

# ارزیابی مواد قانونی نظام اداری در برنامه‌های سوم تا پنجم توسعه (با رویکرد ارزیابی گذشته‌نگر و آینده‌نگر)

دکتر مهدی مرتضوی\*، فضل‌اله زارع‌پور نصیرآبادی\*، محمدرضا مالکی\*\*\*

تاریخ دریافت ۹۰/۴/۲۷	تاریخ پذیرش ۹۰/۶/۱۹
----------------------	---------------------

در این مقاله ضمن مروری بر ارزیابی عملکرد دولت در مورد احکام نظام اداری در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، براساس گزارش‌های ارائه‌شده از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سابق) و معاونت نظارت راهبردی ریاست جمهوری، میزان انطباق احکام نظام اداری در برنامه پنجم توسعه با چشم‌انداز بیست‌ساله و سیاست‌های کلی نظام بررسی شده و میزان تغییرات مواد مربوط به نظام اداری لایحه دولت در تبدیل شدن به قانون برنامه مرور گردیده است. حاصل این بررسی فقدان هم‌راستایی شفاف و روشن بین اسناد بالادستی با احکام نظام اداری در مراحل مختلف تدوین و تصویب برنامه پنجم توسعه را نشان می‌دهد که خود از عدم توجه به هرم سیاستگذاری ملی در این برنامه حکایت دارد. در نهایت با توجه به ادبیات نظری در حوزه اجرای برنامه‌ها و خط‌مشی‌های عمومی و با توجه به شکاف موجود بین اهداف برنامه و آنچه تحقق یافته، این نتیجه حاصل شده که تحقق برنامه‌های توسعه در کشور با موانع جدی روبه‌روست.

\* دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه تربیت مدرس، عضو هیئت علمی و استادیار مؤسسه آموزش عالی علمی - کاربردی  
جهاد کشاورزی؛

E-mail: mahdymortazavi@yahoo.com

\*\* دانشجوی دکتری خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد کرمان، پژوهشگر گروه مدیریت و  
تشکیلات دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

E-mail: m.zare60@yahoo.com

\*\*\* کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی، گرایش مالی، پژوهشگر ارشد گروه مدیریت و تشکیلات دفتر مطالعات  
برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

E-mail: mmaleki51@gmail.com

از این رو باید به موانع اجرای خط‌مشی‌های ملی چه در زمان تدوین قانون و چه در حین و بعد از اجرا توجه گردد و به سؤالات اساسی مربوط به این حوزه پرداخته شود. اما نکته حائز اهمیت این است که نظام اداری ضعیف نه تنها مانعی برای توسعه است، بلکه مانعی برای بهبود خود نیز به‌شمار می‌آید. بدون ایجاد فضای بررسی و نقد سیاست‌ها، قانونگذاری و اجرای قانون در این شرایط پیچیده نمی‌تواند به وضعیتی روشن نائل شود. با این دیدگاه، مقاله حاضر گامی کوچک در این راستاست.

کلیدواژه‌ها: برنامه سوم، چهارم و پنجم توسعه؛ نظام اداری؛ اجرای خط‌مشی



## مقدمه

دولت‌ها با تغییر ساختار خود درصددند به اولویت‌های جدید در یک جامعه دستخوش تغییر پاسخ دهند یا مدیریت ساختارهای موجود را بهبود بخشند. الزامات اصل سوم قانون اساسی در زمینه وظایف دولت و تأکید آن بر ایجاد نظم اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری و همچنین هدف‌گذاری سند چشم‌انداز توسعه و سیاست‌های کلی نظام موجب شده تا اصلاح نظام اداری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین وظایف دولت، همواره مورد توجه مسئولان قرار گیرد. از این‌رو در برنامه‌های دوم، سوم و چهارم و قانون مدیریت خدمات کشوری به این امر توجه شده و علی‌رغم تلاش‌های گسترده‌ای که به‌منظور ایجاد تحول در ساختار اداری و مدیریتی صورت پذیرفته است، هنوز نظام اداری به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین معضلات توسعه کشور محسوب می‌شود. بهبود و توسعه نظام اداری از آن جهت که خود از ابزارهای مهم تحقق هر برنامه یا قانون (خط‌مشی) عمومی به‌شمار می‌آید، از اهمیت بسیار زیاد برخوردار است (Lemley and Russell, 2002).

بنابر تجارب بسیاری از کشورها که مسیر توسعه را طی کرده‌اند، داشتن یک نظام اداری یا بوروکراسی توسعه‌یافته از الزامات و اسباب ضروری حرکت به سمت توسعه کشور است (لینبرگ، ۱۳۷۵). از این‌رو لزوم انجام اصلاحات در حوزه مدیریتی و اداری کاملاً احساس می‌شود. اما این اصلاحات قواعد خاص خود را دارد، قواعدی که براساس آخرین تئوری‌ها و یافته‌های دانش مدیریت چیده شده است. داشتن رویکردی همه‌جانبه‌نگر در اصلاح یک نظام و درک روابط هر زیرنظام با دیگر زیرنظام‌ها امری لازم و ضروری به‌نظر می‌رسد. لزوم توجه به روابط میان نظام ارزشی و نظام اجتماعی، نظام سیاسی، نظام اقتصادی و سایر زیرنظام‌ها و نیز ابرنظام بین‌الملل با نظام اداری، انجام اصلاحات در این حوزه را پیچیده و درعین حال پرتنوع می‌کند. برای حل مشکلاتی مانند مشکلات نظام اداری، با پیچیدگی‌هایی که امروزه شاهدیم، به راه‌حلی نیاز داریم که نشئت گرفته از تفکری پیچیده، دقیق و ظریف باشد و در مواجهه با مسائل بغرنجی از قبیل نظام اداری،

راه‌حل‌های کاربردی گذشته که اغلب تک‌بعدی و سطحی‌نگرند، نتیجه‌بخش نخواهد بود (سنگه، ۱۳۸۴).

از این رو اصلاحات مدیریتی و اداری کشور، نیازمند برنامه‌ای ساختاریافته، منسجم و گسترده است که طی آن همه طرح‌ها و پروژه‌های لازم برای تحقق اهداف و راهبردهای تحول اداری در یک افق زمانی مشخص پیش‌بینی شود. برنامه مذکور با حفظ انسجام و یکپارچگی بین زیرنظام‌های متعدد و مجموعه عملیات اجرایی، تمام اقدامات پیش‌بینی شده را تا رسیدن به نتیجه نهایی هدایت می‌کند. برنامه اصلاحات مدیریتی و اداری کشور بایستی دارای رویکردی عملیاتی و اجرایی باشد و طوری تنظیم شود که اهداف و راهبردهای تحول اداری و مدیریتی را در جمهوری اسلامی ایران محقق کند. گستره مکانی برنامه، همه دستگاه‌های اجرایی کشور را پوشش دهد و به لحاظ موضوعی تمام ابعاد سازمانی، مدیریتی، تکنولوژیک و نیروی انسانی را دربرگیرد. در واقع این انتظاری است که از برنامه توسعه نظام اداری می‌رود. در این مسیر بررسی راه‌های طی شده و برنامه‌های گذشته می‌تواند فرایندی یادگیرنده را رقم زند. بی‌شک یادگیری از طریق ارزیابی خط‌مشی‌های به اجرا گذاشته شده، نکته‌ای بسیار ارزشمند در پیشگیری از خطاهاست (دانش‌فر، ۱۳۸۸؛ الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۶).

از این رو در اینجا به ارزیابی احکام نظام اداری در برنامه‌های توسعه اشاره می‌شود. البته نکاتی در مورد ارزیابی‌ها وجود دارد که متأسفانه در بسیاری موارد با عصاره ارزیابی در تعارض است؛ تصویب آیین‌نامه‌های یک برنامه و یا تخصیص بودجه برای یک امر، هرگز به معنای ایجاد توسعه در سیستم نیست؛ هرچند این موارد از الزامات و زمینه‌هاست، طبق اصطلاحی در خط‌مشی‌گذاری تخصیص بودجه شبیه بال زدن است. بال زدن لزوماً به معنای به پرواز درآمدن نیست و حتی اگر بال زدنی به پرواز منجر شود، معلوم نیست این پرواز کردن به سمت هدف اصلی است و نتیجه‌اش نیل به آن هدف باشد (گیوریان و ربیعی مندجین، ۱۳۸۱). در واقع باید نتایج نهایی در راستای هدف اصلی توسعه مورد ارزیابی قرار

گیرد. به‌عنوان مثال ادغام دستگاه‌ها لزوماً به معنای چابک‌سازی نظام اداری نیست، یا کاهش کارکنان اداری لزوماً به خدمات‌رسانی بهتر منجر نمی‌شود. از این رو انتخاب شاخص‌های مناسب سنجش میزان نیل به اهداف توسعه بسیار مهم است. به‌عبارت بهتر سنجش اثربخشی قانون مهم‌تر از کارایی به‌نظر می‌رسد. این موضوعی است که گاهی در ارزیابی‌ها مغفول می‌ماند. از این رو ارزیابی چه قبل از تصویب قانون و چه در حین و بعد از اجرای قانون بایستی در کنار کارایی به اثربخشی و نتیجه‌نظر افکند. آنچه در این مقاله آمده‌گذری بر ارزیابی‌های صورت گرفته در مورد برنامه‌های سوم و چهارم توسعه است، البته نه از نوع ارزیابی اثربخشی اجرای برنامه، بلکه تنها میزان فعالیت‌ها سنجیده شده است. همچنین میزان هم‌راستایی برنامه پنجم با قوانین بالادستی مورد ارزیابی قرار گرفته است.

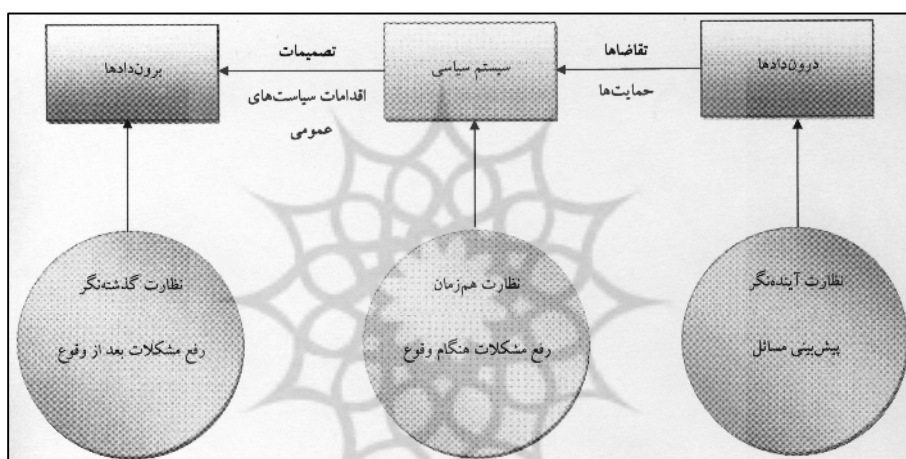
## ۱ مروری بر ادبیات ارزیابی و اجرای خط‌مشی

آنچه مسلم است موضوع ارزیابی یک قانون جزئی از فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی است. به این ترتیب ارزیابی احکام موجود در برنامه‌های توسعه باید از ادبیات ارزیابی خط‌مشی بهره‌گیرد. بنابراین در اینجا ضمن اشاره مختصری به موضوع ارزیابی خط‌مشی در ادبیات خط‌مشی‌گذاری، به بحث توسعه و برنامه‌های توسعه پرداخته می‌شود.

پل ساباتیر<sup>۱</sup> فعالیت‌های گسترش‌یافته در زمینه سیاست‌گذاری را از دهه هفتاد به این سو به چهار دسته تقسیم می‌کند (Sabatier, 1991):

۱. تحلیل حوزه‌های مشخص سیاست‌گذاری،
۲. ارزیابی سیاست‌ها و مطالعه نتایج آنها،
۳. فرایند سیاست‌گذاری‌ها و عواملی که بر تنظیم و اعمال سیاست‌ها تأثیر می‌گذارند،
۴. پیش‌بینی سیاست‌های جایگزین و مطالعه کارایی انواع ابزارهای ممکن در عرصه عمل سیاسی.

در این مقاله ارزیابی سیاست‌ها و مطالعه نتایج آنها مطرح شده است. نکته مهم این است که در ارزیابی یک برنامه یا سیاست انواع مختلف ارزیابی و نظارت را می‌توان ذکر کرد. در یک تقسیم‌بندی برحسب زمان، ارزیابی شامل سه نوع است: نوع اول، نظارت آینده‌نگر نام دارد، نوع دوم، نظارت هم‌زمان یا نظارت زمان وقوع و نوع سوم، نظارت زمان گذشته یا گذشته‌نگر (فیضی، ۱۳۸۶: ۳۶۱) است. اگر سیاست‌گذاری را در قالب یک فرایند سیستمی ببینیم شکل ۱ می‌تواند نمایانگر تطابق انواع نظارت یا ارزیابی با مراحل سیاست‌گذاری باشد.



مأخذ: گابریل آلموند و دیگران (۱۳۷۶). چارچوبی نظری برای بررسی سیاست تطبیقی، ترجمه علیرضا طیب، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.

Stephan P. Robbins (1994). *Management*, 4<sup>th</sup> ed., Prentice Hall Inc.

شکل ۱ ترکیب انواع نظارت و مدل سیستمی خط‌مشی‌گذاری

اگر مراحل عمده فرایند عقلایی خط‌مشی‌گذاری را عبارت بدانیم از: ۱. تشخیص و تبیین مشکل عمومی، ۲. تنظیم شقوق ممکن یا بدیل‌ها، ۳. پیش‌بینی نتایج خط‌مشی‌های

به دست آمده یا شقوق ممکن، ۴. انتخاب خط‌مشی مطلوب و قانونی ساختن آن و ۵. اجرا و ارزیابی خط‌مشی عمومی در عمل (الوانی، ۱۳۸۹: ۳۶-۴۷) آنگاه باید توجه داشت که در مرحله سوم، ارزیابی قبل از عمل انجام می‌گیرد و براساس آن، خط‌مشی انتخاب می‌شود؛ اما به علت آنکه ارزیابی قبل از عمل با نوعی برآورد و پیش‌بینی و احتمال توأم است، باید زمانی که خط‌مشی به‌طور واقعی نتایجی را حاصل می‌سازد نیز مورد ارزیابی مجدد قرار گیرد (همان: ۴۸). از این رو در اینجا به‌طور اجمالی به ارزیابی‌های به‌عمل آمده در مورد احکام نظام اداری در برنامه‌های توسعه سوم و چهارم اشاره می‌شود.

از سوی دیگر توجه به ادبیات نظری موانع اجرای خط‌مشی می‌تواند در ارزیابی، به‌ویژه ارزیابی آینده‌نگر، یاری‌رسان باشد. نظریه اجرای خط‌مشی ادبیاتی غنی دارد که می‌توان از آن در بررسی دلایل عدم تحقق برنامه‌های توسعه بهره برد. مجموعه ادبیات نظری مربوط به این حوزه را می‌توان به چند دسته تقسیم کرد: اجرای خط‌مشی با رویکرد بالا به پایین<sup>۱</sup>، اجرای خط‌مشی با رویکرد پایین به بالا<sup>۲</sup> و رویکرد ترکیبی یا تلفیقی.

برنامه توسعه در ایران در واقع نوعی خط‌مشی است که چه در تدوین و چه در اجرا از رویکرد بالا به پایین بهره می‌گیرد. محققانی که از رویکرد بالا به پایین در تحقیقات خود استفاده می‌کنند، بر تبیین روشن و واضح خط‌مشی تأکید دارند؛ هرچه خط‌مشی بیان شده مبهم‌تر باشد احتمال موفقیت آن در مرحله اجرا کمتر خواهد بود (Baum, 1976, 1980; Bullock, 1980; Rosenbaum, 1980; Johnson and Canon, 1984; Elmore, 1987). علاوه بر این، خط‌مشی‌ها باید میزان تغییرات را در حد پایین لحاظ کنند، ساختار اجرا را ساده بگیرند، نقاط تصمیم‌گیری (وتو) را کم کنند، شمار بازیگران را به حداقل برسانند و مشکلات و مسائل بالقوه را در اجرا در نظر بگیرند (O'Toole, 1986; Pressman and Wildavsky, 1984). تحقیقات بیشتر، دسترسی داشتن به منابع کافی (Montjoy and

---

1. Top-down  
2. Down-up

(O'Toole, 1979) و اثربخشی ارتباطات سیاسی، وجود فناوری مناسب و سازگار با خط‌مشی و توافق بر هدف بین مجریان (Van Meter and Van Horn, 1975) را به‌عنوان متغیرهای کلیدی در اجرای خط‌مشی عنوان می‌کنند. به‌علاوه، حمایت فعال از سوی نخبگان سازمان‌یافته و احزاب و وجود واسطه‌ها یا ائتلاف‌های اندک (Sabatier and Mazmanian, 1979, 1980a and 1983) نیز به‌عنوان عوامل قابل ملاحظه در نظر گرفته شده‌اند. هرن و پورتر (Hjern and Porter, 1981) معتقدند که ساختار اجرایی نیز مهم است. به‌این ترتیب در خصوص اجرای برنامه‌های توسعه این سؤالات مطرح می‌شود:

- تا چه اندازه ابعاد و ویژگی‌های برنامه‌های توسعه برای خط‌مشی‌گذاران و مجریان روشن و بدون ابهام بوده است؟
- آیا میزان تغییراتی که از طریق برنامه‌های توسعه پیگیری می‌شده‌اند بیش از اندازه زیاد بوده یا با ظرفیت سیستم همخوانی داشته است؟
- آیا پیچیدگی‌ها در ساختار اجرایی برای تحقق برنامه به حداقل رسیده است؟
- آیا تمام یا حداقل بیشتر تصمیمات در راستای برنامه توسعه بوده‌اند یا نقاط توی بسیاری برای گریز از تکالیف وجود داشته است؟
- آیا شمار بیش از حد بازیگران در عرصه اجرای خط‌مشی مانع اجرای آن نشده است؟
- آیا تدوین‌کنندگان قانون برنامه و مجریان آن مشکلات و مسائل بالقوه را در اجرا در نظر گرفته و راهکارهای ثانویه را لحاظ کرده‌اند؟
- آیا منابع کافی و متناسب با احکام برنامه در دسترس مجریان بوده و آیا تخصیص منابع به‌درستی صورت گرفته است؟
- آیا حمایت فعال از سوی نخبگان سازمان‌یافته و احزاب در تدوین و اجرای برنامه وجود داشته است؟
- آیا وجود واسطه‌ها یا ائتلاف‌های بی‌شماری که نفع خود را جست‌وجو می‌کنند مانع اجرای برنامه شده است؟



\_\_\_\_\_ ارزیابی مواد قانونی نظام اداری در برنامه‌های سوم تا پنجم توسعه ... ۱۵

- به‌طور کلی آیا اثربخشی ارتباطات سیاسی، وجود فناوری مناسب و سازگار با خط‌مشی و توافق بر هدف بین مجریان در برنامه‌های توسعه وجود داشته است؟

## ۲ اهداف تحقیق

- بررسی و مقایسه عوامل موفقیت در اجرای مواد نظام اداری در برنامه‌های پنج‌ساله سوم و چهارم توسعه.
- مقایسه کیفی قانون برنامه پنجم توسعه با لایحه و بررسی میزان هم‌راستایی آن با سیاست‌های کلی نظام اداری.

## ۳ سؤالات تحقیق

- در بخش مقایسه متن سؤال این است که:
- براساس گزارش‌های موجود وضعیت عملکرد دستگاه‌ها در خصوص اجرای مواد نظام اداری در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه چگونه است؟
  - قانون برنامه پنجم توسعه با لایحه آن چه تفاوتی دارد و هم‌راستایی آن با سیاست‌های کلی نظام اداری چگونه است؟
- در بخش پیمایش، سؤال تحقیق عبارت است از اینکه:
- آیا بین عوامل موفقیت در اجرای قانون برنامه‌های پنج‌ساله سوم و چهارم توسعه تفاوت وجود دارد؟

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

## ۴ روش‌شناسی تحقیق

تحقیق حاضر از نوع تحقیقات ارزیابی و درعین حال مقایسه‌ای و پیمایشی است که در آن از یک سو از اسناد و مدارک گزارش عملکرد طی سال‌های برنامه به‌عنوان ابزار گردآوری اطلاعات برای ارزیابی برنامه‌های سوم و چهارم توسعه استفاده شده و از سوی دیگر برای

ارزیابی این برنامه‌ها براساس شاخص‌های مطلوبیت اجرای خط‌مشی از پرسش‌نامه محقق‌ساخته بهره گرفته شده است. به لحاظ پایایی از ضریب آلفای کرونباخ استفاده شده که میزان ۰/۷۱ به دست آمده، بیانگر پایایی نسبتاً خوب پرسش‌نامه است. همچنین جامعه مورد مطالعه از یک سو عبارت از قوانین مربوط به نظام اداری در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه (در بخش ارزیابی بعد از اجرا) و احکام نظام اداری در برنامه پنجم توسعه (در ارزیابی قبل از اجرا به خصوص از حیث هماهنگی با چشم‌انداز ۱۴۰۴) است و از سوی دیگر خبرگان این حوزه که در مطالعه پیمایشی از نظر آنها استفاده شده است جامعه آماری تحقیق را شکل می‌دهند. در خصوص حجم نمونه خبرگان در تحقیقاتی که از نظر خبرگان استفاده می‌شود، مانند دلفی، عنوان شده که تعداد شرکت‌کنندگان معمولاً کمتر از ۵۰ نفر و اکثراً ۱۵ تا ۲۰ نفر بوده است. هرچند گاهی ۱۰ نفر و گاهی تا بیش از ۲۰۰۰ نفر هم گزارش شده است (Powell, 2003; Landeta, 2006). اما در گروه‌های همگن معمولاً ۱۰ تا ۱۵ نفر کفایت می‌کند (Windle, 2004). در این تحقیق از نظر ۲۱ متخصص بهره گرفته شده است. از بین ۶۰ پرسش‌نامه توزیع شده در بین اساتید دانشگاه و برخی متخصصان تنها ۲۱ پرسش‌نامه بازگردانده شد که حدود ۳۰ درصد از پاسخ‌دهندگان را تشکیل می‌دهد. این موضوع حائز اهمیت است زیرا میزان اتکا به تحقیق پیمایشی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، به خصوص اینکه ویژگی‌های جمعیت‌شناختی پاسخ‌دهندگان اتکای به نتایج بخش پیمایش را دشوار می‌سازد. به این ترتیب تحقیق حاضر در بخش مقایسه کیفی از اعتبار منطقی بیشتری برخوردار است.

## ۵ یافته‌های تحقیق

### ۵-۱ براساس اسناد و مدارک

#### ۵-۱-۱ ارزیابی کلی عملکرد برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)

در قانون برنامه سوم توسعه، برای انجام اصلاحات در نظام اداری و مدیریت بخش دولتی

\_\_\_\_\_ ارزیابی مواد قانونی نظام اداری در برنامه‌های سوم تا پنجم توسعه ... ۱۷

تکالیفی تعیین شده که اهم این تکالیف در مواد (۱، ۲، ۳، ۶۴ و ۱۵۰) مورد تأکید قرار گرفته است. جهت گیری‌های کلی مواد یادشده عبارت‌اند از:

- کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت (مواد (۱، ۲ و ۶۴))؛

- فراهم کردن زمینه مشارکت مردم، بخش خصوصی و بخش تعاونی در اداره امور

(مواد (۱، ۲ و ۶۴))؛

- رعایت اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی (مواد (۱ و ۲))؛

- عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی و منطقی کردن اندازه

دولت (مواد (۲ و ۶۴))؛

- بهینه‌سازی و اصلاح ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی (ماده (۳))؛

- کاهش تعداد کارکنان دولت به میزان ۵ درصد در پایان برنامه نسبت به تعداد آن در

آغاز برنامه (ماده (۳))؛

- ارتقای بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی و توسعه مدیریت در دستگاه‌های اجرایی؛

- اصلاح نظام‌ها، روش‌ها و رویه‌های مورد حمل در دستگاه‌های اجرایی با گرایش به

ساده‌سازی مراحل انجام کار، خودکارسازی عملیات، کاهش میزان ارتباط غیرضروری

کارکنان با مراجعان و افزایش رضایت مراجعه‌کنندگان (ماده (۱)).

اهم اقدامات به عمل آمده درخصوص موارد فوق براساس گزارش سازمان مدیریت و

برنامه‌ریزی (۱۳۸۴) به این شرح است:

۱. تصویب ۵۰ مصوبه در شورای عالی اداری درباره ادغام، انحلال و واگذاری

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و دفاتر و شعب شرکت‌ها در خارج از کشور، از

جمله: ادغام سازمان اسناد ملی و کتابخانه ملی و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران،

ادغام مرکز آموزش مدیریت دولتی و مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه،

مصوباتی دیگر درخصوص تجدیدنظر در ساختار داخلی وزارتخانه‌ها و وظایف و ساختار

داخلی سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی، به‌منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف

مشابه و تکراری. از جمله سایر مصوبات مهم شورای عالی اداری در این مدت تعیین جایگاه مناسب آموزش عالی وابسته به دستگاه‌های اجرایی است.

از اقدامات مهم دیگر در این خصوص ادغام وزارت جهاد سازندگی با وزارت کشاورزی، ادغام وزارت صنایع و وزارت معادن و فلزات، ادغام سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی کشور است که در اجرای ماده (۲) قانون برنامه سوم توسعه در سال ۱۳۷۹ انجام پذیرفته است. همچنین ادغام سازمان میراث فرهنگی با سازمان ایرانگردی و جهانگردی و تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و تبدیل وزارت پست و تلگراف و تلفن به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات از دیگر اقدامات این دوره است. این در حالی است که در مورد تجمیع امور مربوط به انرژی در یک وزارتخانه اقدامی صورت نگرفت.

۲. تصویب ضوابط ساختار سازمانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که براساس آن تشکیلات حوزه مرکزی برخی از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل اصلاح شد و تعداد پست‌ها و واحدهای سازمانی آنها کاهش یافت، از اقدامات حائز اهمیت در این خصوص است.

۳. تصویب آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۳) قانون برنامه سوم توسعه موضوع برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی از مهم‌ترین اقدامات در خصوص ماده (۳) به حساب می‌آید، که براساس آن به‌منظور تحقق کاهش تعداد کارکنان دولت به میزان ۵ درصد، سهمیه استخدامی دستگاه‌های اجرایی تعیین شده است.

در این زمینه، روند نزولی تعداد کارکنان دولت از سال ۱۳۸۱ آغاز شد، به طوری که تعداد کارکنان دستگاه‌های اجرایی در پایان ۱۳۸۲ نسبت به ابتدای برنامه سوم توسعه به میزان ۲/۹ درصد کاهش یافته است. به این ترتیب تنها ۵۸ درصد از هدف (کاهش ۵ درصدی کارکنان دولت) محقق شد (جدول‌های ۱ و ۲).

جدول ۱ تعداد کارکنان دستگاه‌های اجرایی

سال	۱۳۷۸	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲
تعداد	۲۲۵۸۶۴۵	۲۲۸۰۶۳۵	۲۲۵۹۵۷۷	۲۱۹۳۴۷۴

مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۴). «گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد پنج‌ساله برنامه سوم توسعه»، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ص ۸۱۴.

جدول ۲ تغییرات تعداد کارکنان دستگاه‌ها در سال‌های مختلف

سال	۱۳۷۸ به ۱۳۸۰	۱۳۷۸ به ۱۳۸۱	۱۳۷۸ به ۱۳۸۲
تعداد (هزار نفر)	۲۱/۹۸	۹/۲۳	-۶۵/۱۸۰
درصد	۰/۹۷	۰/۴۰	-۲/۸۹

مأخذ: همان.

۴. با توجه به اعمال سیاست‌های برنامه سوم و در جهت اصلاح طرح‌های طبقه‌بندی مشاغل دستگاه‌های اجرایی و ارتقای سطح تحصیلات برای تصدی مشاغل دولتی و ممنوعیت استخدام با مدرک تحصیلی غیردانشگاهی، تعداد نیروهای دارای مدرک دکتری در دستگاه‌های اجرایی در ابتدای ۱۳۸۳ نسبت به ۱۳۸۰، ۲۴ درصد افزایش یافته است. این افزایش برای نیروهای دارای مدرک تحصیلی فوق لیسانس ۵۹/۵ درصد و برای نیروهای دارای مدرک دیپلم به میزان ۱۲/۸ درصد بوده است. این در حالی است که تعداد پرسنل دارای تحصیلات کمتر از دیپلم به میزان ۲۵/۷ درصد کاهش یافته است.

۵. در اجرای ماده (۴) قانون برنامه سوم، مصوبه لازم در خصوص انحلال دفاتر و شعب شرکت‌های دولتی وابسته به دانشگاه‌های اجرایی و نمایندگی‌های وزارت جهاد کشاورزی در خارج از کشور، که ادامه آنها ضروری نیست، به تصویب شورای عالی اداری رسیده است.

جدول ۳ تغییرات تعداد کارکنان دستگاه‌های اجرایی براساس سطح تحصیلات

تحصیلات		۱۳۷۸ به ۱۳۸۰	۱۳۷۸ به ۱۳۸۱	۱۳۷۸ به ۱۳۸۲
کمتر از دیپلم	تعداد	-۵۴۵۱۹	-۶۵۷۴۳	-۱۴۷۲۲۲
	درصد	-۹/۵۳	-۱۱/۴۹	-۲۵/۷۲
دیپلم	تعداد	-۴۱۲۹۳	-۴۸۳۲۰	-۸۸۷۴۶
	درصد	-۵/۹۶	-۶/۹۷	-۱۲/۸۱
فوق دیپلم	تعداد	-۲۲۶۳۵	-۲۶۶۷۴	-۴۵۰۸۱
	درصد	-۴/۷۲	-۵/۵۶	-۹/۴۰
لیسانس	تعداد	۱۲۰۵۸۱	۱۱۹۸۱۱	۱۸۵۴۸۹
	درصد	۲۷/۰۶	۲۶/۸۸	۶۲/۴۱
فوق لیسانس	تعداد	۱۶۴۱۱	۱۶۴۷۹	۲۳۰۳۷
	درصد	۴۲/۳۵	۴۲/۵۳	۵۹/۴۵
دکتری	تعداد	۳۴۳۶	۵۳۷۰	۷۳۳۴
	درصد	۵/۸۶	۱۸/۱۶	۲۴/۸۰

مأخذ: همان، ص ۸۲۰.

۶. درباره ماده (۱۳۶) برنامه ضمن تصویب کلیات مربوط به واگذاری فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها در شورای عالی اداری و همچنین واگذاری برخی فعالیت‌های وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، فرهنگ و ارشاد اسلامی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و واگذاری وظایف وزارت کشور در امور دهرداری‌ها به سازمان شهرداری به تصویب شورای عالی اداری رسیده است.

۷. از اقدامات بسیار مهم دیگر، تصویب ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و آیین‌نامه اجرایی آن و بند «ب» تبصره «۴» قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ کل کشور است که رویکردهای جدید مدیریتی را مطرح و امکان مشارکت مردم در ارائه خدمات بخش دولتی را فراهم کرده است.

۲-۱-۵ ارزیابی عملکرد برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴)

در قانون برنامه چهارم توسعه (فصل دوازدهم) تکالیف متعددی برای دولت در خصوص نظام اداری تعیین شده است که اهم آنها عبارت‌اند از:

۱. نحوه انجام امور حاکمیتی، وظایف امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، وظایف زیربنایی و تصدی‌های اقتصادی دولت (ماده (۱۳۶) قانون)؛
۲. تهیه تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها و واگذاری تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (ماده (۱۳۷) قانون)؛
۳. اصلاح نظام بودجه‌ریزی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به صورت قیمت تمام‌شده فعالیت‌ها و خدمات (ماده (۱۳۸) قانون)؛
۴. اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی (ماده (۱۳۹) قانون)؛
۵. کمک به ایجاد و توسعه و قانونمندی نهادهای غیردولتی لازم برای توسعه کارآفرینی، ترویج فرهنگ خدمت و تشکیل واحد سازمانی مناسب برای تقویت و حمایت از بخش غیردولتی (ماده (۱۴۰) قانون)؛
۶. استقرار نظام شایسته‌گرایی و ایجاد ثبات در خدمات مدیران (ماده (۱۴۱) قانون)؛
۷. افزایش پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی در مقابل مردم (ماده (۱۴۲) قانون)؛
۸. اصلاح و بهبود مدیریت نیروی انسانی بخش دولتی (ماده (۱۴۳) قانون)؛
۹. استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول به جای کنترل مراحل انجام کار و اعطای اختیارات لازم به مدیران برای اداره واحدهای تحت سرپرستی خود به صورت مستقل و هدفمند نمودن تخصیص منابع (ماده (۱۴۴) قانون)؛
۱۰. کاهش حجم تصدی‌ها و افزایش مشارکت مردم در اداره امور کشور و کوچک‌سازی دولت (ماده (۱۴۵) قانون)؛
۱۱. متناسب‌سازی تعداد کارکنان هر دستگاه با اهداف و مأموریت اصلی آن و تطبیق نحوه انجام وظایف دستگاه‌های اجرایی با سیاست‌ها و احکام بخش توسعه مدیریت دولت (ماده (۱۴۶) قانون)؛

۱۲. تقویت صندوق‌های بازنشستگی و سهولت جابه‌جایی کارکنان (ماده (۱۴۷) قانون)؛
۱۳. تعیین تکلیف ضوابط مربوط به رابطه استخدامی، پاداش پایان خدمت، نحوه حفظ سوابق استخدامی کارکنان دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه و واحدهایی که بیش از ۵۰ درصد سهام، دارایی و یا مالکیت آنها از ابتدای برنامه سوم توسعه به بخش غیردولتی واگذار شده و می‌شود (ماده (۱۴۸) قانون)؛
۱۴. تدوین ضوابط لازم برای تقویت نظم و انضباط اداری و مالی در نظام اداره امور کشور و صرفه‌جویی در اعتبارات هزینه‌ای دولت (ماده (۱۴۹) قانون)؛
۱۵. افزایش حقوق کلیه کارکنان و بازنشستگان دولت متناسب با نرخ تورم (ماده (۱۵۰) قانون)؛
۱۶. متمرکز نمودن امور برنامه‌ریزی، مطالعه، طراحی و اجرایی ساختمان‌های دولتی و عمومی (ماده (۱۵۲) قانون)؛
۱۷. رتبه‌بندی دستگاه‌های اجرایی برحسب میزان موفقیت در زمینه بخش نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت (ماده (۱۵۳) قانون)؛
۱۸. تصویب آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ضوابط اداری، استخدامی و انضباطی خاص نظام بانکی و اجرای آن (ماده (۹۰) تنفیذی از قانون برنامه سوم توسعه)؛
۱۹. تصویب و اجرای مقررات مالی و استخدامی سازمان انرژی اتمی (ماده تنفیذی قانون برنامه سوم توسعه).

### ۳-۱-۵ بررسی میزان دستیابی به هدف

#### ۳-۱-۵-۱ براساس گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

براساس گزارش شماره ۹۹۶۹ مورخ ۱۳۸۸/۹/۱۰ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی صرفاً تکالیف مقرر در بند «د» ماده (۱۳۹)، بند «الف» ماده (۱۴۳)، بند «ک» ماده (۱۴۵) و بندهای «الف» و «ج» ماده (۱۴۶) این فصل از قانون تحقق یافته است و سایر احکام این فصل از قانون که حدود ۸۵ درصد احکام را شامل می‌شوند یا تحقق نیافته‌اند و یا اینکه به



جهت عدم تصویب و ابلاغ لوایح و آیین‌نامه‌های اجرایی پیش‌بینی شده در قانون قابلیت اجرا نیافته‌اند و لذا به‌طور کامل قابل ارزیابی نیستند. در ادامه مواردی به‌طور خلاصه از گزارش مذکور احصا شده که ارائه می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸: ۳۵۴-۳۴۸).

#### ۲-۳-۱-۵ براساس شاخص‌های ذی‌ربط

۱. **تعداد کارکنان دولت:** تعداد کارکنان دولت می‌بایست در ابتدای سال ۱۳۸۸ به حدود ۱۹۴۲ هزار نفر کاهش می‌یافت. این در حالی است که تعداد کارکنان دولت در ابتدای سال ۱۳۸۸ حدود ۲۱۷۰ هزار نفر اعلام شده است که در مقایسه با هدف برنامه نه تنها کاهش نیافته است، بلکه در قیاس با سال ۱۳۸۴ (۲۰۲۱ هزار نفر) شاهد افزایش تعداد نیروی انسانی دولت نیز هستیم. بنابراین، دولت موفق نشده است تعداد کارکنان مازاد را به میزان اهداف تعیین شده کاهش دهد.

۲. **میزان کیفیت نیروی کار شاغل در بخش دولت:** یکی از شاخص‌هایی که سطح سرمایه انسانی و به تبع آن کیفیت نیروی کار را اندازه‌گیری می‌کند، درصد شاغلان دارای تحصیلات عالی است. با افزایش این نسبت انتظار می‌رود بهره‌وری در بخش دولتی ارتقا یابد. شایان ذکر است، درصد شاغلان دارای تحصیلات عالی در بخش دولتی از ۵۹/۱ درصد در سال ۱۳۸۵ به حدود ۶۰/۱ درصد در سال ۱۳۸۶ افزایش یافته که مبین حرکت کند و بطئی در جهت ارتقای سرمایه انسانی در این بخش است. در سال ۱۳۸۶ تنها ۴/۱ درصد شاغلان دارای تحصیلات فوق لیسانس و دکتری بوده که این رقم بسیار پایین است.

۳. **سهم کل بودجه دولت (شامل بودجه دستگاه‌های اجرایی، شرکت‌های دولتی و بانک‌ها) در تولید ناخالص داخلی:** این شاخص ابتدا از ۸۴/۲ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۹۳/۷ درصد در سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۴ افزایش و سپس در سال ۱۳۸۶ به ۸۷/۳ درصد کاهش یافت. بنابراین، اگرچه حرکت مثبتی در جهت کوچک‌تر شدن اندازه دولت در سال سوم برنامه نسبت به دو سال اول برنامه مشاهده می‌شود، ولی همچنان این شاخص نسبت به سال ۱۳۸۳ بالاتر

است و نشان می‌دهد که توفیق چندان زیادی در زمینه واگذاری فعالیت‌های شرکت‌های دولتی به مردم اتفاق نیفتاده است.

۴. میزان رضایتمندی مراجعان از دستگاه‌های اجرایی: میزان رضایتمندی مردم در هنگام مراجعه به دستگاه‌های اجرایی از ۷۳/۵ درصد در سال ۱۳۸۵ به ۷۳/۸ درصد در ۱۳۸۶ افزایش یافته است که نسبت به هدف برنامه در این سال (۷۶/۵ درصد) شاهد رشد اندکی هستیم.

۵. متوسط تعداد دفعات مراجعه برای انجام یک کار خاص در دستگاه‌های اجرایی: متوسط تعداد دفعات مراجعه برای انجام یک کار معین به دستگاه‌های اجرایی از ۲ بار در سال ۱۳۸۵ به ۱/۹۷ بار در سال ۱۳۸۶ کاهش یافته که در مقایسه با هدف برنامه (۱/۹۵ بار) از وضعیت متوسطی برخوردار است.

۶. میزان خوش‌بینی مراجعان به بهبود ارائه خدمات دولتی: میزان خوش‌بینی مردم به بهبود ارائه خدمات دولتی از ۶۸ درصد در سال ۱۳۸۵ به حدود ۶۶/۴ درصد در سال ۱۳۸۶ کاهش یافته است که در مقایسه با هدف برنامه در سال سوم آن (یعنی ۷۲ درصد) نه تنها از وضعیت مناسبی برخوردار نیست، بلکه با کاهش نیز مواجه بوده است.

۷. رشد بهره‌وری نیروی کار: براساس گزارش سازمان بهره‌وری آسیایی (۲۰۱۰)، رشد بهره‌وری نیروی کار جمهوری اسلامی ایران طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶ برابر ۲/۷ بوده که نسبت به سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۴ رشد مناسبی داشته است، اما اهداف برنامه که رشدی معادل ۳/۵ را هدف قرار داده، محقق نکرده است.

۸. شاخص توسعه انسانی: این شاخص در سال ۱۳۸۳ معادل ۰/۷۷۰ بوده است و در سال ۱۳۸۶ به ۰/۷۹۱ افزایش یافته است. اگر همین روند رشد طی سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ در عمل اتفاق افتاده باشد، در پایان سال ۱۳۸۸ هدف برنامه که نرخ رشد را ۰/۸۲۰ تعیین کرده، محقق شده است.

۹. کاهش تعداد پست‌های مدیریتی و سرپرستی: در هدف‌گذاری برنامه چهارم توسعه مقرر شده طی سال‌های برنامه، تعداد پست‌های مدیریتی و سرپرستی به میزان ۲۰ درصد کاهش یابد.

براساس گزارش معاونت نظارت راهبردی، کاهش ۲۰ درصد از پست‌های مدیریتی و سرپرستی دستگاه‌های اجرایی در بررسی‌ها و تأیید تشکیلات دستگاه‌های اجرایی اعمال شده است.

۱۰. حجم تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و واگذار شده به بخش غیردولتی: در هدف‌گذاری قانون برنامه چهارم، مقرر شده طی سال‌های برنامه ۱۵ درصد از حجم تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی دولت کاهش یابد. براساس گزارش معاونت نظارت راهبردی، آیین‌نامه اجرایی نحوه کاهش سالیانه ۳ درصد از تصدی‌های دولت در قالب آیین‌نامه‌های اجرایی مواد (۴۶ و ۴۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت تصویب شده و مقدمات لازم برای تشکیل کارگروه‌های موضوع آیین‌نامه مذکور به‌منظور احصای تصدی‌های قابل واگذاری هریک از دستگاه‌های اجرایی فراهم شده است، اما گزارش دقیقی از حجم فعالیت‌های واگذار شده در دست نیست.

۱۱. درصد برخورداری دستگاه‌های دولتی از خدمات اینترنتی: براساس بررسی‌های به‌عمل آمده و گزارش‌های ارائه‌شده از سوی نهادهای ذی‌ربط، اهداف مقرر شده در شاخص مذکور تا حدود قابل توجهی محقق شده است.

لازم به توضیح است در مورد دستیابی و میزان تحقق شاخص‌های «متوسط سرانه آموزش مدیران و کارکنان دولت در سال»، «افزایش تعداد واحدهایی که به روش قیمت تمام‌شده اداره می‌شوند» و «نسبت بودجه دستگاه‌های اجرایی که برای توسعه به بخش غیردولتی واگذار می‌شود» اطلاعاتی که بتوان میزان تحقق اهداف را اندازه‌گیری کرد در دسترس نیست.

### ۳-۳-۱-۵ براساس آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری

چنان‌که اشاره شد آنچه زمینه اجرای قوانین و مقررات را فراهم می‌سازد، تدوین آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و بخش‌نامه‌های اجرای قانون در زمان مشخص شده است. براساس گزارش سازمان بازرسی کل کشور و گزارش معاونت نظارت راهبردی رئیس‌جمهور وضعیت آیین‌نامه‌های اجرایی این فصل از قانون به‌شرح جدول ۴ است.

جدول ۴ لوائح، آیین نامه‌ها، بخش نامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری فصل دوازدهم  
قانون برنامه چهارم توسعه

ماده و بند	موضوع آیین نامه، دستورالعمل و ضوابط	وضعیت تهیه و تدوین	وضعیت تصویب و ابلاغ
ماده (۱۳۶)	لایحه تعریف و تفصیل ضوابط و تکالیف امور حاکمیتی و تصدیگری، زیربنایی و موارد واگذاری دستگاه‌ها	تهیه و تدوین شده است	به تصویب نرسیده است
ماده (۱۳۷)	لایحه تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها	پیش نویس لایحه تهیه و تدوین شده است	به تصویب نرسیده است
ماده (۱۳۸)	آیین نامه اجرایی اصلاح نظام بودجه ریزی کشور	تهیه نشده است	-
ماده (۱۳۹) بند «د»	ضوابط مربوط به بازنگری و تجدید ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی	تهیه شده است	تصویب و ابلاغ شده است
ماده (۱۴۱)	لایحه استقرار نظام شایسته گزینی و ایجاد ثبات در خدمات مدیران	تهیه شده است	تصویب و ابلاغ شده است
ماده (۱۴۳)	آیین نامه اجرایی اصلاح و بهبود مدیریت نیروی انسانی بخش دولتی	تهیه نشده است	-
ماده (۱۴۳) بند «د»	ضوابط مربوط به ارتقای سطح کیفی مدیران و سرپرستان	تهیه شده است	ابلاغ شده است
ماده (۱۴۴)	دستورالعمل تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات	تهیه نشده است	-
ماده (۱۴۵)	آیین نامه کاهش حجم تصدی‌ها و افزایش مشارکت مردم در اداره امور کشور و کوچک سازی دولت	آیین نامه‌های بندهای «ب»، «و»، «ی» و «ک» تهیه شده است	آیین نامه‌های مورد اشاره تصویب و ابلاغ شده است
ماده (۱۴۶)	آیین نامه اجرایی متناسب سازی تعداد کارکنان هر دستگاه	تهیه نشده است	-

جدول ۴ لوایح، آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری فصل دوازدهم

قانون برنامه چهارم توسعه

ماده و بند	موضوع آیین‌نامه، دستورالعمل و ضوابط	وضعیت تهیه و تدوین	وضعیت تصویب و ابلاغ
ماده (۱۴۷)	آیین‌نامه تسهیل در جابه‌جایی و انتخاب صندوق‌های بازنشستگی	تهیه شده است	تصویب و ابلاغ شده است
ماده (۱۴۸)	آیین‌نامه مربوط به تعیین تکلیف کارکنان دستگاه‌های قابل واگذاری به بخش غیردولتی	تهیه شده است	تصویب و ابلاغ شده است
ماده (۱۴۹)	ضوابط تقویت نظم و انضباط اداری و مالی و نظام اداره امور کشور	ضوابط و آیین‌نامه‌های مربوطه تهیه شده است	تصویب نشده است
ماده (۱۵۰)	آیین‌نامه ضوابط مربوط به پرداخت فوق‌العاده کارایی	تهیه شده است	تصویب و ابلاغ شده است
ماده (۱۵۱)	دستورالعمل اجرای احکام فصل دوازدهم قانون برای نیروهای مسلح	پیش‌نویس در دست تهیه است	تصویب نشده است
ماده (۱۵۲)	آیین‌نامه اجرایی حذف تشکیلات غیرضروری و ضوابط و استانداردهای ساختمان‌های دولتی	تهیه شده است	تصویب نشده است

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، از مجموع ۱۶ مورد لایحه، آیین‌نامه، بخش‌نامه و دستورالعمل مورد اشاره، هفت مورد آن تهیه و تصویب و ابلاغ شده است و ۹ مورد که مهم‌ترین آنها، لایحه تشکیلات کلان و دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها (ماده (۱۳۷))، آیین‌نامه اجرایی اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور (ماده (۱۳۸))، دستورالعمل تعیین قیمت تمام‌شده فعالیت‌ها و خدمات (ماده (۱۴۴)) و آیین‌نامه اجرایی متناسب‌سازی تعداد کارکنان هر دستگاه (ماده (۱۴۶)) می‌باشد، به تصویب نرسیده است. لازم به توضیح است لوایح و آیین‌نامه‌های مورد اشاره از تکالیف اصلی دولت در اجرای این فصل از قانون و از مهم‌ترین ارکان نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت بوده است که به تصویب نرسیده‌اند.

## ۴-۱-۵ بررسی احکام برنامه پنجم

## ۱-۴-۱-۵ از نظر هماهنگی با چشم‌انداز

هرچند در برنامه، حرکت در جهت چشم‌انداز به صورتی پراکنده دیده می‌شود، اما این نگاه به شکلی نامنسجم و گاهی خودآگاه یا ناخودآگاه وجود دارد. نکته قابل ذکر این است که بیشتر موارد همسو با چشم‌انداز در تغییرات لایحه وارد قانون برنامه شده و در لایحه اولیه وجود نداشته است. نکته دیگر اینکه اکثر موارد که تناسب بیشتری با چشم‌انداز دارند در ماده (۶۸) به چشم می‌خورند. به همین دلیل قبل از بررسی همسویی‌ها بهتر است که عین ماده (۶۸) آورده شود: «به منظور تهیه آمار و اطلاعات مورد نیاز برای محاسبه شاخص‌های حوزه‌های تخصصی از قبیل:

۱. الگوی توسعه اسلامی - ایرانی،

۲. ارزیابی سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور،

۳. ارزیابی عملکرد قانون برنامه پنجم،

۴. بهره‌وری ملی،

۵. توسعه انسانی،

۶. الگوی مصرف،

۷. تدوین استانداردهای ملی،

۸. داده‌های مکانی،

۹. آمایش سرزمین،

۱۰. نظام اداری و مدیریت و فناوری اطلاعات،

۱۱. اهداف توسعه هزاره،<sup>۱</sup>

۱۲. نقشه جامع علمی کشور.

مرکز آمار ایران مکلف است پس از دریافت شناسنامه شاخص‌ها، نسبت به عملیاتی

کردن برنامه اجرایی مربوط شامل طرح‌های آمارگیری، پایگاه اطلاعات آماری کشور، سامانه‌های اطلاعاتی - عملیاتی و زمان‌بندی اقدام کند و اعتبارات مورد نیاز را حداکثر ظرف مدت شش ماه تهیه و به تصویب شورای عالی آمار برساند. دستگاه‌های اجرایی متولی حوزه‌های تخصصی فوق مکلف‌اند شناسنامه‌های مربوط را حداکثر ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه، به مرکز آمار ایران ارائه نمایند.

یک نفر از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و یک نفر از اعضای کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی به‌عنوان عضو ناظر در جلسات شورای عالی آمار شرکت می‌کنند. در اینجا به‌صورت مختصر به ویژگی‌های مطرح‌شده در چشم‌انداز و موارد همسو با آن در برنامه اشاره می‌شود:

- «مردم‌سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها و بهره‌مند از امنیت اجتماعی و قضایی» از چشم‌انداز به‌ویژه با توسعه انسانی و اهداف هزاره سوم<sup>۱</sup> یعنی عناوین ۵ و ۱۱ همخوانی دارد.

- «برخوردار از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی» از چشم‌انداز را می‌توان به نوعی در ترکیب عناوین ۵ و ۱۲ مشاهده کرد.

---

۱. اهداف توسعه هزاره عبارت از هشت برنامه است که در سال ۲۰۰۰ توسط سازمان ملل بر آن توافق شده و بایستی تا سال ۲۰۱۵ تأمین شود و شامل اهداف زیر است:

۱. ریشه کن کردن فقر شدید و گرسنگی،

۲. دستیابی به آموزش ابتدایی همگانی،

۳. ترویج برابری جنسیتی و توانمندسازی زنان،

۴. کاهش مرگ‌ومیر کودکان،

۵. بهبود بهداشت مادران،

۶. مبارزه با ویروس و بیماری ایدز، مالاریا و سایر بیماری‌ها،

۷. تضمین پایداری محیط زیست،

۸. ایجاد مشارکت جهانی برای توسعه.

- «برخوردار از سلامت، رفاه و امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب» از چشم‌انداز را نیز می‌توان در عناوین ۵ و ۱۱ دید.

#### ۲-۴-۱-۵ از نظر هماهنگی با سیاست‌های کلی نظام اداری

در مورد هماهنگی با سیاست‌های کلی نظام اداری می‌توان مواردی که به شکلی با سیاست‌های کلی نظام اداری همسو هستند را به شرح جدول ۵ دانست:

جدول ۵ برخی موارد تطابق مواد برنامه پنجم توسعه با سیاست‌های کلی نظام اداری

ماده، بند یا تبصره	شرح ماده، بند یا تبصره	سیاست کلی نظام اداری
بند «د» ماده (۵۰)	دولت مجاز است برنامه جامع بیمه بیکاری کارکنان رسمی و پیمانی و افراد طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرایی را تصویب و با استفاده از منابع دستگاه‌های اجرایی و دارنده ردیف و منابع حاصل از مشارکت بیمه‌شدگان از سال دوم برنامه اجرا نماید.	سیاست ۲: عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمات و ارتقای منابع انسانی
تبصره «۲» ماده (۵۱)	بند «ج» ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، مشاغل حاکمیتی، مناطق کمتر توسعه‌یافته و همچنین بند «ج» ماده (۱۹) قانون برنامه که مشمول حکم بند «ب» ماده (۲۴) این قانون است به اجرای قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق‌التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش مصوب ۸۸/۷/۱۵ و اصلاحیه‌های بعدی آن از مفاد این ماده مستثناست.	سیاست ۷: زمینه‌سازی جذب و نگهداری نیروهای متخصص در استان‌های کمتر توسعه‌یافته و مناطق محروم



**جدول ۵** برخی موارد تطابق مواد برنامه پنجم توسعه با سیاست‌های کلی نظام اداری

سیاست کلی نظام اداری	شرح ماده، بند یا تبصره	ماده، بند یا تبصره
سیاست کلی ۸: حفظ کرامت و عزت و تأمین معیشت بازنشستگان و مستمری‌بگیران و بهره‌گیری از نظرات و تجارب مفید آنها	به منظور رفع نابرابری و تبعیض بین بازنشستگان سنوات مختلف، اعمال احکام و جداول مواد (۱۰۹ و ۱۱۰) قانون مدیریت خدمات کشوری براساس ضریب مصوب دولت برای بازنشستگان با تصویب هیئت وزیران مجاز است.	بند «ج» ماده (۵۰)
سیاست کلی ۱۰: چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز	انتقال کارکنان رسمی یا ثابت، مازاد دستگاه‌های اجرایی در سطح یک شهرستان بدون موافقت مستخدم با توافق دستگاه‌های ذی‌ربط، انتقال به سایر شهرستان‌ها باید با موافقت مستخدم صورت گیرد.	بند «و» ماده (۵۰)
	دولت مکلف است یک یا چند وزارتخانه را به‌نحوی در وزارتخانه‌های دیگر ادغام نماید که تا پایان سال دوم برنامه تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷ وزارتخانه کاهش یابد. وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های جدید با پیشنهادات دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.	ماده (۵۳)
سیاست کلی ۱۳: عدالت‌محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری	تنفیذ مجدد قانون خدمات کشوری: به کارگیری افراد در قالب قرارداد کار معین (مشخص) یا ساعتی برای اجرای وظایف پست‌های سازمانی فقط در سقف مقرر در قانون مدیریت خدمات کشوری مجاز است. تمدید قراردادهای قبلی بلامانع است.	بند «ه» ماده (۵۰)
	به منظور یکپارچه‌سازی، سامان‌دهی و رفع	ماده (۵۴)

جدول ۵ برخی موارد تطابق مواد برنامه پنجم توسعه با سیاست‌های کلی نظام اداری

سیاست کلی نظام اداری	شرح ماده، بند یا تبصره	ماده، بند یا تبصره
	<p>موازی کاری در نظام آماری کشور:</p> <p>الف) مرکز آمار ایران مرجع رسمی تهیه، اعلام و انتشار آمارهای رسمی کشور است.</p> <p>ب) مرکز آمار ایران حداکثر ظرف سال اول برنامه با همکاری دستگاه‌های اجرایی نسبت به تهیه برنامه ملی آماری کشور مبتنی بر فناوری‌های نوین با رعایت استانداردها و ضوابط تولید و انتشار آمارهای رسمی استقرار نظام آمارهای ثبتی، استقرار و تغذیه مستمر پایگاه اطلاعات آماری کشور اقدام نماید. این برنامه با پیشنهاد مرکز آمار ایران و تصویب شورای عالی آمار برای دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجراست.</p> <p>ج) به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود در حدود وظایف قانونی خود و در چهارچوب ضوابط و استانداردهای مورد تأیید شورای عالی آمار نسبت به تولید آمار تخصصی حوزه مربوط به خود اقدام نمایند. نظارت بر حسن اجرای این ماده بر عهده معاونت و در صورت تفویض با معاون ذی‌ربط آن (رئیس مرکز آمار ایران) است.</p>	
سیاست کلی ۱۸: شفاف‌سازی و آگاهی‌بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان	<p>در خانه قبلی جدول آورده شده است.</p> <p>به طور خلاصه: تأکید بر شفافیت بخشی از سوی دستگاه‌های اجرایی در خصوص کلیه مواردی که فعالیت اشخاص حقیقی و حقوقی منوط به اخذ</p>	<p>ماده (۵۴)</p> <p>ماده (۶۲)</p>

جدول ۵ برخی موارد تطابق مواد برنامه پنجم توسعه با سیاست‌های کلی نظام اداری

سیاست کلی نظام اداری	شرح ماده، بند یا تبصره	ماده، بند یا تبصره
و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح	مجوز (اعم از گواهی، پروانه، جواز، استعلام یا موافقت و موارد مشابه آن) از دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی است.	
	کلیه دستگاه‌هایی که به موجب قوانین بودجه سنواتی مجاز به کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی از محل اعتبارات قوانین یادشده می‌باشند، موظف‌اند با رعایت تخصیص اعتبار که در مرکز توسط معاونت و در استان‌ها توسط کمیته تخصیص اعتبارات استان طبق ضوابط ابلاغی معاونت انجام می‌شود، نسبت به اخذ شماره ملی اشخاص حقیقی گیرنده کمک و یا سهام‌داران اصلی و صاحبان سهم‌الشرکه و اعضای هیئت‌مدیره و بازرس یا بازرسان قانونی اشخاص حقوقی گیرنده کمک و درج آن در بانک اطلاعاتی که توسط معاونت برای این منظور ایجاد می‌گردد اقدام و سپس مبلغ کمک را پرداخت نمایند. کمک از محل منابع و ردیف‌های در اختیار معاونت نیز مشمول این حکم است.	ماده (۶۷)
سیاست کلی ۱۹: زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری	در مواردی که در اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، وظایف تصدی دولت به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار می‌شود، واگذاری وظایف رافع مسئولیت حاکمیتی دولت در مقابل	ماده (۶۴)

جدول ۵ برخی موارد تطابق مواد برنامه پنجم توسعه با سیاست‌های کلی نظام اداری

سیاست کلی نظام اداری	شرح ماده، بند یا تبصره	ماده، بند یا تبصره
	<p>شهروندان نیست. در این گونه موارد تنظیم رابطه دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی که عهده‌دار وظیفه تصدی‌های واگذار شده دولت شده‌اند براساس آیین‌نامه‌ای است که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. دولت مکلف است در صورت عدم حصول نتیجه مورد نظر ضمن رعایت قانون مدیریت خدمات کشوری و قوانین و مقررات مربوط براساس آیین‌نامه موضوع این ماده وظایف یادشده را به سایر متقاضیان بخش خصوصی یا تعاونی واگذار نماید. به گونه‌ای که خدمات‌رسانی به مردم بدون انقطاع تداوم یابد. در این صورت هزینه‌هایی که بخش خصوصی و تعاونی متحمل شده است با تصویب شورای اقتصاد با احتساب خسارات وارده در قالب بودجه سنواتی قابل تأمین است. دبیرخانه شورای اقتصاد (معاونت) با رعایت قوانین می‌تواند برای محاسبه هزینه‌های قابل قبول و خسارات وارده به طرفین از کارشناسان رسمی دادگستری یا خبرگان واجد صلاحیت شاغل در دستگاه‌های اجرایی مربوط استفاده نماید. معاونت ملزم به ابلاغ مصوبات لازم‌الاجرای شورای اقتصاد است. واگذاری‌های موضوع قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مشمول حکم این ماده نیست.</p>	

مواردی که در خصوص رابطه بین احکام برنامه پنجم توسعه با سیاست‌های کلی نظام اداری قابل توجه است عبارت‌اند از:

۱. ارتباط شفاف و مستقیم بین احکام برنامه با سیاست‌های کلی نظام اداری وجود ندارد.
  ۲. احکامی هم که ظاهراً در راستای سیاست‌ها اتخاذ شده چندان اساسی و کارساز نیستند (عدم انتخاب نقاط اهرمی در احکام برنامه به منظور تحقق سیاست‌های کلی).
  ۳. بسیاری از سیاست‌ها بدون حکم و به صورت بلا تکلیف مانده‌اند.
- به این ترتیب می‌توان عدم توجه کافی به هرم سیاست‌گذاری کشور را از مشخصه‌های برنامه پنجم توسعه قلمداد کرد.

#### ۳-۴-۱-۵ اهم تغییرات قانون برنامه نسبت به لایحه

اهم تغییرات قانون برنامه پنجم توسعه نسبت به لایحه برنامه را می‌توان در سه دسته زیر گروه‌بندی کرد:

۱. موادی از لایحه که حذف گردیدند یا به تصویب نرسیدند.
  ۲. موادی از لایحه که با اعمال تغییراتی در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیدند.
  ۳. احکامی که به لایحه الحاق گردیدند.
- در اینجا به برخی از نمونه‌های هر دسته اشاره می‌شود. به عنوان نمونه مواد (۵۳، ۵۸، ۵۹، ۶۱ و ۶۵) از لایحه حذف شدند که در دسته اول قرار می‌گیرند. هر چند ماده (۵۳) در کمیسیون تلفیق از لایحه حذف گردید، اما در قانون برنامه، ماده (۵۱) به عنوان جایگزینی برای آن تدوین شد که فرقی با حذف ماده مذکور در لایحه نداشت و تنها تنمهای بر قانون مدیریت خدمات کشوری است.
- در مورد موادی که می‌توان در دسته دوم قرار داد ماده (۵۵) لایحه قابل اشاره است. این ماده در لایحه به صورتی کلی به موضوع تمرکززدایی و واگذاری وظایف و واحدهای دولتی اشاره داشت، در حالی که در ماده (۵۳) قانون برنامه مبدل شده است به حکم ادغام

وزارتخانه‌ها به نحوی که تعداد آنها از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷ وزارتخانه کاهش یابد. همچنین ماده (۵۹) برنامه که به صورتی بسیار تفصیلی تر از ماده (۵۶)، یعنی ماده متناظر با آن در لایحه، به بحث بیمه و حقوق بازنشستگی کارکنان می‌پردازد. ماده (۶۰) برنامه نیز که در لایحه ماده (۵۷) بود شامل ایجاد اختیار برای ریاست جمهوری و معاونت توسعه سرمایه انسانی آن در مورد موضوع امتیازات نخبگان و ایثارگران می‌شد و به اجرای مواد مربوط در قانون خدمات کشوری تغییر یافت. علاوه بر اینها ماده (۶۲) برنامه نسبت به ماده مشابه در لایحه دارای تغییرات اساسی است.

در مورد دسته سوم نمونه‌های فراوانی وجود دارد که به‌طور کلی شامل الحاقات و مکررهاست که در مجلس بر لایحه افزوده شده و در برنامه آمده است. بند الحاقی ماده (۵۳) و مواد (۵۴ تا ۵۸) همچنین مواد (۶۵ تا ۶۸) از این قبیل‌اند.

## ۶ تحقیق میدانی عوامل موفقیت اجرای خط‌مشی

### ۶-۱ توصیف آزمودنی‌ها

در این بخش به توصیف برخی ویژگی‌های پاسخ‌دهندگان از جمله تحصیلات، سابقه کاری، سن و ... پرداخته می‌شود.

جدول ۶ میزان تحصیلات پاسخ‌دهندگان

درصد فراوانی	فراوانی	
۱۹	۴	پی‌اسخ
۳۳	۷	کارشناسی
۳۸	۸	کارشناسی ارشد
۹/۵	۲	دکتری
۱۰۰	۲۱	کل

\_\_\_\_\_ ارزیابی مواد قانونی نظام اداری در برنامه‌های سوم تا پنجم توسعه ... ۳۷

چنان‌که جدول ۶ نشان می‌دهد بیشترین فراوانی پاسخ‌دهندگان مربوط به اشخاصی با مدرک کارشناسی ارشد شامل ۸ نفر و کمترین مربوط به دکتری با فراوانی ۲ نفر است.

جدول ۷ جنسیت

درصد فراوانی	فراوانی	
۱۹	۴	بی‌پاسخ
۱۴/۳	۳	زن
۶۶/۷	۱۴	مرد
۱۰۰	۲۱	کل

جدول ۷ نشان می‌دهد بیشترین تعداد پاسخ‌دهندگان ۱۴ نفر و با جنسیت مرد هستند. تعداد پاسخ‌دهندگان زن ۳ نفر است.

جدول ۸ پست سازمانی

درصد فراوانی	فراوانی	
۱۴/۳	۳	بی‌پاسخ
۵۷/۱	۱۲	کارشناس
۱۴/۳	۳	مدیر میانی
۱۴/۳	۳	مدیر پایه
۱۰۰	۲۱	کل

مطابق جدول ۸ از بین پاسخ‌دهندگان بیشترین توزیع فراوانی‌ها مربوط به سطح کارشناسی با فراوانی ۱۲ نفر است و فراوانی مدیران میانی و پایه یکسان و برابر ۳ نفر بوده است.

جدول ۹ سابقه کار پاسخ دهندگان

درصد فراوانی	فراوانی	
۴/۸	۱	بی پاسخ
۱۴/۳	۳	۱ تا ۵ سال
۱۹	۴	۵ تا ۱۰ سال
۱۹	۴	۱۰ تا ۱۵ سال
۳۳/۳	۷	۱۵ تا ۲۰ سال
۹/۵	۲	بالای ۲۰ سال
۱۰۰	۲۱	کل

جدول ۹ نشان می دهد افراد با سابقه ۱۵ تا ۲۰ سال بیشترین فراوانی (۷ نفر) را دارند. کمترین فراوانی مربوط به افراد با تجربه بالای ۲۰ سال (۲ نفر) می شود.

جدول ۱۰ سن پاسخ دهندگان

درصد فراوانی	فراوانی	
۹/۵	۲	۲۵ تا ۳۰
۵۲/۴	۱۱	۳۱ تا ۴۰
۱۹	۴	بالای ۴۰
۸۱	۱۷	کل
۱۹	۴	بی پاسخ

مطابق جدول ۱۰ بیشترین فراوانی پاسخ دهندگان به لحاظ سنی مربوط به سنین ۳۰ تا ۴۰ سال (۱۱ نفر) و کمترین فراوانی مربوط به سنین ۲۵ تا ۳۰ سال (۲ نفر) است.



## ۶-۲ توصیف داده‌ها

در این قسمت به بررسی میانگین و انحراف معیار پرسش‌ها می‌پردازیم. ابتدا پرسش‌های برنامه سوم و سپس پرسش‌های برنامه چهارم مورد بررسی قرار می‌گیرند. براساس یافته‌ها (جدول ۱۱) در برنامه سوم توسعه بیشترین میانگین مربوط به متناسب بودن قانون با ظرفیت سیستم سیاسی (۲/۸۰)، نبود نقاط فرار از قانون (۲/۶۵) و نبود واسطه‌ها و ائتلافات سوداگر (۲/۵۲) و کمترین میانگین کاهش پیچیدگی‌های دستگاه‌های اجرایی (۱/۹۵) و روشن بودن ابعاد موضوع (۲) است.

جدول ۱۱ توصیف شاخص‌ها درخصوص برنامه سوم توسعه

انحراف معیار	میانگین	سؤالات
۰/۶۶۷	۲	روشن بودن ابعاد موضوع
۰/۱۶۶	۲/۸۰	متناسب بودن قانون با ظرفیت سیستم سیاسی
۰/۵۱۰	۱/۹۵	کاهش پیچیدگی‌های دستگاه‌های اجرایی
۰/۵۷۵	۲/۲۸	هم‌راستایی تصمیمات با قانون برنامه
۰/۷۴۵	۲/۶۵	نبود نقاط فرار از قانون
۰/۵۸۷	۲/۱۵	بازیگران محدود و سازگار
۰/۶۰۰	۲/۱۲	لحاظ کردن راهکارهای ثانویه
۰/۶۴۱	۲/۱۰	منابع کافی
۰/۶۰۵	۲/۰۵	تخصیص درست منابع
۰/۷۱۷	۲/۲۹	حمایت نخبگان سازمان‌یافته و احزاب
۰/۷۵۰	۲/۵۲	نبود واسطه‌ها و ائتلافات سوداگر
۰/۵۶۱	۲/۲۹	ارتباطات سیاسی اثربخش
۰/۶۳۹	۲/۲۵	تدارک فناوری مناسب
۰/۶۲۵	۲/۲۴	توافق مجریان روی اهداف برنامه

جدول ۱۲ توصیف شاخص‌ها در خصوص برنامه چهارم توسعه

انحراف معیار	میانگین	سؤالات
۰/۶۰۲	۲/۱۶	روشن بودن ابعاد موضوع
۰/۷۴۵	۲/۱۵	متناسب بودن قانون با ظرفیت سیستم سیاسی
۰/۳۲۴	۳	کاهش پیچیدگی‌های دستگاه‌های اجرایی
۰/۶۸۶	۳	هم‌راستایی تصمیمات با قانون برنامه
۰/۶۳۹	۲/۲۵	نبود نقاط فرار از قانون
۰/۴۵۲	۲/۷۴	بازیگران محدود و سازگار
۰/۶۷۶	۲/۸۹	لحاظ کردن راهکارهای ثانویه
۰/۶۴۱	۲/۹۰	منابع کافی
۰/۵۳۵	۳/۲۱	تخصیص درست منابع
۰/۷۰۰	۲/۷۶	حمایت نخبگان سازمان‌یافته و احزاب
۰/۵۹۰	۲/۳۸	نبود واسطه‌ها و ائتلافات سوداگر
۰/۵۸۷	۲/۶۵	ارتباطات سیاسی اثربخش
۰/۶۰۷	۲/۵۸	تدارک فناوری مناسب
۰/۵۷۳	۲/۸۶	توافق مجریان روی اهداف برنامه

نتایج تحقیق (جدول ۱۲) نشان می‌دهد که در برنامه چهارم توسعه بیشترین میانگین مربوط به کاهش پیچیدگی‌های دستگاه‌های اجرایی و هم‌راستایی تصمیمات با قانون برنامه (۳)، لحاظ کردن راهکارهای ثانویه (۲/۸۹) و توافق مجریان روی اهداف برنامه (۲/۸۶) است و متناسب بودن قانون با ظرفیت سیستم سیاسی (۲/۱۵) و روشن بودن ابعاد موضوع (۲/۱۶) کمترین میانگین را به خود اختصاص داده‌اند.

### ۳-۶ تحلیل داده‌ها

در این قسمت به سؤال بخش پیمایش تحقیق پاسخ داده می‌شود:

\_\_\_\_\_ ارزیابی مواد قانونی نظام اداری در برنامه‌های سوم تا پنجم توسعه ... ۴۱

آیا بین عوامل موفقیت در اجرای قانون برنامه‌های پنج‌ساله سوم و چهارم توسعه تفاوت وجود دارد؟

### ۱-۳-۶ فرض آماری

فرض صفر: بین میانگین عوامل موفقیت در اجرای قانون برنامه‌های پنج‌ساله سوم و چهارم توسعه تفاوت معناداری وجود ندارد؟ ( $H_0: \mu_1 = \mu_2$ )

فرض رد: بین میانگین عوامل موفقیت در اجرای قانون برنامه‌های پنج‌ساله سوم و چهارم توسعه تفاوت معناداری وجود دارد؟ ( $H_1: \mu_1 \neq \mu_2$ )

جدول ۱۳ توصیف آماره‌ها

آماره	میانگین	تعداد نمونه	انحراف معیار
برنامه سوم	۲/۲۶	۲۱	۰/۲۵۶
برنامه چهارم	۲/۶۹	۲۱	۰/۲۸۷

چنانکه آزمون  $t$  زوجی (جدول ۱۴) نشان می‌دهد سطح معناداری کمتر از ۰/۰۵ است و فرض صفر مبنی بر عدم تفاوت برنامه‌های پنج‌ساله سوم و چهارم توسعه در عوامل موفقیت اجرای برنامه رد می‌شود. بنابراین بین میانگین عوامل موفقیت در اجرای قانون برنامه‌های پنج‌ساله سوم و چهارم توسعه تفاوت معنادار وجود دارد. از آنجا که میانگین امتیاز عوامل موفقیت در اجرای برنامه چهارم توسعه (۲/۶۹) بیشتر از میانگین امتیاز عوامل موفقیت در اجرای برنامه سوم توسعه (۲/۲۶) بوده (جدول ۱۳) می‌توان نتیجه گرفت که وضعیت برنامه چهارم توسعه از این نظر بهتر است.

جدول ۱۴ آزمون t زوجی برای مقایسه عوامل موفقیت در اجرای قانون برنامه‌های پنج‌ساله سوم و چهارم توسعه

Sig. (دو دامنه)	درجه آزادی	t	تفاوت‌های زوجی				مقایسه برنامه‌های توسعه سوم و چهارم	
			فاصله اطمینان ۹۵٪		میانگین انحراف استاندارد	انحراف معیار		میانگین
			حد بالا	حد پایین				
۰/۰۰۵	۲۰	-۴/۱۷	-۰/۲۲	-۰/۶۴	۰/۱۰۳	۰/۴۷۲	-۰/۴۳۰	

#### ۴-۶ تکمله

به دلیل عدم کیفیت ویژگی‌های پاسخ‌دهندگان و تردیدی که با توجه به آشنایی نویسندگان با برنامه‌های توسعه و وضعیت برنامه‌ها در خصوص نتایج وجود داشت، مصاحبه‌های محدودی با برخی از خبرگان مطلع انجام گرفت. نتیجه مصاحبه مغایر با نتایج تحقیق پیمایشی بود. براساس نظر خبرگان مورد مصاحبه، که شامل پنج نفر از دست‌اندرکارانی بود که در تدوین و ارزیابی برنامه‌ها مشارکت داشته‌اند، برنامه سوم توسعه در بین برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب موفق‌ترین برنامه محسوب می‌شود. وجود پشتوانه نظری نظام‌مند در برنامه‌ریزی توسعه در برنامه سوم و نیز نتایج حاصل از ارزیابی عملکرد برنامه‌ها این امر را تصدیق می‌کند. علت مغایرت نتایج تحقیق پیمایشی با نظر این عده از خبرگان را می‌توان در محدودیت‌هایی که در این تحقیق وجود داشت جست‌وجو کرد؛ محدودیت‌هایی نظیر عدم همکاری خبرگان مطرح در پاسخ‌گویی به پرسش‌نامه و محدودیت محقق به لحاظ زمانی برای جلب همکاری آنها. با این همه می‌توان این برداشت را در خصوص برنامه‌ها داشت که از نظر پاسخ‌دهندگان در هر دو برنامه ابعاد و ویژگی‌های توسعه نظام اداری برای خط‌مشی‌گذاران و مجریان مبهم بوده است.

## ۷ نتیجه‌گیری

آنچه که در مورد ارزیابی از قوانین مختلف در کشور می‌توان گفت آن است که بیشتر ارزیابی‌ها در مرحله پس از اجرا صورت می‌گیرند، هرچند مراکز تحقیقاتی همچون مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و یا دفاتر موجود در معاونت نظارت راهبردی ریاست جمهوری کنونی یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق گاهی به ارزیابی برنامه‌ها قبل از تصویب و اجرا می‌پردازند، لیکن دامنه محاسبات آنها از دید فنی و سیاسی محدود می‌باشد. مثلاً به‌ندرت درخصوص طرح‌ها یا لایحه‌ها به نظرسنجی و افکارسنجی پرداخته می‌شود. درخصوص ارزیابی‌های پس از اجرای برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، علی‌رغم تلاش‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، آمار و اطلاعات کامل و دقیقی وجود ندارد. نتایج ارزیابی‌های موجود نشان می‌دهد که هرچند پیشرفت‌هایی حاصل شده، اما همواره فاصله زیادی از اهداف برنامه وجود دارد. درخصوص برنامه پنجم توسعه، عدم وجود هم‌راستایی با هرم سیاستگذاری کشور به شکلی شفاف و روشن به چشم می‌خورد. ازسوی دیگر اصول برنامه‌ریزی توسعه و اجرای خط‌مشی‌های کلان در فرایند و محتوای برنامه‌های توسعه در کشور مغفول مانده و این امر سبب به هدر رفتن وقت و هزینه زیاد بدون کسب نتیجه‌ای درخور شده است. درخصوص عوامل موفقیت در اجرای قانون برنامه‌های پنج‌ساله سوم و چهارم توسعه نیز نتایج تحقیق پیمایشی حاضر تفاوت معنادار دو برنامه را نشان می‌دهد. همچنین این نکته قابل توجه است که از نظر پاسخ‌دهندگان در هر دو برنامه ابعاد و ویژگی‌های توسعه نظام اداری برای خط‌مشی‌گذاران و مجریان مبهم بوده است. عدم همکاری خبرگان در پاسخ دادن به پرسش‌نامه‌ها و محدودیت زمانی محقق به‌منظور جلب همکاری آنان از جمله محدودیت‌های عمده تحقیق حاضر است. نکته مهم دیگر در استفاده از نتایج تحقیق پیمایشی، احتمال پاسخ‌گویی محتاطانه پاسخ‌دهندگان به دلیل قرار گرفتن در دولتی است که مجری برنامه چهارم بوده است. براساس نتایج تحقیق پیشنهاد می‌شود تا هرچه بیشتر به روشن‌سازی ابعاد و ویژگی‌های

توسعه در نظام اداری پرداخته شود تا هم خط‌مشی‌گذاران و هم مجریان به درک بهتر فضای موضوع و قانونگذاری و اجرای بهتر دست یابند. استفاده هرچه بهتر از خبرگان در هر دو بعد قانونگذاری و اجرا، ضمن آموزش به دست‌اندرکاران، می‌تواند به بهبود برنامه‌ریزی کمک کند. همچنین به دلیل تشویقی که در فضای ارزیابی خط‌مشی در کشور وجود دارد پیشنهاد می‌شود تا سیستمی مستقل و منسجم همراه با سازوکارهای مشخص برای ارزیابی قوانین برنامه - قبل، حین و بعد از اجرا - در کنار ضمانت‌های اجرایی لازم تهیه و مستقر شود تا از ارزیابی‌های سلیقه‌ای و نیز انحراف و فرار دستگاه‌ها از اجرای قانون برنامه پیشگیری کند. توجه به ارزیابی برنامه قبل از تبدیل آن به قانون براساس اصول فنی برنامه‌ریزی توسعه و جلوگیری از دخالت بیش از حد سلايق و منافع سیاسی مغایر با منافع عامه می‌تواند به تدوین یک برنامه مناسب کمک کند. بی‌شک انجام تحقیقات جامع‌تر در زمینه ارزیابی و نظام ارزیابی قوانین می‌تواند به تحقق این امر یاری رساند.

## منابع و مأخذ

آلموند، گابریل و دیگران (۱۳۷۶). چارچوبی نظری برای بررسی سیاست تطبیقی، ترجمه علیرضا طیب، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.

الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۹). تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، ویراست ۲، تهران، سمت.

الوانی، سیدمهدی و فتاح شریف‌زاده (۱۳۸۶). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی (با تجدید نظر)، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی.

سنگه، پیتر (۱۳۸۴). پنجمین فرمان: خلق سازمان یادگیرنده، ترجمه حافظ کمال‌هدایت و محمد روشن، تهران، سازمان مدیریت صنعتی.

دانش فر، کرم‌الله (۱۳۸۸). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۴). «گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد پنج‌ساله برنامه سوم توسعه»، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۰). قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۸۹)، تهران، چاپ پنجم.

فیضی، طاهره (۱۳۸۶). مبانی سازمان و مدیریت، چاپ دهم، تهران، پیام نور.

گیوریان، حسن و محمدرضا ربیعی مندجین (۱۳۸۱). تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران، یکان. لینبرگ، دنی (۱۳۷۵). تجربه توسعه در شرق آسیا، ترجمه غلامعلی فرجادی و همکاران، تهران، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۸). «بررسی عملکرد برنامه چهارم توسعه برحسب مواد»، ویرایش اول، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، گزارش مسلسل ۹۹۶۹.

Baum, L. (1980). "The Influence of Legislatures and Appellate Courts Over the Policy Implementation Process", 8 *Policy Studies Journal* 560.

\_\_\_\_\_ (1976). "Implementation of Judicial Decisions: An Organizational Analysis", 4 *American Politics Quarterly* 86.

Bullock, C. S. III (1980). "The Office of Civil Rights and Implementation of Desegregation Programs in the Public Schools", 8 *Policy Studies Journal* 597.

Elmore, R. F. (1987). "Instruments and Strategy in Public Policy", 7 *Policy*

- Studies Review* 174.
- Hjern, B. and D. O. Porter (1981). "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", 2 *Organization Studies* 211.
- Johnson, C. A. and B. C. Canon (1984). *Judicial Policies: Implementation and Impact*, Washington DC, Congressional Quarterly Press.
- Landeta J. (2006). Current Validity of the Delphi Method in Social Science, *Technological Forecasting and Social Change*, 73 (5).
- Lemley Ellen C. and D. Russell Gregory (2002). "Implementing Restorative Justice by "Groping Along": A Case Study in Program Evolutionary Implementation", *The Justice System Journal*, Vol. 23, No. 2.
- Montjoy, R. S. and L. J. J. R. O'TOOLE (1979). "Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective", 39 *Public Administration Review* 465.
- O'Toole, L. J. J. R. (1986). "Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field", 6 *Journal of Public Policy* 181.
- Powell C. (2003). The Delphi Technique: Myths and Realities, *J Adv Nurs*, 41 (4).
- Pressman, J. L. and A. B. Wildavsky (1984). *Implementation*, 3rd ed., Berkeley, University of California Press.
- Robbins, Stephen P. (1994). *Management*, 4<sup>th</sup> ed., Prentice Hall Inc.
- Sabatier, Paula (1991). "Political Science and Public Policy", *Political Science & Politics*, No. 2.
- Sabatier, P. and D. Mazmanian (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview, IL: Scott, Foresman, and Company.
- \_\_\_\_\_ (1980a). "Conceptual Framework", 8 *Policy Studies Journal* 538.
- \_\_\_\_\_ (1980b). "Symposium on Successful Policy Implementation", 8 *Policy Studies Journal* 531.
- \_\_\_\_\_ (1979). "The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives", 5 *Policy Analysis* 483.
- Rosenbaum, N. (1980). "Statutory Structure and Policy Implementation: The Case of Wetlands Regulation", 8 *Policy Studies Journal* 575.
- Van Meter, D. S. and C. E. Van Horn (1975). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", 6 *Administration and Society* 445.
- Windle PE. (2004). Delphi Technique: Assessing Component Needs, *J Perianesth Nurs*, 19 (1).