



تشریح برنامه اصلاح ساختار اجرایی در دولت یازدهم

[www.drjalily.com](http://www.drjalily.com)

[www.masir1357.ir](http://www.masir1357.ir)

## «برنامه اصلاح ساختار اجرایی در دولت یازدهم»

- «ایمان» و «عمل صالح» و تلاش برای تسری شاخص‌های آن در رفتارهای فردی، اجتماعی و حکومتی  
لازمه تحقق جامعه موفق و متعالی است
- هدایت؛ کارویژه ممتاز نظام سیاسی اسلام
- مهمترین کارویژه رئیس جمهور، کارآمد کردن قوه مجریه و پالایش آن از عیب‌هاست
- هم‌افزایی سه قوه و طراحی سازوکار لازم برای این همکاری
- متناسب کردن ساختار اجرایی کشور با اندیشه اسلامی، اهداف انقلاب، فرصتها و تهدیدات روز
- ماشین دولت باید سریع، چابک، کم مصرف و بادوام باشد

«ایمان» و «عمل صالح» و تلاش برای تسری شاخص‌های آن در رفتارهای فردی، اجتماعی و حکومتی لازمه تحقق جامعه موفق و متعالی است. پرهیز از گزینش ارزش‌های دینی («نومن ببعض و نکفر ببعض») و تلاش برای انجام و به فرجام رساندن تمام شاخص‌های ایمان و عمل صالح وظیفه مشترک دولت و آحاد جامعه است. تمام کار ویژه‌های دولت باید منطبق با این جهت‌گیری باشد. ساختار و سازوکار هر دستگاه دولتی باید متناسب با چنین هدفی بازطراحی شود. فراهم کردن زمینه‌های تعالی و پیشرفت در حوزه کاری مربوط و پالایش از هر رفتاری که مانع این مهم است، از جمله وظایف اصلی همه دستگاه‌هاست. غربالگری وزارتخانه‌ها از اقدام‌های مختلف و سوق دادن آن‌ها به سرعت دادن به خدمت به مردم (با تعریف بالا) اولویت اساسی و فوریت راهبردی دولت است.

## • هدایت؛ کارویژه ممتاز نظام اسلامی

نظام‌های سیاسی مختلف دارای کارویژه‌های مختلفی هستند که برگرفته از نظام فکری بویژه مبانی هستی‌شناختی و انسان‌شناختی آنهاست. در این میان اندیشه سیاسی اسلام نگرش و رویکردی ممتاز در این خصوص دارد. اسلام در عین حالی که به بسیاری از کارویژه‌های عام نظام‌های سیاسی مثل حل منازعات، مقابله با جرم و مجازات مجرمین، مقابله با دشمن و آمادگی دفاعی، برقراری عدالت و امثال آن توجه دارد، دارای یک کارویژه ممتاز نیز هست. «هدایت» کارویژه ممتاز نظام سیاسی اسلامی است که لازمه تحقق نیک فرجامی است. با توجه به آموزه‌های قرآنی نیک‌فرجامی وقتی تحقق می‌یابد که تمامی مراحل هستی اعم از مرحله دنیا و بعد آن را شامل شود و کار ویژه‌هایی که نیک‌فرجامی را صرفاً در این دنیا محقق سازند کافی نیستند:

وَكَمْ أَهْلَكْنَا قَبْلَهُمْ مِنْ قَرْنٍ هُمْ أَحْسَنُ أَثَاثًا وَرِئِيًّا ۱

و چه بسیار از مردمی که بهتر از شما از امکانات و مواهبی برخوردار بودند و هلاک کردیم.

از این رو باید جهت‌گیری و کارویژه‌های دولت در راستای تحقق هدایت بازتعریف شود.

## • ماشین دولت

قوه مجریه ماشین حرکت نظام است و قبل از تعیین هدف و مسیر راه مهمترین موضوع اطمینان از سلامت ماشین، سرعت آن، هزینه‌های آن و ... است. این ماشین می‌تواند پر مصرف، دودزا، پرهزینه و کند باشد که تمام توان نظام مصروف آن شده ولی چند قدم بیشتر نرود و یا برعکس می‌تواند پر سرعت، کم مصرف با کمترین آلودگی و بیشترین سرعت باشد و راهی را که در ۲۰ ساعت طی می‌شده در ۱۰ ساعت و کمتر طی کند. ماشین دولت باید سریع، چابک، کم مصرف و بادوام باشد.

متأسفانه در حال حاضر ماشین دولت را نمی‌توان مطلوب ارزیابی کرد. موفقیت در برخی دولت‌ها نیز بیش از آنکه مرهون مطلوبیت این ماشین باشد مرهون تلاش دولتمردانی است که سعی کرده‌اند به زور این ماشین را جلو ببرند. این ماشین بیش از آنکه وسیله‌ای برای رساندن به هدف باشد وسیله‌ای برای سرگرم کردن و بلکه تلف کردن وقت و توان دولتمردان به این وسیله شده است. ضرورت دارد یک بار برای همیشه این ماشین به

۱ - مریم ۷۴

شکل اساسی پرداخته شده و آن را به وسیله‌ای کارآمد و کم هزینه تبدیل کرد. مهم ترین ابعادی که باید در اصلاح ساختار قوه مجریه مورد توجه قرار گیرد، از این قرار است:

#### • از تصویب تا اجرا

بسیاری از مصوبات چه قانون چه بخشنامه و یا مصوبات شوراهای مختلف مثل شورای عالی امنیت ملی مصوبات ارزشمندی هستند که سعی شده پاسخ به نیاز کشور باشد، اما با این حال بسیاری از مصوبات به فرجام نمی‌رسد. چرا؟ در نوشتن یک مصوبه توجه به جامع و مانع بودن آن مهم است، توجه به اینکه موجب سوء استفاده نشود مهم است و نظایر آن (که نوعاً به این نکات توجه می‌شود) اما یک نکته در این میان مغفول است و آن «قابلیت اجرا» است، اگر مصوبه بسیار خوبی نوشته شود اما اجرا نشود چه ارزشی دارد؟ در یک مصوبه باید قابلیت اجرای آن به وضوح دیده شود. اگر در یک مصوبه زمان‌بندی آن، فاعل آن، وعده هماهنگی بین مجموعه‌هایی که مسئولیت اجرای مصوبه را دارند و ... روشن نشود، مصوبه‌ای مجهول و گنگ و بی‌فرجام خواهد بود. از این رو ضروری است در نوشتن و تنظیم یک مصوبه همان میزان که برای محتوای آن وقت گذاشته می‌شود برای تدبیر نحوه اجرا و رفع موانع اجرای آن نیز فکر شود و راه حل لازم تدبیر و همراه با مصوبه ابلاغ شود. لذا در یک مصوبه باید به نکات ذیل توجه داشت:

○ مصوبات متناسب با نیازها و اولویت‌ها باشد

○ مصوبات باید بدون ابهام باشد

○ مصوبات قابلیت اجرا داشته باشد

○ لزوم تعریف سازوکار اجرایی لازم برای تحقق هر مصوبه و سیاست

○ سرعت در اجرای کارهای مهم

#### • دیوانسالاری

در دفاع مقدس ساختار سنتی ارتش نمی‌توانست در برابر عراق بایستد و تحلیل دشمن نیز همین ضعف ساختار ارتش برای دفاع لازم بود. آنچه دشمن را غافلگیر کرد ایجاد یک ساختار جدید و انقلابی در

سپاه برای دفاع بود که با کارآمدی توانست پیروزی‌های بزرگ به دست آورد. اکنون نیز دشمن با تحلیل ضعف ساختار اداری کشور برخی اهداف براندازانه را بخصوص در تحریم‌های اقتصادی دنبال می‌کند. لازمه مقابله موفق با دشمن اصلاح انقلابی ساختارهای موجود و کارآمد کردن آنهاست. در این راستا باید محورهای ذیل مورد توجه قرار گیرد:

- اصلاح ساختار اداری و سازوکار اداری در دستگاه‌ها
- شناسایی ضعف‌های نظام اداری و ارائه ساختار جدید و چابک و کارآمد
- سفرهای وزرات‌خانه‌ای در کنار سفرهای استانی به منظور رفع ایرادهای هر دستگاه
- برداشتن موانع اساسی اداری در دستگاهها
- حذف بخشنامه‌های غیرضروری
- کم کردن و به حداقل رساندن ضوابط
- تسهیل کننده بودن دیوان‌سالاری نه مانع تراشی بیشتر
- استفاده حداکثری از تجارب دیگر کشورها
- تنقیح قوانین، آیین نامه‌ها، بخشنامه‌ها
- ارائه پیشنهاد به مقام معظم رهبری به منظور بازنگری در سیاست‌های کلی با توجه به شرایط جدید
- شناسایی خلأهای قانونی که بستر سوء استفاده را فراهم می‌کند و اصلاح آن به نحوی که هم مانع سوءاستفاده شود و هم موجب سختی برای مردم نشود
- دولت الکترونیک و استفاده حداکثری از رایانه در مناسبات اداری (فناوری اطلاعات و فناوری اطلاعات و ارتباطات)
- توجه به نتیجه محوری در کنار وظیفه محوری دستگاه‌ها
- استاندارد زمانی کارها به ازای هفته به روز و از روز به ساعت تبدیل شود
- توجه به جزئیات، ظرائف کار و ریزه‌کاری‌ها
- پروژه محوری و پروسه محوری

متأسفانه مادام که موضوعی تبدیل به پروژه نشده در پروسه‌های موجود امیدی به فرجام وجود ندارد. در امور امنیتی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، ... این معضل وجود دارد. باید موانع تحقق به فرجام رسیدن پروژه‌ها را برطرف کرد. بزرگ تعریف شدن پروسه‌ها، تعدد اهداف، گسترده کردن و خلاصه شلوغ شدن پروسه‌ها از موانع عمده به فرجام نرسیدن آنهاست. چشم‌انداز از برنامه ۵ ساله و یک ساله باید در حقیقت به جای تعریف پروژه‌های منطقی با تعیین اهداف عینی و مشخص، پروسه‌ها را به سمت اهداف سوق دهند به عبارتی باید پروسه‌ها را در حد پروژه کوچک کرد تا از آن انتظار نتیجه داشت.

#### • اصلاح فرهنگ کار

در اصلاح ساختار اجرایی کشور و کارآمد کردن آن بیشتر سراغ اصلاح ساختار می‌روند اگر چه ساختار، اصلاح اساسی نیاز دارد اما آن چه مهم‌تر است سازوکارهای حاکم بر این ساختار است. اگر این سازوکارها اصلاح نشود اصلاح و تغییر ساختار به تنهایی کافی نیست. سازوکارهای موجود در نظام اجرایی کشور نوعاً قبل از آنکه پیش‌برنده باشند مانع هستند. باید سازوکارهایی را که مانع هستند از میان برداشت و سازوکارهایی را شکل داد که موجب پیشرفت امور شود. آنچه حتی بهتر از اصلاح سازوکار است بحث اصلاح فرهنگ حاکم بر ساختار اجرایی کشور است. باید دید چه چیز ظرفیت‌های نظام را معطل می‌کند؟ نبود ساختار؟ ناهماهنگی؟ عدم برنامه ریزی؟ ... هر کدام از عوامل می‌توانند سهمی در این مهم داشته باشند. اما مهم‌ترین نکته که امروز در آن مستقیم و باعث معطل شدن ظرفیت‌های نظام می‌شود خصلت‌های غلط فردی است. بسیاری از خود اقدامی‌ها، منیت‌ها، حسادت‌ها، تنگ نظری‌های ذاتی، فزون خواهی‌های کاری (ولو با انگیزه مثبت) لطماتی به کار می‌زند که قابل مقایسه با نقاطی چون نبود ساختار و ... نیست. به تبع این خصلت‌ها ناپسند فردی برخی موضوع‌ها چون نام، غیبت، توجه به عیب دیگری (اعم از فرد یا سازمان) موجب لطمات جدی کار است. پنهان شدن پشت سر ضعف‌های دیگران و بزرگ نمایی ضعف‌ها و ایرادهای بقیه از مهم‌ترین موانع رفع عیب‌های خود است. در کنار این مسائل فرهنگ غالب باید بر اهمیت کار و مذمت سربار مردم بودن

استوار شود. این امر با شعار محقق نمی‌شود. حرکت‌های مقطعی نیز برای همان مقطع کفایت می‌کند. با این همه نباید صرفاً دنبال افرادی بود که امید داشت به شکل صالح عمل کند، بلکه باید ساختار، سازوکار و فرهنگ حاکم را به گونه‌ای شکل داد که حتی افراد غیر صالح نیز نتوانند غیر صالح عمل نمایند. در اصلاح فرهنگ کار باید محورهای زیر در دستور کار قرار گیرد:

- اهمیت کار و مذمت سربار مردم بودن
- فرهنگ برنامه محوری و عدم بلندپروازی و شلوغ کاری و کار نمایشی
- به نتیجه رساندن کار، یک کار را به فرجام رساندن بهتر از ده کار بی‌فرجام؛ حرکت در حد ظرفیت؛ اولویت بندی؛ عدم حسادت آحاد مردم به یکدیگر و خوشحال شدن از پیشرفت دیگران
- فرهنگ رسیدگی
- انجام درست و به موقع کار
- جلوگیری از تملق، دورویی و پرادهایی، پالایش نظام از افرادی که علیرغم پرادهایی هیچ فایده، اعتقاد و باوری به ارزش‌های نظام ندارند کوچکترین هزینه‌ای برای نظام نمی‌کنند در تمام دولت‌ها از اولین تا آخرین حضور دارند و بعلاوه اینکه در ناکارآمدی و مفاسد همه دولت‌ها این‌ها هستند.
- شناسایی نیروهای توانا، بی‌ادعا، کم هزینه، پرفایده، سالم، صالح البته با ضعف‌های احتمالی
- فرهنگ صرفه‌جویی

### • آفات مدیران و مدیریت کشور

برخی دستگاه‌ها دارای وظایف راهبردی هستند، اما مدیران آنها فاقد نگاه راهبردی هستند. از این رو لازم است مدیران در راستای جهت‌گیری (وظایف اصلی راهبردی) حرکت کنند و به روند انجام کارها از تصویب تا اجرا نظارت، مطالبه و پیگیری مستمر داشته باشند. ورود به فعالیت‌های اقتصادی و چند شغله بودن از آسیب‌های مهم مدیریت کشور است. علاوه بر این وقت مفید مدیران به امور حاشیه‌ای تلف می‌شود و گاهی نیز دچار روزمرگی می‌شوند. از جمله آفات مدیریتی می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

○ فعالیت اقتصادی

○ چند مسئولیت را همزمان داشتن

○ تدریس و تحصیل

○ نوشتن کتاب؛ از وقت خود، از سرمایه دستگاه، از نیروهای موجود

○ سخنرانی، مصاحبه، ملاقات و سفرهای غیر ضروری

○ جلسات بی‌فایده و غیر مفید (اداری- پروتکلی)

### ● گزارش عملکرد و شاخص‌سازی برای پیشرفت در فعال شدن سازوکار اجرایی کشور

هر سال در جلسه کارگزاران با مقام معظم رهبری که معمولاً در رمضان برگزار می‌شود رئیس دولت وقت گزارشی از عملکرد دولت ارائه می‌دهد. این گزارش‌ها ناظر به پیشرفت نهایی است که در سایه زحمات دولت محقق شده است و انصافاً قابل تقدیر می‌باشد. به ویژه که این پیشرفت‌ها بیش از آنکه حاصل یک سازوکار منظم و تعریف شده اجرایی باشد محصول تلاش‌های فردی مدیران اجرایی و... است. بر این مبنا این پرسش اساسی مطرح می‌شود که اگر این پیشرفت‌ها حاصل تلاش مدیران است، چنانچه تمام ظرفیت یک دستگاه با شکل سیستمی فعال شود حاصل چه خواهد بود؟ چه باید کرد؟

هر میزان سازوکار اجرایی کشور سالم‌تر باشد و زمینه را برای فعال شدن آحاد کشور فراهم سازد ظرفیتی را در کشور آزاد خواهد کرد که این پیشرفت‌ها چندین برابر آنچه هر سال گزارش می‌شود خواهد بود و رشد پیشرفت کشور در تراز آن چه شایسته ظرفیت‌های نرم افزاری و سخت افزاری کشور است قرار خواهد گرفت، به عنوان نمونه هر سال رشد صادرات غیر نفتی را نسبت به سال گذشته بالاتر اعلام می‌کنیم که موجب خوشحالی است و فعلاً در یک روند ده ساله خوشحال می‌شویم که با تلاش مضاعف و پیگیری‌های بعدی از ۲۰ میلیارد به ۴۰ میلیارد دلار سیده است اما پرسش این جاست چرا و چگونه کشورهایی با یک چهارم مساحت کشور ما توانسته‌اند چندین برابر همین ۴۰ میلیارد صادرات داشته باشند نگاهی به تلاش سیاستمداران و مدیران آنها نیز نشان می‌دهد بیشتر از زحمت و تلاشی که



مدیران ما مبذول می‌دارند چرا حتی برخی کشورهای همسایه در همین موضوع موفقیت بیشتری داشته‌اند. این مهم ایجاب می‌کند روسای دولت‌ها برای ارائه گزارش عملکرد این هدف و شاخص را تعریف کنند که هر سال هر دستگاه اجرایی توانسته است چه میزان ظرفیت‌های کشور را بیش از سال گذشته در جهت کار ویژه آن دستگاه فعال سازد. در این راستا باید به این سه محور توجه ویژه داشت:

- شاخص‌سازی بومی و دینی برای پیشرفت و کنار گذاشتن شاخص‌های نظام استکباری
- شاخص‌سازی برای پیشرفت در میزان فعال شدن سازوکار اجرایی کشور و ارائه گزارش
- بانک اطلاعات و آمار، تقاطع داده‌های موجود و بانک‌های اطلاعاتی کشور و تدوین پروتکل ارتباط این داده‌ها با یکدیگر و ایجاد مرکزیت برای بانک‌های اطلاعات و مدیریت آن

#### • نظام پاسخگویی

نظام پاسخگویی در ساختار اداری به چه معناست؟ معمولاً این مفهوم در حد پاسخگویی یک بایگانی تنزل داده می‌شود. پاسخگویی یک دستگاه یعنی آن دستگاه خود را موظف بداند در حوزه کاری که دارد حداکثر خدمات را به تمام کسانی که می‌توانند از این خدمات بهره‌برند ارائه نماید. اطلاع‌رسانی صادقانه و عادلانه، شاخص این پاسخگویی است. اطلاع‌رسانی و بلکه توجیه و تبیین تمام خدمات ممکن است که به هر شهروندی می‌شود ارائه نمود وظیفه دستگاه‌هاست. این خدمت نه تنها برای مراجعین بلکه برای تمام بهره‌برداران ممکن از آن دستگاه باید ارائه شود. نه تنها باید از وسایل ارتباط جمعی به مدد فن‌آوری‌های ارتباطی استفاده شود بلکه دستگاه‌ها باید خود ابتدائاً نیز به سراغ کسانی که می‌توانند از این خدمات استفاده کنند بروند. به عنوان مثال دستگاه‌های مرتبط با کشاورزی باید خود کشاورزان رفته تولید و اطلاع‌رسانی لازم را درباره خدمات آن دستگاه ارائه نمایند. همین امر درباره صنعت، بازرگانی و... نیز صادق است. هم‌چنانکه درباره خدماتی مثل بهداشت، درمان، آموزش و... نیز باید به همین روش درباره حقوق افراد نسبت به موضوع سلامت و... اطلاع‌رسانی لازم صورت گرفته و خدمات ارائه شود. خوشبختانه درباره پاسخگویی در بسیاری از پرونده‌ها شاخص‌های تجربه شده‌ای تعریف شده و وجود دارد، مثل نظام پاسخگویی سلامت. این شاخص‌ها باید عملیاتی و اجرا شود. در سایر حوزه‌ها نیز باید چنین شاخص‌هایی تعریف و انجام آن از دستگاه‌ها مطالبه شود. از سوی دیگر چون دستگاه‌ها عمدتاً وظیفه محور هستند تا

نتیجه محور و لذا بر اساس نتیجه کار ارزیابی نمی‌شدند هرگونه که «وظیفه» خود را سپری کنند، مورد سؤال قرار نمی‌گیرند. از این رو لازم است تا در ارزیابی عملکرد دستگاهها «نتیجه محوری» نیز در کنار «وظیفه محوری» مورد توجه قرار گیرد.

○ اطلاع‌رسانی صادقانه و عادلانه به مراجعین و همه بهره‌برداران ممکن

○ ارزیابی عملکرد دستگاهها بر اساس نتیجه

○ عملیاتی کردن و اجرا کردن شاخصه‌های پاسخگویی در همه حوزه‌ها و مطالبه آن از دستگاهها

### • مدل‌سازی در حوزه‌های مختلف

برای هر یک از عرصه‌های کاری باید یک مدل جدید، کارآمد، بومی و دینی تعریف شود. در عرصه سیاست خارجی مدل کاری فعلی چه به لحاظ «ساختاری» و چه به لحاظ «سازوکار» ناکارآمد، پرهزینه و بسیار کم فایده است. عرصه بازرگانی خارجی فقدان یک مدل کارآمد مشخص است. در آموزش و پرورش ارائه یک مدل جدید ضروری است. آیا مدل برخی مدارس غیرانتفاعی را که موفق بوده‌اند نمی‌توان برای تمام کشور تعمیم داد؟ در وزارت بهداشت با انبوه پزشکان مدل ارائه خدمات بهداشتی و سلامت به بهترین شکل ارائه شود. در کشاورزی برای استفاده از تمام ظرفیت‌های کشاورزی کشور اعم از آب و زمین و نیروی انسانی چه مدلی را می‌توان ارائه نمود؟ در صنعت باید مدل پیوند کیفیت با دانش فراگیر شود. در دستیابی به این مدل‌ها اولاً نباید دچار بحث‌های تکراری فرسایشی و نوعاً بی‌نتیجه که بیشتر کپی‌برداری است، شد و ثانیاً تحقق این مدل‌ها صرفاً تغییر نباشد بلکه یک تحول مثبت و با افزایش خدمت به مردم باشد. ثالثاً نظرات کارشناسان و خبرگان و دلسوزان در عرصه به بهترین شکل اخذ شده اما به آن بسنده نشود و با اهداف مدل که تحقق نظر بهره‌برداران است منطبق شود. به عنوان مثال در کشاورزی نظر کارشناسان کشاورزی، کارشناسان مدیریتی باید در کنار نظر کشاورزانی که سال‌ها از عدم ارائه امکانات لازم رنج برده‌اند با هم جمع شود.

## • توجه به ظرائف و ریزه‌کاری‌ها

یکی از ضعف‌های اساسی اکتفاء به کلیات و عدم توجه لازم به ریزه‌کاری‌ها و جزئیات است. بسیاری از راهبردهای نظام در عین اتقان اما نتیجه لازم را ندارد که یک دلیل عمده آن غفلت از ظرائف و ریزه‌کاری‌ها در پیگیری مسائل مهم است. گاهی چنان در کلیات می‌مانیم که از اهمیت بعضی مسائل به بهانه کوچک بودن غافل می‌شویم. حال آنکه گاه یک موضوع بسیار کوچک می‌تواند مانع از تحقق یک کار بسیار بزرگ شود بسان خوروی گران قیمتی که باید تجهیزات کوچک آن درست کار کند تا حرکت کند و گران و نو بودن خودرو مادام که سوخت تمیز نشود موجب راه افتادن آن نمی‌شود. عظمت فرمایش امام علیه (ع) اسلام به مالک اشتر در توجه به این کارها و ظرافت‌هاست. پیام حضرت ضمن اینکه اصول و راهبردی کلی را بیان می‌دارد اما مملو از توجه به نکات ریز و ظرائفی است که هر کدام می‌تواند نیرو محرکه پر قدرتی را به شکل فعال راه بیان‌دازد.