

ناکارایی دستگاه اجرایی

از مهم‌ترین چالش‌های دولت چهاردهم



♦ دکتر زهرا کریمی

عضو بازنشسته هیئت علمی دانشگاه مازندران

علاوه بر این ابر چالش‌ها، مشکل ضعف دستگاه اجرایی از دیگر مشکلات اساسی ایران است. بوروکراسی ایران در دهه‌های گذشته بزرگ‌تر و ناکارآمدتر شده و پر است از نیروی کار بی‌انگیزه و مازاد. تورم بالا، بویژه پس از خروج آمریکا از برجام در سال ۱۳۹۷، زندگی ایرانیان از جمله بخش اعظم کارکنان ادارات و سازمان‌های دولتی را تحت فشار قرار داده و زمینه‌ساز گسترش چشم‌گیر فساد شده است. تقریباً هیچ مراجعه‌کننده‌ای بدون صرف وقت و پول بیش از حد متعارف، قادر به انجام کار در این ادارات نیست. این دستگاه اجرایی ناکارآمد قادر به اجرای صحیح سیاست‌ها و برنامه‌های دولت نیست. کارکنان بی‌علاقه و بی‌انگیزه نه تنها راه کار و پیشنهادی برای بهبود عملکرد سازمان متبوع خود ارائه نمی‌دهند، بلکه با طفره رفتن از انجام وظایف، مانع بزرگی بر سر راه موفقیت دولت هستند و خواسته و ناخواسته به مشکلات دامن می‌زنند.

مشکلات و مسائل اقتصادی- اجتماعی ایران از ناترازی بودجه و بحران آب گرفته تا تحریم‌های بین‌المللی و نابرابری شدید درآمد در طول دهه‌های اخیر انباشته شده و به ابر چالش‌هایی مبدل گردیده که حل آن‌ها به تنهایی از عهده‌ی قوه‌ی مجریه خارج است و به عزم سیاسی نهادهای تصمیم‌ساز کشور برای اتخاذ تصمیمات سخت و هماهنگی در اجرای آن‌ها نیازمند است. انتخاب راهبرد مناسب و مسیر درست گام اول در جهت خروج از وضعیت نامطلوب کنونی است که نارضایتی گسترده در میان اقشار مختلف اجتماعی را سبب شده و انعکاس آن در فرار سرمایه، مهاجرت فزاینده نیروی کار متخصص و عدم مشارکت حدود ۶۰ درصد از جمعیت کشور در انتخابات ریاست جمهوری چهاردهم و غیره مشهود است.

نظام انگیزشی در دستگاه اجرایی

در دستگاه اجرایی ایران جذب و ارتقا کارکنان عموماً با دستاوردهای مشخص آنان ارتباطی ندارد. بخش اعظم کارکنان و مدیران براساس ارتباطات شخصی و جناحی به دستگاه اجرایی



وارد می‌شوند. بسیاری از شاخص‌های جذب و ارتقا کارکنان به نوعی وابسته است به اطمینان از وفاداری فرد به مدیر یا جناح خاص و اجتناب از هرگونه اعتراض و انتقاد نسبت به عملکرد دستگاه مربوطه. علاوه بر این ملاک اصلی، عوامل دیگری مثل حفظ شئونات مذهبی، شرکت در مناسک عبادی در موفقیت فرد در ورود به سازمان‌ها و ادارات دولتی و پیمودن پله‌های ترقی نقش مهمی ایفا می‌کند. در کل نظام انگیزشی در دستگاه اجرایی و مؤسسات تابعه به رواج ریاکاری و تظاهر به پابندی شدید به اجرای مناسک دینی منجر شده است. کارکنان دولت گرایشی به بیان نارضایتی از عملکرد مدیران و ارائه پیشنهاد برای بهبود وضعیت ندارند. معدود کارکنانی که بنا به انگیزه‌های درونی در موارد مختلف انتقاد یا ابراز عقیده می‌کنند، به‌عنوان نیروی کار «ناباب» شناخته می‌شوند که در اولین فرصت ممکن، سازمان باید از شر آن‌ها خلاص شود.

در اقتصاد قانونی به نام قانون گرشام هست. بر اساس قانون گرشام همواره پول بد پول خوب را از جریان خارجی می‌کند؛ به این معنی که اگر به‌طور مثال مردم در کیف یا جیب خود اسکناس‌های کهنه و نو داشته باشند، اول سعی می‌کنند از اسکناس‌های کهنه و مستعمل استفاده کنند. به‌این ترتیب بازار پر می‌شود از اسکناس‌های کهنه و پول نو کمیاب می‌گردد. مصداق این قانون را در دستگاه اجرایی ایران می‌توان مشاهده کرد. شخصیت‌های ضعیف و متملق، شخصیت‌های مستقل و خوش‌فکر را به حاشیه می‌رانند. در ادارات عموماً افراد به‌قربان‌گو و مطیع مدیر مورد وثوق هستند و از نردبان ترفیع به‌سرعت بالا می‌روند و منتقدین اگر اخراج نشوند در پست‌های فرعی عملاً منفعل می‌گردند. ملاک‌های علم، تخصص و بهره‌وری در ارزیابی شایستگی کارکنان اهمیت چندانی ندارد و ملاک‌های غیرتخصصی مانند شرکت در نشست‌های فرهنگی که عمدتاً حضور در مناسک و سخنرانی‌های مذهبی است، تأثیر تعیین‌کننده‌ای در فرایند جذب و ارتقای کارکنان دولت پیدا کرده است. به این ترتیب کارکنان دولت را می‌توان به دو گروه عمده تقسیم کرد.

متملقین و وابستگان به جناح‌های قدرت که عموماً از جایگاه خوب و امنی بهره‌مند هستند و ناراضیان خاموش و سر در لاک خود فرو برده که انگیزه چندانی برای خلاقیت، نوآوری، کار و تلاش ندارند. افرادی که به رغم نظام انگیزشی مسلط، همچنان به دنبال شناخت چالش‌ها و ارائه راهکارهایی برای اصلاح وضعیت هستند، عموماً از سوی دو گروه فوق‌الذکر نادیده گرفته می‌شوند و حتی گاه ممکن است در اثر اصرار بر انتقاد از وضع موجود با بهانه‌های مختلف از سازمان کنار گذاشته شوند.

یکی از عوامل مهم و مؤثر در موفقیت چین، اصلاح نظام انگیزشی در دستگاه اجرایی بود. تا اواخر دهه ۱۹۷۰ بویژه در دوران انقلاب فرهنگی (۷۶-۱۹۶۶) تأکید بر ملاک‌هایی چون اثبات پابندی و تعهد نسبت به حزب کمونیست و اطاعت از مافوق بسیاری از نیروهای شایسته را از کار در دستگاه اجرایی محروم کرده و زمینه مناسبی برای جذب و ارتقای نیروهای ضعیف و متملق فراهم ساخته بود. بی‌تردید اصلاح نظام انگیزشی و پیوند زدن حفظ جایگاه و ارتقای کارکنان با شایستگی‌های تخصصی و نحوه عملکرد و بهره‌وری آنان نقش مهمی در موفقیت اصلاحات چین داشت؛ درحالی‌که دستگاه اجرایی فاسد و نیروی کار بدون انگیزه از عوامل مهم سقوط اتحاد جماهیر شوروی بود.

نظام انگیزشی دستگاه اجرایی ایران باید به‌صورت اساسی تغییر کند و جذب نیروی کار صرفاً بر اساس شایستگی علمی و تخصصی و ارتقای اداری باید بر مبنای بهره‌وری صورت پذیرد تا ساختار بیمار این دستگاه ناکارآمد اصلاح گردد.

قدرت جناح‌های سیاسی مختلف در دستگاه اجرایی

اگر مدیری به عملکرد بهتر یا انجام اصلاحات در سازمان یا اداره متبوع خود علاقه‌مند باشد، احتمالاً با چالش‌های جدی روبه‌رو می‌گردد؛ زیرا در طول زمان با تغییر دولت‌ها گروه‌های مختلفی به دستگاه اجرایی وارد شده و دسته‌بندی‌های جناحی ایجاد کرده‌اند. برخی از این جناح‌ها مخالف عملکرد بهتر سازمان در دوران مدیریت جناح رقیب هستند. کارکنان

دستگاه اجرایی وابسته یا نزدیک به یک جناح بر سر راه مدیرانی که به جناح آنان تعلق ندارند، حتی‌الامکان سنگ‌اندازی می‌کنند؛ به‌طور مثال از دادن آمار یا اطلاعات موردنیاز سر باز می‌زنند. مدیران نوآور، با توجه به چارچوب قانونی برای حذف کارکنانی که از انجام وظایف شانه خالی می‌کنند، توان بسیار محدودی دارند. بنابراین سازمان‌ها و ادارات دولتی عموماً شمار قابل‌توجهی نیروی کار غیرمتخصص و مازاد دارند که در عمل ترمزی بر سر راه اصلاحات ساختاری هستند؛ به‌طور مثال، در سه سال گذشته، از جمله در یک ماه و نیم پس از حادثه تأسف‌بار سقوط بالگرد و کشته شدن آیت‌الله ریسی، استخدام‌های بسیاری در دستگاه اجرایی انجام شده که مورد انتقاد گسترده قرار گرفته است. قطعاً دولت چهاردهم قادر نیست که نیروهای مازاد و ناشایسته را از پست‌های اشغال‌شده به‌سادگی و سریع کنار گذارد. بنابراین بزرگ شدن دولت و تقویت جناح‌های سیاسی مختلف در بدنه دستگاه اجرایی، کار اصلاحات اساسی را دشوارتر خواهد ساخت.

نقش تعیین‌کننده استانداری‌ها در عملکرد ادارات و سازمان‌های دولتی در شهرستان‌ها

استاندار بالاترین مقام دولتی در هر استان است. در شهرستان‌ها گاه نفوذ استاندار بسیار بیشتر از رییس‌جمهور در کشور است؛ به‌طور مثال محمود احمدی‌نژاد در دوران استانداری در اردبیل، دستور داد که بخشی از پارک ملی شهر برای ساختمان استانداری در نظر گرفته شود. تلاش کارشناسان برنامه و بودجه و دیگر دستگاه‌ها برای جلوگیری از انجام این کار راه به جایی نبرد و ساختمان استانداری تقریباً نیمی از پارک شهر اردبیل را بلعید. احتمالاً انجام چنین کاری در تهران بسیار دشوارتر از شهرستان است، زیرا نهادهای مردم‌نهاد در تهران قدرتمندتر از شهرستان‌ها هستند و در مقابل چنین دست‌اندازی‌هایی اعتراض می‌کنند.

برخی از استانداران، ادارات و سازمان‌های وابسته به دولت را ماشین اجرای اوامر خود می‌دانند. به همین جهت لازم است حیطه‌های حقوق و وظایف استانداران روشن و شفاف باشد و

تسریع فرایند اینترنتی شدن دریافت انواع مجوزها به شرط وجود سامانه‌های یا دسترسی و کارکرد آسان به افزایش رضایت مردم یاری خواهد رساند. به‌علاوه ایجاد ارتباط میان سامانه‌های سازمان‌ها و ادارات مختلف برای ایجاد پایگاه‌های اطلاعاتی فراگیر به دولت برای شناخت دقیق‌تر چالش‌های اقتصادی و طراحی سیاست‌های مناسب جهت مقابله با این چالش‌ها کمک خواهد کرد.

شمار فرایند‌های کارگروه‌ها و کمیته‌ها؛ تسهیل‌گر یا مانع از انجام کار

در طول دهه‌های گذشته برای تسریع در حل مشکلات مختلف، انواع کمیته‌ها و کارگروه‌ها در وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و ادارات ایجاد شده است. از کارگروه اشتغال گرفته تا کمیته‌ی رفع موانع تولید و غیره. تجربه نشان داده که بسیاری از این کمیته‌ها و کارگروه‌ها ناکارآمد بوده و در عمل به فرایند بوروکراتیک و طول و عرض ادارات دولتی افزوده و ناکارآمدی دستگاه اجرایی را تشدید کرده است؛ به‌طور مثال کارگروه اشتغال در دوران دولت نهم برای حمایت از «بنگاه‌های زودبازده» و تسریع و تسهیل اعطای تسهیلات اشتغال‌زا به این بنگاه‌ها شکل گرفت. ولی با گذشت مدتی کوتاه مشخص شد که در استان‌های مختلف، معرفی بنگاه‌های «زودبازده» به بانک‌ها جهت دریافت وام، تحت تأثیر اعمال نفوذ نخبگان سیاسی قرار گرفته و بخش بزرگی از تسهیلات اعطایی برای ایجاد اشتغال و افزایش تولید به کار نرفته و در فعالیت‌های غیرمولد و پرسود استفاده شده است.

بسیاری از کارکنان دولت و نمایندگان بخش خصوصی از روی اجبار و بدون اعتقاد به امکان حل مشکلات در جلسات متعدد، طولانی و خسته‌کننده این کمیته‌ها و کارگروه‌ها شرکت می‌کنند. در عمل وجود کمیته‌ها و کارگروه‌های موازی باعث صدور حجم بالایی از آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و دیگر دستورات اجرایی می‌گردد که گاه متناقض بوده و انجام امور را دشوارتر می‌کند. حذف کارگروه‌ها و کمیته‌هایی که تاکنون خروجی ملموسی نداشته‌اند باید در دستور کار دولت چهاردهم قرار گیرد. ♦♦

در ادارات را ناممکن می‌کند. در این‌گونه موارد کارکنان به‌هیچ‌عنوان پاسخ‌گو نیستند و تمهیدی برای رفع مشکل متقاضیان خدمات اندیشیده نشده است. برخی از ادارات و سازمان‌های دولتی نیز در مقابل شفاف و الکترونیک شدن آمار، اطلاعات و فعالیت‌ها به بهانه‌های مختلف مقاومت می‌کنند؛ و بدین ترتیب از طریق طولانی کردن مصنوعی فرایندها و غیرشفاف نگاه‌داشتن قوانین و مقررات، کسب درآمدهای غیرمترعارف را ادامه می‌دهند. باید در نظر داشت که مشکل ارائه خدمات الکترونیک در شهرستان‌ها عموماً بیش از تهران است؛ به‌طور مثال گاه فرایند بارگذاری مدارک برای دریافت یک مجوز خاص در سایت ادارات دولتی ماه‌ها به درازا می‌کشد و متقاضی حتی با مراجعه حضوری مکرر به اداره‌ی مربوطه قادر به حل مشکل نیست. در برخی مواقع اینترنت قطع است و متقاضی ممکن است مجبور شود بارها برای انجام کاری ساده به ادارات و سازمان‌ها مراجعه کند. در این‌گونه موارد اینترنت نه تنها انجام کار را تسهیل نکرده بلکه بر مشکلات می‌افزاید. وزارتخانه‌های مختلف باید موظف شوند که طراحی سامانه‌ها را با توجه به مشکلات اعلام‌شده از سوی کاربران، اصلاح نمایند و دسترسی آسان و سریع به سامانه‌ها را برای شهرستان‌ها نیز تضمین نمایند. بدیهی است که استفاده از اینترنت پرسرعت و مطمئن،

استانداردی‌ها تیم اقتصادی قوی در اختیار داشته باشند تا از فرصت‌ها و چالش‌های موجود هر استان آگاهی داشته و با همکاری ادارات شهرستان‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های مناسب را طراحی و به صورت شفاف و روشن به سازمان‌ها و ادارات مربوطه ابلاغ کنند.

به‌طور مثال در سال گذشته در یکی از استان‌های کشور نسبت تسهیلات به سپرده در مقایسه با دیگر استان‌ها پایین بود که سبب نارضایتی استاندار گردید. او برای کسب جایگاه بالاتر در شاخص نسبت اعطای وام به تسهیلات، به ادارات و بانک‌های استان فشار وارد کرد تا نسبت تسهیلات به سپرده را هرچه سریع‌تر افزایش دهند. توضیح کارشناسان در مورد خطر افزایش مطالبات معوق و تشدید ناترازی میان منابع و مصارف بانک‌ها در تصمیم استاندار تأثیری نداشت. استاندار به هریک از بانک‌های استان تکلیف کرد که تا پایان سال ۱۴۰۲ مبلغ معینی وام پرداخت کنند تا شاخص نسبت سپرده به تسهیلات استان بهتر شود!

بنابراین مشکل دولت چهاردهم صرفاً با تشکیل یک کابینه مناسب با حضور وزرای متخصص و کاربلد حل نمی‌شود. در نظر گرفتن ملاک شایستگی و تخصص و پایبندی به محدودیت‌های قانونی برای استانداران در بهبود وضعیت دستگاه اجرایی در استان‌ها حائز اهمیت بالایی است.

الکترونیکی کردن فرایندهای اداری؛ فرصت‌ها و تهدیدها

یکی از راه‌کارهای مهم افزایش کارایی و کنترل فساد در دستگاه اجرایی، الکترونیکی کردن فرایندهای اداری و حرکت به سوی دولت الکترونیک است. یکی از اهداف مهم در الکترونیکی کردن فرایند دریافت خدمات از سوی ارباب‌رجوع یا در درون دستگاه اجرایی، شفاف شدن فرایندها، کاهش سهم کارشناسان در تصمیم‌گیری‌ها، کوتاه شدن زمان خدمت‌رسانی و بستن راه دریافت رشوه درازای ارائه خدمات است.

در ایران خدمات الکترونیک در بسیاری موارد بر مشکلات قبلی افزوده است. طراحی نامناسب بسیاری از سامانه‌ها، سرعت پایین و قطع پی‌درپی اینترنت در بسیاری از مواقع انجام کار

بسیاری از کارکنان دولت و نمایندگان بخش خصوصی از روی اجبار و بدون اعتقاد به امکان حل مشکلات در جلسات متعدد، طولانی و خسته‌کننده این کمیته‌ها و کارگروه‌ها شرکت می‌کنند. در عمل وجود کمیته‌ها و کارگروه‌های موازی باعث صدور حجم بالایی از آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و دیگر دستورات اجرایی می‌گردد که گاه متناقض بوده و انجام امور را دشوارتر می‌کند. حذف کارگروه‌ها و کمیته‌هایی که تاکنون خروجی ملموسی نداشته‌اند باید در دستور کار دولت چهاردهم قرار گیرد.