

نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش‌ها

سیدمحمد میرمحمدی*، اکبر حسن‌پور**

چکیده

امروزه به لحاظ شرایط داخلی و موقعیت بین‌المللی کشورمان، ضرورت تحول در نظام اداری بیش از هر زمان دیگری احساس می‌شود، ولی طراحی نظام اداری مطلوب، مستلزم بررسی وضعیت موجود و شناسایی مسائل و مشکلات و چالش‌های عمده آن است. مقاله حاضر با استفاده از روش تحقیق کیفی مبتنی بر مصاحبه با کارشناسان، به دنبال استخراج و طبقه‌بندی مسائل و مشکلات نظام اداری کشور و بیان چالش‌های عمده آن است.

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که مسائل و مشکلات نظام اداری را با توجه به اجزای آن می‌توان در هفت بخش مدیریت منابع انسانی؛ ساختار، فرآیندها، رویه‌ها، قوانین و مقررات؛ فرهنگ اداری و خدمت‌رسانی؛ الگوها و شیوه‌های مدیریتی؛ نوآوری و بهبود مستمر؛ فناوری اطلاعات و ارزیابی و نظارت بررسی کرد که عمده‌ترین مشکلات، مربوط به بخش مدیریت منابع انسانی است و از سوی دیگر چالش‌های عمده نظام اداری ایران شامل عدم حاکمیت حرفه‌گرایی؛ ناکارآمدی سیستم نظارتی؛ عدم حاکمیت تفکر بهبود مستمر و روحیه پژوهشگری و ناکارآمدی ساختارهای سازمانی است.

کلیدواژه‌ها: توسعه؛ رویکردهای اداری؛ مسائل و چالش‌های عمده و سیاست‌های کلان اداری.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
مرکز مطالعات علوم انسانی

تاریخ دریافت مقاله: ۸۹/۰۲/۰۱، تاریخ پذیرش مقاله: ۹۰/۰۶/۰۸.

* دانشیار، دانشگاه علامه طباطبائی.

** استادیار، دانشگاه آزاد قزوین (نویسنده مسئول).

۱. مقدمه

یکی از مبانی توسعه در هر جامعه‌ای، نظام اداری و مدیریت آن است. بدیهی است که نظام اداری مطلوب و کارآمد، می‌تواند تسهیل‌کننده و زمینه‌ساز تحقق هدف‌های برنامه‌های توسعه قرار گیرد. چرا که نظام اداری هر کشوری، سیستم تنظیم‌کننده کلیه فعالیت‌ها برای نیل به هدف‌های از پیش تعیین‌شده است. نظام اداری برای جامعه مانند چرخ برای وسیله نقلیه و دست و پا برای انسان است؛ همان‌طور که وسیله نقلیه بی‌چرخ نمی‌تواند حرکت کند و انسان بدون دست و پا قادر نیست نیازهای خود را بر طرف کند و به هدف‌ها و خواسته‌های خود برسد، جامعه نیز بدون داشتن نظام اداری سالم، نمی‌تواند در راه تأمین نیازها و دستیابی به هدف‌های خویش که همان توسعه فراگیر است، گام بردارد.

متأسفانه موضوع بسیار مهمی که همواره از سوی دست‌اندرکاران امور اداری کشور و افراد مسئول مورد غفلت قرار گرفته و می‌گیرد، رابطه و نقش متقابل نظام اداری و توسعه است؛ در حالی که اگر این امر با دقت بررسی شود، مشخص خواهد شد که نظام اداری در توسعه هر جامعه‌ای نقش اساسی ایفاء می‌کند؛ به نحوی که بدون داشتن یک نظام اداری سالم، دستیابی به توسعه ناممکن است. از این جهت پس از اجرای یک برنامه توسعه و دسترسی پیدا نکردن به هدف‌های آن، برای کشف علل شکست، تنها نباید به دنبال نقص‌ها، ضعف‌ها و خطاهای موجود در برنامه رفت و حل مشکل تحقق نیافتن هدف‌های برنامه را در خود آن جستجو کرد، بلکه باید ساختار برنامه توسعه مطالعه و بررسی شود. افزون بر آن، عامل اجرایی این برنامه یعنی نظام اداری هم باید مورد توجه واقع شود، زیرا بسیار اتفاق افتاده که بهترین برنامه توسعه از سوی مجریان ناصالح و نظام اداری ناسالم دچار تباهی و شکست شده و مغایر با هدف‌های آن برنامه به اجرا درآمده است؛ به طوری که گاهی آنچه روی داده است، در تضاد با خواست برنامه‌ریزان و قانون‌گذاران است. به هر حال به خاطر ناهمگونی نظام اداری حاکم بر جامعه با نظام سیاسی و آرمان‌های آن، اداره امروز به صورت سد بزرگی در راه رسیدن به هدف‌های پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی درآمده است.

امروزه به لحاظ شرایط داخلی و موقعیت بین‌المللی کشورمان، ضرورت تحول در نظام اداری کشور بیش از هر زمان دیگری احساس می‌شود. از طرف دیگر تحقق چشم‌انداز بیست‌ساله و پیاده‌سازی سیاست‌های کلان نظام اداری ابلاغ‌شده از سوی مقام معظم رهبری، مستلزم یک نظام اداری مناسب و مطلوب است. ولی یکی از مهم‌ترین گام‌های تحول، تشخیص و شناخت مسائل و مشکلات است. چون اگر مشکلات به درستی شناسایی نشوند، به احتمال قوی تحول و اثربخشی مطلوبی صورت نخواهد گرفت. بر این اساس هدف این پژوهش بررسی و شناسایی مسائل و مشکلات موجود در نظام اداری کشور است تا بدین‌وسیله

نتایج حاصل مرجعی برای پژوهش‌ها و تحولات اداری قرار گیرد. از این رو، سؤال این پژوهش آن است که نظام اداری ایران دارای چه مشکلات و مسائلی است و چگونه می‌توان آن‌ها را دسته‌بندی و طبقه‌بندی کرد و چالش‌های عمده آن کدامند؟

۲. مبانی و چارچوب نظری تحقیق

نظام اداری. در حوزه بحث مدیریت دولتی، واژه متداول به کار گرفته شده در متون مربوط به نظام اداری Administrative system یا به اختصار Administration است که در مورد مفهوم این واژه، میان صاحب‌نظران اختلاف نظر وجود دارد. اداره عبارت از مجموعه فعالیت‌هایی است که به وسیله آن، مقامات عمومی با امکانات عادی یا با توسل به اختیاراتی که قدرت عمومی نامیده می‌شود، نظم عمومی را برقرار می‌سازند و نیازهایی را که متضمن نفع عمومی است، ارضا می‌کنند [۳، ۶]. تعریف‌های زیادی برای نظام اداری ارائه شده‌است که در اینجا به چند مورد اشاره می‌شود:

- نظام اداری هر کشور به مثابه سازمان تنظیم‌کننده کلیه فعالیت‌ها برای نیل به هدف‌ها تعیین شده است که ضمن ایجاد هماهنگی بین بخش‌های مختلف، بستر مناسب برای حل مسائل و مشکلات مردم و حسن جریان امور عمومی را فراهم می‌کند [۴].

- نظام اداری با هر سطحی از نظام‌مندی، خود محصور در نظامی بزرگ‌تر به‌عنوان نظام جمهوری اسلامی بوده و مقصود و فلسفه وجودی آن به نظام فراگیرتر (نظام جمهوری اسلامی) برمی‌گردد. مأموریت و رسالت آن عبارت است از مدیریت نظام جمهوری اسلامی مبتنی بر ارزش‌ها و اصول و سیاست‌های کلی آن، نظام‌مندی کل نظام و هریک از نظام‌های رهبری، قانون‌گذاری، قضایی، مجریه، شرط اساسی تعادل پایدار آن‌هاست [۴].

در کل نظام اداری، زیرنظامی از جمهوری اسلامی است که مأموریت آن مدیریت نظام جمهوری اسلامی مبتنی بر ارزش‌ها و اصول و سیاست‌های کلی نظام است. در واقع نظام اداری هر کشور به مثابه سازمان تنظیم‌کننده کلیه فعالیت‌ها برای نیل به هدف‌های تعیین شده است که ضمن ایجاد هماهنگی بین بخش‌های مختلف جامعه، بستر مناسب جهت تحقق امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی (حسب قانون اساسی و قوانین جاری کشور) را فراهم می‌نماید.

رویکردهای اصلاحات اداری. رویکردهای زیادی برای اصلاحات اداری در میانی نظری ارائه شده است. جدول شماره ۱ این رویکردها را نشان می‌دهد و مقایسه می‌کند [۹].

جدول ۱. رویکردهای چهارگانه اداری

مشارکت پسامدرن	مشارکت نهادی	بازارمدار - نوآور	قانونی / اداری	رویکردهای اداری
شهروند (ارائه کننده خدمت و دریافت کننده خدمت)	شهروند (شریک دریافت خدمت)	مشتری (دریافت کننده فعال خدمت)	ارباب رجوع (دریافت کننده منفعل خدمت)	افراد نگریسته می‌شوند به عنوان:
گفتمان‌های چند جانبه	ورودی شهروندان	رضایت مشتریان	قانون و فرآیندهای بوروکراتیک	منفعت عامه حاصل می‌شود از طریق:
گفتمان آزاد بر روی هدف‌های و استراتژی‌های جامعه	سطح بهینه مشارکت شهروندان در تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها	عدم شکایت از عملکرد شرکت‌ها و نحوه توزیع خدمات از طرف مشتریان، سازمان‌ها، شرکت‌ها و دولت‌ها	طرفداری شدید از قانون	هدف‌های اداری
تسهیل‌گر	میانجی و وساطت کننده	کارآفرین	تکنوکرات	نقش‌مدیر

به‌طور خلاصه می‌توان گفت اولین رویکردی که تحت‌عنوان رویکرد قانونی - اداری نامیده می‌شود، به افراد به‌عنوان دریافت‌کنندگان منفعل خدمات دولتی نگاه می‌کند. مشخصه رویکرد بازارمدار - نوآور این است که به افراد به‌چشم مشتری یا دریافت‌کنندگان فعال خدمات دولتی نگریسته می‌شود. مشارکت نهادی معتقد است که افراد شهروندانی هستند که بایستی مستقیماً در اداره امور درگیر شوند و به تدوین خط‌مشی‌هایی بپردازند که منطبق با فرآیندهای ایجاد شده توسط بوروکراسی است. مشارکت پسامدرن به افراد به‌عنوان شهروندانی نگاه می‌کند که بایستی مستقیماً در اداره امور و تدوین خط‌مشی درگیر شوند، لیکن نسبت به مدیران دولتی و سایر نقش‌آفرینان در سطح برابری قرار دارند [۸، ۱۰]. شایان ذکر است در این پژوهش نظام اداری بر اساس آرمان‌های نظام جمهوری اسلامی ایران و برخی از اصول رویکرد مشارکت نهادی آسیب‌شناسی شده است؛ چرا که نظام اداری اسلامی با نظام اداری برخاسته از نظام‌های سیاسی غرب باید متفاوت باشد.

اجزای نظام اداری. برای تحلیل نظام اداری، شاید بهتر باشد اجزای آن شناخته شود. نظام اداری هرچند خود به‌عنوان یک نظام مستقل معرفی می‌شود، از یک‌سو خرده نظامی است در

درون یک نظام بزرگتر که با خرده نظام‌های دیگر در تعامل است، پیوسته با آن‌ها دادوستد دارد، از آن‌ها تأثیر می‌پذیرد و بر آن‌ها تأثیر می‌گذارد.

از سوی دیگر نظام اداری خود از خرده نظام‌هایی تشکیل شده که تعامل آن‌ها با یکدیگر بخشی از رفتار آن را می‌سازد. اگر پوسته بیرونی نظام اداری را کنار بزنیم و عوامل و عناصر درونی آن را بکاویم، به خرده نظام‌های در حال تعامل زیر برمی‌خوریم:

۱. نظام انسانی ۲. نظام مدیریتی ۳. نظام قوانین و مقررات ۴. نظام مالی

در جای دیگر اجزای نظام اداری را به شرح زیر بیان کرده‌اند:

- نظام اداری متشکل از اجزایی همچون منابع انسانی (مدیران و غیرمدیران)، ساماندهی و تشکیلات، نظام‌ها و روش‌ها و رویه‌ها، قوانین و مقررات و امکانات و منابع در یک رابطه متقابل و سازماندهی شده‌اند که جامعه را جهت تحقق هدف‌های و آرمان‌های خود راهبری می‌نمایند [۴].

- نظام اداری، ماشین اجرایی حکومت به حساب می‌آید که مرتبط با هر سه قوه است و این ماشین اجرایی، ابزار چهارگانه‌ای (قوانین و مقررات، ساختار تشکیلاتی، سیستم‌ها و روش‌ها و ساختار منابع انسانی) را جهت ایفای نقش خود در اختیار دارد [۷]. حائز اهمیت است که در این پژوهش برای استخراج اجزای نظام اداری ایران علاوه بر استفاده از مبانی نظری، از نظرات خبرگان اداری نیز بهره‌گیری شده است که متعاقباً بحث می‌شود.

۳. روش‌شناسی تحقیق

این پژوهش به دنبال جمع‌آوری، دسته‌بندی و تحلیل مسائل و مشکلات نظام اداری کشور از دیدگاه خبرگان اداری است؛ از این‌رو که مبتنی بر داده‌های کیفی است. بی‌شک یکی از شیوه‌های کیفی که اغلب در پژوهش‌های سازمانی استفاده می‌شود، مصاحبه است؛ چرا که شیوه بسیار منعطفی بوده و توانایی یافتن اطلاعات بسیار عمیقی را داراست. به همین جهت با توجه به نوع و ماهیت موضوع، در این پژوهش از روش مصاحبه پژوهش کیفی از نوع ساختار نیافته استفاده شده است. بنابراین، پژوهش حاضر از نوع کیفی مبتنی بر مصاحبه است. مشارکت کنندگان یا مصاحبه شونده‌گان، تعدادی از خبرگان اداری (شاغل یا بازنشسته) کشور بوده‌اند که از بین افرادی که دارای ویژگی‌های زیر باشند، با روش نمونه‌گیری گلوله برفی انتخاب شده‌اند.

- بالای بیست سال سابقه داشته باشند.

- در سمت‌های کارشناسی و مدیریتی مشغول به کار بوده یا فعالیت کرده‌اند.

- علاقه‌مند به همکاری و مشارکت داشته و وقت آزاد و کافی برای یاری این پژوهش داشته باشند.

لازم به ذکر است که تعداد افراد شناسایی شده با ویژگی‌های یاد شده، ۲۵ نفر بوده است. این پژوهش از روش‌های جمع‌آوری اطلاعات میدانی با استفاده از ابزار مصاحبه که اغلب گروهی اجرا می‌شود و روش طوفان مغزی^۵ بهره جسته است. شیوه عمل به این صورت بود که طی نامه‌ای رسمی، افراد برای جلسه مصاحبه دعوت می‌شدند. موضوع مصاحبه از سوی پژوهش‌گران طرح می‌شد و مصاحبه‌شوندگان نقطه نظرات خود را ارائه کرده و پژوهش‌گران با استفاده از روش طوفان مغزی بدون ارزیابی، آن‌ها را یادداشت می‌کردند. روش طوفان مغزی یکی از روش‌های ایده‌یابی است که افراد در کنار هم قرار می‌گیرند و نظرات خود را راجع به موضوعی بیان می‌کنند و نظرات بدون ارزیابی یادداشت می‌گردد. در روش تحلیل اطلاعات نیز از روش تحلیل اطلاعات تئوری زمینه‌یابی^۱، استفاده شده است. به عبارت دیگر از فرآیند کدگذاری بهره گرفته شده و از کدگذاری باز^۲ و محوری^۳ استفاده شده است. کدگذاری باز اشاره به بخشی از تحلیل دارد که با عنوان‌گذاری و مقوله‌بندی پدیده آن‌طور که داده‌ها نشان داده‌اند، سر و کار دارد. در حالی که کدگذاری باز داده‌ها را به مفاهیم و مقوله‌ها تفکیک می‌کند، کدگذاری محوری از طریق پیوند یک مقوله و مقوله‌های فرعی آن، داده‌ها را به هم ارتباط می‌دهد. بدین ترتیب کدگذاری محوری اشاره به فرآیند شکل‌دهی مقوله‌های اصلی و مقوله‌های فرعی آن‌ها دارد. لذا از طریق کدگذاری باز، مسائل و مشکلات، مشخص شده و از طریق کدگذاری محوری، مسائل و مشکلات دسته‌بندی اصلی و فرعی شدند.

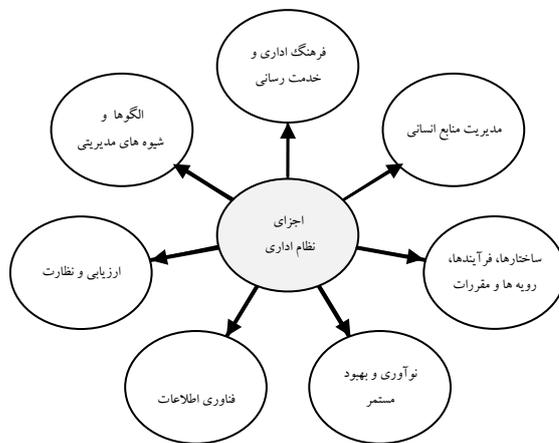
قابل توجه است که در کدگذاری‌ها از نظرات خود مشارکت‌کنندگان نیز استفاده شده است. از سوی دیگر پژوهش‌گران جهت تسریع و تسهیل تحلیل اطلاعات، به آن کدگذاری‌ها اکتفا نکرده و از رویکرد تحلیل داده‌های کیفی، غورکردن و شفاف‌سازی نیز استفاده کردند. بر این اساس پژوهش‌گران گاهی قبل از جلسه، چهارچوب اولیه را تهیه می‌کردند و در جلسه بررسی و تصمیم‌گیری نهایی می‌شد.

۴. تحلیل داده‌ها و یافته‌های پژوهش

همان‌طور که پیشتر بیان شد، در این پژوهش شیوه کار به این شکل بوده که افراد طی نامه رسمی، هماهنگ شده و به‌طور دسته‌جمعی در جلسه‌های مصاحبه گروهی مشارکت می‌کردند. جلسه‌ها و نتایج آن به صورت زیر است:

1. Grounded theory
2. Open coding
3. Axial coding

- در جلسه اول، پژوهش‌گران با ارائه رهنمودهایی درخصوص اجرای نظام اداری در مبانی نظری، اعضاء را راهنمایی کردند تا ضمن بحث و گفتگو، اجرای نظام اداری ایران را مشخص سازند. در این جلسه که چهار ساعت طول کشید، اعضا اجرای نظام اداری را به صورت شکل شماره ۱ استخراج کردند:



شکل ۱. اجرای نظام اداری

- در جلسه دوم و سوم، به صورت کلی ۱۲۵ مسأله یا مشکل نظام اداری کشور بیان شد؛
 - در جلسه چهارم ۱۲۵ مشکل طرح‌شده در اختیار افراد قرار گرفت و با بحث و بررسی، مشابهت‌های آن‌ها حذف و برخی از مشکلات، ادغام و ترکیب شد و بدین ترتیب مسائل و مشکلات به ۹۷ مورد تقلیل یافت؛
 - برای جلسه پنجم پژوهش‌گران مسائل و مشکلات را مجدداً بررسی، تحلیل و پالایش کردند و نتیجه کار که ۸۳ مسأله یا مشکل شده بود، در جلسه مطرح و با ۷۳ مورد توافق حاصل شد. در ادامه، پژوهش‌گران مسائل و مشکلات را از طریق کدگذاری محوری و با استفاده از اجرای نظام اداری استخراج شده در جلسه اول، دسته‌بندی کردند و نتایج دسته‌بندی در اختیار ۱۵ نفر از خبرگان اداری قرار گرفت (جلسه ششم) و اصلاحات پیشنهادی آن‌ها درخصوص دسته‌بندی اصلی و فرعی اعمال شد؛ بدین ترتیب مسائل و مشکلات با چارچوب زیر تهیه گردید:

مدیریت منابع انسانی:

۱. برنامه‌ریزی و تأمین نیروی انسانی

نظام برنامه‌ریزی مناسب برای نیروی انسانی وجود ندارد که این عامل باعث ترکیب نامطلوب و توزیع نامناسب نیروی انسانی در سازمان‌ها شده است؛ فرآیند استخدام، فاقد

سیاستی جامع و هدفمند بوده و گاه «ایجاد فرصت شغلی» بر جذب نیروی کارآمد مقدم شمرده می‌شود؛ در فرآیند استخدام به صلاحیت علمی، تجربی، توانمندی و علاقه‌مندی افراد توجه کافی نمی‌شود؛ در استخدام افراد به هدف‌هایی چون شناسایی بهترین‌ها و استخدام مناسب‌ترین‌ها توجه لازم به عمل نمی‌آید؛ مدرک‌گرایی افراطی، کلیشه‌ای و صوری شدن آن، سبب کم‌رنگ شدن نقش دانش، تجربه و توانمندی شده است؛ قانون‌گزینش، آئین‌نامه‌های اجرایی و دستورالعمل‌های مربوطه در شرایط فعلی ناکارآمد هستند؛ تعاریف یکسان و واحدی از واژه‌های اساسی در نظام‌گزینش افراد نیست؛ نگرش مثبتی از عملکرد گزینش‌گران در سطح جامعه وجود ندارد؛ مسئولین ذی‌ربط جذب و گزینش به‌جای متابعت از قانون، بر اساس سلیقه شخصی عمل می‌کنند؛ مسئولین ذی‌ربط جذب و گزینش، آموزش مناسب و کافی مرتبط با این فرآیند را ندیده‌اند؛

۲. به‌سازی، توسعه و نگهداری منابع انسانی. نظام پرداخت

نظام پرداخت فعلی کارکنان دولت، شرایط و انگیزه‌های لازم برای جذب متخصصین در دستگاه‌های اجرایی را ایجاد نمی‌کند؛ در نظام پرداخت دستگاه‌های اجرایی، تبعیض وجود دارد؛ سازوکارهای پرداخت از انعطاف و پویایی لازم برخوردار نیست؛ پرداخت‌ها تأمین‌کننده زندگی کارمندان نیست و فکر آن‌ها را متوجه مشاغل دوم و سوم می‌سازد؛ ارتباط منطقی بین دریافتی و مزایای کارکنان با میزان کارایی آن‌ها وجود ندارد.

۳. شایسته‌سالاری

به پندارهای علمی و کارشناسی در نظام اداری توجه نمی‌شود و به نخبه‌پروری صوری اقدام شده‌است؛ استخدام افراد به صورت‌های پیمانی، موقت و قراردادی و تفاوت این عناوین و جایگاه آن‌ها با نوع خدمت‌رسمی، مشکل‌ساز شده است. مضافاً اینکه این سازوکارها عاملی برای اعمال نفوذ مدیران در انتخاب و به‌کارگیری افراد منتسب به آن‌ها شده است؛ عوامل خویشاوندی، آشنایی، توصیه و وابستگی جایگزین نظام شایسته‌سالاری شده است؛ انتصابات از ضوابط مشخصی پیروی نمی‌کند و به منطبق بهره‌گیری از نیروهای شایسته و مجرب توجه نمی‌شود؛ موضوع راهبردی جانشین‌پروری به بوته فراموشی سپرده شده و برای پر کردن خلاء نیروهای خارج‌شده از نظام اداری، برنامه‌ریزی اساسی و پیش‌بینی کارشناسی صورت نمی‌پذیرد.

۴. آموزش

نظام آموزش اعم از بدو خدمت و ضمن خدمت کارکنان، مطلوبیت لازم را ندارد و مقوله آموزش از اغراض و منویات اصلی آن انحراف پیدا کرده و فقط استفاده از آثار مالی و مادی آن در سوابق شغلی کارکنان دنبال می‌شود؛ شیوه‌های تعیین نیازهای آموزشی مناسب نیست؛ کارشناسان متخصص و مجرب در واحدهای آموزشی دستگاه‌های دولتی وجود ندارد؛ نظام

کنترل و نظارت بر اجرای دوره‌های آموزشی، به ویژه بررسی اثربخشی دوره‌های آموزشی وجود ندارد؛ مدیران و مقامات مسئول، در دوره‌های آموزشی گوناگون شرکت نمی‌کنند.

۵. امور رفاهی

تسهیلات رفاهی و فرهنگی کارکنان که تعلق خاطر و وابستگی سازمانی را افزایش می‌دهد، کم‌رنگ و گاهی فراموش شده است؛ حذف بسیاری از تسهیلات رفاهی هم چون مهد کودک و حمل و نقل که به کاهش تعارض میان کار و زندگی زنان کمک می‌کرد، عموماً به ضرر کارمندان زن منجر شده و فشار عصبی زیادی ایجاد می‌کند.

۶. بازنشستگی

ضوابط پرداخت مستمری بازنشستگان با حقوق شاغلین ناهماهنگ است؛ بین دریافتی و هزینه‌های دوران کهنسالی بازنشستگان و توجه به جایگاه و کرامت انسانی این گروه از کارمندان، توازنی وجود ندارد؛ بازنشستگان در فضای اداری فراموش شده‌اند و به تجارب و تخصص آنان بی‌توجهی می‌گردد، در حالی که این تجارب به هزینه نظام اداری به‌دست آمده است؛ بازنشستگان به فضاها و امکانات فرهنگی، رفاهی و اجتماعی و دیگر تسهیلاتی که در دستگاه‌های اداری وجود دارد، دسترسی آسان ندارند؛ تدوین و تصویب قوانین و مقررات دوران اشتغال با نگرش انتزاعی و مجرد و بدون در نظر گرفتن آتیه کارکنان (بازنشستگی) صورت می‌پذیرد؛ به اصل ۲۹ قانون اساسی که بازنشستگی و تأمین اجتماعی را حق برای مردم و تکلیفی برای دولت می‌داند، توجهی نشده است.

۷. ارزشیابی

موضوع ارزشیابی کارکنان دولت، حالت صوری و غیرقابل قبول به خود گرفته و مدیران و مجریان آن را باور نداشته و آن را اقدامی تکلیفی می‌دانند و کارکنان نیز صرفاً از منظر ابزار اخذ امتیاز و دریافت حقوق به آن می‌نگرند؛ نظام ارزشیابی جامع، هدفمند، اثربخش و کارآمد وجود ندارد؛ در نظام اداری، موضع بهره‌وری - به‌ویژه بهره‌وری نیروی انسانی - مورد غفلت قرار گرفته و ائتلاف منابع را سبب شده است؛ به دلیل عدم توجه به بهره‌وری در فرهنگ سازمانی، افراد بهره‌ور و توانمند به تدریج تغییر ذهنیت داده و هم‌رنگی با محیط را می‌پذیرند؛ فقدان سازوکارهای تشویق و تنبیه صحیح و مؤثر و ارزشیابی ضعیف و صوری، تأثیر منفی در بهره‌وری بجای می‌گذارد.

ساختار، فرآیندها، رویه‌ها، قوانین و مقررات

گسترده‌گی، تداخل، دوباره‌کاری، و عدم شفافیت حدود وظایف تشکیلات دستگاه‌های دولتی؛ تمرکز، عدم انعطاف و عدم تطابق تشکیلات نظام اداری با مقتضیات و شرایط جدید و

برنامه‌های کشور (ایستا بودن تشکیلات)؛ فقدان موازین نظری - علمی، در تقسیم و تخصیص وظایف و اشکال و قالب‌های سازمانی و ضوابط سازماندهی؛ اثرپذیری تشکیلات نظام اداری از تقسیمات کشوری بدون توجه به حجم و کم و کیف وظایف مربوطه در تقسیمات کشوری؛ تعدد و تکرار سلسله مراتب سازمانی (که موجب پیچیدگی در انجام وظایف و کندی کار شده است)؛ عدم تناسب بین مشاغل سازمانی اجرایی و پشتیبانی (صف و ستاد)؛ تعدد سمت‌های مدیریتی (که سطح و اهمیت مشاغل مدیریتی را کاهش داده است).

۱. روش‌ها و رویه‌ها

عدم تناسب روش‌ها و رویه‌های مورد عمل با نیازها و مقتضیات و برخورد کلیشه‌ای و صوری با آن‌ها؛ مدون نبودن و عدم ضابطه‌مندی عملیات اداری و مشخص نبودن شاخص‌های استاندارد فعالیت‌ها؛ طولانی و پیچیده بودن روش‌های اداری و عدم وجود دستورالعمل‌ها و دستورکار مشخص برای انجام وظایف اداری.

قوانین و مقررات

عدم انعطاف و تطابق قوانین و مقررات با تغییرات و تحولات اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی و برنامه‌های توسعه؛ وجود قوانین متعدد و متکثر ناسخ و منسوخ و عدم شفافیت آن‌ها؛ فقدان نظام ارزیابی عملکرد قوانین و مقررات و عدم وجود حلقه بازخورد برای بهبود و به‌سازی قوانین.

فرهنگ اداری و خدمت‌رسانی

عدم اطلاع مردم از مقررات و کارکردها و فرآیندهای انجام کار در دستگاه‌های دولتی؛ عدم اطلاع و آگاهی مردم از حقوق خود و تکالیف دستگاه‌های دولتی؛ فقدان باور و روحیه قانون‌مداری؛ رواج فرهنگ سخن‌گویی و تذکر به‌جای عمل؛ عدم شفافیت در نظام اداری و پاسخگو نبودن دولت در مقابل مردم و نهادهای نظارتی؛ پایین بودن و سطح نازل فرهنگ کار و تلاش در نظام اداری.

الگوها و شیوه‌های مدیریتی

تغییر آرایش نظام مدیریتی به‌دنبال تغییر آرایش سیاسی و اجرایی کردن ایده‌های خام و اولیه مدیر جدید به‌عنوان برنامه‌های جدید؛ فقدان نظریات راهبردی در مدیران (که باعث محدوداندیشی و در نهایت جزمیت در دستگاه‌های اداری شده است)؛ انحصاری کردن مشاغل و جلوگیری از رسیدن عناصر دیگر به مشاغل کلیدی؛ وجود تفکرات و گرایش‌های بخشی

محور و اعمال مدیریت بر محور منازعات سیاسی در نظام اداری؛ در بسیاری از موارد فرآیند تصمیم‌گیری از بالا به پایین بوده و طبقات میانی و کارشناسی دخالتی در آن ندارند.

نوآوری و بهبود مستمر

فقدان تعامل سازنده با مراکز آموزشی، علمی و پژوهشی؛ فقدان اندیشه و خردورزی در نظام اداری و عدم نظریه‌پردازی ملی و مکتبی در این زمینه و تکیه صرف بر متونی که سترون هستند (زایش اندیشه وجود ندارد)؛ عدم حمایت مناسب از ابتکار عمل‌ها و نوآوری‌های کارکنان در دستگاه‌های اجرایی.

فناوری اطلاعات

وجود حجم عظیمی از سخت‌افزارها و نرم‌افزارهای زاید و بلااستفاده؛ عدم استقرار نظام به‌روز و کارآمد آمار و اطلاعات؛ عدم توسعه پایگاه‌ها، بانک‌ها و شبکه‌های اطلاعاتی یکپارچه در سطح نظام اداری؛ وجود مشکلات نظام اطلاعاتی و ارتباطی بین دستگاه‌های دولتی.

ارزیابی و نظارت

فقدان نظام برنامه‌ریزی و نظارتی مناسب در تشکیلات دولت؛ و در ساختار تصمیم‌گیری نظام اداری، بدین ترتیب که بهره‌گیری از خرد جمعی و مشورت با صاحب نظران و کارشناسان، متداول نیست؛ فقدان نظام متمرکز ارزیابی منسجم عملکرد اداری و فراموش شدن ارزیابی عملکرد که در قانون استخدام کشوری بدان توجه شده بود؛ عدم وجود نظام ارزیابی عملکرد سازمانی در دستگاه‌های دولتی و اجرایی.

بعد از دسته‌بندی نهایی مسائل و مشکلات نظام اداری ایران، پژوهش‌گران یک گام فراتر نهاده و به کمک خبرگان اداری در دو جلسه دیگر (جلسات هفتم و هشتم) چالش‌های عمده نظام اداری ایران را که به‌نوعی سرمنشاء مشکلات و مسائل هستند، استخراج کردند و با نتایج مطالعات اندیشمندان مدیریت دولتی ایران نیز تطبیق دادند. این چالش‌ها شامل موارد ذیل می‌شود:

- عدم حاکمیت حرفه‌گرایی در نظام اداری کشور: در ساختار مدیریت دولتی ایران به نقش متخصصان و حرفه‌ای‌ها چه در سطح مدیریت کلان کشور و چه در سطح اجرای آن تأکید زیادی نمی‌شود [۱، ۲، ۵]. این چالش، سرمنشاء بسیاری از مشکلات مربوط به مدیریت منابع انسانی نظیر عدم شایسته‌سالاری، جابجایی زیاد مدیران و ... است.

- ناکارآمدی نظارت بر نظام اداری: در ایران، مدیریت دولتی، تحت نظارت بیرونی قوا قرار دارد. سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور ساز و کارهای

نظارتی قوه قضاییه بر دیوان سالاری کشورند. همچنین دیوان محاسبات چشم‌ناظر قوه مقننه و معاونت برنامه‌ریزی نهاد ریاست جمهوری چشم‌ناظر قوه مجریه بر دیوان سالاری ایران‌اند. با وجود نقاط مثبت این ساز و کارها در سال‌های اخیر، این سازمان‌ها نظارتی قوی اعمال نکرده‌اند، زیرا به علت نزدیکی بسیار شدید سیاست و اداره در ایران و نیز رقابت‌های حزبی غیر سازنده، همیشه این نظارت‌ها تحت تأثیر نفوذهای سیاسی قرار گرفته‌اند [۱،۲].

- عدم حاکمیت تفکر بهبود مستمر و روحیه پژوهشگری در نظام اداری: در عصر حاضر که سازمان‌های دولتی ایران در پی نوسازی خود هستند، هر مدیر جدید که سکان مدیریتی را به دست می‌گیرد، می‌کوشد رویکرد ظاهراً یا واقعاً علمی به مدیریت در سازمان خود را در پیش بگیرد، اما تجربه پژوهشگران سازمانی در بخش دولتی نشان می‌دهد که بسیاری از پژوهش‌های سازمانی علی‌رغم صرف هزینه‌های زیاد، در قفسه کتابخانه مدیران جای می‌گیرند [۲]. از سوی دیگر تعامل سازنده‌های بین دانشگاه‌ها و مراکز علمی و نظام اداری کشور وجود ندارد.

ساختارهای سازمانی ناکارآمد: یکی از خصوصیات نظام اداری، سنتی و تقلیدی بودن ساختارهای اداری آن است. الگوی اولیه سازمان‌ها در کشورهای مذکور تقلیدی از کشورهای غربی بوده و خود دارای ساختار اصیل برای سازمان‌ها و مدیریت جامعه نیستند [۱].

۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در این پژوهش، مسائل و مشکلات نظام اداری کشور از دیدگاه خبرگان بررسی شد و نتایج پژوهش نشان داد که مسائل و مشکلات زیادی در نظام اداری کشور وجود دارد. این مسائل و مشکلات با توجه به اجزای نظام اداری کشور، در هفت بخش قابل طبقه‌بندی است: مدیریت منابع انسانی؛ ساختار، فرآیندها، رویه‌ها، قوانین و مقررات؛ فرهنگ اداری و خدمت رسانی؛ الگوها و شیوه‌های مدیریتی؛ نوآوری و بهبود مستمر؛ فناوری اطلاعات؛ و ارزیابی و نظارت.

ذکر این نکته حائز اهمیت است که در هر بخش، مسائل و مشکلات فرعی و مرتبط ارائه شدند که عمده آن‌ها مربوط به بخش منابع انسانی است، از این رو می‌توان گفت که توجه کمتری به منابع انسانی در نظام اداری کشور می‌شود؛ در حالی که امروزه منابع انسانی مهم‌ترین منبع سازمان‌ها محسوب می‌شود که برای یک سازمان مزیت رقابتی غیرقابل تقلید ایجاد می‌کند. از سوی دیگر چالش‌های عمده نظام اداری ایران شامل عدم حاکمیت حرفه‌گرایی، ناکارآمدی سیستم نظارتی، عدم حاکمیت تفکر بهبود مستمر و روحیه پژوهشگری و ناکارآمدی ساختارهای سازمانی هستند.

نتایج این پژوهش می‌تواند مرجع بسیار مهمی برای آن گروه از سازمان‌های دولتی باشد که در راستای سیاست‌های کلان نظام اداری ابلاغ شده از سوی مقام معظم رهبری به دنبال تحولات اداری و اجرای این سیاست‌ها هستند. بدین ترتیب با شناخت دقیق وضع موجود نظام اداری می‌توانند برنامه‌ریزی دقیقی برای طراحی و تدوین برنامه‌های مناسب تحولات اداری در جهت تحقق و پیاده‌سازی سیاست‌های کلان نظام اداری ابلاغ شده انجام دهند. از سوی دیگر نتایج این تحقیق می‌تواند برای پژوهشگران دانشگاهی مرجع مناسبی برای پژوهش‌ها و بررسی باشد تا بدین وسیله سازمان‌های دولتی را در تحولات اداری و طراحی نظام اداری مناسب و مطلوب یاری رسانند.

درخصوص محدودیت‌های این پژوهش باید گفت که مسائل و چالش‌های شناسایی شده در این پژوهش، با توجه به دیدگاه گروهی از خبرگان این حوزه بوده است. از این رو می‌توان گفت در صورتی که امکان گسترش جامعه خبرگان این پژوهش، وجود داشت، شاید چالش‌های دیگری نیز شناسایی می‌شد یا اینکه این چالش‌ها به نوع دیگری بود.



منابع

۱. الوانی، سیدمهدی (۱۳۷۵). مدیریت عمومی، تهران، نشرنی.
۲. دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۷). چالش‌های مدیریت دولتی در ایران، تهران، انتشارات سمت.
۳. عبدالحمید، محمد (۱۳۷۵). حقوق اداری، ج ۱.
۴. سازمان امور اداری و استخدامی کشور (۱۳۸۷). بررسی و شناخت نظام اداری کشور، انتشارات سازمان امور اداری و استخدامی کشور.
۵. فقیهی، ابوالحسن؛ دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۵). بوروکراسی و توسعه در ایران (نگاهی تاریخی- تطبیقی)، انتشارات مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
۶. قدسی، محمد (۱۳۷۸). "نظام اداری سالم شرط توسعه"، همایش نظام اداری و توسعه ۱۷ و ۱۸ مرداد ° تهران.
۷. میرسپاسی، ناصر (۱۳۷۸). "نگرش راهبردی بر نظام اداری توسعه"، فصلنامه مدیریت دولتی، ش ۲۲.

8. Box, Richard (2002). "Pragmatic Discourse and Administrative Legitimacy". *American Review of Public Administration* 32 (1).
9. Bryer, Thomas A. (2004). *Bureaucratization and Citizenship: Approaches to Administrative Reform*, Los Angeles C.A.
10. Hughes, Owen, E. (1998). *Public Management and Administration*. 2nd Ed. Macmillan press.

