تشریح مهم‌ترین برنامه‌های سازمان اداری و استخدامی برای اصلاح نظام اداری
در گفت‌وگو با علاءالدین رفیع زاده

موازی‌کاری‌ها و تشکیلات زائد باید حذف شود

سازماندهی و بازطراحی ساختار فقط چند دستگاه، صرفه‌جویی ۴۰۰ همتی به‌دنبال دارد

گفت‌وگو

ابراهیم بهشتی
معاون سردبیر

نظام اداری با اصطلاحاً بروکراسی اساساً برای تسهیل امور و ادارهٔ بهتر روان تر کنسور و در حقیقت خدمت‌رسانی با کیفیت به مردم تأسیس شده است. در اهمیت بروکراسی همین مقدار کفایت می‌کند که آن را از جمله مؤلفه‌های مؤثر در توسعه یک کشور دانسته‌اند. این مهم البته یک وجه دیگر هم دارد که در حقیقت همچون عارضه‌ای برطبل دیوان سالاری است. کارآمد نبودن نظام اداری نه تنها هزینه‌های گزافی را بر دوش دولت‌ها بار می‌کند بلکه همزمان نارضایتی های اجتماعی را تشدید می‌کند. دولت‌ها یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی خود را همین مقوله می‌دانند. در همین راستا دولت چهاردهم نیز در دستور کار خود قرار داده است که با حذف تشکیلات زائد و موازی‌کاری‌ها، ساختار اداری کشور را بازطراحی کند. در گفت‌وگو با علاءالدین رفیع زاده، معاون امور اداری، استخدامی و منابع انسانی سازمان اداری و استخدامی کشور، وظایف و برنامه‌های این سازمان را در این حوزه تشریح کرده‌ایم.


عکس: رضا مظفریان | ایران

وقتی شما در دولت چهاردهم شروع به کار کردید چه ارزیابی کلی از وضعیت بروکراسی اداری کشور داشتید. مهم‌ترین چالش‌هایی که به‌نظرتان رسید، با یک فصل خلاصه با احکام مستقلی برای اصلاح نظام اداری در نظر گرفته شده است. اگر هدف دولت توسعه دارد نظر بگیریم، طی تجربه یک چهار دهه، برنامه‌ریزی برای اصلاح‌ات متعدد تدوین کرده‌ایم و برنامه‌های متعددی تدوین کرده‌ایم تا به‌عبارتی به سمت اصلاح ساختار برویم. همچنین باید پرسید آیا ساختاری که بر اساس آن پروژه تعیین شده، همان ساختاری بوده که باید می‌بود یا نه می‌شد ساختار جایگزینی برای آن در نظر گرفت.

ما تقریباً در دو دوتایم دهه گذشته درگیر این مسائل بودیم. درباره نظام بروکراسی صحبت می‌کنیم، عرض کنم و هم به هر حال، پاسخگوی سؤال‌های شما باشم. ایران رحمت می‌کشند، تلاش می‌کنند، امروز خوشحال شدم که حضوری خدمت رسیدم. هم خدا قوتی عرض کنم و هم به هر حال، پاسخگوی سؤال‌های شما باشم. اگر بخواهیم خیلی خلاصه عرض کنم، فکر می‌کنم نظام اداری آن طور که باید، درک نمی‌شود. چرا این مسئله پیش می‌آید؟ دلیلش این است که ما معمولاً خروجی پروژه‌ها را نمی‌بینیم چون ملموس و مشخص است. ما به این موضوع توجه نمی‌کنیم که در یک‌گیری (پست صحنه) این پیروزه، چه فرآیندهایی کار می‌کنند، چند نفر نیرو به آن اختصاص داده می‌شود، چه فرآیندهای طولانی‌تر دیگر هستند، چه تعداد نیروی انسانی باید به‌صورت پیوسته برای آن کار کنند، احکام پرسید آیا ساختاری که بر اساس آن پروژه تعیین شده، همان ساختاری بوده که باید می‌بود یا نه می‌شد ساختار جایگزینی برای آن در نظر گرفت.

شما از یک سال پیش از سه دستگاه را به‌عنوان یک هدف مشخص کلیدی برای اصلاح ساختار انتخاب کردید. برای چه دستگاه‌هایی این انتخاب صورت گرفت و چه اقداماتی تاکنون در این حوزه انجام شده است؟

ما در سند بسیاری از دستگاه‌های اجرایی با اثبات نیروی انسانی مواجه هستیم، اما در خط عملیات، یعنی در شهرستان‌ها، بخش‌ها و محل هایی که مردم باید خدمات دریافت کند، کمبود نیرو داریم. در واقع، کارمندی که باید در محل ارائه خدمت حضور داشته باشد، در بخش دیگری از ساختار اداری متمرکز شده است. نه اینکه بخواهیم بگوییم هر کارمندی باید در حوزه فرهنگی نیز دوره‌ها دستگاه اجرایی هستیم، برنامه ما این است که در بخش‌های مختلف فعالیت می‌کنیم، در کشور ما تا دلتان بخواهد موازی‌کاری و تشکیلات زائد وجود دارد، تشکیلاتی که اگر حذف شوند، اتفاق خاصی در روند موجود رقم نمی‌زند. مثلاً در یک دستگاه، یک دفتر پژوهشی هست که شاید با تعداد بسیار کمی از کارمندان، عملکرد یا بهره‌وری بسیار بیشتری دارند. موا حوه شما باید بدید، یعنی دولتی با ناکافی است. دستگاه‌های اجرایی باید سایت‌ها و برنامه‌های متعددی دارند اما گاهی اطلاعات لازم به‌درستی در اختیار مردم قرار نمی‌گیرد.

شاید بتوان گفت که برای اولین بار در نظام اداری کشور، حدود ۱۰ تا ۱۲ مدیر و افرادی که در مواجهه با مردم بودند، در نتیجه سامانه فوریت‌های اداری (فؤاد ۱۲۸) عزل شده‌اند. در یک سال گذشته، سه مسأله بیشترین فراوانی را در میان موارد نارضایتی مردم داشته‌اند. دولت موردِ، قطع بودن سامانه، دومین مسأله، تکریم و پاسخ‌گویی به احترامی به مردم در برخی دستگاه‌ها و سومین مسأله نیز بالاگرسانی نادرست یا ناکافی بودن اطلاعرسانی است

مرد هدف اصلی را دنبال می‌کنیم. هدف اول این است که در آن سطحی که عرض کردم، یعنی سطحی که با آن مواجه است، برای اصلاح آن تلاش می‌کردیم، اما مردم خواسته‌های آنها را محقق نمی‌کردند، می‌گوییم در مسیر اصلاح نظام اداری گام برداشته‌ایم.

پس اجازه بدهید پاسخ سؤال شما را این گونه جمع‌بندی کنم. ما در ابتدای کار برنامه‌ای با شش محور اصلی که پیش‌تر نام بردم، تدوین کردیم و در کنار آن، ابزاری برای ارزیابی میزان تحقق اهداف برنامه در نظر گرفتیم. ابزاری که ما مانند روش آزمون در کنکور یک مسأله ریاضی، مشخص می‌کند آیا مسیر را درست طی کرده‌ایم یا نه. آیا برخورد ما نادرست طی می‌کنیم که مثلاً کارمند ما در آزار و نارضایتی مردم شده یا به‌درستی کار نمی‌کند. سپس کلینیک وارد عمل می‌شود. آن فرآیند را اصلاح می‌کند و نتیجه را ارائه می‌دهد.

در یک سال گذشته، سه مسأله بیشترین فراوانی را برای ما در میزان موارد نارضایتی مردم داشته‌اند. اگر بخواهیم به ترتیب به آنها اشاره کنم، اولین مورد، قطعی برق است، سامانه‌های اداری ما... ما سامانه‌های متعددی اداری داریم که مردم باید بتوانند خدمات خود را به‌درستی دریافت کنند، شکایت‌ها مربوط به کدام استان، شهرستان، فلان محیط زیست و... باید بتوانند خدمات را به‌سرعت دریافت کنند، مردم باید بتوانند با سامانه‌ها به‌راحتی کار کنند، مشکلات را به‌سرعت حل کنند و در نتیجه برنامه‌های ما به‌درستی پیش نرود. این موارد اساساً در دستور کار ما نیست. از سوی دیگر، هم ما این نیست که واحدهای مسئول مجلس مطرح شده است، با این حال، ما برای حذف و ادغام دستگاه‌های موازی، اعلام آمادگی کرده‌ایم و باید این مسیر را ادامه دهیم.

نکته مهم این است که هدف ما از اصلاح ساختار، آسیب‌زدن به دستگاه‌ها یا اخراج کارکنان نیست. ما در پی حذف نیروی انسانی نیستیم؛ بلکه می‌خواهیم نیروی انسانی را در جای درست خود قرار دهیم. هدف ما این است که به‌جای اینکه نیروی انسانی را در دستگاه‌های موازی و تکراری نگه داریم، آنها را در جایی قرار دهیم که مردم واقعاً به آن نیاز دارند. این مسیر را ادامه خواهیم داد.

برخی از اصلاح‌طلبان معتقدند که با چهار هدف گذشته همواره مطرح بوده است، واقعیتی بیرون کشیده می‌شود که ما به دنبال دستگاه اندازه دولت، باید دید بیشتری به ابعاد مختلف این موضوع توجه کنیم. من همین یادداشتی در روزنامه ایران با همین موضوع نوشته بودم که توجه کنیم. من همین یادداشتی در روزنامه ایران با همین موضوع نوشته بودم که اندازه دولت داشتم. نکته این است که باید مشخص کنیم دولت از چه نظر بزرگ است و مسأله اصلی در کدام بخش قرار دارد.

به‌عنوان یک کارشناس عرض می‌کنم که در کشور ما دستگاه‌ها و واحدهای موازی در حوزه‌های مختلف وجود دارند و در این موضوع تردیدی نیست. ما در بسیاری از وظایف و اقدامات خود دچار موازی‌کاری هستیم. برای مثال، در حوزه تنظیم بازار، بیش از ۳۰ دستگاه وارد دخیل هستند. در حوزه فرهنگی نیز ده‌ها دستگاه اجرایی در بخش‌های مختلف فعالیت می‌کنند. در کشور ما تا دلتان بخواهد موازی‌کاری و تشکیلات زائد وجود دارد، تشکیلاتی که اگر حذف شوند، اتفاق خاصی در روند موجود رقم نمی‌زند. مثلاً در یک دستگاه، یک دفتر پژوهشی هست که شاید با تعداد بسیار کمی از کارمندان، عملکرد یا بهره‌وری بسیار بیشتری دارند. موا حوه شما باید بدید، یعنی دولتی با ناکافی است. دستگاه‌های اجرایی باید سایت‌ها و برنامه‌های متعددی دارند اما گاهی اطلاعات لازم به‌درستی در اختیار مردم قرار نمی‌گیرد.

شما در سال‌های اول کار در همین نظام اداری مشغول کار شدید. چرا با وجود آشنایی با بخش به اصلاحات اداری فکر نکردید و در این حوزه وارد نشدید؟

من همیشه در حال فکر کردن به این موضوع بوده‌ام و همیشه دوست داشتم که در این حوزه کار کنم، اما به دلایلی این اتفاق نیفتاد. در حال حاضر، با توجه به اینکه در این حوزه مسئولیت دارم، فکر می‌کنم که باید تلاش خود را بکنم و این کار را انجام دهم.

در ابتدای کار، برنامه‌ای برای ۱۰۰ روز اول کاری خود تدوین کرده بودید. در این برنامه چه اقداماتی را در نظر گرفته بودید و تا چه اندازه به آن عمل کردید؟

ما در ۱۰۵ قانون برنامه هفتم توسعه، بر کوچک‌سازی دولت تأکید کرده است؛ اما در همین برنامه، بیش از ۳۰ حکم وجود دارد که بنوعی به گسترش ساختارهای دولتی، ایجاد مؤسسات، شرکت‌ها و صندوق‌های جدید یا افزایش ظرفیت‌های سازمانی منجر می‌شود. حکمی وجود دارد که ایجاد مؤسسه‌ای در قالب شرکت توسعه برای دانشگاه‌ها را مطرح می‌کند. ایجاد چنین حکمی می‌تواند به ایجاد ساختارهای جدید به تعداد دانشگاه‌ها منجر شود. هر سازمان و صندوق تازه نیز به بودجه، نیروی انسانی و امکانات نیاز دارد. این در تعارض قرار می‌گیرد.

ما در نظام اداری کشور با دو دسته اصلی از مدیران مواجه هستیم؛ اول، مدیران حرفه‌ای و دوم، مدیران و مقامات منصوبی. مشکل ما در حوزه مدیران حرفه‌ای، از معاونان وزیر به پایین، شامل مدیران کل، روسای امور و سایر مدیران این سطوح، از ابتدای فعالیت دولت، مصوبه‌ای از دولت برای تعیین حداقل سابقه مدیریت نداریم. براساس این مصوبه، مهارت‌ها و شاخص‌های برای انتخاب مدیران تعیین شده است که شامل شایستگی‌های خاصی می‌شود. در گذشته، مدیران حرفه‌ای شایسته‌ای که به‌تدریج به‌سطوح بالای مدیریتی منجر می‌شدند، شرط اصلی را داشتند و این‌گونه نبود که یک‌باره به‌عنوان مدیرکل منصوب شوند. ما در حال حاضر، در بسیاری از مقام‌های مدیریتی، مدیرانی داریم که شرایط لازم را ندارند و این مسئله‌ای است که باید به‌سرعت اصلاح شود.

در ماه‌های گذشته، برخی از مدیران ارشد دستگاه‌های اجرایی از جمله وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات، رئیس سازمان برنامه و بودجه و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور، از کاهش ۴۰۰ همتی هزینه‌ها در بودجه سال آینده خبر دادند. این کاهش هزینه‌ها چگونه محقق می‌شود؟

کوچک‌سازی دولت به معنای کاهش بی‌هدف نیروی انسانی نیست بلکه به معنای حذف تشکیلات موازی و زائد، اصلاح ساختارها، توزیع متناسب نیروی انسانی و افزایش بهره‌وری نظام اداری است. این مسیر شدنی است، اما با همکاری همه بخش‌ها می‌توان گام‌های مؤثری در جهت تحقق واقعی کشور برداشت.

برآورد اولیه ما از محل سازماندهی و بازطراحی ساختار شرکت‌های دولتی که اصلاح آنها آغاز شده، نشان می‌دهد که ظرفیت تحقق صرفه‌جویی بالای بر ۳۰۰ همت در نظام اداری کشور وجود دارد. با این صرفه‌جویی محقق شده و بخشی دیگر در حال تحقق است. رقم ۴۰۰ همت، رقم قابل توجهی است و می‌تواند به جوانه جدید دستگاه اداری برابر کند.

برای اصلاح و سامان دهی تشکیلات اداری همان ابتدا در دولت چهاردهم، با عنایت به فصل بیست‌وسوم قانون برنامه هفتم، بهویژه ماده ۱۰۵ این قانون، سیاست‌های کلی نظام اداری و بازآرایی دولت مصوب شد، سازمان اداری هم هنگام حضور دولت چهاردهم خدمت ایشان رسید و پیشنهادهای خود را در همان جلسه ارائه کرد. در واقع، ما در ابتدای کار دشواری‌های ساختاری هفت، هشت یا ۱۰ دستگاه را تنظیم و ابلاغ کردیم. احتمالاً اخبار مربوط به برخی از این دستگاه‌ها را دیده‌اید. در بعضی موارد، فشارهای زیادی را از سوی بخش‌هایی از سازمان‌های مربوطه و حوزه‌های مختلف تجربه کرده‌ام.

حتی دچار مطلب هایی هم منتشر شده‌ایم که وقتی آنها را کنار هم قرار می‌دهید، ناهماهنگی‌ها خود به‌خود آشکار می‌شود. ما در حوزه فرهنگی، اصلاح ساختار سازمان اوقاف و امور خیریه را داشتیم که در آن، ۱۲ سازمان و نهاد مختلف فعالیت می‌کردند. ما در این حوزه، ۱۲ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه ورزش، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه اقتصاد دیجیتال، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه کشاورزی، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه انرژی، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه صنعت، معدن و تجارت، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه آموزش و پرورش، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه آموزش عالی، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه کار، رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه گردشگری، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه محیط زیست، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه دفاع و امنیت، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه حمل و نقل، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه مسکن و شهرسازی، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه آب و فاضلاب، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه کشاورزی، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه انرژی، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه صنعت، معدن و تجارت، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه آموزش و پرورش، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه آموزش عالی، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه کار، رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه گردشگری، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه محیط زیست، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه دفاع و امنیت، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه حمل و نقل، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه مسکن و شهرسازی، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم. در حوزه آب و فاضلاب، ۱۰ سازمان را به ۴ سازمان رساندیم.

ادامه از صفحه ۲

شما سال‌های سال است که در همین نظام اداری مشغول کار هستید. چرا با وجود آشنایی به ابعاد اصلاحات اداری در برنامه‌های توسعه و وجود عزم و اراده اعلام‌شده در دولت‌های مختلف و سایر قوا، همچنان با ناسامانی‌های اداری و موازی‌کاری مواجه هستیم؟

بخشی از پاسخ را باید در مقاومت در برابر تغییر جست‌وجو کرد. از منظر علمی و کارشناسی، ترس از تغییر یکی از عوامل مهم مقاومت سازمانی است. در ادبیات توسعه نیز همواره بر این موضوع تأکید می‌شود که تغییر با مقاومت همراه است. حتی جابه‌جایی یک اتاق یا انتقال یک واحد سازمانی ممکن است این تصور را در کارکنان ایجاد کند که قرار است در آینده اتفاق دیگری بیفتد؛ بنابراین در بازتعریف مقاومت می‌کند.

اما مسأله تنها به مقاومت سازمانی محدود نمی‌شود. در گفت‌وگو با گاهی این نگرانی‌ها را می‌شنوم که در برابر تغییر شکل گرفته است. در برابر انجام هر فعالیت جدیدی، اینجا اید یک شرکت، سازمان یا مجموعه تازه ایجاد کنیم. همین شرکت‌ها و سازمان‌سازی‌های غیرضروری، به یکی از مشکلات جدی کشور تبدیل شده است.

در ماده ۱۰۵ قانون برنامه هفتم توسعه، بر کوچک‌سازی دولت تأکید شده است؛ اما در همین برنامه، بیش از ۳۰ حکم وجود دارد که بنوعی به گسترش ساختارهای دولتی، ایجاد مؤسسات، شرکت‌ها و صندوق‌های جدید یا افزایش ظرفیت‌های سازمانی منجر می‌شود. برای نمونه، حکمی وجود دارد که ایجاد مؤسسه‌ای در قالب شرکت توسعه برای دانشگاه‌ها را مطرح می‌کند. اجرای چنین حکمی می‌تواند به ایجاد ساختارهای جدید به تعداد دانشگاه‌ها منجر شود. هر سازمان و صندوق تازه نیز به بودجه، نیروی انسانی و امکانات نیاز دارد. این در تعارض قرار می‌گیرد.

ما در نظام اداری کشور با دو دسته اصلی از مدیران مواجه هستیم؛ اول، مدیران حرفه‌ای و دوم، مدیران و مقامات منصوبی. مشکل ما در حوزه مدیران حرفه‌ای، از معاونان وزیر به پایین، شامل مدیران کل، روسای امور و سایر مدیران این سطوح، از ابتدای فعالیت دولت، مصوبه‌ای از دولت برای تعیین حداقل سابقه مدیریت نداریم. براساس این مصوبه، مهارت‌ها و شاخص‌های برای انتخاب مدیران تعیین شده است که شامل شایستگی‌های خاصی می‌شود. در گذشته، مدیران حرفه‌ای شایسته‌ای که به‌تدریج به‌سطوح بالای مدیریتی منجر می‌شدند، شرط اصلی را داشتند و این‌گونه نبود که یک‌باره به‌عنوان مدیرکل منصوب شوند. این در حالی است که شایسته‌سالاری در مقام مدیریت، حرفه‌ای‌سازی انتخاب و انتصاب مدیران، سامانه‌های شرکت‌های مدیران، و تربیت مدیران شاخه‌ای در پیش گرفته، مسیر درستی است و می‌تواند به نتایج مطلوبی منجر شود. شرط اساسی تحقق این اهداف، شرکت‌های دولتی، چه شرکت‌های بزرگ و هلدینگ‌های مادر تخصصی به مأموریت‌های حاکمیتی، مانند شرکت توانیر، شرکت‌های مرتبط با آب و فاضلاب و شرکت‌های ملی نفت، و چه شرکت‌هایی که فعالیت‌های تصدی‌گرانه انجام می‌دهند، به سازوکارهای حرفه‌ای و شایسته‌سالارانه مبتنی بر ضوابط نیاز دارند.

ساختار سازمانی ممکن است این تصور را در ذهن ایجاد کند که قرار است در آینده اتفاق دیگری بیفتد؛ بنابراین در بازتعریف مقاومت می‌کند.

این مسأله تنها به مقاومت سازمانی محدود نمی‌شود. در گفت‌وگو با گاهی این نگرانی‌ها را می‌شنوم که در برابر انجام هر فعالیت جدیدی، اینجا اید یک شرکت، سازمان یا مجموعه تازه ایجاد کنیم. همین شرکت‌ها و سازمان‌سازی‌های غیرضروری، به یکی از مشکلات جدی کشور تبدیل شده است.

در ماده ۱۰۵ قانون برنامه هفتم توسعه، بر کوچک‌سازی دولت تأکید شده است؛ اما در همین برنامه، بیش از ۳۰ حکم وجود دارد که بنوعی به گسترش ساختارهای دولتی، ایجاد مؤسسات، شرکت‌ها و صندوق‌های جدید یا افزایش ظرفیت‌های سازمانی منجر می‌شود. برای نمونه، حکمی وجود دارد که ایجاد مؤسسه‌ای در قالب شرکت توسعه برای دانشگاه‌ها را مطرح می‌کند. اجرای چنین حکمی می‌تواند به ایجاد ساختارهای جدید به تعداد دانشگاه‌ها منجر شود. هر سازمان و صندوق تازه نیز به بودجه، نیروی انسانی و امکانات نیاز دارد. این در تعارض قرار می‌گیرد.



برش

هدف ما از اصلاح ساختار، آسیب‌زدن به دستگاه‌ها یا اخراج کارکنان نیست. ما از نیروی انسانی لزوماً با مازاد نیرو مواجه نیستیم، بلکه اصلی، توزیع نیروی انسانی است، اما در جای درست خود قرار دهیم

ما در نظام اداری کشور با دو دسته اصلی از مدیران مواجه هستیم؛ اول، مدیران حرفه‌ای و دوم، مدیران و مقامات منصوبی. مشکل ما در حوزه مدیران حرفه‌ای، از معاونان وزیر به پایین، شامل مدیران کل، روسای امور و سایر مدیران این سطوح، از ابتدای فعالیت دولت، مصوبه‌ای از دولت برای تعیین حداقل سابقه مدیریت نداریم. براساس این مصوبه، مهارت‌ها و شاخص‌های برای انتخاب مدیران تعیین شده است که شامل شایستگی‌های خاصی می‌شود. در گذشته، مدیران حرفه‌ای شایسته‌ای که به‌تدریج به‌سطوح بالای مدیریتی منجر می‌شدند، شرط اصلی را داشتند و این‌گونه نبود که یک‌باره به‌عنوان مدیرکل منصوب شوند. این در حالی است که شایسته‌سالاری در مقام مدیریت، حرفه‌ای‌سازی انتخاب و انتصاب مدیران، سامانه‌های شرکت‌های مدیران، و تربیت مدیران شاخه‌ای در پیش گرفته، مسیر درستی است و می‌تواند به نتایج مطلوبی منجر شود. شرط اساسی تحقق این اهداف، شرکت‌های دولتی، چه شرکت‌های بزرگ و هلدینگ‌های مادر تخصصی به مأموریت‌های حاکمیتی، مانند شرکت توانیر، شرکت‌های مرتبط با آب و فاضلاب و شرکت‌های ملی نفت، و چه شرکت‌هایی که فعالیت‌های تصدی‌گرانه انجام می‌دهند، به سازوکارهای حرفه‌ای و شایسته‌سالارانه مبتنی بر ضوابط نیاز دارند.

ما در نظام اداری کشور با موازی‌کاری‌ها و تشکیلات زائد زیادی مواجه هستیم که حذف آنها و ارزیابی عملکردشان تمرکز می‌کنیم. اما در رویکرد کل‌نگر، پرسش اساسی این است که آیا اساساً وجود یک شرکت ضرورت دارد یا خیر و آیا حذف یا ادغام آن می‌تواند به بهبود عملکرد نظام اجرایی منجر شود.

برای مثال، زمانی که در دولت دوازدهم معاون سازمان بودم، شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی را با شرکت‌های آب و فاضلاب شهری ادغام کردیم و در مجموع، ۳۱ شرکت حذف شد. این اقدام نه‌تنها با بروز مشکل نبود، بلکه آثار مثبتی نیز به همراه داشت. پیش از این، گاهی اگر یک خط لوله از کنار روستایی عبور می‌کرد، به دلیل تفکیک ساختاری میان خدمات شهری و روستایی، امکان استفاده از آن برای حاکمیتی، مانند شرکت توانیر، شرکت‌های مرتبط با آب و فاضلاب و شرکت‌های ملی نفت، و چه شرکت‌هایی که فعالیت‌های تصدی‌گرانه انجام می‌دهند، به سازوکارهای حرفه‌ای و شایسته‌سالارانه مبتنی بر ضوابط نیاز دارند.

موازی‌کاری‌ها و تشکیلات زائد باید حذف شود

سازماندهی و بازطراحی ساختار فقط چند دستگاه، صرفه‌جویی ۴۰۰ همتی به‌دنبال دارد

گفت‌وگو

ابراهیم بهشتی
معاون سردبیر

نظام اداری با اصطلاحاً بروکراسی اساساً برای تسهیل امور و ادارهٔ بهتر روان تر کنسور و در حقیقت خدمت‌رسانی با کیفیت به مردم تأسیس شده است. در اهمیت بروکراسی همین مقدار کفایت می‌کند که آن را از جمله مؤلفه‌های مؤثر در توسعه یک کشور دانسته‌اند. این مهم البته یک وجه دیگر هم دارد که در حقیقت همچون عارضه‌ای برطبل دیوان سالاری است. کارآمد نبودن نظام اداری نه تنها هزینه‌های گزافی را بر دوش دولت‌ها بار می‌کند بلکه همزمان نارضایتی های اجتماعی را تشدید می‌کند. دولت‌ها یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی خود را همین مقوله می‌دانند. در همین راستا دولت چهاردهم نیز در دستور کار خود قرار داده است که با حذف تشکیلات زائد و موازی‌کاری‌ها، ساختار اداری کشور را بازطراحی کند. در گفت‌وگو با علاءالدین رفیع زاده، معاون امور اداری، استخدامی و منابع انسانی سازمان اداری و استخدامی کشور، وظایف و برنامه‌های این سازمان را در این حوزه تشریح کرده‌ایم.

عکس: رضا مظفریان | ایران

وقتی شما در دولت چهاردهم شروع به کار کردید چه ارزیابی کلی از وضعیت بروکراسی اداری کشور داشتید. مهم‌ترین چالش‌هایی که به‌نظرتان رسید، با یک فصل خلاصه با احکام مستقلی برای اصلاح نظام اداری در نظر گرفته شده است. اگر هدف دولت توسعه دارد نظر بگیریم، طی تجربه یک چهار دهه، برنامه‌ریزی برای اصلاح‌ات متعدد تدوین کرده‌ایم و برنامه‌های متعددی تدوین کرده‌ایم تا به‌عبارتی به سمت اصلاح ساختار برویم. در واقع، ما در پی این نبودیم که بگوییم دو برنامه جداگانه داریم بلکه یک برنامه مدون برای اصلاح ساختار داریم که در دوره قبل و سطوح بالای نظام اداری و یک نگاه ویژه به بروکراسی سطح خیابان داریم.

بر اساس همین برنامه‌ریزی که آیا از ابتدا تا انتها چیزی که در گفت‌وگوی مهم‌تر بین چالش‌های نظام اداری با بروکراسی اداری مطرح می‌شود، حدود ۱۰ تا ۱۲ مدیر و افرادی که در مواجهه با مردم بودند، در نتیجه سامانه فوریت‌های اداری (فؤاد ۱۲۸) عزل شده‌اند. در یک سال گذشته، سه مسأله بیشترین فراوانی را در میان موارد نارضایتی مردم داشته‌اند. دولت موردِ، قطع بودن سامانه، دومین مسأله، تکریم و پاسخ‌گویی به احترامی به مردم در برخی دستگاه‌ها و سومین مسأله نیز بالاگرسانی نادرست یا ناکافی بودن اطلاعرسانی است

مرد هدف اصلی را دنبال می‌کنیم. هدف اول این است که در آن سطحی که عرض کردم، یعنی سطحی که با آن مواجه است، برای اصلاح آن تلاش می‌کردیم، اما مردم خواسته‌های آنها را محقق نمی‌کردند، می‌گوییم در مسیر اصلاح نظام اداری گام برداشته‌ایم.

پس اجازه بدهید پاسخ سؤال شما را این گونه جمع‌بندی کنم. ما در ابتدای کار برنامه‌ای با شش محور اصلی که پیش‌تر نام بردم، تدوین کردیم و در کنار آن، ابزاری برای ارزیابی میزان تحقق اهداف برنامه در نظر گرفتیم. ابزاری که مانند روش آزمون در کنکور یک مسأله ریاضی، مشخص می‌کند آیا مسیر را درست طی کرده‌ایم یا نه. آیا برخورد ما نادرست طی می‌کنیم که مثلاً کارمند ما در آزار و نارضایتی مردم شده یا به‌درستی کار نمی‌کند. سپس کلینیک وارد عمل می‌شود. آن فرآیند را اصلاح می‌کند و نتیجه را ارائه می‌دهد.

در یک سال گذشته، سه مسأله بیشترین فراوانی را در میان موارد نارضایتی مردم داشته‌اند. اگر بخواهیم به ترتیب به آنها اشاره کنم، اولین مورد، قطعی برق است، سامانه‌های اداری ما... ما سامانه‌های متعددی اداری داریم که مردم باید بتوانند خدمات را به‌درستی دریافت کنند، شکایت‌ها مربوط به کدام استان، شهرستان، فلان محیط زیست و... باید بتوانند خدمات را به‌سرعت دریافت کنند، مردم باید بتوانند با سامانه‌ها به‌راحتی کار کنند، مشکلات را به‌سرعت حل کنند و در نتیجه برنامه‌های ما به‌درستی پیش نرود. از سوی دیگر، هم ما این نیست که مسئولیت داریم، اما همکاری هم بخش‌ها می‌تواند هم‌افزایی ایجاد کند. در حال حاضر، با توجه به اینکه در این حوزه مسئولیت دارم، فکر می‌کنم که باید تلاش خود را بکنم و این کار را انجام دهم.

در ابتدای کار، برنامه‌ای برای ۱۰۰ روز اول کاری خود تدوین کرده بودید. در این برنامه چه اقداماتی را در نظر گرفته بودید و تا چه اندازه به آن عمل کردید؟

ما در ۱۰۵ قانون برنامه هفتم توسعه، بر کوچک‌سازی دولت تأکید کرده است؛ اما در همین برنامه، بیش از ۳۰ حکم وجود دارد که بنوعی به گسترش ساختارهای دولتی، ایجاد مؤسسات، شرکت‌ها و صندوق‌های جدید یا افزایش ظرفیت‌های سازمانی منجر می‌شود. برای نمونه، حکمی وجود دارد که ایجاد مؤسسه‌ای در قالب شرکت توسعه برای دانشگاه‌ها را مطرح می‌کند. اجرای چنین حکمی می‌تواند به ایجاد ساختارهای جدید به تعداد دانشگاه‌ها منجر شود. هر سازمان و صندوق تازه نیز به بودجه، نیروی انسانی و امکانات نیاز دارد. این در تعارض قرار می‌گیرد.

ما در نظام اداری کشور با دو دسته اصلی از مدیران مواجه هستیم؛ اول، مدیران حرفه‌ای و دوم، مدیران و مقامات منصوبی. مشکل ما در حوزه مدیران حرفه‌ای، از معاونان وزیر به پایین، شامل مدیران کل، روسای امور و سایر مدیران این سطوح، از ابتدای فعالیت دولت، مصوبه‌ای از دولت برای تعیین حداقل سابقه مدیریت نداریم. براساس این مصوبه، مهارت‌ها و شاخص‌های برای انتخاب مدیران تعیین شده است که شامل شایستگی‌های خاصی می‌شود. در گذشته، مدیران حرفه‌ای شایسته‌ای که به‌تدریج به‌سطوح بالای مدیریتی منجر می‌شدند، شرط اصلی را داشتند و این‌گونه نبود که یک‌باره به‌عنوان مدیرکل منصوب شوند. این در حالی است که شایسته‌سالاری در مقام مدیریت، حرفه‌ای‌سازی انتخاب و انتصاب مدیران، سامانه‌های شرکت‌های مدیران، و تربیت مدیران شاخه‌ای در پیش گرفته، مسیر درستی است و می‌تواند به نتایج مطلوبی منجر شود. شرط اساسی تحقق این اهداف، شرکت‌های دولتی، چه شرکت‌های بزرگ و هلدینگ‌های مادر تخصصی به مأموریت‌های حاکمیتی، مانند شرکت توانیر، شرکت‌های مرتبط با آب و فاضلاب و شرکت‌های ملی نفت، و چه شرکت‌هایی که فعالیت‌های تصدی‌گرانه انجام می‌دهند، به سازوکارهای حرفه‌ای و شایسته‌سالارانه مبتنی بر ضوابط نیاز دارند.

برش

شاید بتوان گفت که برای اولین بار در نظام اداری کشور، حدود ۱۰ تا ۱۲ مدیر و افرادی که در مواجهه با مردم بودند، در نتیجه سامانه فوریت‌های اداری (فؤاد ۱۲۸) عزل شده‌اند. در یک سال گذشته، سه مسأله بیشترین فراوانی را در میان موارد نارضایتی مردم داشته‌اند. دولت موردِ، قطع بودن سامانه، دومین مسأله، تکریم و پاسخ‌گویی به احترامی به مردم در برخی دستگاه‌ها و سومین مسأله نیز بالاگرسانی نادرست یا ناکافی بودن اطلاعرسانی است

مرد هدف اصلی را دنبال می‌کنیم. هدف اول این است که در آن سطحی که عرض کردم، یعنی سطحی که با آن مواجه است، برای اصلاح آن تلاش می‌کردیم، اما مردم خواسته‌های آنها را محقق نمی‌کردند، می‌گوییم در مسیر اصلاح نظام اداری گام برداشته‌ایم.

پس اجازه بدهید پاسخ سؤال شما را این گونه جمع‌بندی کنم. ما در ابتدای کار برنامه‌ای با شش محور اصلی که پیش‌تر نام بردم، تدوین کردیم و در کنار آن، ابزاری برای ارزیابی میزان تحقق اهداف برنامه در نظر گرفتیم. ابزاری که مانند روش آزمون در کنکور یک مسأله ریاضی، مشخص می‌کند آیا مسیر را درست طی کرده‌ایم یا نه. آیا برخورد ما نادرست طی می‌کنیم که مثلاً کارمند ما در آزار و نارضایتی مردم شده یا به‌درستی کار نمی‌کند. سپس کلینیک وارد عمل می‌شود. آن فرآیند را اصلاح می‌کند و نتیجه را ارائه می‌دهد.

در یک سال گذشته، سه مسأله بیشترین فراوانی را در میان موارد نارضایتی مردم داشته‌اند. اگر بخواهیم به ترتیب به آنها اشاره کنم، اولین مورد، قطعی برق است، سامانه‌های اداری ما... ما سامانه‌های مت