

معماری نظام اداری در پرتو سیاست‌های کلی ابلاغی

فرج‌اله رهنورد*

دانشیار مؤسسه عالی آموزش و پرورش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران، ایران
تاریخ دریافت: مرداد ۱۳۹۰، اصلاحیه: مرداد ۱۳۹۰، پذیرش: بهمن ۱۳۹۰

چکیده

سیاست‌های کلی نظام اداری در حقیقت خط مشی‌های کلان اداری هستند که از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده و به عنوان الگو و راهنما، اقدامات و فعالیت‌های سه قوه، نهادهای غیر دولتی و نیروهای مسلح را در حوزه نظام اداری راهبری می‌کنند. منظور از نظام اداری مجموعه‌ای است از عناصر به هم مرتبط (ساختار، کارکرد و ارزش‌های حاکم) که برای نیل به اهداف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور با هم در تعامل هستند. سیاست‌های کلی نظام اداری خود دستاورد ارزش‌مندی است که برای اولین بار در حیات نظام اداری تدوین و ابلاغ شده است. برای پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری لازم است ضمن تدوین خط‌مشی‌های اجرایی در ارتباط با عناصر نظام اداری، برنامه‌های تحول در نظام اداری تهیه و به اجرا گذاشته شوند تا با ارتقای قابلیت‌های نظام اداری بتوان ابزار مناسبی برای پیاده‌سازی مفاد چشم‌انداز ۱۴۰۴ را فراهم ساخت. از این رو، لازم است در درجه اول با شناخت دیدمان غالب در تدوین سیاست‌های کلی، راهنمای عمل برنامه‌ریزان برای تدوین برنامه‌های بهبود و تحول در نظام اداری را مشخص کرد؛ در غیر این صورت این خطر وجود دارد که عدم هم‌ترازی بین سیاست‌های کلی و برنامه‌های تحول اداری به ناکامی در پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری منجر شود که در این مقاله به آن پرداخته می‌شود.

واژه‌های کلیدی: نظام اداری، مدیریت دولتی، سیاست‌های کلی، معماری، دیدمان، هم‌ترازی.

۱- مقدمه

سیاست‌های کلی نظام اداری در حقیقت خط مشی‌های کلان اداری هستند که از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده و به عنوان الگو و راهنما، اقدامات و فعالیت‌های سه قوه، نهادهای غیر دولتی و نیروهای مسلح را در حوزه نظام اداری راهبری می‌کنند. منظور از نظام اداری مجموعه‌ای است از عناصر بهم مرتبط (ساختار، کارکرد و ارزش‌های حاکم) که برای نیل به اهداف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور با هم در تعامل هستند.

تدوین سیاست‌های کلی نظام اداری خود دستاورد ارزش‌مندی است که برای اولین بار در حیات نظام اداری تدوین و ابلاغ شده است. برای پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری لازم است ضمن تدوین خط مشی‌های اجرایی در ارتباط با عناصر نظام اداری، برنامه‌های تحول در نظام اداری تهیه و به اجرا گذاشته شوند تا با ارتقای قابلیت‌های نظام اداری بتوان ابزار مناسبی برای پیاده‌سازی مفاد چشم‌انداز ۱۴۰۴ را فراهم ساخت. از این رو لازم است در درجه اول با گروه بندی سیاست‌های کلی برحسب زیرنظام‌های آن، خط مشی‌های فرعی هر یک از سیاست‌های کلی را در رابطه با هر یک از زیرنظام‌ها تدوین کرد تا راهنمای عمل برنامه‌ریزان برای تدوین برنامه‌های بهبود نظام اداری قرار

گیرد.

۲- مطلوبیت نظام اداری

مطلوبیت در لغت به معنی ارزش‌مند بودن، مفید بودن و مطبوع بودن است. از نظر لغوی می‌توان گفت مطلوبیت نظام اداری نشانگر رضایت‌مندی افراد از نظام اداری است. بنابراین، مطلوبیت یک امر ذاتی نیست، بلکه این ناظر بیرونی است که مطلوبیت در نظام اداری را با رویکرد انتخابی خود تعریف می‌کند. بنابراین، ضروری است در گام اول به رویکردهایی پرداخته شود که ممکن است مبنای تعریف مطلوبیت نظام اداری قرار گیرند:

۲-۱ رویکرد استراتژیک

مطابق این رویکرد با تغییر محیط، دولت‌ها برای سازگاری با آن راهبردهای جدیدی را انتخاب می‌کنند و برای پیاده‌سازی این راهبردهای ملی نیازمند انتخاب ابزار اداری مناسب هستند. به سخن دیگر، مطلوبیت نظام اداری در این رویکرد بر مبنای سازگاری آن با راهبردهای ملی تعریف می‌شود؛ به گونه‌ای که نظام اداری بتواند در نقش ابزاری برای پیاده‌سازی این راهبردها عمل نماید و مفید فایده باشد.

۲-۲ رویکرد آسیب شناسی

*frahnavard@yahoo.com

می‌شود. در مجموع، مطلوبیت را می‌توان با درجه سازگاری، تناسب، هم‌سویی، هماهنگی و هم‌ترازی نظام اداری با جهت‌گیری فکری یا عملی خطمشی‌گذار تعریف کرد. به عنوان مثال، هفت برنامه تحت عنوان «تحول در نظام اداری کشور» توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت در مورخ ۱۳۸۱/۰۱/۱۸ ارائه و به تصویب هیئت وزیران رسید و در کلیه دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجرا گردید با پذیرش دیدمان "مدیریت دولتی نوین"، ویژگی‌ها و خصوصیات نظام اداری مطلوب به شرح زیر مطرح شده بود:

۱) نظام‌گرا و همه‌سو نگر، ۲) کارا، بهره‌ور و ارزش‌افزا، ۳) پاسخ‌گو و شفاف، ۴) اثربخش، نتیجه‌گرا و کیفیت‌مدار، ۵) شهروند‌مدار، خدمت‌گزار و مردم‌سالار، ۶) سالم، عاری از فساد و تبعیض، ۷) مشارکت‌جو و مشارکت‌پذیر، ۸) شایسته‌سالار و دانش‌گرا، ۹) آینده‌بین، دورنگر و هدف‌مند، ۱۰) قانون‌مدار، ضابطه‌مند و اخلاق‌گرا، ۱۱) مدیر و راهبر، ۱۲) توسعه‌گرا و نواندیش.

۳- نشانگان مطلوبیت نظام اداری در سیاست‌های کلی ابلاغی

طبقه‌بندی در حقیقت ابزاری است برای شناخت بهتر و رهایی از ابهام که در علوم مختلف متداول است. بنابراین، گروه بندی سیاست‌های کلی نظام اداری برای شناخت الگوی ذهنی خطمشی‌گذار بسیار مفید است. در رابطه با عناصر نظام اداری دیدگاه‌های نسبتاً متفاوتی وجود دارد. عناصر نظام اداری بطور سنتی در ایران به چهار مقوله تشکیلات، قوانین و مقررات، نیروی انسانی، و روش‌ها تقسیم می‌شود [۱]، [۲]. بعضی از اندیشمندان مانند الوانی (۱۳۸۹) عناصر نظام اداری را به سه عنصر ساختار، مدیریت (کارکرد) و ارزش‌های حاکم طبقه‌بندی کرده‌اند. برخی دیگر، با اقتباس از مدل هفت S مک‌کینزی عناصر نظام اداری ایران را با جزئیات بیشتری نشان داده‌اند [۷].

به عنوان مثال، طبقه‌بندی سیاست‌های کلی نظام اداری بر حسب عناصر سه گانه ساختار، کارکرد، و ارزش‌ها عبارتند از:

۳-۱ ارزش‌های اداری

- مسئولیت پذیری (بند ۲۰)
- وجدان کاری و انضباط اجتماعی (بند ۲۱)
- توجه به ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی (بند ۲۰)
- توجه به سرمایه انسانی و اجتماعی (بند ۱)
- عدالت محوری (بند ۲)
- دانش‌گرایی (بند ۴)
- تعادل کار و زندگی (بند ۹)
- رشد معنوی (بند ۵)
- قانون‌گرایی (بند ۲۰)

۳-۲ ساختار اداری

- بهبود روابط و مناسبات اداری (بند ۲۲)
- انعطاف پذیری و عدم تمرکز اداری (بند ۱۱)

مطابق این رویکرد، تحول الگوی ذهنی ناظر (مثلاً خطمشی‌گذار) اتفاق افتاده است. در این حالت ناظر سازه‌های موجود نظام اداری نمی‌پذیرد و به تلخی و دشواری وضع دگرگون یافته را تحمل می‌کند زیرا او همدل واقعیات بیرونی نیست. با پذیرش چنین رویکردی باید گفت، نظام اداری مطلوب نظامی است که با الگوی ذهنی ناظر هم‌خوانی داشته باشد؛ خواه این الگوی ذهنی مدیریت دولتی مطلوب باشد، خواه مدیریت ارزش‌های همگانی.

۲-۳ رویکرد توسعه

مطابق این رویکرد، دولت برای توسعه اقتصادی، سیاسی و فرهنگی کشور به تدوین برنامه‌های پنج ساله اقدام می‌کند و نظام اداری ابزاری است برای پیاده‌سازی برنامه‌های توسعه. طبیعی است که با چنین رویکردی، نظام اداری مطلوب نظامی است که از توان‌مندی لازم برای پیاده‌سازی برنامه‌های توسعه برخوردار باشد.

۲-۴ رویکرد هم‌ترازی

هم‌ترازی عبارت است از حدود چسبندگی بین دو یا چند عنصر برای ارتقای عملکرد [۱۷]. مطابق این رویکرد، نظام اداری مطلوب نظامی است که از چسبندگی و سازگاری لازم با حاکمیت شایسته‌تر از چشم انداز ۱۴۰۴ برخوردار باشد. به سخن دیگر، مطلوبیت نظام اداری در درجه هم‌ترازی آن با عناصر با اسناد بالادستی نظیر سیاست‌های کلی نظام اداری، چشم انداز ۱۴۰۴ و مانند این‌ها نهفته است.

۲-۵ رویکرد تغییر دیدمان

کوهن (۱۹۷۰) معتقد است که تغییر در علم از طریق جایگزینی یک پارادایم عمده به جای دیگری اتفاق می‌افتد. به زعم او، پارادایم یک سازه، هم جامعه‌شناختی و هم فکری است. پارادایم، چارچوبی از پیش‌فرض‌های بنیادین را شکل می‌دهد که در تشخیص پروژه‌های پیشنهادی و معیارهای ارزیابی کارکرد هنجاری دارد. بنابراین، با تغییر در دیدمان خطمشی‌گذاران، مطلوبیت نظام اداری نیز باید بازتعریف شود. اگر خطمشی‌گذار دیدمان ایرانی-اسلامی را در اداره امور عمومی پذیرفته باشد، آنگاه متناظر با آن، مطلوبیت نظام اداری را به گونه متفاوت با گذشته تعریف خواهد کرد.

۲-۶ رویکرد الگوگیری

الگوگیری یک روش پیدا کردن و اجرای برترین عمل است [۱۵]. استراتژی الگوگیری می‌تواند بخش جدایی‌ناپذیری از برنامه‌های تحول و اصلاحات در بخش دولتی باشد. محک زنی منظم عناصر نظام اداری، می‌تواند در ارتقای یادگیری سازمانی و بهبود مستمر نظام اداری نقش بسزایی داشته باشد و به عنوان ابزاری برای ساختن نظام اداری بهتر مورد نظر قرار گیرد. مطابق این رویکرد، نظام اداری مطلوب از راه الگوگیری از دیگر نظام‌های اداری که نماینده بهترین عملکرد هستند، قابل تعریف است.

با توجه به رویکردهای فوق‌الذکر، می‌توان گفت که مطلوبیت نظام اداری یک امر نسبی است که در طول زمان متناسب با رویکرد انتخابی تعریف

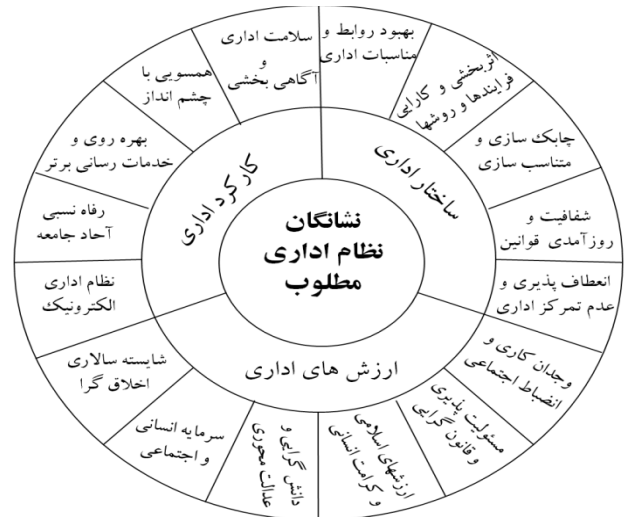
جدول شماره (۱): نشانگان نظام اداری موجود در ایران

ردیف	منبع	ویژگی های نظام اداری ایران
۱	نظام اداری ایران (۱۳۸۰)	۱. بخشی نگر و درون گرا ۲. روزمره مدار و نزدیک بین ۳. تحول گریز و محافظه کار ۴. مشارکت ناپذیر، خودمحور و افزون طلب ۵. تجربه گرا، سنتی، و دانش گریز ۶. بی نظم و ناهماهنگ ۷. مداخله گر، مجری، رقابت ناپذیر و دولت مدار ۸. تعهد پذیر و اخلاق گرا ۹. بالقوه توانمند و مستعد تحول
۲	حاکم بر کشورهای در حال توسعه (الوانی، ۱۳۶۷)	۱. تقلیدی بودن ساختارهای سازمانی و مدیریتی ۲. بازدهی کم و نامؤثر بودن نظام اداری ۳. جایگزینی اهداف فردی بجای اهداف عمومی ۴. نظام ناشایستگی در مدیریت نیروی انسانی ۵. فساد اداری ۶. فرهنگ سخنگویی بجای عمل ۷. مهار گسیختگی بوروکراسی ها ۸. تشکل های غیر رسمی در سازمان ۹. روحیه تقدیرگرایی
۳	سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۸۶)	۱. ضعف مدیریت به دلیل نبود دانش شغلی و تخصصی ۲. عدم احساس مسئولیت و سوء تدبیر ۳. اعمال سلیقه و برداشت شخصی از ضوابط توسط مدیران ۴. عدم اعمال نظارت و کنترل مستمر و همه جانبه درون سازمانی و برون سازمانی ۵. عدم تناسب قوانین و مقررات حاکم بر دستگاهها با شرایط اجتماعی ۶. عدم تناسب مشاغل با تخصص ها و تجارب کارکنان ۷. ضعف یا فقدان نظام آموزش مؤثر و کارآمد ۸. کم توجهی به انتصاب مدیران و کارکنان در مشاغل حساس ۹. عدم تناسب تشکیلات با واقعیت ها و نیازهای موجود ۱۰. کسب درآمد و موفقیت شخصی
۴	رهنورد (۱۳۸۹)	۱. قانون گریزی مدیران ۲. ضعف پاسخ گویی و نظارت ۳. ضعف سیستم ارزیابی عملکرد ۴. بوروکراسی زائد بخش دولتی ۵. ناکارآمدی سیستم نگهداری کارکنان
۵	احمدی نژاد (۱۳۸۹)	۱. تمایل به بسط و گسترش تشکیلات ۲. مقاومت در مقابل تحولات ۳. پیچیده کردن فرآیند امور ۴. بهره وری پایین

- شفافیت و روز آمدی قوانین و مقررات اداری (بند ۱۳)
- چابک سازی و متناسب سازی تشکیلات اداری (بند ۱۰)
- نظارت و کنترل مؤثر (بند ۲۵)
- تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری (بند ۱۳)

۳-۳ کارکرد/مدیریت

- سلامت اداری (بند ۲۴)
- همسویی با چشم انداز (بند ۱۴)
- بهره روی در ارائه خدمات (بند ۱۲)
- مدیریت دانش (بند ۱۶)
- آگاهی بخشی (بند ۱۸)
- تکریم ارباب رجوع (بند ۲۰)
- ارتقای رضایت مندی و اعتماد مردم (بند ۱۷)
- استفاده از ظرفیت های مردمی (بند ۱۹)
- حفظ حقوق مردم (بند ۲۳)
- شایسته سالاری (بند ۴)
- نظام پرداخت عادلانه (بند ۶)
- رفاه بازنشستگان (بند ۸)



شکل شماره (۱)

۴- نشانگان نظام اداری موجود

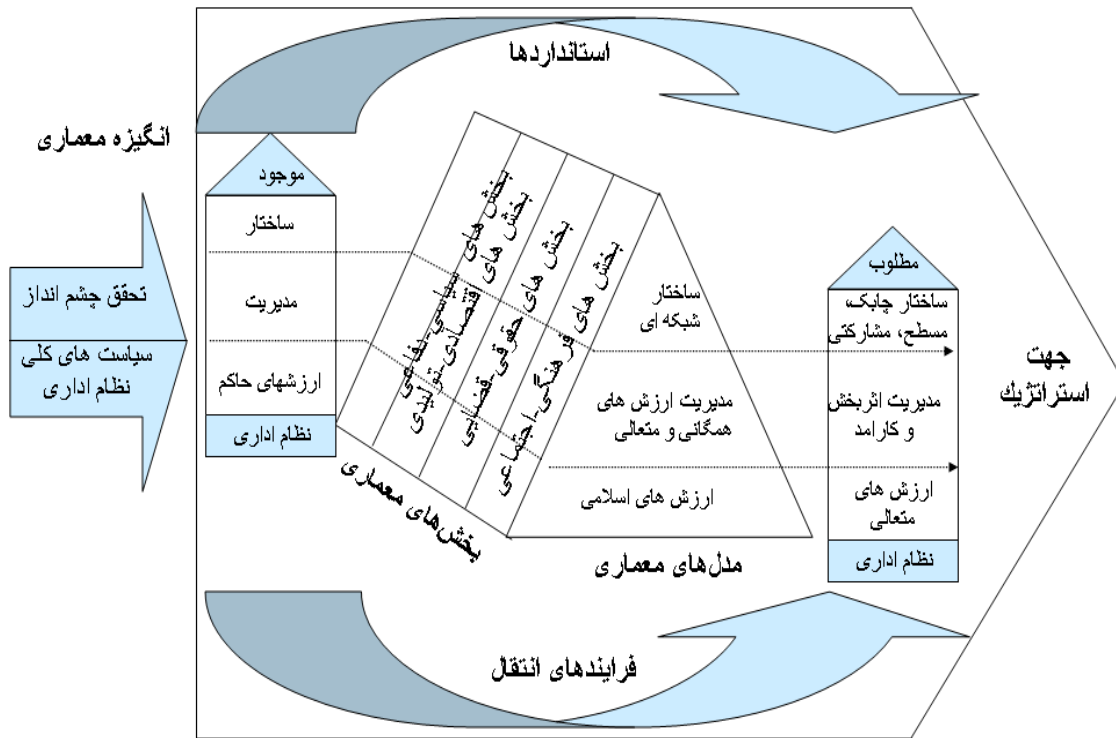
بهبود نظام اداری روش های برنامه ریزی شده و نظام مند در راستای تغییر است که هدف آن افزایش اثربخشی نظام اداری است. اگر مطلوبیت نظام اداری را بر مبنای نشانگان مذکور در سیاست های کلی نظام اداری تعریف کنیم، در این صورت برای بهبود نظام اداری و انتقال آن از وضع موجود به وضع مطلوب، لازم است شناخت اجمالی از وضع موجود نظام اداری داشته باشیم.

هرچند تحقیق به هنگام و جامعی در خصوص ویژگی های نظام اداری ایران صورت نگرفته است، اما با کمی اغماض می توان یافته های پژوهشی و مطالعات تطبیقی مذکور در جدول زیر را برای توصیف نظام اداری ایران به کار گرفت.

۵- معماری نظام اداری

ساختار و کارکرد باید واکاوی شود تا به خط‌مشی‌های اجرایی لازم دست پیدا کرد.

تبیین سیاست‌های کلی با رویکرد معماری نظام اداری بدین معنی است که هریک از بندهای ۲۶ گانه سیاست‌های ابلاغی از سه بعد ارزشی،



شکل شماره (۲)

۶- خط‌مشی‌های اجرایی

اداری پرداخت. پرسش اساسی آن است که سیاست‌های کلی نظام اداری با کدام پارادایم در مدیریت دولتی سازگار است؟ به عبارت دیگر، زیربنای فکری غالب در تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی چیست؟ آیا می‌توان گفت که این سیاست‌ها همانند قانون مدیریت خدمات کشوری بر دیدمان "مدیریت دولتی نوین" استوار هستند؟ آیا این سیاست‌ها بر دیدمان "مدیریت اسلامی" استوار هستند؟

۷- دیدمان متداول در مدیریت دولتی

دیدمان (پارادایم) عبارت است از الگویی ذهنی که براساس آن و از پنجره آن به واقعیت‌ها نگاه می‌کنیم، قضاوت می‌کنیم و عکس‌العمل نشان می‌دهیم. دیدمان مدیریت بخش دولتی در سده گذشته تغییری عمیق کرده است که لازم است به اجمال به آنها پرداخته شود تا از راه تطبیق ویژگی‌های آن‌ها با محورهای کلیدی در سیاست‌های کلی نظام اداری بتوان دیدمان غالب در این سیاست‌ها را شناسایی کرد [۹].

از آنجایی که به موازات تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری که بیش از سه سال به طول کشید، قانون مدیریت خدمات کشوری نیز مراحل تصویب خود را می‌گذراند و با توجه به این که خط‌مشی‌گذاران کمابیش در جریان مفاد سیاست‌های کلی بودند، لذا در عمل بیشتر سیاست‌های کلی نظام اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری نیز منعکس شده است. بنابراین، یک نظر آن است که اگر قانون مدیریت خدمات کشوری را به منزله "خط‌مشی اجرایی" سیاست‌های کلان نظام اداری در نظر بگیریم، کافی است ظرفیت و کفایت این قانون را به عنوان ظرف اجرایی سیاست‌های کلی بررسی کنیم و مواد متناظر را احصاء کرده و آیین‌نامه‌های اجرایی و برنامه‌های تحول در نظام اداری را تدوین کنیم.

دیدگاه دیگر آن است که باید دیدمان (پارادایم) غالب در تدوین سیاست‌های کلی کشور شناخته شود تا بر اساس آن بتوان به تدوین خط‌مشی‌های اجرایی (اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری که دوره آزمایشی آن تقریباً رو به اتمام است) هم‌تراز با سیاست‌های کلی نظام

جدول شماره (۲): مقایسه دیدمان های متداول در مدیریت دولتی

مدل شاخص	اداره امور عمومی سنتی (TPA)	مدیریت دولتی نوین (NPM)	مدیریت ارزش همگانی (PVM)	مدیریت ارزش های متعالی (TVM)
مبانی نظری	نظریه سیاسی	نظریه اقتصادی	نظریه دموکراسی	نظریه اخلاقی
عقلانیت حاکم	انسان اداری	انسان اقتصادی	انسان اقتصادی، سیاسی، و سازمانی	انسان کامل
مفهوم منافع عمومی	تعریف سیاسی و قانون گرا	تجمع منافع فردی	ارزشهای توافقی مشترک	خواسته های ملی-مذهبی
تعریف ذینفعان	ارباب رجوع و نمایندگان مجلس	مشتریان	شهروندان	شهروندان و ذینفعان فرامرزی
نقش دولت	پاروزنی	هدایت	میانجی گری	هدایتگر
ساز و کارهای نیل به خط مشی ها	برنامه های اداری	نهادهای خصوصی و غیردولتی	ائتلافی از نهادهای دولتی، غیردولتی، و خصوصی	مشارکت فراگیر
رویکرد پاسخگویی	سلسله مراتبی	مشتریان	چند وجهی	مسئولیت شرعی و پاسخگویی به ذینفعان
اختیارات اداری	اختیارات محدود اداری	آزادی عمل گسترده	اختیارات پاسخگوینه	اختیارات مشروعه و قانونی
ساختار سازمانی مفروض	سازمانهای بوروکراتیک	ساختارهای غیرمتمرکز	ساختارهای شبکه ای	ساختارهای مسطح و مشارکتی
مبنای انگیزشی کارکنان	حقوق و مزایا و حمایت های استخدامی	فضای کارآفرینی و کاهش اندازه دولت	خدمت گذاری به جامعه	تکلیف دینی (عمل به تکلیف)
نقش مدیران	رعایت قوانین و رویه ها	تعریف و برآورده سازی اهداف عملکردی	ایفای نقش فعال در شبکه های راهبردی	یکپارچه سازی شبکه ها
رویکرد خدمات دولتی	انحصار خدمات بخش دولتی	برون سپاری	خدمات شبکه ای	شبکه های شراکتی
اهداف کلیدی سیستم	اجرای خط مشی های سیاسی	تامین خواسته های مشتریان	نیل به ارزش همگانی	تعالی پایدار جامعه

۴	تبادل بین کار و زندگی	-	*	*
۵	چابک سازی	*	-	-
۶	اثربخشی	*	*	*
۷	کارایی	*	-	-
۸	انعطاف پذیری	*	-	-
۹	نظام اداری الکترونیک	*	*	*
۱۰	شفافیت	*	*	*
۱۱	عدم تمرکز اداری	-	-	-
۱۲	توانمندسازی	*	*	*
۱۳	هم سوئی / هم ترازی	*	*	*
۱۴	سلامت اداری	-	*	*
۱۵	تنظیم مناسبات اداری	*	*	*
۱۶	رضایت مندی شهروندان	*	*	*
۱۷	اعتماد سازی	-	*	-
۱۸	تکریم ارباب رجوع	*	*	-
۱۹	سرمایه انسانی	*	*	*
۲۰	سرمایه اجتماعی	-	*	*
۲۱	ارزش گرایی	-	*	*
۲۲	نوآوری و خلاقیت	*	-	-
۲۳	قانون گرایی	*	*	*
۲۴	پاسخ گویی	*	*	*
۲۵	وجدان کاری	-	*	*

باتوجه به دیدمان های چهارگانه پیش گفته در خصوص مدیریت دولتی، در اینجا این سؤال قابل طرح است که کدام یک از چهار دیدمان باید در تدوین برنامه های تحول لحاظ شود؟ پاسخ به این پرسش اساسی در گرو مراجعه به خط مشی بالاتر یعنی سیاست های کلی نظام اداری است که ذیلاً بدان پرداخته می شود. به سخن دیگر، با در نظر گرفتن محورهای کلیدی بندهای ۲۶ گانه سیاست های کلی نظام اداری و مقایسه آن ها با شاخص های دیدمان های مختلف، به دیدمان غالب در سیاست های کلی نظام اداری پی برد.

بی شک، تشخیص دیدمان غالب در سیاست های کلی نیازمند مقایسه محورهایی با ویژگی های کلیدی دیدمان های متداول در تحول اداری است. از این رو، ضروری است مطابق جدول زیر درجه هم خوانی محورهای مطرح شده در سیاست های کلی با ویژگی های دیدمان های مدیریت دولتی در قالب تحلیل گروهی یا به روش تکنیک دلفی احصاء شود.

جدول شماره (۳): هم ترازی سیاست های کلی نظام اداری با دیدمان های

نوین مدیریت دولتی

ردیف	محورهای کلیدی در سیاست های کلی	مدیریت دولتی نوین (NPM)	مدیریت ارزش همگانی (PVM)	مدیریت ارزش های متعالی (TVM)
۱	عدالت محوری	-	*	*
۲	شایسته سالاری	-	*	*
۳	دانش گرایی	*	*	*

با توجه به نشکل شماره ۴ می‌توان گفت، هرچند محورهای کلیدی در سیاست‌های کلان نظام اداری خود معیارهای کیفی در ارزیابی عملکرد استراتژیک ارکان حاکمیت محسوب می‌شوند، اما ضروری است شاخص‌های کمی متناظر با شاخص‌های کیفی احصاء و به‌کار گرفته شود. بی‌شک، شاخص‌های بسیاری در رابطه با سنجش سیاست‌های کلی در ادبیات مدیریتی وجود دارد. از این‌رو، ضروری است مطابق جدول زیر شاخص‌های متناظر با سیاست‌های کلی در سطوح سه‌گانه استراتژیک، سازمانی و عملیاتی احصاء و در ارزشیابی مدنظر قرار گیرند. لازم به یادآوری است که معمولاً در ادبیات موضوعه، شاخص‌ها در قالب مدل‌های مختلفی عرضه می‌شوند که انتخاب مدل مناسب و سازگار با مبانی ارزشی اسلام و یا تعدیل و بومی‌سازی آن یک ضرورت است.

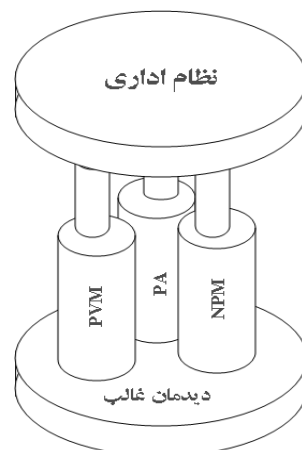
برای شفاف‌سازی بیشتر لازم است با مراجعه به مبانی نظری، تک‌تک سیاست‌های کلی تعریف شوند تا از برداشت‌های متفاوت در مراحل بعدی اجتناب شود. باید در نظر داشت که برای سنجش عملکرد کشورها (ارزیابی استراتژیک) مدل‌های مختلفی وجود دارند که شاخص‌های آن‌ها فراتر از سنجش عملکرد نظام اداری هستند. به عبارت دیگر، بیشتر شاخص‌های موجود در این مدل‌ها ناظر بر سنجش عملکرد حاکمیت هستند و تنها برخی از آن‌ها عملکرد نظام اداری را پوشش می‌دهند.

۹- نتیجه‌گیری

همان‌طور که اشاره شد، برای پیاده‌سازی ابعاد مختلف سیاست‌های کلی نظام اداری، لازم است دیدمان غالب در این سیاست‌ها تبیین شود. بررسی مقدماتی در قالب تحلیل گروهی نشان داد که محورهای کلیدی سیاست‌های کلی نظام اداری بیشتر با دیدمان مدیریت ارزش‌های همگانی و مدیریت ارزش‌های متعالی همخوانی دارد. شاید پیروی سیاست‌های کلی نظام اداری از دیدمان تلفیقی پیش‌گفته، ناشی از الگوی ایرانی-اسلامی و یا الگوی مردم‌سالاری دینی باشد که هر دو الگو در اداره کشور از دیرباز مطرح شده‌اند. به سخن دیگر، مدیریت ارزش‌های همگانی با "ایرانیت" یا "مردم‌سالاری" سازگار است و مدیریت ارزش‌های متعالی با "اسلامیت" یا "دین" پیوند خورده است.

هرچند، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه‌انسانی رئیس‌جمهور در قالب ده محور انتخابی سعی در تدوین برنامه‌های تحول اداری دارد، اما عناوین برنامه‌های مطرح شده در هر یک از محورهای ده‌گانه بیشتر با جهت‌گیری‌های قانون مدیریت خدمات کشوری همخوانی دارند که این قانون نیز به نوبه خود با دیدمان مدیریت دولتی نوین تدوین شده است. از این‌رو، با توجه به اولویت سیاست‌های کلی نظام اداری بر قانون مدیریت خدمات کشوری (خط‌مشی اجرایی برای سیاست‌های کلی) جا دارد هم در بازنگری قانون مدیریت خدمات کشوری و هم تهیه برنامه‌های تحول، الزامات دیدمان تلفیقی (مدیریت ارزش‌های همگانی و متعالی) مدنظر قرار گیرند.

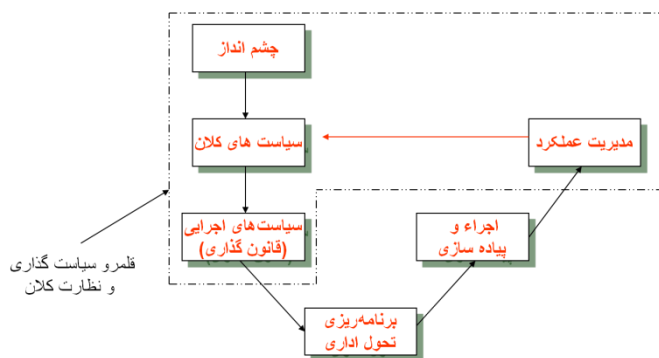
با فرض پذیرش نتایج تحلیل گروهی انجام شده در جدول فوق، می‌توان گفت که سیاست‌های کلی از یک دیدمان واحد تبعیت نمی‌کنند و درجاتی از سازگاری با سه دیدمان مطرح شده در جدول را نشان می‌دهد، اما در مجموع درجه هم‌ترازی آن با دیدمان ارزش‌های همگانی و متعالی بیشتر است. با قبول این‌که سیاست‌های کلی با دیدمان تلفیقی تدوین شده‌اند، باید در تهیه برنامه‌های تحول اداری در قالب ۱۰ محور برنامه‌های انتخابی از سوی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه‌انسانی (۱۳۸۹)، الزامات دیدمان‌های ارزش‌های همگانی و ارزش‌های متعالی رعایت شود.



شکل شماره (۳)

۸- تدوین شاخص‌های سنجش عملکرد نظام اداری

با توجه به اهمیت و اولویت ارزیابی استراتژیک (تکلیف مقام رهبری به نهادهای حاکمیتی برای گزارش عملکرد)، می‌توان گفت که پیاده‌سازی سیاست‌های کلی مستلزم تدوین شاخص‌های پایه عملکرد نهادهای حاکمیتی، سنجش عملکرد و گزارش عملکرد نهادهای حاکمیتی به مقام معظم رهبری است. باید در نظر داشت که در فرآیند سیاست‌گذاری و نظارت کلان، سیاست‌های کلی در حد فاصل بین چشم‌انداز و خط‌مشی‌های اجرایی قرار می‌گیرند. در صورت تبدیل سیاست‌های کلی به خط‌مشی‌های اجرایی، ضروری است برنامه‌های عملیاتی تهیه و به اجرا گذاشته شوند و در نهایت با تدوین شاخص‌های مناسب، عملکرد نهادهای حاکمیتی در پرتو سیاست‌های کلی مورد ارزیابی قرار گیرد و گزارش‌های ادواری تهیه و به مراجع ذیصلاح ارسال شود (نمودار زیر).



شکل شماره (۴)

جدول شماره (۴): تفسیر و تبدیل سیاست‌های کلی نظام اداری به شاخص‌های کمی سنجش عملکرد

ردیف	محورهای کلیدی در سیاست‌های کلی	سنجش در سطح استراتژیک	سنجش در سطح سازمانی	سنجش در سطح عملیاتی
۱	عدالت محوری	سنجش عدالت اجتماعی	سنجش عدالت سازمانی	سنجش عدالت استخدامی
۲	شایسته سالاری	مدل بوروکراسی	مدل بوروکراسی	مدل بوروکراسی
۳	دانش گرایی	مدل مدیریت دانش	مدل مدیریت دانش	مدل مدیریت دانش
۴	تعادل بین کار و زندگی	مدل کیفیت زندگی کاری	مدل کیفیت زندگی کاری	مدل کیفیت زندگی کاری
۵	چابک سازی	مدل حاکمیت چابک	مدل سازمان چابک	
۶	اثربخشی	مدل حاکمیت خوب	مدل اثربخشی سازمان	مدیریت بر مبنای هدف
۷	کارایی	مدل کارایی	مدل کارایی	مدل کارایی
۸	انعطاف پذیری	مدل دولت الکترونیک	مدل دولت الکترونیک	مدل دولت الکترونیک
۹	نظام اداری الکترونیک	مدل دولت الکترونیک	مدل دولت الکترونیک	مدل دولت الکترونیک
۱۰	شفافیت	شفافیت در حکومت	شفافیت در سازمان	
۱۱	عدم تمرکز اداری	حکومت های محلی	عدم تمرکز سازمانی	عدم تمرکز سازمانی
۱۲	توانمندسازی	توانمندسازی حکومت‌های محلی	توانمندسازی سازمانی	توانمندسازی افراد
۱۳	همسویی / هم‌ترازی	هم‌ترازی افقی و عمودی	هم‌ترازی افقی و عمودی	هماهنگی افقی و عمودی
۱۴	سلامت اداری	حاکمیت خوب	شاخص فساد اداری	شاخص ادراک فساد
۱۵	تنظیم مناسبات اداری	تنظیم رابطه دولت و مردم	تنظیم روابط سازمانها	تنظیم روابط افراد
۱۶	رضایت مندی شهروندان	رضایت شهروندان	رضایت مشتریان	رضایت مشتریان
۱۷	اعتماد سازی	اعتماد بین دولت و مردم	اعتماد بین سازمان و مشتریان	اعتماد بین افراد
۱۸	تکریم ارباب رجوع	اخلاق سیاسی	اخلاق در مدیریت	اخلاق فردی
۱۹	سرمایه انسانی	سرمایه فکری	سرمایه فکری	
۲۰	سرمایه اجتماعی	مدل سرمایه اجتماعی	مدل سرمایه اجتماعی	
۲۱	ارزش گرایی	حاکمیت اسلامی		
۲۲	نوآوری و خلاقیت	مدل کارآفرینی	خلاقیت در سازمان	خلاقیت در افراد
۲۳	قانون گرایی	مدل حاکمیت خوب	حاکمیت قانون	
۲۴	پاسخ گویی	حاکمیت خوب	پاسخ‌گویی مدیریتی	پاسخ‌گویی فردی
۲۵	وجدان کاری	وجدان اجتماعی	وجدان سازمانی	وجدان فردی

۱-۰ منابع و مآخذ

- [۱] اصلانی (۱۳۷۸). بررسی و تجزیه و تحلیل شناخت وضع موجود نظام اداری به روش سیستمی. تهران: همایش نظام اداری و توسعه، ۱۷-۱۸.
- [۲] انصاری، محمد اسماعیل (۱۳۷۸). عوامل ایجاد تحول در نظام اجرایی. همایش نظام اداری و توسعه، ۱۸-۱۷ مرداد ۱۳۷۸، تهران.
- [۳] الوانی، سید مهدی (۱۳۸۹). هم‌اندیشی تبیین سیاست‌های کلی نظام اداری. تهران: کمیته نظام اداری و مدیریت، مجمع تشخیص مصلحت.
- [۴] الوانی، سید مهدی (۱۳۷۶). مدیریت عمومی. تهران: انتشارات نشر نی.
- [۵] احمدی نژاد، محمود (۱۳۸۹). سخنرانی در هم‌اندیشی تخصصی ده محور برنامه تحول در نظام اداری، تهران: وزارت کشور.
- [۶] چشم انداز (۱۳۸۲) ۱۴۰۴، ابلاغی از سوی مقام رهبری به سران سه قوه به تاریخ ۲۳ آبانماه
- [۷] رهنورد، فرج‌اله. محک‌زنی برای نظام اداری برتر، مدیریت دولتی، شماره ۴۵ و ۴۶، پاییز و زمستان، صص ۷۲-۵۹.
- [۸] رهنورد، فرج‌اله. طاهرپور، حبیب‌اله. رشیدی (۱۳۸۹)، اعظم. عوامل مؤثر بر فساد مالی در بین کارکنان دستگاه‌های اجرایی، پژوهش‌نامه مدیریت اجرایی، سال دهم، شماره ۱ (پیاپی ۳۸) صص ۵۲-۳۵.
- [۹] رهنورد، فرج‌اله (۱۳۸۹). الگوی مدیریت دولتی برای تحقق حاکمیت تراز چشم‌انداز ۱۴۰۴، همایش ملی حاکمیت و دولت شایسته در ایران ۱۴۰۴، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرری.
- [۱۰] سیاست‌های کلی نظام اداری (۱۳۸۹). ابلاغی از سوی مقام رهبری به سران سه قوه، نیروهای مسلح و نهادهای عمومی غیردولتی
- [۱۱] قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۹). معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- [۱۲] معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور (۱۳۸۹). ده برنامه تحول در نظام اداری کشور.

- [۱۳] سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۸۰). گزارش توجیهی برنامه تحول در نظام اداری کشور، تهران: معاونت امور مدیریت و منابع انسانی.
- [۱۴] سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۸۶). گزارش بررسی کج روی‌های اداری و مالی در دستگاه‌های مشمول بازرسی، تهران: گزارش سالانه سازمان بازرسی کل کشور.
- [15] Camp, R. C. (1989). Benchmarking: The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance, Quality Press, Milwaukee, Wisconsin.
- [16] Page ۲۲ :
Kuhn, T.S., (1970), The Structure of Scientific Revolutions, Chicago: University of Chicago Press.
- [17] Miller, D. (1992). Environmental fit versus internal fit. Organ. Sci. Vol. 3, No.2, pp.159-178