



اتاق بازرگانی صنایع معادن و کشاورزی ایران
مرکز پژوهش های اتاق ایران

ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه از نگاه بخش خصوصی: بخش ارتقاء نظام اداری

مرداد ۱۴۰۲

شناسنامه گزارش



عنوان گزارش:

**ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه از نگاه بخش خصوصی:
بخش ارتقاء نظام اداری**

مدیریت پژوهش‌های اقتصادی

تهیه کننده: محمدرضا مالکی

ناظران علمی: محمد قاسمی، منیره امیر خانلو

تاریخ انتشار: مرداد ۱۴۰۲

طبقه بندی موضوعی: اقتصاد ایران

واژه های کلیدی: برنامه هفتم توسعه، نظام اداری

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

فهرست

۱. مقدمه ۴
۲. روش‌شناسی پژوهش ۵
۳. مروری بر مبانی نظری ۶
۴. برنامه‌های تغییر و اصلاح اداری در ایران ۱۷
۵. دلایل شکست برنامه‌های تغییر در ایران ۲۰
۶. نظام اداری و ارتقای بهره‌وری در برنامه هفتم توسعه ۲۲
 - ۶-۱. چارچوب موضوعی و محتوای احکام فصل بیست و سوم (ارتقاء نظام اداری) ۲۲
 - ۶-۲. نقدی بر کلیات فصل ارتقاء نظام اداری ۲۲
 - ۶-۳. ارزیابی احکام حوزه نظام اداری و ارتقاء بهره‌وری ۲۳
 - ۶-۳-۱. ارزیابی احکام برنامه از دیدگاه صاحب‌نظران و رویکرد مفهومی تحقیق ۲۳
 - ۶-۳-۲. پیشنهاد حکم الحاقی به فصل (۲۳) لایحه برنامه هفتم توسعه ۴۳
۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ۴۷
۸. منابع و ماخذ ۹۰

خلاصه مدیریتی

۱. بوروکراسی پدیده‌ای عظیم، پیچیده و به هم تنیده است. میلیون‌ها نفر کارمند دارد و هر سال چند صد هزار میلیارد تومان خرج می‌کند. از لایه‌های بسیار زیاد، شامل هزاران حوزه سیاسی و موسسات عمومی هم‌پوشان، تشکیل شده است. مجموعه‌ای به هم پیوسته و مدام در حال تغییر از سیاستمداران، مسئولان بخش عمومی و شهروندانی که در دسته‌بندی‌های مختلف پیوسته با هم رقابت، تباری و همکاری می‌کنند. در طول چند دهه گذشته همواره نظام اداری و بوروکراسی در تمام کشورهای دنیا حتی در کشورهای توسعه یافته مورد انتقاد جدی بوده است. یک سوی انتقادات از جانب عامه مردم و جانب دیگر آن از سوی مسئولان سیاسی و مدیران عالی بوده است. ضعف‌های این نظام عمدتاً آشکار است و این سؤال را به ذهن متبادر می‌کند که علیرغم وضوح کاستی‌ها چرا اقدام مؤثری برای حل معضلات صورت نمی‌پذیرد.

مدل‌ها و تجربه‌های حاصل از اصلاحات اداری و خدمات کشوری نشان از آن دارد که حکومت‌ها در زمینه اجرای اصلاحات از ظرفیت یکسانی برخوردار نیستند و اصلاحات به شدت وابسته به زمینه‌هاست و برداشتن و کاشتن آنها در زمینه‌های دیگر لزوماً موفقیت‌آمیز نخواهد بود. انتقال و تقلید از خط‌مشی‌های اصلاحی مطرح شده در سایر کشورها بدون توجه به سایر ویژگی‌های بومی اداره بخش عمومی در کشور، که به نحو بارزی در قوانین و مقررات این عرصه به چشم می‌خورد، لزوم اجتهاد بیشتر را گوشزد می‌کند. این مهم نه تنها در تدوین بلکه در اجرای سیاست‌های اصلاحی نیز قابل توجه است. این به معنای نفی اصول عام در اصلاحات اداری نیست و اتفاقاً تمامی کشورها در عرصه اصلاحات اداری باید از این اصول تبعیت کنند.

تجربه شش دوره برنامه‌ریزی در ایران حکایت از آن دارد که در برخی از موارد دچار نوعی خطای راهبردی شده‌ایم. بدین معنا که در اعمال اصلاحات اداری زمینه‌های فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور را مورد کم توجهی قرار داده‌ایم، به نقش بسترها و زمینه‌های اعمال اصلاحات اداری شامل حاکمیت قانون، کنترل فساد، ظرفیت‌های اداری و ساختارهای تقویت مشارکت سیاسی جامعه آنگونه که باید توجه نکرده‌ایم، الگوهای تقلیدی را مبنا قرار داده‌ایم و اتفاقاً رعایت برخی اصول عام اصلاحات اداری را مورد غفلت قرار داده‌ایم.

مطالعات انجام شده در زمینه دلایل شکست برنامه‌های تغییر نشان از آن دارد که؛ "مدیریت تغییر به یک قدرت فائده سپرده نشده و فاقد یک نیروی پیشران بوده است و به جای سپردن کار به حوزه‌هایی که از قدرت اجرایی بالایی برخوردارند به نهادهای فرابخشی دل بسته‌ایم که از ابزار قهری و اجرایی لازم برای پیش بردن اصلاحات برخوردار نبوده‌اند"، "نگاه مقطعی، شعاری و زودگذر به مقوله اصلاحات اداری داشته‌ایم"، "جایگاه متخصصین و شایستگان نظام اداری در اعمال اصلاحات مورد کم توجهی قرار گرفته و شاهد مرزگستری سیاست در اداره بوده‌ایم"، "عمدتاً یک نگرش مهندسی فیزیکی به یک ساخت و سازه اجتماعی (نظام اداری) حاکم بوده"، "نقش و مشارکت مردم و بخش خصوصی آنگونه که باید جدی گرفته نشده"، "برای اعمال تغییرات در بوروکراسی به خود بوروکرات‌ها امید بسته‌ایم"، "دامنه اصلاحات را به قوه مجریه محدود کرده‌ایم"، "حاکمیت قانون را به ویژه در اعمال اصلاحات اداری فراموش کرده‌ایم و از اراده و تعهد سیاسی لازم برای تغییرات برخوردار نبوده‌ایم"، "از ضعف در نظام شایستگی مدیران رنج



می‌بریم"، "اقدامات زودگذر را بر اقدامات اساسی و بلندمدت ترجیح داده‌ایم"، "رضایت مدیران عالی را بر رضایت و خرسندی مردم ترجیح داده‌ایم" و در نهایت اینکه "اعطای اختیارات تصمیم‌گیری به سطوح پایین سازمان و شهروندان جامعه" مورد غفلت واقع شده است.

تجربه نزدیک به چهاردهه برنامه‌ریزی پس از انقلاب اسلامی و درس‌هایی که از تجربه دیگر کشورها می‌توان گرفت، به ما یادآوری می‌کند که باید به‌عنوان یک پدیده و هویت زنده به نظام اداری نگاه کنیم و توجه داشته باشیم که در یک سیستم اجتماعی با حجم، وسعت و تنوع نظام اداری، تغییرات با مداخلات مکانیکی، غیرمستمر، شعاری و زودگذر مدیریت نمی‌شوند، بلکه باید از طریق فروکاستن عوامل بازدارنده و تمرکز بر عوامل پیش‌برنده و کلیدی و در قالب برنامه‌ای منسجم، امواج تغییر را ایجاد و مدیریت کرد. بایستی توجه داشت که بازآفرینی نبردی کلان مقیاس است، که مستلزم جدال بلندمدت و شدید در حوزه‌های سیاسی، سازمان‌های دولتی، توده مردم و جامعه است. تجربه می‌گوید که اگر شیوه تفکر ما تغییر نکند تمام راه‌حل‌های جدید به همان نتایج کم اثر قبلی منجر می‌شوند.

۲. این مطالعه به بررسی فصل بیست و سوم برنامه هفتم توسعه (ارتقاء نظام اداری) می‌پردازد و از آنجایی که این گزارش در بردارنده نکات و مواضع بخش خصوصی در ارتباط با ارتقاء نظام اداری است، لذا رابطه بخش عمومی - خصوصی به شکل پررنگ‌تری در این مطالعه مورد توجه قرار گرفته است. این رابطه از دو منظر "تاثیر عملکرد نظام اداری بر فضای کسب و کار و بخش خصوصی" و "دوم بهره‌گیری از ظرفیت‌های بخش خصوصی (از دو منظر شیوه‌ها و روش‌ها و مشارکت در اداره امور) در اداره امور عمومی کشور" مورد توجه قرار می‌گیرد.

۳. پژوهش حاضر در چارچوب پژوهش تحلیلی - اکتشافی دسته‌بندی می‌شود و رویکرد مفهومی تحقیق راهبردهای پنج‌گانه اُزبرن - پلاستریک است. نقطه عزیمت این تحقیق مطالعات اکتشافی، مبانی نظری و تجربیات داخلی و خارجی از طریق تحلیل داده‌های آرشیوی است. این مطالعه از دیدگاه خبرگان و صاحب‌نظران و ادبیات این حوزه بهره‌مند است، اما از آنجایی که در حیطه پارادایم تفسیرگرایی تعریف می‌شود، ادراک و شناخت محقق در تحلیل نتایج پژوهش سهم بسزایی دارد. منابع داده‌ها عبارت از مشاهدات میدانی و مصاحبه، اسناد، منابع تاریخی، روزنامه‌ها و سایر رسانه‌ها است.

۴. بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه ارتقاء نظام اداری نشان می‌دهد که اگرچه براساس رویکرد مفهومی تحقیق و دیدگاه صاحب‌نظران در بعضی از حوزه‌ها واجد صفات مثبتی است و رگه‌هایی از حرکت به سمت مدیریت دولتی نوین در آن مشاهده می‌شود، لکن از یک انسجام و چارچوب نظری دقیق که هدف‌گایی و مسیر حرکت اصلاحات نظام اداری و بهره‌وری را پیش‌روی بازیگران، ذی‌نفعان، صاحب‌نظران و کارشناسان این حوزه قرار دهد، برخوردار نیست. در برخی موارد شاهد احکامی کلی و بدون ضمانت اجرا و متولی مشخص هستیم و در برخی موارد نیز لایحه در مقام اصلاح قوانین عادی کشور است که از این منظر جایگاه برنامه توسعه مورد توجه قرار نگرفته است. مضافاً اینکه همانند برنامه‌های قبلی قرار است امواج تغییر توسط خود بوروکرات‌ها مدیریت شود که تجربیات داخلی و خارجی موید این امر است که نبایستی به این امر چندان خوشبین بود.

بررسی درون مایه احکام این فصل از لایحه نشان از آن دارد که در برخی موارد نظیر هوشمندسازی و دولت الکترونیک و همچنین ارتقاء بهره‌وری و مدیریت عملکرد واجد احکام ارزشمندی است که در صورت اجرا می‌تواند بخشی از مشکلات نظام اداری و مدیریتی را از منظر تقویت پاسخگویی و سهولت دسترسی شهروندان به خدمات عمومی فراهم نماید. لکن برخی احکام مندرج در این فصل که عمدتاً معطوف به واگذاری خدمات به بخش غیردولتی است، آنگونه که باید از کفایت لازم برخوردار نیست. در رابطه با مباحث مربوط به خصوصی سازی و مشارکت مردم و بخش خصوصی در تولید کالاها و خدمات عمومی و رها سازی دولت از انجام وظایف تصدی‌گری که از الزامات اصلی تغییر به شمار می‌رود، با خلاء مواجهیم.

از منظر رویکرد مفهومی تحقیق، نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که عمده احکام این فصل در راستای راهبرد مشتری‌مدار (تضمین کیفیت خدمت به مشتری) و راهبرد نتیجه‌مدار (پیمان سپاری و برون سپاری و مدیریت عملکرد) و بعضاً راهبرد کنترلی (مقررات زدایی و اعطای اختیار تصمیم‌گیری به سطوح پایین سازمان) تنظیم شده و راهبرد کانونی (رها سازی دولت از امور تصدی و جدایی ستاد از صف) آنگونه که بتواند تاثیر قابل اعتنایی در نظام اداری داشته باشد مورد توجه قرار نگرفته و راهبرد فرهنگی (تقویت عادت‌های جدید از طریق تعریف کار جدید و کار با افراد جدید) نیز مورد کم‌توجهی یا غفلت قرار گرفته است.

۵. در این تحقیق بند «ث» ماده (۴) و تبصره آن در رابطه با «سیستم و صول یکپارچه مالیات‌ها و حق بیمه‌های تأمین اجتماعی» و «الکترونیکی نمودن مفاصل حساب بیمه‌ای قراردادهای پیمان» به جهت ارتباط موضوع به حوزه کسب و کار مورد بررسی و ارائه پیشنهاد قرار گرفته است. همچنین به منظور ارتقای کیفیت خدمات عمومی، سهولت فضای کسب و کار و همچنین در راستای تقویت و ایجاد زمینه‌های لازم برای مشارکت بخش خصوصی در اداره امور کشور، احکامی در باب «تقویت مسئولیت اجتماعی صاحبان کسب و کار»، و «تسهیل روند صدور مجوز نمایشگاه‌های بین‌المللی و تخصصی داخلی و خارجی» به ماده (۴) الحاق شده است.

همچنین به منظور رفع موانع و تسهیل فضای کسب و کار احکامی در باب «تسریع در ثبت شرکت» و «ایجاد دادگاه‌های تجاری در تهران و سایر استان‌ها» به ماده (۱۰۸) الحاق شده است. مضافاً اینکه به منظور کوچک سازی و کاهش هزینه‌های عمومی، تقویت نقش سیاستگذاری و نظارتی دولت، تقویت مشارکت مردم، ارتقای کیفیت خدمات عمومی و ارتقای رضایت‌مندی و اعتماد شهروندان یک ماده مستقل جهت الحاق به فصل ارتقای نظام اداری در برنامه هفتم توسعه پیشنهاد شده است.

۱. مقدمه

نظام اداری کشور بستر توسعه و زمینه فعالیت حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی است. این نظام را می‌توان به‌مثابه سازمان تنظیم‌کننده کلیه فعالیت‌ها و متشکل از اجزایی همچون منابع انسانی، مقررات، ساختارها و نظام‌ها، فرآیندها، فناوری و نظایر آن دانست که در یک رابطه متقابل و ارگانیک با همدیگر یک کل به هم پیوسته را در عرصه جغرافیایی کشور و در ارتباط با سایر کشورها و نظام‌های پیرامون تشکیل می‌دهد. مطالعات گذشته حکایت از آن دارد که بسیاری از مسائل و مشکلات بوروکراسی حاکم بر کشور در حال تعمیق و ریشه‌دار شدن هستند و ازسوی دیگر تلاش‌های انجام شده برای اصلاح ساختار نظام اداری که منجر به تدوین قوانین یا لوایح مختلفی گردیده نیز تاکنون نتوانسته است این مسائل را به شکل جدی رفع نموده و در افزایش کارایی و اثربخشی نظام اداری مؤثر باشد.

مروری بر برنامه‌های اصلاح نظام اداری که تاکنون تدوین شده و به مرحله اجرا رسیده‌اند نیز نشان می‌دهد نوعاً مسائل و مشکلات این حوزه بدون تبعیت از منطلق و قاعده مشخص در قوانین مختلف مورد توجه قرار گرفته و برای حل آنها تلاش می‌شود. به بیان دیگر در برخی قوانین و برنامه‌ها رویکرد حل و فصل تمامی مشکلات حوزه نظام اداری مورد توجه و تأکید قرار می‌گیرد و در برخی دیگر بر روی تعدادی از خلأها و معضلات نظام اداری تمرکز می‌شود. در حالی که در هر دو حالت نمی‌توان نسبت به حل مشکلات این حوزه خوشبین بود. چون در رویکرد اول نگاه ایده‌آل‌گرایانه به تحقق تمامی اهداف حوزه نظام اداری آن هم در شرایطی که کشور با محدودیت‌های مختلفی برای اجرای هر نوع برنامه اصلاح و بهبود مواجه است، محل تردید است و در حالت دوم نیز از آنجایی که منطق انتخاب برخی مسائل و مشکلات از میان خیل عظیم معضلات نظام اداری و تمرکز بر حل و فصل آنها مشخص نیست، نمی‌توان به بهبود پایدار امیدوار بود.

این مطالعه در تلاش است تا به بررسی فصل بیست و سوم برنامه هفتم توسعه (ارتقاء نظام اداری) بپردازد و از آنجایی که این گزارش در بردارنده نکات و مواضع بخش خصوصی در ارتباط با ارتقاء نظام اداری است، لذا رابطه بخش عمومی و بخش خصوصی وجه قالب این مطالعه خواهد بود. این رابطه از دو منظر مورد توجه قرار می‌گیرد؛ اول تأثیر عملکرد نظام اداری بر فضای کسب و کار و بخش خصوصی و دوم بهره‌گیری از ظرفیت‌های بخش خصوصی (از دو منظر شیوه‌ها و روش‌ها و مشارکت در اداره/امور) در اداره امور عمومی کشور. منظور از بخش عمومی آندسته از دستگاه‌های اجرایی است که براساس گونه‌شناسی سازمان‌های دولتی توسط اُزبرن^۱ و پلاستریک^۲ در چهار سطح سیاستگذار^۳، مقررگذار^۴، سازمان‌های خدماتی^۵ و اجرا کننده^۶ فعالیت می‌کنند. سازمان‌های سیاستگذار تصمیم‌های سیاست‌گذارانه می‌گیرند، سازمان‌های مقررات‌گذار مقررات را برقرار می‌کنند، سازمان‌های خدماتی خدمت می‌دهند و سازمان‌های اجرا

¹ David Osborne

² Peter Plastrik

³ Policy

⁴ Regulatory

⁵ Service

⁶ Compliance

کننده انجام وظایف قانونی شهروندان را کنترل می‌کنند. طبیعتاً هر یک از سازمان‌های فوق که مجموع آنها، «نظام اداری و بوروکراسی» کشور را تشکیل می‌دهند به نوعی در تعامل و ارتباط با بخش خصوصی و مردم قرار دارند.

در این مطالعه دو نکته مورد توجه قرار گرفته است. نکته اول اینکه این گزارش ورودی به سیاست‌های اقتصادی و مالی دولت نظیر حمایت‌های مالی، اعتباری، و تعرفه‌ای دولت از تولید و کسب و کار در قبال فعالان اقتصادی اعمال می‌شود نداشته و به نقش بوروکراسی به‌مثابه سازمان تنظیم‌کننده کلیه فعالیت‌ها و متشکل از اجزایی همچون منابع انسانی، مقررات، ساختارها و نظام‌ها، فرآیندها، فناوری و نظایر آن که می‌تواند فضای کسب و کار را تسهیل کند یا مانع بهروزی آن شود، توجه دارد.

نکته دوم در این مطالعه توجه به ظرفیت‌های قانونی مرتبط با حوزه کسب و کار است. همانگونه که بیان شد بوروکراسی متشکل از اجزایی چون ساختارها و نظام‌ها، فرآیندها، فناوری و نظایر آن است که این اجزاء به موجب قوانین و مقررات، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و در برخی موارد مکاتبات اداری ایجاد شده‌اند. لذا رفع موانع مخل تولید و کسب و کار و فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی و مردمی در بسیاری از موارد از طریق اصلاح قوانین و مقررات، مقررات‌زدایی، مجوززدایی، ساده‌سازی اداری و اصلاح فرایندها و رویه‌های موجود در بوروکراسی قابل حصول است، که این امر نیازمند ایجاد ساختاری است که بتواند زمینه گفت‌وگوی تمامی بازیگران و ذی‌نفعان این عرصه را فراهم آورد. برای این منظور قانونگذار در ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه مصوب ۱۳۹۶ «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» را با عضویت پانزده نفر از مقامات ارشد قوای سه‌گانه، شهردار یکی از کلان‌شهرها، روسای اتاق بازرگانی، تعاون و اصناف، رئیس شورای عالی استان‌ها و هشت نفر از مدیران عامل شرکت‌های برتر خصوصی و تعاونی ایجاد تا زمینه تبادل نظر دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی این بخش‌ها، بررسی و رفع موانع کسب و کار و اتخاذ تصمیم مؤثر برای اقدامات لازم در چارچوب قوانین و مقررات موجود و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اجرائی مناسب به مراجع ذی‌ربط، فراهم شود. با توجه به اهمیت نقش و جایگاه شورای موصوف بدیهی است بخش قابل توجهی از مسائل این حوزه که نیازمند مقررات‌گذاری، مقررات‌زدایی، مجوز زدایی و ساده‌سازی اداری است از طریق این شورا قابل حصول است^۷ و در این مطالعه به ظرفیت‌های این شورا توجه شده است.

لازم است از بابت ایرادات احتمالی در درج شماره مواد، بندها، و جزءهای فصل بیست و سوم مراتب تعذر خود را اعلام نماییم. این امر نه از روی قصور مولف، بلکه به جهت تغییرات متعددی بود که در احکام برنامه از سوی متولین امر صورت پذیرفت.

۲. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر در چارچوب یک پژوهش تحلیلی-اکتشافی به تحلیل و ارزیابی مواد لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه

^۷ کتاب «الزامات شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار» تألیف دکتر احمد مرکز مالگیری، نشر اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، (۱۴۰۰)، به تفصیل مبانی بحث را مورد تبیین قرار داده و به شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار در ایران و الزامات شناسایی قوانین و مقررات توسط بخش خصوصی پرداخته است.

نظام اداری و بهره‌وری می‌پردازد. رویکرد مفهومی تحقیق راهبردهای پنج‌گانه اُزبرن – پلاستریک است. نقطه عزیمت تحقیق مطالعات اکتشافی، مبانی نظری و تجربیات داخلی و خارجی از طریق تحلیل داده‌های آرشیوی است. در گام بعدی با بهره‌گیری از نتایج گام نخست و اخذ نظرات صاحب‌نظران این حوزه به ارزیابی احکام این بخش از لایحه می‌پردازد. این تحقیق مقطعی و در حیطه پارادایم تفسیرگرایی تعریف می‌شود، از این رو ادراک و شناخت محقق در تحلیل نتایج پژوهش سهم بسزایی دارد. منابع داده‌ها عبارت از مشاهدات میدانی و مصاحبه، اسناد، منابع تاریخی، روزنامه‌ها و سایر رسانه‌ها است. در این پژوهش از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته و مطالعه عمیق اسناد مکتوب برای جمع‌آوری داده‌ها استفاده شده است. نحوه ارائه گزارش پژوهش به صورت مکتوب خواهد بود.

۳. مروری بر مبانی نظری

در دهه‌های اخیر شاهد تحقیقات گسترده و بحث و گفت‌وگوی مستمر میان اندیشمندان مدیریت دولتی درباره بهترین شیوه و راهبرد برای تجدید حیات و نوآفرینی فرایندهای مدیریتی در سازمان‌های دولتی بوده‌ایم. انتخاب چارچوب‌های جدید مدیریتی به تناسب فرهنگ و قانون اساسی کشورها — به گونه‌ای که تسهیل‌کننده سیاست‌ها و اقدامات توسعه‌ای باشد — برای همه کشورها و به‌ویژه کشورهای در حال توسعه نه فقط یک هدف، بلکه یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است. در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوائل دهه ۱۹۹۰ تحولاتی در بخش‌های امور دولتی کشورهای پیشرفته به وقوع پیوسته است. شکل دقیق سلسله مراتبی و بوروکراتیک اداره امور دولتی، که در طی سال‌های قرن بیستم حالت مسلط را داشت، در حال تبدیل شدن به نوعی مدیریت دولتی قابل انعطاف و مبتنی بر بازار است. این تغییر و تبدیل یک تجدید نظر ساده یا یک تغییر جزئی در شیوه مدیریت نیست، بلکه تغییری همه‌جانبه در نقش مدیریت جامعه و رابطه بین دولت و شهروندان و به تبع آن مبانی قانونی است. مدیریت دولتی نوین^۸ که به پدیده‌ای جهانی در نظام‌های مدیریتی حاکم بر بخش عمومی تبدیل گردید تجلی نوعی استراتژی است که بر اساس آن اداره امور عمومی، دانش و تجربه مدیریت بازرگانی و سایر رشته‌ها را برای بهبود کارایی و اثربخشی و عملکرد کلی خدمات عمومی در سازمان‌های دولتی بکار می‌برد (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۸۳). به بیان دیگر مدیریت دولتی نوین بیانگر ایجاد تغییر و تحول در بخش دولتی به منظور بهبود کارایی و اثربخشی است. در مرکز این تغییرات کاربرد ارزش‌های بخش خصوصی با استفاده از ابزارهای بخش دولتی و ارائه خدمات دولتی از طریق مکانیزم بازار وجود دارد (سیدیکویی^۹، ۲۰۰۶). رویکرد مدیریت دولتی نوین بر نظریه انتخاب عمومی استوار است و نیاز به حاکمیت کارآفرین را مطرح می‌سازد. در این رویکرد، سازمان‌های بخش دولتی تشویق می‌شوند تا با هم‌ردیف‌های خود در بخش خصوصی رقابت کنند. از این رو، این رویکرد بر کاربرد نظریه اقتصادی و الگوهای مدیریت بخش خصوصی در بخش دولتی تأکید دارد. شکل‌گیری اقتصاد مبتنی بر بازار آزاد باعث شده تا دستیابی به بازدهی مطلوب به عنوان مهمترین شاخص هر فعالیتی در جامعه در نظر گرفته شود. به عبارتی این امر مورد توجه قرار گرفته است که نتایج حاصل از فعالیت‌ها باید جوابگوی هزینه‌های آن باشد. اما از آنجایی که در

^۸ New Public Management

^۹ Siddiquee

الگوی سنتی اداره امور عمومی تولید بسیاری از کالاها و خدمات دولتی در مقایسه با بخش خصوصی با هزینه تمام شده بیشتری انجام می‌شود، لذا رویکرد مدیریت دولتی نوین در جهت ایجاد تغییر و تحولات اساسی در زمینه‌های مختلف بخش دولتی مطرح شده است. بنابراین جوهره اصلی الگوی نوین بر کاربرد بسیاری از استراتژی‌های موفق بخش خصوصی در سازمان‌های دولتی با هدف حل و فصل معضلات الگوی سنتی اداره امور عمومی و بهبود بهره‌وری سازمان‌های دولتی قرار دارد. رودز^{۱۰} (۲۰۰۳) معتقد است مدیریت دولتی نوین دارای سه خط‌مشی بنیادی می‌باشد که عبارتند از (شیروانی، ۱۳۸۳):

- تأکید بر مدیریت به جای خط‌مشی و تأکید بر ارزیابی عملکرد و کارایی؛
- تقسیم کردن بوروکراسی‌های امور دولت به صورت اداری که بر پایه پرداخت بهای خدمات به وسیله مصرف‌کنندگان با یکدیگر معامله می‌کنند؛
- استفاده از شبه بازارها و قرارداد با بخش خصوصی به منظور توسعه رقابت، کاهش قیمت تمام شده و سبکی از مدیریت که بیش از همه بر ستاده‌های معین، قراردادهای کوتاه مدت، مشوق‌های پولی و آزادی عمل در مدیریت تأکید می‌کند.

شاون ف. گولدفینچ و جول. والیس در کتابی که تحت عنوان «راهنمای بین‌المللی اصلاح مدیریت دولتی» در سال ۲۰۰۹ به چاپ رسیده است به تبیین تجارب برخی از کشورهای توسعه‌یافته در زمینه اصلاحات نظام اداری می‌پردازند. این کتاب ارزشمند که حاصل تجارب کشورهای مختلف در خصوص حرکت از مدیریت عمومی سنتی به سمت مدیریت دولتی نوین به منظور اصلاح و بهبود بخش عمومی است با رویکردی تطبیقی به نقش بستر و زمینه و اقتضات کشور میزبان در پیاده‌سازی الگوهای اصلاح بخش عمومی می‌پردازد. تجربیات منعکس شده در این اثر ارزشمند از این مفهوم پشتیبانی می‌کند که مطالعه تطبیقی مدیریت دولتی در سال‌های اخیر، به همان اندازه که از همگرایی حمایت می‌کند برای واگرایی و عدم تجانس نیز شواهدی را ارائه کرده است. مثلاً پرمفورس (۱۹۹۸) با توسل به ادبیات موجود در زمینه تحلیل تطبیقی، بر «تنوع چشمگیری تأکید می‌کند که می‌توان در میان ملت‌های مختلف از نظر ایده‌ها و راهبردها، مفاهیم و تأثیرات اصلاحات مشاهده کرد» همچنین، اولسن و پیترز (۱۹۹۶) پس از مطالعه تطبیقی هشت کشور، از این نیز فراتر می‌روند و انگیزه و الگوی مشترک برای اصلاح مدیریت عمومی در جهان غرب در سه دهه اخیر را انکار می‌کنند. آنها به‌طور قاطع بر این باورند که اصلاحات از پذیرش همگانی برخوردار نبوده و هیچ موج عمومی اصلاحات بخش عمومی ایجاد نشده است. بنابراین، آنچه تفاوت دارد نحوه تفسیر ایده‌ها و واکنش در برابر خواسته‌ها و یا فرصت‌های ایجاد تغییر اداری توسط نظام‌های سیاسی است. کریستوفر پولیت (۲۰۰۲) می‌گوید درحالی که مطالعات تطبیقی اصلاحات مدیریت دولتی معمولاً نشان می‌دهند که اهداف گسترده ایجاد خدمات عمومی کارآمدتر، مؤثرتر و پاسخگوتر ممکن است اهدافی مشترک باشند، این نکته را نیز نشان می‌دهند که «آمیزه راهبردها، اولویت‌ها، سبک‌ها و شیوه‌هایی که دولت‌های مختلف به کار می‌برند تفاوت‌های بسیار گسترده‌ای دارد». وی در ادامه می‌گوید که تنوعی را که در رویکردها به چشم می‌خورد

¹⁰. Rhodes

می‌توان بر این مبنا توضیح داد که کشورهای مختلف از نظر ترکیب بخش‌های عمومی یا نحوه تفکر درباره نقش و ماهیت دولت از یک نقطه شروع نکرده‌اند. علاوه بر این، همه حکومت‌ها در زمینه اجرای اصلاحات از ظرفیت یکسانی برخوردار نیستند. مدل‌ها و تجربه‌های حاصل از اصلاحات اداری و خدمات کشوری نشان از آن دارد که این اصلاحات به شدت وابسته به زمینه‌هاست و برداشتن و کاشتن آنها در زمینه‌های دیگر لزوماً موفقیت‌آمیز نخواهد بود. (Dolowitz and Marsh 2000). این موضوع غالباً در کشورهایی که از ظرفیت‌های کمتری برخوردارند، دیده شده است (Joshi, 2008).

مطالعات انجام شده در حوزه مدیریت دولتی نشان می‌دهد که هر کشور با توجه به شرایط حاکم، مسئله یا مشکل موجود، اولویت‌های مورد توجه خط‌مشی‌گذاران و در کنار آن تجارب حاصل از برنامه‌های اصلاح و توسعه، برنامه‌های خاصی را متناسب با شرایط فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی خود در دستور کار قرار داده‌اند. به‌عنوان مثال در ایالات متحده آمریکا تجربه حاصل نشان داد که عملکرد بخش خصوصی مؤثرتر از بخش دولتی بوده است. اگرچه انتقاداتی که از بخش دولتی نیز می‌شوند تا حد زیادی مبالغه‌آمیزند، زیرا اغلب به کمیت توجه می‌شود و کیفیت کار در بخش دولتی و آثار پیدا و پنهان آن نادیده گرفته می‌شود. این مطالعه در مجموع نشان می‌دهد که عملکرد بخش خصوصی بهتر از بخش دولتی است، اما دشوار است به یک استدلال قطعی در زمینه حمایت از خصوصی‌سازی برسیم. زیرا موفقیت بخش خصوصی مداوم نیست و طرفداری از خصوصی‌سازی براساس مقایسه بخش‌های خصوصی و دولتی می‌تواند گمراه‌کننده باشد. کشور ژاپن نیز از جمله کشورهای توسعه‌یافته است که همواره مبتنی بر شرایط فرهنگی کشور و تجربیات خود در مسیر توسعه گام برداشته است. ژاپن را اغلب نظامی می‌دانند که در زمینه اصلاحات بسیار کند عمل می‌کند و دارای بوروکراسی وبری قدرتمندی است که در برابر تغییرات مقاومت می‌کند. یکی از جنبه‌های ویژه اصلاحات ژاپن، گسترش کارگزاری‌ها و تمرکززدایی بود که با تأسیس تعداد زیادی از کارگزاری‌های مستقل پس از سال ۲۰۰۱ همراه بود. پیشنهاد‌های مدیریت دولتی نوین هنوز هم دولت‌های ژاپن را به خود جذب می‌کند. مدیریت دولتی نوین در این کشور رنگ و بویی ژاپنی به خود گرفته و معلوم نیست که پذیرش گفتمان مدیریت دولتی نوین در عمل در برخی حوزه‌ها تغییرات چندانی ایجاد کرده باشد (گولدفینچ، ۲۰۰۶). مورد ژاپن، بر این نکته تأکید می‌کند کسانی که به دنبال گذار ساده از مدل سنتی به مدل مدیریت دولتی نوین و سپس دوران پس از مدیریت دولتی نوین هستند، با آسفتگی‌هایی که در جهان واقعی می‌بینند به دردمس می‌افتند، چون برخی به ظاهر مدیریت دولتی نوین را پذیرفته‌اند و برخی دیگر از پذیرش آن خودداری می‌کنند و گفتمان و تکنیک‌های مدیریت دولتی نوین در نهادهای مستحکم محلی فیلتر شده و به شدت تغییر کرده است. زلاند نو چیزی را برگزید که احتمالاً ناب‌ترین الگوی مدیریت دولتی نوین است و در چارچوب دو گرایش نه‌چندان سازگار «مدیریت‌گرایی» و «قراردادگرایی» جای گرفته است. اصلاحات در زلاند نو احتمالاً با سایر برنامه‌های اصلاحات تفاوت داشت، چون بر قراردادهای مکتوب و سنج‌های عمدتاً کمی عملکرد تأکید داشت. دو ایدئولوژی قدرتمند که در بخش دولتی آمریکا در هم آمیخته‌اند مشتمل بر مدل کسب‌وکار و مدل سیاسی‌سازی خدمات عمومی است. راکمن و تیام می‌گویند که سیاسی‌سازی کمتر و خدمات عمومی حرفه‌ای و مستقل‌تر به اداره بهتر دولت منجر می‌شود، ولی در عین حال می‌گویند که احتمال ایجاد چنین وضعیتی بسیار کم است. بلژیک نیز از نظر نهادهای موجود ثبات چشمگیری را نشان می‌دهد و تا

سال ۱۹۹۳، از یک بوروکراسی وبری کلاسیک برخوردار بوده است. در این سال، تمرکززدایی دولت بلژیک و فشارهای مالی سبب شد نظام فدرال جدید به مدل‌های مدیریت دولتی نوین، از جمله قراردادهای عملکرد و استخدام نیروهای قراردادی گرایش پیدا کند. با وجود این، همان‌طور که دیریکس می‌گوید، این اصلاحات مقطعی و غیرمنسجم بود و برخی از طرح‌های اصلاحی از دهه ۱۹۹۰ گُند یا متوقف شده‌اند. تام کریستین و پرلوگرید وضعیت نروژ را بررسی می‌کنند که با اکراه به فرآیند اصلاحات پیوست. بررسی‌ها نشان می‌دهد که چگونه گفتمان مدیریت دولتی نوین و برنامه‌های اصلاحات که از کشورهای خارجی اقتباس شده بود از طریق نهادها و سنت‌های سیاسی نروژ هدایت و فرمول‌بندی مجدد شده است. این اصلاحات شامل اعطای انعطاف‌پذیری و استقلال بیشتر به سازمان‌ها و خصوصی‌سازی به‌ویژه در اواسط دهه ۲۰۰۰ بود. همان‌گونه که مشاهده می‌شود مجموعه‌ای از آثار تجربی وجود دارد که ظاهراً از این مفهوم پشتیبانی می‌کند که ممکن است مطالعه تطبیقی دقیق مدیریت دولتی در سال‌های اخیر، به همان اندازه که از همگرایی حمایت می‌کند برای واگرایی و عدم تجانس نیز شواهدی را ارائه کند.

در همین حال، باید به این نکته کلیدی نیز توجه شود که اساساً برای حل چه مسئله‌ای به سمت و سوی اصلاحات گام برمی‌داریم، زیرا راهکارها متفاوت است. مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد همان‌گونه که راهکارهای اصلاحی در کشورهای توسعه‌یافته در مقایسه با کشورهای در حال توسعه متفاوت است، دلایل شکل‌گیری این اصلاحات نیز متفاوت است. افزایش هزینه‌های عمومی، رشد بی‌قواره دولت‌ها و خسارت‌های زیست‌محیطی از عمده‌ترین دلایل اعمال اصلاحات در کشورهای توسعه‌یافته قلمداد می‌شود. علاوه بر موارد فوق کشورهای در حال توسعه از نابرابری‌های اجتماعی و جمعیتی، توسعه نابرابر و افزایش فقر، بی‌ثباتی سیاسی، مهاجرت‌های وسیع، رواج خشونت و بزهکاری در شهرها، فساد اداری و بوروکراسی‌های گُند و فاقد تحرک لازم در مقابل نیازمندی‌های دنیای شتابان و... نیز رنج می‌برند و آنان را ناگزیر به ایجاد اصلاحات کرده است. به همین لحاظ در سال‌های اخیر، موضوع تحول و اصلاح دولت به یک گفتمان بین‌المللی تبدیل شده است و با ابتکار سازمان ملل از گفتگوهای دانشگاهی و آکادمیک به سمت تبادل نظر بین مقامات عالی‌رتبه سیاسی و اداری کشورها و دولت‌ها نیز کشیده شده است. ادبیات بهسازی خدمات کشوری نشان از آن دارد که کوشش در به‌کارگیری ساختار سازمانی و تجارب یک کشور در کشور دیگر بدون توجه به تفاوت‌های زمینه‌ای و تأکید بیش از اندازه بر کوچک‌سازی و کاهش هزینه‌ها غالباً به شکست در برنامه‌ها منجر شده است.

رویکرد مفهومی تحقیق - راهبردهای پنج‌گانه اُزبرن - پلاستریک

دیوید اُزبرن و پیتر پلاستریک در کتاب واژگونی بوروکراسی با بهره‌گیری از تجربه اصلاحات اداری در دهه ۸۰ و ۹۰ انگلستان به رهبری مارگارت تاچر و جان میجر و البته برخی دیگر از کشورها نظیر امریکا، انگلستان، استرالیا، نیوزلند و کانادا، راهبردهای پنج‌گانه‌ای را برای تغییر و بازآفرینی سازمان‌های دولتی و اصلاحات اداری که در تمام کشورهای دنیا کاربرد دارند ارائه می‌کنند. با توجه به اینکه تجربه انگلستان مبنای بحث اُزبرن و پلاستریک است، لذا قبل از ارائه راهبردهای پنج‌گانه، مروری بر تجربه اصلاحات اداری انگلستان به عنوان یکی از کشورهای پیشگام و موفق در عرصه اصلاحات اداری صورت پذیرفته است.

در سال ۱۹۸۶ بود که مارگارت تاجر از ناتوانی خود برای اصلاح بوروکراسی بریتانیا سرخورده و مایوس شده بود. مدت هفت سال بود که او داروهای ناگوار و تلخی را برای درمان این بیماری به کار برده بود. داروهایی چون: کوچک‌سازی از جمله ممنوعیت استخدام و کاهش پنج درصدی کارکنان دولت، خصوصی‌سازی از جمله واگذاری بریتیش پترولیوم، بریت اویل، جاگوار، بریتیش ایرویز و رولز رویس، ممیزی‌های کارایی از جمله اصلاح عملیات، حذف ضایعات و رسیدگی‌های دقیق کارایی و همچنین مقابله با اتحادیه‌ها از جمله اتحادیه معدن کاران. او علیرغم موفقیت‌های نسبی که در کاهش هزینه‌های دولت از ۴۴ درصد تولید ناخالص داخلی به ۴۰٫۵ درصد، کاهش تعداد استخدام دولتی از ۳۰ درصد به ۲۴ درصد و کاهش اندازه دولت به دست آورده بود، اما کماکان با اهداف مورد انتظارش فاصله داشت. به عنوان مثال وقتی یک بنگاه دولتی را خصوصی می‌کرد و کارایی سازمانی را ممیزی می‌کرد آثار آن به سازمان‌های دیگر منتقل نمی‌شد. به عبارت دیگر به دنبال افتادن اولین مهره، مهره‌های دیگر دومینو نمی‌افتادند. این فعالیت‌ها عملاً نتوانسته بود رفتار مجریان را تغییر دهد. بنابراین احساس می‌شد که نخست‌وزیر به راهبردی فراتر از خصوصی‌سازی و نظارت بر کارایی نیاز دارد. گام بعدی تاجر جداسازی وظایف ستاد از صف بود. «نظام مدیریت مالی» ابتکاری بود که توسط یکی از وزراء ارائه شد. این نظام برای هر واحد هدفی را تعریف می‌کرد، بودجه آن‌ها را مشخص می‌کرد و نحوه خرج کردن و پیشرفت آن‌ها به سوی هدف را اندازه می‌گرفت. این ایده به صورت گسترده در دولت به کار گرفته شد. بودجه هر وزارتخانه براساس اهداف آنها تعیین و بین واحدهای آن تقسیم گردید و هر واحد مسئول نقدینگی خود شد. لازمه این کار «نظام اطلاعات مدیریت» بود که قادر باشد اطلاعات معتبر از هزینه فعالیت مدیران را در اختیار ایشان قرار دهد. مبالغ قابل توجهی برای نظام‌های یارانه‌ای مورد نیاز هزینه شد اما تاثیر نظام جدید نیز مایوس‌کننده بود به این معنا که تاثیر کمی بر رفتار کارکنان داشت. این نظام علیرغم اطلاعات ارزشمندی که تولید نمود تغییری در پویایی بنیانی سازمان‌های دولتی ایجاد نکرد.

نتایج بررسی‌ها، آنان را با یقین کامل به این نتیجه رساند که نظام سنتی مدیریت دولتی، که به خاطر قدمت خود مورد احترام بود، اجرای هرگونه مدیریت پویا و مناسب را تقریباً غیرممکن می‌کرد. کارمندان ارشد دولتی توجهی به مدیریت نداشتند و عملاً این امور را در شأن خود نمی‌دانستند. آنان دستور کار خود را از وزیران برگزیده‌ای می‌گرفتند که در اسارت سیاست‌بازی و سیاست‌گذاری از نفس افتاده بودند. همانند اعضای کابینه هر کشور دیگری، تنها معدودی از وزیران حتی مدیریت کردن را جزو شغل خود می‌دانستند. رینر وزیر وقت دارایی (خزانه‌داری) یک بار گفته بود، «رهبری در گذشته اغلب اوقات در دستان کسانی بود که خود چیزی از مدیریت نمی‌دانستند و افراد دانای علم را خوار می‌شمردند». «سازمان کارایی» انگلستان که مسئولیت بررسی و ارزیابی عملکرد بوروکراسی را بر عهده داشت در نهایت این گزارش را ارائه کرد:

- دولت با کمبود جدی مدیران شایسته مواجه است؛
- تمرکز کمی از طرف مقامات ارشد بر ارائه خدمات عمومی اعمال می‌شود؛
- نظام بودجه‌ریزی و مالی بیش از آن که بر کارآمد بودن سازمان‌ها تاکید کند بر کنترل هزینه‌ها متمرکز است؛
- مقدار اندکی فشارهای خارجی بر مدیران و سازمان‌های دولتی برای عملکرد بهتر اعمال می‌شود.

در مجموع سازمان کارایی نتیجه‌گیری کرد که کارمندان مسئله نیستند، بلکه نظام‌ها مسئله‌اند. آنان به این نتیجه رسیدند که نظام‌ها و ساختار بوروکراسی باید تغییر کند. دولت باید دو وظیفه «ارائه خدمت» و «کنترل رعایت مقررات و ضوابط» را از وزارتخانه‌های سیاست‌گذار جدا کند. در واقع وظایف ستاد و صف از یکدیگر تفکیک شود. دوم اینکه باید به نهادهای ارائه‌دهنده خدمت (خدماتی) و کنترل‌کننده رعایت مقررات توسط دیگران (اجراکننده) آزادی عمل و استقلال بیشتری داده شود و سوم اینکه نهادهای مذکور باید از طریق قراردادهای عملکرد برای نتایج عمل خود مسئول شناخته شوند. خدمات کشوری مورد نظر سازمان کارایی از دو قسمت تشکیل می‌شد:

- (۱) یک هسته کوچک مرکزی که وظیفه حمایت از وزیران، سیاست‌گذاری و مدیریت وزارتخانه‌ها را بر عهده داشت؛
- (۲) توده کارکنان کشوری که در نهادهای اجرایی نسبتاً مستقل کار می‌کردند.

تاچر این تغییر را پذیرفت و دستور به اجرای گام‌های بعدی داد. این گام‌ها عبارت بودند از جداسازی وظایف ارائه خدمات و کنترل رعایت مقررات از وزارتخانه‌ها به نام «نهاد اجرایی»؛ تفویض اختیار بسیار بالاتر به این نهادها در زمینه بودجه و سایر نظام‌های کارمندی؛ جستجو در بخش دولتی و خصوصی برای پیدا کردن مدیران عالی رتبه؛ الزام مدیران به ارائه برنامه‌های بنگاهی بلندمدت ۳ تا ۵ ساله و برنامه کوتاه‌مدت یک‌ساله؛ تنظیم یک قرارداد چارچوب کار سه ساله میان نهادها و وزیران مربوطه؛ پرداخت حقوق مکفی و مناسب به مدیران اجرایی جهت استخدام افراد ماهر و پرداخت پاداش عملکرد تا حد ۲۰ درصد حقوق آن‌ها؛ و منع مدیران عالی از اشتغال مادام‌العمر معمول در خدمات کشوری. در همین مسیر علامت بعدی انتقال ۷۵ درصد خدمات کشوری به نهادهای اجرایی بود. خزانه‌داری به سرعت از وزارتخانه‌ها درخواست کرد تا وظایف خود را بازنگری کرده و یکی از گزینه‌های حذف، فروش، پیمان دادن، تبدیل به و وضعیت نهاد اجرایی، یا حفظ و وظایف مورد نظر بدون هرگونه تغییر را انتخاب کنند. به محض اینکه یک حوزه وظیفه‌ای در وزارتخانه‌ای برای تبدیل به نهاد اجرایی در نظر گرفته می‌شد، آن حوزه به یک گروه اجرایی پروژه، متشکل از نمایندگان وزارتخانه مربوطه، کارکنان پیتر کمپ^{۱۱} و خزانه‌داری واگذار می‌شد. گروه مذکور مدارک تعیین چارچوب کار نهاد مورد نظر را که در آن آزادی عمل اعطا شده به نهاد مذکور و بازده‌های مورد انتظار از آن به صورت خلاصه بیان شده بود، مورد گفت و گو قرار می‌داد. خزانه‌داری در این فرایند به عنوان دروازه بان عمل می‌کرد و تا زمانی که از برقراری «مسئولیت و پاسخگویی واقعی» نسبت به عملکرد در حوزه مورد نظر مطمئن نمی‌شد رسیدن به وضعیت نهاد اجرایی برای آن حوزه را تایید نمی‌کرد. این گام از منظر کارایی موفقیت‌آمیز بود و ظرف مدت سه سال از اجرای این برنامه یعنی تا نیمه ۱۹۹۲ از کارکنان خدمات کشوری در نهادهای اجرایی کار می‌کردند و در پایان سال ۱۹۹۶ کل مأموریت به انجام رسیده بود، زیرا حدود ۷۵ کارکنان خدمات کشوری در ۱۲۶ نهاد اجرایی مشغول به کار بودند. و عملاً حدود ۸۳ درصد از اهداف محقق شده بود. در این دوران رقابت بخش خصوصی و بخش دولتی موجب تغییر سریع در سازمان‌های دولتی شد. صرف نظر از اینکه کدام بخش برنده مناقصه‌ها شود، صرفه‌جویی‌ها به طور متوسط به ۲۱ درصد رسید.

^{۱۱} پیتر کمپ (Peter Kemp) یکی از مقامات عالی رتبه خزانه‌داری بود که از بخش خصوصی به خزانه‌داری آمده بود و به عنوان یک فرد مستقل معروف بود و به سرپرستی «گام‌های بعدی» منصوب شده بود.

با وجود اینکه فرایندهای مذکور موجب بهبود مدیریت داخلی شده و کارایی را بالا برده بود، تاثیر بسیار کمتری بر بهبود کارآمدی (اثر بخشی) داشتند. مردم به چیزی فراتر از کارایی توجه داشتند و خواستار موثر بودن خدمات دولتی بودند. از این رو راهبرد «رقابت برای کیفیت» و سپس راهبرد «منشور شهروندی» در سال ۱۹۹۱ یعنی در سال اول به قدرت رسیدن جان میجر، این دو راهبرد در دستور کار قرار گرفتند. ابتکار میجر علی‌رغم زیبایی مفهومی آن، شروع خوبی نداشت. او آن را با سرو صدای زیادی مطرح کرد، اما وقتی رسانه‌ها متوجه شدند که این منشور بیشتر بر زمان‌های انتظار و سرعت پاسخگویی کارکنان دولتی به مراجعان می‌پردازد، احساس گسترده‌ای از یاس و ناامیدی همه را فرا گرفت، به گفته یکی از اصلاح طلبان، به ما قول یک انقلاب داده بودند، حال آنکه تنها یک خط تلفن قرمز نصیبمان شد». اما قطار منشور شهروندی باز نایستاد و با تغییرات و اصلاحاتی که در یک فرایند پنج‌ساله در آن صورت پذیرفت و همراهی و مشارکتی که از جانب مردم و شهروندان صورت گرفت تا سال ۱۹۹۶ مردم شاهد میوه نهفته آن بودند و کیفیت بسیاری از خدمات دولتی بهبود یافت.

از تجربه انگلیسی‌ها درس‌های زیادی می‌توان آموخت. به عنوان مثال این تجربه نشان می‌دهد که بازآفرینی نیاز به همکاری مقامات منتخب و کارکنان دولتی و در واقع بخش‌های سیاسی و عملیاتی دارد. تاجر آموخت که با اتکا به استعداد خود نمی‌توانست موفق شود. تلاش‌های نخستین او برای کم‌کردن نیروی کار و بررسی دقیق کارایی ناکافی بود. هیچ کدام از این کارها راهبردی نبودند. تا زمانی که «سازمان کارایی»، راهبردهایی توانا برای ایجاد اثر دومینو تدوین نکرد، او قادر به پیشرفت نشد. راهبرد به معنای برنامه تفصیلی نیست و هیچ دستورالعمل مشخص و برنامه گام به گامی برای بازآفرینی دولت وجود ندارد. کارها به ندرت طبق برنامه پیش می‌روند؛ بازآفرینان باید راهکارهای خود را به طور مستمر در پاسخ به مقاومت‌ها و فرصت‌هایی که در مقابلشان ایجاد می‌شود اصلاح نمایند. بازآفرینی نبردی کلان مقیاس است، که مستلزم جدال بلندمدت و شدید در حوزه‌های سیاسی، سازمان‌های دولتی، توده مردم و جامعه است. با توجه به عظمت این وظیفه و مقاومت زیادی که وجود دارد، بزرگترین چالش بازآفرینان، صرف نظر از کشور مربوطه، تقویت منابع کوچک و تبدیل آن‌ها به تغییرات بزرگ است. گروه مشاوران تاجر که مسائل واقعی زیربنایی خدمات عمومی را به خوبی می‌شناختند اهرم‌های کلیدی زیر را پیدا کرده و مورد استفاده قرار دادند:

- جداسازی وظایف ستاد و صف از یکدیگر؛
- خصوصی‌سازی وظایفی که توسط کسب و کارهای فعلی در بازارهای رقابتی بهتر انجام می‌شوند؛
- قراردادهای عملکردی؛
- عدم تمرکز اختیارات و تفویض آن‌ها به واحدهای مسئول انجام کار؛
- رقابت بین بخش‌های عمومی و خصوصی؛
- مسئولیت و پاسخ‌گویی در مقابل مشتریان از طریق حق‌گزینش، استانداردهای خدمات به مشتری و تامین خسارت وارده به مشتری.

اهرم‌های فوق بارها در کشورهای مختلف نظیر: امریکا، انگلستان، استرالیا، نیوزلند و کانادا استفاده شده و در کلیه سطوح ملی، ایالتی، استانی و محلی به کار رفته‌اند، زیرا این اهرم‌ها چارچوب و بستری که سازمان‌ها و کارکنان در آن‌ها

فعالیت می‌کنند را عوض می‌کنند. تدکولدیری^{۱۲} معتقد است؛ «فرمان دادن به سازمان‌های بزرگ به انجام تغییرات دشوار و بلندمدت معمولاً غیرممکن است. ولی طراحی مجدد ترتیبات سازمانی محیط پیرامونی آن‌ها، به نحوی که موجب شود آن‌ها این تغییرات را به میل خود لازم و مقبول تلقی کنند، امکان‌پذیر می‌باشد». مایکل بیر^{۱۳}، راسل ایزن‌اشات^{۱۴} و برت اسپکتور^{۱۵} در مقاله «چرا برنامه‌های تغییر، تغییر ایجاد نمی‌کنند»، به همین نکته اشاره دارند: «بیشتر برنامه‌های تغییر به نتیجه نمی‌رسند زیرا بر مبنای نظریه‌هایی تهیه شده‌اند که خود از بنیان ناقص‌اند. براساس این مدل، تغییر مثل یک تجربه تغییر ایدئولوژی است. زمانی که مردم به مذهب جدیدی درآیند، به طور قطع رفتارشان تغییر خواهد کرد... و در واقع رفتار فردی به شدت تحت تاثیر نقشی است که فرد در سازمان بازی می‌کند. بنابراین، موثرترین راه برای تغییر رفتارها این است که کارکنان را در فضای سازمان جدیدی قرار دهیم که نقش‌ها، مسئولیت و روابط جدیدی را بر آن‌ها بار می‌کند».

اُزبرن و پلاستریک بیان می‌دارند که نظام‌های دولتی را باید مانند یک موجود زنده به حساب آوریم. سیستم‌های پیچیده و زنده و سازگار با محیط، با قابلیت رشد و تغییر در طول زمان و بالاخره فناپذیر که توسط دی‌ان‌اِ خود شکل می‌گیرند. تغییر در دی‌ان‌اِ، ظرفیت‌ها و رفتارهای جدیدی را پدید می‌آورند و چنانچه تغییر در آن را به حد مشخصی برسانیم، ارگانیزم مذکور متحول شده و ارگانیزم جدیدی به وجود می‌آید. معمولاً موجودات زنده بسیار آهسته تغییر می‌کنند، زیرا دی‌ان‌اِ به صورت تصادفی جهش می‌کند و پاره‌ای از این جهش‌ها موفقیت ارگانیزم در شرایط محیطی خود را افزایش می‌دهد. همین موضوع برای سازمان‌های دولتی نیز مصداق دارد. این نظام‌ها معمولاً به آهستگی تکامل می‌یابند. سیستم‌های دولتی بوروکراتیک برای ثابت باقی ماندن طراحی شده‌اند ولی ما در نقطه‌ای از تاریخ رسیده‌ایم که این ثبات و پایداری مانع بازدهی و تولید شده است. در دوران کنونی همه‌چیز به سرعت در حال تغییر است و رقابت به صورت جهانی درآمده و نظام‌هایی که توانایی تغییر ندارند محکوم به مرگ هستند. در چنین شرایطی راه‌حل مسئله مهندسی ژنتیک یعنی تغییر دی‌ان‌اِ نظام است. آنان بیان می‌دارند که براساس تحقیقات خود متوجه شده‌ایم که بنیادی‌ترین عناصر دی‌ان‌اِ بخش عمومی، عناصری است که در قضیه بازآفرینی بریتانیا شرح دادیم. هدف غایی سیستم، انگیزش‌های آن، سیستم‌های پاسخ‌گویی آن، ساختار قدرت آن و عنصر دیگری به نام فرهنگ است. همه کارآفرینان موفق نیز به همین نتایج رسیده‌اند:

- این که، در زیر پیچیدگی سیستم‌های دولت، معدودی اهرم‌های بنیادی قرار دارند که موجب می‌شوند سازمان‌های دولتی به نحو موجود عمل کنند؛
- این که، اهرم‌های مذکور مدت‌ها قبل به منظور ایجاد الگوهای بوروکراتیک تفکر و رفتار برقرار شده‌اند؛

¹² Ted Kolderie

¹³ Michael Beer

¹⁴ Russel Eisenstat

¹⁵ Bert Spector

• این که، تغییر این اهرم‌ها، و در واقع بازنویسی کد ژنتیک موجب تغییری خواهد شد که موج گونه و زنجیروار در سرتاسر سیستم گسترش خواهد یافت.

اُزبرن و پلاستریک برای تغییر این اهرم‌های بنیادی پنج راهبرد اصلی را شناسایی کرده‌اند که هر یک شامل چندین راهکار مشخص و ابزارهای زیادیست. جدول زیر به تبیین راهبردهای پنج‌گانه این دو محقق می‌پردازد:

"C"ها (راهبردهای پنج‌گانه اُزبرن - پلاستریک

راهکارها	راهبرد	اهرم تغییر
مشخص بودن هدف غایی	راهبرد کانونی ^{۱۶}	۱- هدف غایی
مشخص بودن نقش دولت (وظیفه ستادی)		
مشخص بودن جهت	راهبرد نتیجه	۲- انگیزه‌ها
رقابت مدیریت شده		
مدیریت بنگاه اقتصادی	مدار ^{۱۷}	
مدیریت عملکرد		
حق انتخاب برای مشتری	راهبرد مشتری	۳- مسئولیت و پاسخگویی
حق انتخاب رقابتی		
تضمین کیفیت خدمت به مشتری	مدار ^{۱۸}	
تفویض اختیار سازمانی	راهبرد کنترلی ^{۱۹}	۴- قدرت
تفویض اختیار به کارکنان		
تفویض اختیار به جامعه	راهبرد فرهنگی ^{۲۰}	۵- فرهنگ
تغییر عادت‌ها		
تسخیر قلب‌ها		
غلبه بر مغزها		

راهبرد کانونی

نخستین بخش حیاتی دی‌ان‌اِ هدف غایی سیستم‌ها و سازمان‌های دولتی را تعیین می‌کند. چنانچه سازمانی هدفی نداشته باشد یا اهدافی چندگانه و متضاد برای آن تعیین شده باشد نمی‌تواند به عملکرد بالایی دست یابد. به قول یوگی برا^{۲۱}: «چنان چه ندانید به کجا می‌روید هر راهی شما را به بیراهه می‌برد». هدف غایی همان راهبرد کانونی است. زیرا به وظیفه اصلی دولت یعنی وظیفه ستادی می‌پردازد. در حالی که چهار راهبرد دیگر بر وظایف صف تمرکز دارد. این راهبرد آن دسته از وظایفی را که دیگر در خدمت یک هدف اصلی و معتبر دولتی نیستند، یا توسط بخش خصوصی یا یک سطح دیگر از دولت بهتر اداره می‌شود را کنار می‌گذارد و وظایف ستادی را از وظایف صف جدا می‌کند.

¹⁶ Core Strategy

¹⁷ Consequences Strategy

¹⁸ Customer Strategy

¹⁹ Control Strategy

²⁰ Culture Strategy

²¹ Yogi Berra

راهبرد نتیجه‌مدار

دومین بخش دی‌ان‌ا تعیین‌کننده انگیزش‌های تعبیه شده در سیستم‌های دولتی است. دی‌ان‌ا بوروکراتیک با انگیزه‌های قدرتمند خود کارکنان را به پیروی از قوانین و مقررات و به کار خود پرداختن ترغیب می‌کند. در نظام بوروکراتیک خلاقیت موجب دردسراست و اطاعت از شرایط موجود جایزه دارد. به همه کارکنان بدون توجه به نتیجه کارشان حقوق پرداخت می‌شود و بر خلاف بخش خصوصی در صورتی که رقبا کار بهتری انجام دهند، تغییری در درآمد یا شرایط این‌گونه سازمان‌ها ایجاد نمی‌شود. بازآفرینان به منظور تغییر انگیزه‌ها نتایجی را برای عملکرد سازمان‌ها تعریف کرده و به این وسیله کد ژنتیکی این سازمان‌ها را دوباره نویسی می‌کنند. در صورت مقتضی سازمان‌های دولتی را وارد بازار کرده و درآمدشان را در اختیار مشتریان قرار می‌دهند و در جایی که این امر ممکن نباشد به منظور ایجاد رقابت بین سازمان‌های بخش عمومی و خصوصی (یا رقابت بین سازمان‌های دولتی با هم) از روش پیمان‌سپاری به خارج استفاده می‌کنند. براساس این راهبرد کارکنان و سازمان‌های دولتی به خاطر کارهای خوبشان جایزه گرفته و به خاطر کارهای کم کیفیتشان مجازات می‌شوند.

راهبرد مشتری‌مدار

بخش اساسی بعدی دی‌ان‌ا عمدتاً بر پاسخگویی و مسئولیت تاکید می‌کند. به طور مشخص سازمان‌ها در مقابل چه کسانی مسئول و پاسخگو هستند؟ در واقع همه راهبردهای پنج‌گانه به نوعی به مسئله پاسخگویی و مسئولیت می‌پردازند. راهبرد کانونی موضوع مسئولیت یک سازمان را تعریف می‌کند، راهبرد نتیجه‌مدار نحوه پاسخگو نمودن سازمان را تعریف می‌کند، راهبرد کنترلی فرد مسئول را مشخص می‌کند و راهبرد فرهنگی به کارکنان کمک می‌کند تا مسئولیت و پاسخ‌گویی خود را نهادینه و درونی کنند. ولی راهبرد مشتری‌مدار با مسئول کردن سازمان در قبال مشتریان بیش از همه راهبردها به موضوع پاسخ‌گویی و مسئولیت‌خواهی می‌پردازد. راهبرد مشتری‌مدار با انتقال بخشی از پاسخ‌گویی به مشتریان، این‌گور را در هم می‌شکند. این راهبرد به مشتریان حق می‌دهد تا از میان سازمان‌های خدمت‌گذار سازمان مورد نظر خود را انتخاب کنند، همچنین استاندارد خدمت به مشتری توسط آن‌ها را تعیین می‌کند. البته این به معنای آن نیست که سازمان‌های دولتی دیگر در مقابل نمایندگان برگزیده مسئول نیستند بلکه دارای مسئولیت دوگانه‌اند. در بریتانیا «منشور شهروندی» نخست وزیر میجر، راهبرد مشتری‌مدار را به مرحله اجرا گذارد.

راهبرد کنترلی

چهارمین بخش دی‌ان‌ا راهبرد کنترلی است. در نظام‌های بوروکراتیک بیشتر قدرت در مناطق بالای هرم سازمانی استقرار یافته است. در نظام‌های مبتنی بر بوروکراسی، قدرت نخست از طریق شهروندان به نمایندگان منتخب داده می‌شود، سپس مقامات مذکور آن را به نهادهای ستادی مرکزی مثل سازمان برنامه و بودجه منتقل می‌کنند و بالاخره از طریق این نهادهای ستادی مرکزی به مدیران نهادها واگذار می‌شود. در واقع کارکنان آنها تقریباً هیچ قدرتی برای تصمیم‌گیری ندارند، در نتیجه سازمان‌های دولتی به جای واکنش به تغییر و وضعیت‌ها و نیازهای مشتریان به دستورات جدید از طرف مقامات بالا واکنش نشان می‌دهند. راهبرد کنترلی قسمت اعظم قدرت تصمیم‌گیری را به پایین سلسله

مراتب سازمانی، و گاهی به جامعه منتقل می‌کند. این راهبرد شکل کنترل به کار رفته را از مقررات تفصیلی و فرمان‌های سلسله مراتبی به ماموریت‌های مشترک و سیستم‌هایی که موجب پاسخگویی برای عملکرد می‌شوند، تغییر می‌دهد.

راهبرد فرهنگی

آخرین بخش اصلی دی‌ان‌اِ فرهنگ سازمان‌های دولتی شامل ارزش‌ها، معیارها، رویکردها و انتظارات کارکنان را تعیین می‌کند. فرهنگ به نحو قدرتمندانه‌ای توسط سایر اجزای دی‌ان‌اِ یعنی هدف غایی، انگیزه‌های آن، سیستم پاسخگویی و ساختار قدرت آن شکل گرفته است. با تغییر این عوامل فرهنگ سازمان تغییر می‌کند. باید توجه داشت فرهنگ همیشه مطابق خواست رهبران آن تغییر نمی‌کند. گاهی اوقات در اثر مقاومت و خشم و غضب با دشواری روبه‌رو می‌شود. اغلب برای جلب رضایت مشتریان و سیاستگذاران، سرعت تغییر آن خیلی کم می‌شود. همه سازمان‌هایی که چهار راهبرد دیگر را به کار گرفته‌اند در نهایت به این نتیجه رسیده‌اند که به مبارزه سنجیده‌ای برای بازنویسی کد ژنتیک شکل دهنده فرهنگ خود نیاز دارند. دی‌ان‌اِ بوروکراتیک، فرهنگ‌های مبتنی بر ترس، سرزنش و تدافعی را به وجود می‌آورد و زمانی که کارکنان به این شرایط عادت کردند به تدریج تبدیل به حاملین این فرهنگ در می‌آیند. بازآفرینان از سه راهکار قالب‌ریزی عادت‌ها، قلب‌ها و ذهن‌های سازمان برای بازسازی فرهنگ استفاده می‌کنند. آن‌ها با تمهید تجربه‌های جدید برای کارکنان، انواع جدید کار و تعامل با افراد جدید- عادت‌های جدیدی را در آن‌ها ایجاد می‌کنند. همچنین با کمک به کارکنان برای تغییر تعهدات عاطفی، آرزوها، ترس‌ها، و رویاهایشان، عادت‌های جدید آن‌ها را تقویت می‌کنند. همچنین با ایجاد چشم‌انداز مشترکی از آینده، در قالب یک مدل ذهنی جدید از مقصد سازمان و راه رسیدن به آن از این میثاق احساسی جدید، پشتیبانی می‌کنند.

آنچه مسلم است برای تغییر لازم است از همه راهبردهای پنج‌گانه استفاده شود. استفاده از یک یا دو راهبرد کافی نیست. هریک از راهبردها برای ایجاد بازآفرینی و تغییر مثل باران است برای کشاورز. باران لازم است اما کافی نیست. کشاورزان به بذر، خاک خوب، کود و نور خورشید نیز نیاز دارند. اگر همه عوامل مذکور در کنار هم جمع شوند محصول به بار می‌نشیند.

از برن و پلاستریک بیان می‌دارند برای بازآفرینی دولت نهایتاً باید پنج راهبرد اصلی را در کلیه سطوح پنج‌گانه سازمان به کار بگیرید. اگر نظام‌ها، سازمان و کارکنان را تغییر دهید ولی به فرایندهای کاری دست نزنید؛ یا آن‌ها را تغییر ندهید، سازمان خود را به کشمکش و تضاد دائمی دچار خواهید کرد. موفق‌ترین سازمان‌ها در امر بازآفرینی سازمان‌هایی هستند که هر پنج راهبرد را به کار گرفته‌اند و مدیرانی که منتظر اجازه سیاست‌مداران برای تغییر نبوده‌اند. به عبارت دیگر لازم نیست برای بازآفرینی از کسی اجازه بگیرند. آنها باید خود را از دست مقررات مربوط به سیستم رها سازند (راهبرد کنترلی). برای این کار سازمان به مدیران حرفه‌ای، شایسته و متهور و البته مورد حمایت سطوح سازمانی بالاتر نیاز دارد (راهبرد کنترلی). بهره‌گیری از الگوهای بخش خصوصی و ایجاد رقابت بین بخش دولتی و خصوصی و مدیریت عملکرد از دیگر الزامات بازآفرینی است (راهبرد نتیجه مدار). دستورگذاری از بالا به پایین و با وجود قوانین و مقررات سفت و سخت قابل تحقق نیست و این امر نیازمند درهم شکستن سیستم‌های متمرکز از بالا به پایین است (راهبرد کنترلی). کارکنان و

مدیران باید به اهداف سازمان پایبند باشند نه پیروی از مقررات سنتی (راهبرد کانونی). وظایف «ارائه خدمت» و «کنترل رعایت مقررات و ضوابط» باید از وزارتخانه‌های سیاست‌گذار جدا شود (راهبرد کانونی). مدیران و کارکنان باید تمرکز خود را از خرسندسازی سرپرستان خود در بالای زنجیره فرماندهی، به خرسندسازی مشتریان تغییر دهند و خود را در قبال آنان مسئول و پاسخگو بدانند نه صرف رضایت و پاسخگویی به مقامات عالی رتبه (راهبرد مشتری مدار) و برای تحقق راهبردهای چهارگانه فوق در نهایت نیاز به تغییر عادت‌های فعلی و تقویت عادت‌های جدید از طریق کار با افراد جدید و کار جدید دارند (راهبرد فرهنگی).

در نهایت یک سؤال کلیدی مطرح می‌شود. آیا با توجه به تفاوت در ساختارهای سیاسی و شرایط جامعه حاکم، راهبردهای پنج‌گانه همه‌جا کاربرد دارند. اُزبرن و پلاستریک به این سؤال اینگونه پاسخ می‌دهند.

«بله ممکن است دولت شما فعلاً آمادگی تغییر نداشته باشد، ولی مطمئن باشید وقتی زمانش برسد این راهبردها کارآمد خواهند بود. این راهبردها در شهرهای کوچک و کشورهای بزرگ، در نظام‌های پارلمانی یا ریاستی، در شهرهایی که شهردار آن قوی است و شهرهایی که توسط شورای شهر اداره می‌شوند، قابل استفاده هستند. بر طبق یافته‌های این دو محقق؛ هدف غایی، انگیزش‌ها، مسئول بودن و پاسخگویی، قدرت و فرهنگ اجزای اصلی دی‌ان‌اِ همه سازمان‌های دولتی هستند».

تاکتیک‌های مناسب بر حسب سیستم‌های سیاسی مختلف متفاوتند. در نظام‌های پارلمانی نظیر بریتانیا بازآفرینان نیازمند وقت کم‌تری برای سازماندهی حمایت سیاسی لازم برای اصلاحات مورد نظر هستند. آنان می‌توانند با استفاده از راهبردهای قدرتمند ولی مجادله‌آمیز کانونی و نتیجه‌مدار مستقیماً به سراغ اصلاحات سیستمی بزرگ بروند. اما بازآفرینان در نظام‌های ریاستی به منظور جلوگیری از بحث و جدل‌های سیاسی، کار خود را با راهبردهای نرم‌تری مثل راهبرد کنترلی و فرهنگی شروع می‌کنند. سازمان‌های متفاوت شامل سازمان‌های سیاستگذار، مقررگذار، خدماتی و اجرا کننده هم به راهکارهای متفاوتی نیاز دارند. با توجه به تفاوت نقش و وظایف هر یک از اشکال سازمانی چهارگانه فوق، به کارگیری راهبردهای پنجگانه در سازمان‌های مختلف متفاوت است. به عنوان مثال راهبرد «مشتری‌مدار» در نهادهای اجرا کننده یعنی سازمان‌هایی که انجام وظایف قانونی شهروندان را کنترل می‌کنند، پیچیده‌تر است. راهبردهای پنج‌گانه اُزبرن و پلاستریک، همانگونه که بیان شد به عنوان رویکرد مفهومی تحقیق مورد استفاده قرار خواهند گرفت.

۴. برنامه‌های تغییر و اصلاح اداری در ایران

پس از انقلاب اسلامی ایران اقدامات معطوف به بهبود وضعیت نظام اداری در قالب برنامه‌های توسعه کشور و همچنین قانون مدیریت خدمات کشوری صورت گرفته است، اما هیچ‌کدام آن‌گونه که باید تغییر یا بهبود قابل ملاحظه‌ای در نظام اداری کشور ایجاد نکرده است. این در حالی است که همواره در اسناد و قوانین بالادستی همچون سند چشم‌انداز توسعه، سیاست‌های کلی نظام، برنامه‌های تحول و در سایر قوانین برنامه، قانون سیاست‌های اجرایی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و به طور خاص قانون مدیریت خدمات کشوری که دارای نقش کلیدی در بوروکراسی و نظام اداری کشور است، نقش و مشارکت جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی در مدیریت جامعه و تغییر نقش دولت از یک متولی امور به یک

ناظر، حامی، هادی و سیاستگذار همواره مورد توجه قرار گرفته است. بررسی قوانین و برنامه‌های معطوف به اصلاحات اداری حکایت از آن دارد که در ایران شاهد یک تاخیر زمانی همانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه در زمینه اعمال اصلاحات اداری و به نوعی حرکت به سمت مدیریتی دولتی نوین هستیم.

برنامه اول توسعه به‌عنوان اولین تجربه کشور در امر سازمان در سال‌های پس از انقلاب نقش مؤثری در نظام‌مند ساختن حرکت بخش‌های مختلف در جهت تحقق اهداف پیش‌بینی شده داشته است. در این برنامه اولین رگه‌های مدیریت دولتی نوین^{۲۲} در قالب سیاست خصوصی‌سازی به‌عنوان یکی از اجزای مهم سیاست‌های تعدیل اقتصادی جلوه نمود. پس از تصویب قانون برنامه اول توسعه کشور که سرآغاز فصل جدیدی از اقدامات وسیع سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری کشور برای سازندگی و توسعه اقتصادی و اجتماعی بود، برنامه‌های مختلفی تدوین و به مرحله اجرا درآمد که از جمله این برنامه‌ها که عمدتاً برای رفع اختلالات و نارسایی‌های گذشته و سالم‌سازی فعالیت‌های اقتصادی از جمله عملکرد شرکت‌های دولتی در نظام اداری - اقتصادی کشور تدوین گردید، سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی بود (کميجانی، ۱۳۸۲). در عین حال در بند «۳-۴» بخش نظام اداری و اجرایی پیوست قانون برنامه اول تشکیل «شورای عالی اداری» به‌منظور اصلاح نظام اداری در ابعاد مختلف اشاره شد و در بند «۸» اهداف کلی برنامه نیز «اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور در ابعاد مختلف» به‌عنوان یکی از اهداف کلی برنامه تعیین و برای نیل به آن خطمشی‌هایی نیز پیشنهاد گردید.

در برنامه دوم توسعه اهداف کلان کیفی، خطمشی‌های اساسی و سیاست‌های کلی نظام اداری به‌طور مشخص مورد توجه قرار گرفت. در مجموع علیرغم پیش‌بینی سازوکارهای مناسب در برنامه‌های اول و دوم توسعه برای ایجاد اصلاحات در نظام اداری، به‌دلیل عدم توجه جدی به ضرورت تحول بنیادین در نظام اداری کشور و عدم انطباق نظام‌های مدیریتی با مقتضیات اجرای برنامه‌های توسعه و همچنین مقاومت طبیعی ساختارهای نظام اداری کشور در مقابل اصلاحات و تغییرات، نه تنها توفیق‌های به‌دست آمده در زمینه اصلاح نظام اداری اندک بود که حتی این موضوع در عدم تحقق برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نیز موثر بود. در قانون برنامه دوم توسعه نیز رگه‌هایی از مدیریت دولتی نوین به چشم می‌خورد؛ به‌عنوان مثال در سیاست پولی و تنظیم بازار و سیاست‌های پرسنلی بخش دولتی رگه‌های فوق دیده می‌شد (دانایی‌فر و الوانی، ۱۳۸۳).

در قانون برنامه سوم توسعه بحث مدیریت دولتی نوین و ایجاد اصلاحات اساسی در نظام اداری کشور به شکل گسترده‌تری مورد توجه قرار گرفت. بسیاری از فصول این قانون به‌طور مستقیم به مباحثی نظیر تفکیک وظایف حاکمیت و تصدی‌گری دولت، خصوصی‌سازی و برون‌سپاری با هدف کوچک‌سازی دولت، تعدیل و بهسازی نیروی انسانی بخش دولتی و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی پرداخت. برنامه منطقی کردن اندازه دولت، برنامه اصلاح ساختار تشکیلاتی دولت، برنامه اصلاح نظام‌های مدیریتی، برنامه اصلاح نظام‌های استخدامی، برنامه آموزش و بهسازی نیروی انسانی دولت از مهمترین این برنامه‌ها بودند (همان).

22. New Public Management

در قانون برنامه چهارم توسعه نیز واگذاری مدیریت و مالکیت شرکت‌های دولتی و یا مشروط نمودن ادامه فعالیت آنها (مفاد ماده (۷))، نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت و بسیاری از موارد ذکر شده در برنامه سوم توسعه در راستای پیگیری محورهای اصلی الگوی مدیریت دولتی نوین مطرح شد. در این برنامه ضمن تعریف نقش و وظایف دولت در حوزه‌های «امور حاکمیتی»، «امور تصدیگری اجتماعی، فرهنگی و خدماتی»، «امور زیربنایی» و «امور تصدی‌های اقتصادی» بر لزوم کاهش تصدیگری‌های دولت از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی و تداوم برنامه خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیردولتی تأکید شد (طبرسا و طهرانی، ۱۳۸۶). بسیاری از مواد دیگر برنامه چهارم بر کاهش حجم تصدیگری‌های دولت تأکید داشتند (به‌عنوان نمونه مواد (۱۴۵) و (۱۳۷)). متعاقب تصویب برنامه چهارم و با یک تأخیر سه‌ساله قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب رسید که به‌ویژه در فصول اول و دوم بسیاری از احکام قانون برنامه چهارم را در خود جای داد. بررسی نحوه اجرای قانون برنامه چهارم توسعه در موضوع اصلاح نظام اداری، نشان می‌دهد که به جهت عدم تحقق و اجرای کامل احکام این قانون، کماکان مشکلات دیرپای نظام اداری به‌قوت خود باقی مانده و در این دوره نیز شاهد افزایش هزینه‌های دولت، عدم حذف تشکیلات غیرضرور، ناکارآمدی تشکیلات دولتی و تنزل بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی و فساد اداری هستیم. قانون برنامه چهارم که می‌توانست بسترها و زمینه‌های لازم را برای تحقق اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی فراهم آورد همانند قوانین برنامه گذشته به محاق رفت. به نظر می‌رسد فارغ از مباحث سیاسی و اعتقاد دولت وقت به برنامه چهارم توسعه، افزایش درآمدهای نفتی در این دوره نیز در انگیزه مجریان در اجرای این قانون بی‌تاثیر نبوده باشد، زیرا افزایش درآمد دولت‌ها، انگیزه‌های اصلاح را کاهش داده و سیاست‌ها و برنامه‌های دولت را از ریل منطقی خود خارج می‌کند. کما اینکه مشاهده می‌کنیم که در قانون برنامه پنجم توسعه نیز آن‌گونه که لازم بود، توجه مناسبی به این مهم صورت نپذیرفت و در این قانون نیز شاهد برخی اصلاحات حداقلی و در مواردی اصلاحات مقطعی در قوانین مورد عمل در حوزه عمدتاً استخدامی و حقوق و مزایای بخشی از کامندان دولت هستیم.

قانون برنامه ششم توسعه نیز عملاً توجهی به اصلاحات اداری نداشته و صرفاً در مواد ۲۸ تا ۳۰ این قانون احکامی در رابطه با کاهش حجم، اندازه و ساختار دولت (احکامی که در قانون مدیریت خدمات کشوری وجود دارد)، ایجاد سامانه ثبت حقوق و مزایا، و متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان با شاغلین مشاهده می‌شود که این احکام نیز به‌جز در مورد افزایش حقوق بازنشستگان^{۳۳}، در عمل توفیقی نداشته و به سرنوشت برنامه‌های قبل دچار شده است.

تجربه شش دوره برنامه‌ریزی پس از انقلاب اسلامی و درس‌هایی که از تجربه دیگر کشورها می‌توان گرفت، به ما یادآوری می‌کند که باید به‌عنوان یک پدیده و هویت زنده به نظام اداری نگاه کنیم و توجه داشته باشیم که در یک سیستم اجتماعی با حجم، وسعت و تنوع نظام اداری، تغییرات با مداخلات مکانیکی، غیرمستمر، شعاری و زودگذر

^{۳۳} لازم به توضیح است این گزارش در مقام نقد سیاست‌های متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و بحران صندوق‌های بازنشستگی نیست و عبارت «توفیق» که در ادامه این پاراگراف آمده است صرفاً از منظر اجرای ماده ۳۰ قانون برنامه ششم توسعه بدون توجه به آثار مثبت و منفی آن بر بودجه عمومی، تشدید ناترازی صندوق‌های بازنشستگی و معیشت بازنشستگان معزز است.

مدیریت نمی‌شوند، بلکه باید از طریق فروکاستن عوامل بازدارنده و تمرکز بر عوامل پیش‌برنده و کلیدی و در قالب برنامه‌ای منسجم، امواج تغییر را ایجاد و مدیریت کرد.

۵. دلایل شکست برنامه‌های تغییر در ایران

اگر نقش روندها و موج تغییرات محیطی و فناوری را در ایجاد تغییرات بخش عمومی ایران به کناری نهاده و پیامدهای برنامه‌های تغییر هدفگذاری شده را در نظر آوریم مشاهده خواهیم کرد که برنامه‌های تغییر در نظام اداری ایران، تغییر در خوری ایجاد نکرده و اکثر آن‌ها را می‌توان برنامه‌های شکست‌خورده به حساب آورد. مشکلات موجود در بوروکراسی ایران در وضع فعلی مشابه با سال‌های دور، مهمترین شاهد این مدعاست. بررسی‌های قبلی نشان می‌دهد مهمترین دلایل شکست برنامه‌های تغییر در الگوی اداره امور عمومی ایران دام‌هایی بوده که بر سر راه طراحان و مجریان تغییر قرار داشته است که به بعضی از مهمترین آنها اشاره می‌شود:

- **نگاه مکانیکی:** یکی از دام‌هایی که در مسیر تغییر و تحول نظام اداری ایران مشاهده می‌گردد، غلتیدن به دام یک نگاه مکانیکی است که به هیچ وجه کفایت لازم برای تحلیل و مدیریت تغییر در یک سیستم زنده و اجتماعی را ندارد و این رویکرد عمدتاً محصول یک نگرش مهندسی فیزیکی به یک ساخت و سازه اجتماعی (نظام اداری) بوده است. تجربه می‌گوید که اگر شیوه تفکر ما تغییر نکند تمام راه‌حل‌های جدید به همان نتایج کم اثر قبلی منجر می‌شوند. بررسی اکثر برنامه‌های تغییر و سازوکارهای به خدمت گرفته شده در طرح‌های تغییر بخش عمومی ایران حاکی از نوعی نگاه مهندسی و مکانیکی به موضوع است.

- **قدرت اصلاح به اندازه قدرت بوروکراسی حاکم نبوده است:** مشکلات بوروکراسی و دیوانسالاری در بخش عمومی دامگیر اکثر کشورهای جهان است، ولی تنها کشورهایی از این مبارزه موفق بیرون آمده‌اند که اصلاحات از ناحیه یک قدرت فائده پیگیری شده است. سطح سازمانی و سطح سازماندهی برای اصلاح بخش عمومی متناسب با قدرت بوروکراسی حاکم در ایران نبوده است.

- **اصلاح الگوی مدیریت و اداره در بخش عمومی هیچ‌گاه موضوع نخست نبوده است:** علیرغم اینکه اکثر مشکلات اقتصادی و اجتماعی را می‌توان معلول نظام اداره و نحوه مدیریت بخش عمومی دانست، ولی متأسفانه بررسی برنامه‌های توسعه هیچ‌گاه اصلاح الگوی مدیریت در بخش عمومی اولویت نخست نبوده است. همچنین اکثر کوشش‌های اصلاحی در بخش عمومی ایران را می‌توان مقطعی، شعاری و زودگذر تلقی کرد که البته این صفت خود معلول عوامل دیگری همچون نبود حزب، تلاطمات در نظام سیاسی و نظایر آن دانست.

- **مرز گستری سیاست در اداره:** مرزهای سیاست و اداره در ایران به صورت نامعقولی نامعین و متزلزل بوده است و به جای ایجاد یک بوروکراسی عامل و کارگزار بی طرف واجد یک بوروکراسی نگهبان و سیاست‌زده بوده‌ایم. به بیان دیگر مشکل اساسی بوروکراسی در ایران از آنجا آغاز می‌شود که اجازه مداخله رأی سیاسی را در سازمان‌های تخصصی غیرسیاسی می‌دهیم. در حالی که در یک حکومت دموکراتیک احزاب و مجلس فقط می‌توانند بر عملکرد نظام بوروکراسی نظارت کنند و حق ورود در تعیین قوانین استخدامی را ندارد. خلط قدرت دموکراتیک با قدرت بوروکراسی در ایران باعث

شده متخصصین و شایستگان نظام اداری بی‌اختیارترین افراد سازمان باشند.

امید بستن به ایجاد تغییر در بوروکراسی ایران توسط خود بوروکرات‌ها: تغییر و اصلاح در یک سیستم یا نظام اجتماعی می‌تواند درون‌زا یا برون‌زا بوده و یا به صورت ترکیبی هدفگذاری شود. اکثر کوشش‌های اصلاحی در الگوی بوروکراسی ایران با محوریت درونی و به دست خود بوروکرات‌ها و ناشی از غفلت از عوامل و فشارهای پیرامونی بوده است که مطالعات و شواهد علمی و عملی موفقیت چنین رویکردی را در هیچ شرایطی نشان نمی‌دهد.

محدوده نظام اداری و جامعیت آن: بررسی ادبیات موضوع مربوط به نظام اداری و تجربه سایر کشورهای دنیا حاکی از آن است که نظام اداری، نظامی است که متکفل امور عمومی جامعه بوده و نظامی است که خدمات عمومی^{۲۴} را فراهم و عرضه می‌کند. بنابراین چنین نظامی را نمی‌توان محدود به قوه مجریه و وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های ذیربط دانست و حتی نمی‌توان به سادگی آن را از نظام سیاسی منفک کرد. بنابراین نظام دیوانی و یا نظام اداری، گستره وسیعی داشته و آن چنان با سایر نظامات پیرامونی در هم تنیده و پیوسته است که جداسازی و تمرکز بر قسمتی از آن، جامعیت امر تحول را مخدوش و نتیجه را به صورت مؤثری متفاوت می‌کند. برای مثال شهروندان ایرانی بیش از نیمی از خدمات عمومی با اهمیت خود را از شهرداری‌ها، دادگاه‌ها، کلانتری‌ها یا همان عدلیه، بلدیة و نظمیة سابق و سازمان‌ها و نهادهایی دریافت می‌کنند که به اعتبار اینکه در دایره مسئولیت مستقیم قوه مجریه قرار نمی‌گیرند از حیطة برنامه‌های تحول پایه‌ریزی شده خارج مانده‌اند.

ضعف در حاکمیت قانون: حاکمیت قانون در مضیق‌ترین حالت آن، تحدید قدرت و اختیارات زمامداران در چارچوب قوانین و مسئولیت آنها در صورت تخطی از این مقررات تعریف شده است که از لوازم آن تساوی همگان در برابر قانون می‌باشد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بر این مبنا تأکید شده است. اصل سوم قانون اساسی یکی از تکالیف اصلی دولت جمهوری اسلامی ایران را محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی می‌داند و در اصل یکصد و هفتم با تبیین تساوی بالاترین مقام اجرایی کشور با دیگران، اصل حاکمیت قانون به وضوح مطرح شده است.

ضعف تعهد سیاسی: میزان تعهد و پایبندی سیاستمداران به اصلاح نظام اداری کشور همواره یکی از چالش‌هایی است که در فرآیند تدوین و اجرای برنامه‌های اصلاح و بهبود نظام اداری مشاهده شده است. در حالی که باید یک توافق نظر کلی و همسویی بین سیاستمداران کشور در زمینه اصلاح نظام اداری و ابزارهای مناسب تحقق این هدف وجود داشته باشد. تجربه سال‌های اخیر نشان می‌دهد در ایران معمولاً عالی‌ترین سطح قدرت سیاسی بر اصلاحات اداری متمرکز نمی‌شود و این خود نشانگر به بلوغ نرسیدن فرآیند اصلاح نظام اداری کشور است. بنابراین یکی از دام‌های دیگر در مسیر اصلاحات مدیریت بخش عمومی سپردن کار به سطوح و قدرتهای میانی و حتی فرودست در نظام اداری و آن هم مکلف نمودن آنها به تهیه برنامه‌ها و یا انجام فرآیندهایی است که بارها انجام شده و برای آنها ماهیت تکراری، شعاری و زودگذر را دارد.

ضعف مهارت‌های مدیران: مدیران حرفه‌ای در درون بوروکراسی کشور مسئول انجام اصلاحات درون‌زا در راستای

²⁴. Public Service

اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری هستند. در حالی که بررسی‌ها نشان می‌دهد تاکنون هیچ‌یک از مدیران دولتی از آموزش‌های تخصصی لازم جهت پیشبرد اهداف برنامه‌های تحول اداری، اجرای قوانین و مقررات مرتبط با این حوزه، توسعه و پرورش سطح دانش، تجربه و مدیریت کارا برخوردار نبوده‌اند.

- گرایش به اقدامات زودگذر: یکی از آفت‌های بوروکراسی در ایران آن است که گرایش بوروکرات‌ها یعنی کارشناسان، مدیران و سطوح مؤثر بوروکراسی به اقدامات زودگذر و آنی بیش از گرایش به اقدامات بلندمدت است. برخلاف تئوری بوروکراسی که می‌گوید عمر بوروکرات‌ها باید طولانی باشد، عمر فعالیت بوروکرات‌های ایران بسیار کوتاه است. تقریباً تمامی اهداف توسعه کشور مستلزم اقدامات بلندمدت است که با این رویکرد مدیران سازگار نیست و در نتیجه اهداف بلندمدت بدون متولی می‌ماند. (طهرانی، مالکی، ۱۳۹۵)

برای تغییر و اصلاح و موفقیت در این عرصه، نیازمند درس گرفتن از تجربیات شکست و موفقیت در ایران و دیگر کشورها هستیم. در غیر اینصورت برنامه هفتم توسعه نیز به سرنوشت برنامه‌های قبلی دچار خواهد شد. بایستی توجه داشت پیش از هرگونه اقدام اصلاحی نیازمند ایجاد بسترها و زمینه‌های لازم نظیر ظرفیت‌سازی اداری، حاکمیت قانون، تعهد سیاسی مسئولین و مدیران عالی کشور در قبال این تغییرات هستیم.

۶. نظام اداری و ارتقای بهره‌وری در برنامه هفتم توسعه

۶-۱. چارچوب موضوعی و محتوای احکام فصل بیست و سوم (ارتقاء نظام اداری)

این فصل در قالب ۸ ماده، ۲۶ بند، ۱۳ جزء و ۴ تبصره مشتمل بر احکامی در رابطه با تعیین اهداف کمی سنجه‌های عملکردی اصلاح نظام اداری (ماده ۱۰۴)، ساختار دولت (ماده ۱۰۵)، سرمایه انسانی دولت (ماده ۱۰۶)، هوشمندسازی و دولت الکترونیک (مواد ۱۰۷، ۱۰۸ و ۱۰۹)، ارزیابی عملکرد و ارتقای رقابت پذیری (ماده ۱۱۰) و نظام بهره‌وری ماده (۱۱۱)، است.

۶-۲. نقدی بر کلیات فصل ارتقاء نظام اداری

- لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه ارتقاء نظام اداری اگرچه براساس برخی عناصر رویکرد مفهومی تحقیق و دیدگاه صاحب‌نظران در بعضی از حوزه‌ها واجد صفات مثبتی است و رگه‌هایی از حرکت به سمت مدیریت دولتی نوین در آن مشاهده می‌شود، لکن از یک انسجام و چارچوب نظری دقیق که هدف غایی و مسیر حرکت اصلاحات نظام اداری و بهره‌وری را پیش‌روی بازیگران، ذی‌نفعان، صاحب‌نظران و کارشناسان این حوزه قرار دهد، برخوردار نیست.

- در برخی موارد شاهد احکامی کلی و بدون ضمانت اجرا و متولی مشخص هستیم. این در حالی است که بررسی قوانین حاکم بر کشور از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان قانون مادر در حوزه نظام اداری و استخدامی کشور، حکایت از وجود احکامی منسجم‌تر، با تعیین اهداف و شاخص‌های کمی و زمان‌بندی دقیق و متولی مشخص در این قانون دارد که هیچگاه آنگونه که باید شاهد تحقق آن‌ها نبوده‌ایم که دلایل شکست این برنامه‌ها در بخش اول گزارش مورد بحث قرار گرفت.

- احکام پیشنهادی در برخی موارد در مقام اصلاح قوانین عادی کشور است که از این منظر جایگاه برنامه توسعه مورد توجه قرار نگرفته است. در صورتی که قوانین دائمی کشور نیازمند توسعه یا اصلاح است طبیعتاً این اصلاح بایستی در همان قانون و از طریق ارائه لایحه مستقل در دستور کار قرار گیرد.
- توسعه کمی مواد برنامه به نسبت لایحه‌های پیشنهادی برنامه‌های پنجساله قبلی نشان از آن دارد که دولت بیشتر از آنکه به طور کلان به برنامه پنجساله دقت داشته باشد به طور جزئی به آن ورود کرده و تفاوت برنامه‌های میان مدت و خرده برنامه‌ها که برای اهداف کوتاه مدت بکار گرفته می‌شود را با یکدیگر خلط نموده است.
- ایجاد نوعی از بکارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی کشور که صراحتاً در قوانین دیگر منع گردیده و یا مخالف نص صریح بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی است، در این لایحه مشاهده می‌شود.
- در برخی از بندهای لایحه تمرکزگرایی مدیریت منابع انسانی از حیث جابجایی نیرو در کلیه حالات که منجر به حاکمیت سازمان اداری و استخدامی بر کلیه دستگاه‌های اجرایی می‌گردد، مشاهده می‌شود که می‌تواند مشکلاتی را از منظر مدیریت منابع انسانی و تفاوت‌های فرهنگی حاکم بر دستگاه مبدا و مقصد برای سازمان‌ها ایجاد کند.
- در این لایحه نیز همانند برنامه‌های گذشته به ظرفیت سازمان اداری و استخدامی کشور به عنوان یک نهاد تخصصی و فرابخشی توجه نشده و قرار است امواج تغییر توسط این سازمان و خود بوروکرات‌ها مدیریت شود که تجربیات داخلی و خارجی موید این امر است نبایستی به این امر چندان خوشبین بود.

۳-۶. ارزیابی احکام حوزه نظام اداری و ارتقاء بهره‌وری

- در این بخش احکام حوزه ارتقاء نظام اداری از دو منظر رویکرد مفهومی تحقیق یعنی راهبردهای پنج‌گانه از برن - پلاستریک و دیدگاه خبرگان و صاحب‌نظران این حوزه مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

۳-۶-۱. ارزیابی احکام برنامه از دیدگاه صاحب‌نظران و رویکرد مفهومی تحقیق

ارزیابی ماده ۱۰۴ (اهداف کمی سنج‌های عملکردی اصلاح نظام اداری)

ماده ۱۰۴- در اجرای بند بیست و پنجم سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود.

جدول شماره (۲۲)- اهداف کمی سنج‌های عملکردی اصلاح نظام اداری

سنج‌های عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه
بازطراحی و اصلاح روش‌های انجام کار	درصد	۶۵
کاهش مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی	درصد	۱۵
کاهش ساختمان‌ها و فضاهای اداری دولتی	درصد	۵
واگذاری وظایف و اختیارات قابل واگذاری به سطوح استانی و شهرستانی	درصد	۷۵
انجام معاملات و خدمات به صورت الکترونیک	درصد	۳۵
توسعه استعلامات الکترونیکی	درصد	۱۰۰
فراگیر شدن پرداخت الکترونیکی به حساب‌های دولتی	درصد	۱۰۰
دریافت خدمات دولت بدون مراجعه حضوری، بدون ارسال مدرک و بدون مداخله انسانی	درصد	۵۰
افزایش ارائه خدمات الکترونیکی به شهروندان	درصد	۸۵

رتبه	۶۱	بهبود رتبه کشور در شاخص توسعه دولت الکترونیک (EGDI)
ارزیابی کارشناسی: <p>جدول (۲۲) اهداف کمی اصلاح نظام اداری را در قالب ۱۰ بند تعیین نموده است. بررسی انجام شده حکایت از آن دارد که عمده اهداف کمی تعیین شده تا حدودی هم‌راستا با مواد این فصل است. اما احکام این فصل اهداف کمی دیگری را که از قابلیت سنجه‌پذیری بیشتری برخوردارند و مرتبط با احکام این فصل هستند را به ما توصیه می‌کند. سنجه‌هایی نظیر «ادراک از فساد» چرا که عمده احکام این فصل به ویژه احکام معطوف به دولت الکترونیک و الکترونیکی نمودن اسناد، مجوزها و امضاهای دولتی بایستی منجر به کنترل فساد و ارتقای شفافیت گردد. از این رو لازم است تا این سنجه نیز به جدول ۲۲ افزوده شود.</p> <p>فارغ از همراستایی اهداف کمی و احکام این فصل، آنچه در این رابطه واجد ابهام است، عدم تعیین وضعیت فعلی سنجه‌های عملکردی است. در واقع این جدول مشخص نکرده است که قرار است از کجا به کجا بر سیم و نقطه عزیمت مشخص نیست. البته سنجه‌های ردیف ۶ و ۷ مقصد را نقطه انتهایی این حوزه مشخص کرده و بیان داشته است که «توسعه استعلامات الکترونیکی» و «فراگیر شدن پرداخت الکترونیکی به حساب‌های دولتی» بایستی تا پایان برنامه به طور کامل و صد درصد محقق شود، لذا در این رابطه نقطه عزیمت تا حدودی بی‌معنی می‌شود و دولت مکلف است تحقق صددرصدی در این حوزه داشته باشد. سنجه دو و سه نیز میزان پیشرفت را نشان می‌دهد و براساس آن قرار است تعداد مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی به میزان ۱۵ درصد کاهش یابد، البته بدون اینکه مشخص کند از چه تعداد قرار است ۱۵ درصد کاهش یابد و ساختمان‌ها و فضاهای اداری دولتی نیز باید ۵ درصد کاهش یابد که این سنجه نیز مشخص نکرده در حال حاضر چه تعداد ساختمان داریم. لذا به جز سنجه آخر یعنی بهبود رتبه کشور در شاخص توسعه دولت الکترونیک (EGDI) که بایستی با ۳۰ پله ارتقاء از رتبه ۹۱ سال ۲۰۲۲ به رتبه ۶۱ در سال ۲۰۲۸ برسیم، ۹ سنجه دیگر با ابهام مواجه است. تا زمانی که مشخص نباشد کجا ایستاده‌ایم مقصد بی‌معنا است و می‌توانیم ادعا کنیم همینجا که ایستاده‌ایم مقصد است. این جدول باید وضعیت موجود هر یک از سنجه‌ها حتی پنج سنجه‌ای که مورد بحث قرار گرفت را مشخص کند، در غیر این صورت هیچ تضمینی در تحقق این اهداف وجود نخواهد داشت.</p>		
ارزیابی از منظر رویکرد مفهومی تحقیق: <p>اهداف فوق‌عمدتا در راستای سیاست‌های کوچک‌سازی دولت از جمله ممنوعیت استخدام و کاهش پانزده درصدی کارکنان دولت، ممیزی‌های کارایی از جمله اصلاح عملیات، حذف ضایعات و رسیدگی‌های کارایی از طریق هوشمندسازی خدمات دولت، و ایجاد زیرساخت‌های ارتقاء بهره‌وری و مدیریت عملکرد و اعطای واگذاری برخی اختیارات به سطوح استانی و شهرستانی است. در واقع عمده سنجه‌های فوق‌ابزارها و راهکارهایی هستند معطوف به بهره‌گیری از راهبرد مشتری‌مدار از طریق ایجاد سازوکارهای شفافیت و پاسخگویی و تقویت زیرساخت‌های خدمات‌رسانی مطلوب‌تر و سریع‌تر به مردم و فعالان کسب و کار و راهبرد نتیجه‌مدار از طریق کوچک‌سازی ساختار دستگاه‌های اجرایی و بعضا راهبرد کنترلی از طریق واگذاری وظایف و اختیارات به واحدهای استانی و شهرستانی است. در این اهداف راهبردهای کانونی و فرهنگی کمتر مورد توجه قرار گرفته است. اگرچه به‌کارگیری هر یک از راهبردها به تنهایی نیز می‌تواند در اعمال اصلاحات اداری و بهبود وضعیت آن موثر باشد اما بدون شک برای تغییر نیازمند بهره‌گیری از هر پنج راهبرد اصلی و در کلیه سطوح پنجگانه سازمان (نظام حاکمه، نظام اجرایی، سازمان، فرایندهای کاری و کارکنان) هستیم. تا زمانی که دولت خود را از انجام وظایف صف رها نکند و متمرکز بر وظایف ستاد یعنی وظایف ذاتی و اصلی خود نشود (راهبرد کانونی) و تا زمانی که عادت‌های سازمان را تغییر نداده‌ایم (راهبرد فرهنگی) و کارکنان و مدیران حاملین عادت‌های قبلی هستند نمی‌توانیم انتظار تغییر و اصلاح داشته باشیم.</p> <p>مطالعه تجربه کشورهای پیشگام در عرصه تغییر و اصلاحات اداری به ما می‌آموزد که باید هدف و برنامه عملیاتی دقیق و منظم و گام به گام داشته باشیم. گام اول جداسازی وظایف ستاد از صف و انتقال بخشی از خدمات کشوری براساس اهداف کمی تعیین شده به نهادهای اجرایی است. بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه در بخش نظام اداری (فصل بیست و سوم) و</p>		

سایر فصول این لایحه بیانگر چنین تمایلی از سوی دولت نیست. آنچه در لایحه برنامه هفتم توسعه، تحت عنوان واگذاری از آن یاد شده است، عمدتاً معطوف به واگذاری میادین مشترک نفت و گاز (بند ب ماده ۳)، واگذاری توسعه، اکتشاف و بهره‌برداری از میادین توسط وزارت نفت به بخش‌های دولتی و غیردولتی (بند ب ماده ۱۵)، واگذاری اراضی ملی توسط وزارت جهاد کشاورزی (ماده ۳۵)، واگذاری سهام، اوراق بهادار و ... به منظور تادیه بدهی دولت (بند ب ماده ۲۹) است. احکامی که عمدتاً در مقام تادیه بدهی دولت به دستگاه‌های اجرایی نظیر صندوق توسعه ملی^{۲۵} (ماده ۳) و سازمان تامین اجتماعی (ماده ۲۹) از محل اموال عمومی، واگذاری سهام و استقراض از مردم می‌باشد. البته ماده (۵) این لایحه سازمان خصوصی‌سازی را مکلف به واگذاری شرکت‌های تولیدی، خدماتی و بازرگانی جز موارد که سیاست‌های کلی اصل ۴۴ منع واگذاری آنها را تصریح کرده است که شاید تنها حکم لایحه برنامه هفتم توسعه باشد که در مقام کوچک‌سازی و رهاسازی امور تصدی‌گری دولتی است. برای تحقق راهبرد کانونی که از الزامات اصلی اصلاحات اداری در ایران تلقی می‌شود و زمینه لازم را برای بهره‌گیری از سایر راهبردها فراهم می‌کند، لازم است حکم قانونی متناسب تنظیم و «وزارتخانه‌ها مکلف شوند در ظرف زمانی مشخص وظایف خود را بازنگری کرده و یکی از گزینه‌های: «حذف»، «فروش»، «پیمان دادن»، «تبدیل به وضعیت نهاد اجرایی»، «یا حفظ وظایف مورد نظر بدون هرگونه تغییر» را بر اساس شرایط سازمان، ماهیت وظیفه و نوع سازمان انتخاب کنند. سپس بر اساس اختیاراتی که به مدیران در قالب آیین‌نامه‌های اجرایی اعطا می‌شود، اقدام به بهره‌گیری از راهبردهای پنج‌گانه، در هر یک از حالات فوق نمایند.

پیشنهادهای مربوط به ماده ۱۰۴

۱. لازم است در قالب ستونی مستقل نقطه عزیمت هریک از سنجه‌های عملکردی مشخص شود. در غیر اینصورت به جز شاخص آخر یعنی بهبود رتبه کشور در شاخص توسعه دولت الکترونیک (EGDI) هیچکدام از سنجه‌های دیگر قابلیت اندازه‌گیری میزان تحقق اهداف کمی را ندارد.
۲. شاخص ادراک از فساد به جدول ۲۲ افزوده شود.

^{۲۵} ظاهر امر اینگونه است که قرار است بدهی‌های دولت به صندوق توسعه ملی پرداخت شود، اما به نظر می‌رسد این حکم بیشتر در مقام برداشت از حساب صندوق توسعه ملی و سرمایه‌گذاری به منظور توسعه و بهره‌برداری از میادین جدید نفت و گاز از محل منابع این صندوق است.

ارزیابی ماده ۱۰۵ (کاهش هزینه‌های جاری و کوچک‌سازی اندازه دولت)

متن حکم:

ماده ۱۰۵- به‌منظور ارتقای بهره‌وری نظام اداری، کاهش هزینه‌های جاری و کوچک‌سازی اندازه دولت، اقدامات زیر انجام می‌پذیرد: **الف-** دستگاه‌های اجرائی مکلفند با رعایت موارد مذکور در این بند، ساختار سازمانی خود را بازطراحی و تا پایان سال سوم برنامه، به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور برسانند به‌نحوی که در هر سال، حداقل به میزان پنج درصد (۵٪) از واحدهای سازمانی کاهش یابد. سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است گزارش عملکرد اجرای این بند را به تفکیک دستگاه‌های اجرائی به‌صورت فصلی به رئیس‌جمهور ارائه دهد.

۱- فعالیت‌ها و وظایف خارج از مأموریت‌های قانونی دستگاه‌های اجرائی و تشکیلات موازی و غیرضرور حذف شود.

۲- فرایندهای ارائه خدمات با تمرکز بر نتیجه‌گرایی و رعایت کیفیت و دسترسی عادلانه اصلاح و کوتاه شود.

۳- بخشی از تصدی‌های دستگاه‌های اجرائی با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری و تقویت نقش خط‌مشی‌گذاری، هماهنگی، تسهیل‌گری و نظارتی دولت با تصویب شورای عالی اداری، به شهرداری‌ها واگذار شود.

۴- هرگونه توسعه کمی خدمات دستگاه‌های اجرائی به نسبت خدمات ارائه شده در سال ۱۴۰۲ صرفاً به استناد مواد (۱۳)، (۱۴) و (۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، از طریق خرید خدمت از بخش غیردولتی با پرداخت هزینه‌ها متناسب با قیمت تمام‌شده خدمات مشابه انجام شود و همچنین به‌صورت تدریجی ارائه خدمات جاری به روش صدرالذکر انجام پذیرد.

تبصره- دستگاه‌های اجرائی موظفند نسبت به آماده‌سازی بخش خصوصی و تعاونی برای مشارکت در ارائه خدمات، اقدام نمایند.

۵- چهل درصد (۴۰٪) از پست‌های سازمانی بلا‌تصدی طی سال اول برنامه، حذف شود.

۶- ساختار بخش‌های پشتیبانی و عمومی با سازوکارهایی مثل تجمیع، ادغام و سامانه‌مند کردن به‌صورت متمرکز کاهش یا حذف یابد.

۷- واحدهای تابعه و وابسته استانی و شهرستانی وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی استانی و شهرستانی ادغام شود.

۸- ایجاد مجتمع‌های اداری و ممنوعیت ایجاد واحدهای اداری مستقل در شهرستان‌های زیر هفتاد هزار نفر جمعیت و مجتمع‌های اداری برای ارائه خدمات کلیه واحدهای مستقل در شهرستان ایجاد می‌شود.

۹- ایجاد هرگونه دستگاه اجرائی جز از محل ادغام یا تجمیع ممنوع است.

ب- دولت می‌تواند با پیشنهاد مشترک سازمان اداری و استخدامی کشور و بالاترین مقام دستگاه اجرائی ذی‌ربط نسبت به انحلال، ادغام یا سازمان‌دهی مجدد دستگاه‌های اجرائی (به استثنای وزارتخانه‌ها) و نهادهای عمومی غیردولتی وابسته به آنها از جمله مؤسسات آموزشی و پژوهشی و شرکتهای دولتی اقدام نماید.

پ- دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوط از وزارت امور اقتصادی و دارایی منتزع و به نهاد ریاست جمهوری منتقل می‌شود.

ت- سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است با هدف یکپارچه‌سازی نظام تصمیم‌گیری و با همکاری مراجع ذی‌ربط نسبت به ادغام شوراهای با وظایف مشابه یا متداخل، بجز شوراهایی که به‌موجب قانون اساسی یا اذن مقام معظم رهبری ایجاد شده‌اند با تصویب شورای عالی اداری اقدام نماید.

ارزیابی کارشناسی

۱. بند «الف» ماده ۱۰۵ لایحه دستگاه‌های اجرائی را مکلف به بازطراحی ساختاری بر اساس تکالیف نه‌گانه نموده به نحوی که در پایان برنامه حداقل ۲۵ درصد از واحدهای سازمانی هر دستگاه کاهش یابد. اگرچه این حکم مثبت ارزیابی می‌شود اما انتظار اینکه دستگاه‌های اجرائی اقدام پیش‌دستانه در این رابطه داشته باشند بسیار بعید است چه بسا که میزان تحقق قوانین گذشته و فعلی از جمله ماده ۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری در این زمینه این نظریه را تأیید می‌کند. عموماً این میل عمومی در مدیران ارشد کشور مشاهده نمی‌شود که سازمان خود را کوچک کنند، بلکه این تمایل عمدتاً به سمت گسترش تشکیلات

است. در شرایطی که مشاهده می‌شود سیاست‌های کوچک‌سازی، متناسب‌سازی، واگذاری، تقلیل نقش و اندازه دولت، مشارکت بخش غیردولتی، اعطای اختیارات اداری و مالی به مدیران و مفاهیمی از این دست به ویژه طی دو دهه اخیر سهم قابل توجهی از قوانین حوزه نظام اداری را به خود تخصیص داده است، اما وضعیت امروز نظام اداری کشور حکایت از آن دارد که سیاست‌های اصلاحی، عمدتاً توجه کافی به این الزامات نداشته و با شکست همراه بوده است. روند رشد بودجه عمومی کشور، تعداد کارکنان بخش عمومی، بودجه شرکت‌های دولتی، رشد بی‌قواره اعتبارات مربوط به حقوق کارکنان دستگاه‌های اجرایی، همگی مصادیقی از شکست این برنامه‌هاست که با هدف کوچک‌سازی و تعدیل نقش و اندازه دولت اتخاذ شده و در عمل توفیقی نداشته است. این لایحه نیز بدون توجه به این الزامات و بسترها و بدون توجه به تجربه‌های شکست، باز هم به دنبال پیاده‌سازی راهکارهای شکست‌خورده قبلی است.

در رابطه با این حکم یک ابهام نیز مشاهده می‌شود. منظور از دستگاه اجرایی در این حکم چیست؟ آیا همه دستگاه‌های اجرایی اعم از اینکه در شمول قوانین عمومی باشند یا نباشند را قرار است شامل شود؟ آیا با توجه به اینکه بسیاری از دستگاه‌های اجرایی از شمول قوانین عمومی خارج شده‌اند، سازمان اداری و استخدامی کشور می‌تواند اجرای این حکم را از اینگونه دستگاه‌های اجرایی مطالبه کند؟ ضمن اینکه به هر حال ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری حدود ساختار دستگاه‌های اجرایی را مشخص کرده است.

۲. اگرچه احکام نه‌گانه ذیل بند الف ماده ۱۰۵ مبتنی بر ادبیات نظری این حوزه تدوین شده است و اولین گام کشورهایی که به سمت اصلاحات اداری رفته‌اند، کوچک‌سازی دولت، مشارکت بخش خصوصی و غیردولتی در اداره امور، پیمان‌سپاری، و حذف ساختارها و مقررات زائد و دست و پاگیر بوده است؛ اما این اصلاحات با هدف واگذاری، به کارگیری همه راهبردهای اصلاحی، مبتنی بر برنامه‌ریزی دقیق و متولی مشخص و تعیین هدف‌های کوتاه مدت و استانداردهای عملکردی سازمان‌ها، و مسئول کردن آنها برای رسیدن به این اهداف انجام پذیرفته است که این احکام از این صفات برخوردار نیستند. تجربه قانونگذاری طی چهار دهه اخیر نشان از آن دارد که تصویب احکام قانونی و دستورگذاری از بالا و اعمال اصلاحات از طریق خود بوروکرات‌ها راه به جایی نخواهد برد.

۳. در رابطه با جزء «۱» بند «الف» این نکته الزامی است که در حال حاضر و به موجب قانون بسیاری از وظایفی که اساساً جزو وظایف ذاتی دولت نیست، بر عهده دستگاه‌های اجرایی است یا حداقل اینکه مدیران تعریف یکسان و دقیقی از ماموریت‌های اصلی دستگاه ذیربط ندارند، لذا این امر نیازمند متولی مشخص و برنامه‌ریزی دقیق، گام به گام و تبیین دقیق اهداف کمی و سازوکار دقیق کنترل و نظارت و پیگیری است، در غیراینصورت این احکام در حد شعار باقی خواهند ماند. تجربه زیسته حکایت از آن دارد که هیچ دستگاهی خودش پیشقدم برای حذف ماموریت‌های خارج از ماموریت اصلی خود نشده و نخواهد شد. براساس ادبیات این حوزه رهاسازی مسئولیت‌ها، دشوارترین چالش در زمینه اصلاحات اداری است. امید بستن به ایجاد تغییر توسط خود بوروکرات‌ها انتظار درستی نیست. اکثر کوشش‌های اصلاحی در الگوی بوروکراسی ایران با محوریت درونی و به‌دست خود بوروکرات‌ها مبتنی بر مطالعات و شواهد علمی و عملی، موفقیت‌چنین رویکردی را در هیچ شرایطی نشان نمی‌دهد.

۴. جزء ۲ در واقع یک رویکرد است و رویکرد درستی هم هست، اما قابل پیگیری از دستگاه نیست. به عنوان مثال گفته شده «تمرکز بر نتیجه‌گرایی و رعایت کیفیت» و... حال آنکه حرکت به سمت نتیجه‌گرایی نیازمند مشارکت جدی بخش خصوصی و مردم در تولید کالاها و خدمات از طرق مختلف و همچنین اتخاذ راهکارهای عملیاتی معطوف به تضمین کیفیت خدمت به مشتری است که باید به تفصیل تدوین شوند و متولی مشخص داشته باشند. جالب اینکه برای تحقق اهداف این جزء و به طور کل بند الف ماده ۱۰۵ تهیه هیچگونه مقرر و دستورالعملی پیش‌بینی نشده است.

۵. جزء ۳ درباره واگذاری بخشی از تصدی‌های دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌هاست که در عین تکراری بودن ناقص نوشته شده است. این حکم در ماده ۱۳۷ برنامه چهارم توسعه در رابطه با واگذاری امور به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها آمده بود و در فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری به تفصیل موضوع مشارکت و واگذاری امور تصدی‌های اجتماعی،

فرهنگی، زیربنایی و تصدی‌های اقتصادی به نهادهای عمومی غیردولتی آمده است و به نظر می‌رسد از این منظر با خلا قانونی مواجه نیستیم.

۶. مواد (۱۳)، (۱۴) و (۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که در جزء ۴ بند الف حکم مورد استناد قرار گرفته‌اند، تکالیفی را در باب خرید خدمت، واگذاری مدیریت، مشارکت بخش خصوصی و همچنین تولید کالاها و خدمات عمومی توسط بخش غیردولتی در امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور تصدی‌های اقتصادی مورد حکم قرار داده‌اند، که نزدیک به ۱۶ سال از تصویب آن می‌گذرد و تاکنون و در عمل نیز توفیقی نداشته است. اکنون این حکم در نظر دارد بدون توجه دلایل شکست برنامه‌های قبلی، دستگاه‌های اجرایی را مکلف به ارائه کالاها و خدمات عمومی جدید از طریق مکانیزم‌های مواد مذکور نماید. تجربه نزدیک به چهاردهه برنامه‌ریزی پس از انقلاب اسلامی و درس‌هایی که از تجربه دیگر کشورها می‌توان گرفت، به ما یادآوری می‌کند که باید به‌عنوان یک پدیده و هویت زنده به نظام اداری نگاه کنیم و توجه داشته باشیم که در یک سیستم اجتماعی با حجم، وسعت و تنوع نظام اداری، تغییرات با مداخلات مکانیکی، غیرمستمر، شعاری و زودگذر مدیریت نمی‌شوند، بلکه باید از طریق فروکاستن عوامل بازدارنده و تمرکز بر عوامل پیش‌برنده و کلیدی و در قالب برنامه‌های منسجم، امواج تغییر را ایجاد و مدیریت کرد. بایستی توجه داشت که بازآفرینی نبردی کلان مقیاس است، که مستلزم جدال بلندمدت و شدید در حوزه‌های سیاسی، سازمان‌های دولتی، توده مردم و جامعه است. تجربه می‌گوید که اگر شیوه تفکر ما تغییر نکند تمام راه‌حل‌های جدید به همان نتایج کم‌اثر قبلی منجر می‌شوند. تا زمانی که دلایل شکست برنامه‌های قبلی مورد توجه قرار نگیرد، این حکم نیز همانند احکام برنامه‌های چهارم و پنجم و هشتم تو سعه، ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و مواد ۱۳، ۱۴، ۱۵ و ۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری در عمل توفیقی نخواهند داشت و از هم‌اکنون شکست آن‌ها مسجل است.

۷. در جزء ۵ حذف چهل درصد پست‌های سازمانی بلا تصدی مازاد و غیر ضرور مورد حکم قرار گرفته است، که مثبت ارزیابی می‌شود. هرچند این حکم نیز نیازمند ورود دقیق سازمان اداری و استخدامی به موضوع است.

۸. جزء ۶ نیز که حکمی در رابطه کاهش یا حذف ساختار و نیروی انسانی بخش‌های پشتیبانی و عمومی دستگاه‌های اجرایی است از منظر رویکردی مثبت ارزیابی می‌شود، ولی این احکام نیز با عارضه کلی ضعف در برنامه‌ریزی دقیق و متولی مشخص، تعیین هدف‌های کوتاه‌مدت و استانداردهای عملکردی سازمان‌ها، و مسئول کردن آنها برای رسیدن به این اهداف مواجه است. این گونه احکام عملاً به سرنوشت قوانین قبلی دچار شده و در حد شعار باقی خواهند ماند.

۹. جزء ۷ درباره ادغام واحدهای تابعه دستگاه‌ها در استان‌ها و شهرستان‌هاست. این حکم در ماده ۱۳۹ برنامه چهارم توسعه نیز آمده بود. علاوه بر این در ماده ۳۰ قانون مدیریت خدمات کشوری که در حال حاضر ملاک عمل است، حکم مشابهی برای ادغام واحدهای استانی وجود دارد.

۱۰. فارغ از اشکالات نگارشی، جزء ۸ بند الف به نوعی تکرار بند «ط» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری است با این تفاوت که حکم قانون مدیریت خدمات کشوری بسیار تفصیلی‌تر و جامع‌تر نوشته شده است.

۱۱. جزء ۹ بند الف به جهت اینکه از گسترش تشکیلات دستگاه‌های اجرایی جلوگیری می‌کند مثبت ارزیابی می‌شود.

۱۲. بند «ب» ماده ۱۰۵ به دنبال انحلال و ادغام، یا سازمان‌دهی مجدد دستگاه‌های اجرایی از طریق اعطای اختیار به دولت است، حال آنکه آندسته از دستگاه‌های اجرایی که به موجب قانون ایجاد شده‌اند، انحلال و ادغام آن‌ها صرفاً از طریق تصویب قانون قابل انجام است و براساس اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، این امر قابل واگذاری به دیگری نیست. لذا از این منظر مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است. ضمن اینکه بسیاری از دستگاه‌های اجرایی کشور با اذن مقام رهبری ایجاد شده که عملاً هرگونه تصمیم‌گیری در مورد آنان نیازمند اذن ایشان است. در مورد سایر دستگاه‌ها هم اکنون نیز شورای عالی اداری چنین اختیاری دارد و با خلاء قانونی در این ارتباط مواجه نیستیم.

۱۳. بند «پ» ماده ۱۰۵ بیان می‌دارد که دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل از وزارت امور اقتصادی و دارایی منتزعه و به نهاد ریاست جمهوری منتقل می‌شود. به نظر می‌رسد

این امر موجب تضعیف نظارت و پاسخگویی دولت در قبال مجلس شورای اسلامی می‌شود. تا پیش از قانون برنامه ششم توسعه، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی ذیل نهاد ریاست جمهوری بود که به موجب تبصره ماده ۲۳ قانون برنامه ششم توسعه از ذیل نهاد خارج و به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل شد و اکنون لایحه برنامه هفتم توسعه پس از گذشت ۵ سال به دنبال بازگشت به ساختار قبلی است. بهتر است پس از ارزیابی عملکرد حکم قبلی و بررسی نقاط قوت و ضعف تصمیم‌گیری کرد.

۱۴. بند «ت» ماده ۱۰۵ ادغام شوراهای را از تکالیف دستگاه‌ها تلقی کرده است و از این منظر که منجر به رفع همپوشانی و حذف ساختارهای موازی می‌شود مثبت است. اما این نکته باید مورد توجه قرار گیرد که در بسیاری از موارد مرزبندی مشخصی بین ستادها و شوراهای نیست. در مورد شوراهای عالی نیز حکم مذکور مسکوت است حال آنکه برای تمایز بین شوراهای عالی و شوراهای عادی ملاکی وجود ندارد و ادغام آنها نیز البته با رعایت الزام به قانونگذاری در مورد ادغام آنها باید مورد حکم قرار گیرد.

ارزیابی از منظر رویکرد مفهومی تحقیق:

براساس راهبردهای پنج‌گانه ازبرن - پلاستریک، در بند «الف» ماده ۱۰۵ لایحه، از راهبرد کانونی (جزء‌های ۱ و ۴) از طریق واگذاری امور و جداسازی وظایف ستاد از صف، راهبرد نتیجه‌مدار (جزء ۳ و ۴) از طریق سیاست پیمان‌سپاری یا برون‌سپاری، راهبرد مشتری‌مدار (جزء‌های ۲، ۷ و ۸) از طریق ارائه خدمات به شهروندان بر بستر سامانه یکپارچه، و ایجاد مجتمع‌های اداری با رویکرد تسهیل دسترسی به خدمات دولتی و راهبرد کنترلی (جزء‌های ۲ و ۹) از طریق اعطای اختیارات تصمیم‌گیری به سطوح پایین سازمان و جامعه و بروزرسانی مقررات مورد عمل سنتی، استفاده شده است. لذا از حیث رویکرد تحقیق مشاهده می‌شود که تقریباً به جز راهبرد فرهنگی سایر راهبردها در تنظیم این حکم مورد استفاده قرار گرفته است. اما این اصلاحات بیشتر جنبه شعارگونه به خود گرفته است. ایده‌ها و اهداف برای عملیاتی شدن به الزامات بیشتری نیاز دارند در غیر این صورت در حد آمال و آرزو باقی خواهند ماند. تجربه جهانی نشان می‌دهد برای تحقق این اهداف نیازمند برنامه‌ریزی دقیق و متولی مشخص با قدرت اجرایی قابل اعتنا و تعیین هدف‌های کوتاه مدت و استانداردهای عملکردی سازمان‌ها، و مسئول کردن آنها برای رسیدن به این اهداف هستیم که این احکام از این صفات برخوردار نیستند.

تجربه نزدیک به چهار دهه قانونگذاری در زمینه اصلاحات اداری نشان می‌دهد که دستورگذاری از بالا و غلتیدن به دام یک نگاه مکانیکی، قابلیت تغییر در یک سیستم زنده و اجتماعی را ندارد. تجربه می‌گوید که اگر شیوه تفکر ما تغییر نکند تمام راه‌حل‌های جدید به همان نتایج کم‌اثر قبلی منجر می‌شوند. بررسی اکثر برنامه‌های تغییر و سازوکارهای به‌خدمت گرفته شده در طرح‌های تغییر بخش عمومی ایران حاکی از نوعی نگاه مهندسی و مکانیکی به موضوع است. ما برای تغییر نیازمند تغییر دی‌ان‌اِ دولت از طریق بکارگیری راهبردهای پنج‌گانه و رویکردها و ابزارهای آن هستیم.

پیشنهادات مربوط به ماده ۱۰۵

۱. جزء‌های ۱، ۲، ۳، ۴، و ۶ بند الف اگرچه اهداف خوبی را دنبال می‌کنند ولی برای تغییر نیازمند چیزهایی بسیار بیشتر از احکام قانونی و دستورگذاری از بالا به پایین هستیم. اتکای به احکامی که سال‌ها در قوانین مختلف به تصویب رسیده و متروک شده‌اند نمی‌توانند تغییری در وضعیت موجود نظام اداری ایجاد کنند. بازآفرینی نیازمند تغییر عادت‌ها و نگرش و بینش رهبران، مدیران، و کارکنان و همچنین توان‌افزایی جامعه است. برای این کار نیازمند نیروی پیشران در سطوح مختلف تغییر (رئیس‌جمهور، وزیر و سایر مقامات ملی، استانی و محلی)، سازوکارهای پاسخگویی در قبال مسئولیت، تدوین و طراحی گام‌های تغییر هستیم. البته باید توجه داشت که بدون اراده سیاسی، حمایت مدیران سیاسی، مدیران خلاق و مشارکت واقعی مردم، نمی‌توان امواج تغییر را مدیریت کرد و برنامه‌ها سرنوشتی جز شکست نصیبشان نخواهد شد. احکام از ضمانت اجرا برخوردار نیستند.
۲. جزء‌های ۵، ۸ و ۹ بند الف مورد تایید است.
۳. در رابطه با جزء ۷ بند الف با خلاء قانونی مواجه نیستیم و ضرورتی به قانونگذاری در این رابطه مشاهده نمی‌شود.
۴. بند ب حذف شود.
۵. پیشنهاد می‌شود کلمه «ستادها» و «شوراهای عالی» به متن بند «ت» افزوده و این حکم بدین شرح اصلاح شود: «ت- سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است با هدف یکپارچه‌سازی نظام تصمیم‌گیری و با همکاری مراجع ذیربط نسبت به ادغام شوراهای عالی و ستادها با وظایف مشابه یا متداخل با تصویب شورای عالی اداری اقدام و در صورت نیاز در مسیر قانونی قرار دهد و اجرا نماید».

ارزیابی ماده ۱۰۶ (سرمایه انسانی دولت)

متن حکم:

- ماده ۱۰۶-** به منظور ارتقای بهره‌وری سرمایه انسانی، افزایش انگیزه کارکنان دولت برای ارائه خدمات کیفی، ساماندهی جذب، بکارگیری و همچنین توسعه کیفی کارکنان دولت اقدامات زیر انجام می‌شود:
- الف-** در طول برنامه هرگونه استخدام رسمی و عناوین مشابه جز در پستهای حساس در دستگاه‌های اجرائی ممنوع است. بکارگیری کارکنان در این مدت، تنها در قالب قراردادهای سه تا پنج‌ساله برای پذیرفته‌شدگان آزمون‌های استخدامی و استمرار آن مبتنی بر نتایج ارزیابی عملکرد و استفاده از ابزارهای سنجش شایستگی کارکنان صورت می‌گیرد.
- تبصره- فهرست عناوین پست‌های حساس ظرف شش‌ماه پس از ابلاغ این قانون، توسط سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.
- ب-** تمامی اختیارات دستگاه‌های اجرائی مشمول این قانون در خصوص جذب و بکارگیری نیروی انسانی در طول برنامه موقوف‌الاجرا است. هرگونه استخدام اعم از رسمی، پیمانی، کارگری دائم و موقت و عناوین مشابه؛ و بکارگیری نیروی انسانی اعم از قرارداد کارمعی، قرارداد کارگری، قرارداد از محل طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای، شرکتی و سایر عناوین، صرفاً بر مبنای اطلاعات ثبت‌شده در سامانه یکپارچه نظام اداری و بر اساس مجوز مشترک سازمان و سازمان اداری و استخدامی کشور، در صورت تأمین اعتبار توسط سازمان انجام می‌شود. هرگونه درخواست دستگاهها برای جذب و بکارگیری نیروی جدید منوط به ثبت فهرست اسامی نیروهای موردنیاز یا مازاد در سامانه فوق و تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور مبنی بر عدم وجود نیروی متناسب در سامانه مذکور است.
- پ-** سازمان اداری و استخدامی کشور مجاز است به منظور بالابردن بهره‌وری نیروی انسانی و جلوگیری از افزایش اندازه دولت، نیروهای رسمی، ثابت، پیمانی و قرارداد کارمعی و مشمولین ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری دستگاه‌های اجرائی

را به صورت بین دستگاهی در درون استان جایابی و منتقل کند.

ت- مرکز آموزش مدیریت دولتی مکلف است با همکاری دستگاه‌های اجرائی، سامانه نظارت و ارزیابی آموزش کارکنان دولت را تا پایان سال اول برنامه طوری طراحی نماید که نظارت و ارزیابی مراکز آموزشی دستگاه‌های اجرائی بر اساس عملکرد ثبت شده در این سامانه انجام شده و نظارت بر ارزیابی برگزاری دوره‌ها و صدور گواهی‌نامه‌ها از طریق این سامانه انجام می‌پذیرد.

ث- سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است با همکاری دستگاه‌های اجرائی نسبت به نیازسنجی آموزشی مبتنی بر بانک اطلاعات سوابق و عملکرد مدیران و نیازهای شغلی و نتایج ارزیابی کانون‌های صلاحیت حرفه‌ای، طراحی و تنظیم برنامه‌های آموزش و توسعه قابلیت‌های مدیران در قالب پودمان‌ها و دوره‌های آموزش حین خدمت، اقدام نماید. هر یک از مراکز آموزش‌های ضمن خدمت دستگاه‌ها با نظارت مرکز آموزش مدیریت دولتی برگزاری دوره‌ها را بر عهده خواهد داشت. در اجرای این بند، صدور مدرک تحصیلی یا معادل آن برای دوره‌های مذکور ممنوع است.

ج- به منظور نظارت بر شرکت‌های خدماتی ارائه‌دهنده وظایف موضوع ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری و حمایت از کارکنان شرکتی شاغل در این شرکت‌ها، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور، سازمان و وزارت امور اقتصادی و دارایی، تا پایان سال اول برنامه نسبت به طراحی و استقرار سامانه اطلاعات یکپارچه نیروی انسانی شاغل در شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرائی به استثنای سازمان انرژی اتمی اقدام کند. ثبت در این سامانه توسط شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد انجام می‌شود و صرفاً جهت اطلاع و ارزیابی است و هیچ‌گونه تعهد استخدامی ایجاد نمی‌کند.

شیوه‌نامه نحوه نظارت بر شرکت‌ها و رتبه‌بندی آنها توسط سازمان اداری و استخدامی کشور ابلاغ می‌گردد.

ارزیابی کارشناسی:

۱. بندهای «الف» و «ب» مثبت ارزیابی می‌شوند که مانع از استخدام‌های بی‌رویه در دستگاه‌ها به خصوص در دستگاه‌های اجرائی با مقررات خاص می‌شود.

۲. بند «ت» ایجاد سامانه نظارت و ارزیابی آموزش کارکنان دولت را تا پایان سال اول برنامه به عنوان تکلیف مرکز آموزش مدیریت دولتی مورد حکم قرار داده است که مثبت ارزیابی می‌شود.

۳. بند «ث» در راستای ساماندهی نظام‌های آموزشی مبتنی بر بانک اطلاعات سوابق و عملکرد مدیران و نیازهای شغلی و نتایج ارزیابی کانون‌های صلاحیت حرفه‌ای، طراحی و تنظیم برنامه‌های آموزش و توسعه قابلیت‌های مدیران در قالب پودمان‌ها و دوره‌های آموزش حین خدمت است و مثبت ارزیابی می‌شود.

۴. بند «ج» نظارت بر عملکرد شرکت‌های خدماتی ارائه‌دهنده وظایف موضوع ماده ۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری را با هدف صیانت و حمایت از حقوق کارکنان شاغل در این شرکت‌ها از طریق «طراحی و استقرار سامانه مدیریت یکپارچه نیروی انسانی شاغل در شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرائی»، هدف قرار داده است. این حکم نیز از کفایت و جامعیت لازم برای تحقق هدف برخوردار است و مثبت ارزیابی می‌شود.

ارزیابی از منظر رویکرد مفهومی تحقیق:

بندهای «الف» و «ب» ماده ۱۰۶ به نوعی در راستای بهره‌گیری از راهبرد نتیجه‌مدار و بهره‌گیری از الگوهای بخش خصوصی در زمینه مدیریت منابع انسانی و جلوگیری از افزایش نیروی انسانی و گسترش تشکیلات دستگاه‌های اجرائی است. البته این حکم ملاحظات مربوط به استخدام دائمی کارکنان خدمات کشوری (civil servants) را تحت عنوان مشاغل حساس رعایت نموده و استخدام رسمی را برای این مشاغل مجاز شمرده است. بند «ت» در مقام رعایت برخی ملاحظات راهبرد نتیجه‌مدار از

جمله حمایت از نیروهایی است که دیگر مورد نیاز نیستند. یکی از ابزارهای این امر «انتقال فرد به مشاغل دولتی یا سازمان‌های دیگر» است.

بند «ج» ماده ۱۰۶ به نوعی در حمایت از آندسته از کارکنان بخش خصوصی است که عهده‌دار بخشی از خدمات مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی است و به نوعی در راستای رعایت ملاحظات مربوط به حمایت از نیروی انسانی، در بهره‌گیری از راهبرد نتیجه‌مدار است.

پیشنهادات مربوط به ماده ۱۰۶

بندهای «الف»، «ب»، «ت»، «ث» و «ج» مورد تأیید است.

ارزیابی ماده ۱۰۷ (هوشمندسازی و دولت الکترونیک)

متن حکم:

ماده ۱۰۷- به منظور هوشمندسازی و تحقق دولت الکترونیک، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موظفند اقدامات زیر را انجام دهند:

الف- مراکز داده اصلی و پشتیبان خود را به زیرساخت یکپارچه ابری دولت هوشمند انتقال دهند. آیین‌نامه این بند مشتمل بر زمانبندی و شیوه انجام آن توسط وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با همکاری وزارت اطلاعات ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ این برنامه تدوین و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

تبصره- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلف است تا پایان سال اول برنامه با اولویت استفاده از الگوی مشارکت عمومی - خصوصی نسبت به ایجاد، تقویت و استقرار زیرساخت یکپارچه ابری دولت هوشمند اقدام نماید.

ب- واحد نوآوری و تحول اداری هوشمند از محل تجمیع مأموریت و ساختار و نیروی انسانی مرکز نوسازی و تحول اداری، فناوری اطلاعات و امنیت فضای مجازی، مراکز تحقیق و توسعه و عناوین مشابه با هماهنگی سازمان اداری و استخدامی کشور ایجاد می‌گردد.

پ- برنامه عملیاتی استقرار و پیاده‌سازی چرخه هوشمندسازی، اصلاح فرایندها و استقرار نظام حکمرانی داده مبنا را تدوین نمایند.

ت- طراحی و راهبری سامانه‌های مشترک، در ستاد وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مستقل و حذف سامانه‌های موازی در چارچوب قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی (مصوب سال ۱۴۰۱) تمرکز می‌یابد.

تبصره- به منظور پرهیز از موازی‌کاری و صرفه‌جویی در هزینه‌های دولت، در طول سال‌های برنامه، راه‌اندازی هرگونه سامانه جدید با گستره ملی و فرابخشی صرفاً پس از کسب مجوز از وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات امکان‌پذیر خواهد بود. وزارت مزبور مکلف است ظرف مدت یک‌ماه از تاریخ وصول درخواست، نسبت به ضرورت و عدم موازی‌کاری آنها تعیین تکلیف و ابلاغ نماید. دستگاه‌های اجرایی مکلف به همکاری و اجرای ابلاغ‌های مذکور هستند.

ث- اقدامات لازم برای توسعه دولت هوشمند به منظور ارتقای شاخص‌های ملی و بین‌المللی از جمله شاخص بین‌المللی توسعه دولت الکترونیک به اجرا برسانند. وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است ظرف مدت سه‌ماه پس از ابلاغ برنامه، دستورالعمل و ضوابط مربوط را ابلاغ نماید.

ج- خدمات خود را تا پایان سال اول برنامه به صورت برخط و امن و حداقل سالانه بیست درصد (۲۰٪) از خدمات الکترونیکی خود را برای ۵۰ درصد (۵۰٪) جمعیت مشمول (بالای ۱۸ سال) و صد در صد (۱۰۰٪) اشخاص حقوقی از طریق «پنجره ملی خدمات دولت هوشمند» به صورت هوشمند و بدون مراجعه حضوری، دخالت عامل انسانی و نیاز به بارگذاری و اخذ مدارک و مستندات به صورت دستی ارائه نمایند. آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر مصادیق خدمات و نحوه هوشمندسازی و بهینه‌سازی فرایندهای مربوطه ظرف مدت سه‌ماه پس از ابلاغ این برنامه توسط وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور تدوین و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

تبصره- سازمان ثبت احوال کشور و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف اند نسبت به راه‌اندازی پایگاه ملی هویت اشخاص حقیقی و حقوقی با امکان شناسایی روابط سببی و نسبی اشخاص حقیقی و شناسایی خانوار اقدام نمایند. این سازمان‌ها مکلف‌اند با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات ظرف مدت یک‌سال پس از ابلاغ برنامه، نسبت به ارائه خدمت احراز هویت در ارائه خدمات الکترونیکی به کلیه بخش‌های دولتی و خصوصی اقدام نمایند.

چ- از ابتدای سال دوم برنامه، تبادل داده و اطلاعات و هرگونه پاسخگویی به استعلام‌های مورد نیاز سایر دستگاه‌های اجرایی و کسب و کارها را براساس قانون داده و اطلاعات ملی به صورت کاملاً آنی و برخط انجام دهند.

ح- از شش‌ماه پس از ابلاغ برنامه از دریافت هرگونه مدرک یا مستندی که دولت صادرکننده آن است به صورت دستی و یا الزام به بارگذاری توسط کاربران خودداری نمایند.

ارزیابی کارشناسی:

۱. بندهای «الف»، «ب»، «ج»، «د»، «ه»، «و»، «ز» و «ح» در راستای ایجاد زیرساخت‌های دولت الکترونیک با هدف ارتقاء کیفیت و کمیت و تسریع در ارائه خدمات دولتی به دیگر دستگاه‌های اجرایی و شهروندان و کسب و کارها، کاهش مراجعات مردم و رفع زمینه‌های ریشه‌ای و ارتقاء تدوین شده، و از این حیث مثبت ارزیابی می‌شوند. اما این نکته باید مورد توجه قرار گیرد که این احکام با نگرش‌ها و ادبیات متفاوت در قوانین برنامه توسعه از جمله در ماده ۶۷ قانون برنامه ششم توسعه، و از جمله در فصل پنجم قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب رسیده، اما آنگونه که باید از کارآمدی لازم برخوردار نبوده‌اند.

تبصره بند ج به نوعی در مقام شناسایی گلوگاه‌های تعارض منافع و همچنین ارائه اطلاعات به بخش‌های دولتی و خصوصی جهت جلوگیری از انتصاب‌های فامیلی و خارج از فضای شایسته‌گزینی است و از این حیث مثبت ارزیابی می‌شود. لکن اجرای این حکم نیازمند تعیین برخی قواعد و ضوابط و جزئیات موضوع است، به عنوان مثال سازمان ثبت احوال مکلف به ارائه چه نوع خدماتی به بخش خصوصی است. آیا هر نوع اطلاعاتی که بخش خصوصی مطالبه می‌کند را باید در اختیار آنان قرار دهد.

۲. بندهای «ب»، «پ» و «ت»: در بند «ب» ماده ۱۰۷ حکم شده که مراکز نو سازی و تحول اداری هوشمند از محل تجمیع مأموریت و ساختار مرکز نوسازی و تحول اداری و فناوری اطلاعات و امنیت فضای مجازی و عناوین مشابه ایجاد شود. این حکم واجد حداقل سه اشکال است. اولاً ایجاد یک واحد درون سازمانی از اختیارات سازمان اداری و استخدامی کشور است که با پیشنهاد دستگاه قابل انجام است و نیاز به قانون ندارد. ضمن آنکه اختیار ادغام دو واحد سازمانی به دستگاه‌ها تفویض شده است. ثانیاً واحدهای فناوری اطلاعات دستگاه‌های اجرایی عهده‌دار وظایفی از جنس ستاد پشتیبانی فنی و تامین تجهیزات سخت افزاری و نرم افزاری برای واحدهای سازمانی دستگاه هستند. ثالثاً در حال حاضر همه دستگاه‌ها مرکز نوسازی اداری ندارند و این حکم باعث می‌شود یک نوع گسترش تشکیلاتی در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی اتفاق بیفتد. ضمن آنکه ضوابط ماده ۲۹ قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر حداکثر ۲۵ واحد سازمانی در وزارتخانه‌ها و ۱۵ واحد سازمانی در موسسات دولتی دور زده می‌شود. برای اجرای تکالیف تعیین شده در قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی

مصوب سال ۱۴۰۱ و مدیریت داده‌های دستگاه‌ها می‌توان این وظیفه را به وظایف مراکز نوسازی و تحول اداری موجود اضافه کرد.

تبصره بند ت مورد تایید است و می‌تواند در قالب بندی مستقل در ماده ۱۰۷ آورده شود.

ارزیابی از منظر رویکرد مفهومی تحقیق:

این ماده در راستای بهره‌گیری از راهبرد مشتری‌مدار از طریق تقویت زیرساخت‌های مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی به شهروندان و تسهیل دسترسی به خدمات عمومی از طریق دولت هوشمند بوده و در تلاش است با استفاده از الگوی مشارکت عمومی - خصوصی در ایجاد زیرساخت‌ها، راهبرد نتیجه‌مدار را نیز مورد استفاده قرار دهد. در عین حال در پی ممیزی‌های کارایی از جمله اصلاح عملیات، حذف ضایعات و تغییر در نظام‌ها و ساختار بوروکراسی فعلی است و محصول نهایی چنین اقداماتی می‌تواند زمینه را برای کاربرد راهبردهای مشتری‌مدار و کنترلی یعنی حرکت از مقررات تفصیلی و فرمان‌های سلسله‌مراتبی به ماموریت‌های مشترک و سیستم‌هایی که موجب پاسخگویی و عملکرد بهتر به شهروندان و از سوی دیگر کاهش هزینه‌ها می‌شوند. نکات فوق رافع ایرادات بندهای ب، پ و ت نیست و علیرغم تایید احکام از منظر رویکرد مفهومی تحقیق، اما ضرورتی به قانونگذاری در رابطه با سه بند موصوف نیست.

تبصره بند «ج» نیز در مقام ایجاد بسترهای اطلاعاتی لازم برای انتخاب و انتصاب و استخدام افراد در یک فضای رقابتی و با رعایت اصل عدالت و شایستگی، جلوگیری از زمینه‌های ایجاد فساد و رانت و همچنین پرهیز از روابط خویشاوندسالاری در نظام اداری و بوروکراسی است تصویب آن در قالب یک بند مستقل توصیه می‌شود.

پیشنهاد در رابطه با ماده ۱۰۷

بندهای «الف»، «ث»، «ج»، «چ» و «ح» مورد تایید است. لکن تبصره بند «ج» نیازمند پیش‌بینی آیین‌نامه اجرایی به تعیین برخی ضوابط و مقررات جهت ارائه خدمت به ویژه بخش خصوصی است. به جهت اشکالاتی که مطرح شد پیشنهاد می‌شود بندهای «ب»، «پ» و «ت» حذف شود. لکن تبصره بند «ت» در قالب بندی مستقل در این ماده درج شود.

ارزیابی ماده ۱۰۸ (هوشمندسازی و دولت الکترونیک)

متن حکم:

ماده ۱۰۸- قوه قضاییه مکلف است در راستای توسعه هوشمندسازی اقدامات زیر را انجام دهد:

الف- از طریق سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و با همکاری ستاد مبارزه با مواد مخدر مزایده‌های شعب اجرای احکام، دوایر اجرای ثبت، تصفیه امور ورشکستگی و اموال موضوع ماده (۳۰) قانون مبارزه با مواد مخدر را از طریق سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) یا سایر سکوها (پلتفرم‌های) دارای مجوز برگزار کند. وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است امکان برگزاری مزایده‌های مذکور را در سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) فراهم سازد. در صورت برگزاری مزایده‌های مذکور از طریق سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد)، مقررات ناظر به فروش مال در محل، و نیز حکم ماده (۱۲۷) (جز در مورد دادورزها و ارزیابان)، قانون اجرای احکام مدنی به جز مزایده اموال فاسدشدنی اجرا نمی‌شود و فروش به صورت غیرحضوری انجام می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر میزان سپرده نقدی شرکت در مزایده و استفاده از سایر وسایل به جای سپرده نقدی، مهلت استرداد سپرده، ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه به تصویب رئیس قوه قضاییه می‌رسد.

ب- با ایجاد زیرساخت‌های لازم در طول سال‌های برنامه نسبت به صدور کلیه اسناد مالکیت به صورت الکترونیکی اقدام نماید. مفاد سند مالکیت صادره در سامانه ابلاغ قوه قضائیه به مالک ارسال و مراتب با ارسال شناسه یکتای سند مالکیت به مالک، پیامک می‌گردد.

پ- احراز هویت اشخاصی که امضای ایشان برای دریافت تمامی خدمات ثبتی از قبیل دریافت خدمت از دفاتر اسناد رسمی، دفاتر ازدواج و طلاق و ادارات ثبت شرکت‌ها لازم است را منوط به اخذ تصدیق الکترونیکی نماید. اتباع خارجی فاقد حساب کاربری در سامانه ابلاغ الکترونیک قوه قضائیه و اشخاصی که به عنوان محکوم یا متهم در زندانها و بازداشتگاهها حضور دارند و همچنین ارائه خدمات موضوع این تبصره در خارج از کشور از حکم این تبصره مستثنی هستند.

دلایل توجیهی بندهای الحاقی

۱. یکی از مشکلات و موانع اصلی فعالان کسب و کار طی سال‌های اخیر، نگاه مکانیکی و استمرار یک امر تصدی‌گری در قدرت دولت در زمینه فرایند ثبت شرکت‌ها است. این امر در بسیاری از موارد سبب شده است که نقش دولت و حاکمیت در قبال بخش خصوصی و کمک به کاشت نهال کسب و کار و حمایت از آنان، ناخواسته به مانعی برای شروع کسب و کار، بی‌انگیزگی کارآفرینان و فعالان کسب و کار در امر سرمایه‌گذاری در حوزه‌های مولدزا تبدیل شده و بعضاً زمینه رشد فعالیت‌های اقتصادی و تجاری غیررسمی و خارج از کنترل و نظارت دولت را فراهم آوردند. کمک به شروع فعالیت کارآفرینان و فعالان کسب و کار، زمینه رشد اقتصاد رسمی و به تبع آن ایجاد شغل و کمک به اداره کشور از طریق اعطای مالیات را فراهم می‌کند. به زعم فرانسویس فوکویاما بخش خصوصی مرغ تخم طلا است که به جای کشتن و بیمار کردن آن باید زمینه رشد و بلوغ و تولید آن را فراهم نمود تا از طریق هم دولت و هم مردم منتفع شوند.

۲. مشکلات فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران در زمینه دعاوی حقوقی و بعضاً نگاه غیر تخصصی در دادگاه‌ها و زمان بر بودن فرایند رسیدگی به این پرونده‌ها، ضرورت حل و فصل آن از طریق ایجاد داده‌گاه‌های تجاری را الزامی می‌نماید.

بندهای الحاقی

۲. به منظور بهبود و امکان رشد کسب و کار و کمک به تسهیل و تسریع در امر کسب و کار، احکام زیر به عنوان تکالیف قوه قضائیه به قالب بند «ت» و «ث» به ماده (۱۰۸) الحاق گردند:

پ- در راستای حذف موانع حقوقی کسب و کار در زمینه فرایند ثبت شرکت به نحوی عمل نماید که:

۱. تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه، نسبت به تفکیک امور تصدی و حاکمیتی مربوط به ثبت شرکت‌ها و واگذاری امور تصدی به اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون اقدام کند.

۲. تا پایان سال دوم اجرای برنامه، نسبت به از بین بردن موانع شروع کسب و کار از طریق ثبت شرکت از جمله کاهش مجوزهای لازم برای فعالیت شرکت‌ها و کاهش میانگین زمانی ثبت شرکت توسط متقاضیان به ۷۲ ساعت، اقدام کند.

ث- به منظور تسریع در حل و فصل مشکلات فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران، در سال اول قانون برنامه هفتم توسعه، نسبت تشکیل دادگاه‌های تجاری (علاوه بر تهران در سایر استان‌ها) با مشارکت دولت اقدام نماید.

ارزیابی ماده ۱۰۹ (هوشمندسازی و دولت الکترونیک)

متن حکم:

ماده ۱۰۹- مراجع غیرقضائی که نتیجه تصمیمات، آرا و دستوراتشان مطابق قوانین یا مقررات باید به ذینفع ابلاغ شود، از قبیل شعب سازمان تعزیرات حکومتی، هیأت حل اختلاف مالیاتی، هیأت‌های بدوی و تجدید نظر تشخیص مطالبات سازمان

تأمین اجتماعی، هیأت تشخیص و هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون‌های موضوع مواد (۹۹) و (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها و کمیسیون ماده (۱۲) قانون زمین شهری مکلفاند از ابتدای سال دوم برنامه، ابلاغ‌های خود را در صورتی که شخص ذینفع در سامانه ابلاغ الکترونیک قوه قضائیه دارای حساب کاربری باشد، از طریق سامانه مذکور ارسال نمایند. در صورتی که شخص در سامانه ابلاغ الکترونیک قوه - قضائیه دارای حساب کاربری نباشد، ابلاغیه باید به طرق سابق به ذی‌نفع ارسال شود. ابلاغ قانونی مراجع موضوع این ماده مستلزم ابلاغ از طریق ذکر شده در این حکم است.

ارزیابی کارشناسی:

این ماده نیز در راستای ایجاد زیرساخت‌های دولت الکترونیک و هوشمندسازی خدمات دستگاه‌های اجرایی با هدف ارتقای شفافیت و نظارت بر آرای صادره، کاهش مراجعات مردم، ارتقاء کیفیت و کمیت، تسهیل و تسریع در ارائه خدمات دولتی به اشخاص حقوقی، شهروندان و کسب‌وکارها، و جلوگیری از جعل اسناد دولتی و رفع زمینه‌های رشوه و ارتشاء تدوین شده، و از این حیث مثبت ارزیابی می‌شود.

ارزیابی از منظر رویکرد مفهومی تحقیق:

این حکم در راستای بهره‌گیری از راهبرد مشتری‌مدار از طریق تقویت زیرساخت‌های مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی به شهروندان و تسهیل و تسریع در دسترسی به خدمات عمومی از طریق دولت هوشمند است.

پیشنهادات مربوط به ماده ۱۰۹

مورد تایید است.

ماده ۱۱۰ (ارزیابی عملکرد و ارتقای رقابت‌پذیری)

متن حکم:

ماده ۱۱۰- به منظور استقرار نظام مدیریت عملکرد و بهبود عملکرد نظام اداری، سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است با همکاری دستگاه‌های اجرائی اقدامات زیر را انجام دهد:

الف- بر اساس شاخص‌های سنجش کیفیت خدمات، قیمت تمام‌شده خدمات، سرعت ارائه خدمات و میزان الکترونیکی شدن خدمات و همچنین میزان رضایت‌مندی مردم از دریافت خدمات، تمامی دستگاه‌های ارائه دهنده خدمت را (نظیر خدماتی آموزشی، بهداشتی و درمانی، بهزیستی، کشاورزی، بانکی، مالیاتی، ثبت احوال، ثبت اسناد) به تفکیک سطوح ملی و استانی را به صورت سالانه ارزیابی و بر اساس نمره، رتبه‌بندی نماید و گزارش آن را حداکثر تا پایان خرداد سال بعد، به صورت شفاف، ضمن ارائه به رئیس جمهور، به اطلاع مردم برساند. دستگاه‌های اجرائی و واحدهای استانی که جزء ده درصد (۱۰٪) بالای رتبه‌بندی قرار می‌گیرند مورد تشویق و در خصوص ده درصد (۱۰٪) انتهایی، مورد برخورد انضباطی قرار می‌گیرند. آیین‌نامه اجرائی این بند بنا به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور ظرف شش ماه پس از ابلاغ این قانون، به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد.

ب- به منظور توسعه نظام مدیریت عملکرد نتیجه‌محور و حافظه‌دار کردن پرونده شغلی مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرائی، نسبت به بازطراحی و استقرار سامانه جامع عملکرد کارکنان دولت بر اساس شاخص‌های اصلی نتیجه‌محور و استانداردهای جلب رضایت مردمی و سلامت اداری با توجه به موارد زیر اقدام نماید.

۱- گزارش‌های عملکرد مدیران در بازه‌های زمانی مشخص قابل رصد باشد. بالاترین مقام دستگاه‌های اجرائی مربوط مکلفند در هنگام انتصاب مدیران، نسبت به انعقاد تفاهم‌نامه‌های عملکرد اقدام و نسبت به انتشار آن به پیوست حکم مدیران و همچنین بارگذاری آن در سامانه اقدام کنند. کارنامه مدیران بر اساس نتایج ارزیابی سامانه، مبنای عزل و نصب مدیران و

تخصیص اعتبارات جاری دستگاه در خصوص پرداخت‌های غیرحکمی مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرائی مربوط خواهد بود. آن دسته از مدیرانی که نمرات ارزشیابی لازم را اخذ نموده‌اند، بر اساس دستورالعملی که به تصویب شورای عالی اداری می‌رسد، برکنار می‌شوند.

تبصره- سنجش عملکرد بهره‌وری دستگاه‌های اجرائی باید در ارزشیابی سالانه مدیران لحاظ گردد.

۲- آن دسته از کارکنان دستگاه‌های اجرائی که حداقل نمره ارزشیابی لازم را در طول دو سال اول برنامه احراز ننمایند، بر اساس دستورالعملی که سازمان اداری و استخدامی کشور ابلاغ می‌کند، تا تعیین تکلیف وضعیت، مشمول ماده (۱۲۲) قانون مدیریت خدمات کشوری قرار می‌گیرند.

پ- با هدف شناسایی مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع در مؤسسات عمومی موضوع ماده (۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، «ستاد ملی مدیریت تعارض منافع» بر اساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد مرکب از رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور، رئیس سازمان، معاون حقوقی رئیس‌جمهور، وزیر اطلاعات، بازرس ویژه رئیس‌جمهور و سه نفر خبره به انتخاب رؤسای سه قوه با مأموریت‌ها و وظایف زیر تشکیل می‌شود. اجرای این حکم در خصوص وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران و بنگاه‌های اقتصادی وابسته به آنها براساس مصوبه شورای عالی امنیت ملی خواهد بود. دبیرخانه ستاد در سازمان اداری و استخدامی کشور مستقر می‌گردد.

۱- شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع و اعمال اصلاحات فرایندی و در صورت نیاز ارائه پیشنهاد تصویب یا اصلاح قوانین و مقررات لازم در مراجع ذی‌ربط برای مدیریت این موقعیت‌ها؛

۲- ارزیابی و رتبه‌بندی سالانه مؤسسات عمومی از حیث مدیریت تعارض منافع و انتشار عمومی نتایج.

ارزیابی کارشناسی:

۱. **بندهای الف و ب** در مقام ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و بازرگانی و استقرار سامانه جامع عملکرد کارکنان دولت به منظور امکان‌رصد عملکرد دستگاه‌های اجرایی و تشویق و تنبیه آنان و همچنین عزل و نصب مدیران براساس عملکرد آنان، تخصیص اعتبارات جاری دستگاه در خصوص پرداخت‌های غیرمستمر و پاداش به مدیران و کارکنان براساس نتایج ارزیابی عملکرد و همچنین مکانیزم‌های تنبیه و تشویق از جمله خروج از خدمت براساس نظام‌های مدیریت عملکرد است. لذا این حکم مثبت ارزیابی می‌شود. تنها نکته اینکه در فراز بند ب قید زمانی برای بازرگانی و استقرار سامانه مربوط توسط سازمان اداری و استخدامی پیش‌بینی نشده است.

جزء ۲ بند ب نیز بیان داشته است که آندسته از کارکنان که در دو سال اول برنامه نمره ارزشیابی لازم را احراز ننمایند، مشمول ماده ۱۲۲ قانون مدیریت خدمات کشوری یعنی آماده به خدمت، انفصال از خدمت و سایر حالات مندرج در این ماده می‌شوند. طبیعتاً ابتدا باید سامانه طراحی و سپس کارکنان براساس این نظام مورد ارزیابی قرار گیرند. لذا لازم است قید زمانی ارزیابی کارکنان از زمان استقرار نظام در جزء ۲ بند ب لحاظ شود.

۲. **بند «پ»** تشکیل «ستاد ملی مدیریت تعارض منافع» را مورد حکم قرار داده است، که به نظر می‌رسد درج این حکم در لایحه برنامه هفتم توسعه به علت مسکوت ماندن «لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» به شماره ثبت ۷۵۸ در مجلس شورای اسلامی است. در رابطه با تشکیل ستاد مذکور بایستی این موضوع مورد نظر قرار گیرد که تاکنون به موجب قانون، ستادها یا شوراهای زیادی با هدف سیاست‌گذاری واحد، هماهنگی فرابخشی و بین دستگاهی تشکیل شده است اما بررسی عملکرد این شوراهای در بسیاری از موارد حکایت از آن دارد که این ستادها و شوراهای به جهت مسئولیت‌های متعدد مقامات حاضر، یا اساساً جلسات آنان تشکیل نشده یا تشکیل آن‌ها به دلایل مختلفی مانند فقدان منابع مالی و عدم دستور کار مشخص به دستاورد مشخصی منتهی نشده است. به نظر می‌رسد تشکیل این ستاد نیز به سرنوشت شوراهای قبلی دچار خواهد شد و جز تحمیل هزینه قانونگذاری و هزینه‌های مربوط به تشکیل ستادها، به خروجی

مورد انتظاری دست پیدا نمی‌کند. با این رویکرد تشکیل این ستاد توصیه نمی‌شود. اگر اصرار بر تشکیل این ستاد است به نظر می‌رسد منطقی‌تر آنستکه تعیین تکلیف لایحه موصوف از مجلس شورای اسلامی مطالبه شود. در صورت تاکید دولت بر تشکیل این ستاد در لایحه برنامه هفتم، لازم است شرح وظایف ستاد براساس همین قانون تعیین و رئیس دبیرخانه مشخص شود. مضاف اینکه به جهت تاثیر مصوبات این ستاد بر حوزه کسب و کار و فعالان بخش خصوصی، نماینده بخش خصوصی بنا به انتخاب اتاق ایران به ترکیب ستاد افزوده شود. همچنین لازم است به جهت اینکه سازمان بازرسی کل کشور فاقد قدرت اجرایی است، دادستان کل کشور هم به ترکیب ستاد افزوده شود.

ارزیابی از منظر رویکرد مفهومی تحقیق:

۱. بند الف و ب این حکم در راستای بهره‌گیری از راهبرد نتیجه مدار از طریق استقرار نظام مدیریت عملکرد به عنوان یکی از محورهای اصلی این راهبرد و ایجاد زمینه لازم برای استانداردسازی ارزیابی عملکرد و اعطای پاداش و مجازات به کارکنان و مدیران است. براساس این راهبرد کارکنان و سازمان‌های دولتی به خاطر کارهای خوبشان جایزه گرفته و به خاطر کارهای کم کیفیتشان مجازات می‌شوند. مدیریت عملکرد به عنوان یکی از راهکارهای مورد استفاده در راهبرد نتیجه‌مدار، از دو راهکار رقابت مدیریت شده (پیمان‌سپاری، رقابت بخش خصوصی با بخش دولتی، ..) و مدیریت بنگاهی (شرکت‌سازی، صندوق‌های اقتصادی، و ...) تغییر و تحول کم‌تری را ایجاد می‌کند. این راهکار به جای درهم شکستن قدرت انحصاری دولت آن را ابقاء می‌کند، خطر کم‌تری را متوجه کارکنان دولتی و مدیران و سیاستمداران می‌کنند. در این راهکار هیچ کارمندی شغل خود را به نفع رقبای خصوصی از دست نمی‌دهد. سیاستمداران هم به جای این که اجازه دهند مشتریان منابع دولتی را تخصیص دهند، خود به تخصیص این منابع اقدام می‌کنند. این راهکار برای اجرا به مدت زمان بیشتری نیاز دارد و بازآفرینان در سرتاسر جهان متوجه شده‌اند که مدیریت عملکرد قادر است رشد قابل توجه و پایداری را در بهره‌وری دولت پدید آورد.

۲. بند پ یعنی تشکیل ستاد ملی مدیریت تعارض اگر چه ساختارهای لازم جهت رعایت منافع عمومی توسط مقامات، مسئولان، کارگزاران و کارکنان و همچنین کاهش امکان استفاده از موقعیت اداری برای منافع شخصی را فراهم می‌کند، و منجر به خیر عمومی و منفعت عامه می‌شود و به نوعی در مقام بهره‌گیری از راهبرد مشتری مدار است، اما در این رابطه صرف تشکیل ستاد به تنهایی کفایت نمی‌کند و لازم است این امر در یک لایحه مستقل با لحاظ همه جوانب موضوع همانند «لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» مورد بحث و قانونگذاری قرار گیرد و براساس تکالیف مندرج در لایحه مورد نظر ساختارهای مناسب برای آن پیش‌بینی شود.

پیشنهادات مربوط به ماده ۱۱۰:

۱. بند الف مورد تایید است.
۲. جزء ۱ بند ب مورد تایید است، لکن لازم است در فراز این بند قید زمانی برای انجام تکلیف سازمان اداری و استخدامی تعیین شود.
۳. جزء ۲ بند ب بدین شرح اصلاح شود: «پس از استقرار و راه‌اندازی سامانه جامع عملکرد کارکنان دولت، آندسته از کارکنانی که دو سال متوالی حداقل نمره ارزیابی را احراز نمایند، تا تعیین تکلیف وضعیت مشمول ماده ۱۲۲ قانون مدیریت خدمات کشوری قرار می‌گیرند».
۴. در رابطه با بند پ پیشنهاد می‌شود لایحه مدیریت تعارض منافع «لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» به شماره ثبت ۷۵۸ از مجلس شورای اسلامی پیگیری شود.
در صورت تاکید دولت بر تشکیل این ستاد لازم است:
 - شرح وظایف ستاد تعیین شود؛
 - رئیس دبیرخانه مشخص شود.
 - نماینده بخش خصوصی بنا به معرفی اتاق ایران و تأیید دادستان کل کشور به ترکیب ستاد افزوده شود.

ارزیابی ماده ۱۱۱ (نظام بهره‌وری)

متن حکم:

ماده ۱۱۱- به منظور استقرار کامل نظام بهره‌وری به صورت شفاف و دستیابی به نتایج آن به صورت کمیت‌پذیر:

الف- سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است در راستای ارتقای اثربخشی و انسجام اقدامات متولی آن بهره‌وری در کشور، طرح نظام ملی بهره‌وری، شرح تکالیف نقش‌آفرینان آن و تقسیم کار ملی و استانی را حداکثر شش‌ماه پس از ابلاغ برنامه، به تصویب شورایی عالی اداری برساند.

ب- دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند ضمن استقرار چرخه بهره‌وری در مجموعه خود و دستگاه‌های تابعه، برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری خود را با هدف حل مسائل اولویت‌دار بهره‌وری مشتمل بر عوامل پیش‌برنده، بازدارنده و نماگرهای قابل سنجش و اهداف عملیاتی سالیانه خود را ظرف مدت شش‌ماه پس از ابلاغ نظام ملی بهره‌وری به تصویب رسانده و سالانه در موافقتنامه‌های متبادله با سازمان درج نمایند.

ارزیابی کارشناسی:

ماده ۱۱۱ مربوط به استقرار نظام بهره‌وری شامل؛ طرح نظام ملی بهره‌وری، استقرار چرخه بهره‌وری در مجموعه خود و دستگاه‌های تابعه و سطوح استانی، انتصاب و ارتقای مدیران بر اساس پایش بهره‌وری، و نحوه بهره‌مندی آنها از منافع حاصل از ارتقای بهره‌وری و پرداخت پاداش براساس نتایج کارنامه بهره‌وری و اعطای پاداش مبتنی بر عملکرد افراد است. این احکام از انتظام و انسجام مناسبی برخوردار است و به نحوی تنظیم شده است که الزامات استقرار نظام بهره‌وری را رعایت نموده و ارتباط مناسبی با سایر نظام‌های مرتبط از جمله نظام مدیریت عملکرد، نظام انتخاب و انتصاب مدیران و نظام پرداخت برقرار نموده است.

ارزیابی از منظر رویکرد مفهومی تحقیق:

بندهای ماده ۱۱۱ معطوف به راهبرد نتیجه‌مدار از طریق بهره‌گیری از الگوهای بخش خصوصی، ارتقاء بهره‌وری و مدیریت عملکرد است و اعطای پاداش براساس نظام بهره‌وری است.

پیشنهاد مربوط به ماده ۱۱۱

مورد تأیید است.

ارزیابی بند ۴ (بهبود فضای کسب و کار)

با توجه به اهمیت بند «ث» ماده (۴) لایحه و تاثیر آن بر فضای کسب و کار و با توجه به اینکه این حکم به مباحث ارتقاء نظام اداری نیز مربوط می‌شود، لذا در این گزارش این حکم نیز مورد ارزیابی قرار گرفته است.

متن حکم

ث- به دولت اجازه داده می‌شود، به منظور تسریع و تسهیل در فرایندهای پرداخت و وصول مالیات و کسور بیمه از طرف واحدهای کسب‌وکار، فرایند وصول دریافت حق بیمه را توسط سازمان امور مالیاتی کشور انجام دهد.

تبصره- سازمان تأمین اجتماعی مکلف است تا پایان سال دوم برنامه، نسبت به الکترونیکی نمودن فرایند صدور مفاصاحساب به نحوی اقدام نماید که در تمامی قراردادهای پیمان، تشخیص نوع قرارداد، محاسبه نرخ حق بیمه و تعهدات طرفین، به صورت سیستمی، در زمان صدور مفاصاحساب تعیین شود.

ارزیابی کارشناسی:

۱. ارزیابی بند «ث» ماده (۴): سیستم وصول یکپارچه مالیات‌ها و حق بیمه‌های تأمین اجتماعی

در طول دو دهه گذشته تغییرات و اصلاحات بسیاری در ساختار مؤسسات تأمین اجتماعی در اتحادیه اروپا صورت گرفته است. هدف کلیدی این اصلاحات را می‌توان تأمین مالی موفق و بدون کسری سیستم‌های نوین تأمین اجتماعی و همچنین جلوگیری از فرارهای بیمه‌ای و مالیاتی دانست. یکی از این اصلاحات، تعامل چشمگیر میان سازمان مالیاتی و تأمین اجتماعی در خصوص وصول ابزار مالی سیستم‌های تأمین اجتماعی به سبب کارکردهای مشترک این دو سازمان و ایجاد "سیستم وصول یکپارچه مالیات‌ها و حق بیمه‌های تأمین اجتماعی" است. عملیات وصول با استفاده از فرم‌های پرداخت یکپارچه برای انواع و میزان مالیات‌ها و حق بیمه تأمین اجتماعی می‌تواند انجام شود. کارآیی وصول یکپارچه براساس میزان هماهنگی قوانین تأمین اجتماعی و مالیاتی تعیین شده و ترجیح بر این است که تعریف دستمزدها، زمان‌بندی اظهارنامه‌ها و پرداخت مالیات‌ها و حق بیمه‌های تأمین اجتماعی مشترک و هماهنگ باشد. نتایج مطالعه باکرتزی و همکاران (۲۰۱۱) نشان از آن دارد که روند همگرایی از سوی برخی سیستم‌های وصول موازی (همانند آنچه در ایران است) به سیستم‌های تلفیقی (و وصول یکپارچه بیمه و مالیات) وجود داشته است، اما هیچ موردی از تبدیل یک سیستم تلفیقی به یک سیستم وصول موازی وجود ندارد.

نتایج مطالعه میلانی و همکاران (۱۴۰۰) نشان می‌دهد که مشکلات مربوط به شناسایی و ثبت نام بیمه شدگان برای کشورهای که به دنبال تلفیق مراحل وصول هستند، ناشی از تمایز قائل شدن بین افراد متعهد به پرداخت حق بیمه تأمین اجتماعی و مؤدیان مالیاتی است. افرادی که مسئولیت پرداخت حق بیمه‌های تأمین اجتماعی را دارند، اغلب مردم عامه و بدون درآمد تخصصی هستند که گاهی به دلیل اقامت در یک کشور خاص مجبور به پرداخت حق بیمه‌های تأمین اجتماعی می‌شوند و با مؤدیان (کارفرمایان، کارگران و خویش فرمایان) از نظر ویژگی‌های درآمدی متفاوت هستند. این تمایز بین بیمه شدگان و مؤدیان به عنوان یک قاعده، برای شناسایی افراد متعهد به پرداخت حق بیمه تأمین اجتماعی در سیستم وصول یکپارچه نیاز به تمهیدات مختلفی دارد.

کارکرد دیگر مربوط به حسابداری و گزارش‌دهی پرداخت‌ها توسط کارفرمایان و خویش فرمایان است که بار اداری را برای افراد متعهد به پرداخت مالیات‌ها و حق بیمه تأمین اجتماعی ایجاد می‌کند اما حذف این بارهای اداری به میزان تلفیق تحقق یافته وابسته بوده و انجام تلفیق می‌تواند حسابداری و گزارش‌دهی حق بیمه‌های تأمین اجتماعی و مالیات‌ها را با این شرط که کارکردهای تکراری کارفرمایان و خویش فرمایان را از بین ببرد تسهیل کند. از سوی دیگر، عملیات وصول با استفاده از فرم‌های پرداخت یکپارچه برای انواع و میزان مالیات‌ها و حق بیمه تأمین اجتماعی می‌تواند انجام شود. علاوه بر آن، استفاده از فرم‌های الکترونیکی یکپارچه می‌تواند استفاده از چندین برگه کاغذی را از بین برده و نقش دولت الکترونیک را در کشورها ارتقا بخشد. لازم به ذکر است که کارآیی و وصول یکپارچه بر اساس میزان هماهنگی قوانین تأمین اجتماعی و مالیاتی تعیین شده و ترجیح بر این است که تعریف دستمزدها، زمان‌بندی اظهارنامه‌ها و پرداخت مالیات‌ها و حق بیمه‌های تأمین اجتماعی مشترک و هماهنگ باشد. یکی دیگر از کارکردهای اداری فرآیند وصول یکپارچه، تأیید یا الزام ثبت نام، پرداخت حق بیمه‌ها و سایر مقررات قانونی یا نظارتی است. این کارکرد دارای کارکردهای فرعی بسیاری از جمله پردازش اظهارنامه‌ها است که به شناسایی افراد بدون پرداخت یا حسابهای مجرم کمک کرده، منجر به تشکیل رویه‌های هدفدار علیه این افراد شده و به انتخاب پرداخت کنندگان برای حسابرسی کمک میکند.

با توجه به نکات مطرح شده باید توجه داشت که ایجاد یک محیط قانونی و اداری مناسب به عنوان پیش شرط اساسی تلفیق عملیات وصول حق بیمه تأمین اجتماعی و مالیات‌ها به شمار می‌آید. این بدان معنی است که اداره وصول جدید، یعنی سازمان مالیاتی، باید برای تمام جنبه‌های مختلف وصول حق بیمه‌های تأمین اجتماعی مسئولیت‌های جدیدی را به عهده بگیرد. این امر می‌تواند با ارزیابی قبلی از آمادگی سازمان مالیاتی برای به دست آوردن این صلاحیت مشخص شود. اگر

سازمان مالیاتی دارای پرسنل آموزش دیده و مدیریت کارا باشد، آنگاه این گذار یا انتقال به سیستم یکپارچه می‌تواند با کاهش هزینه‌های اداری، با موفقیت انجام شود.

نکته حائز اهمیت این است که در طراحی فرآیند تلفیق، سیاستگذار می‌بایست چالش‌های احتمالی تجمع و وصول در یک بستر سازمانی را در نظر بگیرد. در اینجا میتوان به مهمترین چالشها اشاره کرد:

- تلفیق می‌تواند به عنوان تصرف سازمان تأمین اجتماعی توسط سازمان مالیاتی تلقی شود.
- سازمان مالیاتی امکان دارد توجه کمی به نیازهای خاص سیستم تأمین اجتماعی داشته باشد.
- ممکن است در ایجاد تمایز بین کارگران و خویش فرمایان از منظر وضعیت مالیاتی و حق بیمه تأمین اجتماعی فرد مشکلاتی وجود داشته باشد.

- ممکن است در تعریف درآمد به عنوان مبنای محاسبه مالیات و حق بیمه تأمین اجتماعی اختلافاتی وجود داشته باشد.
 - ممکن است دوره‌های محاسبه مختلفی برای حق بیمه تأمین اجتماعی و مالیات‌ها وجود داشته باشد.
 - تقسیم بندی سهم کارگر و کارفرما در حق بیمه تأمین اجتماعی می‌تواند در وصول مالیات‌ها مشکل ایجاد کند.
 - ممکن است در طراحی سیستم تبادل داده‌ها مسائلی مربوط به حفظ اطلاعات شخصی افراد مطرح باشد.
- در نهایت، هنگام اجرای فرآیند تلفیق، لازم است عوامل دیگر نیز مد نظر قرار گرفته شوند. ابتدا می‌بایست فضای قانونی و سازمانی مناسبی برای چنین سیستم وصولی ایجاد شود. علاوه بر این، در صورت نیاز، قوانین ملی اصلاح و طرح‌هایی برای تثبیت پایه‌های تلفیق اجرا شوند (به عنوان مثال، ایجاد درک بهتر از ساختار منظم وصول، ایجاد همکاری موثر درون سازمانی، ایجاد کارگروه‌های مشترک بین سازمانی و غیره). در نهایت، قوانین مالیاتی و تأمین اجتماعی می‌بایست بر اساس فرآیند وصول هماهنگ شوند.

به طور خلاصه، امکان دارد که در فرآیند تلفیق سازمان مالیاتی و تأمین اجتماعی امکانات موجود و پرسنل اداری تحت تاثیر قرار بگیرند. به علاوه، قوانین مالیاتی و حق بیمه تأمین اجتماعی می‌تواند با هم هماهنگ و فرآیند اصلی وصول این دو مشترک شوند. در ضمن هزینه‌های اداری دولت را می‌توان کاهش داد و عملکرد سیستم تمکین را بهبود بخشید. در آخر، توجه به نکات ذیل حائز اهمیت می‌باشد:

- تلفیق سیستم دریافت دو سازمان مالیات و تأمین اجتماعی می‌تواند سیستمی کارآمد و مقرون به صرفه باشد.
 - بار اداری بر سازمان و کارفرمایان یا بیمه شدگان می‌تواند به طرز چشمگیری کاهش یابد.
 - با استفاده از فناوری‌های نوین می‌توان فرآیند وصول را تسهیل کرد.
 - روش‌های اجرا و کنترل سخت‌گیرانه منجر به تمکین بیشتر می‌شود و پایداری سیستم تأمین اجتماعی را حفظ خواهد کرد.
- مباحث فوق حکایت از پیچیدگی‌ها، چالش‌ها، موانع احتمالی و ضرورت‌های قانونگذاری در این رابطه دارد. ضمن اینکه این عرصه نیازمند زیرساخت‌های اطلاعاتی و فنی لازم است. شیوه نگارش حکم پيشنهادهی به نحوی است که چندان به دنبال راه‌اندازی سیستم یکپارچه وصول مالیات‌ها و حق بیمه‌های تأمین اجتماعی نبوده و به بیان برخی کلیات بسنده نموده است. اگر در نظر آوریم که لایحه برنامه هفتم توسعه تا چه میزان احکام تکلیفی برای دستگاه‌های اجرایی در نظر گرفته است، بنابراین نمی‌توان چندان امیدی به اجرای احکام تجویزی در این لایحه داشت. براساس تجربیات جهانی در این عرصه و چالش‌هایی که اجرای این سیستم در برخی از کشورها ایجاد کرده است، به نظر می‌رسد استقرار راه‌اندازی این سیستم نیازمند تدوین لایحه از سوی دولت و با مشارکت دستگاه‌های اصلی است.

۲. ارزیابی تبصره بند «ث» ماده (۴): الکترونیکی نمودن فرایند صدور مفاصاحساب

سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگترین نهاد اجتماعی و یکی از بزرگترین نهادهای اقتصادی کشور نقش بی‌بدیلی در سهولت و یا صعوبت فعالیت‌های اقتصادی و تولیدی در کشور دارد. اگرچه تأثیرات عمیق مشکلات اقتصادی بر منابع آن سازمان بر کسی پوشیده نیست اما مجامع کارفرمایی بر این موضوع تأکید دارند که برای عبور از بحران‌ها و جبران کمبودهای مالی لازم است تا فضای کسب و کار و تولید در حوزه فعالیت‌های این سازمان به نحوی مدیریت و تسهیل گردد تا منافع

حاصل از افزایش سرمایه‌گذاری و ارزش افزوده حاصل از فعالیت‌های سالم اقتصادی موجب رونق اقتصاد و منتفع شدن همه ذی‌نفعان و بازیگران این عرصه از جمله سازمان تامین اجتماعی شود. مجامع کارفرمایی بر این عقیده‌اند که سازمان تامین اجتماعی برای کاهش مسائل و کمبودهای مالی خود نیاستی متوسل به افزایش فشار بر کارفرمایانی شود که خود در معضلات اقتصادی گرفتارند و هر روز بر مشکلات و موانع آنان افزوده می‌شود. انجام اصلاحات ساختاری و نهادی در سازمان تامین اجتماعی با شنیدن صدای ذی‌نفعان و مشارکت آنان می‌تواند راه حل موثرتر و سازنده‌تری باشد.

طی سال‌های اخیر از طریق نشست‌های مشترک بین سازمان با اتاق بازرگانی ایران و سایر موسسات و نهادهای غیردولتی که از کارفرمایان و صاحبان کسب و کار نمایندگی می‌کنند، اقداماتی جهت بهبود فضای کسب و کار صورت پذیرفته است، اما هنوز برخی مشکلات به قوت خود باقی است و صاحبان کسب و کار این مسائل را به عنوان موانع پیش‌روی خود در رابطه با مسائل مرتبط با سازمان تامین اجتماعی در حوزه کسب و کار قلمداد می‌کنند. یکی از مشکلات اصلی و عمده کارفرمایان و پیمانکاران اخذ مفاصا حساب از سازمان تامین اجتماعی است^{۲۶}. موضوعی که این حکم نیز در مقام اتخاذ راهکار برای حل آن است، اما لازم است با جزئیات بیشتری این موضوع مورد حکم قرار گیرد.

در حال حاضر پس از انعقاد قراردادهای مقاطعه، پیمانکار در مقام پرداخت کسورات بیمه‌ای، در خصوص تعیین ضریب و نرخ حق بیمه هر یک از قراردادهای حسب ماهیت آن با چالش‌هایی با سازمان تامین اجتماعی مواجه می‌شود و بعضاً باعث طرح شکایات در مراجع قضایی و شبه قضایی شده است. برای رفع این مشکل به نظر می‌رسد در صورتی که امکان اخذ نظر سازمان تامین اجتماعی در خصوص ضریب حق بیمه هر قرارداد- قبل از برگزاری مناقصه و یا عقد قرارداد- فراهم گردد، می‌تواند موجب شود که علاوه بر رفع ابهامات و اختلافات آتی، شفافیت نیز در تعیین هزینه‌های هر قرارداد و آنالیز مالی دقیق آن بوجود آید و از طرح شکایات و رفت و آمدهای آتی پیشگیری شود.

۳. بندهای الحاقی: تسهیل فضای کسب و کار و مشوق‌هایی برای تقویت مسئولیت اجتماعی

به منظور بهبود و تسهیل فضای کار و ارتقای رقابت‌پذیری از جمله تسهیل روند صدور مجوز نمایندگان نگاه‌های بین‌المللی و تخصصی داخلی و خارجی و همچنین تقویت مسئولیت اجتماعی صاحبان کسب و کار از طریق اعطای مشوق‌های لازم شایسته است دو بند به ماده ۴ لایحه الحاق شود.

ارزیابی از منظر رویکرد مفهومی تحقیق:

– بند «ث» ماده (۴) مبتنی بر ادبیات و تجربه جهانی تنظیم شده و در صورت اجرای صحیح و دقیق می‌تواند موجب کاهش فرار مالیاتی و فرار بیمه‌ای شود.

– تبصره بند «ث» ماده (۴) منجر به ایجاد شفافیت و ارتقای پاسخگویی و از سوی دیگر ارتقای کیفیت و سرعت ارائه خدمات به مشتریان و صاحبان کسب و کار می‌گردد و از این منظر در مقام بهره‌گیری از راهبرد مشتری‌مدار است.

پیشنهادات مربوط به بند «ث» ماده ۴:

بند «ث» ماده (۴) به شرح زیر اصلاح شود:

ث- دولت مکلف است تا پایان سال دوم برنامه، بررسی‌های لازم جهت راه‌اندازی «سیستم یکپارچه وصول مالیات‌ها و حق بیمه‌های تامین اجتماعی» و فرایند وصول دریافت حق بیمه توسط سازمان امور مالیاتی کشور را انجام و جهت تصویب در مسیر قانونی قرار دهد و اجرا نماید.

تبصره بند «ث» ماده (۴) در قالب یک بند مستقل به شرح زیر ذیل اصلاح شود:

^{۲۶} دفتر بیمه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در مرداد ۱۴۰۰ گزارشی تحت عنوان «بهبود سازوکارهای تامین اجتماعی و رفع موانع تولید (ویرایش دوم)» به چاپ رسانده است که در این گزارش به تفصیل به تبیین اهم مسائل و مشکلات کارفرمایان و پیمانکاران در زمینه مفاصا حساب و سایر مشکلات پیمانکاران و کارفرمایان در مراجعه و مواجهه با سازمان تامین اجتماعی پرداخته است.

در راستای اولویت بخشی به ارتباطات الکترونیکی و توسعه کارآمد و اثربخش خدمات الکترونیکی و همچنین شفافیت در احتساب حق بیمه و اخذ مفاصا حساب قراردادهای پیمان، سازمان تامین اجتماعی مکلف است:

۱- زیرساخت‌های فناوری اطلاعات را به نحوی مستقر نماید که در سال اول برنامه، امکان بارگذاری اطلاعات قراردادهای پیمان قبل از انعقاد قرارداد نهایی با پیمانکار فراهم شود.

۲- ضمن همکاری و هماهنگی با سایر دستگاه‌های ذی‌ربط نسبت به ایجاد زیرساخت‌ها و راه‌اندازی سامانه مفاصا حساب الکترونیک ماده ۳۸ قانون تامین اجتماعی اقدام نموده و انجام تکالیف و تعهدات مقرر در ماده مذکور و کلیه تعاملات مربوطه از قبیل دریافت مجوزهای فعالیت و یا صلاحیت و اسناد و مدارک موثر در احتساب حق بیمه کارکنان شاغل در اجرای قراردادهای یا عملیات واگذار شده را از مراجع ذیصلاح قانونی به صورت تعاملات الکترونیکی برخط و یا مکاتبه‌ای راهبری نماید. دستگاه‌های مشمول مکلفند سامانه‌های الکترونیک خود را به نحوی ایجاد یا بروزرسانی نمایند که امکان تبادل امن داده و اطلاعات از طریق سامانه مذکور فراهم شود.

۳- نسبت به الکترونیکی نمودن فرایند مفاصا حساب به نحوی اقدام نماید که در کلیه قراردادهای پیمان، تشخیص نوع قرارداد، محاسبه نرخ حق بیمه و تعهدات طرفین به صورت سیستمی در زمان صدور مفاصاحساب تعیین شود.

بند یک الحاقی به ماده ۴- به منظور ترویج نوع دوستی و هدایت اقدامات صاحبان کسب و کار به سوی اقدامات اثربخش، دولت مکلف است مشوق‌های لازم از جمله تسهیل صدور مجوزهای ضروری، ارائه آمار و اطلاعات مورد نیاز، ارائه تسهیلات و معافیت‌های مالیاتی را برای حمایت از کارآفرینان و کسب و کارهای اجتماعی^{۳۷} ارائه کند. سازوکار بهره‌برداری از این مشوق‌ها به موجب آیین‌نامه‌ای است که ظرف مدت شش ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، توسط وزارت تعاون، کار و اجتماعی با مشارکت اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران تهیه و به تصویب هیات وزیران می‌رسد.

بند دو الحاقی به ماده ۴- صدور مجوز برگزاری نمایشگاه‌های بین‌المللی و تخصصی داخلی و خارجی به اتاق‌های سه گانه کشور شامل اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق تعاون مرکزی و اتاق اصناف ایران واگذار می‌گردد.
تبصره - اتاق‌های بازرگانی موظفند که برنامه دوساله برگزاری نمایشگاه‌ها را به اطلاع عموم فعالان اقتصادی برسانند.

۶-۳-۲. پیشنهاد حکم الحاقی به فصل (۲۳) لایحه برنامه هفتم توسعه

علاوه بر بندهای الحاقی به ماده (۴) به منظور «تقویت مسئولیت اجتماعی صاحبان کسب و کار»، و «تسهیل روند صدور مجوز نمایشگاه‌های بین‌المللی و تخصصی داخلی و خارجی» و بندهای الحاقی به ماده (۱۰۷) در رابطه با «تسریع در ثبت شرکت» و «ایجاد دادگاه‌های تجاری در تهران و سایر استان‌ها»؛ حکم مستقل به منظور جدایی وظایف ستاد از صف و کوچک سازی و کاهش هزینه‌های عمومی کشور، جهت الحاق به فصل ارتقاء نظام اداری به شرح زیر پیشنهاد می‌گردد.

دلایل توجیهی

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه در بخش نظام اداری (فصل بیست و سوم) و سایر فصول این لایحه بیانگر آن است که آنگونه که باید توجه لازم به مباحث مربوط به راهبرد کانونی یعنی جدایی وظایف ستاد از صف صورت پذیرفته است. حال آنکه بهره‌گیری از این راهبرد یکی از الزامات اصلی اصلاحات اداری در ایران تلقی می‌شود که زمینه لازم را برای بهره‌گیری از سایر راهبردها فراهم می‌کند. مطالعه تجربه کشورهای پیشگام در عرصه تغییر و اصلاحات اداری به

^{۳۷} اگر این پیشنهاد، مورد موافقت کمیسیون‌های مجلس قرار گیرد، نیاز است در ذیل ماده (۱) لایحه برنامه هفتم توسعه، تعریف "کسب و کارهای اجتماعی" ارائه شود.

ما می‌آموزد که گام اول در زمینه اصلاحات اداری جداسازی وظایف ستاد از صف از طریق مشارکت عمومی - خصوصی و انتقال بخشی از خدمات کشوری براساس اهداف کمی تعیین شده به نهادهای اجرایی است.

برخی از صاحب‌نظران بر این عقیده‌اند که به دلیل آنکه در ایران بخش خصوصی و جامعه مدنی عرصه‌های مستقل و مستحکمی ندارند بیم آن می‌رود که واگذاری امور عمومی به بخش خصوصی توأم با موفقیت نباشد و به پیمان دادن امور یا خصوصی‌سازی ممکن است هزینه بیشتری داشته باشد. به پیمان دادن کارها ممکن است اندازه بوروکراسی را کوچک کند، اما حصول اطمینان از مراعات مفاد پیمان‌ها و نظارت بر اجرای آنها را با تردید مواجه می‌کند. اگرچه این نگرانی‌ها وارد است، اما برای کاهش هزینه‌های عمومی، ارتقای کیفیت و کمیت خدمات عمومی، ارتقای رضایت شهروندان و توسعه و تقویت بخش خصوصی و مشارکت جامعه مدنی، چاره‌ای جز اعمال اصلاحات اداری با بهره‌گیری از تجربیات جهانی نداریم. ایجاد ظرفیت‌های اداری (از جمله تقویت مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی، شفافیت اطلاعات، نظام مدیریت عملکرد، شایسته‌گزینی در انتخاب و انتصاب مدیران، توانمندسازی کارکنان و تمرکززدایی از نظام تصمیم‌گیری و تفویض اختیار به سطح پایین سازمانی و جامعه، بهره‌گیری از متخصصین بخش غیردولتی در بخش دولتی، نظام پرداخت عادلانه و رعایت حقوق مردم)، ارتقای سلامت اداری و کنترل فساد از طریق ایجاد زیرساخت‌های شفافیت و پاسخگویی و حذف زمینه‌های رانت، از جمله الزامات و زمینه‌های لازم برای اعمال اصلاحات اداری است که در برخی از موارد شاهد برنامه و راهکارهایی برای ایجاد چنین ظرفیت‌هایی در احکام فصل ارتقاء نظام اداری هستیم که می‌تواند نگرانی‌ها را برای رهاسازی آندسته از اموری که جزو وظایف ذاتی دولت نیست، و بهره‌گیری از الگوی اداره بخش خصوصی و همچنین مشارکت عمومی - خصوصی کاهش دهد.

علاوه بر مباحث مذکور تجربه زیسته حکایت از آن دارد که امید بستن به ایجاد تغییر توسط خود بوروکرات‌ها نیز انتظار درستی نیست و هیچ دستگاهی خودش پیشقدم برای حذف مأموریت‌های خارج از مأموریت اصلی خود نشده و نخواهد شد. اکثر کوشش‌های اصلاحی در الگوی بوروکراسی ایران با محوریت درونی و به‌دست خود بوروکرات‌ها مبتنی بر مطالعات و شواهد علمی و عملی، موفقیت‌چنین رویکردی را در هیچ شرایطی نشان نمی‌دهد. ادبیات این حوزه نیز نشان می‌دهد رهاسازی مسئولیت‌ها، دشوارترین چالش در زمینه اصلاحات اداری است. لذا لازم است برای تحقق اهداف اصلاحی در نظام اداری متولی مشخصی تعیین شود تا اصلاحات اداری را راهبری و امواج تغییر را مدیریت نماید. بررسی قوانین گذشته حکایت از آن دارد که تاکنون مدیریت تغییر به یک قدرت فائده سیرده نشده و فاقد یک نیروی پیشران بوده است و به جای سپردن کار به حوزه‌هایی که از قدرت اجرایی بالایی برخوردارند به نهادهای فرابخشی دل بسته‌ایم که از ابزار قهری و اجرایی لازم برای پیش بردن اصلاحات برخوردار نبوده‌اند.

ماده الحاقی

به منظور کوچک‌سازی و کاهش هزینه‌های عمومی، تقویت نقش سیاست‌گذاری و نظارتی دولت، تقویت مشارکت مردم، ارتقای کیفیت خدمات عمومی و ارتقای رضایتمندی و اعتماد شهروندان، تمامی دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «پ» ماده (۱) این قانون مکلفند ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون با رعایت اصل ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی و

قانون سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی و براساس دستورالعملی که توسط نهادهای ذیربط ابلاغ می‌گردد؛ وظایف و ماموریت‌های خود را ضمن هماهنگی با دستگاه اصلی بازنگری کرده و در یکی از حالات پنج‌گانه زیر دسته‌بندی و به مراجع ذیربط اعلام نمایند.

الف. آندسته از وظایفی که قابل حذف شدن از وظایف و ماموریت‌های دستگاه‌های اجرایی هستند؛

ب. آندسته از وظایفی که قابل واگذاری به بخش غیردولتی است؛

ج. آندسته از وظایفی که قابل خرید خدمت از بخش غیردولتی است؛

د. آندسته از وظایفی که باید جزو وظایف دولت باقی بماند؛

هـ. آندسته از وظایفی که در قالب «واحد‌های اجرایی» و از طریق اعطای اختیارات اداری و مالی به مدیران و براساس نظام کنترل نتایج و محصول در رقابت با سایر دستگاه‌های اجرایی و بخش غیردولتی و با رعایت الزامات ملاحظات و ضوابط بند «و» این ماده، قابل انجام است.

تبصره ۱- به منظور راهبری، نظارت، مدیریت، برنامه‌ریزی، و تهیه و تدوین مقررات و دستورالعمل‌های لازم جهت تحقق اهداف و ماموریت‌های این حکم، هیاتی تحت عنوان «هیات عالی ساماندهی وظایف و ماموریت‌های دستگاه‌های اجرایی» مرکب از وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، رئیس سازمان اداری و استخدامی، رئیس سازمان خصوصی‌سازی کشور، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، و دو نفر از افراد متخصص و صاحب نظر در حوزه اقتصادی و مدیریتی با انتخاب هیات وزیران، تشکیل می‌گردد. وزیر امور اقتصادی و دارایی ریاست هیات را بر عهده خواهد داشت و دبیرخانه و سازمان کار هیات عالی در این وزارت مستقر خواهد بود. آیین‌نامه اجرایی مربوط به سازمان کار، وظایف و ماموریت‌ها، کمیته‌های تخصصی هیات عالی، روش‌های بهره‌گیری از متخصصان و خبرگان بخش دولتی و غیردولتی و سایر ضوابط و مقررات مورد نیاز با محوریت وزارت امور اقتصادی و دارایی کشور ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب قانون به تصویب هیات وزیران می‌رسد. هیات عالی موظف است دستورالعمل مربوط به ضوابط و معیارهای دسته‌بندی وظایف و ماموریت‌های دستگاه‌های اجرایی مشمول این ماده را ظرف شش ماه از تاریخ تصویب این قانون، به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ نماید.

تبصره ۲- هیات عالی مکلف است گزارش نحوه اجرای این ماده را هر شش ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی تقدیم و بر اساس آن نسبت به اصلاح تدابیر و راهکارهای لازم اقدام نماید.

تبصره ۳- هیات عالی در تعیین ضوابط و دستورالعمل‌ها مکلف به رعایت حقوق قانونی افراد و از جمله در واگذاری وظایف به بخش غیردولتی مکلف به رعایت ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری است.

و. واحد‌هایی اجرایی موضوع بند «هـ» با رعایت ملاحظات و ضوابط زیر اداره خواهند شد:

۱- واحد‌های اجرایی ضمن دارا بودن اختیارات لازم برای اداره خود در قبال رعایت استانداردها و ضوابط و قوانین و مقررات، حسب مورد به دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون یا سازمان‌ها و مراجع محلی ذی‌ربط پاسخگو می‌باشند.

۲- تداوم خدمت، ارتقاء و تنزل جایگاه و توسعه این واحدها بر اساس نظام رتبه‌بندی، منوط به ارائه خدمات کیفی، جلب رضایت بهره‌مندان از خدمات و رعایت قیمت تمام شده در رقابت با سایر واحدهای دولتی، بخش خصوصی و تعاونی و سازمان‌های مردم‌نهاد می‌باشد.

۳- شاغلین در این‌گونه واحدها کارکنان واحدهای عملیاتی هستند و مدیران و کارکنان این واحدها در مزایا و خسارات ناشی از نوسانات بهره‌وری، سطح کیفی خدمات و کارایی واحد ذیربط سهیم و پاسخگو می‌باشند.

۴- این واحدها دارای شخصیت حقوقی مستقل و تابعه دستگاه اجرایی ذی‌ربط خواهند بود. دولت مکلف است ظرف مدت یکسال از تاریخ تصویب این قانون، مقررات مالی، معاملاتی، اداری و استخدامی این واحدها را تهیه و به تصویب هیات وزیران برساند.

۵- آیین‌نامه اجرایی مشتمل بر شرایط شایستگی و احراز مشاغل مدیریتی، نظام‌های مدیریت عملکرد و کنترل نتایج، استانداردها و ضوابط مربوط، نظام قیمت تمام شده، مراجع نظارتی و پاسخگو، نحوه سنجش کیفیت خدمات و رضایتمندی و اعتماد مردم و همچنین برنامه زمانی ایجاد واحدها، نحوه سازماندهی، چگونگی اجرای آزمایشی و تدریجی در هر دستگاه و در مناطق مختلف کشور، نحوه انتقال امکانات، تجهیزات، منابع انسانی، اختصاص اعتبارات و سایر مقررات مورد نیاز به پیشنهاد هیات عالی ساماندهی تا پایان سال دوم برنامه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۶- در صورتیکه حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مشمول کسور بازنشستگی هر یک از کارمندانی که به موجب قوانین و مقررات قبلی دریافت می‌نمودند پس از اشتغال در واحد عملیاتی کاهش یابد، تا میزان دریافتی قبلی، تفاوت تطبیق دریافت خواهند نمود. این تفاوت تطبیق در حکم حقوق ثابت تلقی شده و در افزایش‌های سالانه، محاسبه مزایا و حقوق بازنشستگی یا وظیفه آنان نیز منظور می‌گردد.

تبصره ۱- اجازه ایجاد و شروع فعالیت واحدهای اجرایی منوط به انجام تکالیف دولت در قبال جزء (۴) و (۵) می‌باشد.
تبصره ۲- هیات عالی مکلف است پس از اعلام آمادگی وزارتخانه‌ها برای تبدیل یک حوزه وظیفه‌ای به واحد اجرایی، ظرف مدت یکماه گروه اجرایی پروژه را متشکل از نمایندگان وزارتخانه مربوطه، هیات عالی ساماندهی و وزارت امور اقتصادی و دارایی ایجاد و واگذار نماید.

تبصره ۳- بالاترین مقام دستگاه اجرایی مسئول اجرای این ماده و تمامی مصوبات و مقررات آن بوده و مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی مشمول در تمامی سطوح سازمانی، مکلف به رعایت مفاد آن هستند.

تبصره ۴- دولت مکلف است به نحوی عمل نماید که تا پایان برنامه هفتم توسعه حداقل ۲۰ درصد از کارکنان هریک از وزارتخانه‌ها، در واحدهای اجرایی شاغل باشند.

۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

این گزارش به تحلیل و بررسی احکام فصل بیست و سوم (ارتقاء نظام اداری) برنامه هفتم توسعه و همچنین بند «ث» ماده (۴) به جهت ارتباط موضوع، براساس دیدگاه خبرگان و رویکرد مفهومی تحقیق (راهبردهای پنج‌گانه ازیرن - پلاستریک) پرداخت. نتایج این بررسی حکایت از آن دارد که احکام این فصل در برخی موارد نظیر احکام هوشمندسازی و دولت الکترونیک و همچنین ارتقاء بهره‌وری و مدیریت عملکرد واجد احکام ارزشمندی است که در صورت اجرا می‌تواند بخشی از مشکلات نظام اداری و مدیریتی را از منظر تقویت پاسخگویی و حل سهولت دسترسی شهروندان به خدمات عمومی فراهم نماید. لکن برخی احکام مندرج در این فصل که عمدتاً معطوف به واگذاری خدمات به بخش غیردولتی است، آنگونه که باید از کفایت لازم برخوردار نیست و در رابطه با مباحث مربوط به خصوصی‌سازی و رهاسازی دولت از انجام وظایف تصدی‌گری که از الزامات اصلی اصلاحات اداری به شمار می‌رود، با خلاء مواجهیم.

از منظر رویکرد مفهومی تحقیق بررسی‌ها نشان می‌دهد که عمده احکام این فصل در راستای راهبرد مشتری‌مدار (تضمین کیفیت خدمت به مشتری) و راهبرد نتیجه‌مدار (پیمان سپاری و برون برون سپاری و مدیریت عملکرد) و بعضاً راهبرد کنترلی (مقررات زدایی و اعطای اختیار تصمیم‌گیری به سطوح پایین سازمان) تنظیم شده و راهبرد کانونی (رها سازی دولت از امور تصدی و جدایی ستاد از صف) آنگونه که تأثیری در نظام اداری داشته باشد مورد توجه قرار نگرفته و راهبرد فرهنگی (تقویت عادت‌های جدید از طریق تعریف کار جدید و کار با افراد جدید) نیز مورد کم‌توجهی قرار گرفته است.

در ادامه و به منظور تلخیص مباحث، جدول زیر به بیان دیدگاه و نظرات و میزان هم‌راستایی احکام این فصل با رویکرد مفهومی تحقیق و همچنین پیشنهادات مربوط به هر یک از احکام فصل بیست و سوم (ارتقاء نظام اداری) می‌پردازد.

در این تحقیق بند «ث» ماده (۴) و تبصره آن در رابطه با «سیستم و وصول یکپارچه مالیات‌ها و حق بیمه‌های تأمین اجتماعی» و «الکترونیکی نمودن مفاصل حساب بیمه‌ای قراردادهای پیمان» به جهت ارتباط موضوع به حوزه کسب و کار مورد بررسی و ارائه پیشنهاد قرار گرفته است. همچنین به منظور ارتقای کیفیت خدمات عمومی، سهولت فضای کسب و کار و همچنین در راستای تقویت و ایجاد زمینه‌های لازم برای مشارکت بخش خصوصی در اداره امور کشور، احکامی در باب «تقویت مسئولیت اجتماعی صاحبان کسب و کار»، و «تسهیل روند صدور مجوز نمایشگاه‌های بین‌المللی و تخصصی داخلی و خارجی» به ماده (۴) الحاق شده است.

همچنین به منظور رفع موانع و تسهیل فضای کسب و کار احکامی در باب «تسریع در ثبت شرکت» و «ایجاد دادگاه‌های تجاری در تهران و سایر استان‌ها» به ماده (۱۰۸) الحاق شده است. مضافاً اینکه به منظور کوچک‌سازی و کاهش هزینه‌های عمومی، تقویت نقش سیاستگذاری و نظارتی دولت، تقویت مشارکت مردم، ارتقای کیفیت خدمات عمومی و ارتقای رضایت‌مندی و اعتماد شهروندان یک ماده مستقل جهت الحاق به فصل ارتقای نظام اداری در برنامه هفتم توسعه پیشنهاد شده است.

جدول ارزیابی احکام فصل بیست و سوم (مواد ۱۰۴ تا ۱۱۱) و بند (ث) ماده (۴) لایحه برنامه هفتم توسعه

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد قانونی		
<p>متن زیر به عنوان متن جایگزین بند «ث» ماده (۴) پیشنهاد می شود:</p> <p>ث- دولت مکلف است تا پایان سال دوم برنامه، بررسی های لازم جهت راه اندازی «سیستم یکپارچه وصول مالیات ها و حق بیمه های تأمین اجتماعی» و فرایند وصول دریافت حق بیمه توسط سازمان امور مالیاتی کشور را انجام و جهت تصویب در مسیر قانونی قرار دهد و اجرا نماید.</p>	<p>یکی از این اصلاحاتی که طی دو دهه اخیر در اتحادیه اروپا صورت پذیرفته، تعامل چشمگیر میان سازمان مالیاتی و تأمین اجتماعی در خصوص وصول ابزار مالی سیستم های تأمین اجتماعی به سبب کارکردهای مشترک این دو سازمان و ایجاد "سیستم وصول یکپارچه مالیات ها و حق بیمه های تأمین اجتماعی" است. ولی باید توجه داشت که ایجاد یک محیط قانونی و اداری مناسب به عنوان پیش شرط اساسی تلفیق عملیات وصول حق بیمه تأمین اجتماعی و مالیات ها به شمار می آید. این بدان معنی است که اداره و وصول جدید، یعنی سازمان مالیاتی، باید برای تمام جنبه های مختلف وصول حق بیمه های تأمین اجتماعی، مسئولیت های جدیدی را به عهده بگیرد. این امر می تواند با ارزیابی قبلی از آمادگی سازمان مالیاتی برای به دست آوردن این صلاحیت مشخص شود. اگر</p>			*			<p>بند «ث» ماده ۴</p> <p>ث- به دولت اجازه داده می شود، به منظور تسریع و تسهیل در فرایندهای پرداخت و وصول مالیات و کسور بیمه از طرف واحدهای کسب و کار، فرایند وصول دریافت حق بیمه را توسط سازمان امور مالیاتی کشور انجام دهد.</p>	

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
	<p>سازمان مالیاتی دارای پرسنل آموزش دیده و مدیریت کارا باشد، آنگاه این گذار یا انتقال به سیستم یکپارچه می تواند با کاهش هزینه های اداری، با موفقیت انجام شود^{۲۸}.</p> <p>علیرغم مزایای این سیستم اما استقرار آن پیچیدگی ها، چالش ها، موانع احتمالی و ضرورت های قانونگذاری خاص خود را دارد. ضمن اینکه این عرصه نیازمند زیرساخت های اطلاعاتی و فنی لازم است. شیوه نگارش حکم پیشنهادی به نحوی است که موضوع را ساده تر از آن چه که هست تصور نموده، یا اینکه اساسا چندان به دنبال راه اندازی سیستم یکپارچه وصول مالیات ها و حق بیمه های تأمین اجتماعی نبوده است، چرا که علیرغم ضرورت اصلاح قوانین ملی و طرح هایی برای تثبیت پایه های تلفیق، به بیان برخی کلیات بسنده کرده است. اگر در نظر آوریم که لایحه برنامه هفتم توسعه تا چه میزان احکام</p>							

^{۲۸} این گزارش در بخش ارزیابی بند «ت» ماده (۴) به تفصیل به تبیین چالش ها، موانع و الزامات استقرار «سیستم وصول یکپارچه مالیات ها و حق بیمه های تأمین اجتماعی» پرداخته است.

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
	<p>تکلیفی برای دستگاه های اجرایی در نظر گرفته است، بنابراین نمی توان چندان آمیدی به اجرای احکام تجویزی در این لایحه داشت. براساس تجربیات جهانی در این عرصه و چالش هایی که اجرای این سیستم در برخی از کشورها ایجاد کرده است، به نظر می رسد استقرار و راه اندازی این سیستم نیازمند تدوین لایحه از سوی دولت با مشارکت دستگاه های اصلی است.</p>							
<p>تبصره بند «ث» ماده (۴) در قالب بندی مستقل به شرح زیر ذیل اصلاح شود:</p> <p>بند ث- در راستای اولویت بخشی به ارتباطات الکترونیکی و توسعه کارآمد و اثربخش خدمات الکترونیکی و همچنین شفافیت در احتساب حق بیمه و اخذ مفاصا حساب قراردادهای پیمان، سازمان تامین اجتماعی مکلف است:</p> <p>۱- زیرساخت های فناوری اطلاعات را به نحوی مستقر نماید که در سال اول برنامه، امکان</p>	<p>طی سال های اخیر از طریق نشست های مشترک بین سازمان با اتاق بازرگانی ایران و سایر موسسات و نهادهای غیردولتی که از کارفرمایان و صاحبان کسب و کار نمایندگی می کنند، اقداماتی جهت بهبود فضای کسب و کار صورت پذیرفته است، اما هنوز برخی مشکلات از جمله اخذ «مفاصا حساب قراردادهای پیمان» به قوت خود باقی است و صاحبان کسب و کار این مسائل را به عنوان موانع پیش روی خود در رابطه با مسائل مرتبط با سازمان تامین اجتماعی در حوزه</p>			*		<p>تبصره بند «ث» ماده ۴</p> <p>تبصره- سازمان تامین اجتماعی مکلف است تا پایان سال دوم برنامه، نسبت به الکترونیکی نمودن فرایند صدور مفاصاحساب به نحوی اقدام نماید که در تمامی قراردادهای پیمان، تشخیص نوع قرارداد، محاسبه نرخ حق بیمه و تعهدات طرفین، به صورت سیستمی، در زمان صدور مفاصاحساب تعیین شود.</p>		

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد قانونی		
بارگذاری اطلاعات قراردادهای پیمان قبل از انعقاد قرارداد نهایی با پیمانکار فراهم شود.	ک سب و کار قلمداد می کنند ^{۳۹} . موضوعی که این حکم نیز در مقام اتخاذ راهکار برای حل آن است، اما لازم است با جزئیات بیشتری این موضوع مورد حکم قرار گیرد.							
۲- ضمن همکاری و هماهنگی با سایر دستگاه های ذی ربط نسبت به ایجاد زیرساخت ها و راه اندازی سامانه مفاصا حساب الکترونیک ماده ۳۸ قانون تامین اجتماعی اقدام نموده و انجام تکالیف و تعهدات مقرر در ماده مذکور و کلیه تعاملات مربوطه از قبیل دریافت مجوزهای فعالیت و یا صلاحیت و اسناد و مدارک موثر در احتساب حق بیمه کارکنان شاغل در اجرای قراردادها یا عملیات واگذار شده را از مراجع ذیصلاح قانونی به صورت تعاملات الکترونیکی برخط و یا مکاتبه ای راهبری نماید. دستگاه های مشمول مکلفند سامانه های الکترونیک خود را به نحوی ایجاد یا بروزرسانی نمایند که امکان	در حال حاضر پس از انعقاد قراردادهای مقاطعه، پیمانکار در مقام پرداخت کسورات بیمه ای، در خصوص تعیین ضریب و نرخ حق بیمه هر یک از قراردادها حسب ماهیت آن با چالش هایی با سازمان تامین اجتماعی مواجه می شود و بعضا باعث طرح شکایات در مراجع قضایی و شبه قضایی شده است. برای رفع این مشکل به نظر می رسد در صورتی که علاوه بر الکترونیکی شدن مفاصا حساب، امکان اخذ نظر سازمان تامین اجتماعی در خصوص ضریب حق بیمه هر قرارداد- قبل از برگزاری مناقصه و یا عقد قرارداد- فراهم گردد، می تواند موجب شود که							

^{۳۹} دفتر بیمه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در مرداد ۱۴۰۰ گزارشی تحت عنوان «بهبود سازوکارهای تامین اجتماعی و رفع موانع تولید (ویرایش دوم)» به چاپ رسانده است که در این گزارش به تفصیل به تبیین اهم مسائل و مشکلات کارفرمایان و پیمانکاران در زمینه مفاصا حساب و سایر مشکلات پیمانکاران و کارفرمایان در مراجعه و مواجهه با سازمان تامین اجتماعی پرداخته است.

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
تبادل امن داده و اطلاعات از طریق سامانه مذکور فراهم شود.	علاوه بر رفع ابهامات و اختلافات آتی، شفافیت نیز در تعیین هزینه های هر قرارداد و آنالیز مالی دقیق آن بوجود آید و از طرح شکایات و رفت و آمدهای آتی پیشگیری شود.							
۳- نسبت به الکترونیکی نمودن فرایند مفاصا حساب به نحوی اقدام نماید که در کلیه قراردادهای پیمان، تشخیص نوع قرارداد، محاسبه نرخ حق بیمه و تعهدات طرفین به صورت سیستمی در زمان صدور مفاصاحساب تعیین شود.	علاوه بر رفع ابهامات و اختلافات آتی، شفافیت نیز در تعیین هزینه های هر قرارداد و آنالیز مالی دقیق آن بوجود آید و از طرح شکایات و رفت و آمدهای آتی پیشگیری شود.							
بند الحاقی به ماده ۱۰۹- به منظور ترویج نوع دوستی و هدایت اقدامات صاحبان کسب و کار به سوی اقدامات اثربخش، دولت مکلف است مشوق های لازم از جمله تسهیل صدور مجوزهای ضروری، ارائه آمار و اطلاعات مورد نیاز، ارائه تسهیلات و معافیت های مالیاتی را برای حمایت از کارآفرینان و کسب و کارهای اجتماعی ارائه کند. سازوکار بهره برداری از این مشوق ها به موجب آیین نامه ای است که ظرف	به منظور تقویت مسئولیت اجتماعی صاحبان کسب و کار از طریق اعطای مشوق های لازم شایسته است یک بند به ماده ۴ لایحه یا ماده ۱۰۹ الحاق شود.			*			بند یک الحاقی به ماده ۴	

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم					
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی							
مدت شش ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، توسط وزارت تعاون، کار و اجتماعی با مشارکت اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران تهیه و به تصویب هیات وزیران می‌رسد.													
بند الحاقی به ماده ۱۰۹ - صدور مجوز برگزاری نمایشگاه‌های بین‌المللی و تخصصی داخلی و خارجی به اتاق‌های سه گانه کشور شامل اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق تعاون مرکزی و اتاق اصناف ایران واگذار می‌گردد.	به منظور بهبود و تسهیل فضای و کار و ارتقای رقابت پذیری و تسهیل روند صدور مجوز نمایشگاه‌های بین‌المللی و تخصصی داخلی و خارجی شایسته است دو بند به ماده ۴ لایحه یا ماده ۱۰۹ الحاق شود.			*		تسهیل روند صدور مجوز نمایشگاه‌های بین‌المللی و تخصصی داخلی و خارجی	بند دو الحاقی به ماده ۴						
۱. لازم است در قالب ستونی مستقل نقطه عزیمت هر یک از سنجه‌های عملکردی مشخص شود. در غیر اینصورت به جزء شاخص	- عمده اهداف کمی تعیین شده همراستا با احکام این فصل است. اما آنچه در این رابطه واجد ابهام است، عدم تعیین وضعیت فعلی سنجه‌های عملکردی است. در واقع این جدول مشخص	-	*	*	*	جدول شماره (۲۲) - اهداف کمی سنجه‌های عملکردی اصلاح نظام اداری	ماده ۱۰۴						
						<table border="1"> <tr> <th>سنجه عملکردی</th> <th>واحد متعارف</th> <th>هدف کمی در پایان برنامه</th> </tr> <tr> <td>بازطراحی و اصلاح روش‌های انجام کار</td> <td>درصد</td> <td>۶۵</td> </tr> </table>	سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه	بازطراحی و اصلاح روش‌های انجام کار	درصد	۶۵	
سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه											
بازطراحی و اصلاح روش‌های انجام کار	درصد	۶۵											

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم			شماره حکم																							
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه‌مدار	راهبرد کانونی																											
<p>آخر یعنی بهبود رتبه کشور در شاخص توسعه دولت الکترونیک (EGDI) هیچکدام از سنجه‌های دیگر قابلیت اندازه‌گیری میزان تحقق اهداف کمی را ندارد.</p> <p>۲. شاخص ادراک از فساد به جدول ۲۲ افزوده شود.</p>	<p>نکرده است که قرار است از کجا به کجا برسیم و نقطه عزیمت مشخص نیست. به جز سنجه آخر یعنی بهبود رتبه کشور در شاخص توسعه دولت الکترونیک (EGDI) که بایستی با ۳۰ پله ارتقاء از رتبه ۹۱ سال ۲۰۲۲ به رتبه ۶۱ در سال ۲۰۲۸ برسیم، ۹ سنجه دیگر با ابهام مواجه است. تا زمانی که مشخص نباشد کجا ایستاده‌ایم مقصد بی معنا است و می‌توانیم ادعا کنیم همینجا که ایستاده‌ایم مقصد است. این جدول باید وضعیت موجود هر یک از سنجه را مشخص کند، در غیر این صورت هیچ تضمینی در تحقق این اهداف وجود نخواهد داشت.</p> <p>- احکام این فصل به ویژه احکام معطوف به دولت الکترونیک و الکترونیکی نمودن اسناد، مجوزها و امضاهای دولتی بایستی منجر به کنترل فساد و ارتقای شفافیت گردد. از این رو لازم است تا سنجه «ادراک از فساد» نیز به جدول ۲۲ افزوده شود.</p>						کاهش مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی	درصد	۱۵	<p>کاهش ساختمان‌ها و فضاهای اداری دولتی</p>	درصد	۵	<p>واگذاری وظایف و اختیارات قابل واگذاری به سطوح استانی و شهرستانی</p>	درصد	۷۵	<p>انجام معاملات و خدمات به صورت الکترونیک</p>	درصد	۳۵	<p>توسعه استعلامات الکترونیکی</p>	درصد	۱۰۰	<p>فراگیر شدن پرداخت الکترونیکی به حساب‌های دولتی</p>	درصد	۱۰۰	<p>دریافت خدمات دولت بدون مراجعه حضوری، بدون ارسال مدرک و بدون مداخله انسانی</p>	درصد	۵۰	<p>افزایش ارائه خدمات الکترونیکی به شهروندان</p>	درصد	۸۵	<p>بهبود رتبه کشور در شاخص توسعه دولت الکترونیک (EGDI)</p>	رتبه	۶۱

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
							ماده ۱۰۵	به منظور ارتقای بهره‌وری نظام اداری، کاهش هزینه‌های جاری و کوچک‌سازی اندازه دولت، اقدامات زیر انجام می‌پذیرد:
این حکم از ضمانت اجرا برخوردار نیست.	بند «الف» ماده ۱۰۵ لایحه دستگاه‌های اجرایی را مکلف به بازطراحی ساختاری بر اساس تکالیف نه گانه نموده به نحوی که در پایان برنامه حداقل ۲۵ درصد از واحدهای سازمانی هر دستگاه کاهش یا بد. اگر چه این حکم مثبت ارزیابی می‌شود اما انتظار اینکه دستگاه‌های اجرایی اقدام پیش‌دستانه در این رابطه داشته باشند بسیار بعید است چه بسا که میزان تحقق قوانین گذشته و فعلی از جمله ماده ۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری در این زمینه این نظریه را تایید می‌کند. عموماً این میل عمومی در مدیران ارشد کشور مشاهده نمی‌شود که سازمان خود را کوچک کنند، بلکه این تمایل عمدتاً به سمت گسترش تشکیلات است. در شرایطی که مشاهده می‌شود سیاست‌های کوچک‌سازی، متناسب‌سازی،				*	*	الف- دستگاه‌های اجرایی مکلفند با رعایت موارد مذکور در این ماده، ساختار سازمانی خود را بازطراحی و تا پایان سال سوم برنامه، به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور برسانند به‌نحویکه در هر سال، حداقل به میزان پنج درصد (۵٪) از واحدهای سازمانی کاهش یابد. سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است گزارش عملکرد اجرای این بند را به تفکیک دستگاه‌های اجرایی به صورت فصلی به رئیس‌جمهور ارائه دهد.	بند الف

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
	<p>واگذاری، تقلیل نقش و اندازه دولت، مشارکت بخش غیردولتی، اعطای اختیارات اداری و مالی به مدیران و مفاهیمی از این دست به ویژه طی دو دهه اخیر سهم قابل توجهی از قوانین حوزه نظام اداری را به خود تخصیص داده است، اما وضعیت امروز نظام اداری کشور حکایت از آن دارد که سیاست‌های اصلاحی، عمدتاً توجه کافی به این الزامات نداشته و با شکست همراه بوده است. روند رشد بودجه عمومی کشور، تعداد کارکنان بخش عمومی، بودجه شرکت‌های دولتی، رشد بی‌قواره اعتبارات مربوط به حقوق کارکنان دستگاه‌های اجرایی، همگی مصادیقی از شکست این برنامه‌هاست که با هدف کوچک‌سازی و تعدیل نقش و اندازه دولت اتخاذ شده و در عمل توفیقی نداشته است. این لایحه نیز بدون توجه به این الزامات و بسترها و بدون توجه به تجربه‌های شکست، باز هم به دنبال پیاده سازی راهکارهای شکست‌خورده قبلی است.</p>							

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
	در رابطه با این حکم یک ابهام نیز مشاهده می‌شود. منظور از دستگاه اجرایی در این حکم چیست؟ آیا همه دستگاه‌های اجرایی اعم از اینکه در شمول قوانین عمومی باشند یا نباشند را قرار است شامل شود؟ آیا با توجه به اینکه بسیاری از دستگاه‌های اجرایی از شمول قوانین عمومی خارج شده‌اند، سازمان اداری و استخدامی کشور می‌تواند اجرای این حکم را از اینگونه دستگاه‌های اجرایی مطالبه کند؟ ضمن اینکه به هر حال ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری حدود ساختار دستگاه‌های اجرایی را مشخص کرده است.							
اگر چه جزء ۱ اهداف خوبی را دنبال می‌کنند ولی برای تغییر نیازمند چیزهایی بسیار بیشتر از احکام قانونی و دستورگذاری از بالا به پایین هستیم. اتکای به احکامی که سال‌ها در قوانین مختلف به تصویب رسیده و متروک شده‌اند نمی‌توانند تغییری در وضعیت موجود نظام اداری ایجاد کنند. بازآفرینی نیازمند تغییر	در رابطه با جزء «۱» بند «الف» این نکته الزامی است که در حال حاضر و به موجب قانون بسیاری از وظایفی که اساساً جزو وظایف ذاتی دولت نیست، بر عهده دستگاه‌های اجرایی است یا حداقل اینکه مدیران تعریف یکسان و دقیقی از مأموریت‌های اصلی دستگاه ذیربط ندارند، لذا این امر نیازمند متولی مشخص و برنامه‌ریزی دقیق،				*	۱- فعالیت‌ها و وظایف خارج از مأموریت‌های قانونی دستگاه‌های اجرائی و تشکیلات موازی و غیرضرور حذف شود.	جزء ۱ بند الف ماده ۱۰۵	

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
<p>عادت ها و نگرش و بینش رهبران، مدیران، و کارکنان و همچنین توان افزایش جامعه است. برای این کار نیازمند نیروی پیدشیران در سطوح مختلف تغییر (رئیس جمهور، وزیر و سایر مقامات ملی، استانی و محلی)، سازوکارهای پاسخگویی در قبال مسئولیت، تدوین و طراحی گام های تغییر هستیم. البته باید توجه داشت که بدون اراده سیاسی، حمایت مدیران سیاسی، مدیران خلاق و مشارکت واقعی مردم، نمی توان امواج تغییر را مدیریت کرد و برنامه ها سرنوشتی جز شکست نصیبشان نخواهد شد.</p> <p>این حکم از ضمانت اجرا برخوردار نیست.</p>	<p>گام به گام و تبیین دقیق اهداف کمی و سازوکار دقیق کنترل و نظارت و پیگیری است، در غیر اینصورت این احکام در حد شعار باقی خواهند ماند. تجربه زیسته حکایت از آن دارد که هیچ دستگاهی خودش پیشقدم برای حذف ماموریت های خارج از ماموریت اصلی خود نشده و نخواهد شد.</p>							
<p>این حکم از ضمانت اجرا برخوردار نیست.</p>	<p>جزء ۲ در واقع یک رویکرد است و رویکرد درستی هم هست، اما قابل پیگیری از دستگاه نیست. به عنوان مثال گفته شده «تمرکز بر نتیجه گرایی در ارائه خدمات ضمن رعایت کیفیت» و... حال آنکه حرکت به سمت نتیجه گرایی نیازمند</p>	*				<p>۲- فرایندهای ارائه خدمات با تمرکز بر نتیجه گرایی و رعایت کیفیت و دسترسی عادلانه اصلاح و کوتاه شود.</p>	<p>جزء ۲ بند الف ماده ۱۰۵</p>	

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
	مشارکت جدی بخش خصوصی و مردم در تولید کالاها و خدمات از طرق مختلف و همچنین اتخاذ راهکارهای عملیاتی معطوف به تضمین کیفیت خدمت به مشتری است که باید به تفصیل تدوین شوند و متولی مشخص داشته باشند. جالب اینکه برای تحقق اهداف این جزء و به طور کل بند الف ماده ۱۰۴ تهیه هیچگونه مقرر و دستورالعملی پیش بینی نشده است.							
این حکم از ضمانت اجرا برخوردار نیست.	جزء ۳ درباره واگذاری بخشی از تصدی های دستگاه های اجرایی به شهرداری ها است که در عین تکراری بودن ناقص نوشته شده است. این حکم در ماده ۱۳۷ برنامه چهارم توسعه در رابطه با واگذاری امور به شهرداری ها و دهیاری ها آمده بود و در فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری به تفصیل موضوع مشارکت و واگذاری امور تصدی های اجتماعی، فرهنگی، زیربنایی و تصدی های اقتصادی به نهاد های عمومی				*	۳- بخشی از تصدی های دستگاه های اجرایی با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری و تقویت نقش خط مشی گذاری، هماهنگی، تسهیل گری و نظارتی دولت با تصویب شورای عالی اداری، به شهرداری ها واگذار شود.	جزء ۳ بند الف ماده ۱۰۵	

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه‌مدار	راهبرد کانونی		
	غیردولتی آمده است و به نظر می‌رسد از این منظر با خلا قانونی مواجه نیستیم.							
این حکم از ضمانت اجرا برخوردار نیست و ماهیت شعاری دارد.	<p>مواد (۱۳)، (۱۴) و (۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که در جزء ۴ بند الف حکم مورد استناد قرار گرفته‌اند، تکالیفی را در باب خرید خدمت، واگذاری مدیریت، مشارکت بخش خصوصی و همچنین تولید کالاها و خدمات عمومی توسط بخش غیردولتی در امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور تصدی‌های اقتصادی مورد حکم قرار داده‌اند، که نزدیک به ۱۶ سال از تصویب آن می‌گذرد و تاکنون و در عمل نیز توفیقی نداشته است. اکنون این حکم در نظر دارد بدون توجه دلایل شکست برنامه‌های قبلی، دستگاه‌های اجرایی را مکلف به ارائه کالاها و خدمات عمومی جدید از طریق مکانیزم‌های مواد مذکور نماید.</p> <p>بایستی توجه داشت که بازآفرینی نبردی کلان مقیاس است، که مستلزم جدال بلندمدت و شدید</p>				*	*	<p>۴- هرگونه توسعه کمی خدمات دستگاه‌های اجرائی به نسبت خدمات ارائه شده در سال ۱۴۰۲ صرفاً به استناد مواد (۱۳)، (۱۴) و (۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، از طریق خرید خدمت از بخش غیردولتی با پرداخت هزینه‌ها متناسب با قیمت تمام‌شده خدمات مشابه انجام شود و همچنین به صورت تدریجی ارائه خدمات جاری به روش صدرالذکر انجام پذیرد.</p> <p>تبصره- دستگاه‌های اجرائی موظفند نسبت به آماده‌سازی بخش خصوصی و تعاونی برای مشارکت در ارائه خدمات، اقدام نمایند.</p>	<p>جزء ۴ بند الف ماده ۱۰۵</p>

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
	در حوزه‌های سیاسی، سازمان‌های دولتی، توده مردم و جامعه است. این حکم نیز همانند احکام برنامه‌های چهارم و پنجم و ششم توسعه، ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و مواد ۱۳، ۱۴ و ۱۵ و همچنین ماده ۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری در عمل توفیقی نخواهند داشت و از هم‌اکنون شکست آن‌ها مسجل است. (در بخش‌های قبلی دلایل شکست برنامه‌ها و الزامات و زیرساخت‌های بازآفرینی و تغییر نقش دولت به تفصیل مورد بحث قرار گرفته است).							
موافق	در جزء ۵ حذف چهل در صد پست‌های سازمانی بالاتصدی مازاد و غیر ضرور مورد حکم قرار گرفته است، که مثبت ارزیابی می‌شود. هرچند این حکم نیز نیازمند ورود دقیق سازمان اداری و استخدامی به موضوع است.					*	۵- چهل درصد (۴۰٪) از پست‌های سازمانی بالاتصدی طی سال اول برنامه، حذف شود. جزء ۵ بند الف ماده ۱۰۵	

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد قانونی		
این حکم از ضمانت اجرا برخوردار نیست و ماهیت شعاری دارد.	جزء ۶ نیز که حکمی در رابطه کاهش یا حذف ساختار و نیروی انسانی بخش های پشتیبانی و عمومی دستگاه های اجرایی است از منظر رویکردی مثبت ارزیابی می شود، ولی این احکام نیز با عارضه کلی ضعف در برنامه ریزی دقیق و متولی مشخص، تعیین هدف های کوتاه مدت و استانداردهای عملکردی سازمان ها، و م سئول کردن آنها برای رسیدن به این اهداف مواجه است. این گونه احکام عملا به سرنوشت قوانین قبلی دچار شده و در حد شعار باقی خواهند ماند.			*			۶- ساختار بخش های پشتیبانی و عمومی با سازوکارهایی مثل تجمع، ادغام و سامانه مند کردن به صورت متمرکز کاهش یا حذف یابد.	جزء ۶ بند الف ماده ۱۰۵
در حال حاضر نیز در قوانین وجود دارد و با خلاء قانونی در این رابطه مواجه نیستیم.	جزء ۷ درباره ادغام واحدهای تابعه دستگاهها در استان ها و شهر ستان ها ست. این حکم در ماده ۱۳۹ برنامه چهارم توسعه نیز آمده بود. علاوه بر این در ماده ۳۰ قانون مدیریت خدمات کشوری که در حال حاضر ملاک عمل است، حکم مشابهی برای ادغام واحدهای استانی وجود دارد.				*		۷- واحدهای تابعه و وابسته استانی و شهر ستانی وزارتخانه ها در یک واحد سازمانی استانی و شهرستانی ادغام شود.	جزء ۷ بند الف ماده ۱۰۵

شماره حکم	موضوع حکم	رویکرد مفهومی تحقیق					نظر کارشناسی	پیشنهاد
		راهبرد کانونی	راهبرد نتیجه‌مدار	راهبرد مشتری‌مدار	راهبرد کنترلی	راهبرد فرهنگی		
جزء ۸ بند الف ماده ۱۰۵	۸- ایجاد مجتمع‌های اداری و ممنوعیت ایجاد واحدهای اداری مستقل در شهر ستان‌های زیر هفتاد هزار نفر جمعیت و مجتمع‌های اداری برای ارائه خدمات کلیه واحدهای مستقر در شهر ستان ایجاد می‌شود.			*			فارغ از اشکالات نگارش‌ی، جزء ۸ بند الف به نوعی تکرار بند «ط» ماده (۳۹) قانون مدیریت خدمات کشوری است با این تفاوت که حکم قانون مدیریت خدمات کشوری بسیار تفصیلی‌تر و جامع‌تر نوشته شده است.	موافق
جزء ۹ بند الف ماده ۱۰۵	۹- ایجاد هرگونه دستگاه اجرائی جز از محل ادغام یا تجمیع ممنوع است.						این حکم به جهت اینکه از گسترش تشکیلات دستگاه‌های اجرایی جلوگیری می‌کند مثبت ارزیابی می‌شود.	موافق
بند ب ماده ۱۰۵	ب- دولت می‌تواند با پیشنهاد مشترک سازمان اداری و استخدامی کشور و بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذیربط نسبت به انحلال، ادغام یا سازمان‌دهی مجدد دستگاه‌های اجرایی (به استثناء وزارتخانه‌ها) و نهادهای عمومی غیردولتی وابسته به آنها از جمله مؤسسات آموزشی و پژوهشی و شرکت‌های دولتی اقدام نماید.					حذف یا ادغام ساختارهای موازی	بند «ب» به دنبال انحلال و ادغام، یا سازمان‌دهی مجدد دستگاه‌های اجرایی از طریق اعطای اختیار به دولت است، حال آنکه آندسته از دستگاه‌های اجرایی که به موجب قانون ایجاد شده‌اند، انحلال و ادغام آن‌ها صرفاً از طریق تصویب قانون قابل انجام است و براساس اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، این امر قابل واگذاری به دیگری نیست. لذا از این منظر مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است. ضمن اینکه بسیاری از دستگاه‌های اجرایی کشور با اذن مقام معظم رهبری ایجاد	پیشنهاد حذف دارد

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
	شده که عملا هرگونه تصمیم گیری در مورد آنان نیازمند اذن ایشان است. در مورد سایر دستگاه ها هم اکنون نیز شورای عالی اداری چنین اختیاری دارد.							
پیشنهاد حذف دارد	بند «پ» این ماده بیان می دارد که دبیر خانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل از وزارت امور اقتصادی و دارایی منتزع و به نهاد ریاست جمهوری منتقل می شود. به نظر می رسد این امر موجب تضعیف نظارت و پاسخگویی دولت در قبال مجلس شورای اسلامی می شود. دوم اینکه مهمترین کارویژه و امتیازات مناطق آزاد تجاری و صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی نسبت به سرزمین اصلی، معافیت ها و مشوق های مالیاتی، معافیت تعرفه های گمرگی، صدور مجوزها، و خدمات بیمه های تجاری است که ماهیتی کاملا اقتصادی داشته و مجری و نهاد تخصصی آن وزارت امور اقتصادی و دارایی است.	نامشخص				پ- دبیر خانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوطه از وزارت امور اقتصادی و دارایی منتزع و به نهاد ریاست جمهوری منتقل می شود.	بند پ ماده ۱۰۵	

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
	<p>واگذاری این عرصه به نهاد ریاست جمهوری موجب تضعیف میدان و استمرار آن ذیل وزارت امور اقتصادی و دارایی موجب تقویت میدان براساس فلسفه وجودی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی می شود. جالب اینکه تا پیش از قانون برنامه ششم توسعه، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی ذیل نهاد ریاست جمهوری بود که به موجب تبصره ماده ۲۳ قانون برنامه ششم توسعه از ذیل نهاد خارج و به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل شد و اکنون لایحه برنامه هفتم توسعه پس از گذشت ۵ سال به دنبال بازگشت به ساختار قبلی است که بنا به ملاحظات فوق توصیه نمی شود.</p>							
<p>پیشنهاد می شود کلمه «ستادها» و «شوراهای عالی» به متن بند «ت» افزوده و این حکم بدین شرح اصلاح شود: «ت- سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است با هدف یکپارچه سازی نظام تصمیم گیری و با همکاری مراجع ذیربط نسبت به ادغام شوراهای با وظایف مشابه یا متداخل با تصویب شورای عالی اداری اقدام نماید.</p>	<p>بند «ت» ادغام شوراهای را از تکالیف دستگاهها تلقی کرده است و از این منظر که منجر به رفع همپوشانی و حذف ساختارهای موازی می شود مثبت است. اما این نکته باید مورد توجه قرار گیرد که در بسیاری از موارد مرزبندی مشخصی بین</p>	حذف ساختاری موازی				<p>ت- سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است با هدف یکپارچه سازی نظام تصمیم گیری و با همکاری مراجع ذیربط نسبت به ادغام شوراهای با وظایف مشابه یا متداخل با تصویب شورای عالی اداری اقدام نماید.</p>	<p>بند ت ماده ۱۰۵</p>	

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
و با همکاری مراجع ذیربط نسبت به ادغام شوراهای، شوراهای عالی و ستادها با وظایف مشابه یا متداخل با تصویب شورای عالی اداری اقدام و در صورت نیاز در مسیر قانونی قرار دهد و اجرا نماید».	ستادها و شوراهای نیست. در مورد شوراهای عالی نیز حکم مذکور مسکوت است حال آنکه برای تمایز بین شوراهای عالی و شوراهای عادی ملاکی وجود ندارد و ادغام آنها نیز البته با رعایت الزام به قانونگذاری در مورد ادغام آنها باید مورد حکم قرار گیرد.							
						به منظور ارتقای بهره‌وری سرمایه انسانی، افزایش انگیزه کارکنان دولت برای ارائه خدمات کیفی، ساماندهی جذب، بکارگیری و همچنین توسعه کیفی کارکنان دولت اقدامات زیر انجام می‌شود:	ماده ۱۰۵	
موافق	این حکم از این حیث که مانع از استخدام‌های بی‌رویه در دستگاه‌ها به خصوص در دستگاه‌های اجرایی با مقررات خاص می‌شود مثبت ارزیابی می‌شوند.				*	الف - در طول برنامه هر گونه استخدام رسمی و عناوین مشابه جز در پست‌های حساس در دستگاه‌های اجرایی ممنوع است. بکارگیری کارکنان تنها در قالب عقد قراردادهای پیمانی ۳ تا ۵ ساله برای پذیرفته شدگان آزمون‌های استخدامی است و استمرار آن مبتنی بر نتایج ارزیابی عملکرد و استفاده از ابزارهای سنجش شایستگی کارکنان صورت می‌گیرد.	بند الف	

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
							تبصره- فهرست عناوین پست‌های حساس ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه توسط سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.	
موافق	این حکم از این حیث که مانع از استخدام‌های بی‌رویه در دستگاه‌ها به خصوص در دستگاه‌های اجرایی با مقررات خاص می‌شود مثبت ارزیابی می‌شوند.	جلوگیری از گسترش تعداد نیروی انسانی دولت					ب- تمامی اختیارات دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون در خصوص جذب و بکارگیری نیروی انسانی در طول برنامه موقوف الاجرا است. هرگونه استخدام اعم از رسمی، پیمانی، کارگری دائم و موقت و عناوین مشابه؛ و بکارگیری نیروی انسانی اعم از قرارداد کارمین، قرارداد کارگری، قرارداد از محل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، شرکتی و سایر عناوین، صرفاً بر مبنای اطلاعات ثبت شده در سامانه یکپارچه نظام اداری و بر اساس مجوز مشترک سازمان و سازمان اداری و استخدامی کشور، در صورت تأمین اعتبار توسط سازمان انجام می‌شود. هرگونه درخواست دستگاه‌ها برای جذب و بکارگیری نیروی جدید منوط به ثبت فهرست اسامی نیروهای مورد نیاز -۱- مازاد در سامانه فوق و تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور مبنی بر عدم وجود نیروی متناسب در سامانه مذکور است.	بند ب ماده ۱۰۶
موافق	این بند ایجاد سامانه نظارت و ارزیابی آموزش کارکنان دولت را تا پایان سال اول برنامه به			*		ت- مرکز آموزش مدیریت دولتی مکلف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی، سامانه نظارت و ارزیابی آموزش کارکنان	بند ت ماده ۱۰۶	

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
	عنوان تکلیف مرکز آموزش مدیریت دولتی مورد حکم قرار داده است که مثبت ارزیابی می‌شود.						دولت را تا پایان سال اول برنامه طراحی نماید که نظارت و ارزیابی مراکز آموزشی دستگاه‌های اجرایی بر اساس عملکرد ثبت شده در این سامانه انجام شده و نظارت بر ارزیابی برگزاری دوره‌ها و صدور گواهی‌نامه‌ها از طریق این سامانه انجام می‌پذیرد.	
موافق	این بند در راستای ساماندهی نظام‌های آموزشی مبتنی بر بانک اطلاعات سوابق و عملکرد مدیران و نیازهای شغلی و نتایج ارزیابی کانون‌های صلاحیت حرفه‌ای، طراحی و تنظیم برنامه‌های آموزش و توسعه قابلیت‌های مدیران در قالب پودمان‌ها و دوره‌های آموزش حین خدمت است و مثبت ارزیابی می‌شود.	تربیت مدیران شایسته					ث- سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی نسبت به نیازسنجی آموزشی مبتنی بر بانک اطلاعات سوابق و عملکرد مدیران و نیازهای شغلی و نتایج ارزیابی کانون‌های صلاحیت حرفه‌ای، طراحی و تنظیم برنامه‌های آموزش و توسعه قابلیت‌های مدیران در قالب پودمان‌ها و دوره‌های آموزش حین خدمت، اقدام نماید. هر یک از مراکز آموزش‌های ضمن خدمت دستگاه‌ها با نظارت مرکز آموزش مدیریت دولتی برگزاری دوره‌ها را بر عهده خواهد داشت. در اجرای این بند، صدور مدرک تحصیلی یا معادل آن برای دوره‌های مذکور ممنوع است.	بند ث ماده ۱۰۶
موافق	بند «ج» نظارت بر عملکرد شرکت‌های خدماتی ارائه دهنده وظایف موضوع ماده ۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری را با هدف صیانت و حمایت از حقوق کارکنان شاغل در این شرکت‌ها					ج- به منظور نظارت بر شرکت‌های خدماتی ارائه‌دهنده وظایف موضوع ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری و حمایت از کارکنان شرکتی شاغل در این شرکت‌ها، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با همکاری سازمان اداری و استخدامی	بند ج ماده ۱۰۶	

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
	از طریق «طراحی و استقرار سامانه مدیریت یکپارچه نیروی انسانی شاغل در شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرایی»، هدف قرار داده است. این حکم نیز از کفایت و جامعیت لازم برای تحقق هدف برخوردار است و مثبت ارزیابی می‌شود.						کشور، سازمان و وزارت امور اقتصادی و دارایی، تا پایان سال اول برنامه نسبت به طراحی و استقرار سامانه اطلاعات یکپارچه نیروی انسانی شاغل در شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرایی به استثنای سازمان انرژی اتمی اقدام کند. ثبت در این سامانه توسط شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد انجام می‌شود و صرفاً جهت اطلاع و ارزیابی است و هیچ گونه تعهد استخدامی ایجاد نمی‌کند. شیوه نامه نحوه نظارت بر شرکت‌ها و رتبه‌بندی آنها توسط سازمان اداری و استخدامی کشور ابلاغ می‌گردد.	
							به منظور هوشمندسازی و تحقق دولت الکترونیک، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موظفند اقدامات زیر را انجام دهند:	ماده ۱۰۷
موافق	بند «الف»، در راستای ایجاد زیرساخت‌های دولت الکترونیک با هدف ارتقاء کیفیت و کمیت و تسریع در ارائه خدمات دولتی به دیگر دستگاه‌های اجرایی و شهروندان و کسب و کارها، کاهش مراجعات مردم و رفع زمینه‌های رشوه و ارتشاء تدوین شده، و از این حیث مثبت ارزیابی می‌شود.				*	الف- مراکز داده اصلی و پشتیبان خود را به زیرساخت یکپارچه ابری دولت هوشمند انتقال دهند. آیین‌نامه این بند مشتمل بر زمانبندی و شیوه انجام آن توسط وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با همکاری وزارت اطلاعات ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ این برنامه تدوین و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. تبصره- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلف است تا پایان سال اول برنامه با اولویت استفاده از الگوی مشارکت عمومی-	بند الف ماده ۱۰۷	

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
							خصوصی نسبت به ایجاد، تقویت و استقرار زیرساخت یکپارچه ابری دولت هوشمند اقدام نماید.	
حذف شود	بندهای «ب»، «پ» و «ت»: در بند ب ماده ۱۰۶ حکم شده که مراکز نوسازی و تحول اداری هوشمند از محل تجمیع مأموریت و ساختار مرکز نوسازی و تحول اداری و فناوری اطلاعات و امنیت فضای مجازی و عناوین مشابه با تایید سازمان اداری و استخدامی کشور ایجاد نمایند.						ب- واحد نوآوری و تحول اداری هوشمند از محل تجمیع مأموریت و ساختار و نیروی انسانی مرکز نوسازی و تحول اداری، فناوری اطلاعات و امنیت فضای مجازی، مراکز تحقیق و توسعه و عناوین مشابه با تایید سازمان اداری و استخدامی کشور ایجاد نمایند.	بند ب ماده ۱۰۷
حذف شود	امنیت فضای مجازی و عناوین مشابه ایجاد شود. این حکم واجد حداقل سه اشکال است. اولاً ایجاد یک واحد درون سازمانی از اختیارات سازمان اداری و استخدامی کشور است که با پیشنهاد دستگاه قابل انجام است و نیاز به قانون ندارد. ضمن آنکه اختیار ادغام دو واحد سازمانی به دستگاهها تفویض شده است. ثانیاً واحدهای فناوری اطلاعات دستگاههای اجرایی عهده‌دار وظایفی از جنس ستاد پشتیبانی فنی و تامین تجهیزات سخت افزاری و نرم افزاری برای واحدهای سازمانی دستگاه هستند. ثالثاً در حال حاضر همه دستگاهها مرکز نوسازی اداری ندارند			*			پ- برنامه عملیاتی استقرار و پیاده‌سازی چرخه هوشمندسازی، اصلاح فرایندها و استقرار نظام حکمرانی داده مبنا را تدوین نمایند.	بند پ ماده ۱۰۷
بند «ت» حذف و تبصره این بند در قالب بند مستقل ورده شود.				*			ت- طراحی و راهبری سامانه‌های مشترک، در ستاد وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی مستقل و حذف سامانه‌های موازی در چارچوب قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی (مصوب سال ۱۴۰۱) تمرکز می‌یابد. تبصره- به منظور پرهیز از موازی کاری و صرفه‌جویی در هزینه‌های دولت، در طول سال‌های برنامه، راه‌اندازی هرگونه سامانه جدید با گستره ملی و فرابخشی صرفاً پس از کسب مجوز از وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات امکان‌پذیر خواهد بود. وزارت مزبور مکلف است ظرف مدت یک‌ماه از تاریخ وصول درخواست، نسبت به ضرورت و عدم موازی کاری آنها تعیین تکلیف و ابلاغ نماید.	بند ت ماده ۱۰۷

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
	و این حکم باعث می‌شود یک نوع گسترش تشکیلاتی در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی اتفاق بیفتد. ضمن آنکه ضوابط ماده ۲۹ قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر حداکثر ۲۵ واحد سازمانی در وزارتخانه‌ها و ۱۵ واحد سازمانی در موسسات دولتی دور زده می‌شود. برای اجرای تکالیف تعیین شده در قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی مصوب سال ۱۴۰۱ و مدیریت داده‌های دستگاه‌ها می‌توان این وظیفه را به وظایف مراکز نوسازی و تحول اداری موجود اضافه کرد. البته تبصره بند ت مورد تایید است و می‌تواند در قالب بندی مستقل در ماده ۱۰۶ آورده شود.						دستگاه‌های اجرایی مکلف به همکاری و اجرای ابلاغ‌های مذکور هستند.	
موافق	بندهای «الف»، «ث»، «ج» و «چ» و «ح» در راستای ایجاد زیرساخت‌های دولت الکترونیک با هدف ارتقاء کیفیت و کمیت و تسریع در ارائه خدمات دولتی به دیگر دستگاه‌های اجرایی و شهروندان و کسب و کارها، کاهش مراجعات			*			ث- اقدامات لازم برای توسعه دولت هوشمند به منظور ارتقای شاخص‌های ملی و بین‌المللی از جمله شاخص بین‌المللی توسعه دولت الکترونیک به اجرا برسانند. وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است ظرف مدت سه‌ماه پس از ابلاغ برنامه، دستورالعمل و ضوابط مربوط را ابلاغ نماید.	بند ث ماده ۱۰۷

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
<p style="text-align: center;">موافق</p> <p>تبصره بند ج نیازمند پیش بینی آیین نامه اجرایی است.</p>	<p>مردم و رفع زمینه‌های رشوه و ارتشاء تدوین شده، و از این حیث مثبت ارزیابی می شود. اما این نکته باید مورد توجه قرار گیرد که این احکام با نگارش ها و ادبیات متفاوت در قوانین بر نامه توسعه از جمله در ماده ۶۷ قانون برنامه ششم توسعه، و از جمله در فصل پنجم قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب رسیده، اما آنگونه که باید از کارآمدی لازم برخوردار نبوده‌اند.</p> <p>تبصره بند ج به نوعی در مقام شناسایی گلوگاه‌های تعارض منافع و همچنین ارائه اطلاعات به بخش‌های دولتی و خصوصی جهت جلوگیری از انتصاب‌های فامیلی و خارج از فضای شایسته‌گزینی است و از این حیث مثبت ارزیابی می شود. لکن اجرای این حکم نیازمند تعیین برخی قواعد و ضوابط و جزئیات موضوع است، به عنوان مثال سازمان ثبت احوال مکلف به ارائه چه نوع خدماتی به بخش خصوصی است. آیا هر نوع</p>			*			<p>بند ج ماده ۱۰۷</p> <p>ج- خدمات خود را تا پایان سال اول برنامه به صورت برخط و امن و حداقل سالانه بیست درصد (۲۰٪) از خدمات الکترونیکی خود را برای ۵۰ درصد (۵۰٪) جمعیت مشمول (بالای ۱۸ سال) و صد در صد (۱۰۰٪) اشخاص حقوقی از طریق «پنجره ملی خدمات دولت هوشمند» به صورت هوشمند و بدون مراجعه حضوری، دخالت عامل انسانی و نیاز به بارگذاری و اخذ مدارک و مستندات به صورت دستی ارائه نمایند. آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر مصادیق خدمات و نحوه هوشمندسازی و بهینه‌سازی فرایندهای مربوطه ظرف مدت سه‌ماه پس از ابلاغ این برنامه توسط وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور تدوین و به تصویب هیأت‌توزیران می‌رسد.</p> <p>تبصره- سازمان ثبت احوال کشور و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف اند نسبت به راه‌اندازی پایگاه ملی هویت اشخاص حقیقی و حقوقی با امکان شناسایی روابط سببی و نسبی اشخاص حقیقی و شناسایی خانوار اقدام نمایند. این سازمان‌ها مکلف‌اند با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات ظرف مدت یک‌سال پس از ابلاغ برنامه، نسبت به ارائه خدمت احراز هویت در ارائه</p>	

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
	اطلاعاتی که بخش خصوصی مطالبه می کند را باید در اختیار آنان قرار دهد.			*			خدمات الکترونیکی به کلیه بخش های دولتی و خصوصی اقدام نمایند.	
موافق				*			چ- از ابتدای سال دوم برنامه، تبادل داده و اطلاعات و هرگونه پاسخگویی به استعلام های مورد نیاز سایر دستگاه های اجرایی و کسب و کارها را براساس قانون داده و اطلاعات ملی به صورت کاملاً آنی و برخط انجام دهند.	بند چ ماده ۱۰۷
موافق				*			ح- از شش ماه پس از ابلاغ برنامه از دریافت هرگونه مدرک یا مستندی که دولت صادرکننده آن است به صورت دستی و یا الزام به بارگذاری توسط کاربران خودداری نمایند.	بند ح ماده ۱۰۷
							قوه قضائیه مکلف است در راستای توسعه هوشمند سازی، اقدامات زیر را انجام دهد:	ماده ۱۰۸
موافق	این حکم در راستای تکلیف قوه قضائیه مبنی بر صدور کلیه اسناد مالکیت به صورت الکترونیکی و اطلاع رسانی به مالک از طریق پیامک است. و می تواند منجر به کاهش جعل اسناد دولتی و کلاهبرداری شود و از این حیث مثبت ارزیابی می شود.			*			ب- با ایجاد زیرساخت های لازم در طول سال های برنامه نسبت به صدور کلیه اسناد مالکیت به صورت الکترونیکی اقدام نماید. مفاد سند مالکیت صادره در سامانه ابلاغ قوه قضائیه به مالک ارسال و مراتب با ارسال شناسه یکتای سند مالکیت به مالک، پیامک می گردد.	بند ب ماده ۱۰۸
موافق	این حکم در راستای مکلف نمودن دفاتر خدمات ثبتی از قبیل دفاتر اسناد رسمی، دفاتر ازدواج و			*			پ- احراز هویت اشخاصی که امضای ایشان برای دریافت تمامی خدمات ثبتی از قبیل دریافت خدمت از دفاتر اسناد رسمی، دفاتر	بند پ ماده ۱۰۸

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
	<p>طلاق و ادارات ثبت شرکت‌ها «به تصدیق الکترونیکی احراز هویت اشخاص» علاوه بر امضاء فرد است که می‌تواند منجر به کاهش جعل اسناد دولتی و کاهش کلاهبرداری شود و از این حیث مثبت ارزیابی می‌شود.</p>						<p>ازدواج و طلاق و ادارات ثبت شرکت‌ها لازم است را منوط به اخذ تصدیق الکترونیکی نماید. اتباع خارجی فاقد حساب کاربری در سامانه ابلاغ الکترونیک قوه قضائیه و اشخاصی که به عنوان محکوم یا متهم در زندان‌ها و بازداشتگاه‌ها حضور دارند و همچنین ارائه خدمات موضوع این تبصره در خارج از کشور از حکم این تبصره مستثنی هستند.</p>	
<p>متن زیر به عنوان بند «پ» به ماده ۱۰۸ الحاق شود:</p> <p>پ- در راستای حذف موانع حقوقی کسب و کار در زمینه فرایند ثبت شرکت به نحوی عمل نماید که:</p> <p>۱. تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه، نسبت به تفکیک امور تصدی و حاکمیتی مربوط به ثبت شرکت‌ها و واگذاری امور تصدی به اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون اقدام کند.</p> <p>۲. تا پایان سال دوم اجرای برنامه، نسبت به از بین بردن موانع شروع کسب و کار از طریق ثبت</p>	<p>یکی از مشکلات و موانع اصلی فعالان کسب و کار طی سال‌های اخیر، نگاه مکانیکی و استمرار یک امر تصدی‌گری در ید قدرت دولت در زمینه فرایند ثبت شرکت‌ها است. این امر در بسیاری از موارد سبب شده است که نقش دولت و حاکمیت در قبال بخش خصوصی و کمک به کاشت نهال کسب و کار و حمایت از آنان، ناخواسته به مانعی برای شروع کسب و کار، بی‌انگیزگی کارآفرینان و فعالان کسب و کار در امر سرمایه‌گذاری در حوزه‌های مولدزا تبدیل شده و بعضاً زمینه رشد فعالیت‌های اقتصادی و تجاری غیررسمی و خارج</p>		*			<p>الحاق یک بند به ماده ۱۰۸ به منظور رفع موانع و تسهیل فرایند و شروع کسب و کار</p>	<p>بند الحاقی به ماده ۱۰۸</p>	

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
شرکت از جمله کاهش مجوزهای لازم برای فعالیت شرکت‌ها و کاهش میانگین زمانی ثبت شرکت توسط متقاضیان به ۷۲ ساعت، اقدام کند.	از کنترل و نظارت دولت را فراهم آورند. کمک به شروع فعالیت کارآفرینان و فعالان کسب و کار، زمینه رشد اقتصاد رسمی و به تبع آن ایجاد شغل و کمک به اداره کشور از طریق اعطای مالیات را فراهم می‌کند. به زعم فرانسویس فوکویاما بخش خصوصی مرغ تخم طلا است که به جای کشتن و بیمار کردن آن باید زمینه رشد و بلوغ و تولید آن را فراهم نمود. کشتن مرغ تخم طلا است به همه زیان خواهد زد، زیرا دیگر نه کارفرما و بیمه‌شده‌ای خواهد بود، و نه شغل و کار و کسی که بتوان از او بیمه و مالیات گرفت.							
متن زیر به عنوان بند «پ» به ماده ۱۰۸ الحاق شود: ث- به منظور تسریع در حل و فصل مشکلات فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران، در سال اول قانون برنامه هفتم توسعه، نسبت تشکیل دادگاه‌های تجاری (علاوه بر تهران در سایر استان‌ها) با مشارکت دولت اقدام نماید.	مشکلات فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران در زمینه دعاوی حقوقی و بعضاً نگاه غیر تخصصی در دادگاه‌ها و زمان بر بودن فرایند رسیدگی به این پرونده‌ها، ضرورت حل و فصل آن از طریق ایجاد داده‌گاه‌های تجاری را الزامی می‌نماید.			*		الحاق یک بند به ماده ۱۰۸ به منظور رفع موانع کسب و کار از طریق تشکیل دادگاه‌های تجاری	بند الحاقی به ماده ۱۰۸	

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
موافق	این ماده در راستای ایجاد زیرساخت‌های دولت الکترونیک و هوشمندسازی خدمات دستگاه‌های اجرایی با هدف ارتقای شفافیت و نظارت بر آرای صادره، کاهش مراجعات مردم، ارتقاء کیفیت و کمیت، تسهیل و تسریع در ارائه خدمات دولتی به اشخاص حقوقی، شهروندان و کسب‌وکارها، و جلوگیری از جعل اسناد دولتی و رفع زمینه‌های رشوه و ارتشاء تدوین شده، و از این حیث مثبت ارزیابی می‌شود.			*			مراجع غیرقضائی که نتیجه تصمیمات، آرا و دستوراتشان مطابق قوانین یا مقررات باید به ذینفع ابلاغ شود، از قبیل شعب سازمان تعزیرات حکومتی، هیأت حل اختلاف مالیاتی، هیأت‌های بدوی و تجدید نظر تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی، هیأت تشخیص و هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون‌های موضوع مواد (۹۹) و (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها و کمیسیون ماده (۱۲) قانون زمین شهری مکلف‌اند از ابتدای سال دوم برنامه، ابلاغ‌های خود را در صورتی که شخص ذینفع در سامانه ابلاغ الکترونیک قوه قضائیه دارای حساب کاربری باشد، از طریق سامانه مذکور ارسال نمایند. در صورتی که شخص در سامانه ابلاغ الکترونیک قوه قضائیه دارای حساب کاربری نباشد، ابلاغیه باید به طرق سابق به ذی‌نفع ارسال شود. ابلاغ قانونی مراجع موضوع این ماده مستلزم ابلاغ از طریق ذکر شده در این حکم است.	ماده ۱۰۹
							به‌منظور استقرار نظام مدیریت عملکرد و بهبود عملکرد نظام اداری، سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی:	ماده ۱۱۰

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
موافق	بند الف ماده ۱۱۰ در مقام ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی و تشویق و تنبیه آنان براساس نتایج ارزیابی عملکرد است و مثبت ارزیابی می شود.			*	*		الف- بر اساس شاخص های سنجش کیفیت خدمات، قیمت تمام شده خدمات، سرعت ارائه خدمات و میزان الکترونیکی شدن خدمات و همچنین میزان رضایت مندی مردم از دریافت خدمات، تمامی دستگاه- های ارائه دهنده خدمت را (نظیر خدماتی آموزشی، بهداشتی و درمانی، بهزیستی، کشاورزی، بانکی، مالیاتی، ثبت احوال، ثبت اسناد) به تفکیک سطوح ملی و استانی را به صورت سالانه ارزیابی و بر اساس نمره، رتبه بندی نماید و گزارش آن را حداکثر تا پایان خرداد سال بعد، به صورت شفاف، ضمن ارائه به رئیس جمهور، به اطلاع مردم برساند. دستگاه های اجرائی و واحدهای استانی که جزء ده درصد (۱۰٪) بالای رتبه بندی قرار می گیرند مورد تشویق و در خصوص ده درصد (۱۰٪) انتهایی، مورد برخورد انضباطی قرار می گیرند. آیین نامه اجرائی این بند بنا به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور ظرف شش ماه پس از ابلاغ این قانون، به تصویب هیأت وزیران می رسد.	بند الف ماده ۱۱۰
۱. جزء ۱ بند الف مورد تایید است، لکن لازم است در فراز این بند قید زمانی برای انجام تکلیف سازمان اداری و استخدامی تعیین شود.	بند های الف ماده ۱۰۹ در مقام بازطراحی و استقرار سامانه جامع عملکرد کارکنان دولت به منظور امکان رصد عملکرد مدیران، عزل و نصب آنان براساس عملکرد آنان، تخصیص اعتبارات جاری دستگاه در خصوص پرداخت های غیرمستمر				*	ب- به منظور توسعه نظام مدیریت عملکرد نتیجه محور و حافظه دار کردن پرونده شغلی مدیران و کارکنان دستگاه های اجرایی، نسبت به بازطراحی و استقرار سامانه جامع عملکرد کارکنان دولت بر اساس شاخص های اصلی نتیجه محور و استانداردهای جلب رضایت مردمی	بند ب ماده ۱۱۰	

شماره حکم	موضوع حکم	رویکرد مفهومی تحقیق				
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی
	و سلامت اداری با توجه به موارد زیر اقدام نماید. ۱- گزارش های عملکرد مدیران در بازه های زمانی مشخص قابل رصد باشد. بالاترین مقام دستگاه های اجرایی مربوط مکلف اند در هنگام انتصاب مدیران، نسبت به انعقاد تفاهم نامه های عملکرد اقدام و نسبت به انتشار آن به پیوست حکم مدیران و همچنین بارگذاری آن در سامانه اقدام کنند. کارنامه مدیران بر اساس نتایج ارزیابی سامانه، مبنای عزل و نصب مدیران و تخصیص اعتبارات جاری دستگاه در خصوص پرداخت های غیرحکمی مدیران و کارکنان دستگاه های اجرایی مربوط خواهد بود. آن دسته از مدیرانی که نمرات ارزشیابی لازم را اخذ نموده اند، بر اساس دستورالعملی که به تصویب شورای عالی اداری می رسد، برکنار می شوند. ۲- آن دسته از کارکنان دستگاه های اجرایی که حداقل نمره ارزشیابی لازم را در طول دو سال اول برنامه احراز نمایند، بر اساس دستورالعملی که سازمان اداری و استخدامی کشور ابلاغ می کند، تا تعیین تکلیف وضعیت، مشمول ماده (۱۲۲) قانون مدیریت خدمات کشوری قرار می گیرند.					
پیشنهاد	نظر کارشناسی					

شماره حکم	موضوع حکم	رویکرد مفهومی تحقیق				
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی
بند ب ماده ۱۱۰	ب- عملکرد بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی کشور را در ارزشیابی سالانه دستگاه‌های مذکور لحاظ کرده و دستورالعمل ابلاغی مربوط به انتصاب و ارتقاء مدیران، به نحوی که ارتقای مدیران بر مبنای کارنامه بهره‌وری مدیران باشد ظرف شش ماه از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون ابلاغ نماید.				*	
بند پ ماده ۱۱۰	پ- با هدف شناسایی مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع در مؤسسات عمومی موضوع ماده (۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، «ستاد ملی مدیریت تعارض منافع» بر اساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد مرکب از رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور، رئیس سازمان، معاون حقوقی رئیس جمهور، وزیر اطلاعات، بازرس ویژه رئیس جمهور و سه نفر خبره به انتخاب رؤسای سه قوه با مأموریت‌ها و وظایف زیر تشکیل می‌شود. اجرای این بند در خصوص وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران و بنگاه‌های اقتصادی وابسته به آنها براساس مصوبه شورای عالی امنیت ملی خواهد بود. دبیرخانه ستاد در سازمان اداری و استخدامی کشور مستقر می‌گردد. ۱- شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع و اعمال اصلاحات				*	
پیشنهاد	نظر کارشناسی					
موافق	بند ب ماده ۱۰۹ در مقام برقراری ارتباط بین نظام انتصاب و ارتقای مدیران و نظام بهره‌وری و عملکرد دستگاه‌های اجرایی و همچنین تدوین دستورالعمل مربوطه است.					
	بند «پ» ماده (۱۰۹) تشکیل «ستاد ملی مدیریت تعارض منافع» را مورد حکم قرار داده است، که به نظر می‌رسد درج این حکم در لایحه برنامه هفتم توسعه به علت مسکوت ماندن «لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» به شماره ثبت ۷۵۸ در مجلس شورای اسلامی است. در رابطه با تشکیل ستاد مذکور بایستی این موضوع مورد نظر قرار گیرد که تاکنون به موجب قانون، ستادها یا شوراهای زیادی با هدف سیاستگذاری واحد، هماهنگی فرابخشی و بین دستگاهی تشکیل شده است اما بررسی عملکرد این شوراها در بسیاری از موارد حکایت از					
	در رابطه با بند «پ» ماده ۱۰۹ پیشنهاد می‌شود «لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» به شماره ثبت ۷۵۸ از مجلس شورای اسلامی پیگیری شود. در صورت تاکید دولت بر تشکیل این ستاد لازم است ملاحظات زیر در تدوین این حکم رعایت شود: - شرح وظایف ستاد تعیین شود؛					

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
<p>رئیس دبیرخانه مشخص شود.</p> <p>نماینده بخش خصوصی بنا به معرفی اتاق ایران و تایید دادستان کل کشور به ترکیب ستاد افزوده شود.</p>	<p>آن دارد که به جهت مسئولیت های متعدد مقامات حاضر، یا اساسا جلسات آنان تشکیل نشده یا تشکیل آن ها به دلایل مختلفی مانند فقدان منابع مالی و عدم دستور کار مشخص به دستاورد مشخصی منتهی نشده است. به نظر می رسد تشکیل این ستاد نیز به سرنوشت شوراها و هیات های قبلی دچار خواهد شد و جز تحمیل هزینه قانون گذاری و هزینه های مربوط به تشکیل ستادها، به خروجی مورد انتظاری دست پیدا نمی کند. با این رویکرد تشکیل این ستاد توصیه نمی شود. اگر اصرار بر تشکیل این ستاد است به نظر می رسد منطقی تر آنستکه تعیین تکلیف لایحه موصوف از مجلس شورای اسلامی مطالبه شود. در صورت تاکید دولت بر تشکیل این ستاد، لازم است شرح وظایف ستاد براساس همین قانون تعیین و رئیس دبیرخانه مشخص شود. مضافا اینکه به جهت تاثیر مصوبات این ستاد بر حوزه کسب و کار و فعالان بخش خصوصی، نماینده بخش خصوصی</p>						<p>فرایندی و در صورت نیاز ارائه پیش-نهاد تصویب ی-ا اصلاح قوانین و مقررات لازم در مراجع ذیربط برای مدیریت این موقعیت ها؛</p> <p>۲- ارزیابی و رتبه بندی سالانه مؤسسات عمومی از حیث مدیریت تعارض منافع و انتشار عمومی نتایج.</p>	

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
	بنا به انتخاب اتاق ایران به ترکیب ستاد افزوده شود. همچنین لازم است به جهت اینکه سازمان بازرسی کل کشور فاقد قدرت اجرایی است، دادستان کل کشور هم به ترکیب ستاد افزوده شود.							
موافق	ماده ۱۱۰ مربوط به استقرار نظام بهره‌وری شامل؛ طرح نظام ملی بهره‌وری، استقرار چرخه بهره‌وری در مجموعه خود و دستگاه‌های تابعه و سطوح استانی، انتصاب و ارتقای مدیران بر اساس پایش بهره‌وری، و نحوه بهره‌مندی آنها از منافع حاصل از ارتقای بهره‌وری و پرداخت پاداش براساس نتایج کارنامه بهره‌وری و اعطای پاداش مبتنی بر عملکرد افراد است. این احکام از انتظام و انسجام مناسبی برخوردار است و به نحوی تنظیم شده است که الزامات استقرار نظام بهره‌وری را رعایت نموده و ارتباط مناسبی با سایر نظام‌های مرتبط از جمله نظام مدیریت عملکرد، نظام انتخاب و انتصاب مدیران و نظام پرداخت برقرار نموده است.				*	<p>متن حکم:</p> <p>به منظور استقرار کامل نظام بهره‌وری به صورت شفاف و دستیابی به نتایج آن به صورت کمیت پذیر:</p> <p>الف- سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است در راستای ارتقای اثربخشی و انسجام اقدامات متولی آن بهره‌وری در کشور، طرح نظام ملی بهره‌وری، شرح تکالیف نقش آفرینان آن و تقسیم کار ملی و استانی را حداکثر شش ماه پس از ابلاغ برنامه، به تصویب شورای عالی اداری برساند.</p> <p>ب- دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند ضمن استقرار چرخه بهره‌وری در مجموعه خود و دستگاه‌های تابعه، برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری خود را با هدف حل مسائل اولویت‌دار بهره‌وری مشتمل بر عوامل پیش برنده، بازدارنده و نماگرهای قابل سنجش و اهداف عملیاتی سالیانه خود را ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ نظام ملی بهره‌وری به تصویب رسانده و سالانه در موافقتنامه‌های متبادله</p>	ماده ۱۱۱	

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
							با سازمان درج نمایند.	
<p>ماده الحاقی: به منظور کوچک‌سازی و کاهش هزینه‌های عمومی، تقویت نقش سیاست‌گذاری و نظارتی دولت، تقویت مشارکت مردم، ارتقای کیفیت خدمات عمومی و ارتقای رضایتمندی و اعتماد شهروندان، تمامی وزارتخانه‌های کشور مکلفند ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون با رعایت اصل ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی و قانون سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی و براساس دستورالعملی که توسط نهادهای ذیربط ابلاغ می‌گردد؛ وظایف و ماموریت‌های وزارتخانه و موسسات و شرکت‌های تابعه خود را بازنگری کرده و در یکی از حالات پنج‌گانه زیر دسته‌بندی و به مراجع ذیربط اعلام نمایند.</p> <p>الف. آندسته از وظایفی که قابل حذف شدن از وظایف و ماموریت‌های دستگاه‌های اجرایی هستند؛</p>	<p>بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه در بخش نظام اداری (فصل بیست و سوم) و سایر فصول این لایحه بیانگر آن است که آنگونه که باید توجه لازم به مباحث مربوط به راهبرد کانونی یعنی جدایی وظایف ستاد از صف صورت‌نپذیرفته است. حال آنکه بهره‌گیری از این راهبرد یکی از الزامات اصلی اصلاحات اداری در ایران تلقی می‌شود که زمینه لازم را برای بهره‌گیری از سایر راهبردها فراهم می‌کند. مطالعه تجربه کشورهای پیشگام در عرصه تغییر و اصلاحات اداری به ما می‌آموزد که گام اول در زمینه اصلاحات اداری جداسازی وظایف ستاد از صف از طریق مشارکت عمومی - خصوصی و انتقال بخشی از خدمات کشوری براساس اهداف کمی تعیین شده به نهادهای اجرایی است.</p> <p>برخی از صاحب‌نظران بر این عقیده‌اند که به‌دلیل آنکه در ایران بخش خصوصی و جامعه</p>	*	*	*	*	*	<p>رهاسازی دولت از وظایف تصدی‌گری و جدایی ستاد از صف (در راستای بهره‌گیری از راهبرد کانونی و متعاقب آن سایر راهبردها)</p>	<p>ماده الحاقی</p>

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
<p>ب. آندسته از وظایفی که قابل واگذاری به بخش غیردولتی است؛</p> <p>ج. آندسته از وظایفی که قابل خرید خدمت از بخش غیردولتی است؛</p> <p>د. آندسته از وظایفی که باید جزو وظایف دولت باقی بماند؛</p> <p>هـ. آندسته از وظایفی که در قالب «واحدهای اجرایی» و از طریق اعطای اختیارات اداری و مالی به مدیران و براساس نظام کنترل نتایج و محصول در رقابت با سایر دستگاه‌های اجرایی و بخش غیردولتی و با رعایت الزامات ملاحظات و ضوابط بند «و» این ماده، قابل انجام است.</p> <p>تبصره ۱- به منظور راهبری، نظارت، مدیریت، برنامه‌ریزی، و تهیه و تدوین مقررات و دستورالعمل‌های لازم جهت تحقق اهداف و مأموریت‌های این حکم، هیاتی تحت عنوان «هیات عالی ساماندهی وظایف و مأموریت‌های دستگاه‌های اجرایی» مرکب از وزیر امور</p>	<p>مدنی عرصه‌های مستقل و مستحکمی ندارند بیم آن می‌رود که واگذاری امور عمومی به بخش خصوصی توأم با موفقیت نباشد و به پیمان دادن امور یا خصوصی‌سازی ممکن است هزینه بیشتری داشته باشد. اگرچه این نگرانی‌ها وارد است، اما برای کاهش هزینه‌های عمومی، ارتقای کیفیت و کمیت خدمات عمومی، ارتقای رضایت شهروندان و توسعه و تقویت بخش خصوصی و مشارکت جامعه مدنی، چاره‌ای جز تغییرات بنیادی با بهره‌گیری از تجربیات جهانی نداریم.</p> <p>تجربه زیسته حکایت از آن دارد که امید بستن به ایجاد تغییر تو سط خود بوروکرات‌ها نیز انتظار درستی نیست و هیچ دستگاهی خودش پیش‌قدم برای حذف مأموریت های خارج از مأموریت اصلی خود نشده و نخواهد شد. از این رو لازم است برای تحقق اهداف اصلاحی در نظام اداری متولی مشخصی تعیین شود تا</p>							

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، رئیس سازمان اداری و استخدامی، رئیس سازمان خصوصی سازی کشور، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، و دو نفر از افراد متخصص و صاحب نظر در حوزه اقتصادی و مدیریتی با انتخاب هیات وزیران، تشکیل می گردد. وزیر امور اقتصادی و دارایی ریاست هیات را بر عهده خواهد داشت و دبیرخانه و سازمان کار هیات عالی در این وزارت مستقر خواهد بود. آیین نامه اجرایی مربوط به سازمان کار، وظایف و ماموریت ها، کمیته های تخصصی هیات عالی، روش های بهره گیری از متخصصان و خبرگان بخش دولتی و غیردولتی و سایر ضوابط و مقررات مورد نیاز با محوریت وزارت امور اقتصادی و دارایی کشور ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب قانون به تصویب هیات وزیران می رسد. هیات عالی موظف است دستورالعمل مربوط به ضوابط و معیارهای دسته بندی وظایف	اصلاحات اداری را راهبردی و امواج تغییر را مدیریت نماید. با توجه به مباحث فوق و خلاء چنین رویکردی در احکام برنامه هفتم توسعه، پیشنهاد می شود حکمی مستقل مبتنی بر رهاسازی دولت از برخی از امور تصدی گری که البته همواره در طول دو دهه اخیر در دستور کار دولت و مجلس بوده، اما متولی مشخص و سازوکار دقیق نظارتی نداشته، اکنون و با رعایت این ملاحظات حکم پیشنهادی به مواد این فصل از لایحه الحاق شود تا شاید این بار بتوان به تغییرات امید بست. نکته دیگری که نباید از نظر دور داشت تعیین متولی است. تجربه زیسته در نظام اداری ایران حکایت از آن دارد که سازمان اداری و استخدامی به عنوان یک نهاد فرابخشی از ظرفیت اجرایی لازم برای مدیریت این تغییرات برخوردار نیست. از این رو لازم است نهادی بخشی، دارای ظرفیت و تجربه اجرایی در عرصه واگذاری ها،							

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
<p>و ماموریت‌های دستگاه‌های اجرایی مشمول این ماده را ظرف شش ماه از تاریخ تصویب این قانون، به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ نماید.</p> <p>تبصره ۲- هیات عالی مکلف است گزارش نحوه اجرای این ماده را هر شش ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی تقدیم و بر اساس آن نسبت به اصلاح تدابیر و راهکارهای لازم اقدام نماید.</p> <p>تبصره ۳- هیات عالی در تعیین ضوابط و دستورالعمل‌ها مکلف به رعایت حقوق قانونی افراد و از جمله در واگذاری وظایف به بخش غیردولتی مکلف به رعایت ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری است.</p> <p>و. واحدهایی اجرایی موضوع بند «ه» با رعایت ملاحظات و ضوابط زیر اداره خواهند شد:</p> <p>۱- واحدهای اجرایی ضمن دارا بودن اختیارات لازم برای اداره خود در قبال رعایت استانداردها و ضوابط و قوانین و مقررات، حسب مورد به</p>	<p>برخوردار از ابزار قهری، بودجه‌ای و مالی برای اعمال مدیریت، و قلمرو وسیعتر در عرصه اجرا، سکاندار چنین ماموریت خطیری شود. سایر نهادهای فرابخشی نظیر سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور نیز با تعریف کار دقیق و مشخص در مدیریت این تکلیف از طریق «ساختار هیات عالی ساماندهی» مشارکت داشته باشند.</p>							

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
<p>دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون یا سازمان‌ها و مراجع محلی ذی‌ربط پاسخگو می‌باشند.</p> <p>۲- تداوم خدمت، ارتقاء و تنزل جایگاه و توسعه این واحدها بر اساس نظام رتبه‌بندی منوط به ارائه خدمات کیفی، جلب رضایت بهره‌مندان از خدمات و رعایت قیمت تمام شده در رقابت با سایر واحدهای دولتی، بخش خصوصی و تعاونی و سازمان‌های مردم‌نهاد می‌باشد.</p> <p>۳- شاغلین در این‌گونه واحدها کارکنان واحدهای عملیاتی هستند و مدیران و کارکنان این واحدها در مزایا و خسارات ناشی از نوسانات بهره‌وری، سطح کیفی خدمات و کارایی واحد ذیربط سهیم و پاسخگو می‌باشند.</p> <p>۴- این واحدها دارای شخصیت حقوقی مستقل و تابعه دستگاه اجرایی ذی‌ربط خواهند بود. دولت مکلف است ظرف مدت یکسال از تاریخ تصویب این قانون، مقررات مالی، معاملاتی، اداری و</p>								

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
<p>استخدامی این واحدها را تهیه و به تصویب هیات وزیران برساند.</p> <p>۵- آیین‌نامه اجرایی مشتمل بر شرایط شایستگی و احراز مشاغل مدیریتی، نظام‌های مدیریت عملکرد و کنترل نتایج، استانداردها و ضوابط مربوط، نظام قیمت تمام شده، مراجع نظارتی و پاسخگو، نحوه سنجش کیفیت خدمات و رضایتمندی و اعتماد مردم و همچنین برنامه زمانی ایجاد واحدها، نحوه سازماندهی، چگونگی اجرای آزمایشی و تدریجی در هر دستگاه و در مناطق مختلف کشور، نحوه انتقال امکانات، تجهیزات، منابع انسانی، اختصاص اعتبارات و سایر مقررات مورد نیاز به پیشنهاد هیات عالی ساماندهی تا پایان سال دوم برنامه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p> <p>۶- در صورتیکه حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مشمول کسور بازنشستگی هر یک از کارمندانی که به موجب قوانین و مقررات قبلی دریافت</p>								

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
<p>می‌نمودند پس از اشتغال در واحد عملیاتی کاهش یابد، تا میزان دریافتی قبلی، تفاوت تطبیق دریافت خواهند نمود. این تفاوت تطبیق در حکم حقوق مستمر تلقی شده و در افزایش‌های سالانه، محاسبه مزایا و حقوق بازنشستگی یا وظیفه آنان نیز منظور می‌گردد.</p> <p>تبصره ۱- اجازه ایجاد و شروع فعالیت واحدهای اجرایی منوط به انجام تکالیف دولت در قبال جزء (۴) و (۵) می‌باشد.</p> <p>تبصره ۲- هیات عالی مکلف است پس از اعلام آمادگی وزارتخانه‌ها برای تبدیل یک حوزه وظیفه‌ای به واحد اجرایی، ظرف مدت یکماه گروه اجرایی پروژه را متشکل از نمایندگان وزارتخانه مربوطه، هیات عالی ساماندهی و وزارت امور اقتصادی و دارایی ایجاد و واگذار نماید.</p> <p>تبصره ۳- بالاترین مقام دستگاه اجرایی مسئول اجرای این ماده و تمامی مصوبات و</p>								

پیشنهاد	نظر کارشناسی	رویکرد مفهومی تحقیق					موضوع حکم	شماره حکم
		راهبرد فرهنگی	راهبرد کنترلی	راهبرد مشتری مدار	راهبرد نتیجه مدار	راهبرد کانونی		
<p>مقررات آن بوده و مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی مشمول در تمامی سطوح سازمانی، مکلف به رعایت مفاد آن هستند.</p> <p>تبصره ۴- دولت مکلف است به نحوی عمل نماید که تا پایان برنامه هفتم توسعه حداقل ۲۰ درصد از کارکنان هریک از وزارتخانه‌ها، در واحدهای اجرایی شاغل باشند.</p>								

۸. منابع و ماخذ

۱. اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» ۳. بایدها و نبایدهای لایحه با تاکید بر واحدهای عملیاتی، (۱۳۹۷)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۸۹۸
 ۲. اوزبرن، دیوید، بازآفرینی دولت: اثر روحیه کارآفرینی در متحول ساختن بخش دولتی، ترجمه فضل اله امینی، نشر فرا، ۱۳۸۴.
 ۳. بهبود سازوکارهای تامین اجتماعی و رفع موانع تولید (ویرایش دوم)، (۱۴۰۰)، دفتر بیمه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
 ۴. دانایی‌فرد، حسن و الوانی، سیدمهدی. (۱۳۸۳)، «استراتژی تحول در بخش دولتی ایران: آیا مدیریت دولتی نوین استراتژی مناسبی است»، دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت،
 ۵. شیروانی، علیرضا. «مدیریت دولتی نوین و عدالت اجتماعی»، دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، ۱۳۸۳.
 ۶. طبرسا، غلامعلی و طهرانی، مریم. (۱۳۸۶) «مدیریت دولتی نوین: آنچه باید انجام شود و آنچه باید ترک شود»، نشریه مدیریت و توسعه، ش ۳۳،
 ۷. عبدالله میلانی و همکاران (۱۴۰۰)، ارتباط عملکردی بین نظام بیمه‌های اجتماعی و نظام مالیاتی، موسسه عالی تامین اجتماعی
 ۸. کمیجانی، اکبر، (۱۳۸۲)، "ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران"، تهران، انتشارات معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی،
 ۹. مالکی و همکاران. (۱۳۹۳) قانون مدیریت خدمات کشوری: اصول، مبانی و راهبردهای پیشنهادی، نشریه مجلس و راهبرد، دوره ۲۱، ش ۷۹،
 ۱۰. مرکز مالگیری، احمد، (۱۴۰۰)، «الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار»، نشر اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران،
 ۱۱. نظام اداری و برنامه‌های توسعه (با مروری بر آسیب‌های این حوزه و اولویت‌بندی آن)، (۱۳۹۵)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۰۹۷،
 ۱۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
 ۱۳. قوانین برنامه توسعه کشور.
 ۱۴. قانون مدیریت خدمات کشوری.
 ۱۵. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ۱۳۹۶
 ۱۶. قانون سیاست‌های اجرایی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ۱۳۸۶
 ۱۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
 ۱۸. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱۳۸۰
 ۱۹. قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی ۱۴۰۱
 ۲۰. قانون اجرای احکام مدنی ۱۳۵۶
 ۲۱. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ۱۳۸۸
 ۲۲. قانون تامین اجتماعی ۱۳۵۴
23. Pollitt, C. (2002), 'The new public management in international perspective: an analysis of impacts and effects', in K. McLaughlin, S.P. Osborne and E. Ferlie (eds), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, London: Routledge, pp. 12–35.

24. bakirtzi, E., Schoukens, P., & Pieters, D. (2011). Case Studies in Merging the Administrations of Social Security Contribution and Taxatio
25. Dolowitz, D. P. and Marsh, D. (2000) 'Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making Governance, 13 (1), 5–24
26. Goldfinch F. Shaun, Wallis L. Joe, (2009) International Handbook of Public Management Reform: Edward Elgar Publishing Limited
27. Joshi, A. (2008) 'Producing Social Accountability? The Impact of Service Delivery Reforms , IDS Bulletin 38 (6): 10-17.
28. Olsen, J. (2006) , 'Maybe it is time to rediscover bureaucracy', *Journal of Public Administration Research and Theory*, **16**: 1–24. Siddiquee , Noor Alam , (2006) " Public Management Reform in Malaysia " *International Journal of Sector Management* " , vol 19 , No 4
29. Rhodes, R.A.W. and P. Weller (2003) , 'Localism and exceptionalism: comparing public sector reforms in European and Westminster systems', in T. Butcher and A. Massey (eds) , *Modernizing Civil Services*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar, pp. 16–36.