

سازوکارهای نظارت و بازرسی نظام اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری*

حامد دهقانان**

چکیده

در شرایطی که ضرورت تغییر در نظام اداری ایران بر کسی پوشیده نیست، قانون مدیریت خدمات کشوری فرصت مغتنمی را ایجاد کرده تا فرآیند نظارت بر ارائه خدمات عمومی از سوی دولت در یک مسیر تازه قرار بگیرد. این قانون به دلیل نواندیشی‌ها و جامعیتی که دارد بیانگر رویکردی بنیادین است که برای نخستین بار در ساختار بوروکراسی ایران به کار گرفته می‌شود تا بنیاد روابط و هنجارهای نظام اداری کشور را دگرگون سازد و چارچوب راهبردهای تحول در مدیریت بخش دولتی را تعیین کند. یکی از موضوعاتی که در فصول مختلف این قانون مورد توجه قرار گرفته، ساز و کارهای نظارت بر نظام اداری کشور می‌باشد. در این مقاله، ضمن بررسی الگوهای نظارت در ساختارهای نوین سازمانی، وضعیت موجود ساز و کارهای نظارتی در نظام اداری ایران مورد توجه قرار گرفته است و پس از ارائه برخی از محورهای عمده در آسیب‌شناسی وضعیت موجود، به رویکرد قانون مدیریت خدمات کشوری درباره نظارت و ارزیابی در دستگاه‌های اجرایی اشاره شده و ضمن تحلیل کارایی و اثربخشی ساز و کارهای پیشنهادی، شاخصهای وضعیت مطلوب نظارت در چارچوب احکام این قانون بررسی شده است.

کلمات کلیدی

نظارت، نظام جامع کنترل، قانون مدیریت خدمات کشوری، نظام اداری، روندگرایی

* این مقاله در تاریخ ۱۳۸۶/۸/۱۷ دریافت شد و در تاریخ ۱۳۸۶/۹/۲۱ به تصویب رسید

** مدیر گروه مدیریت و تشکیلات مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی و دانشجوی دوره‌ی دکترای مدیریت منابع انسانی دانشگاه شهیدبهبشتی

مقدمه

بر مبنای رویکردهای نوین علم مدیریت، سازمانها در صورتی موفق هستند که به انتظارات جامعه در قالب اهداف و ماموریتها^۱ جامه عمل بپوشانند؛ اما حصول اطمینان از تحقق این انتظارات با توجه به ماهیت پیچیده سازمانهای امروزی، به نظام کنترل پویا و نتیجه‌گرایی نیاز دارد؛ نظامی که ابزارهای دقیق، مجهز و توان‌کاربردی داشته باشد و علاوه بر این، مسیر بهبود عملکرد را مشخص کند. در همین راستا امروزه صاحب‌نظران و اندیشمندان حوزه مدیریت توسعه بر اهمیت استقرار نظامهای کنترل نتیجه و ارزیابی مراحل اجرای کار در چارچوب مدل‌های یکپارچه مدیریت عملکرد^۲ تأکید، و از استقرار نظامهای یکپارچه مدیریت عملکرد به عنوان یکی از شاخصه‌های توسعه‌یافتگی جوامع و سازمانها و کلید حیاتی تحقق اهداف توسعه در ابعاد فردی و اجتماعی یاد می‌کنند (احمدی، ۱۳۷۶: ۲۳). در واقع، رویکردهای نوین حاکم بر دنیای جدید سازمان و مدیریت، نظیر مشتری‌محوری^۳ و کیفیت‌گرایی، ضرورت توجه مضاعف به موضوع تعیین شاخصه‌های هدفمند و نتیجه‌گرا را برای استقرار ساز و کارهای نظارتی مؤثر خاطرنشان می‌سازد و نظارت و ارزیابی دقیق، جامع و هدفمند را مهمترین عامل تسهیل‌کننده رشد، پویایی و تعالی در حوزه مدیریت می‌داند.

الگوی نظارت در ساختارهای نوین سازمانی

تغییرات پیوسته و آگاه نبودن از آینده بلند، مسائل اصلی سازمانها در سالهای اخیر بوده است. محیط جهانی^۴، نیازهای مشتریان^۵، محصول و فن‌آوری از مواردی است که خیلی سریع و غیرقابل پیش‌بینی تغییر می‌کند. در چنین وضعیتی غلبه کامل بر عدم آگاهی^۶ امکانپذیر نیست ولی می‌توان تا حدودی با بررسیها و تحقیقات بیشتر و به‌کارگیری روشهای پیش‌بینی جامع بر آن فائق شد. کشف رفتار پیچیده نظامهای پویا^۷ این رویکرد اساسی را مطرح می‌کند که عملکرد محیطهای واقعی و نامنظم تنها به عدم شایستگی^۸ و یا آگاه نبودن مربوط نمی‌شود (هیوز، ترجمه الوانی و دیگران، ۱۳۷۷: ۱۴). حتی اگر بتوان عدم شایستگی و عدم آگاهی را کاملاً از میان برد، باز هم عملکرد سازمانی، ناپایداری نشان خواهد داد. در چنین وضعیتی، سازمانها به نظام نظارت و کنترل جدیدی نیاز پیدا می‌کنند. در این اوضاع جدید ممکن است انواع مختلفی از نظارت به‌طور همزمان اعمال شود به‌گونه‌ای که این نظارتها در کوتاه‌مدت از طریق تعیین رسالت و برنامه‌ریزی، موجب رسیدن به نتایج از قبل پیش‌بینی شده گردد و پایداری ایجاد کند و در بلندمدت از طریق یادگیری گروهی پیچیده و ارتباطات متقابل یا نظارت خود سازمانده، ناپایداری محدود به‌وجود آورد.

^۱-Missions

^۲- Performance management

^۳- Customer orientation

^۴-Global environment

^۵- Customer needs

^۶-Uncertainty

^۷-Dynamic systems

^۸- Competency

در این رویکرد جدید، یادگیری بی‌وقفه و پیچیده و تعاملات مستمر رفتاری گروه‌ها نه تنها نظارت بلکه نیت اولیه، راهبرد، فرهنگ و فلسفه سازمانی را ایجاد می‌کند و به همین دلیل، مهمترین نوع نظارت، نظارت بر شکل‌گیری تفکر سازمانی^۱، پذیرش گروهی، تقویت گروه‌های تخصصی و رسیدن به موضوعات و بینشهای جدید^۲ براساس نظامهای مهندسی مجدد فرایند^۳ در تغییر شکل سازمان از مدیریت ثبات به مدیریت تغییر^۴ است. (هیوز، ترجمه الوانی و دیگران، ۱۳۷۷: ۵۷) وظیفه مدیران در ساختارهای جدید نظارتی ایجاد تناوب میان گونه‌های بسیار متفاوت نظارت در زمانهای مختلف و به‌کارگرفتن صحیح آن در بخشهای مختلف سازمان است. مدیران برای رسیدن به موفقیت، باید در خلال تمامی انواع تغییر، بر سازمان خود نظارت کنند و سازمان را تکامل بخشند. بدون شک به‌کارگیری شکلهای کاملاً متفاوت نظارت بر تکامل سازمانی به‌طور همزمان، ایجاد تنش و ناپایداری می‌کند که نه تنها نامطلوب نیست بلکه برای خلاقیت و نوآوری، ضروری و حیاتی است که به راهبرد و تداوم بقای سازمان موجودیت می‌بخشد (رضوی، جعفری، ۱۳۷۶: ۱۲). مدیران سازمانهای نوین همچنان که در کنار تمامی کارکنان خود پیش می‌روند، همراه با آنان می‌آفرینند؛ خلق می‌کنند و مقصد پیش‌رو را کشف، و تلاش می‌کنند تا سرمایه‌های ارزشمند انسانی^۵ سازمان رفتارهای خودجوش و سازنده از خود بروز دهند.

نظارت فراگیر و راهبردی

مدیران در دیدگاه سنتی، نظارت را از دو جهت مختلف در نظر می‌گرفتند. از یک سو نظارت را فعالیت برنامه‌ریزی شده و آگاهی‌دهنده و بیرونی می‌دانستند که مستلزم سلسله مراتب مشخصی از طبقات مدیریت با نقشهای کاملاً تعریف‌شده و قوانین، مقررات و دستورالعملهای حاکم بر تعریف و تخصیص اختیارات و مسئولیتها برای دستیابی به اهداف است. از سوی دیگر، نظارت را ماهیتاً آرمانی، مبتنی بر رسالت و درونی می‌دانستند که در آن نظارت در قالب باورها و اعتقادات مشترک از طریق چشم‌اندازی معین و مجموعه‌ای از روشها و فرهنگ حاکم بر سازمان اعمال می‌گردد (الوانی، ۱۳۸۰: ۷). نظارت بیرونی مبتنی بر برنامه‌ریزی، نگرشی است ضرورتاً ساختاری^۶ که مزیت آن شفافیت^۷ و آشکاری و عیب آن، عدم انعطاف است. در صورتی که نگرش درونی مبتنی بر رسالت سازمانی، نگرشی است رفتاری که حسن آن انعطاف‌پذیری و عیب آن عدم اعمال نظارت کامل از طریق مدیریت کلان و راهبردی است. با وجود اینکه این دو نوع نظارت از جهات زیادی با هم متفاوت است، یک هدف دارد و بر فرضیات معین و همانندی استوار است. هدف آنها حفظ

^۱-Organizational thinking

^۲- New vision

^۳- Business process reengineering (BPR)

^۴- Change management

^۵-Human capital

^۶-Structural

^۷-Transparency

نظم و ترتیب در رفتار نظامهای اصلی حاکم در سازمان و کمک به سازش با محیط و سرانجام، ایجاد تعادل پایدار است (الوانی، ۱۳۸۰: ۱۰).

در هر دو حالت نظارت بیرونی و درونی، کنترل از طریق حلقه‌های بازخور منفی است که سازمان را در حرکت به سوی آینده‌ای مقرر و معین هدایت می‌کند. هر دو شکل ساختاری و آرمانی نظارت بر فرضیه پیوندهای مشخص و نزدیک بین علت و معلولها یعنی عملیات و فعالیتهای سازمانی و نتایج آن استوار است. هر دو نگرش به حلقه نظارتی یکسان در آینده کوتاه‌مدت و بلندمدت باور دارند و از نظر ادراکی برای نظام نظارت روزمره با نظارت راهبردی تفاوتی قائل نیستند. در این رویکرد، این مدیران به‌ویژه مدیران راهبردی هستند که نظارتهای کوتاه و بلندمدت را از طریق مشخص کردن اهداف، قوانین، سلسله مراتب، نگرشها و فرهنگ سازمانی اعمال می‌کنند (عاصمی پور، ۱۳۷۶: ۱۰). این در حالی است که از دید نظامهای نوین مبتنی بر مدیریت دانش^۱، تمام این چهارچوبها صرفاً برای نظارت کوتاه‌مدت قابل قبول و قابل اجراست؛ چون آینده بلندمدت هر نظام پویا عملاً ناشناخته است. در چنین وضعیتی برنامه‌ریزی برای نظارت بلندمدت سازمان باید به‌گونه‌ای انجام پذیرد که بتواند رفتارهای اصلی و پیوسته را دائماً اندازه‌گیری کند و این چیزی غیر از استقرار نظام یادگیری^۲ و ارتباط متقابل و متعادل گروه‌های کاری نیست (الوانی، ۱۳۸۰: ۱۳). بنابراین اگر فعالیتهای به‌طور مؤثر انجام پذیرد، خودبه‌خود رفتار کنترل شده ایجاد می‌کند؛ حتی اگر هیچ‌کس بر آنها نظارت نداشته باشد. از این رو نظارت نیز به‌عنوان جزئی از فرایند خودسازماندهی^۳ به‌صورت خودکار براساس ناپایداری محدود و عدم تعادل انجام خواهد پذیرفت. در این حالت، نظارت اصلی بر هر سازمان در عمل، کاربرد همزمان رفتارهای مختلف و متضاد است و تحقق این امر، مستلزم ایجاد هماهنگی مستمر و موزون بین نظامهای نظارت کوتاه‌مدت و بلندمدت است.

سازوکارهای کلان نظارت بر نظام اداری در ایران

در جمهوری اسلامی ایران، واحدهای نظارتی در سطح سه قوه پراکنده‌اند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سازوکارهای متعددی برای نظارت قوه مقننه بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و نظام کلان اداری کشور پیش‌بینی شده که مهمترین آنها عبارت‌است از:

۱. نظارتهای سیاسی و پارلمانی از طریق نظارت بر انتخاب وزیران و رأی اعتماد، نظارت بر عملکرد قوه مجریه از طریق سؤال و استیضاح و نظارت بر تغییرات و اختلافات دولت
۲. نظارتهای تشکیلاتی از طریق نظارت بر شکل‌گیری هیئت وزیران، نظارت بر اساسنامه سازمانها، شرکتها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت و تشکیل دادگاه‌های صالح و انحلال و تعیین حدود وظایف و صلاحیتهای قضات

۱-Knowledge management

۲-Learning system

۳-Self organized

۳. نظارت‌های اطلاعاتی از طریق نظارت موضوع کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی، تحقیق و تفحص، نظارت قانونی بر مصوبات دولت، نظارت از طریق انتخاب ناظر در بعضی از شوراهای دولت و نظارت تخصصی از طریق کمیسیونهای مجلس

۴. نظارت‌های مالی و بودجه‌ای از طریق دیوان محاسبات کشور و رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کشور

۵. نظارت‌های استصوابی از طریق تصویب معاهدات و قراردادهای بین‌المللی، برقراری محدودیت‌های ضروری توسط دولت، گرفتن وام و استقراض خارجی و صلح و دعاوی مالی دولت و ارجاع آن به داوری

واحدهای نظارتی در قوه مجریه مانند سازمان حسابرسی، سازمان تعزیرات حکومتی، ذیحسابهای وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی فعالیت دارند. هر یک از واحدهای نظارتی بنا به وظیفه‌ای که قانون برای آنها مشخص نموده است، اقدامهای کنترلی خویش را دنبال می‌کنند. دستگاه‌های نظارتی در قوه مجریه علاوه بر دستگاه‌های اجرایی مستقر در قوه مجریه به کنترل و بازرسی شرکتهای دولتی نیز می‌پردازند و هیئت پیگیری و نظارت بر قانون اساسی زیر نظر رئیس جمهور و در ارتباط با اجرای قانون اساسی فعالیت می‌کند (میرمحمدی، ۱۳۸۳: ۵۱).

عمده‌ترین واحدهای نظارتی در قوه قضاییه عبارت‌است از: دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور. دیوان عدالت اداری به موجب قانون، وظیفه رسیدگی به شکایتهای عامه مردم از دستگاه‌های اجرایی و دولتی را برعهده دارد و از این طریق از اقدامهای خلاف قانون دستگاه‌های اجرایی به نفع عامه مردم جلوگیری می‌کند. سازمان بازرسی کل کشور هم صلاحیت رسیدگی به شکایات و بازرسی تمام دستگاه‌های دولتی کشور را دارد و دستگاه‌های اجرایی را از نظر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در چارچوب قوانین و مقررات مورد بازرسی قرار می‌دهد. ساختارهای کلان نظارتی در نظام اداری ایران در شکل (۱) نشان داده شده است (میرمحمدی، ۱۳۸۳: ۹۴). صرف نظر از سازوکارهای پیش‌بینی شده در سطح سه قوه، در یک تقسیم‌بندی کلی نظارت بر عملکرد نظام اداری کشور به دو صورت اجرای می‌شود (دهقانان، ۱۳۸۶: ۳):

اول - نظارت به‌وسیله مدیران دستگاه‌های اداری در چارچوب قوانین

دوم - نظارت بر دستگاه‌های اداری به‌وسیله عوامل محیطی مانند مردم، مجلس، احزاب و قوه

قضاییه

آسیب‌شناسی وضعیت موجود نظارت در نظام اداری

در یک نگاه کلان، بررسی وضعیت موجود و مجموعه دیدگاه‌های استادان و کارشناسان در زمینه آسیب‌شناسی سازوکارهای نظارتی، بیانگر وجود برخی از مشکلات در فرایندهای نظارت در نظام اداری کشور است که از آن جمله می‌توان به گستردگی و پراکندگی واحدهای نظارتی از بعد ساختاری، گوناگونی وظایف و اهداف، نبودن نظام تبادل اطلاعات میان سازمانهای نظارتی به صورت پویا، نبودن نظام همکاری و هماهنگی مؤثر و سیستمی میان سازمانهای نظارتی در دسترسی به اهداف فرابخشی، نبودن استانداردهای روشن در زمینه نظارت و کنترل، تلقی وجود بازرسی و نظارتهای بازدارنده و غیرکارا، ناهماهنگی در سیاستگذاریهای مشترک میان سازمانهای نظارتی، تصور وجود دوباره کاری و فعالیتهای موازی در دستگاه‌های اجرایی و نظارت‌شوندگان به دلیل تعدد مراکز نظارتی و قوانین حاکم، تصور وجود شکاف عمیق میان سازمانهای نظارتی و دستگاه‌های اجرایی و مشکلات زمینه‌ای و فرهنگی در نهادینه شدن فرایند نظارت و کنترل اشاره کرد (دهقانان، ۱۳۸۶: ۲). نکته مهم دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد این است که نظارتهای اداری بعضاً در تمام سطوح اداری صورت نمی‌گیرد و این نظارتهای بعضاً نتیجه‌گرا هستند نه روندگرا و بعد از اجرا عمل می‌شوند نه در قبل، هنگام و پس از اجرا. برای حل برخی از این مشکلات در قانون مدیریت خدمات کشوری، سازوکارهایی پیش‌بینی شده است که در ادامه به بررسی آنها خواهیم پرداخت.

شاخصهای وضعیت مطلوب نظارت در قانون مدیریت خدمات کشوری

یک سیستم کنترلی جامع، مدیران را در شناسایی و پاسخ به موقع و اثربخش به وضعیتی توانا می‌سازد که حیات سازمان را تهدید می‌کند. برای رسیدن به چنین الگویی باید مجموعه‌ای از معیارها در فرایندهای نظارتی مورد توجه قرار گیرد که با واقعیت‌های اجتماعی، سیاسی، حقوقی، اقتصادی، و فناوری هماهنگی داشته باشد. برخی از این معیارها عبارت‌است از:

۱. رویکرد سازمانگرا در نظارت

در نظارت فردی، کنترلها و مقایسه‌ها در مورد هر فرد و وظایف و مسئولیتهای وی به صورت فردی انجام می‌گیرد در حالی که همین فرد در مجموعه سازمانی باید به گونه‌های دیگر مورد ارزیابی و نظارت قرار گیرد. گاهی سازمانهای نظارتی دچار این خطا می‌شوند که در کنترل سازمانها به دنبال یافتن یک فرد به عنوان عامل اصلی عملکرد هستند در حالی که عملکرد در سازمان، ماهیت فردی ندارد و سرشتی سازمانی و جمعی دارد (الوانی، ۱۳۸۰: ۱۰). عملکرد، حاصل مجموعه‌ای از دستورها، اقدامات و روابطی است که ساختار و شکل سازمان، آن را ایجاد کرده است و هیچ‌گاه نمی‌توان آن را به تنهایی به یک فرد نسبت داد. ماهیت سازمان و متغیرهای ساختاری و محتوایی آن نظیر سلسله مراتب فرماندهی، میزان تمرکز، رسمیت و پیچیدگی مجموعاً رفتاری را شکل می‌دهد که سرانجام به وسیله فرد یا افرادی انجام می‌پذیرد (رایبیز، ترجمه الوانی، ۱۳۷۸:

۱۰۹). در بررسی و نظارت سازمانی باید مجموعه سازمان را در نظر گرفت؛ تقسیم وظایف، اختیارات و مسئولیتها را مد نظر قرار داد و هر عملی را در این مجموعه بررسی و ارزیابی کرد. در همین راستا توجه به ماهیت سازمان و روابط آن در فرایند نظارت و ارزیابی یکی از ویژگیهای اصلی قانون مدیریت خدمات کشوری است. به موجب ماده «۸۱» این قانون، دستگاههای اجرایی مکلفند براساس آییننامه دولت، ضمن استقرار نظام مدیریت عملکرد شامل ارزیابی عملکرد سازمان، مدیران و کارمندان، برنامههای سنجش و ارزیابی عملکرد را در واحدهای خود به اجرا گذارند و ضمن تهیه گزارشهای نوبه‌ای و منظم، نتایج را گزارش کنند. همچنین به موجب ماده «۸۲» دولت مکلف شده است استقرار نظام مدیریت عملکرد سازمانها را در سطح تمام دستگاههای اجرایی، پیگیری و نظارت نماید و هر سال از عملکرد دستگاههای اجرایی و ارزشیابی آنها در ابعاد شاخصهای اختصاصی و عمومی گزارشی ارائه کند (قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۲۸).

۲. نظارت مشتری‌گرا

با ظهور مدیریت دولتی جدید، شاخصهایی نظیر رضایت مشتری و پاسخگو بودن مدیران نسبت به ارباب رجوع، شکل جدیدی از روابط میان مردم و مدیران پدید آورده است. در اوضاع کنونی، مدیریت سازمانها اعم از خصوصی یا عمومی با شاخص رضایت مشتریان و ارباب رجوع قابل ارزیابی است و سازمانها باید با شاخص رضایت مشتریان مورد سنجش قرار گیرند. مدیران نیز در صورتی که در این راه توفیق داشته باشند، مدیران شایسته‌ای به‌شمار می‌آیند (مجموعه مقالات چهارمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، ۱۳۸۲: ۶). در این میان سازمانهای نظارتی با توجه به این شاخص، یعنی رضایت مشتری یا ارباب رجوع، موجب ارتقای سطح کمی و کیفی خدماترسانی سازمانها می‌گردند. سازمانهایی که با رضایت مشتری مورد ارزیابی قرار می‌گیرند، تلاش می‌کنند رضایت مشتریان خود را جلب کنند. این امر در درازمدت موجب می‌شود تا کیفیت و کمیت خدمات و تولیدات آنها بهبود یابد.

در همین راستا به موجب احکام فصل سوم قانون مدیریت خدمات کشوری، دولت موظف است نسبت به تدوین منشور اخلاقی و اداری اقدام کند که در آن، وظایف مدیران و کارمندان در برابر مردم و حقوق قانونی آنان، و همچنین متن سوگندنامه و تعهدات کارمندان دستگاههای اجرایی در برابر مردم درج شده است. دستگاههای اجرایی نیز مکلف شده‌اند مردم را با حقوق و تکالیف خود در تعامل با دستگاههای اجرایی آشنا سازند و از طریق وسایل ارتباط جمعی، سطح آگاهی عمومی مردم را در این زمینه ارتقا دهند و اطلاعات لازم را به‌گونه‌ای مطلوب و مناسب در اختیار مردم قرار دهند (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۱۰). از سوی دیگر به موجب ماده «۹۰»، کارمندان دستگاههای اجرایی موظفند که وظایف خود را با دقت، سرعت، صداقت، امانت، گشاده‌رویی، انصاف و پیروی از قوانین و مقررات عمومی و اختصاصی دستگاه مربوط انجام دهند و در مقابل عموم مراجعان و دستگاه ذی‌ربط پاسخگو باشند. همچنین دولت مکلف شده است به‌منظور تأمین حقوق مردم و مراجعان، رضایت و عدم رضایت مردم از عملکرد کارمندان را در ارتقا، انتصاب و

تمدید قراردادهای استخدامی و بهره‌مندی از سایر امتیازات استخدامی و اعمال تشویقها و تنبیه‌های کارکنان لحاظ، و تمام آیین‌نامه‌ها، شیوه‌نامه‌ها و ضوابط اداری و استخدامی مربوط به کارمندان دولت را به‌عنوان یک عامل مؤثر منظور نماید (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۵: ۳۲). ایجاد رابطه منطقی بین ارتقا، انتصاب و تمدید قراردادهای استخدامی و سایر امتیازات استخدامی کارمندان با میزان رضایت مردم از عملکرد آنان و ایجاد نظام پاسخگویی کارمندان دولت در برابر مردم در چارچوب قوانین اداری و استخدامی، نتایجی است که انتظار می‌رود با اجرای احکام فصل سوم قانون مدیریت خدمات کشوری محقق شود.

۳. نظارت کل‌گرا

نظارت کل‌نگر به نظارت‌کننده امکان می‌دهد تا مجموعه فعالیتها را در کنار هم مورد ارزیابی قرار دهد و ارزش هر جزء را در رابطه با اجزای دیگر بررسی کند. توجه به یک جزء و غفلت از اجزای دیگر در نظارت، موجب ضایعه بهینه‌سازی جزئی^۱ می‌گردد و بهینه‌سازی کلی^۲ را مختل می‌سازد (دهقانان، ۱۳۸۶: ۶). در نظارت کل‌گرا باید به محیط بیرونی و عوامل خارجی مؤثر بر سازمان نیز توجه شود. همچنین در نظارت کل‌گرا توجه به افق‌های زمانی آینده نیز ضروری است؛ زیرا اگر نتایج سیستم تنها در زمان حال مد نظر باشد و نتایج آینده مورد توجه نباشد، نظارت کاملی اعمال نمی‌شود و نتایج نظارت، ناقص و نادرست خواهد بود (الوانی، ۱۳۸۰: ۱۲). به‌طور خلاصه، نظارت کل‌گرا با توجه به اجزای درونی هر سیستم، محیط خارجی و عوامل مؤثر بیرونی و افق‌های زمانی مختلف، نظارتی جامع را تحقق می‌بخشد. در همین راستا به موجب ماده «۸۳» قانون مدیریت خدمات کشوری، دولت موظف است علاوه بر ارزیابی جامع عملکرد سازمانها هر ساله براساس شاخصهای بین‌المللی و گزارشهای دریافتی از دستگاه‌های ذی‌ربط پس از انطباق با چشم‌انداز ابلاغی، جایگاه و میزان پیشرفت کشور را در مقایسه با سایر کشورهای جهان تعیین، و گزارش لازم را به رئیس‌جمهور و مجلس ارائه، و از نتایج آن در تدوین راهبردهای برنامه‌های توسعه استفاده کند (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۳۱).

۴. نظارت مثبت‌نگر و اصلاحگر

باید به این نکته توجه داشت که سازمانهای نظارتی با هدف اصلاح به‌وجود آمده‌اند؛ بنابراین نباید طوری رفتار کنند که به‌عنوان مرجعی تنبیه‌کننده، یابنده خطاها یا برملاکننده اشتباهات شهرت یابند. این در حالی است که برخی از سازمانهای نظارتی، نوعی نظارت منفی‌نگر را به‌کار می‌بندند. در این فرهنگ نظارتی اگر کارها بر وفق معیارها باشد یا اینکه فعالیتها فراتر از استانداردها پیشرفت کرده باشد بر اجرای وظیفه حمل می‌شود و هیچ‌گونه واکنشی در برابر آنها صورت نمی‌گیرد، اما اگر نکته منفی پیدا شد، تمام توجهات به آن معطوف، و تلاش می‌شود تا خاخی

1- Sub optimization
2- Total optimization

مشخص، و تنبیه شود. این درحالی است که در نظام نظارتی مطلوب باید نقاط مثبت نیز مدنظر نظارت‌کننده باشد و با دیدی مثبت به مسائل نگریسته شود؛ نقاط قوت و ضعف در کنار هم دیده شود و همواره با نگاهی مثبت، کار کنترل صورت بپذیرد. ترویج فرهنگ اعتماد به دیگران و پایبندی به اصل برائت موجب می‌شود تا کنترل مثبت‌نگر توسعه یابد و افراد، گروه‌ها یا سازمانهای تحت نظارت با علاقه‌مندی و انگیزه به کنترل شدن تن دهند (اعرابی، ۱۳۷۶: ۱۵).

۵. عینیت‌گرایی

یکی از آفات نظارت، گرایش به سوی ذهنی‌گرایی و دور شدن از عینیت‌گرایی است. این وضعیت زمانی رخ می‌دهد که معیارها و استانداردهای عینی، ملموس و قابل سنجش در دسترس نظارت‌کنندگان نیست و آنان برای کنترل به معیارهای ذهنی خودساخته متوسل شوند. در چنین حالتی حرکات و رفتارهای دلخواهانه در سازمان نظارتی مشاهده می‌شود و امکان بروز تبعیض در نظارت بسیار محتمل می‌گردد (الوانی، ۱۳۸۰: ۱۲). سازمانهای نظارتی باید بکوشند تا معیارهای دقیق و عینی برای نظارت طراحی کنند و موارد مشابه را با ابزار سنجش واحدی مورد نظارت قرار دهند. عینیت استانداردها و معیارها موجب شفافیت نظارت می‌شود و نظارت‌شوندگان آشکارا نتیجه کاری خود را در آینه نظارت مشاهده می‌کنند. بر همین اساس در فصل دوم قانون، دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند به منظور افزایش بهره‌وری، استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول و کنترل مراحل کار، عدم تمرکز در تصمیم‌گیری و افزایش کیفیت کار مدیران، ضمن تعیین شاخصهای هدفمند و نتیجه‌گرا، استانداردهای کیفی خدمات را متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی تعیین کنند (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۵).

۶. پاسخگویی و شفافیت

در تمام مراحل نظارت، هم از سوی دستگاه‌های نظارت‌شونده و هم از سوی دستگاه‌های نظارت‌کننده، باید احساس پاسخگویی به مردم و مقامات مسئول وجود داشته باشد. این امر نیازمند شفافیت در عملکرد است که بدون آن، نظارت مختل می‌شود و نتیجه آن فساد اداری و اقتصادی خواهد بود. زیرا هر جا پنهانکاری و انحصار وجود داشته باشد، نتیجه غیرقابل پرهیز آن، فساد خواهد بود. این تعامل از دو بعد قابل بررسی است: در بعد اول، تعامل دستگاه نظارتی با مردم است که به دلایل پیش‌گفته این تعامل به درستی صورت نمی‌گیرد. شرط تحقق نظارت کارآمد، افزایش این تعامل در راستای چشم‌اندازها و استراتژیها و از طریق اطلاع‌رسانی دقیق با بهره‌گیری از فناوری ارتباطات و اطلاعات است. این فناوریها امروز در زمینه گزارش‌دهی، گزارشگیری، دریافت بازخورد عملکرد و اصلاح درونی سیستم حائز اهمیت است. در بعد دوم تعامل بین دستگاه‌های نظارت‌کننده و نظارت‌شونده مطرح می‌شود که خود بر بهبود فرهنگ نظارت و نظارت‌پذیری مبتنی است و تأکید بر جنبه‌های مثبت و اصلاحی می‌تواند در بهبود این تعامل مؤثر باشد (اعرابی، ۱۳۷۹: ۸).

۷. نظارت غیر متمرکز

در رویکردهای نوین، سازمانهای بزرگ نظارتی برای اثربخشی بیشتر باید از ساختارهای متمرکز و سلسله مراتبی دیوانسالارانه دوری جویند و به سوی ساختارهای نامتمرکز و شبکه‌ای متمایل شوند. سازمانهای مجازی^۱ این امکان را به وجود می‌آورند که سازمانهای بزرگ در قالب شبکه‌ای از سازمانهای کوچک شکل گیرند و با نوعی عدم تمرکز و واگذاری اختیار به واحدهای کوچک، تحقق اهداف را فراهم سازند (رابینز، ترجمه الوانی، دانایی فر، ۱۳۷۸: ۱۳۲). ساختارهای نامتمرکز و به اصطلاح امروز، سازمانهای شبکه‌ای مجازی یک بخش هماهنگ‌کننده قوی به وجود می‌آورند و بقیه امور از طریق سازمانهای کوچک و مستقل انجام می‌پذیرد. وجود نظامهای اطلاعاتی و ارتباطی نیز این امکان را فراهم می‌آورد که ضمن اعمال عدم تمرکز، اطلاعات به صورت کامل و به هنگام در اختیار تمامی مدیران قرار گیرد. نظارت نامتمرکز به واحدها امکان می‌دهد تا شناخت دقیق و نزدیکی از محیطهای تحت نظارت و کنترل خود به دست آورند و با اشراف کامل به موضوعات، کار نظارتی خود را انجام دهند (عاصمی پور، ۱۳۷۶: ۶).

در همین راستا براساس احکام فصل پنجم قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاههای اجرایی موظفند فرایندهای مورد عمل خود را در چارچوب سازوکارهای فناوری اطلاعات و با هدف افزایش کنترلهای غیرمتمرکز تهیه کنند و به مرحله اجرا بگذارند. اقداماتی نظیر اطلاع‌رسانی الکترونیکی درخصوص شیوه ارائه خدمات، ارائه فرمهای مورد نیاز برای خدمات از طریق ابزار و رسانه‌های الکترونیکی و ارائه خدمات به شهروندان به صورت الکترونیکی و حذف مراجعه حضوری مردم به دستگاه اجرایی برای دریافت خدمت از دیگر اقداماتی است که دولت موظف شده است آنها را انجام دهد (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۱۵). همچنین دولت موظف است از طریق سازمان ثبت‌احوال و شرکت پست و مشارکت همه دستگاههای اجرایی، پایگاه اطلاعات ایرانیان را به منظور ایجاد زیرساختهای اطلاعاتی و تمرکز امور مربوط به استفاده از فناوری اطلاعات در خدمات اداری، طراحی، ساماندهی و اجرا کند (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۱۶).

۸. نظارت فرهنگ مدار

اگر سازمانهای نظارتی بتوانند با تکیه بر فرهنگ و ارزشهای فرهنگی جامعه، سازوکاری را ایجاد کنند که افراد، گروهها و سازمانها قبل از اینکه با یک عامل خارجی مورد کنترل و نظارت قرار گیرند، خود به کنترل خویش بپردازند از بسیاری از هزینه‌ها و اتلاف نیروها جلوگیری به عمل خواهد آمد. سازمانهای خودکنترل، نوع تازه‌ای از روابط نظارتی را به وجود می‌آورند و کار مدیریت در سطوح مختلف سازمانی را ساده و سهل می‌سازند (الوانی، ۱۳۸۰: ۱۳). هدفی که در خودکنترلی دنبال می‌شود، ایجاد حالتی در درون فرد است که او را بدون اعمال نظارت خارجی به اجرای درست وظایف و مسئولیتهایش متمایل می‌سازد. دستیابی به این هدف جز از طریق کار فرهنگی

^۱ - Virtual Organizations

میسر نخواهد شد. خوشبختانه در جامعه ما به علت وجود زمینه‌های مساعد و مطلوب خودکنترلی از نظر اعتقادی، بستر رشد برای تحقق این مهم وجود دارد. بی‌گمان سازمانهای نظارتی نیز باید با جهت‌گیریهای عملی مناسب به این تلاش کمک کنند و با الگوسازی، خودکنترلی را جایگزین دیگر کنترلی سازند.

سازوکارهای نظارت و ارزیابی در قانون مدیریت خدمات کشوری

قانون مدیریت خدمات کشوری شامل ۱۵ فصل و ۱۲۸ ماده است که در فصول مختلف آن با رویکردی جامع، موضوع راهبردها و فناوری اجرای وظایف دولت، ساختار سازمانی دستگاه‌ها، چارچوب مدیریت منابع انسانی دستگاه‌های دولتی، الگوی جدید حقوق و مزایای کارکنان، نظام نظارت و ارزیابی و مدیریت عملکرد، تأمین اجتماعی و بازنشستگی مورد توجه قرار گرفته است. این قانون پس از تصویب نهایی مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان قانون اساسی از تاریخ ۸۶/۹/۱۵ برای دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجرا شده است. یکی از موضوعات مهمی که در این قانون مورد توجه قرار گرفته، سازوکارهای نظارت و ارزیابی در دستگاه‌های اجرایی است. بررسی فصول مختلف این قانون نشان می‌دهد مهمترین عواملی که در راستای ارتقای کارایی و اثربخشی سیستم‌های نظارتی در قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توجه قرار گرفته، عبارت‌است از:

تبیین نقش سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت دولت، تعیین و استقرار استانداردها و سنجش‌های مشخص عملکرد و مدیریت مبتنی بر عملکرد، تأکید بیشتر بر کنترل ستادهای سازمانهای دولتی، تأکید بر انضباط و صرفه‌جویی بیشتر در استفاده از منابع، ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و حفظ هویت ایرانی و اسلامی، تأکید بر نتایج به‌جای فرایندها و دستورالعملها، ایجاد وحدت و یکپارچگی در قوانین و مقررات مدیریت بخش دولتی، تبیین رابطه سه جانبه حاکمیت، مردم و کارکنان، تنظیم ضوابط مربوط به حقوق متقابل دستگاه‌های اجرایی و کارمندان، کاهش تصدیها در چارچوب مناسب‌سازی اندازه دولت و پویایی ساختار و تشکیلات، استقرار ساز و کارهای نوین مدیریتی در هدایت و راهبری سازمانها (قیمت تمام‌شده، مشتری‌گرایی، نتیجه‌گرایی و...)، توسعه مشارکت بخش خصوصی و گسترش ظرفیت جامعه در اداره امور کشور (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۱).

ارتقای جایگاه نظارتی دولت در قانون مدیریت خدمات کشوری

بدون تردید، نقش و اندازه دولت جمهوری اسلامی ایران در برخی امور از حد معمول آن بزرگتر است. این امر موجب شده است نقش نظارتی و حاکمیتی دولت تحت‌الشعاع امور تصدی‌گری قرار گیرد. برای اینکه نقش و جایگاه واقعی دولت مشخص شود، باید تعریف کاملی از امور حاکمیتی ارائه گردد و در این تعریف امور قابل واگذاری به بخش خصوصی برشمرده شود و آن بخش از اموری که به مشارکت یا اجرای آن توسط دولت نیاز دارد، مشخص گردد. به هر حال تحلیل عوامل و نقش دولت در سند چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران بیانگر این واقعیت

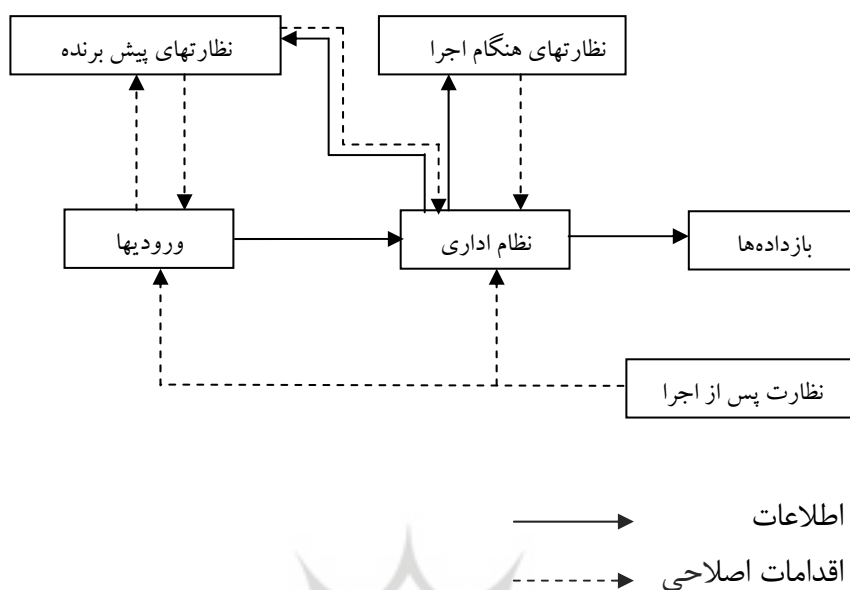
است که دولت با ساختاری قاعده‌مند و منعطف و با بهره‌گیری از نیروی انسانی متعهد و توانمند، باید نقشی هدایتگر، تحلیلگر، کارآفرین و ناظر در عرصه تحولات کشور داشته باشد. همچنین سیاستهای ابلاغی مقام معظم رهبری و تجربه‌های نوین بشری، استقرار دولت شایسته را در چارچوب مدیریت‌گرایی و حداقل کردن نقش تصدی‌گری به‌عنوان یکی از راهبردهای اصلی تحول در بخش دولتی ایران مورد توجه قرار داده است.

در همین راستا بی‌تردید یکی از مهمترین دستاوردهای قانون مدیریت خدمات کشوری، کاهش نقش تصدی‌گری دولت در چارچوب اهداف سند چشم‌انداز و سیاستهای ابلاغی مقام معظم رهبری و ارتقای نقش نظارتی دولت در چارچوب اعمال وظایف حاکمیتی است. براساس احکام فصل اول این قانون، امور حاکمیتی آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می‌شود و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود؛ اموری نظیر سیاستگذاری و برنامه‌ریزی، نظارت، برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد، قانونگذاری و امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی، ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و حفظ هویت ایرانی-اسلامی، حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی، ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، پژوهشهای بنیادی و آمار و اطلاعات ملی از جمله امور حاکمیتی به‌شمار می‌رود (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۴). نکته مهم دیگری که در احکام فصل اول مورد تأکید قرار گرفته این است که در امور حاکمیتی، سیاستگذاری، هدایت و نظارت بر عهده دولت است. دولت مجاز است در اجرا از توانمندی و مشارکت بخش غیردولتی استفاده کند، اما اگر در مناطقی، بخش غیردولتی توان یا تمایل نداشته باشد، دولت باید این وظیفه را انجام دهد (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۳). در مجموع می‌توان گفت قانون مصوب در تبیین اندازه دولت، نقش مشارکتی دولت را مورد توجه قرار داده، و آن بخش از امور را که واگذاری آنها ممکن است موجب کاهش سطح کیفی و کمی خدمات به آحاد جامعه شود (یا حداقل در برخی نقاط کشور که امکان نظارت کمتری وجود دارد) به‌عنوان امور حاکمیتی در نظر گرفته است. در واقع می‌توان گفت، رویکرد کلی حاکم بر قانون مصوب، متناسب‌سازی اندازه دولت با رعایت اوضاع فرهنگی، اجتماعی و جغرافیایی کشور و ارتقای نقش نظارتی آن است.

نظام کنترل جامع در قانون مدیریت خدمات کشوری

براساس رویکرد سیستمی، سه نوع نظارت بر نظام اداری کشور صورت می‌گیرد که عبارت‌است از: نظارت پیش از اجرا، نظارت هنگام اجرا و نظارت پس از اجرا (دهقانان، ۱۳۸۶: ۶). شکل شماره «۲» ساختار عمل در کنترل‌های پیش‌نگر و پس‌نگر (بازخور) را نشان می‌دهد. کنترل پیش‌نگر با تکیه بر اطلاعات موجود و پیش‌بینی اوضاع و احوال آینده و بهره‌گیری از تجربه و بصیرت مدیران قبل از رسیدن به مرحله اجرای عملیات، کنترل و نظارت را عملی می‌سازد. این کنترل با استفاده از ستاده‌ها اجرا نمی‌گیرد، بلکه به کمک داده‌ها و پیش‌بینیهای اجرایی کنترل

را تحقق می‌بخشد. ذکر این نکته ضروری است که وجود ساختار کنترل پیش‌نگر در نظام نظارتی، نفی کنترلهای بازخورد نیست. این دو ساختار به همراه هم نتایج بهتری را در اختیار سازمان نظارتی قرار می‌دهد.



شکل (۲) جریان اطلاعات و اقدامات اصلاحی در فرایند نظارت بر نظام اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری

۱. نظارت‌های پیش از اجرا در قانون مدیریت خدمات کشوری

اگر چه بازخورد در نظام‌های نظارتی نقش مهمی ایفا می‌کند در اغلب موارد نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای ما باشد. بازخورد بر اساس نتایج فعالیتها شکل می‌گیرد در حالی که گاهی لازم است قبل از اینکه نتیجه‌ای به وجود آمده باشد، پیشگیرانه‌ای لازم به عمل آید. درکنترلهای بازخورد یا پس‌نگر، تصحیح خطا فقط نسبت به عملیات آینده میسر است درحالی‌که کنترل پیش‌نگر، ساز و کاری است که قبل از وقوع اشتباهات و خطاها می‌تواند آن را تشخیص دهد و از آنها جلوگیری کند (رابینز، ترجمه الوانی و دانایی‌فر، ۱۳۷۸: ۱۴۵). کنترل پیش‌نگر ابزار مفیدی در اختیار سازمانهای نظارتی قرار می‌دهد تا قبل از فوت وقت و منابع، نقاط ضعف شناسایی شود و از وقوع آنها جلوگیری به عمل آید. کنترل پیش‌نگر قبل از اینکه به گذشته متکی باشد، آینده‌گراست و اجرای اصلاحات قبل از اجرا را فراهم می‌سازد. همان‌گونه که بیان شد، کنترل پیش‌نگر با تکیه بر ورودیها و اطلاعات موجود و پیش‌بینی اوضاع و احوال آینده و بهره‌گیری از تجربه و بصیرت مدیران انجام می‌شود. در قانون مدیریت خدمات کشوری، نظارت‌های پیش‌نگر از ابعاد مختلف مورد توجه قرار گرفته است که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود.

۱-۱. نظارت بر تدوین چشم انداز و استراتژیهای نظام اداری

همان گونه که بیان شد، نظارت راهبردی و فراگیر یکی از ویژگیهای اصلی ساختارهای جدید نظارتی است. در همین راستا تدوین استراتژیها و چشم‌اندازها به عنوان فرمان حرکت مشترک می‌تواند جهت فعالیتهای دستگاه‌ها را در مسیر اهداف هدایت، و از هرز رفتن نیروها جلوگیری کند؛ ضمن اینکه با تدوین چشم‌اندازها و استراتژیها، در واقع افقهای قابل دسترس و مورد نظر حاکمیت مشخص، و بر این اساس، گامهای عملی برای رسیدن به آن تعریف می‌شود (الوانی، ۱۳۷۸: ۴۸). در همین راستا شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی به عنوان متولیان این نظارت در قانون مدیریت خدمات کشوری پیش بینی شده‌اند. مصوبات و تصمیماتی که شورای عالی اداری درباره ابعاد مختلف نظام اداری کشور (ساختار و تشکیلات، نیروی انسانی، سیستم‌ها و روشها و ...) اتخاذ می‌کند، تعیین‌کننده چارچوب اصلی بخش مهمی از ورودیهای نظام اداری کشور است. این موضوع نوعی نظارت پیش از اجرا به شمار می‌آید که در صورتی که درست اعمال شود، تعیین‌کننده صحت ورودیهای سیستم اداری کشور خواهد بود (دهقانان، ۱۳۸۶: ۱۰). مهمترین وظایفی که در راستای نقش نظارتی برای شورای عالی اداری در ماده «۱۱۵» قانون مدیریت خدمات کشوری پیش بینی شده عبارت‌است از: نظارت بر اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی، محدود کردن فعالیت حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور مدیریتی و راهبردی، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل، بازنگری در ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی، نظارت بر فرایند واگذاری فعالیتهای قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به بخش غیر دولتی با هدف رهاسازی دولت از امور تصدی‌گری، نظارت مستمر بر فرایندهای استخدامی و اداری دستگاه‌های اجرایی و تصویب ضوابط و معیارهای لازم برای بهینه‌سازی ساختار، ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی، موافقت با ایجاد هر نوع دستگاه اجرایی و اصلاح مهندسی مجدد سیستم‌ها و روشها و رویه‌های مورد عمل در دستگاه‌های اجرایی (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۴۱). مهمترین وظایف شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی هم، که ریاست آن تا پیش از تغییر ساختار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به عهده ریاست این سازمان نهاده شده بود، عبارت‌است از: بررسی و تصویب تعاریف و شرح رشته‌های شغلی و شرایط احراز رشته‌های شغلی، ایجاد روشهای واحد اداری و استخدامی و پاسخگویی به استعلامات و ابهامات اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی در اجرای مفاد این قانون.

۲-۱. تعیین شاخصهای نظارت بر نظام اداری

با تدوین راهبردها و به دنبال آن تعریف و تدوین اهداف، باید شاخصهای تحقق اهداف، شناسایی و تعریف شود. در واقع، نظارت زمانی مفهوم پیدا می‌کند که ما شاخصهای موجود را با شاخصهای مطلوب مقایسه کنیم. در همین راستا به موجب ماده «۱۶» قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند به منظور استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول و کنترل مراحل اجرای کار، ضمن تعیین قیمت تمام شده فعالیتها و خدمات متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی، شاخصهای هدفمند و نتیجه‌گرا و استانداردهای کیفی خدمات را دقیقاً تعیین

کنند. به موجب بند «ب» ماده «۱۶»، دستگاه‌های دولتی موظف شده‌اند ضمن تعیین شاخصهای هدفمند و نتیجه‌گرا و تعیین استانداردهای کیفی ارائه خدمات، سازوکارهای نظارتی لازم را برای کنترل کیفیت و کمیت ارائه خدمات پیش‌بینی کنند. همچنین دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند ضمن انعقاد تفاهمنامه با واحدهای مجری، تعهدات طرفین را به صورت دقیق بر اساس حجم فعالیتها و خدمات و قیمت تمام شده آنها تعیین نمایند. به موجب بند «و» همین ماده، مدیران دستگاه‌های اجرایی نسبت به تحقق اهداف و نتایج پیش‌بینی شده در مدت مدیریت خود مسئول هستند و باید به نهادهای نظارتی پاسخگو باشند (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۵). از سوی دیگر ماده «۲۷» قانون مدیریت خدمات کشوری به دستگاه‌های اجرایی سه ماه فرصت داده است تا مراحل، زمان، کیفیت و استاندارد ارائه خدمات و تغییرات آنها را مستند و شفاف کنند و با روشهای مختلف به اطلاع مردم برسانند و در صورت بروز هرگونه تخلف، مسئولان این دستگاه‌ها مسئول پاسخگویی به شکایات مردم خواهند بود (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۹).

ماده «۳۶»، دستگاه‌های اجرایی را موظف کرده است تا فرایندهای مورد عمل و روشهای کار خود را با هدف افزایش بهره‌وری نیروی انسانی و کارآمدی فعالیتها بر اساس دستورالعملهای ابلاغی تهیه کنند و هر سه سال یک بار، این روشها را مورد بازبینی و اصلاح قرار دهند. در راستای ارتقای سازوکارهای نظارتی به موجب تبصره همین ماده، میزان بهره‌وری و کارآمدی فعالیتها، صحت امور و رضایت مردم از خدمات دولتی براساس شاخصهایی که به پیشنهاد دستگاه‌های اجرایی به تصویب خواهد رسید به صورت سالانه مورد اندازه‌گیری قرار می‌گیرد و نتایج آن در ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها لحاظ خواهد شد (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۱۳ و ۱۴). در مجموع به نظر می‌رسد لزوم تدوین شاخصهای نظارتی از ابعاد مختلف در قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توجه قرار گرفته است. اجرای این احکام می‌تواند گام مؤثری در جهت استقرار نظارت‌های عینی و شفاف در دستگاه‌های اجرایی باشد.

ژوئیه‌شکاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۱-۳. انتخاب و گزینش نیروی انسانی

بی‌تردید یکی از مهمترین ورودیها در نظام اداری کشور، نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی است. نظارت بر این ورودیها یکی از مهمترین نظارت‌های پیش‌نگر به شمار می‌رود در همین راستا در قانون مدیریت خدمات کشوری، احکام مشخصی برای نظارت بر حسن انتخاب نیروی انسانی دولت مطرح شده است (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۱۶-۱۸). فصل ششم این قانون به موضوع شرایط و ضوابط ورود به خدمت کارمندان دستگاه‌های اجرایی مربوط می‌شود. در ماده «۴۱» و «۴۲» و تبصره «۲» ماده «۱۳»، ضمن تأکید بر رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصتها در جذب نیروی انسانی مورد نیاز دولت، شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی مطرح شده است. براساس احکام این فصل به کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی پس از پذیرفته شدن در امتحان عمومی و نیز در چارچوب امتحان یا مسابقه تخصصی امکانپذیر خواهد بود. استخدام افراد در مشاغل تخصصی و کارشناسی و بالاتر به احراز توانایی آنها در مهارتهای پایه و عمومی

فناوری اطلاعات منوط است. همچنین علاوه بر شرایط عمومی یاد شده در این فصل به منظور استخدام، دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در صورتی که در قوانین و مقررات قبلی مورد عمل خود شرایط دیگری داشته باشند، آن را ملاک عمل قرار دهند (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۱۷).

۱-۴. نظارت بر ارتقا و انتصابات

بر اساس احکام فصل هشتم قانون مدیریت خدمات کشوری هرگونه انتصاب و ارتقای شغلی کارمندان باید با رعایت شرایط تحصیلی و تجربی لازم و پس از احراز شایستگی و عملکرد موفق در مشاغل قبلی آنان صورت گیرد. به منظور استقرار نظام شایستگی و ایجاد ثبات در خدمت مدیریتی، دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند در انتخاب و انتصاب افراد به پستهای مدیریت حرفه‌ای، شرایط تخصصی لازم را تعیین کنند تا افراد از مسیر ارتقای شغلی به مراتب بالاتر ارتقا یابند. در مواردی که از این طریق امکان انتخاب وجود نداشته باشد با برگزاری امتحانات تخصصی لازم، انتخاب صورت می‌پذیرد (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۲۱). همچنین دستگاه‌های اجرایی می‌توانند برای حداکثر پانزده درصد سمتهای مدیریت حرفه‌ای از افراد شایسته (با رعایت تخصص و تجربه افراد) بدون رعایت سلسله مراتب مدیریتی خارج از دستگاه استفاده کنند. دوره خدمت در پستهای مدیریت حرفه‌ای، چهار سال، و تمدید آن بلامانع است. همچنین دولت موظف شده است تا درباره تغییر سمت افراد قبل از مدت مقرر، آیین‌نامه‌ای را تدوین کند (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۲۲).

به منظور حفظ سرمایه‌های انسانی و شناسایی افراد واجد شرایط احراز پستهای مدیریت، دولت در فصل هشتم قانون مدیریت خدمات کشوری موظف شده است نسبت به ایجاد بانک اطلاعات مدیران به منظور استفاده مقامات و مدیران ذی‌ربط اقدام کند. همچنین دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند امکان ارتقای مسیر شغلی را با توجه به امتیازات مربوط در فضای رقابتی برای همه کارمندان فراهم کنند و برنامه‌ها و سامانه‌های اجرایی مؤثری را برای آموزش مدیران متناسب با وظایف و نقشهای مورد انتظار در بخشها و دستگاه‌های اجرایی کشور تنظیم کنند به گونه‌ای که هرگونه انتصاب و ارتقای مدیران به طی این دوره‌ها منوط باشد (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۲۱). استقرار نظام شایسته‌گزینی و شایسته‌سالاری در نظام اداری کشور، ایجاد ثبات در خدمت مدیران و در نتیجه ارتقای سطح عملکرد مدیران و ایجاد انگیزه در کارمندان با توجه به اینکه ارتقای شغلی و انتصاب در مشاغل مدیریتی و سرپرستی در صورت طی مسیر ارتقای شغلی برای آنان فراهم است از جمله دستاوردهایی است که انتظار می‌رود با اجرای احکام فصل هشتم محقق شود.

۲. نظارت‌های هنگام اجرا در قانون مدیریت خدمات کشوری

سازمانها همیشه نیازمند شناخت فرایندهای در حال اجرا هستند تا براساس آن، وضعیت منابع انسانی، سرمایه و اطلاعات خود را بهبود بخشند و به این ترتیب بر کیفیت تولید و یا ارائه خدمات خود بیفزایند و بتوانند در روند حرکت خود تحولات مثبت ایجاد کنند. در این میان، نظارتهای زمان وقوع، ساز و کاری است که در نظامهای کنترلی می تواند تأثیرات بهتری در مقایسه با کنترلهای بازخور به همراه داشته باشد. در کنترلهای هنگام اجرا، درست در لحظه‌ای که اولین قدم اجرا برداشته می‌شود، نظارت لازم نیز به عمل می‌آید. از این رو بازخورهای بسیار سریعی حاصل می‌شود که اگر نقصی در کار باشد به سرعت قابل اصلاح است. کنترل هنگام اجرا اگر چه مانند کنترلهای پیش‌نگر قبل از اجرا، انجام نمی‌شود به علت نزدیک بودن آن به زمان وقوع عمل، از مزیت‌هایی برخوردار است؛ امکان اصلاح اشتباهات در اسرع وقت، آگاه شدن افراد و سازمانها از نتیجه فعالیت‌های خود بلافاصله پس از اجرای فعالیتها و سرانجام اثربخشی بیشتر نظام کنترلی (الوانی، ۱۳۷۸: ۱۲).

شاخصهای اصلی نظارتهای هنگام اجرا در قانون مدیریت خدمات کشوری عبارت‌است‌از:

۱-۲. بازرسیهای مستمر داخلی

بر اساس ماده «۹۲» قانون مدیریت خدمات کشوری، مدیران و سرپرستان بلافصل، مسئول نظارت و کنترل و حفظ روابط سالم کارمندان خود در اجرای وظایف هستند و در مورد عملکرد آنها باید پاسخگو باشند. در صورتی که این کارمندان با رفتار خود موجب ضرر و زیان دولت گردند و یا تخلفاتی نظیر رشوه یا سوء استفاده در حیطه مدیریت این مسئولان مشاهده و اثبات شود، علاوه بر برخورد با کارمند خاطی با مدیران و سرپرستان کارمند نیز، که در کشف تخلف اهمال نموده باشند، مطابق قوانین مربوط رفتار خواهد شد. به موجب ماده «۹۱» هرگونه گرفتن رشوه و سوء استفاده از مقام اداری در تمام سطوح حقیقی و حقوقی ممنوع است و دستگاه‌های اجرایی موظفند علاوه بر نظارت مستقیم مدیران از طریق بازرسیهای مستمر داخلی توسط بازرسان معتمد و متخصص بر اجرای این ماده نظارت مستقیم کنند. بر اساس تبصره «۱» همین ماده چنانچه تخلف هریک از کارمندان مستند به گزارش حداقل یک بازرس معتمد به تأیید مدیر مربوط برسد، بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا مقامات و مدیران مجاز می‌توانند دستور کسر یک سوم از حقوق و مزایا و عناوین مشابه و یا انفصال از خدمات دولتی برای یک تا چند سال را برای فرد متخلف صادرکنند. در صورت تکرار این تخلف به استناد گزارشهایی که به تأیید بازرس معتمد و مدیر مربوط برسد، پرونده فرد خاطی به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع داده، و یکی از مجازاتهای بازخرید، اخراج و انفصال دائم از خدمات دولتی اعمال خواهد شد (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۳۰-۳۲).

۲-۲. نظارت الکترونیکی (مجازی)

امروزه به‌کارگیری مدیریت تنها به حضور مدیر در محل مدیریت و اداره‌اش منوط نیست و بخش اعظم آن با کنترل از راه دور انجام می‌شود. پیچیدگی‌های دنیای امروز جز با استفاده از فناوریهای روز قابل حل نیست. اگر تا دیروز کنترل و نظارت مستقیم ضمن عملی بودن در مواردی نیز مؤثر واقع می‌شد، امروز به دلیل ظهور پدیده‌هایی چون کار از راه دور، آموزش از راه دور، تجارت الکترونیکی و... سازمانها به سمت مجازی شدن پیش می‌روند به گونه‌ای که زمان و مکان در اجرای این امور مفهوم خود را از دست داده است. پیداست در چنین فضایی شکل نظارت نیز تغییر یافته و نظارت همزمان با استفاده از فناوریها به عنوان رویکردی جدید مورد توجه قرار گرفته است. در چنین وضعیتی کمتر نیاز به ایجاد ساختارهای نظارتی گسترده احساس می‌شود زیرا فناوری این امکان را فراهم ساخته تا کارکردهای روزانه به شکل همزمان کنترل شود و به دلیل پایدار بودن نظام نظارت ماشینی، در زمانهای مختلف قابل ارزیابی باشد. بنابراین استفاده از فناوری اطلاعات و تبادل سریع اطلاعات از ضروریات بازرسی است و باعث افزایش عملکرد و اثربخشی دستگاه‌های نظارتی می‌شود (رضوی و جعفری، ۱۳۷۶: ۷).

به منظور ایجاد زیر ساخت اطلاعاتی مورد نیاز برای اجرای چنین نظارتهایی در خدمات اداری به موجب ماده «۴۰» قانون مدیریت خدمات کشوری، دولت موظف شده است از طریق سازمان ثبت احوال و شرکت پست جمهوری اسلامی ایران و مشارکت تمام دستگاه‌های اجرایی، پایگاه اطلاعات ایرانیان را طراحی، ساماندهی و اجرا کند. این پایگاه با استفاده از شماره ملی و کدپستی از طریق سازماندهی، هدایت و اتصال داده‌ها و اطلاعات دستگاه‌ها تشکیل می‌شود و همه دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند تا تمام داده‌های پایگاه‌های اطلاعاتی خود را با استفاده از شماره ملی و کدپستی ثبت کنند (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۱۶). همچنین در راستای تحقق زیرساختهای نظارت الکترونیک، ماده «۳۷» تکالیف و وظایفی را برای دستگاه‌های اجرایی تعیین کرده است. بند «۱» این ماده به دستگاه‌های اجرایی یک سال فرصت داده است تا شیوه‌نامه خدمات خود را همراه با زمانبندی اجرای آن و مدارکی که متقاضی باید ارائه کند به صورت الکترونیکی اعلام نمایند. در راستای حذف لزوم مراجعه حضوری مردم به دستگاه‌های اجرایی برای دریافت خدمات به موجب بند «۳» همین ماده به دستگاه‌ها حداکثر سه سال فرصت داده شده است تا خدمات خود را به صورت الکترونیکی به شهروندان ارائه کنند. به منظور تسریع و سهولت در ارائه این خدمات هم ماده «۳۸»، دستگاه‌ها را مکلف کرده است تا واحدهای خدمات رسانی الکترونیکی را از طریق بخش دولتی و غیردولتی در مراکز شهرستانها ایجاد کنند و حداکثر تا پایان سال ۱۳۸۷ آن دسته از خدماتی را که از این طریق قابل ارائه است، توسط این مراکز ارائه کنند (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۱۴).

شرح مواد	مواد قانون مدیریت خدمات کشوری	مراحل نظارت
تأیید صلاحیتهای علمی و اخلاقی افراد و تعیین صلاحیتهای استخدامی و شرایط عمومی	ماده ۴۱ و تبصره ۲ ماده ۱۳	نظارت پیش از اجرا
جلوگیری از ایجاد انحصار و تضییع حقوق تولید کنندگان و مصرف کنندگان	ماده ۱۵	
اعطای اختیارات لازم برای پیشنهاد جابه جایی فصول و برنامه های اعتبارات	بند (د) ماده ۱۶	
اعطای اختیارات برای اجرای نظام قیمت تمام شده و تنظیم بودجه دستگاه ها براین اساس	بند (ه) ماده ۱۶ و تبصره ۲ ماده ۱۶	
تعیین صلاحیت شرکتهای و مؤسسات غیر دولتی	تبصره ۱ ماده ۱۷	
تدوین منشور اخلاقی و اداری کارمندان و مدیران دستگاه های اجرایی	ماده ۲۵	
مستند و شفاف سازی زمان، کیفیت و استاندارد ارائه خدمات به مردم	ماده ۲۷	
ایجاد پایگاه اطلاعات ایرانیان	ماده ۴۰	
برگزاری امتحان عمومی و تخصصی برای ورود به خدمت	ماده ۴۴	
احراز شرایط تخصصی برای انتصاب افراد به پستهای مدیریت حرفه ای	بند (الف) ماده ۵۴ و ماده ۷۰	
ایجاد سامانه های اجرایی مؤثر برای آموزش مدیران و کارکنان	ماده ۵۶، ۵۸ و ۵۹	
تعیین ضوابط ارزیابی عوامل شغل و شاغل	ماده ۶۷	
تعیین قیمت تمام شده فعالیتها و خدمات	بند (الف) ماده ۱۶	نظارت هنگام اجرا
پیش بینی سازو کارهای نظارتی برای کنترل کمیت و کیفیت خدمات	بند (ب) ماده ۱۶	
محاسبه هزینه تمام شده کالاها و خدمات	تبصره ۱ ماده ۱۶	
نظارت دیوان محاسبات و سازمان بازرسی بر اجرای فصل دوم قانون	تبصره ۳ ماده ۲۴	
اطلاع رسانی الکترونیکی	ماده ۳۷	
نظارت بر عملکرد افراد طی سه سال دوره رسمی آزمایشی	ماده ۴۶	
توان سنجی مستمر کارکنان	ماده ۶۲	
وظایف نظارتی شورای حقوق و دستمزد	ماده ۷۴	
استقرار نظام ارزیابی عملکرد سازمان، مدیریت و کارمندان و نظارت بر اجرای آن	ماده ۸۱ و ماده ۸۲	
تعیین مدیران و سرپرستان بلا فصل به عنوان مسئولان اصلی نظارت و کنترل	ماده ۹۲	
نظارت کارمندان بر عملکرد مدیران	ماده ۹۶	
وظایف نظارتی شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی	ماده ۱۱۵، ۱۱۴، ۱۱۶	
پاسخگویی مدیران به نهادهای نظارتی درباره اعتبارات قیمت تمام شده	بند (و) ماده ۱۶	نظارت پس از اجرا
لحاظ کردن رضایت مردم از عملکرد کارکنان در انتصاب و ارتقای آنان	ماده ۲۸	
نظارت بر تشکیلات داخلی دستگاه ها بر اساس قیمت تمام شده	ماده ۳۳	
نظارت بر اجرای شرح وظایف و ایجاد هرگونه پست سازمانی	ماده ۳۴	
بازبینی و اصلاح فرایندها و روشهای اجرای کار	ماده ۳۶	
لغو حکم، تبدیل وضعیت یا اعطای مهلت دوساله به کارکنان خاطی	تبصره ۱ ماده ۴۶	
اخراج یا انفصال کارمندان به موجب احکام مراجع قانونی ذی ربط	ماده ۴۸	
تمدید قرارداد کارمندان در صورت کسب نتایج مطلوب	ماده ۴۹	
ارتقای شغلی پس از احراز شایستگی و عملکرد موفق	ماده ۵۳	
نظارت بر تحقق اهداف کلان بر اساس شاخصهای بین المللی	ماده ۸۳	
حمایت قضایی از کارکنان دولت	ماده ۸۸	
نظارت همگانی ارباب رجوع بر عملکرد کارکنان	ماده ۹۰۱	
بازرسیهای مستمر توسط بازرسان معتمد و متخصص	ماده ۹۱	
تعیین ضوابط رسیدگی به تخلفات بر اساس قانون رسیدگی به تخلفات اداری	ماده ۹۷	

جدول (۱) نظارت در قانون مدیریت خدمات کشوری

۲-۳. نظارت بر عملکرد مدیران

اشکال عمده‌ای که بر نظارت‌های کنونی بر عملکرد مدیران وجود دارد این است که در این نظارت‌ها تمرکز، بیشتر بر چگونگی تخصیص هزینه‌ها و امور مالی است در حالی که شاخصهای نظارت مدیران فراگیرتر از این است و سنجه‌های مختلفی را شامل می‌شود (مجموعه مقالات چهارمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، ۱۳۸۲: ۱۲). معیارهایی که می‌توان برای نظارت بر عملکرد مدیران در چارچوب احکام قانون مدیریت خدمات کشوری نام برد، عبارت‌است از:

۱. **وضعیت یادگیری و رشد:** یعنی مدیر چقدر توانسته ایجاد ارزش کند؛ چقدر ارزش‌های موجود را ارتقا داده و رغبت سازمان او به فعالیتهای آینده و امید به رشد به چه میزان است.
۲. **فرایندهای داخلی:** یعنی مدیر مورد نظر از دیدگاه کیفیت، کارایی و پاسخگویی به مخاطب در چه وضعیتی است. آیا در سطح مورد انتظاری است که قبلاً به او ارائه شده و آیا توانسته است به ترغیب مثبت اذهان عمومی و مخصوصاً مخاطبان خود نسبت به فعالیتهای موجود بپردازد.
۳. **فرایندهای ساختاری و سازمانی:** انطباق بوروکراسی و ساختار سازمانی با اوضاع محیطی از شرایط اساسی موفقیت مدیریت است. روش استفاده از گروه‌ها و تیمهای کاری، میزان تطابق شغل با شاغل و چگونگی ارتباطات رسمی و غیررسمی از جمله موارد بررسی در این زمینه است. همچنین به موجب ماده «۹۶» اگر کارمندان، حکم و اوامر رؤسای مافوق خود را برخلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند، مکلفند کتبا مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند. در صورتی که پس از این اطلاع، مقام مافوق کتبا اجرای دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجرای دستور صادر شده خواهند بود و از این حیث مسئولیتی متوجه کارکنان نخواهد بود و پاسخگویی با مقام صادرکننده خواهد بود. (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۳۳)

۲-۴. نظارت بر نظام جبران خدمات

به منظور اعمال نظارت بر نظام جبران خدمات دستگاه‌های اجرایی و ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف، شورای حقوق و دستمزد به عنوان یک سازوکار نظارتی در ماده «۷۴» مورد توجه قرار گرفته است و تمام دستگاه‌های اجرایی اعم از اینکه مشمول این قانون باشند یا نباشند و حتی هیأت وزیران و سایر مراجعی که اختیار تنظیم مقررات پرداخت را دارند، موظف شده‌اند قبل از اتخاذ هرگونه تصمیم درباره تعیین یا تغییر مبانی و مقررات حقوق و مزایای کارمندان خود، موافقت شورای حقوق و دستمزد را کسب کنند (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۲۹). همچنین به موجب ماده «۷۹» تمام مبالغ پرداختی به مشمولان این قانون اعم از پرداختهای مستمر و غیر مستمر، پاداشها و هزینه‌ها باید در فیش حقوقی کارمندان درج گردد. به نظر می‌رسد این ماده یکی دیگر از سازوکارهایی است که به منظور نظارت بر نظام جبران خدمات در قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توجه قرار گرفته است (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۳۰).

۳. نظام بازخور و نظارت‌های پس از اجرا در قانون مدیریت خدمات کشوری

به طور کلی نظام‌های بازخور در نظارت‌های پس از اجرا به سه دسته تقسیم می‌شود: بازخور منفی، بازخور مثبت و بازخور تلفیقی. بازخور منفی برای اعمال مقررات ثابت و استانداردها به کار می‌رود (دهقانان، ۱۳۸۶: ۶). در نظام‌های نظارتی سلسله مراتبی و کوتاه‌مدت برای رسیدن به منافع و سود، اهدافی تعیین، و سپس برنامه‌ها و بودجه‌های سالانه تهیه می‌شود و مسیر زمانی را برای حجم محصولات مورد تقاضا، قیمت و هزینه‌هایی تنظیم می‌نمایند که با آن به اهداف دست خواهند یافت. همچنان که سازمان پیش می‌رود، عملیات از طریق برنامه، بودجه و استانداردها با نتایج مقایسه، و فعالیتهای اصلاحی و کنترلی برنامه‌ریزی می‌شود. بازخور مثبت، حالت تشدید شونده و فزاینده دارد و رویکردی خود تقویت کننده را به کار می‌گیرد (رضوی و جعفری، ۱۳۷۶: ۱۶). این نوع بازخور به رفتارهای گوناگون و انشعابی منجر می‌شود و چنانچه نظارت نشود، وسعت آن موجب از هم پاشیدگی سازمان خواهد شد. نوع سوم بازخور، نظارت فراگیر، مستمر و پویا بین کنترل و آزادی عمل است.

سیستم‌های امروزی دائماً در معرض بازخوردهای منفی و مثبت، و تلفیقی از پایداری و ناپایداری است. نکته اساسی و مهم این آرایش ذهنی جدید این است که سازمانها، نظام‌هایی هستند شامل مجموعه‌ای از حلقه‌های بازخوردی و هر شاخص عملکردی به طریقی در ارتباط متقابل با دیگر شاخصهاست؛ چه از لحاظ زمانی و چه از لحاظ مکانی؛ دیروز و امروز و فردا بر هم تأثیر گذارند. هر شاخص عملکردی به ارتباطی بازمی‌گردد که آن را با ارزشهای آینده همان شاخص پیوند می‌دهد. بنابراین نظام نظارتی کارآمد، نظامی است که بتواند رابطه مستمر و مطلوبی با زمان و مکان برقرار سازد و سازمان را در تعادل نگه دارد (رضوی و جعفری، ۱۳۷۸: ۳-۱۸). اگر بنا شد ارتباط بین بازخورهای تقویت کننده و کاهنده در نظام‌های نظارتی جدید تحلیل شود، باید توجه کرد که سازمانها همواره به دو جهت متفاوت کشیده می‌شوند؛ اول کشیده شدن به سوی عدم یکپارچگی از طریق تقسیم کار، جداسازی فرایند به کوچکترین جزء و توجه به سازمانهای غیررسمی که به تعادلی به شدت ناپایدار منجر خواهد شد و دوم اینکه برای حفظ اثر بخشی، سازمان به سوی وظایف متحد و یکپارچه کشیده، و اهداف گروهی ترجیح داده می‌شود؛ قدرت متمرکز، و ارتباطات رسمی تر می‌شود و سرانجام به سازمانی انعطاف‌ناپذیر تبدیل می‌گردد که بیانگر حالت تعادلی کاملاً پایدار است و نمی‌تواند بر تغییرات سریع غلبه کند (رابینز، ترجمه الوانی و دانایی‌فرد، ۱۳۷۸: ۱۶۳). موفقیت در بین این دو وضعیت یعنی در ناحیه مرزی بین پایداریها و ناپایداریها قرار دارد. سازمان برای اینکه همواره مجذوب یکی از این حالات نشود، باید جنبه‌های نظام نظارتی خود را پیوسته تغییر دهد. به همین دلیل تمامی سازمانهای موفق امروزی، سازمانهایی هستند که در مسیر میانی بین تمرکز و عدم تمرکز قرار دارند.

در همین راستا در فصل یازدهم قانون مدیریت خدمات کشوری، موضوع ارزیابی عملکرد نظام اداری مورد توجه قرار گرفته است. به موجب احکام این فصل، دستگاه‌های اجرایی مکلفند بر اساس آیین نامه دولت با استقرار نظام مدیریت عملکرد شامل ارزیابی عملکرد سازمان، مدیران و

کارمندان، برنامه‌های سنجش و ارزیابی عملکرد، میزان بهره‌وری را در واحدهای خود به اجرا گذارند و ضمن تهیه گزارشهای نوبه‌ای و منظم، نتایج را به سازمان گزارش کنند (قانون مقررات خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۳۱-۳۴). همچنین دولت موظف است هر ساله بر اساس شاخصهای بین‌المللی و گزارشهای دریافتی از دستگاه‌های ذی‌ربط پس از انطباق با چشم انداز ابلاغی، جایگاه و میزان پیشرفت کشور را در مقایسه با سایر کشورهای جهان تعیین، و گزارش لازم را به رئیس جمهور و مجلس ارائه کند و از نتایج آن در تدوین راهبردهای برنامه‌های توسعه استفاده نماید. از آنجا که در رویکردهای نوین مدیریتی، نظامهای ارزیابی عملکرد باید همراستا و در جهت راهبردهای سازمانی باشد، رویکرد قانون مدیریت خدمات کشوری تلاش در جهت تحقق سازوکاری است که بتواند نظامهای ارزشیابی عملکرد کارمندان دستگاه‌های اجرایی را در جهت تحقق اهداف کلان قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف کند.

نتیجه گیری

در رویکردهای نوین سازمانی، نظارت کارآمد، نظارتی است که بتواند تغییرات سریع و پیچیده را در اوضاع پویای محیطی به بهترین شکل، مدیریت، و تأثیرات آن را بر سازمان به موفقیت تبدیل کند. در این میان کار اصلی مدیران در نظامهای جدید عمدتاً سر و کار داشتن با تغییرات و ویژگیهای اساسی آنها و توسعه کنترل‌های مدیریتی به موازات کنترل‌های عملیاتی است. همچنین مطالعات صورت گرفته در دهه اخیر این فرضیه را اثبات کرده است که بدون توانایی ایجاد ارتباط و پیوند میان گذشته، حال و آینده، که هر کدام نظام نظارت و کنترل خاص خود را طلب می‌کند، اثربخشی و کارایی سیستم‌های نظارتی، تضمین نخواهد شد. در همین راستا، قانون مدیریت خدمات کشوری نظارت بر نظام اداری کشور را در سه حوزه نظارتهای پیش از اجرا، هنگام اجرا و پس از اجرا مورد توجه قرار داده است. در بخش نظارتهای پیش از اجرا تلاش شده است تا ضمن تعیین ساز و کاری برای نظارت بر تدوین چشم‌انداز و استراتژیهای نظام اداری، شاخصهایی را به منظور تحقق نظارتی عینی و شفاف بر نظام اداری ارائه کند. این شاخصها در حوزه‌هایی نظیر انتخاب و گزینش نیروی انسانی، ارتقا و انتصابات و کنترل و ارزیابی عملکرد سازمانها، مدیران و کارکنان، احکام و تکالیفی را برای دستگاه‌های اجرایی کشور پیش‌بینی کرده است.

یکی دیگر از محورهایی که در راستای ارتقای نقش نظارتی دولت در قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توجه قرار گرفته، اجرای نظارتهای هنگام اجرا در سازمانهاست. احکام متعددی که در راستای افزایش بازرسیهای مستمر داخلی، توسعه فناوری اطلاعات، نظارت بر عملکرد مدیران و ساماندهی نظارتهای همگانی در این قانون پیش‌بینی شده، بیانگر این واقعیت است که موضوع نظارتهای هنگام اجرا به صورت جدی در قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توجه قرار گرفته است. در مجموع به نظر می‌رسد با اجرای ساز و کارهای نظارتی پیش‌بینی شده در این قانون، گامهای بلند و مؤثری در جهت ارتقای کارایی و اثربخشی سیستم‌های نظارتی در نظام اداری کشور برداشته شود. البته باید توجه کرد که تحقق راهکارهای این قانون به برنامه‌ریزی یکپارچه و

فراگیر در سطح کشور نیاز دارد و عزم ملی در تمام سطوح را می‌طلبد. همچنین دقت نظر و سرعت عمل در تنظیم و ابلاغ آیین نامه‌های اجرایی و کنترل و آزمون مستمر نتایج، اجرای مؤثر و موفقیت آمیز قانون مدیریت خدمات کشوری را تضمین خواهد کرد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

منابع و ماخذ

۱. الوانی، سید مهدی، (۱۳۷۸)، تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی، تهران، سازمان سمت
۲. الوانی، سید مهدی، (۱۳۸۰)، ویژگی‌های نظام کارآمد نظارتی، مجموعه مقالات دومین همایش نظارت و بازرسی، تهران
۳. احمدی، مرتضی، (۱۳۷۶)، ساختار نظارتی در تشکیلات جمهوری اسلامی ایران، مجموعه مقالات نخستین همایش نظارت و بازرسی، تهران
۴. اعرابی، آذر، (۱۳۷۹)، سازمان‌های غیردولتی، مشارکت مردمی، توسعه پایدار، مجموعه مقالات همایش نقش و جایگاه سازمان‌های غیردولتی در عرصه فعالیت‌های ملی و بین‌المللی، تهران
۵. دهقانان، حامد، (۱۳۸۶)، درباره شورای عالی اداری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران
۶. رضوی، میر مسعود، جعفری، مصطفی، (۱۳۷۶)، به سوی فرهنگ بهره‌ور بازرسی و نظارت و طراحی مدلی برای ایجاد آن، مجموعه مقالات نخستین همایش نظارت و بازرسی، تهران
۷. رابینز، استیفن، (۱۳۷۸)، تئوری سازمان، ترجمه الوانی، دانائی فرد، تهران، نشر صفار
۸. عاصمی‌پور، محمد جواد، (۱۳۷۶)، نظارت از دیدگاه نظری و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های نظارتی جمهوری اسلامی، مجموعه مقالات نخستین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران
۹. میرمحمدی، سید محمد، (۱۳۸۳)، الگوی نظارت و کنترل در نظام جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات سمت
۱۰. هیوز، آون، (۱۳۷۷)، مدیریت دولتی نوین، ترجمه سیدمهدی الوانی و دیگران، تهران، انتشارات مروارید
۱۱. قانون مدیریت خدمات کشوری.
۱۲. مجموعه مقالات چهارمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت