

**چابک‌سازی دولت از منظر اصلاح
نظام اداری ایران:
تمایز چابک‌سازی و کوچک‌سازی**

دفتر مطالعات مدیریت

کد موضوعی: ۲۹۰
شماره مسلسل: ۱۷۸۷۹
آذرماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	خلاصه مدیریتی.....
۲	مقدمه
۴	۱. تعریف چابکی دولت و سازمان‌ها در ادبیات بین‌الملل.....
۶	۲. سابقه دغدغه چابکی و مفهوم آن در متون سیاستی اصلاح نظام اداری ایران.....
۱۱	۳. بازبینی رابطه مفهوم چابک‌سازی و کوچک‌سازی.....
۱۲	۳-۱. کاهش هزینه و رابطه آن با چابکی دولت.....
۱۳	۳-۲. مداخلات در قوانین و مقرراتی و رابطه آن با چابکی دولت.....
۱۴	۳-۳. کاهش تصدی‌گری دولت و رابطه آن با چابکی دولت.....
۱۴	۳-۴. تعدیل نیروی انسانی دولت و رابطه آن با چابکی دولت.....
۱۶	۴. ضرورت وجود یکپارچگی اطلاعات و جاری شدن اطلاعات بین سازمانی.....
۱۷	۵. ارائه ابزارها و راهکارهای چابک‌سازی دولت.....
۱۸	۶-۱. استفاده متناسب از منابع و صحیح هزینه کردن.....
۱۹	۶-۲. پایداری در نظام تصمیم‌گیری و تدوین مقررات و شکل‌گیری نظام بازخور.....
۲۰	۶-۳. توانمندسازی بخش خصوصی برای مشارکت در اداره عمومی و تمرکززدایی از دولت.....
۲۱	۶-۴. افزایش کیفیت و انعطاف‌پذیری نیروی انسانی و تقویت فرهنگ یادگیری در سازمان.....
۲۱	۶-۵. جریان اطلاعاتی مشخص و چابک بین دستگاه‌ها و سازمان‌های خصوصی.....
۲۲	۷. جمع‌بندی.....
۲۳	پیوست
۲۳	منابع و مراجع



چابک‌سازی دولت از منظر اصلاح نظام اداری ایران: تمایز چابک‌سازی و کوچک‌سازی

خلاصه مدیریتی

یکی از دغدغه‌های مطرح دولت و مجلس شورای اسلامی در اصلاح ساختار بودجه، موضوع کوچک‌سازی و کاهش هزینه دولت است. ضرورت کاهش هزینه‌های دولت، سیاست‌های اصلاح نظام اداری ایران را بر راهکارهای کاهش هزینه متمرکز کرده است. در این میان، به علت اهمیت بالای کاهش هزینه، نه تنها سیاستگذار در سیاست‌ها و اقدامات به صورت شایسته به تمام ابعاد کوچک‌سازی و اندازه دولت پرداخته است، بلکه حتی تفکیکی میان مفاهیم چابک‌سازی و کوچک‌سازی نیز قائل نشده است. در اثر این خلط مفهومی، چابک‌سازی دولت صرفاً به منزله کوچک‌سازی آن و کوچک‌سازی نیز صرفاً با هدف کاهش هزینه‌های دولت مدنظر قرار گرفته و از سایر فواید آن غفلت شده است.

علاوه بر این، شیوع بیماری کرونا و ویروس، ضرورت چابک‌سازی دولت را بیش از پیش نشان می‌دهد. زیرا از یک‌سو، مقابله با بیماری به دلیل سرعت بالای شیوع آن، نیاز به چابکی تصمیم‌های دولتی و همچنین هماهنگی میان دستگاه‌های مربوطه دارد. و از سوی دیگر، کم شدن میزان حضور کارمندان دولت به دلیل دورکاری، منجر به کندتر شدن فرآیندهای اداری می‌شود.

شایان ذکر است که مباحث کوچک‌سازی و چابک‌سازی در سیاست‌ها و برنامه‌های نظام اداری سابقه بیست‌ساله دارد. اگرچه روند اغلب آنها نشان می‌دهد که این سیاست‌ها کمتر به مرحله اجرا رسیده‌اند، اما مسائل ناشی از بزرگ بودن و پرهزینه بودن دولت برای سیاستگذاران و مجریان حوزه اصلاح نظام اداری به خوبی شناخته شده است. درک تفاوت میان دو مفهوم چابک‌سازی و کوچک‌سازی، این امکان را فراهم می‌کند که در تدوین سیاست‌های چابک‌سازی، جنبه‌های متنوع‌تری از مسئله مدنظر قرار گیرد و صرفاً محدود به کوچک‌سازی دولت و به‌خصوص کاهش هزینه از طریق کاهش تعداد نیروی انسانی دولت نشود.

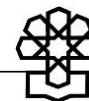
در این گزارش، تفاوت معنا بین کوچک‌سازی و چابک‌سازی دولت و اقدامات لازم برای دستیابی به آنها از لحاظ هزینه‌های دولت، مداخلات در قوانین و مقررات، وظایف تصدی‌گری و حاکمیتی و نیروی انسانی بحث می‌شود. در گزارش حاضر نشان داده می‌شود که پیاده‌سازی سیاست‌های کوچک‌سازی لزوماً منجر به چابک‌سازی نمی‌شود. طبق تحلیل‌های صورت گرفته، تفاوت تمرکز بر کوچک‌سازی و چابک‌سازی دولت شامل موارد زیر است:

- کاهش هزینه در کوچک‌سازی؛ در مقابل متناسب‌سازی هزینه در چابک‌سازی؛
 - حذف و اصلاح قوانین و مقررات اختلال‌زا در کوچک‌سازی؛ در مقابل ایجاد پایداری در نظام تصمیم‌گیری و تدوین مقررات برای شرایط آتی، و ایجاد نظام بازخور جهت اصلاح قوانین و مقررات در چابک‌سازی؛
 - کاهش تصدی‌گری دولت در کوچک‌سازی؛ در مقابل تمرکززدایی از دولت و کاهش فعالیت‌های حاکمیتی دولت با ارتقای توانمندی بخش خصوصی برای مشارکت در اداره عمومی در چابک‌سازی؛
 - کاهش تعداد نیروی انسانی در کوچک‌سازی؛ در مقابل افزایش کیفیت نیروی انسانی، تربیت نیروی انسانی انعطاف‌پذیر برای تغییر و تقویت فرهنگ یادگیری در سازمان در چابک‌سازی؛
- علاوه بر ابعاد اندازه دولت و تفاوت مفهومی و اقدامات لازم برای دستیابی به کوچک‌سازی و چابک‌سازی، ضرورت «یکپارچگی و چرخش اطلاعات» به‌عنوان مسئله کلیدی چابک‌سازی - که در کوچک‌سازی به آن توجه نمی‌شود - بحث می‌شود. پس از آن، چالش‌های چابک‌سازی دولت در ایران از منظر صاحب‌نظران بحث می‌شود. در پایان، توصیه‌های سیاستی در راستای تسهیل شرایط چابک‌سازی دولت ارائه می‌شوند.

مقدمه

نوآوری‌ها و فناوری‌های نوین در وضعیت مشاغل، کسب‌وکارها، صنایع و کل جامعه تحول ایجاد می‌کنند. سازمان‌های دولتی نیز از این تغییرات مبرا نیستند. شهروندان و کسب‌وکارها انتظار دارند دولت بتواند نیازهای در حال تغییر آنها را پاسخگو باشد. لازمه سیاست‌گذاری، قاعده‌گذاری و ارائه خدمات در آینده، چابک بودن و انطباق‌پذیری دولت با شرایط محیطی است. این امر در بستری از تغییرات جمعیت‌شناختی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی روی می‌دهد که نیازمند ترکیب خدمات دولت با نوآوری بخش خصوصی است. در صورت وجود پیش‌نیازها، دولت در حالت بلوغ به مثابه پلتفرمی خواهد بود که خدمات عمومی را به بخش غیردولتی واگذار می‌کند و با ایجاد هماهنگی بین بخش خصوصی و سازمان‌های دولتی به شهروندان و کسب‌وکارها خدمات ارائه خواهد کرد.

چابکی در تمام سطوح دولت، پیچیدگی فرآیندها را کاهش و پاسخگویی دولت به شهروندان و کسب‌وکارها را افزایش می‌دهد (PWC, 2015). در گزارش‌ها و ادبیات پژوهشی حوزه خدمات عمومی، فایده‌های ملموسی حاصل از ارتقای چابکی و فراهم نمودن تجربیات انعطاف‌پذیر در ارائه خدمات به شهروندان - مانند افزایش اعتماد و شفافیت، افزایش انطباق‌پذیری با شرایط در حال تغییر، کاهش کلاه‌برداری، بهبود کیفیت و صحت داده‌ها و کاهش هزینه‌ها - مطرح شده است (Parker & Batlett, 2008). به منظور دستیابی به این مزایا، در سیاست‌ها و برنامه‌های ایران هم مفاهیمی از قبیل کوچک‌سازی، منطقی‌سازی،



متناسب‌سازی و چابک‌سازی در طی دوره‌های مختلف مطرح و برنامه‌هایی برای اصلاح نظام اداری ارائه شده‌اند (مثلاً نگاه شود به نقشه راه اصلاح نظام اداری، ۱۳۹۲؛ برنامه جامع اصلاح نظام اداری، ۱۳۹۷).

با وجود اشاره شدن به موضوع چابکی و کوچک‌سازی دولت در سطح برنامه‌های کلان مانند برنامه‌های توسعه و برنامه‌های نظام اداری، اغلب به صورت محدود پیاده‌سازی شده‌اند. اثر این برنامه‌ها بر سطح کارآمدی و چابکی نظام اداری هم چندان رضایت‌بخش نبوده است (عبدالحسین‌زاده و همکاران، ۱۳۹۷). بررسی متون این سیاست‌ها، نشان می‌دهد که سیاستگذار اولاً تعریف واحد و شفافیت از هر کدام از مفاهیم چابک‌سازی، کوچک‌سازی، منطقی‌سازی و ... در نظر نداشته و ثانیاً مفهوم چابکی را از مفاهیم کوچک‌سازی و منطقی‌سازی مجزا ندانسته و از این رو در ارائه برنامه‌ها تفکیکی میان این مباحث قائل نشده است. با توجه به این نکته، سؤال‌های ذیل مطرح می‌شوند:

- رابطه مفهوم چابک‌سازی با کوچک‌سازی دولت چیست؟
 - آیا کوچک‌سازی دولت با سازوکارهایی مانند کاهش هزینه، کاهش تصدی‌گری دولت، حذف و اصلاح قوانین و مقررات، و تعدیل نیروی انسانی منجر به چابکی دولت خواهد شد؟
 - چه سازوکارهای دیگری برای رسیدن به اهداف چابکی از دیدگاه سیاستگذار مغفول مانده است؟
- برای پاسخ به این سؤال‌ها و ارائه پیشنهادها برای چابک‌سازی دولت، پیروی از تجارب کشورهای مانند ژاپن که نظامی غیرمتمرکز و بخش اعظم اداره عمومی توسط دولت‌های محلی انجام می‌شود (فقیهی، ۱۳۹۸)، رویکرد مناسبی نیست. روشن است که الگوبرداری از برنامه‌های آنها دولت را به اهداف مورد انتظار از برنامه‌های اصلاحی نظام اداری نخواهد رساند. قبل از اقداماتی مانند تصمیم به ادغام یا تفکیک وزارتخانه‌ها، تعیین درصد کاهش حجم و اندازه دولت و یا کاهش تعداد نیروی انسانی، با اهداف دستیابی به کاهش هزینه و افزایش چابکی، لازم است که شرایط بافتاری (زمینه‌ای) تحلیل شوند. با شناخت بیشتر شرایط بافتاری ممکن است جنبه‌های عمیق‌تری از مسئله مشخص شوند. بنابراین در نتیجه تغییر مسئله، نیاز به اخذ رویکردها و اقدامات متفاوتی خواهد بود. این گزارش با هدف مشخص کردن ابعاد مفهوم چابک‌سازی دولت، سعی در آسیب‌شناسی سیاست‌های پیشین و پیشنهاد مدل سیاستگذاری اصلاح نظام اداری در راستای چابک‌سازی با توجه به مسائل و شرایط نظام اداری ایران دارد.

در ادامه، ابتدا مفهوم چابکی در ادبیات بین‌الملل بررسی می‌شود. سپس سابقه دغدغه چابکی دولت و شیوه مفهوم‌سازی آن در متون سیاستی بررسی می‌شود. پس از نشان دادن این موضوع که در سیاست‌های نظام اداری ایران چابک‌سازی و کوچک‌سازی معادل هم در نظر گرفته شدند، با بررسی ابعاد مختلف مفهوم اندازه دولت و مقایسه آن با سازوکارهای لازم برای دستیابی به چابکی، ضرورت توجه به تفاوت این دو مفهوم بحث خواهد شد. پس از آن، با توجه به آسیب‌شناسی سیاست‌ها و مسائل فعلی نظام اداری، مباحث دارای اولویت برای رسیدن به چابک‌سازی دولت در قالب راهکارها و توصیه‌های سیاستی مطرح می‌شوند.

۱. تعریف چابکی دولت و سازمان‌ها در ادبیات بین‌الملل

ریشه‌های مفهوم چابکی مربوط به دهه ۱۹۹۰ در حوزه‌های نرم‌افزاری و سیستم‌های اطلاعاتی است. اگر چه بحث چابکی سابقه‌ای طولانی در ادبیات بخش خصوصی دارد، در نظریه‌ها و کاربردهای بخش عمومی نیز به صورت روزافزون استفاده می‌شود. در ادبیات بخش عمومی، رویکردی فراتر از حوزه مهندسی نرم‌افزار به چابکی وجود دارد و به مباحثی نظیر تحول در فرهنگ سازمانی، و شیوه‌های همکاری برای دستیابی به سطح بالاتری از انطباق‌پذیری پرداخته می‌شود (Mergel, Gong, & Bertot, 2018; Mwergel, 2016).

چابکی به انعطاف‌پذیری، انطباق‌پذیری، سازگاری و سریع‌تر شدن در رفتار اشاره دارد (Luna et al., 2016). به زعم هورن‌بای،^۱ چابکی به معنای حرکت سریع، چالاک، فعال و توان‌اندیشه‌ورزی به روشی هوشمندانه است. این توانمندی‌ها منجر به پاسخ‌گویی به تغییرات با شیوه‌های مناسب در سریع‌ترین زمان و بهره‌گیری از تغییرات و کسب مزیت از آنها به عنوان فرصت است (جوربنیان و همکاران، ۱۳۹۸).

رویکرد طراحی خدمات و اجرای برنامه‌ها در بیشتر سازمان‌های دولتی با رویکرد آبشاری است. به این معنا که بر مبنای برنامه‌ریزی‌های خطی بلندمدت، ساختار اداری برای ارائه خدمات را طراحی می‌کنند. اما اهداف متعدد سیاست‌های بخش عمومی بر پیچیدگی و تعارض ارائه خدمات بخش دولتی اضافه می‌کند. نتیجه آن که دستیابی به اهداف، اجرای حاکمیت موفق و تعیین مدل‌های بودجه‌بندی کارا به سادگی رخ نمی‌دهد. در حالی که برای دستیابی به چابکی، نیازمندی‌های دیگری مانند نیاز به بازتعریف چارچوب‌های پاسخگویی و پاسخ‌دهی، یکپارچه شدن بخش‌های مجزای داخل سازمان و بین سازمان‌ها، بازتعریف فرهنگ سازمانی و شیوه‌های رهبری در بخش دولتی وجود دارد (Carasco, Geluk & Peters, 2018).

چابکی در سطح دولت، شیوه‌های جدید کار در اقتصاد دیجیتال را پیرامون فعالیت‌های اصلی دولت ممکن می‌سازد. دولت چابک، فرهنگ شهروندمداری برای پاسخ‌گویی سریع به نیاز شهروندان را ایجاد می‌کند و مقررات‌گذاری پویا و چارچوب‌های توافقی دارد. سازمان‌های دولتی چابک می‌توانند به فرصت‌ها و تهدیدهای خارجی، اجتماعی، اقتصادی، فناوری‌ها و بازار سریع پاسخ دهند. این سازمان‌ها رویه‌ها و راه‌های مشخص برای تطبیق خود با تغییرات محیطی دارند و با توجه به تقاضا و نیاز شهروندان و کسب‌وکارها در ارائه خدمات تغییرات ایجاد می‌کنند (Accenture, 2019).

با مرور ادبیات حوزه چابکی، ابعاد مختلف مفهوم چابکی را می‌توان در سه دسته پیش‌نیازهای چابکی، وضعیت چابکی و نتایج حاصل از چابکی تقسیم کرد.

پیش‌نیازها به معنای شرایط و ویژگی‌هایی در دولت است که وجود آنها برای تجربه وضعیت چابکی ضروری است. این شرایط و ویژگی‌ها شامل فرهنگ یادگیری، نوآوری و دریافت بازخور

1. Hornby



(Parker & Bartlett, 2008)، انعطاف‌پذیری ساختارها، فرآیندها و رویه‌ها (Accenture, 2019; Soe & Drechsler, 2018) و کیفیت نیروی انسانی (Accenture, 2019) می‌شود.

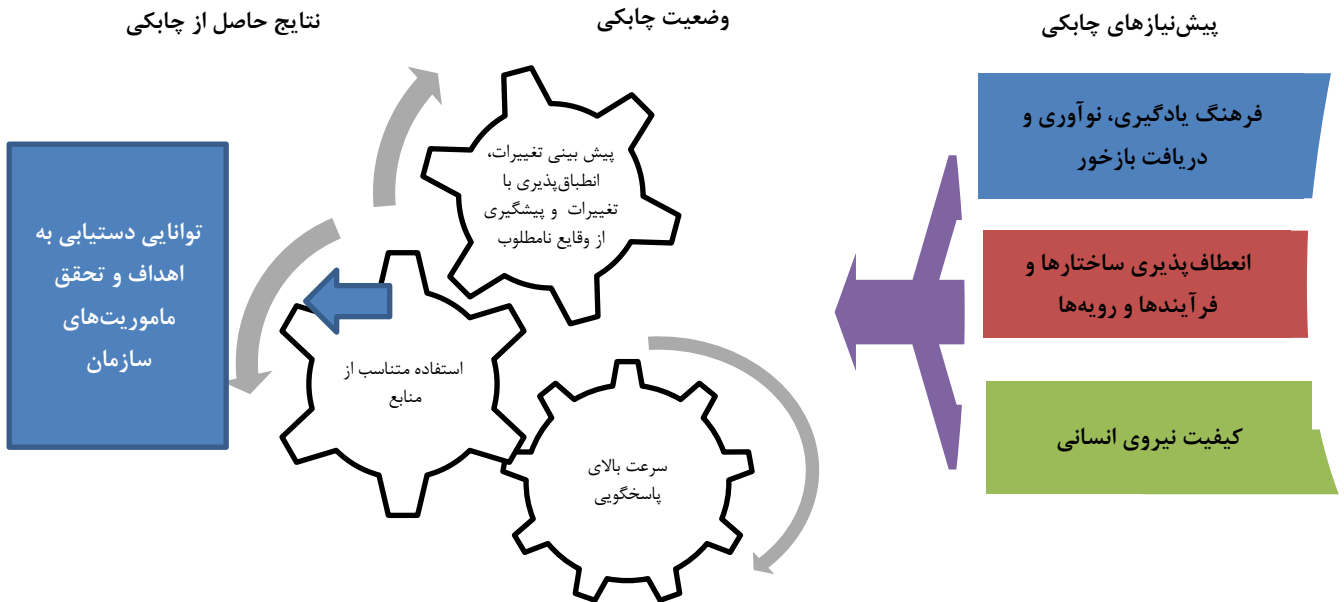
فرهنگ یادگیری، فرهنگی است که در آن یادگیری ارزشمند تلقی می‌شود، در واقع فرهنگ یادگیری، فرهنگ مشوق تجربه است که در آن کارکنان تشویق می‌شوند تا در خلق ایده‌های جدید بکوشند و به طور مستمر فرآیندهای کاری را بهبود بخشند. از این طریق، فرهنگ یادگیری منجر به تسهیل بهبود مستمر و تطابق با تغییرات محیطی و همچنین مبادله دانش با ارزش در جهت هدایت به سوی نوآوری، بهبود عملکرد و تقویت رقابت‌پذیری سازمانی است (مارکوارت، ۱۳۸۵). علاوه بر فرهنگ یادگیری، برای دستیابی به چابکی، داشتن فرهنگ نوآوری با هدف ارتقای تطبیق‌پذیری، انعطاف‌پذیری و خلاقیت در روبرویی با مسائل و ابهامات لازم است (Felipe et al., 2017). همچنین داشتن فرهنگ دریافت بازخور برای اتخاذ اقدامات ارزیابی، کنترلی و اعمال تغییرات لازم در رویکردها و اقدامات گذشته جهت تحقق وضعیت چابکی ضروری است (Crocitto & Youssef, 2003).

انعطاف‌پذیری ساختارها، فرآیندها و رویه‌ها پیش‌نیاز دیگر رسیدن به وضعیت چابکی است. سازمان‌ها نیاز دارند که فرآیندی برای تطبیق با شرایط پیچیده و اجرای تغییر داشته باشند. همچنین وجود فرآیندها و رویه‌های غیرمتمرکز که فضای تصمیم‌گیری از پایین به بالا را برای پاسخ‌گویی چابک به تغییرات لازم را ایجاد کنند، ضروری است (Janssen & van der Voort, 2016). اما در صورت نداشتن نیروی انسانی توانمند، منعطف و قابل در اجرای تغییرات، دستیابی به وضعیت چابکی در سازمان ممکن نخواهد داد (Accenture, 2019).

وضعیت چابکی: در صورت تحقق شرایط پیش‌نیاز، سازمان می‌تواند به سمت وضعیت چابکی پیش رود. به این معنا که سازمان توانایی ادراک و پیش‌بینی تغییرات، انطباق‌پذیری با تغییرات، پیشگیری از وقایع نامطلوب و شکل‌دهی شرایط آتی (Parker & Bartlett, 2008)، استفاده متناسب از منابع و سرعت بالا در پاسخگویی به نیازهای در حال تغییر (Deloitte, 2017) را خواهد داشت. در نتیجه به‌کارگیری این توانایی‌ها سازمان می‌تواند به اهداف و تعالی در راستای مأموریت‌هایش دست یابد (شکل ۱).

برای دستیابی به دولت چابک، سطح تحلیل فراتر از چابکی در سطح یک سازمان دولتی است. از این رو لازم است که نه تنها بین سازمان‌های دولتی مختلف، بلکه بین سازمان‌های دولتی با بخش خصوصی چرخش و یکپارچگی اطلاعات وجود داشته باشد. در چنین بستری، دولت می‌تواند با سرعت به نیازهای در حال تغییر پاسخ دهد، خود را با تغییرات تطبیق دهد و از بودجه و منابع به صورت متناسب در ارائه خدمات استفاده کند. نتایج حاصل از چابکی در دولت چابک فرصت مشارکت شهروندان و بخش خصوصی در تصمیم‌های سیاستگذار فراهم می‌شود (Accenture, 2019; Parker & Bartlett, 2008). از این طریق خدماتی که دولت ارائه می‌دهد بیشتر در راستای تأمین منفعت و ارزش عمومی است و راهکارهای ارائه شده مشروعیت بیشتری خواهند داشت.

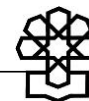
شکل ۱. مفهوم چابکی در ادبیات بین‌الملل



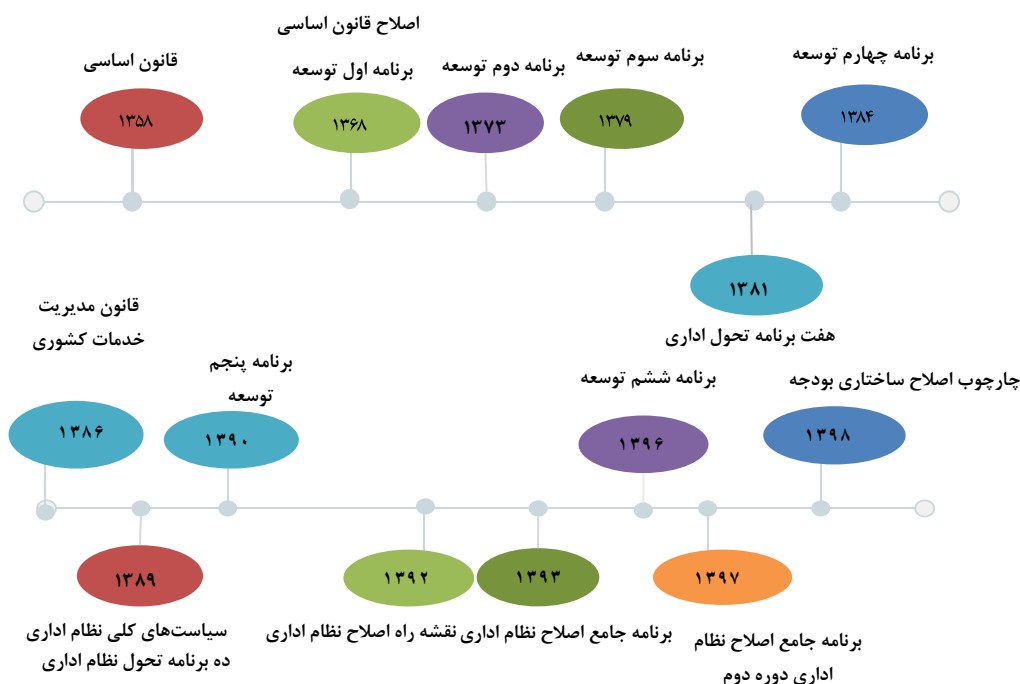
در بخش بعدی سابقه بحث چابک‌سازی در متون اصلاح نظام اداری ایران و روند مطرح شدن آن در کنار مفاهیم دیگری مانند کوچک‌سازی بررسی می‌شود. سپس میزان انطباق مفهوم چابکی دولت در سیاست‌های ایران با تعاریف بین‌المللی این مفهوم بحث می‌شود.

۲. سابقه دغدغه چابکی و مفهوم آن در متون سیاستی اصلاح نظام اداری ایران

مفهوم چابکی تشکیلات اداری، در سیاست‌های نظام اداری ایران همواره مورد توجه بوده است. برای مثال قانون اساسی جمهوری اسلامی، دولت را مکلف به ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور نموده است (بند ۱۰ فصل اول قانون اساسی جمهوری اسلامی). در سیاست‌های کلی نظام اداری (ابلاغی مقام معظم رهبری) هم بر چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی‌سازی تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز تأکید شده است (بند ۱۰ سیاست‌های کلی نظام اداری، ۱۳۸۹). در شکل ۲ سیر مهم سیاست‌ها و برنامه‌های اصلاح نظام اداری ایران پس از پیروزی انقلاب اسلامی نشان داده شده است.



شکل ۲. سیر برنامه‌های اصلاح نظام اداری



در شکل شماره (۲) سیر برنامه‌های اصلاح نظام اداری آورده شده است. تقسیم‌بندی این برنامه‌ها بر اساس سلسله‌مراتب هنجاری حقوقی شامل قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام اداری، برنامه اول تا ششم توسعه، قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان قانون مصوب مجلس و مصوبات شورای عالی اداری از جمله (هفت برنامه تحول اداری، ده برنامه تحول اداری، نقشه راه اصلاح نظام اداری، برنامه جامع اصلاح نظام اداری، برنامه جامع اصلاح نظام اداری دور دوم) می‌باشد.

لفظ چابک‌سازی تنها در تعدادی از سیاست‌های سال‌های ۱۳۹۲ به بعد مطرح شده است. به طور مثال در قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) هرچند به اهمیت سرعت بالای خدمات و فعالیت‌ها و لزوم بازبینی روش‌های انجام کار در فصل پنجم- فناوری اطلاعات و خدمات اداری- ماده (۳۶) اشاره شده است، اما لفظ چابکی دولت به کار نرفته‌است. همچنین بایستی اشاره شود که در بند (۱۶) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی موضوع منطقی سازی اندازه دولت و حذف هزینه‌های غیرضرور که مرتبط با بحث چابک‌سازی است مورد اشاره قرار گرفته است.

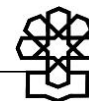
در متون سیاستی برنامه‌های اصلاح نظام اداری و برنامه‌های توسعه، لفظ چابک‌سازی دولت گاهی به همراه الفاظ کوچک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی‌سازی به کار رفته است، اما در این اسناد هم منظور از چابکی و برنامه‌های مشخص برای رسیدن به آن تبیین نشده است. به بیان دیگر، چابک‌سازی معادل با کوچک‌سازی و به عنوان مفهومی تعریف شده است که به طور طبیعی پس از اجرای سیاست‌های کوچک‌سازی، حاصل می‌شود.

بعضی از این سیاست‌ها به ابعاد محدودی از مفهوم چابک‌سازی در اصلاح نظام اداری اشاره داشتند، اما به دلیل نگاه محدود به این مفهوم، سیاست‌های خاص که پیش‌نیازها و مسیر رسیدن به نتایج چابک‌سازی دولت را در نظر بگیرند، تعریف نشده‌اند. در ادامه به بررسی این سیاست‌ها پرداخته می‌شود. در برنامه جامع اصلاح نظام اداری (۱۳۹۳) اهداف اصلی به صورت «تبدیل دولت به دولتی کارا و اثربخش، متعهد به آرمان‌ها و متکی به اعتماد مردم» تعریف شده است. چابک‌سازی دولت به عنوان یکی از راهبردهای اصلی برنامه جامع اصلاحات اداری تعریف شده است و در ذیل برنامه اول «مهندسی نقش و ساختار دولت»، راهبردها و روش‌های چابک‌سازی و منطقی نمودن دولت مطرح شده‌اند (بخش ج). کلیه روش‌های ارائه شده در ذیل این بخش، متمرکز بر کاهش حجم و اندازه دولت هستند و به پیش‌نیازها و ابعاد مفهوم چابک‌سازی اشاره‌ای ندارند. در عین حال با اجرای راهبردها و روشهایی که در جدول ۱ نقل شده است، انتظار دستیابی به پیامدها و دستاوردهای ذیل را دارد:

- «کاهش هزینه‌های دولت و ارتقای کیفیت خدمات
- تسریع در انجام خدمات و تسهیل دسترسی مردم به خدمات
- تسریع و تسهیل در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری
- توسعه مشارکت مردم و بخش غیردولتی در تولید و ارائه خدمات»

در برنامه جامع اصلاح نظام اداری دوره دوم (۱۳۹۷ الی ۱۳۹۹) اهداف اصلی با عبارت «تبدیل دولت به دولتی کارا و اثربخش، متعهد به آرمان‌ها و متکی به اعتماد مردم (به عنوان یک سرمایه اجتماعی)، چابک، انعطاف‌پذیر و پیشران توسعه» آمده است. با اینکه در بخش راهبردهای این سند مفاهیم «چابک‌سازی دولت»، «متناسب‌سازی و منطقی‌سازی حجم و اندازه دولت» در دو بند متفاوت مطرح شده‌اند، در بخش برنامه‌ها سیاستگذار بین این مفاهیم تفکیکی قائل نشده است. به طور مثال در ذیل برنامه مهندسی نقش و ساختار دولت، «کاهش ۱۲ درصد از حجم دولت (پست‌ها و واحدهای سازمانی)» به عنوان تنها هدف کمی برنامه مطرح شده است و در بخش پیامدها و دستاوردهای این برنامه، دستیابی به چابکی دستگاه‌های اجرایی در موارد «تسریع در انجام خدمات و تسهیل دسترسی مردم به خدمات»، «تسریع و تسهیل در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری» مطرح شده است. به صورت مشابه، در ذیل برنامه توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی اداری این سند، یکی از دستاوردهای توسعه دولت الکترونیک با اقداماتی از قبیل «ساماندهی ساختمان‌ها، فضاهای اداری و تجهیزات متناسب با توسعه دولت الکترونیک، کاهش حجم و اندازه دولت و سایر تغییرات وابسته»، دستیابی به «چابک‌سازی و کوچک‌سازی دولت» مطرح کرده است. سایر بخش‌های این برنامه، رویکرد مشابهی نسبت به مفاهیم چابک‌سازی و کوچک‌سازی دارند (جدول ۱).

در چارچوب اصلاح ساختاری بودجه سال ۱۳۹۸ نیز، اگرچه چابک‌سازی دولت به عنوان محور



برنامه‌های میان‌مدت تعریف شده است (جزء «۸»، بند «ب»، محور دوم: هزینه‌کرد کارا)، اما محوریت برنامه‌های تعریف شده متمرکز بر فعالیتهای کوچک‌سازی و کاهش هزینه است. موضوعاتی مانند کاهش بروکراسی اداری و اصلاح و بازتعریف وظایف سازمان‌ها و دستگاه‌های موازی با اهداف و فعالیت یکسان در دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی، افزایش بهره‌وری نیروی انسانی شاغل و افزایش کارایی شرکت‌های دولتی در اولویت قرار گرفته‌اند. با هدف دستیابی به افزایش تمرکز دولت بر روی وظایف اصلی خود و تسهیل فرآیندهای اداری، کوچک‌سازی دولت و دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی در دستور کار برنامه اصلاحات ساختاری بودجه قرار گرفته است. به این منظور، در چارچوب اصلاح ساختار بودجه، تهیه نقشه راهی که به تدریج از حجم فعالیتهای موازی سازمان‌ها بکاهد، در فهرست اقدامات قرار گرفته است. همچنین، این چارچوب بر تهیه برنامه‌ای جهت ایجاد انگیزه در دستگاه‌های دولتی و اجرایی به منظور افزایش کارایی، و تدوین برنامه‌ای جهت مدیریت نیروی انسانی و سرمایه‌های آزاد شده تأکید دارد. همانطور که از این برنامه هم مشخص است، تمرکز سیاستگذار بر بعد منابع انسانی اندازه دولت بوده است. به تبع آن اصلاح ساختار و تعدیل نیروی انسانی محوری‌ترین بحث این برنامه بوده است.

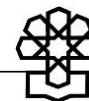
در جدول ۱ بخش‌های مرتبط با مفاهیم چابک‌سازی و کوچک‌سازی آورده شده است.

جدول ۱- چابک‌سازی و کوچک‌سازی در اسناد نظام اداری

عنوان سند	راهنماها و روشهای پیشنهادی مرتبط با کوچک‌سازی و چابک‌سازی
	۱- کاهش فعالیتهای دستگاههای اجرایی در راستای وظایف راهبردی، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی، حمایت از توسعه فعالیتهای بخش غیردولتی و توانمندسازی آنها، نظارت و کنترل.
	۲- انجام امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با رعایت اصول ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از طریق توسعه بخش‌های تعاونی و خصوصی تایید صلاحیت شده و مدیریت‌های محلی با نظارت و حمایت دولت و با استفاده از شیوه‌های ذیل
اصلاح نظام اداری (۱۳۹۳)	۱-۲ خرید خدمات از بخش تعاونی، خصوصی و سمن‌ها ۲-۲ مشارکت با بخش تعاونی، خصوصی و سمن‌ها از طریق اجاره، واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی
	۳-۲ واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی و خصوصی و سمن‌ها.
	۳- ادغام واحدهای سازمانی قابل تجمیع در سطوح افقی و عمودی
	۴- حذف واحدها و پست‌های سازمانی غیرضرور
	۵- تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی و انتقال آن وظایف به واحدهای استانی، شهرستانی و غیره.

<ul style="list-style-type: none"> • برنامه اول: مهندسی نقش و ساختار دولت هدف کمی: کاهش ۱۲ درصد از حجم دولت (پست‌ها و واحدهای سازمانی)» اقدام اساسی: پیامدها و دستاوردها: تسریع در انجام خدمات و تسهیل دسترسی مردم به خدمات، تسریع و تسهیل در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری • برنامه دوم- برنامه توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی اداری اقدام اساسی: ساماندهی ساختمانها، فضاهای اداری و تجهیزات متناسب با توسعه دولت الکترونیک، کاهش حجم و اندازه دولت و سایر تغییرات وابسته پیامدها و دستاوردها: چابک‌سازی و کوچک‌سازی دولت • برنامه سوم- خدمات عمومی در فضای رقابتی هدف کمی: کاهش هزینه‌های تمام شده خدمات دولتی حداقل به میزان ۲۰ درصد به قیمت ثابت اقدام اساسی: تغییر رویکرد بودجه‌ریزی به نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، نظارت و ارزیابی ارائه خدمات بر اساس شاخص‌های کیفیت، قیمت و سرعت پیامدها و دستاوردها: ارتقای کیفیت خدمات و افزایش سطح رضایتمندی مردم، افزایش میزان بهره‌وری در تولید و ارائه خدمات دولتی، افزایش میزان پاسخ‌گویی مدیران دولتی در ارائه خدمات به مردم • برنامه چهارم- مدیریت سرمایه انسانی هدف کمی: کاهش حداقل ۱۲ درصد از مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی اقدام اساسی: برنامه‌ریزی و اجرای تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی به منظور تحقق هدف پیامدها و دستاوردها: متناسب‌سازی حجم نیروی انسانی دولت و افزایش چابکی دستگاه‌های اجرایی 	<p>برنامه جامع اصلاح نظام اداری دوره دوم (۱۳۹۹- ۱۳۹۷)</p>
<p>چابک‌سازی دولت: با هدف افزایش تمرکز دولت بر روی وظایف اصلی خود و تسهیل فرآیندهای اداری و متعاقب آن افزایش رفاه مراجعین و بهبود فضای کسب و کار لازم است تا برنامه اصلاحات ساختاری با محوریت موارد زیر در دستور کار قرار بگیرد:</p> <ul style="list-style-type: none"> • کوچک‌سازی دولت و دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی در دستور کار برنامه اصلاحات ساختاری بودجه قرار گیرد تا با کمک نقشه راهی که تهیه می‌شود، به تدریج اندازه دولت و ترکیب مخارج آن به استانداردهای بین‌المللی و محدوده مناسب برای اقتصاد ایران نزدیک شود. • فعالیت‌های موازی سازمان‌ها و دستگاه‌های مختلف احصاء شده و بر اساس نقشه راه تهیه شده به تدریج از حجم این موارد کاسته شود. • برنامه‌ای جهت ایجاد انگیزه در دستگاه‌های دولتی و اجرایی به منظور افزایش کارایی طراحی شود. • برنامه‌ای جهت مدیریت نیروی انسانی و سرمایه‌های آزاد شده تدوین شود. • اصلاح قانون خدمات کشوری به عنوان یکی از اجزای برنامه مدنظر قرار بگیرد. 	<p>چارچوب اصلاح ساختاری بودجه (۱۳۹۸)</p>

با توجه به سوابق استفاده از مفهوم چابک‌سازی در متون سیاستی ایران و تفاوت آن با ابعاد شناسایی شده از این مفهوم در ادبیات بین‌الملل، ضرورت بازبینی این مفهوم در گفتمان سیاستگذار ضروری است. از آنجایی که مفهوم چابک‌سازی با کوچک‌سازی معادل در نظر گرفته شده است، در بخش بعدی به ابعاد مختلف مفهوم کوچک‌سازی و معادل آنها در چابک‌سازی پرداخته می‌شود. سپس در مورد ابعادی از چابک‌سازی که در مفهوم کوچک‌سازی پوشش داده نمی‌شود، بحث خواهد شد.



۳. بازبینی رابطه مفهوم چابک‌سازی و کوچک‌سازی

عمده سیاستگذاران حوزه اصلاح نظام اداری ایران بر این باورند که «نخست باید دولت با اندازه صحیح، معقول و منطقی و در حد بضاعت مدیریتی و بودجه‌ای کشور ایجاد شود، سپس به دنبال دیگر الزامات آن مانند کیفیت نیروی انسانی، فرآیندهای انجام کار و چگونگی به کار گرفتن فناوری‌های جدید برویم» (میرحسینی زواره، ۱۳۹۸). به بیان دیگر، از منظر سیاستگذار پیش‌نیازهایی که برای چابکی در یک سازمان لازم هستند، پس از دستیابی به اهداف کوچک‌سازی قابل پیگیری هستند. در همین راستا با دیدگاه اولویت و پیش‌نیازی اصلاح اندازه دولت برای دستیابی به چابکی دولت، سیاست‌های کاهش نیروی انسانی، تغییر فرآیند انجام کار و چگونگی به‌کارگیری فناوری‌های جدید با هدف کاهش هزینه‌ها، محورهای اصلی برنامه‌های پیشین اصلاح نظام اداری بوده‌اند.

به زعم کارشناسان از میان محورهای ذکر شده اصلاح نظام اداری، کاهش هزینه نیروی انسانی همواره در اولویت برنامه‌های اصلاح نظام اداری دولت‌ها قرار داشته است. بر مبنای آمارهای منتشر شده، در بخش مصارف در طی سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ نزدیک به ۸۰ درصد اعتبارات عمومی کشور، سهم هزینه‌ها (حقوق و دستمزد) بوده است. به دلیل حجیم شدن بودجه جاری کشور، سهم بودجه عمرانی دائماً در حال کاهش است. به طور مثال در سال ۱۳۹۸، تنها ۱۴/۶ درصد از سهم بودجه کشور صرف فعالیت‌های عمرانی شده است. از این‌رو در راستای کاهش هزینه‌های دولت، سیاست‌های اصلاح نظام اداری به سمت کاهش هزینه نیروی انسانی از طریق راهکارهایی مانند کاهش تعداد نیروی انسانی گرایش دارند. اما به این نکته توجه نشده است که مفهوم اندازه دولت تنها محدود به بعد تعداد نیروی انسانی نمی‌شود. کاهش هزینه‌های بودجه، اصلاح و رفع قوانین و مقررات چالش‌زا و کاهش فعالیت‌های تصدی‌گری، دیگر ابعادی هستند که در کاهش اندازه دولت باید به آنها توجه شود (برگرفته از شهرآئینی، ۱۳۹۸).

تفاوت مفاهیم و ابعاد چابک‌سازی با کوچک‌سازی، نکته‌ای است که در سیاست‌ها از آن غفلت شده است. این واقعیت وجود دارد که دولتی که کوچک می‌شود، ضرورتاً چابک نخواهد بود. اما در سیاست‌های اصلاح نظام اداری ایران، چابک‌سازی و کوچک‌سازی به عطف یکدیگر و حتی به جای هم استفاده شده‌اند. در چنین شرایطی نمی‌توان انتظار داشت که حتی در صورت اجرا و پیاده‌سازی سیاست‌های اصلاح نظام اداری ایران، به اهداف و مزایای مورد انتظار از چابک‌سازی دولت دست پیدا کرد. به بیان دیگر، با توجه به پیش‌نیازها و نتایج مفهوم چابکی، برنامه‌های رسیدن به آن دارای مقتضیات خاص خود هستند. در نتیجه نمی‌توان انتظار داشت که مسیر تعریف شده برای رسیدن به هدف کوچک‌سازی دولت، لزوماً با مسیر رسیدن به هدف چابک‌سازی دولت یکسان باشد.

در ادامه ابعاد مختلف مفهوم کوچک‌سازی توضیح و معنای تعدیل اندازه دولت تعریف می‌شود. سپس نشان داده می‌شود که حتی با فرض اینکه سیاستگذار تمام ابعاد اندازه دولت را در نظر بگیرد و

سازوکارهای محقق شدن آنها را تعریف کند، چابک‌سازی دولت لزوماً محقق نخواهد شد. می‌توان ابعاد مختلف اندازه دولت را بر مبنای نقش‌های دولت در حوزه‌های بودجه‌ای، قاعده‌گذاری، تصدی‌گری و منابع انسانی تعریف کرد (شهرآئینی ۱۳۹۸) (جدول ۲). طبق این چارچوب برای دستیابی به کوچک‌سازی لازم است که دولت هزینه‌ها را کاهش دهد، میزان فعالیت‌های تصدی‌گری را کاهش دهد و نقش مداخلات قانونی در تدوین قواعد و مقررات و حذف مقررات اختلال‌زا را ایفا کند.

جدول ۲. ابعاد مختلف اندازه دولت و معنای تعدیل اندازه دولت (برگرفته از شهرآئینی، ۱۳۹۸)

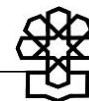
ابعاد اندازه دولت	توضیح	معنای تعدیل اندازه دولت
بودجه‌ای	نسبت بودجه عمومی به تولید ناخالص ملی، چگونگی کسب درآمد و هزینه‌کرد، چگونگی مدیریت تعادل مالی	اصلاح ساختار بودجه (کاهش هزینه‌ها، اصلاح منابع درآمدی و ...)
قاعده‌گذاری	تنوع و تعدد مقررات	مقررات‌زدایی و اصلاح رویه‌های اجرایی
تصدی‌گری	در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، عمرانی و ...	خصوصی‌سازی و برون‌سپاری
منابع انسانی	تعداد و نحوه توزیع نیروی انسانی	اصلاح ساختار و تعدیل نیروی انسانی

۳-۱. کاهش هزینه و رابطه آن با چابکی دولت

یکی از نقش‌های دولت، نقش بودجه‌ای است که در تعدیل اندازه دولت با استفاده از ابزارهای اصلاح و تعدیل ساختار بودجه اعم از اصلاح شیوه درآمدی، اصلاح شیوه هزینه‌کرد، تعدیل میزان مخارج دولت و ایجاد تعادل مالی حاصل می‌شود. برای ایفای این نقش، کوچک‌سازی مهم‌ترین راهکاری است که با هدف کاهش هزینه‌های دولت در سیاست‌های نظام اداری ایران (شهرآئینی، ۱۳۹۸) مطرح می‌شود. اما به فرض اینکه کاهش هزینه‌های دولت رخ دهد، نمی‌توان انتظار داشت که دولت چابک شود.

برای ایجاد سازوکارهای چابک‌سازی نیاز به صرف بودجه برای طراحی و پیاده‌سازی سیستم‌ها، بازبینی فرآیندها و بکارگیری نیروی انسانی متخصص است. بنابراین، اجرای فرآیندهای چابک‌سازی و اصلاحات ساختاری، لزوماً در کوتاه مدت منجر به کسب درآمد و کاهش هزینه دولت نمی‌شوند. در مقابل، انتظار می‌رود اجرای موفق سیاست‌های چابک‌سازی در بلند مدت منجر به کاهش هزینه‌های دولت شود.

طبق تعاریف ارائه شده از چابکی در بخش ۱، برای دستیابی به دولت چابک، صحیح هزینه کردن بودجه و متناسب‌سازی هزینه‌ها اولویت بالاتری دارند. لذا می‌توان انتظار داشت که با تعریف سازوکارهای استفاده صحیح از منابع موجود و به اشتراک‌گذاری منابع بین دستگاه‌ها، دولت به سمت چابکی پیش



رود. با توجه به اینکه استفاده صحیح از منابع موجود منجر به واکنش سریعتر سازمان‌ها و اعمال تغییرات لازم در فعالیت‌ها با توجه به شرایط می‌شود، این امر در بلندمدت می‌تواند منجر به کاهش هزینه‌های سازمان شود. بنابراین انجام اقدامات برای کاهش هزینه، لزوماً پیش‌نیاز دستیابی به چابک‌سازی دولت نیستند. چرا که اگر هزینه‌ها هم کاهش پیدا نکنند، استفاده صحیح از منابع، خود می‌تواند منجر به اثربخشی و چابکی بیشتر شود.

لازم است که به این نکته هم توجه شود که صحیح هزینه کردن بودجه به معنای کاهش هزینه در تمام وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها نیست. بودجه باید متناسب با خدماتی که یک دستگاه ارائه می‌کند، تخصیص داده شود. لذا برای دستیابی به اهداف کاهش هزینه‌های دولت، سازمان امور اداری استخدامی لازم است که سطح لازم برای کاهش هزینه دستگاه‌های مختلف را بر مبنای خدماتی که ارائه می‌کند، تعیین کند و سازوکار مشخصی برای این امر داشته باشد.

۲-۳. مداخلات در قوانین و مقرراتی و رابطه آن با چابکی دولت

یکی از راهکارهای تعدیل اندازه دولت، ایفای نقش دولت در تدوین قواعد و مقررات و حذف قواعد و مقررات اختلال‌زا است. از طریق مداخلات در قوانین و مقررات، خطای دخالت دولت کاهش پیدا می‌کند و اثربخشی بالاتری حاصل می‌شود. در مفهوم چابکی دولت، نکته مهم این است که نظام تدوین مقرراتی به گونه‌ای باشد، که با ایجاد شرایط جدید بتواند با سرعت خود را اصلاح و با شرایط جدید تطبیق دهد. به بیان دیگر، برای دستیابی به چابکی مداخلات در قوانین و مقررات به تنهایی اکتفا نمی‌کند، نیاز به ساختارها و رویه‌های چابک برای اصلاح مقررات است. بنابراین در چابکی خطای دخالت دولت بر مبنای میزان اثرگذاری آنها بر سرعت ارائه خدمات سنجیده می‌شود.

بنابراین تدوین، حذف و یا اصلاح مقررات با هدف کوچک‌سازی لزوماً منجر به چابکی نمی‌شود. بلکه موضوع مهم، این است که در حذف و اصلاح قوانین، مسئله چابک‌سازی مدنظر قرار گیرد و نظام تصمیم‌گیری و سیاستگذاری بر این مبنا اصلاح شود. مثلاً جنبه‌ای از مقررات که می‌تواند اثر زیادی بر کاهش سطح چابکی دولت داشته باشد، ساختارهایی است که مانع از گزارش‌دهی و گزارش‌گیری بین سازمان‌ها می‌شوند. از این‌رو، وجود نظام بازخورد و نظامی که متناسب با تغییر شرایط محیطی، قوانین و مقررات را پالایش و اصلاح کند، ضروری است. اگر چه حذف قوانین اختلال‌زا می‌تواند مقدمه آن باشد، اما نبود نظام تصمیم‌گیری چابک و وجود آشفتگی در نظام‌های تدوین مقررات، مانع از اثرگذاری در راستای افزایش چابکی دولت خواهند شد. به بیان دیگر، لازم است که نظام اصلاح، تدوین قوانین و مقررات از شیوه‌ای پایدار و چابک پیروی کند، به صورتی که با تغییر شرایط انعطاف‌پذیر باشد و خود را تطبیق دهد.

۳-۳. کاهش تصدی‌گری دولت و رابطه آن با چابکی دولت

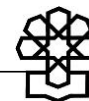
خصوصی‌سازی و استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی جهت کاهش نقش تصدی‌گری دولت، از دیگر راهکارها در راستای تعدیل اندازه دولت است. چنانچه دولت بر فعالیت‌های حاکمیتی متمرکز باشد، می‌تواند از توان پاسخ‌گویی سریع به تغییرات بهره‌مند باشد و با چالش‌های تضاد منافع و تعارض بین فعالیت‌ها و وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری کمتری مواجه شود. از این رو استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی و کاهش فعالیت‌های تصدی‌گری می‌تواند علاوه بر کاهش اندازه دولت به چابکی دولت منجر شود. اما لازمه تحقق چابکی، ایجاد بافتارهای (زمینه‌های) مناسب آن و فراهم نمودن پیش‌نیازهایی از قبیل تمرکززدایی از دولت است. در غیر این صورت، سپردن بخشی از فعالیت‌های حاشیه‌ای به بخش خصوصی، بر چابکی دولت اثرگذار نخواهد بود. سرعت بالای انجام کار در بخش خصوصی، در نهایت با کندی سازوکارهای اداری و بروکراتیک بخش دولتی در تحویل کار مواجه می‌شود و بر سطح چابکی ارائه خدمت به شهروندان اثر چندانی نخواهد داشت.

به این منظور برای دستیابی به چابکی لازم است که علاوه بر اینکه دولت فعالیت‌های تصدی‌گری خود را در جهت کوچک‌سازی کاهش دهد، بلکه در حوزه‌های حاکمیتی هم فعالیت‌هایی را به بخش‌های غیردولتی واگذار کند. بنابراین، برای دستیابی به اهداف چابکی دولت، برنامه‌هایی برای ارتقای توانمندی بخش خصوصی برای مشارکت در اداره عمومی لازم است تا از این طریق سازوکارهای تصمیم‌گیری دولت چابک‌تر شوند. در غیر این صورت، همکاری بخش خصوصی با سطح کیفیتی فاصله‌دار با انتظارات دولت می‌تواند در نهایت به کاهش سرعت دولت برای اعمال وظایف حاکمیتی و ناچالاک بودن دولت منجر شود.

۳-۴. تعدیل نیروی انسانی دولت و رابطه آن با چابکی دولت

همانطور که در ابتدای بخش ۳ اشاره شد، یکی از محورهای اصلی سیاست‌های اصلاح نظام اداری ایران، ارائه برنامه‌های جامع منابع انسانی است. عمده این برنامه‌ها بر کاهش هزینه نیروی انسانی برای دستیابی به کوچک‌سازی دولت متمرکز بوده‌اند. اگر چه سازوکارهای استخدامی ایران، امکان خروج نیروی انسانی ناکارآمد را به حداقل رسانده‌است، با این وجود بخش اعظمی از تلاش‌ها به تعریف راهکارهای کاهش تعداد نیروی انسانی اختصاص یافته است.

اما در برخی موارد نتیجه اجرای سیاست‌های کاهش تعداد نیروی انسانی نه تنها منجر به کاهش هزینه نشدند، بلکه منجر به اعمال هزینه‌های بیشتری به سازمان شده است. به طور مثال از پیامدهای ممکن سیاست‌های کاهش نیروی انسانی، خروج نیروی انسانی کارآمد و زبده از دولت برای بهره‌گیری از مزایای طرح «بازنشستگی زودرس» است. بدون شک از دست دادن نیروی انسانی کارآمد، علاوه بر تبعات بودجه‌ای، منجر به کاهش چابکی دولت می‌شود. بنابراین، لازم است که سیاست‌های کوچک‌سازی با



تحلیل آثار آن بر سطح برآیند کارآمدی نیروی انسانی اجرا شوند و از اجرای سیاست‌هایی که به ظاهر منجر به کاهش هزینه‌های دولت می‌شوند، خودداری نمود. چه بسا که این سیاست‌ها در بلندمدت منجر به هزینه‌ها و صدمه‌های جبران‌ناپذیری به بدنه دولت شوند.

اصلاح فرآیندهای استخدامی و جذب نیروی انسانی چابک، قرار دادن نیروهای موجود در جایگاه متناسب با توانمندی‌ها و صلاحیت‌های آنها از جمله اقدام‌هایی است که در راستای چابک‌سازی دولت از طریق سازوکارهای مربوط به نیروی انسانی می‌توان در نظر گرفت. بنابراین، در راستای چابک‌سازی دولت، افزایش کیفیت نیروی انسانی، تربیت نیروی انسانی انعطاف‌پذیر برای تغییر و تقویت فرهنگ یادگیری در سازمان اولویت دارند. به بیان دیگر دولت چابک نیاز به نیروی انسانی نوآور، مشارکت‌کننده، رهبر، پراگیزه و پذیرنده فناوری دارد (PWC, 2015).

بر مبنای مباحث این بخش، در جدول ۳ تفاوت مفاهیم کوچک‌سازی و چابک‌سازی خلاصه شدند.

جدول ۳. مقایسه کوچک‌سازی و چابک‌سازی

چابک‌سازی	کوچک‌سازی
متغیر بودن استفاده صحیح از منابع در وزارتخانه‌های مختلف و موقعیت‌های مختلف (متناسب‌سازی هزینه)	کاهش هزینه
ایجاد پایداری در نظام تصمیم‌گیری و تدوین مقررات برای شرایط آتی، ایجاد نظام بازخورد جهت اصلاح قوانین و مقررات	حذف و اصلاح قوانین و مقررات اختلال‌زا
تمرکززدایی از دولت و کاهش فعالیت‌های حاکمیتی دولت با ارتقای توانمندی بخش خصوصی برای مشارکت در اداره عمومی	کاهش فعالیت‌های تصدی‌گری دولت از طریق واگذاری آن‌ها به بخش خصوصی
افزایش کیفیت نیروی انسانی، تربیت نیروی انسانی دارای انعطاف‌پذیری برای تغییر و تقویت فرهنگ یادگیری در سازمان	کاهش تعداد نیروی انسانی

یکی از ابعاد کلیدی که در دستیابی به چابک‌سازی دولت ضرورت دارد، اما در مفهوم کوچک‌سازی و ابعاد مختلف اندازه دولت به آن توجه نمی‌شود، بحث یکپارچگی داده و جاری شدن اطلاعات بین سازمانی چه داخل دولت و چه خارج از آن است. برای حل مسائلی که دولت با آن مواجه می‌شود، نیاز به یکپارچگی میان اطلاعاتی است که به صورت پراکنده از منابع مختلف در سازمان‌های مختلف

جمع‌آوری و ذخیره می‌شود. هرچه که توانایی دولت در جمع‌آوری سریع این اطلاعات بیشتر باشد، از چابکی بالاتری برخوردار خواهد بود (Wu, 2007).

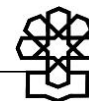
از این رو تعریف سازوکارهای لازم در قوانین و مقررات برای جاری شدن اطلاعات بین‌سازمانی و حل چالش‌های حکمرانی اطلاعات از ابعاد لازم برای دستیابی به دولت چابک هستند. به بیان دیگر، شرط لازم برای تحقق چهار بعد دیگر از چابک‌سازی (جدول ۳)، وجود جریان اطلاعاتی مشخص و منظم بین سازمان‌هاست. در ادامه ضرورت این موضوع با جزئیات بیشتری توضیح داده می‌شود.

۴. ضرورت وجود یکپارچگی اطلاعات و جاری شدن اطلاعات بین‌سازمانی

دسترسی به داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز و تعریف سازوکارهای به اشتراک‌گذاری بین سطوح مختلف دولت (در داخل سازمان‌ها و بین سازمان‌ها) برای ارزیابی شرایط محیطی و درک روند تغییرات لازم است. مشکل اصلی دولت، نبود داده نیست؛ بلکه مشکل اصلی مربوط به یافتن، جایابی و دسترسی به اطلاعات حیاتی و قابلیت اجرای آن است. در واقع ریشه بیشتر مسائل را می‌توان مربوط به نتایج تصمیم‌گیری‌هایی دانست که بر مبنای داده و اطلاعات اخذ نمی‌شوند. زمانی که جریان اطلاعاتی صحیح شکل نمی‌گیرد، تصمیم‌گیرندگان به نتایج ارزیابی پسینی برنامه‌ها و درس‌های آموخته از اجرای برنامه‌های قبلی دسترسی نخواهند داشت. از آنجا که چرخه بازخورد شکل نمی‌گیرد، امکان یادگیری و به تبع آن چابکی سازمان هم کاهش پیدا می‌کند (Parker & Batlett, 2008).

نبود جریان اطلاعاتی مشخص، منجر به فرآیندهای اضافه و فعالیت‌های تکراری داخل هر یک از سازمان‌ها و نبود هماهنگی بین دستگاهی می‌شود. در مقابل، جریان و چرخش اطلاعاتی به نظام قوانین و مقررات کمک می‌کند که ارزیابی خودکار و بازبینی مداوم انجام دهد و با توجه به نتایج ارزیابی، اصلاح رفتار داشته باشد. به بیان دیگر، نظام قوانین و مقررات با جریان اطلاعاتی، خودتنظیم‌گر خواهد بود. چنانچه جریان اطلاعاتی صحیحی شکل بگیرد، بخش اعظمی از فرآیندها می‌توانند به بخش خصوصی واگذار شوند و بدین شکل دولت می‌تواند از فعالیت‌های تصدی‌گری و حتی حاکمیتی خود بکاهد و توان بیشتری صرف راهبری تنظیم‌گری کند.

در صورت دستیابی به چنین شرایطی، در نظام تنظیم و مقررات اطلاعات کافی و شفاف در مورد نحوه عملکرد نظام وجود دارد، امکان دریافت بازخورد از شهروندان و مجریان نظام قوانین و مقررات وجود دارد و به صورت چابک عملکرد نظام قوانین و مقررات مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. متناسب با تغییر شرایط، طبق دستورالعمل‌های شفاف و ساده، سازوکارهای انعطاف‌پذیر تغییر در قوانین و مقررات به کار می‌روند. در چنین شرایط خودتنظیم‌گری، امکان پیاده‌سازی فناوری برای ارائه خدمات ساده‌تر خواهد بود.



در این میان فناوری می‌تواند نقش تسهیل‌گر چابکی دولت را ایفا نماید. فناوری‌های نوین و پلتفرم‌ها به سازمان‌های دولتی اجازه می‌دهند که تصمیم‌های داده محور اتخاذ نمایند، عملکرد خود را بهبود ببخشند، نوآوری را افزایش دهند. نتیجه آنکه سطح رضایت شهروندان از خدمات ارائه شده توسط دولت افزایش پیدا خواهد کرد (Accenture, 2019).

سازمان‌های بخش غیردولتی هم با در اختیار گذاشتن داده‌ها می‌توانند نقش مهمی در سیاستگذاری و پاسخ سریع و چابک دولت داشته باشند (World Economic Forum, 2018). در شیوه همکاری داده‌ای، ذی‌نفعان بخش‌های مختلف، داده‌هایشان را با هدف ارزش‌آفرینی مثبت عمومی، مبادله می‌کنند. پیوند سیستم‌های فناوری اطلاعات عمومی و خصوصی، شرایط را برای تصمیم‌گیری‌های سریع‌تر و دقیق‌تر در حوزه حکمرانی فراهم می‌کند (جوربنیان و همکاران، ۱۳۹۸).

لازم است به این موضوع توجه شود که اجرای برنامه‌هایی مانند ادغام وزارتخانه‌ها بدون تصور از اثر آن بر جریان اطلاعاتی نمی‌تواند در راستای اهداف چابکی و کاهش هزینه باشد. چه بسا وزارتخانه‌ها با هم ادغام شوند، اما به روال گذشته، در بخش‌های مجزا و منفک سازمان دسترسی به فعالیت‌ها و اطلاعات وجود داشته باشد.

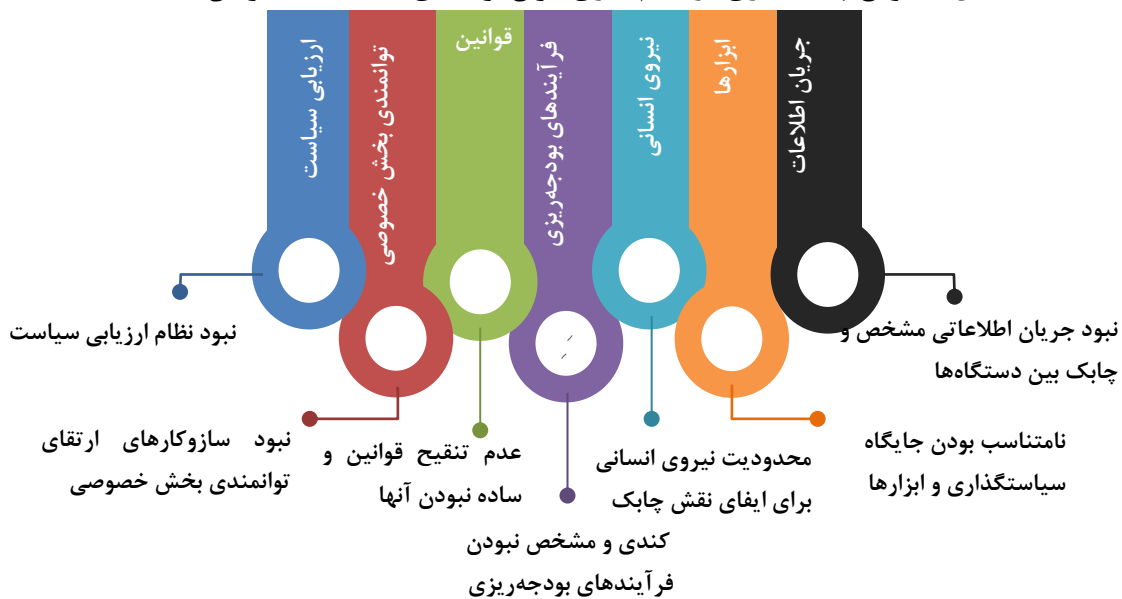
رویکردهای متعددی برای ایجاد ظرفیت شکل‌گیری جریان داده‌ها و یکپارچگی بین داده، فرآیندها و ابزارها مطرح شده است. هنرور و قریشی (۱۳۹۷) با نشان دادن اهمیت یکپارچگی اطلاعات و پیوستگی آن با مسئله اصلاح نظام اداری، سه راهکار استانداردسازی، متمرکزسازی و واسطه‌سازی در سطوح مختلف سامانه‌های اطلاعاتی را تشریح نمودند.

۵. ارائه ابزارها و راهکارهای چابک‌سازی دولت

در این بخش با توجه به چالش‌های موجود در نظام اداری ایران، ابزارها و راهکارهایی برای دستیابی به چابک‌سازی دولت پیشنهاد می‌شوند. همانطور که در بخش دوم مشخص شد، سیاست‌های اصلاح نظام اداری ایران، رویکردی انفعالی و ناکافی به مفاهیم کوچک‌سازی و چابک‌سازی داشته‌اند. باید به این نکته توجه داشت که بالا رفتن هزینه‌های دولت، نتیجه مسائل ریشه‌ای‌تری هستند که طی یک دوره طولانی شکل گرفته‌اند. این مسائل باید شناسایی شوند، سپس برای آنها راهکار فعالانه که از قبل برنامه‌ریزی شده و با مجموعه‌ای از اهداف پیوند خورده‌اند، ارائه شوند. اینکه رویکردهای چابکی تا چه حد می‌توانند در ساختار فعلی و بروکراسی دولت کار کنند، نیاز به بررسی دارند. به نظر می‌رسد یکی از علل ناکارآمدی سیاست‌های اصلاح نظام اداری ایران، کلی‌گویی درباره مفاهیم و درک نکردن الزامات و پیش‌نیازهای چابک‌سازی دولت است. اگر پیش‌نیازها و ابعاد مختلف مفهوم چابکی درک شوند، امکان تجویز توصیه‌های سیاستی متناسب با شرایط کشور به وجود می‌آید.

ارائه راهکار برای حل مسائل مطرح، پیش‌نیاز فعالیت‌های چابک‌سازی دولت هستند. در ادامه بر اساس شناختی که از وضعیت موجود نظام اداری بر مبنای مصاحبه‌های انجام شده با صاحب‌نظران حاصل شده است، مسائلی که ایران در چابک‌سازی دولت با آنها مواجه است، بحث می‌شوند. در همین راستا معنای آماده بودن دولت برای چابکی و عوامل کلیدی موفقیت دولت برای اخذ رویکردهای چابک تعریف می‌شوند. بر مبنای مصاحبه‌های انجام شده با جمعی از صاحب‌نظران حوزه اصلاح نظام اداری ایران (پیوست ۱) و تجارب سیاستی، می‌توان موانع چابک‌سازی را حول هفت محور دسته‌بندی کرد. این هفت محور شامل «نبود جریان اطلاعاتی مشخص و چابک بین دستگاه‌ها»، «نامتناسب بودن جایگاه سیاستگذاری و ابزارها»، «محدودیت نیروی انسانی برای ایفای نقش چابک»، «کندی و مشخص نبودن فرآیندهای بودجه‌ریزی»، «عدم تنقیح قوانین و ساده نبودن آنها»، «نبود سازوکارهای ارتقای توانمندی بخش خصوصی» و «نبود نظام ارزیابی سیاست» است (شکل ۳). در ادامه، با توجه به این موانع و تجارب کشورهای دیگر، تمهیدات لازم که برای رسیدن به هدف چابک‌سازی دولت لازمند، در قالب راهکارها و ابزارها مطرح می‌شوند.

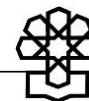
شکل ۳. موانع چابک‌سازی در نظام اداری ایران بر مبنای مصاحبه با خبرگان



۱-۶. استفاده متناسب از منابع و صحیح هزینه کردن

در راستای استفاده متناسب از منابع و صحیح هزینه کردن بودجه راهکارها و ابزارهای ذیل پیشنهاد می‌شوند:

- ایجاد چابکی در فرآیندهای بودجه‌ریزی: کندی و مشخص نبودن فرآیندهای بودجه‌ریزی، مانع از چابکی دولت می‌شود. چرا که مبهم بودن فرآیند بودجه‌ریزی و نبود شفافیت مانع از



پیش‌بینی‌پذیری و اخذ تصمیم در زمان مناسب برای پاسخ به شرایط است.

• **اختصاص بودجه دستگاهی و بین دستگاهی برای فعالیت‌های چابک‌سازی:** برای چابک‌سازی دولت لازم است که بودجه‌ای مشخص برای هر دستگاه و سازمان دولتی جهت اصلاح فرآیندها و ساختارهای سنتی مانع از چابکی دولت تخصیص داده شوند. همچنین یکی از راه‌کارهای مؤثر، اختصاص بودجه‌های بین دستگاهی برای حل مسائل مشترک بین دستگاه‌ها و سازمان‌ها، به‌گونه‌ای که به اشتراک‌گذاری منابع و حداکثر استفاده از منابع شکل بگیرد، است.

• **ایجاد تناسب بین وظایف دستگاه‌ها با ابزارهای سیاستی:** یکی از آسیب‌های نظام اداری، هماهنگ نبودن وظایف دستگاه‌ها و متناسب نبودن اختیارات آن‌هاست. به طور مثال در وضعیت موجود جایگاه و حوزه فعالیت‌های اصلی سازمان امور استخدامی مبهم است. لازم است که نقش سازمان‌های دولتی و سیاستگذاران در نظام کلی اداری ایران مشخص شود و اختیارات و ابزارهای لازم برای ایفای نقش در اختیارشان گذاشته شود. به بیان دیگر، ابزارهای سیاستی لازم است که در اختیار هر یک از دستگاه‌ها باشد، تا در زمان نیاز بتوانند سریع تصمیم‌گیری و به شرایط جدید پاسخ دهند و فضای چابک بودن به آنها بدهد. در چنین وضعیتی سازمان‌ها می‌توانند هزینه‌های خود را متناسب با خدماتی که ارائه می‌کنند، تنظیم کنند.

• **انعطاف‌پذیری منابع و تعریف منابع مشترک میان دستگاه‌ها:** انعطاف‌پذیری شامل توانایی

استفاده از منابع موجود (اعم از منابع انسانی، فیزیکی و بودجه و ...) چه در سطح برنامه یا پروژه و در سطح کل دولت است. انعطاف‌پذیری، نیازمند توانمندی برای جابه‌جایی یا تخصیص مجدد منابع برای پیش‌تیبانی بهتر از اولویت‌های موجود، تخصیص مجدد آنها برای پوشش اولویت‌های جدید در موقعیت‌های بحرانی و تعیین اولویت‌ها برای هدایت تخصیص منابع است (OECD, 2014; Hong & Lee, 2018). این امر از طریق بازمهندسی مجدد فرآیندها و ارائه خدمت نوآور، رویکرد بودجه‌بندی بالا به پایین و کنترل ورودی‌ها، همچنین ارائه خدمات مشترک و توانایی برای تجمیع منابع برای رسیدن به اهداف بین سازمان‌های دولتی قابل دستیابی است. از این‌رو، لازم است که فرهنگ رفع موانع سیار بودن خدمات عمومی ایجاد شود و فرایندهای دولتی به گونه‌ای تغییر پیدا کند که ظرفیت و توانمندی لازم برای فعالیت‌های هوشمندانه‌تر را با همکاری دیگر بخش‌ها داشته باشد (PWC, 2015). همچنین در یک ساختار چابک، دولت می‌تواند با سازوکارهای چابک عقد قرارداد با بخش خصوصی، محدودیت‌های منابع (مالی، انسانی، زمانی، و ...) که برای دستیابی به چابکی لازمند را تأمین کند (Deloitte, 2017).

۲-۶. پایداری در نظام تصمیم‌گیری و تدوین مقررات و شکل‌گیری نظام بازخور

در راستای ایجاد پایداری در نظام تصمیم‌گیری و شیوه تدوین مقررات و همچنین شکل‌گیری نظام بازخور جهت اصلاح قوانین و مقررات، راهکارهای ذیل پیشنهاد می‌شوند:

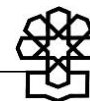
• **تدوین راهکار تنظیم نظام ارزیابی سیاست:** در وضعیت فعلی، نظام ارزیابی سیاست به نظام سنجش عملکرد از منظر کاهش هزینه تبدیل شده است. مشخص نیست که هر یک از دستگاه‌ها در نظام کلی سیاست دولت چه نقشی برعهده دارند و به چه میزان در دستیابی به نقش‌ها و وظایف تعیین شده موفق بوده‌اند. شفافیت در استانداردهای ارزیابی، فرآیندها و روش‌های دستگاه‌ها وجود ندارد و هر دستگاه بنا به موارد سلیقه‌ای و توافقی با سازمان اداری استخدامی عملکرد خود را گزارش می‌دهد. گزارش‌ها و روندهای مشخص‌کننده وظایف هر دستگاه از منظر جریان اطلاعاتی بین دستگاه‌ها و سازوکارهای دریافت و ارائه اطلاعات برای مخاطبان مختلف وجود ندارند. بیشتر شاخص‌های عملکردی فعلی دستگاه‌ها، واضح و قابل اندازه‌گیری نیستند و امکان رصد و پایش در امور اداری میسر نیست. از این‌رو، نیاز به داشتن نظام ارزیابی سیاست‌ها و سنجش عملکرد دستگاه‌ها ضروری است.

• **تنقیح قوانین و ساده‌سازی آنها:** تنقیح در لغت به معنای بررسی و اصلاح کردن قوانینی است که ممکن است ابهام داشته باشند. تنقیح امکان اصلاح قوانین ناسخ و منسوخ، مبهم، متعارض و متناقض را فراهم می‌کند. تنقیح نشدن قوانین و پیچیده بودن آنها منجر می‌شود که فضای سوءاستفاده‌گری باز باشد. بنابراین، برای رسیدن به دولت چابک نیاز است که قوانین ساده و شفاف باشند و نظام بازخور برای اصلاح قوانین و مقررات شکل بگیرد.

۳-۶. توانمندسازی بخش خصوصی برای مشارکت در اداره عمومی و تمرکززدایی از دولت

• **تعیین سازوکارهای ارتقای توان بخش خصوصی برای فعالیتهای حاکمیتی:** در اغلب سیاست‌های کلان کشور، نقش بخش خصوصی به امور سرمایه‌گذاری، مشارکت در هزینه‌های طرح‌های توسعه‌ای و انجام فعالیتهای فنی و تخصصی تقلیل یافته است (Hanafizadeh, Khosravi & Badie, 2019). در حالی که اگر نقش مورد انتظار از بخش خصوصی و مشارکت آنها در سطح فعالیتهای حاکمیتی ارتقا پیدا کند، دولت می‌تواند از حمایت و همراهی بیشتر بخش خصوصی برای دستیابی به اهداف سیاست‌ها و برنامه‌های خود استفاده کند.

• **افزایش پاسخگویی و شفافیت:** فعالیتهای چابک‌سازی لازم است که با هدف افزایش اعتماد میان بازیگران مختلف باشد. اعتماد، به تصمیم‌ها و اقدامات دولت مشروعیت می‌بخشد و شرایط مساعد برای ورود ذی‌نفعان را فراهم می‌کند. افزون بر این، پژوهش‌ها پیشنهاد می‌کنند که سطح اعتماد سیاسی می‌تواند بر اعتماد اجتماعی و یکپارچگی اجتماعی اثر بگذارد. اعتماد برای عملکرد عادلانه و مؤثر نهادهای دولتی و موفقیت سیاست‌های عمومی لازم است (OECD, 2014; Accenture, 2019; Soe & Drechsler, 2018). از این‌رو ایجاد شفافیت در مسئولیت‌ها و تکالیف و درک وظایف هر یک از دستگاه‌ها و سازمان‌ها ضروری است. در همین راستا لازم است که شاخص‌های مشخص برای اندازه‌گیری عملکرد و بحث در مورد



عملکرد هریک از دستگاه‌ها وجود داشته باشد. همچنین، عواملی مانند سطح پاسخگویی بالا به ذی‌نفعان مختلف، باز بودن داده‌ها و یکپارچگی بین دستگاه‌ها از جمله راهکارهای افزایش شفافیت است.

۴-۶. افزایش کیفیت و انعطاف‌پذیری نیروی انسانی و تقویت فرهنگ یادگیری در سازمان

به دلیل عدم تعریف فرآیندهای سازمانی مطابق با معیارهای چابکی، نبود نظام ارزیابی متناسب با آن معیارها، و نداشتن دسترسی به داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز، نیروی انسانی سازمان‌های دولتی در فضایی قرار می‌گیرند که مانع از فعالیت چابک آنها می‌شود. همچنین، با وجود موانع ساختاری و محیطی، تغییرات برنامه‌ریزی شده قابلیت عملیاتی شدن نخواهند داشت. در چنین شرایطی تمایل به تغییر و رفع موانع چابکی به دلیل نتیجه بخش نبودن آن پایین است. بنابراین، اتخاذ سیاست‌هایی مانند تغییر شرایط استخدامی و سخت‌گیرانه‌تر کردن فرآیند انتخاب نیروی دارای صلاحیت‌های علمی و مهارتی برای ایفای نقش چابک، در نتیجه کلی چابک شدن دولت به تنهایی اثر بسزایی نخواهد داشت.

ضرورت اصلاح ساختارها و اصلاح موانع قوانین و مقررات اختلال‌زا در فرآیند چابکی، مسائل اولویت‌داری هستند که برای اثربخشی سایر رویکردهای اصلاح نظام اداری لازم است حل شوند. بنابراین مسئله چابکی دولت محدود به چابکی در سطح نیروی انسانی و فرآیندها نیست، بلکه لازم است که چابکی در عملکرد کل نظام تصمیم‌گیری و اداری کشور وجود داشته باشد.

۵-۶. جریان اطلاعاتی مشخص و چابک بین دستگاه‌ها و سازمان‌های خصوصی

ایجاد ادراک مشترک راهبردی: تعریف مسائل مشترک، سازوکارهای هماهنگی و تدوین دستورالعمل‌های بین دستگاه‌ها می‌تواند منجر به چابکی دولت شود. به بیان دیگر، از طریق جریان اطلاعاتی چابک بین دستگاه‌ها، می‌توان انتظار داشت که مزایای چابکی دولت حاصل شوند. به این منظور لازم است حساسیت استراتژیک ایجاد شود. به این معنا که توانایی ادراک و ایجاد تعادل بین ارزش‌های دولت، ترجیحات اجتماعی، هزینه‌ها و مزایای فعلی و آتی، دانش متخصصین و تحلیل‌ها وجود داشته باشد و از این ادراک در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری استفاده شود. این موضوع با استفاده از شواهد گزینه‌های سیاستی مبتنی بر جست‌وجو و بحث فعال و هدفمند با ذی‌نفعان متعدد حاصل می‌شود. البته باید دقت داشت که حساسیت استراتژیک نتیجه خودبخود جمع‌آوری اطلاعات و شواهد یا افزایش فراوانی و بهبود کیفیت تحلیل‌ها نیست. بلکه حساسیت استراتژیک نیازمند جریان شفاف اطلاعات و تحلیل‌ها از تصمیم‌گیران سیاسی تا سطوح مختلف اجرایی در جهت غنی‌سازی بحث‌ها، مشخص کردن گزینه‌ها و ارزیابی نتیجه‌های ممکن سیاست است.

حساسیت استراتژیک لازم است که نسبت به روندها و ریسک‌هایی که بر حاکمیت عمومی اثر می‌گذارند، و تغییراتی که بر سطح انتظارات اجتماعی اثر می‌گذارند وجود داشته باشد و روندها و تغییرات به عنوان ورودی‌های سیاست‌ها و برنامه‌ها به کار برده شوند. حوزه‌هایی مانند تحریم‌های اقتصادی، مسن شدن جامعه، فقر، بحران مالی، بیماری‌های واگیر، تغییرات آب و هوایی و بلایای طبیعی از جمله محورهای

مطرحی هستند که جامعه با آن مواجه است و نیاز به هماهنگی و تقسیم کار بین دستگاهی دارند. **ایجاد تعهد مشترک:** تعهد مشترک به معنای پایبندی به یک چشم‌انداز مشترک و مجموعه‌ای از هدف‌های کلی است. کاربرد آن هدایت عملکردهای بازیگران عمومی است. همچنین تعهد مشترک، همکاری و هماهنگی لازم میان دیگر بازیگران، در سطوح مختلف دولت و بخش‌های غیردولتی برای رسیدن به چشم‌انداز را ممکن می‌کند. مواجهه با پیچیدگی در حال افزایش چالش‌های سیاستی، نیازمند عملکرد کل دولت برای توسعه و اجرای پاسخ‌های بین دستگاهی است. تعهد مشترک ممکن است نیازمند بازبینی ساختارها، ایجاد همراستایی بین انگیزه‌ها و مدیریت تغییر از طریق رهبری اثربخش باشد.

۷. جمع‌بندی

تفاوت بین دو مفهوم کوچک‌سازی و چابک‌سازی در اسناد سیاستگذاری از آن غفلت شده است. یکسان فرض گرفتن این دو مفهوم منجر شده است که در سیاست‌ها و برنامه‌های اقدام، ضرورت‌ها و پیش‌نیازهای چابک‌سازی دولت مغفول بماند. چابک‌سازی و کوچک‌سازی دولت می‌توانند زمینه‌ساز و پشتوانه یکدیگر باشند، اما یکسان در نظر گرفتن آنها امری اشتباه است. حتی با فرض اینکه دولت راهکارهای مربوط به همه ابعاد کوچک‌سازی را در نظر بگیرد، رابطه تقدم و تأخری بین همه ابعاد کوچک‌سازی و چابک‌سازی ضرورتاً وجود ندارد. چنانچه سیاستگذاران اصلاح نظام اداری ایران، قصد چابک‌سازی دولت را دارند، نمی‌توانند انتظار داشته باشند با مسیر فعلی سیاست‌ها به آن دست پیدا کنند.

در وضعیت فعلی کشور، سیاستگذار ابتدا باید پیش‌نیازهای چابکی از جمله وجود جریان یکپارچه اطلاعاتی بین دستگاه‌ها و برون دستگاه‌ها را فراهم کند. بنابراین، به کار بردن دو مفهوم کوچک‌سازی و چابک‌سازی به جای یکدیگر صحیح نیست و موجب خلط راهکارهای ارائه شده در سیاست‌ها و اهداف مورد انتظار از پیاده شدن طرح‌ها می‌شود. ارزیابی وضعیت کنونی سیاست‌های اصلاح نظام اداری نشان می‌دهد که گام‌های صحیحی در راستای چابک‌سازی برداشته نشده‌اند. راهکارها و مسیر خاص دستیابی به چابکی نیاز به تعریف دارند که در این گزارش به آنها اشاره شد. از این‌رو پیش از سیاستگذاری و اجرای طرح‌هایی در حوزه‌های به‌کارگیری فناوری، کاهش نیروی انسانی و ارتقای انگیزه نیروی انسانی، پرداختن به راهکارهای این مسائل اولویت دارند.

در این گزارش در پنج حوزه ذیل راهکار و ابزارها ارائه شدند:

۱. استفاده متناسب از منابع و صحیح هزینه کردن
۲. ایجاد پایداری در نظام تصمیم‌گیری و تدوین مقررات و ایجاد نظام بازخورد
۳. توانمندسازی بخش خصوصی برای مشارکت در اداره عمومی و تمرکززدایی از دولت
۴. افزایش کیفیت و انعطاف‌پذیری نیروی انسانی و تقویت فرهنگ یادگیری در سازمان
۵. ایجاد جریان اطلاعاتی مشخص و چابک بین دستگاه‌ها و سازمان‌های خصوصی



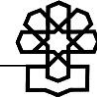
جدول ۱. افراد مصاحبه شده

ردیف	نام و نام خانوادگی	سابقه
۱	دکتر کیومرث اشتریان	دبیر سابق کمیسیون اجتماعی و دولت الکترونیک دولت
۲	دکتر لطف‌الله فروزنده	معاون اسبق توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور
۳	دکتر واعظ مهدوی	معاون اسبق توسعه امور علمی و فرهنگی سازمان برنامه و بودجه کشور
۴	چهار نفر از کارشناسان حوزه اداری و استخدامی کشور	

منابع و مأخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳. آقایی م، آقایی، ر. (۱۳۹۳). ارائه الگوی مفهومی چابکی سازمانی. فصلنامه رشد فناوری، ۱۰، ۳۹، ۴۳-۳۷.
۴. بن سعید، ف.، زاهدی بوشهری نژاد، آ. (۱۳۹۴). تجزیه و تحلیل ساختارهای سازمانی یکی از سازمان‌های دولتی ایران در راستای چابک‌سازی و ایجاد فضای مدیریت مشارکتی، دوازدهمین همایش و ششمین کنفرانس نظام ملی پیشنهادها.
۵. جوربنیان، م.، مرادی، ک.، دهقانپور، ا. (۱۳۹۸). حکمرانی چابک. سیاستگذاری در بستر انقلاب صنعتی چهارم. تحول اداری، ۴ (۵۸).
۶. رفیع‌زاده، ع.، فقیهی، ا.، ترکمن، ا.، زالی، م.، میرحسینی زواره، س.م. (۱۳۹۸). مهندسی نقش و ساختار دولت: بررسی برنامه اول از برنامه جامع اصلاح نظام اداری، تحول اداری، ۴ (۵۸).
۷. رنجبر، ا.، دانش فرد، ک.، فقیهی، ا. (۱۳۹۶). ارائه الگوی دستور کار خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری در ایران. مدیریت دولتی، ۹ (۴)، ۶۴۰-۶۱۵.
۸. رهنورد، ف. (۱۳۹۶). عوامل مؤثر بر عملکرد ادغام سازمان‌ها در بخش دولتی ایران. مدیریت دولتی، ۹، ۴، ۵۹۰-۵۶۹.
۹. عبدالحسین‌زاده، م.، قریشی، س.م.ح.، شهرآئینی، م. (۱۳۹۷). تحلیل پیشینه اصلاح نظام اداری در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات مالییه عمومی و توسعه مدیریت.
۱۰. عبدالحسین‌زاده، م.، قریشی، س.م.ح.، شهرآئینی، م. (۱۳۹۷). راهکارهای بهبود اصلاح نظام اداری مبتنی بر آسیب‌شناسی برنامه‌های گذشته، تحول اداری، ۲ (۵۶).
۱۱. قنبری، س.، اردلان، م.ر.، نصیری، ف.س.، بهشتی‌راد، ر. (۱۳۹۳). ارزیابی اثر فرآیندی و زیرساختی مدیریت دانش بر چابک‌سازی سازمان. پژوهش‌های مدیریت عمومی، ۷ (۲۳)، ۲۷-۵۲.
۱۲. مارکوارت، م.، زالی، م. (مترجم). (۱۳۸۵). ایجاد سازمان یادگیرنده: توسعه عناصر پنج‌گانه برای یادگیری سازمانی. تهران: دانشگاه تهران.
۱۳. منوریان، ع. (۱۳۹۱). مدل اجرای خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری با رویکرد یادگیری. مدیریت دولتی، ۷، ۴، ۸۳۹-۸۶۴.

۱۴. هنرور، ر.، قریشی، م.ح (۱۳۹۷). یکپارچگی اطلاعات و اصلاح ساختاری نظام اداری. به سوی الگوی حکمرانی دیجیتال. مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات بخش اقتصاد عمومی.
15. Accenture (2019). Public Service Agility: Unleashing government innovation in the US.
 16. Brazil's Supreme Audit Institution: The Audit of the Consolidated Year-End Government Report, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264188112-en>.
 17. Carasco, M., Geluk, P., Peters, K. (2018). Agile as the next government revolution. The Boston Consulting Group.
 18. Chatwani, N. (2019). Organizational agility. Exploring the impact of identity on knowledge management. Palgrave macmillan.
 19. Conboy, K. (2009). Agility from first principles: Reconstructing the concept of agility in information systems development. *Information Systems Research*, 20, 329 –354.
 20. Crocitto, M., & Youssef, M. (2003). The human side of organizational agility. *Industrial Management & Data Systems*.
 21. Deloitte (2017). Agile in government: A play book from the Deloitte center for government insights.
 22. Dittrich, Y., Pries-Heje, J., & Hjort-Madsen, K. (2005, May). How to Make Government Agile to Cope with Organizational Change. In IFIP International Working Conference on Business Agility and Information Technology Diffusion (pp. 333-351). Springer, Boston, MA.
 23. Felipe, C. M., Roldán, J. L., & Leal-Rodríguez, A. L. (2017). Impact of organizational culture values on organizational agility. *Sustainability*, 9(12), 2354.
 24. Highsmith, J. (2014). Adaptive Leadership. Accelerating enterprise agility. Addison Wesley.
 25. Hong, S., & Lee, S. (2018). Adaptive governance, status quo bias, and political competition: Why the sharing economy is welcome in some cities but not in others. *Government Information Quarterly*, 35(2), 283-290.
 26. Janssen, M., & van der Voort, H. (2016). Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. *Government Information Quarterly*, 33(1), 1–5.
 27. Jones, D. V., (1998). Downsizing the federal government. The management of public sector workforce reduction. ME Sharpe, Inc.
 28. Hanafizadeh, P., Khosravi, B., & Badie, K. (2019). Global discourse on ICT and the shaping of ICT policy in developing countries. *Telecommunications Policy*, 43(4), 324-338.
 29. Kim, G. Humble, J., Debois, P., Willis, J. (2016). The DevOps handbook: How to create world class agility, reliability and security in technology organizations. The IT Revolution press.
 30. Kulak, D., and Li, H. (2017). The journey of enterprise agility: Systems thinking and organizational legacy. Springer
 31. Lappi, T. and K. Aaltonen (2017). Project governance in public sector agile software projects. *International Journal of Managing Projects in Business*, 10(2): 263 – 294.
 32. Laufer A., Little, T., Russel, J., and Mass, B. (2018). Becoming a project



- leader: Blending planning, agility, resilience and collaboration to deliver successful projects. Palgrave Macmillan.
33. Luna, A. J. D. O., Kruchten, P., Pedrosa, M. L. D. E., Neto, H. R., & de Moura, H. P. (2014). State of the art of agile governance: a systematic review. *International Journal of Computer Science & Information Technology (IJCSIT)*, 6(5), 121-141.
 34. Mergel, I. (2016). Agile innovation management in government: A research agenda. *Government Information Quarterly*, 33(3): 516 –523.
 35. Mergel, I., Gong, Y., & Bertot, J. (2018). Agile government: Systematic literature review and future research. *Government Information Quarterly*, 35(2), 291-298.
 36. Meyer, P. (2015). *The agility shift. Creating agile and effective leaders, teams and organizations.* Bibliomotion.
 37. Morgan, D. (2009). *Covert agile development at the speed of ... government?* Agile 2009 conference, Los Alamitos.
 38. Nuottila, J., Aaltonen, K., & Kujala, J. (2016). Challenges of adopting agile methods in a public organization. *International Journal of Information Systems and Project Management*, 4(3), 65-85.
 39. OECD (2010). *Finland: Working Together to Sustain Success*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086081-en>.
 40. OECD (2014). *OECD Public Governance Reviews Chile's Supreme Audit Institution Enhancing strategic agility and public trust.*
 41. Parker, S., Bartlett, J. (2008). *Towards agile government.* State government of Victoria and Demos.
 42. PWC (2015). *Agile government Responding to citizens' changing needs*, Canada's Public Policy Forum.
 43. Scott, J., Johnson, R., & McCullough, M. (2008, August). *Executing agile in a structured organization: government.* In *Agile 2008 Conference* (pp. 166-170). IEEE.
 44. Soe, R. M., & Drechsler, W. (2018). Agile local governments: Experimentation before implementation. *Government Information Quarterly*, 35(2), 323-335.
 45. World Economic Forum. (2018). *Agile governance. Reimagining policy making in the fourth industrial Revolution.*
 46. Wu, R. (2007). Enterprise integration in e-government. *Electronic Government, an International Journal*, 4(2), 179-190.



شماره مسلسل: ۱۷۸۷۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: چابک‌سازی دولت از منظر اصلاح نظام اداری ایران: تمایز چابک‌سازی و کوچک‌سازی

نام دفتر: دفتر مطالعات مدیریت

مدیر مطالعه: سیدمحمدحسین قریشی

تهیه و تدوین: بیان خسروی

اظهار نظر کننده: محمد عبدالحسین‌زاده

ناظر علمی: روح الله هنرور

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. کوچک‌سازی دولت،
۲. چابک‌سازی دولت،
۳. اصلاح نظام اداری،
۴. نظام تصمیم‌گیری،
۵. جریان اطلاعات



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۹/۱۰