

## شاخصهای ارزیابی، حلقه مفقوده فرایند ایجاد تحول در نظام اداری

### برنامه توسعه سوم

### دکتر غلامرضا معمارزاده و نغمه حیات

#### مقدمه:

در بیشتر کشورهای جهان در پایان جنگ جهانی دوم اندیشه نوسازی نظام اقتصادی شکل گرفت و در کنار آن به مسئله توسعه نظام اداری نیز توجه گردید. مشاهدات حاکی از آن هستند که تجربه موفق برنامه های توسعه در کشورهایی با نظام اداری کارآمد بیشتر دیده شده است. (ترنر، ۱۳۷۹، ۱۰) به همین دلیل هم در طی دهه ۱۹۵۰ و اقبال کشورها به توسعه اقتصادی، هدف اصلی تحول کارآمدی نظام اداری در راستای نیل به توسعه ملی بوده است. اما به تدریج در دهه ۱۹۸۰ با رشد تفکرات نئولیبرالها، جهانی شدن اقتصاد و گسترش رقابت بر سر تصاحب سهم بازار، از عرصه شرکتهای انتفاعی به میان دولتها، وقوع انقلاب ارتباطات و تغییرات شدید محیطی ناشی از آن، سبب ظهور پارادایم (Paradigm) جدیدی در عرصه اداره امور عمومی تحت عنوان «مدیریت دولتی نوین» (New Public Management) شد. در مدیریت دولتی نوین برخلاف دیدگاه سنتی اداره امور عمومی تنها اجرا دستورات و ارزیابی بر اساس داده های سیستم مدنظر نیست بلکه هدف گرایی، ابداع و نوآوری در اجرا ارزیابی ستاده ها و عملکرد سیستم، توجه به ارباب رجوع بعنوان یک مشتری و افزایش رقابت بین ارایه کنندگان خدمات از ویژگی های آنست. (هیوز، ۱۳۷۷، ۱۱-۱۰).

پارادایم جدید مهمترین تاثیری که بر فرایند تحول نظام اداری داشته است، افزایش پاسخگویی دولت به جامعه از بعد سیاسی و افزایش اثربخشی نظام اداری به عنوان طراح، مجری و ارزیاب برنامه های توسعه ملی بوده است.

(Goldstone, ۱۹۹۹, ۲۱)

در این مقاله برنامه تحول نظام اداری در ایران بعنوان فصل اول برنامه توسعه اقتصادی - اجتماعی سوم مورد بررسی و ارزیابی قرار می گیرد و نتایج تحقیقی میدانی در زمینه تحول اداری ارایه می گردد.

## سابقه تحول اداری در ایران

سابقه تحول اداری در ایران به برنامه توسعه هفت ساله دوم (در قبل از انقلاب) و دهه ۱۳۳۵ باز می‌گردد. در این دوره در دفتر تشکیلات و روشهای سازمان برنامه و بودجه وقت، برنامه تحول اداری زیرنظر مشاورانی از دانشگاه هاروارد و با بودجه‌هایی بالغ بر ۲/۳ میلیون ریال تدوین می‌گردد و به دستگاههای دولتی ابلاغ می‌شود. (گودرزی، ۱۳۸۱، ۷۷-۷۵). اما برنامه مذکور بنا به گزارش هیئت اعزامی از هاروارد به علت عدم پشتیبانی ستادی سازمان برنامه و بودجه از طرح تحول، ابهام در مفاهیم عدم آموزش مناسب نیروی انسانی، تمایل به پنهانکاری و بی‌اعتمادی به طراحان برنامه با بازگشت هیئت مزبور، با شکست مواجه گردید. (مک لئود، ۱۳۸۱، ۴۵-۴۴).

تاسیس سازمان امور اداری و استخدامی در سال ۱۳۴۵ نقطه عطفی در برنامه‌های تحول نظام اداری به شمار می‌رود، هدف اصلی تحول در این دوره بیشتر در جهت ایجاد نظام طبقه بندی مشاغل و اصلاحاتی در زمینه کارگزینی ادارات دولتی بوده است. (Faghihi, ۱۹۸۶, ۱۱۴)

ویژگی مشخص برنامه‌های تحول در قبل از انقلاب تحمیلی بودن آنها از جانب مستشاران خارجی بوده است. لزوم ایجاد تحول در نظام اداری نه تنها برای مردم و کارکنان دولت غیرقابل درک بود بلکه حتی دولتمردان ایرانی نیز به آن معتقد نبودند. (مک لئود، ۱۳۸۱، ۴۲-۴۰).

## سابقه تحول اداری در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب

با وجود آنکه لزوم ایجاد تحول در نظام اداری در مقدمه قانون اساسی و اصل سوم آن، به صراحت مورد تاکید قرار گرفته است، اما بدلیل بروز بحرانهای بعد از انقلاب مورد توجه عملی قرار نگرفت.

در برنامه اول توسعه هر چند به لزوم ایجاد نظام اداری مستقل از دوره قبل از انقلاب تاکید شده است اما راهکار عملی برای آن ارایه نشده و مهمترین اقدام در این زمینه تاسیس مجدد شورای عالی اداری در سال ۱۳۶۹ بوده است. در برنامه دوم و خصوصاً نیمه دوم آن حرکت جدیدی در سازمان امور اداری و استخدامی آن زمان آغاز گردید و تلاش شد تا برنامه‌های عملیاتی برای تحقق تحول اداری تدوین گردد. تا پایان برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی مرحله شناسایی نقاط ضعف و قوت نظام اداری صورت پذیرفت و استراتژیهای ایجاد تحول و راهکارهای عملی به برنامه سوم موکول گردید. در برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی با تخصیص فصل نخست برنامه به اصلاح نظام اداری و مدیریت، به مقوله تحول نظام اداری توجه ویژه‌ای صورت پذیرفت و متعاقب آن فرآیند تحول در قالب ۷ برنامه و ۴۰ طرح ملی در دستور کار دولت قرار گرفت. که در تاریخ ۸۱/۱/۱۸ مورد تصویب هیات وزیران قرار گرفت. (سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۸۱، ۲۷)

این برنامه‌ها عبارتند از:

۱- منطقی نمودن اندازه دولت

۲- تحول در ساختارهای تشکیلاتی دولت

۳- تحول در نظامهای مدیریتی

- ۴- تحول در نظامهای استخدای
- ۵- آموزش و بهسازی نیروی انسانی دولت
- ۶- اصلاح فرایندها، روشهای انجام کار و توسعه فن آوری اداری
- ۷- ارتقاء و حفظ کرامت مردم در نظام اداری

## اهمیت ایجاد تحول در نظام اداری

قبل از بیان اهمیت تحول در نظام اداری تعریفی از آن ارائه می شود:

نظام اداری عبارت است از سازمانهای بخش دولتی در مقابل بخش خصوصی که سه ویژگی اجباری بودن، التزام به قوانین و پاسخگویی را داراست. (ترنر، ۱۳۷۹، ۱۰۷)

نظام اداری بدنه اصلی قوه مجریه و بازوی اجرایی آنست. با این وجود در اکثر کشورها حتی ممالک توسعه یافته هم از کارایی و اثربخشی پائینی برخوردار است و در عین حال مسئولیتهای خطیر و ویژه‌ای را نیز بر عهده دارد. بانک جهانی در گزارش توسعه خود رسماً ضعف و ناتوانی کشورها را به عملکرد ضعیف سازمانهای دولتی نسبت می دهد و تحول اداری را عاملی در توسعه یافتگی و کنترل فساد دولتی معرفی می کند. (Worldbank, ۲۰۰۲, ۴۵).

هر چند بانک جهانی بر توسعه اقتصادی تاکید دارد اما تحقیقات حاکی از آنند که نظام اداری بر توسعه سیاسی نیز تاثیر مهمی دارد. (هدی، ۱۳۸۱، ۷۵)

## تشریح فرایند تحول نظام اداری

فرایند تحول بطور کلی از سه مرحله طرح ریزی، اجرا و ارزیابی تشکیل شده است. (کامینگز، ۱۳۷۵، ۱۱۹).

**الف) طرح ریزی:** عبارت است از شناسایی وضع موجود و تعیین عوامل موثر در وضع فعلی نظام اداری در قلمرو

کلان و تبیین اهداف مرحله‌ای برای ایجاد تغییر در آنها در یک محدوده زمانی خاص.

**ب) اجرا:** فراهم سازی و تخصیص منابع انسانی، مادی، امکانات و تجهیزات سخت افزاری و نرم افزاری برای تحقق

تدریجی و مرحله‌ای اهداف پیش بینی شده برنامه تحول در محدوده زمانی خاص.

**ج) ارزیابی:** عبارت است از اندازه گیری و مقایسه عملکرد با اهداف از پیش تعیین شده و ارایه بازخورهای اصلاحی

برای تصحیح انحرافات ایجاد شده از برنامه.

هر کدام از مراحل فوق از اهمیت و حساسیت ویژه ای برخوردار هستند اما بدیهی است که هر برنامه نیاز به اصلاح و طراحی مجدد دارد مرحله نهایی یا ارزیابی فرایند با جمع آوری و پردازش اطلاعات حاصل از اجرا این کارکرد را بر عهده دارد. بررسی اجمالی برنامه تحول در نظام اداری نشان می دهد که علی رغم سابقه ۵۰ ساله برنامه ریزی در ایران متاسفانه همواره مرحله

ارزیابی با کم توجهی مواجه بوده است. مهمترین بخش مرحله ارزیابی شامل جمع آوری اطلاعات و مقایسه آن با استانداردهای عملکرد، عملاً در برنامه تحول پیش بینی نشده است و اصطلاحاً ما با یک حلقه باز بازخور (Open Loop Feedback) مواجه هستیم یعنی اطلاعات با ارزشی که توسط نظام اداری تولید می‌شود عملاً مورد استفاده جهت اصلاح فرایند قرار نمی‌گیرد.

## اهمیت وجود شاخص در برنامه تحول اداری

وجود شاخصهای قابل محاسبه مهمترین رکن مرحله ارزیابی به شمار می‌رود بطور خلاصه اهمیت شاخص عبارت است از:

۱- ارزیابی فعالیتها و برنامه های کیفی

۲- بررسی میزان تغییر ایجاد شده

۳- شناسایی نقاط ضعف سیستم به شکل علمی و بدور از قضاوتهای ذهنی

۴- نظامند ساختن پاسخگویی دولت

۵- شناسایی دستگاههای برتر دولتی به شکل علمی و بدور از قضاوتهای ذهنی

ضعف عمده برنامه های توسعه دولت فقدان شاخصهایی جهت ارزیابی میزان پیشرفت طرحهاست. در برنامه تحول نظام اداری بجز پیش بینی تعداد پرسنل دولت، شاخص کمی دیگری مطرح نشده است و تنها در زیر مجموعه طرحهای «برنامه اصلاح نظامهای مدیریتی» طرح «بررسی تنظیم و ایجاد نظام ارزیابی عملکرد در دستگاههای اجرایی» و زیرمجموعه طرحهای «برنامه منطقی نمودن اندازه دولت»، طرح «تعیین اهداف کمی برای واگذاری تصدی های دولت» به این مهم توجه شده است. در حالیکه ارزیابی مرحله ای مستقل از طرح ریزی و اجرا است و نباید بصورت طرحی اجرایی در امتداد سایر طرحها نگریسته شود.

تدوین شاخصهای کمی که گویای متغیر مورد بررسی باشند از اهمیت ویژه ای برخوردار است. بعنوان مثال شاخصی مانند **تعداد کارکنان دولت** می تواند شاخص مناسبی برای ارزیابی اشتغال دولتی باشد. اما شاخصی مانند تعداد شرکتهای دولتی شاخص ضعیفی برای ارزیابی میزان خصوصی سازی دولت به شمار می رود و نیاز به وجود شاخصهای پیچیده تری است. بعنوان مثال در طی دو سال ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ تعداد شرکتهای دولتی در راستای خصوصی سازی از ۵۵۰ شرکت به ۵۰۴ شرکت کاهش یافته است اما بودجه این شرکتها ۲۵/۱۲ درصد افزایش نشان می دهد و این مسئله حاکی از آنست که خصوصی سازی قادر نبوده از میزان اعمال تصدی دولت در این دو سال بکاهد. در دنباله مقاله به تحقیقی در زمینه شناسایی شاخصهای مناسب جهت ارزیابی برنامه های هفت گانه تحول اداری خواهیم پرداخت.

## عنوان تحقیق: «ارایه شاخصهای کمی برای ارزیابی برنامه های هفتگانه تحول» (مصوب ۸۱/۱/۱۸)

**بیان مسئله:** همانطور که ذکر گردید هر فرایند تغییر در مرحله ارزیابی مورد قضاوت قرار می گیرد. این قضاوت وابسته به وجود مبنائی برای مقایسه بین وضعیت اولیه و وضع موجود است. معیارهای کیفی به دلیل مبهم و ذهنی بودن در مقیاس وسیع قابل استفاده نیستند بهمین دلیل همواره سعی می شود تا با شاخصهای کمی میزان تغییر ایجاد شده ارزیابی گردد در سازمانهای انتفاعی بررسی تغییرات میزان سود سالیانه، تعداد مشتریان، سهم بازار، تولید، بهره وری و... می تواند معیار مناسبی برای قضاوت باشد اما در بخش دولتی به دلیل تفاوتهای عمده با سازمانهای انتفاعی این معیارها مناسب نیستند این دلایل عبارتند از:

### ۱- انحصاری و غیر رقابتی بودن خدمات دولتی

#### ۲- اهمیت اثربخشی (میزان دستیابی به اهداف) در مقایسه با کارایی در بخش دولتی

برای ارزیابی عملکرد بخش دولتی نیز راه حلهایی مانند تجزیه و تحلیل داده های پوششی (Data Envelopment Analysis) وجود دارد که تکنیک بسیار دقیق و در عین حال پیچیده ای است. بهمین دلیل در این تحقیق سعی شده است تا با توجه به اهداف سیاستهای اجرایی برنامه های تحول شاخصهایی با دو ویژگی زیر طراحی گردند.

۱- سهولت محاسبه

۲- سهولت در تهیه اطلاعات مورد نیاز برای محاسبه شاخصها

**ابزار تحقیق:** ابزار مورد استفاده در این تحقیق مصاحبه با خبرگان و پرسشنامه بوده است.

**روش تحقیق:** روش تحقیق پیمایش (Survey) بوده است. ابتدا ۴۵ شاخص بر اساس اهداف سیاستهای اجرایی برنامه های تحول تدوین گردید و از طریق پرسشنامه در اختیار خبرگان و صاحبان نظران قرار گرفت نحوه طراحی پرسشنامه در قالب طیف لیکرت بوده است و برای تجزیه و تحلیل داده ها از آزمون علامت (Sign Test) استفاده شده است. جهت تخمین اعتبار (Validity) پرسشنامه ها از آزمون آلفای کرونباخ استفاده شده است.

**نتیجه تحقیق:** از بین شاخصهای مطرح شده در فاصله معنی داری  $\alpha = 0.05$  تعداد شاخص پذیرفته شدند. برای نمونه به برخی از این شاخصها اشاره می شود:

#### ۱) شاخصهای مربوط به ارزیابی برنامه اول: منطقی نمودن اندازه دولت:

= ۱ هزینه سرانه پرداختی به هیاتهای امنای غیردولتی **مفهوم شاخص:** میزان توجه دولت به توسعه

(از قبیل مدارس، مراکز درمانی، دانشگاهها) سازمانهای خدمات عمومی

غیر دولتی

هزینه های عمومی دولت

۲ = میزان یارانه های حمایتی برای توسعه مفهوم شاخص: جهت گیری یارانه ای دولت  
فعالیت در بخش غیردولتی \_\_\_\_\_ به منظور توسعه بخش غیردولتی  
کل یارانه های پرداختی توسط دولت

۲) شاخصهای مربوط به برنامه اصلاح ساختارهای تشکیلاتی دولت را با هدف تمرکززدایی و  
متناسب سازی ساختار سازمانی.

۳ = تعداد مدیران دولتی \_\_\_\_\_ مفهوم شاخص: حیطه نظارت مدیران دولتی

تعداد کل کارکنان دولت

۴ = تعداد سطوح مدیریتی \_\_\_\_\_ مفهوم شاخص: سطوح مدیریتی در کل سطوح سازمانی

کل سطوح سازمانی

۳) شاخصهای مربوط به برنامه تحول در نظامهای مدیریتی را با اهداف تثبیت مدیران لایق،  
ارزیابی عملکرد مدیران و دریافت پیشنهادات سازنده.

۵ = تعداد مدیران با تحصیلات فوق لیسانس و بالاتر \_\_\_\_\_ مفهوم شاخص: توزیع تخصصی

مدیران

کل مدیران

۶ = حاصل جمع سوابق کاری مدیران \_\_\_\_\_ مفهوم شاخص: تراکم تجربه کاری

در نظام دولتی

کل مدیران

۴) شاخصهای مربوط به برنامه تحول در نظامهای استخدامی را با هدف انتخاب اصلح،  
کاهش نیروی انسانی و بهبود حقوق و مزایا

۷ = تعداد اساتید و خبرگان شاغل در دولت \_\_\_\_\_ مفهوم شاخص: توان کارشناسی

در ترکیب دولت

تعداد کل شاغلین در دولت

۸ = هزینه پادشهای عملکرد \_\_\_\_\_ مفهوم شاخص: میزان توجه

به عملکرد مطلوب

هزینه حقوق و دستمزد

۵) شاخصهای مربوط به برنامه آموزش و بهسازی نیروی انسانی را با هدف افزایش و به هنگام نمودن دانش و مهارت کارکنان

$$9 = \frac{\text{تعداد کارکنان آموزش دیده (آموزش نظری)}}{\text{تعداد کل کارکنان}} \times \text{ساعات آموزش نظری کارکنان}$$

مفهوم شاخص: کمیت آموزشهای

$$10 = \frac{\text{تعداد مدیرانی که آموزش عملی (کاربردی) دیده اند} \times \text{ساعات آموزشی}}{\text{تعداد کل مدیران}}$$

مفهوم شاخص: توسعه مهارت های مدیران

۶) شاخصهای مربوط به برنامه اصلاح فرایندها و روشهای انجام کار و فن آوری اداری با هدف تسریع، تسهیل، دقت و ارتقاء سطح کیفیت خدمات دولتی:

$$11 = \frac{\text{تعداد فرایندهای مکانیزه شده}}{\text{تعداد کل پستهای سازمانی}}$$

مفهوم شاخص: درجه مکانیزاسیون اداری

$$12 = \frac{\text{تعداد پستهای سازمانی حذف شده}}{\text{کل پستهای سازمانی}}$$

مفهوم شاخص: درجه اصلاح ساختار سازمانی

۷) شاخصهای مربوط به برنامه ارتقاء و حفظ کرامت مردم در نظام اداری را با هدف ارایه خدمات شفاف، پاسخگویی سازمانهای دولتی و تشویق کارکنان

$$13 = \frac{\text{تعداد شکایات رسیده}}{\text{تعداد مراجعین}}$$

مفهوم شاخص: کیفیت ارایه خدمات به مراجعین

$$14 = \frac{\text{تعداد پاسخهای مکتوب سازمانهای دولتی}}{\text{تعداد شکایات}}$$

مفهوم شاخص: میزان پاسخگویی سازمانها به شکایات

## فهرست منابع و مآخذ

- ۱- الوانی، سید مهدی و دانایی فر، حسن. (۱۳۸۰). «گفتارهایی در فلسفه تئوریهایی سازمان دولتی». (تهران: نشر صفار).
- ۲- ترنر، مارک و هیوم، دیوید. (۱۳۷۹). «حکومتداری، مدیریت و توسعه، چگونه دولت کارآمدی داشته باشیم». عباس منوریان. (تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی).
- ۳- کامینگز، توماس. (۱۳۷۵). «توسعه سازمان و تحول». عباس محمدزاده. (تهران: دانشگاه آزاد)
- ۴- گودرزی، منوچهر و دیگران. (۱۳۸۱). «توسعه در ایران ۱۳۲۰-۵۷». (تهران، گام نو)
- ۵- مک لئود، تاس. اچ. (۱۳۸۰). «برنامه ریزی در ایران بر اساس تجارب گروه مشاور دانشگاه هاروارد». علی اعظم محمدیگی. (تهران: نشر نی).
- ۶- هیوز، آون. (۱۳۷۷). «مدیریت دولتی نوین». سید مهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده. (تهران: نشر مروارید).

۷- World bank, (۲۰۰۲). "Statistical data and Reports". [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

۸- Goldstone, Andr. (۱۹۹۹). "Administration and New Public Management".

(London. Frank Cass Co)

۹- Faghihi Abolhassn, (۱۹۸۶), "Bureaucracy and Politics Under the Shah". State

University of New York Albany.