

بررسی وضعیت اجرای خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری دولت

احمد ابوالحسنی رنجبر - پژوهشگر و دانشجوی دکتری مدیریت دولتی واحد علوم و تحقیقات تهران

Abolhasani_ahmad@yahoo.com

عدم اجرای کارا و اثربخش خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری، موجب ناکارآمدی سیاست‌های دولتی در ایران شده است و با توجه به رویکرد بالا به پایین دولت برای فرآیند خط‌مشی‌گذاری در حوزه نظام اداری، رابطه علت و معلولی بین خط‌مشی‌ها و پیامدهای مشهود آن و همچنین تأثیر مجریان در اجرای خط‌مشی اساساً نادیده گرفته می‌شود. با این وجود در زمینه اجرای خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری، پژوهش‌چندانی در سطح کشور صورت نگرفته است و درباره مدل‌های اجرا اختلاف نظر زیادی به چشم می‌خورد. موضوعی که در فرآیند اجرا حلقه مفقوده تلقی می‌شود، اجرای مطلوب و اثربخش خط‌مشی‌ها می‌باشد. در اجرای خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری، عمده مطالب مطرح شده ناظر بر رابطه بین اهداف اولیه خط‌مشی و پیامدهای خط‌مشی است؛ از این رو مسئله سازگاری میان خط‌مشی و نتایج، موضوع مهمی است که بسیاری از افراد به آن پرداخته‌اند. اگر پیامدهای اجرای خط‌مشی با اهداف اولیه متفاوت باشد، در این صورت گفته می‌شود که اجرای خط‌مشی با ناکامی مواجه شده یا به عبارتی، شکست خورده است.

با توجه به گزارش سازمان اداری و استخدامی کشور در شهریور ماه ۹۶، اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری در سال‌های ۹۴ تا ۹۶ در حد ضعیف می‌باشد و اگر نتوانیم صددرصد بگوییم خط‌مشی اصلاح نظام اداری شکست خورده است اما با یقین و قاطعیت می‌توان گفت اجرای خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری با شکست مواجهه شده است و لذا خود خط‌مشی شکست خورده به حساب می‌آید. لذا خط‌مشی خود را اجرا نمی‌کند. اجرای خط‌مشی موضوعی است که در پیوستار خط‌مشی - اجرا و تعامل و مذاکره میان بازیگران خط‌مشی متجلی می‌شود؛ تعامل بین کسانی که در صدد اجرای خط‌مشی هستند و کسانی که اجرا بر آنها تأثیر می‌گذارد. چالش‌های مختلفی سر راه اجرای خط‌مشی‌ها وجود دارد و دولت با رعایت هر چه بهتر عوامل مؤثر بر اجرای موفق آن تا جای ممکن باید بر موانع اجرای خط‌مشی اصلاح نظام اداری غلبه کند. اجرای خط‌مشی فرآیندی است که به توانایی نیاز دارد؛ توانایی تبدیل اهداف خط‌مشی‌های دولت به محصولات خط‌مشی نظیر کالا یا خدماتی عمومی است. خط‌مشی‌های عمومی در اجرا دستخوش تغییر و تحولاتی می‌شوند که گاهی آنها را از اهداف اولیه‌شان دور می‌سازد. به بیان دیگر، مجریان به گونه‌ای تصمیمات را به اجرا در می‌آورند

که شکل تازه‌ای به خود می‌گیرند. علل این تغییرات می‌تواند نداشتن انگیزه اجرایی، نداشتن صلاحیت و توانمندی مجریان و کافی نبودن منابع و امکانات اجرا باشد.

اگر این نکته را بپذیریم که کارگزاران دولتی باید بیاموزند چگونه خط‌مشی‌های جدید را به اجرا درآورند، دو مسئله قابل بحث خواهد بود. نخست، تا حدی بعید به نظر می‌رسد تدوین‌کنندگان خط‌مشی بتوانند پیامدهای عملیاتی اهداف خط‌مشی را پیش‌بینی کنند، چرا که فاصله آنها از مدیریت عملیات بسیار زیاد است. دوم اینکه، حتی اگر تدوین‌کنندگان خط‌مشی بتوانند پیامدهای عملیاتی اهداف خط‌مشی را پیش‌بینی کنند، احتمالاً با مسئله ناسازگاری بین ایده‌آل‌های خط‌مشی و واقعیت موجود مواجه می‌شوند که از ناتوانی عملیاتی مدیران و کارگزاران دولتی سرچشمه می‌گیرد.

لذا برای حذف این حلقه مفقوده و اجرای مطلوب و اثربخش خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری پیشنهاد‌های زیر ارائه می‌شود:

۱. با توجه به اینکه مجریانی که در صف مقدم قرار دارند، لزوماً از رهنمودها و دستورهای از بالا به پایین و متمرکز مدیران استقبال نخواهند کرد؛ چرا که آنها به طور مستقیم با نیازهای موجود سر و کار دارند و نسبت به کسانی که دستورها را از سطوح بالای دولت جاری می‌سازند به مسائل و چالش‌های واقعی آگاه‌ترند و با مشکلاتی که در اجرا رخ می‌دهد، آشنا‌ترند. بنابراین، آنها باید نقش گسترده‌تری در تنظیم خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری داشته باشند. البته این بدان معنا نیست که در همه حال، بروکراسی-های سطوح خیابان باید خود خط‌مشی‌گذاری کنند و نسخه‌های اجرایی را خود طراحی و اعمال کنند. دولت باید رویکرد پایین به بالا را در فرآیند خط‌مشی‌گذاری خود در حوزه نظام اداری به رویکرد بالا به پایین اضافه نماید و نقش رفتار بروکراسی‌های سطح خیابان یا همان نیروهای صف و مدیران اجرایی را در نظر بگیرد، به بیان دیگر در این رویکرد ترکیبی، ابتکارهای استراتژیکی ناشی از بخش خصوصی، شبکه‌های اجتماعی، بوروکراسی‌های سطح خیابان و مقامات اجرایی محلی و سایر زیرسیستم‌های خط‌مشی را نادیده نگیرد. لذا در این راستا دولت می‌تواند از مدل نقشه رو به عقب و جلو المور (۱۹۸۵) استفاده بهینه نماید و هم نهاد‌های سیاسی و هم سایر منابعی که در دسترس قرار دارند و نیز ساختار محرک گروه‌های هدف غایی را در نظر بگیرند.
۲. دولت برنامه تقویت مهارت‌های مدیران مجری را طراحی، اجرا و بر آن تاکید ویژه داشته باشد و آنها را جهت اجرای مطلوب و کارای برنامه‌های اصلاح نظام اداری برانگیزاند.
۳. دولت، قوانین و مقررات متضاد با اهداف و اجرای خط‌مشی‌ها و برنامه‌های اجرایی اصلاح نظام اداری را حذف و تنقیح نماید.

جدول ارزیابی و میزان اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری ایران

برنامه	برنامه‌های اصلاح نظام اداری	ارزیابی اجرای خط‌مشی	نمره
اول	مهندسی نقش و ساختار دولت	ضعیف	۱۰,۳۵
دوم	توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی اداری	خوب	۳۸,۷
سوم	خدمات عمومی در فضای رقابتی	ضعیف	۶,۷۵
چهارم	مدیریت سرمایه انسانی	ضعیف	۲۱,۵
پنجم	فناوری‌های مدیریتی	ضعیف	۵,۶۲
ششم	توسعه فرهنگ سازمانی	ضعیف	۳۱,۵
هفتم	صیانت از حقوق مردم و سلامت اداری	ضعیف	۲۳
هشتم	نظارت و ارزیابی	خوب	۵۳,۴

منبع: گزارش وضعیت راهبردی نظام اداری، سازمان اداری و استخدامی کشور، شهریور ۹۶

جدول میزان تحقق اهداف برنامه جامع اصلاح نظام اداری

برنامه	برنامه‌های اصلاح نظام اداری	اهداف	اندازه شاخص (آخرین سنجش)	نتیجه
اول	مهندسی نقش و ساختار دولت	کاهش ۱۲ درصد از حجم و اندازه دولت	۰	عدم انجام اقدامات مربوط
دوم	توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی اداری	ارتقای رتبه کشور در شاخص توسعه دولت الکترونیک از ۱۰۵ به کمتر از ۷۰ (در رتبه بندی سازمان ملل)	۱۰۶	خلاف مسیر تحقق هدف (منفی)
سوم	خدمات عمومی در فضای رقابتی	اداره تا ۲۰ درصد واحدهای عملیاتی دستگاه‌های اجرایی براساس قیمت تمام شده در فضای رقابتی	۰	عدم انجام اقدامات مربوط و عدم سنجش



عدم انجام اقدامات مربوط و عدم سنجش	.	ارتقای کیفیت خدمات دولتی حداقل به میزان ۲۵ درصد		
عدم انجام اقدامات مربوط و عدم سنجش	.	کاهش هزینه‌های تمام شده خدمات دولتی حداقل به میزان ۲۰ درصد		
خلاف مسیر تحقق هدف (منفی)	۱۵ درصد افزایش	کاهش حداقل ۱۵ درصد از مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی	مدیریت سرمایه انسانی	چهارم
هدف محقق شده است.	۵۹ درصد	افزایش تعداد کارکنان دولت با مدرک تحصیلی لیسانس و بالاتر از ۵۰ درصد به حداقل ۵۶ درصد		
عدم انجام اقدامات مربوط و عدم سنجش	.	تطبیق حداقل ۶۰ درصد مدیران حرفه‌ای با شایستگی‌های عمومی مدیریت		
خلاف مسیر تحقق هدف (منفی)	۶۷,۱ درصد	کاهش نسبت کارکنان مادام‌العمر (رسمی) به کل کارکنان از ۶۶ درصد به ۶۰ درصد		
در مسیر تحقق	۶,۷۳	بهبود شاخص کیفیت مقررات (نمره ۶ به نمره‌ای بالاتر از ۲۰ از ۱۰۰)	فناوری‌های مدیریتی	پنجم
در مسیر تحقق	۴۷,۱۲	بهبود شاخص اثربخشی دولت از نمره ۳۴ به نمره ۱۰۰ از ۵۰ بالاتر از ۵۰ از ۱۰۰		
عدم انجام اقدامات مربوط و عدم سنجش	.	ارتقای سطح فرهنگ سازمانی بخش دولتی	توسعه فرهنگ سازمانی	ششم
در مسیر تحقق	.	افزایش سطح رضایتمندی مردم از خدمات دستگاه های اجرایی به میزان ۱۰ درصد	صیانت از حقوق مردم و سلامت اداری	هفتم
عدم انجام اقدامات مربوط و عدم سنجش	۳۱,۷۴	افزایش نمره شاخص کنترل فساد اداری از ۲۴ به ۳۵		
عدم انجام اقدامات مربوط و عدم سنجش	.	افزایش سطح اعتماد عمومی به دستگاه‌های اجرایی به میزان حداقل ۷ درصد نسبت به وضع موجود		
عدم انجام اقدامات مربوط و عدم سنجش	.	افزایش میزان تحقق اهداف و اجرای قوانین و مقررات به بالای ۵۰ درصد	نظارت و ارزیابی	هشتم

منبع: گزارش وضعیت راهبردی نظام اداری، سازمان اداری و استخدامی کشور، شهریور ۹۶