناتی که برای اعمال قدرت در اختیار دارد (همچون نیروی نظامی و انتظامی، انحصارات و غیره) در بسیاری سال‌ها بیش از مجموع کل هزینه تمام خانواده‌های کشور هزینه می‌کند. چنین امری مبین آن است که دولت با هزینه کردن (خرید کالاها و خدمات) بر تقاضای کل جامعه و با کسب درآمد (برای تأمین آن هزینه‌ها) بر قدرت خرید مردم اثر می‌گذارد و در واقع به نوعی به هدایت اقتصادی جامعه دست می‌زند.

این اقدام بر شاخص‌های اصلی اقتصاد کلان، از جمله ایجاد تعادل اقتصادی، ثبات قیمت‌ها، تولید ناخالص ملی، اشتغال، توزیع مناسب درآمدها، نرخ اسعار و غیره تأثیر اساسی دارد. این در حالی است که مسلماً نحوه و نوع هزینه‌های دولت بر امور فرهنگی و اجتماعی جامعه نیز تأثیر جدی می‌گذارد.

به این ترتیب می‌توان نتیجه گرفت که سیاست‌های درآمدی و هزینه‌ای دولت که در قالب سیاست‌های پولی و مالی شکل می‌گیرد، و از طریق بودجه اعمال می‌شود، نوعی اعمال قدرت است که اگر بر پایه و اساس علمی، منطقی و تخصصی بنیان گذاشته شود حاکمیت دولت را برای انجام وظایفی که برعهده دارد به نحو مطلوب میسر می‌سازد.

نظام بودجه‌ریزی کشور بر خلاف ظاهر مدرن و برنامه‌ای آن، دارای خصوصیتی است که پاسخگوی وظایف دولت در امور فوق به خصوص در زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی همچون میزان اشتغال، بیکاری، وضعیت تولید، تحولات علمی، وضعیت پس‌انداز، سرمایه‌گذاری و نظایر آن نیست. شاید بتوان مهم‌ترین خصوصیات نظام بودجه‌ریزی را به شرح زیر خلاصه کرد:

۱. علیرغم تصاحب و مصرف بخش عظیمی از منابع درآمدی جامعه که عمدتاً نیز از محل فروش منابع و ثروت‌های طبیعی و تجدید ناپذیر به دست می‌آید، دولت هنوز توانایی تأمین احتیاجات کمی و کیفی عمومی را ندارد و حتی قدرت خرید در حد متوسط برای کارکنان خود ایجاد نمی‌کند.

۲. میان هزینه‌های جاری و بودجه‌ عمرانی کشور تناسب منطقی و لازم وجود ندارد و در بودجه‌ عمرانی الگوهای تخصیص منابع تنها یا بیش‌تر پاسخگوی فشارهای روزمره مقامات مرکزی و دولتی است.

۳. جهت‌گیری بودجه با عنایت به فشارهای اجتماعی شکل می‌گیرد و به اندازه کافی از خط‌مشی‌ها و چهارچوب‌های کارشناسی و حرفه‌ای بهره نمی‌گیرد.

۴. تنها عامل محدودکننده دولت در زمینه‌های مربوط، حجم درآمدهایی است که دولت به اشکال گوناگون از جامعه کسب می‌کند.

۵. منابع درآمدی دولت، عمدتاً به لحاظ نوسان‌های قیمت نفت، آسیب‌پذیر است.

۶. اصل عمده در بودجه جاری دستگاه‌ها، حفظ دستگاه بوده و هست<sup>۱</sup>. بدین معنی که نقش عمده نظام بودجه‌ریزی کنونی، عمدتاً استقرار و استمرار وضع موجود وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی است.

رابطه میان نظام اداری و مدیریت دولتی و بودجه و بودجه‌بندی در کشور را می‌توان به دو شکل مشخص تصور، تحلیل و ارزیابی نمود:

---

۱. حسن بابایی (۱۳۷۹).

اول، مدیریت و راهبری امر بودجه در قالب قوانین عمده‌ای چون قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰، قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و قانون دیوان محاسبات مصوب سال‌های ۱۳۶۱ و ۱۳۷۰ و مقررات مربوط به آنها و سایر مقررات. یکی از مهم‌ترین فعالیت‌های نظام اداری و مدیریت دولتی کشور است که هر سال باید تهیه و اجرا شود. سازمان مدیریت و برنامه ریزی، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و کلیه نهادهایی که به طور کامل یا نسبی از بودجه عمومی استفاده می‌نمایند و یا بودجه آن‌ها باید در بودجه کل کشور منظور شود، سازمان کار مدیریت و راهبری بودجه سالانه را در خود جای می‌دهند. بدیهی است کارآمدی و اثربخشی بودجه کشور چه در بعد تهیه و تنظیم و چه در بعد اجرا و عملیات و نظارت و پایش، به حسن و یا سوء مدیریت و راهبری آن در مجموعه نظام اداری وابسته است. بنابراین بخش عمده‌ای از مباحث و اقدامات بودجه را جنبه‌های اداری، اجرایی و قانونی تشکیل می‌دهند.

دوم، نظام اداری به عنوان زیر نظامی از نظام جمهوری اسلامی ایران، عهده‌دار تمشیت امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی نظام و دربرگیرنده آن بخش از قوه مجریه است که مسئولیت آن بر عهده رئیس‌جمهور است. هدفهای حاکمیتی و هدفها و فعالیت‌های اجرایی از جمله اهداف این نظام به شمار می‌آیند. فعالیت‌های قانونگذاری، فعالیت‌های مربوط به اجرای عدالت، فعالیت‌های مربوط به حفظ امنیت، فعالیت‌های مربوط به حفظ تمامیت ارضی و دفاع، اعمال حاکمیت در خصوص احراز صلاحیت‌ها، صدور مجوزها و اعلام ممنوعیت‌ها، اهداف و فعالیت‌های نظارت و کنترل در قالب هدفهای حاکمیتی و امور مربوط به تصدی (از تولید و انتقال و توزیع آب، برق، گاز و تلفن تا آموزش و پرورش و بهداشت و درمان) و مالکیتی (حاکمیت دولت بر منابع زیرزمینی، آب و خاک، جنگل و مرتع، ...) در قالب هدفها و فعالیت‌های اجرایی قابل بیان هستند.

وجود چنین گستره و حجمی از فعالیت و دستگاه‌های معطوف به هدف‌های ذکر شده در نظام اداری کشور - که قطعاً باید از طریق بودجه دولت تأمین مالی و اجرا شوند - نقطه ارتباط بودجه دولت و نظام اداری دولت را رقم می‌زند. این نقطه ارتباط، نمایانگر سهم

بخش عمومی یا دولت در اقتصاد ملی و میزان و درجه‌ای است که دولت در تکاپوی اقتصاد ملی، کالا و خدمات تولید می‌کند و می‌فروشد و یا نیازمند است و می‌خرد. هزینه‌های اداری که در بودجه دولت منعکس می‌شود نشان‌دهنده خرید کالا توسط دولت است و هزینه‌های پرسنلی نیز از خدماتی حکایت می‌کند که دولت می‌خرد. همچنین دولت با بودجه عمرانی خود مقدار زیادی به تشکیل سرمایه و سرمایه‌گذاری اقدام می‌کند. به علاوه وجود شرکت‌های تولیدی و بازرگانی متعدد در نظام اداری دولت، قسمت عظیمی از کالاها و خدمات تولید شده در اقتصاد ملی را تولید و توزیع می‌کند که اطلاعات آن در بودجه‌های سالانه دولت انعکاس می‌یابد. در مجموع، بخش عمومی در کنار سایر بخش‌ها، هم تولیدکننده و هم مصرف‌کننده بزرگی است. بدیهی است که اصلاحات ساختاری و مدیریتی در نظام اداری حتی تا مرحله بازآفرینی دولت و سازمان‌های دولتی، تأثیر کمی و کیفی قابل توجهی بر بودجه و فلسفه وجودی آن خواهد داشت. همچنین کارآمدی یا ناکارآمدی آن را در مقام مهم‌ترین و جامع‌ترین سند و برنامه‌ای که دولت از طریق آن سیاست‌های خود را اعمال می‌کند و هدایت اقتصاد جامعه را هدایت می‌کند تحت تأثیر جدی خود قرار خواهد داد.

دولت‌ها به دو شرط توانایی پاسخگویی به نیازهای جامعه خود و مقابله با چالش‌های پیش روی خود را دارند. اول، داشتن توانایی برای آنچه می‌خواهند انجام دهند و دوم، تقویت نهادهای عمومی و مشارکت مردم برای انجام کارهای بیش‌تر با توانایی بالاتر. به این دلیل تلاش برای دستیابی به یک دولت کارآمد و کوچک و نظام اداری کارا و مؤثر نه تنها در کشورهای در حال توسعه، بلکه در کشورهای صنعتی و پیشرفته نیز از اولویت‌های اصولی حکومت‌ها شده است. اصلاحات در ساختار دولت و کارآمد شدن آن دور ارزشمندی ایجاد می‌کند که موجب توسعه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی شده و منجر به ارتقاء استانداردهای زندگی در جامعه می‌شود. بدین ترتیب، چالش اساسی فرا روی دولت‌ها،

برداشتن گام‌های بلند به سوی دولت‌های کارآمدتر است. اصلاح نهادهای دولتی، فرایندی طولانی و دشوار است که از نظر سیاسی بحث‌انگیز و از جهت اقتصادی با مشکلاتی توأم است. اما با درک زیان‌های حاصل از ساختارها و نظام‌های ناکار، درمی‌یابیم که مشکلات، هزینه‌ها و مسایل ناشی از تغییر و تحول ساختاری در مقابل مزایای متصور از آن، بیهوده نیست.

صاحب‌نظران در مجموع نظام اداری کشور را ناکارآمد و گرفتار مسایل و مشکلات عدیده ارزیابی می‌کنند و اعتقاد دارند در متن و جریان اصلاحات در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، اداری و مدیریتی و حتی بازآفرینی دولت در قلب و مرکز آن‌ها برای ایجاد تحول در سایر ابعاد ضرورتی انکارناپذیر دارد.

ویژگی‌ها و خصوصیات منفی نظام اداری موجود را می‌توان به شرح زیر فهرست کرد:

۱. بخشی‌نگری و درون‌گرایی
  ۲. روزمره‌مداری و نزدیک‌بینی
  ۳. تحول‌گریزی و محافظه‌کاری
  ۴. مشارکت‌ناپذیری، خودمحوری و افزون‌طلبی
  ۵. گسترش‌جویی و زیاده‌طلبی
  ۶. تجربه‌گرایی، سنت‌پرستی، دانش‌گریزی و نو‌گریزی
  ۷. بی‌نظمی، ناهماهنگی و غیرهدفمندی
  ۸. مداخله‌گرایی، علاقه به کارهای اجرایی، رقابت‌ناپذیری و دیوان‌مداری
- این در حالی است که تعهدپذیری و اخلاق‌گرایی و توان‌مندی بالقوه و استعداد بازتوانی از ویژگی‌های مثبت نظام اداری موجود محسوب می‌شوند.
- با توجه به این ویژگی‌ها و اصول ۱۰ گانه تحول‌مدیریت در سازمان‌های دولتی که توسط اوزبورن و گابلن<sup>۱</sup> تدوین و به شرح زیر مطرح شده است، نظام اداری و مدیریت دولتی کشور باید در معرض نوسازی و تحول برنامه‌ریزی شده قرار گیرد:

---

1. Osborn and Gaebler.

۱. دولت باید تسهیل‌کننده باشد و به جای تصدی‌گری، رهبری و هدایت را بر عهده بگیرد. لذا دولت به جای آنکه متولی ارائه خدمات باشد، خدمات را باید از طریق ترکیبی از فعالیت‌های دولتی، خصوصی و داوطلبانه ارائه دهد.
۲. دولت باید تحت مالکیت جامعه باشد و به جای خدمت‌دهی، وظیفه توانمندسازی را بر عهده گیرد. بنابراین دولت باید محیط و فضایی ایجاد کند که مشکلات از طریق جامعه حل و فصل شود، نه آن‌که خود مسئول حل معضلات و مشکلات شود.
۳. دولت باید رقابت را در ارائه خدمات خویش تزریق کند و از طریق ایجاد شرایط مقایسه‌ای بین بخش‌های دولتی و خارج از آن، به دولت رقابتی تبدیل شود.
۴. دولت باید «مأموریت محوری» را جایگزین «مقررات محوری» کند.
۵. دولت باید «نتیجه محور» باشد و به جای تمرکز بر ارزش منابع و ورودی‌ها، نتایج حاصل و اثربخشی خود را ارزیابی کند.
۶. دولت باید «مشتری‌سالاری» را جایگزین «دیوان‌سالاری» کند. این امر باید به عنوان یک اصل راهبردی در دولت تبیین شود.
۷. دولت باید جسورانه اقدام کند و توجه خود را از مخارج به درآمدها معطوف دارد.
۸. دولت باید پیشگیری را به جای درمان سرلوحه کار خود قرار دهد و از این طریق خود را به دولت پیش‌نگر تبدیل کند.
۹. دولت باید غیر متمرکز شود و اداره امور را به جای مسیر سلسله‌مراتبی، از طریق مشارکت و کار گروهی انجام دهد.
۱۰. دولت باید بازار محور باشد و با توجه به اصول بازار آزاد برای تحول جامعه از امکانات خود، مثل قانون‌گذاری و مالیات‌ها استفاده کند.

ساختار فعلی نظام اداری کشور در قالب وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی وابسته، شرکتهای دولتی، نهادهای جمعی مدیریت و نهادهای عمومی غیردولتی شکل گرفته است.

در حال حاضر علاوه بر نهاد ریاست جمهوری و سازمانهای زیردست آن از جمله سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، سازمان حفاظت از محیط زیست، سازمان تربیت بدنی، سازمان انرژی اتمی و کتابخانه ملی، امور اساسی کشور در ۲۰ وزارتخانه انجام می‌گردد. وزارت آموزش و پرورش (با ۱۲ سازمان و شخصیت حقوقی تابعه و وابسته)، وزارت اطلاعات (با یک مرکز آموزش عالی وابسته)، وزارت امور اقتصادی و دارایی (با ۲۷ سازمان، شرکت، شرکت بیمه و بانک وابسته)، وزارت امور خارجه (با یک سازمان وابسته بنام آموزش عالی روابط بین‌الملل)، وزارت بازرگانی (با ۱۴ شرکت، مؤسسه، سازمان، مرکز و صندوق وابسته)، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (با کلیه دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی پزشکی و پیراپزشکی و ۱۱ سازمان، انستیتو، صندوق و شرکت وابسته)، وزارت پست و تلگراف و تلفن (با ۱۱ شرکت و مرکز وابسته و یک دانشکده علمی - کاربردی مخابرات)، وزارت تعاون (با یک سازمان وابسته با عنوان صندوق تعاون)، وزارت جهاد کشاورزی (با ۴۱ مؤسسه و شرکت وابسته)، وزارت دادگستری (با ۱۴ سازمان و شرکت وابسته)، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح (با ۱۳ سازمان و شرکت از جمله دو دانشگاه و دو مؤسسه آموزش عالی)، وزارت راه و ترابری (با ۲۲ سازمان و شرکت وابسته)، وزارت صنایع (با ۱۱۰ شرکت و سازمان وابسته)، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (با کلیه دانشگاه‌های دولتی و ۶ سازمان و شرکت دولتی و تعدادی مرکز و مؤسسه پژوهشی وابسته)، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (با ۷ سازمان، یک شورا و یک دانشکده وابسته)، وزارت کار و امور اجتماعی (با یک سازمان، یک مؤسسه و یک صندوق وابسته)، وزارت کشور (با ۱۲ شورا، کمیسیون و سازمان وابسته)، وزارت معادن و فلزات (با ۲۶ شرکت وابسته)، وزارت مسکن و شهرسازی (با ۱۰ شرکت و سازمان وابسته)، وزارت نفت (با ۱۲ شرکت بزرگ وابسته) و وزارت نیرو (با کلیه شرکتهای

آب و فاضلاب و شرکتهای برق منطقه‌ای و حداقل ۵ شرکت وابسته دیگر)، وزارتخانه‌های ۲۰ گانه می‌باشند.<sup>۱</sup>

. -

مؤسساتی هستند که وظایف هر یک از آنها بخشی از وظایف یک وزارتخانه یا مؤسسه مستقل است و تحت نظر رئیس جمهور فعالیت می‌کنند. این مؤسسات بنابه دلایلی و تحت شرایط مشخصی از بدنه اصلی وزارتخانه منتزع و در کنار وزارتخانه یا مؤسسه مستقل، در قالب یک انگاره سازمانی جداگانه شکل یافته‌اند و اداره می‌شوند.

این مؤسسات در عین حال که غالباً دارای استقلال اداری و مالی هستند چون رئیس آنها را وزیر مربوط انتخاب می‌کند و به طور غیرمستقیم تحت نظارت عالی وی قرار دارد، نوعی وابستگی به آن وزارتخانه دارند. این مؤسسات در زمینه‌های فرهنگی، اجتماعی، آموزشی، تحقیقاتی و خدمات عمومی فعالیت می‌کنند.

لازم به یادآوری است که در دو قوه قضاییه و مقننه نیز مؤسساتی عهده‌دار انجام بخشی از وظایف و اختیارات هر یک از آن دو قوه هستند. به عنوان مثال در قوه قضاییه، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سازمان اداره زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی و در قوه مقننه، دیوان محاسبات کشور و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی قابل ذکراند.

. -

شرکت به طور کلی قالبی است که امکان و فرصت تجمیع و بکارگیری سرمایه‌های اشخاص حقیقی و حقوقی مختلف را به منظور انجام اقدامات تولیدی و تجاری و تحقق هدف‌های معین از جمله سودآوری فراهم می‌آورد. به عبارت دیگر شرکت پدیده‌ای است

---

۱. ریاست جمهوری، معاونت پژوهشی، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، مجموعه سازمانهای دولتی،



که با سرمایه اشخاص حقیقی و حقوقی (سرمایه مالی و سایر اشکال سرمایه) تشکیل می‌شود، به گونه‌ای که همه در منافع آن شریک باشند.

همه دولت‌ها نیز متناسب با ایدئولوژی سیاسی - اقتصادی خود و به مقتضای شرایط جامعه تحت اداره خود دارای این شکل حقوقی اداره امور هستند. طبق تعاریف موجود در نظام اداری کشور ما، شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد و بیش از پنجاه درصد سرمایه و یا سهام آن متعلق به دولت باشد، یا توسط دادگاه ذیصلاح مصادره و ملی شده و بیش از پنجاه درصد سرمایه آن در اختیار دولت قرار گرفته باشد.

دولت در شرایطی به تأسیس و تشکیل شرکت اقدام می‌کند که وظایف و مأموریت‌های مورد نظر دارای ویژگی‌هایی به شرح زیر باشد:

- وظایف مورد نظر ماهیتاً تجاری و سودآور باشد و یا در زمره امور تصدی قرار گیرد، یعنی اموری که دولت مثل بخش خصوصی دست به انجام آن‌ها می‌زند.

- انجام وظایف مورد نظر مستلزم رقابت در بازارهای ملی یا بین‌المللی باشد و ریسک‌پذیری و سایر خصوصیات اجرایی و مدیریتی انجام آن‌ها نیازمند شخصیت حقوقی مستقل از دولت باشد.

- انجام وظایف مورد نظر مستلزم سرعت عمل و تصمیم‌گیری و انجام امور مربوط فارغ از مقررات، رویه‌ها، تشریفات و مناسبات اداری و بوروکراتیک و دست و پاگیر و نظارت‌های متمرکز معمول در بوروکراسی دولتی باشد.

- انجام وظایف و فعالیت‌های مربوط مستلزم دستیابی و به کارگیری فن‌آوری‌های پیچیده، مدرن و در حال تغییر و تحول بازارهای جهانی باشد.

- انجام وظیفه یا وظایف مورد نظر مستلزم بکارگیری نیروی انسانی مشخص و حرفه‌ای و سرمایه‌گذاری‌های کلان و سنگین مالی و مادی باشد.

- پر کردن خلاء ناشی از ضعف مالی و عدم اعتماد بخش خصوصی نسبت به بازگشت سرمایه در بخش‌های زیربنایی، یا واگذاری اعتبارات به بخش‌های مورد نظر نظیر بخش

کشاورزی یا پاسخگویی به نیازهای پراکنده در اقصی نقاط کشور که بخش خصوصی به دلیل غیراقتصادی بودن آن راغب به سرمایه‌گذاری و ارائه خدمات نیست.

- تأمین رفاه طبقات مختلف مردم بدون توجه به سود آنی و حتمی.

- ارشاد و حمایت بخش خصوصی و یا پرکردن خلاء میان عرضه و تقاضای برخی محصولات یا تنظیم بازار مربوط.

- کمک به خزانه عمومی از طریق عملیات انحصاری مالی و بازرگانی.

در حال حاضر در تشکیلات اجرایی دولت (نظام اداری) تعداد بسیار زیادی شرکت دولتی وجود دارد که به دو دسته شرکت‌های اصلی دولتی و شرکت‌های فرعی یا تابعه یا نسل دوم و سوم تقسیم می‌شوند (تعداد شرکت‌های اصلی افزون بر ۵۰۰ و تعداد شرکت‌های تابعه و فرعی را تا ۲۲۰۰ شرکت اعلام کرده‌اند).

شرکت‌های اصلی شرکت‌هایی هستند که به موجب قانون برای انجام وظایفی با ویژگی‌های پیش‌گفته به وجود آیند. شرکت‌هایی که با سرمایه شرکت‌های اصلی دولتی ایجاد می‌شوند نیز مادام که بیش از ۵۰ درصد سرمایه یا سهام آن‌ها متعلق به شرکت ایجادکننده باشد، شرکت دولتی شناخته می‌شوند و همان شرکت‌های فرعی یا تابعه یا نسل دوم و سوم هستند. معمولاً اجازه تشکیل شرکت تابعه یا فرعی را قانوناً در اساسنامه یا قانون تأسیس شرکت اصلی پیش‌بینی می‌کنند تا تحت ضوابط و شرایطی نسبت به تأسیس آن‌ها اقدام کند.

لازم به یادآوری است که مؤسسات و یا شرکت‌های دولتی ممکن است با عناوین دیگری چون مرکز، سازمان، بنگاه، صندوق، پژوهشگاه، دانشگاه، نهاد و... نامیده شوند. این عنوان‌ها صوری هستند و در کل از نظر حقوقی یا در قالب «شرکت دولتی» و یا در قالب «مؤسسه دولتی» قرار می‌گیرند.

فهرست وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌ها و سایر دستگاه‌های تابعه و وابسته به آنها<sup>۱،۲</sup> (شامل ریاست

جمهوری، قوه مقننه و قوه قضائیه)

ردیف	قوای سه گانه و وزارتخانه	تعداد مؤسسات (سازمان‌ها)	تعداد شرکت‌ها	سایر (مرکز، دیوان، دانشگاه، بانک و غیره)
۱	ریاست جمهوری (۱)	۸	—	—
۲	قوه مقننه	—	—	۲
۳	قوه قضائیه	۲	—	—
۴	وزارت آموزش و پرورش (۲)	۶	—	—
۵	وزارت اطلاعات	—	—	۱
۶	وزارت امور اقتصادی و دارایی (۳)	۵	۲۰	۲
۷	وزارت امور خارجه (۴)	۱	—	—
۸	وزارت بازرگانی (۵)	۴	۶	۴
۹	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (۶)	۳	۵	۳
۱۰	وزارت پست و تلگراف و تلفن (۷)	—	۸	۴
۱۱	وزارت تعاون (۸)	—	—	۱
۱۲	وزارت جهاد کشاورزی (۹)	۱۰	۲۴	۷
۱۳	وزارت دادگستری (۱۰)	۶	۱	۷
۱۴	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح (۱۱)	۵	۲	۶
۱۵	وزارت راه و ترابری (۱۲)	۵	۱۴	۳
۱۶	وزارت صنایع	۳	۱۰۴	۳
۱۷	وزارت علوم و تحقیقات و فناوری (۱۳)	۲	۲	۳
۱۸	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (۱۴)	۷	—	۲
۱۹	وزارت کار و امور اجتماعی (۱۵)	۲	—	۷
۲۰	وزارت کشور (۱۶)	۴	۱	—
۲۱	وزارت معادن و فلزات	۲	۲۳	۷
۲۲	وزارت مسکن و شهرسازی	۴	۲	۱
۲۳	وزارت نفت (۱۷)	—	۱۵	۴

۱. اطلاعات مربوط به ۱۴ وزارتخانه موضوع ردیف‌های ۴ تا ۱۷ از مأخذ پیشین.

۲. اطلاعات مربوط به وزارتخانه‌های ردیف ۲۲ تا ۲۴ از مأخذ زیر بدست آمده است:

سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، مجموعه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارتخانه‌ها، جلد اول و دوم،

۱۳۸۰.

ردیف	قوای سه گانه و وزارتخانه	تعداد مؤسسات (سازمانها)	تعداد شرکتها	سایر (مرکز، دیوان، دانشگاه، بانک و غیره)
۲۴	وزارت نیرو (۱۸)	۲	۵	—

### • توضیحات مربوط به جدول:

(۱) سازمان مدیریت و برنامه ریزی، سازمان حفاظت از محیط زیست، سازمان تربیت بدنی، سازمان انرژی اتمی، کتابخانه ملی (سازمان مدیریت و برنامه ریزی خود از ادغام سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی ایجاد شده است).

سازمان مدیریت و برنامه ریزی دارای سه مؤسسه وابسته به شرح زیر است: سازمان بازنشستگی کشوری، سازمان اسناد ملی ایران و مؤسسه ای که اخیراً از ادغام مرکز آموزش و مدیریت دولتی و مؤسسه پژوهش و برنامه ریزی ایجاد شده است.

(۲) وزارت آموزش و پرورش دارای سه شورا و یک هیأت نیز هست که فاقد ابعاد تشکیلاتی اند.

(۳) بانکها و بیمهها شرکت به حساب آمده اند (از جمله بانک مرکزی و بیمه مرکزی).

(۴) وزارت امور خارجه همچنین دارای یک ستاد هماهنگی و یک واحد نشر اسناد است.

(۵) وزارت بازرگانی علاوه بر آن دارای سه کمیته، دو کمیسیون، یک دبیرخانه و دو شورای وابسته است.

(۶) الف) سازمان تأمین اجتماعی از آنجا که طبق قانون از تاریخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ یک نهاد عمومی غیردولتی شناخته شده در این فهرست منظور نشده است.

(۷) شرکت سهامی مخابرات شامل شرکت هایی تحت همین نام در هر یک از استانها است و کارخانجات مخابراتی ایران نیز شامل تعدادی کارخانه است که در این فهرست هر کدام از آنها یک واحد سازمانی به حساب آمده اند و وزارت پست و تلگراف و تلفن دارای شورایی به نام شورای تمیر نیز هست.

(۸) نام شرکت خدمات تعاون به علت نامشخص بودن وابستگی سازمان در فهرست نیامده و درستون سوم منحصراً از صندوق تعاون به عنوان واحد وابسته یاد شده است. این وزارتخانه واحدهایی به نام اتاق تعاون وانجمن نظارت بر انتخاب تعاونیها را نیز اداره می کند که فاقد بازتاب تشکیلاتی هستند.

(۹) چون هنوز وضع ادغام یا انحلال واحدهای وابسته و تابعه وزارت جهاد کشاورزی پس از ادغام دو وزارتخانه قبلی روشن نشده است، وضع موجود این مؤسسات مبنای این فهرست قرار گرفته است. همچنین شرکت های آب و فاضلاب روستایی از تعداد زیادی شرکت فرعی به همین نام تشکیل شده اند که ارقام مربوط به آنها موجود نیست. مرکز خدمات کشاورزی (متشکل از تعدادی مرکز) در تشکیلات این وزارتخانه، مرکز خدمات کشاورزی دهستان نامیده می شود.

(۱۰) سازمان زندانها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور وابسته به وزارت دادگستری، که در این فهرست فقط یک سازمان محسوب شده است، دارای چهار واحد سازمانی وابسته است. واحدهای سازمانی مذکور عبارتند از: کانون

اصلاح و تربیت، بنیاد صغار شهید دکتر بهشتی، مرکز مراقبت بعد از خروج زندانیان کشور و بنگاه تعادل و حرفه‌آموزی و صنایع زندانیان کشور.

(۱۱) دارای دو شورای وابسته.

(۱۲) دارای دو شورای وابسته.

(۱۳) کلیه دانشگاه‌ها و پژوهشگاهها (به استثنای مؤسسات آموزش عالی، دانشکده‌ها و دانشگاه‌های وابسته به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی) در این محاسبه یک واحد منظور شده‌اند. این وزارتخانه دارای یک شورای وابسته نیز هست.

(۱۴) وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی دارای سه شورا و سه هیأت وابسته است.

(۱۵) شورای عالی حفاظت فنی و کلیه مراجع تشخیص و حل اختلاف شورای عالی کار وابسته به این وزارتخانه هستند.

(۱۶) شامل نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سازمان حفاظت اطلاعات نیروی انتظامی (حفا ناجا).

(۱۷) وزارت نفت متشکل از چهار شرکت بزرگ (شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی) و هشت شرکت متوسط و سه شرکت کوچک است.

(۱۸) کلیه شرکت‌های آب و فاضلاب کشور، کلیه شرکت‌های برق منطقه‌ای و کلیه شرکت‌های آب منطقه‌ای هر کدام یک شرکت محسوب شده‌اند.

. -

یکی از اشکال بسیار متداول در نظام اداری و مدیریت دولتی کشور، نهادهای جمعی مدیریت است که با عناوین گوناگونی نظیر شورای عالی، شورا، کمیسیون، کمیته، هیأت و نظایر آن تشکیل شده و به اموری چون تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، هماهنگی، نظارت، ارزیابی و تصمیم‌سازی می‌پردازند. در مجموع، بیش‌تر این نهادهای جمعی مدیریتی در نظام اداری کشور با عنوان شورا فعالیت می‌کنند. در این میان علاوه بر شوراهایی که خارج از قوه مجریه وجود دارند، تشکل‌های جمعی زیادی در ساختار اجرایی دولت به امور نظارت، هماهنگی، تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی می‌پردازند که در سه مجموعه زیر قابل دسته‌بندی هستند:

**شوراهای ملی:** که قلمرو کار آنها امور ملی است.

شوراهای میان بخشی: این شوراها در رابطه با بخش‌های مختلف نوعی مدیریت اعمال می‌کنند.

شوراهای بخشی: موقعیت و کارکرد این شوراها اعمال مدیریت جمعی در یک بخش و دستگاه‌های فعال در یک بخش معین است.

اعضای این شوراها و اشکال مشابه آن‌ها را رئیس جمهور، معاون اول، معاونین رئیس جمهور، وزرا و یا نمایندگان آنان تشکیل می‌دهند.

یک بررسی حکایت از آن دارد که رئیس جمهور در بیش از ۳۰ شورا و شورای عالی و مجمع عضویت دارد و وزراء نیز حسب مورد حداقل در ۵ شورا و مجمع و حداکثر در ۱۰۵ شورا و مجمع رسماً عضویت دارند. در سال‌های اخیر عضویت مقامات عالی سیاسی و اداری در این نهادهای جمعی مدیریتی و کثرت جلساتی که باید در آن‌ها حضور یابند همواره در معرض نقد و شکایت آن‌ها بوده و از ناکارآمدی این سازوکارها در انجام مأموریت‌ها و مسئولیت‌های خود سخن به میان آورده‌اند. موجودیت و عملکرد این نهادها، که هم اکنون نیز در نظام اداری و تشکیلات دولت وجود دارند، از چند نقطه نظر قابل ارزیابی، تحلیل و تأمل جدی است.

هرچند نهادهای جمعی مدیریتی در جای خود نوعی سازوکار تشکیلاتی هستند و در برخی موارد خلاءهای موجود در تشکیلات و سازمان کار دولت را از نظر وظایف و عملکردهای مدیریتی پر می‌کنند، ولی تجربه سال‌های گذشته در بسیاری موارد از بی‌اثر یا کم‌اثر بودن تصمیمات این گونه تشکلهای حکایت می‌کند.

ملاحظات و مقتضیات ناشی از حقوق اساسی و اداری کشور به گونه‌ای است که پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری را در قبال وظایف خاص یا مشترک وزرا جز در قالب وزیر و وزارتخانه و یا هیأت وزیران به رسمیت نمی‌شناسد. بنابراین واگذاری برخی اختیارات به تشکلهای مدیریتی جمعی نظیر شوراها، در حالی که مسئولیت‌های مربوط همچنان از وزرا مطالبه می‌شود، تضادی است آشکار که عملاً این گونه تصمیم‌گیری‌ها را از پشتوانه قانونی و ضمانت اجرایی و پاسخگویی کافی کم بهره و حتی از توجهات فنی و مدیریتی لازم

بی بهره می سازد. در خصوص روایی ناکافی فنی، مدیریتی و تخصصی تصمیمات اینگونه تشکل ها باید متذکر شد که چون این نهاد اصولاً فاقد خرده نظام ها، سازوکارها و ظرفیت لازم برای پشتیبانی از تصمیم ها، عقبه کارشناسی و نیروهای تحلیل گر لازم و با کفایت است، تصمیمات اتخاذ شده عموماً مسیر عقلایی و خلاقه را طی نمی کند و طبیعتاً در نظام بودجه ریزی موجب افزایش هزینه ها و حتی کاهش درآمدها می شود.

علاوه بر موارد ذکر شده، این مطلب نیز قابل توجه است که اصولاً تعبیه چنین سازوکارهایی آن هم در ابعاد گسترده و به کثرت، غالباً ناشی از ضعف در توزیع منطقی و صحیح وظایف دولت و فقدان مرزهای مشخص کارکردی میان دستگاه های اجرایی و ناتوانی های حرفه ای و تخصصی نظام های مدیریتی دستگاه ها در دریافت و حل به موقع مسایل و مشکلات و تصمیم سازی و تصمیم گیری مؤثر در زمینه ها و امور مربوط است. حتی می توان گفت در مواردی این تشکل ها، بازتاب گرایش مدیران به پرهیز از پذیرش تام و تمام مسئولیت ها و عواقب تصمیمات مربوط به حوزه کاری خویش و فراهم آوردن موجبات تقسیم و تسهیم بی جهت و بی دلیل اختیارات و الزام به پاسخگویی در مقابل مراجع قانونی است. شاید این تشکل ها ناخواسته به معوق گذاشتن امور و به تعلل کشاندن مسئولان مربوط نیز کمک کنند.

- .

صرف نظر از وزارتخانه ها، مؤسسات و شرکت های دولتی، بخشی از امور اجرایی کشور به وسیله سازمان هایی به نام «نهادهای عمومی غیر دولتی» (موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی) انجام می گیرد و مبالغ گزافی از اعتبارات دولتی و بودجه عمومی کشور به وسیله این نهادها هزینه می شود.

بنا به تعریف ماده ۵ مذکور، نهادهای عمومی غیردولتی واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند تشکیل شده و یا می شوند.

به موجب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و قوانین بعدی، مهم‌ترین این نهادها عبارتند از:

۱. شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنها مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنها متعلق به شهرداری‌ها باشد.
۲. بنیاد جانبازان انقلاب اسلامی
۳. هلال احمر
۴. کمیته امداد امام
۵. بنیاد شهید انقلاب اسلامی
۶. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی
۷. کمیته ملی المپیک ایران
۸. بنیاد ۱۵ خرداد
۹. سازمان تبلیغات اسلامی
۱۰. سازمان تأمین اجتماعی
۱۱. فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران
۱۲. مؤسسه‌های جهاد نصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه



سیستم‌ها و روش‌های انجام کار یکی از اجزای نظام اداری را تشکیل می‌دهد که همسو و هماهنگ با سایر اجزا، تحقق هدف‌های نظام را امکان‌پذیر می‌سازد و تداوم و دیرپایی فعالیت‌های نظام اداری را تضمین می‌کند. اهمیت بهبود روش‌ها در این است که هم موجب کاهش زمان انجام کار و هم باعث تعدیل نیروی انسانی و در نتیجه کاهش قابل توجه هزینه‌ها می‌شود. شناخت و بازآفرینی روش‌ها بخصوص در جمع‌آوری درآمدها و اختصاص اعتبار و تعیین و به‌کرد هزینه‌ها نقشی پایدار و ماندگار دارد. در هر حال، منظور از سیستم تعدادی روش وابسته به یکدیگر است که با بکارگیری آن‌ها قسمتی از هدف یک سازمان تأمین می‌شود. تفاوت روش با شیوه که غالباً در محاوره به کار می‌رود در این است که، شیوه، جزئیات مراحل انجام یک کار را تشریح می‌کند و هر نوع وسیله اعم از دستی، مکانیکی و الکترونیکی که برای انجام یک کار یا هر یک از روش‌های معمول در یک سازمان به کار می‌رود، شیوه یا متد نامیده می‌شود. به این ترتیب، روش عبارت است از یک سلسله عملیات و مراحل که برای به کارگیری تمام یا قسمتی از یک سیستم انجام می‌شود.

در عمل، منظور از «روش»، به مفهوم رکن اساسی تشکیل‌دهنده نظام اداری، مجموع مراحل و وسایل، ابزار کار و موازین حاکم بر اجرا و بالاخره خط‌مشی‌هایی است که به مدد نیروی انسانی، اجرای وظیفه‌هایی خاص را در قالب و شالوده سازمانی

ممکن می‌سازد. اصولاً حیات و پویایی یک سازمان با استفاده از روش‌ها، فنون، تکنیک‌ها و شیوه‌های مناسب، به عنوان ابزار کار، تضمین می‌شود. در تعریف دیگری، روش مجموعه‌ای از فعالیت‌های مرتبط است که برای اجرای یک سیستم یا وظیفه اداری لازم است. به عبارت دیگر، روش یکی از اجزاء سیستم است. این اجزاء شامل مجموعه‌ای از وظایف و فعالیت‌ها است که افراد در انجام دادن آن شرکت می‌کنند. در روش کار، شخص یا اشخاص، عملیات و وظایف مورد نظر را انجام می‌دهند و مراحل را که باید طی شود و شیوه‌هایی را که باید به کار گرفته شود مشخص می‌کنند. به طور خلاصه، روش‌های انجام کار به معنی مجموعه‌ای طرق و فنونی است که برای انجام کارها و وظایف برگزیده می‌شوند. در یک طبقه‌بندی معمولی و متعارف، روش‌های انجام کار را در نظام اداری کشور به سه دسته تقسیم می‌کنند:

۱. دسته‌ای از روش‌های انجام کار در ارتباط با عملیات پشتیبانی، ستادی و عمومی دستگاه‌های اجرایی هستند و تقریباً در همه دستگاه‌های دولتی به اجرا در می‌آیند، مانند روش‌های بایگانی، کارگزینی، حسابداری، گردش مکاتبات، انبارداری، و ... به این گونه روش‌های انجام کار که در جهت عملیات ستادی و عمومی دستگاه‌ها انجام می‌شود، اصطلاحاً «روش‌های عمومی» گفته می‌شود. عمومی به این معنی که کاربرد آن‌ها در اکثر دستگاه‌های اجرایی کشور عمومیت دارد. قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۴۵ در بندهای ۴ و ۵ ماده ۱۰۴ قانون، بررسی و اصلاح این دسته از روش‌های انجام کار را در حد ارائه پیشنهاد از جمله وظایف و مسئولیت‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سازمان امور اداری و استخدامی سابق) دانسته است.

۲. دسته‌ای دیگر از روش‌های انجام کار دستگاه‌های اجرایی در ارتباط با وظایف اصولی و تخصصی دستگاه‌های اجرایی کشور شکل می‌گیرد و در قالب وظایف صف آن دستگاه به اجرا در می‌آید. به این دسته از روش‌های انجام کار و شقوق مختلف آن

«روش‌های اختصاصی» اطلاق می‌شود. نظر به کثرت و تنوع وظایف دستگاه‌ها، روش‌های اختصاصی نیز متعدد و متنوع‌اند.

۳. آن دسته از روش‌های انجام کار در دستگاه‌های اجرایی که در انجام یک مرحله یا مراحل آن بیش از یک دستگاه اجرایی مداخله و مشارکت دارند، «روش‌های مشترک» گفته می‌شود. از آنجا که کل جامعه دارای نظام‌های وابسته و متأثر از یکدیگر است، تحقق بسیاری از اهداف کلی دولت، اقتضا می‌کند که برخی امور به دلیل وجوه اشتراک‌شان توسط چندین دستگاه دولتی مشترکاً و به طور هماهنگ انجام پذیرد و این امر همکاری مشترک دستگاه‌های ذی‌ربط را ایجاب می‌کند. در وضع موجود نظام اداری کشور، روش‌های مشترک - به ویژه در ارتباط با ارباب رجوع - نسبت به سایر روش‌ها اهمیت و وسعت بیش‌تری دارند. با توجه به روش‌های انجام کار در چنین مفهوم گسترده‌ای، بهبود آن‌ها خصوصاً در بُعد خدمت‌رسانی مطلوب به مراجعان دستگاه‌های اجرایی و افزایش سرعت و دقت و کاهش قابل توجه هزینه و تعالی کیفیت نتایج چشمگیری دارد. همچنین اثرگذاری آن بر وضعیت نادرست و نامطلوب موجود از جمله تأخیر در انجام کارها و اجزای برنامه‌ها، اتلاف وقت و از میان رفتن فرصت‌ها، اتلاف نیروی انسانی و ضایع شدن این کیمیای سازمان، اتلاف سرمایه که منبعی به شدت محدود و کمیاب است، تقلیل کارآیی و کاهش بازدهی و بهره‌وری که نظام‌ها و سازمان‌ها را فاقد قدرت رقابت می‌کند و موجب نارضایتی و رکود و کندی و عقب ماندگی در اداره امور و مملکت می‌شود، بسیار جدی و تعیین‌کننده است.

بر اساس نتایج حاصل از مطالعات و بررسی‌هایی که متخصصان و صاحب‌نظران علوم و فنون تجزیه و تحلیل سیستم‌ها و روش‌ها و مهندسی روش‌ها در نظام‌های سازمانی معمول داشته‌اند، اشکالات، آسیب‌ها و نارسایی‌های عمده زیر در روش‌های انجام کار زمینه بروز و ظهور دارند:

۱. اشکالات ناشی از فناوری نهفته در روش کار. هرگونه مسأله و مشکل، نارسایی و کمبود و نقصی که در زمینه دانش و ابزار مورد استفاده در روش به وجود آید. اشکالات این بخش زیر عنوان اشکالات فن افزاری<sup>۱</sup> دسته‌بندی می‌شود.

۲. اشکالات ناشی از طراحی روش انجام کار. مشکل ممکن است در طراحی روش یا روش‌های انجام کار باشد. طراحی می‌تواند بسیار پیچیده و مبهم و یا ساده و روشن و قابل فهم، کوتاه یا طولانی، کامل یا ناقص باشد. طراحی ممکن است طراحان متبحر و مجرب یا توسط افراد غیرمتخصص و غیرمغرب صورت پذیرفته باشد.

۳. اشکالات ناشی از مدیریت فرایندها. مشکل می‌تواند در حوزه مدیریت و هدایت و کنترل فرایندها ظاهر شود. اگر فرایند را مجموعه‌ای از وظایف با ارزش افزوده تعریف کنیم که با هم ترکیب می‌شوند تا داده‌ها را به یک محصول یا خدمت (ستانده) تبدیل نمایند ممکن است مشکل و یا اشکال در مدیریت فرایند متجلی شود، به گونه‌ای که تشخیص فرایندهای اصولی از فرعی، اهمیت بخشی به فرایندهای اصولی و مهم، هدایت و کنترل فرایندها در مسیر اهداف و غیره دچار مشکل شوند.

۴. اشکالات ناشی از کاربران<sup>۲</sup> می‌تواند در خصوص استفاده کنندگان و کاربران روش‌های انجام کار و به کارگیرندگان و کاربران فن افزار قابل تشخیص و تعیین باشد. کاربران و استفاده کنندگان ممکن است در ابعاد دانش، مهارت، تجربه، تسلط و احاطه، خیرگی و ورزیدگی، استفاده و به کارگیری روش‌های انجام کار واجد اشکال و نارسایی و ضعف باشند و آموزش‌های لازم را به موقع و در حد کفایت و به شیوه مؤثر ندیده باشند. این نوع اشکالات در زمره اشکالات انسان افزاری یا انسان مداری<sup>۳</sup> دسته‌بندی می‌شوند.

۵. روش‌های انجام کار و اشکالات ناشی از عدم انطباق و ناسازگاری با شرایط. ممکن است اشکال، مربوط به ناسازگاری و عدم انطباق روش یا روش‌های انجام کار با شرایط

---

1. Techno ware.  
2. Users  
3. Human ware

محیطی و حاکم بر کار و سازمان باشد (شرایط فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و حتی فیزیکی محیط مربوط).

۶. اشکالات ناشی از عدم مراقبت، رسیدگی و ممیزی. مشکل ممکن است نتیجه کنترل و پالایش کم و ناموفق و ارزیابی و رسیدگی ناکافی به ضعف‌ها و واریس و جدا کردن درست از نادرست و پیدا کردن موارد آسیب‌دیده در مجموعه روش‌ها و مراحل انجام کار باشد.

۷. اشکالات ناشی از استاندارد نبودن روش‌های انجام کار. اشکال می‌تواند مربوط به بومی بودن، محلی و موضعی بودن و سلیقه‌ای بودن روش‌های انجام کار باشد. به عبارت دیگر عدم شباهت روش‌های انجام کار به روش‌هایی که معمولاً و به صورت یکسان و مشابه در همه جا برای انجام کاری مورد استفاده قرار می‌گیرد، باعث بروز مشکلات و گرفتاری‌هایی در روش‌های انجام کار شود.

۸. اشکالات ناشی از فرسودگی و کهنگی. اشکال می‌تواند معطوف به روز نبودن و سنتی بودن روش‌های انجام کار باشد. روش‌هایی که در اجرای امور و انجام وظایف دیگر تاب و توان جواب دادن به انتظارات را ندارند.

۹. اشکالات ناشی از خط مشی و سیاست‌های اجرایی حاکم و ناظر بر روش‌های انجام کار. این اشکال به ویژه در بخش دولتی و نظام اداری دولت اهمیت و جایگاه ویژه‌ای دارد، زیرا همه امور و فعالیت‌ها باید بر اساس قوانین و مقررات و در چهارچوب سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مصوب مراجع سیاسی و قانونی و اداری انجام گیرند. در بسیاری موارد اشکالات و نارسایی‌های موجود در روش‌های انجام کار ناشی از قوانین و مقررات و سیاست‌ها و خط‌مشی‌هایی است که وضع و تصویب و ابلاغ می‌شوند.

۱۰. اشکالات ناشی از عدم توجه به بهبود مستمر. مشکلات موجود در روش‌های انجام کار می‌تواند ناشی از عدم توجه و عمل به اصل «بهبود مستمر» یا «مهندسی مجدد روش‌ها و فرایندها»<sup>۱</sup> باشد. در بهبود مستمر، حذف و اصلاح روش‌ها و مراحل زائد به

---

1. Re – engineering of methods and processes

منظور انجام فرایندها و اجرای مراحل در بالاترین سطح کارایی و اثربخشی و نهایتاً با هدف افزایش رضایت مراجعان و مشتریان و کاهش ضایعات و مراکز اتلاف هزینه‌ها، صورت می‌پذیرد. «در مهندسی مجدد» بازاندیشی بنیادین و طراحی نو و ریشه‌ای فرایندها و روش‌های انجام کار برای دستیابی به بهبود و پیشرفتی شگفت‌انگیز در معیارهای حساس روز همچون «قیمت»، «کیفیت»، «خدمات» و «سرعت» صورت می‌گیرد.

به طور کلی کلیه مشکلات و نارسایی‌های روش‌های انجام کار در هر فهرست و صورتی که تعریف شود در چهارطبقه زیر قرار می‌گیرد:

- اشکالات فناوری

- اشکالات انسان افزاری

- اشکالات اطلاعاتی<sup>۱</sup>

- اشکالات سازمان افزاری<sup>۲</sup>

بررسی و تدقیق در وضع موجود اجزاء سیستم‌ها و روش‌های انجام کار نظام اداری کشور، وجود اشکالات و نارسایی‌هایی را در آن تأیید می‌کند که از نوع همه طبقات کلی چهارگانه پیش گفته و یا انواع ده گانه قبلاً برشمرده است. برای تبیین و شناخت دقیق تر مشکلات و نارسایی‌های مربوط و دستیابی به راهکارها و راه‌حل‌های مؤثر آنها، موارد زیر عنوان می‌شود:

۱. بررسی سوابق مطالعاتی و عملکردی در زمینه سیستم‌ها و روش‌های انجام کار نظام اداری حاکی از آن است که پس از تصویب قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۴۵، فعالیت‌های انجام شده در این خصوص عبارت بوده است از کدگذاری، تشخیص نامه‌های وارده، روش‌های انبارداری، بایگانی و مکاتبات اداری، فرم‌های عمومی، بررسی آماری شکایات مردم و طبقه‌بندی مشکلات دستگاه‌های اجرایی از دیدگاه سیستم‌ها و روش‌های انجام کار و مسایلی از این قبیل که عمدتاً طی سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۴ انجام شده‌اند.

---

1. Information – ware

2. Organization – ware

زمینه‌های این مطالعات محدود را غالباً روش‌های عمومی انجام کار تشکیل می‌دهد و بررسی‌های مربوط به «روش‌های اختصاصی انجام کار» و «روش‌های مشترک انجام کار» به دلایلی چون «مقاومت مسئولان»، «تداخل وظایف و مسئولیت‌های دستگاه‌ها» و «فقدان صراحت لازم در مواد قانون مربوط» پیشرفت قابل توجهی نداشته است.

۲. بررسی سیستم‌ها و روش‌های انجام کار در مطالعات سازمانی به دلیل قرار گرفتن در جوار مسایل تشکیلاتی و ساختاری و امور تشکیلات در یک واحد سازمانی، همواره تحت الشعاع امور تشکیلاتی واقع شده و باعث عدم توجه و تأکید بر بهبود روش‌های انجام کار، دور افتادن روش‌های مورد عمل از نیازهای روز و عدم استفاده از شیوه‌های کارا و پربازده و کم هزینه، سهل، ساده و سریع در انجام وظایف و اداره امور جامعه شده است. علاوه بر این به رغم وجود واحدهای سازمانی‌ای که در زمینه روش‌ها دارای مسئولیت و وظیفه بوده‌اند، مطالعه و پژوهشی جامع در زمینه شناخت مشکلات و نارسایی‌های روش‌های انجام کار و گرفتاری‌های مردم و مراجعان دستگاه‌های اجرایی صورت نگرفته است.

۳. در بررسی، اصلاح و بهبود روش‌های اختصاصی دستگاه‌های اجرایی در نظام اداری کشور، الزام قانونی خاصی متوجه دستگاه‌های مربوط نبوده و سازمان خاصی نیز به صورت متمرکز ملزم به انجام اقدام جداگانه در این خصوص نبوده است. در مورد «روش‌های مشترک» نیز مرجع مشخصی مسئولیت اصلاح و بهبود این گونه روش‌ها را بر عهده نداشته است. ارتباط و اشتراک دستگاه‌های اجرایی و نوع فعالیتی که بر روی کار انجام می‌گیرد، تأخر و تقدم در انجام امور و به عبارت دیگر، نحوه تشخیص ارتباط و میزان اشتراک انجام کار به وسیله قانون یا آیین‌نامه تعیین می‌شود.

۴. در برنامه اول توسعه (۷۲-۱۳۶۸) اقداماتی در زمینه بهبود روش‌های انجام کار به خصوص در زمینه‌های مرتبط با ارباب رجوع (مانند اصلاح روش‌های صدور گذرنامه، گواهینامه رانندگی، شناسنامه، پروانه ساختمان، گمرک، گواهینامه‌های فنی، بیمه بیکاری و...) صورت پذیرفت. در نتیجه این اقدامات، زمان انجام کار موضوع

روش‌های فوق از ۳۰ الی ۹۰ روز به یک الی ۳ روز تقلیل یافت که گویای نقش و اهمیت به‌کرد تصمیم‌ها و روش‌های انجام کار در کاهش زمان، مراحل و هزینه‌های انجام کار است. در واقع این فعالیت‌ها اقدامات متمرکزی بود که طی سال‌های یاد شده توسط سازمان امور اداری و استخدامی سابق به منظور اصلاح پاره‌ای روش‌های انجام امور و ارائه خدمات دولتی صورت گرفت و نتایج و دستاوردهای مفیدی نیز به دنبال داشت، ولی در حد اصلاح بعضی روش‌های مرتبط با مردم محدود شد و به یک حرکت گسترده برای اصلاح و بهسازی نظام‌های مدیریتی و فرایندهای انجام کار در دستگاه‌های دولتی تبدیل نشد.

۵. در سال ۱۳۷۰ شورای عالی اداری توجه دادن به دستگاه‌های دولتی برای ارتقاء و بهبود سیستم‌ها و روش‌ها را در دستور کار خود قرار داد و سیاست‌ها و خط‌مشی‌هایی به منظور کاهش زمان، مراحل و مراجع انجام کار، استفاده مناسب از ساختمان‌های اداری و تکنولوژی پیشرفته، احیاء واحدهای بهبود سیستم‌ها و روش‌ها در دستگاه‌های دولتی به تصویب رساند. یکی از نکات مثبت این مصوبه حضور مستمر سازمان امور اداری و استخدامی سابق به عنوان ناظر و مشاور دستگاه‌های دولتی در زمینه بهبود سیستم‌ها و روش‌های انجام کار بود.

۶. شورای عالی اداری در نیمه دوم سال ۱۳۷۸ تصمیماتی به شرح زیر اتخاذ کرد:<sup>۱</sup>  
- دوازده دستگاه اجرایی، نسبت به اصلاح ۲۴ روش اختصاصی مرتبط با ارباب رجوع و تنظیم روش اطلاع‌رسانی آن‌ها به مردم اقدام کنند. همچنین سازمان امور اداری و استخدامی سابق موظف شد نسبت به اصلاح ۵ روش اختصاصی با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط و با رویکرد ترویجی اقدام کند. براساس گزارش‌هایی که دریافت شده است به جز ۶ روش مربوط به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، هیچ یک از تکالیف مندرج در این بخش از مصوبه یادشده، اجرا نشده است.



- کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف شدند ظرف مدت ۴ ماه نسبت به احصاء روش‌های اختصاصی و مشترک خود به منظور مستند سازی و تدوین روش‌های انجام کار اقدام و فهرست روش‌های احصاء شده را به سازمان امور اداری و استخدامی سابق اعلام نمایند. بر اساس گزارش‌های دریافتی این اقدامات جز در یک دستگاه، به نتیجه نهایی نرسید و صرفاً مرکز توسعه فناوری و نوسازی اداری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نسبت به احصاء روش‌های عمومی و مشترک اقدام کرده است.

- دستگاه‌های اجرایی موظف شدند با تأیید سازمان امور اداری و استخدامی سابق نسبت به اصلاح روش‌های اختصاصی اولویت دار خود در مدت ۲ سال اقدام نمایند و سازمان برنامه و بودجه سابق نیز موظف شد اعتبارات طرح‌های اصلاح روش‌های دستگاه‌های اجرایی را در بودجه هر سال دستگاه‌ها منظور کند. برابر گزارش‌های دریافتی از تعدادی دستگاه‌ها، اصلاح روش‌های اختصاصی شروع شده و مجموعاً حدود دو هزار روش و فرایند انجام کار مورد بازنگری قرار گرفته است.

بقیه تکالیف پیش بینی شده در مصوبه مذکور نیز نوعاً بدون اقدام باقی مانده است.

- در بند ۱ راهنمای عمل شوراهای تحول اداری، مجدداً بر برنامه‌ریزی مراحل اصلاح روش‌های انجام کار با رویکردی علمی تأکید شده است؛ این مراحل عبارتند از: احصاء و شناسایی روش‌های مورد عمل، مستندسازی آن‌ها، نقد و بررسی علمی آن‌ها، طراحی روش‌های مناسب، مستند سازی و آموزش روش‌های جدید و تدوین نظام اطلاع رسانی در مورد نحوه ارائه خدمات به مردم. بر اساس گزارش‌های دریافتی این مرحله بندی در اکثر دستگاه‌های اجرایی رعایت نشده و اصولاً امر اصلاح روش‌ها و رویه‌ها از یک نظام و چهارچوب علمی و حرفه‌ای تبعیت نکرده و نمی‌کند.

- در هشتاد و نهمین جلسه شورای عالی اداری، مصوبه ای<sup>۱</sup> در خصوص اصلاح روش‌های عمومی و مصوبه‌ای<sup>۲</sup> در خصوص استقرار نظام اطلاع رسانی مناسب در مورد

---

۱. مصوبه شماره ۱۳/۱۸۳ مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۹.

۲. مصوبه شماره ۱۳/۱۸۲ مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۹.

نحوه ارائه خدمات دستگاه‌های دولتی، به تصویب شورا رسیده است که تکالیف اجرایی آن دنبال می‌شود.

- به موجب یک مصوبه دیگر<sup>۱</sup> شورای عالی اداری، استقرار آزمایشی نظام مدیریت کیفیت در دستگاه‌های منتخب بخش عمومی پیش‌بینی شده است. تکالیف اجرایی آن برای سال‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ پیش‌بینی شده و اجرای آن کم و بیش با راهبری مرکز توسعه فن‌آوری و نوسازی اداری و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ادامه دارد.

- به موجب مصوبه مورخ ۱۳۷۷/۶/۷ شورای عالی اداری، اجرای آزمایشی نظام پذیرش و بررسی پیشنهادها توسط مرکز آموزش مدیریت دولتی در ۴ استان و در هر استان در ۴ دستگاه منتخب انجام گرفته و جمع‌بندی نتایج حاصل از اجرای آزمایشی آن به موجب مصوبه مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۱۵ شورا، به دستگاه‌های اجرایی تعمیم داده شده و تکالیف اجرایی آن برای سال‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ پیش‌بینی شده است.

- شورای اداری درنودمین جلسه خود در تاریخ ۸۱/۱/۲۵ ضمن تصویب «طرح تکریم مردم و جلب رضایت ارباب رجوع در نظام اداری» که اساساً معطوف به بازنگری، اصلاح و بهبود روش‌های انجام کار و مشخصاً مرتبط با ارباب رجوع دستگاه‌های اجرایی است تصمیم گرفت طرح یاد شده را پس از تکمیل به گونه‌ای که در برگیرنده مشارکت تمام مسئولان باشد در آینده ای نزدیک در هیأت وزیران مطرح و لازم الاجرا بودن آن را به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ کند. دلایل عمده عدم اجرای مصوبات شورای عالی اداری در زمینه بهبود سیستم‌ها و روش‌ها به شرح زیر بوده است:

- کمبود نیروی انسانی متخصص و مورد نیاز در زمینه بررسی، ارزیابی و بهبود سیستم‌ها و روش‌ها.

- کمبود فضای مناسب برای ارائه خدمات تجمع شده و برقراری گیشه‌های خدماتی.

- فقدان هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی به ویژه در زمینه روش‌های مشترک

انجام کار.

---

۱. مصوبه شماره ۱۳/۱۸۰ مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۹.

- عدم بهره‌گیری از فناوری‌های جدید در انجام کار و ارائه خدمات.
- ابهام در قوانین و مقررات مورد عمل.
- عدم جامع‌نگری در تهیه طرح‌ها.
- ناآگاهی مراجعان و مردم از حقوق قانونی خود و مسئولیت‌ها و تکالیف دستگاه‌ها (عدم آموزش اداری عامه مردم).
- ضعف ضمانت اجرایی مصوبات.

بدیهی است که چنانچه این مصوبات به مرحله اجرا درآیند به نحو قابل توجهی در به‌کرد نظام بودجه‌ریزی بویژه کاهش هزینه‌ها مؤثر خواهد بود.

ماحصل بررسی‌های به عمل آمده در خصوص مجموعه اقدامات ستادی و اجرایی دستگاه‌ها و مراجع مربوط در زمینه اصلاح روش‌ها و رویه‌های انجام کار مؤید این مطلب است که نظام اداری کشور از نظر تعداد کارشناسان و متخصصان اصلاح روش‌ها و سیستم‌ها به شدت با کاستی مواجه است و نظام مشاوره و کارشناسی بخش خصوصی نیز در این زمینه فاقد کارآیی و تجربه لازم است. به دلیل وجود نقص و نارسایی و عدم احساس مسئولیت و ضرورت از سوی مدیران، پیش‌بینی می‌شود که با فرض ادامه شرایط موجود، اقدامات و تکالیف مقرر در این خصوص باکندی اجرا و اعمال شوند. با توجه به تأثیر چشمگیر اصلاح و بهسازی سیستم‌ها و روش‌های انجام کار در عرصه‌های زیر لازم است که برنامه‌ریزی و جدیت اجرایی لازم معمول شود: در زمینه عملکردهای مدیریتی مانند «تصمیم‌گیری»، «خط‌مشی‌گذاری»، «برنامه‌ریزی»، «کنترل و نظارت»، «هماهنگی»، «راهبری اجرایی»، در حوزه عملیات اداری عمومی، در بعد انجام وظایف اصولی و تخصصی خدمت‌رسانی به مردم و حوزه‌های مشترک میان دستگاه‌های مختلف اجرایی و اداری در بهینه‌سازی درآمدها و هزینه‌ها و اقتصادی کردن فعالیت‌ها، سرعت و دقت و کفایت عملیات، افزایش کارآیی و اثر بخشی اقدامات، جلب رضایت مردم و شهروندان و حتی توسعه مدیریت و نیروی انسانی دستگاه‌های اداری و اجرایی.

نتایج یک بررسی کارشناسی پیرامون مشکلات و تنگناهای موجود بر سر راه اصلاح سیستم‌ها و روش‌ها در دستگاه‌های دولتی (نظام اداری) موانع را بر حسب اولویت و میزان تأثیر آن به این شرح مطرح می‌کند:

۱. عدم توجه و آشنایی مدیران با اهمیت و جایگاه بهبود سیستم‌ها و روش‌ها (۸۰ درصد).

۲. کمبود نیروی انسانی متخصص و عدم آموزش جامع و لازم آن‌ها در این زمینه (۴۵ درصد).

۳. مقاومت و ایستادگی مدیران و کارکنان در مقابل تغییر و تحول در این بعد از سازمان و استقرار روش‌های نوین انجام کار (۴۵ درصد).

۴. فقدان نظام‌های ارزیابی و انگیزشی لازم برای پیشبرد طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط با بهبود سیستم‌ها و روش‌ها در دستگاه‌ها (۳۰ درصد).

۵. عدم تخصیص بودجه و اعتبار لازم به دستگاه‌ها برای پشتیبانی مالی تهیه و اجرای طرح‌های لازم (۲۵ درصد).

۶. فقدان سیستم‌های اطلاعاتی و حافظه سازمانی مناسب و مؤثر در زمینه سیستم‌ها و روش‌ها (۲۵ درصد).

۷. ضعف جایگاه تشکیلاتی مناسب واحدهای بهبود سیستم‌ها و روش‌ها در ساختار دستگاه اجرایی (۲۰ درصد).

انتزاعی و دشوار فهم بودن طرح اصلاح و بهینه‌سازی سیستم‌ها و روش‌ها در نظام اداری و دستگاه‌های اجرایی و شناخته نشدن عملکرد آن به ویژه در ابعاد «بهره‌وری»، «کارآیی»، «سودآوری»، «بهبود کیفیت زندگی کاری کارکنان» و «اقتصادی شدن فعالیت»، باعث شده

است تا احساس نیاز به اصلاح و بهینه سازی سیستم‌ها و روش‌ها و زمینه ایجاد تعهد در مدیران و تمایل در کارشناسان و متخصصان مربوطه به اندازه کافی تقویت نشود. طرح‌ریزی و اجرای تحقیقاتی که رابطه بین اصلاح و بهینه‌سازی سیستم‌ها و روش‌ها و بهره‌وری و میزان اعتبارات تخصیص یافته به هر سازمان در بودجه کل کشور و ابعاد عملکرد سازمانی را مورد مطالعه و کاوش قرار دهد و فرصت مقایسه وضعیت قبل و بعد از اصلاح و بهینه‌سازی سیستم‌ها و روش‌ها را فراهم می‌آورد، می‌تواند در ایجاد تعهد و تقید و رغبت دست‌اندرکاران و جهت‌یابی امور بسیار مؤثر باشد. به علاوه، از حیث و میل منابع و هدر رفتن درآمدها جلوگیری و به تخصیص به موقع و متناسب اعتبارات کمک کرده و به ویژه موجب کاهش قابل توجه هزینه‌ها شود. با توجه به همین دلایل است که در هر مطالعه در جهت بهینه‌سازی نظام بودجه‌ریزی از بازمهندسی تشکیلات و به‌کرد روش‌های کار نباید غافل شد.

ماکس وبر واضح نظریه بوروکراسی آرمانی، اداره را متأثر از وجود قوانین منظم و حساب شده می‌داند و این «قوانین حساب شده» را برای یک دیوان سالاری جدید فوق‌العاده مهم می‌شمرد. به گفته او تعهد اصلی کارمند دیوان سالاری این است که شدیداً پای‌بند نظام رسمی داخل سازمان باشد. منظور او از این نظام رسمی، اشاره به مجموعه‌ای از قوانین موجود در سازمان دیوان سالار بود. این قوانین حتی نظر کارمند دیوان سالار را در اداره امور محدود می‌کنند و به رفتار او رنگ خاصی می‌بخشند. این قوانین باید به شیوه یکسان در مورد همه به اجرا در آیند. منظور ماکس وبر از «قوانین حساب شده» تأکید بر این امر بود که اداره جدید در پی آن است که تصمیماتش تا حد امکان جنبه عینی داشته باشد و از هر آنچه که جنبه ذهنی و غیرمعقول دارد، می‌پرهیزد. یک قانون حساب شده اعتماد‌پذیر و قابل اتکا، قانونی است که از نظر فکری قابل تحلیل است. این قانون مبتنی بر محاسبه معقول منابع و هدف‌های سازمانی است.

در نظام اداری کشور ما، مؤلفه قانون و مقررات که در مقوله کلی حقوق اداری قابل طرح و ارزیابی است، مانند هر نظام اداری دیگر اهمیت و تاثیر بسزایی در عملکردهای این نظام دارد. منابع تشکیل‌دهنده حقوق اداری که در آن منابع مدون، یعنی منابعی که به صورت کتبی توسط مقامات صلاحیت دار وضع و اجرا می‌شود و فعالیت‌های اداری بر اساس قواعد

و اصول مندرج در آن انجام می‌شود، هم به لحاظ شکل و فرایند شکل‌گیری و هم از نظر محتوا و جهت‌گیری، در ارزیابی، اصلاح و نوسازی نظام اداری از موضوعات مهم و قابل توجه است. منابع مدون یعنی قوانین و مقررات حاکم بر عملیات و فعالیت‌ها در نظام اداری کشور به ۴ دسته یا زمینه مشخص قابل تقسیم است:

. -

مجموعه قوانین مربوط به امور اداری و استخدامی که مرجع تصویب آن مجلس شورای اسلامی است و فرایند خود را بر اساس پیش‌بینی قانون اساسی طی می‌کند، در این دسته قرار می‌گیرد. همچنین مصوبات مجمع تشخیص مصلحت در موارد اختلاف نظر بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی درباره امور آموزشی و مصوبات شورای عالی اداری در امور اداری و استخدامی جنبه شبه قانون دارد و در محدوده خود همانند قانون لازم‌الاجرا است.

. -

مصوبات هیأت وزیران که به صورت تصویب‌نامه یا آیین‌نامه اجرایی قوانین مصوب مجلس، تنظیم و صادر می‌شود و یا برای تسهیل انجام وظایف دستگاه‌های اجرایی و یا تنظیم امور سازمان‌های دولتی تصویب و ابلاغ می‌شود و همچنین مصوبات شورای عالی اداری در زمینه‌هایی که در برنامه‌های دوم و سوم توسعه پیش‌بینی شده است، در این گروه قرار می‌گیرند.

. -

مقرراتی که توسط نهادهایی با عناوین شوراها، شوراهای عالی، شوراها، کمیسیون‌ها، کمیته‌ها، هیأت‌ها و مجامع و اشکال مشابه در چارچوب اختیاراتی که رسماً و قانوناً به آنها

واگذار شده تولید و ابلاغ می‌شود، گروه دیگری از منابع مدون حقوقی و مجموعه قوانین و مقررات نظام اداری را تشکیل می‌دهند.<sup>۱</sup>

- .

مقرراتی که با بخشنامه‌های وزرا و سایر مقامات و ارگان‌های داخلی دستگاه‌های دولتی و به اعتبار اختیارات رسمی و قانونی صریح و یا ضمنی متناسب با وظایف و مسئولیت‌های آن‌ها در سازمان کار دولت وضع، ابلاغ و اعمال می‌شوند گروه دیگری از مجموعه قوانین و مقررات را در نظام اداری کشور تشکیل می‌دهند.

همان‌طور که گفتیم موقعیت قوانین و مقررات در نظام اداری و سازمان‌های بخش عمومی، موقعیتی خاص و قابل تأمل است. حاکمیت قوانین و مقررات متنوع، متعدد و گسترده بر اعمال و رفتار کارگزاران دولتی به ویژه مدیران باعث شده است که نهایتاً حد آزادی عمل مدیران و اداره‌کنندگان بخش عمومی تعیین و محدود می‌شود. بسیاری از صاحب‌نظران مدیریت دولتی موضوع چگونگی آشتی دادن «کارایی» با «پاسخگویی» را در قالب کنترل قانونگذار بر سازمان‌های دولتی و بوروکراسی به صورت جدی مطرح کرده‌اند. آن‌ها این منطقی را مطرح می‌کنند که وقتی از پاسخگویی نهاد دولتی نسبت به حکم قانونگذار، یقین حاصل شد، سازمان دولتی باید کارآمدترین روش ممکن را در پیش گیرد. مثلاً والدو مدعی است که انتخاب کارآیی به عنوان ارزش اصلی مدیریت دولتی منجر به تدوین ساختارها و رویه‌های بوروکراتیک ناسازگار با استانداردهای طبیعی دموکراسی می‌شود. او و دیگران اتوکراسی در کار را بهای اجتناب‌ناپذیر دموکراسی می‌دانستند. شماری از صاحب‌نظران علم اداره سازمان‌های دولتی اعتقاد دارند که دموکراسی بر مفاهیم فردیت، برابری و مشارکت تأکید دارد. مشارکت عبارت است از دسترسی به اطلاعات، دسترسی مستقیم و غیرمستقیم به حوزه‌های تصمیم‌گیری، توانایی ارائه هر موضوعی که برای بحث

---

۱. هدف از بیان این بند تأیید آن نیست بلکه ذکر واقعیتی که وجود دارد. به این معنی که درکنار مسئولیت وزرا و هیأت وزیران این تشکلهای با مسئولیت نوع سوم نیز وجود دارند و به اعمال صلاحیت‌های خویش مشغولند.



در منظر عموم لازم و صلاح باشد و توانایی بیان خواسته‌ها و مطالبات بدون ترس از اجبار و زور. علاوه بر این ویژگی، فرایند قانونگذاری و وضع مقررات در بخش دولتی نیازمند زمان و طی تشریفات مفصل است. طی کردن این فرایند طولانی در جریان تهیه و تدارک، تصویب و ابلاغ قانون باعث می‌شود که نیازهای امروز با جواب‌هایی غیر سودمند و غیر اثربخش روبرو شود و قدرت مانور و تحرک سازمان‌های دولتی در چالش‌های محیطی به حداقل برسد. این وضعیت حاکم بر وضع قوانین و مقررات مورد نیاز نظام و مدیریت‌های عامل، باعث شده این رکن از ارکان نظام اداری بیش از گذشته مورد توجه قرار گیرد و آسیب‌شناسی جدی‌تر و اساسی‌تری از آن به عمل آید.

در یک تقسیم‌بندی کارشناسی دیگر قوانین و مقررات حاکم بر نظام اداری به دو دسته «قوانین و مقررات پایه‌ای» و «قوانین و مقررات خاص» تقسیم می‌شوند. منظور از «قوانین و مقررات پایه‌ای» کلیه قوانین و مقرراتی است که در همه یا اکثریت دستگاه‌های نظام اداری کشور مبنا و قاعده عمل و رفتار است، به ویژه در امور مشترک و مشابه در ابعاد اداری و مالی، بودجه‌ای، نیروی انسانی، انضباط اداری روش‌های کاری، امور مدیریتی و نظایر آن. منظور از قوانین و مقررات خاص نیز آن دسته از قوانین و مقررات مصوب است که دستگاه‌ها مستقلاً یا با مشارکت سایر دستگاه‌ها به منظور انجام وظایف اصلی خود به مورد اجرا می‌گذارند.

با تصویب اولین قانون استخدام کشوری جامع و منظم در کشور در سال ۱۳۰۱ هجری شمسی به منظور ایجاد انضباط و هماهنگی در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی و اجرای صحیح قوانین و مقررات استخدامی در طول زمان تمهیدات مختلفی اندیشیده شده است:

۱. تأیید احکام استخدام و به عبارت دیگر اطمینان از وجود محل سازمانی و اعتبار لازم به موجب قانون تأسیس دانشگاه‌ها مصوب ۱۳۱۲، به اداره تقاعد سپرده شد.

۲. در سال ۱۳۳۳ شورای عالی تجدید نظر در قوانین استخدامی تشکیل شد که این شورا نخست پروژه و سپس سازمان طبقه‌بندی مشاغل را ایجاد کرد و در آغاز به وزارت دارایی و سپس به نخست‌وزیری وابسته شد.

۳. در سال ۱۳۳۸ با تصویب هیأت وزیران، سازمان خدمات کشوری جایگزین سازمان طبقه‌بندی مشاغل شد. با ایجاد این سازمان کوشش به منظور هماهنگی امور اداری و استخدامی دولت ابعاد تازه‌ای به خود گرفت، به نحوی که کلیه تغییرات و تحولات و تصمیمات سازمانی از طرف هیأت دولت به اظهار نظر مشورتی و کارشناسی این سازمان موکول شد.

۴. در سال ۱۳۴۰ به موجب تصویب نامه هیأت وزیران، شورای عالی اداری با هدف «سازگار کردن تشکیلات اداری دولت با سیر تکاملی اجتماع و تجدید نظر در روش‌های کار و تشریفات اداری و مالی و آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط و طرز استخدام و استفاده از کارکنان و پرورش و تعلیم آنان در ضمن خدمت وابسته به نخست‌وزیری» تشکیل شد.

۵. در خردادماه ۱۳۴۵ با تصویب قانون استخدام کشوری، سازمان امور اداری و استخدامی کشور با وظایف مذکور در ماده ۱۰۴ همان قانون جایگزین شورای عالی اداری شد. این وظایف در زمینه استخدامی و مدیریت نیروی انسانی عبارتند از:

- مراقبت در حسن اجرای قوانین و مقررات استخدامی در وزارتخانه و مؤسسات دولتی مشمول قانون استخدام کشوری؛

- دادن دستورات لازم در مورد نحوه اجرای مقررات و قوانین استخدامی کشور به منظور ایجاد هماهنگی؛

- رسیدگی به شکایات استخدامی مستخدمین رسمی؛

- انجام مطالعات و تحقیقات لازم در مسایل استخدامی و دادن پیشنهادات لازم به

دولت؛

- اداره امور بازنشستگی مستخدمین رسمی و وظیفه بگیران؛

- اداره امور مستخدمین آماده به خدمت؛

- اظهار نظر در مورد مقررات استخدامی مؤسسات دولتی خارج از شمول این قانون؛  
پس از انقلاب ضرورت رسیدگی به شکایت از دستگاه‌های دولتی، آیین نامه‌ها و  
کارکنان دولت موجب پیش‌بینی دیوان عدالت اداری در قانون اساسی و لزوم اصلاح نظام  
اداری شد و در نهایت در قوانین برنامه‌های دوم و سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی  
شورای عالی اداری تشکیل شد.

در ماده ۱ قانون برنامه سوم آمده است:

به منظور تصحیح، بهسازی و اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات، سازماندهی و  
ساختار اداره امور کشور، کاهش تصدی‌های دولت، سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت منابع  
انسانی، مقررات (آیین نامه‌ها و دستورالعمل‌ها) و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی  
شورای عالی اداری با ترکیب، صلاحیت‌ها و وظایف و اختیارات زیر تشکیل می‌شود:

- اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق  
ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمان‌ها به خارج از مرکز؛

- تجدید نظر در ساختار داخلی وزارتخانه‌ها و وظایف و ساختار داخلی سازمان‌ها،  
شرکت‌های دولتی و شرکت‌های اقماری؛

- تفکیک وظایف اجرایی از حوزه ستادی وزارتخانه‌ها و محدود کردن فعالیت  
حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور راهبردی (سیاست‌گذاری، برنامه ریزی و  
نظارت) و انحلال وظایف اجرایی به واحدهای استانی و شهرستانی؛

- تصمیم‌گیری در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به یک وزارتخانه  
در یک واحد سازمانی؛

- شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی،  
شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضروری.



نگاهی به قانون استخدام کشوری مصوب تیرماه ۱۳۴۵ روشن می‌کند که این به اصطلاح قانون، هنوز «قانون» به معنی خاص کلمه نیست. این قانون فقط به تصویب کمیسیون مشترک استخدامی مجلسین شورای ملی و سنا رسیده است و قرار بوده که پس از ملاحظه تأثیرات آن در اجرا و رفع نقایص و ایرادات محتمل در یک دوره آزمایشی دو یا سه ساله نسخه نهایی آن تدوین و به تصویب مجلسین برسد. اما به رغم کوشش‌هایی که طی سی و پنج سال گذشته صورت گرفته این کار هنوز انجام نشده است. بدیهی است که بخش‌های عمده‌ای از آن در این سال‌ها، بویژه پس از انقلاب اسلامی، دچار دگرگونی و تحول و تغییر شده است - مانند بخش حقوق و دستمزد آن که با تصویب نظام هماهنگی حقوق و دستمزد نسخ شده یا فصل بازنشستگی آن که با تصویب قوانینی جدید در چند مرحله اصلاح شده است و یا مواد مربوط به آموزش کارکنان که با معرفی آموزش پودمانی و تصویب آن در برنامه سوم توسعه کاملاً دگرگون شده است. از این گذشته، بخش‌هایی از قانون استخدام کشوری که شاید از مهم‌ترین سرچشمه‌های قانون مذکور بوده - مانند ارزشیابی کارکنان، ارزشیابی عملکرد و کارآیی دستگاه‌های اجرایی، ایجاد انگیزش در کارکنان، بررسی و تهیه پیشنهاد در زمینه طرز تنظیم بودجه و روش‌های حسابداری و ممیزی و خزانه‌داری - کاملاً به دست فراموشی سپرده شده‌اند. از همه مهم‌تر آن که سازمان امور اداری و استخدامی کشور - یعنی دستگاه هماهنگ‌کننده وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و مرجع تأیید کلیه لوایح استخدامی و هر نوع وضع، اصلاح و تغییر تشکیلات و مقررات استخدامی قبل از تقدیم به مراجع تصویب‌کننده، مسئول انجام مطالعات و تحقیقات استخدامی و مراقبت در حسن اجرای قوانین و مقررات - دیگر وجود ندارد و در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ادغام شده است.

●

شرکت‌های دولتی از لحاظ مقررات استخدامی به سه دسته تقسیم می‌شوند:

- تعدادی از آن‌ها به ویژه آن دسته که از شمول مقررات عمومی مستثنی شده‌اند دارای مقررات خاص استخدامی هستند؛

- برخی از آنان به موجب اساسنامه خود از قانون کار استفاده می‌کنند؛

- تعدادی از شرکت‌ها نیز مشمول مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی، موضوع بند (پ) ماده ۲ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۵۲/۳/۵، هستند.

از آنجا که در تدوین و تصویب مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی از قانون استخدام کشوری به عنوان قانون مادر الهام گرفته شده است، فصول آن کم و بیش دستخوش همان تغییرات قانون استخدام کشوری شده است. از جمله فصل سوم آن در باب حقوق و مزایا با تصویب قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت اصلاح شده، ماده ۹ آن در مورد آموزش کارکنان، با توجه به حکم برنامه سوم توسعه و معرفی آموزش پودمانی دگرگون شده و بسیاری از مواد فصل پنجم آن راجع به بازنشستگی و وظیفه اصلاح و دگرگون شده است.



آیین‌نامه استخدام پیمانی به موجب حکم تبصره ماده ۶ قانون استخدام کشوری و با تصویب نامه شماره ۵۲۲۸۲/ت/۶۶۶ هیأت وزیران و اصلاحات بعدی آن شکل گرفته است. بر اساس تصویب نامه شماره ۶۲۷۰۵/ت/۲۰۲۴۱ مورخ ۱۳۷۸/۵/۱۹ هیأت وزیران این آیین‌نامه اصلاح شد و حقوق و مزایای مستخدمین رسمی و پیمانی یکسان گردید.

الف. استخدام پیمانی بر اساس ماده (۱) آیین نامه مورد عمل فعلی برای مشاغل موقت در نظر گرفته شده است. البته کار موقت ممکن است تداوم یابد ولی اگر حالت وظیفه مستمر را پیدا کند، دیگر نباید برای آن مستخدم پیمانی در نظر گرفت. به همین جهت در ماده (۳) آیین نامه پیش‌بینی شده که قراردادهای منعقد شده بین فرد و دستگاه تا ۱۰ سال قابل تمدید است.

ب. مفهوم موقت بودن مشاغل و مصادیق آن در هر دستگاه از مواردی است که باید در آیین‌نامه و دستورالعمل‌ها به صورت شفاف مشخص شود و برای وظایف جاری و مستمر دستگاه‌ها استخدام پیمانی صورت نگیرد. زیرا وظایف مستمر دولت حالت تخصصی دارد و کسب تجربه و دانش شغلی مستلزم پایدار بودن استخدام است. البته وظایف دائمی دولت باید غالباً در بخش‌های ستادی و امور حاکمیتی مصداق داشته باشد و نه در بخش صف و امور اجرایی. در این صورت، دامنه شمول استخدام پیمانی می‌تواند بخش اجرایی دستگاه‌های دولتی را در برگیرد که بیش‌ترین کارکنان دولت در آن به کار مشغول‌اند. متأسفانه نه در ماده (۶) قانون استخدام کشوری و نه در آیین‌نامه و دستورالعمل اجرایی استخدام پیمانی زمینه‌های بکارگیری استخدام پیمانی بخوبی روشن نشده و مواد آیین‌نامه و دستورالعمل، بیش‌تر بر رعایت حقوق طرفین استخدام (کارفرما و مستخدم) متمرکز شده است.

ج. مواد (۱۱) و (۱۶) آیین‌نامه، مستخدمین پیمانی را مشمول مقررات تأمین اجتماعی می‌کند و از این نظر سوق دادن بیش‌تر استخدام‌های دولتی که در وظایف اجرایی (ارائه خدمات دولتی) به کار مشغول‌اند به استخدام پیمانی از نظر اجتماعی نباید مشکلی ایجاد کند، مگر آن‌که احساس امنیت لازم در آن وجود نداشته باشد که این موضوع ریشه در قانون و آیین‌نامه ندارد، بلکه به شرایط اقتصادی و اجتماعی مربوط می‌شود. در سال‌های پیش از انقلاب اسلامی اغلب کارکنان پیمانی علاقمند بودند که همچنان در استخدام پیمانی باقی بمانند و حتی با پیشنهاد دستگاه رضایت نمی‌دادند که وضعیت استخدامی آنها از پیمانی به رسمی تبدیل شود.

د. گرایش بیش‌تر افراد به استخدام رسمی در مشاغل دولتی و احساس ثبات اقتصادی، اجتماعی و استفاده نادرست و نابجا از استخدام‌های پیمانی باعث شده است که استخدام پیمانی هویت مستقل و اعتبار خود را از دست بدهد و دوران گذاری تلقی شود که نهایتاً به استخدام رسمی منجر می‌شود. ماده ۲۶ آیین‌نامه امکان تبدیل وضع پیمانی به رسمی را فراهم می‌سازد. البته حذف این ماده از آیین‌نامه منطقی به نظر نمی‌رسد زیرا ممکن است در

مواردی بعضی از مستخدمین شرایط احراز استخدام رسمی را دارا باشند و در صورت ممانعت از استخدام رسمی آن‌ها (به صرف آن‌که قبلاً پیمانی بوده‌اند) حقوق آن‌ها تزییع خواهد شد. لیکن در شرایط اقتصادی - اجتماعی موجود، این ماده بیش از آن‌که در جای خود استفاده شود، مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرد.

انجام یک آسیب‌شناسی جامع و اساسی در حوزه قوانین و مقررات حاکم بر نظام اداری کشور، عمده‌ترین رویکردها، مشکلات، نارسایی‌ها و نقایص آن را به شرح زیر به دست می‌دهد:

۱. درک واحد، جامع، یکسان و استاندارد از «قانون»، هم به لحاظ شأن و محتوای آن و هم از نظر مرجع تصویب و تولید آن وجود ندارد.

۲. قانونگذاری و وضع مقررات جهت‌گیری غالباً سیاسی پیدا کرده و سمت‌گیری تخصصی و حرفه‌ای آن در موضع ضعف قرار گرفته است. بزرگ‌ترین مشکل مؤلفه قوانین و مقررات در نظام اداری به ویژه در فرآیند تولید و باز تولید آن، «سیاسی شدن» موضوع و غلبه جنبه‌های غیر فنی و تخصصی بر جنبه‌های حرفه‌ای ارزیابی می‌شود. در مواردی مشاهده می‌شود که قانون مشکل چند نفر را حل کرده و دیگر عملاً کاری نداشته که به آن پردازد.

۳. قوانین و مقررات، لازمه و وسیله اداره امور توسط دولت‌ها هستند. برای کم کردن مقررات و روانی‌تر انجام امور، باید از بار وظایف دولت و سهم دولت در مدیریت اجتماعی و اقتصادی کاسته شود. بزرگی دولت و بارسنگین وظایف آن، دلیل وجود انبوه مقررات و انبوهی مقررات عامل ناکارآمدی و بهره‌وری ناچیز فعالیت‌ها در نظام اداری است.

۴. قانون و مقررات محصول طبیعی افکار و اندیشه‌ها، نگرش‌ها و بینش‌ها، رویکردها و باورها و ارزیابی‌ها و نتیجه‌گیری‌ها است. بنابراین دلیل اولیه و اصلی قوانین و مقررات نامناسب، ذهنیت و دستگاه فکری نامطلوب وضع‌کنندگان و یا تهیه‌کنندگان آن است و

عدم آگاهی و شناخت نادرست آن‌ها از مسایل و مشکلات و نیازها به شکل‌گیری و تولید مقررات غیر مؤثر می‌انجامد. متأسفانه در تولید مقررات برای نظام اداری در بسیاری از موارد سهل‌گیری و ساده‌انگاری تولیدکنندگان باعث تولید محصولات ناکارآمد، غیرعلمی و بی‌تأثیر می‌شود. در پاره‌ای موارد تصور می‌شود که همه مشکلات با وضع مقررات قابل حل و فصل‌اند و متولیان حل مسایل یکسره و به صورتی کاملاً تک بعدی برای حل مسائل به دنبال وضع مقررات می‌روند بدون آن‌که تأثیر سایر راه‌حل‌ها و رویکردها را درک و قبول کنند. به علاوه، سرعت عمل غالباً غیراصولی در تولید مقررات و عجله و عدم رعایت ملاحظات مربوط به بررسی همه‌جانبه موضوع که خود به خود وقت‌گیر و زمان‌بر است، به تولید مقرراتی نامناسب و ضعیف منجر می‌شود.

۵. به دلیل فقدان تعریف و برداشت فراگیر و مورد وفاق از «قانون» و «مقررات»، مراجع متعددی در مقام «مراجع شبه قانونگذاری» به وضع آن اقدام می‌کنند و مجریان را با انبوهی از مقررات روبرو می‌کنند که گاهی متناقض و ناهمسو نیز هستند. وضع قوانین متعدد، متفاوت، متعارض و ناهماهنگ موضع و عملکرد ارگان‌های نظارتی را دچار مشکل می‌کند و باعث می‌شود که عملکرد آن‌ها غالباً به ایجاد ناامنی، نگرانی و ضربه‌زدن به نظام اداری و متولیان و مسئولان آن تبدیل شود.

۶. رویکرد حاکم در «وضع یا اصلاح قوانین و مقررات» در نظام اداری ما آسان‌تر کردن کار مجریان است، نه خدمت‌رسانی بهتر و مؤثرتر به ارباب رجوع و شهروندان و مشتریان سازمان‌ها و دستگاه‌ها. این رویکرد باید در جهت خدمت‌رسانی بیش‌تر، وسیع‌تر و ارزان‌تر به ارباب رجوع و تأمین‌کننده حرمت و کرامت مردم و نیروی انسانی داخل دستگاه‌ها باشد و اعتماد و اطمینان را اصل مسلم و راهنمای خود قرار دهد. توجه به خواست و رضایت مردم و کارکنان و تأمین این خواست مهم‌ترین چالش و نیاز فراروی نظام اداری است که قوانین و مقررات باید آن را پشتیبانی کند، هرچند مصلحت نظام و جامعه نیز در این میان نباید مورد غفلت قرار گیرد. از طرفی وجود یک نظام اداری متناسب با شرایط مورد قبول و اصول فنی و کارکردی مورد عمل جهانیان که شرط اصلی



رقابت پذیری دولت‌ها است، تا حدود زیادی به وضع قوانین و مقررات شایسته و عمدتاً متفاوت با آنچه هم اکنون وجود دارد و مبنای عمل است، احتیاج دارد.

۷. با موضوع قوانین و مقررات نباید برخورد فرد گرایانه و سیلقه گرایانه صورت گیرد. عبور دادن جریان شکل‌گیری و تدوین قوانین و مقررات از نهادهای مشورتی و کارشناسی جمعی باید جایگزین روش‌های فردمحورانه و خودمحورانه و سرعت عمل‌های بی‌مورد شود. در مورد مقررات اداری به دلیل ماهیت غیرقطعی موضوع، وجود نهادهای جمعی بررسی‌کننده، اقدامی خیرمندانه و خردورزانه است. شاید پیش‌بینی «شورای امور اداری و استخدامی» در ایران و کمیسیون‌های خدمات عمومی در دنیا به منظور پاسخگویی به این ضرورت بوده است.

۸. رویکرد حاکم بر بررسی، ارزیابی، دگرگونی و اصلاح قوانین و مقررات، موضعی و انفعالی است. انجام این مهم معمولاً به مجریان و متولیان این مقررات سپرده می‌شود و آن‌ها نیز با حداکثر تعصب و شیفتگی نسبت به ساختار و محتوا با آن برخورد می‌کنند. حال آن‌که برخورد با این مؤلفه در نظام اداری نیازمند تفکر سیستمی و کل‌نگر، رویکردهای جامع و فراگیر و در مجموع وجود حداکثر سطح مهارت‌های ادراکی و بینش فلسفی نزد افراد درگیر است. کارنظام اداری در این بخش با وجود تفکرات جزء نگرانه، برخوردهای انفعالی و محافظه‌گرایانه و دیدگاه‌های سنتی و غیرعلمی به سامان نمی‌رسد. تهیه قوانین و مقررات مترقی، روزآمد، جامع و راهگشا نتیجه و چه‌بسا پیش‌نیاز و پشتیبانی‌کننده تحول در سایر سامانه‌های اداری کشور است.

۹. در وضع و اصلاح و بهبود قوانین و مقررات در نظام اداری و اجرایی میان حوزه‌های تخصصی وصف دستگاه‌ها و حوزه پشتیبانی (حقوقی، اداری و مالی) تعارض و یا حداقل سوء تفاهم‌هایی وجود دارد. حوزه‌های وصف به محتوا و کارکرد قوانین و مقررات توجه دارند و حوزه‌های پشتیبانی به شکل و قالب و ساختار آن. جدایی و بیگانگی و عدم همکاری و تعامل سازنده آن‌ها به عنوان مانع و رادعی مؤثر در شکل‌گیری مقرراتی شایسته و مناسب، عمل می‌کند.

۱۰. ضعف نیروی انسانی چه در بعد تصمیم‌سازی و چه در بعد تصمیم‌گیری و راهبری امور حقوقی دستگاه‌های اجرایی و عدم استفاده دستگاه‌ها از «مشاوره سازمان یافته» در زمینه تولید و باز تولید مقررات، یکی از مشکلات و کاستی‌های قابل توجه در این حوزه به شمار می‌رود.

۱۱. قوانین و مقررات ابزار و وسیله اجرا، بهبود و توسعه عملکردهای اجرایی دستگاه‌ها در نظام اداری است، اما هدف و مقصود آن‌ها نیست. وسیله و ابزار وقتی نقش سازنده و بایسته خود را ایفا می‌کند که نسبت به کارکرد آن بازخورد کافی و به موقع وجود داشته باشد. فقدان «نظام ارزیابی عملکرد قوانین و مقررات» در نظام اداری و عدم تعبیه ساز و کار بازخوردی<sup>۱</sup> در مدیریت سازمان‌ها یکی از ضعف‌ها و نارسایی‌های عمده مدیریت امور حقوقی دستگاه‌ها است. این ضعف از آگاهی به موقع دستگاه‌ها نسبت به اثربخشی و کارآمدی قوانین و مقررات و انطباق آن‌ها با شرایط و اوضاع و احوال و نیازها و ضرورت‌ها جلوگیری می‌کند و سودمندی قوانین و مقررات را در هر حال و شرایط و یا هر کارکرد و نتیجه ثابت فرض می‌کند.

۱۲. در نظام اداری و اجرایی ما «عدم اجرای مقررات»، «ضعف ضمانت‌های اجرایی قوانین و مقررات» و «روحیه تسلیم در برابر تعویق و تعلیق اجرای قوانین و مقررات» رویکردی غیرموجه و اقدامی نابهنجار و ناشایست به شمار نمی‌آید و «فرار از قانون»، «کم‌اعتنایی و سهل‌انگاری در اجرای قوانین»، «ایستادگی و مقاومت در برابر هنجارهای قانونی» و... معادل جسارت، قاطعیت، قابلیت و... ارزیابی می‌شود.

۱۳. عدم جدیت، حساسیت، پی‌گیری و جوابگیری سازمان‌های مسئول به ویژه مسئول تحول در ابعاد نظام اداری کشور و عدم تهیه برنامه‌ای جامع و هدفمند برای اصلاح قوانین و مقررات مورد عمل در نظام اداری، عزم و اراده و درک و حساسیت دستگاه‌ها را نسبت به برخورد جدی و عافیت بخش با این مؤلفه، کم‌اثر و ضعیف کرده است. وجود برنامه، پیگیری و جوابگیری و پیوند زدن انجام امور، بررسی، ارزیابی، بازنگری، نوسازی و توسعه

قوانین و مقررات با تداوم خدمت و قضاوت راجع به مدیران و مسئولین دستگاه‌ها و قضاوت درباره آن‌ها فرصت تعلل و تعویق را از دستگاه‌ها سلب خواهد کرد. احاله مأموریت و مسئولیتی در سطح ملی برای راهبری و مدیریت فراگیر این مهم در دستگاه‌های اجرایی و دولتی، اقدامی غیر ضرور و مستوجب نقد و اعتراض نخواهد بود، حتی اگر به تعریف و پیدایش یک سازمان در کنار دستگاه‌های موجود بیانجامد.

۱۴. روال قانونگذاری و تولید مقررات در نظام اداری و مهندسی این موضوع به گونه‌ای است که در اکثر موارد ساختار محتوی قانون و مقررات را از خواست اولیه معطوف به مشکل و نیاز خاص اقدام کننده تهی و با آن غیر مرتبط می‌سازد. فرصت دخل و تصرف‌های چهارچوب‌شکن و تغییر جهت دهنده مراجع در گیر وضع، تصویب و تأیید، نتیجه را تا حد تصمیماتی بی‌بهره، کم اثر و گاه متعارض با اهداف اولیه تقلیل می‌دهد و به جای یار شاطر بار خاطر می‌سازد. کم بهره‌گی مراجع قانونگذاری و واضع مقررات از فناوری‌های این کار، این انحراف و ضعف را شدت می‌بخشد.

۱۵. در تولید و وضع مقررات در نظام اداری نیز مانند وجوه دیگر کار، نظام اداری ما از بهینه‌گزینی و تراز یابی<sup>۱</sup> استفاده نمی‌کند. شناخت نظام‌های اداری موفق و درس‌آموزی و اقتباس خلاقانه از عملکردهای آن‌ها در زمینه اصلاح و نوسازی قوانین و مقررات حاکم بر مدیریت امور حقوقی، رسم و عادت و معمول نشده است. ماندن در فضای محدود و بسته تجربه و معرفت داخلی در همه ابعاد و از جمله قوانین و مقررات ضعف جدی مدیریت تحول در نظام اداری است.

نیروی انسانی بخش دولتی با توجه به گستردگی وظایف، متفاوت بودن قوانین استخدامی ناظر بر آن‌ها، و نیز انواع استخدام رسمی و غیررسمی عملاً در یک چارچوب نمی‌گنجد. با وجود این، با مستثنی کردن آمار کارکنان وزارتخانه‌های اطلاعات و دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح به دلیل محرمانه بودن اطلاعات و متفاوت بودن قوانین استخدام نیروی نظامی و انتظامی و نیز با منظور نکردن آمار کارکنان شرکت‌های تحت پوشش دستگاه‌های دولتی، سایر نیروهای انسانی دستگاه‌های دولتی را می‌توان به تفکیک عناوین وزارتخانه‌ها و برحسب انواع استخدام نمایش داد (جدول‌های ۴-۱ و ۴-۲ که برای سال‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۷۸ تنظیم یافته است). ضمناً مرجع این آمار سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور است و آمار مربوط به سال ۱۳۸۰ هنوز نهایی نشده است.

در تحلیل کلی اطلاعات مندرج در این جدول‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. آمار کارکنان دولت در طی سال‌های دهه ۷۸-۱۳۶۸ به میزان ۳۱/۴ درصد رشد کرده است. البته کارکنان رسمی دولت از رشد بیش‌تری (معادل ۵۳/۹ درصد) برخوردار بوده‌اند.

۲. در سال ۱۳۷۸ در حدود ۸۴ درصد از کارکنان بخش دولتی در استخدام رسمی بوده‌اند. این نسبت در طول دهه مورد بررسی در حال رشد بوده است.

بزرگترین رقم نیروی انسانی مربوط به دو وزارتخانه آموزش و پرورش و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است. با توجه به این که وظیفه آموزش در دو وزارتخانه سازماندهی شده است، با لحاظ کردن آمار وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (که در جداول پیوست با عنوان فرهنگ و آموزش عالی آمده است) ملاحظه می شود که سه وزارتخانه مذکور رویهمرفته ۶۲/۱ درصد از نیروی انسانی دولت را در سال ۱۳۷۸ به خود اختصاص می دهند. به این ترتیب، نیروهایی که در بخش های آموزش، بهداشت، درمان و تأمین اجتماعی به صورت کارگر و یا خرید خدمت مشغول به کار بوده اند در طول دهه مورد بررسی کاهش چشمگیری یافته اند. دلیل اصلی این امر اعمال سیاست های استخدامی از سوی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه) بوده است.

جدول ۴-۱ آمار کارکنان دستگاه‌های دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی  
(مشمول و غیرمشمول قانون استخدام کشوری) در سال ۱۳۷۰

وزارتخانه یا مؤسسه	نوع استخدام	رسمی یا ثابت	پیمانی یا قراردادی	خرید خدمت	کارگر	جمع
ریاست جمهوری		۱۱۸۸۲	۲۶۴۴	۱۴۴۳	۹۳۷	۱۶۹۰۶
وزارت آموزش و پرورش		۷۲۹۶۰۳	۲۸۴۳۰	۱۰۹۹۴۷	۱۶۱۲	۸۶۹۵۹۲
وزارت اطلاعات		-	-	-	-	-
وزارت امور خارجه		۲۶۱۲	۲۰۸	۹۸	۱۵۳	۳۰۷۱
وزارت امور اقتصادی و دارایی		۱۳۱۸۶۹	۴۷۳۷	۱۳۳۷	۲۲۹۳	۱۴۰۲۳۶
وزارت بازرگانی		۸۹۳۳	۳۲۴۹	۲۷۵۶	۳۳۵۲	۱۸۲۹۰
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی		۱۷۶۸۲۲	۱۸۵۲۲	۱۲۱۴۶	۱۱۱۲۱	۲۱۸۶۱۱
وزارت پست و تلگراف و تلفن		۵۴۷۹۹	۱۵۳۸	۱۷۹۸۷	۴۱۰۵	۷۸۴۲۹
وزارت جهاد سازندگی		۴۶۶۵۵	۲۴۴۳۱	۶۷۵۸	۱۶۲۸۴	۹۴۱۲۸
وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح		-	-	-	-	-
وزارت راه و ترابری		۴۹۵۹۳	۲۹۸۹	۵۵۶۹	۲۵۹۸۱	۸۴۱۳۲
وزارت صنایع		۵۶۴۱	۹۵۷	۲۰۹	۱۳۲۷۷	۲۰۰۸۴
وزارت صنایع سنگین		۱۴۹۶۳	۲۷۹۵	۴۲۵	۳۴۵۴۱	۵۲۷۲۴
وزارت فرهنگ و آموزش عالی		۲۴۶۴۸	۴۹۵۲	۵۸۷۱	۳۲۰۴	۳۸۶۷۵

وزارتخانه یا مؤسسه	نوع استخدام	رسمی یا ثابت	پیمانی یا قراردادی	خرید خدمت	کارگر	جمع
وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی		۶۲۸۳	۲۱۵۹	۶۸	۱۵۷۷	۱۰۰۸۷
وزارت کار و امور اجتماعی		۴۵۲۸	۱۲۴۳	۵	۴۹	۵۸۲۵
وزارت کشاورزی		۲۵۰۲۹	۱۳۷۲	۱۰۹۲۱	۱۴۰۲۴	۵۱۳۴۶
وزارت کشور		۱۳۹۹۳	۱۷۸۶	۲۱۰۲	۳۶۲	۱۸۲۴۳
وزارت مسکن و شهرسازی		۳۳۴۲	۱۶۴۵	۹۵۶	۲۰۰۹	۷۹۵۲
وزارت معادن و فلزات		۲۳۳۵	۳۵۵۱	۳۶۵	۱۶۰۰۷	۲۲۲۵۸
وزارت نیرو		۲۸۹۰۳	۸۶۹۹	۶۳۵۹	۵۵۸۱۵	۹۹۷۷۶
وزارت نفت		-	-	-	-	-
دادگستری جمهوری اسلامی ایران		۱۷۰۴۸	۱۵۷۰	۲۲	۱۳۴	۱۸۷۷۴
سایر موسسات		۱۱۲۵۰	۳۲۷	۱۰۵۷	۵۹۶	۱۳۲۳۰
<b>جمع</b>		۱۳۷۰۳۱	۱۱۷۸۰۴	۱۸۶۴۰۱	۲۰۷۴۳۳	۱۸۸۲۳۶۹
	نهادهای انقلاب اسلامی					۳۱۷۷۵
	<b>جمع کل<sup>۱</sup></b>					۱۹۱۴۱۴۴

جدول ۴-۲ آمار کارکنان دستگاه‌های دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی  
(مشمول و غیرمشمول قانون استخدام کشوری) در سال ۱۳۷۸

وزارتخانه یا مؤسسه	نوع استخدام	رسمی یا ثابت	پیمانی یا قراردادی	خرید خدمت	کارگر	جمع
ریاست جمهوری		۱۲۸۱۹	۲۶۷۹	۳۳۹۹	۹۰۷	۱۹۸۰۴
وزارت آموزش و پرورش		۱۰۶۶۸۷۸	۲۲۹۷۶	۱۳۵۵	۰	۱۰۹۱۲۰۹
وزارت اطلاعات		-	-	-	-	-
وزارت امور خارجه		۳۶۱۳	۲۶	۰	۰	۳۶۳۹
وزارت امور اقتصادی و دارایی		۱۷۲۱۱۵	۸۱۳۴	۱۸۱۲	۱۰۸۸	۱۸۳۱۵۸

۱. این آمار شمار کارکنان نیروهای نظامی و انتظامی و کارکنان وزارتخانه‌های اطلاعات، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و شرکت‌های تحت پوشش دستگاه‌های دولتی را دربر نمی‌گیرد، علاوه بر این آمار نهادهای انقلاب اسلامی به صورت مستقل آمده است تا با کارکنان دولت اشتباه نشود.

وزارتخانه یا مؤسسه	نوع استخدام	رسمی یا ثابت	پیمانی یا قراردادی	خرید خدمت	کارگر	جمع
وزارت بازرگانی	۱۱۱۷۰	۴۳۸۵	۸۴۲	۲۱۳۴	۱۸۵۳۱	
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۲۱۶۹۸۱	۲۱۰۱۲	۱۶۰۴۴	۱۱۴۱۰	۲۶۵۴۴۷	
وزارت پست و تلگراف و تلفن	۵۶۲۹۷	۱۹۷۱	۳۴۵۶	۱۰۹۱	۶۲۸۱۵	
وزارت تعاون	۱۵۶۳	۴۰	۲۲	۰	۱۶۲۵	
وزارت جهاد سازندگی	۴۳۰۲۹	۲۴۶۵۰	۸۲۴۲	۱۱۲۱۲	۸۷۱۳۳	
وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	-	-	-	-	-	
وزارت راه و ترابری	۴۴۳۳۲	۴۰۶۶	۹۳۳۳	۱۷۶۱۲	۷۵۳۴۳	
وزارت صنایع	۵۱۸۷	۳۳۴	۱۵۶۷	۴۹۸۳	۱۲۰۷۱	
وزارت فرهنگ و آموزش عالی	۲۸۸۸۸	۶۱۸۶	۶۱۰۲	۱۷۸۶	۴۲۹۶۲	
وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۹۶۴۱	۱۱۰۸	۱۱۶۴	۱۸۶۷	۱۳۷۸۰	
وزارت کار و امور اجتماعی	۶۶۸۶	۱۵۰	۳	۳۱	۶۸۷۰	
وزارت کشاورزی	۲۰۳۵۸	۷۸۲۹	۱۱۷۶۰	۱۵۷۷۴	۵۵۷۲۱	
وزارت کشور	۱۸۷۶۵	۱۰۳۷	۳۵۳۴	۱۸۴۱	۲۵۱۷۷	
وزارت مسکن و شهرسازی	۵۲۶۷	۲۳۸۵	۱۷۰۶	۱۰۶	۹۴۶۴	
وزارت معادن و فلزات	۲۱۶۰۶	۱۰۸۳۷	۵۲۴	۶۷۰۹	۳۹۶۷۶	
وزارت نیرو	۹۲۴۳	۳۳۸۲	۵۵۵۳	۱۷۴۰۹	۳۵۵۸۷	
وزارت نفت	۹۶۵۹۷	۳۸۶۴	۱۶۳۶	۱۴۰۹۴	۱۱۶۱۹۱	
دادگستری جمهوری اسلامی ایران	۲۹۸۴۳	۴۰۸۵	۳۷۴۰	۷۶۸	۳۸۴۳۶	
سایر مؤسسات	۱۳۲۰۷	۹۴۲	۱۵۳	۳۴۹	۱۴۶۵۱	
<b>جمع</b>	<b>۱۸۹۴۰۸۵</b>	<b>۱۳۲۰۸۷</b>	<b>۸۱۹۴۷</b>	<b>۱۱۱۱۷۱</b>	<b>۲۲۱۱۹۲۹۰</b>	
			نهادهای انقلاب اسلامی		۳۳۳۳۵	
			<b>جمع</b>		<b>۲۲۵۲۶۲۵</b>	

با توجه به این که امور آموزش و بهداشت و درمان بیشترین نیروی انسانی را به خود اختصاص می دهند، نیروی انسانی این امور را با جزییات بیش تری تجزیه و تحلیل می کنیم:



بیش از ۴۸ درصد نیروی انسانی دولت در وزارت آموزش و پرورش و سازمان‌های وابسته به آن مشغول به کار می‌باشند. براساس سالنامه آماری وزارت مذکور در سال تحصیلی ۸۰-۱۳۷۹ تعداد کل دانش آموزان مقاطع مختلف تحصیلی ۱۷,۷۷۴,۲۰۹ نفر بوده است که از این تعداد ۸۵۳,۴۴۸ نفر (۴/۸ درصد) در مدارس غیرانتفاعی مشغول به تحصیل بوده‌اند. در آمار فوق در مورد کارکنان غیردولتی مدارس غیرانتفاعی اطلاعاتی ارائه نشده است ولی با توجه به این که وزارتخانه مذکور به هریک از مدارس غیر انتفاعی تعدادی سهم دولتی اختصاص داده است، سهم معلمان غیردولتی از کل معلمان به مراتب کم‌تر از ۴/۸ درصد است.

آمار کشورهای دیگر حاکی از آن است که نیروی انسانی دولتی در بخش آموزش و پرورش به طور عمده در دوره‌های آموزش عمومی (ابتدایی و دوره اول متوسطه) تمرکز یافته است. در سایر مقاطع از قبیل دوره دوم متوسطه و آموزش عالی و نیز مقطع پیش‌دبستانی، بخش خصوصی مشارکت چشمگیری دارد. همچنین در دوره‌های ابتدایی و متوسطه نیز بخش عمده‌ای از کارکنان در استخدام دولت‌های محلی (شهرداری‌ها) هستند. دولت‌های محلی یا شهرداری‌ها به دلایل زیر در ارائه خدمات عمومی موفق‌تر از دولت مرکزی عمل می‌کنند:

- تأمین منابع مالی دولت از طریق دریافت مالیات بر درآمد صورت می‌گیرد که نیاز به نظام پیشرفته‌ای دارد. در حالی که شهرداری‌ها در دریافت عوارض مشکل چندانی ندارند.

- مدیریت دولت متمرکز ولی مدیریت دولت‌های محلی یا شهرداری‌ها غیرمتمرکز است.

- شهرداری‌ها در صورت عدم تکافوی منابع مالی (بویژه در استان‌ها و مناطق محروم که درآمد مردم کم‌تر است) از دولت کمک مالی دریافت می‌کنند. در این صورت دولت فقط منابع مالی را تأمین می‌کند و مستقیماً درگیر مسایل اجرایی نمی‌شود.

- دولت‌های محلی یا شهرداری‌ها از طریق انجمن‌های محلی یا شوراهای شهری به مردم نزدیک‌تر و از دولت مرکزی پاسخگو تراند.

با توجه به توضیحات بالا، ملاحظه می‌شود که در کشور، علاوه بر مشارکت ناچیز بخش خصوصی در امر آموزش، شهرداری‌ها نیز عملاً وظیفه‌ای در ارائه خدمات آموزشی ندارند. با تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا امکان مشارکت شهرداری‌ها در بخشی از امور آموزش عمومی فراهم می‌شود، لیکن این موضوع باید در ساماندهی بلند مدت امور آموزشی مدنظر قرار گیرد. در بعضی تحلیل‌ها با استناد به تأکید قانون اساسی بر رایگان بودن آموزش عمومی، دولت موظف به تقبل کلیه امور اجرایی آموزش قلمداد می‌شود، در حالی که ارائه خدمات آموزشی توسط دولت و با مشارکت بخش خصوصی و شهرداری‌ها و حتی تقبل کلیه هزینه‌های مالی آن توسط دولت، با قانون اساسی منافاتی نخواهد داشت؛ با این تفاوت که آزاد کردن وزارتخانه از پرداختن به امور اجرایی و روزمره، امکان پرداختن به وظایف حاکمیتی و ستادی را به نحو شایسته‌تری فراهم خواهد کرد.

بر پایه اطلاعات سال ۱۳۷۸، جمع کارکنان این وزارتخانه با مؤسسات وابسته (شامل دانشگاه‌ها) بالغ بر ۴۲,۹۶۲ نفر است. کارکنان ستادی وزارتخانه در این سال ۶۴۵ نفر بوده‌اند و کارکنان مؤسسات وابسته (بجز دانشگاه‌ها) نیز رقم کوچکی را تشکیل می‌دهند. برای مثال سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی با ۶۲۰ نفر، سازمان سنجش آموزش کشور با ۳۱۶ نفر، مؤسسه زلزله شناسی با ۱۵۰ نفر و تعدادی مؤسسات پژوهشی دیگر که جمعاً ۲,۶۲۳ نفر از کارکنان را بخود اختصاص می‌دهند. به این ترتیب جمع کل کارکنان دانشگاه‌های وابسته به وزارت مذکور ۴۰,۳۳۹ نفراند. همچنین ۱۲,۶۵۸ نفر از کل کارکنان وزارتخانه را اعضای هیأت علمی و مابقی را کارکنان غیر هیأت علمی و تحت پوشش قانون استخدام کشوری تشکیل می‌دهند.

جمع کارکنان وزارتخانه مذکور و مؤسسات وابسته به آن در سال ۱۳۷۸ بالغ بر ۲۲۵,۴۴۷ نفر بوده است که از نظر حجم نیروی انسانی، پس از وزارت آموزش و پرورش بزرگترین نیروی انسانی بخش دولتی را به خود اختصاص می‌دهد. ۲۳۰,۷۹۰ نفر (حدود ۸۷ درصد) از این نیروی انسانی در قالب دانشگاه‌های علوم پزشکی در سراسر کشور سازماندهی شده‌اند. ستاد وزارتخانه (۱,۴۵۳ نفر) و تعدادی مؤسسات وابسته از قبیل سازمان بهزیستی کشور (۲۲,۲۸۶ نفر)، سازمان بیمه خدمات درمانی (۲,۴۵۶ نفر)، سازمان انتقال خون ایران (۱,۹۹۰ نفر) و چند مؤسسه کوچک دیگر روی هم رفته ۱۳ درصد از کل کارکنان وزارتخانه و مؤسسات وابسته را تشکیل می‌دهند.

به این ترتیب بخش اجرایی وزارتخانه که به طور عمده در دانشگاه‌های علوم پزشکی متمرکز است باید در کانون توجه اصلی قرار داشته باشد. این افراد، به طور کلی خدمات اجرایی بهداشت و درمان را انجام می‌دهند. وظیفه بهداشت مستقیماً بر عهده دولت است، زیرا بخش خصوصی به دلیل سودآور نبودن خدمات بهداشتی در این عرصه وارد نمی‌شود. لیکن مشارکت شهرداری‌ها در امور بهداشت، موضوعی است که باید در ساماندهی خدمات عمومی مورد توجه قرار گیرد. وظیفه درمان مستقیماً بر عهده دولت نیست و دولت فقط برای افراد کم درآمد، بویژه گروه‌هایی که تحت پوشش هیچ نوع بیمه خدمات درمانی نیستند، بیمارستان‌های دولتی را در مناطق مختلف تأسیس و اداره می‌کند. به این ترتیب خدمات درمان بایستی از مجرای بیمه‌های اجتماعی ارائه شود. در حال حاضر بیمه‌های اجتماعی در کشور پوشش گسترده‌ای ندارند و بطور عمده حقوق بگیران و مزدبگیران را تحت پوشش قرار می‌دهند و اغلب خویش فرمایان شهری و روستاییان زیر چتر حمایت بیمه‌های اجتماعی قرار ندارند. این امر وظیفه دولت را در امر درمان سنگین‌تر می‌کند. همچنین حقوق بگیران و مزدبگیران نیز به دلیل ناکارآمدی نظام بیمه درمان از بیمارستان‌های دولتی بی‌نیاز نیستند.

نظر به جایگاه ویژه و تأثیر تعیین کننده مدیران و عملکردهای مدیریتی در نظام اداری، در این بخش، وضعیت کمی و کیفی مدیران براساس شاخص‌های مربوط بررسی و تصویر می‌شود:

بررسی آخرین آمار رسمی موجود و منتشر شده در خرداد ماه سال ۱۳۸۰ نشان می‌دهد که از کل ۴۰۷۱۰ نفر مدیر دولتی کشور به ترتیب ۳۴۱ نفر (۱درصد)، ۱۱۳۸۶ نفر (۲۸درصد) و ۲۸۹۸۳ نفر (۷۱درصد) به ترتیب در سطوح مدیریتی عالی، میانی و پایه مشغول به کار بوده‌اند<sup>۱</sup> که توزیع آن‌ها به تفکیک جنس و سطح مدیریت در جدول ۴-۳ نشان داده شده است.

جدول ۴-۳ مدیران کشور به تفکیک جنس و سطح مدیریت

درصد	جمع	پایه	میانی	عالی	سطح مدیریت / جنسیت
٪۹۷	۳۹۵۲۵	۲۸۰۷۹	۱۱۱۱۳	۳۳۳	مرد
٪۳	۱۱۸۵	۹۰۴	۲۷۳	۸	زن
٪۱۰۰	۴۰۷۱۰	۲۸۹۸۳	۱۱۳۸۶	۳۴۱	جمع

این در حالی است که از کل ۴۰۷۱۰ نفر مدیران کشور ۱۶ نفر دارای مدرک تحصیلی فوق تخصصی، ۱۳۳۷ نفر دکتری، ۲۹۶۷ نفر فوق لیسانس، ۱۵۰۳۸ نفر لیسانس، ۵۶۶۳ نفر فوق دیپلم، ۱۴۶۲۲ نفر دیپلم و ۱۰۶۷ نفر زیر دیپلم بوده‌اند.

۱. مرکز آموزش مدیریت دولتی، مرکز توسعه اطلاعات و ارتباطات مدیریت، بانک اطلاعات مدیران کشور در آئینه آمار، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، سال ۱۳۸۰.

از میان این مدیران ۲۸,۸۲۵ نفر بومی محل خدمت و ۱۱,۸۸۵ نفر غیر بومی‌اند. جمع مدیران ایثارگر ۲۰,۵۵۵ نفر مرکب از ۱۴,۴۹۵ نفر رزمنده، ۳,۱۶۶ نفر خانواده معظم شهدا، ۲,۷۰۵ نفر جانباز و ۱۸۹ نفر آزاده است که نسبت به ۲۰,۱۵۵ نفر سایر مدیران، ۵۱ درصد بدنه مدیریتی کشور را تشکیل می‌دهند. میانگین سنوات خدمت مدیران ۱۹ سال است. و وضعیت سنی آن‌ها را می‌توان در جدول ۴-۴ مشاهده کرد:

جدول ۴-۴ شمار و درصد مدیران کشور بر حسب گروه‌های سنی

درصد	تعداد	سن
۱درصد	۲۵۵	کم‌تر از ۳۰ سال
۹درصد	۱۱۸۶۱	۳۰-۴۰ سال
۹۴درصد	۱۹۸۷۱	۴۰-۵۰ سال
۲۰درصد	۸۲۵۶	۵۰-۶۰ سال
۱درصد	۴۶۹	بالای ۶۰ سال
۱۰۰درصد	۴۰۷۱۰	جمع

در این میان از کل ۴۰,۷۱۰ نفر مدیران کشور ۳۷,۷۷۹ نفر استخدام رسمی، ۱,۹۱۰ نفر از استخدام پیمانی و قراردادی و ۶۲۵ نفر از وضعیت خرید خدمت برخوردار بوده‌اند. همچنین متوسط حقوق و مزایای ماهانه مدیران به شرح جدول ۴-۵ بوده است:

جدول ۴-۵ متوسط حقوق و مزایای ماهانه مدیران به

تفکیک سطح مدیریت و مدرک تحصیلی (ریال)

پایه	میانی	عالی	سطح مدیریت / مدرک تحصیلی
۱۷۲۰۰۰۰	۲۲۶۶۵۰۰	۱۸۰۹۳۴۰	فوق تخصص
۱۱۴۰۰۰۰	۱۷۶۷۲۰۰	۲۳۲۱۲۰۰	دکتری
۱۱۰۳۶۰۰	۱۵۰۴۵۰۰	۲۴۵۵۴۰۰	فوق لیسانس

لیسانس	۲۰۱۹۳۰۰	۱۳۰۳۱۰۰	۹۶۳۹۰۰
فوق دیپلم	۱۵۲۱۲۰۰	۱۱۲۷۷۰۰	۸۸۹۵۰۰
دیپلم	۲۲۵۳۳۰۰	۱۱۲۳۲۰۰	۸۵۴۲۰۰
زیر دیپلم	--	۱۰۱۱۸۰۰	۷۳۴۶۰۰

گذشته از این، از کل ۴۰,۷۱۰ نفر مدیران کشور ۲۰,۲۶۴ نفر در رشته اداری و مالی، ۷,۲۷۴ نفر در رشته امور اجتماعی، ۵,۴۶۱ نفر در رشته فنی و مهندسی، ۴۰۲۸ نفر در رشته آموزشی و فرهنگی، ۲۳۹۳ نفر در رشته کشاورزی و محیط زیست، ۱۰۷۷ نفر در رشته بهداشتی و درمانی و ۲۱۳ نفر در رشته فراوری داده‌ها مشغول به کار بوده اند.

این نکته که در حدود پنجاه درصد از مشاغل مدیریت در بخش امور اداری و مالی است دلیل روشنی بر بیماری نظام اداری است. بدین معنی که در مقابل هر مدیری که در بخش تخصصی وزارتخانه‌ها کار می‌کند یک مدیر دیگر در همان وزارتخانه به انجام امور اداری و مالی او مشغول است. به عبارت ساده‌تر از هر هزار ریال که هزینه می‌شود پانصد ریال هزینه یک مدیر تخصصی و پانصد ریال دیگر هزینه مدیری در شاخه اداری و مالی می‌شود که امور استخدامی و مالی او را اداره می‌کند. همین موضوع تا حدود زیادی نشان می‌دهد که علت افزایش بی‌رویه و غیرمناسب هزینه‌های جاری در بودجه عمومی کشور چیست.

وضعیت مدت تصدی مدیریت‌ها به تفکیک سطح مدیریتی به شرح جدول ۴-۶ بوده

است:

جدول ۴-۶ مدت تصدی مدیران به تفکیک سطح مدیریت

جمع	پایه	میانی	عالی	سطح مدیریت مدت تصدی
۱۲۰۸۷	۷۶۸۹	۴۲۲۰	۱۷۸	زیر ۴ سال

۱۹۷۱۵	۱۴۵۸۹	۵۰۲۴	۱۰۲	۴-۸ سال
۶۰۵۷	۴۵۳۹	۱۴۷۸	۴۱	۸-۱۲ سال
۱۷۱۹	۱۲۸۱	۴۲۶	۱۲	۱۲-۱۶ سال
۸۱۰	۶۳۴	۱۷۰	۶	۱۶-۲۰ سال
۳۲۱	۲۵۱	۶۸	۲	بالای ۲۰ سال
۴۰۷۱۰	۲۸۹۸۳	۱۱۳۸۶	۳۴۱	جمع

با وجود چنین وضعیتی آمار توزیع مدیران به تفکیک دستگاه محل خدمت و جنسیت به شرح جدول ۴-۷ است:

جدول ۴-۷ توزیع مدیران به تفکیک جنس و دستگاه محل خدمت

درصد مدیران		جمع	جنس		دستگاه
مرد	زن		مرد	زن	
۹۰ درصد	۱۰ درصد	۳۱۴۱	۲۷۳	۳۱۱	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
۹۸ درصد	۲ درصد	۱۰۲۷۴	۱۰۰۴۶	۲۲۸	وزارت امور اقتصادی و دارایی
۹۲ درصد	۸ درصد	۱۱۹۵	۱۰۹۲	۹۸	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
۹۷ درصد	۳ درصد	۳۱۱۷	۳۰۴۰	۷۷	وزارت کشور
۹۷ درصد	۳ درصد	۱۷۹۴	۱۷۳۷	۵۷	وزارت نیرو
۹۹ درصد	۱ درصد	۵۲۹۷	۵۲۴۶	۵۱	وزارت جهاد سازندگی
۹۸ درصد	۲ درصد	۱۹۷۳	۱۱۳۲	۴۲	وزارت راه و ترابری
۹۷ درصد	۳ درصد	۱۲۴۷	۱۲۰۸	۳۹	وزارت صنایع و معادن
۹۷ درصد	۳ درصد	۱۱۰۲	۱۰۶۷	۳۵	وزارت بازرگانی
۹۸ درصد	۲ درصد	۲۴۲۶	۲۱۹۱	۳۵	وزارت آموزش و پرورش
۹۶ درصد	۴ درصد	۷۸۸	۷۵۶	۳۲	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۹۴ درصد	۶ درصد	۵۳۱	۵۰۲	۲۹	وزارت مسکن و شهرسازی
۹۹ درصد	۱ درصد	۲۴۴۱	۲۴۱۴	۲۷	نهادهای انقلاب اسلامی
۹۵ درصد	۵ درصد	۴۲۰	۲۹۸	۲۲	وزارت کار و امور اجتماعی
۹۹ درصد	۱ درصد	۲۱۲۸	۲۱۱۳	۱۵	وزارت پست و تلگراف و تلفن

درصد مدیران		جمع	جنس		دستگاه
مرد	زن		مرد	زن	
۹۴ درصد	۶ درصد	۲۰۰	۱۸۹	۱۱	وزارت تعاون
۹۶ درصد	۴ درصد	۲۵۸	۲۴۸	۱۰	سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران
۹۹ درصد	۱ درصد	۹۱۸	۹۱۰	۸	وزارت دادگستری
۹۷ درصد	۳ درصد	۱۰۵	۱۰۲	۳	وزارت امور خارجه
۹۹ درصد	۱ درصد	۵۱۶	۵۱۳	۳	وزارت نفت
۹۵ درصد	۵ درصد	۴۱	۳۹	۲	مجلس شورای اسلامی
۱۰۰ درصد	۰	۶۱	۶۱	-	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح

آمار «سایر موسسات» به تفکیک جنس در دسترس نیست.

از طرفی وضعیت توزیع مدیران به تفکیک دستگاه محل خدمت از حیث ستادی وزارتخانه و سازمان‌های تابعه آن‌ها به شرح جدول ۴-۸ است:

جدول ۴-۸ شمار و درصد مدیران ستادی وزارتخانه و ارگان‌های عمده

درصد	تعداد	دستگاه محل خدمت
۲۵ درصد	۱۰۲۷۴	وزارت امور اقتصادی و دارایی
۱۳ درصد	۵۲۹۷	وزارت جهاد کشاورزی
۸ درصد	۳۱۱۷	وزارت کشور
۷/۵ درصد	۳۰۴۱	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
۶ درصد	۲۴۴۱	نهادهای انقلاب اسلامی
۵ درصد	۲۲۲۶	وزارت آموزش و پرورش
۵ درصد	۲۱۲۸	وزارت پست و تلگراف و تلفن
۵ درصد	۱۹۷۳	وزارت راه و ترابری
۵ درصد	۱۷۹۴	وزارت نیرو
۳ درصد	۱۲۴۷	وزارت صنایع و معادن
۳ درصد	۱۱۹۴	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
۳ درصد	۱۱۰۲	وزارت بازرگانی
۲ درصد	۹۱۸	وزارت دادگستری
۲ درصد	۷۸۸	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی



درصد	تعداد	دستگاه محل خدمت
۱/۵ درصد	۵۳۱	وزارت مسکن و شهرسازی
۱ درصد	۵۱۶	وزارت نفت
۱ درصد	۴۲۰	وزارت کار و امور اجتماعی
۰/۵ درصد	۲۵۸	سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران
۰/۵ درصد	۲۰۰	وزارت تعاون
۰/۵ درصد	۱۰۵	وزارت امور خارجه
-	۶۱	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح
-	۴۱	مجلس شورای اسلامی

توزیع مدیران در «سایر مؤسسات» به تفکیک فوق در دسترس نیست.

میانگین سنی مدیران کل کشور ۴۶/۸ سال است. به عنوان نمونه، این میانگین برای وزارتخانه‌های دادگستری و علوم و تحقیقات و فناوری ۴۸ سال، وزارتخانه‌های نفت و تعاون ۴۷ سال، وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، راه و ترابری، صنایع و معادن، ارشاد اسلامی، مسکن و شهرسازی و امور خارجه ۴۶ سال، وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی و بازرگانی ۴۵ سال، وزارتخانه‌های کشور، آموزش و پرورش، نیرو و جهاد کشاورزی ۴۴ سال، وزارت پست و تلگراف و تلفن ۴۳ سال و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح ۳۹ سال است.

● وضعیت کیفی مدیران در نظام اداری کشور را با ملاحظه ویژگی‌های زیر و در مقایسه با استانداردهای جهانی و حرفه‌ای مربوط می‌توان مشخص و ترسیم کرد:<sup>۱</sup>

۱. محمدی‌اصل، عباس، «مدیریت ناکارآمد ایران و ریشه‌های اجتماعی آن»، مجله فرهنگ و توسعه، خرداد

۱. ناکافی بودن پایه تحصیلی و دانشی مدیران، هم به لحاظ سطح تحصیلات و هم از نظر رشته و زمینه تحصیلی.

۲. ضعف نظام‌های آموزشی مدیران و پایین بودن کمیت و کیفیت آموزش‌های تخصصی و حرفه‌ای آنان در طول خدمت.

۳. مشکلات و کاستی‌های بینشی و نگرشی مدیران در حوزه‌های راهبردی، کل‌نگری، خطرپذیری، رقابت‌جویی، انسان‌مداری و رابطه‌مداری، مشارکت‌جویی و اعتقاد به خرد جمعی، کارگروهی و تیمی، مشورت و انتقادپذیری، توزیع و انتقال پایگاه‌های قدرت در سازمان (عدم تمرکزگرایی و تفویض اختیار)، رشد و بالندگی انسان‌ها در سازمان، آگاه‌سازی کارکنان از سیاست‌ها و محتوای عملیات سازمانی و ...

۴. ضعف مهارت‌های اصلی و کلیدی مدیریتی مدیران به ویژه در زمینه‌های تصمیم‌گیری، حل مسأله، نوآوری و خلاقیت، ارتباطات، ارزیابی و قضاوت درباره عملکردها، رهبری و پیروسازی افراد، تحول و تغییر در سازمان‌ها، فرآیندها و ساختارها، رفتارها و ارزش‌ها، اداره موثر بحران‌های سازمانی و ...

۵. برخوردار نبودن مدیران از شهرت لازم و کافی حرفه‌ای به دلیل عدم حضور فعال و تعامل جدی با اشخاص حقوقی و حقیقی حرفه‌ای مدیریت و فقدان باشگاه‌های حرفه‌ای مدیران در سطح ملی، بخشی و دستگاهی.

۶. ناآشنایی و بی‌اعتقادی مدیران به فنون و رویکردهایی چون، «بهینه‌گزینی یا الگوبرداری»، «حافظه سازمانی»، «انگیزاننده‌های مدرن» و نظایر آن.

نیروی انسانی سرمایه اصلی نظام اداری و اصولاً هر سازمان و تشکیلاتی است ولی متأسفانه در سازمان‌های دولتی از این سرمایه عظیم ملی به خوبی استفاده نمی‌شود و توان بخش

اعظم این سرمایه یا هدر می رود یا بسیار کم تر از آنچه باید مورد بهره برداری قرار می گیرد. اهم مشکلات و شرایط نامطلوب نیروی انسانی را می توان به شرح زیر برشمرد:

۱. فقدان بانک اطلاعات پرسنلی روزآمد و روشن نبودن تعداد دقیق نیروی انسانی مجموعه دستگاه های دولتی در بخش کارمندی، کارگری، نظامی و انتظامی شرکت های دولتی، دستگاه قضایی، هیأت های علمی و دستگاه های تابعه و وابسته و یا دارای مدیریت دولتی و به تبع آن روشن نبودن:

- ترکیب سنی، ترکیب تحصیلات، سوابق تجربی، نرخ افزایش یا کاهش (استخدام جدید و بازنشستگی، استعفا، بازخرید، از کارافتادگی و فوت کارمندان)؛
- میزان و کیفیت آموزش های حرفه ای بدو و ضمن خدمت و مهارت های قبلی و اکتسابی حین خدمت؛
- میزان جابجایی و ترکیب و گروه شغلی؛
- میزان پراکندگی کارکنان در سطوح تخصصی، پشتیبانی، کارشناسی، اداری و ستادی و اجرایی؛

۲. عدم رعایت شرایط احراز مشاغل چه از لحاظ تحصیلی و چه از لحاظ تجربی.

۳. عدم استفاده کامل از فناوری اطلاعات و سیستم های مکانیزه که باعث افزایش تعداد کارکنان شده است.

۴. تنوع بکارگیری نیروی انسانی به صورت های رسمی، پیمانی، موقت، روزمزد، ساعتی، خرید خدمت که موجب لوث شدن مسئولیت ها و تورم وزارتخانه ها و سازمان های دولتی شده است.

۵. فقدان نظام تشویق و تنبیه مناسب و نبود ساخت و کارهای جذب و نگهداری و فرهنگ وفاداری سازمانی و وجدان کار و انگیزه.

۶. ناشناخته ماندن نظام آموزش پودمانی و ارائه آن قبل از انجام آزمایش‌های لازم و اثبات کارسازی آن و حتی پیش از تهیه دستورالعمل‌ها و راهکارهای لازم.
۷. استفاده از ساخت و کار بازنشستگی به صورت تنبیه، تشویق و اشاعه بازنشستگی زودرس حتی در مشاغل غیر زیان‌آور.
۸. فقدان نظام حقوق و دستمزد مناسب و تشویق غیرمستقیم کارکنان به مشاغل دوم و سوم و در نتیجه ضعف جسمانی و فکری آنان در انجام کار.
۹. در زمینه بزرگ بودن اندازه دولت و ضرورت کوچک شدن و یا حداقل توقف گسترش آن در فضای اداری کشور اراده‌ای وجود ندارد و اگر ساز و کارهای کنترلی مراقبت جدی نکنند، میل به استخدام بسیار بالا است.
۱۰. کنترل جذب و استخدام نیروی انسانی جدید به کاهش هزینه‌ها منجر نشده و دستگاه‌ها از جهات مختلف و در قالب‌های متفاوت و بعضاً تعریف نشده به جذب نیرو اقدام و هزینه‌های زیادی به بودجه جاری تحمیل می‌کنند.
۱۱. به رغم نیاز و تأکید بر آموزش‌های کوتاه مدت و مهارتی و کاربردی، آموزش‌های بلند مدت برای دریافت مدارک مشابه با مدارک دانشگاهی همواره گسترش یافته و روی آن سرمایه‌گذاری می‌شود.
۱۲. عدم توجه و اجرای جدی و واگذاری امور، خصوصی سازی، اصلاحات جهت دار تشکیلاتی و بهره‌وری نیروی انسانی، اندازه بزرگ دولت را تغییر نداده و ناکارآمدی بوروکراسی ماندگار شده و بحران ناکارآیی ادامه یافته است.
۱۳. مشکلات فرهنگی از جمله گریز از نظم و انضباط و برنامه ریزی و همچنین نبود علاقه جدی به مشارکت در امور و گرایش به فردگرایی و ابتلا به بی تفاوتی و لاقیدی نسبت به اهداف و مأموریت‌های سازمانی.

۱۴. فقدان نظام‌ها و راهبردهای مناسب و شایسته جذب و انتخاب مبتنی بر شناخت و تعیین دقیق نیازهای درازمدت و میان مدت منابع انسانی و با تکیه بر معیارها و ضوابط روزآمد شایستگی و استفاده از همه روش‌ها و راه‌های تأمین نیروی انسانی به جای استفاده صرف از استخدام مادام العمر.

۱۵. نبود یا کمبود آموزش‌های کاربردی به دلیل جدایی مراکز آموزشی از جمله دانشگاه‌ها از نیازهای کاری سازمان‌ها و کمبود یا مناسب نبودن آموزش کاربردی حین کار و فقدان نظام توسعه منابع انسانی در ابعاد تأمین نیازهای دانشی و مهارتی مشاغل آتی و بهره‌گیری از خلاقیت‌ها و قوه ابتکار و نوآوری کارکنان.

۱۶. ضعف تفکر، طراحی، نظام سازی و سازوکارهای اجرایی ناظر بر روابط کارکنان برای ایجاد حداکثر میزان همکاری مدیریت و کارکنان در راستای منافع متقابل و کاهش علل و اثرات تعارض‌های غیر ضروری و نگرش‌ها و رفتارهای محدودکننده در سازمان‌ها.

۱۷. کمی‌نگری محض در برنامه‌ریزی نیروی انسانی به دلیل ضعف بینشی و فنی مدیران و کارشناسان مربوط و نبودن شاخص علمی و منطقی مورد قبول و سوءاستفاده از آمارهای پرسنلی در تقاضای بودجه و اعتبارات و منابع مالی.

تشکیلات دولت در کشور ما از نوع «سنتی و کلاسیک»<sup>۱</sup> است و طبیعی است که دارای تمام کاستی‌های قانونی و مدیریتی این نوع تشکیلات است که نتیجه نهایی آن از نظر نظام بودجه‌ریزی افزایش سرسام‌آور هزینه‌ها است. نیم‌نگاهی به شرح مختصری که در مورد مبانی قانونی تشکیل وزارتخانه‌ها عرضه شد چند نکته اساسی را روشن می‌کند:

با وجود آنکه وزارت امور خارجه اولین سازمان اداری است که زیر عنوان وزارت دول خارجه در سال ۱۲۳۹ هجری قمری در دوران سلطنت فتحعلی شاه تأسیس شد، تا سال ۱۳۶۴ قانون خاص یا اساسنامه‌ای که مبنای تشکیل این وزارتخانه باشد به دست نیامد. اما در طول سال‌های پیش از آن در قوانین و مقررات مختلف وظایف متعددی برای آن پیش‌بینی شده است. همین‌طور قانون یا اساسنامه‌ای مبنی بر تشکیل وزارت پست و تلگراف

---

۱. ساختار «سنتی و کلاسیک» رایج‌ترین و قدیمی‌ترین اشکال سازمانی می‌باشد. در این نوع ساختار چندین پست سازمانی زیرنظر یک مافوق قرار می‌گیرد که او وظیفه کنترل، هماهنگی و نظارت بر این پست‌ها را بر عهده دارد. این الگو به مقدار زیاد با اصول دیوان‌سالاری آمیخته است. وحدت فرماندهی، حیطه مدیریت، تعداد سطوح سازمانی مناسب و تفویض اختیار امور جاری از مهمترین اصول و مفروضاتی هستند که این ساختار بر آن استوار است. ساختار یادشده، ساختاری در مجموعه دانش و تجربه بشری در زمینه سازماندهی است و در کنار آن می‌توان از ساختارهای مدرن یا تازه سازمانی نیز نام برد.

و تلفن، وزارت دادگستری، وزارت دارایی، وزارت کار و امور اجتماعی و وزارت کشور بدست نیامد. اولین قانون مربوط به وظایف وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح در سال ۱۳۶۸ به تصویب رسید، اما تا آن زمان اساسنامه یا قانون تأسیس وزارتخانه‌های پیش از آن مانند جنگ و دفاع به دست نیامد.

بسیاری از عناوین سازمانی فاقد تعاریف مشخص قانونی هستند. بنابراین تشخیص و تمایز انواع آنان از یکدیگر کار بسیار دشواری است. ضمناً تعدادی از آنها در قانون استخدام کشوری و قانون محاسبات عمومی دارای تعاریف قانونی مشابهی هستند که بسیار نارسا و فاقد ضابطه و ویژگی و خصوصیات جامع و مانع است. از جمله تعاریف مذکور می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

**وزارتخانه:** به موجب بند ۱ ماده ۱ قانون استخدام کشوری و ماده ۲ قانون محاسبات عمومی، عبارت از واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون با این عنوان شناخته شده است.

**مؤسسه دولتی:** به موجب بند ۱ ماده ۱ قانون استخدام کشوری، واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و به وسیله دولت اداره می‌شود. که در ماده ۳ قانون محاسبات عمومی با کمی اختلاف چنین تعریف شده است: مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد.

**شرکت دولتی:** در ماده ۴ قانون محاسبات عمومی مانند بند ۱ ماده ۱ قانون استخدام کشوری با یک جمله بیشتر تعریف شده تا شرکت‌های مصادره شده را نیز دربر بگیرد:

شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود (یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده یا مصادره شده) و به عنوان شرکت

دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از پنجاه درصد آن متعلق به شرکت‌های دولتی است شرکت دولتی تلقی می‌شود. با این ویژگی ممکن است شرکت‌هایی وجود داشته باشند که فقط ۱۲/۷۵ درصد سرمایه آن‌ها متعلق به دولت باشد و با اجازه قانون هم تشکیل نشده باشند.

به استثنای وزارتخانه، شرکت و مؤسسه و نهادهای عمومی غیردولتی، سایر عناوین تشکیلاتی که در قوانین و مقررات و اساسنامه‌ها آمده‌اند فاقد هرگونه تعریف قانونی هستند. از آن جمله‌اند:

سازمان، مرکز، صندوق، بنگاه، نهاد، بنیاد، ستاد، بانک، شرکت اقماری، کانون، هیأت، دبیرخانه، انجمن، واحد، واحد تابعه، واحد وابسته، نهضت، جمعیت، اتاق، کمیته، کمیسیون، شعبه، امور، بخش، نمایندگی، شورا، هسته، انستیتو، فرهنگستان، فرهنگسرا، دانشگاه، پژوهشگاه، دانشکده، پژوهشکده، آموزشگاه، هنر سرا، هنر کده، اداره کل، دفتر، مدیریت، قسمت، گروه، اداره، دایره و ... اهمیت این نکته از نظر بودجه‌ای زمانی آشکار می‌شود که نه تنها از نظر حقوق و مزایای صاحبان این سمت‌ها، بلکه از نظر اختیارات آن‌ها در هزینه کردن و عقد قراردادهای مالی تا تعریف روشن و مشخصی از سطح پست سازمانی و سمت آن‌ها در دست نباشد هرگونه سوء استفاده‌ای امکان‌پذیر است.

اصولاً تأسیس هر سازمان جدید باید با تصویب اساسنامه آن آغاز شود. برخی متخصصان حقوق اداری بر این اعتقادند که تصویب اساسنامه سازمان‌ها و مؤسسات دولتی نیز از حقوق مجلس و نمایندگان ملت است. بنابراین، تفویض این اختیار نیز همانند اختیار وضع



قوانین، قابل تفویض به غیر نیست. اما مراجعه به پیشینه سازمان‌های دولتی ایران نشان می‌دهد که مراجع تصویب‌کننده اساسنامه نیز مانند عناوین سازمان‌ها متعددند از جمله: برخی کمیسیون‌های مجلس، هیأت وزیران و کمیسیون‌های خاص هیأت وزیران، هیأت مشترکی از نمایندگان مجلس و وزرا، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی اداری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای گسترش آموزش عالی، هیأت امناء مجمع عمومی، هیأت مدیره و ... حتی دیده شده است که به یک وزیر اختیار ایجاد، انحلال، ادغام مؤسسات و شرکت‌ها و تصویب اساسنامه آن‌ها داده شده است.

..

به علت آنکه بیش تر وزارتخانه‌ها طی دورانی نزدیک به یک قرن شکل گرفته و وظایف آنان در قوانین و مقررات مختلف و متعدد از جمله قوانین بودجه تعیین شده است، بارها تغییر نام و مأموریت داده و در یکدیگر ادغام و از هم تفکیک شده اند، عمل احصاء و شناخت و دسته‌بندی اهداف و وظایف آنان همیشه توأم با اشکال بوده و یکی دوبار نیز که کوشش برای تحقق این امر آغاز شده، موضوع ناتمام مانده است.

.

سازمان‌های مشابه و موازی، متداخل و مضاعف در همه کشورها با شدت و ضعف دیده می‌شوند. این پدیده به عنوان یک عارضه و ضایعه سازمانی علت بروز مشکلات اساسی در مجموعه نظام اداری، به خصوص از لحاظ افزایش هزینه‌ها و تضييع منابع است. نگاهی کوتاه به سازمان‌های موازی در بخش امور حاکمیتی دولت روشنگر اهمیت موضوع است:

۱. در مقوله قانونگذاری: مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای انقلاب فرهنگی و شورای عالی اداری هر یک در زمینه خاصی به وضع قانون و مقررات می‌پردازند.

۲. در باب اجرای عدالت: دادگاه‌های عمومی، دیوان عدالت اداری، سازمان قضایی نیروهای مسلح، دادگاه ویژه روحانیت و دادگاه انقلاب.

۳. موضوع حفظ تمامیت: ارتش جمهوری اسلامی ایران و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی.

۴. در زمینه حفظ امنیت: نیروی انتظامی و نیروی بسیج.

۵. عدم تشکیل بعضی از سازمان‌ها: در برخی موارد با وجود احکام صریح قانونی، وزارتخانه‌ها به تشکیل برخی از واحدهای خود رغبت چندانی نشان نداده‌اند، از آن جمله می‌توان به شورای هماهنگی ترابری<sup>۱</sup> و سازمان دانشجویان کشور<sup>۲</sup> اشاره کرد.

۶. تقسیم یک وظیفه بین چند وزارتخانه و سازمان: در برخی موارد دیده می‌شود که انجام یک وظیفه برعهده چند وزارتخانه و سازمان دولتی گذاشته شده است، به نحوی که هر بخش از آن باید در یکی از آن وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها انجام شود. روشن است که این نوع تقسیم وظیفه موجب کندی امور، مکاتبات متعدد، افزایش هزینه یا تضييع منابع می‌شود.

۷. تعدد فرماندهی براساس قانون: به موجب مصوبه هشتاد و نهمین جلسه مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۳ شورای عالی اداری در استان‌ها، سازمان استان برای هر وزارتخانه تشکیل شده و کلیه واحدهای استانی تابعه هر وزارتخانه، مکلف به تجمع در این سازمان شده‌اند. به این ترتیب رئیس واحد استانی هر سازمان مکلف است از یکسو از دستورات سازمان مرکزی خود و از سوی دیگر از دستورات رئیس سازمان استان اطاعت کند. رئیس سازمان استان نیز از یک سو مکلف به رعایت دستورات وزارتخانه خود و از طرف دیگر مکلف به انجام دستورات استاندار شده است. بدیهی است در صورت تعارض بین دستورات این مقامات، امور استان معوق می‌ماند و موجب طولانی شدن فرآیند کار و افزایش هزینه‌ها می‌شود.

---

۱. مجلس و پژوهش، شماره ۲۹، ۱۳۸۰.

۲. ریاست جمهوری، معاونت پژوهشی، «تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور»، مجموعه سازمان‌های دولتی، جلد سوم، ۱۳۷۹.

تشکیلات و سازمان کار دولت به عنوان بخشی از نظام اداری، در اجرای وظایف دولت و تحقق اهداف آن نقشی مؤثر و تعیین کننده ایفا می کند و در کارآیی، اثربخشی و بهره‌وری (استفاده خردمندان از منابع و از جمله بودجه و اعتبارات) سهم به سزایی دارد. ساختار و تشکیلات ضمن آنکه خود جزیی از کمیت نظام اداری است، لکن به عنوان شرط لازم و زمینه اجرای سایر اجزای نظام اداری نیز مطرح است. بدون برخورداری نظام اداری از ساختارها، تشکیلات و اصولاً سازمان کار لازم، کافی، مناسب و شایسته، جریان اداری خارج از مسیرهای پیش بینی شده و بدون نظم و استمرار جریان می یابد و از کنترل و راهبری خارج می شود. در این صورت، شکل گیری نیروی انسانی و حرکات آن به جانب هدف‌های پیش بینی شده امکان پذیر نخواهد بود و نیروی انسانی شاغل، عملاً هویت و اصالت لازم را پیدا نخواهد کرد و در چنین شرایطی است که سایر نظامات فرعی نظام اداری، نظیر روش‌های انجام کار و قوانین و مقررات، محلی برای اجرا پیدا نمی کنند. محصول نهایی چنین وضعی کاهش درآمدها و افزایش هزینه‌ها و بودجه‌ای نامتوازن خواهد بود. از سوی دیگر برخورداری دولت و نظام اداری کشور از تشکیلات و سازمان کار نامناسب، مدیریت دولتی را در راهبری امور اجرایی کشور و جریان خدمت رسانی سالم و کفایت آمیز به مردم با مشکلات عدیده روبه‌رو خواهد کرد. گسترش بی رویه و نابه‌جای تشکیلات و ساختارهای نامناسب و بی کفایت و غیرضرور، علاوه بر رشد بی رویه و نامتعادل هزینه‌های جاری، عملاً موجباتی را فراهم می کند که سایر بخش‌های جامعه نیز در پیشبرد اهداف خود با موانع جدی روبه‌رو شوند و به صورت منفعل، تابع محض جریانات و گرفتار و در بند تصمیمات و اقدامات و سستی‌ها و نابسامانی‌های بخش دولتی باشند و در نتیجه در درازمدت کل تکاپوی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه ضعیف و ناکارآمد شود.

نگاهی اقتصادی به سازمان کار و تشکیلات دولت و وضعیت ساختارها در نظام اداری، نشان دهنده یک سلسله ویژگی‌های منفی و نامطلوب و وجود یک سلسله عوامل نامساعد و نامناسب در آن است. هرگونه اصلاح و بازسازی نظام اداره امور عمومی و مدیریت دولتی کشور، از جمله بودجه ریزی، بدون شناخت دقیق و برنامه ریزی برای رفع آن‌ها، عافیت بخش نخواهد بود. مهم‌ترین نقایص، نارسایی‌ها و ضعف‌های نظام تشکیلاتی در بعد ساختاری نظام اداری به شرح زیر است:

الف. گسترش بی رویه تشکیلات دولت و بزرگی خارج از اندازه ساختار اجرایی و نظام اداری ناشی از درگیری نامحدود دولت در اداره امور جامعه، به ویژه در بخش تصدی‌ها، بنیادی‌ترین و عمده‌ترین ویژگی و نقص ساختاری نظام اداری است. توسعه کمی دستگاه‌های دولتی و به تبع آن کارکنان دولت، بیش از ظرفیت و توان مدیریتی و مالی دولت و با رشدی فزون‌تر از رشد جمعیت کشور شاید علت اصلی ناکارآمدی نظام اداری باشد. تعدد شرکت‌های دولتی که گاهی به صورت بنگاه‌های اقتصادی و یا مؤسسات خدماتی و اداری متعدد در یک زمینه فعالیت می‌کنند، رشد و توسعه کمی و حجیم شدن ساختار تفصیلی تشکیلاتی دستگاه‌ها (یا به دلیل گرایش به انجام همه‌امور لازم توسط واحدهای سازمانی و نیروی انسانی خود و پرهیز از واگذاری امور و جلب مشارکت سایر بخش‌ها و مردم و یا به دلیل توجه و تأکید یک سویه و جزء نگرانه به دلایل ناکارآمدی و نابه‌وری خود و تلاش برای افزودن به تشکیلات و ظرفیت‌های سازمانی به عنوان راه حل آن)، نمودهای عینی این گسترش و عریض و طویل شدن ساختارهای تشکیلاتی دولت و نظام اداری است. متأسفانه برای رفع ناکارآمدی به توسعه کمی ساختارها پرداخته‌اند و این توسعه و گسترش خود دلیل و باعث ناکارآمدی و ناکارایی بیش‌تر دستگاه‌ها و نظام اداری شده است. این چرخه معیوب همچنان ادامه دارد و منابع انسانی، مالی، تجهیزاتی و وقت و زمان و انرژی‌های سازمانی و مدیریتی را هدر می‌دهد و ضایع می‌سازد. متأسفانه مراجع و نهادهای گوناگونی به ساخت آفرینی و ایجاد سازمان‌های دولتی می‌پردازند و فارغ از ملاحظات و قواعد متعادل کننده به گسترش ساختارهای سازمانی در نظام اداری اقدام

می‌کنند. «شورای گسترش آموزش عالی» و «مجامع عمومی شرکت‌های اصلی دولتی»، «طرح‌های تنظیمی در مجلس شورای اسلامی» و... از جمله این نهادهای ساخت‌آفرین هستند.

ب. الگوهای سازماندهی و طراحی ساختارهای سازمانی و قالب‌های حقوقی و تفکیک‌های متداول برای سازماندهی وظایف دولت امروزه همان الگوها و تکنیک‌هایی است که از گذشته و بدون هیچگونه تغییری در نظام اداری کشور مورد استفاده قرار می‌گیرند. به تعبیر دیگر، تحولات عمیقی که در گذر زمان در شئون مختلف جامعه پدیدار شده نتوانسته به عنوان عوامل بیرونی مؤثر بر طرح و قالب و محتوای ساختارهای سازمانی، در نگرش و عمل مدیران و طراحان جا باز کند. پیشرفت‌های علمی و حرفه‌ای در امر سازماندهی و مدیریت سازمان‌های دولتی و پارادایم‌ها و الگوهای فکری و ذهنی جدید، بر اندیشه و عمل افراد و سازمان‌های ذریبط و اساساً مدیریت ساختارهای سازمانی نظام اداری کشور تأثیر جدی و قابل توجهی نداشته است. سازمان‌ها بدون در نظر گرفتن ابعاد محتوایی و ساختاری آن‌ها و عوامل مؤثر بر کم و کیف ساختار تشکیلاتی آن‌ها سازمان می‌یابند. در یک کلام با طراحی ساختارها و یا باز طراحی‌ها و معماری و تجدید ساختار سازمان‌های دولتی به قدر کافی برخورد علمی و حرفه‌ای نمی‌شود و ساختارها نهایتاً محصول ذوق آزمایی طراحان و ملاحظات، مذاکرات، تعجیل و فشارهای طرفین ذریبط و ذی‌نفع خواهد بود. الگوهای معدود و محدود و شناخته شده‌ای همچون الگوهای «صف و ستاد»، «ساختار بخشی» و «سلسله مراتبی» که مورد استفاده قرار می‌گیرند به صورت ناقص و با دخالت‌ها و اجتهادهای غیرحرفه‌ای و غیرعلمی دست اندرکاران همراه‌اند و از کاربست شیوه‌ها، الگوها و رویکردهای تازه و نوین در مدیریت ساختارهای سازمانی خبری نیست. این مشکل زمانی حادتر و معضل‌آفرین‌تر می‌شود که در مواجهه با سازمان که دارای ابعاد مهم و گوناگون است روحیه ساختارگرایی و تأکید افراطی و یکسویه بر ساختار را مورد توجه و امعان نظر قرار دهیم.

ج. عدم استواری ساختارهای تشکیلاتی در نظام اداری و ساختار کلان تشکیلات دولت بر یک بنیاد و پایه فکری منسجم، از دیگر نقایص قابل ذکر است. علت این نقص عمدتاً تنوع و گوناگونی وظایف دولت در کشور ما است که نهایتاً به ناهمگونی و عدم انسجام و دوام شکل آن منجر می‌شود. تغییر و تحولات مرتب و موضعی و بدون برنامه در ساختارها که معمولاً با آمدن مدیران و مسئولان جدید همراه و مقارن است، ساختارهای سازمانی را در نظام اداری تابعی از میل و اراده و تشخیص غالباً غیر حرفه‌ای و فاقد پشتوانه‌های مشورتی و کارشناسی سازمان یافته کرده است. بی‌ثباتی مقامات اداری به ویژه در سطح مدیران ارشد بر این وضعیت مؤثر واقع شده و زمینه ساز این بی‌ثباتی‌های ساختاری است.

د. ناهماهنگی و گسیختگی در تشکیلات اداری و اجرایی مشکل دیگر این نظام است. این مشکل طیفی از عدم کفایت چهارچوب‌ها و سازوکارهای هماهنگی (شبه شوراهای هماهنگی، معاونت هماهنگی در دستگاه‌ها، دفتر هماهنگی و...) تا مخدوش شدن وظایف و صلاحیت‌ها و مسئولیت‌ها، در نتیجه ازدیاد و ازدحام مراجع و افراد هماهنگ‌کننده را شامل می‌شود. وقتی بر اثر تقسیم کار، تحقق هر هدف و یا چند هدف متجانس به یک ارگان دولتی سپرده می‌شود، منطقی و ضروری به نظر می‌رسد که مراجعی وجود داشته باشند تا میزانی از هماهنگی را میان آن ارگان‌ها به وجود آورند. نظام تشکیلاتی موجود دولت از ساخت و کارهایی که نهایتاً بتوانند زمینه همکاری و هماهنگی میان دستگاه‌های اداری را فراهم آورند، بی‌بهره است و به نظر می‌رسد که دستگاه‌های دولتی در مواردی به صورت چرخ‌های کوچک و بزرگ جداگانه و بی‌ارتباط با یکدیگر حرکت می‌کنند. فقدان این گونه ساخت و کارها به خصوص به شکلی که با احکام و روح و محتوای قانون اساسی و اصول و مفاهیم مدیریت نیز منطبق و همراه باشد، شرایطی پدید آورده است که حاصل آن چیزی جز تصمیمات دور از واقع، دستاوردهای نامطلوب و غیر اثربخش نیست.

ه. عدم تعادل در صلاحیت‌ها و اختیارات ارکان و بخش‌های تشکیلات و ساختارهای سازمانی در نظام اداری، ویژگی دیگر این مؤلفه نظام اداری است. بررسی‌های علمی پیرامون سیستم‌های اجتماعی بیانگر آن است که رفتار بعضی از اجزاء سیستم دارای اهمیت ویژه‌ای است. مثلاً مراجع تصمیم‌گیری در سیستم اداری به دلیل اهمیتی که در تأمین هماهنگی و وحدت بخشی به اجزاء سیستم دارند، قطعاً از قدرت و صلاحیت اداری بالایی نیز برخوردار خواهند بود. در سیستم اداری، توزیع قدرت و صلاحیت تصمیم‌گیری و هماهنگی به گونه‌ای است که به تمرکز قدرت در رأس هرم سازمانی انجامیده است، بطوری که سطوح پایین‌تر از حداقل اختیار لازم برای تصمیم‌گیری و حتی حل مشکلات مربوط و نزدیک به خود محروم‌اند. در همین حال سطوح عالی‌تر سازمانی بر اثر شدت و حجم اقتدار و به تبع آن مشغله و گرفتاری هیچ‌گونه فرصت و زمانی در اختیار ندارند.

و. نامشخص بودن نحوه ارتباط و تعامل وزارتخانه‌ها با یکدیگر، وزارتخانه‌ها و واحدهای اقماری آن‌ها (مؤسسات و شرکت وابسته به وزارتخانه) و مؤسسات و شرکت‌های دولتی با یکدیگر در زمره کاستی‌ها و ضعف‌های نظام تشکیلاتی دولت است. دستگاه‌های اداری وسیله تحقق اهداف دولت و عوامل اجرایی برنامه‌ها و عملیات دولت در جهت توسعه و تعالی جامعه و پاسخگویی و تأمین نیازهای مردم به کالاها و خدمات خویش‌اند. بدین جهت ضرورتاً باید دارای ارتباطات و روابط منطقی باشند. فقدان چنین سطح و کیفیتی از روابط، تعامل و هم‌افزایی به گونه‌ای که هر جزء خود را در خدمت جزء دیگر و در عین حال در خدمت کل بداند، جز تضییع منابع، کوشش‌های کم حاصل، خنثی کردن انرژی‌های همدیگر و هم‌افزایی منفی و تعارض و تقابل نتیجه دیگری ندارد.

ز. غیبت سازمان‌ها و ساختارهایی که باید انجام امور لازم و مهم را بر عهده بگیرند<sup>۱</sup> و وجود سازمان‌ها و ساختارهایی که اهداف و مأموریت‌های آن‌ها به اتمام رسیده و یا فلسفه

---

۱. سازمان طرح ریزی ملی ایران، وابسته به ریاست جمهوری.

وجودی و ضرورت خود را از دست داده‌اند،<sup>۱</sup> چه در سطح کلان و چه در سطح خرد ساختارهای سازمانی نظام اداری، از معایب دیگر این نظام اداری است. به دلیل عدم اعمال مدیریت پویا، پژوهش‌گرایانه و تحول‌آفرین و مؤثر بر ساختارهای سازمانی، نظام اداری از نبود آن‌هایی که باید باشند و وجود آن‌هایی که نباید باشند رنج می‌برد. واحدها و ساختارهایی که ضرورت وجودی ندارند و یا با عملکردی ضعیف به حیات خود ادامه می‌دهند و منابع انسانی، مالی و تجهیزاتی کشور را مصرف می‌کنند در نظام اداری کشور کم نیستند. هیچ ارگانی مسئولیت بررسی و مراقبت از این وضعیت را، در جهت منافع و مصالح ملی، بر عهده ندارد.

ح. ناستواری ساخت تشکیلاتی و نظام طراحی، عدم تأسیس و استقرار واحدهای اداری و اجرایی دولت بر پایه واحد آماری مشخص و پراکندگی تشکیلات اداری بدون توجه به مراکز استقرار جمعیت، پراکندگی نیازها، شرایط اقتصادی و اجتماعی مناطق کشور، شاخص‌ها و معیارهای منطقی و دقیقاً تعریف شده، عدم استفاده بهینه‌گزینی‌های عملی و تجربی و تبعیت محض تقسیمات اداری و سازمانی از تقسیمات کشوری و همچنین تأسیس و استقرار واحدهای اداری و سازمانی بر اساس خواست‌ها و فشارهای سیاسی و عملی، نارسایی و نقیصه جدی و عامل مهم گسترش بی‌رویه و رشد ناهنجار بوروکراسی دولتی است. رشدی که هم تناسب را از ساختار اداری سلب می‌کند و هم به اتلاف و صرف غیراقتصادی و غیرمنطقی منابع دامن می‌زند. تشکیلات اداری ابزاری است که به منظور ارائه خدمات سازمان یافته به جامعه و عناصر اجتماعی تعبیه می‌شود. بدین ترتیب، ایجاد یک بنیاد صحیح سازمانی و تشکیلاتی برای دولت، یا تشخیص و تبیین «یکه آماری مشخص برای هدف واحد زمانی» در تشکیلات دولتی مقدور خواهد بود. در طراحی و استقرار نظام تشکیلاتی موجود دولت، به این ضرورت کم‌تر توجه شده و چگونگی طراحی و پراکندگی واحدهای سازمانی تشکیلات دولت از ضوابط و معیارهای منطقی و مطلوبی پیروی نمی‌کند. این ساختار عمدتاً

---

۲. سازمان تعاون مصرف شهر و روستا.



از نظام تقسیمات کشوری تبعیت می‌کند که در راستای هدف‌های دیگر و تحت فشارهای اجتماعی - سیاسی شکل می‌گیرد و نمی‌تواند مبنای پایه‌مناسبتی برای سازماندهی و ارائه خدمات عمومی باشد.

ط. نبود اصول و ضوابط سازمانی ناظر بر طراحی ساخت سازمان داخلی دستگاه‌های دولتی مشکل دیگری در مدیریت ساختارهای سازمانی نظام اداری است. فقدان اصول و ضوابط یاد شده در راستای طراحی، بهنگام سازی، و تغییر و تحول سازماندهی درونی دستگاه‌های دولتی باعث گردیده تا سیاست‌های نامشخصی در تقسیم وظایف و طراحی تشکیلات درونی این دستگاه‌ها اتخاذ شود و آنچه را می‌توان «طرح‌های سازمانی» نامید، وجود نداشته باشد. طرح‌هایی که علاوه بر جنبه‌های فنی و علمی و حرفه‌ای باید به لحاظ اقتصادی و صرفه و انجام امور و دستیابی به اهداف با صرف کم‌ترین منابع و حداکثر بهره‌وری از داده‌ها، تهیه و اجرا شوند.

ی. تراکم تشکیلاتی در مرکز کشور از دیگر مشخصه‌های مهم ساختارهای سازمانی نظام اداری است. تجمع دستگاه‌های اداری در مرکز و مراکز استان‌ها و نواحی خاصی از کشور در حالی که یا باید در محل اصلی فعالیت خود مستقر شوند و یا با یک طرح و نقشه تراکم زدایانه منطقی توزیع شوند، عارضه مهمی در نظام اداری است. دستگاه‌های زیادی نیز به‌رغم حضور رسمی در خارج از مرکز (یا به دلیل گرفتاری‌ها و الزامات غیرمنطقی مدیریتی و یا به قصد تقرب و نزدیکی به مراکز قدرت اداری و توزیع منابع مختلف)، عملاً تحت عنوان «دفتر تهران» و یا «دفتر مرکزی» دست به ایجاد واحدهایی در مرکز کشور زده‌اند و با گستردن حجم تشکیلات دولت و حضور غیر ضرور و غیر قابل قبول خود در تهران، بر هزینه‌ها هم به میزان زیادی افزوده‌اند.

در تهیه این گزارش علاوه بر مآخذی که در زیرنویس‌ها داده شده، منابع زیر نیز مورد استفاده گرفته است:

۱. الوانی، سید مهدی؛ دانایی فرد، حسن؛ گفتارهایی در فلسفه تئوری‌های سازمان دولتی، انتشارات صفار، تهران، ۱۳۸۰.
۲. بابایی، حسن؛ بودجه‌ریزی دولتی در ایران از نظریه سیاست، چاپ و نشر بازرگانی، فروردین ۱۳۷۹.
۳. خلعت‌بری، فیروزه؛ بررسی علل بزرگ شدن دولت‌ها، فصل‌نامه اقتصاد و مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی.
۴. خوبروی پاک، محمدرضا؛ نقدی بر فدرالیسم، نشر شیراز، ۱۳۷۷.
۵. ره‌آورد مطالعه تطبیقی شانزدهمین کنفرانس اروپا (سازمان اموراداری منطقه شرقی) تجربه تمرکز زدایی (سازمان مدل - ژاپن - کره جنوبی) مرکز بررسی‌ها و مطالعات استراتژیک سازمان امور اداری و استخدامی سابق، ۱۳۷۴.
۶. ریاست جمهوری، معاونت پژوهش، «اداره کل قوانین و مقررات کشور»، مجموعه سازمان‌های دولتی، جلد اول، ۱۳۷۷.
۷. ریاست جمهوری، معاونت پژوهش، «تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور»، مجموعه سازمان‌های دولتی، جلد‌های دوم و سوم، تابستان ۱۳۷۹.
۸. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۱۶۰۷۰، قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مصوب ۱۷ فروردین ۱۳۷۹، ۱۱ فروردین ماه ۱۳۷۹.

۹. سازمان امور اداری و استخدامی کشور، پژوهشی پیرامون: موقعیت دولت و نظام خدمات عمومی، نشریه شماره ۲۵ مرکز مطالعات و پژوهش‌های اداری سازمان اموراداری و استخدامی سابق، اردیبهشت ۱۳۶۵.
۱۰. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، بانک اطلاعات مدیران کشور در آئینه آمار، مرکز آموزش مدیریت دولتی، مرکز توسعه اطلاعات و ارتباطات مدیریت، خرداد ماه ۱۳۸۰.
۱۱. شجیعی، زهرا؛ وزارت و وزیران در ایران، جلد نخست، مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی، ۱۳۵۵.
۱۲. شمس، عبدالحمید؛ اثرات خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی، دانش مدیریت، شماره ۲۲.
۱۳. شورای عالی اداری، مصوبه شماره ۱۴/۲۵۳ مورخ ۶ آذرماه ۱۳۷۸ و مصوبات شماره‌های ۱۳/۱۸۰، ۱۳/۱۸۲، ۱۳/۱۸۳، مورخ ۲۹ خرداد ماه ۱۳۸۰.
۱۴. صبوری، منوچهر؛ جامعه‌شناسی سازمان‌ها، نشر شب‌تاب، بهار ۱۳۷۴.
۱۵. فخیمی، فرزاد؛ تحولات سازمان‌های اداری ایران، تهران، نشر فرهنگی زند، ۱۳۷۳.
۱۶. گزارش ارزیابی دوساله تحول نظام اداری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، مرداد ماه ۱۳۸۰.
۱۷. گزارش‌های مربوط به طرح مطالعه تشکیلات کلان دولت، سازمان اموراداری و استخدامی سابق، مهرماه ۱۳۷۸.
۱۸. محمدی اصل، عباس؛ مدیریت ناکارآمد ایرانی و ریشه‌های اجتماعی آن، مجله فرهنگ و توسعه، خرداد ماه ۱۳۸۰.
۱۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مجلس و پژوهش، شماره ۲۹، بهار ۱۳۸۰.
۲۰. مستوفی، عبدا...؛ شرح زندگی من، تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجاریه، ۳ جلد، چاپ چهارم، تهران، زوار، ۱۳۷۷.
۲۱. مینورسکی، ولادیمیر فدرویچ؛ سازمان‌های اداری حکومت صفوی (ترجمه مسعود رجب‌نیا)، تهران، زوار، ۱۳۳۴.
۲۲. نیکوآقبال، علی اکبر؛ مشکلات و اولویت‌ها در ادارات عمومی کشورهای در حال توسعه، شماره ۱۷، تابستان ۱۳۷۱.

