



وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران

تهیه طرح پیشنهادی طراحی نظام ملی اطلاع رسانی

گزارش نهایی

مجری :
مجهید امیدوار

همکاران اصلی :
آصفه اسدبی - امید حسائی
محمد رضا رستمی

ناظر :
دکتر حسین غریبی

۱۳۸۱

بسمه تعالی

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران

تهیه طرح پیشنهادی طراحی نظام ملی اطلاع رسانی

گزارش نهایی

مجری:

مجید امیدوار

همکاران اصلی:

اصغر اسدی

امید حائری

محمدرضا رستمی

ناظر:

دکتر حسین غریبی

۱۳۸۱

بدینوسیله انجام پروژه «تهیه طرح پیشنهادی طراحی نظام ملی
اطلاع‌رسانی» توسط آقای مجید امیدوار به عنوان مجری در مرکز اطلاعات و
مدارک علمی ایران و گزارش نهایی آن تأیید می‌گردد.
لازم می‌داند مراتب قدردانی و سپاس خود را به کلیه دست‌اندرکاران این
طرح تقدیم دارد.

توفیق از اوست

حسین غریبی

رئیس مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران

بسم الله الرحمن الرحيم

پیشگفتار

مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران با هدف تهیه یک طرح پیشنهادی عملی و اجرایی از طراحی نظام ملی اطلاع‌رسانی علمی و فنی برای ارائه به مجامع تصمیم‌گیر ذیربط، به سرمایه‌گذاری در این حوزه پرداخته است و اولین اقدام این سرمایه‌گذاری انجام طرحی با عنوان «تهیه طرح پیشنهادی طراحی نظام ملی اطلاع‌رسانی» است که در ابتدا قرار بود برای حوزه اطلاع‌رسانی علمی و فنی تهیه شود اما یافته‌های پژوهش، ساختاری را پیشنهاد نمود که مستقل از حوزه‌ای خاص در اطلاع‌رسانی باید ایجاد شود و به دلیل ارتباط متقابل حوزه‌های اطلاع‌رسانی با یکدیگر، باید به صورت همزمان بر روی تمام حوزه‌ها اجرا شود و بنابراین محدود به حوزه‌ای خاص از اطلاع‌رسانی نشد.

بر اساس یافته‌های حاصل از مطالعه در این طرح، پیشنهادی تهیه شد که برآورد هزینه و زمان به همراه شرح پروژه‌های لازم برای طراحی نظام را ارائه می‌دهد.

این گزارش دارای چهار بخش است. بخش اول به مفهوم‌سازی دوباره نظام ملی اطلاع‌رسانی می‌پردازد. این بخش دارای سه فصل است: فصل اول مفهوم نظام ملی اطلاع‌رسانی را مورد بررسی قرار می‌دهد. فصل دوم نظام متناظر با مفهوم نظام ملی اطلاع‌رسانی در حوزه سیستم‌ها را تشریح می‌کند. فصل سوم مفهوم نظام ملی اطلاع‌رسانی را در چارچوب نظام متناظر فصل دوم دوباره مفهوم‌سازی می‌کند.

در بخش دوم ساختار نظام ملی اطلاع‌رسانی کشور تعریف و تبیین می‌شود. این بخش شامل چهار فصل است. فصل چهارم به ساختار، وظایف، اداره امور یا مدیریت در دولت را مورد بررسی قرار می‌دهد. فصل پنجم مباحث مربوط به معیارها و ملاحظات تعریف و انتخاب سازمان مرکزی منظومه اطلاع‌رسانی کشور را در بر دارد. فصل ششم شامل کلیات ساختاری و فرایندی سازمان مرکزی تعریف شده در فصل پنجم، خواهد بود. فصل هفتم وظایف رسمی و فرایندهای صف سازمان مرکزی را در قالب نظام تولید رهنمودها شرح می‌دهد.

موضوع بخش سوم ارائه طرح پیشنهادی برای طراحی و اجرای سازمان مرکزی نظام ملی اطلاع‌رسانی است. در فصل هشتم مراحل لازم برای استقرار نظام ملی اطلاع‌رسانی کشور و طراحی و اجرای سازمان مرکزی شرح داده می‌شود. از فصل هشتم به بعد، هر فصل دربردارنده طرح پیشنهادی یکی از پروژه‌های طراحی و اجرای سازمان خواهد بود.

بخش چهارم شامل پیوست‌هایی است که مکمل یا پشتیبان علمی یا موضوعی بخش‌های

پیشین هستند.

مجری طرح نحوه مطالعه گزارش را بدین شکل پیشنهاد می کند. اگر می خواهید از پیشنهاد ارائه شده آگاهی یابید، خلاصه طرح پیشنهادی و سپس به ترتیب بخش های یک، دو و سه (و در صورت نیاز پیوست های ارجاع داده شده) را مطالعه کنید. اگر می خواهید پیشنهاد ارائه شده را ارزیابی کنید، ابتدا پیوست الف و سپس بخش یک تا سه و باقی پیوست ها را مطالعه کنید.

قدردانی

از مرکز اطلاعات و مدارك علمی ایران به خاطر حمایت مالی برای انجام طرح، جناب آقای دکتر حسین غریبی ناظر محترم طرح، جناب آقای اصغر اسدی به خاطر تهیه مطالب پیوست و همکاری در تهیه طرح پیشنهادی سازماندهی و طبقه‌بندی مشاغل، جناب آقای مهندس امید حائری به خاطر همکاری در تهیه طرح پیشنهادی سیستم حسابداری دولتی، سیستم محاسبه قیمت تمام شده پروژه‌ها و سیستم اموال، جناب آقای محمدرضا رستمی به خاطر همکاری در تهیه طرح پیشنهادی سیستم بودجه‌بندی، جناب آقای سیروس علیدوستی به خاطر همکاری در تهیه طرح پیشنهادی سازماندهی و طبقه‌بندی مشاغل، جناب آقای بهزاد پورآمن به خاطر همکاری در تهیه طرح پیشنهادی سیستم مدیریت منابع انسانی، جناب آقای گودرز میرانی به خاطر ترجمه برخی از بخش‌های گزارش، سرکار خانم معصومه السادات کشفی و همکاران ایشان به خاطر حروف‌نگاری گزارش، سرکار خانم میترا موسوی و سرکار خانم اشرف السادات فولادی به خاطر همکاری در دستیابی به مدارك لازم، جناب آقای محمدحسین بشیری راد به خاطر تکثیر مدارك، و سایر کسانی که به نحوی بنده را در انجام این طرح یاری دادند سپاسگزاری می‌نمایم.



فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	خلاصه طرح پیشنهادی
۴	بخش اول
۵	مفهوم سازی نظام ملی اطلاع رسانی
۵	فصل اول
۵	اطلاعات، نظام اطلاعات و نظام ملی اطلاع رسانی
۵	۱-۱-۱-۱ اطلاعات
۵	۱-۱-۱-۱ اطلاعات مستند و غیر مستند
۶	۱-۱-۱-۲ قالب اطلاعات مستند
۶	۱-۱-۱-۳ اطلاعات دست اول، دست دوم و دست سوم
۷	۱-۲-۱ نظام اطلاعات
۸	۱-۳-۱ مدل منطقی نظام اطلاعات
۸	۱-۳-۱ موجودیت ها
۱۰	۱-۳-۱-۲ فرایندها
۱۰	۱-۳-۳-۱ جریان ها
۱۱	۱-۳-۳-۱ محل های انباشت اطلاعات
۱۱	۱-۴-۱ نظام های اطلاعات در عمل
۱۳	۱-۵-۱ ویژگی های زیر نظام های موجود
۱۵	۱-۶-۱ مسئله موجود در مجموعه زیر نظام های اطلاعات و راه حل های آن
۱۷	۱-۷-۱ نظام ملی اطلاع رسانی
۱۹	۱-۸-۱ نظام ملی اطلاع رسانی و سیاست ملی اطلاع رسانی
۲۰	۱-۹-۱ نظام ملی اطلاع رسانی: نظامی از نظام ها
۲۱	فصل دوم
۲۱	منظومه نظام ها
۲۱	۱-۲-۱ مقدمه
۲۲	۱-۲-۲ ویژگی ها
۲۵	۱-۳-۲ انواع منظومه نظام ها
۲۵	۱-۳-۲-۱ منظومه دستوری
۲۵	۱-۳-۲-۲ منظومه همکارانه
۲۶	۱-۳-۳-۲ منظومه مجازی
۲۶	۱-۴-۲ اصول معماری ساخت
۲۷	۱-۴-۲-۱ وضعیت های میانی پایدار
۲۷	۱-۴-۲-۲ سه گانگی سیاست
۲۸	۱-۴-۲-۳ اعمال فشار در فصل مشترک ها
۲۹	۱-۴-۲-۴ تضمین همکاری
۲۹	۱-۵-۲ اهمیت ارتباطات

۳۰	کلیات معماری نظام ملی اطلاع‌رسانی علمی و فنی کشور در قالب مفهوم منظومه نظام‌ها	فصل سوم
۳۰	مقدمه	۱-۳-
۳۰	مقایسه ویژگی‌های منظومه نظام‌ها و نظام ملی اطلاع‌رسانی	۲-۳-
۳۲	کلیات نظام ملی اطلاع‌رسانی	۳-۳-
۳۵	رویکردهای استقرار نظام ملی اطلاع‌رسانی	۴-۳-
۳۹	جمع‌بندی بخش اول	۵-۳-
۴۱	ساختار منظومه اطلاع‌رسانی کشور	بخش دوم
۴۲	حکومت، دولت و اداره امور	فصل چهارم
۴۲	مقدمه	۱-۴-
۴۲	تفکیک واژه‌های حکومت و دولت	۲-۴-
۴۵	حکومت	۳-۴-
۴۵	انواع حکومت	۱-۳-۴-
۴۸	وظایف حکومت و چگونگی انجام آنها	۲-۳-۴-
۴۹	حکومت‌های پارلمانی، ریاست جمهوری و ترکیبی	۳-۳-۴-
۵۱	دولت	۴-۴-
۵۱	انواع قوه مجریه	۱-۴-۴-
۵۲	وظایف دولت	۲-۴-۴-
۵۲	ساختار سازمانی دولت مرکزی	۳-۴-۴-
۵۳	نحوه انجام وظایف دولت در سطوح مختلف آن	۴-۴-۴-
۴۵	سبک مدیریت	۵-۴-۴-
۵۴	اداره امور دولتی	۵-۴-
۵۵	تعریف واژه «اداره امور دولتی»	۱-۵-۴-
۵۶	وظایف مدیریت عالی در اداره امور دولتی	۲-۵-۴-
۵۸	روش انجام وظایف مدیریت عالی	۳-۵-۴-
۵۹	صف و ستاد در دولت	۴-۵-۴-
۶۲	اهمیت نقش ستادی در دولت از دیدگاه بازآفرینی حکومت	۵-۵-۴-
۶۴	انواع سازمان‌های اداری	۶-۵-۴-
۶۶	سازمان‌های مرکزی	۶-۴-
۶۷	سازمان‌های ستادی در حکومت‌های ریاست جمهوری، پارلمانی و ترکیبی	۷-۴-
۶۷	سازمان‌های ستادی در دولت آمریکا	۱-۷-۴-
۶۹	سازمان‌های ستادی در سیستم‌های کابینه‌ای	۲-۷-۴-
۷۳	نتیجه‌گیری	۸-۴-
۷۴	سازمان مرکزی منظومه اطلاع‌رسانی	فصل پنجم
۷۴	مقدمه	۱-۵-
۷۴	ساختار حکومت و دولت در جمهوری اسلامی ایران	۲-۵-

۷۵	ساختار قوه مجریه	۱-۲-۵-
۷۷	رویکرد پیشنهادی ساختار منظومه اطلاع‌رسانی	۳-۵-
۷۷	جایگاه سازمان در حکومت	۴-۵-
۷۷	جایگاه سازمان در دولت	۵-۵-
۷۷	نوع سازمان بر اساس وظیفه	۶-۵-
۷۸	نوع سازمان بر اساس ساختار	۷-۵-
۷۹	جایگاه سازمان در سطح عالی دولت	۸-۵-
۸۰	نتیجه‌گیری	۹-۵-
۸۱	سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور	فصل ششم
۸۱	مقدمه	۱-۶-
۸۱	مفروضات سازمان	۲-۶-
۸۲	وظایف رسمی	۳-۶-
۸۲	مأموریت	۴-۶-
۸۳	الزامات قانونی، سیاسی و ارتباطی	۵-۶-
۸۳	نگاه سیستمی به سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور	۶-۶-
۸۴	حوزه‌های تولید رهنمود	۷-۶-
۸۷	حوزه‌های کارکردی اطلاع‌رسانی	۱-۷-۶-
۸۹	موجودیت‌های اطلاع‌رسانی	۲-۷-۶-
۹۰	حکومت و دولت	۳-۷-۶-
۹۰	زیربناهای اطلاع‌رسانی و فناوری اطلاعات	۴-۷-۶-
۹۱	منابع موردنیاز در اطلاع‌رسانی	۵-۷-۶-
۹۱	مسائل حقوقی، قانونی و اخلاقی اطلاع‌رسانی	۶-۷-۶-
۹۲	مسائل اقتصادی و مالی	۷-۷-۶-
۹۲	صنعت اطلاعات	۸-۷-۶-
۹۲	ارتباط بین‌المللی	۹-۷-۶-
۹۲	سیاست ملی اطلاعات	۱۰-۷-۶-
۹۳	سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور در قالب چارچوب هفت اس	۸-۶-
۹۳	اهداف متعالی	۱-۸-۶-
۹۳	استراتژی‌ها	۲-۸-۶-
۹۴	ساختار	۳-۸-۶-
۹۴	سیستم‌ها، فرایندها و مدل‌ها	۴-۸-۶-
۹۴	سبک مدیریت	۵-۸-۶-
۹۴	کارکنان	۶-۸-۶-
۹۴	مهارت‌ها	۷-۸-۶-
۹۵	نظام تولید رهنمودها	فصل هفتم
۹۵	مقدمه	۱-۷-
۹۶	انجام وظایف رسمی در نظام تولید رهنمودها	۲-۷-

۹۸	برنامه ریزی	۷-۲-۱-
۱۱۱	سیاستگذاری	۷-۲-۲-
۱۴۴	سازماندهی	۷-۲-۳-
۱۴۸	هماهنگی	۷-۲-۴-
۱۵۶	تخصیص منابع	۷-۲-۵-
۱۶۱	نظارت و ارزیابی	۷-۲-۶-
۱۶۸	کنترل	۷-۲-۷-
۱۷۰	ویژگی‌های کلی مدل انجام وظایف در نظام تولید رهنمودها	۷-۳-
۱۷۰	فرایند تولید رهنمودها	۷-۴-
۱۷۲	سیستم دریافت خدمات پژوهشی و مشاوره	۷-۴-۱-
۱۷۲	سیستم اطلاعاتی پشتیبان	۷-۴-۲-

بخش سوم استقرار منظومه اطلاع‌رسانی کشور ۱۷۵

۱۷۶	طراحی و اجرای سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور	فصل هشتم
۱۷۶	مقدمه	۸-۱-
۱۷۹	مراحل طراحی و اجرای سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور	۸-۲-
۱۷۹	طراحی ساختار از طریق سازماندهی و طبقه‌بندی مشاغل	۸-۲-۱-
۱۸۱	سیستم‌های سازمان	۸-۲-۲-
۱۸۲	فهرست سیستم‌های پیشنهادی	۸-۳-
۱۸۲	سیستم‌های فعالیت اصلی سازمان	۸-۳-۱-
۱۸۲	سیستم‌های پشتیبان مدیریت داخلی	۸-۳-۲-
۱۸۳	مشخصات و ویژگی‌های طراحی و اجرای سازمان	۸-۴-
۱۸۳	مجری طراحی و اجرای سازمان	۸-۴-۱-
۱۸۳	طراحی	۸-۴-۲-
۱۸۵	اجرا	۸-۴-۳-
۱۸۶	نتایج نهایی پروژه از لحاظ قالب	۸-۴-۴-
۱۸۷	زمانبندی انجام پروژه‌ها	۸-۵-
۱۸۸	هزینه‌های انجام پروژه‌ها (به تفکیک پروژه و ماه)	۸-۶-
۱۸۹	هزینه‌های مدیریت پروژه‌ها	۸-۷-
۱۸۹	هزینه کل پروژه	۸-۸-

۱۹۰	طرح پیشنهادی طراحی و اجرای نظام تولید رهنمودها	فصل نهم
۱۹۵	طرح پیشنهادی سازماندهی و طبقه‌بندی مشاغل	فصل دهم
۲۳۵	طرح پیشنهادی طراحی و اجرای سیستم مدیریت منابع انسانی	فصل یازدهم
۲۶۸	طرح پیشنهادی طراحی و اجرای سیستم بودجه‌بندی	فصل دوازدهم
۳۰۲	طرح پیشنهادی طراحی و اجرای سیستم حسابداری دولتی	فصل سیزدهم
۳۱۵	طرح پیشنهادی طراحی و اجرای سیستم محاسبه قیمت تمام شده پروژه‌ها	فصل چهاردهم
۳۲۴	طرح پیشنهادی طراحی و اجرای سیستم عقد قراردادها	فصل پانزدهم

۳۲۸	طرح پیشنهادی طراحی و اجرای سیستم روابط عمومی	فصل شانزدهم
۳۳۸	طرح پیشنهادی طراحی و اجرای سیستم اطلاعات انبار	فصل هفدهم
۳۴۶	طرح پیشنهادی طراحی و اجرای سیستم ممیزی عملیاتی	فصل هجدهم
۳۵۴	طرح پیشنهادی طراحی و اجرای سیستم کاربرداری	فصل نوزدهم
۳۶۰	طرح پیشنهادی طراحی و اجرای سیستم بایگانی و دبیرخانه	فصل بیستم
۳۷۰	طرح پیشنهادی طراحی و اجرای سیستم خدمات کتابخانه و مرکز اسناد	فصل بیست و یکم
۳۷۵	طرح پیشنهادی طراحی و اجرای سیستم اموال	فصل بیست و دوم
۳۸۲	طرح پیشنهادی طراحی و اجرای سیستم گزارش‌های مدیریت	فصل بیست و سوم

۳۹۰	پیوست‌ها	بخش چهارم
۳۹۱	مبانی روش پژوهش	پیوست الف
۴۲۲	چارچوب هفت اس	پیوست ب
۴۲۶	نمودار جریان داده‌ها	پیوست پ
۴۳۲	ساختار حکومت و دولت	پیوست ت
۴۶۷	نقش دولت در اطلاعات	پیوست ث
۴۸۹	تشکیلات هماهنگ کننده منظومه اطلاع‌رسانی	پیوست ج
۵۰۳	مقررات اداری و استخدامی کشور در سازماندهی و طبقه‌بندی مشاغل	پیوست چ
۵۷۳	واژه‌نامه فارسی به انگلیسی نام‌ها	پیوست ح
۵۷۸	مراجع	پیوست خ

خلاصه طرح پیشنهادی

۱) **عنوان طرح:** تهیه طرح پیشنهادی طراحی نظام ملی اطلاع‌رسانی.

۲) **نوع طرح:** در تقسیم‌بندی بنیادی، کاربردی، و توسعه‌ای، طرح حاضر از نوع کاربردی است.

۳) **خلاصه طرح:** در این طرح پس از بررسی مبانی و مفاهیم نظام ملی اطلاع‌رسانی، متناظر علمی کلاسیک آن در حوزه سیستم‌ها را پیدا کرده و دوباره مفهوم‌سازی می‌کنیم (فصل‌های ۱، ۲، و ۳). سپس ساختار مناسب برای استقرار نظام ملی اطلاع‌رسانی تعریف و تبیین می‌شود و در ادامه آن، پروژه‌های لازم به همراه هزینه و زمان برای طراحی و اجرای ساختار پیشنهادی ارائه می‌شوند. از جنبه روش پژوهش، یافته‌های حاصل در بخش اول مبتنی بر پارادایم معماری (پیوست الف) است. بر اساس یافته‌های پژوهش، نظام ملی اطلاع‌رسانی یک نظام اطلاعات با مفهوم واژه «نظام» در مقیاس ملی نیست بلکه گونه‌ای از نظام‌هاست که به آنها منظومه نظام‌ها می‌گویند. طراحی منظومه نظام‌ها رویکرد و مبانی خاص خود را دارد و ساختار آن معماری می‌شود نه طراحی. بدین ترتیب ساختاری برای نظام ملی اطلاع‌رسانی پیشنهاد می‌کنیم که بتواند توسعه تدریجی نظام ملی اطلاع‌رسانی را هدایت و کنترل نماید. به وسیله این ساختار ما نظام ملی اطلاع‌رسانی را نمی‌سازیم یا طراحی نمی‌کنیم بلکه آن را شکل می‌دهیم. ساختار پیشنهادی این طرح، سازمانی ملی در دولت است که تشکیل و انجام وظایف آن باعث شکل‌گیری نظام ملی اطلاع‌رسانی می‌شود. در واقع نظام ملی اطلاع‌رسانی، شرایطی نظام‌مند و مناسب در حوزه اطلاع‌رسانی کشور هستند که در اثر انجام اقدامات دیگری حاصل می‌شوند و در این طرح ما ساختار لازم را برای شناسایی و هدایت آن اقدامات ارائه می‌کنیم.

۴) **شرح مسئله یا موضوع پژوهش:** موضوع پژوهش عبارتست از تبیین مفهوم نظام ملی اطلاع‌رسانی و ارائه روش طراحی و استقرار آن.

۵) **هدف پژوهش:** مفهوم‌سازی علمی نظام ملی اطلاع‌رسانی، طراحی کلیات ساختاری و محتوایی نظام ملی اطلاع‌رسانی کشور، تهیه طرح‌های پیشنهادی پروژه‌های لازم برای طراحی نظام ملی اطلاع‌رسانی کشور.

۶) **قلمرو پژوهش:** یک نظام ملی (از جنبه سطح پوشش)

۷) **ضرورت انجام پژوهش / اهمیت موضوع:** مقوله نظام ملی اطلاع‌رسانی از سال‌ها پیش مطرح بوده است و پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز نهادهای عمده اطلاع‌رسانی، درگیر آن شده و طرح‌هایی پیشنهاد کرده‌اند. به استناد «گاه‌شمار نظام ملی اطلاع‌رسانی در جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۶»، تهیه شده در مرکز اطلاعات و مدارک علم ایران، هیچ یک از تلاش‌های انجام شده در این زمینه به نتیجه نرسیده‌اند و این مرکز دریافت است که با این موضوع هیچگاه با یک دیدگاه و روش علمی برخورد نشده است. بر اساس بررسی‌های به عمل آمده توسط مجری، از سال ۱۳۷۶ به بعد، تنها حرکت انجام شده برای این موضوع تشکیل شورای عالی اطلاع‌رسانی بوده است. مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران، تصمیم به پژوهش در زمینه طراحی و اجرای نظام ملی اطلاع‌رسانی صورت گرفته است.

۸) **تعریف واژه‌ها و اصطلاحات:** واژه‌ها و اصطلاحات مربوط به تناسب موضوع در فصل‌های مختلف تعریف شده‌اند. آنچه که در اینجا لازم به ذکر است استفاده از دو واژه «نظام» و «سیستم» است. در زبان فارسی هر یک از این دو واژه در مواردی استفاده شده و مصطلح شده‌اند. به عنوان مثال «نظام ملی اطلاع‌رسانی» و «مهندسی سیستم‌ها». بنابراین ما نیز در جاهای مختلف از واژه مصطلح (نظام یا سیستم) استفاده می‌کنیم.

۹) **چارچوب و پشتوانه نظری و روش پژوهش:** چارچوب و پشتوانه نظری و روش پژوهش در بحث سیستم‌ها می‌گنجند که در پیوست الف به تفصیل آمده است.

۱۰) **مرور سابقه علمی موضوع:** سابقه علمی «نظام ملی اطلاع‌رسانی» در فصل اول و پیوست ج و سابقه علمی روش پژوهش در فصل دوم و پیوست الف آمده است.

۱۱) **مراحل، هزینه و زمان طراحی اجرای طرح پیشنهادی تهیه شده:** بخش سوم شامل مراحل، هزینه و زمان اجرای طرح پیشنهادی است. بر این اساس، هزینه انجام این طرح با فرض شروع از ابتدای سال ۱۳۸۴ حدود ۳۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال و مدت زمان انجام آن ۳ سال برآورد می‌شود.

فصل اول

اطلاعات،

نظام اطلاعات و

نظام ملی اطلاع‌رسانی

۱-۱-۱- اطلاعات^۱

سه واژه داده‌ها^۲، اطلاعات و دانش^۳ معمولاً به جای یکدیگر بکار می‌روند و در این تحقیق، اطلاعات را به صورت عام به جای هر سه واژه بکار می‌بریم مگر اینکه به تفاوتی بین آنها اشاره کنیم. در اینجا از تعریف آمده در واژه‌نامه ای. ال. ای^۴ (یانگ ۱۹۸۳) استفاده می‌کنیم: اطلاعات عبارتست از تمام ایده‌ها، واقعیت‌ها و کارهای خلاقانه ذهن که به صورت رسمی یا غیررسمی و در هر شکل و قالبی رد و بدل، ثبت، منتشر و یا توزیع شده است.

۱-۱-۱-۱- اطلاعات مستند^۵ و غیرمستند

اطلاعات مستند اطلاعاتی هستند که در جایی ثبت شده باشند (یانگ ۱۹۸۳) ولی خیلی از اطلاعات رد و بدل می‌شوند بدون اینکه در جایی ثبت گردند. به عنوان مثال گفتگوهای بین دو پژوهشگر ممکن است در جایی ثبت نشود ولی نتایج کار آنها در شکل‌های مختلف ثبت و منتشر می‌شوند. در این تحقیق هر جا که سخن از اطلاعات باشد فرض بر اطلاعات مستند است مگر غیر آن اشاره شود.

^۱ Information

^۲ Data

^۳ Knowledge

^۴ ALA

^۵ documentary

۱-۱-۲- قالب اطلاعات مستند

طبق استاندارد مارک^۱ ۲۱ (کتابخانه کنگره ۲۰۰۲؛ کمیسیون تخصصی اطلاع‌رسانی و تولید اطلاعات شورای عالی اطلاع‌رسانی ۱۳۸۰)، انواع قالب اطلاعات مستند عبارتند از:

- (۱) کتاب‌ها: مواد متنی که طبیعتاً به شکل تک نگاشت هستند.
- (۲) پاینده‌ها: مواد متنی دارای الگویی تکراری از انتشار؛ مانند نشریات ادواری، روزنامه‌ها، سالنامه‌ها.
- (۳) فایل‌های رایانه‌ای: مورد استفاده در نرم‌افزار رایانه‌ای، داده‌های عددی، چند رسانه‌ای رایانه مدار و سیستم‌ها یا خدمات پیوسته.
- (۴) نقشه‌ها: تمام مواد جغرافیایی شامل نقشه‌های مسطح یا کره‌ها.
- (۵) مواد شنیداری: شامل انواع نوارهای کاست، ریل و غیره.
- (۶) مواد دیداری: تصاویر و اشیاء مثل موادی که دیدنشان نیاز به پروژکتور دارد، تصاویر متحرک (فیلم، ویدئو)، نقوش دوبعدی، کاردستی‌های سه بعدی و اشیائی که در طبیعت به وجود آمده‌اند. وقتی قالب یا رسانه مورد تأکید قرار گیرد این دسته به مواد دیداری آرشیوی اشاره دارد.
- (۷) مواد ترکیبی: مجموعه‌هایی که از دست‌نویس‌ها و مواد آرشیوی که به صورت مخلوطی از مواد پیش گفته در یک مجموعه قرار گرفته‌اند.

۱-۱-۳- اطلاعات دست اول^۲، دست دوم^۳ و دست سوم^۴ (اکاف ۱۹۷۶، ۲۴)

اطلاعات دست اول: اطلاعات تولید شده توسط تولیدکنندگان برای انتقال مفاهیمی که قبلاً منتقل نشده است. برای مثال مقالات، کتاب‌ها و سخنرانی‌های بیان مطالب و یافته‌های جدید.

اطلاعات دست دوم: اطلاعاتی راجع به اطلاعات دست اول به گونه‌ای که بر آگاهی از وجود و دستیابی آنها مؤثر است. برای مثال اطلاعات کتابشناختی و نمایه‌ها.

اطلاعات دست سوم: اطلاعاتی راجع به محتوای دیگر اطلاعات. برای مثال چکیده‌ها، مرورها^۵، خلاصه‌ها^۶ و مقالات گزارش آخرین پیشرفت‌ها^۷.

^۱ MARC(machine readable cataloging)

^۲ Primary

^۳ Secondary

^۴ Tertiary

^۵ reviews

^۶ digests

^۷ state-of-the-art

در این تحقیق، برای راحتی در استفاده و بیان، منظور از اطلاعات دست دوم هر دو اطلاعات دست دوم و سوم می‌باشد مگر اینکه به تفاوت بین آنها اشاره شود. هم‌چنین هر جا سخن از اطلاعات باشد فرض بر همهٔ اطلاعات دست اول، دوم و سوم است مگر به دسته‌ای خاص اشاره شود.

۱-۲- نظام اطلاعات^۱

تعاریف متعددی از نظام اطلاعات در حوزه‌های علوم کامپیوتر، مدیریت، تئوری اطلاعات و کتابداری و اطلاع‌رسانی مطرح شده است که برای نمونه می‌توان به تعاریف زیر اشاره نمود:

- (۱) هر نظامی که با هر نوع از اطلاعات سروکار دارد (لیستون و شونه ۱۹۷۸).
- (۲) هر ترکیبی از منابع اطلاعات با هر گونه مکانیزم دسترسی یا بازیابی برای تولید یا استفاده از آن (بورت و کینوکن ۱۹۹۰).

(۳) مجموعه‌ای از عناصر مرتبط که داده و اطلاعات را جمع‌آوری می‌کنند (ورودی‌ها)، بر روی آنها کار انجام داده و آنها را ذخیره می‌کنند (پردازش) و آنها را اشاعه و انتشار می‌دهند (خروجی‌ها) و مکانیزمی برای بازخورد ارائه می‌دهند (استیر ۱۹۹۶، ۱۶).

اما در واژه‌نامه ای. ال. ای (یانگ ۱۹۸۳) تعریفی متناسب با حوزه کتابداری و اطلاع‌رسانی ارائه شده است که در اینجا نیز مبنای کار قرار می‌گیرد؛ یک نظام کامل طراحی شده برای تولید^۲، جمع‌آوری^۳، سازماندهی^۴، ذخیره^۵، بازیابی^۶ و اشاعه^۷ اطلاعات در یک مؤسسه، سازمان یا هر حوزه تعریف شده دیگر از جامعه.

این تعریف علاوه بر اینکه مفاهیم کلی نظام اطلاعات را که از دیگر تعاریف نیز برمی‌آید، در خود دارد همه فرایندهای قابل تصور در هر گونه نظام اطلاعات را نیز شامل می‌شود. هم‌چنین در اشاره به این فرایندها، از واژه‌های فنی و پذیرفته شده حوزه کتابداری و اطلاع‌رسانی استفاده می‌کند که به شکل مطلوبی در موضوع تحقیق بکار گرفته می‌شوند.

^۱ Information System

^۲ Generation

^۳ Collection

^۴ Organization

^۵ Storage

^۶ Retrieval

^۷ Dissemination

۱-۳- مدل منطقی نظام اطلاعات

بر اساس این تعریف، ما یک مدل منطقی نظام اطلاعات را در حوزه اطلاعات علمی و فنی در قالب نمودار جریان داده‌ها^۱ به صورت زیر تعریف می‌کنیم (شکل ۱). در ادامه هر یک از اجزای این نظام شرح داده می‌شود:

۱-۳-۱- موجودیت‌ها^۲

(۱) تولیدکنندگان اطلاعات: افراد، مؤسسات، سازمان‌ها و انجمن‌هایی که یکی از خروجی‌های آنها، اطلاعات مستند دست اول باشد.

(۲) ایجادکنندگان دسترسی به اطلاعات دست اول: افراد، مؤسسات، سازمان‌ها و انجمن‌هایی که به هر شکلی، اطلاعات مستند دست اول را دسترس‌پذیر می‌کنند.

(۳) سازمان دهنندگان اطلاعات دست اول: افراد، مؤسسات، سازمان‌ها و انجمن‌هایی که اطلاعات مستند دست اول را سازماندهی کرده و اطلاعات دست دوم مربوط به آنها را تولید می‌کنند.

(۴) ذخیره‌کنندگان اطلاعات: افراد، مؤسسات، سازمان‌ها و انجمن‌هایی که به هر شکلی اطلاعات دست اول و دوم را در جایی ذخیره می‌کنند.

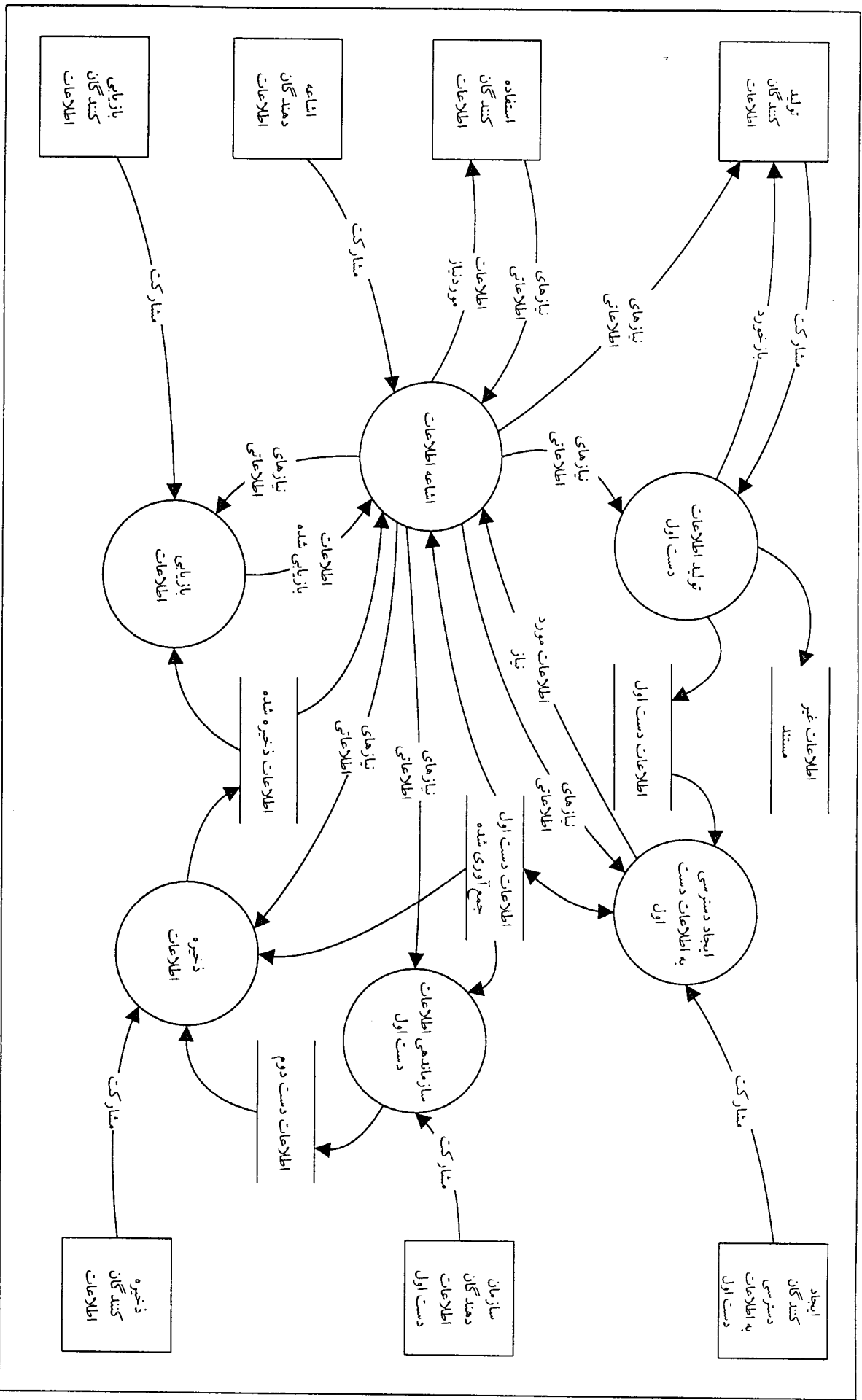
(۵) بازیابی‌کنندگان اطلاعات: افراد، مؤسسات، سازمان‌ها و انجمن‌هایی که اطلاعات ذخیره شده را بازیابی می‌کنند یا در امر بازیابی اطلاعات، پشتیبانی فنی و اجرایی می‌کنند.

(۶) اشاعه‌دهندگان اطلاعات: افراد، مؤسسات، سازمان‌ها و انجمن‌هایی که در هر شکل و قالبی به اشاعه اطلاعات می‌پردازند.

(۷) استفاده‌کنندگان اطلاعات: افراد، مؤسسات، سازمان‌ها و انجمن‌هایی که از اطلاعات استفاده می‌کنند.

^۱ Data Flow Diagram (DFD) (به پیوست پ مراجعه کنید)

^۲ Entities



شکل ۱- مدل منطقی نظام اطلاعات در قالب نمودار جریان داده‌ها

۱-۳-۲- فرایندها^۱

(۱) تولید اطلاعات دست اول: به فعالیت‌هایی گفته می‌شود که دست‌اندرکار تولید اطلاعات مستند دست اول باشند.

(۲) ایجاد دسترسی به اطلاعات دست اول: فعالیت‌ها، فرایند و راهکارهایی که صرف‌نظر از ایجاد دسترسی به اطلاعات دست دوم، خود اطلاعات مستند دست اول را دسترس‌پذیر می‌کنند.

(۳) سازماندهی اطلاعات دست اول: فعالیت‌ها، فرایندها، روش‌ها و فنونی که به توصیف اطلاعات مستند دست اول و همچنین محتوا، ویژگی‌ها و اهداف آنها می‌پردازند و این توصیف‌ها را به گونه‌ای سازماندهی می‌کند که استفاده‌کنندگان و جویندگان اطلاعات از وجود محتوای آنها آگاهی یابند.

(۴) ذخیره اطلاعات: به فعالیت‌ها، امور و فرایندهایی گفته می‌شود که به نگهداری و ذخیره اطلاعات دست اول و دوم در هر شکل و قالبی می‌پردازند.

(۵) بازیابی اطلاعات: به جستجو و یافتن اطلاعات از بین اطلاعات ذخیره شده، بازیابی اطلاعات گفته می‌شود.

(۶) اشاعه اطلاعات: عرضه اطلاعات (دست اول و دوم) در هر شکل و قالبی به استفاده‌کنندگان اطلاعات بنا بر خواست آنها یا با هدف بازاریابی، آگاهی‌رسانی و تبدیل نیاز به تقاضا اشاعه اطلاعات نامیده می‌شود.

۱-۳-۳- جریان‌ها^۲

(۱) مشارکت: هر گونه علاقه، الزام، وظیفه، احساس مسئولیت یا اختیار که منجر به دخالت یک موجودیت در یک فرایند می‌شود در اینجا مشارکت نامیده می‌شود.

(۲) بازخورد: هر گونه نظر، پیشنهاد و انتقاد منتقل شده به یک موجودیت که مستقیماً به مشارکت آن در یک فرایند مربوط شود.

(۳) نیازهای اطلاعاتی: تمام نیازهای اطلاعات استفاده‌کنندگان اطلاعات.

(۴) اطلاعات مورد نیاز: نیازهای اظهار شده از سوی استفاده‌کنندگان اطلاعات یا نیازهای تشخیص داده شده و سپس پاسخ داده شده از سوی اشاعه‌دهندگان اطلاعات.

(۵) اطلاعات بازیابی شده: اطلاعاتی که از طریق فرایند بازیابی اطلاعات استخراج شده‌اند.

^۱ Processes

^۲ Flows

۱-۳-۴- محل‌های انباشت اطلاعات^۱

(۱) اطلاعات دست اول: محل‌هایی که اطلاعات دست اول تولید شده در هر شکل و قالبی

آماده عرضه می‌شوند.

(۲) اطلاعات دست اول جمع‌آوری شده: محل‌هایی که اطلاعات دست اول برای استفاده و

دسترسی گروه یا جامعه‌ای از افراد، مؤسسات یا سازمان‌ها جمع‌آوری می‌شوند.

(۳) اطلاعات دست دوم: محل‌هایی که اطلاعات دست دوم در هر شکل و قالبی آماده عرضه

یا ذخیره می‌شوند.

(۴) اطلاعات ذخیره شده: محل‌هایی که اطلاعات (دست اول و دوم) در هر شکل و قالبی در

آنها ذخیره می‌شوند.

۱-۴- نظام‌های اطلاعات در عمل

در عمل نمی‌توان یک نظام اطلاعات (مطابق آنچه تعریف شد) به مفهوم واقعی واژه «نظام»

پیدا کرد. تعاریف متعددی از نظام وجود دارد که در اینجا به برخی از آنها اشاره می‌شود:

واژه‌نامه ویستر:

گروهی از اجزای وابسته و دارای تعامل که یک کل واحد را تشکیل می‌دهند.

(لیستون و شونه ۱۹۷۸):

مجموعه‌ای از عناصر که (۱) به صورت دقیق مرتب شده و چیده شده باشند، (۲) به صورت مناسب

با یکدیگر مرتبط باشند و (۳) یک هدف خاص را تأمین کنند.

(زواس ۱۹۹۲، ۳۸۴):

مجموعه‌ای از اجزاء که یک کل واحد را تشکیل می‌دهند.

(رضائیان ۱۳۷۶، ۲۷):

سیستم، مجموعه‌ای از اجزاء و روابط میان آنهاست که توسط ویژگی‌هایی معین، به هم وابسته یا

مرتبط می‌شوند و این اجزاء با محیطشان یک کل را تشکیل می‌دهند.

(بلن‌چارد و فابریکی ۱۹۹۰، ۱):

یک بدنه هماهنگ از روش‌ها یا یک طرح یا برنامه پیچیده رویه‌ها مانند سیستمی از سازمان و

مدیریت.

مجموعه‌ای از اجزای مرتبط که برای هدف مشترکی با هم کار می‌کنند.

^۱ Data stores

(اکاف ۱۹۷۱):

نظام مجموعه‌ای از عناصر مرتبط است.

(کلیر ۲۰۰۰):

- مجموعه‌ای از اجزاء مربوط به هم که برای یک هدف مشترک در شکلی سازمان داده شده با یکدیگر تعامل دارند.
- مجموعه‌ای از بخش‌ها که با تعامل با یکدیگر به عنوان یک کل عمل می‌کنند.
- ارزش افزوده یک نظام باید حاصل ارتباط بین اجزاء باشد نه خود اجزاء.
- مجموعه‌ای از چیزهای متفاوت که به شکلی با هم مرتبط‌اند که نتیجه‌ای بزرگتر از آنچه که هر یک از اجزاء به صورت جداگانه می‌توانند، تولید کند.
- مجموعه‌ای از عناصر سازمان داده شده برای انجام یک یا چند وظیفه مشخص.

آنچه که در تمام این تعاریف قابل برداشت است عبارتست از: (۱) وجود ارتباطی که به صورت آگاهانه بین اجزای نظام برقرار یا خلق شده است و (۲) یک هدف یا مقصود مشترک برای هر یک از اجزای نظام و رای اهداف یا مقاصد هر یک از اجزاء. نظام‌های اطلاعات موجود این دو ویژگی را ندارند و آن نظام کامل (مدل منطقی اشاره شده)، منسجم و هماهنگ از اطلاعات به مفهوم واقعی واژه «نظام» وجود ندارد و نمی‌تواند وجود داشته باشد. در این خصوص می‌توان به دلایل زیر اشاره کرد. این دلایل به شرایطی اشاره می‌کنند که مانع دستیابی نظام‌های اطلاعات موجود به دو ویژگی اشاره شده می‌شوند.

(۱) اجزای نظام به صورت تدریجی و تکاملی مطرح شده‌اند؛ تا وقتی که اطلاعات به شکل

مستند (از کتیبه‌های خشتی و سنگی گرفته تا کاغذ پاپیروس) در نیامدند محلی برای نگهداری آنها (کتابخانه) مطرح نبود. تا زمانی که صنعت چاپ وجود نداشت حجم اطلاعات مستند به اندازه‌ای نبود که نیاز به سازماندهی اطلاعات به شکل امروزی شکل بگیرد. طی دو تا سه قرن اخیر است که حجم و پراکندگی جغرافیایی دانشمندان، پژوهشگران و دانشجویان به حد و اندازه‌ای رسیده است که بحث نیاز به اطلاعات علمی و فنی اهمیت می‌یابد. پدیده انفجار اطلاعات باعث گردید تا ذخیره و بازیابی اطلاعات به صورت موضوعی جدی و علمی در رشته‌های کتابداری و اطلاع‌رسانی و کامپیوتر مطرح شود. این روندها و تغییرات مبین آن است که اجزای نظام (موجودیت‌ها، فرایندها، جریان‌ها و محل‌های انباشت اطلاعات) به تدریج تعریف و اجرا شده‌اند. تکامل تدریجی

اجزا باعث می‌شود که ارتباط و انسجام سیستمی، همواره و در بین تمام اجزای نظام به صورت آگاهانه و پیش‌بینی شده برقرار نگردد.

(۲) اجزای نظام اطلاعات به طور طبیعی از تنوع بالایی برخوردارند؛ این تنوع از چند جنبه قابل بررسی است. فرایندهای نظام متنوع بوده و هر کدام دارای اصول، مبانی و دانش فنی متفاوتی هستند. موجودیت‌های نظام طیف متنوعی از افراد جامعه و سازمان‌های دولتی و خصوصی را شامل می‌شود. جریان اطلاعات و محل‌های انباشت اطلاعات از جهت محتوا، قالب و فناوری متفاوتند. این تنوع باعث می‌شود که نتوان تمام ارتباط‌ها و انسجام‌های لازم برای یک نظام را برقرار کرد.

(۳) نظام اطلاعات به طور طبیعی از وسعت بالایی برخوردار است؛ پراکندگی جغرافیایی موجودیت‌ها، وسعت قابل ملاحظه در مدیریت اجزاء، وسعت حوزه‌های فنی و محتوایی نظام همه مواردی هستند که استقرار یک نظام کامل را دشوار می‌نمایند.

۱-۵- ویژگی‌های زیرنظام‌های موجود

در عمل زیرنظام‌هایی وجود دارند که بخشی از اطلاعات را شامل می‌شوند. به عنوان مثال می‌توان به نظام اشاعه اطلاعات گزینشی، نظام‌های همکاری بین کتابخانه‌ها، نظام فهرست‌نویسی و غیره اشاره نمود. به صورت نظام‌مند می‌توان نظام‌های موجود اطلاعات را از جنبه فنی، عملیاتی، اقتصادی و سیاسی بررسی نمود. البته جنبه‌ها و عوامل دیگری را نیز می‌توان مد نظر قرار داد اما در این مرحله از تحقیق، چهار جنبه یاد شده هدف ما را برآورده می‌کنند. این بررسی خاص یک کشور نیست و کمابیش در هر کشوری دیده می‌شود اما حد و اندازه شرایط مربوط به هر یک از جنبه‌ها متفاوت است.

(۱) فنی: جنبه فنی را می‌توان به دو دسته نرم‌افزاری و سخت‌افزاری تقسیم نمود. در دسته نرم‌افزاری، مواردی همچون استانداردها، راهنماها، فصل مشترک‌ها، شبکه‌های همکاری، نرم‌افزارهای رایانه‌ای، دانش فنی و کانون‌ها و انجمن‌ها مد نظر قرار می‌گیرد. در عمل به دلیل گسستگی زیرنظام‌ها، از استانداردهای مفید و فراگیر کمتر استفاده می‌شود. به راهنماهایی که به نحوه استفاده، دسترسی، استانداردسازی و هماهنگی می‌پردازند بهایی داده نمی‌شود. فصل مشترک‌های بین زیرنظام‌ها یا تبیین نشده است و یا از استانداردهای کافی و مناسب برخوردار نیستند. برخی از شبکه‌های همکاری وجود دارند اما ممکن است به دلایل عملیاتی، اقتصادی و یا سیاسی فراگیر و اثر بخش نباشند. در نرم‌افزارهای رایانه‌ای از استانداردهای مورد نیاز خبری نیست. دانش فنی مربوط به هر یک از

زیرنظام‌ها به صورت استاندارد شکل نگرفته‌اند. کانون‌ها و انجمن‌های مربوطه یا وجود ندارند و یا در صورت وجود ممکن است نقش خود را به صورت محلی ایفا نمایند.

در دسته سخت‌افزاری به مواردی همچون رایانه‌ها، شبکه‌ها (اینترنت، وب، محلی...) و خطوط ارتباطی توجه می‌شود. شرایط این عوامل ممکن است به گونه‌ای باشد که زمینه‌های لازم برای ارتباط بین زیرنظام‌ها فراهم نگردد.

(۲) **عملیاتی:** همانگونه که اشاره گردید در عمل زیرنظام‌هایی وجود دارند که بخشی از نظام کامل اطلاعات را شامل می‌شوند. به دلیل ماهیت تکاملی زیرنظام‌ها، هر یک در زمان‌های متفاوت تشکیل شده و در طول زمان توسعه می‌یابند. این زیرنظام‌ها مستقل از هم تشکیل می‌شوند. موجودیت‌های زیرنظام‌ها به حوزه‌های متفاوتی از بخش دولتی و خصوصی تعلق دارند و از استقلال عملیاتی و مدیریتی برخوردارند. هر یک از زیرنظام‌ها در جهت برآوردن اهداف مسئولان خود شکل گرفته‌اند و معمولاً توجهی به دیگر زیرنظام‌های مرتبط با خود ندارند (یونسکو ۱۳۷۶ ب). وظایف، اهداف، مأموریت‌ها، استراتژی‌ها و سیاست‌های هر یک از زیرنظام‌ها بسته به اینکه با چه موجودیت‌هایی رابطه داشته باشند متفاوت است و بعضاً موجب پیدایش تناقض و دوباره‌کاری می‌شوند. فرایندهای هر یک از زیرنظام‌ها ممکن است متفاوت از مشابه آن در دیگر زیرنظام‌ها انجام شود. اجتماع تمام زیرنظام‌های موجود نمی‌تواند نقش مدل منطقی نظام اطلاعات و اهداف آن را برآورده سازد.

(۳) **اقتصادی:** اقتصاد اطلاعات کمتر مورد توجه قرار گرفته است چرا که نیازمند تفکر سیستمی و کل‌نگر به کل نظام اطلاعات است. به همین دلیل در بخش اطلاعات کمتر سرمایه‌گذاری صورت می‌پذیرد و مکانیزم‌های اقتصادی، بازار و شبه‌اقتصادی کمتر نمود می‌یابند. بخش اطلاعات تا حد زیادی متعلق به دولت بوده و این بخش وابسته به بودجه دولت است. درآمدزایی در این بخش به دلایل حمایتی، اجتماعی و فرهنگی کمتر رشد یافته است.

(۴) **سیاسی:** نظام اطلاعات به دلیل ماهیت توسعه تدریجی و تکاملی و دیگر دلایلی که اشاره شد از پیش طراحی شده نیست و بیشتر به صورت نوحاسته توسعه یافته است و تحت این شرایط نتوانسته است متولی خاصی پیدا کند. دولت در نقش خود به این حوزه (مانند حوزه‌های دیگر) توجه خاص ندارد و این عدم توجه خاص، به دلیل ماهیت شکل‌نیافته نظام اطلاعات و غیر ملموس آن تشدید شده است. ساختار بخش اطلاعات و اطلاع‌رسانی

به صورت فرعی و حاشیه‌ای توسعه یافته و وظایف، اهداف، مأموریت و استراتژی‌های این بخش شکل نگرفته‌اند و در صورت وجود، به دلیل توجه فرعی و حاشیه‌ای، حاوی تناقضات و دوباره‌کاری‌های متعدد است. سیاست‌ها و دستورالعمل‌های سامانده زیرنظام‌ها کمتر تبیین و تدوین شده‌اند. عملکرد بخش دولتی و خصوصی در حوزه اطلاعات مورد توجه قرار نگرفته‌اند و چارچوب وجودی و عملکردی هر یک تعریف نشده‌اند و تحت این شرایط فضای رقابتی یا همکاری کمی ایجاد شده است. دولت نقش‌های خود را (برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی، کنترل، تخصیص منابع و...) بدون توجه به نظام کامل اطلاعات ایفا می‌نماید و این خود به شرایط موجود نظام‌های اطلاعات کمک می‌کند.

۱-۶- مسئله موجود در مجموعه زیرنظام‌های اطلاعات و راه‌حل‌های آن

شرایط فوق باعث می‌شوند که مجموعه زیرنظام‌های اطلاعات که در عمل وجود دارد نتواند هدف کلی مدل منطقی نظام اطلاعات (که می‌تواند به صورت خام ارضاء نیازهای اطلاعات تمام نیازمندان به اطلاعات فرض شود) را برآورده سازد. همانگونه که اشاره شد دلیل عمده این ناتوانی این است که مجموعه زیرنظام‌های اطلاعات موجود یک نظام کامل اطلاعات با کارایی و اثربخشی مطلوب را فراهم نمی‌آورد. هم‌چنین دیگر دلایل را می‌توان در شرایط تشریح شده جستجو نمود.

بنابراین در اینجا مسئله‌ای شکل می‌گیرد و آن این است که چگونه می‌توان به اهداف یک نظام کامل اطلاعات در یک کشور دست یافت. بنابر دلایل یاد شده، راه حل این مسئله را باید در راه‌های دستیابی به یک نظام کامل اطلاعات جستجو کرد.

از میان راه‌های دستیابی به یک نظام کامل اطلاعات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد که ممکن است در برخی موارد همپوشانی داشته باشند:

(۱) ایجاد یک نظام کامل در قالب یک نظام ملی اطلاعات؛ اگر این روش امکان‌پذیر هم باشد اجرای آن خیلی مشکل است و در عمل وجود ندارد (جاج ۱۹۶۷). تنها در شوروی سابق (سیریدوف ۱۹۶۷، ۱۸۲-۱۹۸) چنین روشی به صورت متمرکز پیاده گردید که البته فقط بخش آکادمیک را پوشش می‌دهد.

(۲) تعریف مجدد و باز طراحی ساختار بخش دولت و بخش خصوصی؛ به گونه‌ای که تمهیدات و ملزومات یک نظام کامل اطلاعات اندیشیده شود.

(۳) نظام ملی اطلاع‌رسانی

یونسکو (۱۹۶۷) راه اول و دوم (اشاره شده در بالا) را با عنوان «طرح بنیادین» و راه سوم را با عنوان «طرح تشخیص» مطرح می‌کند. البته این دو طرح در راستای ایجاد نظام ملی اطلاع‌رسانی بیان شده‌اند اما در اینجا، با توجه به مطالب آمده، ما تنها «طرح تشخیص» را مشابه راه «نظام ملی اطلاع‌رسانی» می‌دانیم.

طرح بنیادین طرحی است که در آن ایجاد زیرنظام‌ها تقریباً از صفر شروع می‌شود. یعنی تأسیسات یا ساختار جدیدی به عنوان یک راه حل مقدماتی طراحی می‌شود. طرح تشخیص طرحی است که با ساختار یا نظام موجود سروکار دارد. در واقع طرحی مورد نیاز است که عملکردهای وضعیت موجود را در راستای نظام ملی اطلاع‌رسانی تغییر دهد. در یک نظام موجود، هر چه عوامل یا واحدهای گوناگون با هم متفاوت باشند، دستیابی به یکپارچگی یا هماهنگی دشوارتر خواهد بود.

طرح بنیادین را می‌توان به سه شکل به کار برد: (۱) راه‌اندازی سازمانی کاملاً جدید، (۲) ایجاد نوع جدیدی از نظام رسمی در سازمان‌های موجود و (۳) بازطراحی سازمان‌ها و زیرنظام‌های موجود. در یک ساختار مناسب، تشکیلاتی برای سیاستگذاری یکپارچه در حد میانه و برای خدمات عملی است و چنین تشکیلاتی غالباً شکل یک مؤسسه مرکزی را به خود می‌گیرد. یونسکو برای حل مشکلات مستندسازی کشورهای در حال توسعه غالباً چنین مدلی را ارائه داده است. از جمله نمونه‌های این مدل می‌توان به مؤسسه جماهیری اطلاع‌رسانی علمی و فنی^۱، مرکز مدارک ملی هند^۲ و مرکز اطلاع‌رسانی علوم و فناوری ژاپن^۳ اشاره کرد. چنین مؤسسه‌ای باید هم یک سازمان هماهنگ‌کننده و هم مسئول فعالیت‌های عملی باشد. از مزایای چنین روشی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

(۱) مدیریت مرکزی که کاهش دوباره کاری‌ها و بهره‌گیری از امور یکنواخت روزانه را ممکن می‌سازد

(۲) تمرکز بودجه در یک سازمان واحد

(۳) رویکرد و کیفیت یکسان خدماتی که به بهره‌گیران ارائه می‌شود

(۴) ثبات در تحقق سیاست اتخاذی واحد هماهنگ‌کننده مرکزی در سطح بین‌المللی

^۱ VINITI

^۲ INSDOC

^۳ JICST

اما این روش زیان‌هایی نیز دارد: برای بسیاری از مؤسسات پژوهشی و انجمن‌های تجاری تحمل‌ناپذیر است (موضوع استقلال زیرنظام‌ها) که از خدمات خود (که ممکن است بسیار پیشرفته باشد) به نفع خدمات متمرکز یک مؤسسه دیگر دست بکشند. خدمات مرکزی بنا به ماهیت کلی خود همواره از جبهه پژوهش‌های علمی نسبتاً دور است از این رو خدمات ارائه شده محدود و کهنه خواهد بود. همین امر در ارائه خدمات به صنعت نیز مصداق دارد. این تمرکزگرایی در چنین مؤسسه‌ای مشکلاتی را نیز در هماهنگی فعالیت‌های آن با فعالیت دیگر نهادها باعث خواهد شد.

موضوع یکپارچگی در نظام ملی اطلاع‌رسانی دارای گونه‌ای ناشناختگی است و برای برخورد با آن باید از درک وضعیت موجود و تغییر پیاپی آن استفاده کرد. این کار را می‌توان در یک فرایند تحلیلی متوالی و اکتشافی با یافتن و آزمایش راه‌حل‌های جدید، آزمایش اثرات عرضه زیرنظام‌های جدید یا اثرات تغییر زیرنظام‌های موجود، یا افزودن عناصری به آنها انجام داد. اثرگذاری بر کارکرد زیرنظام‌های موجود، تنها با تشخیص کارکرد کنونی آنها ممکن می‌شود و همین امر دلیل نیاز به راه حل تشخیصی است.

مزیت طرح تشخیص این است که - برخلاف مهندس طراح که باید شناخت کاملی از همه اجزای ماشین مورد طراحی داشته باشد - شناخت و درک کامل طراح از تمام اجزای تشکیل دهنده وضعیت موجود لزومی ندارد. در عوض طراح با شناخت فرایند تحول، تصمیمات و اقدامات جدید را اتخاذ می‌کند. او حتی اگر پیچیدگی کامل نظام طرح شده و ناشناخته را در نیابد، درک ساختار آن به اندازه‌ای که بتواند طرح‌های بنیادین را تدوین کند یا راه‌های جایگزین برای اصلاح زیرنظام‌های موجود را بیابد همواره برایش امکانپذیر است.

با توجه به مطالب بالا در می‌یابیم که قابلیت حرکت به سوی نظام ملی اطلاع‌رسانی یک امر ماهوی ذاتی و «یکبار برای همیشه» نیست، بلکه باید تدریجاً محقق شود و گسترش یابد.

هر یک از راه‌های فوق ممکن است به صورت متمرکز، نیمه متمرکز، غیرمتمرکز یا ترکیبی اجرا شوند. موضوع این طرح پیشنهادی، نظام ملی اطلاع‌رسانی کشور است و صرفنظر از بررسی و گزینش راه مناسب، تنها به راه «نظام ملی اطلاع‌رسانی» می‌پردازیم.

۱-۷- نظام ملی اطلاع‌رسانی^۱

تعاریف متعدد و متفاوتی از نظام اطلاع‌رسانی موجود است؛ مجموعه‌ای از نیروها و سازمان‌های مرتبطی که اطلاعات و خدمات مشورتی مربوط به نیازها و قابلیت‌های متغیر مقوله‌های

^۱ National Information System

ترجمه این عبارت در اصل نظام ملی اطلاعات است اما عبارت نظام ملی اطلاع‌رسانی مصطلح شده است.

ویژه‌ای از استفاده‌کنندگان را در اختیار آنها قرار می‌دهد (آرتون ۱۳۷۳، ۱۸۶). نظامی ملی که به شکل نظام‌مند از تولیدکنندگان و منابع اطلاعات در قالب روشی هماهنگ‌شده و با هدف خدمت به کاربران بهره‌برداری می‌کند (فیدر و استارجس ۱۹۹۷، ۳۱۲). نظام ملی اطلاع‌رسانی به مجموعه‌ای از نظام‌های فرعی اطلاق می‌شود که هر یک در حوزه‌ای به فعالیت می‌پردازند و می‌کوشند در آن حوزه به جامعیتی نسبی دست یابند. آنچه این نظام‌های فرعی را تحت نظام کلی‌تری گرد می‌آورد سیاستی است که بر هماهنگ‌سازی آنها حاکم است و روابطی است که با استفاده از این هماهنگی میان آنها برقرار می‌شود (حری ۱۳۷۶، ۳۷۰).

آنچه که در بین اکثر این تعاریف و توضیحات مربوط به نظام ملی اطلاع‌رسانی مشترک است عبارتند از:

(۱) نظام ملی اطلاع‌رسانی متشکل از تعدادی زیرنظام است.

(۲) هدف نظام ملی اطلاع‌رسانی هماهنگی زیرنظام‌هاست.

(۳) نظام ملی اطلاع‌رسانی نظامی از نظام‌هاست.

بنابراین فلسفه شکل‌گیری نظام ملی اطلاع‌رسانی متفاوت از فلسفه شکل‌گیری یک نظام اطلاعات است و اساساً ماهیت و جنس این دو نظام یکی نیست. «نظام ملی اطلاع‌رسانی» روش پاسخ به مسئله دستیابی به نظام کامل اطلاعات است و اساس ایجاد آن بر ایجاد هماهنگی بین زیر نظام‌های اطلاعاتی خود استوار شده است. این روش متفاوت از ایجاد یک نظام کامل ملی اطلاعات است. در نظام کامل ملی اطلاعات هدف ساخت یک نظام واحد و یکپارچه از اطلاعات (به صورت متمرکز یا غیر متمرکز) است. از آنجایی که این روش در بیشتر موارد امکان‌پذیر نیست معمولاً در حوزه‌ای خاص از اطلاعات اجرا می‌شود. نظام ملی اطلاعات، نظام ملی اطلاعات جغرافیایی و نظام ملی اطلاعات پزشکی مثال‌هایی از این نظام‌های اطلاعات هستند. اغلب واژه «ملی» به این علت استفاده می‌شود که سطح پوشش آنها ملی است اما ممکن است تمام اجزای یک نظام اطلاعات را در خود نداشته باشد.

بعضی از دولت‌ها اقدام به ایجاد مراکز متمرکزی برای جمع‌آوری، نگهداری و اشاعه اطلاعات در زمینه‌های مختلف می‌کنند (تعداد زیادی از آنها را می‌توان در اینترنت یافت؛ مانند کشور اردن) و نام آن را نظام ملی اطلاعات یا نظام ملی اطلاع‌رسانی (بسته به ترجمه) می‌گذارند که ما آنها را نظام ملی اطلاع‌رسانی نمی‌دانیم.

۸-۱ - نظام ملی اطلاع‌رسانی و سیاست ملی اطلاع‌رسانی

داستان مربوط به ایده نظام ملی اطلاع‌رسانی و طرح آن که توسط یونی‌سیست^۱ در یونسکو طی دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ آغاز شده بود در دایره‌المعارف بین‌المللی علوم اطلاع‌رسانی و کتابداری (فیدر و استارجس ۱۹۹۷، ۳۱۲-۳۱۳) آمده است. یونسکو با هدف کمک به کشورهای جهان سوم و در حال توسعه و همچنین توسعه اطلاع‌رسانی در سطح بین‌المللی چنین برنامه‌هایی را اجرا نمود. اما در عمل چندان موفق نبود و تنها چند کشور از جمله مالزی برنامه‌های یونسکو را اجرا کردند و یونسکو نتوانست این برنامه‌ها را در سطح وسیعی پیاده کند. به همین دلیل از این برنامه‌ها پشتیبانی نشد و دو برنامه ناتیس^۲ (نظام‌های ملی اطلاع‌رسانی در حوزه کتابداری و نه به معنای عام اطلاع‌رسانی) و یونی‌سیست (نظام اطلاعات علمی و فنی ملل متحد) به تدریج کنار گذاشته شدند و تحت عنوان برنامه کلی اطلاعات^۳ مطرح شدند و آنچه که در آن مورد توجه قرار گرفت سیاست اطلاعات و برنامه‌ریزی، زیرساخت (یعنی چارچوب سازمانی برای خدمات اطلاعات)، ضوابط و استانداردها و آموزش بودند (گری ۱۹۸۸، ۹۳). هم‌چنین هیل (۱۹۹۴) در کتاب خود از تمام مراجع مربوط به نظام ملی اطلاع‌رسانی تحت عنوان سیاست ملی اطلاعات استفاده کرده است.

تعریف واحدی از واژه «سیاست» وجود ندارد و در رشته‌های مختلف دسته‌بندی‌ها و سطح‌بندی‌های متفاوتی در خصوص سیاست مطرح می‌شود. به عنوان مثال خیلی از کتاب‌های مربوط به مدیریت، سیاست را با واژه‌هایی همچون «هدف»، «استراتژی» و «آرمان» مقایسه می‌کنند و برخی، آنها را از یک جنس می‌دانند و برخی بین آنها تفاوت قائل می‌شوند. در اینجا منظور ما از سیاست بیانیه‌ای از اهداف، آرمان‌ها، استراتژی‌ها، اقدامات، قواعد، رهنمودها یا قوانین است (هیل ۱۹۹۴؛ فیدر و استارجس ۱۹۹۷، ۱۹۸) که البته سطوح آنها از بعد سلسله مراتب حکومتی و دولتی، مدیریتی، عملیاتی و اجرایی متفاوت خواهند بود. هم‌چنین سیاست ملی اطلاع‌رسانی را مجموعه‌ای از تصمیم‌ها می‌دانیم که توسط دولت و با استفاده از قوانین و قواعد مناسب، برای ایجاد هماهنگی در امر توسعه فعالیت‌های انتقال، به منظور تأمین نیازمندی‌های اطلاعاتی یک کشور اتخاذ می‌شود (سنگاپتا ۱۳۷۶).

این انتقال مفهومی از نظام ملی اطلاع‌رسانی به سیاست ملی اطلاع‌رسانی بی‌دلیل نیست چرا که اداره زیرنظام‌های اطلاعات علمی و فنی به دلیل ویژگی‌های فنی، عملیاتی، اقتصادی، و سیاسی

^۱ UNISIST (United Nations Scientific and Technical Information System)

^۲ NATIS (National Information Systems)

^۳ General Information program (PGI)

به شکل متمرکز و یکپارچه امکان‌پذیر نیست بلکه برقراری هماهنگی بین آنها از طریق استانداردسازی روابط و ایجاد همکاری یا رقابت، راه حل مسئله خواهد بود و این مهم با هدایت کلان و عمومی زیرنظام‌ها عملی می‌شود و به همین دلیل است که کشورهای پیشرفته و توسعه‌یافته نظام ملی اطلاع‌رسانی ندارند (لاهی‌ری ۱۳۷۸). بخش قابل ملاحظه‌ای از هدایت کلان و عمومی دولت‌ها از طریق سیاست‌های ملی انجام می‌شود و حوزه اطلاعات نیز از این قاعده مستثنی نیست. هم‌چنین برخی از نویسندگان سیاست ملی اطلاع‌رسانی را لازمه دستیابی به نظام ملی اطلاع‌رسانی دانسته و آن را مقدم بر می‌شمرند و معتقدند که نظام ملی اطلاع‌رسانی در نتیجه تبیین سیاست ملی اطلاع‌رسانی و اجرای آن سیاست‌ها وجود خارجی می‌یابد (شیو ۱۳۷۶؛ نیلامقان و گوپیناث ۱۳۷۶؛ یونسکو ۱۳۷۶ الف؛ مونتویلو ۱۹۹۰؛ مهدوی ۱۳۶۸، ۲۴). به عبارتی نظام ملی اطلاع‌رسانی، شرایطی به وجود آمده بر اثر انجام اقدامات دیگر، یعنی سیاست ملی اطلاع‌رسانی و اجرای آنهاست. به بیان دیگر نظام ملی اطلاع‌رسانی ساختنی^۱ نیست (همانگونه که نلسون (۱۹۹۳) در حوزه نظام ملی نوآوری اشاره می‌کند) بلکه شکل‌دادنی^۲ است و ابزار شکل‌دادن آن سیاست ملی اطلاع‌رسانی است. قصد ما در این تحقیق، تعریف و تبیین ساختاری است که اجرای آن موجب شکل‌گیری تدریجی نظام ملی اطلاع‌رسانی شود.

۹-۱- نظام ملی اطلاع‌رسانی: نظامی از نظام‌ها

با توجه به مطالب آمده، حال این پرسش مطرح می‌شود که این نظام (نظام ملی اطلاع‌رسانی)، چگونه نظامی است؟ آیا تفاوتی با نظام‌های معمول دارد؟ ویژگی‌های آن چیست؟ روش ایجاد آن چگونه است؟ اصول آن کدامند؟ اداره آن چگونه است؟ در فصل بعد به مطالعه و معرفی گونه‌ای از نظام‌ها می‌پردازیم که خود شامل چند نظام هستند. این نظام‌ها، «نظام‌هایی از نظام‌ها»^۳ هستند که در این تحقیق ما آنها را «منظومه‌های نظام‌ها» می‌نامیم. سپس در فصل سوم کلیات معماری نظام ملی اطلاع‌رسانی علمی و فنی کشور را در قالب مفهوم منظومه نظام‌ها تعریف و تبیین می‌کنیم.

^۱ Formulation/Building

^۲ Formation

^۳ Systems of Systems

فصل دوم

منظومه نظام‌ها

مطالب این فصل از مراجع (مایر ۱۹۹۹)؛ (مایر و رکتین ۲۰۰۰)؛ (کارلاک و دیگران ۱۹۹۹)؛ (روی ۱۹۹۹)؛ (واکر ۱۹۹۹)؛ (رکتین ۱۹۹۱)؛ (کلیر ۲۰۰۰) و (سلبرگ ۲۰۰۰) گردآوری و تنظیم شده‌اند.

۲-۱- مقدمه

طبقه‌ای در حال تکوین از نظام‌ها وجود دارد که متشکل از اجزایی هستند که خود آن اجزاء، نظام‌های بزرگی هستند. به بیانی دیگر، این طبقه از نظام‌ها، «نظام‌هایی از نظام‌ها»^۱ هستند. مثال‌های بارز این این نظام‌ها عبارتند از شبکه‌های یکپارچه دفاع هوایی، اینترنت، نظام‌های حمل و نقل هوشمند و شبکه‌های اطلاعات سازمانی. چه عواملی این نظام‌ها را از نظام‌های بزرگ و پیچیده اما یکپارچه متمایز می‌سازد؟ آیا فرایند معماری و یا توسعه این نظام‌ها تفاوت قابل ملاحظه‌ای با دیگر انواع نظام‌ها دارد؟

نظام‌های معمول، محصول توسعه‌هایی هستند که به صورت مرکزی و حساب شده کنترل شده‌اند. این نظام‌ها دارای موکلان یا مشتریان (فردی یا جمعی)، سازندگان و استفاده‌کنندگان قابل تشخیص و تفکیک هستند. مشتری بر اساس اختیار خود (در قالب فرد یا سازمان) سفارش ساخت سیستم را می‌دهد و منابع لازم را تأمین می‌کند. نیاز به نظام، نتیجه بررسی و داوری حساب شده و آگاهانه مشتری از ارزش آن بوده و تحت کنترل وی به حیات خود ادامه می‌دهد. اما «نظام‌هایی از نظام‌ها» از جنبه مفهوم و ضرورت، توسعه یا اجرا تحت کنترل مرکزی نیستند. این نظام‌ها همه همکارانه^۲ هستند از این جهت که به واسطه انتخاب اختیاری شرکت‌کنندگان آن مونتاز شده، شکل گرفته و اجرا می‌شود و نه از طریق دیکته یک موکل تنها. این نظام‌ها از طریق یک فرایند همکارانه ساخته شده و اجرا می‌گردند.

در این گزارش به خاطر زیبایی، به جای عبارت «نظام‌هایی از نظام‌ها» از عبارت «منظومه‌های

^۱ Systems of Systems

^۲ collaborative

نظام‌ها» استفاده می‌کنیم و هم‌چنین به خاطر سادگی متن، ممکن است از واژه «منظومه» به جای عبارت «نظامی از نظام‌ها» و «منظومه‌ها» به جای «نظام‌هایی از نظام‌ها» استفاده نماییم.

منظومه‌های نظام‌ها از جنبه استقلال اجزای آن، طبیعت تکاملی آنها، رفتارهای نوظهور^۱ و محدوده‌ای جغرافیایی (که تعامل اجزای آن را برای تبادل اطلاعات محدود می‌کند) باید از نظام‌های بزرگ اما یکپارچه^۲ متمایز شوند. گستردگی منظومه‌های نظام‌ها و استقلال موجود در آنها، منجر به اهمیت بیشتری روی طراحی فصل مشترک‌ها^۳ نسبت به معماری و مهندسی سنتی نظام‌ها می‌گردند. از آنجایی که اجزاء اغلب مستقل از منظومه نظام‌ها توسعه می‌یابند، منظومه نظام‌ها تنها به واسطه تعامل بین اجزاء پدید می‌آید. معمار منظومه نظام‌ها باید بر مبنای مشخصات استانداردهای ارتباطی، ساختاری کلی تبیین نماید و منظومه‌های نظام‌ها به وسیله استانداردهای ارتباط تعریف می‌شوند.

معماری منظومه‌های نظام‌ها به سه بخش تقسیم می‌شود. بخش اول ویژگی‌هایی را بیان می‌دارد که منظومه‌های نظام‌ها را از نظام‌های بزرگ اما یکپارچه و انعطاف‌پذیر متمایز می‌سازد. بخش دوم، اصول معماری منظومه‌های نظام‌ها را شرح می‌دهد. از آنجایی که منظومه‌های نظام‌ها متشکل از ارتباطات هستند، اهمیت ارتباطات موضوع بخش سوم خواهد بود. دفاع یکپارچه هوایی، اینترنت و نظام‌های حمل و نقل هوشمند مثال‌هایی هستند که برای نمایش اصول، قواعد و انواع استانداردهای ارتباطی استفاده می‌شوند.

۲-۲- ویژگی‌ها

در حالی که امروزه عبارت «نظامی از نظام‌ها» اغلب استفاده می‌شود هیچ تعریف روشنی از چنین ابرنظامی، پذیرفته نشده است. چه چیزی یک منظومه نظام‌ها را از دیگر نظام‌های بزرگ متمایز می‌سازد؟ در ظاهر هر چیزی می‌تواند یک منظومه نظام‌ها فرض شود. یک رایانه شخصی یک نظام است. دیسک گردان، مانیتور، پردازشگر و سایر اجزای آن نیز نظام‌هایی هستند. بنابراین آیا یک رایانه شخصی همانند یک شبکه دفاع هوایی قاره‌ای، منظومه‌ای از نظام‌هاست؟ به صورت شهودی می‌توان گفت که نیست.

منظومه نظام‌ها مانند نظام‌های معمول «ساخته»^۴ نمی‌شود بلکه از طریق «رشد کنترل شده»^۵

^۱ emergent

^۲ integrated

^۳ interfaces

^۴ built

^۵ managed evolution

چند نظام شکل می‌گیرد. بر خلاف نظام‌های معمول، بیشتر منظومه نظام‌ها به صورت غیر متمرکز کنترل می‌شوند و دارای ساختار یکپارچه‌ای نیستند.

وضعیت نهایی نظام‌های معمول کاملاً تعریف شده است. این نظام‌ها در قالب بودجه و هزینه‌ای ثابت و مشخص، مهندسی شده و توسعه می‌یابند و دارای هزینه، زمانبندی و معیارهای فنی و منافع کاملاً تعریف شده هستند. وقتی چنین نظام‌هایی طراحی و مستقر می‌شوند تمام توانایی‌های نظام قبلی را با توانایی‌های خود عوض می‌کنند. اگر این نظام‌ها در چند محل استفاده شوند همه دارای یک شکل خواهند بود. در این نظام‌ها به ترتیب و بر اساس اولویت مشخصه‌های فنی، عملیاتی، اقتصادی و سیاسی مدنظر قرار می‌گیرند و در بیشتر موارد فرض بر این است که مشخصه‌های عملیاتی، اقتصادی و سیاسی شناخته شده و کاملاً تعریف شده هستند.

منظومه‌های نظام‌ها هیچ وضعیت نهایی کاملاً تعریف شده‌ای ندارند و به مرور زمان تغییر می‌کنند. منظومه‌ها معمولاً وابسته به تغییرات بودجه‌های دوره‌ای (معمولاً سالانه) بوده و دارای پایه‌های متغیری هستند که بعضی از آنها تعریف شده و برخی دیگر تعریف نشده‌اند. منظومه‌ها به مرور زمان و به تدریج تغییر و تکامل می‌یابند و توانایی‌های آن به طور گسترده و کامل عوض نمی‌شوند و کل منظومه دارای اجزای مختلف است که هر یک متناسب با جایی که استفاده می‌شوند طراحی و توسعه می‌یابند. در منظومه‌ها برعکس نظام‌های معمول ترتیب و اولویت مشخصه‌ها سیاسی، اقتصادی، عملیاتی و فنی (کارلاک و دیگران ۱۹۹۹) است.

به طور کلی پنج ویژگی اصلی مفید در تمایز نظام‌های خیلی بزرگ و پیچیده اما یکپارچه از منظومه‌های نظام‌ها عبارتند از:

(۱) استقلال عملیاتی عناصر: اگر منظومه نظام‌ها به اجزایش (نظام‌ها) شکسته شود، آن نظام‌ها

باید قادر باشند که به شکل موثر و مستقل عمل کنند. منظومه نظام‌ها متشکل از نظام‌هایی

است که مستقل بوده و به خودی خود مفید هستند.

(۲) استقلال مدیریتی عناصر: نظام‌ها نه تنها می‌توانند، بلکه به صورت مستقل عمل می‌کنند.

این نظام‌ها به صورت جداگانه تشکیل شده و انسجام می‌یابند اما به عنوان یک ماهیت

عملیاتی مستمر و مستقل از منظومه نظام‌ها باقی می‌مانند.

(۳) توسعه تدریجی: منظومه نظام‌ها به صورت کاملاً تعریف شده و طراحی شده ظاهر

نمی‌شوند. توسعه و بقا منظومه تدریجی بوده و در قالب وظایف و مقاصد اضافه شده،

حذف شده و تغییر یافته مبتنی بر تجزیه حاصل می‌شوند.

(۴) رفتار نوحاسته: منظومه نظام‌ها وظایفی را انجام می‌دهد و مقاصد را دنبال می‌کند که در

هیچ یک از نظام‌های زیر پوشش آن وجود ندارد. این رفتارها خواص نوحاسته‌ای از کل منظومه هستند و نمی‌توانند به صورت محلی در یک یا چند نظام زیر پوشش استفاده شوند. مقاصد اصلی منظومه‌ها از طریق این رفتارها برآورده می‌شوند. به عبارت دیگر ماهیت و جنس منظومه نظام‌ها متفاوت از زیرنظام‌های آن می‌باشد. این تفاوت اساساً از آنجایی ناشی می‌شود که منظومه به دنبال تحقق یک هدف مشترک از طریق زیر نظام‌هایی است که دارای زبان و واژگان مشترک (کلیر ۲۰۰۰) نیستند. بنابراین ماهیت و جنس منظومه از نوعی خواهد بود که بتواند آن هدف مشترک را تحقق بخشد.

(۵) توزیع جغرافیایی: وسعت و پراکندگی نظام‌های تحت پوشش خیلی بزرگ است. واژه بزرگ در اینجا یک مفهوم نسبی و مبهم نسبت به افزایش قابلیت‌های ارتباطی است اما در یک حداقل بدین معنی است که اجزا می‌توانند تنها اطلاعات را مبادله کنند و نه مقادیر قابل توجه ماده یا انرژی.

شنهار (۱۹۹۴) ماتریسی برای طبقه بندی نظام‌ها مطرح می‌کند و در آن طبقه‌ای با عنوان «نظام گروهی»^۱ را به این صورت تعریف می‌کند: یک مجموعه بزرگ و گسترده یا شبکه‌ای از نظام‌ها که برای دستیابی به یک مقصد مشترک با یکدیگر کار می‌کنند. در حالی که این تعریف به یک مفهوم مفروض از منظومه نظام‌ها خیلی نزدیک است تمایزهایی وجود دارد که بیان آنها مفید خواهد بود. برخی از نظام‌های گروهی وجود دارند که اجزاء آنها هیچ مقصود مرتبط با مقصود کلی منظومه را در بر ندارند. برای مثال، در یک شبکه فراگیر مراقبت با حس گرهای توزیع شده^۲ غیرممکن است که هر حس گر به تنهایی بتواند وظیفه مراقبت را به خوبی انجام دهد. رایانه‌ها و اجزایی وجود دارند که هنگام قطع ارتباط با ابرنظام، کارهایی انجام می‌دهند ولی آن وظایف متفاوت از وظایف خود منظومه است. در مقابل، خیلی از اجزای یک نظام یکپارچه دفاع هوایی وقتی در شرایط قطع ارتباط قرار می‌گیرند می‌توانند وظیفه دفاع هوایی را (البته در سطح کاهش یافته‌ای) انجام دهند.

تمایزی که شنهار مطرح نکرده است این است که چگونه عناصر نظام گونه یک نظام گروهی توسعه و تولید می‌شوند. وی در بررسی خود در خصوص فنون مدیریت در طیف نظام‌ها، بیان می‌کند که نظام‌های گروهی توسط دفاتر برنامه ریزی مرکزی که عناصر نظام گروهی را از طریق مدیریت برنامه ریزی رسمی هماهنگ می‌کنند، اداره می‌شوند. در مقابل رکتین (۱۹۹۱) خلاف آن را در شکل کنترل فنی مرکزی با کنترل برنامه ریزی ضعیف بیان می‌دارد. به هر حال

^۱ Array system

^۲ A highly distributed sensor surveillance network

هیچ سبک مدیریتی متمایزی برای چنین نظام توزیع شده‌ای استفاده نمی‌شود. طبیعت چنین نظام‌هایی باعث استفاده از تنوع قابل ملاحظه‌ای از سبک‌های مدیریتی شده است. بعضی از منظومه‌ها مانند نظام‌های سنتی به صورت مرکزی شکل گرفته و مدیریت می‌شوند. برخی دیگر هیچ قدرت مرکزی ندارند و به نظر می‌رسد از نتیجه یک دسته از اقدامات داوطلبانه که تحت چارچوبی انجام شده‌اند حاصل شده است.

۲-۳- انواع منظومه نظام‌ها

منظومه‌های دارای پیچیدگی و گستردگی مشابه، نباید یکسان فرض شوند. یک بعد اضافی، یعنی کنترل مدیریتی، برای تعیین اصول مناسب ضروری است. حداقل از بعد کنترل مدیریتی، سه دسته اصلی از منظومه نظام‌ها وجود دارد که عبارتند از: منظومه‌های دستوری^۱، همکارانه^۲ و مجازی^۳.

۲-۳-۱- منظومه‌های دستوری

منظومه‌های یکپارچه‌ای که برای برآوردن مقاصد مشخصی ساخته شده و مدیریت می‌شوند. این نظام‌ها در قالب عملیات بلند مدت به صورت مرکزی اداره می‌شوند تا تداوم برآوردن آن مقاصد و یا هر مقصود جدیدی که مالکان آن تعیین کنند میسر گردد. نظام‌های منظومه این قابلیت را خواهند داشت که به صورت مستقل عمل کنند اما شیوه معمول عملیاتی آنها تابع مقصود مدیریت مرکزی است. برای مثال، یک شبکه دفاع یکپارچه هوایی معمولاً برای دفاع از یک منطقه در مقابل دشمن به صورت مرکزی مدیریت می‌شود اگر چه هر یک از نظام‌های منظومه می‌توانند مستقل عمل کنند.

۲-۳-۲- منظومه همکارانه

منظومه‌های همکارانه برخلاف منظومه‌های دستوری دارای یک سازمان مدیریت مرکزی با قدرت مجبورکننده برای اجرای منظومه نیستند. نظام‌های منظومه باید کمابیش به صورت اختیاری همکاری کنند تا مقاصد مرکزی توافق شده برآورده شوند. اینترنت یک منظومه همکارانه است. نیروی کار مهندسی اینترنت استانداردها را منتشر می‌سازند اما هیچ قدرتی برای تحمیل کردن آنها ندارند. توافقات بین مجریان اصلی برای تامین خدمات یا رد آنها نشان می‌دهد که چه مکانیزم

^۱ Directed

^۲ Collaborative

^۳ Virtual

اجرائی برای ادامه استانداردها وجود دارد. اینترنت به شکل یک منظومه دستوری شروع به کارکرد تا تحت کنترل نمایندگی پروژه‌های پژوهشی پیشرفته آمریکا^۱ به اشتراک منابع رایانه‌ای پردازد اما در گذر زمان از شکل کنترل مرکزی به مکانیزم‌های همکارانه غیر برنامه ریزی شده تغییر یافت.

۲-۳-۳- منظومه مجازی

منظومه‌های مجازی فاقد یک قدرت اداره مرکزی هستند. در واقع این منظومه‌ها فاقد یک توافق مرکزی بر روی مقصود منظومه هستند. در این منظومه‌ها رفتارهای در مقیاس بزرگ پدید می‌آیند و ممکن است مطلوب باشند اما منظومه باید متکی بر مکانیزم‌های نسبتاً نامرئی باشد تا آن رفتارها را اداره نماید.

یک منظومه مجازی ممکن است آگاهانه یا تصادفی و پیش‌بینی نشده باشد. مثال‌های آشنا از منظومه‌های مجازی عبارتند از وب و اقتصادهای ملی. هر دو این منظومه‌ها از جهت فیزیکی و مدیریتی پراکنده و گسترده‌اند. وب حتی از اینترنت هم پراکنده‌تر و گسترده‌تر است چرا که هیچ نمایندگی به صورت واقعی کنترل مرکزی بر آن ندارد. کنترل تنها از طریق انتشار استانداردهایی برای نامگذاری منابع، انتقال و ساختار مستندات است. سایت‌های وب بنا به تشخیص و صلاحدید خود، مختار در تبعیت یا نپذیرفتن استانداردها هستند. منظومه بوسیله نیروهایی کنترل می‌شود که ایجاد همکاری یا پذیرش در استفاده از استانداردهای اصلی می‌کنند. استانداردها به روش برنامه‌ریزی شده تکامل نمی‌یابند بلکه در نتیجه دستیابی به موفقیت بازار از سوی مبتکران متعدد استانداردها پدید می‌آیند. هم چنین مقاصدی که این منظومه‌ها ارضا می‌کنند پویا بوده و بنا به میل کاربران تغییر می‌کند.

اقتصادهای ملی و نظام‌های اجتماعی پیرامون ما می‌توانند به عنوان منظومه‌های مجازی فرض شوند. اغلب سعی می‌شود که این منظومه‌ها را به روش سیاسی معماری کنند، گاهی اوقات از طریق ابزار پر قدرت، اما ماهیت و طبیعت دراز مدت منظومه بوسیله مکانیزم‌های بسیار پراکنده و نسبتاً نامرئی تعیین می‌شود. مقاصد منظومه تنها از طریق اعمال جمعی شرکت کنندگان منظومه پدید می‌آیند.

۱-۴- اصول معماری ساخت

وجود منظومه نظام‌ها بدون داشتن ارتباطات غیرممکن است. از آنجایی که عناصر یک

^۱ US Advanced Research Projects Agency

منظومه نظام تا حد زیادی مستقل هستند و نمی‌توانند ماده و انرژی قابل ملاحظه‌ای را تبادل نمایند تنها از طریق مبادله اطلاعات همکاری می‌کنند. مدل‌های نظام‌های یکپارچه می‌توانند برای توصیف منظومه نظام‌ها بکار روند، اما راهنمایی برای ساختاربندی آنها ارائه نمی‌کنند.

بنابراین از آنجایی که ساختار، مبتنی بر ارتباطات است ابتدا ضروری است که اصول سازماندهی منظومه نظام‌ها بررسی شود. برخی از مستندات علمی این موضوع، استفاده از تجارب گذشته و درس‌های آموخته را (که در اینجا به آنها هیوریستیک‌ها گفته می‌شود) به عنوان راهنمای ساختار بندی پیشنهاد می‌کنند. در اینجا به چهار نوع از این هیوریستیک‌ها اشاره می‌شود.

۲-۴-۱- وضعیت‌های میانی پایدار

این هیوریستیک این گونه فرض می‌شود: سیستم‌های پیچیده در قالب یک معماری کلی، در صورت وجود وضعیت‌های میانی پایدار خیلی سریعتر (نسبت به شرایطی که این وضعیت‌ها وجود نداشته باشند) توسعه و تکامل می‌یابند.

پایداری وضعیت‌های میانی بدین معنی است که وضعیت‌های میانی قائم به خود هستند. در استفاده اصلی از این واژه در معماری ساختمانی، این بدین معنی است که ساختمان‌ها و سازه‌ها در مراحل میانی از ساخت می‌توانند به صورت فیزیکی خود را نگهدارند. در حوزه نظام‌ها، یعنی اینکه نظام‌های (وضعیت‌ها) میانی باید قادر باشند که قبل از آمادگی یا ساخت کامل به مقاصد خود دست یابند. تفسیر عمومی تری از این معنی این است که وضعیت‌های میانی در یک نظام تکاملی باید از لحاظ فنی، اقتصادی و سیاسی خودپشتیان باشند.

این هیوریستیک در خصوص منظومه نظام‌ها به خوبی قابل کاربرد است. منظومه نظام‌ها یک نظام سخت و انعطاف ناپذیر نیست. منظومه نظام‌ها تکاملی و اغلب همکارانه فرض می‌شوند. در یک منظومه نظام‌ها از نوع همکارانه نمی‌توان تضمین نمود که تمام شرکت کنندگان به صورت مستمر همکاری نمایند و باید انتظار تغییر و تحولاتی را داشت که مبتنی بر ارزیابی‌های مجدد اهداف همکاری از سوی شرکت کنندگان است. حتی منظومه‌های دستوری از قبیل نظام یکپارچه دفاع هوایی ممکن است در معرض باز پیکره بندی^۱ ناگهانی و حاد قرار گیرند.

۲-۴-۲- سه گانگی سیاست^۲

این هیوریستیک راهنمایی خوبی در انتخاب اجزا یک منظومه، اولویت بندی و تخصیص

^۱ reconfiguration

^۲ Policy Triage

منابع برای توسعه است. این هیوریستیک بدین شرح است: کسی که در حال مردن است بگذار بمیرد. از کسانی که می‌توانند خودشان بهبود یابند صرف نظر کن. و کسانی را مورد درمان قرار بده که بدون کمک می‌میرند.

درسی که این هیوریستیک به معماری منظومه نظام‌ها می‌دهد این است که عناصر منظومه و حالت‌های تعامل و همکاری بین آنها چگونه باشد. این هیوریستیک می‌تواند برای هر نوع نظامی استفاده شود اما استفاده خاص آن در منظومه‌های نظام‌هاست. بخشی از منظومه نظام‌ها معطوف به این تصمیم‌گیری است که چه چیزی کنترل نشود. کنترل بیش از حد به خاطر نبود قدرت لازم شکست می‌خورد. کنترل کمتر از حد لازم، انسجام منظومه را از بین می‌برد. کنترل مناسب اهداف منظومه را تحقق می‌بخشد.

گروه متخصصین تصویر متحرک^۱ (MPEG) تنها کاری که کرده‌اند این است که اطلاعات مورد نیاز برای گسترده سازی^۲ رشته کدهای ویدئو دیجیتال^۳ را استاندارد کرده‌اند. این استاندارد قالب داده‌ها و عملیات مورد نیاز برای بازسازی رشته داده‌های هر صفحه از تصویر متحرک را تعریف می‌کند. اما فرایند فشرده سازی از روی عمد تعریف نمی‌شود. با این کار آنها توانسته‌اند که مزیت این استاندارد را در عملیاتی بودن آن تضمین نمایند.

۲-۴-۳- اعمال فشار در فصل مشترک‌ها^۴

قوی ترین وسیله اعمال فشار در معماری نظام‌ها در فصل مشترک‌هاست. بزرگترین خطرها نیز در فصل مشترک‌هاست. وقتی اجزای یک منظومه نظام‌ها از جهت عملیاتی و مدیریتی خیلی مستقل هستند معماری منظومه نظام‌ها، فصل مشترک‌هاست. معمار سعی در خلق قابلیت نوحاسته دارد و آن کل منظومه است اما وی می‌تواند بر فصل مشترک‌های بین بخش‌های تقریباً مستقل، تاثیر بگذارد. خود اجزاء و نظام‌ها خارج از حوزه و کنترل معمار کل منظومه هستند. گروه‌های نظارتی اینترنت تقریباً به صورت انحصاری بر استانداردهای فصل مشترک متمرکز شده‌اند. ارتباطات فیزیکی و یا کاربردهای مربوط به لایه‌های پروتکل شبکه استاندارد نمی‌شوند. در واقع این حوزه‌ها هر دو موضوع استانداردها هستند اما گروه نظارت فنی اینترنت با آنها کاری ندارد.

^۱ Motion Picture Experts Group

^۲ decompress

^۳ digital video stream

^۴ Interfaces

یک نتیجه این است که در منظومه نظام‌ها توجه به عناصری است که متفاوت از توسعه نظام‌های سنتی هستند. برای مثال در یک منظومه، موضوعاتی نظیر هزینه چرخه حیات از اهمیت کمی برخوردار است. نظام‌های منظومه مستقل از هیئت مرکزی نظارت، توسعه می‌یابند. تیم طراحی کل منظومه نمی‌تواند و نباید در حداقل سازی هزینه چرخه حیات نقشی داشته باشد چرا که تصمیماتی که هزینه‌ها را تعیین می‌کنند خارج از حوزه آن هیئت است. تیم مرکزی طراحی می‌تواند استانداردهای فصل مشترک‌ها را انتخاب کنند و می‌توانند این استانداردها را به گونه‌ای طراحی نمایند که فرصت‌های شرکت کنندگان در منظومه را برای تدوین استراتژی‌های سرمایه گذاری منفعت را حداکثر نماید.

۲-۴-۴- تضمین همکاری

اگر منظومه‌ای نیازمند همکاری اختیاری است، مکانیزم‌ها و انگیزه‌های همکاری باید طراحی شود. در یک منظومه، نظام‌ها حق انتخاب در مشارکت دارند. مانند بازار، نتیجه شبکه‌ای از تصمیمات فردی شرکت کنندگان است. بنابراین، نظر اقتصاددان‌ها که هزینه‌ها و منافع همکاری باید برتر از هزینه‌ها و منافع استقلال برای هر یک از شرکت کنندگان باشد، در اینجا باید مدنظر قرار گیرد. اینترنت دربردارنده چنین شرطی است چرا که هزینه همکاری خیلی کم (استفاده از ملزومات فرمانبردار و مطیع و دنباله روی از قواعد آدرس دهی) و منافع خیلی زیاد است (دستیابی به شبکه‌های اصلی).

وسیله دیگری برای تضمین همکاری ایجاد شرایطی است که نفع هر مشارکت کننده تا بخشی وابسته به نفع دیگر مشارکت کنندگان باشد. این رویکرد موجب تولید رفتارهای موافق و پایدار در گروه‌ها می‌شود. تعدادی از مکانیزم‌های اجتماعی از چنین اصلی استفاده می‌کنند. برای مثال، تلقین اجتماعی قوی در آموزش نظامی فرد را به گروه گره می‌زند و به عنوان مکانیزم عملیاتی هماهنگ کننده در دفاع هوایی یکپارچه عمل می‌کند.

۲-۵- اهمیت ارتباطات

ارتباطات، فناوری اصلی منظومه‌هاست. ناتوانی در تبادل ماده و انرژی بدین معنی است که تنها اطلاعات می‌تواند مبادله شود. ویژگی‌های نوحاسته تنها وقتی ظاهر می‌شود که تبادل اطلاعات کافی باشد. اگر عناصر به صورت شبه مستقل به وجود می‌آیند آنگاه استانداردهای ارتباطات (در مقابل زبان‌ها و واژگان‌های متفاوت) از هر نظام خاص مهمتر است.

فصل سوم

کلیات معماری

نظام ملی اطلاع رسانی

در قالب مفهوم منظومه نظام‌ها

۳-۱- مقدمه

در این فصل با استفاده از مطالب دو فصل گذشته نشان می‌دهیم که نظام ملی اطلاع رسانی یک منظومه نظام‌هاست و سپس کلیات نظام ملی اطلاع رسانی را با استفاده از مفاهیم منظومه نظام‌ها تبیین می‌کنیم.

۳-۲- مقایسه ویژگی‌های منظومه نظام‌ها و نظام ملی اطلاع رسانی

- (۱) منظومه نظام‌ها مانند نظام‌های معمول ساخته نمی‌شود بلکه از طریق رشد کنترل شده چند نظام شکل می‌گیرد. نظام ملی اطلاع رسانی نیز مانند زیرنظام‌هایش ساخته نمی‌شود بلکه به واسطه ایجاد هماهنگی بین زیرنظام‌هایش موجودیت می‌یابد.
- (۲) بیشتر منظومه نظام‌ها به صورت غیرمتمرکز کنترل می‌شوند. اجزای نظام ملی اطلاع رسانی نیز به صورت غیرمتمرکز و توسط سازمان‌های مادر خود کنترل می‌شوند.
- (۳) منظومه نظام‌ها دارای ساختاری یکپارچه نیستند. اجزای نظام ملی اطلاع رسانی (زیرنظام‌های نظام اطلاعات علمی و فنی) از تنوع و ماهیت متفاوت قابل ملاحظه‌ای برخوردارند و حتی زیرنظام‌های مشابه، دارای ویژگی‌های یکسان و یکپارچه نیستند.
- (۴) منظومه نظام‌ها دارای وضعیت نهایی کاملاً تعریف شده‌ای نیستند. تغییرات محیطی موجب تغییر اجزای نظام ملی اطلاع رسانی می‌شوند و این باعث تغییر در محتوای نظام می‌گردد. به عنوان مثال نمی‌توان فرض کرد نظام ملی اطلاع رسانی به یک نوع زیرساخت،

استانداردها و فرایندهای خاص در دراز مدت نیاز دارد چرا که اجزای آن در طول زمان تغییر می‌کنند و نیازهای نوظهور پدید می‌آیند.

(۵) وابسته به تغییرات بودجه‌های دوره‌ای هستند. بخش اعظمی از اجزای نظام ملی اطلاع‌رسانی وابسته به بخش دولتی بوده و تغییر در بودجه‌های دولتی باعث تغییر سیاست‌ها و اولویت‌ها می‌گردند که اثر جمعی آنها به نظام ملی اطلاع‌رسانی برمی‌گردد.

(۶) اگر منظومه نظام‌ها به اجزایش شکسته شود، آن نظام‌ها باید قادر باشند به شکل موثر و مستقل عمل کنند (استقلال عملیاتی عناصر). اجزای نظام ملی اطلاع‌رسانی نیز مستقل بوده و به خودی خود مفید هستند و (اگر موثر عمل نمی‌کنند) می‌توانند با انجام بهبودها در چارچوب تعریف شده خود اثربخش باشند.

(۷) نظام‌های منظومه نه تنها می‌توانند، بلکه به صورت مستقل عمل می‌کنند. این نظام‌ها به صورت جداگانه تشکیل شده و انسجام می‌یابند اما به عنوان یک ماهیت عملیاتی مستمر و مستقل از منظومه نظام‌ها باقی می‌مانند (استقلال مدیریتی عناصر). هر یک از اجزای نظام ملی اطلاع‌رسانی نیز وابسته به سازمان خاصی بوده و جداگانه تشکیل شده‌اند و همواره به صورت یک ماهیت عملیاتی در جهت اهداف تعیین شده از سوی سازمان مادر خود عمل می‌کنند.

(۸) منظومه نظام‌ها به صورت کاملاً تعریف و طراحی شده ظاهر نمی‌شوند. توسعه و بقا منظومه تدریجی بوده و در قالب وظایف و مقاصد اضافه شده، حذف شده و تغییر یافته مبتنی بر تجربه حاصل می‌شوند (توسعه تدریجی). ممکن است این گونه تصور شود که می‌توان نظام ملی اطلاع‌رسانی را به صورت کامل تعریف و طراحی کرد. ممکن است این تصور از جنبه فنی صحیح باشد اما حداقل از جنبه عملیاتی و سیاسی به ملاحظات و مفروضات خاصی نیاز دارد که تحقق آنها در عمل امکان‌پذیر نیست. همانگونه که در بند چهارم اشاره گردید محتوای نظام به مرور زمان تغییر می‌کند و اجرای طرح‌های فنی بلند مدت غیرمعقول خواهد بود.

(۹) منظومه نظام‌ها وظایفی را انجام می‌دهند و مقاصدی را دنبال می‌کنند که در هیچ یک از نظام‌های زیر پوشش آن وجود ندارد. این رفتارها خواص نوظهوری از کل منظومه هستند و نمی‌توانند به صورت محلی در یک یا چند نظام زیر پوشش استفاده شوند. مقاصد اصلی منظومه‌ها از طریق این رفتارها برآورده می‌شوند (رفتارهای نوظهور). اقدامات نظام ملی اطلاع‌رسانی (برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگ‌سازی، ایجاد همکاری

و غیره) متفاوت از فرایندهای نظام اطلاعات است و به واسطه وجود نظام ملی مطرح می‌شوند و در غیر اینصورت کاربرد نخواهند داشت.

(۱۰) وسعت و پراکندگی نظام‌های منظومه خیلی بزرگ است. واژه بزرگ در اینجا یک مفهوم نسبی و مبهم نسبت به افزایش قابلیت‌های ارتباطی است اما در یک حداقل بدین معنی است که اجزا می‌توانند تنها اطلاعات را مبادله کنند و نه مقادیر قابل توجه ماده یا انرژی (توزیع جغرافیایی). این ویژگی در نظام ملی اطلاع‌رسانی وجود دارد. همانطور که در فصل دوم شرح داده شد اجزای نظام ملی از وسعت و پراکندگی زیادی برخوردارند و در صورت وجود ارتباط بین اجزاء، تنها اطلاعات است که به صورت قابل ملاحظه‌ای مبادله می‌شود.

(۱۱) در منظومه نظام‌ها ترتیب و اولویت توجه به عوامل به ترتیب سیاسی، اقتصادی، عملیاتی و فنی است. با توجه به نقش و جایگاه نظام ملی اطلاع‌رسانی در مجموعه نظام‌های اطلاعات و ویژگی‌های مقایسه شده قبلی به ویژه بندهای ۵، ۶، ۷ و ۹، توجه می‌بایست بیشتر بر عوامل سیاسی، اقتصادی و عملیاتی معطوف شود تا اینکه به عوامل فنی اجزاء نظام ملی پرداخته شود.

۳-۳- کلیات نظام ملی اطلاع‌رسانی

نظام ملی اطلاع‌رسانی علمی و فنی منظومه‌ای با معماری زیر خواهد بود:

(۱) شامل تعدادی زیرنظام است. هر زیرنظام خود نظامی متشکل از یک یا چند فرایند، موجودیت، جریان اطلاعات و محل انباشت داده‌ها از مدل منطقی نظام اطلاعات است. زیرنظام‌ها وابسته به سازمان‌های مستقلی بوده و تحت این شرایط از جهت عملیاتی و مدیریتی مستقل هستند. زیرنظام‌ها به شکل وسیع در سطح کشور پراکنده بوده و دارای عملکرد، توانایی‌ها و فناوری‌های متفاوت‌اند. بخش اعظمی از زیرنظام‌ها در بخش دولتی قرار دارند.

(۲) نظام ملی اطلاع‌رسانی منظومه‌ای دستوری - همکارانه خواهد بود. هماهنگی واقعی نوعی اعمال زور به همراه دارد و این قدرت معمولاً باید مبنایی مشروع داشته باشد. بنابراین هماهنگی باید قابلیت ارتقاء به توافق داوطلبانه یا همکاری سازمان‌های دارای سیاست مستقل از همدیگر را داشته باشد (گری ۱۹۸۸، ۱۰۷). دولت به عنوان بزرگترین تولیدکننده و مصرف‌کننده اطلاعات (پیوست ث) بوده و بیشترین تأثیر بر وجود و عملکرد نظام ملی اطلاع‌رسانی از سوی دولت است. بنابراین بدون شک تنها موجودیتی

است که می‌تواند مدیریت کلان حوزه اطلاعات را مانند سایر حوزه‌ها به عهده گیرد. تا جایی که دولت با استفاده از نقش‌های برنامه‌ریزی، سازماندهی، تخصیص منابع و سیاستگذاری بتواند به صورت امکان‌پذیر از جهت سیاسی و اقتصادی به مقاصد نظام ملی دست باید، نظام ملی اطلاع‌رسانی به شکل منظومه‌ای دستوری اداره می‌شود. اما به دلایل سیاسی متعدد از جمله ناتوانی خود دولت و سیاست‌ها و استراتژی‌های کلان و هم‌چنین دلایل فرهنگی و اجتماعی، دولت نخواهد توانست با استفاده از قدرت خود به مقاصد تعیین شده دست یابد و ناگزیر باید از مکانیزم‌های همکارانه کمک گیرد که می‌تواند در قالب استانداردها، سیاست‌ها و استراتژی‌ها اجرا شوند.

(۳) چهار دسته از عوامل مهم و اصلی در معماری و طراحی نظام ملی اطلاع‌رسانی به ترتیب اولویت و اهمیت عبارتند از: سیاسی، اقتصادی، عملیاتی و فنی. این فرض مهم و تعیین‌کننده‌ای در معماری منظومه‌هاست. یعنی مادامی که هر نوع رویکرد، سیاست، استراتژی یا متدولوژی معطوف به عوامل فنی و عملیاتی باشند و عوامل سیاسی و اقتصادی را در حاشیه در نظر گیرند یا به آنها توجهی نکنند با شکست مواجه خواهند شد. در نظام ملی اطلاع‌رسانی هر تفکر و عملی می‌بایست ابتدا از جهت سیاسی مقبول باشد تا پیشبرد آن تضمین شود.

(۴) سطح دخالت قدرت مرکزی نظام ملی اطلاع‌رسانی تا مرز زیرنظام‌ها خواهد بود. یعنی در فضایی می‌تواند نقش خود را ایفا نماید که به واسطه تعامل بین اجزاء پدید می‌آید. زیرنظام‌ها خارج از حوزه و کنترل منظومه اطلاع‌رسانی است چرا که زیر پوشش سازمان‌هایی هستند که به دلیل اختیارات واگذار شده از سوی دولت و حکومت، دارای استقلال مدیریتی و عملیاتی هستند.

(۵) ارتباطات، حوزه اصلی تمرکز قدرت مرکزی نظام ملی اطلاع‌رسانی است و اساس سازمان‌دهی و ساختار منظومه مبتنی بر ارتباطات (که تمرکز سیاست ملی اطلاع‌رسانی است) خواهد بود. ارتباطات می‌تواند از دو جنبه کلی سخت‌افزار و نرم‌افزار بررسی شود و در هر یک، استانداردهای ارتباطی آن چیزی هستند که جوهره نظام ملی اطلاع‌رسانی را تشکیل می‌دهند.

تقویت مراکز اطلاع‌رسانی (زیرنظام‌ها) در ارائه اطلاعات بیشتر و بهتر به استفاده‌کنندگان، چاره مشکل برقراری ارتباط میان زیرنظام‌ها نیست. برعکس، هر چه اطلاعات بیشتر باشد نیاز به ارتباطات مؤثر و کارآمد بیشتر است. به عبارت دیگر، اطلاعات بیشتر یعنی احتمال

بروز شکاف ارتباطی بزرگتر (یونسکو ۱۳۷۶ ب).

(۶) قدرت مرکزی نظام ملی اطلاع‌رسانی نیازمند جایگاهی قانونی همراه با اختیارات و ارتباطات مشخص و کافی است. از آنجایی که منظومه‌ها به صورت تدریجی توسعه می‌یابند (یکی از ویژگی‌های اصلی منظومه‌ها) وجود یک قدرت و تشکیلات مرکزی با ثبات ضروری است.

مدل منطقی نظام ملی اطلاع‌رسانی در قالب نمودار جریان داده‌ها (شکل ۲) نمایش داده شده است. همانگونه که مشاهده می‌شود مجموعه زیرنظام‌ها که انواع نظام‌های اطلاعات را شامل می‌شود در قالب «سطح حوزه‌ای- ملی» آمده‌اند. این زیرنظام‌ها مستقل بوده و هر یک ورودی‌ها، خروجی‌ها و ارتباطات خاص خود را دارند که از محل‌های مربوطه تأمین می‌شوند و در موارد مشخص استفاده می‌شوند. اگر «سطح ملی» حذف شود ما با مجموعه‌ای از نظام‌های اطلاعات مستقل و اغلب ناهماهنگ روبرو هستیم که همان مسئله موضوع طرح پیشنهادی است.

در سطح ملی یک سازمان مرکزی وجود دارد که به واحد مدیریت اجرایی کشور (دولت) کمک می‌کند تا نظام ملی اطلاع‌رسانی را شکل داده و نگهداری نماید. این سازمان مرکزی در واقع قدرت مرکزی منظومه اطلاع‌رسانی است و از طریق راهنمایی دولت در اداره منظومه، بر نظام‌های اطلاعات اعمال قدرت (در شکل منظومه دستوری- همکارانه) می‌کند. سطح دخالت و اعمال قدرت مرکزی تا مرز زیرنظام‌هاست. به عبارت دیگر تأثیرگذاری بر زیرنظام‌های موجود با استفاده از روشی نامستقیم انجام می‌شود (یونسکو ۱۳۷۶ ب). شکل ۳ این مفهوم را نمایش می‌دهد.

شکل ۳ نشان می‌دهد که سطح تأثیر منظومه اطلاع‌رسانی (که به واسطه قدرت مرکزی اعمال می‌شود) تا مرز زیرنظام‌های اطلاعات و همچنین دیگر نظام‌های مرتبط و خود دولت است. به عبارت دیگر بر نحوه ارتباط بین زیرنظام‌ها با یکدیگر و زیرنظام‌ها با دولت تأثیر می‌گذارد. این میزان دخالت و تأثیرگذاری از آنجایی ناشی می‌شود که زیرنظام‌ها دارای استقلال مدیریتی و عملیاتی هستند و دخالت و تأثیرگذاری مستقیم و بیش از حد منظومه غیر منطقی بوده و در عمل اثری نخواهد داشت و حتی ممکن است اثر منفی بر روند توسعه زیرنظام‌ها داشته باشد. این تأثیر می‌تواند در قالب راهنمایی به دولت در خصوص برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی و کنترل و همچنین ارائه سیاست‌ها، استانداردها و استراتژی‌ها در شکل‌های مختلف از جمله مکانیزم‌های بازار یا شبه بازار باشد. این راهنمایی‌ها بر تصمیم‌گیری‌های دولت در امور اطلاع‌رسانی تأثیر می‌گذارند، روابط نظام‌های اطلاعات علمی و فنی را استاندارد می‌کنند، زیرساخت اطلاع‌رسانی کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهند و گستره منظومه اطلاع‌رسانی را توسعه داده یا محدود می‌کنند. همچنین

سطح تأثیر منظومه اطلاع‌رسانی مرز مشخصی ندارد بلکه یک گونه وضعیت تعادلی است و ممکن است به مرور زمان تغییر، توسعه یا کاهش یابد. همانگونه که مشاهده می‌شود منظومه خود و به صورت مستقیم تأثیری بر زیرنظام‌ها و دولت ندارد اما با تأثیر بر ارتباطات بین آنها (حوزه اصلی تمرکز قدرت مرکزی نظام ملی اطلاع‌رسانی) بر آنها تأثیر گذاشته و آنها را هماهنگ می‌نماید.

۳-۴- رویکردهای استقرار نظام ملی اطلاع‌رسانی

رویکرد حاکم بر تفکر و تصمیم‌گیری در خصوص استقرار نظام ملی تأثیر حیاتی بر روش انجام آن خواهد داشت. این رویکرد ممکن است از وجوه مختلف قابل طرح باشد اما آنچه در این جا مدنظر ماست تفاوت بین رویکرد عقلایی^۱ و غیرعقلایی^۲ است.

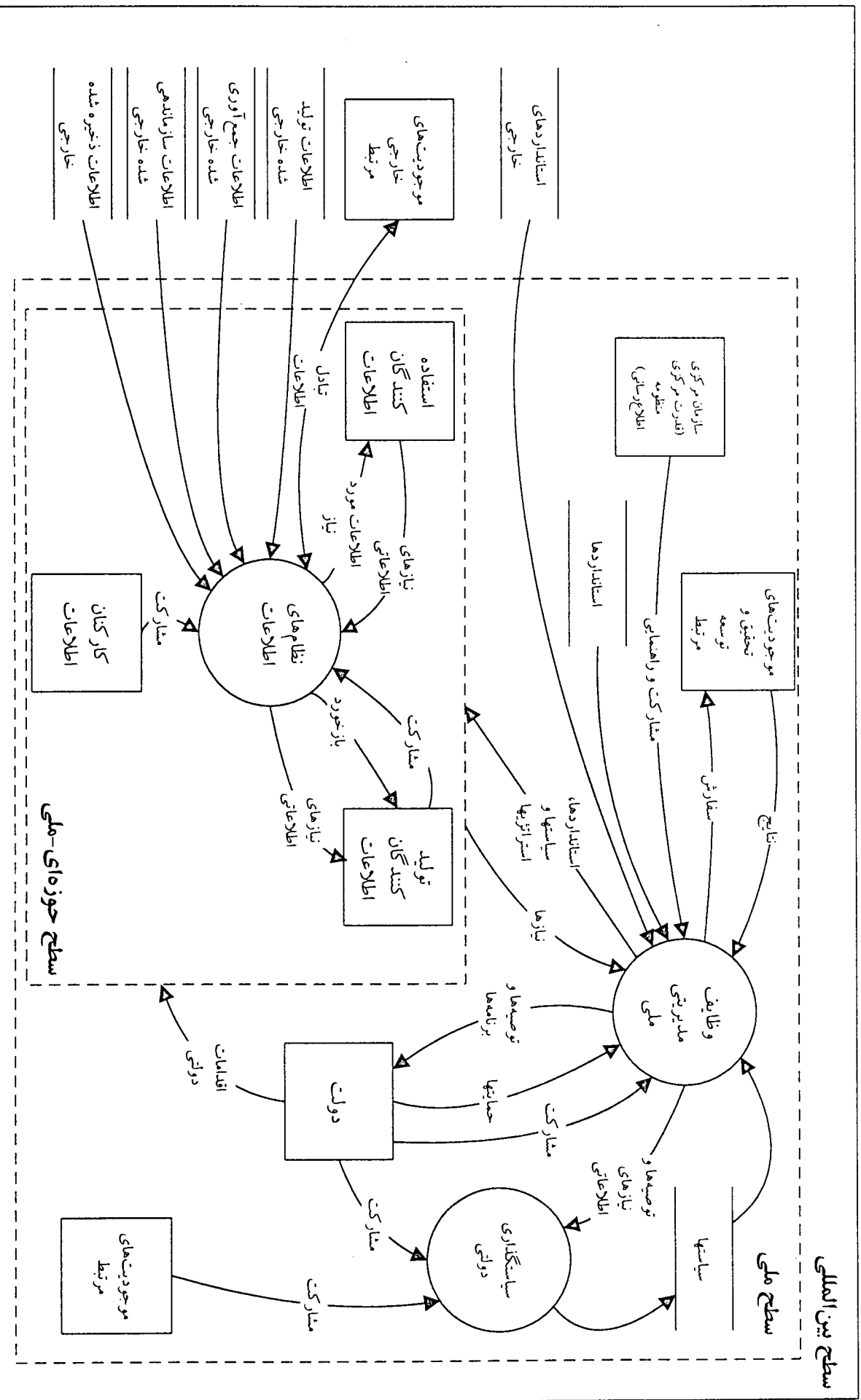
برایسون (۱۹۹۵، ۱۰-۱۳) در مبحث برنامه‌ریزی بین برنامه‌ریزی عقلایی و آنچه که وی عقلایی سیاسی مآبانه^۳ می‌نامد تفاوت‌هایی را بیان می‌کند؛ در برنامه‌ریزی عقلایی ابتدا آرمانها و اهداف مشخص می‌شوند و سپس برای دستیابی به آنها، سیاستها، برنامه‌ها و اقداماتی تدوین و تنظیم می‌شوند. به عبارت دیگر در رویکرد عقلایی سلسله مراتب و توالی «آرمانها و اهداف - طرحها و اقدامات - منابع»^۴ حاکم است. در این رویکرد براساس آرمانها و اهداف استنتاج می‌شود که باید سیاستها، برنامه‌ها و اقداماتی که دستیابی به آرمانها و اهداف را میسر می‌سازند تبیین و اجرا نمود. بنابراین در این رویکرد، منطق استنتاج حاکم است. فرض چنین رویکردی این است که بر سر آرمانها و اهداف، سیاستها، برنامه‌ها و اقدامات توافق وجود دارد یا فردی با قدرت و اختیار کافی بر آنها سایه انداخته است (که در این صورت توافق اهمیت ندارد). اگر یکی از این دو فرض وجود نداشته باشد احتمال دستیابی به آرمانها و اهداف خیلی کم خواهد بود. علاوه بر این فرض می‌شود که محیط از جهت عوامل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فناوری از ثبات قابل ملاحظه‌ای برخوردار است. فرض‌های فوق در بیشتر موارد برقرار نیست و تنها ساختارهای نسبتاً متمرکز، خود مدار یا دارای بوروکراسی شبه نظامی دارای این فرض می‌باشند.

^۱ rational

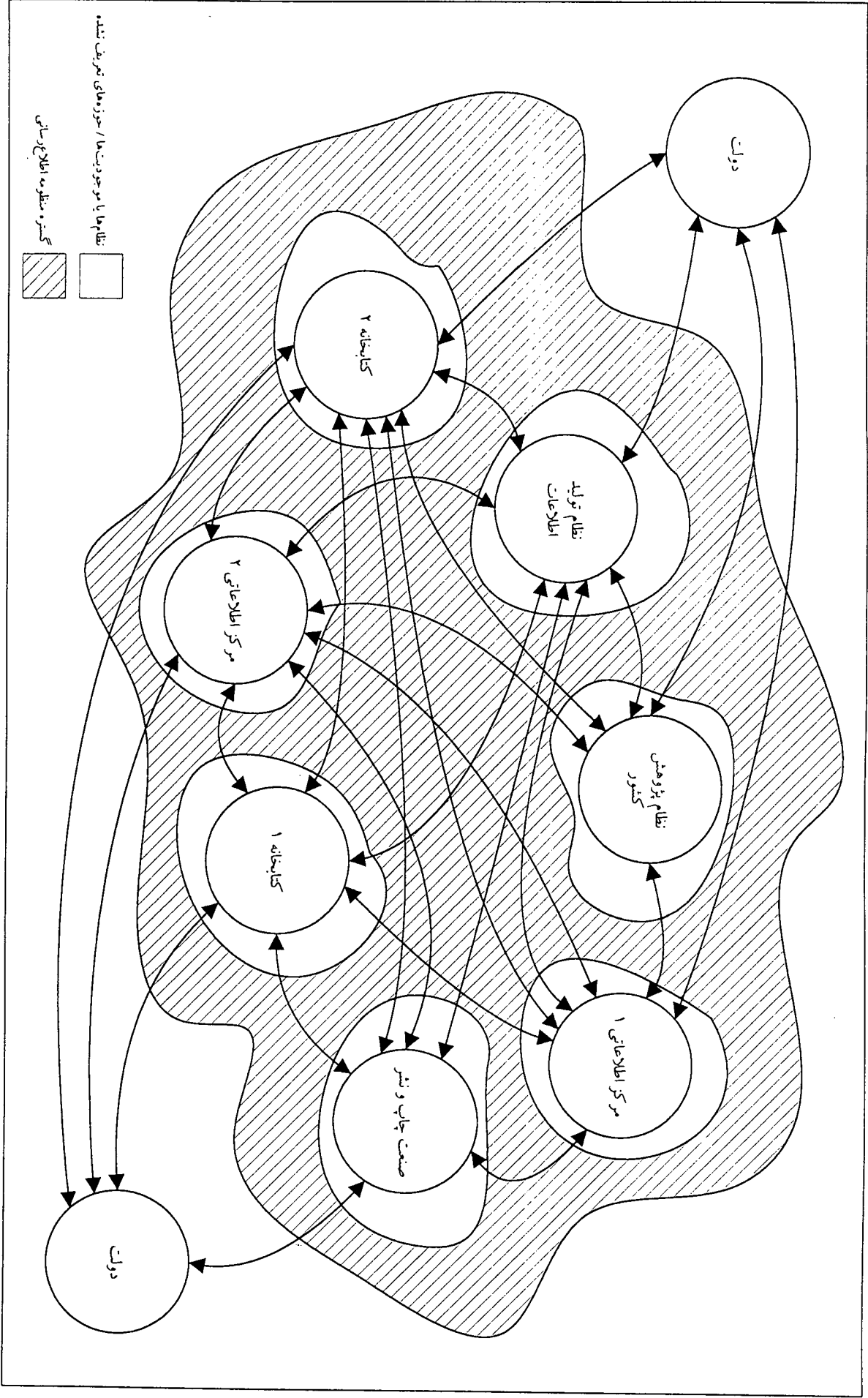
^۲ irrational

^۳ politically rational

^۴ ends-ways-means



شکل ۲- مدل منطقی نظام ملی اطلاع‌رسانی در قالب نمودار جریان داده‌ها



شکل ۳

ساختار حکومت و دولت، ساختار عقلایی سیاسی مآبانه است به گونه‌ای که مجموع موجودیت‌های حکومت و دولت و روابط رسمی و غیررسمی بین آنها شرایطی را به وجود می‌آورد که نه توافق قابل ملاحظه‌ای ایجاد می‌شود و نه فردی با قدرت و اختیار کافی و فارغ از الزامات سیاسی و قانونی می‌تواند آن را اداره نماید. همچنین عوامل محیطی دارای ثبات چندانی نیستند. در رویکرد عقلایی سیاسی مآبانه فرض‌های رویکرد عقلایی صادق نیست و در این رویکرد باید روشی را پیش گرفت که احتمال موفقیت و تحقق تصمیم‌ها و اقدامات حداکثر شود. اگرچه مقایسه فوق در مبحث برنامه ریزی انجام شده است اما ذات تفکر و رویکرد عقلایی و عقلایی سیاسی مآبانه را میتوان در حوزه نظام ملی اطلاع‌رسانی بکار برد.

بر مبنای رویکرد عقلایی می‌توان همه جوانب نظام را طراحی و پیاده نمود، همه سیستم‌ها و سازمانها عقلایی فرض می‌شوند، تسلط کامل بر همه وجوه نظام وجود دارد، از آنجایی که تغییرات محیطی و زمانی خیلی تاثیر گذار نیستند می‌توان نظام را یکباره طراحی نمود، و با فرض توافق یا قدرت و اختیار کافی می‌توان یک نظام کامل اطلاعات ایجاد نمود. به عنوان مثال رویکرد غالب در مدل ارائه شده توسط علی‌دوستی (۱۳۷۵) چنین رویکردی است.

اما در رویکرد عقلایی سیاسی مآبانه و با نگاه منظومه نظام‌ها، نظام ملی اطلاع‌رسانی مرز مشخص، ثابت و تعریف شده‌ای ندارد، سیستم‌ها و سازمانها دارای استقلال عملیاتی و مدیریتی هستند، تسلط کامل بر همه وجوه نظام وجود ندارد، به دلیل توسعه و تغییر تدریجی طراحی یکباره امکان‌پذیر نیست، توجه به عوامل سیاسی در درجه اول اهمیت قرار دارد و تغییرات محیطی و زمانی در نظر گرفته می‌شوند.

مقایسه بین دو رویکرد فوق، همانند مقایسه «طرح بنیادین» و «طرح تشخیص» (بخش ۱-۶) است که توسط یونسکو (۱۹۷۶) مطرح شده است. در واقع طراحی یکباره (یا به شکل سنتی‌تر، یکبار برای همیشه) امکان‌پذیر نبوده و باید با یک رویکرد تشخیصی، تغییرات را کشف کرده و تمهیدات لازم را اندیشیده و به اجرا درآورد تا نظام ملی اطلاع‌رسانی مستقر شود نه اینکه طراحی شود.

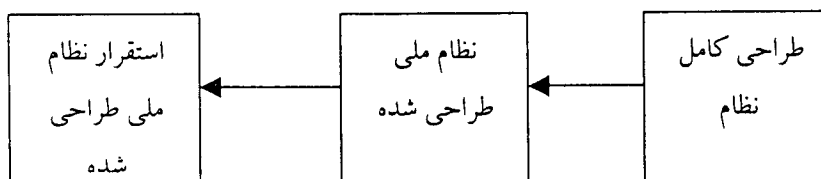
بنابراین ما در این طرح پیشنهادی اعتقاد به استفاده از رویکرد عقلایی سیاسی مآبانه داریم. حرکت در چارچوب این رویکرد به ما القاء می‌کند که نظام ملی دارای جریان پیوسته است که کیفیت آن در مقاطع مختلف متغیر است و ما نمی‌توانیم در یک محدوده زمانی تمام آن را پیش‌بینی و طراحی کنیم. بدین ترتیب باید در محدوده‌های زمانی متوالی اقدام به طراحی مجدد آن نمائیم یا به صورت پیوسته و همیشگی جریان نظام ملی را نگهداری و هدایت کنیم. روش اول

علاوه بر اینکه همواره از شرایط حال نظام ملی عقب می‌ماند، به خاطر ایجاد ملزومات طراحی و استقرار به صورت مکرر، هزینه‌های اضافی را در برخواهد داشت و همچنین از نظر سیاسی غیرعملی است. روش دوم همواره با جریان نظام ملی پیش می‌رود و قادر خواهد بود که به صورت روزآمد جریان نظام ملی را نگهداری و هدایت کند. به دلیل وجود رویکرد عقلایی سیاسی مآبانه و یا رویکرد تشخیصی (متناظر با مقایسه یونسکو ۱۳۷۶ب)، آنچه در این روش اهمیت می‌یابد ایجاد هسته یا ساختاری است که این رویکرد را بکار گیرد، یعنی ایجاد سازمان مرکزی منظومه اطلاع‌رسانی. این روش از نظر سیاسی عملی‌تر از روش اول است و در اینجا نیز ما روش دوم را انتخاب می‌کنیم. از طرف دیگر آنچه که ما به عنوان نظام ملی اطلاع‌رسانی تعریف و تبیین کردیم منطبق بر روش دوم است و سازمان مرکزی آن نقش نگهدارنده و هدایت‌کننده جریان نظام ملی را ایفا خواهد کرد. شکل ۴ به صورت شماتیک روش اول و دوم را نشان می‌دهد:

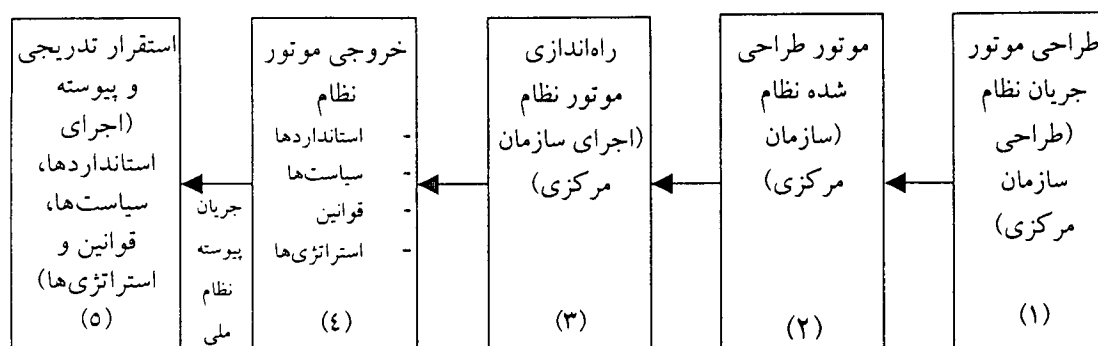
روش دوم مطابق شکل ۴، بدین شرح است: ابتدا سازمان مرکزی طراحی می‌شود (مستطیل ۱). این سازمان تمام ویژگیها و قابلیت‌های اشاره شده را خواهد داشت به گونه‌ای که از زمان شروع کار می‌تواند نقش خود را ایفا کند (مستطیل ۲). پس از اجرای سازمان که منطبق بر نتایج طراحی می‌باشد، سازمان فعالیت‌های خود را آغاز خواهد کرد (مستطیل ۳). پس از آغاز فعالیتها، خروجی سازمان در قالب رهنمودهایی (استانداردها، سیاستها، قوانین، استراتژی‌ها، مصوبات و ...) به مراجع ذیربط ارائه می‌شوند (مستطیل ۴). این خروجی یک جریان پیوسته خواهد بود که سازمان تولید می‌نماید و استقرار آنها به صورت پیوسته و تدریجی توسط مراجع ذیربط انجام می‌شود (مستطیل ۵).

۳-۵- جمع‌بندی بخش اول

- (۱) مسئله پژوهش این است که چگونه می‌توان به اهداف یک نظام کامل اطلاعات در یک کشور دست یافت و نظام ملی اطلاع‌رسانی یکی از راه‌حل‌های آن شناخته شد. پس نظام ملی اطلاع‌رسانی مسئله نیست بلکه راه‌حل است.
- (۲) فلسفه شکل‌گیری نظام ملی اطلاع‌رسانی متفاوت از فلسفه شکل‌گیری یک نظام اطلاعات است و اساساً ماهیت و جنس این دو نظام یکی نیست.
- (۳) حرکت به سوی نظام ملی اطلاع‌رسانی یک امر ماهوی ذاتی و یکبار برای همیشه نیست، بلکه باید تدریجاً محقق شود و گسترش یابد.
- (۴) نظام ملی اطلاع‌رسانی ساختنی نیست بلکه شکل‌دادنی است و ابزار شکل‌دادن آن سیاست ملی اطلاع‌رسانی است و باید به دنبال ساختاری بود که اجرای آن موجب شکل‌گیری



(الف) روش اول



(ب) روش دوم

شکل ۴ - روش های استقرار نظام ملی اطلاع رسانی

تدریجی نظام ملی اطلاع رسانی شود.

(۵) ویژگی های یک نظام ملی اطلاع رسانی منطبق بر منظومه نظام ها است و روش ایجاد،

اصول و نحوه اداره نظام ملی اطلاع رسانی باید مطابق بر منظومه نظام ها باشد.

(۶) نظام ملی اطلاع رسانی منظومه ای دستوری - همکارانه است.

(۷) ساختار مورد نیاز برای شکل دهی منظومه دستوری - همکارانه اطلاع رسانی عبارت است از

یک سازمان مرکزی در شاخه اجرایی کشور (دولت) که آن را در مدیریت امور

اطلاع رسانی کشور کمک و راهنمایی کند.

بخش دوم

ساختار منظومه اطلاع رسانی کشور

در بخش اول نتیجه گیری شد که نظام ملی اطلاع رسانی یکی از راه حل های دستیابی به یک نظام کامل اطلاعات است اما فلسفه شکل گیری و ماهیت و جنس آن متفاوت از یک نظام کامل اطلاعات است. هم چنین این نتیجه حاصل شد که نظام ملی اطلاع رسانی ساختنی نیست بلکه به صورت تدریجی در فرایندی پیوسته شکل داده می شود. ویژگی ها، روش ایجاد، اصول و نحوه اداره چنین نظامی منطبق بر منظومه نظام ها در شکل دستوری - همکارانه است و بر اساس مبانی منظومه نظام ها شکل دهی چنین منظومه ای نیازمند ساختاری در قالب یک سازمان مرکزی است که با توجه به ویژگی های حوزه اطلاعات و پوشش ملی نظام، باید در شاخه اجرایی کشور (دولت) ایجاد شود.

در این بخش، هدف تبیین ساختاری است که ابزار شکل دهی منظومه اطلاع رسانی کشور را فراهم آورد. این ساختار در بردارنده تعریف، نقش، جایگاه، وظایف، اختیارات، ارتباطات، فلسفه و نحوه عمل سازمانی است که نقش سازمان مرکزی منظومه اطلاع رسانی کشور را به عهده می گیرد.

این بخش شامل چهار فصل است. فصل چهارم به ساختار وظایف دولت و اداره امور یا مدیریت در آن می پردازد. فصل پنجم مباحث مربوط به معیارها و ملاحظات انتخاب و تعریف سازمان مرکزی منظومه اطلاع رسانی کشور را در بردارد. فصل ششم شامل کلیات ساختاری و فرایندی سازمان مرکزی تعریف شده در فصل پنجم، خواهد بود و فصل هفتم به شرح کلیات فعالیت اصلی سازمان مرکزی می پردازد.

فصل چهارم

حکومت، دولت و اداره امور

۴-۱- مقدمه

در این فصل عمومی‌ترین و معمول‌ترین شکل‌های حکومت و دولت را در نظر گرفته و ساختار، وظایف و مدیریت را در آنها مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۴-۲- تفکیک واژه‌های حکومت و دولت

«حکومت»^۱ و «دولت»^۲ گاه متفاوت و گاه مترادف بکار برده شده‌اند. در اینجا به تعاریف

چند منبع توجه می‌کنیم:

(آشوری ۱۳۷۰، ۱۴۱):

حکومت در لغت به معنی فرمانفرمایی و حکمرانی است و بدین معنا برای آن وجود رابطه پایدار فرماندهی و فرمانگزاری میان فرمانفرما یا حاکمیت^۳ و فرمانگزار لازم است. در سیاست به معنای دستگاه فرمانروا در کشور است و به این معنا، دولت نیز هم ردیف یا بجای آن به کار برده می‌شود. ولی در علم سیاست و حقوق جدید میان حکومت از یکسو و دولت یا کشور از سوی دیگر فرق گذاشته می‌شود. در نظام‌های قانونی جدید که در آنها تفکیک قوا و اصل حکومت قانون به رسمیت شناخته شده است حکومت به معنای قوه اجرایی به کار می‌رود یعنی مجموع دستگاه اداری، سیاسی، انتظامی و نظامی کشور که در رأس آن هیئتی به نام کابینه یا هیئت وزیران قرار دارد و کشور را بر طبق قانونهای وضع شده در قوه قانونگذار و زیر نظارت آن اداره می‌کند.

^۱ government

^۲ state

^۳ sovereignty

(فره‌یخته ۱۳۷۷، ۳۶۵ و ۴۲۰):

حکومت مجموعه‌ای است متشکل از سازمان‌های اداری - اجتماعی ویژه یک ایدئولوژی سیاسی مشخص برای پیاده کردن و حفظ اهداف آن ایدئولوژی در جامعه، مانند ایدئولوژی سوسیالیست‌ها، ناسیونالیست‌ها، کمونیست‌ها و غیره. به عبارت دیگر مجموعه ارگان‌ها و سازمان‌های اداری اجتماعی وابسته به هر یک از این ایدئولوژی‌ها که مجموعاً و به طور هماهنگ جامعه را اداره می‌کنند حکومت آن جامعه یا آن کشور را تشکیل می‌دهند. بسیاری حکومت را با دولت مترادف دانسته و رئیس حکومت را رئیس سه قوه مجریه، قضائیه و مقننه می‌دانند. در محاورات سیاسی وقتی صحبت از حکومت می‌شود منظور نظام‌هایی است که توسط مجریان امور سیاسی - اداری طراز اول یک جامعه (دولت) به افراد آن واحد سیاسی اعمال می‌گردد.

از نظر حقوق بین‌المللی عمومی، دولت سازمان سیاسی - اجتماعی برتری است که از طریق قوانین وضع شده توسط حکومت با داشتن سه رکن اساسی، اعمال حاکمیت می‌کند. آن ارکان عبارتند از: رکن اول سرزمینی مشخص با مرزهایی معین، رکن دوم جمعیت یا گروه‌هایی از مردم در داخل مرزهای معین شده و رکن سوم ارگان یا سازمانی برای تامین امنیت مسائل اجتماعی با قدرت کافی در جامعه.

دولت را در استفاده معادل کلمه انگلیسی گاورنمنت^۱ می‌توان اسباب حکومت نامید که امروز سخت مصطلح شده است ولی این شکل استفاده رساننده مفهوم کل کلمه گاورنمنت به معنای حکومت نیست بلکه تنها رساننده مفهوم نحوه اداره حکومتی است که بر سر کار است و نه خود حکومت، چرا که حکومت اقتدار و حاکمیت برخاسته از ایدئولوژی و نظام اجتماعی مخصوص به خود می‌باشد نظیر حکومت سوسیالیستی، پادشاهی یا جمهوری که مفهومشان با دولت به معنای متداول آن فرق بسیار دارد.

(میرحسینی زواره ۱۳۸۰، ۵-۶):

به طور کلی دولت سه مفهوم دارد: الف) دولت به معنی عام و آن عبارت است از یک شخص حقوقی به صورت جامعه متشکل و متمرکز سیاسی که در قلمرو معینی مستقر بوده و از قدرت عالی و حیثیت بین‌المللی برخوردار است. عامل شخصیت حقوقی بیانگر وجود واقعی یا اعتباری دولت است که مردم، سرزمین و قدرت عالی را یک جا در بردارد، (ب) دولت به معنی دیگر مترادف واژه حکومت است و آن سازمان وسیعی است که اداره دولت را از قوه به فعل

^۱ government

درمی آورد. حکومت مرکب از مجموعه سازمانهای اجتماعی است که برای تأمین روابط اجتماعی و حفظ انتظام جامعه و حراست از شخصیت انسان و در عین حال تأمین منافع و نیازمندیهای عمومی به وجود آمده است و (پ) دولت در مفهوم اخص یا مفهوم کاربردی متعارف، در این معنا دولت مترادف قوه مجریه و جزئی از پیکره دولت است و به مجموعه سازمانهای سیاسی و اداری گفته می شود که قوانین و مقررات مملکتی را توسط مدیران عالی اجرا و یا بر حسن اجرای آنها نظارت می کنند.

(جانسون ۱۹۶۴، ۱-۲):

حکومت عبارتست از سازمانی که امور یک جامعه (بزرگ یا کوچک) را مدیریت و رابطه آن جامعه با دیگر جوامع را اداره می کند. جامعه ممکن است یک کشور، یک شهر یا چیزی بین این دو باشد.

دولت، اجتماعی از افراد ساکن در یک منطقه کمابیش تعریف شده است که حاکمیت را در اختیار داشته و تحت حکومتی با قدرت عالی فعالیت می کند.

(شیاوو-کامپو و ساندارام ۲۰۰۰، ۷۰):

حکومت عبارتست از تمام ترتیبات ساختاری و سازمانی کسانی که قدرت عالی را اعمال می کنند. حکومت شامل سه ارگان متمایز است که هر یک دارای نقش ضروری و حیاتی برای اعمال قدرت عالی هستند: مقننه برای تبیین قوانین، مجریه برای اجرای قوانین و انجام امور اداری، و قضائیه برای تفسیر و به موقع اجرا گذاشتن قوانین.

دولت کانونی از افراد در یک منطقه تعریف شده است که بالاتر از تمام کانونها و افراد مقیم آن منطقه قرار دارند. اساس دولت انحصار قدرت الزام آور است. این انحصار قدرت الزام آور حاکمیت نامیده می شود و اعمال آن را بنا به خواست خود می تواند به موجودیت های دیگری تفویض کند. دولت از طریق یک حکومت سازمان یافته عمل می کند.

در تمام این تعاریف، حکومت بالاتر از دولت قرار دارد اما این دو از یک جنس نیستند. حکومت تعریف کننده ایدئولوژی و حاکمیت است و دولت ابزار اعمال حاکمیت حکومت است. صرف نظر از مواردی که ممکن است در این تعاریف حکومت و دولت یکی دانسته شوند در حال حاضر دو ابهام برای ما قابل تشخیص است. یکی اینکه در اکثریت موارد واژه انگلیسی «گاورنمنت»، معادل واژه فارسی «دولت» ترجمه شده است و دیگر اینکه، همانطور که میرحسینی زواره (۱۳۸۰، ۵-۶) اشاره کرده است دولت مترادف قوه مجریه فرض و مصطلح شده است. بنابراین از این پس

در این گزارش، ما دولت را با فرض ترجمه واژه انگلیسی گاورمنت، معادل یا به جای قوه مجریه بکار می‌بریم و حکومت را علاوه بر بعد ارائه دهنده ایدئولوژی و تفکر، مجموعه تمام ساز و کارهای سه قوه و سایر نهادهای گرداننده آن تعریف می‌کنیم.

۴-۳- حکومت

۴-۳-۱- انواع حکومت (جانسون ۱۹۶۴، ۱-۱۲؛ شیاوو- کامپو و ساندارام ۲۰۰۰، ۷۰-۷۵؛ آشوری ۱۳۷۰؛ فرهیخته ۱۳۷۷)

تمام افراد، تحت حکومت‌ها از نوع متفاوت زندگی می‌کنند و در واقع می‌توان گفت هیچ دو حکومتی پیدا نمی‌شوند که دقیقاً شبیه یکدیگر باشند اما گروهی از حکومت‌ها هستند که دارای مشخصه‌های مشترک کافی هستند که بتوان آنها را در یک دسته معین قرار داد. هدف ما در این بخش معرفی خلاصه این دسته‌هاست به گونه‌ای جایگاه مباحث بخش‌های بعدی روشن باشد. دسته‌بندی انواع حکومت از جنبه‌ها و ابعاد مختلفی همچون ایدئولوژی، ساختار و وظیفه قابل بررسی است اما نمی‌توان دسته‌بندی کاملی ارائه داد که همه جنبه‌ها و ابعاد را در شکلی مشخص و ناهمپوشان در برگیرد. بنابراین در اینجا حکومت‌ها را در دسته‌های سلطنتی و جمهوری، استبدادی و پاسخگو، واحد و فدرال، پارلمانی و ریاست جمهوری شرح می‌دهیم:

(۱) حکومت‌های سلطنتی^۱ و جمهوری^۲

سلطنت یا پادشاهی، شکلی از نظام حکومت است که در آن ریاست کشور موروثی بوده و فردی در تمام عمر خود با عنوان پادشاه یا ملکه (یا معادل‌های آنها مانند قیصر، تزار، خاقان، شاهنشاه) بر کشور حکومت می‌کند. معمولاً جانشینی ارثی را صفت ویژه نظام پادشاهی می‌دانند، اما پادشاه ممکن است انتخابی باشد، یا روا باشد که شاه جانشین خود را آزادانه تعیین کند یا با فال‌زنی یا قرعه شاه را انتخاب کنند. اگر فرمانروایی پادشاه در تمام امور باشد آن را سلطنت مطلقه^۳ گویند اما اگر وی قدرت اجرایی نداشته باشد و تنها نقش‌های مهم رسمی و تشریفاتی و یا تنها در موارد محدود نقش انتخاب یا انتصاب بعضی از مقامات عالی را داشته باشد به آن سلطنت مشروطه^۴ می‌گویند.

جمهوری نوعی حکومت است که در آن جانشینی رئیس کشور ارثی نیست و مدت ریاست جمهوری در آن محدود است و انتخاب رئیس کشور، که رئیس‌جمهور نامیده می‌شود با رأی

^۱ monarchy

^۲ republic

^۳ absolute monarchy

^۴ constitutional monarchy

مستقیم یا غیرمستقیم مردم انجام می‌شود. جمهوری از نظر مفهوم اغلب درجاتی از دموکراسی را نیز را بردارد. اما، در عین حال، بسیاری از دیکتاتورهای غیر سلطنتی نیز بدین نام نامیده می‌شوند و در این وجه، حکومت جمهوری تنها به معنای حکومت غیر سلطنتی است.

(۲) حکومت‌های استبدادی^۱ و پاسخگو^۲

دو عنصر اصلی در حکومت استبدادی عبارتند از: فراگیر^۳ و مستبد^۴. فراگیر از این جهت که هیچ حوزه‌ای از امور بشری وجود ندارد که حکومت بر آن اعمال قدرت نکند. مستبد از این جهت که فرد یا گروه مسلط مدعی داشتن حق ذاتی فرومانروایی است. این نوع حکومت می‌تواند شکل‌های سلطنتی یا دیکتاتوری نظامی، استبدادی ایدئولوژیک در شکل فاشیستی یا کمونیستی داشته باشد.

حکومت‌های پاسخگو اغلب به دموکراسی‌ها گفته می‌شود اما واژه «پاسخگو» تنها به روح حکومت (و نه شکل آن) اشاره دارد. دموکراسی به عنوان یک شکل از حکومت، به معنی حکومت مستقیم توسط مردم، تنها در یک مقیاس خیلی کوچک مانند جلسات مردمی روستاها و شهرهای کوچک در زمانهای گذشته امکان‌پذیر است. اما یک کشور دموکراتیک، کشوری است که حکومتش به صورت موثر پاسخگوی خواست اکثریت مردم است. دولت پاسخگو دارای ویژگی‌های متمایز مشخص بدین شرح است: در این حکومت‌ها قدرت حاکم در دست افرادی است که آزادانه توسط مردم انتخاب شده‌اند و این حکومت‌ها پاسخگو هستند از این جهت که مقامات اجرایی سیاستگذار و اعضای هیئت قانونگذار باید برای اقدام‌هایشان پاسخ دهند.

(۳) حکومت‌های واحد^۵ یا فدرال^۶

یک حکومت یا دولت واحد آن است که تنها یک سطح از حکومت، قدرت حاکم را در اختیار دارد. بریتانیا و فرانسه دارای چنین حکومت‌هایی هستند. یک حکومت یا دولت فدرال دو یا چند سطح از حکومت دارد که هر یک قدرت‌های حاکم را اعمال می‌کنند. هیچ سطحی نمی‌تواند به سطح دیگر دخالت کند. آمریکا و کانادا چنین حکومت‌هایی دارند. البته این دو شکل اصلی و کلاسیک است و گونه‌های انشعابی زیادی از این دو با ویژگی‌های خاص خود وجود دارند. به

^۱ totalitarian

^۲ responsible

^۳ total

^۴ authoritarian

^۵ unitary

^۶ federal

عنوان مثال حکومت‌های شبه فدرال نیز وجود دارند. حکومت‌هایی که به صورت قراردادی واحد یا فدرال هستند اما در عمل فدرال یا واحدند.

(۴) حکومت‌های پارلمانی^۱، ریاست جمهوری^۲ و دیکتاتوری^۳

در حکومت پارلمانی یا کابینه‌ای^۴، شاخه اجرایی حکومت با اکثریت اعضای قانونگذار انتخاب می‌شود و در صورتی که از حمایت اکثریت برخوردار نشود (یعنی رأی اعتماد نیاورد) منحل می‌شود. لوایح شاخه اجرایی به راحتی توسط قانونگذار تصویب می‌شود چرا که شاخه اجرایی زاده اکثریت قانونگذار است. رد لوایح مهم توسط قانونگذار (به عنوان مثال لایحه بودجه سالانه) مساوی با رأی عدم اعتماد بوده و بنابراین منجر به استعفای شاخه اجرایی می‌شود. اگر اکثریت جدید حاکم نتواند از بین اعضای قانونگذار شکل بگیرد، انتخابات پارلمانی جدید اجرا می‌شود. در بعضی از کشورها، بر اساس قانون اساسی‌شان، دولت می‌تواند از شاه یا ریاست جمهوری انحلال مجلسی را که رأی اعتماد آن را تحصیل نکرده است، خواستار شود.

اعضای مجریه معمولاً از بین اعضاء قانونگذار انتخاب می‌شوند و به صورت همزمان مجریه واقعی و کمیته سازماندهی پارلمان هستند. نخست‌وزیر رهبر حکومت و معمولاً (و نه ضرورتاً) رهبر بزرگترین جناح پارلمان است. بنابراین حکومت پارلمانی از اصل تقسیم قدرت، حداقل بین قوای مجریه و مقننه، پیروی نمی‌کند. پارلمان قانونگذاری نمی‌کند و تنها آنچه را که مجریه از طریق جناح اکثریت پارلمان تسلیم آن کرده است بررسی کرده و تصویب یا رد می‌کند.

در حکومت ریاست جمهوری، قدرت اجرایی به رئیس‌جمهور انتخاب شده از سوی تمامی رأی‌دهندگان (به صورت مستقیم یا غیرمستقیم) برای مدت مشخصی واگذار می‌شود و بنابراین مستقل از قانونگذار است. رئیس‌جمهور اختیار انتصاب تمام وزیران و دیگر مقامات عالی حکومت را داراست. در برخی موارد (مانند کشور آمریکا) این انتصاب‌ها نیازمند توافق قانونگذار است. در فدراسیون روسیه، تنها انتصاب نخست‌وزیر نیازمند تأیید قانونگذار است. در دیگر نظام‌های ریاست جمهوری، وزیر و دیگر مقامات اجرایی مستقیماً توسط رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند.

لازم به ذکر است که تنها این واقعیت که یک حکومت دارای یک مقام رسمی به نام رئیس‌جمهور باشد ضرورتاً بدین معنی نیست که آن حکومت دارای شکل ریاست جمهوری است. متمایزترین ویژگی این نوع حکومت، اصل تفکیک قواست. این اصل بدین معنی است که سه قوه

^۱ parliamentary

^۲ presidential

^۳ dictatorial

^۴ cabinet

حکومت تا حد کافی مستقل از یکدیگرند به طوری که هیچ یک نمی‌تواند به صورت کامل توسط یک یا دو قوه دیگر کنترل شود. ممکن است «نظارت و موازنه»^۱ ای وجود داشته باشد که از طریق آن هر قوه می‌تواند دو قوه دیگر را محدود کند. بر خلاف سیستم کابینه‌ای، رئیس‌جمهور و کابینه‌اش نمی‌توانند اعضای کنگره باشند و نمی‌توانند سهم مستقیمی در فعالیت‌های آن داشته باشند. در هنگام عدم توافق بر لوائح، رئیس‌جمهور نمی‌تواند کنگره را منحل کرده و خواستار انتخابات جدید شود. هم‌چنین کنگره نیز نمی‌تواند از طریق بازخواست یا رأی عدم اطمینان، رئیس‌جمهور یا کابینه‌اش را مجبور به استعفاء کند.

یکی دیگر از ویژگی‌های نوع حکومت ریاست جمهوری این است که عالی‌ترین مقام که معمولاً و نه ضرورتاً رئیس‌جمهور نامیده می‌شود، هم رئیس کشور و هم رئیس حکومت است. یعنی وی هم مقام تشریفاتی کشور و هم مدیر سیاستگذاری است. در نظام پارلمانی، این سمت‌ها به افراد مختلفی تعلق دارد. به عنوان مثال در بریتانیا شاه یا ملکه و نخست‌وزیر این سمت‌ها را به عهده دارند.

حکومت‌های دیکتاتوری، حکومت‌های مستبدانه‌ای هستند که اصول مشخصی برای آنها وجود ندارد و بر اساس مورد قابل بررسی است. آنچه که در تمام حکومت‌های دیکتاتوری وجود دارد روح استبداد است که ممکن است در شکل دیگر حکومت‌ها نمایان شود. همانگونه که اشاره گردید هیچ دو حکومتی دقیقاً مانند یکدیگر نیستند اما می‌توان هر حکومت را تا حدی (و نه کاملاً) با چهار نوع از ویژگی حکومت‌هایی که در این جا اشاره شد، مشخص نمود. بدین شکل برخی از وجوه کلان یک حکومت قابل تشخیص است که هدف ما را در بخش‌های بعدی تأمین می‌کند.

۴-۳-۲- وظایف حکومت و چگونگی انجام آنها

حکومت‌ها وظایف مختلف و متفاوتی را انجام می‌دهند و به عهده می‌گیرند. این تفاوت و اختلاف به دلیل نوع تفکر و ایدئولوژی قدرت حاکم و نوع حکومت است. آنچه در این جا مد نظر است تنها اشاره به نوع وظایفی است که عموم حکومت‌ها، کم یا بیش آنها را انجام می‌دهند تا از این طریق سطح و نوع وظایفی را که در سطح حکومت نسبت به سطح دولت مطرح می‌شود از یکدیگر تمیز دهیم. این وظایف به خودی خود در هر حکومت جدیدی نیاز است اما نحوه انجام وظایف در حکومت‌های مختلف، متفاوت خواهد بود و دسته‌بندی‌های مختلفی نیز انجام شده است (جانسون ۱۹۶۴، ۱۴۶-۱۶۳، ای. اس. آر. سی. ۲۰۰۲، ب، ویل هویت ۱۹۸۸، ۸۴، سازمان ملل

^۱ check and balance

متحد ۲۰۰۲ الف).

در اینجا این وظایف را در ۷ دسته زیر در نظر می‌گیریم:

- (۱) دفاع ملی
- (۲) امور خارجی و روابط بین‌الملل
- (۳) اجرا و برقراری امنیت داخلی
- (۴) اجرا و برقراری عدالت
- (۵) مدیریت اقتصادی
- (۶) ایجاد رفاه عمومی
- (۷) تقویت فرهنگی

فرایند انجام این وظایف تا حد زیادی متأثر از سه شکل کلی از حکومت پارلمانی، ریاست جمهوری و دیکتاتوری است (هیچنر و هاربولد ۱۹۶۶، ۳۱۰). این سه نوع حکومت، دسته‌بندی حکومت‌ها در یکی از ابعاد است که پیشتر توضیح داده شد. هر حکومتی ممکن است در انجام وظایف خود به شکل نظری دارای یکی از این سه شکل باشند و در عمل به شکل متفاوت رفتار کنند. هم‌چنین این سه دسته کلی بوده و هر حکومتی ممکن است بر اساس آنها دارای ساختار خاص خود باشد.

حکومت پارلمانی و ریاست جمهوری دو نوع مشهور و متداول از حکومت‌های پاسخگو هستند (جانسون ۱۹۶۴، ۵) و حکومت دیکتاتوری مربوط به حکومت از نوع استبدادی است. صرف‌نظر از اینکه حکومت دیکتاتوری نیز ممکن است در ظاهر مانند حکومت‌های پارلمانی یا ریاست جمهوری باشد و مانند آنها عمل کند، در حکومت‌های پارلمانی و ریاست جمهوری سه امر قانونگذاری، اجرای قانون و حل اختلاف بر اساس قانون، فرایند انجام حکومت را شکل می‌دهند. در اینجا با توجه به نیاز در توضیح مباحث بعدی، دو نوع حکومت پارلمانی و ریاست جمهوری را به همراه نوع ترکیبی از این دو حکومت، بیشتر مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۴-۳-۳- حکومت‌های پارلمانی، ریاست جمهوری و ترکیبی

در اینجا منظور ما از حکومت ترکیبی، حکومتی است بخشی از آن به حکومت پارلمانی و بخش دیگر آن به حکومت ریاست جمهوری شباهت داشته باشد و محدودیتی در بخش شبیه وجود ندارد. اما ممکن است حکومت ترکیبی با محدودیت‌های خاصی تعریف شود به عنوان مثال این محدودیت که در آن تقسیم قدرت همانند حکومت ریاست جمهوری باشد (سازمان ملل متحد ۲۰۰۲ ب).

این سه حکومت از ابعاد مختلفی قابل مقایسه هستند و در اینجا ما آنها را از چهار بعد میزان توزیع قدرت، میزان ثبات، نظام تصمیم‌گیری و روش توزیع مسئولیت مقایسه می‌کنیم. میزان توزیع قدرت طیفی است که یک سر آن تمرکز قدرت در دست یک گروه سیاسی است و سر دیگر آن تقسیم قدرت بین سه رکن مقننه، مجریه و قضائیه است. میزان ثبات به میزان پایداری و اطمینان از انتخاب یا انتصاب مقامات در یک دوره مشخص اشاره دارد. نظام تصمیم‌گیری موضوعاتی از قبیل فردی یا جمعی بودن تصمیم‌گیری را طرح می‌کند. روش توزیع مسئولیت اشاره به نوع و نحوه ایجاد مسئولیت در مقامات انتخابی یا انتصابی دارد. جدول زیر به صورت خلاصه سه نوع حکومت مورد نظر را بر اساس ابعاد شرح داده شده در بالا مقایسه می‌کند.

نوع حکومت بعد مورد بررسی	پارلمانی	ریاست جمهوری	ترکیبی
میزان توزیع قدرت	قدرت بیشتر در دست حزب اکثریت پارلمان متمرکز می‌شود و این شامل قدرت قانونگذاری و اجرایی است اما قدرت قضایی مستقل است	قدرت بین سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه تقسیم می‌شود و سه قوه مستقل از یکدیگر هستند	در بیشتر حکومت‌های ترکیبی توزیع قدرت از جهت تفکیک مانند حکومت ریاست جمهوری است اما مانند حکومت پارلمانی ارکان دیگر مانند شاه یا رئیس کشور وجود دارند که دارای قدرت هستند. همچنین در قوه مجریه معمولاً هم رئیس‌جمهور و هم نخست‌وزیر وجود دارد
میزان ثبات	انتصاب کابینه و انتخاب نمایندگان برای دوره‌ای نامحدود انجام می‌شود ولی هیچ تضمین و اطمینانی برای طول مدت انتخاب یا انتصاب وجود ندارد	انتخابات و انتصابات برای دوره‌ای محدود و مشخص انجام می‌شود و در طول این دوره (مگر طی فرایندهای خاص) قابل تغییر نیست	بیشتر شیبه حکومت ریاست جمهوری است
نظام تصمیم‌گیری	تصمیم‌گیری به صورت جمعی در کابینه انجام می‌شود و به دلیل اکثریت حاکم معمولاً مراحل قانونی آن طی شده و پذیرفته می‌شود	تصمیم‌گیری توسط شخص رئیس‌جمهور انجام می‌شود و معمولاً مراحل قانونی آن به کندی انجام می‌شود یا اینکه توسط خود مجلس صورت می‌پذیرد	تصمیم‌گیری بیشتر جمعی در کابینه یا هیئت وزیران انجام می‌شود و به دلیل شباهت به حکومت ریاست جمهوری از حیث میزان توزیع قدرت و همچنین به دلیل وجود ارکان و مقامات دیگر، مراحل قانونی خیلی کند انجام می‌شود
روش توزیع مسئولیت	کابینه در برابر مجلس مسئول و مجلس در برابر رأی‌دهندگان مسئول است و اعضای کابینه دارای مسئولیت جمعی هستند	رئیس‌جمهور و مجلس هر دو به صورت مستقل در برابر مردم مسئول هستند و وزراء به صورت فردی در برابر رئیس‌جمهور مسئول هستند	مانند ریاست جمهوری است با این تفاوت که ممکن است وزراء در برابر مجلس نیز مسئول باشند

البته ابعاد مقایسه بیشتر از این تعداد است و چند بعد دیگر پیشتر نیز شرح داده شد. همچنین آنچه در مورد حکومت ترکیبی در بالا آمد مرسوم‌ترین شکل آن است اما در مورد هر کشور خاص با حکومت ترکیبی، تفاوت‌های زیادی قابل مشاهده است.

۴-۴- دولت

همانگونه که در بخش ۴-۲ آمد در این گزارش، ما دولت را (با فرض ترجمه واژه انگلیسی گاورنمنت) معادل یا به جای قوه مجریه^۱ به کار می‌بریم. با توجه به نیازمندی‌های اشاره شده در بخش اول، انتظار داریم که جایگاه ساختار مورد نظر برای منظومه اطلاع‌رسانی جایی در دولت باشد. بنابراین در این جا تمرکز خود را بر دولت قرار می‌دهیم

۴-۴-۱- انواع قوه مجریه (میرحسینی زواره ۱۳۸۰، ۳۳-۳۴)

قوه مجریه را به مناسبت‌های مختلف به انواع مشخصی تقسیم کرده‌اند. این قوه را در ارتباط با قوه مقننه به دو صورت متفاوت می‌توان تصور نمود:

الف- قوه مجریه ریاستی

در این حالت دو قوه از حیث تشکیلاتی کاملاً از یکدیگر جدا هستند. هر دو قوه به طور افقی در سطح یکدیگر قرار گرفته‌اند و سرنوشت آنها متقابلاً به یکدیگر وابسته نیستند (حکومت ریاست جمهوری). رئیس مملکت که در این نوع مجریه لزوماً رئیس‌جمهور است از سوی رأی‌دهندگان برای مدت معینی برگزیده می‌شود. وزراء توسط رئیس‌جمهور عزل و نصب می‌شوند و تنها در برابر او مسئولیت دارند. معمولاً رئیس‌جمهور هم نقش رئیس مملکت را ایفا می‌کند و هم وظیفه نخست‌وزیر را بر عهده دارد. مصادیق مجریه ریاستی کشورهای آمریکا، کره جنوبی، اندونزی، آرژانتین، نیکاراگوئه، سویی و اورگوئه است.

ب- قوه مجریه پارلمانی

مجریه را زمانی پارلمانی می‌گویند که برخلاف مجریه ریاستی، دو رکن متمایز داشته باشد. یکی رئیس کشور مانند پادشاه، رئیس‌جمهور، ملکه یا امپراطور و دیگری نخست‌وزیر و هیئت‌وزیران: رکن اول، رکنی غیرمسئول است که به لحاظ سیاسی جوابگوی پارلمان نیست. اگر پادشاه باشد بر حسب موازین وراثت بر مسند سلطنت نشسته و بنابراین در محدوده اختیارات و وظایف خود عمل می‌کند و اگر رئیس‌جمهور باشد در اغلب موارد برای دوره معینی از سوی پارلمان برگزیده شده است.

رکن دیگر یعنی نخست‌وزیر و هیئت‌وزیران در مقابل پارلمان مسئولیت سیاسی دارند تفکیک قوا به صورت نسبی بین قوای مقننه و مجریه صورت گرفته و هر دو قوه در زمینه‌های تقنینی و اجرایی با یکدیگر همکاری دارند. مصادیق بارز مجریه پارلمانی در کشورهای انگلستان،

^۱ Executive branch

ایتالیا، آلمان، ژاپن، هندوستان، سوئیس و هلند قابل ذکر است.

نظام اجرایی را به اعتبار دیگری نیز مورد تقسیم‌بندی قرار داده‌اند. یکی مجریه‌های یکپارچه، به این معنی که مسئولیت‌ها و اختیار مربوط به امر کشوری و لشگری متفقاً و به صورت یکپارچه بر عهده و در اختیارات مقامات قوه مجریه است. به عبارت روشن‌تر، صلاحیت‌های اداری و نظامی در رهبری و اداره کارکنان اداری و کشوری و فرماندهی نیروهای مسلح یکجا و متفقاً بر عهده مقامات و ارکان قوه مجریه بوده و اعمال می‌گردد. آمریکا، سوریه، آرژانتین و مصر از این نوع مجریه برخوردارند.

دیگری مجریه دو بخشی است به این معنی که فرماندهی نیروهای مسلح به عنوان بخشی از امور اجرایی و اداره امور عمومی بر اساس مبانی قانون اساسی و یا دلایل دیگر از اختیارات و مسئولیت‌های اجرایی منفک و بر عهده مقام صلاحیت‌دار دیگری است. ایران و ترکیه در زمره دارندگان این نوع مجریه‌اند

۴-۴-۲- وظایف دولت

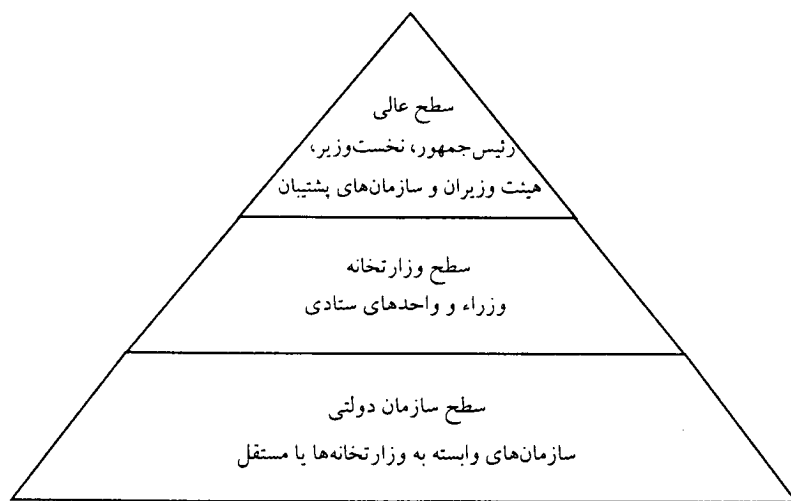
دولت هر کشور ممکن است وظایف متفاوتی نسبت به سایر کشورها داشته باشد اما رئوس کلی که هر دولت ممکن است عهده‌دار آنها شود می‌توانند موارد زیر باشند (هیچنر و هاربولد ۱۹۶۶، ۳۳۹-۳۵۲، جاسون ۱۹۶۴، ۷۹-۸۴ بریکر ۲۰۰۲):

- (۱) امور نمادین و تشریفاتی
- (۲) اجرای قانون
- (۳) پیشنهاد یا رهبری قانونگذاری
- (۴) رهبری سیاسی
- (۵) فرماندهی نیروهای نظامی
- (۶) تکوین سیاست
- (۷) انجام مذاکرات و امور سیاسی خارجی
- (۸) وظایف قضایی و نظارتی
- (۹) مدیریت امور اداری

۴-۴-۳- ساختار سازمانی دولت مرکزی

صرف‌نظر از اینکه نوع حکومت واحد یا فدرال و هم‌چنین پارلمانی، ریاست جمهوری یا ترکیبی باشد، دولت‌های مرکزی آنها دارای ساختار کلی و مشترک و در قالب سه سطح بدین شرح‌اند: (۱) سطح عالی شامل رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، هیئت

وزیران و سازمانهای پشتیبان، (۲) سطح وزارتخانه شامل وزارتخانه‌ها، وزراء و واحدهای ستادی و (۳) سطح سازمان دولتی شامل تمام سازمانهای دولتی وابسته (به وزارتخانه‌ها) یا مستقل. شکل ۵ این سطوح را نشان می‌دهد.



شکل ۵- سطوح دولت

این سطح‌بندی و گروه‌بندی وظایف در قالب وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی منطبق بر اصول سازماندهی (تقسیم کار، هماهنگی، تخصصی‌سازی) است.

۴-۴-۴- نحوه انجام وظایف دولت در سطوح مختلف آن

هر یک از سطوح دولت ممکن است به نوعی مجری یک یا چند وظیفه بر شمرده در بخش ۴-۴-۲ باشد اما نحوه انجام آن وظایف در هر یک از سطوح متفاوت است. این تفاوت ناشی از تفاوت در نحوه عمل سطوح است. سطح عالی دولت بیشتر نقش فرماندهی، تصمیم‌گیری و سیاستگذاری دارد. سطح وزارتخانه دارای نقش اجرایی هماهنگی و ستادی است. سطح سازمانهای دولتی بیشتر نقش عملیاتی دارند. این نقش‌ها و نحوه عمل سطوح شکل غالب و نسبی هستند و در عمل ممکن است هر سطح در جایگاه خود نقش‌های دیگر را هم ایفا کند.

۴-۴-۵- وظایف مدیریتی دولت

روش انجام وظایف دولت در هر کشور متفاوت است و بستگی به نوع حکومت، نوع اقتصاد، میزان گستره و انحصار دولت و عوامل دیگر دارد اما آنچه که هر دولت ناگزیر از انجام آن است، مدیریت روشی است که در انجام وظایف خود بکار گرفته است. کیفیت وظایف مدیریتی دولت وابسته به سطح و ساختار دولت است بدین معنی که این وظایف از یک سطح به سطح دیگر و از یک ساختار به یک ساختار دیگر تفاوت داشته و تغییر می‌کند.

اداره امور دولتی^۱ یا مدیریت دولتی نوین^۲ (هیوز ۱۳۷۷) عباراتی هستند که به مدیریت در دولت اشاره دارند. صرفنظر از اینکه یک دولت در کدام قسمت از طیف اداره امور دولتی تا مدیریت دولتی نوین قرار داشته باشد، مدیریت در هر یک از سطوح آن متفاوت است. جدول زیر این تفاوت را نسبت به چند معیار نشان می‌دهد:

سطح دولت معیار مدیریت	عالی	وزارتخانه	سازمان دولتی
پوشش	تمام کشور و در تمام امور مربوط به دولت	تمام کشور و در حوزه وظیفه‌ای تعریف شده	تمام کشور یا سطح پوشش تعریف شده و در حوزه وظیفه‌ای تعریف شده
سطح فعالیت	کلان	متوسط	خرد
اختیار	نامحدود در قوه مجریه و محدود در روابط بین سه قوه	در حد اختیارات تعریف شده برای وزارتخانه	در حد اختیارات تعریف شده برای سازمان
ابزار	سیاست‌ها، برنامه‌ها، بودجه‌ها، مقررات، مصوبات، قوانین	بخشنامه‌ها، سیاست‌ها، و دستورات	دستورات

۴-۵- اداره امور دولتی

در اینجا از بین عبارات «اداره امور دولتی» و «مدیریت دولتی نوین»، ما عبارت «اداره امور دولتی» را بکار می‌بریم اما منظور ما تنها «اداره امور دولتی» به معنای صرف آن نیست بلکه به مفاهیم و مباحثی اشاره می‌کنیم که می‌توانند در تمام طیف اداره امور دولتی تا مدیریت دولتی نوین قابل کاربرد باشند.

تفاوت در اداره امور دولتی و مدیریت دولتی نوین، تفاوت در رویکردهای سیاسی، اقتصادی و مدیریتی در برخورد با اجزای دولت است و تأثیر چندانی بر سطح عالی دولت و هم‌چنین ساختار، فرایندها و رویه تصمیم‌گیری آن نخواهد گذاشت بلکه بر محتوای آنان اثر می‌گذارد. بنابراین از آنجایی که ما اداره امور دولتی در سطح عالی دولت را مورد بررسی قرار خواهیم داد استفاده از واژه «اداره امور دولتی» نه تنها تأثیری بر روند تحقیق نمی‌گذارد بلکه منطبق بر منابع موجود در این زمینه خواهد بود.

^۱ Public Administration

^۲ New Public Management (NPM)

۴-۵-۱- تعریف واژه «اداره امور دولتی»

تعاریف زیر می‌تواند به درک این عبارت کمک کند:

فعالیت‌های شاخه‌های اجرایی دولت‌های ملی، ایالتی و محلی، هیئت‌ها یا کمیسیون‌های مستقل تشکیل شده توسط قوه مقننه یا قانونگذار ایالتی، شرکت‌های دولتی و دیگر سازمانهای دارای ویژگی‌های تخصصی (سایمون، اسمیس برگ و تامپسون ۱۹۶۹، ۷؛ دنهارت ۲۰۰۰، ۵۰).

اداره امور دولتی، سازمان و فعالیت یک موسسه دولتی است که عهده دار انجام سیاست عمومی است (گرازا ۱۹۶۷، فصل ۵، ۱).

اداره امور دولتی یعنی انجام امور حکومت یا دولت. اهمیت امور اداری زمانی روشن می‌شود که به امور متنوعی که دولت انجام می‌دهد بیندیشیم:

(۱) امور مالی مانند

- جمع‌آوری مالیات‌ها و دیگر درآمدها
- بررسی هزینه‌ها
- استخدام و مدیریت کارمندان
- سرشماری
- مراقبت و مدیریت اموال و دارایی‌های دولت

(۲) فعالیت‌های خدماتی مانند

- پیش‌بینی آب و هوا
- محافظت از منابع طبیعی
- انجام و مدیریت پروژه‌های عمرانی

(۳) نظارت و کنترل

- انواع فعالیت‌های تجاری
- روابط کارگری

(۴) ارائه امکانات رفاهی مانند

- خدمات پستی
- برق، آب، گاز، مخابرات
- مسکن
- خدمات امنیت اجتماعی

- خدمات درمانی و بهداشتی

- تولید کالاهای خاص

- آموزش و پژوهش

برای انجام کارآمد تمام این امور، باید سازمانهای تخصصی تشکیل شده و مجهز به نیروی انسانی لازم شوند و در قالب یک سیستم کاری هماهنگ، هدایت و نظارت شوند. به این امر، امور اداری گفته می‌شود (جانسون ۱۹۶۴، ۹۲-۹۳).

امور اداری عمل جمعی بشری همراه با حد بالایی از عقلانیت است. ویژگی‌های متمایز یک سیستم امور اداری زیر دو مفهوم سازمان و مدیریت گنجانده می‌شود. سازمان ساختار روابط شخصی آمرانه و معمول در یک سیستم امور اداری است. مدیریت، اقدام منظور شده برای دستیابی به همکاری عقلایی در یک سیستم امور اداری است (آدریان ۱۹۶۷، ۲۹۴).

۴-۵-۲- وظایف مدیریت عالی در اداره امور دولتی

مدیریت را در اداره امور دولتی می‌توان در سه سطح مدیریت عالی، مدیریت اجرایی و مدیریت عملیاتی در نظر گرفت. وظایف مدیریتی این سطوح تا حد زیادی متفاوت از یکدیگر است. این سطوح‌بندی همانند سطح‌بندی وظایف مدیریتی دولت است که در بخش ۴-۴-۵ به آن اشاره شد. در مقایسه سطوح عالی، وزارتخانه و سازمان دولتی در دولت، وظایف مدیریتی سطح عالی که در رأس آن رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر است متفاوت از وظایف مدیریتی سطح وزارتخانه است که وزیر در رأس آن قرار دارد و به همین ترتیب رئیس یک سازمان دولتی نیز وظایفی متفاوت نسبت به دو سطح بالاتر دارد. البته این سطح‌بندی نسبی است بدین معنی که در چارچوب یک سازمان دولتی نیز می‌توان دوباره سه سطح مدیریت را تمیز داد که رئیس سازمان در جایگاه خود دارای وظایف مدیریتی عالی مربوط به سازمان را بر عهده دارد.

در اینجا با توجه به ساختاری که برای منظومه اطلاع‌رسانی کشور پیش‌بینی می‌کنیم تمرکز خود را به سطح عالی دولت معطوف می‌کنیم که در نتیجه به صورت مقایسه‌ای و نسبی عهده‌دار وظایف مدیریت عالی دولت است.

در سابقه علمی موضوع وظایف مدیریت عالی، می‌توان به کار فایول، گولیک و کونتر اشاره کرد. فایول این وظایف را برنامه‌ریزی^۱، سازماندهی^۲، فرماندهی^۳، هماهنگی^۴ و کنترل^۵ بیان

^۱ planning

^۲ organizing

^۳ commanding

^۴ coordinating

^۵ control

کرده است (اورویک ۱۹۶۹). گولیک این وظایف را با تفصیل بیشتری برنامه‌ریزی، سازماندهی، بکارگماری^۱، هدایت^۲، هماهنگی، گزارش‌دهی^۳ و بودجه‌بندی^۴ بر می‌شمرد و آنها را با مخفف پوسدکورب^۵ بیان می‌کند (گولیک ۱۹۶۹). کونتز، اودونل و ویریچ به طور کلی وظایف مدیران را به برنامه‌ریزی، سازماندهی، بکارگماری، رهبری و کنترل تفکیک می‌کنند و هماهنگی را اساس مدیریت می‌دانند و معتقدند که هر یک از وظایف مدیریتی اقدامی شامل هماهنگی است (کونتز، اودونل و ویریچ ۱۹۸۶، ۳۵-۳۸).

دسته‌بندی گولیک دسته‌بندی مناسب‌تری است زیرا این وظایف را با عناصر بیشتری مشخص کرده است که با هدف ما در فصل‌های بعدی سازگارتر است، اجزای دو دسته‌بندی دیگر را در خود دارد و همچنین خاص مدیریت عالی پیشنهاد شده است. در این دسته‌بندی بودجه‌بندی و گزارش‌دهی عناصری هستند که در مدیریت سطح عالی دولت بیشتر مناسبت دارند و به جای فرماندهی در دسته‌بندی فایول و رهبری در دسته‌بندی کونتز، از واژه هدایت استفاده کرده است که مناسبت بیشتری در این سطح از مدیریت در دولت دارد (همانند مقایسه‌ای که در بخش ۴-۴-۵ شد). بنابراین در ادامه مبحث از دسته‌بندی گولیک استفاده می‌کنیم. شرح این وظایف عبارتند از:

برنامه‌ریزی: عملی که در یک طرح کلی چیزهایی را که باید انجام شود و روشهایی که برای آنها باید استفاده شود تا مقاصد در نظر گرفته شده برای سازمان محقق شوند را محاسبه می‌کند.

سازماندهی: استقرار ساختار رسمی قدرت که از طریق زیربخش‌های کاری برای اهداف تعیین شده مرتب، تعریف و هماهنگ می‌شوند.

بکارگماری: کل وظیفه مربوط به نیروی انسانی شامل جذب و استخدام، آموزش و فراهم‌آوری و نگهداشت شرایط کاری مناسب.

هدایت: کار پیوسته تصمیم‌سازی و بیان آنها در قالب دستورات مشخص و کلی و دستورالعمل‌ها و انجام وظیفه به عنوان رهبر سازمان.

هماهنگی: تمام وظایف مهم برقراری ارتباط متقابل بین اجزای مختلف کار.

گزارش‌دهی: آگاه ساختن افرادی که مدیر، مسئول اطلاع‌رسانی از وقایع به آنهاست و به عبارتی آگاه ساختن خود و زیردستانش از طریق اطلاعات، تحقیق و بررسی.

بودجه‌بندی: تمام اموری که در شکل برنامه‌ریزی مالی، حسابداری و کنترل به بودجه‌بندی مربوط

¹ staffing

² directing

³ reporting

⁴ budgeting

⁵ POSDCORB

می‌شود.

۴-۵-۳- روش انجام وظایف مدیریت عالی

در سازمان‌های بزرگ و پیچیده، هماهنگی و کنترل علاوه بر اینکه بسیار مشکل است از محدوده توانایی‌های یک فرد به عنوان مدیریت عالی سازمان خارج است. هر چه تعداد افراد زیردست مدیریت عالی به عنوان مجریان امور سازمان بیشتر باشند این امر نیز دشوارتر خواهد بود. سازمان‌ها برای حل این مشکل افرادی را بکار گرفتند که به مدیریت عالی سازمان در انجام وظایفش کمک کنند. به تدریج مفاهیم چنین اقداماتی چارچوب نظری به خود گرفت و با عنوان سازمان‌های صف و ستاد^۱ مطرح شدند (اورویک ۱۹۶۹). صف به معنی افراد و واحدهایی است که مخصوص انجام وظایف سازمان به کار گرفته شده‌اند. ستاد افراد و واحدهایی هستند که وقت خود را اختصاصاً صرف شناخت، تفکر و برنامه‌ریزی برای انجام وظایف سازمان می‌کنند.

البته افراد صف نیز تفکر و برنامه‌ریزی می‌کنند و به مقامات بالادست پیشنهاد ارائه می‌دهند اما این عمل موجب قرار گرفتن آنها در دسته کارمندان ستادی نمی‌شود زیرا هدف آنها انجام کار ستادی نبوده است بلکه این عمل یکی از لوازم انجام وظایف آنهاست. از طرف دیگر، افراد ستادی دیگران را سازماندهی نمی‌کنند، کارکنان را هدایت یا منصوب نمی‌کنند، دستور صادر نمی‌کنند و مسئولیتی برای انجام کارهای سازمان ندارند. هر چه که آنها پیشنهاد می‌کنند به بالا ارجاع می‌شود نه پائین و در صورتی که انجام شود با مسئولیت و هدایت یک مقام صف خواهد بود. نقطه مهمی از ابهام در مفهوم صف و ستاد وجود دارد که بر اساس آن مدیر بودجه، نماینده خرید، کنترل‌گر، و دبیر روابط عمومی مقامات ستادی فرض می‌شوند. بر اساس تعریف آمده تمام این افراد مقامات صف هستند. این افراد وظایف مهمی از هدایت و کنترل دارند. وقتی مسئولیت و قدرت اداری به هر یک از وظایف ستادی اضافه شود آن وظیفه فوراً و تماماً یک وظیفه صف می‌شود. هیچ حد وسطی وجود ندارد. ارزش اصلی در دسته‌بندی صف و ستاد نیاز به (۱) توسعه یک سازمان برنامه‌ریزی مستقل به عنوان کمکی برای رئیس عالی سازمان و (۲) امتناع از تزریق هرگونه اقتدار و کنترل اداری به چنین سازمانی است (گولیک ۱۹۶۹).

بدین ترتیب مدیران عالی این سازمان‌ها به صورت رسمی و نهادی یا غیررسمی از کمک افراد یا واحدهایی در انجام وظایف مدیریت عالی استفاده می‌کنند. دولت نیز به عنوان یک سازمان بزرگ و پیچیده از این قاعده مستثنی نیست. رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر به عنوان مدیریت عالی سازمان دولت دارای وزیرانی به عنوان افراد صف سازمان است که به وسیله وزارتخانه‌های تحت

^۱ line and staff organization

فرماندهی خودشان وظایف دولت را انجام می‌دهند. اما مدیریت عالی دولت نیازمند افراد و سازمانهایی است که وی را در هماهنگی، برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و سایر وظایف مدیریت عالی کمک کنند. چنین افراد و سازمانهایی ستادی گفته می‌شوند. به همین ترتیب در مقیاس یک وزارتخانه یا سازمان دولتی، مدیران عالی چنین سازمانهایی نیز به ستادهای متناسب با خود نیازمندند.

۴-۵-۴- صف و ستاد در دولت (سلف ۱۹۷۲، ۱۲۱-۱۲۵)

مفاهیم صف و ستاد یکی از گیج‌کننده‌ترین شاخه‌های نظریه مدیریت را عرضه می‌کند. مفاهیم ستاد، منطقی برای تقویت ابزار کنترل و هماهنگی و همچنین برای محکم‌تر شدن چارچوب اداری ارائه کرده است.

اهمیت خدمات ستادی با تحلیل وظایف رئیس‌جمهور روشن می‌شود. همانطور که گفته شد هنری فایول این وظایف را به برنامه‌ریزی، سازماندهی، فرمان دادن، هماهنگی و کنترل و لوثر گولیک این وظایف را با تفصیل بیشتری شامل برنامه‌ریزی، سازماندهی، بکارگماری، هدایت، هماهنگی، گزارش‌دهی، و بودجه‌بندی (پوسد کورب به عنوان مخفف این هفت وظیفه) می‌داند. تحلیلی ساده‌تر از این دسته‌بندی، تقسیم این وظایف به سه فرایند است که توسط فایول مطرح شده است؛ عملیات آماده‌سازی^۱، نظارت بر انجام^۲ و دریافت نتایج^۳.

وقتی این فرمول‌ها با رفتار واقعی مدیران مقایسه می‌شود، چه در دولت و چه در تجارت، متوجه رسمیت و عقلانیت موجود در آنها می‌شویم. مدیر پر مشغله تمایل به تمرکز بر فعالیتهای حد وسط (بکارگماری، هدایت، و هماهنگی) داشته و کارهای مقدماتی هدفگذاری، بررسی گزینه‌ها، برنامه‌ریزی و غیره را فراموش می‌کند. این رفتار به این دلیل است که مدیران اهداف خود را صحیح دانسته و موضوعات اصلی را تنها وقتی بررسی می‌کنند که توسط فشارهای داخلی یا خارجی بروز کنند. مدیران اغلب با اولویت از جزء به کل (برخلاف ترجیح فایول و گولیک) به موضوعات می‌پردازند.

علی‌رغم پیچیدگی بیشتر اهداف دولتی، این نقطه ضعف در دولت بیشتر از تجارت مشهود است. مدیریت تجاری تحت فشار بازرگانی توجه فرایندهای به برنامه‌ریزی انتخاب محصولات، روشهای عملیات و غیره دارد. اما مدیران دولتی، چه سیاسی و چه رسمی، عموماً آنقدر تحت فشارهای فوری قرار دارند که آینده‌نگری‌ها، اموری کم اهمیت شمرده می‌شوند. تصمیمات

^۱ preparing operations

^۲ seeing that they are carried out

^۳ watching the result

عمومی بر مبنایی کاملاً موقتی و بدون اطلاعات مناسب یا تحلیل اتخاذ می‌شوند.

در ساختار نظامی ستاد به عنوان ابزاری حیاتی برای برنامه‌ریزی استراتژیک و عملیاتی در جنگ جهانی اول استفاده می‌شد و نظریه‌پردازان مدیریت، این شکل از ساختار را در سازمان‌ها به کار بردند. آنها عموماً این مفهوم را در شکل محدودتری بکار می‌برند. وظایف ستادی عبارتست از کمک به مدیر از طریق ارائه اطلاعات، فرمول‌بندی سیاست‌های ممکن، تصمیمات هماهنگی و گزارش نتایج. گولیک این کارها را یکی از امور دانستن، فکر کردن و برنامه‌ریزی کردن می‌داند نه اجرای واقعی یا انجام کار. برچ^۱، یکی از نظریه‌پردازان مدیریت، این امر را ارائه کمک مشورتی ویژه، اطلاعاتی یا تفسیری به یک مدیر تعریف می‌کند. به منظور حفظ وحدت فرماندهی، مقام مشورتی کمک ستادی مورد تأکید قرار گرفته است.

ایده متداول این بود که تصمیم‌گیری واقعی مسئولیت انحصاری رئیس‌جمهور، و عاملان صف است که تحت کنترل وی می‌باشند و معاونان ستادی هیچ قدرتی ورای تأثیر ایده‌هایشان بر خود رئیس‌جمهور، اعمال نمی‌کنند. بدین شکل مدل هرم سلسله مراتبی دقیقاً رعایت می‌شود.

نقص موجود در این مفاهیم منجر به تغییری توسط اورویک شد. وی فهمید که کمک‌های ستادی در واقعیت اعمال اقتدار می‌کنند بدین شکل که برداشت‌های آنها از خواستها یا مقاصد رئیس‌جمهور عموماً همانند دستورات پذیرفته می‌شوند. وی در استدلال این سخن بیان می‌کند که اقتدار ستاد وابسته به وظیفه است نه رتبه؛ افراد ستاد به عنوان تعمیمی از شخصیت رئیس‌جمهور کار می‌کنند و فعالیتها را به نام او تا حدی که او اجازه می‌دهد کنترل می‌کنند. اما مدیران صف وظایف نهادینه شده را انجام می‌دهند و دارای درجه با دوام‌تری از اقتدار تفویض شده هستند.

تنها توصیف واقعی از معاونت ستادی شخصی چیزی است که اورویک ارائه می‌کند. اگرچه ستاد وظایف را به عنوان تعمیمی از شخصیت رئیس‌جمهور انجام می‌دهد، روشن است که کار آنها نمی‌تواند به دقت مشخص شود. آنها باید خودشان را با میل شخصی رئیس‌جمهور و سبک اداری تطبیق دهند و بر موضوعاتی تمرکز کنند که وی ضروری تشخیص می‌دهد. آنچه که رئیس می‌خواهد مجریان ورزیده برای خرده‌کاری و تکالیف خاص به جای برنامه‌ریزان سیاست سیستماتیک در شکل پوسدکوروب ارائه شده توسط گولیک است. علاوه بر این، میزان کمک شخصی که هر مدیر می‌تواند استفاده کند محدود به ظرفیتهای ذهنی و جسمی است، مستقل از اینکه حد مسئولیت‌های نظری وی چقدر باشد. مدیر باید خود را با افراد مهم‌تری از معاونانش درگیر کند که تنها می‌تواند کارهای آنها را به صورت دوره‌ای و به شکل محدود هدایت کند.

در این شرایط به سرعت خیلی از کمک‌های ستادی رو به کاهش خواهند داشت حتی اگر

^۱ Brech

مدیر خیلی توانا و سخت کوش باشد. از طرف دیگر اگر تعدادی واحد ویژه برای انجام وظایف پوسد کورب تحت نظارت کلی رئیس جمهور تشکیل شود، کارشان کمتر شخصی شده و بیشتر نهادی می شود. وظایفی که چنین واحدهایی انجام می دهند به نام رئیس و تحت اقتدار رسمی وی اجرا می شوند اما همانند فعالیتهای سازمان ها یا مقامات صف که رئیس جمهور مسئولیت آنها را نیز به عهده دارد. هرگونه اعمال کنترل توسط واحدهای ستادی بر مقامات صف وابسته به قوای سازمانی و قراردادهاست نه بر مبنای خواست های شخصی یا تصمیمات خود رئیس جمهور.

رئیس ضرورتاً از خیلی از مسائل و تنش ها که بین صف و ستاد بروز می کند بی خبر خواهد بود مگر اینکه به داوری وی نیاز باشد که در اینصورت معلوم نیست از کدام طرف حمایت کند. در سازمانهای بزرگ، تأخیر در داوری مورد نیاز از سوی وی بدین معنی است که تقریباً تمام چنین موضوعاتی در سطوح اداری پائین تری بروز کرده است. نقش خود رئیس اساساً این خواهد بود که نوعی از ترتیبات سازمانی را تأیید کند که حقوق مشخصی را برای واحدهای ستادی به وجود آورد. وقتی چنین کاری انجام شود این واحدها ضرورتاً نیاز به توجه یا حمایت بیشتر نسبت به دیگر بخش های سازمان نخواهند داشت.

البته، تعداد زیادی موقعیت های واسطه بین کمک ستادی شخصی و واحدهای ستادی نهادی شده وجود دارد. برای مثال ممکن است یک مدیر علاقه مند به یک واحد برنامه ریزی باشد که در دفتر خودش تشکیل شده است در حالیکه کار دیگر واحدهای تخصصی را که وی در قبال آنها به صورت رسمی مسئول است نادیده بگیرد. چنین تنوعی بستگی به نظرگاه خود مدیر و هم چنین اندازه، کاراکتر و ساختار سازمانش دارد.

چیزی که می توان گفت این است که در هر سازمان بزرگ خیلی از وظایف مدیران عالی تخصصی و تکراری می شوند و به کارهایی ختم می شوند که ابزار شخصی قدرت عالی خواهند بود. بنابراین خیلی مشکل است که موضوع کمک ستادی شخصی مورد التفات گولیک، اورویک و دیگران را با موضوع نحوه برخورد سیستماتیک وظایف پوسد کورب مرتبط ساخت. این وظایف تنها وقتی عملیاتی می شوند که نهادینه شوند، و در اینصورت است که کمک های شخصی کاهش می یابند. هم چنین معمولاً در دولت کار کمک شخصی به دست هواداران سیاسی داده می شود، در حالی که کارهای تکراری برنامه ریزی، گزارش دهی، بودجه بندی و غیره توسط کارمندان دولت یعنی کسانی که در عمل از طریق کنترل های صف کار می کنند، انجام می شود.

یک راه در مسئله تعریف و تفاوت بین صف و ستاد استفاده از یک دسته بندی سه گانه خدمات صف، ستاد و کمکی¹ است. این دسته بندی به صورت کلی مرتبط با کار لشگرهای

¹ auxiliary

جنگی، ستاد کل و خدمات تدارکاتی و پشتیبانی در ارتش‌های مدرن است.

متأسفانه، این تمایز بین ستادی و کمکی مبتنی بر دیدگاه‌های متفاوت و همپوشان است. بنابراین برای یک رئیس، خدمات ستادی شامل تمام موضوعاتی است که اهمیت ویژه‌ای برای تصمیم‌گیری سطح عالی دارند. این خدمات شامل وجوه مالی، نیروی انسانی، خدمات اطلاعات، هماهنگی سیاست و غیره است. این لیست غیر دقیق است مگر اینکه نظریه‌ای روشن از وظایف اصلی یک مدیر پذیرفته شود و حتی خیلی مشکل خواهد بود که بتوان خطی بین آن فعالیت‌ها یا بخشی از بعضی خدمات کشید که نیازمند یا بی‌نیاز از نظارت مشخص هستند.

اما فهرست خدمات کمکی از دیدگاه سازمانی قابل استخراجند. خدمات مالی، نیروی انسانی و مشورت حقوقی را می‌توان به عنوان ارائه‌کننده ورودی‌های حیاتی پول، کارمند و اختیار مشروع دانست که بدون آنها هیچ سازمانی نمی‌تواند کار کند. دیگر خدمات کمکی، مانند پژوهش و کمک‌های اطلاعاتی می‌توانند اختیاری فرض شوند زیرا ممکن است فعالیت‌های صف بدون آنها انجام شود. چنین چیزی می‌تواند در مورد انواع مختلف واحدهای هماهنگی گفته شود. وجود چنین خدماتی منوط به نیاز صف به راهنمایی خبره یا نظر‌ها یا خواست‌های شخصی بعضی از مدیران (یا ترکیبی از این عوامل) باشد. یک واحد هماهنگ‌کننده ممکن است که فکر یک مدیر باشد و تا حدی تحت نظارت شخصی وی کار کند. هم‌چنین ممکن است کاملاً از فشارهای سازمانی نشأت گرفته باشد و بدلیل راحتی در دفتر مدیر ایجاد شده باشد. اینکه چنین واحدهای ستادی یا کمکی در نظر بگیریم بستگی به این ندارد که ما یک نظر شخصی یا سازمانی برای دلیل وجود آن داشته باشیم.

یک نگاه دقیق، مشکلاتی را در تمایز بین صف و ستاد به همراه می‌آورد. دوباره در این جا نیز بحث در اختلاف دیدگاه است نه در کارهایی که به روشنی می‌توانند تعریف شوند. جدای از مسئله تعریف، هیچ شکی در رشد انواع مختلف واحدهای هماهنگ‌کننده، مشورتی و کنترل‌کننده وجود ندارد. گاهی اوقات چنین واحدهایی سازمان‌های ستادی^۱ و گاهی اوقات واحدهای بالاسری^۲ نامیده می‌شوند. در بخش ۴-۵-۶ تفکیک و تعریفی از این واحدها ارائه می‌شود.

۴-۵-۵- اهمیت نقش ستادی در دولت از دیدگاه بازآفرینی حکومت (اسبورن و گبلر ۱۹۹۲،

(۴۰-۳۰)

اسبورن و گبلر در فصل اول کتاب خود، به یکی از ابعاد بازآفرینی حکومت پرداخته و آن

^۱ staff agencies
^۲ overhead units

فصل را با جملاتی از ای. اس. ساواس^۱ آغاز می‌کنند:

واژه حکومت یک واژه یونانی است به معنی هدایت کردن^۲. در تشبیه حکومت و کشور به یک قایق در حال حرکت، کار حکومت هدایت کردن قایق است، نه پارو زنی^۳ قایق. ارائه خدمات به افراد کشور مانند پارو زنی است و حکومت در پارو زنی خیلی خوب عمل نمی‌کند.

و در ادامه می‌نویسند که اگر حکومت‌ها اجازه دهند که دیگران بیشتر امور اجرایی را انجام دهند، آنگاه حکومت‌ها می‌توانند به صورت اثربخش به کار هدایت پردازند. اگر سازمانی بهترین نیروها و افراد متخصص خود را صرف امور اجرایی کند کار هدایت برای آن خیلی مشکل خواهد بود. همانگونه که پیتز دراکر در کتاب ۱۹۶۸ خود، عصر ناپیوستگی^۴، می‌نویسد:

هر تلاشی برای ترکیب حکومت با انجام امور در مقیاسی وسیع، ظرفیت تصمیم‌گیری را فلج می‌کند. هر تلاشی برای وادار کردن دستگاه‌های تصمیم‌گیری به انجام امور نیز بدین معنی خواهد بود که انجام امور خیلی ضعیف خواهد بود. این دستگاه‌ها بر انجام امور متمرکز نمی‌شوند. آنها برای انجام امور مجهز نمی‌شوند. اساساً آنها ارتباطی با انجام امور ندارند.

حکومت‌هایی که فعالانه به هدایت می‌پردازند، جامعه و ملت را با توانایی بیشتری شکل داده و ساماندهی می‌کنند. آنها بیشتر سیاست‌سازی می‌کنند. آنها نهادهای اقتصادی و اجتماعی را به حرکت در می‌آورند. حتی بعضی از آنها بیشتر کنترل می‌کنند. به جای استخدام کارمندان دولتی، آنها به دنبال این هستند که دیگر نهادها خدمات را ارائه کنند و در عوض آنها فقط اطمینان حاصل می‌نمایند که نیازهای جامعه تأمین می‌شود. بر عکس، حکومت‌هایی که سرگرم ارائه خدمات عمومی هستند وظیفه هدایت را کنار می‌گذارند زیرا فرصتی برای آن نخواهند داشت.

حکومت‌های کارفرمایانه^۵ به سمت سیستم‌هایی حرکت می‌کنند که سیاست‌سازی (هدایت) را از ارائه خدمت (انجام امور) جدا می‌کند. پیتز دراکر مدت‌ها پیش اشاره کرده بود که سازمان‌های موفق مدیریت عالی را از مدیریت عملیات جدا می‌کنند به طوری که مدیریت عالی بتواند بر تصمیم‌سازی و هدایت متمرکز شود.

هدایت کردن به افرادی نیاز دارد که تمام موضوعات و امکانات را بررسی کرده و تقاضاهای متعارض برای منابع را تعدیل کنند. انجام امور نیازمند افرادی است که روی یک مأموریت متمرکز شده و آن را به خوبی انجام دهند. سازمان‌های هدایت‌گر به دنبال بهترین

^۱ E. S. Savas

^۲ steering

^۳ rowing

^۴ The Age of Discontinuity

^۵ entrepreneurial

روش‌ها برای دستیابی به اهداف هستند در حالی که سازمان‌های انجام دهنده امور تمایل دارند به هر قیمتی که شده، از روش خود دفاع کنند.

وقتی حکومت‌ها مدیریت سیاست را از ارائه خدمت جدا می‌کنند اغلب در می‌یابند که هیچ ظرفیت واقعی برای مدیریت سیاست ندارند. امور بازرگانی، رفاه، مسکن، تأمین اجتماعی و غیره همه با ارائه خدمت انجام می‌شوند. مدیریت سیاست یا ناخودآگاهانه و بدون تفکر انجام می‌شوند یا اصلاً انجام نمی‌شوند. حکومت‌هایی که به داشتن نقش بیشتری به عنوان کاتالیزور اعتقاد پیدا کرده‌اند اغلب به ایجاد سازمان‌های جدیدی برای مدیریت و ایفای نقش هدایت روی آورده‌اند. سازمان‌های هدایت‌گر سیاستگذاری می‌کنند، بودجه‌ها را به دستگاه‌های اجرایی تخصیص می‌دهند اما به ندرت نقش عملیاتی و اجرایی را بازی می‌کنند. آنها اغلب حدود بوروکراسی سنتی را می‌شکنند.

بنابراین درمی‌یابیم رویکرد بازآفرینی دولت و هم‌چنین رویکرد مدیریت دولتی نوین هر دو اهمیت زیادی برای ستاد قائل می‌شوند و در این رویکردها نیز نه تنها مبانی گفته شده حذف نمی‌شوند بلکه قوت بیشتری می‌یابند.

۴-۵-۶- انواع سازمان‌های اداری

سازمان اداری، سازمانی است که عهده‌دار یکی از کارهای اداری (به مفهومی که در بخش ۴-۵-۱ آمد) باشد (جانسون ۱۹۶۴). البته این تعریف محدود به قوه مجریه نبوده و سازمان‌های اداری، لازمه امور قانونگذاری و قضایی نیز هستند اما بنابر تمرکز ما بر قوه مجریه، آنها را در محدوده قوه مجریه در نظر می‌گیریم. سازمان‌های دولتی را می‌توان بر اساس دو ویژگی دسته‌بندی کرد: (۱) وظیفه و (۲) ساختار (ای. اس. آر. سی. ۲۰۰۲ الف).

واژه «سازمان» در دو جنبه فیزیکی و مفهومی بکار می‌رود (کونتز، اودونل و ویریچ ۱۹۸۶، ۱۶۲-۱۶۴). از جنبه فیزیکی به معنای بنگاه یا موسسه است بدین معنی که محلی و ساختمانی همراه با افرادی در جهت اهدافی مشغول بکار هستند که در ادبیات علمی، معنای فیزیکی سازمان را با واژه «بنگاه»^۱ مشخص می‌نمایند. از جنبه مفهومی و در شکل رسمی^۲، سازمان ساختاری ارادی و عمودی از نقش‌هایی است که در یک بنگاه به شکل رسمی سازماندهی شده‌اند. در اینجا تلقی ما از سازمان، معنای آن از جنبه مفهومی و در شکل رسمی آن است. سازمان غیر رسمی^۳ شبکه‌ای از روابط شخصی و اجتماعی است که توسط سازمان رسمی شکل نگرفته است بلکه بدون

^۱ Enterprise

^۲ formal

^۳ informal

برنامه‌ریزی قبلی و از طریق معاشرت و همکاری افراد با یکدیگر به وجود می‌آیند.

(۱) دسته‌بندی بر اساس وظیفه

روند تکاملی که در بخش ۴-۵-۳ توضیح داده شده منجر به سه دسته سازمان اداری صف^۱، کمکی^۲ و ستاد^۳ شد که در نزد تعداد زیادی از متخصصان مدیریت دولتی پذیرفته شده است (سایمون، اسمیس برگ و تامپسون ۱۹۶۴، ۲۸۰-۲۸۱؛ دیموک و دیموک ۱۹۶۹، ۹۰؛ هاثورن، پنی من و فربر ۱۹۶۵، ۳۸۲؛ هیچنر و هاربولد ۱۹۶۶، ۴۶۳-۴۷۰؛ گرازا ۱۹۶۷، فصل ۵).

سازمان صف: سازمانی است که خدمات و برنامه‌های دولت را انجام داده و اجرا می‌کند. مانند اداره گذرنامه، وزارت آموزش و پرورش، شهرداری، سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی.

سازمان کمکی: سازمان‌های صف نیازمند انجام اموری هستند که بین تعدادی از آنها مشترک است مانند استخدام نیروی انسانی، امور مالی، بودجه، خرید و فروش کلی، اگر چنین اموری به صورت متمرکز در یک سازمان انجام شود ارزان‌تر و کارآمدتر خواهند بود. بنابراین سازمان‌هایی برای انجام چنین امور متمرکزی تشکیل می‌شوند مانند سازمان امور اداری و استخدامی، سازمان برنامه و بودجه، بانک مرکزی.

سازمان ستاد: سازمان‌هایی که به مدیریت عالی در انجام وظایفش کمک می‌کنند سازمان‌هایی ستادی نامیده می‌شوند. این سازمان‌ها هیچگونه اختیار کنترل یا فرماندهی ندارند ولی از طریق ارائه پیشنهاد و راهنمایی مدیریت عالی، بر سازمان‌های صف اعمال قدرت می‌کنند مانند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، شوراهای سیاستگذاری.

دسته‌بندی فوق در هر یک از سه سطح دولت قابل انجام است. مثال‌های اشاره شده بیشتر مربوط به سطح عالی دولت بودند اما در دو سطح دیگر نیز می‌توان این سازمان‌ها را در قالب واحدهای سازمانی مشاهده کرد. هم‌چنین ممکن است این سازمان‌ها (بیشتر در موارد سازمان‌های ستاد) شکل غیر رسمی داشته باشند. به عنوان مثال مشاور رئیس یک سازمان دولتی در حکم ستاد وی محسوب می‌شود که به آن ستاد شخصی^۴ می‌گویند. سایمون، اسمیس برگ و تامپسون (۱۹۶۹) سازمان‌های ستاد و کمکی را سازمان‌های بالاسری^۵ می‌نامند.

^۱ line

^۲ auxiliary

^۳ staff

^۴ personal staff

^۵ overhead units

(۲) دسته‌بندی بر اساس ساختار

این دسته‌بندی به شکل مدیریت عالی سازمان اشاره دارد این دسته شامل سازمان‌های تک‌رئisi^۱ (مانند سازمان‌های دولتی معمول)، سازمان‌های چندرئisi^۲ (مانند هیئت‌ها، کمیسیون‌ها و شوراها و کمیته‌ها) و شرکتهای دولتی^۳ است (جانسون ۱۹۶۴، ۹۴؛ دیموک و دیموک ۱۹۶۹، ۴۴۶-۴۴۷؛ آدریان ۱۹۶۷، ۳۰۴).

سازمان تک‌رئisi: سازمانی که تنها یک نفر به صورت رسمی و قانونی عهده‌دار و مسئول وظایف مدیریت عالی آن است. این گونه سازمان‌ها مناسب مواردی هستند که قدرت تصمیم‌گیری و سیاست‌سازی به صورت محدود و تعریف شده نیاز بوده یا اصلاً نیاز نیست. این گونه سازمان‌ها بیشتر سلسله‌مراتبی هستند.

سازمان چندرئisi: سازمانی که چند نفر به صورت رسمی و قانونی عهده‌دار و مسئول وظایف مدیریت عالی آن هستند. این گونه سازمان‌ها مناسب مواردی هستند که شامل تصمیم‌گیری یا صدور مقررات هستند.

شرکت دولتی: این گونه سازمان کاملاً تحت مالکیت دولت است و دارای قدرت حقوقی برای در اختیار گرفتن اموال و دارایی، خرید و فروش و پیگرد قانونی می‌باشد. معمولاً این سازمان‌ها دارای هیئت مدیره و مدیر عامل هستند.

۴-۶- سازمان‌های مرکزی^۴

سازمان‌های مرکزی، سازمانهایی هستند که در سطح عالی دولت تأسیس می‌شوند و زیر نظر مستقیم یا غیر مستقیم مدیریت عالی دولت یکی از نقش‌های سازمان‌های صف، ستاد یا کمکی را بر عهده دارند. دو دلیل عمده تشکیل چنین سازمان‌هایی عبارتند از (۱) به اموری می‌پردازند که در چند سازمان سطح پائین‌تر دولت مشترک هستند (به عنوان مثال سازمان امور اداری و استخدامی سابق) و به این شکل علاوه بر صرفه‌جویی در منابع (آدریان ۱۹۶۷، ۲۹۸) از اختلاف و تنوع سیاست بین آنها سازمان‌ها جلوگیری کرده (واشنگتن ۱۹۹۸، ۴) و هماهنگی و کنترل متمرکز ضروری^۵ (گروه بانک جهانی ۲۰۰۱) کارا تر و اثربخش‌تر انجام می‌شوند. سلف (۱۹۷۲،

^۱ single-headed

^۲ multi- or plural-headed

^۳ government corporation

^۴ central agencies

^۵ وقتی در امور اداری تمرکززدایی می‌شود انجام برخی از هماهنگی‌ها و کنترل‌ها که موجب نظام مند شدن آن امور اداری غیرمتمرکز شوند و همگونی و یکپارچگی در آنها ایجاد نمایند ضروری می‌گردند.

۱۳۵-۱۳۷) هماهنگی لازم را در سه دسته هماهنگی سیاست، منابع و فنی بیان می‌کند و (۲) به اموری می‌پردازند که تا حد قابل ملاحظه‌ای، قابل تخصیص در یک بخش از سطوح پائین‌تر دولت نیستند (به عنوان مثال امور اطلاع‌رسانی که بین بخشی است و به بخش‌های صنعت، آموزش، کشاورزی و ... مربوط است).

بنابراین با توضیح بالا، سازمان‌های مرکزی می‌توانند صف، ستاد یا کمکی باشند. از سازمان‌های صف مرکزی می‌توان سازمان حفاظت از محیط‌زیست و سازمان انرژی اتمی را نام برد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در تعریف جدید آن یک سازمان ستادی مرکزی است. سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی سازمان‌های کمکی مرکزی بودند. سازمان‌های مرکزی ممکن است بیش از یکی از نقش‌های صف، ستاد یا کمکی را داشته باشند. سازمان ستادی مرکزی، سازمان‌های ستادی هستند که در سطح عالی دولت تأسیس شده و نقش‌های خود را برای مدیریت عالی دولت (رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر) ایفا می‌کنند.

۴-۷- سازمانهای ستادی در حکومت‌های ریاست جمهوری، پارلمانی و ترکیبی

(سلف ۱۹۷۲، ۱۲۵-۱۳۵)

۴-۷-۱- سازمانهای ستادی در دولت آمریکا

فرانکلین روزولت از کمک افراد خبره صاحب نام که کمیته مدیریت اداری^۱ وی را تشکیل می‌دادند به عنوان معاونت ستادی استفاده می‌کرد. این کمک بیشتر شخصی بوده و کمتر به صورت نهادی در آمده بود و خود وی کنترل مؤثری بر تمام عملکرد و فعالیت این مجموعه داشت. عملکرد این مجموعه در جهت خواست رئیس‌جمهور بوده و کمتر به قابلیت و فضای کاربرد و اجرای پوسدک‌ورب دست می‌یافت.

در سال ۱۹۳۹ دفتر اجرایی رئیس‌جمهور^۲ به صورت رسمی تشکیل شد و از آن تاریخ به بعد روندی افزایشی در تفکیک بین این دفتر و کارمندان کاخ سفید بوجود آمد. بزرگترین عنصر دفتر اجرایی، اداره بودجه (در حال حاضر دفتر مدیریت و بودجه) است که شامل بخش‌های مختلفی برای هماهنگی بودجه، خدمات آماری، سازماندهی اداری و برنامه‌ریزی قانونگذاری می‌باشد. گروه‌های ستادی کوچک دیگری عهده‌دار شورای امنیت ملی^۳ (تشکیل در سال ۱۹۴۷) و شورای مشاورین اقتصادی^۴ (تشکیل در سال ۱۹۴۶) رئیس‌جمهور به ریاست یکی از مشاورین

^۱ Committee on Administrative Management

^۲ Executive office of the President

^۳ National Security Council

^۴ Council of Economic Advisers

اقتصادی شدند که بعد از آن هم در سال ۱۹۶۹ در سازمان دیگر در دفتر اجرایی بوجود آمدند. مدیریت نیروی انسانی حوزه‌ای بود که بعداً کمیسیون نظام اداری^۱ که خارج از کنترل مستقیم رئیس‌جمهور بود عهده‌دار آن شد. این ترتیب و چینش میراث تاریخی جنبشی بود که قصد آن آزادسازی نظام اداری از بند مسائل سیاسی بود و به هیچ وجه ارتباطی به نظریه‌های جدید مدیریت نداشت.

یکی از اهداف همیشگی نظریه‌پردازان و خود رئیس‌جمهورها، قرار دادن این کمیسیون تحت هدایت ریاست جمهوری بود. در سال ۱۹۵۳ و دوباره در سال ۱۹۶۱، رئیس کمیسیون نظام اداری به عنوان مشاور نیروی انسانی رئیس‌جمهور نیز انجام وظیفه می‌کرد تا بدین شکل بتوان ارتباط لازم را تقویت کرد.

یک رئیس‌جمهور مطمئناً سبک خود را بر کل نظام اداری تحمیل می‌کند. نظرهای شخصی وی برای مثال در مورد اولویت‌های قانونگذاری یا بودجه در دفتر وی قابل مشاهده است که تلاش می‌کنند آن را در شرایط مختلف بکار بندند. اما مقیاس دفتر اجرایی (که در سال ۱۹۶۳ حدود ۱۵۰۰ کارمند داشت) آنقدر بزرگ است که تمام تصمیمات آن خواست‌های رئیس‌جمهور را منعکس نخواهد کرد. یک رئیس‌جمهور ضرورتاً توجه شخصی و قابل ملاحظه به کار سازمان‌های ستادی خود نخواهد داشت یا آنها را به سازمانهای صف در موارد بروز اختلاف ترجیح نخواهد داد. بعضی از ناظران اعتقاد دارند که اداره بودجه به واسطه وزن سیاسی کم مدیر آن در وضع نامساعدی قرار گرفته است و اگر چه شرایط بسته به شخص رئیس‌جمهور می‌باشد این اداره همواره ابزاری حیاتی برای تحمیل خواستهای رئیس‌جمهور بر سازمانهای مخالف بوده است.

علاوه بر این، واحدهای کمکی توسط افراد متخصص اداره می‌شود که نه تنها با رهنمودهای ریاست جمهوری بلکه با استانداردها و تکنیکهای خود نیز اداره می‌شوند. تنش‌های معمول بین گردانندگان صف معطوف به بهبود خدمات از یک سو و کنترل‌کنندگان بودجه معطوف به صرفه‌جویی مالی از سوی دیگر، با این فرض که رئیس‌جمهور طرف کنترل‌کنندگان بودجه است حل نخواهد شد. البته رئیس‌جمهور علاقه‌مند به کارایی است اما این بدین معنی نیست که او همواره می‌تواند تعدادی کنترل و استاندارد را تحت نام خود اعمال کند. گروه‌های مختلفی از مقامات دارای نقش‌های مخالفی هستند و سلامت کل سیستم نیازمند داوری ظریفی است که باید فراتر از هرگونه تفکیک ساده بین صف و ستاد باشد.

توسعه واحدهای ستادی، یکنواختی و سازگاری امور اداری را افزایش می‌دهد و به

^۱ Civil Service Commission

تشخیص یا جلوگیری از همپوشانی‌ها و اختلاف بین خدمات عمومی کمک می‌کند. البته اشکالاتی نیز وجود دارد. تلاش‌های پی در پی کنترل‌های ستادی (در هر دو سطح ریاست جمهوری و وزارتخانه‌ای) موجب افزایش هزینه‌های بالاسری، تأخیر در تصمیم‌ها و تمایل به برهم زدن اقدامات متمرکز می‌شود. هم‌چنین، ایجاد سازمانهای ستادی، انگیزه ایجاد واحدهای هم‌تا در سطوح پائین‌تر که هدفشان کمک به سازمانهای عملیاتی در غلبه بر کنترل‌ها و چانه‌زنی مؤثر با کنترل‌کنندگان است را بر می‌انگیزد. نتیجه این شرایط رقابت تنگاتنگ بین تعداد در حال افزایش متخصصان است. هماهنگی داخلی سیستم مطمئناً بهبود می‌یابد اما دارای قیمتی است که باید پرداخته شود.

۴-۷-۲- سازمانهای ستادی در سیستم‌های کابینه‌ای

در سیستم‌های کابینه‌ای، خدمات ستادی موجب موضوعات متفاوتی از سیستم ریاست جمهوری می‌شوند. اول اینکه موضوع ستاد در مقابل صف مرتبط و متکی به ظرفیت رئیس‌جمهور در دفاع از خود در مقابل قانونگذار نیست. در بریتانیا یا فرانسه، رئیس‌جمهور قبلاً این دفاع را از خود کرده است.

دوم اینکه، خطوط هماهنگی و کنترل به جای عمودی، افقی هستند. بجای مشکلات یک اقتدار عالی در کنترل سازمانهای قوی اما زیردست، ما در اینجا با مشکلات تحمیلی مقررات تجمعی^۱ بر گروهی از وزارتخانه‌های موازی روبرو هستیم. چنان که مرسوم است این کنترل توسط یک وزارتخانه یا دپارتمان عالی (مانند وزارت دارایی بریتانیا) تحمیل می‌شود که تنها به واسطه قدرتش در کنترل، دارای موقعیت بالاتری نسبت به وزارتخانه‌های هم‌رده خود می‌باشد. این وزارتخانه مانند دفتر بودجه آمریکا، ابزار یک قدرت سیاسی عالی نیست، چرا که وزیر دارایی تنها وزیری بین دیگر وزیران است. بجای این شرایط، قدرت وزارت دارایی مرهون حمایت متحد یک سیستم یکپارچه سیاسی و اداری است. چنین شرایطی موضوعات مورد اختلاف را حذف نمی‌کند اما در مقایسه با یک الگوی سلسله مراتبی ناقص^۲ (الگوی آمریکا) اثرات مخرب آن را کاهش می‌دهد.

دو موضوع نیاز به اشاره دارد: اول محل استقرار کمک ستادی شخصی در نظام‌های دولت، و دوم سبک کنترل اداری که در سیستم کابینه‌ای برخلاف سیستم ریاست جمهوری رواج دارد. کمک شخصی در فرانسه نسبت به بریتانیا جایگاه قوی‌تری دارد. در سطحی بالاتر از سطح

^۱ collective discipline

^۲ defective hierarchy

وزارتخانه‌ها، نخست‌وزیر بریتانیا و وزرای عالی هماهنگی به افراد ستادی شخصی اما همیشه در مقیاس کوچک مجهز بوده‌اند. اما در جمهوری پنجم، هر دو فرانسه و بریتانیا ستادهای شخصی قابل ملاحظه‌ای را در اختیار داشتند.

علل این اختلاف از هر دو ساختار اداری و رفتار سیاسی سرچشمه می‌گیرد. روش‌ها و سنت‌های جدای بخش‌های مختلفی که یک وزارتخانه را تشکیل می‌دهند در فرانسه از بریتانیا بارزتر است. کار هماهنگی وزارتخانه‌ای بزرگتر بوده و مانند بریتانیا توسط یک مقام رسمی انجام نمی‌شود بلکه با خود وزیر یا کابینه‌اش انجام می‌شود. علاوه بر این، در فرانسه فرض می‌شود که خواست وزیر کنترل‌گر به وزارتخانه‌ای باید تحمیل شود که پذیرش آن نمی‌تواند تضمین شود و این فرض موجب عدم تبدیل ابزار کنترلی کابینه‌ای از یک گروه دوستان و وابستگان به گروهی از کارمندان دولتی شده است. وابستگی شخصی اعضای کابینه با وزیران نیز باعث انجام نشدن این انتقال شده است.

سیستم فرانسوی هر دو نقاط قوت و محدودیتهای کمک‌های شخصی را نشان می‌دهد. وزیر از گروهی کمک می‌گیرد که بعضی از آنها اعتبار و سرنوشتشان کاملاً وابسته به وی است و برخی که خدمات آنها صرف دادن اطلاعات مورد نیاز وی، کمک به وی در تصمیم‌گیری، اجرای نظرات یا دستورات وی و انجام خرده کارهای مختلف می‌شود. خدمات دسته اخیر همانهایی هستند که اورویک اشاره می‌کند.

بالای سطح وزارتخانه‌ای، ملاحظات متفاوتی رواج دارد. تدارک و استقرار کمک ستادی، بیشتر بستگی به چگونگی سبک تصمیم‌گیری تجمعی دارد. یک سیستم کابینه‌ای دولت ممکن است کم یا بیش سلسله مراتبی باشد. در بریتانیا، وزیران از جهت وزن ناشی از اهمیت وزارتخانه‌اشان و منزلت سیاسیشان متفاوت هستند و همچنین بعضی از وزیران در کابینه حضور ندارند. با این همه، سیستم هنوز واقعاً افقی و تجمعی است از این جهت که ابزار اصلی هماهنگی کمیته‌های کابینه و کمیته‌های اداری متشکل از کارمندان دولتی هستند که موازی با آن وجود دارند. وزاری هماهنگی، وقتی منصوب می‌شوند عموماً موفقیتی نداشته‌اند. دلیل آن این است که ظرفیت تعداد کم کارمندان ستاد آنها به شدت تحت تاثیر منابع وزارتخانه‌ای قرار می‌گیرد بطوری که تنها وقتی می‌توانند موفق شوند که سیاست روشنی را دنبال کند که حمایت نخست‌وزیر یا کابینه را در برداشته باشد. بنابراین آنها وقتی می‌توانند کاری صورت دهند که به عنوان مجریان مأموریت‌های سیاسی خاص و در افق کوتاه مدت عمل کنند.

کابینه به صورت عام و نخست‌وزیر به صورت خاص از سوی دبیرخانه کابینه کمک ستادی

دریافت می‌کنند. به موازات رشد کار هماهنگی سیاست، دبیرخانه تقویت شد و ترتیبی که در آن اعضای ثابتی کار دبیری هر دو خزانه‌داری و کابینه را انجام می‌دادند در سال ۱۹۶۲ پایان یافت. با این همه، اندازه دبیرخانه کابینه، حتی با احتساب ستاد شخصی نخست‌وزیر در مقایسه با رئیس‌جمهور آمریکا یا نخست‌وزیر فرانسه خیلی کوچکتر است.

وظایف دبیرخانه کابینه نیز محدود باقی می‌ماند. کار اصلی آن خدمات مربوط به صورتجلسات کابینه و کمیته‌های آن است. به عنوان کانونی که در رأس قرار گرفته است، دبیرخانه کابینه وظیفه ضروری هماهنگی جلسات و مستندسازی تصمیمات کابینه و هیئت‌های وابسته آن را به عهده دارد. اما دبیرخانه یک سازمان کنترلی یا اجرایی نیست (وظایفی که به وزارتخانه‌ها محول شده است) و نه ابزاری فعال و مؤثر برای تکوین سیاست است. سیاست‌ها و برنامه‌ها از سوی وزارتخانه‌ها در چارچوب استراتژی کلی که کابینه بنا نهاده است بروز می‌کنند. به صورت کلی، این استراتژی ویژگی کلی و سیاسی داشته و شامل تحلیل جزئی دبیرخانه از سیاستها و برنامه‌ها نمی‌شود.

دبیرخانه جایگاهی میانی در بین منابع اصلی سیاست‌سازی در دولت بریتانیا را داراست؛ سیاستهای هیأتی^۱ و سیاستهای وزارتخانه‌ای. بنابراین دبیرخانه تنها حداقل وظایف ستادی تشخیص داده شده توسط گولیک را انجام می‌دهد. در واقع دبیرخانه بیشتر ابزاری برای انجام دادن است تا فکر کردن.

از جنبه نظریه صف و ستاد، جایگاه نخست‌وزیر بریتانیا ابهامات زیادی را به همراه داشته است. قدرت نخست‌وزیر بر حق وی در عزل و نصب وزیران، خواست شخصی و سیاسی وی به عنوان رهبر حزبی و نقش وی به عنوان نماینده اصلی ملت در روابط خارجی است. تمام این منابع قدرت متأثر از محدودیتهایی قوی هستند که در کتب درسی مربوط شرح دولت بریتانیا به تفصیل آمده است. اما اهمیت روز افزون این سه نقش در دوران جدید، افسانه قانونی که نخست‌وزیر تنها اولین نفر بین افراد هم‌ردیف است^۲ را از درجه اعتبار ساقط کرده است و موجب شده است که برخی مفسران مبحث جایگزینی کابینه با دولت نخست‌وزیری و همچنین ارتقاء مؤثر مقام نخست‌وزیری به جایگاهی قابل مقایسه با رئیس‌جمهور منتخب را باز کنند.

اگر این نظریه‌ها درست باشند آنگاه دولت بریتانیا حالت بدتری از سلسله مراتبی ناقص را نسبت به دولت آمریکا نمایش می‌دهد چرا که نخست‌وزیر هیچ‌گونه خدمات ستادی مناسب برای تأکید و بیان اقتدار عالی خود ندارد. وی یک دفتر شخصی کوچک دارد که اساساً نقش

^۱ party

^۲ primus inter pares (first among equals)

منشی‌گری دارد. بعنوان رأس دولت، وی رئیس عالی دبیرخانه کابینه است اما دفترش ابزار اختصاصی وی نیست. سیاست مالی و بودجه‌ای تحت کنترل مستقیم وی نیست اگر چه به صورت طبیعی وی نقش رهبری در تصمیمات کابینه را بر عهده دارد که از آن طریق وزیر دارایی هدایت می‌شود اما سیاست مالی و بودجه‌ای تحت کنترل مستقیم وی نیست. به عنوان نفر اول خزانه‌داری، نخست‌وزیر حق تصمیم نهایی در انتصاب کارمندان ارشد را دارد اما حد دخالت وی بقدری است که دانایی و آگاهی وی را در این حوزه محدود می‌کند.

در سالهای اخیر، تلاش‌هایی در جهت تقویت منابع در دسترس نخست‌وزیر و کابینه شده است. اما نخست‌وزیرها معمولاً از ایجاد سازمانهای ستادی بر اساس مدل آمریکایی یا فرانسوی شانه خالی کرده‌اند. حزب کارگر^۱ انتخاب عمومی ۱۹۶۴ با موضوع برنامه‌ریزی اقتصادی را برد و عاملی شد که رهبر حزب، ویلسون، خود را نخست‌وزیر اعلام کند. اما نخست‌وزیر جدید برنامه‌ریزی اقتصادی را به واحد جدیدی محول کرد (آن طور که نظریه ستاد پیشنهاد می‌کند) نه به واحد جدیدی در دفتر نخست‌وزیری یا در دبیرخانه کابینه. آقای ویلسون به انتصاب یک مشاور اقتصادی شخصی قناعت کرد. حتی وقتی که وی بعداً (در سال ۱۹۶۷) فرماندهی مبهم و غیررسمی دپارتمان امور اقتصادی را بعهده گرفت، این وزارتخانه وضعیت وزارتخانه‌ای نرمال خود را تحت کنترل فوری وزیر کابینه دیگر ادامه داد. همانگونه که پیشتر اشاره شد طرز برخورد با وظیفه برنامه‌ریزی اقتصادی مطمئناً یک اشتباه بود برای اینکه این کار وظیفه ستادی است. رفتار ویلسون به خوبی تعصب قوی بریتانیا در ترجیح سیستم افقی^۲ دپارتمانهای موازی به جای هرم سازمانهای هماهنگ‌کننده را نشان داد.

توسعه بیشتر در سال ۱۹۷۰ وقتی رخ داد که نخست‌وزیر جدید، آقای هیث^۳، ستاد مرکزی بازنگری سیاست^۴ را در دفتر کابینه تاسیس کرد. در اینجا تأثیر نظریه‌های پوسدک‌ورب خیلی روشن است. ایده اصلی این بود که نخست‌وزیر و کابینه نیازمند بهره‌گیری از تکنیکهای حرفه‌ای‌تر تحلیل سیاست بودند تا اهداف را تنظیم و نظارت کنند، سیاستهای وزارتخانه‌ای را بازنگری کنند و در مورد اختلافات داوری کنند. ایجاد واحدهای بزرگ جدید، نخست‌وزیر و اعضای کابینه را مجبور ساخت که ابزار بهتری برای بازنگری سیاست داشته باشند. اما هنوز ستاد مرکزی بازنگری سیاست در مقایسه با منابع وزارتخانه‌ای خیلی کوچک بود و بنظر می‌رسید که می‌تواند تنها به عنوان ابزاری برای مشاوره به وزیران در موضوعات حساس کمک می‌کند تا اینکه یک سازمان

^۱ Labour

^۲ flat

^۳ Heath

^۴ central policy review staff (C. P. R. S.)

برنامه‌ریزی سیستماتیک باشد. به موازات نتایج کمیته روزولت در خصوص مدیریت امور اداری، در این جا نیز نتایجی مشابه دریافت شد با این استثناء که مشاوران نظریه‌پردازی این سیستم جدید، به جای اصلاح گران امور اداری از بخش بازرگانی بودند.

پس سیستم بریتانیا امکان میزان کمک ستادی به رهبران سیاسی حتی نخست وزیر را فراهم می‌کند. تا حدی این امر انعکاسی از (۱) جایگاه قوی خدمات اداری معمول به عنوان مشاوران وزارتی، (۲) این نگرش که وزیران رؤسای موقت سازمانهای ثابت هستند و (۳) واگذاری اشکال سیاسی کمک ستادی است. اما این سیستم همچنین بازتاب پافشاری سنت قوی هماهنگی افقی بین وزارتخانه و کار کلی و نه مشخص هماهنگی نخست‌وزیر است.

اگر نخست‌وزیر بخواهد به دقت سیاست‌سازی کند باید منابع وزارتخانه‌ای را قرض کرده یا اختصاص دهد. در نتیجه این سیستم از پر کردن ظرفیت نخست‌وزیر با وزن بیشتری از مسئولیتهای ستادی مستقیم که می‌تواند آن را مدیریت کند، جلوگیری می‌نماید.

وقتی کسی به جای وظایف مشاورهای کمک ستادی به وظایف معمول مدیریت کلی می‌نگرد، به ترکیب مختلفی از عوامل حرفه‌ای و سیاسی برمی‌خورد. خزانه‌داری اغلب سیاسی‌ترین وزارتخانه است. این شرایط به این دلیل است که این سازمان وظایف سیاسی تخصیص منابع مالی بین وزارتخانه‌های مختلف به اضافه وظیفه حرفه‌ای نظارت بر استفاده مناسب از آن منابع را به عهده دارد. این دو وظیفه تا حدی به یکدیگر مرتبط هستند. داوری‌های سیاسی در مورد اولویت‌ها متأثر از داوری‌های درباره ارزش و اثربخشی انواع مختلف هزینه‌ها خواهند شد. بر عکس، داوری‌های حرفه‌ای درباره اندازه مناسب هزینه عمومی بر داوری سیاسی درباره اولویتهای هزینه تأثیر خواهند گذاشت.

۴-۸- نتیجه‌گیری

با توجه به نیازمندی ساختار منظومه اطلاع‌رسانی کشور به یک سازمان مرکزی در شاخه اجرایی کشور برای مدیریت منظومه از یک سو و ویژگی بین‌بخشی بودن حوزه اطلاع‌رسانی از سوی دیگر، در این فصل به بررسی مدیریت در سطح عالی دولت پرداختیم و نظریه‌ها، راهکار و ابزارهای آن را شناسایی کردیم. نظریه ستاد، واحدهای ستادی در سطح عالی دولت را پیشنهاد می‌کند که سازمان مرکزی منظومه اطلاع‌رسانی می‌تواند یکی از آنها باشد. بدین ترتیب فصل بعد را به ملاحظات و معیارهای انتخاب و تعریف سازمان مرکزی منظومه اطلاع‌رسانی اختصاص می‌دهیم.

فصل پنجم

سازمان مرکزی منظومه اطلاع‌رسانی

۵-۱- مقدمه

در این فصل قصد داریم مهمترین عنصر ساختار منظومه اطلاع‌رسانی کشور یعنی سازمان مرکزی آن را تعریف و تبیین کنیم. همانگونه که در فصل دوم و سوم اشاره شد منظومه‌های دستوری و همکارانه دارای سازمان مرکزی هستند که مدیریت متناسب با نوع منظومه را به عهده می‌گیرند. منظومه اطلاع‌رسانی نیز به عنوان یک منظومه دستوری - همکارانه نیازمند یک سازمان مرکزی است. در کشورهای مختلف به شکل‌های متفاوت، موجودیتی برای سازمان مرکزی منظومه ایجاد کرده‌اند (مونت ویلوف ۱۹۹۰؛ گری ۱۹۸۸؛ وسلی-تاناسکویچ ۱۹۸۵) که تعیین آن وابسته به ملاحظات سیاسی، مدیریتی، اقتصادی و همچنین ساختار دولت و حکومت است. در پیوست ج گزارشی از ایجاد و ملاحظات آن آمده است.

۵-۲- ساختار حکومت و دولت در جمهوری اسلامی ایران

مشروح ساختار حکومت و دولت به تفصیل در پیوست ت آمده است. اما آنچه در این بخش مد نظر ماست توصیف خلاصه حکومت و دولت کشور بر اساس مطالب فصل چهارم است. حکومت ایران، حکومت جمهوری، پاسخگو (در چارچوب مردم سالاری دینی)، واحد و ترکیبی (از حکومت‌های پارلمانی و ریاست جمهوری) است. در بین این ابعاد آنچه در این جا مهم‌تر از بقیه است بعد ترکیبی آن است.

حکومت ایران در اصل حکومت ریاست جمهوری است چرا که مبتنی بر اصل توزیع قدرت در قالب سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه است اما همانند حکومت‌های پارلمانی رکن رهبر در سطحی بالاتر از سه قوه وجود دارد که دارای وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های تعریف شده است. میزان ثبات در انتخابات و انتصابات همانند حکومت ریاست جمهوری است. از سوی دیگر

نظام تصمیم‌گیری و روش توزیع مسئولیت در آن بیشتر شبیه به حکومت پارلمانی است. در قانون اساسی رکن هیئت وزیران به عنوان یکی از ارکان قوه مجریه در کنار ارکان رئیس‌جمهور و وزراء پیش‌بینی شده است که در رأس آن رئیس‌جمهور قرار دارد. این رکن از اهمیت و موجودیت سیاسی و حقوقی برخوردار است و اکثریت تصمیمات قوه مجریه توسط این رکن اتخاذ می‌شود. این بدین معنی است که تصمیم‌گیری بیشتر جمعی است. هم‌چنین طبق قانون اساسی وزراء علاوه بر مسئولیت در برابر رئیس‌جمهور، در برابر مجلس نیز مسئول هستند و می‌توانند مورد استیضاح قرار گیرند. بدین ترتیب نظام تصمیم‌گیری و توزیع مسئولیت خیلی شبیه به حکومت پارلمانی است.

اگر چه حکومت ایران را می‌توان بیشتر حکومت ریاست‌جمهوری دانست ولی قوه مجریه آن از بین قوه مجریه ریاستی و قوه مجریه پارلمانی، بیشتر قوه مجریه پارلمانی است.

۵-۲-۱- ساختار قوه مجریه

قوه مجریه کشور تلفیقی از قوای مجریه حکومت‌های ریاست‌جمهوری و پارلمانی است. این تلفیق به گونه‌ای انجام شده است که مزایای قوای مجریه حکومت‌های ریاست‌جمهوری و پارلمانی در آن وجود نداشته و معایب هر دو را داراست و اگر هر کدام به تنهایی مزیت یا عیب محسوب نشوند ولی وجود توأم آنها موجب کاهش کارایی این قوه می‌شود.

در حکومت ریاست‌جمهوری، رئیس‌جمهور تنها فرد مسئول در قبال قوه مقننه است و وزیران وی تنها در قبال رئیس‌جمهور مسئول هستند. به عبارت دیگر وزیران، عاملان اجرایی رئیس‌جمهور بوده و کاملاً تحت فرماندهی وی قرار دارند. اما در حکومت پارلمانی وزیران در مقابل پارلمان مسئول هستند چرا که از بین خود اعضای پارلمان انتخاب شده‌اند. بنابراین توانایی و قدرت رئیس‌جمهور در انجام وظایف مدیریت عالی در حکومت ریاست‌جمهوری خیلی بیشتر از نخست‌وزیر در حکومت پارلمانی است. قوه مجریه کشور از این جنبه مانند حکومت پارلمانی است.

در حکومت ریاست‌جمهوری، رئیس‌جمهور تنها تصمیم‌گیرنده در قوه مجریه است و به همین دلیل آسان‌تر و سریع‌تر تصمیم‌گیری می‌کند که البته در این شرایط نقش ستاد وی بارزتر و با اهمیت‌تر می‌شود. در حکومت پارلمانی، نخست‌وزیر اولین وزیر بین دیگر وزیران خواهد بود و تصمیمات باید مورد قبول همه وزیران موجود در کابینه باشد. بدین ترتیب تصمیم‌گیری مشکل‌تر، سیاسی‌تر، و کندتر انجام می‌شود و نخست‌وزیر (با فرض شرایط سیاسی متعادل در کابینه) نمی‌تواند به تلاش خود و ستادش (شخصی یا رسمی) در اتخاذ تصمیمات مطمئن باشد. بنابراین

نقش ستاد در اینجا کم رنگ‌تر خواهد شد. اگر هم در عمل ستاد نقش نظری خود را ایفا کند دیگر شکل یک ستاد مرکزی برای مدیریت عالی را نخواهد داشت و هماهنگی ستادهای مجزا خیلی مشکل خواهد بود. قوه مجریه کشور از این جنبه نیز بیشتر شبیه به حکومت پارلمانی است چرا که هیئت وزیران یکی از ارکان قوه مجریه و نهاد تصمیم‌گیر آن می‌باشد.

با توجه به حضور و نفوذ انگلیس و آمریکا در رژیم‌های پیش از انقلاب اسلامی، می‌توان ردپای هر یک از حکومت‌های پارلمانی و ریاست جمهوری را در قوه مجریه دید. با حضور آمریکا، سازمان برنامه و بودجه به عنوان یک سازمان بالاسری (شامل سازمانهای کمکی و ستادی) شکل گرفت که نقشی همانند نقش دفتر مدیریت و بودجه آمریکا را بازی کند. اما به دلیل قرار گرفتن در فضای قوه مجریه پارلمانی نتوانست نقش خود را به خوبی ایفا کند و بیشتر نقش یک سازمان کمکی را بازی کرده است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز، خواص قوه مجریه پارلمانی یعنی نظام تصمیم‌گیری جمعی و توزیع مسئولیت در هیئت وزیران در قوه مجریه باقی ماند. به همین دلیل هر رئیس جمهور با فضایی روبرو می‌شود که خودآگاه یا ناخودآگاه اهمیت کمک ستادی را کم رنگ‌تر می‌کند و مجبور می‌شود که به عاملان صف خود (یعنی وزیران) که تنها در برابر وی مسئول نیستند اتکا کند و اگر نیاز به کمک ستادی باشد از وزیران و کمک‌های ستادی آنان به صورت غیر مستقیم بهره جوید. طبیعتاً چنین کمک ستادی، نقش ستاد مدیریت عالی دولت را نخواهد داشت و در آن از وجود نگرش سیستماتیک و جامع‌نگر (که حاصل قرارگیری آن در سطح عالی دولت است) خبری نخواهد بود. هم‌چنین به دلیل پررنگ بودن نقش وزیران و اختلاف سیاسی و ذاتی بین این عاملان صف و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به عنوان عامل ستاد، نقش آن سازمان تنها به یک سازمان کمکی در امور بودجه و امور اداری و استخدامی محدود شده است.

عامل دیگر این تضعیف نقش، رویکرد تمرکز زدایی است که به روش نادرست در سطح دولت در حال گسترش است. روش دولت در تمرکز زدایی را می‌توان بدین شکل توصیف کرد که در هر سطح دولت (عالی، وزارتخانه و سازمان دولتی) تمام وظایف مدیریت عالی از سطح بالاتر به سطح پائین‌تر تفویض شود بدون اینکه تفویض‌ها حدود تعریف شده روشن، مشخص و محدودی داشته باشند. بدین ترتیب نقش ستاد مدیریت عالی از بین می‌رود. در حالیکه، همانطور که در فصل پیش اشاره شد، هر چه تمرکز زدایی بیشتر باشد نقش مدیریت عالی و وظایف آنها مهم‌تر می‌شوند.

۵-۳- رویکرد پیشنهاد ساختار منظومه اطلاع‌رسانی

رویکرد ما در پیشنهاد ساختار منظومه اطلاع‌رسانی این گونه خواهد بود که بدون تغییر ساختار موجود دولت، بتوانیم تا حد ممکن ستاد مدیریت عالی دولت و نقش آن را تقویت کنیم و ساختار پیشنهادی بر اصول ستاد در مدیریت عالی دولت استوار باشد. مهم‌ترین عنصر ساختار پیشنهادی، سازمان مرکزی منظومه اطلاع‌رسانی کشور خواهد بود. در این فصل و در قالب بخش‌های بعدی، جایگاه و نوع این سازمان را تعیین می‌کنیم. با رویکرد فوق باید به دنبال جایگاه قانونی و سیاسی با ثبات همراه با اختیارات و ارتباطات مشخص و کافی باشیم تا نقش ستاد به سمت نهادی شدن برود.

۵-۴- جایگاه سازمان در حکومت

منظومه اطلاع‌رسانی کشور به عنوان نظامی از نظام‌ها نیازمند هر سه امر قانونگذاری، اجرایی و قضایی است و مانند امور مشابه، جایگاه اجرایی آن در قوه مجریه خواهد بود. قوه مجریه مدیریت و منظومه اطلاع‌رسانی را به عهده می‌گیرد و در چارچوب تعریف شده، در فرایند قانونگذاری شرکت می‌کند و نقش خود را در نظارت و موازنه با دو قوه دیگر ایفا می‌نماید.

۵-۵- جایگاه سازمان در دولت

منظومه اطلاع‌رسانی کشور شامل حوزه‌ای از امور دولت است که در ساختار سازمانی دولت قابل تفکیک و دپارتمان‌بندی نیست و این به خاطر ویژگی حوزه اطلاعات است. به عبارت دیگر حوزه اطلاعات از جهت علمی یک حوزه میان رشته‌ای و از جهت کارکردی یک حوزه فرابخشی است. از طرف دیگر منظومه اطلاع‌رسانی دارای پوشش ملی است. بر اساس دو ویژگی بالا، نمی‌توان سازمان مرکزی آن را در سطح وزارتخانه یا سازمان دولتی تعریف کرد چرا که باید عهده‌دار مدیریت منظومه با ویژگی بین بخشی و ملی باشد و چنین مدیریتی نیازمند همان مدیریت در سطح عالی دولت است. بنابراین سازمان مرکزی باید در سطح عالی دولت مستقر شود.

۵-۶- نوع سازمان بر اساس وظیفه

همانگونه که در فصل پیش اشاره شد سازمان‌ها بر اساس وظیفه به سه دسته صف، کمکی ستاد تقسیم می‌شوند. سازمان مرکزی منظومه اطلاع‌رسانی یک سازمان صف نمی‌تواند باشد چرا که بر اساس مفاهیم منظومه نظام‌ها، منظومه اطلاع‌رسانی شامل نظام‌هایی در وزارتخانه‌ها و

سازمان‌های دولتی است که عهده‌دار امور صف حوزه اطلاع‌رسانی هستند و سازمان مرکزی منظومه به هیچ عنوان نقش آنها را تکرار نمی‌کند بلکه در مدیریت عالی این زیر نظام‌ها فعالیت می‌کند.

هم‌چنین یک سازمان کمکی نیست زیرا زیرنظام‌های منظومه، خدمات کمکی مورد نیاز را از سازمان‌های تعریف شده برای این کار مانند سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی دریافت می‌کنند.

سازمان مرکزی منظومه اطلاع‌رسانی در مدیریت عالی منظومه فعالیت می‌کند. فعالیت در مدیریت عالی منظومه مستلزم قرار گرفتن در یکی از نقش‌های اجرایی یا مشاوره‌ای است. نقش‌های اجرایی در سطح عالی دولت بر اساس تقسیم کار وظیفه‌ای تعریف شده است و مدیریت عالی منظومه قابل تخصیص به هیچ یک از آنها نیست. اما همانگونه که در فصل پیش اشاره شد این سازمان می‌تواند در انجام وظایف مدیریت عالی در حوزه اطلاعات در نقش یک سازمان ستادی به رئیس جمهور کمک کند. بنابراین نوع این سازمان بر اساس وظیفه، ستادی است.

۵-۷- نوع سازمان بر اساس ساختار

در فصل پیش سه نوع سازمان تک‌رئisi، چند رئisi و شرکت‌های دولتی را در این دسته‌بندی قرار دادیم. سازمان مرکزی منظومه اطلاع‌رسانی نمی‌تواند یک شرکت دولتی باشد چرا که ماهیت این دو بر هم منطبق نیست. سازمان‌های چند رئisi مانند شوراهای هیئت‌ها، کمیسیون‌ها و کمیته‌ها مناسب تصمیم‌گیری و نظارت هستند.

ساختار سازمانی سازمان‌های چند رئisi بیشتر افقی است تا سلسله‌مراتبی و به همین دلیل مسئولیت به صورت روشن توزیع نمی‌شود بلکه جمعی است و نمی‌توان کسی را مسئول دانست. هماهنگی در این سازمان‌ها بسیار مشکل است چرا که افراد سازمان یا وابسته به سازمان دیگر هستند یا تمایل دارند استقلال ناشی از چنین ساختاری را برای خود حفظ کنند. در سازمان‌های چند رئisi تصمیمات با تأخیر اتخاذ می‌شوند، هماهنگی و رهبری در آنها به سختی قابل انجام است، افراد سازمان نمی‌توانند به صورت خنثی و غیر سیاسی تصمیم‌گیری کنند و مدیریت امور محول شده به این گونه سازمان‌ها نمی‌تواند به اثربخشی و کارایی یک سازمان تک‌رئisi انجام شود (دیموک و دیموک ۱۹۶۹، ۴۴۶-۴۵۰).

سازمان‌های چند رئisi از ثبات برخوردار نیستند و نمی‌توانند از توان تخصصی اعضای خود به شکل مؤثر استفاده کنند. روابط سیاسی حاکم بر این شوراهای باعث می‌گردد که از دید و سطح کافی و کلی نگر نسبت به حوزه فعالیت برخوردار نشوند. این شرایط هم‌چنین باعث

می‌شوند که تصمیم‌گیری‌های این گونه شوراها توأم با سوگیری‌های خاص به نفع سازمان‌های متبوع خود شوند (ارکهارت ۱۳۷۶؛ گری ۱۹۸۸، ۱۱۲) که در نهایت باعث تضعیف اثربخشی کل منظومه خواهد شد. سازمان مرکزی نیازمند مدیریتی است که بتواند توان تخصصی لازم برای وظایف ستادی را به شکل مناسب فراهم نماید. اعضای این سازمان باید افراد عضو همان سازمان باشند و وابستگی حرفه‌ای به سازمان دیگری نداشته باشند. اگر ارتباطات مشخصی برای سازمان در نظر گرفته نشود به طور طبیعی در ایفای نقش خود ناکام خواهد ماند.

بنا به دلایل فوق سازمان مرکزی منظومه اطلاع‌رسانی کشور باید یک سازمان تک‌رئisi باشد. این انتخاب چه به دلیل علمی و چه سیاسی بهتر جواب می‌دهد.

هم‌اکنون هیچ سازمان مرکزی با مفهوم منظومه اطلاع‌رسانی تعریف و اجرا نشده است و تنها شورای عالی اطلاع‌رسانی به صورت ضمنی این نقش را به عهده دارد و به جز شورای عالی اطلاع‌رسانی هیچ نهاد ملی دیگری برای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در خصوص مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور وجود ندارد. این شورا از جایگاه، ثبات، روش و توان تخصصی و مدیریتی لازم برخوردار نیست.

شورای عالی اطلاع‌رسانی حاضر جایگاه قانونی و سیاسی مناسب و با ثبات نداشته و نمی‌تواند از توان تخصصی اعضای خود به صورت مؤثر استفاده کند. در مورد ضعف جایگاه قانونی شورای عالی اطلاع‌رسانی می‌توان به موارد زیادی اشاره کرد؛ به عنوان مثال شورای عالی اطلاع‌رسانی مصوب قانون شورای عالی انقلاب فرهنگی است و مجلس و این شورا دارای اختلاف ضمنی بسیاری هستند. هم‌چنین مجلس اختیار تخصیص بودجه را به سازمان مدیریت برنامه‌ریزی (به عنوان یک جایگاه قانونی از نظر مجلس) واگذار می‌کند و شورای عالی اطلاع‌رسانی در این خصوص با مشکل مواجه می‌شود. هم‌چنین تجارب به دست آمده در طول دو دهه گذشته نشان می‌دهد که اداره چنین امری به شیوه شورایی مؤثر و کارآمد نبوده است و گاه‌شمار نظام ملی اطلاع‌رسانی (علیدوستی و غریبی ۱۳۷۶) مؤید این نتیجه است.

۵-۸- جایگاه سازمان در سطح عالی دولت

گزینه‌های زیر برای سازمان مرکزی منظومه اطلاع‌رسانی کشور (با ویژگی‌های که تا به اینجا تعیین و تعریف شده‌اند) قابل تشخیص هستند:

- (۱) یک سازمان دولتی مستقل
- (۲) واحدی در نهاد ریاست جمهوری یا دفتر هیئت دولت
- (۳) واحدی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

(۴) سازمانی وابسته به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

یک سازمان دولتی مستقل می‌تواند گزینه ایده‌آلی برای انتخاب باشد چرا که هم سطح و جایگاه تعریف شده‌ای داشته و هم ارتباط کافی با عالی‌ترین مقام اجرایی کشور خواهد داشت. اما بر مبنای دلایل این انتخاب، دولت با موضوعات و حوزه‌های ملی و فرابخشی متعددی روبروست که باید برای هر یک از آنها یک سازمان مستقل تشکیل دهد و این اقدام معقولی نیست زیرا دولت دارای سازمانی به نام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است که در اصل مشاور و معاون رئیس جمهور در اداره کشور می‌باشد.

نهاد ریاست جمهوری دارای ثبات قانونی چندانی نیست و وابسته به رئیس جمهور است و ستاد مورد نظر بیشتر شخصی خواهد شد تا نهادی، و بنابراین ساختار آن می‌تواند به صورت دوره‌ای تغییر کند و به دلایل شرایط سیاسی حاکم بر این نهاد، دفتر هیئت دولت نیز محل مناسبی برای این سازمان نخواهد بود.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در اصل یک سازمان ستادی و کمکی است و بهترین محل برای استقرار سازمان مرکزی منظومه اطلاع‌رسانی است اما اگر واحدی در درون آن سازمان باشد به لحاظ سیاسی و فرهنگ سازمانی حاضر، اجازه کار نخواهد یافت و از آنجایی که فرض ما اینست که ساختار موجود را تغییر ندهیم ایجاد سازمانی وابسته به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بهترین گزینه ممکن خواهد بود. سازمان وابسته به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور دارای جایگاه قانونی است و به واسطه رئیس سازمان مادر خود، از جایگاه سیاسی خوبی برخوردار می‌گردد و در سطح بالایی، ارتباط نزدیک با قوه مجریه دارد و هم‌چنین به واسطه جایگاه خود می‌تواند تأثیرگذاری غیرمستقیم مورد انتظار را بر سازمان‌های دولتی و خصوصی داشته باشد.

۵-۹- نتیجه‌گیری

در این فصل ویژگی‌های کلی سازمان مرکزی منظومه اطلاع‌رسانی کشور را تعریف و تبیین و جایگاه آن را در حکومت و دولت مشخص کردیم. بر اساس تحلیل این فصل، بهترین گزینه سازمان مرکزی منظومه، سازمانی وابسته به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور انتخاب شد که ما آن را «سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور» می‌نامیم. در فصل کلیات ساختاری و فرایندی این سازمان شرح داده می‌شود.

فصل ششم

سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

۶-۱- مقدمه

همانگونه که در بخش قبل توضیح داده شد رویکرد انتخاب شده در استقرار نظام ملی اطلاع‌رسانی، ایجاد سازمان مرکزی را به عنوان مستقر کننده نظام ضروری می‌نماید. تحلیل فصل قبل سازمانی به نام سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور را که سازمانی وابسته به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است پیشنهاد کرد. در این فصل کلیات این سازمان تشریح می‌شود.

۶-۲- مفروضات سازمان

- (۱) یک سازمان اجرایی نیست بلکه سازمانی ستادی است که رهنمودهایی^۱ در اشکال مختلف (از جمله برنامه، تخصیص منابع، ساختار، استانداردها، سیاست‌ها، استراتژی‌ها و گزارش‌های وضعیت اطلاع‌رسانی) به قوه مجریه کشور ارائه می‌دهد.
- (۲) یک سازمان پژوهشی نیست بلکه در تبیین و تدوین رهنمودها از نیروی انسانی پژوهشگر و ظرفیت‌های موجود کشور استفاده خواهد نمود.
- (۳) وظیفه اصلی سازمان در حوزه مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور است.

^۱ از آنجایی که نقش چنین سازمانی در مجموعه دولت، راهنمایی دولت است بنابراین خروجی‌های اصلی آن را رهنمود می‌نامیم. رهنمود عبارتست از بیانیه‌ای حاوی برنامه در اشکال و قالب‌های مختلف آن، تخصیص منابع اعم از مالی، انسانی، فضا، فناوری و...، ساختار اعم از تقسیم وظایف، حذف دوباره کاری‌ها و موازی کاری‌ها و...، استاندارد، سیاست، استراتژی و گزارش وضعیت در حوزه اطلاع‌رسانی.

۶-۳- وظایف رسمی^۱

تولید رهنمودهای مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور در سطح ملی از طریق سازمان‌دهی، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی، نظارت و ارزیابی، کنترل و تخصیص منابع امور اطلاع‌رسانی و ارائه آنها به رئیس‌جمهور، هیئت وزیران و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

این وظایف از روی وظایف مدیریت عالی اقتباس شده است که شرح آن در فصل چهارم آمد. اما لازم است تفاوت بین آنها توضیح داده شود. در اینجا سیاست‌گذاری وظیفه‌ای جدا از برنامه‌ریزی در نظر گرفته شده است زیرا هر چه سطح مدیریت بالاتر باشد نقش سیاست‌گذاری آن مهم‌تر از برنامه‌ریزی می‌شود و حوزه اطلاع‌رسانی دارای سیاست‌های متنوعی خواهد بود که می‌توانند علاوه بر تدوین از طریق برنامه‌ریزی، در فرایندی جدا و مبتنی بر نیاز تدوین شوند. بکارگماری وظیفه‌ای است که بیشتر شکل اجرایی دارد و این سازمان چنین نقشی را نمی‌تواند به عهده گیرد اما برنامه‌ریزی نیروی انسانی می‌تواند در وظیفه کلی برنامه‌ریزی در نظر گرفته شود. هدایت نیز همانند بکارگماری یک وظیفه اجرایی است اما رهنمودهای کنترلی آن در قالب وظیفه کنترل آمده است. به جای گزارش‌دهی وظیفه نظارت و ارزیابی جایگزین شده است که نتایج آنها به افراد و سازمان‌های مربوطه ارائه می‌شود.

۶-۴- مأموریت^۲

سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور در جایگاهی منحصر بفرد به عنوان سازمانی وابسته به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای رفع نبود مدیریت ملی متمرکز در حوزه اطلاع‌رسانی و در نقش راهنما و مشاور دولت در مدیریت امور اطلاع‌رسانی تشکیل می‌شود. این سازمان از طریق سازمان‌دهی، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی، نظارت و ارزیابی، کنترل و تخصیص منابع در حوزه اطلاع‌رسانی به رئیس‌جمهور، هیئت وزیران و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور رهنمود می‌دهد و ارائه رهنمود را حاصل کار علمی و کارشناسی می‌داند و به استفاده از نیروی انسانی علمی و کارشناسی کشور باور داشته و توانمندی و تخصص لازم برای عملی ساختن این باور را در خود دارد.

^۱ وظیفه: امور متناسب با حوزه فعالیت یک سازمان که از جهت منطقی انجام آن امور می‌تواند به عهده آن سازمان گذارده شود.

وظیفه رسمی: انجام اموری که از طرف مقامات دولتی به عهده یک سازمان واگذار شده است.
وظیفه غیررسمی: اموری که انجام آنها به صورت رسمی به سازمان ابلاغ نشده است ولی از جهت منطقی در حوزه فعالیت سازمان قرار داشته و سازمان می‌تواند به آنها پردازد (امیدوار، غریبی و علیدوستی ۱۳۷۸، ۳۴).

^۲ مأموریت جملات و عباراتی است که اهداف نهایی سازمان، فلسفه، ارزش‌های حاکم بر سازمان و نحوه پاسخگویی به نیاز مخاطبین را مشخص می‌کند (امیدوار، غریبی و علیدوستی ۱۳۷۸، ۴۲).

۶-۵- الزامات قانونی، سیاسی و ارتباطی

- (۱) تشکیل و کلیات سازمان باید دارای مصوبه قانونی باشد.
- (۲) به رهنمودهای این سازمان توجه لازم شود.
- (۳) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور خود را ملزم به اجرای رهنمودهای ارائه شده بداند.
- (۴) سازمان مرجع مدیریت ملی امور اطلاع‌رسانی کشور باشد.
- (۵) اختیار لازم در برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی و کنترل کلان کلیه دستگاه‌های اطلاع‌رسانی کشور را داشته باشد.

۶-۶- نگاه سیستمی به سازمان مدیریت و امور اطلاع‌رسانی کشور

شکل ۶ سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور را در منظومه اطلاع‌رسانی کشور نشان می‌دهد. همانطور که در بخش ۳-۳ گفته شد گستره منظومه اطلاع‌رسانی دارای مرز مشخص و تعریف‌شده‌ای نیست و در این جا نیز پیرامون آن با خطوط منحنی و نامنظم نمایش داده شده است. آنچه که از منظومه اطلاع‌رسانی دیده می‌شود مجموعه‌ای از مباحث، مفاهیم، اجزاء، نظام‌ها، افراد و سازمان‌ها است که به وسیله قوانین و مقررات، مصوبات، آئین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها به هم‌دیگر مرتبط شده و تا حدی (کمتر یا بیشتر) با یکدیگر هماهنگ شده‌اند و شبکه‌ای از جریان‌های متعدد و متنوع را پدید آورده‌اند. هدف سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور، راهنمایی دولت در اداره، ساماندهی و هماهنگ‌سازی این شبکه است. مجموعه اجزای این شبکه به همراه دولت و سایر عوامل نخواستۀ محیط سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور را تشکیل می‌دهند. متناظر با هدف خود، اصلی‌ترین کار این سازمان تولید رهنمود است که آن را از طریق نظام تولید رهنمودها انجام می‌دهد. کلیات این نظام در فصل بعد شرح داده می‌شود. در این نظام نیازها، مسائل، اطلاعات و وضعیت حوزه‌های مختلف اطلاع‌رسانی از محیط دریافت، نیازسنجی و مسئله‌یابی شده و وضع موجود ترسیم می‌شود. مسئله، پروژه یا موضوع لازم تعریف شده و در صورت نیاز کار پژوهشی یا کارشناسی بر روی آن انجام می‌شود و پس از تبدیل نتایج به رهنمودها از طریق سازمان‌دهی، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی، نظارت و ارزیابی، کنترل و تخصیص منابع، آنها را به قوه مجریه ارائه می‌کند. رهنمودها پس از قرار گرفتن در فرایندهای دولتی و حکومتی در شکل قوانین و مقررات، مصوبات، آئین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها، نظارت‌ها و کنترل‌های اجرایی در مدیریت منظومه اطلاع‌رسانی بکار گرفته می‌شوند. به طور طبیعی سازمان دارای وظایف غیررسمی نیز خواهد بود که در اینجا مورد نظر نیستند. مجموع وظایف رسمی و غیررسمی به همراه نظام‌های لازم برای انجام آنها، با نظام‌های پشتیبانی (که در فصل‌های بعد شرح

آنها خواهد آمد) پشتیبانی می‌شوند.

هم‌چنین در این بخش با استفاده از نمودار جریان داده‌ها سازمان را از بعد نحوه انجام وظایف خود در قالب سیستم‌ها و فرایندها و ارتباط بین سیستم‌ها و فرایندها با یکدیگر و هم‌چنین با موجودیت‌های خارجی سازمان در شکل منطقی سطح بالا ترسیم می‌کنیم (شکل ۷).

سازمان به صورت پیوسته نیازها و مسائل مربوط به نظام‌های اطلاعات را از طریق ارتباط با نظام‌های اطلاعات، دولت، مجلس، قوه قضائیه و... در قالب مدل‌های از پیش طراحی شده، نیازسنجی و مسئله‌یابی می‌کند. از سوی دیگر به صورت پیوسته به تحلیل و تبیین منظومه اطلاع‌رسانی کشور می‌پردازد. نتایج این دو فعالیت، اطلاعاتی برای سازمان فراهم می‌آورد که به واسطه آنها می‌تواند طرح‌ها و پروژه‌هایی را تعریف نماید که در صورت اجرای نتایج آنها، نیازها و مسائل نظام‌های اطلاعات مرتفع می‌شود. بنابراین با تعریف طرح‌ها و پروژه‌ها و عقد قرارداد با پژوهشگران و سازمان‌های تحقیق و توسعه و مدیریت انجام پروژه‌ها و طرح‌ها، نتایجی به دست می‌آورد که آنها را تبدیل به رهنمودهای عملی (نحوه تخصیص منابع، برنامه‌ریزی، سازماندهی، سیاست‌ها، استانداردها و استراتژی‌ها) نموده و به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارائه می‌دهد. سازمان با انجام این فعالیت‌ها نقش خود را ایفا می‌نماید. در اینجا نقش سازمان به پایان می‌رسد و اجرای رهنمودها به عهده موجودیت‌های مجری و تصمیم‌گیر خواهد بود.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور رهنمودها را به دو بخش قابل اجرا توسط خود و بخش ارجاعی به هیئت وزیران تقسیم می‌نماید. بخش مربوط به خود را از طریق واحدهای اجرایی خود و در قالب مقررات، تخصیص‌ها، و... اجرا می‌نماید. بخش ارجاعی به هیئت وزیران مورد بررسی قرار گرفته و در قالب مصوبات هیئت دولت اجرا می‌شوند یا به شکل لوایح به مجلس ارائه شده که در صورت تصویب به صورت قوانین اجرا می‌شوند.

۶-۷- حوزه‌های تولید رهنمود

موضوع این بخش حوزه‌هایی است که سازمان وظایف، فعالیت‌ها، سیستم‌ها و ارائه رهنمودهای خود را در خصوص آن حوزه‌ها بکار می‌بندد.

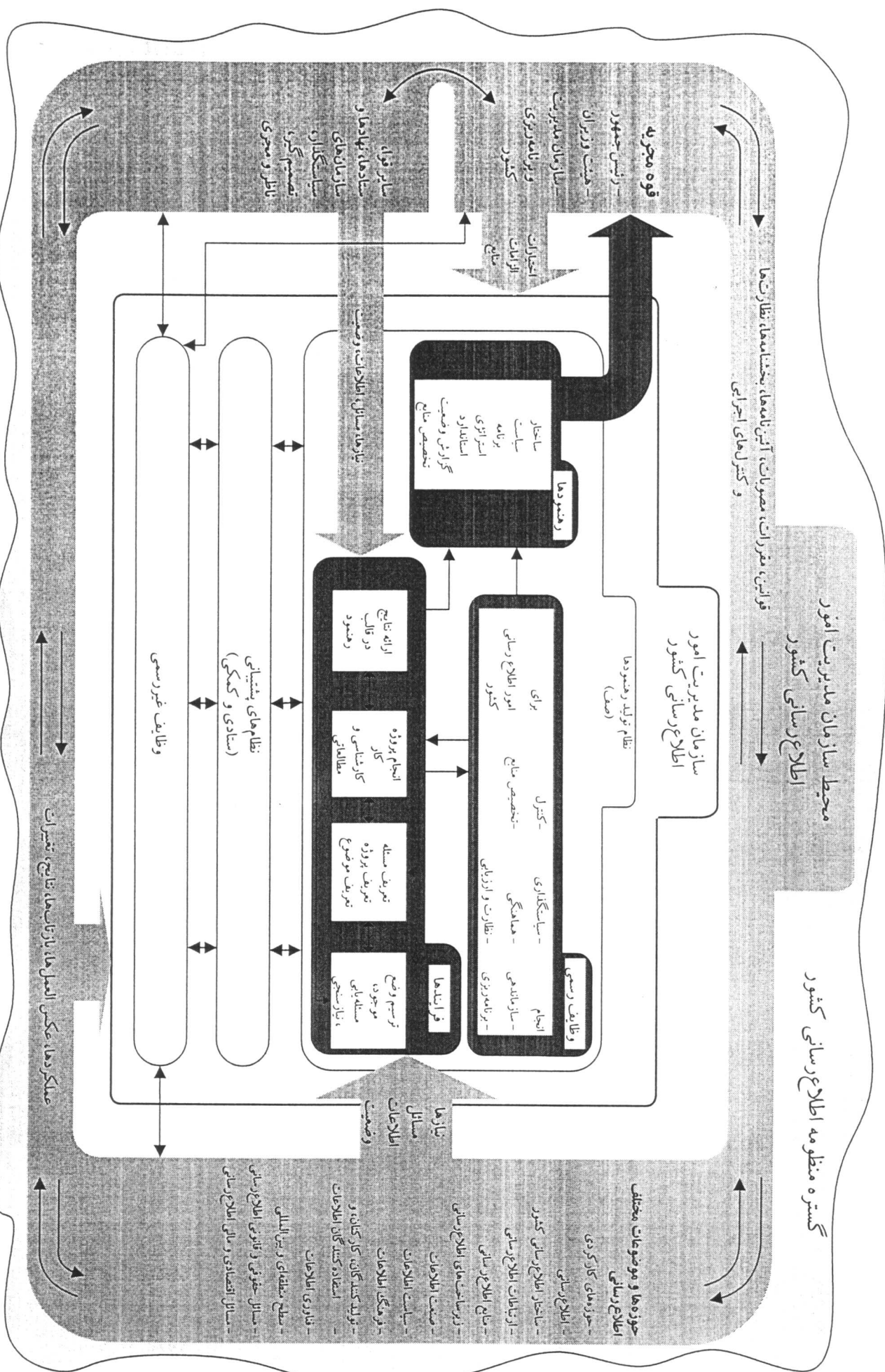
حوزه‌های فعالیت را می‌توان به شکل زیر تقسیم‌بندی نمود:

(۱) حوزه‌های کارکردی اطلاع‌رسانی

(۲) موجودیت‌های اطلاع‌رسانی

(۳) حکومت و دولت

(۴) زیربنای اطلاع‌رسانی



شکل ۶- سازمان مدیریت امور اطلاع رسانی کشور در منظومه اطلاع رسانی

(۵) منابع مورد نیاز در اطلاع‌رسانی

(۶) مسائل حقوقی و قانونی اطلاع‌رسانی

(۷) مسائل اقتصادی و مالی

(۸) صنعت اطلاعات

(۹) سطح ارتباط بین‌المللی

(۱۰) سیاست ملی اطلاعات

این حوزه‌ها مستقل از یکدیگر نبوده و با همدیگر همپوشانی دارند. اما این تقسیم‌بندی کمک می‌کند که جزئیات هر حوزه بهتر روشن شود.

۶-۲-۱- حوزه‌های کارکردی اطلاع‌رسانی

منظور حوزه‌هایی هستند که صرف‌نظر از چگونگی انجام به صورت منطقی در اطلاع‌رسانی مطرح شده‌اند. این حوزه همان فرایندهایی هستند که در مدل منطقی نظام اطلاعات به آنها اشاره شد (شکل ۱).

(۱) تولید اطلاعات دست اول: به فعالیت‌هایی گفته می‌شود که دست‌اندرکار تولید اطلاعات مستند دست اول باشند.

تولید اطلاعات دست اول نتیجه پژوهش، ارتباط علمی، آموزش، و انتشار نتایج آن به صورت رسمی و غیر رسمی است. به عبارت دیگر تولید اطلاعات دست اول، خود شامل چند نظام (نظام ملی پژوهش، نظام ارتباطات علمی و نظام آموزشی) و صنعت چاپ و نشر است که هر یک به صورت مستقل یا در ارتباط با هم عمل می‌کنند. نتیجه تلاش این نظام‌ها و صنایع در قالب اطلاعات مستند و غیر مستند دست اول عرضه می‌شود.

اطلاعات مستند، همانگونه که قبلاً اشاره شد (بخش ۱-۱-۲) در قالب کتاب‌ها، پایاندها، فایل‌های رایانه‌ای، نقشه‌ها، مواد شنیداری، مواد دیداری، و مواد ترکیبی ظاهر می‌شوند.

نمونه‌ای از آنچه که در این حوزه به نظام اطلاع‌رسانی مربوط می‌شوند عبارتند از:

- استانداردسازی مستندسازی اطلاعات دست اول
- نظام‌مندسازی توزیع اطلاعات دست اول
- نظام تبدیل اطلاعات غیر مستند به مستند
- مکانیزم‌های تشویقی در ارائه مؤثر اطلاعات دست اول

(۲) ایجاد دسترسی به اطلاعات دست اول: فعالیت‌ها، فرایند و راهکارهایی که صرف‌نظر از

ایجاد دسترسی به اطلاعات دست دوم، خود اطلاعات مستند دست اول را دسترس پذیر می‌کنند.

- روش‌های متمرکز

- ایجاد مراکز ملی اطلاعات

- کتابخانه‌های موضوعی ملی

- مراکز ملی توزیع مدرک

- تصمیم‌گیری و هماهنگی متمرکز

- سیاست خرید

- تخصیص بودجه‌های خرید

- روش‌های غیرمتمرکز

- کتابخانه‌ها

- مراکز توزیع مدرک

- مکانیزم‌های همکاری و اشتراک منابع

- طرح امانت بین کتابخانه‌ها

- طرح تعمیم کتابخانه‌ها به افراد غیر عضو

- سایر طرح‌های همکاری و اشتراک منابع

(۳) سازماندهی اطلاعات دست اول: فعالیت‌ها، فرایندها، روش‌ها و فنونی که به توصیف اطلاعات مستند دست اول و محتوا، ویژگی‌ها و اهداف آنها می‌پردازند و این توصیف‌ها را به گونه‌ای سازماندهی می‌کند که استفاده‌کنندگان و جویندگان اطلاعات از وجود محتوای آنها آگاهی یابند.

- استانداردسازی سازماندهی

(۴) ذخیره اطلاعات: به فعالیت‌ها، امور و فرایندهایی گفته می‌شود که به نگهداری و ذخیره

اطلاعات دست اول و دوم در هر شکل و قالبی می‌پردازند.

- استانداردسازی ذخیره

- استانداردسازی نرم‌افزارها

(۵) بازیابی اطلاعات: به جستجو و یافتن اطلاعات از بین اطلاعات ذخیره شده، بازیابی

اطلاعات گفته می‌شود.

- استانداردسازی ذخیره
- استانداردسازی نرم‌افزارها

(۶) **اشاعه اطلاعات:** عرضه اطلاعات (دست اول و دوم) در هر شکل و قالبی به استفاده‌کنندگان اطلاعات بنا بر خواست آنها یا با هدف بازاریابی، آگاهی‌رسانی و تبدیل نیاز به تقاضا اشاعه اطلاعات نامیده می‌شود.

- مکانیزم‌های تقویت اشاعه اطلاعات
- مکانیزم‌های اشتراکی

۶-۷-۲- موجودیت‌های اطلاع‌رسانی

(۱) **تولیدکنندگان اطلاعات:** افراد، مؤسسات، سازمان‌ها و انجمن‌هایی که یکی از خروجی‌های آنها، اطلاعات مستند دست اول باشد. شامل:

- دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی
- مراکز پژوهشی
- پژوهشگران
- سازمان‌های دولتی
- شرکت‌ها

تمرکز سازمان در این حوزه علاوه بر موارد حوزه تولید اطلاعات دست اول، شناسایی نیازها و مسائل این موجودیت است.

(۲) کارکنان اطلاعات شامل

- ایجادکنندگان دسترسی به اطلاعات دست اول (کتابخانه‌ها، مراکز اطلاعات و مدارک، صنعت چاپ و نشر)
- سازمان‌دهندگان اطلاعات دست اول (کتابخانه‌ها، مراکز اطلاعات و مدارک، مراکز تحلیل اطلاعات، ناشران)
- ذخیره‌کنندگان اطلاعات (کتابخانه‌ها، مراکز اطلاعات و مدارک)
- بازاریابی‌کنندگان اطلاعات (کتابخانه‌ها، مراکز اطلاعات و مدارک)
- اشاعه‌دهندگان اطلاعات (کتابخانه‌ها، مراکز اطلاعات و مدارک، مراکز خدمات)

اطلاع‌رسانی)

تمرکز سازمان بر موارد زیر خواهد بود:

- سازماندهی شامل تقسیم وظایف، حذف دوباره کاری، حذف موازی کاری
- هماهنگی برای ارتباط مؤثر
- تخصیص بودجه
- کنترل عملکرد
- شناسایی نیازها و مسائل

(۳) استفاده کنندگان اطلاعات: افراد، مؤسسات، سازمان‌ها، و انجمن‌ها که از اطلاعات

استفاده می‌کنند.

- شناسایی نیازها و مسائل

۶-۷-۳- حکومت و دولت

(۱) قوه مقننه

- مجلس

(۲) قوه قضائیه

(۳) قوه مجریه

- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

- هیئت وزیران

- وزارتخانه‌ها

نحوه عمل سازمان در ارتباط با این حوزه به شکل زیر است:

- شناسایی نیازها و مسائل

- ارائه رهنمود برای اجرا

۶-۷-۴- زیربنای^۱ اطلاع‌رسانی و فناوری اطلاعات^۲

(۱) سخت افزار

^۱ Infrastructuer

زیربنای یک کشور، جامعه یا سازمان عبارتست از تسهیلات پایه مانند حمل و نقل، ارتباطات، منابع نیرو و ساختمان‌ها که آن را قادر می‌سازند تا کار کند (Collins Cobuild English Dictionary).

^۲ Information Technology

- کاربرد رایانه‌ها و دیگر فناوری‌ها در دستیابی، سازمان‌دهی، ذخیره، بازیابی، و اشاعه اطلاعات (Young 1983).
- فناوری‌های الکترونیکی برای جمع‌آوری، ذخیره، پردازش، و مخابره اطلاعات. دو دسته اصلی وجود دارد: آنهایی که اطلاعات را پردازش می‌کنند مانند سیستم‌های رایانه‌ای و آنهایی که اطلاعات را اشاعه می‌دهند مانند سیستم‌های مخابراتی.

(۲) نرم افزار

(۳) شبکه های مخابراتی

(۴) شبکه های نرم افزاری

نقش سازمان در این حوزه عبارتست از:

- برنامه ریزی
- رهنمودهای سرمایه گذاری و توسعه
- استانداردسازی

۶-۷-۵- منابع مورد نیاز در اطلاع رسانی

(۱) منابع مالی

(۲) نیروی انسانی

(۳) فضا

(۴) امکانات و تجهیزات

که سازمان با

- رهنمودهای تخصیص منابع
 - رهنمودهای تربیت و آموزش نیروی انسانی
 - برنامه ریزی نیروی انسانی
 - رهنمودهای توسعه سواد اطلاعاتی
- نقش خود را ایفا می نماید.

۶-۷-۶- مسائل حقوقی، قانونی و اخلاقی اطلاع رسانی

(۱) قانون حق مؤلف^۱

(۲) قانون اطلاعات^۲

(۳) آزادی اطلاعات^۳

(۴) جرم رایانه ای^۴

(۵) حفظ اطلاعات شخصی^۵

^۱ Copyright

^۲ Information Law

^۳ Freedom of Information

^۴ Computer Crime

^۵ Information Privacy and Data Protection

(۶) ثبت اختراع^۱

(۷) مالکیت معنوی^۲

سازمان رهنمودهای لازم و متناسب را در قالب سیاست‌ها و قوانین پیشنهاد می‌کند.

۶-۷-۷- مسائل اقتصادی و مالی

(۱) اقتصاد اطلاعات

(۲) یارانه

(۳) قیمت‌گذاری و هزینه‌ها

(۴) تجارت الکترونیک

(۵) ارزش اطلاعات

(۶) حمایت‌های دولتی

رهنمودهای لازم توسط سازمان تقدیم دولت می‌شود.

۶-۷-۸- صنعت اطلاعات

(۱) خدمات اطلاعات

(۲) حمایت دولت

(۳) خدمات تجارتي اطلاعات

(۴) بخش عمومی و خصوصی

(۵) صنایع مرتبط

(۶) صنعت چاپ و نشر

۶-۷-۹- ارتباط بین‌المللی

(۱) تبادل اطلاعات

(۲) همکاری بین‌المللی در حوزه اطلاعات

(۳) توسعه استانداردها

۶-۷-۱۰- سیاست ملی اطلاعات

همانگونه که در بخش ۱-۸ آمد، امروزه سیاست ملی اطلاعات یا اطلاع‌رسانی و نظام ملی

^۱ Patent

^۲ Intellectual Property

اطلاع‌رسانی دو مقوله جدا از هم نیستند و در خیلی از مدارک یکی فرض شده و با عنوان سیاست ملی اطلاع‌رسانی مطرح‌اند (فیدر و استارجس ۱۹۹۷، ۳۱۲-۳۱۳). این تلفیق منطقی است زیرا وقتی به نظام ملی اطلاع‌رسانی با نگاه منظومه اطلاع‌رسانی بنگریم در می‌یابیم آنچه که در نظام ملی اطلاع‌رسانی کلیدی و مؤثر است سیاست‌های کلان و ملی هستند و نظام ملی اطلاع‌رسانی شامل مجموعه‌ای از سیاست‌ها در سطوح، حوزه‌ها و اشکال مختلف است.

با این توضیح آنچه که در ۹ بند قبل مطرح شد در واقع انواع مختلف سیاست اطلاعات است. آنچه که ما به عنوان رهنمود بیان می‌کنیم در هر شکل مطرح شده، گونه‌ای از سیاست (سیاست‌ها مجموعه‌ای از اصول و استراتژی‌ها که یک اقدام را برای دستیابی به یک هدف مفروض هدایت می‌کنند (مونت‌ویلو ۱۹۹۰)) است. بنابراین این حوزه، عنوان کلی‌تری برای حوزه‌های قبلی است.

هم‌چنین علاوه بر سیاست ملی اطلاعات باید به سیاست‌های مرتبط با آن نیز توجه نمود. از جمله سیاست‌های مرتبط می‌توان به سیاست علوم، سیاست اجتماعی، سیاست اقتصادی، سیاست فناوری اطلاعات، و سیاست ارتباطات اشاره نمود (جاج ۱۹۶۷).

۶-۸- سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور در قالب چارچوب هفت اس

در اینجا از چارچوب هفت اس^۱ (پیوست ب)، به دلیل ارائه ابعاد مناسب و کافی از سازمان، استفاده کرده‌ایم اما این چارچوب به روابط بین این ابعاد نیز توجه می‌کند که در این جا مقصود ما نیست. هم‌چنین در هر یک از ابعاد به معمول‌ترین مفهوم قابل برداشت از آن پرداخته شده است و از جزئیات هر یک صرف‌نظر شده است.

۶-۸-۱- اهداف متعالی

- (۱) ارائه رهنمود حاصل کار علمی و کارشناسی است
- (۲) استفاده از نیروی انسانی علمی و کارشناسی کشور

۶-۸-۲- استراتژی‌ها

- (۱) ما پژوهش نمی‌کنیم بلکه سفارش پژوهش می‌دهیم
- (۲) ما مجری نیستیم بلکه رهنمود اجرا می‌دهیم
- (۳) از نیروی متخصص بیرون سازمان استفاده می‌کنیم

^۱ 7-S Framework

۶-۸-۳- ساختار (اسدی ۱۳۷۹، ۲۶-۴۲)

(۱) گروه‌بندی سازمان بر مبنای وظیفه

(۲) ساختار تیپ سازمان: ارگانیکی

۶-۸-۴- سیستم‌ها، فرایندها و مدل‌ها

(۱) مدل‌های برنامه‌ریزی

(۲) روش‌های سازمان‌دهی

(۳) مدل‌های کنترل

(۴) فرایند پژوهش

(۵) مدل‌های نیازسنجی

(۶) مدل‌های تعریف مسئله و پروژه

(۷) مدل‌های تحلیل کلان

(۸) مدل‌های تصمیم‌گیری

(۹) سیستم‌های پشتیبانی (مالی و اداری)

۶-۸-۵- سبک مدیریت (استونر و فری من ۱۹۸۹، ۴۶۶-۴۷۳)

مدیریت تیمی^۱

۶-۸-۶- کارکنان

کارکنان صف این سازمان دارای ویژگی‌های زیر هستند:

(۱) تخصص در یکی از رشته‌های مدیریت (یا رشته‌های مرتبط)، علوم اطلاع‌رسانی و

کامپیوتر و آشنایی کافی با دو رشته دیگر

(۲) مهارت در تحلیل سیستم‌ها

(۳) آشنایی با مدل‌های تصمیم‌گیری، سیستم‌ها و فرایندهای اطلاعاتی - عملیاتی

۶-۸-۷- مهارت‌ها

(۱) توانایی کافی در ارائه رهنمود به دولت در مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

(۲) توانایی در استفاده از نیروی انسانی متخصص کشور

^۱ Team Management

فصل هفتم

نظام تولید رهنمودها

۷-۱- مقدمه

هر سازمان برای انجام مجموعه‌ای تعریف شده از وظایف تشکیل می‌شود. انجام وظایف محوله نیازمند سیستم‌هایی شامل سخت‌افزار، نرم‌افزار، فناوری، نیروی انسانی، اطلاعات، رویه‌های کاری، استانداردها، مدیریت و غیره می‌باشد. سیستم‌های مورد نیاز دارای دو نوع سیستم‌های صف و سیستم‌های پشتیبان هستند. سیستم‌های صف، سیستم‌هایی هستند که به صورت مستقیم در انجام وظایف سازمان بکار گرفته می‌شوند و بدون آنها انجام وظایف عملی نخواهند بود. سیستم‌های پشتیبان، سیستم‌هایی هستند که نیازمندی‌های سیستم‌های صف (مانند امور مالی، اداری، رفاهی و...) را مرتفع می‌سازند.

از آنجایی که وظیفه رسمی و اصلی سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور، تولید رهنمودهای مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور در سطح ملی است بنابراین نظام تولید رهنمودها، سیستم صف سازمان به شمار می‌آید و بدون آن انجام چنین وظیفه‌ای به روش علمی، اثربخش و کارا انجام نخواهد شد.

هدف نظام تولید رهنمودها این است که بتواند با گرد هم آوردن مجموعه‌ای از عناصر شامل نیروی انسانی متخصص، سیستم‌های اطلاعاتی پشتیبان، فرایندهای جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات، نیازها، مسائل و وضعیت منظومه اطلاع‌رسانی کشور، فرایندهای انجام پژوهش‌های علمی مورد نیاز، فرایندهای انجام نقش ستادی در انجام وظایف مدیریت عالی (شامل سازماندهی، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی، نظارت و ارزیابی، کنترل و تخصیص منابع) و رویه‌های اجرایی در قالب یک سیستم، رهنمودهای لازم را به قوه مجریه ارائه دهد.

نظام تولید رهنمودها تنها معطوف به وظایف رسمی سازمان است و وظایف غیررسمی در

آن نظر گرفته نمی‌شوند. این نظام در محدوده‌ای طراحی می‌شود که نیاز وظایف رسمی سازمان را تأمین کند و به دنبال طراحی اجزایی نیستیم که نارسایی یا نیازهای دیگر سازمان‌ها را مرتفع سازد. به عبارت دیگر نظام تولید رهنمودها را با فرض وضع موجود در ساختار دولت طراحی می‌کنیم و قصد نداریم از رهگذر طراحی سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور، دیگر مشکلات مدیریتی دولت را حل کنیم چرا که علمی، منطقی و عملی نخواهد بود.

نظام تولید رهنمودها باید به گونه‌ای طراحی شود که متناسب با مدیریت در سطح عالی دولت و در سطح ملی باشد و بنابراین مدل‌ها، الگوها، ابزارها و رویه‌های طراحی شده متفاوت از این موارد در سطح سازمان می‌باشند. هم‌چنین اداره امور دولتی را جدای از سیاست فرض نمی‌کنیم بلکه آنها را متأثر از یکدیگر می‌دانیم و این فرض‌ها را در نظام تولید رهنمودها نیز مد نظر قرار می‌دهیم. در سابقه علمی نظام ملی اطلاع‌رسانی و موضوعات مرتبط، به نظام تولید رهنمودها در قالب یک سازمان ملی در سطح عالی دولت برای ایفای نقش ستادی در حوزه اطلاع‌رسانی با وظایف تعریف شده در اینجا، اشاره‌ای نشده است اما منابع مختلف به برخی از ابعاد این نظام پرداخته‌اند.

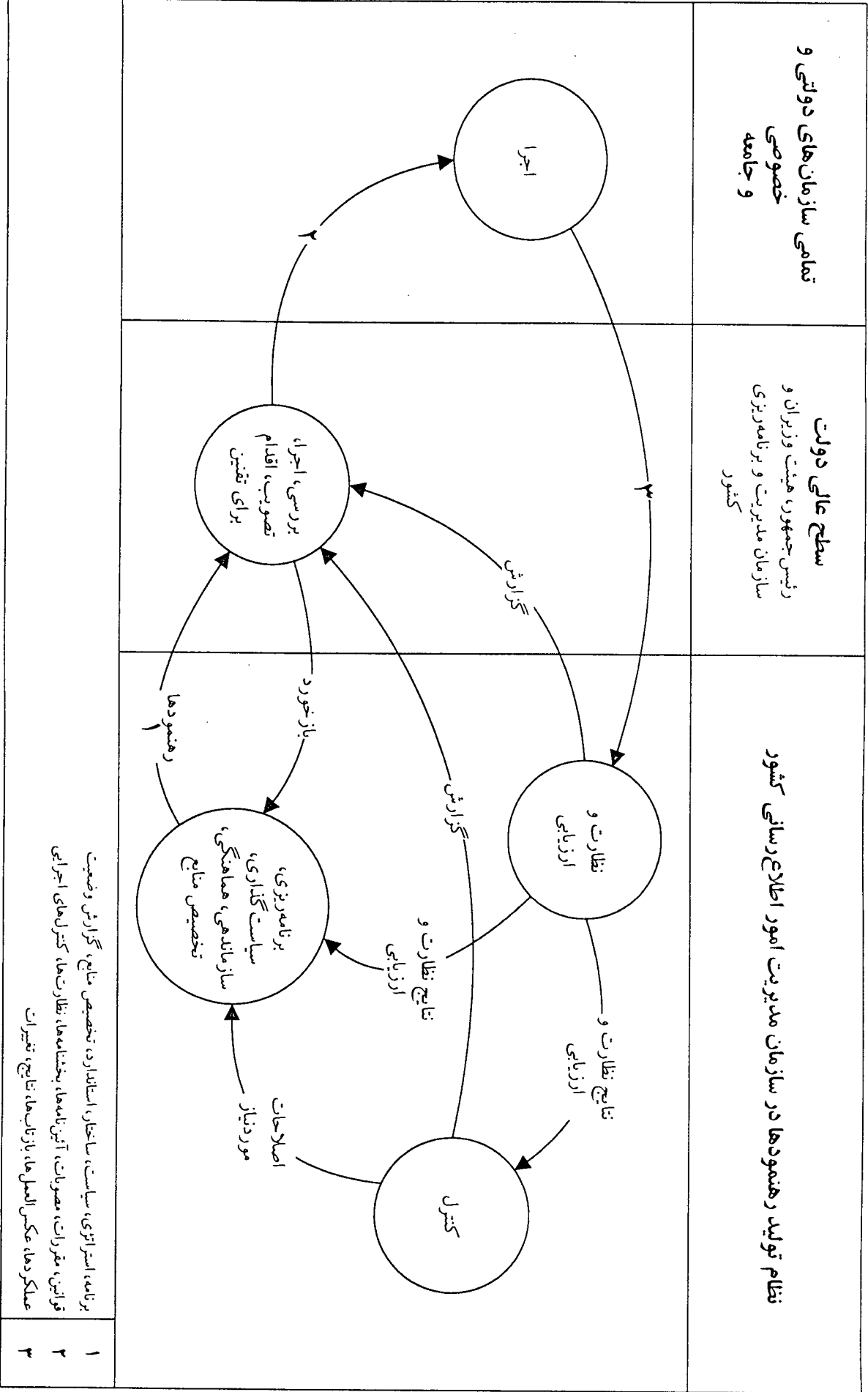
در این فصل نظام تولید رهنمودها را از دو جنبه وظایف رسمی سازمان (که در نظام تولید رهنمودها به کار گرفته می‌شوند) و فرایند تولید رهنمودها مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۷-۲- انجام وظایف رسمی در نظام تولید رهنمودها

همانگونه که در فصل ششم شرح داده شده اجزای وظایف رسمی سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور عبارتند از: برنامه‌ریزی، سیاستگذاری، سازماندهی، هماهنگی، تخصیص منابع، نظارت و ارزیابی و کنترل. شکل ۸ چگونگی انجام هر یک از این وظایف و ارتباط آنها با یکدیگر و با سطح عالی دولت و دستگاه‌های دولتی را نمایش می‌دهد.

بر اساس شکل فوق، وظایف رسمی در سه دسته، دسته‌بندی می‌شوند: (۱) برنامه‌ریزی، سیاستگذاری، سازماندهی، هماهنگی و تخصیص منابع، (۲) نظارت و ارزیابی و (۳) کنترل.

دسته اول وظایفی هستند که دارای چرخه مشترک «تدوین - طراحی - اجرا - ارزیابی و کنترل» هستند و سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور (با توجه به ویژگی اجرایی نبودن سازمان) عهده‌دار تمام و کمال همه اجزای این چرخه نمی‌شود. تدوین و طراحی به صورت کامل توسط سازمان انجام می‌شود. در صورت تصویب و عملیاتی شدن، اجرا توسط سازمانهای دولتی و خصوصی و جامعه صورت می‌پذیرد.



شکل ۸- اجزای وظايف رسمي سازمان مديريت امور اطلاع رساني کشور و چگونگي ارتباط آنها

اگر چه هر یک از قوای سه گانه بر اساس مکانیزم‌های در دست به ارزیابی و کنترل می‌پردازند، سازمان برای ادامه کار تدوین و طراحی نیازمند ارزیابی و کنترل عملکردها، عکس‌العمل‌ها، بازتاب‌ها، نتایج و تغییراتی است که منتج از اجرای رهنمودهای تدوین و طراحی شده سازمان هستند و بنابراین مستقل از نظارت و ارزیابی و کنترل توسط سایر سازمان‌ها (که برای اهداف خاص آنها انجام می‌شوند)، با روشی متناسب با نیاز خود دو دسته وظیفه نظارت و ارزیابی و کنترل را از طریق مدل‌ها و ابزارهای خاص خود انجام می‌دهد.

در انجام وظایف دسته اول توجه به این نکات ضروری است؛ (۱) این وظایف برای سطح ملی و در جایگاه سطح عالی دولت انجام می‌شوند بنابراین نحوه انجام، رویکرد، مدل‌ها و ابزارهای انجام آنها متفاوت از سطح یک سازمان دولتی است، (۲) از آنجایی که وزارتخانه‌ها در سطح خود دارای اختیارات و آزادی عمل هستند (متناظر با استقلال مدیریتی و عملیاتی در منظومه نظام‌ها) سطح تأثیر اعمال این وظایف نباید موجب مداخله‌گری در امور آنها شود و (۳) خروجی این وظایف برای کمک به سطح عالی دولت در نظر گرفته شده‌اند اگر چه دیگر سطوح دولت هم‌چنین سایر قوا ممکن است به چنین خروجی‌هایی نیاز داشته باشند.

در انجام وظیفه دسته دوم و سوم همانگونه که اشاره شد نظارت و ارزیابی و کنترل متناسب با نیاز سازمان در حوزه اطلاع‌رسانی انجام خواهد شد. در ادامه سابقه علمی مورد نیاز از هر یک از وظایف رسمی سازمان را مرور می‌کنیم.

۷-۲-۱- برنامه‌ریزی^۱

تعریف برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی فکر کردن راجع به آینده یا کنترل آن نیست بلکه فرایندی است که می‌تواند در انجام این امور مورد استفاده قرار گیرد. برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری در شکل معمول آن نیست بلکه مجموعه‌ای از تصمیمات هماهنگ اتخاذ شده، در قالب فرایند برنامه‌ریزی تولید می‌شود. برنامه‌ریزی می‌تواند برای زمان حال یا آینده انجام شود. برنامه‌ریزی عبارتست از فرایندی دارای مراحل مشخص و بهم پیوسته برای تولید یک خروجی منسجم در قالب سیستمی هماهنگ از تصمیمات (مینتزبرگ ۱۹۹۴، ۵-۱۲).

بر طبق این تعریف، تصمیم‌گیری‌های مقطعی و ناپیوسته و اتخاذ سیاست‌ها برای پیشبرد سازمان در زمان حال یا آینده برنامه‌ریزی نیستند. اگر چه بعضی از شرکت‌ها و سازمان‌ها بدون

^۱ برخی از مطالب این بخش از منبع (امیدوار، غربی و علیدوستی ۱۳۷۸) نقل شده است.

برنامه‌ریزی توانسته‌اند آینده سازمان را در نظر داشته و بقای آن را تضمین نمایند (مینتربرگ ۱۹۹۴، ۳۲)، برنامه‌ریزی فرایندی است که می‌تواند در هدایت اثربخش سازمان بکار گرفته شود.

برنامه‌ریزی به عنوان یکی از وظایف مدیران

در طراحی محیطی برای عملکرد مؤثر افرادی که در یک گروه کار می‌کنند، ضروری‌ترین کار مدیر این است که مقاصد و اهداف گروه و روش‌های دستیابی به آنها را به افراد گروه انتقال داده و تفهیم کند. اگر قرار است که تلاش گروه اثربخش باشد، افراد باید بدانند که چه انتظاری از آنها می‌رود. این امر وظیفه برنامه‌ریزی است. این وظیفه اساسی‌ترین بین وظایف مدیران است. برنامه‌ریزی شامل انتخاب از بین گزینه‌های اقدامات آینده برای سازمان به عنوان یک کل و برای هر واحد یا بخش درون سازمان است. برنامه‌ریزی نیازمند انتخاب اهداف سازمان و تعیین راه‌های دستیابی به آنهاست. بنابراین برنامه‌ها رویکردی عقلایی نسبت به اهداف از پیش تعیین شده دارند. (کونتر، اودونل و ویریچ ۱۹۸۶، ۷۳-۷۴).

خصوصیات برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی متکی بر انتخاب و مرتبط ساختن حقایق است. حقایق مفاهیم واقعی، قابل آزمون و اندازه‌گیری هستند. دیدگاه‌ها، عقاید، احساسات و ارزش‌ها به عنوان حقایق تلقی می‌شوند که فرایند برنامه‌ریزی بر اساس آنها سازمان داده می‌شود. همانطور که اشاره شد برنامه‌ریزی صرفاً یک فرایند تصمیم‌گیری نیست بلکه فرایندی شامل روشن ساختن و تعریف حقایق و تشخیص تفاوت بین آنهاست یا به عبارتی گونه‌ای فرایند ارزیابی است که در پایان آن در انتخاب حقایق ارزیابی شده تصمیم‌گیری می‌شود.

برنامه‌ریزی یک فرایند ذهنی آگاهانه با خصوصیات زیر است:

- (۱) تشخیص یک نیاز یا انعکاس یک انگیزه
- (۲) جمع‌آوری اطلاعات
- (۳) مرتبط ساختن اطلاعات و عقاید
- (۴) تعریف اهداف
- (۵) تأمین مقدمات
- (۶) پیش‌بینی شرایط آینده
- (۷) ساخت زنجیره‌های متفاوتی از اقدامات مبتنی بر تصمیمات متوالی
- (۸) رتبه‌بندی و انتخاب گزینه‌ها

(۹) تعریف سیاست‌ها

(۱۰) تعریف معیارهای ابزار ارزیابی برنامه (دنینگ ۱۹۷۱، ۴۰-۴۱).

طبیعت برنامه‌ریزی

(۱) کمک و مشارکت در تحقق مقاصد و اهداف سازمان

(۲) برنامه‌ریزی باید قبل از هر وظیفه مدیریتی دیگر انجام شود

(۳) برنامه‌ریزی وظیفه تمام مدیران است

(۴) کارایی برنامه‌ها بر اساس میزان مشارکت در تحقق مقاصد و اهداف، هزینه‌ها و دیگر

عوامل سنجیده می‌شود.

تعریف برنامه

برنامه بیانی روشن، مستند و مشروح از مقاصد و تصمیمات است (مینتزبرگ ۱۹۹۴، ۳۲).

برنامه خروجی فرایند برنامه‌ریزی است اما برنامه‌ریزی یک فرایند پیوسته است که بیش از اتخاذ هر تصمیمی آغاز شده و پس از اجرای آن تصمیم ادامه می‌یابد. برنامه‌ها تهیه شده و اجرا می‌گردند و نتایج آنها برای برنامه‌های جدید و در طول فرایند برنامه‌ریزی مورد استفاده قرار می‌گیرند (میگلیور و دیگران ۱۹۹۵، ۶).

سلسله مراتب برنامه‌ها

(۱) مقاصد^۱ یا مأموریت‌ها^۲: هر سازمانی برای داشتن موقعیتی قابل قبول باید دارای مقاصد یا مأموریت‌هایی باشد. در هر نظام اجتماعی، هر سازمان یک وظیفه یا کار اساسی را به عهده دارد که از سوی جامعه به آن واگذار شده است.

(۲) اهداف^۳ یا آرمان‌ها^۴: مواردی هستند که سمت و سوی فعالیت سازمان در جهت رسیدن به آنهاست.

(۳) استراتژی‌ها^۵: برنامه‌های کلی عمل و استفاده از منابع برای دستیابی به اهداف جامع سازمان؛ برنامه اهداف سازمان، منابع استفاده شده برای دستیابی به این اهداف و سیاست‌های مدیریت فراهم‌آوری، استفاده و جابجایی منابع؛ تعیین اهداف اساسی بلند مدت سازمان و تطبیق اقدامات و تخصیص منابع لازم برای دستیابی به آن اهداف.

^۱ purposes

^۲ missions

^۳ objective

^۴ goals

^۵ strategies

استراتژی می‌تواند تحت سطوح سازمانی، وظایف و محدوده زمانی متفاوت تعریف شود. (۴) سیاست‌ها^۱: سیاست‌ها نیز برنامه هستند از این حیث که عبارات یا تفاهمات کلی هستند که تفکر و اقدام لازم در تصمیم‌گیری را هدایت و کانالیزه می‌کنند. همه سیاست‌ها به صورت عبارات یا بیانیه ظاهر نمی‌شوند و اغلب از روی اقدامات مدیران برداشت می‌شوند.

(۵) رویه‌ها^۲: رویه‌ها برنامه‌هایی هستند که روش‌های مورد نیاز برای انجام فعالیت‌های آینده را بنیان می‌نهند. رویه‌ها راهنماهای عمل هستند و نه راهنمای تفکر و جزئیات دقیق روش انجام را شرح می‌دهند. یک سیاست ممکن است اجازه مرخصی به کارمندان در یک شرکت باشد. رویه‌های اجرای این سیاست شامل زمانبندی مرخصی‌ها (به گونه‌ای که شرکت، با کمبود نیروی انسانی روبرو نشود)، روش و نرخ پرداخت مرخصی، ثبت اطلاعات مرخصی‌ها و مواردی از این قبیل خواهد بود.

(۶) قواعد^۳: قواعد، اقدامات مورد نیاز یا اقدامات غیر مجاز را مشخص می‌کنند و اجازه هیچ گونه آزادی عمل را نمی‌دهند. قواعد ساده‌ترین نوع برنامه است.

(۷) برنامه‌های عملیاتی^۴: مجموعه‌ای از اهداف، سیاست‌ها، رویه‌ها، قواعد، تکالیف کاری، مراحل انجام، منابع تخصیص داده شده و دیگر عناصر مورد نیاز برای انجام یک اقدام می‌باشند. برنامه‌های عملیاتی معمولاً به وسیله بودجه‌ها حمایت می‌شوند.

(۸) بودجه‌ها^۵: بودجه بیانیه‌ای از نتایج مورد انتظار است که در قالب عدد بیان شده‌اند. بعضی از بودجه‌ها بر اساس سطح سازمانی تغییر می‌کنند. چنین بودجه‌هایی، متغیر یا انعطاف‌پذیر نامیده می‌شدند. سازمان‌های دولتی بودجه‌های برنامه‌ای تهیه می‌کنند که در آن اهداف مشخص می‌شوند، برنامه‌های عملیاتی تحقق اهداف روشن شده، و تخمین هزینه هر برنامه محاسبه می‌شود. در تهیه چنین برنامه‌ای، مدیر باید یک برنامه‌ریزی نسبتاً کامل انجام دهد.

انواع برنامه‌ریزی

الف - از جنبه ماهیت

(۱) برنامه‌ریزی فیزیکی: مانند طراحی شهر، طراحی کارخانه، طراحی دفاتر اداری و آنچه به آرایش فضایی اشیاء مربوط می‌شود.

^۱ policies

^۲ procedures

^۳ rules

^۴ programs

^۵ budgets

(۲) برنامه‌ریزی سازمانی: دسته‌بندی فعالیت‌ها، توسعه الگو یا ساختار روابط کاری بین نیروی انسانی سازمان، تعریف سلسله مراتب و اختیارات و طبقه‌بندی مشاغل و توسعه نیروی انسانی.

(۳) برنامه‌ریزی فرایند: توسعه روش‌ها یا فرایندها مانند فرایند ساخت و تولید و تعیین توالی حرکات و امور مورد نیاز فرایند.

(۴) برنامه‌ریزی مالی: تأمین بودجه مورد نیاز در زمان خواسته شده، مدیریت بودجه در دسترس برای استفاده بهینه از آن و سرمایه‌گذاری مناسب. به عبارت دیگر برنامه‌ریزی مالی ارائه خدمات در قالب پول به دیگر افراد، بخش‌های سازمان و سازمان به عنوان یک کل می‌باشد.

(۵) برنامه‌ریزی وظیفه‌ای: این نوع برنامه‌ریزی مربوط به وظیفه اصلی است که سازمان به عنوان یک وظیفه همیشگی انجام می‌دهد. برنامه‌ریزی وظیفه‌ای ترکیبی از برنامه‌ریزی فیزیکی سازمانی و مالی برای پاسخ به اهداف وظیفه‌ای است.

(۶) برنامه‌ریزی عمومی: این برنامه‌ریزی یک برنامه‌ریزی مادر برای کل شرکت، نهاد یا سازمان است. برنامه‌ریزی عمومی ترکیب و انسجام برنامه‌های وظیفه‌ای را باعث شده و چارچوبی برای آن ارائه می‌دهد. برنامه‌ریزی عمومی ترکیبی از برنامه‌ریزی سازمانی، فرایند، مالی و وظیفه‌ای است (دنینگ ۱۹۷۱، ۴۱-۴۲).

در نظام تولید رهنمودها، هر یک از انواع برنامه‌ریزی ممکن است به صورت جدا یا به صورت ضمنی انجام شوند و این بستگی به مدل طراحی شده برای برنامه ریزی خواهد داشت.
ب - از جنبه افق زمانی

برنامه‌ریزی را از این جنبه می‌توان در قالب برنامه‌ریزی کوتاه مدت (برنامه‌ریزی عملیاتی و تاکتیکی)، برنامه‌ریزی میان مدت و برنامه‌ریزی بلندمدت دسته‌بندی نمود.

روش انجام برنامه‌ریزی

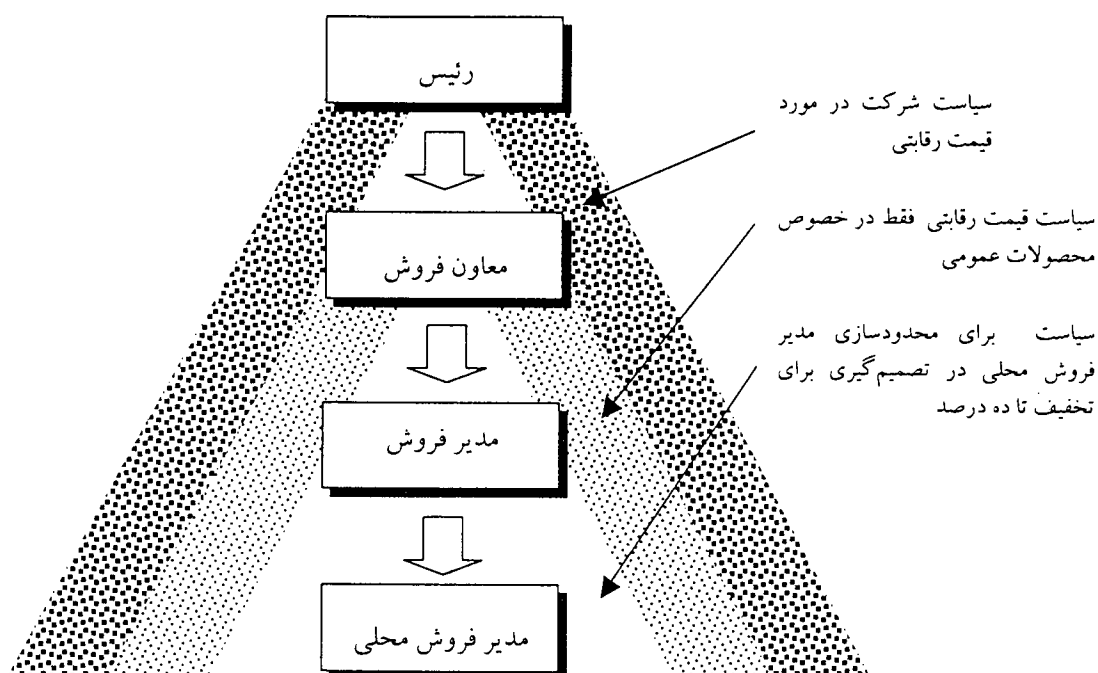
بیشتر برنامه‌ریزی‌ها بر اساس دیدگاه عقلایی، دارای شکل آرمان‌ها و اهداف - طرح‌ها و اقدامات - مورد نیاز^۱ می‌باشند. در این مدل‌ها ابتدا آرمان‌ها و اهداف سازمان‌ها تبیین شده، سپس طرح‌ها و اقدامات لازم تعیین و در نهایت منابع مورد نیاز برای انجام، برآورد می‌گردند.

^۱ ends-ways-means

سیاست

سیاست‌ها حوزه‌هایی را تعریف می‌کنند که در آن‌ها تصمیمات اتخاذ می‌شوند و تضمین می‌کنند که تصمیمات با اهداف سازگار بوده و در جهت تحقق آنهاست. سیاست‌ها کمک می‌کنند که موضوعات قبل از این که مسئله‌ساز شوند تصمیم‌گیری شوند، تحلیل دوباره شرایط تکرار شده را غیرضروری می‌سازند و دیگر برنامه‌ها را یکنواخت می‌کنند و بنابراین اجازه می‌دهند که مدیران تفویض اختیار کنند و هنوز هم کنترل بر آنچه که زیردستان انجام می‌دهند داشته باشند. سیاست‌ها معمولاً در تمام سطوح سازمان وجود داشته و از سیاست‌های اصلی سازمان یا سیاست‌های اصلی واحدها تا سیاست‌های کم اهمیت مربوط به کوچکترین بخش سازمان قابل تغییر هستند. از آنجایی که سیاست‌ها راهنماهای تصمیم‌گیری هستند، نتیجه گرفته می‌شود که باید تا حدی اجازه آزادی عمل فراهم آورند. در غیر اینصورت آن سیاست‌ها شکل مقررات، قواعد یا دستورات را خواهند داشت.

سیاست وسیله‌ای برای تشویق آزادی و ابتکار عمل اما در محدوده‌ای مشخص هستند. میزان آزادی وابسته به سیاست و جایگاه و میزان قدرت در سازمان است. رئیس یک شرکت با سیاست قیمت رقابتی دارای محدوده وسیعی از آزادی و ابتکار عمل است که در آن محدوده این سیاست را تفسیر کرده یا به کار می‌برد. مدیر فروش محلی از همان سیاست اطاعت می‌کند اما تفسیر انجام شده توسط رئیس، معاون فروش و مدیر فروش منطقه‌ای سیاست‌های اقتباسی هستند که ممکن است حوزه عمل مدیر فروش محلی را محدود کنند. به عنوان مثال وی حق داشته باشد تنها تا ده درصد تخفیف در فروش خود تصمیم بگیرد. شکل ۹ این شرایط را نشان می‌دهد.



شکل ۹

سیاست‌سازی سازگار و به اندازه کافی یکپارچه که به اهداف سازمان تحقق بخشد به دلایل متعدد کاری مشکل است. اول اینکه سیاست‌ها بندرت خوب تعریف می‌شوند و تفسیرهای دقیق آنها خیلی ناشناخته است. دوم تفویض اختیار مورد نظر سیاست‌ها، از طریق تأثیر تمرکززدایی، منجر به مشارکت وسیعی در سیاست‌سازی و تفسیر آن می‌شود که نزد افراد متفاوت خواهد بود. سوم، همواره کنترل سیاست آسان نخواهد بود زیرا سیاست واقعی ممکن است به سختی تحقق یابد و سیاست مورد نظر همواره روشن نباشد.

نقش استراتژی‌ها و سیاست‌ها در برنامه‌ریزی و مدیریت

استراتژی‌های و سیاست‌ها خیلی به هم مرتبط هستند. استراتژی برنامه‌های کلی برای دستیابی به اهداف جامع هستند. استراتژی‌های اصلی یک سازمان بر اهداف، تعهد و تضمین منابع دستیابی به این اهداف، و سیاست‌های جهت‌دهنده استفاده از منابع دلالت دارند. سیاست‌ها تفکر ما را در تصمیم‌گیری جهت می‌دهند. سیاست‌ها تضمین می‌دهند که تصمیمات در محدوده مشخصی اتخاذ شوند. سیاست‌ها معمولاً نیازمند اقدامی نیستند اما کارکرد آنها این است که مدیران را در تعهد تصمیم‌هایی که اتخاذ می‌کنند جهت می‌دهند.

اساس سیاست آزادی عمل است. استراتژی از طرف دیگر، معطوف به جهت استفاده منابع انسانی و موادی است که احتمال دستیابی به اهداف انتخاب شده را افزایش دهند. سیاست‌ها و استراتژی‌های اصلی خاص ممکن است ضرورتاً یکی باشند. اما تمایز بامعنی بین سیاست و استراتژی این است که سیاست‌ها تفکر ما را در تصمیم‌گیری جهت می‌دهند (اگر قرار باشد تصمیمی اتخاذ شود) در حالیکه استراتژی‌ها دلالت دارند که یک سازمان در خصوص تخصیص منابع در یک جهت مفروض تصمیمی اتخاذ کرده باشد.

برخی از افراد می‌گویند که یک سطح سیاست‌سازی از مدیریت و یک سطح اداری یا عملیاتی از مدیریت وجود دارد. این حرف مطلقاً درست نیست. تمام سیاست‌سازی توسط مدیریت عالی انجام نمی‌شود. هر چه سطح مدیر در ساختار سازمان بالاتر باشد، نقش وی در سیاست‌سازی مهم‌تر است. مدیران عالی نقش اصلی تدوین سیاست‌های کلی یک سازمان را به عهده دارند. این مطلب قابل فهم است چرا که مقصود سیاست‌ها جهت‌دهی تصمیم‌گیری توسط زیردستان است. اگر چه مدیران در سطوح پائین‌تر دنباله‌رو سیاست‌هایی هستند که توسط سطح بالاتر تعیین شده‌اند اما آنها ممکن است سیاست‌هایی در محدوده کاری خود تدوین کنند که خودشان و زیردستانشان را جهت دهد.

استراتژی‌ها و سیاست‌ها به برنامه‌ها جهت می‌دهند

وظیفه کلیدی استراتژی‌ها و سیاست‌ها یکنواخت‌سازی و جهت‌دهی به برنامه‌هاست. به عبارت دیگر، آنها جهتی را که یک سازمان می‌خواهد در آن حرکت کند تحت تأثیر قرار می‌دهند. اما اینها به تنهایی تضمین نمی‌کنند که سازمان در جهتی که می‌خواهد، حرکت کند. استراتژی‌ها و سیاست‌ها از طریق هدایت تصمیمات عملیاتی و اغلب از پیش‌سازی آنها، به مدیران کمک می‌کنند. اصل نهفته این است که هر چه سیاست‌ها و استراتژی‌ها به دقت توسعه یابند و به روشنی فهمیده شوند برنامه‌های ناشی از آنها سازگارتر و اثر بخش‌تر خواهند بود.

استراتژی و سیاست بر تمام حوزه‌های مدیریت تأثیر می‌گذارند

از آنجایی که استراتژی‌ها و سیاست‌ها بر برنامه‌ریزی تأثیر می‌گذارند، هم‌چنین دیگر حوزه‌های مدیریت را تحت تأثیر قرار می‌دهند. برای مثال، سیاست‌ها و استراتژی‌های اصلی به طور طبیعی ساختار سازمانی را تحت تأثیر قرار می‌دهند و از طریق این تأثیر دیگر وظایف مدیریت تأثیر می‌پذیرند. به عنوان مثال دیگر، سیاست‌ها اغلب نقش هماهنگی و یکنواخت‌سازی دارند و بدین شکل ممکن است در بعضی موارد هماهنگی از طریق اعمال سیاست‌ها انجام شوند.

روش‌های برنامه‌ریزی عمومی: انواع و تحول

در اینجا منظور از برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی عمومی است. روش‌های مختلف برنامه‌ریزی اشاره شده در کتاب‌های مربوط به علوم مدیریت از نوع برنامه‌ریزی عمومی هستند. برنامه‌ریزی مالی، بودجه‌بندی، برنامه‌ریزی بر مبنای هدف، برنامه‌ریزی پروژه، برنامه‌ریزی عملیاتی، برنامه‌ریزی تاکتیکی، برنامه‌ریزی بلند مدت، برنامه‌ریزی استراتژیک و برنامه‌ریزی اقتضایی همگی از نوع برنامه‌ریزی عمومی می‌باشند. در اینجا به دلیل متداول بودن دو روش برنامه‌ریزی بلندمدت و استراتژیک در برنامه‌ریزی‌های سازمانی و در سطح دولت، این دو نوع روش را به تفصیل مورد مقایسه قرار می‌دهیم.

تنوع و تحول روش‌های برنامه‌ریزی متأثر از یکدیگرند و هر دو متأثر از عوامل درون سازمانی و برون سازمانی می‌باشند. از جمله عوامل درون سازمانی، ساختار می‌باشد که با تغییر آن، روش‌های برنامه‌ریزی نیز تغییر کرده‌اند. محیط به مفهوم عام، یکی از عوامل برون سازمانی است که تغییر در قابلیت تغییر محیط و کاهش توانایی در پیش‌بینی آن، تغییر در روش‌های برنامه‌ریزی برای آن شرایط را بدنبال داشته است.

برنامه‌ریزی و تغییر

تغییر در شرایط محیط، سیاست‌ها، نگرش‌ها، دیدگاه‌ها، ساختارها، نظام‌ها و ... عواملی هستند که بر آرمان‌ها و اهداف برنامه‌ریزی تأثیر گذاشته که در نهایت باعث تغییر برنامه می‌گردند. برنامه‌ریزی در شکل اشاره شده در فوق ظرفیت و توانایی مقابله با چنین تغییراتی را نداشته و منجر به شکست می‌گردد. این شرایط موجب رشد این تفکر شد که در برنامه‌ریزی باید بتوان مطابق با تغییرات، جهت حرکت سازمان را تغییر داد و جهت و رفتار جدیدی را در پیش گرفت. این نگرش زمینه‌ساز ابداع برنامه‌ریزی استراتژیک شد. برخلاف برنامه‌ریزی سنتی که در آن آرمان‌ها و اهداف تعیین می‌شوند در برنامه‌ریزی استراتژیک، هدف تبیین و تدوین استراتژی است. بسته به نوع، تنوع و ماهیت تغییرات موجود در محیط می‌توان ترکیبی از برنامه‌ریزی سنتی و برنامه‌ریزی استراتژیک را بکار برد (بروین ۱۹۹۵).

برنامه‌ریزی بلندمدت و برنامه‌ریزی استراتژیک

دو عبارت برنامه‌ریزی استراتژیک و برنامه‌ریزی بلندمدت اغلب بجای یکدیگر بکار می‌روند و یا یکی فرض می‌شوند (بردسال ۱۹۹۷؛ ماروس ۱۹۸۴؛ میگلیور و دیگران ۱۹۹۵) اما دارای تفاوت‌های اساسی می‌باشند (برایسون ۱۹۹۰). برنامه‌ریزی بلندمدت که اغلب طی پیش‌بینی‌های پنج‌ساله انجام می‌شود عموماً مبتنی بر اهداف بوده و بر این مطلب که سازمان در پایان دوره برنامه‌ریزی در چه شرایطی باید باشد متمرکز می‌گردد. برنامه‌ریزی استراتژیک نسبت به برنامه‌ریزی بلندمدت شامل رویکرد پویاتر است چرا که محیط بی‌ثبات و متغیر، برنامه‌ریزی را می‌طلبد که پیوسته مرور شده و بازنگری گردد.

بطور کلی برنامه‌ریزی استراتژیک دارای نقش برقرار کننده ارتباط دو سویه سازمان و افرادش با محیط را داشته و وحدت و همسویی را در انجام فعالیت‌های سازمان باعث می‌شود. روزهای استراتژی‌های ایستا^۱ و بلند مدت به پایان رسیده است. مدت زمان برنامه‌های استراتژیک بین سه تا پنج سال است. پاسخدهی و عکس‌العمل ویژگی اصلی است: سازمان‌ها باید آینده بلند مدت را در نظر داشته و پیش‌بینی نمایند، اما باید بقدر کافی انعطاف‌پذیر باشند تا بتوانند به تغییرات گریزناپذیر پاسخ دهند. بازنگری استراتژیک باید بصورت پی در پی انجام شود. سرعت پاسخدهی خیلی مهمتر از اینست که تحقیق و تحلیل جامع و کلی برای تصمیم‌گیری در آن خصوص انجام شود (کورال ۱۹۹۴). این موضوع اشاره به تفاوت در رویکردهای برنامه‌ریزی دارد که در بخش ۷-۲-۲ شرح داده می‌شود.

^۱ static

جهت برنامه‌ریزی استراتژیک متوجه آرمان‌ها و اهداف بلند مدت سازمانی می‌باشد و با خلق اتفاق نظر سیاسی بر روی اعتبار و تعیین اولویت آنها، منابع مورد نیاز برای دستیابی به آنها و ایجاد محیطی برای فراهم‌آوری منابع مورد نیاز همراه است. مدت زمان برنامه ممکن است خیلی کوتاه باشد (مثلاً یک ماه) خصوصاً اگر آرمان‌ها و اهداف در شرایطی شامل تغییر، نااطمینانی یا اختلاف نظر تدوین گردند. از طرف دیگر مدت زمان برنامه می‌تواند خیلی طولانی باشد (مثلاً پنج تا بیست سال) اگر پایداری سازمانی وجود داشته و محیط تا حد قابل قبولی قابل پیش‌بینی باشد (هیز و والتر ۱۹۹۶).

برنامه‌ریزی استراتژیک فرایند تصمیم‌گیری مدیریت رده بالا است که بر روی جهت بلندمدت سازمان متمرکز گشته و ابزار مورد نیاز برای حرکت در آن جهت را مشخص می‌نماید. بعضی از تصمیمات استراتژیک اصلی سازمان ممکن است مربوط به پرسش‌هایی مانند پرسش‌های زیر گردد:

- حوزه جغرافیایی فعالیت سازمان چه باید باشد؟
- اهداف تحقیق و توسعه سازمان ما چیست؟
- ساختار سرمایه چگونه باید باشد؟
- توانایی‌های متمایز و منحصر بفرد سازمان ما چیست؟
- نقاط ضعف سازمان ما چیست؟

برنامه‌ریزی بلندمدت یک چارچوب زمانی برای برنامه در نظر می‌گیرد و می‌تواند بصورت مترادف برای برنامه‌ریزی استراتژیک بکار رود ولی نسبت به آن افق زمانی بلندتری دارد. مدت زمان برنامه بلندمدت بین سه تا پنج سال است اما این زمان می‌تواند برای بعضی از سازمان‌ها کوتاه مدت در نظر گرفته شود و برنامه بلندمدت آنها بین ده تا بیست سال باشد. این مطلب برای صنایعی که دارای کهنگی فناورانه بوده و برای بقای خود باید با آن بسازند مفید است اما برای بیشتر سازمان‌ها و صنایع این مطلب غیرمنطقی است که آینده‌ای طولانی را برای برنامه‌ریزی مد نظر قرار دهند.

برنامه‌های استراتژیک حوزه وسیعی از برنامه‌ریزی را شامل می‌شوند و اساساً به این پرسش پاسخ می‌دهند که سازمان در ۵ تا ۱۰ سال آینده چگونه باید از منابعش استفاده کند. این برنامه‌ها بسته به شرایط تغییر داده می‌شوند تا تغییرات محیطی یا جهت کلی سازمان را منعکس کنند (میگلیور و دیگران ۱۹۹۵).

کلر (۱۹۸۳) پنج ویژگی متمایز برنامه‌ریزی استراتژیک را چنین بیان می‌دارد:

(۱) تصمیم‌گیری استراتژیک بدین معنی است که یک سازمان و رهبرانش نسبت به موقعیت خود در شرایط گذشته و حال، به شکل فاعلی و تصمیم‌گیرنده عمل می‌کنند و نه به شکل انفعالی.

(۲) برنامه‌ریزی استراتژیک نظر به محیط بیرون سازمان داشته و سازمان را متناسب با محیط متغیر هدایت می‌کند.

(۳) برنامه‌ریزی استراتژیک بر روی تصمیمات متمرکز می‌گردد نه بر روی برنامه‌های مستند، تحلیل‌ها، پیش‌بینی‌ها و اهداف.

(۴) استراتژی سازمان آمیزه‌ای از تحلیل منطقی و اقتصادی، حرکت‌های سیاسی و کنش‌های دو سویه روانی است و بنابراین فرایندی مشارکتی و همراه با بگو و مگو و اختلاف نظر است.

(۵) برنامه‌ریزی استراتژیک قبل از هر چیز دیگری بر روی سرنوشت سازمان متمرکز می‌گردد.

اگر چه در برنامه‌ریزی استراتژیک از بعضی جهات شامل تعیین مأموریت و مقاصد سازمان، هدف‌گذاری، و آمادگی و آینده‌نگری برای بازخورد و مرور مانند برنامه‌ریزی بلندمدت سنتی می‌باشد تفاوت اصلی آن با روش‌های قبلی در این است که آینده را مد نظر قرار می‌دهد (مولز ۱۹۹۰).

در گذشته، مدیران بر اساس یک فرض دوگانه عمل می‌کردند: (۱) اینکه آینده تا حد زیادی مانند گذشته است (بنابراین اهداف می‌توانند از طریق برآورد عملکرد گذشته تعیین شوند)؛ (۲) اینکه می‌توان آینده را به دقت پیش‌بینی نمود (بنابراین، اهداف می‌توانند بر اساس پیش‌بینی‌های دقیق تعیین گردند). از آنجایی که این فرض‌ها دیگر معتبر نیست راه‌های توسعه که مدیران را قادر سازند علیرغم اینکه نمی‌توانند آینده را با دقت پیش‌بینی نمایند به نتایج بهتری دست یابند اهمیت پیدا می‌کند (فالون ۱۹۸۳، ۴۲).

در حالی که ممکن است تفاوت کمی بین پیامدهای برنامه‌ریزی استراتژیک و بهترین برنامه‌ریزی بلندمدت وجود داشته باشد اما در عمل دارای تفاوت‌های اساسی هستند. این تفاوت‌ها در جدول صفحه بعد ارائه شده‌اند (برایسون و اینس ویلر ۱۹۸۸).

با توجه به مقایسات انجام شده بین برنامه‌ریزی استراتژیک و بلندمدت توسط نویسندگان نامبرده، چنین می‌توان نتیجه گرفت که برنامه‌ریزی استراتژیک شکل تغییر یافته برنامه‌ریزی بلندمدت است. در برنامه‌ریزی بلندمدت محیط داخلی و خارجی سازمان‌ها ثابت و بدون تغییر

فرض شده یا اینکه روندها یا تغییرات بگونه‌ای در نظر گرفته می‌شود که تقریب خطی از شرایط گذشته و حال، شرایط آینده را ترسیم می‌نماید و به این دلیل برنامه‌ریزی بلندمدت کمتر در ارتباط متقابل با محیط قرار می‌گیرد. اما این فرض‌ها دیگر صادق نیست (خصوصاً در شرایط کنونی). محیط سازمان‌ها متأثر از عوامل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و فناورانه مختلف بوده و آنچنان تغییر می‌یابد که روند تغییرات قابل پیش‌بینی نبوده و بنابراین آینده نیز به شکل دقیق قابل پیش‌بینی نخواهد بود. این شرایط مفهوم استراتژیک فکر کردن و عمل کردن را روشن می‌نماید که در آن برنامه‌ریزان استراتژیک با در نظر داشتن دید بلند مدت (در قالب مأموریت و دورنمای سازمان) و با توجه به شرایط محیطی چنان حرکت می‌کنند که بهترین حرکت برای دستیابی به مأموریت و مقاصد سازمان باشد. در برنامه‌ریزی استراتژیک ممکن است مأموریت سازمان نیز تغییر کند چرا که شرایط محیطی که سازمان در آن فعالیت می‌نماید تغییر می‌کند.

برنامه‌ریزی بلند مدت	برنامه‌ریزی استراتژیک
برنامه‌ریزی بلند مدت بیشتر به تعیین آرمان‌ها و اهداف و تبدیل آنها به بودجه‌های جاری و برنامه‌های کاری تأکید می‌نماید.	برنامه‌ریزی استراتژیک نوعاً بیشتر بر تعیین و حل موضوعات تأکید می‌نماید.
تعیین آرمان‌ها و اهداف و بودجه‌ها و برنامه‌های کاری مرتبط بر فرض اتفاق نظر بر سر مقاصد و اقدامات سازمان استوار است.	برنامه‌ریزی استراتژیک برای شرایط سیاسی شده مناسب است چرا که تعیین و حل موضوعات در محیطی انجام می‌شود که توافق کلی بر سر مقاصد و اقدامات سازمان وجود ندارد.
برنامه‌ریزی بلند مدت کمتر به محیط داخلی و خارجی سازمان توجه می‌کند.	برنامه‌ریزی استراتژیک بیشتر از برنامه‌ریزی بلند مدت بر سنجش محیط داخلی و خارجی سازمان تأکید می‌نماید.
برنامه‌ریزان بلند مدت تمایل به این فرض دارند که روندهای جاری ادامه خواهد یافت.	برنامه‌ریزان استراتژیک انتظار روندهای جدید، ناپیوستگی‌ها و تنوعی از وقایع غیر منتظره دارند و بنابراین خیلی بیشتر از برنامه‌های بلند مدت می‌توانند تغییرات کیفی در جهت نگرش و برنامه‌ریزی را مد نظر داشته و طیف وسیع‌تری از برنامه‌های اقتضایی را در برگیرند.
برنامه‌های بلند مدت نوعاً برآورد خطی از زمان حال هستند. این برآوردهای خطی اغلب در قالب آرمان‌ها و اهداف بیان می‌گردند که نمایانگر تصاویری از روندهای فعلی هستند نه تغییرات کیفی در جهت.	برنامه‌ریزان استراتژیک خیلی بیشتر از برنامه‌ریزان بلند مدت می‌توانند تصویر ایده‌آلی از سازمان انتظار داشته باشند (دورنمای موفقیت سازمان) و اینکه چگونه آن تصویر قابل دستیابی است. از آنجایی که آنها اغلب بوسیله یک دورنما هدایت می‌گردند، برنامه‌های استراتژیک اغلب تغییرات کیفی در جهت را نمایان می‌سازند.
برنامه‌ریزان بلند مدت اغلب یک آینده متحمل را در نظر گرفته و با حرکت برگشتی، یک توالی از تصمیمات و اقدامات لازم برای رسیدن به آن آینده را ترسیم می‌نمایند. بنابراین برنامه‌ریزان و برنامه‌های بلند مدت کمتر به تصمیمات و اقدامات فعلی توجه داشته و کمتر آمادگی حل شرایط اقتضایی را دارند.	برنامه‌ریزی استراتژیک اقدام‌گراتر از برنامه‌ریزی بلند مدت است. برنامه‌ریزان استراتژیک معمولاً دامنه‌ای از آینده‌های ممکن را در نظر گرفته و بر روی استلزامات تصمیمات و اقدامات لازم در آن دامنه تمرکز می‌کنند.

برنامه‌ریزی در سطوح مختلف دولت

اختلاف در جایگاه، ساختار و مدیریت در سطوح دولت نیازمند روش‌های متفاوت برنامه‌ریزی برای هر یک از سطوح است. روش‌ها و مدل‌های زیادی از برنامه‌ریزی موجود است که می‌توان آنها را در منابع مختلف مربوط به برنامه‌ریزی یافت (انسف ۱۹۸۴؛ برایسون ۱۹۹۰؛ برایسون ۱۹۹۶؛ دیننگ ۱۹۷۱؛ ماروس ۱۹۸۴؛ میگلیور و دیگران ۱۹۹۵؛ نات و بک آف ۱۹۹۲؛ بردسال ۱۹۹۷؛ فروزنده دهکردی ۱۳۷۸؛ امیدوار، غریبی و علیدوستی ۱۳۷۸). اما این مدل‌ها برای سطح یک سازمان (در اینجا سازمان دولتی) طراحی شده‌اند و نمی‌توان آنها را به سادگی و بدون تغییر برای سطوح بالاتر دولت بکار بست و چه بسا اصلاً غیر قابل کاربرد باشند.

ساختار عمومی دولت‌ها به گونه‌ای است که از سطح عالی دولت، به سطح وزارتخانه و از سطح وزارتخانه به سطح سازمان دولتی تا حد زیادی تفویض اختیار شده است و وزارتخانه‌ها و سازمان‌های زیر پوشش آنها دارای آزادی عمل زیادی هستند و در دولت‌هایی که به سمت تمرکززدایی و خودگردانی^۱ روی آورده‌اند (که کشور ما یکی از آنهاست) این تفویض اختیار و آزادی عمل به شکل فزاینده‌ای در حال رشد است.

تفویض اختیار و خودگرانی، استقلال مدیریتی و عملیاتی را به دنبال خواهد داشت و در این شرایط تصمیم‌گیری در محدوده واگذار شده، به عهده مدیریت آن سطح از دولت (وزارتخانه یا سازمان دولتی) خواهد بود و سطح بالاتر نمی‌تواند و منطقی نخواهد بود که برای سطح پائین‌تر برنامه‌ریزی کند. بنابراین آنچه برای مدیریت سطح بالاتر با اهمیت می‌شود تعریف محدوده تفویض اختیار است که از طریق سیاستگذاری قابل انجام است.

همانطور که در بخش قبلی اشاره شد هر چه سطح دولت بالاتر باشد نقش سیاستگذاری آن با اهمیت‌تر می‌شود. در سطح عالی دولت سیاستگذاری مهم‌تر از برنامه‌ریزی است اما سیاست‌ها ممکن است از طریق فرایند برنامه‌ریزی یا فرایندهای خاص سیاستگذاری استخراج شوند. آنچه از برنامه‌ریزی در سطح عالی دولت انتظار می‌رود فرایندی است برای تولید سیاست‌ها و استراتژی‌های کلی در عین تضمین آزادی عمل در حد خواسته شده، به برنامه‌ریزی در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی جهت دهند.

برنامه‌ریزی در حوزه اطلاع‌رسانی

طبیعتاً مدلی که برای چنین فرایند برنامه‌ریزی در حوزه اطلاع‌رسانی بکار گرفته می‌شود خیلی متفاوت از آنچه خواهد بود که در سابقه علمی موضوع وجود دارد (بروین ۱۹۹۵؛ کورال

^۱ autonomy

۱۹۹۴؛ هیز و والتر ۱۹۹۶؛ جاکوب ۱۹۹۰) و به این گونه مدل‌ها کمتر اشاره شده است.

مدل‌های برنامه‌ریزی را از دو جنبه محتوایی و فرایندی می‌توان مورد بررسی قرار داد. جنبه محتوایی به مواردی اشاره دارد که برنامه‌ریز باید به آنها توجه کند. به عنوان مثال در تحلیل محیط خارجی به ابعاد مشخصی مانند سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فناورانه توجه کند. جنبه فرایندی به مراحل اشاره دارد که برنامه‌ریز باید هر کدام از آن مراحل را طی کند.

مدل‌های برنامه‌ریزی ملی در حوزه اطلاع‌رسانی بیشتر به جنبه‌های محتوایی پرداخته‌اند و در آنها به جنبه فرایندی در شکل سیستماتیک اشاره‌ای نشده است. جنبه‌های محتوایی نیز در محدوده کتابخانه و خدمات اطلاعاتی^۱ خلاصه شده است و تمام حوزه‌های کارکردی اشاره شده در فصل ششم را شامل نمی‌شوند. از بین منابع موجود در این زمینه می‌توان به این موارد اشاره کرد: مالی ۱۹۹۵؛ مورهارت و پنا ۱۹۷۵؛ لاین ۱۹۸۳؛ مولز ۱۹۹۰؛ پنا، فوسکت و سوئل ۱۹۹۷.

بنابراین به طراحی یک مدل برنامه‌ریزی استراتژیک نیاز داریم که متناسب با سطح ملی بوده، ابعاد مختلف حوزه‌های اطلاع‌رسانی را در قالب جنبه‌های محتوایی در نظر گرفته باشد و دارای جنبه فرایندی سیستماتیک و قابل کاربرد باشد.

۷-۲-۲- سیاستگذاری

همانگونه که در بخش ۷-۲-۱ آمد در سطح مدیریت عالی دولت، سیاستگذاری مهم‌تر از برنامه‌ریزی است و دو دلیل عمده برای این اهمیت در حوزه اطلاع‌رسانی وجود دارد. اول اینکه اجزای سطوح پائین‌تر دولت دارای استقلال عملیاتی و مدیریتی قابل ملاحظه‌ای هستند و نمی‌توان و منطقی نخواهد بود که آنها را به صورت مستقیم و از طریق برنامه‌ریزی هدایت نمود بلکه باید چارچوبی فراهم نمود که آنها را جهت دهد.

دوم اینکه حوزه اطلاع‌رسانی، حوزه‌ای فرابخشی است و در تمام بخش‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی نقش داشته و تأثیرگذار است. گستردگی حوزه اطلاع‌رسانی کار برنامه‌ریزی را محدود به جهت‌دهی از طریق ابزارهایی مانند استراتژی و سیاست می‌کند و اگر چه مبحث سیاست و سیاستگذاری از جهت علمی در حوزه برنامه‌ریزی قرار می‌گیرند اما در این سطح، نقش سیاستگذاری پررنگ‌تر می‌شود.

به همین دلیل در حوزه اطلاع‌رسانی، سیاست اطلاعات مبحثی است که خیلی بیشتر از دیگر وظایف مدیریتی مورد توجه قرار گرفته است زیرا دیگر وظایف را تحت تأثیر قرار می‌دهد یا اینکه روش انجام و اعمال آنها نیز، به همان دلیل گفته شده برای برنامه‌ریزی، در سطح عالی دولت

^۱ Library and Information Services (LIS)

در سیاستگذاری خلاصه می‌شود. این حقیقت با اصول و مفاهیم مدیریت منظومه نظام‌ها نیز مناسبت و همخوانی دارد.

به عنوان مثال، سیاست تمرکزگرایی در جمع‌آوری اطلاعات علمی و فنی موجب حذف سازمان‌های موازی عهده‌دار این فعالیت می‌شود (سازماندهی از طریق اعمال سیاست)، سیاست استفاده از نرم‌افزارهای اطلاعاتی منطبق بر یک استاندارد خاص موجب هماهنگی در تبادل اطلاعات می‌شود (هماهنگی از طریق سیاست)، سیاست تشویقی اعطای امتیاز به تولید اطلاعات در یک حوزه علمی خاص موجب رفع کم‌توجهی به آن حوزه علمی می‌شود (کنترل از طریق سیاست تشویقی) و سیاست بودجه‌ای تخصیص اعتبار برای مشارکت در اجرای طرح‌های اشتراک منابع موجب رونق آنها می‌شود (تخصیص منابع از طریق سیاست بودجه‌ای).

تعریف سیاست

همانگونه که در فصل اول اشاره شد تعریف واحدی از واژه «سیاست» وجود ندارد و در رشته‌های مختلف دسته‌بندی‌ها و سطح‌بندی‌های متفاوتی در خصوص سیاست مطرح می‌شود. در خیلی از کتاب‌های مربوط به مدیریت، سیاست را با واژه‌هایی همچون «هدف»، «استراتژی» و «آرمان» مقایسه می‌کنند. برخی آنها را از یک جنس می‌دانند و برخی بین آنها تفاوت قائل می‌شوند. در بخش ۷-۲-۱ سیاست مرتبه‌ای از سلسله مراتب برنامه تشخیص داده شد و سیاست‌ها عبارات یا تفاهمات کلی فرض شدند که تفکر و اقدام لازم در تصمیم‌گیری را هدایت و کانالیزه می‌کنند. در اینجا به چند تعریف دیگر در این زمینه اشاره می‌کنیم:

(مونت ویلوف، ۱۹۹۰، ۷):

سیاست مجموعه‌ای از اصول و استراتژی‌هاست که به اقدامات انجام شده برای دستیابی به یک هدف مفروض جهت می‌دهند.

(بورگر، ۱۹۹۳، ۷):

مجموعه‌ای از تصمیم‌های دارای ارتباط متقابل که توسط یک یا گروهی از مسئولان سیاسی برای انتخاب اهداف و وسایل رسیدن به آنها در شرایط مشخصی اتخاذ شده است و انجام این تصمیم‌ها اساساً باید در محدوده قدرت این مسئولان باشد.

(باج والد، ۱۹۹۵):

سیاست اطلاعات مجموعه‌ای است از قوانین، مقررات، دستورات، بیانیه‌ها و تفسیرهای

قضایی که چرخه زندگی اطلاعات را هدایت و مدیریت می‌کنند.

(مک کلور ۱۹۹۶، ۲۱۴):

سیاست اطلاعات مجموعه‌ای از اصول، قوانین، رهنمودها، قواعد و مقررات، دستورات، رویه‌ها، قضاوت‌ها، برداشت‌ها و اقدامات مرتبط است که تولید، مدیریت، دسترسی و استفاده از اطلاعات را جهت می‌دهند.

(رولندز ۱۹۹۶؛ ۱۹۹۷، ۲۳۷):

وین‌گارتن (۱۹۸۹) سیاست اطلاعات را اینگونه تعریف می‌کند: مجموعه‌ای شامل تمام قوانین، مقررات و سیاست‌های عمومی که تولید، استفاده، ذخیره و تبادل اطلاعات را تشویق، تضعیف یا تنظیم می‌کنند.

(کاظمی ۱۳۷۹، ۱۶):

هر نوع طرح و برنامه و راه کار اتخاذ شده به وسیله حکومت، حزب سیاسی، سازمان تجاری یا تولیدی و از این قبیل که به نحوی در تصمیم‌سازی و اجرای آن تأثیر دارد به اصطلاح سیاست یا خط مشی نامیده می‌شود.

(سنگاپتا ۱۳۷۶، ۳):

سیاست ملی اطلاع‌رسانی مجموعه‌ای از تصمیم‌هاست که توسط دولت و با استفاده از قوانین و قواعد مناسب، برای ایجاد هماهنگی در امر توسعه فعالیت‌های انتقال اطلاعات، به منظور تأمین نیازمندی‌های اطلاعاتی یک کشور اتخاذ می‌شود.

مطالعه این تعاریف ما را به این نتیجه می‌رساند که مجموعه این تعاریف قصد دارند به سه مشخصه (۱) نقش و کارکرد، (۲) محصول و اثر و (۳) ابزار و رسانه سیاست پردازند. نقش و کارکرد سیاست هدایت، جهت‌دهی و چارچوب‌بندی است. محصول و اثر سیاست تشویق، تنبیه، تضعیف، تنظیم، هماهنگی و کنترل است. ابزار و رسانه سیاست عبارتند از: قوانین، مقررات، قواعد، دستورات، بیانیه‌ها، رویه‌ها، رهنمودها و قضاوت‌ها.

ابزار سیاست

ابزار سیاست^۱ قوانین، راهنماها، مقررات نوشته یا دیگر بیانیه‌های رسمی است که چگونگی

^۱ policy instrument

جمع‌آوری، مدیریت، حفاظت، دسترسی و استفاده اطلاعات را توصیف می‌کنند (مک کلور ۱۹۹۶).

ابزار سیاست دارای انواع زیرند (مونت ویلوف ۱۹۹۰، ۷):

(۱) ابزار قانونی (قانون اساسی، مصوبات مجلس، قوانین، مقررات، پیمان‌های بین‌المللی و غیره).

(۲) ابزار حرفه‌ای (اصول اداره، اخلاقیات حرفه‌ای و غیره).

(۳) ابزار فرهنگی (آداب و رسوم، اعتقادات، سنت‌ها، ارزش‌های اجتماعی و غیره).

نقش سیاست

نقش اساسی سیاست هدایت و جهت‌دهی است که در بخش ۷-۲-۱ به تفصیل شرح داده شد. بر مبنای این نقش اساسی، نقش‌های فرعی و ناشی از نقش اساسی مورد مطالعه قرار می‌گیرند که برخی از آنها محصول نقش سیاست است.

تاریخچه سیاست اطلاعات

در مورد تاریخ پیدایش سیاست اطلاعات، نظرات متفاوتی بیان شده است. مقاله کلاسیک هرنون و ریلیا (۱۹۹۱) اشاره می‌کند که تاریخ سیاست اطلاعات در آمریکا به اولین مهاجرانی برمی‌گردد که قوانین کشورهای خود را که مرتبط با مبحث اطلاعات بودند در آن جا به کار بردند. البته با این رویکرد می‌توان سیاست اطلاعات را به زمان‌های پیش‌تر نیز مربوط کرد. اما جدای از این رویکرد کلی به تاریخ سیاست اطلاعات، زمان مورد توافق عموم برای شروع رویکردهای جدید به سیاست اطلاعات دهه ۱۹۶۰ میلادی است (براون ۱۹۹۷ الف، ۲۶۱).

سیاست اطلاعات و مدیریت اطلاعات

مدیریت اطلاعات به شدت مرتبط به موضوع سازمان است در حالی که سیاست اطلاعات به سطحی بالاتر از سطح سازمانی می‌تواند مربوط شود (همانگونه که در بخش ۷-۲-۱ و ابتدای بخش ۷-۲-۲ اشاره شد). هم‌چنین سیاست اطلاعات بیشتر منطبق بر رویکرد رهبری است تا رویکرد مدیریت (کریستیانسون ۱۹۹۶).

طبیعت سیاست اطلاعات و سیاست‌گذاری

اگر چه سابقه علمی موضوع سیاست اطلاعات به صورت جدا مطرح می‌شود هیچ سیاست جامع و مانع وجود ندارد. سیاست‌های اطلاعات بیشتر به صورت موضوعات خاص مطرح شده و

اغلب منفک، همپوشان و متناقض هستند. سیاست‌ها باید انعطاف‌پذیر، پویا و پاسخگو نسبت به شرایط متغیر باشند. همچنین اثرات و نتایج تصمیم‌های سیاست اطلاعات به سختی قابل پیش‌بینی هستند.

اگر اطلاعات را به عنوان یکی از منابع در نظر بگیریم، آنگاه ویژگی‌های متمایز آن، این منبع را از سایر منابع متمایز می‌کند. برخی از این ویژگی‌ها عبارتند از:

- استفاده از اطلاعات موجب مصرف شدن آن نمی‌شود.
- اطلاعات می‌تواند توسط تعداد زیادی از افراد به صورت همزمان پردازش شود.
- نمی‌توان افراد را مجبور کرد که تنها بخش‌های خاصی از اطلاعات را پردازش کنند.
- ارزش اطلاعات برای یک مصرف‌کننده مشخص اغلب غیر قابل تعیین است مگر اینکه مصرف‌کننده آن اطلاعات را مشاهده و درک کند.
- اطلاعات می‌تواند کهنه شود ولی به اتمام نمی‌رسد.
- استفاده زیاد از اطلاعات موجب تمام شدن آن نمی‌شود.
- واحدهای اندازه‌گیری فنی اطلاعات (بیت، بایت و غیره) فاقد معنی برای مصرف اطلاعات هستند.

بنابراین اطلاعات خیلی از ویژگی‌های منابع معمول را ندارد و این موجب دشواری در توسعه سیاست‌هایی می‌شود که روشن باشند، همه گروه‌های ذینفع را مد نظر قرار داده باشند و راهنمایی مفیدی به سازمان‌های دولتی در مدیریت اطلاعات ارائه کنند.

این توصیف از اطلاعات این موضوع را نیز به وجود می‌آورد که تا چه حد می‌توان اطلاعات را یک کالای عمومی فرض کرد. مشخص کردن حدودی که بتوان بوسیله آن تمایزی بین اطلاعات عمومی و خصوصی قائل شد کار دشواری است (مک کلور ۱۹۹۶).

اگر بخواهیم از منظر علوم سیاسی به سیاستگذاری عمومی نگاه کنیم، به این پرسش اساسی می‌پردازیم که چگونه تقاضاهای شهروندان به دولت و نهادهای مربوطه آن منعکس می‌شود و در آنجا چگونه تفسیر و تعریف و سپس تدبیر مناسبی برای تأمین نیازها اتخاذ می‌شود؟ به عبارت دیگر، بررسی فرایند سیاستگذاری عمومی بدون شناخت طبیعت و ماهیت نظام سیاسی و نهادی آن ممکن نیست.

در عین حال باید این واقعیت را نیز پذیرفت که شناخت ما از انسان در قالب یک شهروند، یک کارگزار سیاسی، یک مدیر و تصمیم‌گیرنده و ... بسیار اندک و بعضاً مبهم و متکی به پیش فرض‌های متنوعی است که اساس داورى را از طریق فرایند سیاستگذاری و تصمیم‌سازی برای

پاسخ به نیازهای عمومی مشکل می‌سازد.

به همین اعتبار، مفید خواهد بود اگر یک سلسله واقعیت‌های اولیه که کم و بیش اجماع نظر روی آنها وجود دارد، برشماریم:

- رخدادهای جامعه در زمان‌های متفاوت، نزد اشخاص مختلف به گونه‌ای متفاوت تعبیر می‌شوند.
 - مسائل زیادی ممکن است از یک رویداد نتیجه شود.
 - مردم به درجات مختلف در فرایند سیاستگذاری عمومی شرکت می‌کنند.
 - حکومت در مورد همه مسائل عمومی اقدام نمی‌کند.
 - در مورد بعضی از مسائل حوزه خصوصی، حکومت اقدام می‌کند.
 - حکومت در مورد برخی مسائل خصوصی مانند مسائل عمومی برخورد می‌کند.
 - بیشتر مسائل با وجود مداخله حکومت لاینحل باقی می‌مانند.
 - تصمیم‌سازان تنها با یک معضل مواجه نیستند.
 - غالب تصمیم‌ها با اطلاعات اندک و ارتباط ضعیف اتخاذ می‌شوند.
 - غالباً برنامه‌ها انعکاس اجماع قابل حصول هستند تا یک اعتقاد ماهوی.
 - مسائل و تقاضاها به طور مستمر در فرایند سیاستگذاری تعریف و بازنگری می‌شوند.
 - بعضی اوقات تصمیم‌سازان مبادرت به تعریف مسائلی برای مردم می‌کنند که مفهوم آنها برای خودشان روشن نیست.
 - بسیاری از برنامه‌ها بدون تعریف دقیق مسائل، تدوین و اجرا می‌شوند.
 - بیشتر مردم علاقه‌ای به مسائل دیگران ندارند.
 - بیشتر مردم علاقه‌ای به تغییرات عمده ندارند.
 - بیشتر مردم قادر به تشخیص سیاست‌های عمومی نیستند.
 - همه نظام‌های سیاستگذاری دارای نوعی جانبداری هستند.
 - هیچ نظام سیاستگذاری «ایده‌آلی» بجز آنچه مبین ترجیحات معمار آن است، وجود ندارد.
 - بیشتر تصمیم‌سازی‌ها دارای سرشتی تدریج‌گرا^۱ هستند.
- مفروضات اساسی بالا به خوبی نشان می‌دهد که فرایند نظام تصمیم‌سازی و سیاستگذاری طبیعی نسبی، کثرت‌گرا و گام به گام دارد و محصول تفاهم و در معرض تنظیم و تغییر مستمر است.

^۱ incremental

بنابراین، در تحلیل فرایند تدوین و اجرای سیاست‌های عمومی لازم است نکات اصولی و واقعیت‌های فوق همه مد نظر پژوهشگر و دانشجوی سیاست و مدیریت باشد. در عین حال باید مصادیق عملی هر یک در جامعه مورد بررسی قرار گیرد و به خوبی شناسایی شود زیرا الگوهای رفتاری در همه جوامع یکسان نیستند و زمینه، خاستگاه و سرشت تصمیم‌ها نیز متفاوت‌اند (کاظمی ۱۳۷۹، ۱۹-۲۲).

انواع سیاست

الوانی و شریف‌زاده (۱۳۷۹، ۸-۱۰) برخی از طبقه‌بندی‌های انواع سیاست را مرور کرده‌اند. این طبقه‌بندی‌ها عبارتند از:

الف - بر مبنای قوای سه گانه حکومت

(۱) سیاست‌های قضایی^۱: به وسیله قوه قضائیه و دادگاه‌ها اتخاذ و تدوین می‌شوند مانند دستورالعمل‌های قوه قضائیه و یا آرای دیوان عالی کشور که به وحدت رویه در رسیدگی به دعاوی می‌انجامد.

(۲) سیاست‌های اجرایی^۲: به وسیله سازمان‌ها و دستگاه‌های قوه مجریه تهیه و تنظیم می‌شوند نظیر آئین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه و بخشنامه‌های وزارتخانه‌ها یا هیئت دولت.

(۳) سیاست‌های تقنینی^۳: به وسیله نمایندگان مجلس قانونگذاری شده یا از طریق دریافت طرح‌ها یا لوایح قانونی در مجلس مطرح و تصویب می‌شوند.

ب - سیاست‌های مکتوب یا تصریحی و سیاست‌های غیر مدون یا تلویحی

بدیهی است که با پیچیدگی اوضاع اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، فن‌آوری و غیره، قانونگذاران و دیگر مسئولان سیاست‌گذار قادر به پیش‌بینی تمامی مسائل و مشکلات نیستند تا برای آنها از قبل راه‌حل‌ها و قوانین و مقررات مورد نیاز را تهیه و تنظیم نمایند. در صورتی که قوانین و مقررات خاصی در مورد مسئله یا مشکل وجود داشته باشد به آن سیاست تصریحی گفته می‌شود زیرا می‌توان به صراحت موارد رفع مشکل را با توجه به سیاست مدون یافت. در مواردی که روح و مفاد قوانین و مقررات نسبت به مسئله یا مشکل مسکوت باشد و نص صریح قانونی یا سیاست روشنی در آن مورد وجود نداشته باشد، سیاست تلویحی و غیر مدون است. البته برای برطرف ساختن مشکلات در این موارد قانونگذار، مجریان سیاست را برای چگونه عمل کردن

^۱ judicial policies

^۲ executive policies

^۳ legislative policies

راهنمایی و هدایت می‌کند مثلاً ماده ۳ قانون آئین دادرسی مدنی به قاضی حکم می‌کند که در صورت عدم وجود نص صریح قانونی مرتبط با دعوی، موضوع مورد اختلاف را می‌تواند بر اساس روح و مفاد قانون اساسی، قوانین موضوعه، آداب و سنن، ارزش‌های فرهنگی - اعتقادی حاکم بر جامعه حل و فصل نماید.

پ - بر مبنای اصل جدایی سیاست از اداره^۱

این طبقه‌بندی به دو نوع کلی از سیاست‌ها اشاره می‌کند: سیاست سیاسی - تقنینی و سیاست اداری - اجرایی. مطابق این اصل، اتخاذ سیاست‌های سیاسی - تقنینی منحصرأ باید در صلاحیت مراجع قانونی و مسئولان ذی‌صلاح سازمان‌های حاکم بر جامعه باشد. برای اجرا و تسهیل اعمال سیاست‌های نوع اول، سیاست‌های اداری - اجرایی نیز تهیه و تدوین می‌شوند که بیشتر جنبه کاربردی و اجرایی دارد.

ت - بر مبنای سطح کارکرد

در این طبقه، سیاست‌ها را به سه نوع فراگیر، هادی و عمومی تقسیم‌بندی می‌کنند. سیاست‌های فراگیر یا ابرسیاست، جنبه فراگیرتری نسبت به دیگر سیاست‌ها داشته و از همه کلی‌ترند. سیاست هادی یا راهنما نحوه سیاست‌گذاری را در زمینه‌های دیگر ترسیم می‌نماید. به عبارت دیگر سیاست‌های هادی با دیدی کلان نسبت به مسائل و مشکلات، آنها را تجزیه و تحلیل نموده و چارچوبی اساسی و مفید را برای تهیه و تنظیم سیاست‌های فرعی و خرد فراهم می‌سازد. سیاست‌های عمومی نیز بیانگر عملیات و فعالیت‌های سازمان‌های عمومی برای برطرف کردن مشکلات و مسائل جامعه است.

رولندز (۱۹۹۶) دسته‌بندی دیگری ارائه می‌کند که به نوعی، اشاره به جنبه دیگری از سطح کارکرد دارد. وی سیاست‌ها را به سه دسته سیاست‌های زیرساختی^۲، سیاست‌های افقی^۳ و سیاست‌های عمودی^۴ تقسیم‌بندی می‌کند.

(۱) سیاست‌های زیرساختی مانند قانون مالیات یا استخدام و سیاست آموزش که بر تمام جامعه اعمال می‌شود و بر بخش اطلاعات به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم تأثیر می‌گذارد و حاصل این تأثیر ایجاد چارچوبی اجتماعی و اقتصادی برای فعالیت‌های این بخش است.

^۱ Dichotomy of Politics vs. Administration

^۲ infrastructural policies

^۳ horizontal policies

^۴ vertical policies

(۲) سیاست‌های افقی با کاربرد و تأثیر مشخص در کل بخش اطلاعات مانند تدارک قانونی خدمات کتابخانه‌های عمومی، نرخ صفر مالیات^۱ بر ارزش افزوده برای کتاب، و قانون حفاظت از داده‌ها.

(۳) سیاست‌های عمودی که دارای کاربرد خاصی در یک بخش خاص از اطلاعات مثلاً جامعه اطلاعات جغرافیایی دارد.

ث - بر مبنای نقش و کارکرد

لوی (۱۹۷۲، ۷) چهار نوع سیاست را بر مبنای نقش آنها نام برده است که عبارتند از: توزیعی^۲، توزیعی مجدد^۳، انضباطی - بازدارنده^۴ و موکل محور^۵.

(۱) سیاست‌های توزیعی آنهایی هستند که به صورت واحدهای جدا و تقسیم‌بندی شده به بخش‌های کوچکی از جامعه اعمال می‌شوند و هر بخش جدای از دیگر بخش‌هاست. سیاست‌های توزیعی در واقع نحوه استفاده از کالاها و خدمات را برای بخش‌های معینی از جامعه روشن می‌سازند. از مهم‌ترین زمینه‌های کاربرد سیاست توزیعی، بهداشت و رفاه عمومی است. مثلاً سیاست بیمه اجتماعی و تأمین اجتماعی، امکانات مالی را در اختیار قشرهایی از مردم که دارای شرایطی ویژه هستند قرار می‌دهد. پرداخت یارانه به کشاورزان هم در زمره این نوع سیاست‌هاست (الوانی و شریف‌زاده ۱۳۷۹، ۱۰). به سیاست‌های توزیعی، سیاست‌های حمایتی نیز گفته می‌شود.

(۲) سیاست‌های انضباطی - بازدارنده آنهایی هستند که تلاش می‌کنند با مجاز دانستن یا ممنوع کردن، اقدام گروهی از اشخاص یا یک شخصیت حقوقی را کنترل کنند (کاربرد سیاست به عنوان ابزار کنترلی). به طور کلی این سیاست‌ها، فعالیت‌ها و اعمال شهروندان را در سطح جامعه تنظیم می‌نمایند. سیاست‌های انضباطی - بازدارنده در زمینه‌های مختلف مانند بازرگانی، ثبت نرخ‌ها، بهداشت و امنیت عمومی، ارتباطات و دیگر مسائل اجتماعی، برای رفع نیازها و مشکلات مردم مورد استفاده قرار می‌گیرند.

(۳) سیاست‌های توزیعی مجدد مانند سیاست‌های توزیعی منافی را اعطا می‌کنند. اما این سیاست‌ها متفاوت از توزیعی هستند چرا که در زمان اعطای منافع به یک گروه، منافی را

^۱ zero-rated VAT

^۲ distributive

^۳ redistributive

^۴ regulatory

^۵ constituency-based

از دیگر گروه سلب می‌کنند. مانند مالیات تصاعدی برای افرادی که از سطح درآمد بالایی برخوردارند و از محل این نوع درآمدها، برنامه‌های رفاه و تأمین اجتماعی تهیه و تنظیم می‌شوند.

(۴) سیاست‌های موکل محور: به این سیاست‌ها، سیاست‌های خود تنظیمی^۱ نیز می‌گویند. نحوه تدوین این سیاست‌ها به گونه‌ای است که موکلان سیاسی (کسانی که خواهان تدوین آن هستند) از منافع آن برخوردار می‌شوند. تفاوت این نوع سیاست با سیاست توزیعی یا توزیعی مجدد این است که بجای اینکه گروه‌های غیر حزبی تأثیر پذیرند احزاب سیاسی دست‌اندرکار تدوین از منافع آن سیاست بهره‌مند می‌شوند. دسته‌بندی سیاست‌ها بدین شکل کمک می‌کند بتوانیم اثرات متقابل گروه‌های تأثیرپذیر و سیاست تدوین شده را بر یکدیگر پیش‌بینی کنیم و به مبنایی برای تحلیل بهتر دست یابیم. دسته‌بندی سیاست‌ها در قالب این چهار دسته، مبنای بهتر و مناسب‌تری برای سیاست‌سازی و اجرای آنها به دست می‌دهد تا اینکه همه سیاست‌ها را بدون دسته‌بندی و تنها زیر یک عنوان مورد بررسی قرار دهیم. دلیل این مزیت این است که در این دسته‌بندی، ما نقش و کارکرد هر سیاست را می‌توانیم تشخیص داده و اثرات آن را پیش‌بینی کنیم.

سطح سیاست اطلاعات

سطح‌بندی‌های متفاوتی از سیاست اطلاعات وجود دارد. مونت ویلوف (۱۹۹۰، ۷) به سطوح سازمانی یا نهادی (سیاست‌های خرد^۲) و سطوح ملی، منطقه‌ای یا بین‌المللی (سیاست‌های کلان^۳) اشاره می‌کند. کریستیانسون (۱۹۹۶) از سطوح ملی، تجاری/صنعتی، و سازمانی نام می‌برد. وی اشاره می‌کند که مرور سابقه علمی اجزاء، حیطه و رویکردهای سیاست اطلاعات روشن می‌سازد که به جز تعداد کمی از کارهای انجام شده، بقیه پژوهش‌ها بر سیاست اطلاعات در سطح ملی متمرکز شده‌اند. هم‌چنین وی بیان می‌کند که سیاست‌های این سطوح به یکدیگر وابسته هستند.

به طور کلی سیاست اطلاعات در سطح ملی از اهمیت بالایی برخوردار است (کریستیانسون ۱۹۹۶؛ کاج برگ و کریستیانسون ۱۹۹۶؛ هرنون و ریلیا ۱۹۹۱، ۱۹۹) و این به دلیل اهمیت اطلاعات به عنوان منبعی دارای اهمیت سیاسی از یک سو و نقش و کارکرد سیاست و اهمیت آن در سطح مدیریت ملی از سوی دیگر است.

^۱ self-regulatory policies

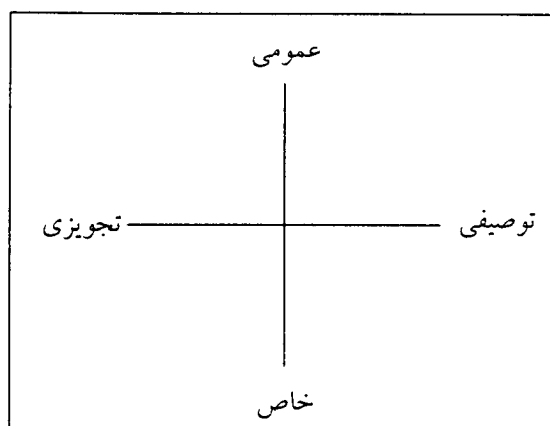
^۲ micropolicies

^۳ macropolicies

عبارت «سیاست ملی اطلاعات» اولین بار در آمریکا در جولای ۱۹۷۶ در قالب گزارشی تحت همین عنوان به رئیس جمهور فورد ارائه شد. توصیه اصلی این گزارش این بود که ایالات متحده توسعه یک سیاست ملی اطلاعات هماهنگ را هدف خود قرار دهد.

نوع‌شناسی مطالعات انجام شده در سیاست اطلاعات

تراث (۱۹۸۶) یکی از معدود نویسندگانی است که در نوع‌شناسی پژوهش‌های سیاست اطلاعات کار کرده است. وی توسط یک ماتریس دو بعدی، توصیف بسیار کلی از مطالعات سیاست اطلاعات ارائه می‌دهد (شکل ۱۰).



شکل ۱۰ - ماتریس نوع‌شناسی مطالعات سیاست اطلاعات

این ماتریس حوزه (محور عمودی) و هدف (محور افقی) هر مطالعه در حوزه سیاست اطلاعات را، صرف‌نظر از متدولوژی استفاده شده در آنها، نشان می‌دهد. مطالعات توصیفی^۱ آنهایی هستند که وضعیت فعلی یک سیاست یا موضوعات به وجود آورنده آن را توصیف می‌کنند. مطالعات تجویزی^۲ از طرف دیگر آنهایی هستند که منحصراً با هدف ارائه توصیه و تاثیرگذاری در امر تدوین و تنظیم سیاست انجام می‌شوند. مانند تفاوت در هدف، مطالعه سیاست اطلاعات دارای حوزه‌های متفاوتی است. محور حوزه (عمومی - خاص) وسعت پوشش و میزان ویژگی میان رشته‌ای بودن مطالعه را بیان می‌کند. مطالعات عمومی^۳ آنهایی هستند که به ورای مرزهای یک رشته خاص می‌پردازند در حالیکه مطالعات خاص^۴ بر روی یک رشته خاص متمرکز می‌شوند. تراث نتیجه می‌گیرد که جای مطالعاتی که در ربع بالایی دست چپ واقع می‌شوند (در زمان تألیف

^۱ descriptive

^۲ prescriptive

^۳ integrative

^۴ particular

مقاله) بسیار خالی است، مطالعاتی که خیلی عمومی بوده و مورد نیاز فوری سیاستگذاران است. جای چنین مطالعاتی هنوز هم خالی است (رولندز ۱۹۹۶).

روش‌شناسی پژوهش در سیاست اطلاعات (رولندز ۱۹۹۶)

روش پژوهش	شرح روش	نقاط قوت	نقاط ضعف
طبقه‌بندی	طبقه‌بندی و دسته‌بندی سوابق علمی سیاست اطلاعات به منظور دستیابی سریع‌تر و ساده‌تر به آن سوابق، تشخیص حوزه‌ها و موضوعات سیاست اطلاعات.	ابزار مفیدی برای کشف الگوهای داده‌های پیچیده؛ نمایش وسعت موضوعات مربوط به سیاست اطلاعات؛ تسهیل دسترسی به مستندات پژوهش‌های انجام شده.	زیربنای نظری محدود؛ ابعاد سیاسی، اجتماعی و نهادی که سیاست در آن اجرا می‌شود را ناشناخته باقی می‌گذارد؛ دسته‌بندی سیاست‌ها در دسته‌هایی که احتمال درک ارتباط متقابل موجود بین آن سیاست‌ها را از بین می‌برد.
شناسایی موضوعات مربوط به سیاست و ارائه گزینه‌های راه حل	شناسایی موضوعات و مسائل ناشی از اعمال یک سیاست خاص و پیشنهاد دامنه‌ای از اقدامات ممکن برای رفع اختلافات بالقوه و تخفیف اثرات منفی قابل پیش‌بینی آن. این رویکرد می‌تواند به عنوان ورودی مراحل تدوین سیاست استفاده شود.	ارزش اصلی آن به عنوان ابزاری برای جمع‌آوری داده‌ها؛ مفید برای ترسیم و حوزه‌بندی مسائل پیچیده سیاست اطلاعات.	ناتوانی در ارائه چارچوب صریح برای ارزیابی گزینه‌های سیاست؛ عموماً نتایج خیلی مبتنی بر ارزش (نه واقعیت) تولید می‌کند.
تقلیل‌گرا	کاهش ابهام مطالعه سیاست از طریق محدودسازی جمع‌آوری داده‌ها، تحلیل و تفسیر در چارچوب یک رشته مشخص	کاهش پیچیدگی و ابهام به قسمت‌های قابل مدیریت؛ محدودسازی تحلیل به یک رشته مشخص (مثلاً اقتصاد) اجازه می‌دهد مفروضات زیربنایی با صراحت بیشتری مطرح شوند.	توضیح قانع‌کننده اما ناقصی ارائه می‌کند که در جهان واقعی مفید نیست؛ در مواقع اضطراری نمی‌توان بخش محدود شده را به کل واقعیت مرتبط ساخت.
سناریوسازی و پیش‌بینی	سناریوهای ممکن از شرایط یک موضوع یا سیاست طراحی شده و استراتژی‌های مناسب برای بازخورد با هریک بررسی می‌شوند.	تولید دورنماهای جایگزین که ورودی مفیدی برای تصمیم‌گیری است؛ عدم اطمینان را کاهش داده و محدود می‌سازد.	جمع‌آوری اطلاعات کافی برای برآوردهای معتبر دشوار است؛ مدل‌های استفاده شده خیلی جبرگرایانه هستند (یعنی بررسی جداگانه شرایط بدون در نظر گرفتن احتمال وقوع توأم سناریوها)
مبتنی بر فرایند و مطالعات موردی	با طی تعدادی مراحل از پیش‌طراحی شده در قالب یک فرایند، سیاست تدوین، اجرا و ارزیابی می‌شود (فرایند کل سیاستگذاری) یا اینکه فرایند یک مورد خاص بررسی می‌شود.	فنون بسیار عمومی که تصویر خوبی از سیاستگذاری ارائه می‌دهند؛ مفید برای تست فرضیه‌ها و توسعه نظریه‌های جدید.	صرف زمان و منابع زیاد؛ مشکلات دسترسی به اطلاعات موردنیاز و محرمانه بودن اطلاعاتی که نمی‌توانند استفاده شوند.

این روش‌ها می‌توانند به صورت ترکیبی نیز بکار روند و تفکیک آنها در اینجا دلیل بر این نیست که گردنیامدنی هستند. عموماً چهار روش اول به گونه‌ای می‌توانند در روش پنجم مورد استفاده واقع شوند. روش طبقه‌بندی می‌تواند به ما در شناخت موضوعات و مسائل کمک کند.

روش شناسایی موضوعات ناشی از سیاست می‌تواند در تدوین سیاست و ارزیابی‌های اولیه آن مورد استفاده واقع شود. روش تقلیل گرا می‌تواند ما را در تحلیل سیاست کمک کند.

مرور سابقه علمی روش طبقه‌بندی سیاست‌های اطلاعات

می‌توان گفت بیشترین پژوهش انجام شده در حوزه سیاست اطلاعات، پژوهش‌های مبتنی بر روش طبقه‌بندی است و پژوهش بر اساس چهار روش دیگر کمتر انجام شده است. هدف این روش پژوهش این است که دریابیم سیاست اطلاعات برای چه مواردی تدوین شده است یا چه حوزه‌ها، اجزا یا موضوعاتی در نظر گرفته شده‌اند. تلاش‌های زیادی در این زمینه انجام شده است که در اینجا به برخی از آنها اشاره می‌کنیم.

در بحث سیاست اطلاعات، واژه «موضوع» معنای خاصی دارد. موضوعات از مسائل اجتماعی نشأت می‌گیرند وقتی که گروه‌های متفاوت ذینفعان (افراد یا گروه‌هایی که از موضوع تأثیر می‌پذیرند) به فرصت‌هایی برای توسعه سیاست‌هایی برای برخورد با مسئله پی می‌برند. عموماً ذینفعان دارای نظام‌های ارزشی متفاوت هستند و می‌خواهند که از طریق حل یک موضوع به اهداف و انتظارات متفاوتی دست یابند. برخی از این موضوعات عبارتند از:

- مسئولیت دولت ملی در خصوص شبکه‌های الکترونیکی چیست؟
 - خدمات اطلاعاتی چگونه باید قیمت‌گذاری شود؟ میزان یارانه چقدر است؟
 - آیا دولت باید کتابخانه ملی تأسیس کند یا توسعه کتابخانه‌ها را حمایت نماید؟
 - افراد جامعه به چه سطحی از منابع اطلاعات می‌توانند دسترسی داشته باشند؟
 - چگونه باید به قانون‌پدیدآوردندگان و حق مالکیت معنوی پرداخته شود؟
- این موضوعات تنها چند مثال هستند. موضوعات متعددی وجود دارد که بعضی از آنها شناخته شده نیستند و بر اساس تغییر شرایط بروز می‌کنند (مک کلور ۱۹۹۶).
- مور (۱۹۹۱، ۵-۱) موضوعات سیاست اطلاعات را در چهار عنوان کلی طبقه‌بندی می‌کند که عبارتند از:

- (۱) موضوعات قانونی و نظارتی شامل امور شخصی افراد، حق پدیدآوردندگان و مالکیت معنوی، مسئولیت قانونی، اطلاعات حفاظت شده و آزادی اطلاعات.
- (۲) موضوعات اقتصاد کلان شامل توسعه بخش اطلاعات، سنجش میزان اقتصاد اطلاعات، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های فنی اطلاعات، آموزش و پرورش (سرمایه انسانی).
- (۳) موضوعات سازمانی شامل جنبه‌های مدیریتی فرایندها و فناوری اطلاعات.
- (۴) موضوعات اجتماعی شامل نیاز به اطلاعات، سواد اطلاعات و فاصله بین فقر و غنای

اطلاعات

هیل (۱۹۹۴، ۵-۶) در کتاب خود که راهنمای کتابشناسی سیاست‌ها و استراتژی‌های ملی اطلاعات را ارائه می‌دهد، حوزه‌های زیر را در خصوص سیاست اطلاعات مطرح می‌کند که البته دسته‌بندی مناسبی نیست چرا که بعضی از آنها همپوشانی داشته و برخی آنها حوزه‌های کلی و بعضی حوزه‌های جزئی هستند:

- جمع‌آوری اطلاعات توسط حکومت
- مدیریت اطلاعات در حکومت
- استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات توسط حکومت
- صنعت فناوری اطلاعات
- ارتباط از راه دور و شبکه‌ها
- اقتصاد اطلاعات
- صنعت، کشاورزی و بازرگانی
- اطلاعات علمی و فنی
- صنعت اطلاعات
- کتابخانه‌ها و آرشیوها
- موضوعات بخش عمومی در مقابل بخش خصوصی
- آگاهی رسانی عمومی
- چاپ و نشر
- امور شخصی و حفاظت از داده‌ها
- امور اجتماعی
- اطلاعات پزشکی و بهداشتی
- آموزش
- آزادی اطلاعات: امنیت ملی، جلوگیری از تخلف اطلاعاتی
- جنبه‌های قانونی
- حق مالکیت معنوی
- کیفیت و پایایی
- پژوهش و تولید اطلاعات

هرنون و ریلیا (۱۹۹۱، ۱۸۹) سیاست اطلاعات حکومت را در قالب زیر طبقه‌بندی می‌کنند:

(۱) سازمان مرکزی برای سیاست‌های اطلاعات: ساختار حکومت در خصوص فراهم‌آوری اطلاعات مرکزی

(۲) رابطه بین حکومت فدرال و دیگر ذینفعان بخش اطلاعات: مسئولیت‌ها و نقش‌های سازمان‌های مشغول در تولید، توزیع و اشاعه اطلاعات حکومت

(۳) فناوری اطلاعات: کاربردهای فناوری اطلاعات و تأثیر آنها بر فراهم‌آوری اطلاعات مرکزی در حکومت

(۴) اقتصاد اطلاعات حکومت: هزینه‌ها و منافع فراهم‌آوری اطلاعات مرکزی توسط حکومت

(۵) دسترسی عمومی و دسترسی‌پذیری اطلاعات حکومت: حقوق عموم و مسئولیت‌های حکومت برای ایجاد دسترسی به اطلاعات مرکزی

(۶) آزادی اطلاعات و حفاظت اطلاعات: حق عموم برای دستیابی به اطلاعات حکومتی و در عین حال حفاظت اطلاعاتی که نباید منتشر شود

(۷) اطلاعات سری: حق حکومت برای پنهان نگاه داشتن و حفاظت از اطلاعاتی که برای حفاظت عمومی و امنیت ملی ضروری است

چارت رند (۱۹۸۶) و میلوسکی (۱۹۸۶) سیاست اطلاعات را بر مبنای اهداف و آرمان‌های سیاست در ۹ بند زیر طبقه‌بندی می‌کنند:

(۱) سیاست مدیریت منابع اطلاعات حکومت

(۲) سیاست فناوری اطلاعات

(۳) سیاست ارتباطات از راه دور و پخش رادیو و تلویزیونی

(۴) افشاگری، محرمانه بودن اطلاعات و اطلاعات شخصی

(۵) جرائم کامپیوتری و نظارت بر آن

(۶) حق مالکیت معنوی

(۷) سیاست‌های کتابخانه و آرشیوها

(۸) سیاست اشاعه اطلاعات دولت

(۹) سیاست ارتباطات بین‌المللی (رولندز ۱۹۹۶).

این طبقه‌بندی مبنایی برای توسعه طبقه‌بندی سیاست اطلاعات ارائه می‌دهد چرا که دامنه وسیعی از جنبه‌های سیاست اطلاعات را شامل شده و آنها را در قالب موضوعات کمتر و ضروری طبقه‌بندی کرده است (کاج برگ و کریستیانسون ۱۹۹۶).

باشکین و یورو (۱۹۷۹) جنبه‌های سیاست اطلاعات را در ۸ بند زیر ارائه می‌کنند:

(۱) دسترسی پذیری اطلاعات

(۲) دسترسی به اطلاعات

(۳) حفظ اطلاعات شخصی

(۴) مدیریت اطلاعات

(۵) تولید اطلاعات

(۶) ساختار بازار برای جابه‌جایی و نقل و انتقال اطلاعات

(۷) قیمت‌گذاری اطلاعات

(۸) ملاحظات بین‌المللی

آنها زمانی سیاست اطلاعات را نیاز می‌دانند که تضادی

- در یکی از جنبه‌های فوق

- بین جنبه‌های فوق و

- بین ۸ جنبه اشاره شده در بالا

برای سیاست اطلاعات با دیگر سیاست‌های (غیر اطلاعات) مرتبط به وجود می‌آید.

همه دسته‌بندی‌ها و طبقه‌بندی‌های فوق کمابیش سعی در ارائه چارچوبی کامل برای موضوعات و جنبه‌های اطلاعات دارند. پیچیدگی حوزه اطلاعات و فرابخشی بودن آن این امر را مشکل‌تر می‌سازد. از طرف دیگر تغییر روزافزون فناوری اطلاعات و فناوری‌های مرتبط موجب می‌شود که طبقه‌بندی‌های مطرح شده همواره نیاز به بازنگری و تکمیل داشته باشند. به عنوان مثال در سال‌های اخیر موضوعات اخلاقی اطلاعات (بلوم ۱۹۹۶) و یا موضوعات قانونی اطلاعات الکترونیکی (اوپن‌هایم ۱۹۹۶) مورد توجه زیادی قرار گرفته است.

برخی از موضوعات اشاره شده در این طبقه‌بندی‌ها، مباحث ارزشی مربوط به اطلاعات و سیاست اطلاعات هستند که توسط براون (۱۹۹۷ب) و رولندز (۱۹۹۷، ۸۵) مورد مطالعه قرار گرفته‌اند و آنها را به صورت زیر دسته‌بندی کرده‌اند:

(۱) دسترسی و آزادی: فرض دموکراسی

(۲) امور شخصی: حفظ حق شخصی

(۳) صداقت: حق عموم برای دانستن

(۴) مفید بودن: از دیدگاه واقع‌بینانه

(۵) هزینه و منفعت: ضرورت اداری

(۶) محرمانه بودن و امنیت: پنهان کاری آمرانه^۱

(۷) مالکیت: عقیده حق مالکیت معنوی.

مور (۱۹۹۸) برخلاف سایرین که به فهرست کردن حوزه‌ها یا موضوعات پرداخته‌اند چارچوبی در قالب یک ماتریس ارائه می‌کند تا از طریق آن مجموعه سیاست‌های اطلاعات بریتانیا را که با رویکردی غیرسیستماتیک تدوین می‌شوند، تحلیل کند، ناسازگاری‌ها و تضادها و تناقضات را مشخص کند و نقاط نیازمند توجه را تشخیص دهد.

حوزه سطح	فناوری اطلاعات	بازارهای اطلاعات	منابع انسانی	قانونگذاری و تدوین
صنعتی				
سازمانی				
اجتماعی				

سطح صنعتی اشاره به بخش اطلاعات در اقتصاد دارد. سطح سازمانی سیاست اطلاعات مربوط به استفاده از اطلاعات به عنوان یک منبع مشترک برای استفاده در بخش‌های عمومی و خصوصی است. در سطح اجتماعی، راه‌هایی که مردم برای بهبود کیفیت زندگی روزمره از اطلاعات استفاده می‌کنند مورد بررسی قرار می‌گیرد.

مرور سابقه علمی روش‌های شناسایی موضوعات، تقلیل‌گرا و سناریوسازی در حوزه سیاست اطلاعات

در زمینه روش شناسایی موضوعات، رولندز (۱۹۹۶) به کار مور و استیل (۱۹۹۱)، مکینتاش (۱۹۹۰) و رولندز (۱۹۹۵) اشاره می‌کند. کریستیانسون (۱۹۹۶) مدلی عمومی برای شناسایی و تحلیل اثرات موضوعات سیاست اطلاعات تبیین می‌کند. هدف وی طراحی مدلی بوده است که توانایی تحلیل طیف وسیعی از پدیده‌های متأثر از تغییرات در محیط جهانی فنی، اقتصادی، اجتماعی (ناشی از انقلاب بوجود آمده در حوزه فناوری اطلاعات) را داشته باشد.

رولندز، آیزن شیتز و بادن (۲۰۰۲) تحلیلی چارچوبی^۲ از سیاست اطلاعات انجام می‌دهند و از طریق آن سیاست اطلاعات را به حوزه‌های مشخصی تقسیم می‌کنند و تأثیر حکومت، بازار و کنترل را در آنها مورد تحلیل قرار می‌دهند.

از جمله کارهای انجام شده با رویکرد تقلیل‌گرا، به کارهای برامان (۱۹۸۸) و بورکرت (۱۹۹۲) که خود را محدود به حوزه قانونی کردند و پورات (۱۹۷۷) و گرینستین (۱۹۹۲) که به

^۱ authoritative cloak

^۲ frame analysis

حوزه اقتصادی پرداختند می‌توان اشاره کرد.

بیتس (۱۹۹۵)، بزولد و السن (۱۹۸۶) و التون (۱۹۹۱) کارهایی هستند که در طبقه روش‌های سناریوسازی می‌گنجند.

مرور سابقه علمی موضوع روش‌های مبتنی بر فرایند

صرفنظر از اینکه سیاستگذاری توسط چه کسی، گروهی یا سازمانی انجام شود، چه شرایطی حاکم باشد، و چه رویکرد، مدل و ابزاری استفاده شود فرایند کلی سیاستگذاری در همه موارد یکی است و تنها ممکن است در شرایط متفاوت برخی از مراحل فرایند کم رنگ‌تر یا پررنگ‌تر باشند. این فرایند توسط نویسندگان مختلفی در حوزه سیاستگذاری عمومی و سیاستگذاری اطلاعات اشاره شده است از جمله (الوانی و شریف‌زاده ۱۳۷۹، ۱۱-۱۵؛ کاظمی ۱۳۷۹، ۲۱-۲۲؛ بورگر ۱۹۹۳، ۸؛ مور ۱۹۹۸؛ وسلی - تاناسکویک ۱۹۸۵؛ مونت ویلوف ۱۹۹۰). در اینجا ما فرایند ۶ مرحله‌ای ارائه شده توسط الوانی و شریف‌زاده را مورد نظر قرار می‌دهیم:

سیاستگذاری به عنوان یک فرایند، شامل علم‌یاتی است که به طور پیچیده عوامل و متغیرهای مختلفی را چه در داخل سازمان و یا محیط بیرونی آن در بردارد. حاصل تعامل تمامی متغیرهای سازمانی و غیرسازمانی در طی مراحل گوناگون، سیاست عمومی را برای تدوین، تأیید و اجرا آماده می‌سازد.

به طور کلی فرایند سیاست‌گذاری شامل مراحل زیر است:

(۱) مرحله شناخت، درک و بیان مسئله یا مشکل

(۲) ارجاع و طرح مسئله در سازمان‌های عمومی

(۳) شکل‌گیری، تهیه و تدوین سیاست

(۴) قانونی کردن و مشروعیت بخشیدن به سیاست

(۵) ابلاغ و اجرای سیاست عمومی

(۶) ارزیابی سیاست اجرا شده و کسب اطلاعات از بازتاب عملیات اجرا شده.

بدیهی است مراحل فوق به طور مکانیکی و جدا از هم طی نمی‌شود، بلکه به صورت فرایندی پویا و دارای ارتباط چند سویه با هم شکل می‌گیرد. البته بعد از مرحله ارزیابی به عنوان یک چرخه مداوم جهت اجرای سیاست و جوابگویی کامل به مسائل و مشکلات سیاست عمومی، مسئولان و سیاست‌گذاران بخشی از مشکل را که احیاناً حل نشده باشد مد نظر قرار می‌دهند و بررسی مسئله عمومی را در قبال این بخش در طی مراحل مذکور به عهده خواهند گرفت. در ادامه هر یک از مراحل شرح داده می‌شود:

مرحله اول: شناخت، درک و بیان مسئله یا مشکل

به عنوان اولین مرحله از مراحل سیاست گذاری، عوامل بی شماری ممکن است در معرفی و ارائه مسئله به عنوان یک مشکل عمومی نقش داشته باشند. از میان این گروه از عوامل می توان به تأثیر مطالعات، تحقیقات و بررسی ها، گزارش ها و رخدادها، سخنرانی ها و اجتماعات اشاره کرد که به نحوی از انحاء نیازها و کمبودهای شهروندان را بیان می کنند و به دنبال آن ضرورت پی گیری و اقدام از سوی سازمان های عمومی احساس می شود.

مرحله دوم: ارجاع و طرح مسئله در سازمان ها و موسسات عمومی

بعد از اینکه در سطح جامعه، ضرورت طرح مسئله به عنوان یک مشکل عمومی نیازمند بررسی مطرح شد، برای بررسی و ارجاع آن به سازمان های عمومی (به عنوان متولیان و کارگزاران جامعه در حل و فصل مشکلات شهروندان) اقدام می شود. ممکن است با توجه به نوع مشکل و ابعاد آن، سازمانی که مسئله به وظایف، اهداف و عملکردهای آن مربوط می شود، ترکیب نیروها و منابع، حمایت و یا انتقاد گروه های ذی نفع و ذی نفوذ، مطبوعات و رسانه های گروهی، ارباب رجوع و مشتریان، دادن پیشنهادها و درخواست ها، تمایل کارکنان خود سازمان، برگزاری انتخابات و یا همه پرسی مسئله یا مشکل جامعه برای اقدام به سازمان های عمومی ارجاع شود تا برای یافتن راه حل و جوابگویی به خواست ها و انتظارات عمومی، عملیات و اقدامات اجرایی خود را شروع نمایند.

مرحله سوم: شکل گیری، تهیه و تدوین سیاست عمومی

در این مرحله نیاز به رفع مشکل احساس شده و با توسل به یکی از اهرم ها و یا مکانیزم های مذکور در مرحله قبل، موضوع به سازمان های عمومی ارجاع شده است. در این مقطع سازمان مزبور در ارتباط با اهداف و رسالت سازمان عمومی، انجام مطالعات و برخورداری از نظر کارشناسی، موقعیت اجتماعی - اقتصادی - فرهنگی، تعهدات و مسئولیت ها، ارزش های حاکم بر جامعه و دیگر عوامل مربوط، مسئله یا مشکل را بررسی و تجزیه و تحلیل می کند. حاصل این فعالیت ها، سعی کارکنان سازمان در دستیابی به گزینه ها و راه حل های مطلوب برای رفع مشکل است که با در نظر گرفتن تمامی جوانب مسئله به شکل گیری، تهیه و تدوین سیاست عمومی می انجامد و لازمست که به صورت قانون یا ضوابط و اصولی مدون جهت اجرا ارائه شود.

مرحله چهارم: قانونی کردن و مشروعیت بخشیدن به سیاست عمومی

بعد از اینکه راه حل اصلح انتخاب شد و مسئولان و دست اندرکاران اعتقاد پیدا کردند که

راه حل مزبور می‌تواند جوابگوی مشکلات مربوط باشد و در صورت اجرا کمبودها و نیازهای آحاد جامعه را برطرف می‌سازد، در جهت قانونی کردن آن تلاش می‌نمایند تا با طی مراحل قانونی خود مجوز اجرای آنرا بر اساس نظام موجود و قوانین و مقررات اخذ نمایند. در این مرحله با توجه به سطح و ابعاد مسئله و فراگیر بودن یا نبودن مشکل ممکن است قانونگذاران، دادگاه‌ها، سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی منفرداً و یا مجتمعاً در ارتباط با اهرم‌های قانونی مفاد قوانین موضوعه و قانون اساسی، آئین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها بر مشروعیت سیاست عمومی بدون تأکید کنند و آنرا برای اجرا آماده سازند.

مرحله پنجم: ابلاغ و اجرای سیاست عمومی

پس از اینکه سیاست عمومی تدوین شده مراحل لازم قانونی را طی کرد و برای اجرا مجاز شناخته شد توسط مراجع ذیصلاح به واحد سازمانی مربوط به اجرا، ابلاغ می‌شود. در اجرای مطلوب و کارای سیاست، برنامه یا طرح، مسائل زیادی تأثیر می‌گذارند: دسترسی به منابع مالی، نیروی انسانی کارآمد، تجهیزات، اطلاعات و امکانات لازم، آشنایی مجریان به روح مفاد سیاست و درک و شناخت مشکلی که برای آن راه‌حل تدوین و تصویب شده، نحوه کنترل و نظارت بر حسن اجرای برنامه، طرح و یا سیاست و غیره. به عبارت دیگر اجرای دقیق و بهینه سیاست تابعی از نحوه سازماندهی نیروها، منابع و امکانات و هدایت مدیران مؤسسه در فراهم‌آوری وسایل و ابزار لازم برای اجرای کامل و مطلوب سیاست عمومی است.

مرحله ششم: ارزیابی سیاست عمومی اجرا شده

بدیهی است با اجرای سیاست عمومی پذیرفته شده، فرایند عملیات و فعالیت‌ها خاتمه نمی‌پذیرد، بلکه مرحله دیگر یعنی ارزیابی اقدامات انجام شده جهت پاسخگویی به مشکل عمومی باید به دقت اجرا شود. در این زمینه، اهداف، مأموریت‌ها، مقاصد و استراتژی‌های سازمان و مشکل احساس شده شهروندان می‌تواند راهنمای مدیران در این امر مهم باشد که مطمئن شوند ضمن تحقق اهداف سازمان قادر بوده‌اند که مشکل ارباب رجوع را به طور کلی برطرف نمایند. مضافاً اینکه جوابگویی به مسئله فوق منتهی به شکل‌گیری و ایجاد یک مسئله جدید و جانبی دیگر در سازمان و خارج آن نشده است تا مشکلاتی آتی را برای دست‌اندرکاران و مسئولان سیاست‌گذار به وجود آورد.

بدیهی است فرایند سیاست‌گذاری عمومی با گذر از مراحل فوق به صورت یک پیوستار مرکب از فعالیت‌ها و عملیات لازم تحقق می‌یابد و به صورت جدا از هم و بدون ارتباط با

یکدیگر، طی کردن این مراحل با موفقیت عملی نخواهد شد. عوامل و متغیرهای زیادی بر این فرایند در مراحل مختلف آن اثر می‌گذارند. هر روز هم با پیشرفت فزاینده فناوری، افزایش جمعیت و بالا رفتن سطح انتظارات عمومی، ایجاد سازمان‌های نوین و چند منظوره برای ارائه خدمات و تولید کالاها، ابعاد این فرایند و همچنین تعامل و تأثیرگذاری این متغیرها پیچیده‌تر می‌شود.

رویکرد و تفسیرهای مختلفی برای انجام مراحل این فرایند وجود دارند که نویسندگان مختلف آنها را در قالب مدل‌ها و تفسیرها شرح می‌دهند. در اینجا ما از واژه رویکرد استفاده می‌کنیم زیرا فرایند استفاده شده همان فرایند کلی با همان مراحل است و آنچه که بر روش انجام تأثیر می‌گذارد رویکرد اعمال شده است.

رویکردهای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری

اساساً سه رویکرد غالب در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری وجود دارد. یکی رویکرد عقلایی^۱ است. در این رویکرد عوامل خارجی بر برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری بدون تأثیر فرض می‌شوند، اهداف به صورت کامل و روشن از پیش تعریف شده هستند. اطلاعات لازم برای تحلیل وجود دارد و تحلیل‌های دقیق و منطقی قابل انجام است. رویکرد بعدی، رویکرد جزئی - تدریجی^۲ است که در آن برنامه‌ریز یا تصمیم‌گیر نمی‌تواند مانند یک عامل عقلایی فرض شود. در این رویکرد محیط سیاسی مورد تأکید قرار می‌گیرد، محیطی که بیشتر تصمیم‌های سیاسی در آن اتخاذ می‌شوند. منظور این رویکرد این نیست که به طور کامل رویکرد عقلایی را کنار بگذاریم بلکه بر این تأکید می‌کند که با کاهش استدلال و تحلیل، تقریب بهتری از دنیای واقعی تصمیم‌گیری بدست آوریم، دنیایی که در آن خیلی بیشتر از آنچه یک برنامه‌ریز یا تصمیم‌گیر تشخیص می‌دهد متغیر تأثیرگذار وجود دارد. رویکرد سوم، رویکردی منتج از تلاش برای ترکیب دو رویکرد عقلایی و جزئی - تدریجی است که به آن رویکرد بررسی تلفیقی^۳ می‌گویند (مولز ۱۹۹۰). شرح تفصیلی این رویکردها را می‌توان در ویلسون ۱۹۸۰؛ مینتزبرگ و کوئین ۱۹۹۶، ۹۵-۱۰۱؛ جانسون ۱۹۹۱؛ برایسون ۱۹۹۵ پیدا کرد. در ادامه کاربرد این رویکردها را فرایند سیاستگذاری مورد بررسی قرار می‌دهیم. این بررسی بر اساس تحلیلی است که در قالب مدل‌های سیاستگذاری توسط الوانی و شریف زاده (۱۳۷۹) انجام شده است.

^۱ rational

^۲ incremental

^۳ mixed scanning

رویکرد عقلایی در سیاستگذاری

سیاست عقلایی شیوه‌ای است که نتیجه آن کسب حداکثر دستاورد اجتماعی باشد؛ بنابراین دولت‌ها باید سیاست‌هایی را انتخاب کنند که نسبت منافع اجتماعی آن برای جامعه، در مقایسه با هزینه‌های اجرای آن، به بالاترین حد برسد؛ در واقع مسئولان باید از پذیرش سیاست‌هایی که هزینه اجرای آنها از منافع آنها بیشتر است، خودداری کنند. در تعریف فوق، دو نکته مهم ملاحظه می‌شود. اول اینکه هر سیاست، فقط در صورتی پذیرفته می‌شود که هزینه اجرای آن از منافع حاصل از اجرای آن بیشتر نباشد. دوم اینکه، تصمیم‌گیرندگان باید از میان سیاست‌های پیشنهادی، گزینه‌ای را انتخاب کنند که در مقایسه با هزینه‌ها، بیشترین منافع را دربرداشته باشد.

یعنی هنگامی می‌توان گفت یک سیاست عقلایی است که میزان ارزش‌ها و مقادیری که به دست می‌آورد از آنچه که از دست می‌دهد بیشتر و نتایج حاصل از آن از سایر سیاست‌های قابل انتخاب، مطلوبتر باشد. خردگرایی را نباید با نگرشی محدود به بازدهی مالی و واحد پولی، ارزیابی کرد، زیرا در این صورت ارزش‌های مهم اجتماعی، در مقایسه با کارآیی مالی و منافع اقتصادی، کم اهمیت‌تر ارزیابی خواهند شد. در برخورد عقلایی با سیاست، علاوه بر بررسی متغیرهای قابل اندازه‌گیری با واحد پولی، باید ارزش‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی نیز در ارتباط با موضوع سیاست، مورد ملاحظه قرار گیرند.

برای انتخاب یک سیاست عقلایی، سیاست‌گذاران باید:

- بر همه اولویت‌های ارزشی جامعه و اهمیت آنها واقف باشند؛
- با همه گزینه‌های موجود سیاست آشنا باشند؛
- همه پیامدهای ممکن را برای هر گزینه سیاست پیش‌بینی کنند؛
- نسبت منفعت به هزینه را برای همه گزینه‌ها محاسبه کنند؛
- کاراترین گزینه را به عنوان سیاست مطلوب انتخاب کنند.

در نگرش عقلایی به سیاست‌گذاری، فرض بر این است که اولویت‌های ارزشی جامعه به طور کلی قابل شناسایی و ارزیابی هستند. بنابراین اکتفا به آشنایی با ارزش‌های چند گروه مشخص کافی نیست و باید سعی شود تا شناخت و درک کاملی از ارزش‌های اجتماعی حاصل آید. لازمه سیاست‌گذاری عقلایی همچنین دستیابی به اطلاعات درباره گزینه‌های سیاست‌ها، توانایی پیش‌بینی درست پیامدهای آنها و قدرت محاسبه دقیق هزینه نسبت به منفعت است. سیاست‌گذاری عقلایی بالاخره نیازمند یک سیستم تصمیم‌گیری است که خردگرایی را در شکل‌گیری سیاست تسهیل کند.

با وجود فواید و مزایای سیاست گذاری عقلایی، موانع زیادی در مسیر اجرای آن وجود دارد؛ به طوری که به علت وجود این موانع، استفاده از سیاست گذاری عقلایی در بخش عمومی، در اغلب موارد عملی و امکان پذیر نیست؛ با این حال، این مدل از حیث اهداف تحلیلی حائز اهمیت است؛ زیرا برای شناسایی موانع به ما کمک می کند. در اینجا برخی از موانع یاد شده که اهمیت بیشتری دارند، ذکر می شود.

- معمولاً هیچ منفعت اجتماعی وجود ندارد که در مورد آن توافق کلی وجود داشته باشد، بجز منافع افراد و گروه های معدود که بسیاری از آن منافع نیز با هم در تعارض هستند.
- منافع و هزینه های بی شماری را که با هم سازگار نیستند نمی توان مورد بررسی قرار داد، همچنین ممکن نیست که حیثیت شخصی را در مقایسه با افزایش مالیات ارزیابی کرد.
- سیاست گذاران برای اتخاذ تصمیمات بر مبنای اهداف اجتماعی انگیزه ای ندارند، در عوض آنها سعی می کنند که پاداش های خود یعنی قدرت، موقعیت، انتخاب (یا انتصاب) مجدد، امکانات مالی و غیره را افزایش دهند و در نظر گیرند.
- سیاست گذاران جز اینکه به رفع نیازها برای پیشرفت امور پردازند، انگیزه ای برای افزایش نفع خالص اجتماعی ندارند؛ آنها به تحقیق خود برای یافتن «بهترین راه» ادامه نمی دهند و زمانی که راهی را بیابند که «عملی باشد» جستجو برای یافتن دیگر گزینه ها را متوقف می کنند.
- سرمایه گذاری عظیم در مورد برنامه ها و سیاست های کنونی، سیاست گذاران را از بازبینی گزینه هایی که در جریان تصمیم گیری های قبلی، مورد قبول واقع نشده اند، باز می دارد.
- در جریان شناسایی همه سیاست های قابل گزینش و پیامدهای آنها، موانع بی شماری برای جمع آوری اطلاعات وجود دارد، نظیر هزینه جمع آوری داده ها و دسترسی به اطلاعات، و زمان لازم برای به انجام رساندن این کار.
- توانایی پیش بینی در علوم رفتاری و اجتماعی و همچنین علوم زیستی و فیزیکی در حدی نیست که سیاست گذاران قادر باشند تا همه منافع و هزینه های احتمالی حاصل از اجرای هر گزینه (سیاست) را کاملاً درک کنند.
- زمانی که ارزش های مختلف سیاسی، اقتصادی و فرهنگی دخالت دارند، سیاست گذاران حتی به کمک پیشرفته ترین فنون تحلیلی و روش های پردازش رایانه ای، قدرت کافی برای محاسبه دقیق هزینه ها و منافع را نخواهند داشت.
- برای کاهش احتمال پیامدهای ایذائی و غیر قابل پیش بینی، به دلیل عدم قطعیت در مورد

نتایج گزینه‌های مختلف سیاست، سیاست‌گذاران مجبورند تا آنجا که ممکن است به سیاست‌های قبلی متکی باشند.

- ماهیت تقسیم کار و تخصصی شدن سیاست‌گذاری عمومی در دیوان سالاری‌های بزرگ، هماهنگی در فرایند تصمیم‌گیری را مشکل می‌نمایند زیرا در موقع تصمیم‌گیری نمی‌توان نظر همه متخصصان را در زمینه‌های مختلف در اختیار داشت.

رویکرد جزئی - تدریجی در سیاست‌گذاری

رویکرد جزئی - تدریجی از سیاست عمومی به عنوان تداوم فعالیت‌های گذشته دولت با اعمال تغییراتی جزئی نام می‌برد. چارلز لیندبلوم اولین بار این مدل را در ارتباط با نقد مدل عقلایی تصمیم‌گیری، معرفی کرد. بر اساس نظریات وی، مسئولان تصمیم‌گیرنده هر ساله تمامی جزئیات سیاست‌های موجود و پیشنهاد شده را بررسی نمی‌نمایند، اهداف اجتماعی به وسیله آنها شناسایی نمی‌شود، هزینه و منافع سیاست‌گزینه در رسیدن به این اهداف مورد بررسی قرار نمی‌گیرد، اولویت‌ها برای هر گزینه سیاست‌گزینه سیاست از لحاظ حداکثر منفعت خاص آن به ترتیب تنظیم نمی‌شود و در نهایت انتخاب و تصمیم‌نهایی بر اساس تمامی اطلاعات مرتبط انجام نمی‌گیرد. از سوی دیگر، محدودیت‌های زمان، اطلاعات مورد نیاز، و هزینه، سیاست‌گذاران را از شناسایی تمامی گزینه‌های سیاست و پیامدهای آن باز می‌دارد. محدودیت‌های سیاسی نیز مانع فراهم شدن زمینه لازم برای هدف‌گذاری اجتماعی روشن و محاسبات دقیق هزینه و منفعت است. مدل جزئی - تدریجی ماهیت غیر عملی و اجرایی مدل جامع عقلایی سیاست‌گذاری را آشکار می‌کند و روش محافظه کارانه‌تری از تصمیم‌گیری را ارائه می‌دهد.

رویکرد جزئی - تدریجی پیشگر نیست زیرا برنامه‌ها، سیاست‌ها، تصمیمات گذشته به عنوان مبنای تصمیم‌گیری جدید در نظر گرفته می‌شود. برنامه‌های جاری و گذشته ملاک عمل قرار می‌گیرند و با افزایش و کاهش در آنها به تصمیمات جدید می‌رسند. سیاست‌گذاران عموماً مشروعیت برنامه‌های حاضر را می‌پذیرند و برای ادامه سیاست‌های قبلی نظر موافق دارند.

علت رغبت سیاست‌گذاران به این شیوه این است که آنها وقت، اطلاعات و منابع مالی لازم را برای بررسی و مطالعه تمامی گزینه‌های سیاست موجود، در دسترس ندارند. هزینه جمع‌آوری تمامی اطلاعات بالا است. سیاست‌گذاران حتی در عصر کامپیوتر از توانایی کافی برای پیش‌بینی و شناسایی پیامدهای هر گزینه عاجزند. بدین ترتیب سیاست کاملاً عقلایی در صورتی که به زمان طولانی و منابع مالی گسترده و فراوان نیاز داشته باشد از کارایی برخوردار نخواهد بود.

ثانیاً، سیاست‌گذاران به دلیل عدم قطعیت پیامد سیاست‌های کاملاً جدید یا متفاوت،

مشروعیت سیاست‌های قبلی را می‌پذیرند. آنها ترجیح می‌دهند که با برنامه و سیاست‌های حاضر همراه و همگام باشند تا اینکه به استقبال برنامه‌های جدید با پیامدهای نامشخص و غیرقطعی بروند. تحت شرایط جدید و غیرقطعی، سیاست‌گذاران ترجیح می‌دهند با وجود عدم اثربخشی برنامه‌های گذشته و موجود آنها را تداوم بخشند.

سوم اینکه، ممکن است سرمایه‌گذاری‌های کلانی در خصوص برنامه‌های موجود به عمل آمده باشد که هرگونه تغییرات عمده و اساسی را در مورد آنها غیرممکن نماید. این سرمایه‌گذاری‌ها ممکن است در خصوص مسائل مالی، تجهیزات و ساختمان، مسائل روحی و انگیزه کارکنان، فعالیت‌های اداری و یا ساختاری سازمانی باشد.

چهارم اینکه، رویکرد جزئی - تدریجی از لحاظ سیاسی مناسب به نظر می‌رسد. زمانی که مسائل مورد بحث تنها افزایش و کاهش در بودجه یا تغییر در برنامه‌های موجود است رسیدن به توافق در سیاست‌گذاری به آسانی صورت می‌گیرد. در وضعیتی که تغییرات در برنامه‌ها و تصمیمات اختلاف و تعارض را شدت می‌بخشد رویکرد جزئی - تدریجی در کاهش تعارض، برقراری ثبات و حفظ سیستم سیاسی نقش سازنده‌ای دارد.

ویژگی شخصیتی سیاست‌گذاران هم به رویکرد جزئی - تدریجی گرایش دارد. انسان به ندرت در پی آنست که منافع خود را به حداکثر برساند زیرا عملاً این حداکثرسازی میسر نیست. افراد نیازهای خود را با توجه به محدودیت‌ها تعدیل کرده و راهکارهای عملی را که موجب رضایت آنان باشد می‌پذیرند. تنها زمانی که تمامی گزینه‌های مورد رضایت نباشد، سیاست‌گذاران به دنبال نوآوری و یک راهکار اساسی که با سیاست قبلی سازگاری ندارد خواهند بود. از سوی دیگر افراد ارزش‌های خود را یکباره از پایه و اساس دگرگون نمی‌سازند و مایلند که با حفظ ارزش‌های موجود و مأنوس به راه‌حل‌های سازگار با آنها دست پیدا کنند، که رویکرد جزئی - تدریجی برای این منظور کاملاً مناسب است.

رویکرد بررسی تلفیقی در سیاست‌گذاری

این شیوه در قبال نارسائی‌ها و محدودیت‌های رویکرد عقلایی و جزئی - تدریجی در سیاست‌گذاری اتخاذ شد. اعتقاد بر این است که رویکرد سیاست‌گذاری عقلایی به واسطه زمان‌بر بودن، عدم دسترسی به منابع مورد نظر و ناتوانی پیش‌بینی شرایط احتمالی آینده، بیشتر یک رویکرد ایده‌آل به نظر می‌رسد تا یک مدل واقع‌بینانه و قابل اجراء. از سوی دیگر رویکرد جزئی - تدریجی نیز امکانات و فرصت‌های عالی را نادیده می‌گرفت و حقایق تجربی را که تصمیمات جزئی - تدریجی غالباً در مفهوم تصمیمات اساسی اتخاذ می‌نمود کم اهمیت تلقی می‌کرد و صرفاً

بر مبنای فعالیت‌های گذشته و بدون توجه به دنیای متحول و پیچیده مدیریت سازمان‌ها سیاست‌گذاری می‌نمود.

رویکرد تلفیقی شیوه‌ای ترکیبی است که پدیده و مفاهیم موجود در تصمیمات عالی و استراتژیک را با مسائل سطوح پائین و تدریجی که برای سطوح بالاتر تدارک دیده می‌شود تلفیق می‌نماید. واژه «بررسی»^۱ به جستجو، جمع‌آوری، پردازش و ارزیابی اطلاعات و همچنین نتیجه‌گیری تمامی عناصری که در خدمت فرایند تصمیم‌گیری قرار می‌گیرند اشاره می‌کند. بررسی تلفیقی همچنین مقرراتی است برای تخصیص منابع در میان سطوح تصمیم‌گیری.

شیوه تلفیقی کمتر به دنبال تمامی راه‌حل‌ها و گزینه‌هایی است که رویکرد عقلایی در جستجوی آن است؛ ولی در عین حال راهبرد بهتر و زمینه خلاقیت مناسبتری را نسبت به شیوه جزئی - تدریجی برای تصمیم‌گیرنده فراهم می‌کند. شیوه بررسی تلفیقی در تعمق و بررسی مسائل، به دو لنز تشبیه شده است: یکی لنز وسیع و باز و دیگری لنز محدود و جزئی. در صورتی که مثال مشکلات جوی در این خصوص مطالعه شود، لنز وسیع و بزرگ قادر به پیش‌بینی و بررسی گردبادها و طوفان‌های وحشتناک می‌باشد که لنز محدود و جزئی از بررسی و تجزیه و تحلیل آن عاجز است. از سوی دیگر، شرایط نامساعد که در مورد بادهای و ناهمواری‌های جزئی و گذرای جوی باشد تنها به وسیله لنز کوچک و محدود که به طور جزئی به تجزیه و تحلیل شرایط نامطلوب هوا می‌پردازد امکان بررسی وجود دارد و لنز وسیع و قوی عاجز از عملکرد بهینه در این موارد است. با توجه به اینکه هیچ یک از لنزها در شرایط مختلف قادر نیست جایگزین لنز دیگر شود، فقط به صورت توأم و تلفیقی می‌توان از وجود آنها برای استفاده از شیوه مطلوب و مثبت استفاده کرد. به طور خلاصه در رویکرد تلفیقی ابتدا مسئله به طور گسترده ولی سطحی بررسی می‌شود (مدل تغییرات جزئی - تدریجی) و سپس وقتی در این بررسی نقطه مشکل‌زا پیدا شد. آن نقطه به طور دقیق مورد بررسی تفصیلی (مدل عقلانی) قرار می‌گیرد. بدین ترتیب مدل بررسی تلفیقی، ترکیبی از دو مدل تغییرات جزئی - تدریجی و مدل عقلانی است.

بدیهی است نحوه اتخاذ سیاست بر اساس الگوهای مختلف سیاست‌گذاری به طور متفاوت انجام می‌پذیرد. یک سیاست‌گذار عقلایی ممکن است به طور منفرد و با اتکاء به خود تصمیمی را که خیلی جامع و ایده‌آل است اتخاذ کند، در عوض همتای جزئی - تدریجی او سعی در حفظ موقعیت کنونی و موجود دارد زیرا به فرصت‌های اساسی برای ایجاد تغییرات عمده علاقه‌مند نیست. آنها همچنین در خصوص اینکه انسان برای دانش و آگاهی لازم و عمل به آن از توانایی و

^۱ scanning

ظرفیت کافی برخوردار است زیاد خوشبین نیستند.

مدل تلفیقی در بهترین حالت بیشترین سازگاری را با دیدگاه‌ها ابتکاری - سازنده دارد. این شیوه سیاست‌گذاری توانایی و استعداد انسان را برای سازگاری با شرایط متغیر و در حال تحول، حتی تغییرات عمده، شامل ساختار بنیادی عوامل دخالت‌کننده، مساعد تلقی می‌کند. به طوری که دانشمندان زیادی معتقدند که شیوه بررسی تلفیقی تلاش بر این دارد که از جدی‌ترین مشکلات هر دو مدل عقلایی و جزئی - تدریجی پرهیز نماید، در حالی که از جنبه‌های قوت و مثبت آنها بهره می‌گیرد و به صورت اقتضایی و منعطف نسبت به شرایط هنجاری، این شیوه ثبات، تداوم و قابلیت پیش‌بینی لازم را در بلندمدت (که لازمه یک جامعه مطلوب برای استقبال از نوآوری‌های اصلی باشد) فراهم می‌کند. از بررسی تلفیقی به عنوان شیوه‌ای ذکر می‌شود که حالت متعادل و واقع‌بینانه‌ای را در استفاده بهینه از دو محور عقلایی و جزئی - تدریجی ایجاد می‌کند. مطالعه شیوه تلفیقی نشان می‌دهد که این الگو شامل عناصر و مؤلفه‌هایی است:

- اینکه این شیوه نوعی فرایند بررسی را معرفی می‌نماید که هدف آن مطالعه مسائل و دیدگاه‌ها با توجه به رویدادها در زمان‌های متفاوتی است که جهت‌گیری‌های آینده سیاست را برای توسعه فعالیت‌ها و خدمات عمومی نشان می‌دهد،
- عنصر دوم به رویه انتخاب و گزینش نظر دارد، تا روشن سازد کدامیک از مسائل اساسی (که در فرایند بررسی شناسایی و مشخص شده‌اند) برای مطالعه، برنامه‌ریزی مفصل و جزئی که استفاده از منابع محدود سازمان و محیط را مجاز می‌شمارد، انتخاب شود،
- شیوه تلفیقی همچنین شامل بررسی برنامه‌ریزی مفصل زیرمجموعه‌های فرعی و جزئی مسائل به طور تدریجی است که با توجه به متغیرهای مورد نظر راهکارهای مختلف، برای حل و فصل مسائل و مشکلات سیاست‌گذاری عمومی، تجزیه و تحلیل می‌شود.

رولندز و ترنر (۱۹۹۷، ۴۹-۶۰) و بورگر (۱۹۹۳، ۱۸-۲۰) سه رویکرد برای فرایند سیاست‌گذاری مطرح می‌کنند و به ترتیب آنها را تحت عنوان‌های «تفسیر» و «مدل» از فرایند سیاست‌گذاری بکار می‌برند. این سه رویکرد عبارتند از: (۱) عقلایی، (۲) دیوانسالارانه^۱ و (۳) آشفته^۲. رویکرد عقلایی پیشتر شرح داده شد. رویکرد دیوانسالارانه در واقع همان رویکرد جزئی - تدریجی است و رفتار همان رویکرد را مطرح می‌نماید اما در اینجا به علت بروز چنین رویکرد، یعنی نظام دیوانسالاری، اشاره می‌کند. رویکرد آشفته به شرح زیر است:

^۱ bureaucratic

^۲ garbage can

رویکرد آشفته در سیاستگذاری: تصمیم‌گیری در شرایط مبهم و بی‌نظم

این مدل ابتدا به وسیله کوهن، مارچ و اولسن طراحی گردید. آنان با استفاده از این مدل می‌خواستند تصمیم‌گیری در شرایط بسیار مبهم و بی‌نظم را توصیف کنند. این مدل در واقع عکس‌العملی بود در مقابل مدل‌های عقلایی و سیاسی، که به عقیده کوهن و یارانش فاقد قابلیت کافی برای تصمیم‌گیری در دنیای پیچیده بی‌ثبات و پر از ابهام امروز است.

سازمان‌ها در رویکرد آشفته، بی‌نظمی‌های سازمان یافته‌ای^۱ محسوب می‌شوند که فاقد وضوح و شفافیت هستند. این ابهام به سه صورت جلوه می‌کند: یکی مشکل اولویت‌هاست. اولویت‌های تصمیم‌گیرندگان غالباً روشن و مشخص نیستند و در هاله‌ای از ابهام قرار دارند و حتی اولویت‌ها گاهی پس از اتخاذ تصمیم مشخص می‌گردند. الویت‌ها در آغاز تصمیم‌گیری نامشخص، نامنسجم و متغیر است.

دومین ابهام در روابط علت و معلولی است. اعضاء سازمان و تصمیم‌گیرندگان آگاهی و شناخت خود را در این زمینه به وسیله آزمون و خطا به دست می‌آورند و هیچگاه نمی‌توانند با اطمینان اظهار کنند که علت اصلی کدام است.

سومین ابهام ناشی از اعضاء دخیل در فرایند تصمیم‌گیری است. آنان با توجه به علائق، نیروها، و زمانی که در اختیار دارند به جرگه تصمیم‌گیری می‌پیوندند یا از آن جدا می‌شوند. بنابراین پیش‌بینی این امر که چه کسانی واقعاً در تصمیم‌گیری مشارکت خواهند کرد بسیار دشوار است.

رویکرد آشفته از تلاقی تصادفی و اتفاقی چهار جریان حاصل می‌شود.

(۱) فرصت‌های انتخاب و موقعیت‌هایی که گرفتن تصمیمی را ایجاب می‌کنند.

(۲) پاسخ‌هایی که به حل مسائل و مشکلات می‌پردازد.

(۳) اعضاء و افراد تصمیم‌گیرنده که با برنامه‌های زمانی متراکم توجه محدودی به مسئله دارند.

(۴) مسائل و مشکلات افراد درون و بیرون سازمان که به نحوی با تصمیم مرتبط‌اند.

بنابراین تصمیم‌گیری در تلاقی اتفاقی و آشفته انتخاب‌هایی که در جستجوی مشکلات‌اند، مشکلاتی که در پی انتخاب‌ها هستند، راه‌حل‌هایی که در جستجوی مسائل‌اند تا به آنها پاسخ دهند، و تصمیم‌گیرندگانی که به دنبال یافتن موردی برای تصمیم‌گیری می‌باشند رخ می‌دهد.

در مقام مقایسه با رویکرد عقلایی، رویکرد آشفته توجه خود را به شانس و تصادف

^۱ organized anarchies

معطوف می‌دارد. در تصمیم‌گیری، زمان و بخت و اقبال شدیداً مؤثر بوده و به علاوه تصمیمات، خود نیز حالتی آشفته و بی‌نظم دارند. آنها فاقد آغاز و انجام دقیق و مشخص تصمیمات به شیوه عقلایی و سیاسی هستند. تصمیم‌گیرندگان در این مدل حالتی گیج و حیران دارند. اولویت‌هایشان دستخوش تغییر و دگرگونی است. اهداف تعریف شده‌ای وجود ندارند و تصمیم‌گیرندگان به درستی نمی‌دانند به دنبال چه هستند و نظرشان دائماً تغییر می‌کند. تصمیمات، حاصل تجزیه و تحلیل‌های عقلایی نبوده و نتیجه اتفاقات و حوادث پیش‌بینی نشده‌اند.

مدل‌های سیاست‌گذاری عمومی از دیدگاهی دیگر (الوانی و شریف‌زاده ۱۳۷۹، ۵۶-۶۰)

مدل‌هایی که تا اینجا به آنها اشاره شد از یک بعد به موضوع سیاست‌گذاری می‌نگرند. اما در طبقه‌بندی دیگری که جونگ انجام داده، از چهار مدل تحت عناوین مدل عقلایی، مدل بحران، مدل تدریجی - جزئی و مدل اجتماعی یاد شده است. این مدل‌ها در ارتباط با دو بعد اصلی (۱) ارزش‌های افراد مرتبط به موضوع سیاست و (۲) تمایل در جهت حل مسئله و تغییر، در جدول ذیل طبقه‌بندی شده‌اند. در بعد درک ارزش‌ها، سیاست‌گذار به افراد دیگر و نحوه گنجاندن ارزش‌های آنها در اهداف و استراتژی‌های سیاست اهمیت می‌دهد. در بعد دوم، سیاست‌گذار مجموعه‌ای از عملیات فعال یا انفعالی را در قبال حل مسائل و تغییر آنها در نظر می‌گیرد. از چهار شیوه مختلف سیاست‌گذاری که در بالا به آنها اشاره شد، دو مدل عقلایی و تدریجی - جزئی به عنوان شاخص‌های علم و هنر مورد استفاده قرار می‌گیرند که قبلاً به آنها اشاره شد.

درک و توجه به ارزش‌های دیگران

نحوه حل مسئله و ایجاد تغییر		
	بسیار زیاد	کم
فعال	مدل اجتماعی	مدل عقلایی
انفعالی	مدل تدریجی - جزئی	مدل بحران

الف - مدل بحران

از اواسط دهه ۱۹۷۰، سازمان‌های دولتی و خصوصی نسبت به راهبردهای حل مسائل و تغییر، موضعی انفعالی داشته و در مقایسه با عامل‌های دیگر نظرشان کمتر به ارزش‌های انسانی معطوف بوده است. اکنون بسیاری از سازمان‌های دولتی به خاطر کمبود منابع و افزایش فشار، در جهت ارائه خدمات با بحران روبه‌رو هستند.

در دستگاه‌های دولتی، مشکلات بحران‌زا، بیشتر از رشد نیازهای اجتماعی، کسر بودجه، قطع مالیات‌ها، جهت‌گیری نادرست سیاست، کاهش بهره‌وری، خشم ارباب رجوع و اقتصاد در

حال رکود ناشی می‌شود. برای مثال در خصوص مسائل آموزشی، بین اواسط دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ به خاطر اُفت تحصیلی و پائین آمدن سطح علمی داوطلبان، بسیاری از سازمان‌های آموزش متوسطه و عالی با بحران مواجه بودند. به رغم این موقعیت بحرانی، مدیران زیادی در رویارویی با تغییرات محیط، و رشد و پیچیدگی آن موضعی انفعالی گرفتند. در حل مسائل مذکور سعی اینان بر حفظ شغل و تداوم موقعیت خود بوده است. سیاست‌گذاران الگوی بحران با عنایت به راه‌حل‌های کوتاه مدت، طرح‌ها و برنامه‌های بلندمدت را نیز از نظر دور داشته‌اند.

در مدل سیاست‌گذاری بحران، به مشارکت کارمندان، ارباب رجوع و آموزش‌های سازمانی توجه زیادی معطوف نمی‌شود. مدیران این شیوه سیاست‌گذاری با اعمال قدرت و اختیارات رسمی و سازمانی خود بر اهمیت ضوابط، تنظیمات و رویه‌های جاری سازمان تأکید می‌کنند. به دلیل عدم توجه به مشارکت طرف‌های ذینفع، افراد معدودی صلاحیت تصمیم‌گیری دارند. چون موقعیت تصمیم‌گیری برای سیاست‌گذاران کاملاً شناخته نیست و از سوی دیگر مشکلات به طور اساسی و در بلند مدت مورد تجزیه و تحلیل قرار نمی‌گیرند، مدیران شیوه بحران تلاش می‌کنند که فقط به موقعیت‌های بحرانی به صورت عاجل و فوری عکس‌العمل نشان دهند. کاربرد و ادامه سیاست‌گذاری بحران به زوال شدید کیفیت و سطح فعالیت‌های سازمان منجر می‌شود. ضمن رویارویی با کاهش کارایی، بهره‌وری و همکاری در بین نیروی انسانی، افراد سازمان ممکن است نارضایتی شغلی، تنیدگی و اضطراب را نیز تجربه کنند. از آنجا که سیاست‌گذاران در موقعیت‌های بحرانی به صورتی مقطعی و کوتاه مدت عکس‌العمل نشان می‌دهند ممکن است مشکلی که به طور موقتی بر طرف شده است در آینده نزدیک به شکل دیگر و به صورت حادث‌تری ظاهر شود.

ب - مدل اجتماعی

این الگوی سیاست‌گذاری با تلفیق مدل‌های عقلانی و جزئی - تدریجی، چارچوب کلی تصمیم‌گیری را با توجه به جنبه‌های علم و هنر و متغیرهای اجتماعی ارائه می‌دهد. با در نظر گرفتن مدیریت دولتی به عنوان یک فرایند پویا، مدیران نیازمند شیوه سیاست‌گذاری اجتماعی هستند تا بتوانند برنامه‌ها و طرح‌های عمومی را پویا و کاملتر از الگوهای عقلایی، جزئی - تدریجی و بحران (چه به صورت منفرد یا ترکیبی) مورد بررسی قرار دهند. به عبارت دیگر، الگوی اجتماعی سیاست‌گذاری از روش‌های دیگر فراتر رفته و با شمول ملاحظات اجتماعی و فلسفی، مدیر را قادر می‌سازد که با درک بهتر از واقعیات دنیای مدیریت دولتی به حل و فصل مشکلات و مسائل عمومی پردازد.

با توجه به اینکه سیاست‌گذار مدل اجتماعی تا حد زیادی به حل مسائل و تغییر اهمیت می‌دهد، ضمن بهره‌گیری از اصول و مفاهیم مدل‌های عقلایی و جزئی - تدریجی به ارزش‌های والایتر و جامعی در تصمیم‌گیری نیز نظر می‌کند. بدین ترتیب تلاش یک سیاست‌گذار شیوه اجتماعی بر این است که با تلفیق فرایندها، شاخص‌ها، اعتقادات و رفتارها به همراه نظام ارزشی دیگر شیوه‌ها، نظریه و عمل مدیریت را در استنباط از مشکلات گسترش داده و غنی سازد. مدل‌های عقلایی، جزئی - تدریجی به تنهایی قادر به ارائه راه‌حل‌های خلاق و گزینه‌های مناسب سیاست نیستند و هیچ‌کدام از این شیوه‌ها ترکیب مورد نیاز از منافع فردی، گروهی، تخصص‌های فنی و ارزش‌های دیگر را در اختیار تصمیم‌گیرنده قرار نمی‌دهد. همان‌طوری که جدول ذیل نشان می‌دهد، به علت اینکه شیوه‌های عقلایی، جزئی - تدریجی و بحران برای «درک ارزش‌ها» و «تمایل به حل مسائل و تغییر» (چه به صورت منفرد و چه ترکیبی) اهمیت کلی قائلند، راه‌حلی هم که این روش‌ها به سیاست‌گذار پیشنهاد می‌کند ناتوان از ایجاد انگیزه برای عمل مشترک و مؤثر کارمندان در قبال اجرای اهداف و مقاصد سیاست است. از آنجا که ارزش‌های اعضای سازمان و ارباب رجوع در شیوه‌های سیاست‌گذاری عقلایی و بحران منعکس نمی‌شود و توجه به اینکه این روش‌ها از تعامل و برقراری ارتباط مناسب به لحاظ امکانات عقلی - فنی برای مشکلات آینده عاجز هستند فرایندهای این شیوه‌های سیاست‌گذاری برای درک و جوابگویی به واقعیات پیچیده اجتماعی مناسب نیستند.

مدل محور مقایسه	بحران	عقلایی	تدریجی - جزئی	اجتماعی
طراح	دیوان‌سالاری	خبرگان	عوامل با نفوذ	عوامل متعدد
اهداف	فوری	بلندمدت	کوتاه‌مدت	کوتاه و بلندمدت
منابع قدرت	اختیار رسمی	دانش فنی	توافق سیاسی	مسئولیت مشترک
دیدگاه	نه هنری، نه علمی	علمی	هنری	هنری و علمی

بهسازی و توسعه فرایند حل مسئله و تغییر، اساس سیاست‌گذاری اجتماعی است. این امر از طریق فعل و انفعالات اجتماعی، ارتباط شبکه‌ای میان مدیران، خبرگان، گروه‌های اجتماعی، ارباب رجوع شهروندانی که دست به گریبان مسائل عمومی هستند تحقق می‌یابد. فرایند سیاست‌گذاری اجتماعی مبتنی بر این فرض است که شرکت‌کنندگان در این شیوه، با تمهید وسایل لازم برای توسعه و اجرای اهداف و مقاصد سیاست فعالیت می‌کنند. در مدل سیاست‌گذاری اجتماعی موضوع اصلی رسیدن به مصالحه و توافق سیاسی نیست بلکه تأکید بر درک نظریات مختلف، تجربیات، دانش اجتماعی و فنی، ایجاد و تقویت مسئولیت مشترک است. در این الگو همچنین به

دانش خبرگان، علم تجربی، احساسات و ارزش‌های طرف‌های ذینفع و مشارکت شهروندان در فرایند سیاست‌گذاری توجه خاصی مبذول می‌شود.

از شیوه سیاست‌گذاری اجتماعی می‌توان در توسعه فرایندها و اهداف بلندمدت که به طور مداوم و پویا در حال تکوین می‌باشند به بهترین نحو بهره گرفت. در این راستا الگوی اجتماعی برای انتخاب گزینه‌ها و راهبردهای مختلف به همراه یادگیری فردی و سازمانی و در نظر گرفتن تعامل آنها به طور آگاهانه جهت حل مشکلات اقدام می‌نماید. شیوه سیاست‌گذاری اجتماعی با تلفیق ارزش‌های فردی و سازمانی، پویائی‌های خود را که شامل ایجاد فرایندهای ثانوی و طراحی سیاست عمومی جدید باشد به وجود می‌آورد. این الگو، به عنوان ابعدی مناسب جهت رسیدگی به حل مسائل و تغییر، به هر دو جنبه توصیفی (آنچه که هست) و هنجاری (آنچه که باید باشد) عنایت دارد. فرض سیاست‌گذاران این شیوه بر پیوند واقعیات و ارزش‌ها برای درک بهتر مقاصد، اهداف اجتماعی و مسائل مربوط به سیاست و فرایندهای اجتماعی مبتنی است. زیرا پیوند این دو اصل ما را قادر می‌سازد که با ارزش‌ها نه به عنوان اهداف پذیرفته شده سیاست، بلکه به عنوان موضوعی برای تجزیه و تحلیل مسائل و مشکلات عمومی برخورد کنیم.

کوتاه سخن اینکه فرایند شیوه سیاست‌گذاری اجتماعی به آگاهی، برنامه‌ریزی مشارکتی و هدفمند جهت تدوین ساختارها، چارچوب نظریات، فرایند سیاست‌های دیگر و اهداف بلند مدت ارتباط دارد. بدین ترتیب این مدل سیاست‌گذاری در فرایندهای ابداع، خلاقیت و نوآوری، تکامل و ارزیابی، مستقیماً در اختیار مدیر قرار می‌گیرد تا بتواند هر چه بهتر فعالیت‌های سازمان را در جهت کارائی و اثربخشی بیشتر تنظیم و سازماندهی کند.

سیاست‌گذاری در حکومت

در سطح حکومت مرکزی، سیاست اطلاعات به روش‌های متعددی ساخته شده و در شکل‌های متفاوتی تجویز و مقرر می‌شوند. قوه مقننه در اکثریت موارد بر اساس فرایند قانونگذاری مشخصی که در قانون اساسی ذکر شده است، سیاست‌گذاری می‌کند. پیشنهادها توسط اعضای قوه مقننه یا از سوی قوه مجریه به قوه مقننه ارائه می‌شود. در شکل ایده‌آل، پیشنهاد به کمیته مربوطه برای قضاوت ارجاع می‌شود و پس از طی فرایندهای مباحثه در قوه مقننه (که ممکن است تک مجلسی یا دو مجلسی باشد) رأی‌گیری شده و تصویب یا رد می‌شود. البته ممکن است بسته به نوع قانون اساسی، قوه مقننه بتواند در شکل‌های محدودتری دارای مصوبات قانونی نیز باشد. هم‌چنین قوه مقننه از طریق لایحه بودجه می‌تواند به صورت غیرمستقیم سیاست‌های مورد نظر خود را بر قوه مجریه و سازمان‌های زیر مجموعه آن اعمال کند.

قوه قضائیه نیز می‌تواند مستقیماً یا به واسطه قوه مجریه به طرح پیشنهادهایی در خصوص موارد قضایی یا امور مربوطه پرداخته و آنها را از طریق قوه مقننه مصوب نماید. البته این قوه نیز از طریق فرایندهای داخلی خود می‌تواند سیاست‌های تصریحی یا تلویحی برای کاربردهای قضایی صادر کند. قوه مجریه نیز می‌تواند در قالب طیف وسیعی از روش‌ها به امر سیاستگذاری بپردازد. سیاستگذاری در سطوح مختلف دولت و در سطوح مختلف مدیران انجام می‌شود. در سطح عالی دولت، رئیس‌جمهور یا هیئت وزیران مصوبات، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و دستورات مختلفی را برای اعمال سیاست‌های خود بکار می‌بندند. در این سطح علاوه بر رئیس‌جمهور و هیئت وزیران، سازمان‌های مرکزی نقش مهمی در تدوین و اعمال سیاست‌های فراگیر دارند. از جمله این سیاست‌ها می‌توان به مقررات امور اداری و استخدامی و مصوبات بودجه اشاره کرد.

در سطح پائین‌تر نیز، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی مصوبات و بخشنامه‌هایی را برای انجام امور اداری خود تدوین می‌کنند که به دلیل نقش فرابخشی یا ملی بودن، از اهمیت زیادی برخوردار می‌شوند (هرنون و ریلیا ۱۹۹۱).

بدین ترتیب ملاحظه می‌کنیم که سیاستگذاری در قوای مختلف حکومت، با فرایندها، سیاست‌ها، نقش‌ها و اثرات متفاوت در سطوح مختلف سازمانی و حکومتی انجام می‌شود و برای این امر افراد متفاوتی با رویکردهای متفاوت و در شرایط متفاوت درگیر می‌شوند.

بنابراین مشاهده می‌کنیم که علاوه بر سیاستگذاری توسط سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور به عنوان یک سازمان ستادی مرکزی در قوه مجریه، موجودیت‌های مختلفی در سطوح و جایگاه‌های متفاوت نیز به امر سیاستگذاری اطلاعات می‌پردازند. این تنوع و تعدد سیاستگذاران از یک سو و روشی که سیاستگذاران بکار می‌بندند از سوی دیگر باعث می‌شوند که سیاست‌های حکومت از انسجام و یکپارچگی لازم برخوردار نباشند (براون ۱۹۹۷ الف؛ واشنگتن ۱۹۹۸، ۴؛ کاج برگ و کریستیانسون ۱۹۹۶؛ باچ والد ۱۹۹۵). علیرغم گذشت ۳۰ تا ۴۰ سال از بروز و وجود حوزه اطلاعات و اهمیت یافتن آن، اما هنوز سیاست‌های حکومت در این حوزه تکه تکه و پراکنده‌اند و بجای این که به صورت سیستماتیک بررسی شده باشند، در رویارویی با هر موضوع مشخصی به صورت انفعالی برخورد شده است. فشارهای وارده از سوی ذینفعان یک موضوع، واکنش سریع نسبت به آن موضوع را ضروری می‌کند و در این شرایط سیاستگذاران نمی‌توانند همواره رویکرد منصفانه و بی‌طرفانه‌ای را اتخاذ کنند که حقوق همه ذینفعان درگیر یا مرتبط با موضوع را در نظر گیرد در نتیجه موجب تناقض در سیاست‌ها، نارضایتی و واکنش‌های غیر قابل پیش‌بینی از سوی جامعه می‌گردد که خود به خود موضوعات سیاسی جدیدی را به دنبال

خواهد داشت و این چرخه تکرار می‌شود.

موجودیت‌های سیاستگذار در حکومت عموماً و بیشتر تمایل به تمرکز روی حوزه‌های کاری خود دارند تا اینکه در بررسی‌های خود کل حکومت را در نظر گیرند و تعداد کمی از آنها به اثرات سیاستگذاری‌های خود بر روی دیگر بخش‌ها و موجودیت‌ها توجه دارند. بدین ترتیب مجموع سیاست‌های اتخاذ شده نه تنها از همیاری^۱ بالقوه بی‌بهره‌اند بلکه دارای تناقضات بسیاری در بین خود خواهند بود (واشنگتن ۱۹۹۸، ۴).

عامل دیگری که موجب نارسایی‌های اشاره شده در حوزه سیاست اطلاعات می‌شود نپختگی و عدم بلوغ سیاست اطلاعات به عنوان یک حوزه مطالعه و پژوهش است (براون ۱۹۹۷ الف). تا حد زیادی سیاست‌های اطلاعات از طریق رویکرد تجربی^۲ و بدون بهره‌مندی از سنجش یا تحلیل شکل گرفته‌اند. چنین رویکردی موجب بروز موضوعاتی شده‌اند که در آنها کمبود یا نبود دانش و سیاست یا اختلاف نظر قابل ملاحظه مشهود است (مک کلور ۱۹۹۶، ۲۱۸).

۷-۲-۳- سازماندهی (شیاوو-کامپو و ساندارام ۲۰۰۰؛ سلف ۱۹۷۲)

سابقه علمی سازماندهی و اصول آن در فصل نهم به تفصیل آمده است. در این بخش هدف ما تأکید بر جنبه‌های سازماندهی حکومت و دولت است. سازماندهی دولت به خودی خود هدف نیست بلکه وسیله‌ای برای دستیابی به اهداف ملی است. مقصود سازماندهی تخصیص امور دولت به گونه‌ای است که انجام آن‌ها به شیوه‌ای کارا و اقتصادی و با حداقل دوباره کاری و همپوشانی صورت پذیرد. بدین منظور تعریف حوزه‌های اختیار و مسئولیت واحدهای اداری از اهمیت بالایی برخوردار است که در قالب کنترل‌های قانونی و سیاسی رسمیت پیدا می‌کند. سازماندهی مبتنی بر اصل تفویض اختیار به وزارتخانه‌ها که سازگار و متناسب با توانایی و مسئولیت آنها باشد انعطاف‌پذیری و پاسخگویی به سیاست‌ها و توسعه‌های جدید را نیز تشویق می‌کند. ساختار سازمانی ضعیف وزارتخانه‌ها اغلب یکی از علل عمده ناکارآمدی در اجرای سیاست‌های حکومت است.

وزارتخانه اولین سطح گروه‌بندی وظایف حکومتی است که ریاست آن به عهده یک مقام سیاسی اصلی است که وزیر نامیده می‌شود. در برخی از کشورها مانند آمریکا به جای وزارتخانه از واژه «دپارتمان»^۳ استفاده می‌کنند. اغلب دپارتمان یک بخش از وزارتخانه است که خود نیز به

^۱ synergy

^۲ learning by doing approach

^۳ Department

بخش‌ها، شاخه‌ها، قسمت‌ها در ترتیب نزولی سلسله مراتب تقسیم می‌شود. گروه‌های سطح بالای وظایف حکومتی الگویی دارد که صرفنظر از تغییرات جزئی، در سراسر جهان مشترک است. به طور کلی وزارتخانه‌های اصلی عبارتند از: امور مالی و اقتصادی، امور خارجی، امور داخلی، دفاع، اطلاعات و ارتباطات، بازرگانی، حمل و نقل، نیروی کار، انرژی، قانون و قضا، صنعت، کشاورزی، آموزش و پرورش، سلامت و بهداشت، توسعه شهری و منطقه‌ای، رفاه اجتماعی و امور عمومی.

اصول تقسیم کار

چهار اصل برای تقسیم کار در حکومت وجود دارد: (۱) حوزه جغرافیایی تحت پوشش، (۲) مشتریان دریافت کننده خدمت، (۳) فرایند بکار گرفته شده و (۴) وظیفه انجام شده. اصل حوزه جغرافیایی در مراتب قانونی برای تقسیم قدرت بین حکومت‌های مرکزی و ایالتی یا محلی منعکس می‌شود. عموماً این اصل به عنوان مبنایی برای گروه‌بندی وظایف به وزارتخانه‌ها استفاده نمی‌شود مگر در مواردی که یک وزارتخانه روی یک منطقه مشخص به دلایل سیاسی یا توسعه متمرکز شود.

اصل مشتری در بعضی از کشورها برای وزارتخانه‌های خاصی به کار می‌رود که عهده‌دار مسائل گروه‌های مشخصی از مشتریان هستند مانند زنان، کودکان یا اقلیت‌ها. این اصل یک اصل سازمانی عمومی نیست.

اصل فرایند مبتنی بر مزیت تمرکز بر مهارت‌ها و فنون تخصصی است. وزارتخانه‌های تأسیس شده برای منابع آب یا فناوری اطلاعات که تقریباً فقط دارای نیروهای مهندس یا متخصص هستند مثال‌های از این دسته قلمداد می‌شوند. تقسیم کار بر اساس این اصل بیشتر در دولت‌های محلی و سازمان‌های وظیفه‌ای دیده می‌شود تا اینکه برای حکومت مرکزی بکار رود زیرا اهداف حکومت را ابهام‌آمیز می‌کند و مسائلی در خصوص هماهنگی در حکومت‌های بزرگتر و پیچیده‌تر به وجود می‌آورد. در حکومت‌های مرکزی، معمول‌تر این است که واحدهای فرایندی را تابع یک ساختار وظیفه‌ای وسیع‌تر نمایند مانند قرار دادن واحد خدمات اطلاعات در وزارتخانه‌ای مربوط به پژوهش علمی.

اصول گروه‌بندی وظایف

در اصل تقسیم‌بندی وظیفه‌ای، چهار معیار برای گروه‌بندی کارآمد کارها وجود دارد: عدم

تجزیه^۱، ناهمپوشانی^۲، حیطه کنترل^۳ و تجانس^۴.

بر اساس معیار عدم تجزیه، تمام مسئولیت‌های یک وظیفه باید در یک واحد قرار گیرد. عدم تجزیه به هر دو مقصود و مکان مربوط می‌شود، مکان در موارد تجزیه بین سطوح دولت و بین سازمان‌ها در همان حوزه بکار می‌رود. معیار عدم تجزیه نمی‌تواند به صورت سازگار تبعیت شود زیرا یکنواخت کردن مسئولیت برای یک وظیفه، اغلب منجر به تجزیه مسئولیت برای وظیفه دیگر می‌شود. برای مثال، ایجاد یک موجودیت جدا برای مبارزه با استفاده غیرمجاز از دارو دیگر مقاصد مرتبط با آموزش و پرورش، اجرای قانون، کمک عمومی و بهداشت را تحت تأثیر قرار می‌دهد و منجر به تجزیه برنامه‌های تهیه شده برای این مبارزه به بخش‌های آموزش و پرورش بهداشت و اجرای قانون می‌شود. هم‌چنین، خیلی از مسائل اجتماعی آنقدر وسیع هستند که استقرار اختیار و منابع برای حل هر مسئله (مانند کاهش فقر) در یک مؤسسه واحد، به صورت منطقی نیازمند انتقال کل حکومت در یک واحد اداری است. بنابراین، برخی از تجزیه‌های مسئولیت بین واحدهای اداری غیر قابل اجتناب است.

معیار ناهمپوشانی اشاره به این دارد که هیچ دو دپارتمانی نباید یک اختیار یکسان برای فعالیت در شرایط یکسان را داشته باشند. در حالی که تجزیه اختیار را تقسیم می‌کند همپوشانی موجب اختیار غیرضروری می‌شود. تجزیه موجب ناتوانی حکومت می‌شود در حالی که همپوشانی حکومت را اسراف‌گر و ناکارآمد می‌سازد.

معیار حیطه کنترل شامل گروه‌بندی وظایف در اندازه‌های سازمانی قابل مدیریت، و متناسب کردن حجم کار با ظرفیت‌های وزیران و مقامات اداری اصلی آنهاست. در شکل ایده‌آل، هماهنگی مدیریتی نیازمند گروه‌بندی سیستماتیک وظایف در بلوک‌های هم اندازه است اگر چه ملاحظات سیاسی و وظیفه‌ای ذاتاً مخالف چنین الگوهای منظم است.

معیار تجانس بدین معنی است که هیچ واحد اداری منفرد نباید تلاش در انجام وظایف مختلف کند یا به دنبال مقاصد رقابتی باشد. این معیار مرتبط با معیار عدم تجزیه است.

موضوعات مرتبط به تخصیص وظایف به وزارتخانه‌ها

تخصیص وظایف به وزارتخانه‌ها و انتخاب تعداد وزارتخانه‌ها شامل سه موضوع مرتبط زیر

است:

¹ nonfragmentation

² nonoverlap

³ span of control

⁴ homogeneity

(۱) وظیفه مورد نظر چه قدر اهمیت دارد؟

(۲) وظیفه مورد نظر چگونه باید گروه‌بندی شود؟

(۳) چه نوعی از کنترل مرکزی مطلوب است؟

موضوع اول شامل تعیین میزان اهمیت برای توجیه یک وزارتخانه جداگانه است. آیا یک موضوع جدید مانند بیورنتیک می‌تواند به خوبی با علم و فناوری ترکیب شود یا واقعاً نیاز به یک وزارتخانه جدا دارد؟ گاهی اوقات، استقرار یک موجودیت جدید، حتی وقتی که توجیه نداشته باشد، این پیام به جامعه است که موضوع به صورت جدی مورد توجه قرار گرفته است.

موضوع دوم مربوط به انتخاب پیچیده ارتباطات بین وظایف است که عملکرد تمام وظایف مرتبط را تحت تأثیر قرار می‌دهد. برای مثال، آیا آموزش عالی باید با آموزش ابتدایی در یک گروه قرار گیرد یا با پژوهش محض؟ آیا قانون شرکت‌های تجاری باید در وزارتخانه دادگستری قرار گیرد یا در وزارت صنعت؟

موضوع سوم، مربوط به ارزش سیاسی درک شده از وظیفه است. یکی از جنبه‌های مهم سیاست تخصیص وظایف، تلاش عاملان سیاسی برای شکل‌دهی سازمان دولت است. برای مثال، علاقه صادرکنندگان، جداسازی بازرگانی خارجی از دیگر وزارتخانه‌ها را پیشنهاد می‌کند تا از این طریق تمرکز سیاست و اداری بر صادرات قرار گیرد؛ یا شرکت‌های شیمیایی تمایل به واگذاری اختیار صدور پروانه به وزارت بهداشت دارند تا به یک مؤسسه آگاه تخصصی.

در عالی‌ترین سطح حکومت، تخصیص وظایف خیلی سیاسی است. هر چه به سطوح پایین‌تر حرکت کنیم سازماندهی بیشتر مبتنی بر راحتی و سهولت فی و عملی است. کارهای جدید اغلب به کارهای موجودی اضافه می‌شوند که بیشترین شباهت را به آنان دارند. اگر مقصود جدیدی به اندازه‌ای مهم است که واحد جدایی تأسیس شود، آنگاه ضروری است که نشان داد مدیریت اداری چگونه انجام می‌شود که هیچ خللی بر دیگر وابستگی‌های وظیفه‌ای وارد نکند.

دیگر موضوع مهم در سازماندهی حکومت، تعداد وزارتخانه‌هاست. تعداد و نوع وزارتخانه‌ها در بین کشورها متفاوت است و این تفاوت ناشی از (۱) احساس، خواست و سلیقه، (۲) اهمیت سیاسی، (۳) تصمیمات مدیریت سیاسی و (۴) ساختار سیاسی حکومت است. به عنوان یک اصل کلی، تعداد وزارتخانه‌ها نباید آنقدر زیاد باشد که هماهنگی را تضعیف کند و نباید آنقدر کم باشد موجب حجم کاری بیش از حد برای هر وزارتخانه شود.

ایجاد، حذف یا تغییر وزارتخانه‌ها

ممکن است وظایف خاصی نیازمند اهمیت جدیدی باشند مانند توجه بین‌المللی، پیشرفت

فناورانه، کمک خارجی یا فشارهای محلی. چنین موردی در خصوص محیط، توسعه زنان، کنترل بیماری‌های خطرناک، فناوری اطلاعات و ارتباطات نیز صادق است. وسوسه‌ای برای حکومت‌ها وجود دارد که تا وظیفه جدیدی بروز می‌کند یا یک وظیفه قبلی توسعه می‌یابد اقدام به ایجاد یک وزارتخانه جدید یا یک مؤسسه مستقل و خودگردان می‌کنند. نتیجه این اقدامات، موجب ابهام برای عموم و پیچیدگی برای امور اجرایی سیاسی می‌شود. بعضی از کشورها (مانند انگلیس و آمریکا) بر این وسوسه غلبه کرده‌اند و به جای آن واحدهای جدیدی در وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های موجود ایجاد می‌کنند. هم‌چنین حرکتی به سوی کاهش وزارتخانه‌ها از طریق ادغام وجود دارد. به طور کلی، هرگاه که ساختار سازمانی حکومت مرکزی بیش از ده سال مورد بررسی قرار نگرفته باشد، یک مرور سیستماتیک بر وظایف و سازمان آن توصیه می‌شود.

۷-۲-۴- هماهنگی

هر فعالیت بشری سازمان یافته (از سفالگری گرفته تا فرود انسان بر کره ماه) نیازمند دو ضرورت اساسی و متضاد است: تقسیم نیروی کار به کارهای مختلف مورد انجام و هماهنگی آن کارها به منظور انجام فعالیت. ساختار یک سازمان در شکل ساده می‌تواند مجموع روش‌های تقسیم نیروی انسانی به کارهای متمایز و هماهنگی ایجاد شده بین آن کارها تعریف شود (میتزبرگ ۱۹۸۹، ۱۰۰-۱۰۱).

هماهنگی فرایند انسجام بخشی به فعالیت‌های جدای واحدها برای انجام اثربخش اهداف سازمانی است. بدون هماهنگی، افراد متوجه نقش خود در کل سازمان نخواهند شد و تلاش خواهند کرد علائق مربوط به بخش خود را با هزینه دست نیافتن به اهداف سازمانی، انجام دهند. میزان هماهنگی به طبیعت کار مورد انجام و میزان استقلال افراد در واحدهای مختلف برای انجام آن کار بستگی دارد (استونر، فریمن و گیلبرت ۱۹۵۵، ۳۲۰).

هماهنگی از جنبه‌های متفاوتی بررسی شده است. بخش اعظم پژوهش‌های انجام شده، هماهنگی مدیریتی در سطح سازمان است و تعاریف فوق در این دسته قرار می‌گیرند. بعضی از تعاریف، برای مثال مالفورد و راجرز (۱۹۸۲) و دانسیر (۱۹۷۸، ۱۶) به فرایند هماهنگی اشاره می‌کنند. برخی دیگر از تعاریف مانند کوهن و دیوت (۱۹۸۰) تأکید بر طبیعت سلسله مراتبی هماهنگی دارند و دیگر مکانیزم‌های دستیابی به نتایج مطلوب هماهنگی از طریق فرایندهای بین سازمانی ضعیف شکل گرفته^۱ را نادیده می‌گیرند (پیتز ۱۹۹۸).

به عبارت دیگر می‌توان گفت که هماهنگی تنها محدود به سطح سازمان نیست و در خارج

^۱ loosely coupled

از سازمان نیز ضرورت می‌یابد. وریارد (۱۹۹۴) این مطلب را با هماهنگی داخلی و خارجی بیان می‌کند. هماهنگی داخلی بین بخش‌های سازمان و همچنین بین سیستم‌های استفاده شده در سازمان است. هماهنگی خارجی، هماهنگی با دیگر سازمان‌هاست. آنچه که از هماهنگی در نظام تولید رهنمودها مورد نظر است (همانطور که از روی نقش و جایگاه سازمان قابل برداشت است) هماهنگی بین سازمان‌ها، سیستم‌ها و فعالیت‌های مستقل دست‌اندرکار امور اطلاع‌رسانی است و مباحث نظری و عملی موجود برای هماهنگی در سطح سازمان بدون تغییر قابل کاربرد در سطح بین سازمانی و دولت نیستند.

پیتز (۱۹۹۸) هماهنگی بین سازمانی^۱ را بررسی می‌کند و آن را وضعیتی نهایی تعریف می‌کند که در آن سیاست‌ها و برنامه‌های دولت دارای حداقل موارد دوباره کاری، عدم انسجام و خلاء باشند.

هماهنگی بین سازمانی وقتی شکست می‌خورد یا اثربخش نخواهد بود که

- (۱) دو سازمان یک کار را انجام دهند (دوباره کاری)،
- (۲) هیچ سازمانی یک کار ضروری را انجام ندهد (خلاء) و
- (۳) سیاست‌های مربوط به یک قشر از دینفعان دارای اهداف و نیازمندی‌های متفاوت باشند (عدم انسجام).

وریارد (۱۹۹۴) نشانه‌های نبود هماهنگی را موارد زیر می‌داند:

- (۱) تأخیر، انتظار و کار در حال پیشرفت
- (۲) دوباره کاری، کار غیر ضروری، همپوشانی
- (۳) ابهام، مقاصد مخالف و متضاد، عدم تناسب، سوء تعبیر و درک غلط
- (۴) عدم اطلاعات کافی، خلاءها، بهره‌برداری ضعیف از منابع، فرصت‌های از دست رفته
- (۵) انعطاف‌ناپذیری، پروتکل‌های خشک و بی‌انعطاف، استانداردهای کهنه، رکود

هماهنگی در بخش عمومی

تحلیل هماهنگی در بخش عمومی نه تنها نیازمند مطالعه تعامل بین سازمان‌هاست بلکه بررسی نحوه تعامل شبکه‌های سازمان‌ها را نیز می‌طلبد. شبکه‌های سازمان‌ها به خودی خود در بخش عمومی وجود دارند. پاسخ به مسئله هماهنگی از طریق سلسله مراتب یک شکل از علم سیاست بین سازمان‌هاست و شکل‌های دیگری نیز وجود دارد.

حتی زمانی که سلسله مراتب، عکس‌العمل غالب و مسلط در مسائل هماهنگی باشد

^۱ Inerorganizational coordination

مکانیزم‌های رسمی یا غیررسمی چانه‌زنی و مذاکره با سازمان‌های کنترل‌کننده مرکزی نقش مهمی در هماهنگی بازی می‌کنند (پیترز ۱۹۹۸).

یکی از موارد مهم هماهنگی در سطح دولت، هماهنگی سیاست‌ها و سیاستگذاری است. عموماً در هماهنگی سیاست‌ها، مشکلات زیر وجود دارد:

- شکست در اولویت‌بندی سیاست‌های اصلی، انتخاب بین اهداف متضاد یا ترجمه اولویت‌ها به تصمیم‌های عملیاتی ملموس عموماً از طریق فرایند بودجه.
 - خلاء در سیاست به واسطه عدم پیوستگی در دولت و حکومت یا سیاست‌های حزبی و مبهم و نارسا.
 - نبود اعتماد بین سیاستگذاران اصلی که منجر به دور زدن‌های^۱ مکرر ساختارهای رسمی تصمیم‌گیری می‌شود.
 - نقش‌های سازمانی ناشفاف یا دستور جلسات متضاد بین وزارتخانه‌ها همراه با شکست در مشورت با تمام وزارتخانه‌های ذینفع.
 - مصوبات دولتی که به صورت روشن تدوین نشده و هزینه و وقت کافی صرف آن نشده است.
 - وجود گروه‌های موازی و اغلب نامرئی و غیر عادی که از خارج حکومت رسمی بر سیاست‌ها تأثیر می‌گذارند (بشل و مینینگ ۲۰۰۰، ۸۲).
- برای غلبه بر این مشکلات در فرایند تدوین و هماهنگی سیاست‌ها، حداقل باید پنج کار زیر به صورت اثربخش انجام شوند:

- (۱) فراهم‌آوری هوشمندی و اعلام هشدار برای حوزه‌هایی که به تصمیم نیاز دارند.
- (۲) تضمین اینکه تمام سازمان‌ها و واحدهای ذینفع به اندازه کافی به مشورت گرفته شده باشند.
- (۳) انجام تحلیل‌های پشتیبان و ملاحظات دقیق گزینه‌ها.
- (۴) ثبت و اشاعه تصمیم‌ها.
- (۵) نظارت بر اجرا و به سرانجام رساندن.

مکانیزم‌های هماهنگی

مینتزبرگ (۱۹۸۹، ۱۰۱-۱۰۲) شش مکانیزم اساسی که سازمان‌ها می‌توانند به وسیله آنها کارهایشان را هماهنگ کنند به صورت زیر شرح می‌دهد:

^۱ end runs

(۱) سازگاری رویاروی^۱ که در آن هماهنگی از طریق فرایند ساده ارتباطات غیررسمی (مانند ارتباط بین دو کارمند عملیاتی) محقق می‌شود.

(۲) نظارت مستقیم^۲ که هماهنگی در آن از طریق صدور دستورات و قواعد از طرف یک نفر به چند نفر دیگر که دارای وابستگی کاری با وی هستند انجام می‌شود (مانند رئیسی که به بقیه می‌گوید چه کاری انجام دهند، هر مرحله در یک زمان).

(۳) استانداردسازی فرایندهای کاری که در آن با مشخص کردن فرایندهای کاری افرادی که کارهای مرتبط به یکدیگر را انجام می‌دهند هماهنگی انجام می‌شود (مانند دستورالعمل‌های کاری).

(۴) استانداردسازی خروجی‌ها که در آن با مشخص کردن نتایج کارهای مختلف هماهنگی انجام می‌شود (مانند برنامه مالی که اهداف عملکرد زیرواحدها را مشخص می‌کند یا مشخصاتی که ابعاد یک محصول تولیدی را ارائه می‌دهد).

(۵) استانداردسازی مهارت‌ها (هم‌چنین دانش) که در آن کارها به وسیله آموزش‌های مرتبط که کارگران دریافت کرده‌اند هماهنگ می‌شوند (مانند متخصصان پزشکی مثلاً یک جراح و یک متخصص بی‌هوشی که بر اساس آگاهی و شناخت از رویه‌های استاندارد شده با یکدیگر هماهنگ می‌شوند).

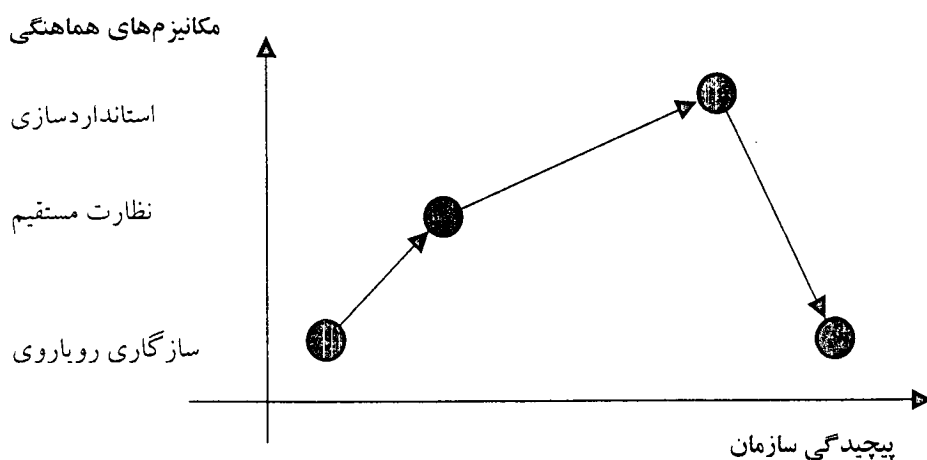
(۶) استانداردسازی‌ها هنجارها که در آن هنجارها کارهایی را که در کل سازمان انجام می‌شود کنترل می‌کنند بطوری که هر نفر بر اساس همان مجموعه از اعتقادات عمل می‌کنند (مانند یک دستور مذهبی).

کارهای ساده معمولاً از طریق سازگاری رویاروی هماهنگ می‌شوند. هر چه کار سازمان پیچیده‌تر می‌شود نظارت مستقیم نیز اضافه می‌شود و نقش اساسی در هماهنگی را به عهده می‌گیرد. وقتی امور پیچیده‌تر می‌شوند استانداردسازی فرایندهای کاری (یا تا حد کمتری، خروجی‌ها یا مهارت‌ها) نقش اساسی را در هماهنگی، البته با ترکیب با دو مکانیزم قبلی، به عهده می‌گیرند. وقتی امور سازمان بسیار پیچیده می‌شوند، دوباره سازگاری رویاروی در کنار دیگر مکانیزم‌ها، نقش اصلی را به عهده می‌گیرد. شکل ۱۱^۳ این روند را نمایش می‌دهد:

^۱ mutual adjustment

^۲ direct supervision

^۳ <http://www.analytictech.com/mbo21/coordination.htm>



شکل ۱۱

وریارد (۱۹۹۴) تعمیمی از مکانیزم‌های هماهنگی اشاره شده توسط مینتزبرگ را ارائه می‌کند که در جدول زیر خلاصه شده است:

مناسب برای		الگو	
کار	محیط	سبک سازمان	مکانیزم
پیچیده	بایات و قابل پیش بینی	حرفه‌ای / بوروکراسی	استانداردسازی مهارت‌ها
ساده		ماشینی / بوروکراسی	استانداردسازی رویه‌ها
گوناگون		رسالتی	استانداردسازی هنجارها (القاء)
پیچیده	نسبتاً پویا	فرهنگ مهندسی	استانداردسازی ورودی‌ها (مؤلفه‌های مشترک)
پیچیده			استانداردسازی از طریق ابزار
پیچیده	پویا، غیر قابل پیش‌بینی	ادموکراسی	سازگاری روباروی (همکاری)
ساده		ساختار ساده	نظارت مستقیم (تمرکز)
گوناگون	چندگانه	شکل بخشی	استانداردسازی خروجی‌ها (بخش‌بندی)

ابزار هماهنگی

ابزار هماهنگی دارای دو شکل رسمی و غیر رسمی است. ابزار غیررسمی هماهنگی که در ارتباطات غیررسمی و سازگاری روباروی استفاده می‌شوند عبارتند از: مکالمات تلفنی، مکاتبات و جلسات. هم‌چنین هنجارها می‌توانند ابزار غیررسمی فرض شوند.

ابزار هماهنگی رسمی آنهایی هستند که به صورت آگاهانه و بر اساس نیاز طراحی و بکار گرفته شده‌اند. اصلی‌ترین این ابزار استانداردها هستند که می‌توانند برای ورودی‌ها، فرایندها، خروجی‌ها و مهارت‌ها مورد استفاده قرار گیرند.

اگر هماهنگی بین سازمانی موضوع تمرکز باشد عضویت در جلسات، مدیریت مشترک، برنامه‌ریزی مشترک، مرور و تأیید برنامه، مرور و تأیید بودجه، همایش، قرار دادن یا توافق، قوانین، مقررات، و احکام و فرامین ابزار رسمی هماهنگی را تشکیل می‌دهند (الکساندر ۱۹۹۳).

المور (۱۹۸۷) ابزار هماهنگی بین سازمانی را همان ابزارهای سیاست می‌داند (که البته ابزار سیاست نقش‌های دیگری به غیر از هماهنگی نیز دارند) و آنها را در سه دسته بر اساس استفاده گروه‌بندی می‌کند: (۱) مشوق‌ها، (۲) ظرفیت‌سازی و (۳) تغییر سیستم.

رویکردهای هماهنگی

مارچ و سایمون (۱۹۵۸) به دو شکل از هماهنگی اشاره می‌کند. هماهنگی انطباق‌پذیر^۱ که در آن هماهنگی در زمان واقعی از طریق نظارت، باز خورد و کنترل انجام می‌شود و هماهنگی پیش‌نگرانه^۲ که در آن هماهنگی از طریق برنامه انجام می‌شود. بنابراین در این حالت هماهنگی جنبه‌ای جدایی‌ناپذیر از فرایند برنامه‌ریزی می‌شود (الکساندر ۱۹۹۳).

دو رویکرد فوق در واقع همان رویکردهای عقلایی و جزئی - تدریجی هستند که در بخش مربوط به سیاستگذاری شرح داده شد.

نظریه‌های هماهنگی (پترز ۱۹۹۶؛ وریارد ۱۹۹۴)

دانشمندان معتقدند که هماهنگی می‌تواند محصول سلسله مراتب، بازارها و شبکه‌ها باشد. هم‌چنین هماهنگی به عنوان محصولی از نهاد سیاسی نیز در نظر گرفته می‌شود اگر ارزش‌های مشترک اعضا، نسبت به یک سیستم کمتر نهادی شده، تعامل بیشتری ایجاد کند. هر یک از این مدل‌های فعالیت اجتماعی بینش متفاوتی در فرایند هماهنگی ارائه می‌کنند. در تمام این مدل‌ها فرض تفاوت در دیدگاه و علاقه مشارکت‌کنندگان وجود دارد. این تفاوت می‌تواند نتیجه تفاوت در اولویت‌های سیاست و یا دفاع از قلمرو دیوانسالارانه است.

تصور عمومی هماهنگی در دولت سلسله مراتب از بالا به پایین است. در هر سازمان اغلب سلسله مراتب تکرار می‌شود و رئیسی در رأس سازمان عهده‌دار هدایت مرکزی می‌شود. این رویکرد به هماهنگی تا وقتی خوب عمل می‌کند که سازمان یا سازمان‌ها دارای انسجام از بالا به پایین خوبی باشند و حکم روشنی از آنچه می‌دهند داشته باشند. اگر سازمان‌ها به دقت ساختار بندی نشده باشند یا درگیر در حوزه‌های پیچیده سیاست باشند که نیازمند تبادلات اطلاعات و تعاملات چندگانه با تعدادی از سازمان‌های متفاوت است آنگاه اثربخشی سلسله مراتب کاهش می‌یابد.

بازار معمول‌ترین راه جایگزینی در مقابل هماهنگی سلسله مراتبی است. فرض اصلی این است که هماهنگی می‌تواند از طریق دست نامرئی منافع شخصی مشارکت‌کنندگان در فرایند

^۱ adaptive

^۲ anticipatory

سیاست محقق شود. این نوع از هماهنگی مربوط به تمایل مشارکت کنندگان به تبادل منافع برای دستیابی به سطوح بالاتری از رفاه جمعی است. تبادل در بازار بخش عمومی می‌تواند شکل‌های متفاوتی داشته باشد (به غیر از پول و قراردادها). در هماهنگی برنامه‌ها، مشتریان و موکلان رسانه تبادل هستند. موکلان می‌توانند منابع قدرت باشند خصوصاً در سیاست اجتماعی. نهایتاً، اطلاعات می‌تواند کالای اصلی مورد تبادل، خصوصاً در سازمان‌های بخش عمومی باشد.

در خیلی از موارد ظرفیت تبادل مستقیم در یک حوزه سیاست وجود ندارد و مکانیزم‌های شبه بازار در دست نیستند. بازارها دلالت بر خریداران و فروشندگان مایل به ورود به ارتباطات تبادلی دارد که کمتر در دولت اتفاق می‌افتد. بیشتر کارمندان بخش عمومی خود را در نقش خریداران و فروشندگان نمی‌بینند بلکه خود را ارائه‌کنندگان خدمات عمومی می‌دانند. علاوه بر این اگر چه در دولت تبادل وجود دارد الگوی قراردادی رفتار باید منطبق بر قانون باشد و نه بر چانه‌زنی. هماهنگی از طریق بازار در کشورهایی قابل پذیرش است که دارای فرهنگ اداری کاملاً قانونی نیستند.

نهادگرایی جدید به صورت مستقیم به هماهنگی سیاست نمی‌پردازد اما اصول زیربنایی آن به موضوع هماهنگی مرتبط است. بهترین راه درک نهادها از طریق ارزش‌هایی است که رفتار اعضای آن را شکل می‌دهد. منطق تناسب^۱ خلق شده توسط هر نهاد، رفتار اعضای آن را و بنابراین رفتار خود نهاد را هدایت می‌کند. این منطق‌ها حداقل در دو شکل مرتبط با هماهنگی هستند. اول، اگر منطق مشترکی بین سازمان‌ها وجود داشته باشد آنگاه هماهنگی بدون استفاده از قدرت احتمال زیادی برای تحقق دارد و اگر سازمان‌ها ارزش‌های سیاست عمومی خود را به اشتراک بگذارند هماهنگی می‌تواند بدون اختلال در جریان عادی سازمانی رخ دهد.

از منظر هماهنگی، ارتباطات شبکه‌ای که مزیت سیاسی مهمی برای سازمان‌های عمومی به همراه دارد نقش مهمی در همکاری بین سازمان‌ها بازی می‌کند. هر سازمان در شبکه علاوه بر انجام وظایف خود در شبکه با مجموعه‌ای بزرگی از سازمان‌ها هماهنگ می‌شود. تعامل پیوسته اعضای شبکه و اشتراک حداقل برخی از ارزش‌هایشان می‌تواند اعتماد کافی برای حل اثربخش مسائل ایجاد کند.

ساختارهای هماهنگی بین سازمانی (الکساندر ۱۹۹۳)

(۱) شبکه‌های غیررسمی: انواع مختلفی از ارتباطات می‌تواند شبکه غیررسمی ایجاد کند از

^۱ logic of appropriateness

تماس‌های تلفنی، جلسات و مکاتبات گرفته تا جلسات موقتی موضوع مدار بین نمایندگان سازمان‌های تأثیرپذیر از موضوع.

(۲) گروه‌های بین سازمانی: پائین‌ترین سطح هماهنگی رسمی، گروه‌های بین سازمانی است. چنین گروه‌هایی ممکن است گروه کاری، کمیته‌های هماهنگی، کمیته‌های راهبری یا کمیته‌های دائمی باشند.

(۳) هماهنگ‌کننده: یک فرد ممکن است به عنوان هماهنگ‌کننده منصوب شود که تنها وظیفه یا وظیفه اصلی آن هماهنگی فعالیت‌های یک نظام بین سازمانی در خصوص یک منطقه، موضوع، مسئله یا برنامه باشد. این ساختار اغلب به همراه دیگر شکل‌های هماهنگی به کار می‌رود.

(۴) واحد هماهنگ‌کننده: واحد هماهنگ‌کننده اساساً برای هماهنگی و اجرای تصمیم‌ها در یک نظام بین سازمانی به کار می‌رود. واحد هماهنگ‌کننده نقش هماهنگ‌کننده را به یک واحد سازمانی مستقل تعمیم می‌دهد. واحد هماهنگ‌کننده به واسطه استقلال بیشتر از گروه بین سازمانی متمایز می‌شود. واحد هماهنگ‌کننده هویت سازمانی خود به همراه دفاتر، بودجه مستقل و نیروی انسانی خاص خود را داراست. برخلاف مدل یک سازمان واحد، واحد هماهنگ‌کننده هیچگونه وظیفه صف ندارد و هیچگونه کار اجرایی برای هماهنگی انجام نمی‌دهد.

(۵) برنامه‌های غیررسمی: این نوع ساختار ساده‌ترین شکل هماهنگی رسمی است. تصمیم‌های سازمان‌های تشکیل‌دهنده نظام بین سازمانی از طریق توسل به مجموعه‌ای از محرک‌ها (مانند پاداش‌ها، تحریم‌ها یا هر دو) هماهنگ می‌شوند.

(۶) سازمان‌های اول^۱: این عبارت به آرایشی اطلاق می‌شود که در آن یک سازمان عهده‌دار مسئولیت هماهنگی فعالیت‌های تمام سازمان‌های شبکه بین سازمانی می‌شود.

مقام ویژه سازمان اول بین دیگر سازمان‌ها در حوزه مربوطه هماهنگی می‌تواند نتیجه تجربه آن در موضوع یا ناشی از قدرت مافوق آن در حل بعضی از مسائل باشد. علاوه بر کارهای هماهنگی، سازمان اول دارای مسئولیت‌های وظیفه‌ای نیز می‌باشد که در غیر اینصورت یک واحد هماهنگ‌کننده فرض می‌شود.

(۷) سازمان واحد: تمایز بین سازمان اول و سازمان واحد ناشی از میزان فعالیت‌هایی است که مربوط به نظام بین سازمانی است که در سازمان واحد انجام می‌شود.

^۱ Lead organizations

۷-۲-۵- تخصیص منابع

آنچه که از تخصیص منابع در اینجا مورد نظر است متفاوت از فعالیت‌هایی است که سازمان برنامه و بودجه سابق انجام می‌دهد. با توجه به نقش و ماهیت سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور، کار این سازمان در حوزه تخصیص منابع محدود به تدوین سیاست‌های تخصیص می‌شود و ماهیت این کار همان سیاستگذاری خواهد بود اما از جنبه تخصیص منابع.

نکته دیگر در حوزه تخصیص منابع، منابع قابل تخصیص است. بودجه، فضا، نیروی انسانی، تجهیزات و اطلاعات دسته‌های کلی و مهم منابع هستند. با توجه به استقلال مدیریتی و عملیاتی در سطوح وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، عمدتاً منابع فضا، نیروی انسانی، تجهیزات و اطلاعات مورد نیاز در شکل بودجه تخصیص داده می‌شوند و بودجه به عنوان مهم‌ترین و اصلی‌ترین منبع قابل تخصیص در دولت مطرح است.

در این شرایط ابزار اصلی دولت در هدایت سازمان‌های دولتی در صرف بودجه برای تهیه دیگر منابع، سیاست‌های نحوه خرج بودجه است حوزه‌ای که در سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور اهمیت زیادی می‌یابد. بنابراین در اینجا ما از بین منابع تنها بودجه را مد نظر قرار می‌دهیم و نقش سازمان را در فرایند بودجه تعیین می‌کنیم.

بودجه‌بندی و ارتباط آن برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی و کنترل

بودجه‌ها برنامه‌هایی هستند که میزان درآمد و هزینه مورد انتظار را برای یک دوره زمانی معین مشخص می‌کنند. فرایند بودجه و تأثیر آن بر کلیه فعالیت‌های سازمان‌های دولتی موجب می‌شود که بودجه به عنوان ابزاری برای اعمال غیرمستقیم سیاست‌های دولت در دیگر حوزه‌های مدیریت مورد استفاده واقع شود. فرج‌وند (۱۳۸۰، ۲۲۳-۲۳۶) این ارتباطات را مورد بررسی قرار داده است که در زیر بخشی از آن آمده است:

سازماندهی به عنوان فرایند تقسیم کار و طبقه‌بندی وظایف و فعالیت‌ها میان افراد و گروه‌های کاری و هماهنگی بین آنها تعریف شده است. عناصر اصلی سازماندهی اموری چون تقسیم کار، اختیار و مسئولیت، تمرکز و عدم تمرکز، سلسله مراتب، و ... هستند. بودجه در تمامی این عناصر، به نحوی اثر می‌گذارد و با آنها ارتباط دارد. مثلاً:

- حجم عملیات پیش‌بینی شده و میزان اعتبارات مصوب در فصل هزینه‌های پرسنلی، اندازه سازمان، تعداد واحدها و ضرورت افزایش و کاهش پست‌های سازمانی را تعیین می‌کند. ایجاد یا حذف یک فعالیت و یا طرح موجب افزایش یا کاهش نیروی انسانی و پست‌های سازمانی آن طرح یا فعالیت می‌شود.

- طبقه‌بندی عملیاتی در بودجه، سطحی از عملیات مانند امور، فصل، برنامه، فعالیت و طرح را بوجود می‌آورد که هر یک به وسیله واحد سازمانی مناسب (اداره کل، مدیریت، اداره، واحد و ...) به مرحله اجرا در می‌آیند.

- اختیار مالی معیار و ملاک عمده در میزان تفویض اختیار از طرف فرادستان به زیردستان می‌باشد.

- نظام بودجه استانی و وجود کمیته‌های برنامه‌ریزی استان و شهرستان عامل تعیین‌کننده تمرکز یا عدم تمرکز است. فرایند بودجه نشان می‌دهد تا چه حد تصمیمات مربوط به تخصیص منابع و اولویت‌بندی آن در سطوح محلی و تا چه میزان توسط دولت مرکزی اتخاذ می‌شود.

بودجه وسیله مؤثری برای هماهنگی فعالیت‌های دستگاه اجرایی در سطح خرد و فعالیت‌های دولت در سطح کلان برای دستیابی به هدف‌های مطلوب بشمار می‌رود. چون بودجه برای کل فعالیت‌های دولت تنظیم می‌شود، در طی مراحل مختلف ارزیابی هزینه‌ها، در طبقات مخالف سلسله مراتب سازمانی، به وجود تکرار و تداخل وظایف پی برده می‌شود و فعالیت‌های داخلی سازمان و فعالیت‌های دولت هماهنگ می‌شود.

بودجه، مدیران هر قسمت را در داخل سازمان کمک می‌کند تا رابطه واحد خود و تمامیت سازمان را دریابد و همچنین کمک می‌کند میزان دستگاه‌های اجرایی نیز رابطه بین دستگاه خود و نظام اداری را درک کند. هماهنگی عملیات به ویژه با تنظیم بودجه برنامه‌ای تسهیل می‌گردد. در این نوع طبقه‌بندی ضمن مراحل مختلف تجدیدنظر در برآوردهای هزینه به وجود تکرار و یا تداخل وظایف و برنامه‌های دستگاه‌های دولتی آگاهی حاصل شده و به وجود سازمان‌های موازی پی برده می‌شود.

بودجه یک سازمان، با ارائه ارقام کمی یعنی با تعیین هزینه عملیات تفکیک شده و برای محدوده‌های زمانی معینی مشخص می‌شود، و معلوم می‌کند چه فعالیتی باید انجام پذیرد؛ بدین صورت چارچوبی برای اقدامات بعدی ارائه می‌کند که تبعیت از آن برای مجریان الزامی است و مدیران، با تعیین بودجه بر تمام فعالیت‌ها، نظارت خود را اعمال می‌دارند. علاوه بر آن، می‌توان از بودجه برای تعیین میزان توفیق برنامه‌های پیش‌بینی شده نیز استفاده کرد. مزیت عمده بودجه این است که به هماهنگی فعالیت‌های مختلف یک مؤسسه، از طریق به کار بردن یک مبنای مشترک اندازه‌گیری و کنترل کمک می‌کند.

منظور از استاندارد، تفسیر هدف‌ها در قالب دقیق و قابل اندازه‌گیری است. اگر از دیدگاه

فرایند بودجه به کنترل بنگریم، می‌توان گفت قوانین مالی و مالیاتی و بودجه مصوب استاندارد عملکرد بودجه می‌باشد و بودجه واقعی یا اجرا شده در مراحل مختلف با این استانداردها (بودجه مصوب و تخصیص یافته) مورد مقایسه قرار می‌گیرد.

فرایند بودجه با روش‌های کنترل نیز قابل مقایسه است. روش‌های کنترل را از نظر زمان انجام عملیات می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:

(۱) کنترل قبل از عملیات، مانند کنترل هواپیما قبل از پرواز

(۲) کنترل حین عملیات، مانند کنترل هواپیما در هنگام پرواز، یا کنترل اتومبیل در هنگام رانندگی.

(۳) کنترل بعد از عملیات، مانند کنترل کیفی محصول پس از ساخت آن.

در کنترل بودجه دقیقاً چنین کنترل‌هایی اعمال می‌شود؛ کنترل‌هایی قبل از خرج، ضمن خرج و بعد از خرج مصایق انواع کنترل ذکر شده در بالا می‌باشد. بررسی بودجه‌های پیشنهادی وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و همچنین تصویب بودجه، نوعی کنترل قبل از عملیات به حساب می‌آید. تأمین اعتبار که از مراحل مصرف بودجه می‌باشد، مثالی برای کنترل ضمن عملیات و گزارش تفریغ بودجه زمینه کنترل بعد از عملیات را فراهم می‌کند.

انواع بودجه (دیموک و دیموک، ۱۹۶۹، ۵۳۳-۵۳۴)

(۱) بودجه‌های مبتنی بر اقلام^۱: بودجه‌هایی هستند که تأکید بر جزئیات مشخص هزینه‌ها می‌کنند مانند اقلام بودجه‌های جاری.

(۲) بودجه‌های برنامه‌ای^۲: بودجه‌هایی که بر برنامه تأکید دارند و بر مبنای برنامه‌ها برآورد می‌شوند.

(۳) بودجه‌های عملکرد^۳: بودجه‌هایی که بر نتایج فعالیت‌ها تأکید دارند تا جزئیات هزینه‌ها.

بودجه از نظر گاه‌های مختلف (دیموک و دیموک ۱۹۶۹، ۵۲۹)

(۱) دیدگاه عمومی: یک بودجه دولتی مستندی است که نشان می‌دهد دولت طی یک یا دو سال آینده چگونه خرج می‌کند، چگونه درآمدها و هزینه‌ها را تعدیل می‌کند و چگونه به بودجه قبلی و آینده مرتبط خواهد بود.

^۱ line-item budgets

^۲ program budgets

^۳ performance budgets

- (۲) مدیر برنامه یا سازمان: بودجه خون وی است برای اینکه تعیین می‌کند چقدر می‌تواند خرج کند و چگونه وی را در برنامه‌های مورد نظر خود محدود می‌کند.
- (۳) اقتصاد: بودجه وسیله تقسیم بخش خصوصی از عمومی است زیرا سیاست مالی فعالیت‌های دولت را مشخص می‌کند، رشد و ثبات اقتصاد را تنظیم می‌کند، ثروت را توزیع می‌کند و در ترکیب با سیاست پولی، ارزش پولی را تعیین می‌کند.
- (۴) قانونگذار: بودجه ابزار اصلی کنترل دولت از طریق نمایندگان انتخاب شده است.
- (۵) گروه‌های فشار: بودجه ابزاری برای پیشبرد علائق و مقاصد آنهاست.
- (۶) دفتر مرکزی بودجه: بودجه وسیله‌ای برای اجرای امور رئیس قوه مجریه است: برنامه‌ریزی، قانونگذاری، مدیریت مؤثر، پاسخگویی و کارایی.
- (۷) آکادمیک: بودجه‌بندی مورد توجه یکسان اقتصاددانان، دانشمند علوم سیاسی و مدیران اجرایی است و اثربخشی آن بستگی به همکاری این سه رشته است. بودجه نقش اصلی در برنامه‌ریزی و هزینه، ارزیابی و کنترل، هماهنگی قوه مقننه و مجریه و جلوگیری از تجزیه برنامه‌ها دارد.

رویکردهای تخصیص بودجه

عموماً دو رویکرد کل در تخصیص بودجه وجود دارد. رویکرد عقلایی که فرایند عملیاتی آن در قالب سیستم برنامه‌ریزی - برنامه‌نویسی - بودجه‌بندی^۱ اول بار توسط سازمان فضایی آمریکا (ناسا) برای امور بودجه ناسا توسعه داده شد و سپس در بخش دولتی توسعه یافت که البته به خاطر سختی پیاده‌سازی رویکرد عقلایی تماماً قابل پیاده‌سازی نشده است.

دیگر رویکرد جزئی - تدریجی است که اساس آن، بررسی بودجه دوره قبل و افزایش یا کاهش دوره آینده است.

^۱ Planning-Programming-Budgeting System (PPBS)

سیکل بودجه در ایران، مراحل فرعی و نقش آفرینان آن (فرج وند ۱۳۸۰، ۱۰۵-۱۰۶)

مراحل	مراحل فرعی	مراجع مسئول
مرحله اول: تهیه و تنظیم بودجه	تهیه گزارش اقتصادی (شامل کلیه امکانات سازمان اقتصادی) بررسی و تأیید گزارش اقتصادی صدور بخشنامه بودجه تهیه و ارسال دستورالعمل‌های تنظیم بودجه به دستگاه‌های اجرایی تهیه و تنظیم بودجه و پیشنهاد آن به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بررسی بودجه و تشکیل جلسات رسیدگی نهایی تهیه پیش‌نویس لایحه بودجه و ارائه آن به شورای اقتصاد و هیئت وزیران تأیید لایحه بودجه کل کشور تقدیم لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی (همزمان با قرائت پیام بودجه در مجلس)	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت دارایی، وزارت نفت و بانک مرکزی شورای اقتصاد و هیئت وزیران رئیس‌جمهور سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور دستگاه‌های اجرایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور هیئت دولت رئیس‌جمهور
مرحله دوم: تصویب بودجه	تصویب کلیات بودجه و ارجاع لایحه بودجه به کمیسیون تلفیق اصلی رسیدگی، اعمال اصلاحات، تصویب و تهیه گزارش طرح و بررسی در جلسه علنی رأی‌گیری نهایی و ابلاغ به رئیس‌جمهور (پس از تأیید شورای نگهبان)	مجلس شورای اسلامی کمیسیون برنامه و بودجه (با کمیسیون تلفیق اصلی) مجلس مجلس شورای اسلامی مجلس شورای اسلامی
مرحله سوم: اجرای بودجه	ابلاغ بودجه به دستگاه‌های اجرایی مبادله موافقتنامه طرح و فعالیت تخصیص اعتبار انجام عملیات و پرداخت هزینه‌ها شامل مراحل زیر تشخیص تأمین اعتبار تعهد تسجیل حواله درخواست وجه هزینه	رئیس‌جمهور سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور کمیته تخصیص اعتبار دستگاه اجرایی ذیحساب دستگاه اجرایی دستگاه اجرایی دستگاه اجرایی ذیحساب دستگاه اجرایی
مرحله چهارم: کنترل بودجه	نظارت مالی نظارت عملیاتی نظارت قانونی	وزارت امور اقتصادی و دارایی دیوان محاسبات کشور سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور دیوان محاسبات و قوه قضائیه مجلس شورای اسلامی

نقش سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور در فرایند بودجه در مرحله اول و در بخش‌های صدور بخشنامه بودجه و دستورالعمل‌های تنظیم بودجه خواهد بود که در آنها سیاست‌های مربوط به امور اطلاع‌رسانی کشور ابلاغ می‌شوند.

مفهوم ارزیابی

پس از اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها باید نتایج آنها را در عمل مورد ارزیابی قرار دهیم تا اطمینان یابیم که اهداف و رسالت‌های تصمیم مورد نظر تحقق یافته است. ارزیابی اگر به درستی انجام گیرد به بهبود سیاست به طور پویا کمک کرده و فرایند سیاستگذاری را دائماً اصلاح می‌کند.

به مفهومی ساده، ارزیابی عبارت است از بررسی و بازبینی سیاست‌ها و برنامه‌ها. توجه به ارزیابی برای تعیین اعتبار و شایستگی برنامه‌ها و سیاست‌های عمومی است؛ اینکه این برنامه‌ها چه نقشی در حل مسائل و مشکلات عمومی داشته و جهت‌گیری آنها چگونه بوده است؟

ارزیابی صرف‌نظر از اینکه در چه سطحی صورت می‌گیرد مستلزم این است که شامل یک رشته از فعالیت‌های مشخص باشد. در این راه توجه به برخی از ویژگی‌ها ضروری است. ویژگی اول در ارتباط با تعیین چیزی است که باید مورد ارزیابی قرار گیرد. برنامه مورد ارزیابی ممکن است روشن و بدیهی باشد. مثلاً تعیین اینکه برنامه‌ها یا سیاست‌های سازمان مسکن به گسترش واحدهای مسکونی منتهی شده است یا نه؟ یا مانند اینکه آیا مجموعه برنامه‌های اقتصادی به تحکیم مواضع مدیریت بخش مورد نظر از خدمات یا تولید کالا منجر شده است؟

دوم اینکه معیارها و ضوابط اندازه‌گیری برای جمع‌آوری اطلاعات راجع به ارزیابی می‌توانند در یک طیف از اطلاعات کاملاً کمی تا اطلاعات کاملاً کیفی قرار گیرند. سوم تجزیه و تحلیل اطلاعاتی است که می‌توان به آن دسترسی داشت به صورتی که از اثربخشی برنامه یا سیاست مورد نظر یک جمع‌بندی معتبر ارائه کند. در اینجا هم ممکن است فرد اختلاف زیادی را در روش‌های ارزیابی از فنون کمی برای تجزیه و تحلیل مقایسه‌ای هزینه و منفعت و روش‌های تجربی مشاهده کند.

به طور خلاصه، ارزیابی به فعالیتی گفته می‌شود که برای تعیین درجه و اعتبار برنامه‌ها و سیاست‌های عمومی که به طور قابل توجهی از لحاظ نظر نوع برنامه، روش‌های اندازه‌گیری و روش‌های تجزیه و تحلیل متفاوت است طراحی می‌شوند. این ارزیابی در سطوح مختلف سازمان‌های عمومی با افرادی که از لحاظ نگرش، آموزش و تجربه متفاوتند صورت می‌گیرد.

روش‌های مختلف و متفاوتی برای ارزیابی وجود دارد. بعضی از این تفاوت‌ها به دلیل وجود تمایز بین فرایندهای مداوم ارزیابی و تلاش‌های منظم‌تری برای بررسی پروژه‌ها و سیاست‌های مختلف است. از لحاظ تعریف این روش‌ها، مشکل است که رویه‌های اساسی و

گوناگون را از دیدگاه‌های مختلف سه گانه، هیئت‌های نظارت، مسائل بودجه‌ریزی و کمیسیون‌های مختلف نهاد ریاست جمهوری و قوه مقننه و بعضی از پژوهش‌های ارزیابی سازمان‌های غیر عمومی به طور قطع مورد تجزیه و تحلیل قرار داد. دیگر اینکه از رویه‌های منظم‌تر ارزیابی‌های تحقیقی می‌توان تحت عنوان یک علم در حال توسعه و رشد صحبت کرد. ادبیات و مبانی نظری ارزیابی به طور اصولی از حدود سه دهه قبل شروع شده است و دائماً در حال توسعه و ارتقاء می‌باشد.

رویه‌های اساسی ارزیابی

(۱) کمیته‌های ارزیابی و کمیسیون‌های نظارتی؛ در حالی که کمیسیون و کمیته‌های نظارتی و ارزیابی تحقیقات بی‌شماری را انجام می‌دهند، اما هرگز امکان ندارد که به طور جامع و مانع از عهده اجرای آن گونه ارزیابی که قوانین الزامی می‌دانند برآیند.

(۲) سیستم برنامه‌ریزی، برنامه‌نویسی و بودجه‌بندی: در شرایطی که اطلاعات لازم فراهم است این سیستم قابل اجرا و مطلوب است زیرا در این سیستم اهداف و منابع مورد سنجش قرار گرفته و جالبتر این که در این امر قضاوت شخصی دخالت چندانی ندارد. بعضی از صاحب‌نظران معتقدند که کاربرد چنین سیستمی برای تجزیه و تحلیل تمامی سیاست‌ها مشکل به نظر می‌رسد. از دیدگاه ایشان اثربخشی چنین سیستمی مستلزم شرایط خاصی است که از لحاظ منابع، تجربه، برنامه‌ریزی و موضوعات تحت بررسی متفاوت است.

(۳) اهمیت مشکلات دو رویه فوق، پیچیدگی اجرا و تحقق ارزیابی و برنامه‌ریزی جامع در نظام تصمیم‌گیری را روشن می‌سازد. به همین خاطر سومین روش اساسی ارزیابی، تشکیل یک کمیته یا کمیسیون ویژه است. این کمیته‌ها گرچه در زمینه‌های محدودی بحث و بررسی کرده و قدرت اجرا یا پیشنهاد یافته‌های خود را ندارند، اما با تعداد اعضای خود تجزیه و تحلیل مسائل و مشکلات عمومی را پیگیری و ارزیابی می‌کنند. بعضی از آنها بر مسائل بنیادین و علل اصلی مشکلات تأکید دارند، دیگران بر تشکیلات سازمان‌های عمومی نظر داشته و بقیه فعالیت آنها بر توسعه و شکل‌گیری پیشنهادهای سیاست و ارزیابی متمرکز است.

ارزیابی منظم یا سیستماتیک برنامه یا سیاست

صاحب‌نظران اتفاق نظر دارند که برای بهبود اثربخشی ارزیابی‌ها باید از مکانیزم‌ها و راه‌کارهای مؤثر و خلاق و نو به نحوی استفاده کنیم که کار ارزیابی به طور منظم، جامع و کل‌نگر صورت گیرد. در این مورد تأکید اساسی بر سیستماتیک بودن فعالیت‌های ارزیابی است تا

مسئولان تصمیم‌گیری برای جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات و کاربرد آنها در فرایند سیاست‌گذاری نهایت استفاده را ببرند. در این روند، استفاده از تکنیک‌ها یا روش‌های علمی، روش تحقیق و ارزیابی به طور قابل توجهی به مسئولان سیاست‌گذار کمک می‌کند. البته صاحب‌نظران به طور کلی بین ارزیابی محققانه^۱ و ارزیابی به عنوان یک فرایند کلی تفکیک و تمیز قائل شده‌اند. ساچمن «ارزیابی محققانه» را استفاده مشخص از روش‌های علمی برای اجرای ارزیابی تعریف کرده است.

مراحل ششگانه برای ارزیابی محققانه به شرح زیر مشخص شده است:

- (۱) شناسایی اهداف که باید ارزیابی شوند.
- (۲) تجزیه و تحلیل مشکلاتی که با فعالیت‌های ارزیابی باید مورد حل و فصل قرار گیرند.
- (۳) توصیف و استاندارد کردن فعالیت‌ها و عملیات.
- (۴) سنجش و اندازه‌گیری درجه و سطحی که تغییرات و تحولات باید صورت گیرد.
- (۵) تعیین اینکه آیا تغییرات مشاهده شده ناشی از عوامل مورد نظر یا از عوامل دیگر نشأت گرفته‌اند.

(۶) ارائه شواهدی مبنی بر استمرار مورد نظر.

سؤالات چندی که برای ارزیابی و در ارتباط با اهداف برنامه به منظور تحقیق و بررسی مورد استفاده قرار می‌گیرد به شرح زیر است:

- ماهیت و محتوای اهداف کدام‌اند؟
- چه کسانی در اهداف سیاست مد نظر هستند؟
- چه وقت برای انجام تحولات و تغییرات مورد نظر مناسب است؟
- آیا اهداف تک منظوره مورد نظر است؟ یا اهداف چند منظوره توجه مسئولان را به خود جلب کرده است؟
- تأثیر و نفوذ سیاست چگونه و چه سطحی است؟
- اهداف مورد نظر چگونه تحقق می‌یابند؟

با بررسی موارد فوق می‌توان دریافت که بیان یا تعریف مشکل چقدر اهمیت دارد؟ محدودیت یا نارسایی در بیان مسئله موجب می‌شود که اهداف به روشنی تعیین نشوند و انجام شدن ارزیابی محققانه غیر ممکن گردد. البته این بدان معنی نیست که افراد و اعضای برنامه‌ها و یا دست‌اندرکاران سیاست‌گذاری سعی و تلاش خود را مبذول نمی‌دارند. قوه مقننه، صرف‌نظر از اینکه

^۱ Evaluative Research

اهداف به صورت روشن و عملیاتی بیان شده باشند یا نه، امر ارزیابی را با اهمیت تلقی کرده و در اجرای آن کوشش می‌نماید. بنابراین گاهی اوقات ارزیابی سیاست و برنامه به دلایل دیگری با نتایج غیرمطلوب و نارسا روبرو می‌شود.

به طوری که قبلاً اشاره شد، توصیف روش‌ها به ندرت با بیان واقعیت‌ها منطبق است. ارزیابی محققانه باید به صورت واقعی به اجرا درآید یا تحت شرایطی که همیشه مستلزم تجزیه و تحلیل بیطرفانه و منظم است انجام پذیرد. البته کار مزبور ممکن است با شکل واقعی و عینی آن متفاوت باشد زیرا بعضی از اهداف که در داخل سازمان با توجه به واقعیات تعیین می‌شود لزوماً به طور کامل مورد قبول عامه و افکار عمومی نیستند.

بحث بالا مقدمه مفیدی از بازبینی طرح‌های مطالعات ارزیابی با توجه به الگوهای پیچیده‌ای است که اثربخشی برنامه را به طور قابل توجهی افزایش می‌دهد. طرح تجربی^۱ از جمله طرح‌های پژوهشی برای ارزیابی برنامه و سیاست‌هاست. در این طرح تلاش‌های منظمی برای انتخاب یک گروه مورد آزمایش و گروه دیگری برای کنترل آثار یا تغییرات در مورد اشیاء یا افرادی که برنامه یا سیاست درباره آنان به اجراء درنیامده است به عمل می‌آید. البته از جامعه آماری مورد انتخاب، واحد تجزیه و تحلیل^۲ (افراد، گروه‌های کاری، کلاس‌های درس، شهرها و سازمان...) به صورت تصادفی برای هر گروه چه تجربی یا کنترل انتخاب می‌شود. بعد معیارهای مربوطه ارزیابی هر متغیر قبل از اینکه برنامه شروع و یا خاتمه یابد مورد نظر قرار می‌گیرد. تفاوت بین نتایج مختلف محاسبه شده و برنامه یا سیاست در صورتی موفق تلقی می‌شود که آثار آن بیشتر بر گروه تجربی، مشاهده شده باشد بدین ترتیب تفاوت گروه کنترل که برنامه، طرح یا سیاست در مورد آنها اجرا نشده است با گروه تجربی روشن می‌شود. البته مشکلاتی برای اجرای طرح تجربی وجود دارد زیرا آزمون مسائل اجتماعی به صورت فیزیکی که می‌توان آن را در محیط بسته و آزمایشگاهی مورد تجربه و آزمایش قرار داد امکان‌پذیر نیست و نمی‌توان کاملاً محیط را برای پدیده‌های ارزشی، اجتماعی و علوم انسانی تحت کنترل درآورد. بلکه باید مجموعه محیط بیرونی زندگی اجتماعی را به طور مداوم و به صورت تجربی در کنار نیروها و عوامل بی‌شمار و رقیب تحت بررسی قرار داد. به علاوه، پیشرفت‌های دیگری نیز جهت اجرای این روش برای سازگاری دنیای واقعی و محیط مورد مطالعه و تجربه می‌توان ملحوظ داشت و از دیدگاه سازگاری، یافته‌ها با محیط اجتماعی و واقعی پدیده‌ها به نتایج جالبی دست یافت.

^۱ Experimental Design

^۲ Unit Analysis

دومین طرح ارزیابی از برنامه‌ها یا سیاست، طرح شبه تجربی^۱ است که بررسی دقیق آثار سیاست‌ها و تأثیر عوامل یا متغیرهای خارجی را کنترل و خنثی می‌سازد. روش‌های مورد استفاده شامل تجزیه و تحلیل سری‌های زمانی^۲ و استفاده از آنچه که گروه‌های کنترل نام دارد، می‌شود. محاسن استفاده از این روش واضح است: پژوهشگر می‌تواند بدون اینکه روش‌های منظم تحقیق کنار گذاشته شوند از ابزار ممکن و مکانیزم‌هایی که از انعطاف بیشتری دارند برای بررسی آثار برنامه یا سیاست استفاده کند.

سومین طرح برای ارزیابی برنامه‌ها یا سیاست‌ها طرح‌های غیرآزمایشی^۳ است که انواع مهم آنها شامل مطالعه و تجزیه و تحلیل قبل و بعد از اجرای سیاست، مطالعه افراد قبل و بعد از اجرای سیاست یا مطالعه افراد بعد از اجرای سیاست و یک گروه مقایسه‌ای می‌باشد. این نوع از مطالعات و پژوهش‌ها گرچه پیچیدگی کمتری دارند ولی باز هم برای بررسی آثار سیاست عمومی مورد استفاده مسئولان سازمان‌ها قرار می‌گیرند. در واقع استفاده از چنین طرح‌هایی برای انجام مطالعات معتبرتر ضروری به نظر می‌رسد.

در پاسخ به این سؤال که چرا باید از طرح‌های غیرآزمایشی استفاده کرد یکی از صاحب‌نظران معتقد است که طرح‌های مذکور یک بررسی مقدماتی را برای تشخیص اثربخشی سیاست در اختیار مدیران قرار می‌دهد و در غیاب روش‌های دیگر می‌تواند برای مدیران یاری دهنده باشد.

فنون و روش‌های دیگر نیز برای ارزیابی برنامه‌ها و سیاست می‌تواند مورد استفاده دست‌اندرکاران قرار گیرد. از جمله این فنون یکی ارزیابی تطبیقی^۴ است که یا چند برنامه را مورد بررسی و مقایسه قرار می‌دهد. این شیوه از ارزیابی سیاست یا برنامه‌ها، دید و بینش عمیق‌تری را برای مسئولان در برخورداری از اطلاعات بیشتر برای نتیجه‌گیری فراهم می‌سازد. همچنین تکرار برنامه‌ها و سیاست در زمینه‌های مختلف، ارزیابان را قادر می‌سازد که با اطمینان بیشتری یافته‌های پژوهش و ارزیابی را جمع‌بندی کنند. تجزیه و تحلیل هزینه - منفعت هم در ارزیابی سیاست‌ها و در برنامه‌ریزی برنامه به طور قابل توجهی مورد استفاده قرار می‌گیرد. با توجه به هزینه‌ها و منافع محاسبه شده در ارتباط با اهدافی که برنامه به آن دست یافته و اینکه از لحاظ هزینه کل اثربخش هست یا نه، این روش را بسیاری از سازمان‌ها اجرا می‌کنند. ضمناً آنان می‌توانند راهبردها و گزینه‌های مختلف را با توجه به نتایج به دست آمده مورد تجزیه و تحلیل قرار دهند.

^۱ Quasi-experimental Design

^۲ Time series analysis

^۳ Non-Experimental Designs

^۴ Comparative Evaluation

عناصر مؤلفه‌های ارزیابی

الف - اهدافی که باید به آنها دست یافت: در این مؤلفه تجزیه و تحلیل سیاست در ارتباط با مفاهیم اساسی چون کارایی (یا منافع یا هزینه‌ها)، قابلیت سودآوری، اثربخشی، رعایت اصل انصاف و مساوات، نرخ بازگشت سرمایه و بهبود و توسعه ارزش‌های حاکم بر فرد و جامعه و برآورده کردن نیازهای عمومی انجام می‌پذیرد. در بررسی این مسئله سؤالاتی برای سیاست‌گذاران مطرح می‌شود:

- کدام گزینه بهتر است: یک نسبت مناسب منفعت به هزینه
- بین افزایش یک واحد افزایش کارایی یا یک واحد افزایش اثربخشی کدام یک را باید انتخاب کرد؟

- ارائه خدمات زیاد با سطح کیفی متوسط بهتر است یا خدمات کمتر با کیفیت بالاتر؟
بعضی از گزینه‌های انتخابی مستلزم مشارکت شهروندان، قابلیت پیش‌بینی تصمیمات سیاست‌ها، و تعیین رویه‌ها، روش‌ها و سیستم‌های مطلوبی است که با کمترین هزینه بیشترین کارایی و اثربخشی را به دنبال خواهد داشت. بعضی از اهداف همگن و سازگار نیستند. مثلاً کارایی، اثربخشی و رعایت انصاف و عدالت. فرضاً سیاست‌گذاران برای رعایت اصل انصاف و عدالت باید آراء و نظریات ارباب رجوع را جویا شده و آنان را در سیاست‌گذاری مشارکت دهند. در حالی که این شیوه هزینه‌بر بوده و مستلزم صرف وقت زیادی است که کارآئی و اثربخشی را تحت تأثیر منفی قرار می‌دهد.

ب - گزینه‌ها یا بدیل‌های مورد نظر: در این مؤلفه باید برای ارزیابی به موارد زیر توجه شود:

- آیا از مشوق‌های مثبت و منفی در بدیل مورد نظر استفاده شده است؟
- آیا انعطاف لازم در گزینه مورد نظر وجود دارد؟
- آیا تعادل بین بخش عمومی و خصوصی در اجرا لحاظ شده است؟
- آیا سازماندهی مناسب برای دستیابی به اهداف صورت گرفته است؟

پ - روابط بین اهداف و گزینه‌ها: با استفاده از یک مقیاس عددی از یک تا ۵ می‌توان میزان ارتباط بین اهداف سیاست‌گذاران با گزینه‌های انتخابی را مورد سنجش قرار داد.

ت - جمع‌بندی نتایج: در این مؤلفه هدف کلی در بهینه‌سازی، تجزیه و تحلیل افزایش منفعت‌ها در قبال هزینه‌ها، یا رضایت حاصل از آثار مطلوب اجرای سیاست در مقابل عدم رضایت حاصل از آنهاست. ضمناً برای ارزیابی هر گزینه باید هزینه را از منفعت کم کرده در ستون مربوطه قرار

دهیم که مشخص شود منفعت خالص هر راهکار سیاست چگونه است.

روش ایده‌آل برای ارزیابی این است که مقدار عددی حاصل از تفریق سود از زیان گزینه‌ای باشد که بالاترین رقم را به خود اختصاص داده و به عنوان راه‌حل اصلح برگزیده شده است ولی در عمل این شیوه ممکن است با اشکالاتی از جمله موارد زیر روبرو شود:

(۱) منافع صرفاً اقتصادی و مالی نبوده ولی هزینه‌ها طبق ارقام پولی محاسبه و ثبت شده باشد

که در این خصوص کاهش جمع هزینه از منافع پیش‌بینی شده مفهومی نخواهد داشت.

(۲) بعضی یا تمامی منافع یا هزینه یا ضرایب آنها برای محاسبه مشخص نباشد.

(۳) تعداد گزینه‌ها ممکن است آنقدر زیاد باشد که تخصیص مقداری از منابع را به فعالیت‌ها،

اشخاص یا موارد مختلف دشوار سازد.

(۴) روابط بین هر سیاست و هر منفعت یا هزینه ممکن است خیلی پیچیده باشد.

ث - تجزیه و تحلیل حساسیت: در ارزیابی سیاست، زمانی که اهداف و مقاصد، آمار و احتمالات جواب‌های روشنی را در ارتباط با سیاست‌ها ارائه نمی‌دهند، تجزیه و تحلیل حساسیت روش مفیدی برای ارزیابی خواهد بود. تجزیه و تحلیل حساسیت به ما کمک می‌کند که تعیین کنیم در مشخص کردن ضرایب اهمیت اهداف، تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ها یا سنجش روابط تا چه سطحی وجود اشتباهات و عدم امکان دسترسی به اطلاعات قابل تحمل است. تجزیه و تحلیل حساسیت، همچنین ارزیابی‌کننده سیاست را قادر می‌سازد که سئوالات و مشکلات مربوط به اهداف، سیاست‌ها و یا روابط آنها را به سادگی درک کرده و محاسبات را انجام دهد.

در استفاده از تجزیه و تحلیل حساسیت برای تعیین چندین سیاست ممکن، ما باید روشی را اتخاذ کنیم که برای رسیدن به یک سیاست بهینه طراحی شده است. تجزیه و تحلیل حساسیت برای مشخص کردن روابط بین سیاست‌ها و اهداف نیز به ما کمک می‌کند. در بسیاری از موارد، صرف‌نظر از حجم روابط بین سیاست و اهداف می‌توان به نتیجه مشابهی از آنچه به عنوان بهترین سیاست نامیده می‌شود، دست یافت.

مشکلات روش‌شناسی ارزیابی

پنج مشکل اصلی روش‌شناسی که در ارزیابی سیاست و آثار آن ممکن است موانعی پیش روی سیاست‌گذاران قرار دهد عبارت‌اند از:

(۱) ابعاد چندگانه در مورد اهداف مختلف

(۲) اطلاعات مورد نیازی که در اختیار ارزیاب نیست

(۳) گزینه‌های بی‌شمار که تعیین آثار هر یک را دشوار می‌سازد

(۴) محدودیت‌های مختلف و گاه معارض

(۵) نیاز به سادگی در ارائه نتیجه‌گیری علی‌رغم ماهیت پیچیده و چند منظوره آنها.

با وجود این نرم‌افزارهای مفیدی برای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری وجود دارد که در برخورد با محدودیت‌ها، انتخاب گزینه‌ها و نیل به اهداف، مسئولان ارزیابی را کمک می‌نماید. نرم‌افزار سیاست‌گذاری که مدل تصمیم‌گیری چند معیاره^۱ را به کار می‌گیرد در این زمینه بسیار کارساز است. این نرم‌افزار تجزیه و تحلیل برنامه‌های مختلف سیاست‌گذاری را که به طور سنتی از روش‌های پیچیده‌تر و کم اعتبارتر نظیر نمودارهای علت و معلول، ماتریس‌های پرداخت، درخت تصمیم‌گیری، منحنی‌های سطح بهینه، منحنی‌های بی‌تفاوتی و برنامه‌ریزی‌های چند منظوره استفاده می‌کنند، ساده و آسان می‌سازد.

نظارت و ارزیابی در سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

خروجی وظایف برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، سازماندهی، هماهنگی و تخصیص منابع که در بخش‌های قبلی بررسی شدند بنا به تعریف ارائه شده برای سیاست، دارای یکی از شکل‌های برنامه یا سیاست خواهند بود. به عبارت دیگر خروجی‌های مطالعات سازماندهی، هماهنگی و تخصیص منابع همه در قالب شکلی از سیاست‌ها مطرح می‌شوند. بنابراین آنچه از ارزیابی با اهمیت می‌شود، ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌هاست.

نظارت و ارزیابی دو مقوله جدا از هم فرض نمی‌شوند. اساساً نظارت بدون ارزیابی و کنترل فایده‌ای ندارد و ارزیابی بدون نظارت قابل انجام نیست. نظارت و ارزیابی موضوع سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی یک نظارت و ارزیابی اجرایی مانند دستگاه‌های نظارتی پیش‌بینی شده در ساختار حکومت نیست بلکه وسیله‌ای برای تکمیل چرخه نظام تولید رهنمودهاست. نظارت و ارزیابی انجام شده توسط این سازمان هیچ‌گونه الزام قانونی و حقوقی برای سازمان‌های دولتی به همراه ندارد مگر توسط مسئولان دارای قدرت اجرایی استفاده شود.

کیفیت نظارت و ارزیابی توسط این سازمان به دلیل جایگاه و سطح آن و اطلاعات لازم برای انجام، بیشتر کیفی و کلان خواهد بود.

۷-۲-۷- کنترل

وظیفه مدیریتی کنترل عبارتست از اندازه‌گیری و اصلاح عملکرد برای دستیابی به این

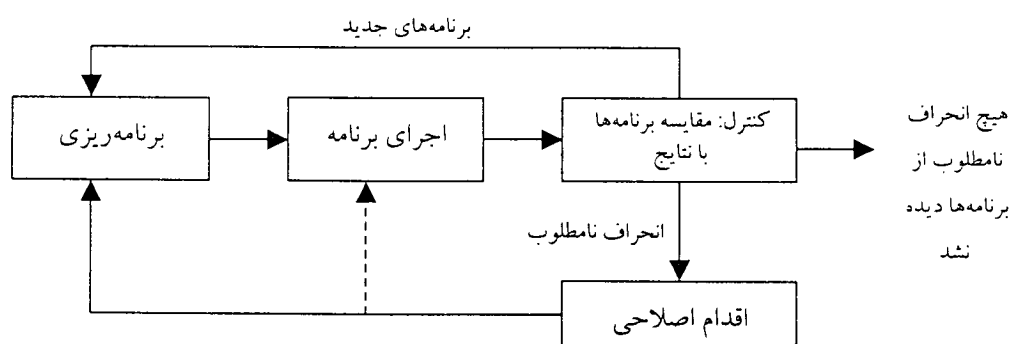
^۱ Multi-Criteria Decision Making

اطمینان که اهداف سازمان و برنامه‌های تدوین شده برای دستیابی به آن اهداف به سرانجام می‌رسند (کونتر، اودونل و ویریچ ۱۹۸۶، ۴۴۷). در واقع کنترل به صورت ضمنی فعالیت نظارت و ارزیابی را نیز شامل می‌شود.

کنترل مدیریتی ابتدا در چارچوب مبتنی بر حسابداری توسعه یافته است و باعث شده است که کنترل مدیریتی بی‌دلیل در شکل محدود کنترل مالی بیشتر مطرح شود. کنترل مالی متمرکز بر مدیریت وظیفه مالی در سازمان‌هاست. در حالیکه کنترل مدیریتی یک وظیفه کلی مدیریت است که مربوط به دستیابی اهداف و آرمان‌های کلی سازمانی می‌شود. اطلاعات مالی می‌توانند در هر دو کنترل مالی و مدیریتی استفاده شوند. در حوزه کنترل مالی برای نظارت بر جریان مالی و مراقبت از پول بکار می‌روند. در حوزه کنترل مدیریتی، اطلاعات مالی به عنوان یک شاخص جایگزین برای دیگر وجوه عملکرد سازمانی بکار گرفته می‌شوند. به بیان دیگر، کنترل مدیریتی معطوف به کل سازمان است که از پول به عنوان شاخص آسان برای ارزیابی مجموعه‌ای از ابعاد پیچیده سازمان (و نه به عنوان شاخصی که خود هدف باشد) مورد استفاده قرار می‌گیرد (اوتلی، برودبنت و بری ۱۹۹۵، ۵۳۳).

کنترل و برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی و کنترل خیلی با یکدیگر مرتبط‌اند. بعضی از نویسندگان مدیریت معتقدند که این وظایف نمی‌توانند از یکدیگر جدا باشند. برنامه‌ریزی و کنترل می‌توانند مانند دو تیغه یک قیچی فرض شوند. قیچی در صورتی نقش خود را ایفا می‌کند که هر دو تیغه خوب عمل کنند. بدون اهداف و برنامه‌ها، کنترل غیرممکن است زیرا عملکرد باید در مقابل معیارهایی تعیین شده در برنامه‌ریزی سنجیده شود (کونتر، اودونل و ویریچ ۱۹۸۶، ۷۶). شکل ۱۲ این رابطه را نمایش می‌دهد:



شکل ۱۲

فرایند کنترل

فرایند اصلی کنترل در هر زمان و در مورد هر نوع کنترل شامل سه مرحله زیر است:

(۱) تعیین استانداردها

(۲) اندازه‌گیری عملکرد بر اساس استانداردها

(۳) اصلاح انحراف‌ها از استانداردها و برنامه‌ها (کنتر، اودونل و ویریچ ۱۹۸۶، ۴۴۸).

معمولاً در انجام کنترل و مبتنی بر فرایند کنترل از ترکیبی از فنون شامل بودجه‌ها، قواعد، رویه‌های استاندارد عملیات، شرح شغل و سیستم‌های حسابداری و ارزشیابی عملکرد استفاده می‌کنند. مجموع این فنون و سیستم‌ها یک سیستم واقعی نامرئی است که سیستم کنترل سازمانی نامیده می‌شود (فلام‌هولتز ۱۹۹۶، ۵۹۶). معمولاً این سیستم در سطح سازمان، مجموعه‌ای از سیستم‌های پشتیبان مدیریت را شامل می‌شود.

کنترل توسط سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

سازمان تنها در محدوده‌ای می‌تواند به فعالیت کنترلی پردازد که متأثر از رهنمودهای آن است چرا که فعالیت‌های اطلاع‌رسانی می‌توانند از حوزه قدرت مختلفی تأثیر پذیرفته باشند.

۷-۳- ویژگی‌های کلی مدل انجام وظایف در نظام تولید رهنمودها

(۱) این مدل شبیه مدل برنامه‌ریزی و سیاستگذاری خواهد بود زیرا دو وظیفه برنامه‌ریزی و سیاستگذاری شکل غالب وظایف را تشکیل می‌دهند و وظایف سازماندهی، هماهنگی، تخصیص منابع در شکل مفاهیم و مباحث محتوایی مدل بکار گرفته می‌شوند. خروجی برنامه‌ریزی و سیاستگذاری می‌توانند صرفاً با هدف برنامه‌ریزی یا سیاستگذاری تولید شوند یا دارای هدف سازماندهی، هماهنگی و تخصیص منابع داشته باشند.

(۲) رویکرد حاکم بر مدل، رویکرد بررسی تلفیقی است. به عبارت دیگر مدل قابلیت انجام در رویکرد عقلایی (به عنوان فعالیت پیوسته و بلند مدت سازمان) و رویکرد جزئی - تدریجی (به عنوان مکانیزم پاسخگویی سریع به مسائل و موضوعات) را دارد.

(۳) اصل استقلال مدیریتی و عملیاتی (در قالب مفهوم منظومه نظام‌ها) یا اصل اختیار و استقلال (در قالب مباحث مدیریت دولتی نوین) در انجام تمام وظایف رسمی سازمان مفروض است.

۷-۴- فرایند تولید رهنمودها

در بخش ۷-۲ ماهیت وظایف رسمی، ارتباط آنها با یکدیگر و با سطح عالی دولت و دستگاه‌های دولتی را مورد بررسی قرار دادیم. در این بخش چگونگی انجام وظایف رسمی را از

جنبه نیروی انسانی و سایر سیستم‌های مورد نیاز تحلیل می‌کنیم.

همانگونه که در بخش ۷-۲ گفته شد وظایف رسمی در سه دسته (۱) برنامه‌ریزی، سیاستگذاری، سازماندهی، هماهنگی و تخصیص منابع، (۲) نظارت و ارزیابی و (۳) کنترل دسته‌بندی شدند. برای دسته اول مدلی پیش‌بینی کردیم که اساساً برای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری طراحی می‌شود اما خروجی‌های آن علاوه بر برنامه‌ریزی و سیاستگذاری به شکل عام، برنامه‌ها و سیاست‌هایی در خصوص سازماندهی، هماهنگی و تخصیص منابع ارائه می‌کند.

استفاده از چنین مدلی نیازمند دو دسته کلی از فعالیت‌هاست: (۱) اجرای مدل که با استفاده از اطلاعات جمع‌آوری شده و روش‌های تحلیلی پیش‌بینی شده در مدل علاوه بر تدوین برنامه، استراتژی و سیاست، دسته‌ای از موضوعات، مسائل و پروژه‌ها تعریف می‌شوند که نیازمند پژوهش و کار کارشناسی هستند و نتیجه آن رهنمودهایی در قالب برنامه، استراتژی، سیاست، ساختار، استاندارد و تخصیص منابع خواهند بود و (۲) انجام پژوهش‌ها و مطالعات کارشناسی مورد نیاز.

دسته دوم از وظایف رسمی یعنی نظارت و ارزیابی ماهیتاً دارای شکل پژوهشی و مطالعاتی هستند و دارای گونه‌های متفاوتی خواهند که هر یک نیازمند مدل و ابزار خاص خود است. دسته سوم وظایف رسمی یعنی کنترل وظیفه‌ای است که بیشتر نیازمند کار تحلیلی ذهنی و قضاوت است.

در فصل ششم به برخی از مفروضات اساسی سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور اشاره شد. یکی از فرض‌های اساسی این بود که این سازمان یک سازمان پژوهشی نیست و در انجام فعالیت‌هایی که نیازمند کار پژوهشی و مطالعاتی هستند از نیروی انسانی پژوهشگر و ظرفیت‌های موجود کشور استفاده خواهد نمود. نقش و اهمیت این فرض در این است که سازمان را از استخدام نیروی انسانی زیاد بی‌نیاز می‌کند، از تبدیل شدن سازمان به یک مؤسسه صرفاً پژوهشی جلوگیری می‌کند و قادر می‌شود که به صورت اثربخش از توانمندی‌های موجود کشور استفاده کند.

بر اساس این فرض، بنابراین تمام پژوهش‌ها و مطالعات کارشناسی مورد نیاز سازمان به بیرون از سازمان سفارش داده می‌شود. یعنی سازمان در انجام وظایف رسمی، به گروهی از نیروی انسانی مجهز خواهد بود که بر اساس مدل وظایف رسمی دسته اول، کار برنامه‌ریزی، سیاستگذاری، سازماندهی، هماهنگی و تخصیص منابع را انجام می‌دهند و پژوهش‌ها و مطالعات کارشناسی را به بیرون از سازمان سفارش می‌دهند. هم‌چنین پژوهش و مطالعات نظارت و ارزیابی نیز سفارش داده می‌شود.

دسته‌های (۱) نیازها، اطلاعات، مسائل و وضعیت حوزه اطلاع‌رسانی، (۲) عملکردها، عکس‌العمل‌ها، بازتاب‌ها و نتایج و تغییرات ایجاد شده بر اثر اقدامات قوای مختلف حکومت، (۳) نتایج نظارت و ارزیابی سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور و (۴) نتایج پژوهش‌ها و مطالعات تفکیک شده‌اند.

جمع‌آوری، نگهداری، روزآمد و ایجاد دسترسی به این اطلاعات هدف سیستم اطلاعاتی پشتیبان نظام تولید رهنمودهاست. این سیستم شامل رویه‌ها، مکانیزم‌ها و استانداردهایی برای جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز نظام تولید رهنمودها، نگهداری این اطلاعات در پایگاه‌های اطلاعات رایانه‌ای، روزآمدسازی آنها بر اساس رویه‌های مشخص و ایجاد دسترسی از طریق رسانه‌ها و قالب‌های مناسب است.

طراحی چنین سیستمی مستلزم طراحی دیگر اجزای نظام تولید رهنمودهاست و در واقع طراحی سیستم اطلاعات پشتیبان جزو آخرین مراحل طراحی نظام تولید رهنمودهاست. در طراحی این سیستم مراحل کلی زیر مد نظر است:

(۱) شناخت تمامی اقلام اطلاعاتی مورد نیاز نظام تولید رهنمودها به صورت مشخص و کامل

(۲) طراحی رویه‌های جمع‌آوری و روزآمدسازی اقلام اطلاعاتی

(۳) طراحی ساختار داده‌های پایگاه اطلاعات

(۴) طراحی رویه‌ها، استانداردها و مدل منطقی سیستم اطلاعات پشتیبان

(۵) تهیه نرم‌افزار رایانه‌ای سیستم اطلاعات

بخش سوم

استقرار منظومه اطلاع‌رسانی کشور

در بخش اول نظام ملی اطلاع‌رسانی کشور را در قالب مفهوم منظومه نظام‌ها دوباره مفهوم‌سازی کردیم و در بخش دوم ساختار منظومه اطلاع‌رسانی را تبیین نمودیم. مهم‌ترین عنصر ساختار منظومه اطلاع‌رسانی را بر اساس اصول منظومه نظام‌ها، سازمان مرکزی آن دانستیم که در واقع مستقرکننده نظام ملی اطلاع‌رسانی بر اساس رویکرد انتخاب شده در بخش ۳-۴ خواهد بود. ویژگی‌های این سازمان در فصل ششم تعیین شدند و آن را «سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور» نامیدیم. بر اساس رویکرد و روش انتخاب شده در بخش ۳-۴، ابتدا باید این سازمان را طراحی و اجرا کنیم تا به عنوان موتور راه‌انداز فرایند استقرار نظام ملی اطلاع‌رسانی عمل کند. بنابراین موضوع این بخش، ارائه طرح پیشنهادی برای طراحی و اجرای سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور است.

در فصل هشتم مراحل لازم برای استقرار منظومه اطلاع‌رسانی کشور و طراحی و اجرای سازمان شرح داده می‌شود و ابعادی از سازمان که برای آنها طرح پیشنهادی تهیه می‌شود مشخص می‌شوند. از فصل نهم به بعد، هر فصل دربردارنده طرح پیشنهادی یکی از پروژه‌های طراحی و اجرای سازمان خواهد بود.

طراحی و اجرای

سازمان مدیریت امور اطلاع رسانی کشور

۸-۱- مراحل استقرار منظومه اطلاع رسانی کشور

با توجه به رویکرد و روش انتخاب شده، جدول زیر مراحل لازم را به همراه جزئیات هر مرحله برای استقرار منظومه اطلاع رسانی کشور شرح می‌دهد. در این جدول منظور از «مسئول» شخص حقوقی است که اختیار تصمیم‌گیری داشته و بالاترین سطح سلسله مراتب مسئولیت اقدام، به عهده آن است. مجری شخص حقیقی یا حقوقی است که اقدام شرح داده شده را اجرا می‌کند. در ستون هزینه‌ها، هزینه انجام اقداماتی که وظیفه جاری مجری است، پیش‌بینی نشده و تنها هزینه‌های مربوط به پیشنهاددهندگان طرح پیشنهادی در نقش مجری اقدامات، برآورد شده است. برآوردهای قابل انجام مربوط به مراحل ۴ و ۶ می‌باشند که شامل طراحی سازمان مدیریت امور اطلاع رسانی کشور و اجرای آن برای یک دوره زمانی مشخص می‌شوند. در بخش‌های بعدی این فصل، کلیات طراحی و اجرای سازمان شرح داده می‌شود.

همانطور که مشاهده می‌شود در این طرح پیشنهادی، تمرکز بر طراحی سازمان است و به طرح‌هایی که نتایج انجام آنها، خروجی‌های سازمان باشد (بر خلاف نظر افرادی که ایجاد نظام ملی اطلاع رسانی را تنها وابسته به این خروجی‌ها می‌دانند) پرداخته نمی‌شود. به عنوان مثال در این جا به طرح‌هایی مانند «طراحی استاندارد ملی ذخیره و بازیابی»، «نظام اشتراک منابع اطلاعات علمی کشور»، یا «سیاست مشارکت بخش خصوصی در اطلاع رسانی علمی و فنی» اشاره نمی‌شود چرا که استخراج فهرست این طرح‌ها و ارتباط آنها با یکدیگر زمانی قابل دستیابی می‌شود که سازمان فعالیت اصلی خود را آغاز کرده باشد. علاوه بر این، سازمان ممکن است خود مجری طرح‌ها و برنامه‌های استخراج شده نباشد.

مرحله	عنوان و شرح اقدام	مسئول	مجری	زمان (ماه)	هزینه		پیش‌نماز (تعداد، مرحله)
					حق‌الرجحه مجری	سایر	
۱	تصویب طرح پیشنهادی در هیئت وزیران اولین مرحله از اقدام برای استقرار منظومه اطلاع‌رسانی کشور، پذیرش طرح پیشنهادی حاضر توسط کانون تصمیم‌گیری قوه مجریه یعنی هیئت‌وزیران است. با پذیرش این طرح، دولت می‌پذیرد که رویکرد به نظام ملی اطلاع‌رسانی مطابق رویکرد طرح پیشنهادی باشد. یعنی دولت به جای شورای عالی اطلاع‌رسانی، نیازمند یک سازمان ستادی است که در مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور به سطح عالی دولت کمک کند.	هیئت‌وزیران	پس از طرح، بررسی و تأیید شورای عالی اطلاع‌رسانی حاکم، در هیئت‌وزیران به تصویب می‌رسد.	نامعلوم	-	-	-
۲	تنظیم لایحه کلیات تشکیل سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور پس از پذیرش طرح پیشنهادی توسط هیئت‌وزیران، سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور به عنوان یک سازمان رسمی در ساختار دولت نیازمند مصوبه قانونی مجلس شورای اسلامی است. در این مرحله بر اساس کیفیت پذیرش طرح پیشنهادی، لایحه موردنیاز تنظیم می‌شود.	هیئت‌وزیران و مجلس شورای اسلامی	به‌تر است توسط پیشنهاددهندگان طرح پیشنهادی تنظیم شود.	حداکثر یک ماه	پس از انجام مرحله اول قابل برآورد است.	-	۱
۳	تصویب لایحه در مجلس شورای اسلامی	هیئت‌وزیران و مجلس شورای اسلامی	مجلس شورای اسلامی	نامعلوم	-	-	۲
۴	طراحی سازمان پس از تصویب قانون سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور و پیش از هر اقدام دیگری، ساختار و سیستم‌های سازمان باید طراحی شوند. انجام این مرحله میزان و ویژگی منابع موردنیاز برای تشکیل سازمان از جمله نیروی انسانی، فضا، بودجه سال اول و تجهیزات و امکانات موردنیاز را با جزئیات مشخص می‌کند.	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور	پیشنهاددهندگان طرح پیشنهادی				۲

گروههای کاری و ایجاد هماهنگی میان آنها برای دستیابی به هدفها. ساختار سازمانی عبارتست از نتیجه فرایند سازماندهی، چگونگی تقسیم کار و هماهنگی در سازمان. نمودار سازمانی ابزاری است که بوسیله آن گروههای کاری رسمی، سلسله مراتب، ارتباطات رسمی و خطوط رسمی پاسخگویی نمایش داده می شود.

در طراحی ساختار سازمانی باید به پرسش های اساسی زیر پاسخ داده شود:

(۱) یک شغل سازمانی باید دربرگیرنده چند وظیفه و هریک از این وظیفه ها باید تا چه اندازه تخصصی باشند؟

(۲) طراحی پاره های برپاکننده هر شغل باید تا چه اندازه استاندارد شود؟

(۳) کدام مهارت و دانش برای هر شغل لازم است؟

(۴) گروه بندی شغلها در یک واحد سازمانی و شکل گرفتن این واحدها در قالب واحدهای بزرگتر باید برچه بنیانی استوار باشد؟

(۵) یک واحد سازمانی باید چه اندازه باشد و چند نفر باید سرپرستی مستقیم یک مدیر را دارا باشند؟

(۶) بازده یک شغل یا یک واحد سازمانی تا چه میزان باید استاندارد شود؟

(۷) برای تامین سازگاری رویاروی در میان شغلها و واحدها، چه مکانیزمهایی باید پدید آورد؟

(۸) چه اندازه اختیار باید به مدیران واحدهای صف در سلسله مراتب سازمانی واگذار شود؟

(۹) چه اندازه از اختیارات مدیران واحدهای صف باید به کارشناسان ستادی و سایر کارکنان واگذار شود؟

در طراحی ساختار سازمانی باید به ابعاد زیر توجه نمود:

(۱) پیچیدگی: میزان تمایز در سازمان شامل درجه تخصصی سازی یا تقسیم کار، تعداد سطوح در سلسله مراتب سازمانی و میزان پراکندگی جغرافیایی واحدهای سازمانی.

(۲) رسمیت: میزانی که سازمان برای هدایت رفتار کارکنانش بر قواعد و رویه ها تکیه دارد.

(۳) تمرکز: کانون اختیارات برای تصمیم گیری.

عوامل تعیین کننده در ساختار سازمانی عبارتند از: استراتژی، اندازه سازمان، فناوری، محیط، قدرت و کنترل که باید در سازماندهی به آنها توجه نمود.

این طرح ساختار مناسب سازمان را به همراه جزئیات لازم ارائه می کند و همچنین با استفاده از ساختار ترسیم شده مشاغل سازمان طبقه بندی می شوند.

۸-۲-۲- سیستم‌های سازمان

سیستم‌های سازمان را می‌توان از جنبه‌های مختلف از جمله اطلاعاتی - عملیاتی، نرم‌افزاری - سخت‌افزاری، ستادی - صف و ... دسته‌بندی کرد. در اینجا ما سیستم‌های سازمان را از دو بعد نوع فعالیت (ستادی - صف) و گستره محیطی (داخلی و خارجی) دسته‌بندی می‌کنیم (هیوز ۱۳۷۷).

سیستم‌های ستادی، سیستم‌های پشتیبان فعالیت‌های اصلی سازمان و سیستم‌های صف، سیستم‌های مربوط به فعالیت‌های اصلی سازمان هستند. سیستم‌هایی که مربوط به امور داخلی سازمان می‌شوند سیستم‌های محیط داخلی و سیستم‌هایی که برای برقراری ارتباط با محیط خارج سازمان طراحی و اجرا می‌شوند سیستم‌های محیط خارجی گفته می‌شوند. شکل ۱۴ این دسته‌بندی را نمایش می‌دهد.

البته این مرزبندی کاملاً مشخص و تفکیک‌پذیر نیست اما قالب مناسبی برای دسته‌بندی سیستم‌ها ارائه می‌کند. در این طرح پیشنهادی تنها سیستم‌های صف و ستاد داخلی سازمان مورد نظر قرار می‌گیرند.

محیط	خارجی	سیستم‌های مدیریت مؤلفه‌های بیرونی سیستم‌های آگاهی‌رسانی سیستم‌های مرتبط با فرهنگ سازی	سیستم‌ها برقراری ارتباط بین سازمان و محیط سیستم روابط عمومی
	داخلی	سیستم‌های فعالیت اصلی سازمان نظام تولید رهنمودها	سیستم‌های پشتیبان مدیریت داخلی سازمان سیستم‌های منابع انسانی سیستم‌های مالی سیستم‌های اداری سیستم‌های اطلاعاتی
		صف	ستاد

فعالیت‌ها

شکل ۱۴ - سیستم‌های سازمان

۸-۳- فهرست سیستم‌های پیشنهادی

۸-۳-۱- سیستم‌های فعالیت اصلی سازمان

نظام تولید رهنمودها شامل

- (۱) مدل و فرایند برنامه‌ریزی و سیاستگذاری
- (۲) مدل و فرایند نظارت و ارزیابی
- (۳) سیستم دریافت خدمات پژوهش و مشاوره
- (۴) سیستم اطلاعاتی پشتیبان

۸-۳-۲- سیستم‌های پشتیبان مدیریت داخلی

سیستم مدیریت منابع انسانی (جذب، استخدام، بکارگماری، حقوق و دستمزد، ارزیابی، تشویق و تنبیه و اخراج)

سیستم‌های مالی

- (۱) سیستم بودجه‌بندی
- (۲) سیستم حسابداری دولتی
- (۳) سیستم حسابداری مدیریت
- (۴) سیستم قراردادها

سیستم‌های اداری

- (۱) سیستم روابط عمومی
- (۲) سیستم اطلاعات انبار
- (۳) سیستم ممیزی سیستم‌ها
- (۴) سیستم کارپردازی
- (۵) سیستم دبیرخانه و بایگانی
- (۶) سیستم کتابخانه و مرکز اسناد
- (۷) سیستم اموال

سیستم‌های اطلاعاتی

- (۱) سیستم گزارش‌های مدیریت

۸-۴- مشخصات و ویژگی‌های طراحی و اجرای سازمان

۸-۴-۱- مجری طراحی و اجرای سازمان

همانگونه که در بخش ۸-۲ آمد، پیشنهاددهندگان طرح پیشنهادی در قالب یک شخصیت حقوقی، مجری طراحی و اجرای سازمان خواهند بود. قرارداد طراحی و اجرای سازمان بین شخصیت حقوقی و کارفرما که منطقیاً سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور خواهد بود منعقد می‌شود و تمامی تعهدات متقابل بین طرفین قرارداد تنظیم می‌شود.

شخصیت حقوقی مجری به گونه‌ای سازماندهی می‌شود که بتواند نقش مدیریت پروژه طراحی و اجرای سازمان را به خوبی ایفا کند. سازمان مجری از طریق بکارگیری نیروی انسانی موردنیاز یا از طریق قراردادهای فرعی برای زیرپروژه‌های طراحی و اجرای سازمان، کل پروژه را به انجام خواهد رساند. شخصیت حقوقی مجری می‌تواند یک سازمان دولتی یا یک شرکت خصوصی باشد.

۸-۴-۲- طراحی

طراحی سازمان شامل سه دسته پروژه است که به ترتیب تقدم و تأخر عبارتند از:

(۱) نظام تولید رهنمودها

(۲) سازماندهی و طبقه‌بندی مشاغل

(۳) سیستم‌های پشتیبان مدیریت داخلی

نتایج طراحی نظام تولید رهنمودها تعیین می‌کند که نیروی انسانی صف سازمان باید چه مشخصاتی داشته باشد، چه سطوح سلسله مراتبی دارد، چه تخصصی موردنیاز است، چه نوع وظایفی به عهده دارد، چه ارتباطی با چه سطوحی و به چه شکلی دارد و از چه نوع فناوری و در چه سطحی استفاده می‌کند. این عوامل تا حدود زیادی نوع ساختار را دیکته می‌کنند. با سازماندهی و طبقه‌بندی مشاغل اندازه، ساختار و ارتباطات درون سازمان ترسیم می‌شود و نیازهای پشتیبانی و نیروی انسانی موردنیاز تعیین می‌گردند.

با تعیین ساختار و ترکیب نیروی انسانی، ویژگی‌های سیستم‌های پشتیبان مدیریت داخلی تعیین شده، تقسیم وظایف روشن می‌شود و طراحی سیستم‌های پشتیبان امکان‌پذیر خواهند شد. ترتیب اشاره شده تنها ترتیب زمانی انجام هر دسته از پروژه‌ها را نشان می‌دهد اما از جهت فنی تعامل رفت و برگشتی بین دسته‌های پروژه‌ها وجود خواهد داشت و می‌توان طراحی و اجرای برخی از پروژه‌ها یا برخی از مراحل آنها را زودتر یا دیرتر شروع کرد. تقدم و تأخر پروژه‌ها در بخش زمانبندی طراحی و اجرا به تفصیل آمده است.

یکپارچگی سیستم‌ها

در طراحی سیستم‌ها (خصوصاً سیستم‌های پشتیبان مدیریت داخلی) از یک متدولوژی واحد استفاده می‌شود. استراتژی اصلی در طراحی سیستم‌ها، یکنواختی در طراحی و توجه به ارتباط و وابستگی بین سیستم‌هاست به گونه‌ای که تعامل بین آنها کاملاً برقرار شود و ایجاد هماهنگی در اجرای تمامی سیستم‌ها را آسان‌تر نماید. علاوه بر این، یکپارچگی سیستم‌ها ایجاد یک سیستم اطلاعات مدیریت به صورت یکپارچه را برای توسعه آتی سازمان فراهم می‌نماید و مبنایی برای توسعه و طراحی دیگر سیستم‌های موردنیاز سازمان خواهد شد.

روش طراحی و اجرای سیستم‌ها

روش تحلیل طراحی و اجرای سیستم‌ها مبتنی بر روش توسعه ساخت یافته سیستم‌هاست که مشروح آن در کتاب‌های این روش از جمله پاورز، چنی و کراو (۱۹۹۰) آمده است. در اینجا با توجه به شرایط حاکم بر پروژه‌ها از جمله نداشتن سازمان و سیستم‌ها و همچنین نوع سیستم‌ها که اغلب سیستم‌های اطلاعاتی - عملیاتی در شکل دستی - رایانه‌ای هستند، این روش را در قالب مراحل کلی و فعالیت‌های زیر به کار می‌بریم:

مرحله اول: مطالعات اولیه یا تحقیق و بررسی

(۱) بررسی اولیه برای شناسایی نوع سیستم، ویژگی‌های کلی و ...

(۲) مطالعات امکانپذیری

مرحله دوم: تحلیل و طراحی عمومی

(۱) شناسایی ملزومات

(۲) طراحی مفهومی: مدلسازی منطقی سیستم

مرحله سوم: طراحی تفصیلی

(۱) طراحی فیزیکی: مدلسازی سیستم منطبق بر شرایط سازمان

(۲) تنظیم و تدوین رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماها

(۳) طراحی و تهیه نرم‌افزار

مرحله چهارم: اجرا

(۱) آموزش سیستم طراحی شده به افراد مربوطه در سازمان

(۲) اجرای فرایندهای سیستم

(۳) رفع مشکلات و مسائل

بسته به اینکه نوع سیستم موضوع پروژه دستی، رایانه‌ای یا دستی - رایانه‌ای باشد و سابقه وجود و پیاده‌سازی آن در موارد دیگر به چه اندازه باشد ممکن است در مورد آن پروژه برخی از

فعالیت‌های بالا حذف یا ترکیب شوند.

سطح فناوری مورد استفاده در سیستم‌ها

سیستم‌های صف و ستاد سازمان دارای ماهیت اطلاعاتی و عملیاتی (از نوع اداری) هستند و بنابراین منظور از فناوری در اینجا، محدود به فناوری اطلاعات خواهد بود. سطح فناوری مورد استفاده در سازمان باید با هدف تسهیل در انجام امور اطلاعاتی و عملیات اداری سازمان تعیین شود نه اینکه خود هدف باشد. با توجه به نوع سیستم‌ها، بدون تردید رایانه‌ای بودن سیستم‌ها کارایی فعالیت را افزایش می‌دهد. سیستم‌های اطلاعاتی - عملیاتی رایانه‌ای نیز دارای طیفی هستند که یک سر آن سیستم‌های بدون کاغذ قرار می‌گیرند. در طراحی این سیستم‌ها هدف ایجاد سیستم‌های بدون کاغذ است البته تا حد ممکن، زیرا محدودیت‌های حاکم بر سازمان‌های دولتی از بعد مسائل اداری و مالی (صادره از سوی سازمان‌های مرجع) اجرای کامل این هدف را امکان‌ناپذیر می‌نماید. بنابراین تا حد ممکن سیستم‌های سازمان بر روی یک سیستم عامل رایانه‌ای مشترک، با استفاده از یک محیط نرم‌افزاری مناسب و برای پیاده‌سازی در یک شبکه داخلی (محلی) طراحی و اجرا می‌شوند.

۸-۴-۳- اجرا

پس از انجام پروژه‌های پیشنهادی در مرحله طراحی و همچنین تشکیل سازمان مطابق بند ۸-۲، زمینه‌های اجرای پروژه‌ها در سازمان فراهم می‌شوند.

انتخاب و تأیید نیروی انسانی موردنیاز برای استخدام در سازمان که مشخصات آنها در مرحله طراحی پروژه تعیین شده، بهتر است به عهده مجری طراحی و اجرای پروژه‌ها باشد به این دلیل که مجری شایستگی تشخیص قابلیت‌های موردنیاز برای اجرای پروژه‌هایی را که خود طراحی کرده است بیشتر از هر شخصیت حقیقی یا حقوقی دیگر داراست.

با پذیرش استراتژی فوق در انتخاب و تأیید نیروی انسانی موردنیاز، مجری می‌تواند طبق برنامه از پیش طراحی شده، از افرادی در طراحی پروژه‌ها استفاده کند که در مرحله اجرا به استخدام سازمان درآیند و مجری پروژه‌ها، سیستم‌ها و رویه‌هایی شوند که خود طراحی کرده‌اند. با فرض آماده بودن تمام شرایط موردنیاز برای اجرای پروژه در سازمان، یک مدت زمان دوازده ماهه برای اجرای تمام پروژه‌ها پیش‌بینی می‌شود. برای هر یک از پروژه‌ها مراحل مشترک زیر طی می‌شوند:

(۱) آموزش نیروی انسانی مستخدم سازمان برای اجرای پروژه

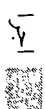
(۲) اجرای تمامی اجزای پروژه توسط نیروی انسانی آموزش دیده با نظارت مجری طراحی و

اجرا

(۳) رفع مشکلات و مسائل

۸-۴-۴- نتایج نهایی پروژه‌ها از لحاظ قالب

نتایج نهایی طراحی و اجرای پروژه شامل دو بخش گزارش‌های طراحی و اجرا و نرم‌افزارهای رایانه‌ای است. گزارش‌های طراحی و اجرای پروژه‌ها به صورت چاپی و فایل رایانه‌ای و همچنین فایل رایانه‌ای نرم‌افزارهای طراحی شده به همراه کد برنامه‌نویسی آنها، برای هر پروژه در ده نسخه به کارفرما تحویل داده می‌شود.



طراحی



زمان (ماه) پروژه	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	۱۱	۱۲	۱۳	۱۴	۱۵	۱۶	۱۷	۱۸	۱۹	۲۰	۲۱	۲۲	۲۳	۲۴	۲۵	۲۶	۲۷	۲۸	۲۹	۳۰	۳۱	۳۲	۳۳	۳۴	۳۵	۳۶	
نظام تولید رهنمودها																																					
سازماندهی و طبقه‌بندی																																					
سیستم مدیریت منابع انسانی																																					
سیستم بودجه بندی																																					
سیستم حسابداری دولتی																																					
سیستم حسابداری قیمت تمام شده																																					
سیستم قراردادها																																					
سیستم روابط عمومی																																					
سیستم اطلاعات انبار																																					
سیستم ممیزی سیستم‌ها																																					
سیستم کاربرداری																																					
سیستم دبیرخانه و بایگانی																																					
سیستم کتابخانه و مرکز اسناد																																					
سیستم اموال																																					
سیستم گزارش‌های مدیریت																																					

فصل نهم

طرح پیشنهادی طراحی و اجرای

نظام تولید رهنمودها

۹-۱- عنوان پروژه

طراحی و اجرای نظام تولید رهنمودها برای سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

۹-۲- شرح پروژه، هدف، ضرورت / اهمیت

به بخش ۷-۱ و ۷-۲ مراجعه شود.

۹-۳- تعریف واژه‌ها و اصطلاحات

به فصل هفتم مراجعه شود.

۹-۴- قلمرو و محدودیت‌ها

۹-۴-۱- قلمرو پروژه

قلمرو موضوعی: نظام تولید رهنمودها تنها معطوف به وظایف رسمی سازمان است و وظایف غیررسمی در آن نظر گرفته نمی‌شوند.

قلمرو سازمانی: سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور؛ نظام تولید رهنمودها در محدوده‌ای طراحی می‌شود که نیاز وظایف رسمی سازمان را تأمین کند و به دنبال طراحی و اجرای اجزایی نیستیم که نارسایی یا نیازهای دیگر سازمان‌ها را مرتفع سازد.

۹-۴-۲- محدودیت‌ها

(۱) این پروژه تنها در چارچوب محتوایی شناسایی شده و قالب زمانبندی شده در طرح

پیشنهادی تعریف می‌شود اگر چه ممکن است نتایج مطالعات انجام پروژه یا اجرا، اقلام و عناصر جدیدی را برای نظام پیشنهاد کند.

(۲) نظام تولید رهنمودها باید به گونه‌ای طراحی شود که متناسب با مدیریت در سطح عالی دولت و در سطح ملی باشد و بنابراین مدل‌ها، الگوها، ابزارها و رویه‌های طراحی شده متفاوت از این موارد در سطح سازمان می‌باشند. به همین دلیل در مرور سابقه علمی موضوع نیز تأکید بر مدیریت عالی و ملی خواهد بود.

۹-۵- چارچوب، پشتوانه نظری و روش پژوهش

چارچوب و پشتوانه نظری انجام این پروژه نظریه سیستم‌هاست که به تفصیل در پیوست الف آمده است. پارادایم مورد استفاده بیشتر پارادایم کیفی است و متدولوژی انجام پروژه روش‌های ساخت یافته طراحی سیستم می‌باشد. در خصوص هر یک از موضوعات، مبانی نظری به تفصیل در فصل هفتم آمده است.

۹-۶- مرور سابقه علمی موضوع

به فصل هفتم مراجعه شود.

۹-۷- نتایج نهایی پروژه

خروجی این پروژه سیستمی برای تولید رهنمود شامل اجزای زیر است:

- (۱) مدل فرایندی برای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری
- (۲) مدل محتوایی برای برنامه‌ریزی، سیاستگذاری، سازماندهی، هماهنگی، تخصیص منابع و کنترل
- (۳) مدل فرایندی و محتوایی نظارت و ارزیابی
- (۴) سیستم اطلاعات پشتیبان شامل رویه‌های جمع‌آوری، نگهداری، روزآمدسازی و اشاعه به همراه سیستم‌های اطلاعاتی - عملیاتی مورد نیاز و نرم‌افزارهای رایانه‌ای
- (۵) سیستم دریافت خدمات پژوهشی و مشاوره

۹-۸- مراحل انجام پروژه

شماره مرحله	عنوان و شرح مرحله	شماره فعالیت	فعالیت‌های اصلی هر مرحله	زمان انجام (ماه)
۱	طراحی مدل محتوایی برای برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، سازماندهی، هماهنگی، منابع و کنترل: در این مرحله مواردی که در تولید رهنمودهای برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، سازماندهی، هماهنگی، تخصیص منابع و کنترل برای حوزه‌ها و امور مختلف اطلاع‌رسانی باید در نظر گرفته شوند تعیین می‌شوند.	۱-۱	تعریف و تبیین وظایف برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، سازماندهی، هماهنگی، تخصیص منابع و کنترل برای سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور	۳
		۲-۱	تعریف و تبیین حوزه و اجزاء مختلف اطلاع‌رسانی مربوط به برنامه ریزی، سیاست‌گذاری، سازماندهی، هماهنگی، تخصیص منابع و کنترل	۳
		۳-۱	تعریف و تبیین چارچوب محتوایی ارتباط‌دهنده حوزه‌ها و اجزاء مختلف اطلاع‌رسانی با وظایف	۳
۲	طراحی مدل فرایندی برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری: در این مرحله مدلی طراحی می‌شود که رهنمودها باید از طریق طی مراحل، روبه‌ها و استفاده از ابزار آن و مدل محتوایی طراحی شده در مرحله قبل تولید شوند.	۱-۲	بررسی مدل‌های برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری	۲
		۲-۲	تعریف و تبیین رویکردها و ویژگی‌های موردنیاز برای مدل فرایندی برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور	۲
		۳-۲	طراحی مفهومی مدل فرایندی	۳
		۴-۲	ترکیب مدل محتوایی در مدل مفهومی فرایندی	۲
		۵-۲	طراحی فیزیکی مدل فرایندی	۳
۳	طراحی مدل نظارت و ارزیابی: در این مرحله مدلی طراحی می‌شود که چگونگی اجرای وظایف نظارت و ارزیابی را مشخص می‌کند.	۱-۳	تبیین موارد نظارت و ارزیابی	۱
		۲-۳	بررسی مدل‌های نظارت و ارزیابی	۱
		۳-۳	طراحی مفهومی مدل	۲
		۴-۳	طراحی فیزیکی مدل	۲
۴	طراحی سیستم دریافت خدمات پژوهشی و مشاوره: در این مرحله سیستمی شامل روبه‌ها و دستورالعمل‌ها برای استفاده از خدمات پژوهشی و مشاوره خارج سازمان طراحی می‌شود.	۱-۴	تعریف و تبیین انواع خدمات پژوهشی و مشاوره موردنیاز	۱
		۲-۴	طراحی روبه‌های دریافت انواع خدمات پژوهشی و مشاوره	۲
		۳-۴	طراحی مفهومی	۲
		۴-۴	طراحی فیزیکی	۲
۵	طراحی سیستم اطلاعات پشتیبان: در این مرحله یک سیستم اطلاعاتی برای جمع‌آوری، ذخیره، بازیابی و روزآمدسازی تمامی اطلاعات قابل سازماندهی موردنیاز برای نظام تولید رهنمودها طراحی می‌شود.	۱-۵	تعریف و تبیین اطلاعات مورد نیاز	۲
		۲-۵	طراحی روبه‌های جمع‌آوری اطلاعات	۱
		۳-۵	طراحی پایگاه اطلاعات	۲
		۴-۵	طراحی روبه‌های نگهداری، روزآمدسازی و اشاعه	۱
		۵-۵	طراحی روبه‌های عملیاتی	۱
		۶-۵	طراحی مفهومی سیستم اطلاعات	۲
		۷-۵	طراحی فیزیکی سیستم اطلاعات	۲
		۸-۵	تهیه نرم‌افزارهای رایانه‌ای سیستم اطلاعات	۶
۶	اجرای نظام: در این مرحله اجرای نظام که در پنج مرحله قبلی طراحی شده‌اند اجرا می‌شوند.	۱-۶	آموزش سیستم به نیروی انسانی مربوطه	۱
		۲-۶	اجرای سیستم	۱۰
		۳-۶	رفع مشکلات و مسائل	۸

۹-۹- زمانبندی انجام پروژه

زمان انجام (به ماه)																					شماره
۲۱	۲۰	۱۹	۱۸	۱۷	۱۶	۱۵	۱۴	۱۳	۱۲	۱۱	۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱	فعالیت
																					۱-۱
																					۲-۱
																					۳-۱
																					۱-۲
																					۲-۲
																					۳-۲
																					۴-۲
																					۵-۲
																					۱-۳
																					۲-۳
																					۳-۳
																					۴-۳
																					۱-۴
																					۲-۴
																					۳-۴
																					۴-۴
																					۱-۵
																					۲-۵
																					۳-۵
																					۴-۵
																					۵-۵
																					۶-۵
																					۷-۵
																					۸-۵

زمان انجام (به ماه)																				شماره	
۴۲	۴۱	۴۰	۳۹	۳۸	۳۷	۳۶	۳۵	۳۴	۳۳	۳۲	۳۱	۳۰	۲۹	۲۸	۲۷	۲۶	۲۵	۲۴	۲۳	۲۲	فعالیت
																					۱-۶
																					۲-۶
																					۳-۶

طرح پیشنهادی سازماندهی و طبقه‌بندی مشاغل

۱۰-۱- عنوان پروژه

سازماندهی و طبقه‌بندی مشاغل سازمان مدیریت امور اطلاع رسانی کشور

۱۰-۲- شرح پروژه، هدف، ضرورت / اهمیت

از زمانی که پدیده سازمان توجه اندیشمندان را به خود جلب کرده، موضوع ساختار سازمانی اهمیت خاص خود را داشته است. در مطالعات ساختار سازمانی همواره نحوه رسمیت و تکنیکهای رسمی سازی، سلسله مراتب، وحدت فرماندهی، نحوه تمرکز یا عدم تمرکز، ارتباطات، تخصص گرایی و تفکیک، بخش‌بندی و تلفیق بخشهای مختلف مدنظر قرار گرفته‌اند که همگی حکایت از جنبه‌های گوناگون ساختار سازمانی دارند. ساختار سازمانی در ساده‌ترین تعریف خود عبارت از تقسیم کار و ایجاد هماهنگی است و چارچوب روابط حاکم بر مشاغل، سیستم‌ها و فرایندهای عملیاتی و افراد و گروههایی را که برای نیل به هدف تلاش می‌کنند، نشان می‌دهد. لذا ساختار سازمانی یکی از سازوکارهایی است که سازمانها ناگزیر از کار بست آن هستند و هر سازمانی برای رسیدن به اهداف خاص خود نیازمند ساختاری مناسب و کارآمد است. در این میان سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور نیز از این قاعده مستثنی نبوده و نیازمند ساختاری است که به گونه‌ای طراحی شود که کارآمد بوده و تسهیل کننده سازمان در رسیدن به اهدافش باشد.

بدین منظور در پروژه حاضر سعی می‌شود تا ساختار سازمانی مناسب برای سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور طراحی و طبقه‌بندی مشاغل سازمان صورت گیرد. با عنایت به موارد فوق هدف این تحقیق رامی‌توان در قالب یک هدف کلی و چند هدف جزئی به صورت زیر بیان نمود:

هدف کلی: سازماندهی و طبقه‌بندی مشاغل سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

هدفهای جزئی

(۱) تدوین مبانی نظری سازماندهی متناسب با وضعیت سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی

کشور

(۲) مستند سازی تعیین‌کننده‌های ساختار سازمانی سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

(۳) ارائه الگوی تعیین میزان تمرکز، رسمیت و پیچیدگی برای سازمان مدیریت امور

اطلاع‌رسانی کشور

(۴) ارائه الگوی مناسب تجزیه و تحلیل و طبقه‌بندی مشاغل برای سازمان مدیریت امور

اطلاع‌رسانی کشور

۱۰-۳- تعریف واژه‌ها و اصطلاحات

ساختار سازمانی: ساختار سازمانی مجموعه راه‌هایی است که کار را به وظایف مشخص تقسیم می‌کند و هماهنگی میان آنها را فراهم می‌سازد (مینتزبرگ، ۱۹۷۹، ۲) و روابط گزارش‌دهی، کانالهای ارتباط رسمی، تعیین مسئولیت و تفویض اختیار تصمیم‌گیری را روشن می‌سازد (هاج و آنتونی، ۱۹۹۱، ۳۰۳).

رسمیت: رسمیت اندازه‌ای از مکتوب بودن مقررات، قوانین، رویه‌ها و ارتباطات در سازمان است به جای اینکه شفاهی باشد (مارش و مری، ۱۹۸۱، ۵۰).

تمرکز: تمرکز به درجه عدم انعطاف در تصمیم‌گیری و ارزیابی فعالیتها به صورت متمرکز اشاره دارد (فردریکسون، ۱۹۸۶، ۲۸۲).

پیچیدگی: پیچیدگی به میزان تفکیک افقی، تفکیک عمودی و تفکیک جغرافیایی در سازمان اطلاق می‌شود (مینتزبرگ، ۱۹۸۷).

تجزیه و تحلیل شغل: عبارت است از جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل کامل اطلاعات در زمینه وظایف و فعالیتهای هر شغل به منظور تعیین ماهیت عوامل تشکیل‌دهنده و مسئولیت‌های مربوط به آن. به عبارت دیگر، تجزیه و تحلیل مشاغل به عمل مطالعه، کشف و ثبت جنبه‌های مشخص و اساسی هر یک از مشاغل در سازمان اطلاق می‌شود (میرسپاسی، ۱۳۸۰، ۸۷).

روابط بین سازمانها: روابط بین سازمانها به معنای روابط الگو شده بین دو یا چند سازمان است و از کنش و رفتار بین آنها ناشی می‌شود (علیدوستی، ۱۳۸۰، ۲).

شرح شغل: شرح شغل نوشته‌ای است در مورد آنچه که صاحب شغل انجام می‌دهد، شیوه‌ای که او این کار را انجام می‌دهد و شرایطی که در آن شرایط، کار مزبور انجام می‌شود (دسلر، ۱۳۷۸، ۵۴).

۱۰-۴- قلمرو و محدودیتها

۱۰-۴-۱- قلمرو پروژه

قلمرو موضوعی: طراحی ساختار سازمانی و طبقه‌بندی مشاغل

قلمرو سازمانی: سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

۱۰-۴-۲- محدودیتها

(۱) جدید بودن موضوع فعالیت سازمان و نبود الگوی مشابه

(۲) الزام به رعایت مقررات اداری و استخدامی کشور در سازماندهی و طبقه‌بندی مشاغل

(پیوست ج)

۱۰-۵- چارچوب، پشتوانه نظری و روش پژوهش

۱۰-۵-۱- پشتوانه نظری

این پروژه مبتنی بر نظریه ساختارهای سازمانی مکانیکی و ارگانیکی برنز و استاکر است (برنز و استاکر ۱۳۷۹، ۳۹۵-۳۹۷). یک سازمان مکانیکی مناسب شرایطی است که باثبات و پایدار باشد. ویژگی‌های سازمانهای مکانیکی به شرح زیر است:

(۱) وظایف و امور تخصصی تفکیک می‌شوند به گونه‌ای که سازمان بتواند مسئله‌ها و امور

تخصصی را که با آنها روبرو می‌شود (بر آن اساس) تفکیک نماید.

(۲) ماهیت مجرد و انتزاعی هر کار تخصصی ویژه که باید با شیوه‌های فنی خاص انجام شود و

دارای اهداف مشخص است از سایر کارها متمایز می‌گردد؛ یعنی کسانی که این وظایف

یا کارهای ویژه و تخصصی را انجام می‌دهند علاقه شدید دارند که شیوه‌های انجام دادن

کار را بهبود بخشند و وسایل و ابزار جدیدی به کار گیرند.

(۳) هماهنگ کردن واحدها: در سلسله مراتب اختیارات سازمانی و سطوح مختلف مدیریت،

کارها بوسیله سرپرستان مستقیم واحدها انجام شود و این افراد به نوبه خود مسئول نظارت

بر کارها هستند که در بخش خاص و متعلق به آنها انجام می‌گیرد، این واحدها باید با هم

سازگار باشند.

(۴) تعیین حقوقی که به هر مقام سازمانی تعلق می‌گیرد، مشخص کردن تعهدات او و سرانجام

تعیین روشهایی که وی مورد استفاده قرار می‌دهد.

(۵) بیان حقوق، تعهدات و روشهای فنی در قالب مسئولیتهایی که بر عهده مقام سازمانی

گذارده می‌شود.

- (۶) تعیین ساختار کنترل، اختیارات و ارتباطات، در سلسله مراتب اختیارات سازمانی.
- (۷) باید از طریق افزایش دانش مقامات ساختار مبتنی بر سلسله مراتب اختیارات سازمانی را تقویت کرد.
- (۸) رابطه متقابل اعضای سازمان مسیر عمودی می‌پیماید، یعنی رابطه باید به صورت رئیس و مرئوسی باشد.
- (۹) کارها، نوع رفتار و وظایف طبق بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و تصمیمات اتخاذ شده به وسیله سرپرستان و مقامات ارشد به اجرا در می‌آید.
- (۱۰) میزان وفاداری افراد به سازمان و فرمانبرداری یا اطاعت از مقامات ارشد به عنوان پیش فرضی برای به عضویت درآمدن سازمان است.
- (۱۱) برای دانش، تجربه و مهارت‌هایی که در درون سازمان وجود داشته باشد در مقایسه با آنچه در خارج از سازمان وجود دارد اهمیت بیشتری قائل می‌گردند.
- اگر شرایط در حال تغییر باشد و پیوسته مسئله‌های تازه‌ای به وجود آید و نیز نتوان شرایط یا موقعیتهای آینده را پیش‌بینی کرد و بر آن اساس وظایف و کارهایی را که باید انجام داد بر حسب تخصص‌ها و با توجه به سلسله مراتب اختیارات سازمانی تفکیک نمود سیستم مدیریت ارگانیک مناسب خواهد بود. ساختار ارگانیک دارای ویژگی‌های زیر است:
- (۱) کارهای عمومی که باید انجام شود به گونه‌ای است که افراد می‌توانند با دانشها، تجربه‌ها و تخصص‌های خاص آنها را انجام دهند.
- (۲) اهمیت واقعی هر کار از زاویه موقعیت کلی حاکم بر سازمان مورد توجه قرار می‌گیرد.
- (۳) تعدیل و تغییر دائمی هر یک از کارها از طریق ایجاد رابطه متقابل با سایر امور انجام می‌شود.
- (۴) نمی‌توان مسئولیت‌ها را بر اساس حقوق، تعهدات و روشهای محدود و مشخص تعیین کرد. همچنین نمی‌توان مسئله را به مقامات بالاتر، پائین تر یا اطرافیان به عنوان مقام مسئول ارجاع نمود.
- (۵) داشتن تعهد به سازمان بدون توجه به میزان تخصص.
- (۶) یک ساختار شبکه کاری، نوع ارتباطات، میزان اختیارات، و شیوه اعمال کنترل را تعیین می‌نماید. نوع تنبیه یا تقدیر از کسی که در سازمان عهده‌دار نقش خاصی است، بر اساس منافع کل سیستم تعیین می‌شود و نه بر اساس قراردادی که بین او و بین یک مقام ارشد سازمانی به نمایندگی از طرف یک شخصیت حقوقی سازمان بسته می‌شود.

(۷) رئیس سازمان دارای اختیارات مطلق نیست؛ دانش فنی یا تجاری در جای جای سازمان وجود خواهد داشت و این حالت موجب می‌شود که بر حسب ضرورت برای اعمال کنترل و و ایجاد ارتباطات مراکز تخصصی بوجود آید.

(۸) ارتباطات در سازمان به صورت افقی و نه عمودی برقرار می‌گردد، ارتباطات بین مقام‌های مختلف بیشتر جنبه مشاوره و نه فرماندهی به خود می‌گیرد.

(۹) محتوای ارتباطات که دربرگیرنده اطلاعات است بیشتر جنبه پیشنهاد و توصیه دارد و نه بخشنامه، دستورالعمل و تصمیمات اتخاذ شده به وسیله مقامات بالاتر.

(۱۰) پیشرفت سازمان از نظر فنی و مادی و نیز توسعه سازمان بیش از وفاداری و فرمانبرداری اهمیت دارد.

(۱۱) سازمان به هرنوع همکاری و تخصصی که در صنعت مربوطه و در دنیای خارج از سازمان اهمیت دارد، ارج می‌نهد.

یکی از نکته‌های مهمی را که باید در اینجا اشاره کرد این است که اگر چه سیستم‌های ارگانیکی همانند سیستم‌های مکانیکی دارای سلسله مراتب اختیارات سازمانی نیستند ولی در آنها نوعی طبقه‌بندی قابل مشاهده است. پستهای سازمانی را بر اساس ارشدیت یعنی تخصص بالاتر تفکیک می‌نمایند. در فرایند تصمیم‌گیری‌های گروهی اغلب، مقامات ارشد و با سابقه حرف آخر را می‌زنند. در سیستم ارگانیکی یک پیش‌فرض اصلی مشاهده می‌شود مبنی بر اینکه کسی صاحب اختیار و اقتدار می‌گردد که نسبت به بقیه از توانایی و آگاهی‌های بیشتری برخوردار باشد. معمولاً میزان اختیارات از طریق اجماع تعیین می‌گردد.

دومین مطلب هم این است که میزان تعهد به سازمان در سیستم‌های ارگانیکی نسبت به سیستم‌های مکانیکی بسیار گسترده‌تر است. در واقع انتظار می‌رود که فرد متخصص نسبت به کار تخصصی خود تعهد داشته باشد. مطلب دیگر این است که در سیستم ارگانیکی به ندرت می‌توان بین سازمان رسمی و غیر رسمی فرق قائل شد.

سوم، اعضای سازمان دارای باورهای مشترک درباره ارزشها و هدف‌های سازمان هستند و همین پدیده می‌تواند جای خالی سیستم فرماندهی مبتنی بر سلسله مراتب اختیارات سازمانی را که در سیستم مکانیکی مشاهده می‌شود پر نماید. رشد و افزایش ارزش‌ها، باورها و رفتارهای نهادینه‌شده به صورت تعهدات، عقاید و منش‌هایی متجلی می‌شود که چون هاله‌ای سازمان را فرا می‌گیرد و همین ویژگی می‌تواند کسر و کمبود ساختار رسمی را جبران نماید.

۱۰-۵-۲- روش پژوهش

روش اصلی این پژوهش یک مطالعه تطبیقی مبتنی بر روش اسنادی است. مک

نیل در مورد ارتباط موضوع و روش معتقد است موضوع، روش را دیکته می‌کند (چارتون ۲۰۰۰، ۲۷۳) روش اسنادی (کتابخانه‌ای) اشاره به تحلیل ثانویه داده‌ها یا اطلاعات چاپ شده یا نشده دارد (چارتون ۲۰۰۰، ۲۱۸) و مجلات، روزنامه‌ها، کتابها و اسناد حاوی اطلاعات کمی و کیفی برای تحلیل را تشکیل می‌دهند. علت رویکرد تطبیقی در این پژوهش، تلاش برای طراحی مدل جامع و کاراست. یک دیدگاه تطبیقی، ضعف طرح تحقیق (با رویکرد غیر تطبیقی) را مشخص می‌کند و به محقق کمک می‌کند تا کیفیت تحقیق را بالا ببرد. تأکید اصلی تحقیق تطبیقی، شباهت‌ها و تفاوت‌های بین واحدهای مورد مقایسه است (نیومن ۲۰۰۰، ۴۰۱).

در این پژوهش برای تقویت مبنای علمی ساختار طراحی شده از روش پیمایشی از نوع توصیفی نیز استفاده می‌شود. تحقیق پیمایشی یکی از روشهای گردآوری، تنظیم و تحلیل داده‌هاست (داوس ۱۳۷۶، ۱۶) که مبتنی بر پرسشنامه می‌باشد. تکنیکهای مورد استفاده در این پژوهش تحلیل محتوای اسناد و پرسشنامه خواهد بود.

۱۰-۶- مرور سابقه علمی

۱۰-۶-۱- ساختار سازمانی^۱

ساختار سازمانی چارچوب روابط حاکم بر مشاغل، سیستم‌ها و فرایندهای عملیاتی و افراد و گروههایی است که برای نیل به هدف تلاش می‌کنند (برنی و گریفین ۱۹۹۲، ۳۱۵) و مجموعه راه‌هایی است که کار را به وظایف مشخص تقسیم و هماهنگی میان آنها را فراهم می‌سازد (مینتزبرگ ۱۹۷۹، ۲). ساختار، توزیع قدرت در سازمان را نشان می‌دهد و صرفاً یک سازوکار هماهنگی نیست بلکه فرایندهای سازمانی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. ساختار سازمانی به الگوهای روابط درونی سازمان، اختیار و ارتباطات دلالت دارد (فردریکسون ۱۹۸۶، ۲۸۲) و روابط گزارش دهی، کانالهای ارتباط رسمی، تعیین مسئولیت و تفویض اختیار تصمیم‌گیری را روشن می‌سازد (هاج و آنتونی ۱۹۹۱، ۳۰۳).

اگرچه مفهوم ساختار سازمانی یک حقیقت است و بر هر کسی در سازمان اثر می‌گذارد و همه به نوعی با آن سروکار دارند، ولی کم و بیش مفهومی انتزاعی است. بین ساختار سازمانی و نمودار سازمانی تمایز قائل می‌شوند. ساختار سازمانی که مفهوم کلی‌تری است، بوسیله نمودار سازمانی نشان داده می‌شود (کست و روزنویگ ۱۹۸۵، ۱۱۵). در نمودار سازمانی روابط اختیار، کانالهای ارتباط رسمی و گروههای کاری رسمی و خطوط

^۱ Organizational Structure

رسمی پاسخگویی نمایان است (آرنولد و فلدمن ۱۹۹۱، ۲۹۰). بنابراین می‌توان گفت ساختار، آئینه تمام نمای قواعد، مقررات، رویه‌ها، استانداردها، جایگاه تصمیم‌گیری، نحوه ارتباطات، تفکیک بخشها مشاغل و تلفیق آنها و سلسله مراتب اختیارات است. مفهوم نسبتاً ساده و ملموس از ساختار به شکل نمودار سازمانی، نمایان می‌شود که یک نماد قابل رؤیت از کل فعالیتهای شیوه‌های ارتباطی و فرایندهای سازمانی است. پس می‌توان اینگونه استدلال کرد که نمودار سازمانی، تلخیص و تجریدی از واقعیت ساختار سازمانی است.

۱۰-۶-۲- ابعاد ساختار سازمانی^۱

در تعیین ابعاد ساختاری، عوامل زیادی را برشمرده‌اند و این عوامل با توجه به دید و نگرش اندیشمندان دارای تنوع زیادی است. شاید اگر محققین در نظر بگیرند که چرا عواملی که برمی‌شمارند، جزو ابعاد ساختاری است، از تنوع و تعدد این ابعاد کاسته خواهد شد (بلکبرن ۱۹۸۲، ۵۹). از جمله این عوامل می‌توان به اجزای اداری، استقلال، تمرکز، پیچیدگی، تفویض اختیار، تفکیک، رسمیت، تلفیق، حرفه‌ای‌گرایی، حیطه نظارت، تخصص‌گرایی، استاندارد سازی و تعداد سطوح سلسله مراتب عمودی اشاره کرد (راینز ۱۹۸۷، ۵۴) که اکثر نظریه پردازان سازمانی از میان آنها روی سه بعد تمرکز، رسمیت و پیچیدگی اتفاق نظر دارند. ابعاد ساختاری بیانگر ویژگی‌های درونی سازمان هستند و شدت یا ضعف هر کدام از این سه بعد در شکل‌گیری کلی ساختار سازمانی مؤثر است. لازم به ذکر است که عوامل اشاره شده بطور مستقیم یا غیرمستقیم در این سه بعد مستتر هستند و عدم توافق اندیشمندان روی این عوامل از نحوه تعاریف عملیاتی آنان نشأت می‌گیرد. در ادامه به توضیح سه بعد تمرکز، رسمیت و پیچیدگی می‌پردازیم:

پیچیدگی: پیچیدگی^۲ درجه‌ای از تخصصی کردن افراد برحسب متخصصین شغلی در داخل سازمان است (فرای و اسلوکام ۱۹۸۴، ۲۲۶) و ممکن است بوسیله تعداد مکانهایی که کار در آنجا می‌شود، تعداد مشاغلی که انجام می‌شود و تعداد سلسله مراتبی که وظایف مختلف را انجام می‌دهند، تعریف شود. سازمانی که به طور همزمان دارای سطوح سلسله مراتب زیاد (تفکیک عمودی)، حیطه نظارت گسترده (تفکیک افقی) و مکانهای جغرافیایی چندگانه باشد، بسیار پیچیده است.

تفکیک افقی^۳ به درجه‌ای از تفکیک بین واحدها براساس افراد، کاری که انجام می‌دهند و تحصیلات و آموزشی که دارند، دلالت می‌کند. وقتی سازمان به دانش و مهارتهای تخصصی زیادی نیاز دارد، پیچیدگی افزایش می‌یابد، ارتباطات بین افراد مشکل شده و هماهنگی مشکل‌تر

^۱ Dimensions of Organization Structure

^۲ Complexity

^۳ Horizontal differentiation

می‌شود. تخصصی کردن مشاغل این معضل را شدت می‌بخشد. دو نوع شناخته شده تفکیک افقی، تخصص‌گرایی و تقسیم سازمان به بخشهای مختلف است که افزایش هر کدام موجب افزایش پیچیدگی می‌شود (راینز ۱۹۸۷، ۵۶-۵۸).

تفکیک عمودی^۱ به عمق ساختار دلالت دارد و افزایش این نوع تفکیک، تعداد سطوح سلسله مراتب را افزایش می‌دهد. سلسله مراتب زیاد، فاصله بین مدیریت عالی با عملیات واقعی و همچنین تحریف ارتباطات را افزایش می‌دهد و هماهنگی بین تصمیمات پرسنل مدیریتی و نظارت بر عملیات را برای مدیریت عالی مشکل می‌سازد. تفکیک افقی و عمودی وابسته به هم هستند، افزایش تخصص‌گرایی وظایف هماهنگی را افزایش می‌دهد و افزایش نیاز به هماهنگی موجب تفکیک عمودی می‌شود.

با وجود مکانهای مختلف در نواحی جغرافیایی مختلف، پیچیدگی افزایش می‌یابد. تفکیک جغرافیایی^۲ به پراکندگی ادارات، کارخانه‌ها و کارکنان سازمان در مناطق جغرافیایی مختلف اشاره دارد. تفکیک جغرافیایی، تفکیک افقی و عمودی را گسترش می‌دهد. یک سازمان وقتی واحد تولید و بازاریابی را از هم تفکیک می‌کند، ممکن است این واحد بازاریابی در چند ناحیه جغرافیایی فعالیت کند که موجب پیچیده‌تر شدن سازمان می‌شود (راینز ۱۹۸۷).

رسمیت: رسمیت^۳ اندازه‌ای از مکتوب بودن مقررات، قوانین، رویه‌ها، توصیه‌های آموزشی و ارتباطات در سازمان است بجای اینکه شفاهی باشد (مارش و منری ۱۹۸۱، ۵۰). رسمیت یکی از جنبه‌های مهم ساختار سازمانی است تا جائیکه عده‌ای ساختار سازمانی را چارچوب سازمان، مقررات تعامل، ابزار کنترل و رویه‌های انجام کار می‌دانند (ویلنوت ۱۹۸۱، ۴۷۲).

رسمیت برای کاهش تنوع صورت می‌گیرد و هماهنگی را تسهیل می‌کند. از مزایای رسمیت بالا این است که ابهام را از بین می‌برد ولی در عوض اختیار تصمیم‌گیری را از افراد سلب می‌کند.

تمرکز: تمرکز^۴ به درجه خشکی در تصمیم‌گیری و ارزیابی فعالیتها بصورت متمرکز و به درجه‌ای از متمرکز بودن تصمیمات در یک نقطه از سازمان اشاره دارد (راینز ۱۹۸۷، ۷۳). تمرکز به توزیع اختیار در سازمان بر می‌گردد و تعیین می‌کند که چه کسی حق تصمیم‌گیری دارد (فرای و اسلوکام ۱۹۸۴، ۲۲۵). اختیار یک حق ذاتی در پستهای مدیریتی است که بر مبنای آن می‌توانند دستوراتی را صادر کنند و انتظار دارند دستورات صادره اطاعت شود.

^۱ Vertical differentiation

^۲ Spatial differentiation

^۳ Formalization

^۴ Centralization

۱۰-۶-۳- تعیین کننده‌های ساختار

نگرش اقتضایی که یک تفکر غالب در تئوری سازمان است، بر این نکته تأکید دارد که اعتبار، اثربخشی و کارایی و بهره‌وری ساختار سازمانی به عوامل اقتضایی، استراتژی، فناوری، محیط و طرح سازمانی بستگی دارد. باید توجه داشت که آنچه امروز یک عامل مهم اقتضایی برای سازمان تلقی می‌شود، در آینده ممکن است با عامل دیگری جایگزین شود و یک ساختار سازمانی اثربخش و کارا باید بتواند بین سازگاری داخلی (رسمیت، تمرکز، پیچیدگی) و سازگاری خارجی (اندازه، فناوری، استراتژی، محیط) سازمان تعادل برقرار کند. توجه به عوامل اقتضایی در محیط متلاطم امروزی امری حیاتی است و در مواردی بقای سازمان را رقم می‌زند. از اینرو ساختار باید با در نظر داشتن این عوامل طراحی شود تا بتواند زمینه تحقق اهداف و استراتژیهای سازمان را فراهم کند (بلای و دیگران ۱۹۹۶، ۱۶۵۰).

استراتژی: استراتژی^۱ می‌تواند به عنوان تعیین اهداف بنیادی بلندمدت، اتخاذ شیوه کار و تخصیص منابع لازم برای تحقق این اهداف تعریف شود. نخستین بار پذیرش اهداف و استراتژی به عنوان عوامل تعیین کننده ساختار سازمانی در مفروضات اقتصاد کلاسیک مطرح گردید. به اعتقاد پیتز دراگر، ساختار وسیله‌ای است برای حصول اهداف بلندمدت و کوتاه مدت سازمان، از اینرو هر نوع بحث و بررسی پیرامون ساختار باید با اهداف و استراتژی آغاز گردد (رابینز ۱۹۸۷، ۸۶).

اندازه سازمان:^۲ اندازه یکی از عوامل اثرگذار روی ساختار سازمان و فرایندهای آن است. در مورد رابطه بین اندازه و ساختار نظرات متفاوتی ارائه شده است و عده‌ای آن را از علل ساختار و بعضی نتیجه ساختار می‌دانند. ولی آنچه مسلم است اندازه یکی از عوامل اثرگذار بر ساختار در کنار سایر عوامل می‌باشد (آرنولد و فلدمن ۱۹۸۶، ۳۶۱). یکی از مباحث بسیار جدی پیرامون اهمیت اندازه سازمان به عنوان عامل تعیین کننده ساختار سازمانی بوسیله پیتز بلاو مطرح گردیده است. وی براساس تحقیقاتش در مورد مؤسسات دولتی، دانشگاهها و فروشگاهها دریافت که اندازه سازمان مهمترین عامل مؤثر ساختار سازمانهاست (رابینز ۱۹۸۷، ۱۰۶).

فناوری: فناوری^۳ به اطلاعات، تجهیزات، فنون و فرایندهای لازم برای تبدیل نهاده‌ها به ستاده‌ها اطلاق می‌شود (رابینز ۱۹۸۷، ۱۲۵). مطالعات نشان می‌دهد که فناوری روی پرسنل سازمان، وظایف، طراحی سیستم‌های کنترل، هزینه‌ها و دستمزدها، تفکیک مدیریت از مالکیت، حیطه نظارت مدیران و ساختار سازمان بطور کلی تأثیر دارد (سینگ ۱۹۸۶، ۸۰۰).

^۱ Strategy

^۲ Organization size

^۳ Technology

محیط: محیط^۱ به معنای عوامل خارج از سازمان است که اثربخشی عملیات روزمره و رشد بلندمدت سازمان را تحت تأثیر قرار می‌دهند و سازمان کنترل کمی روی آنها دارد و یا اصلاً آن عوامل قابل کنترل بوسیله سازمان نیستند (آرنولد و فلدمن ۱۹۸۶، ۲۸۴).

در یک تقسیم‌بندی، محیط را به محیط عمومی و اختصاصی تقسیم می‌کنند. محیط عمومی همه چیز را در بر می‌گیرد؛ چیزهایی نظیر عوامل اقتصادی، شرایط سیاسی، محیط اجتماعی، ساختار حقوقی، وضعیت زیست بومی و شرایط فرهنگی. محیط عمومی همه شرایطی که بر سازمان تأثیراتی داشته ولی وابستگی آنها نسبت به سازمان واضح و روشن نیست را در بر می‌گیرد اما محیط اختصاصی، بخشی از محیط سازمان بوده که بطور مستقیم با سازمان در تحقق اهدافش مرتبط می‌شود (رابینز ۱۹۸۷، ۱۵۲).

قدرت-کنترل^۲: تاکنون به استراتژی، اندازه، فناوری و محیط به عنوان عوامل تعیین‌کننده مستقل ساختار سازمانی اشاره شد اما آنچه که مسلم است، هیچکدام از این متغیرهای اقتضایی، بطور کامل تعیین‌کننده ساختار نیستند. هر کدام از آنها در تشریح بخشی از ساختار، نقش دارند. در بهترین شرایط، این عوامل چهارگانه فقط پنجاه تا شصت درصد تغییرپذیری در ساختار را تشریح می‌کنند. دیدگاه قدرت کنترل مطرح می‌کند که قدرت و کنترل می‌تواند آنچه را که مبهم مانده به نحوی شایسته تبیین و تشریح نماید. براساس این دیدگاه در هر زمان ساختار یک سازمان تا حد زیادی نتیجه اقدامات صاحبان قدرت آن سازمان در انتخاب ساختاری است که می‌خواهند به مدد آن کنترل خود را حداکثر سازند (رابینز ۱۹۸۷).

۱۰-۶-۴- دو عنصر کلیدی ساختار: تفکیک و تلفیق

دلیل وجود سازمان این است که گروهی از افراد باید وظایفی را بصورت مؤثر و کارا انجام دهند که هر یک از آنها به تنهایی قادر به انجام آن وظایف نیستند. از طریق فرایند تفکیک^۳، سازمان به وظایف کلی و فرعی تقسیم می‌شود و همچنین وظایف را به واحدهای مختلف واگذار می‌کند و وضعیت افراد را در هر واحد مشخص می‌کند. این فرایند تفکیک، سازمان را قادر می‌سازد که وظایف کلی پیچیده را به وظایف تخصصی تقسیم کند تا بطور اثربخش و کارا انجام گیرند (هاج و آنتونی ۱۹۹۱، ۲۹۸). تفکیک در سازمان، نوعی واکنش به عدم اطمینان محیطی است. هر چه محیط سازمان پیچیده باشد، باید تفکیک بیشتری صورت گیرد (دفت ۱۹۹۱، ۵۸).

همزمان با انجام فرایند تفکیک، باید فعالیتها و وظایف را برای هماهنگی کلی با هم تلفیق

^۱ Environment

^۲ Power- Control

^۳ Differentiation

کرد. این مسؤولیت بدیهی و اولیه هر شخصی است که دارای پست مدیریتی است. همه وظایف مدیریت بطور ضمنی، هماهنگی فعالیتها را در بر دارد تا مدیر بتواند وظایف تفکیک شده در سازمان را با هم تلفیق کند. ساختار سازمانی می‌تواند این فرایند تلفیق را تسهیل کند یا به تعویق اندازد (هاج و آتونی ۱۹۹۱، ۲۹۸). در محیطهای پیچیده که تفکیک بیشتری صورت می‌گیرد باید تلفیق بیشتری نیز صورت گیرد ولی بدون توجه به ثبات محیطی نیز، تلفیق ضروری است.

۱۰-۶-۵- مبانی سازماندهی

قبل از هر چیز باید تأکید کرد که در سازماندهی هیچ طریقی به عنوان بهترین راه وجود ندارد که در تمام سازمانها یا موقعیتهای عملی باشد. الگویی که برای سازماندهی بکار می‌رود به موقعیتهای و همچنین به اعتقادات مدیرانی بستگی دارد که تصور می‌کنند الگوی خاصی در وضعیت یا موقعیت معین، آنها را یاری خواهد کرد.

طرح کلاسیک سازماندهی از زمانی که مدیریت به عنوان یک رشته در دانشگاهها مورد توجه واقع شد وجود داشته است. طرح کلاسیک عبارت است از یک ساختار سازمانی دارای نظام سلسله مراتب رئیس و مرئوس به شکل هرم که در واقع سیستم پیچیده‌ای از مکانیزمهای مختلف، قوانین و مقررات و روشهاست. این سیستم ماهیتاً دارای نظم و انضباط است و مسئولیتهای افراد برحسب مقامشان در سلسله مراتب سازمانی معین شده است.

در سالهای اخیر نوع جدیدی از سازماندهی مورد نظر قرار گرفته است که در آن حداقل تقسیم وظایف بطور رسمی دیده می‌شود و بیشتر ماهیت غیررسمی دارد. انواع سازماندهی بصورت زیر می‌باشند:

سازماندهی بر مبنای وظیفه: سازماندهی بر مبنای وظیفه به طبیعت کار، مهارتها و فناوری که برای انجام دادن آن نیاز است، بستگی دارد. بوروکراسی‌ها اغلب به این طریق بخش‌بندی می‌شوند. بخش‌بندی وظیفه‌ای اغلب در شرکتهای تولیدی کوچک یافت می‌شود. در داخل یک بخش، کار ممکن است به قسمتهای ریزتری تقسیم شود. برای مثال بخش مالی ممکن است شامل بخشهایی برای حسابهای دریافتی، حسابهای پرداختی، اعتبار و صورت دستمزدها باشد (دوبرین، ایرکلند، و ویلیامز ۱۹۸۹، ۲۱۲).

سازماندهی بر مبنای محصول: در این ساختار، بخشهای مختلف سازمان براساس نوع محصول، نوع خدمت، گروهی از محصولات، نوع کار، طرحها یا برنامه‌های اصلی سازماندهی می‌شوند. هنگامی که محیط نامطمئن، فناوری پیچیده و دواير سازمانی وابستگی بسیاری زیادی به یکدیگر دارند و نیز زمانی که اعمال نفوذ عوامل خارجی زیاد و تطابق با محیط از اهمیت بالایی برخوردار

است، چنین ساختاری بسیار مناسب است (دفت ۱۹۹۸، ۲۱۷).

سازماندهی بر مبنای مشتری (ارباب رجوع): سازماندهی بر مبنای مشتری یک ساختار سازمانی بر مبنای نیازهای مشتریان می‌باشد. وقتی که هر دسته از مشتریان یا ارباب رجوع برای خرید کالاها یا خدمات موردنظر خود به واحدی مراجعه می‌کنند که زیر نظر یک مدیر قرار دارد تقسیم کار برحسب ارباب رجوع یا مشتری تحقق یافته است (دوبرین، ایرکلند، و ویلیامز ۱۹۸۹، ۲۱۴). در این نوع سازماندهی، بخشها به منظور خدمت به مشتریان خاصی سازماندهی می‌شوند (دسلر ۱۹۹۸، ۲۲۰).

سازماندهی بر مبنای ناحیه جغرافیایی: سازماندهی بر مبنای ناحیه جغرافیایی عبارتست از گروهبندی بخشها بر مبنای ناحیه جغرافیایی. در این ساختار سازمانی، همه فعالیتهای شرکت در نواحی جغرافیایی به یک مدیر گزارش می‌شود (دوبرین، ایرکلند و ویلیامز ۱۹۸۹، ۲۱۴). سازمانی که چنین ساختاری داشته باشد می‌تواند خود را با نیازهای خاص هر منطقه وفق دهد و کارکنان در پی تأمین اهداف منطقه‌ای بجای اهداف کشوری یا ملی هستند. در این سازمانها، ایجاد هماهنگی در داخل واحدهای هر منطقه مورد تأکید قرار می‌گیرد بجای اینکه بین همه مناطق جغرافیایی یا سراسر کشور هماهنگی ایجاد کند (دفت ۱۹۹۸، ۲۲۰).

سازماندهی بر مبنای فرایند: سازماندهی بر مبنای فرایند عبارتست از گروهبندی تلاشها بر مبنای فعالیتهای انجام شده بوسیله بخش‌های سازمانی. فرایند یا تجهیزات بکار برده شده در تولید یک محصول، ممکن است مبنایی برای یک طرح بخش‌بندی باشد. قرار دادن همه ماشینهای کنترل در یک بخش و ماشینهای تراش در بخش دیگر نشان دهنده سازماندهی به وسیله تجهیزات می‌باشد (دوبرین، ایرکلند و ویلیامز ۱۹۸۹، ۲۱۵).

ساختار ترکیبی (پیوندی):^۱ واقعیت این است که در دنیا سازمانهایی هستند که ساختار آنها بصورت هیچ شکل گفته شده نیست. امکان دارد ساختار یک سازمان بطور همزمان تمرکز چند جانبه‌ای روی محصول و وظیفه، یا محصول و منطقه جغرافیایی داشته باشد. به چنین ساختارهایی، ساختار ترکیبی (پیوندی) گفته می‌شود (دفت ۱۹۹۸، ۲۲۰).

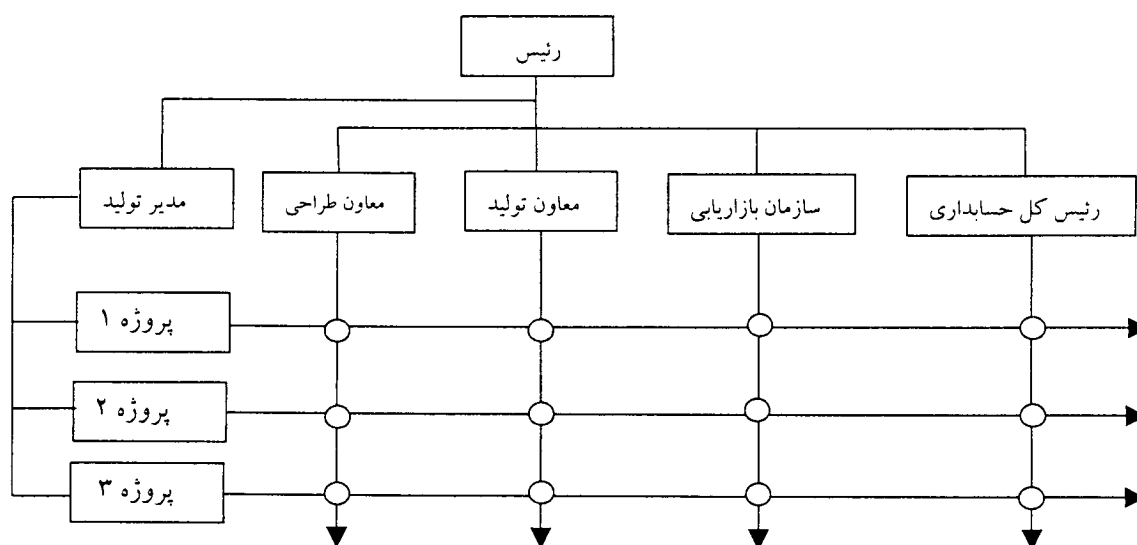
سازمان ماتریسی:^۲ نوعی طرح ساختاری است که براساس آن متخصصان از دوائر وظیفه‌ای مختلف دعوت می‌شوند تا در یک یا چند گروه تحت رهبری مدیران پروژه، فعالیت مشخصی را انجام دهند (شکل ۱۵). ساختار ماتریسی، بعد انعطاف پذیری را به صرفه جویی‌هایی که در اثر تخصصی شدن در بوروکراسی حاصل می‌شود می‌افزاید.

^۱ Hybrid Structure

^۲ Matrix Organization

مهمترین ویژگی ساختار سازمان ماتریسی این است که مفهوم وحدت فرماندهی را که براساس آن هر یک از کارکنان فقط یک رئیس داشته و فقط باید به یک رئیس گزارش دهند، نقض می‌کند. کارکنان در ساختار ماتریسی دو رئیس دارند. یکی مدیر دایره یا بخش وظیفه‌ای و دیگری مدیر پروژه. ساختار ماتریسی یک سلسله مراتب دوگانه دارد. یک سلسله مراتب عمودی داخل هر دایره یا بخش وظیفه‌ای وجود دارد که به وسیله نوعی نفوذ جانبی محدود می‌شود. بنابراین ساختار ماتریسی از این جهت منحصر به فرد است که کانالهای جانبی و افقی نفوذ را مشروعیت می‌دهد. مدیران پروژه بر همه اعضا که از دوائر وظیفه‌ای به گروه پیوسته‌اند، تسلط و کنترل دارند (رابینز ۱۹۸۷، ۲۵۲).

سازمان ماتریسی به سازمانهای بزرگتر این امکان را می‌دهد که مزایای سازمانهای کوچکتر را داشته باشند و همچنین مدیران را از داشتن بخشهای وظیفه‌ای دوگانه برای پروژههای متعدد بی‌نیاز می‌سازد. در مقابل به علت خطوط ارتباط دوگانه، گاهی اوقات مشکلات ارتباطی در این نوع ساختار سازمانی بوجود آمده و تعارضاتی بین مدیران خزانه‌ها و پروژه‌ها ایجاد می‌شود و همچنین به علت استخدام مدیران بیشتر، هزینه سازمان افزایش می‌یابد (دسلر ۱۹۹۸، ۲۲۴).



شکل ۱۵- ساختار ماتریسی

۱۰-۶-۶- هماهنگی

ساختار در برگیرنده دو شرط بنیادی می‌باشد، تقسیم کار به وظیفه‌های نمایان و تأمین هماهنگی این وظیفه‌ها. ارتباطات کلید هماهنگی مؤثر بوده و مستقیماً به فراهم‌آوری، انتقال و پردازش اطلاعات بستگی دارد. برای هماهنگی وظایف نامطمئن، نیاز بیشتری به اطلاعات وجود دارد. به همین دلیل به هماهنگی به عنوان فرایند پردازش اطلاعات نگریسته می‌شود. هماهنگی یعنی فرایند یکپارچه کردن فعالیتها و هدفهای همه واحدهای سازمانی (دوایر یا حوزه‌های وظیفه‌ای) که از آن طریق هدفهای سازمان بصورت مؤثر تحقق یابد. بدون هماهنگی، افراد و

سازمانها نمی‌توانند نقش خود را بصورتی دقیق مشخص نمایند و چه بسا که هر کسی به دنبال تأمین خواسته‌های خود برود که البته این کار به هزینه از دست دادن هدفهای سازمان تمام می‌شود. میزان هماهنگی، به ماهیت و وجود نوع ارتباطاتی که برای انجام کار باید ایجاد شود و به میزان وابستگی متقابل واحدهای مختلف سازمان بستگی دارد. اگر این کارها به گونه‌ای باشد که بتوان از طریق جریان اطلاعات بین واحدها سود برد، در آن زمان هماهنگی بالا، بهترین سود را خواهد رسانید و اگر چنین موقعیتی وجود نداشته باشد باز هم باید گفت که اگر اعضای سازمان با صرف وقت کمتری بتوانند روابط متقابل بین خود برقرار کنند، کارها بهتر انجام خواهد شد. در ادامه رویکردهای مؤثر برای هماهنگی ذکر می‌شوند:

بکارگیری تکنیکهای اساسی مدیریت: نیاز به هماهنگی معمولی، معمولاً از طریق مکانیزمهای اساسی مدیریت رفع می‌شود. یکی از این مکانیزمها سلسله مراتب فرماندهی سازمان می‌باشد. بوسیله مشخص کردن روابط میان افراد و بخشها، سلسله مراتب فرماندهی جریان اطلاعات را تسهیل می‌کند. ابزار مفید دیگر مجموعه قوانین و مقررات می‌باشد که اجازه می‌دهد کارکنان، وظایفشان را سریع و بطور مستقل هماهنگ کنند. تکنیک اساسی دیگر آن چیزی است که بوسیله تام پیترو و رابرت واترمن مدیریت قدم زدن^۱ نامیده شده است. در این روش مدیران در اطراف بخشهای مختلف قدم می‌زنند و تسهیلاتی را برای بخشها فراهم می‌سازند. مدیران فعالیتها را مشاهده کرده و بطور غیررسمی با کارکنان صحبت می‌کنند.

مرز گستری^۲: وقتی که تماسهای بین بخشها افزایش پیدا می‌کند، بهتر است که یک رابط دائمی بین بخشها ایجاد شود. به چنین نقشی اصطلاحاً نقش مرز گستری^۳ گفته می‌شود. چنین فردی نیازها، مسؤولیتها و علائق بخشها را درک می‌کند و به ارتباط بخشها کمک می‌کند. برای مثال اعضای بخشهای بازاریابی و مهندسی، بعضی اوقات به زبانهای مختلفی صحبت می‌کنند. یک رابط مؤثر می‌تواند زبان مشتری گرای بخش بازاریابی و زبان تولید گرای بخش مهندسی را ترجمه کند و یا برعکس.

کاهش نیاز به هماهنگی: زمانی کاهش نیاز برای هماهنگی ایجاد می‌شود که شیوه‌های بحث شده نامؤثر باشد. بهترین رویکرد، کاهش دادن نیاز به هماهنگی شدید می‌باشد، جی گالبرایت دو راه را برای این منظور ارائه می‌دهد: (الف) ایجاد منابع اضافه (حاشیه امنیت)، (ب) ایجاد بخشهای مستقل (استونر ۱۹۹۵، ۳۲۲-۳۲۴).

^۱ Manegement by walking around

^۲ Boundary Spanning

^۳ Boundary – Spanning role

هنری مینتربرگ شش مکانیزم هماهنگی را که سازمان از طرق آن کارهایش را هماهنگ می‌سازد، نشان می‌دهد که عبارتند از: سازگاری رویاروی، سرپرستی مستقیم، استاندارد کردن فرایندهای کار، استاندارد کردن بازده، استاندارد کردن مهارتها و استاندارد کردن هنجارها.

سازگاری رویاروی: در مکانیزم سازگاری رویاروی^۱ هماهنگی کارها با پیمودن فرایند ساده ارتباطات غیررسمی تأمین می‌شود. در اینجا نظارت بر کار بر عهده انجام دهندگان آن است. از این مکانیزم در سازمانهای بسیار ساده بهره‌گیری می‌شود. مانند هماهنگی دو پاروزن در یک قایق، اما برخلاف انتظار از این مکانیزم در سازمانهای پیچیده نیز استفاده می‌شود. مانند پیاده کردن انسان در کره ماه برای نخستین بار، که چنین برنامه‌ای مستلزم تقسیم کار در اجزاء بسیار است.

سرپرستی مستقیم: در سرپرستی مستقیم^۲ وظیفه هماهنگی کارهای دیگران به یک نفر واگذار می‌شود که وی از راه صدور دستورات و نظارت بر عملیات، این وظیفه را انجام می‌دهد. این مکانیزم در مواقعی بکار برده می‌شود که تعداد زیادی از افراد باید با هم کار کنند. ۵۰ نفر را نمی‌توان با استفاده از سازگاری رویاروی هماهنگ نمود، بلکه این امر مستلزم این است که یک نفر آنها را رهبری کند و بوسیله آموزش کارشان را هماهنگ نماید. کارها را می‌توان از طریق استاندارد کردن نیز هماهنگ کرد که در مرحله طراحی و پیش از آغاز کار پیش بینی می‌شود.

استاندارد کردن فرایندهای کار: استاندارد کردن فرایند کار^۳ به معنی تخصصی کردن می‌باشد که به معنی برنامه ریزی محتوای کار بطور مستقیم بوده و زمانی استفاده می‌شود که محتوای کار روشن و مشخص باشد. نمونه‌ای که در این زمینه به ذهن می‌رسد، دستور کار سوار کردن قطعه‌های اسباب‌بازی بچه‌هاست. در این جا تولیدکننده فرایند کاری را که پدر و مادر باید انجام دهند، استاندارد می‌کند.

استاندارد کردن بازده: زمانی از این مکانیزم استفاده می‌شود که بهره‌ها و نتایج کار مشخص باشد. در این شیوه هماهنگی میان وظیفه‌ها از پیش آشکار شده است. برای مثال میزان رشد ۱۰٪ برای فروش مشخص می‌شود و اینکه چگونه از عهده این کار برآیند به خودشان بستگی دارد.

استاندارد کردن مهارتها: شیوه دیگری که از طریق آن هماهنگی ایجاد می‌شود استاندارد کردن مهارتها^۴ می‌باشد. در اینجا فرد بجای کار یا بازده، استاندارد می‌شود و زمانی استاندارد می‌شود که آموزش موردنیاز برای انجام کار روشن باشد. اساساً چنین استاندارد سازی، در بیرون سازمان و

^۱ Mutual Adjustment

^۲ Direct Supervision

^۳ Standardization of work proesses

^۴ Standardization of outputs

^۵ Standardization of Skills

قبل از ورود افراد به سازمان صورت می‌گیرد. مانند بیمارستانهایی که پزشکان خود را بکار می‌گیرند. کارشناسان بیهوشی و جراحی که در یک اتاق عمل جمع می‌شوند و آپاندیس را در می‌آورند، به ندرت با یکدیگر ارتباطی برقرار می‌کنند اما به مدد آموزش‌هایی که قبلاً دیده‌اند می‌دانند که چه انتظاراتی را از یکدیگر دارند و مهارت‌های استاندارد شده آنان بیشترین بخش هماهنگی را تأمین می‌کند. بنابراین استاندارد کردن مهارت‌ها، بطور غیرمستقیم همان هدف استاندارد کردن فرایندها یا استاندارد کردن بازده کار، یعنی نظارت و هماهنگ کردن کارها را دنبال می‌کند.

استاندارد کردن هنجارها: استاندارد کردن هنجارها^۱ به این معنی است که کارکنان در مجموعه‌ای از اعتقادات و باورها مشترک هستند و از طریق آنها هماهنگی حاصل می‌شود. برای مثال اگر همه اعضاء یک مذهب، اعتقاد مشترکی به اهمیت جذب نوکیشان داشته باشند، همه آنها با هم در جهت رسیدن به این هدف تلاش خواهند کرد (مینتزبرگ و دیگران ۱۹۹۹، ۳۳۴).

۱۰-۶-۷- دیدگاه‌های مربوط به ساختار سازمانی

در یک طبقه‌بندی کلی سازمانها را به دو نوع سازمانها با ساختار مکانیک و سازمانها با ساختار ارگانیک تقسیم بندی می‌کنند که در اینجا به ترتیب شرح داده می‌شوند:

ساختار مکانیکی: ساختارهای مکانیکی^۲ بوسیله ویژگی‌هایی نظیر پیچیدگی و رسمیت زیاد و تمرکز گرایی شناخته می‌شوند، چنین ساختارهایی با وظایف یکنواخت مناسب داشته و بر رفتارهای برنامه‌ریزی شده متکی بوده و در واکنش به رویدادهای پیش‌بینی نشده نسبتاً کند عمل می‌کنند (رابینز ۱۹۸۷، ۱۵۴). در ساختار مکانیکی تصمیمات در مورد تمامی ساخت سازمانی و امور فنی آن بدون کسب تکلیف از رهبران و یا صاحبان قدرت اتخاذ می‌شود و حوزه قدرت و اختیارات هر واحد سازمان، معین است. همچنین برای اطمینان یافتن از انجام منظم و مداوم وظایف و مسئولیتها مقررات و آئین‌نامه‌هایی تدوین می‌شود. تصمیمات ممکن است در سطوح بالاتر سازمانی اتخاذ شود. اشخاصی که به تصدی شغلی گمارده می‌شوند باید آموزشهای شغلی و تخصص لازم را دیده باشند. فعالیت رسمی سازمان بیشترین اهمیت را دارد و مدیریت از مقررات و سیاست‌ها، رویه‌ها و آئین‌نامه‌های حاکم بر سازمان تبعیت می‌کند. طرحهای سازمانی مکانیکی و بوروکراتیک از جمله طرحهایی هستند که برای شرایط قابل پیش‌بینی مناسبند و تا زمانی که وقایع و امور مختلف آشنا و تکراری باشند، این گونه ساختهای سازمانی هم می‌توانند بسیار موفق باشند

^۱ Standardization of Norms

^۲ Mechanistic Structure

(هیک و گیولیت ۱۹۸۷، ۳۳۸).

ساختارهای ارگانیکی: ساختارهای ارگانیکی^۱ نسبتاً منعطف و انطباق پذیر بوده و تأکید بر ارتباطات موازی بجای عمودی دارند و نفوذ در آنها براساس مهارت و دانش صورت می گیرد بجای اینکه بر مبنای اختیارات ناشی از پست سازمانی باشد. مسئولیتها بجای اینکه صرفاً براساس شرح شغل باشد، بصورت انعطاف پذیر بوده و تأکید بر روی مبادله اطلاعات است بجای اینکه بر صدور دستورات باشد.

به اعتقاد برنز و استاکر مؤثرترین ساختار، ساختاری است که خود را با الزامات محیط انطباق دهد. یعنی طرح مکانیکی در یک محیط با ثبات و مطمئن قابل استفاده است و ساختار ارگانیک در یک محیط متلاطم و دارای تغییر زیاد بکار می رود (رابینز ۱۹۸۷، ۱۵۴). جدول زیر مقایسه بین ساختارهای ارگانیکی و مکانیکی را نمایش می دهد.

ویژگی	ماشینی	ارگانیکی
تعریف وظیفه	خشک	منعطف
ارتباطات	عمودی	موازی
رسمیت	زیاد	کم
نفوذ	اختیار	تخصص
کنترل	متمرکز	متنوع

محیط ایستا و باثبات دارای ویژگی های زیر می باشد:

- (۱) تقاضا برای کالاها یا خدمات سازمان با ثبات و قابل پیش بینی می باشد.
 - (۲) نوآوری فناوری و ایجاد محصولات جدید بصورت تدریجی رخ می دهد.
 - (۳) رقبای محدودی در بازار وجود دارد که ثابت می باشند.
 - (۴) سیاستهای دولتی درباره مقررات مربوط به صنایع، تغییرات کمی دارد.
- ویژگیهای محیط پویا و متلاطم به شرح زیر می باشد:
- (۱) تقاضا برای کالاها و خدمات به ندرت تغییر می کند.

- (۲) در ماهیت رقبای سازمان تغییرات غیرقابل انتظار و غیرقابل پیش بینی رخ می دهد.
- (۳) نوآوری های فناوری و ایجاد محصولات جدید بطور گسترده و سریع
- (۴) مقررات و سیاستهای دولتی به سرعت تغییر می کند (دسلر ۱۹۹۸، ۲۱۵).

در تقسیم بندی دیگری هنری مینتزبرگ ساختار سازمانی را بر مبنای پنج بخش اصلی

^۱ Organic Structure

سازمان طبقه‌بندی کرده است. این بخش‌ها عبارتند از:

بدنه اصلی عملیاتی: هسته عملیاتی^۱ سازمان را کارکنانی در بر می‌گیرند که کار اصلی تولید فرآورده و دادن خدمات را به گونه مستقیم به عهده دارند.

بخش عالی سازمان:^۲ مدیران عالی رتبه در اینجا قرار دارند که مسئولیت کلی سازمان را بر دوش می‌کشند و مسئولیت تعیین سیاست را به عهده دارند. مسئولیت انجام گرفتن مأموریت سازمان با کامیابی و رفع نیازهای کسانی که بر سازمان نظارت دارند و به گونه‌ای بر آن اعمال قدرت می‌نمایند بر عهده بخش عالی سازمان می‌باشد.

بخش میانی: بخش میانی^۳ مدیران و مسئولانی را شامل می‌شود که مدیران بخش عالی را به کارکنان بدنه عملیاتی مرتبط می‌سازند.

بخش ستاد فنی: در بخش ستاد فنی^۴ تحلیلگران را می‌یابیم که از راه تأثیر گذاری بر کار دیگران به سازمان یاری می‌دهند. اینان مسئولیت تعیین استانداردهای سازمان را بر عهده دارند.

بخش ستاد پشتیبانی:^۵ در این بخش افرادی قرار می‌گیرند که وظایف پشتیبانی و خدمات کمکی را در سازمان انجام می‌دهند.

هر یک از این بخش‌ها می‌توانند سازمان را زیر نفوذ خود در آورند و بسته به اینکه کدام قسمت، سازمان را تحت کنترل خود در آورد، چارچوب ساختاری مشخصی مورد استفاده قرار می‌گیرد. هرگاه بخش عالی سازمان قدرت را بدست گیرد، کنترل متمرکز ایجاد شده، نوعی ساختار ساده متمرکز حاصل می‌گردد. زمانی که متخصصان ستاد فنی و تحلیلگران آن بر سازمان تسلط یابند، کنترلها از طریق استانداردها و ضابطه‌های دقیق اعمال شده، بوروکراسی ماشینی بوجود می‌آید. اگر سازمان تحت تسلط و کنترل بدنه عملیاتی سازمان باشد، تصمیمات غیرمتمرکز شده، بوروکراسی حرفه‌ای ایجاد می‌گردد. اگر بخش میانی گرداننده اصلی سازمان شود، واحدهای تقریباً مستقل تشکیل شده، ساختار بخشی ایجاد می‌شود و سرانجام هرگاه ستادهای پشتیبانی نقش غالب و مسلط را پیدا کنند، کنترل از طریق تفاهم بین اعضاء سازمان اعمال شده و سازمان ویژه یا ادھوکراسی حاصل می‌گردد.

همانطور که نظریه‌های ابتدایی در مورد سازمان و مدیریت در بررسی‌ها و تحقیقات اولیه، عوامل تأثیرگذار بر سازمان را عوامل درون سازمانی می‌دانستند و به ندرت مسائل و عوامل برون

¹ The Operating core

² The Strategic opex

³ The Middle Line

⁴ The techno Structure

⁵ The support staff

سازمانی را مورد علاقه قرار می‌دادند و یا اینکه در صورت توجه نقش آنها را بسیار اندک می‌دانستند، طرح‌های ساختاری مینتزبرگ نیز در ابتدا از این امر و دیدگاه مستثنی نبود. وی نیز چون پیشینیان خود به عوامل درونی سازمان آنچنان اهمیت قائل شده بود که هر پنج نوع ساختار ارائه شده توسط وی به ائتلافات درونی سازمان توجه داشت.

دیری نپائید که هنری مینتزبرگ (۱۹۸۳) در کتاب معروف خود تحت عنوان «قدرت در اطراف و درون سازمان»^۱ و در چند آثار بعدی خود از جمله «مینتزبرگ در مدیریت»^۲ (۱۹۸۹) و «فرایند استراتژی»^۳ (۱۹۹۶) به همراه جیمز برایان کوین و در آخرین کتاب خود «فرایند استراتژی» (۱۹۹۹) مکرراً به اهمیت دو ساختار جدید خود پرداخت. دو ساختاری که تا حدودی تحت تأثیر عوامل بیرونی سازمان است و به شکل کاملاً نامرئی بر روابط درون سازمان تأثیر می‌گذارند: ساختارهای ایدئولوژیکی (رسالتی) و ساختارهای سیاسی.

۱۰-۶-۸- ساختار سازمانی

ساختار ساده: ساختار ساده^۴ دارای طراحی دقیق نمی‌باشد و از پیچیدگی کمی برخوردار بوده، رسمیت پائینی را داراست و اختیارات در دست یک شخص خاص متمرکز می‌باشد و تخصص‌گرایی در آن کم می‌باشد. ساختار ساده مناسب سازمانهای تخت بوده که یک هسته عملیاتی ارگانیک داشته و تقریباً همه افراد، کار خود را به یک مدیر عالی سازمان که قدرت تصمیم‌گیری در او متمرکز است، ارائه می‌دهند.

اگر سازمان کوچک بوده و در مرحله شکل‌گیری است و یا محیط، ساده و پویا می‌باشد و یا سازمان مواجه با تهدیدات محیطی و یا نوعی بحران است و یا اینکه مدیر ارشد، مالکیت سازمان را برعهده دارد و یا مدیر ارشد اجرایی خواهان تمرکز قدرت در دست خود است و یا از قدرت ناشی از اعتماد زیردستان برخوردار است، سازمانها، ساختار ساده را بر می‌گزینند.

بوروکراسی ماشینی:^۵ مفهوم کلیدی که همه بوروکراسی‌های ماشینی به آن تأکید دارند استانداردسازی می‌باشد. در بوروکراسی ماشینی وظایف عملیاتی بسیار تکراری بوده و قوانین و مقررات خیلی رسمی هستند، وظایف در داخل بخشهای وظیفه‌ای گروه‌بندی شده‌اند، اختیار متمرکز می‌باشد، تصمیم‌گیری از سلسله مراتب فرماندهی پیروی می‌کند و نوعی ساختار سازمانی دقیق همراه با تمایز روشن بین فعالیتهای صفی و ستادی حاکم است. قوانین و مقررات بر کل

^۱ Power in and around Organization

^۲ Mintzberg on Management

^۳ The strategy process

^۴ Simple structure

^۵ Machine Bureaucracy

ساختار حاکمیت دارند و بخش کلیدی این طرح سازمانی متخصصین فنی هستند. یکی از نقاط قوت بوروکراسی ماشینی در توانایی آن در انجام فعالیتهای استاندارد شده به روش بسیار کارآمد می‌باشد. بوروکراسی ماشینی موقعی که اندازه سازمان بزرگ بوده، محیط ساده و با ثبات باشد و فناوری مورد استفاده کارهای تکراری را در بر دارد که می‌تواند استاندارد شود، کارآمد می‌باشد. **بوروکراسی حرفه‌ای**^۱: بوروکراسی حرفه‌ای به سازمانها این امکان را می‌دهد تا متخصصین آزموده را برای انجام فعالیتهای در هسته عملیاتی بکار گیرند و در عین حال به کارایی‌های ناشی از استاندارد کردن فعالیتهای خود نیز نائل شوند. این طرح ساختاری ترکیبی از استانداردسازی با پدیده عدم تمرکز است.

بوروکراسی حرفه‌ای بجای تخصص‌گرایی وظیفه‌ای به تخصص‌گرایی اجتماعی متکی است. در این ساختار قدرت در هسته عملیاتی متمرکز است زیرا مهارتهای مهم مورد نیاز سازمان در اختیار آنها بوده و همچنین در بکارگیری مهارتهای خود استقلال دارند. تنها بخشی از بوروکراسی حرفه‌ای که دارای قوانین و مقررات رسمی است، ستاد پشتیبانی می‌باشد، اما فعالیتهای آن بر ارائه خدمات به هسته عملیاتی متمرکز است. بوروکراسی حرفه‌ای در مواردی که سازمان بزرگ بوده، محیط پیچیده و باثبات باشد و نوعی فناوری نهادی شده از طریق حرفه‌گرایی وجود دارد، بیشترین کارایی را داراست.

ساختار بخشی: قدرت در ساختار بخشی^۲ در دست مدیریت میانی قرار دارد. ساختار بخشی در واقع مجموعه‌ای از بخشهای مستقل است که هر کدام از آنها دارای ساختار بوروکراسی ماشینی هستند که بوسیله دفاتر مرکزی هماهنگ می‌شوند. در این نوع ساختار، بخشها خود را نوعی شرکت به حساب می‌آورند که بوروکراسی ماشینی بر آن حاکم است. مدیران بخشها در هدایت بخشهایشان به هر شیوه‌ای که مناسب بدانند در چارچوب راهنمایی‌های کلی دفاتر مرکزی، آزاد هستند. بخشها در گروههای وظیفه‌ای با تقسیم کار در سطح بالا، رسمیت زیاد، اختیار متمرکز در دست مدیران، سازماندهی می‌شوند. وقتی که سازمان استراتژی تنوع را برمی‌گزیند، ساختار بخشی برای آن در اولویت قرار می‌گیرد. وقتی که محیط نه زیاد پیچیده باشد و نه پویا، ساختار بخشی از بهترین کارایی برخوردار است.

ادهو کراسی: این نوع ساختار دارای ویژگی‌هایی از قبیل تفکیک افقی زیاد، تفکیک عمودی کم، رسمیت کم، عدم تمرکز و انعطاف پذیری می‌باشد. در چنین ساختاری قوانین و مقررات محدودی وجود دارد. قوانین و مقررات موجود بسیار منعطف و نامدون هستند. انعطاف‌پذیری مستلزم این

^۱ Professional Bureaucracy

^۲ Divisional structure

است که رسمی سازی صورت نگیرد در نتیجه استاندارد سازی و رسمیت در سطح پائینی می باشد. در ادهوکراسی^۱ تصمیم گیری بصورت عدم تمرکز ایجاد می شود و برای تصمیم گیری بر گروههای غیرمتمرکز حرفه ای اتکا دارد. در این ساختار قدرت در دست افراد خبره و زبده و بدون توجه به پست و مقام می باشد.

ادهوکراسی با استراتژی تنوع در محصولات و خدمات، فناوری غیر تکراری، محیط پویا و پچیده سازگار است و در سالهای اولیه چرخه حیات سازمان مناسب می باشد (میتزبرگ ۱۹۷۹).

ساختار ایدئولوژیکی (رسالتی)^۲: سازمانها در خلاء زندگی نمی کنند و متأثر از فرهنگ بیرونی جامعه خود هستند. فرهنگی که متشکل از آداب، رسوم، سنن، ارزشها و سایر عواملی است که در طی زمان به صورت اشتراکاتی قابل احترام برای مردم آن جامعه قابل پذیرش است. هنگامی که سازمان بواسطه ایدئولوژی، ارزشها، آداب و رسوم مشترک احاطه می گردند به نوعی سازمان محدود شده و بسیاری از توانایی های خود را از دست خواهد داد. بطور مثال آزادی در تصمیم گیری با توجه به شناسایی اعتقادات مشترک مورد قبول جامعه، در این مورد می تواند منجر به عدم تمرکز گردد. در سازمانهای ایدئولوژیک رسمی سازی کمی از رفتار وجود دارد و همچنین از سیستم کنترل و برنامه ریزی کمترین استفاده می شود. می توان نتیجه گرفت که سازمانهای ایدئولوژیک از یک ساختار فنی اندکی برخوردار هستند.

ساختار سیاسی: اشکال سابق بوسیله سازماندهی به دنبال ایجاد هماهنگی بودند، ولی سیاست نقش مخرب در هماهنگی داشته و مولد بی نظمی و عدم انسجام است. ساختار سیاسی^۳، بوسیله آنچه که ندارد مشخص می شود. وقتی که یک سازمان، بخش مسلط، مکانیزم هماهنگی مسلط و شکل ثابتی از تمرکز یا عدم تمرکز را ندارد، ممکن است تضاد در داخلش داشته باشد، و شکلی از سازمان که سیاسی نامیده می شود بوجود می آید (میتزبرگ و دیگران ۱۹۹۹، ۳۵۳). در این سازمانها قدرت فنی غیرقانونی که اغلب ریشه در منافع فردی داشته و سبب تضاد بین افراد می شود وجود دارد. سیاستها معمولاً پوششی برای سازمانهای مرسوم است اما اغلب بقدر کافی قوی است تا شکل خاص خود را ایجاد کند و همچنین خود را در قالب بازی های سیاسی نشان داده و حتی جایگزین سیستم قانونی قدرت می شود. ایده ای موسوم به هماهنگی وجود ندارد و بجای آن قدرت غیررسمی نقش بازی می کند.

^۱ Adhocracy

^۲ The Missionary structure

^۳ The Political structure

سازمان با ساخت آزاد^۱: نوعی از ساختار که برای پاسخ به عدم اطمینان محیطی شکل گرفته است سازمان با ساخت آزاد است. این ساخت بسیار انعطاف پذیر بوده و شکل خاص و ثابتی به خود نمی گیرد، بلکه بر اساس نیازها و تغییرات محیطی به سرعت و سهولت تغییر شکل می دهند و خود را با انتظارات موجود هماهنگ می سازد. در این ساخت بعد از رده مدیریت عالی، واحدهای مختلفی در سازمان تشکیل می شوند که به صورت گروههای پروژه ای انجام وظیفه می کنند. این واحدها به صورت غیرمتمرکز و با استقلال در تصمیم گیری به کار خود ادامه می دهند و قدرت تطبیق پذیری بسیاری دارند.

سازمان با ساخت آزاد شباهت بسیاری با سازمانهای ویژه و موقت (ادھو کراسی) دارد که بر خلاف سازمانهای بوروکراتیک کمتر به ضوابط و قواعد سازمان تأکید دارد و برای انجام هدفهای ویژه ای تشکیل می شود. در این نوع سازمان، افراد بر اساس تواناییها و قابلیت های خود صاحب اختیار می شوند و لزوماً تمامی اختیارات از رأس هرم سازمانی سرچشمه نمی گیرند. سازمان ویژه و موقت را می توان با خصوصیتی چون گروههای موقتی و غیر رسمی، اختیارات غیر متمرکز، تصمیم گیریهای مستقل، انعطاف پذیری در مسئولیتهای شغلی، کنترلهای عمومی کمتر و کنترل بر نتیجه کار و اجتناب از قوانین و ضوابط گسترده و غیر قابل انعطاف توصیف نمود. این نوع سازمانها کوششی در جهت تخفیف قید و بندهای سخت بوروکراسی ها و توجه به ارزشهای انسان در سازمان هستند.

نوع دیگری از ساخت که شباهتهایی با سازمان با ساخت آزاد دارد، سازمان با پستهای گروهی است. در این نوع ساخت به جای پستهای فردی از پستهای گروهی استفاده می شود. به عبارت دیگر در این ساختار سازمانی مشاغل فردی نیستند بلکه گروهی هستند. مشاغل گروهی می توانند موجب با مفهوم شدن کار، توسعه و غنای شغلی، رضایت از کار و عملکرد مؤثرتر گردند، در این ساختار سازمانی، کارهایی که انجام آنها به وسیله یک گروه انجام پذیر است به صورت یک پست گروهی در نظر گرفته شده و سازمان بر این اساس طراحی می گردد (الوانی ۱۳۷۹، ۱۱۵).

سازمانهای افقی^۲: امروزه بسیاری از سازمانها، ساختارهای قدیمی را که مبتنی بر سلسله مراتب اختیارات و هرم سازمانی بود، کنار گذاشته اند و مرزهای متعلق به سلسله مراتب اختیارات را که در سطوح عمودی وجود داشتند، از میان برداشته اند. سازمانهای افقی دارای ویژگیهای زیر هستند:

- ساختار حول محور فرایند و جریانهای کار (و نه دوایر وظیفه ای) طرح ریزی می شود.

^۳ Free form Organization

^۱ Horizontal Organization

مرزهای بین دوایر سنتی محو می گردند.

- سلسله مراتب اختیارات از حالت عمودی به صورت افقی در می آید و احتمالاً تعداد انگشت شماری مدیر اجرایی ارشد وجود دارند که بتوانند وظایف حمایتی مثل امور مالی و منابع انسانی را (به همان صورت سنتی) انجام دهند.
- کارهای مدیریت به پائین ترین سطوح سازمانی واگذار می شوند. بیشتر کارکنان تخصصهای گوناگون دارند و با توجه به نوع فرایند یا کار، تیمهای خودمدار تشکیل می شوند (مثل تیمهایی برای طرح ریزی و تولید یک محصول جدید).
- سازمانهای افقی بر مبنای خواستها و نیازهای مشتریان تشکیل می شوند. برای اینکه یک طرح افقی کارساز گردد، فرایندها باید بر اساس تأمین نیازهای مشتریان صورت گیرد. کارکنان به صورت مستقیم با مشتریان و عرضه کنندگان مواد اولیه تماس برقرار می نمایند و در موارد لزوم تشکیل جلسه می دهند. گاهی نمایندگان این نهادهای خارجی به صورت عضو تمام عیار تیم انجام وظیفه می کنند (دفت ۱۹۹۸، ۲۶۷).

سازمان مجازی: در زمانه ما که عصر پدیداری تازه ها و نوآوریهاست نوع جدیدی از سازمان در حال ظهور است. این سازمان که آن را سازمان مجازی^۱ نامیده اند از نوعی تلفیق تازه خبر می دهد، تلفیق میان گروهها و واحدهای پراکنده ای که به مدد شبکه های ارتباطی با هم پیوند خورده اند و تشکل جدیدی را به وجود آورده اند. سازمانهای مجازی نمونه ای از سازمانهای آینده ای هستند که در آنها پیچیدگی، وسعت و حجم عملیات به گونه ای است که دیگر نمی توان آنها را به صورت سازمانی متمرکز و واحد اداره کرده، بلکه برای ادامه کار آنها نیاز به سازمانهای دیگر است. در مجموعه سازمانهایی که با هم سازمان مجازی را تشکیل می دهند، هر سازمان اثربخشی خود را در ارتباط با سازمان دیگر به دست می آورد و آنچه به آنها معنی می بخشد نوعی اتفاق و اتحاد موقت است. در ساختار جدید تلاش می شود تا ضمن کوچک نگه داشتن واحدهای سازمانی که متضمن مزایای بسیاری است، از گستردگی سازمانهای بزرگ که لازمه تحقق هدفهای کلان و فراگیر است بهره برده شود. در سازمان مجازی واحدهای کوچک و خودکفا به یاری تصمیم های ارتباطی و اطلاعاتی به هم پیوند می خورند و از اتحاد سازمانهای کوچک شبکه ای عظیم از سازمانها بوجود می آید که قادر به انجام مأموریتهای بزرگی است.

در سازمان مجازی عامل مهمی که مجازی بودن را تعیین می کند واگذاری فعالیتها به سازمانهای دیگر و تأمین خدمات و کالاها با همکاری واحدهای خارجی و اتحاد با آنهاست. هر

^۱ Virtual Organization

قدر این واگذاری گسترده‌تر باشد سازمان به سوی مجازی شدن بیشتری حرکت کرده است. سازمانهای پारندی^۱، سازمانهای شبکه‌ای^۲ و سازمانهای بدون مرز^۳، همه روایتهای متفاوت از مقوله‌ای واحد به نام سازمان مجازی هستند.

سازمان پारندی فعالیتهای غیراستراتژیک را مشخص و آنها را به واحدهای خارجی محول می‌کند. با این شیوه عمل، هزینه‌های سازمان کاهش می‌یابد و نیروی مدیریت صرف فعالیتهای اصلی و اساسی می‌شود. سازمان پारندی به مدیریت قدرت می‌دهد تا نیرو و توان خود را بر زمینه‌هایی متمرکز کند که سازمان دارای مزیت‌های رقابتی است و بعلاوه از امور جزئی و کم اهمیت خود را رها سازد. بدین ترتیب سازمان خواهد توانست با کمیتهای اندک به کیفیتهای بالا، دست پیدا کند و گروهی از کارشناسان نخبه، اهداف بزرگی را در سازمان تحقق بخشند.

سازمان شبکه‌ای مشتمل بر گروهی از واحدهای سازمانی مختلف است که به یکدیگر پیوند خورده‌اند و برای نیل به هدف‌های استراتژیک مشترکی با هم فعالیت می‌کنند. سازمان شبکه‌ای به معنی ساده، شبکه‌ای از سازمان‌ها است. سازمان شبکه‌ای با ارتباطات درونی و بیرونی، گروههای کاری شایسته و متخصص، انعطاف پذیری بالا، محور قرار دادن مشتریان، و هماهنگی کامل با شرکای بیرونی، شکل مناسبی برای انجام کار در محیطهای متغیر و متحول امروز است. در سازمان شبکه‌ای، مرزهای سازمان منعطف، استقلال کاری بالا، و برنامه‌ریزی از نوع استراتژیک بوده و هدفهای چندگانه مورد توجه سازمان است. در سازمان پारندی، سازمان مرکزی نوعی کنترل استراتژیک بر واحدهای مرتبط اعمال و هسته اصلی سازمان تسلط خود را حفظ می‌کند، اما در سازمان شبکه‌ای نوعی مشارکت و همکاری بین واحدها برقرار است و یک سازمان مسلط بر دیگر سازمانها نیست.

تفکر ضرورت وجود مرزهای دقیق و مشخص در سازمان منجر به ساختارهای بوروکراتیک و نوعی رفتار استاندارد و منضبط در سازمان می‌شود. این نوع ساختار پویایی و انعطاف ندارد و نمی‌تواند در شرایط متحول و متغیر ادامه حیات دهد. از اینرو اخیراً ساختارهایی پا به عرصه وجود نهاده‌اند که فاقد مرزهای سنتی هستند. در این ساختارها جریان روان اطلاعات و ارتباطات با واحدهای خارجی و مشتریان، تولیدکنندگان و سایر واحدها برقرار است و سازمان در ارتباط با درون و بیرون هیچگونه مرزی نمی‌شناسد. در ساختار بدون مرز میان فرهنگها، وظایف و هدفهای مختلف پلی زده شده است و زمینه مشترکی برای همکاری و همراهی گروههای کاری و افراد

^۱ Modular

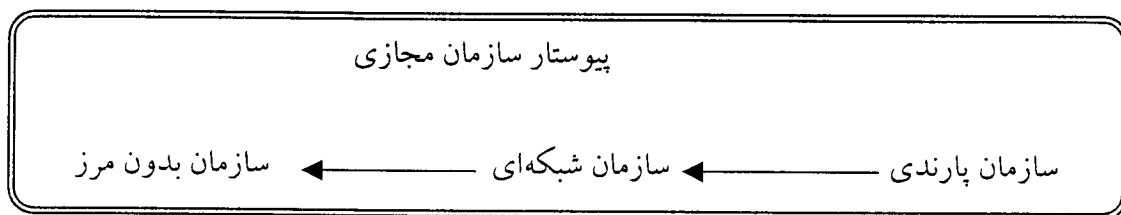
^۲ Network

^۳ Barrier-free

مختلف تحت لوای یک سازمان بوجود می‌آید. در این ساختار، افراد و گروه‌ها از سازمانهای مختلف در رشته‌های متفاوت گرد هم می‌آیند و با ایجاد وحدت و هماهنگی میان آنان هدف سازمان با اثربخشی و کارایی تحقق می‌یابد. سازمان بدون مرز فلسفه سنتی سازمان را بر هم می‌زند و نوعی تفکر وسیع کل‌نگر را بر سازمان مسلط می‌سازد. وحدت، یکپارچگی و تلفیق از ویژگی‌های ساختاری سازمان بدون مرز هستند که موجب استفاده اثربخش از استعدادها، تواناییها و تخصص افراد بیشماری در سازمان می‌شود که همه لزوماً عضو سازمان نیستند.

در سازمان بدون مرز، استعدادها و توانمندیهای اعضای درونی و بیرونی برای نیل به هدفهای از پیش تعیین شده پرورش می‌یابد، روحیه همکاری و همراهی تقویت می‌گردد و پاسخگویی سریعتر به نیازهای محیطی میسر می‌شود. در مقابل، سازمان بدون مرز امکان ایجاد اعتماد میان افراد را تقلیل می‌دهد، کار رهبری را مشکل می‌سازد و هماهنگی را با دشواریهایی روبرو می‌کند.

در شکل ۱۶، پیوستار سازمان مجازی ملاحظه می‌شود. هر چه از سوی سازمان پारندی به سوی سازمان بدون مرز حرکت می‌کنیم از مفهوم سنتی دورتر و به مفهوم سازمان مجازی نزدیکتر می‌شویم (الوانی ۱۳۷۷، ۶-۲).



شکل ۱۶- نمایش پیوستاری سازمان مجازی

ساختار هولدینگ^۱: شرکت هولدینگ، شرکتی است که یک یا چند شرکت دیگر را از طریق مالکیت اکثریت سهام یا از طریق کنترل سهام شرکت مادر و یا کنترل سهام شرکتهای تابع شرکت، تحت کنترل خود می‌گیرد. دولت با ایجاد هولدینگها، وظایف مدیریتی و مالکیت خود را از هم تفکیک نموده و با کم کردن ارتباط بین شرکتها و دولت، به آن آزادی عمل بیشتری می‌دهد. در اقتصاد مبتنی بر بازار، شرکت هولدینگ به عنوان یک ساختار بخشی آزاد قلمداد می‌شود که رابطه بین هولدینگ و واحدهای عملیاتی تابعه‌اش ضعیف و غیر سیستماتیک است. بین ساختار هولدینگ و ساختار چند بخشی اختلاف چندانی نیست. شکل ۱۷ ساختار هولدینگ را نشان می‌دهد. در شرکتهای هولدینگ دو مورد مشاهده می‌شود:

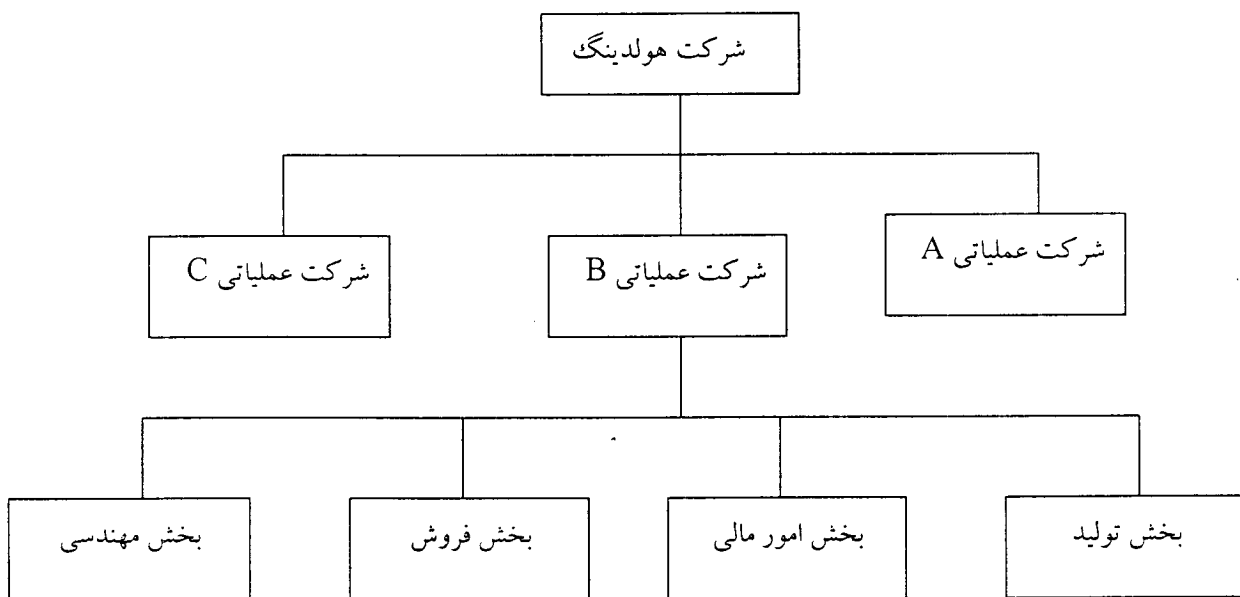
^۱ Holding Structure

(۱) عدم تفویض اختیار کافی به کارمندان ستادی

(۲) ضعیف بودن رابطه بین هولدینگ و زیرمجموعه‌های عملیاتی‌اش در تصمیمات

استراتژیک، کنترل و هدایت.

ویژگی عمده شرکتهای هولدینگ، فراهم ساختن فضای مناسب جهت تمرکز زدایی است. هولدینگها مفهوم جدیدی به تفکیک مالکیت و مدیریت بخشیده‌اند و آن حذف کنترل بیش از حدی است که دستگاههای دولتی بر شرکتهای دولتی اعمال می‌کنند. این کار با به حداقل رسیدن کانالهای ارتباطی شرکتها با دستگاههای دولتی و ایجاد تنها یک کانال (شرکت مادر) صورت می‌گیرد (گروه تحقیق دفتر امور مدیران ۱۳۸۰، ۵۹).

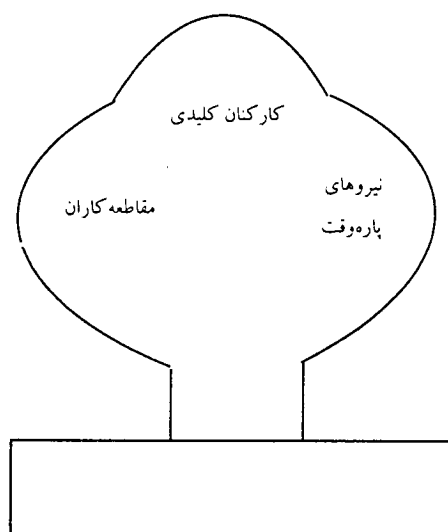


شکل ۱۷ - ساختار شرکت هولدینگ

سازمان شبدری^۱: ساختار این نوع سازمان شبیه به گلبرگ‌های گیاه شبدر است که شکلی سه وجهی دارد. نخستین گلبرگ نشان دهنده کارکنان کلیدی سازمان است که آنها را هسته متخصص نیز می‌نامند. اینها کسانی هستند که برای سازمان ضروری‌اند. آنها حامل آن دانش سازمانی هستند که سازمان را از همتایانشان متمایز می‌کند. دومین گلبرگ نماینده مقاطعه‌کاران خارجی (پیمانکارانی که با سازمان قرارداد می‌بندند) است. در این بخش همه کارهای غیر رسمی یعنی کارهایی که هرکس دیگری هم می‌تواند انجام دهد، از طریق عقد قرارداد به کسانی واگذار می‌شود که در آن به نوعی تخصص رسیده‌اند و سازمان با این کار به دنبال کاهش هزینه‌ها و انجام بهتر امور است. سومین گلبرگ، نیروی کار انعطاف‌پذیر یا کلیه کارگران پاره وقت و موقت

^۱ Shamrock Organization

هستند که رشد یابنده‌ترین عرضه اشتغال را تشکیل می‌دهند. به عبارت دیگر این گلبرگ بخش کمکی استخدام شده تلقی می‌شود و متشکل از افرادی است که از آنها انتظار چندانی نمی‌رود و پاداش چندانی نیز دریافت نمی‌کنند (شکل ۱۸).



شکل ۱۸- سازمان شبدری

امروزه کلیه این برگ‌ها (بخش‌ها) اهمیت دارند منتها در سازمان شبدری به جای یک نیروی کار سه نیروی کار وجود دارد که میزان تعهد هریک به سازمان متفاوت است، ترتیب قراردادهایشان با هم فرق می‌کند، و انتظارات متفاوتی دارند و هریک از آنها باید به شیوه‌های متفاوتی اداره شوند (هندی ۱۳۷۸).

سازمان سه آی یا هوشمند: سازمان سه آی یا هوشمند شامل سه عامل هوش^۱، اطلاعات^۲ و ایده^۳ است. این سازمان‌ها سازمان‌هایی متفاوتند. فلسفه سازمانی ارتش یا کارخانه یا بوروکراسی‌های دولتی به درد آنها نمی‌خورد. به جای این فلسفه‌ها آنها باید به دنبال فراهم آوردن فضایی باشند که در آن، دانش همواره نقش کلیدی داشته باشد و مغزها مهر از دست‌ها باشند.

اینگونه سازمان‌ها به خوبی دریافته‌اند که افراد هوشمند را فقط می‌توان با شیوه اقتاعی اداره کرد و نه فرماندهی. از طرف دیگر در دنیای رقابتی امروز، سازمان‌ها فقط در صورتی باقی خواهند ماند که بتوانند کیفیت کالا و خدمات خود را تعیین کنند. به عبارتی در سازمان‌های هوشمند محصول مهم‌تر از پول است. به همین خاطر افراد این سازمان به ارزشمندترین منبع آن تبدیل می‌شوند. به واقع چنین سازمانی ناگزیر است به نوعی دانشگاه شرکتی تبدیل شود. در این

^۱ Intelligence

^۲ Information

^۳ Idea

سازمان‌ها واژه مدیر به تدریج از بین می‌رود. افراد مدیر نیستند، بلکه رهبران تیم، گردانندگان پروژه، هماهنگ‌کنندگان و یا به طور کلی مجریان هستند. چنین سازمانی بیشتر یک سازمان مبتنی بر توافق محسوب می‌شوند تا یک سازمان مبتنی بر فرماندهی. در نتیجه سازمان جدید سه آی یک سازمان مسطح خواهد بود. البته بایستی توجه داشت که اداره کردن چنین سازمان‌هایی آسان نیست. اقتدار به صورت خود به خودی و همراه با عنوان حاصل نمی‌شود بلکه باید کسب شود. اما اقتدار مورد نیاز هم بر این مبنا نیست که شخص قادر باشد خودش کارها را بهتر انجام دهد بلکه از طریق کمک کردن به دیگران برای انجام بهتر کارها بدست می‌آید و این کار از طریق ارتقای مهارت‌های آنها، در ارتباط گذاشتن آنها با بقیه سازمان، سازماندهی کارآمدتر آنها، کمک کردن به آنها برای حداکثر بهره‌برداری از منابعی که در اختیار دارند و تشویق مداوم و قرار دادن الگو در مقابل آنها انجام می‌گیرد. شغل رهبر ترکیبی از فعالیت‌های مختلف از جمله آموزگار، مشاور و مشکل‌گشا است. مهارت‌های فنی، انسانی و مفهومی (ادراکی) هر سه وجوه مختلف هوش به شمار می‌آیند، جملگی مورد نیازند. علاوه بر این توانائی و آمادگی سطح بالا و برگزاری آموزش‌های مربوطه بایستی مد نظر قرار گیرند. در این صورت می‌تواند هیجان‌انگیزترین و پر چالش‌ترین شیوه کار کردن باشد (هندی ۱۳۷۸).

۱۰-۶-۱۰- روابط بین سازمانها (علیدوستی ۱۳۸۰، ۲-۱۱)

در «جامعه سازمانها»، موفقیت و حیات اقتصادی سازمانهای انتفاعی و همچنین غیرانتفاعی، بستگی فزاینده‌ای به کیفیت روابطی دارد که با دیگر سازمانها برقرار می‌کنند. «سایدو» با بیان این نکته، مهم‌ترین دستاورد روابط بین سازمانها را در تأمین منابع خارجی برای سازمان می‌داند. از نظر او، روابط بین سازمانها به معنای روابط الگو شده بین دو یا چند سازمان است که از کنش و رفتار بین آنها ناشی می‌شود. از رهگذر چنین روابطی، سازمانها برای خود دانش، مهارت، مواد اولیه، خدمات، نیروی انسانی، سرمایه، و دیگر منابع مورد نیاز را برای تبدیل ورودی‌ها به محصولات (کالا یا خدمت) و بازاریابی آنها فراهم می‌آورند تا بتوانند منافع ذینفعان داخلی و خارجی خود را تأمین کنند. به این دلیل، روابط بین سازمانها به عنوان با ارزش‌ترین منبعی به حساب می‌آید که ممکن است یک سازمان داشته باشد. اهمیت این روابط، با ارزش منابعی که می‌توانند از رهگذر آن تأمین شوند و دسترسی بهتر به این منابع، نسبت مستقیمی دارد.

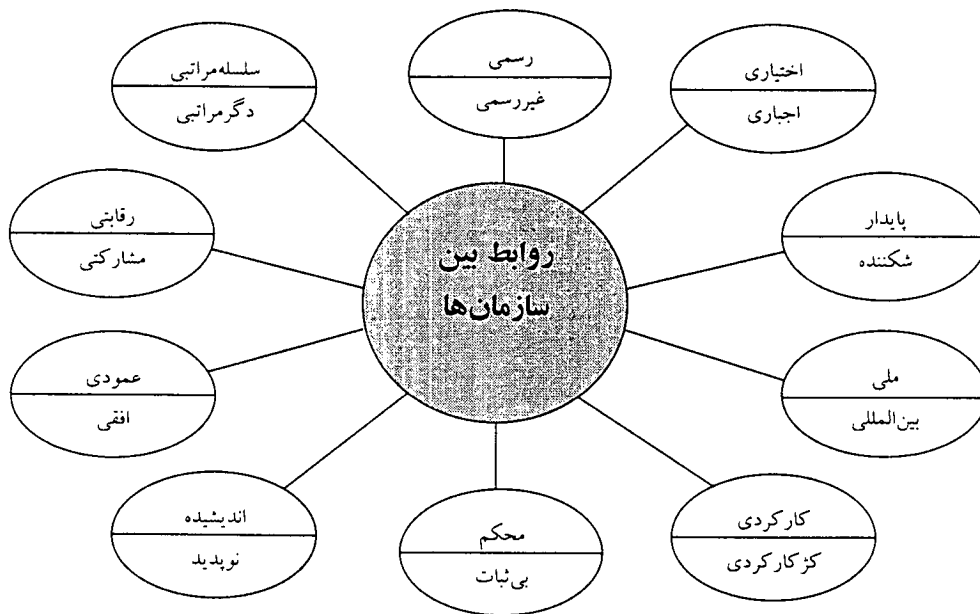
محتوا و شکل در روابط بین سازمانها

در مقابل این اهمیت روزافزون، مدیریت روابط بین سازمانها به قابلیت استراتژیک بدل

گردیده است و در برخی موارد، هنگامی که این مدیریت را به راحتی نتوان تقلید کرد، به مزیت اصلی سازمانها تبدیل می‌شود. روابط بین سازمانها را که بدین ترتیب هم مهم و هم دشوار است، می‌توان برحسب «محتوا» و «شکل» تحلیل کرد که البته هر یک به دیگری وابسته است. بر اساس این وابستگی متقابل، برخی از روابط نسبت به دیگر انواع روابط احتمال وقوع بیشتری دارند.

روابط بین سازمانها بر حسب محتوا ممکن است راهی برای تبادل کالاها و خدمات، افزایش سرمایه، تأمین منابع انسانی، مشاوره، یا تبادل اطلاعات و احساسات باشد. سازمانها نوعاً انواع گوناگونی از محتوا را از طریق پیوندهای یکسانی تبادل می‌کنند.

از لحاظ شکل، روابط بین سازمانها ممکن است اختیاری یا اجباری، رسمی یا غیر رسمی، سلسله مراتبی یا دگرمراتبی، رقابتی یا مشارکتی، عمودی یا افقی، اندیشیده یا نوپدید، دارای پیوند محکم یا بی‌ثبات، کارکردی یا کژکارکردی، ملی یا بین‌المللی، پایدار یا شکننده، و مانند آنها باشد. در عمل، روابط بین سازمانها، اغلب با تعدادی از این ویژگی‌ها در درجات گوناگون مشخص می‌شود (شکل ۱۹). بنابراین، آنها را نباید به عنوان ویژگی‌های متباین نگریست.



شکل ۱۹- ویژگی‌های روابط بین سازمانها

مدیریت روابط بین سازمانها

مدیریت روابط بین سازمانها دست‌کم دارای چهار وظیفه‌گزينش، تنظيم، تخصیص، و ارزیابی است. تمامی این وظیفه‌ها در ارتباط با ایجاد، حفظ، و خاتمه روابط بین سازمانها عمیقاً به هم تنیده شده‌اند و باید پیش از اجرا، بر اساس ابعاد ساختاری فعالیت‌های بین سازمانها، بررسی شوند.

اولین وظیفه مدیریت، گزینش سازمانهای مناسبی است که باید روابط مستقیم یا غیرمستقیم با آنها برقرار، حفظ، یا فسخ شود. به این منظور، لازم است معیارها و روش‌هایی برای انتخاب سازمانها در مراحل ایجاد، توسعه، یا محدودسازی شبکه روابط بین سازمانها، طراحی شوند. بنابراین، هدف مستقیم وظیفه گزینش، تعیین ترکیب عینی و مشخصی از مجموعه یا شبکه‌ای خاص از سازمانهاست.

وظیفه مدیریت در تنظیم فعالیتهای بین سازمانها، در بردارنده تثبیت چگونگی تقسیم کار بین آنها، طراحی نحوه تبادل کالاها، خدمات، اطلاعات، و نیروی انسانی، شکل دادن به روش‌های تصمیم‌گیری، و مانند آنهاست. این وظیفه، در بردارنده تعریف مرزهای سازمانی در سیستم روابط بین سازمانها و مرز سیستم در محیط آن نیز هست. در صورت امکان، هر دو نوع تعریف باید از یک استراتژی گروهی استخراج شوند که لزوماً از هر سه بعد ساختاری کار بین سازمانها شکل گرفته باشد. با این وجود، وظیفه تنظیم، بر برقراری و بازآفرینی قواعد مناسب هویت و مشروعیت تمرکز دارد. برای نمونه، سازمانها باید در تعریف مرز یا بر پذیرش قدرت مشروع کم یا بیش هر عضو در ایجاد، حفظ، و فسخ روابط خاصی در بین سازمانها، توافق داشته باشند. بیشتر اوقات، تنها پاره‌ای از این قواعد هنجاری و شناختی از طریق قراردادهای قانونی، رسمیت می‌یابند.

وظیفه تخصیص منابع بین سازمانها، همپای وظیفه تنظیم پیش می‌رود. در کانون روابط بین سازمانها، این وظیفه در درجه اول مستلزم تصمیم‌گیری درباره ماهیت و گستره کنترل و شامل تعیین نوع وابستگی متقابلی است که بین سازمانهای یک شبکه ایجاد می‌شود. در مقابل، در بسیاری از موارد، روابط در شبکه نیز فرصت‌های دیگری را برای کنترل منابع فراهم می‌سازد. بر اساس گونه‌شناسی وابستگی‌های فناوری «تامپسون» ممکن است سه گونه وابستگی گروهی، ترتیبی، و دو جانبه ایجاد شوند که هر یک مستلزم تمهیدات ویژه‌ای در روابط بین سازمانهاست. برای نمونه، درباره وابستگی متقابل گروهی که در آن، تمامی سازمانهای مرتبط از ظرف مشترکی از منابع استفاده می‌کنند، اعضا باید روی کمیت، کیفیت، و قیمت استفاده از منابع توافق داشته باشند. به این ترتیب، درهم تافتگی وظیفه‌های تخصیص و تنظیم بیشتر روشن می‌شود.

در نهایت، وظیفه ارزیابی باید مورد توجه مدیریت قرار گیرد که دیگر وظیفه‌ها را زیر یک چتر، ترکیب می‌کند. این چهار وظیفه بر میزان، قدرت پیوند، و تعداد اعضای روابط بین سازمانها تأثیر دارند و از آنها نیز تأثیر می‌پذیرند. انجام این وظیفه‌ها در بردارنده ایجاد تعادل در تنش‌ها و تقابل‌های موجود بین مواردی مانند همکاری و رقابت، استقلال و وابستگی، اعتماد و کنترل، و ثبات و تغییر است. از دیدگاه ساختارگرایی این تنش‌ها و تنش‌های دیگر بین تمایز و

ترکیب، کارایی و نوآوری، و حرف و عمل، هم نتیجه و هم وسیله‌ای برای مدیریت روابط بین سازمانها به شمار می‌روند.

ایجاد رابطه با سازمانی دیگر، اغلب باعث کاهش خودمختاری و افزایش وابستگی یک سازمان می‌شود. بدین ترتیب، توجه به خودمختاری و وابستگی در مدیریت روابط بین سازمانها، به ویژه آنهایی که برای حیات مؤثر خود به درجه‌ای معین از خودمختاری نیاز دارند، اهمیت می‌یابد. مدیریت روابط بین سازمانها مستلزم تعادل بین اعتماد و کنترل نیز هست. اعتماد، بیشتر اوقات به عنوان تسهیل کننده ایجاد و نگه‌داشت روابط بین سازمانها شناخته می‌شود، در حالی که کنترلها، تهدید کننده وجود آن به شمار می‌روند. با این وجود، روابط بین سازمانها بدون کنترل، در حد ظرفیت‌هایش رشد نخواهد داشت. اگر این کنترلها به روشی انجام شوند که نسبت به اعتماد حساس باشند و آن را خدشه‌دار نسازند، باعث افزایش اعتماد خواهند شد.

اثر بخشی روابط بین سازمانها، مانند روابط درون سازمانها، هم به ثبات و هم به تغییر نیاز دارد. عملیات مؤثر، مستلزم ثبات در محتوا و شکل روابط بین سازمانها و همچنین کنشگران سازمانی درگیر در آن است. از طرف دیگر، کنشگران و همچنین ویژگی‌های روابط باید به سرعت یا به آرامی برای همخوانی با شرایط تغییر کنند. از این گذشته، ممکن است تغییر برای توسعه ظرفیت انطباقی یک سازمان یا شبکه بین سازمانها لازم باشد. با این حال، تغییرات متناوب یا عمیق می‌توانند روابط مؤثر بین سازمانها را تخریب کنند. بنابراین، مدیریت روابط بین سازمانها مستلزم تعادل در چنین تنش‌هایی نیز هست.

۱۰-۶-۱۰- طبقه‌بندی مشاغل

اهداف کلی طبقه‌بندی مشاغل را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

- (۱) سپردن کار به کاردان
- (۲) پرداخت مزد عادلانه و مساوی برای کار مشابه در شرایط کاری یکسان
- (۳) ایجاد نظم و هماهنگی و سرعت عمل در اداره امور استخدام کارکنان و کمک به مدیریت در حل مسائل
- (۴) رعایت شرایط احراز شغل، مرتبط با وظایف و مسئولیتها
- (۵) یکنواخت نمودن مزد شغل کلیه شاغلین یک گروه شغلی در چارچوب یک جدول مزد
- (۶) پیش‌گیری از اعمال نظرهای شخصی احتمالی سرپرستان و مدیران
- (۷) کاهش شکایات و نارضایتی‌ها و جلوگیری از تضعیف روحیه کارکنان از طریق رفع تبعیض بین آنان با تعیین مزد شغل یکسان برای مشاغل همگروه (مزد مساوی در برابر کار

مساوی در شرایط کار مشابه)

(۸) رفع سوء تفاهات بین کارکنان و سرپرستان از طریق مشخص نمودن خطوط اختیار و مسئولیت

(۹) کمک به کارگزینی جهت برآورد میزان و نوع احتیاجات پرسنلی در سالهای آینده
(۱۰) بهبود روابط فیمابین کارکنان و مسئولین سازمان با مشخص شدن وظایف و حدود اختیارات و مسئولیتهای طرفین

(۱۱) کمک به تهیه بودجه پرسنلی با توجه به تسهیل پیش‌بینی و محاسبه هزینه مشاغل مورد لزوم

شکی نیست که تهیه و اجرای هر نوع طرح طبقه‌بندی مشاغل مستلزم صرف وقت، انرژی و هزینه است که مقدار آن برحسب روش انتخاب شده ممکن است کم یا زیاد شود. ولی در هر حال نتایج و فوایدی که بر این طبقه‌بندیها مترتب است می‌تواند به نحو شایسته‌ای هزینه، وقت و انرژی مصروفه را توجیه و جبران نمایند. پاره‌ای از کاربردهای طبقه‌بندی مشاغل فهرست وار به شرح زیر ذکر می‌شود:

(۱) برقراری یک سطح عمومی برای مزد که مساوی یا متناسب با سطح مزد واحدهای دیگر و در نتیجه بازار کار باشد

(۲) برقراری تفاوت‌های اصولی و منطقی بین مزد مشاغل مختلف یک واحد یا کارگاه

(۳) تعیین مزد متناسب با مشاغل قبلی برای مشاغل جدید

(۴) تعیین خصوصیات لازم برای شغل در موقع انتخاب شاغل، آزمایش، استخدام، ارتقاء سطح آموزش

(۵) تعیین صلاحیت یا عدم صلاحیت شغلی شاغلین با توجه به شرایط احراز شغل مربوط

(۶) کمک به سرپرستان تا آنکه در قضاوت‌های خود بیشتر عینی بوده و به واقعیت توجه نمایند

(۷) تعیین مسیر ترفیع انتصابات بعدی کارکنان

نظریه‌های متداول حقوق و دستمزد (میرسپاسی ۱۳۸۰، ۱۲۸-۱۳۰)

در رویکردهای متداول، چهار دسته نظریه در زمینه حقوق و مزایا عنوان شده که در این بخش به اختصار به آنها اشاره شده است:

نظریه عرضه و تقاضا: نیروی کار به مثابه هر کالای دیگر در معرض عرضه و تقاضا در بازار کار می‌باشد و مزد در نقطه‌ای که این دو روی محور مختصات تلاقی می‌کنند تعیین می‌شود. این نظریه متأثر از تفکر اقتصاد بازار می‌باشد که به طور محض پشتیبان زیادی ندارد، به ویژه در کشورهای

در حال توسعه که شرایط برای طبقه‌بندی که استخدام می‌شوند چندان مطلوب نیست. معذالک به وضوح مشهود است در زمانی که بازار کار با کمبود منابع انسانی ماهر مواجه است نرخ مزد بالا می‌رود و بالعکس. بنابراین چگونگی تلاقی منحنی عرضه و تقاضا در بازار کار، حدود حقوق و مزایا را تا اندازه‌ای مشخص می‌نماید که مسلماً تنها این نظریه در تعیین حقوق و مزایا ملاک انتخاب استراتژی نظام پرداخت نخواهد بود.

نظریه هزینه زندگی: تردیدی نیست که هر قدر هزینه زندگی و سطح قیمتها بالا رود از ارزش واقعی پولی که به عنوان حقوق و مزایا پرداخت می‌شود، کاسته خواهد شد. زمانی که نظریه هزینه زندگی یکی از ملاکهای عمده پرداخت باشد، باید افزایش سالیانه حقوق به نسبت افزایش نرخ تورم در سطح کلان اقتصاد کشور رعایت گردد. در این صورت است که قدرت خرید حقوق یا به تعبیر قانون کار، حق‌السعی ثابت می‌ماند. در عین حال نباید فراموش شود که برقراری این توازن خود می‌تواند یک عامل ایجاد تورم باشد.

لازم به ذکر است که انتخاب سیاست پرداخت حقوق و مزایا مستقل از بقیه فعل و انفعالات اقتصادی کشور توصیه نشده است. این سیاست در زمانی که تورم همراه با رونق اقتصادی است ممکن است پاسخ مطلوب داشته باشد و در شرایط رکود تورمی (که چندین سال است اقتصاد کشور به آن مبتلا شده است) باید با قید احتیاط انتخاب شود.

نظریه قدرت پرداخت: مطابق این نظریه، قدرت پرداخت و وضع مالی مؤسسه در تعیین نرخ دستمزد مؤثر است. در کشورهایی که اتحادیه‌های کارگری دارای نفوذ فوق‌العاده هستند و قراردادهای دسته‌جمعی کار معمول است کارگران به وسیله اتحادیه‌های کارگری میزان سود مؤسسه را به عنوان دلیل اصلی تقاضای خود برای افزایش نرخ دستمزد و اضافه حقوق مطرح می‌سازند و این اقدام متأثر از قبول نظریه قدرت پرداخت کارفرما است.

باید توجه داشت در عمل میزان حقوق و نرخ مرزها بیشتر بر اساس عرضه و تقاضا تعیین می‌شود تا قدرت پرداخت کارفرما، زیرا مؤسسه‌ای که قادر به پرداخت دستمزدی معادل نرخ متداول و رایج نباشد دیری نمی‌پاید که کارکنانش در جستجوی مزد بهتر به مؤسسات دیگر روی می‌آورند. با این وجود معمولاً در مؤسسات، عده‌ای کارمند و کارگر وجود دارند که به علت محافظه‌کاری و بیم از بیکاری مایل به ترک خدمت نبوده و غالباً از نرخ دستمزد مشاغل مختلف در مناطق و مؤسسات دیگر بی‌اطلاع بوده و از فرصت‌های مناسب استفاده نمی‌کنند. به علاوه اکثر کارکنان مؤسسات علاقمند به حفظ سوابق خدمت و استفاده از مزایای بازنشستگی هستند و ممکن است در صورت ترک خدمت از این قبیل مزایا محروم شوند.

معمولاً در هر کشور، متناسب با شرایط سیاسی - اجتماعی، قوانین و مقررات خاصی برای حمایت از کارکنان به وجود می‌آید که مستخدمین سازمانهای کسب و کار از حداقل خاصی برخوردار باشند و این مقدار از مزد را مزد اجتماعی نامیده‌اند. در ایران به طور سالیانه صرفنظر از قدرت پرداخت سازمان، کارفرما موظف به پرداخت این مبلغ به کارکنان هستند. حداقل مزد در ایران توسط شورای عالی کار مشخص می‌گردد. همین تصمیم در مورد کارکنان دولت، توسط شورای عالی اداری اتخاذ می‌گردد.

نظریه کارایی: تأکید این نظریه در نظام حقوق و مزایا بر ایجاد یک نوع رابطه معقول بین کم و کیف کار و میزان مزد می‌باشد. بر مبنای این نظریه تلاش و کوشش افراد در انجام وظایف انفرادی یا دسته‌جمعی و دلسوزی‌هایشان در جهت تحقق هدفهای سازمان باید به نحوی جبران شود تا انگیزه تلاش افراد را از طریق همبسته کردن اهداف فردی و سازمانی تقویت نماید. در برقراری ارتباط بین حقوق و مزایا، باید مزایای بیشتر به مفیدترین افراد تعلق گیرد.

روشهای متداول ارزشیابی مشاغل

برای مشخص کردن ارزش مشاغل روشهای متعددی به کار برده می‌شود که عمدتاً می‌توان این روشها را در چهار نوع به شرح زیر خلاصه کرد:

روش درجه‌بندی: این روش ساده‌ترین طریق برای ارزشیابی مشاغل است. نحوه عمل به این ترتیب است که کلیه مشاغل موجود در یک کارگاه با یکدیگر مقایسه می‌شوند و شغلی که از همه ساده‌تر و کم‌اهمیت‌تر باشد در پایین‌ترین درجه قرار گرفته و سایر مشاغل به ترتیب اهمیتی که از لحاظ پیچیدگی و دشواری وظایف دارند در درجات بالاتر قرار می‌گیرند. ضمناً مشاغلی که در مقایسه با هم دارای اهمیت و ارزش یکسانی هستند در یک درجه قرار خواهند گرفت. یکی از طرق عملی برای اجرای این روش، استفاده از «کارت» است. بدین ترتیب که بر روی کارتهای کوچکی عنوان هر شغل و وظایف و مسئولیتهای، شرایط احراز شغل و شرایط محیط کار و خطرات احتمالی ناشی از آن نوشته شده و سپس این کارتها مورد مطالعه قرار گرفته بر حسب اهمیتی که مشاغل دارند این کارتها را به ترتیب درجه اهمیت مرتب می‌نمایند.

روش درجه‌بندی برای کارگاههایی که کوچک بوده و تعداد مشاغل آنها زیاد نباشد روش ساده و مقرون به صرفه و مناسبی است ولی برای کارگاههای بزرگ که دارای تعداد زیادی شغل باشند چندان مناسب به نظر نمی‌رسد. علت آن هم این است در این روش مشاغل به صورت کلی و بر اساس وظایف خود با هم مقایسه می‌شوند و مشاغل به اجزاء و عوامل کوچکی از لحاظ شرح وظایف، مسئولیتهای، شرایط احراز شغل و غیره تقسیم نمی‌شوند و معیار و ضابطه خاصی نیز برای

مقایسه وجود ندارد و تنها معیار مقایسه، همان قضاوت و نظر شخصی مقایسه کننده (طراح) می‌باشد. لذا هر قدر بر تعداد مشاغل و پیچیدگی وظایف آنها افزوده شود امکان اشتباه در قضاوت بیشتر خواهد بود.

روش طبقه‌بندی (گروه‌بندی): در این روش با توجه به خصوصیات مشاغل موجود در سازمان تعدادی طبقات شغلی (گروه‌های شغلی) تعیین و برای هر طبقه شرح جامعی تهیه می‌گردد که این شرح، خصوصیات و شرایط مشاغلی را که می‌توانند در آن طبقه قرار گیرند مشخص می‌کند. بنابراین شرح تهیه شده برای طبقات، معیار و ضابطه اصلی برای روش طبقه‌بندی می‌باشد. سپس مشاغل موجود در سازمان در این گروه‌ها و یا طبقات شغلی قرار می‌گیرند.

مراحل عملی در روش گروه‌بندی را می‌توان به ترتیب زیر خلاصه نمود:

الف - ابتدا مشاغل موجود مورد مطالعه قرار گرفته و سپس خصوصیات مشاغل اعم از شرح وظایف، مسئولیتها، مهارت‌های مورد لزوم و شرایط احراز مشخص می‌گردند.

ب - با توجه به آشنایی که با خصوصیات مشاغل کارگاه، طبق رویه فوق حاصل می‌گردد، تعداد طبقات شغلی (گروه‌ها) که برای کارگاه مناسب باشد تعیین می‌شود.

ج - برای هر گروه (طبقه) شرح جامعی تهیه می‌شود که این شرح، خصوصیات مشاغلی را که می‌توانند در آن گروه قرار گیرند مشخص می‌نماید.

د - در مرحله آخر مجدداً مشاغل کارگاه با توجه به شرح وظایف، شرایط احراز شغل و غیره مورد مطالعه، و با توجه به شرح تهیه شده برای طبقات شغلی، نزدیکترین و مناسبترین طبقه برای هر شغل تعیین و آن شغل به آن طبقه (گروه) تخصیص داده می‌شود.

روش گروه‌بندی بیشتر برای ارزشیابی مشاغل اداری و دفتری مناسب بوده و از این رو بیشتر در ارزشیابی مشاغل سازمانهای دولتی بکار می‌رود. در ایران نیز سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ارزشیابی مشاغل سازمانها و مؤسسات دولتی مشمول قانون استخدامی کشوری را بر اساس روش گروه‌بندی (طبقه‌بندی) انجام داده است (کرم بیگی ۱۳۸۰).

در روش طبقه‌بندی معمولاً کلیه مشاغل بر حسب حوزه تخصصی و حرفه آنها به چند دسته کلی که اصطلاحاً رسته شغلی نامیده می‌شود، تقسیم و سپس مجموعه مشاغل متعلق به هر رسته بر حسب درجه اهمیت نسبی زیر یکدیگر قرار داده می‌شوند.

در طرح طبقه‌بندی مشاغل کارکنان دولت در ایران رسته‌های زیر در نظر گرفته شده است:

- رسته آموزشی و فرهنگی

- رسته بهداشتی و درمانی

- رسته امور اجتماعی
- رسته مهندسی و فنی
- رسته اداری و مالی
- رسته کشاورزی
- رسته خدمات (فنی - اداری)
- رسته فرآوری داده‌ها

مشاغل در هر رسته به طبقات شغلی تقسیم‌بندی می‌شوند و برای هر طبقه یک شرح طبقه نوشته می‌شود. بالاخره برای مشاغل گروه‌بندی خاصی در نظر گرفته می‌شود. آنچه فعلاً در طرح‌های طبقه‌بندی در ایران متداول است طبقه‌بندی مشاغل در ۱۶ تا ۲۰ گروه شغلی است که مشاغل در هر گروه می‌توانند در پایه‌های متفاوت قرار بگیرند. معمولاً تعداد پایه‌ها برای هر گروه بین ۱۵ تا ۳۰ پایه در نظر گرفته می‌شود (میرسپاسی ۱۳۸۰، ۱۱۷).

روش امتیازی: در روش امتیازی ابتدا مشاغل سازمان مورد مطالعه قرار گرفته و سپس بر اساس اطلاعات جمع‌آوری شده در خصوص مشاغل و تجزیه و تحلیل این اطلاعات، عوامل تشکیل دهنده مشاغل مشخص می‌گردند. این عوامل معمولاً عبارتند از:

- مهارت‌های لازم برای انجام شغل، نظیر تجربه و تحصیل
- مسئولیت‌های شغلی، نظیر مسئولیت‌های مالی، سرپرستی ایمنی دیگران، تماس و ارتباط و نظایر

آن

- کوشش‌های جسمی
- کوشش‌های فکری
- شرایط محیط کار، خطرات و بیماری‌های ناشی از کار و غیره

پس از شناخت عوامل فوق برای هر عامل (با توجه به اهمیت و ارزش آن) امتیازی در نظر گرفته شده و سپس مجموع امتیازاتی که هر شغل از عوامل مختلف کسب می‌کند ارزش آن شغل را نسبت به سایر مشاغل تعیین می‌کند.

روش مقایسه عوامل: بر اساس این روش تعدادی از مشاغل سازمان به عنوان مشاغل کلیدی انتخاب، و سایر مشاغل را با این مشاغل کلیدی انتخاب شده مقایسه می‌نمایند. معیار و ضابطه اصلی در این روش مقدار پولی است که به مشاغل کلیدی به عنوان مزد پرداخت می‌گردد. مراحل عملی اجرای آن را می‌توان به ترتیب زیر خلاصه نمود:

الف - ابتدا تعدادی عوامل (معمولاً ۵ عامل) برای مطالعه و ارزشیابی مشاغل در نظر گرفته می‌شود.

که این عوامل عبارتند از: کوشش فکری، کوشش جسمی، مسئولیتها، مهارتها و شرایط و خطرات محیط کار. سپس مشخصات مشاغل شامل شرح وظایف و خصوصیات دیگر و شرایط احراز شغل به نحوی که پنج عامل اشاره شده در آنها مشخص باشد تهیه و تدوین می گردد.

ب - با مطالعه کلیه مشاغل موجود در کارگاه تعدادی از مشاغل که اهمیت و جامعیت کافی در مقایسه با سایر مشاغل کارگاه داشته و معرف و نماینده کلیه مشاغل کارگاه از پایین ترین سطوح شغلی تا بالاترین سطوح باشد، بعنوان مشاغل کلیدی انتخاب می شوند.

ج - مشاغل کلیدی انتخاب شده یکبار بر اساس ۵ عامل مذکور با یکدیگر مقایسه و بر حسب اهمیت درجه بندی می گردند. سپس یکبار دیگر این مشاغل بر اساس مبلغ مزد یا حقوق پرداختی با هم مورد مقایسه و ارزشیابی قرار گرفته و به ترتیب اهمیت بر اساس مزد پرداختی درجه بندی می گردند. بعد از آن نتایج حاصله از دو روش فوق باهم مقایسه گردیده و مشاغل کلیدی که اهمیت و ارزش یکسانی بدست آورده اند به عنوان مشاغل کلیدی نهایی انتخاب می گردند.

د - در مرحله نهایی کلیه مشاغل موجود با این مشاغل کلیدی مقایسه گردیده و اهمیت و ارزش آنها مشخص می گردد.

روش مقایسه عوامل از جمله روشهایی است که به علت محدودیت عوامل انتخاب شده، که معمولاً پنج عامل بوده و همچنین محدود بودن تعداد مشاغل کلیدی انتخاب شده، وقت و هزینه کمتری جهت انجام ارزیابی دارد. ضمناً چنانچه اجرا کنندگان آن در کار خود وارد شده و مراحل کار به درستی انجام پذیرد، از جمله روشهای دقیق ارزشیابی مشاغل بوده و نتایج آن قابل اطمینان خواهد بود. لیکن در عین حال معایبی هم دارد، از جمله آنکه اگر در ماهیت وظایف مشاغل کلیدی انتخاب شده تغییری حاصل گردد، اهمیت و ارزش خود را به عنوان ضابطه سنجش و ارزشیابی از دست خواهد داد. ضمناً چون اجرای این روش مستلزم انجام مراحل مختلفی است که جنبه فنی و تخصصی داشته و برای کارکنان نامفهوم می باشد، ممکن است نتایج حاصله علی رغم داشتن دقت و صحت، با اعتماد کافی مورد پذیرش و قبول کارکنان قرار نگیرد (کرم بیگی ۱۳۸۰).

۱۰-۷- نتایج نهایی پروژه

(۱) مبانی نظری سازماندهی متناسب با وضعیت سازمان مدیریت امور اطلاع رسانی کشور

(۲) مقایسه تطبیقی ساختار سازمانی سازمانهای ملی هماهنگ کننده امور اطلاع رسانی سه

کشور

(۳) ساختار سازمانی (نمودار، تقسیم کار، هماهنگی، شغل ها و پست های سازمانی)

(۴) ارتباط بین سازمان با سازمان مادر و سازمانهای وابسته

(۵) تجزیه و تحلیل مشاغل و شرح شغلها

(۶) طبقه‌بندی مشاغل سازمان

۱۰-۸- مراحل انجام پروژه

شماره مرحله	عنوان و شرح مرحله	شماره فعالیت	فعالیت‌های اصلی هر مرحله	زمان انجام (ماه)
۱	تدوین مبانی نظری پروژه: در این مرحله مبانی نظری سازماندهی متناسب با وضعیت سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور تدوین می‌شود	۱-۱	جستجو و شناسایی منابع و مطالعه آنها	۱
		۲-۱	تدوین مبانی نظری متناسب با سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور	۱
۲	شناسایی تعیین کننده‌های ساختار سازمانی در حوزه سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور: در این مرحله سعی می‌شود تا عواملی که تعیین کننده ساختار سازمانی سازمان مدیریت اطلاع‌رسانی کشور هستند و بر روی آن تأثیر می‌گذارند شناسایی و تجزیه و تحلیل شوند. در ادبیات نظری ساختار سازمانی، تعیین کننده‌های ساختار سازمانی عبارتند از: استراتژی، اندازه، محیط، فناوری و قدرت - کنترل.	۱-۲	شناسایی تعیین کننده‌های ساختار سازمانی	۱
		۲-۲	مستندسازی تعیین کننده‌های ساختار سازمانی	۱
۳	مقایسه تطبیقی ساختار سازمانی سازمانهای ملی هماهنگ کننده امور اطلاع‌رسانی سه کشور: در این مرحله ساختار سازمانی سازمانهای اطلاع‌رسانی علمی و فنی سه کشور برای گرفتن الگو و آشنایی با نحوه سازماندهی فعالیتهای آنها مورد مطالعه قرار گرفته و به صورت تطبیقی با همدیگر مقایسه می‌شوند و در پایان این مرحله نظر افراد تأثیر گذار بر سازماندهی سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور از جنبه قدرت - کنترل جمع‌آوری می‌شود	۱-۳	شناسایی سازمان‌های مختلف هماهنگ کننده امور اطلاع‌رسانی	۱
		۲-۳	بررسی ساختار سازمانی سازمان های هماهنگ کننده	۱
		۳-۳	مقایسه تطبیقی ساختار سازمانی سازمان‌های هماهنگ کننده	۱
۴	طراحی ساختار سازمانی: در این مرحله ساختار سازمانی سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور طراحی می‌گردد. بدین منظور نمودار سازمانی سازمان ترسیم، واحدهای سازمانی گروه‌بندی شده و شرح وظایف واحدها و ارتباطات بین آنها بیان می‌شود، مکانیزمهای هماهنگی بین واحدها تدوین شده و در نهایت شغلها و پستهای سازمانی سازمان مشخص می‌شوند.	۱-۴	شناسایی ساختار متناسب سازمان	۱
		۲-۴	ترسیم نمودار سازمانی کلان سازمان	۱
		۳-۴	گروه بندی واحدهای سازمانی	۱
		۴-۴	تدوین شرح وظایف سازمان‌ها	۱
		۵-۴	تدوین ارتباطات سازمانی واحدها	۱
		۶-۴	تعیین شغل‌ها و پست‌های سازمانی	۱
۵	طبقه‌بندی مشاغل: در این مرحله ابتدا مشاغل تجزیه و تحلیل شده، شرح شغلها و شرایط احراز مشاغل تدوین شده و در نهایت طبقه‌بندی مشاغل سازمان صورت می‌گیرد.	۱-۵	تدوین شرح شغل‌ها (شرح وظایف، شرایط احراز)	۱
		۲-۵	تدوین طبقات شغل و ارائه شرح هر طبقه	۱
		۳-۵	تعیین شغل‌های مربوط به هر طبقه	۱
۶	اجرا			۱۲

طرح پیشنهادی طراحی و اجرای

سیستم مدیریت منابع انسانی

۱۱-۱- عنوان پروژه

طراحی و اجرای سیستم مدیریت منابع انسانی سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

۱۱-۲- شرح پروژه، هدف و ضرورت / اهمیت

در این پروژه یک سیستم مدیریت منابع انسانی برای سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور طراحی اجرا می‌شود. این سیستم، یک سیستم اطلاعاتی- عملیاتی و به صورت دستی- رایانه‌ای (تا حد امکان رایانه‌ای) برای انجام امور عملیاتی رویه‌پذیر و امور اطلاعاتی فعالیت‌های سخت مدیریت منابع انسانی به شرح زیر است:

امور	امور عملیاتی رویه‌پذیر	امور اطلاعاتی
فعالیت		
تجزیه و تحلیل شغل		•
طبقه‌بندی مشاغل		•
برنامه ریزی نیروی انسانی	•	•
کارمندیابی		•
انتخاب	•	•
انتصاب	•	•
آموزش کارکنان	•	•
ارزیابی عملکرد	•	•
بیمه و بازنشستگی	•	•
رفاه	•	•
حقوق و دستمزد	•	•
پاداش	•	•
جابجایی	•	•
انضباط	•	•

هدف این سیستم ایجاد یکپارچگی در رویه‌ها، دستورالعمل‌ها و امور اطلاعاتی فعالیت‌های اشاره شده از مدیریت منابع انسانی است.

استفاده از چنین سیستمی باعث تسریع در انجام امور کارگزینی با صرف هزینه و نیروی انسانی کمتر می‌شود و هماهنگی بین واحدها و افراد مختلف درگیر در انجام فعالیت‌های مدیریت منابع انسانی را فراهم می‌کند و از دستاوردهای آن می‌توان در کنترل و تصمیم‌گیری مؤثر استفاده کرد.

۱۱-۳- تعریف واژه‌ها و اصطلاحات

سیستم مدیریت منابع انسانی: سیستمی دستی - رایانه‌ای شامل مجموعه‌ای از رویه‌ها، دستورالعمل‌ها و نرم‌افزار رایانه‌ای برای انجام امور عملیاتی رویه‌پذیر و امور اطلاعاتی فعالیت‌های سخت مدیریت منابع انسانی در قالب یک سیستم اطلاعاتی - عملیاتی از دسته سیستم‌های پردازش عملیات^۱ و اطلاعات مدیریت^۲.

امور عملیاتی رویه‌پذیر: امور اداری و اجرایی که فرایند انجام آنها همواره از یک رویه مشخص و از پیش تعیین شده پیروی کنند.

۱۱-۴- قلمرو و محدودیت‌ها

قلمرو سازمانی: سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور
محدودیت: پیروی از تمام قوانین و مقررات دولتی مربوط به نیروی انسانی

۱۱-۵- چارچوب، پشتوانه نظری و روش پژوهش

چارچوب و پشتوانه نظری انجام این پروژه مربوط به حوزه سیستم‌ها می‌باشد که مشروح آن در پیوست الف آمده است. روش انجام پروژه مبتنی بر متدولوژی ساخت یافته تحلیل و طراحی سیستم‌هاست.

۱۱-۶- مرور سابقه علمی موضوع

مدیریت امور کارکنان حوزه‌ای است که به اندازه کل حوزه مدیریت قدمت دارد اما به طور طبیعی دستخوش تغییر و تکامل شده است. نقطه عطف این تغییر و تکامل جایی است که به

^۱ Transaction Processing System (TPS)

^۲ Management Information System (MIS)

جای مدیریت کارکنان^۱، مدیریت منابع انسانی^۲ مطرح می‌شود. مدیریت منابع انسانی علاوه بر دارا بودن مبانی و مفاهیم مدیریت کارکنان، رویکردهای کلی‌تر و جدیدتری را در مدیریت نیروی انسانی در نظر می‌گیرد.

۱۱-۶-۱- تعریف

مدیریت منابع انسانی معطوف به سیاست‌ها، اقدامات و سیستم‌هایی است که رفتار، طرز فکر و عملکرد کارکنان را تحت تأثیر قرار می‌دهند (نو و دیگران ۲۰۰۰، ۴).

مدیریت منابع انسانی عبارتست از رویکردی استراتژیک به جذب، توسعه، مدیریت، ایجاد انگیزش و دستیابی به تعهد منابع کلیدی سازمان؛ یعنی افرادی که در آن یا برای آن کار می‌کنند (آرمسترانگ ۱۹۹۳، ۳۳-۳۴).

مدیریت منابع انسانی فرایندی شامل چهار وظیفه جذب، توسعه، ایجاد انگیزش و نگهداشت منابع انسانی است (دی سنزو و رابینز ۱۹۸۸، ۴).

مدیریت منابع انسانی یعنی مدیریت کارکنان سازمان (اسکارپلو و لدوینکا ۱۹۸۸، ۴). مقصود از مدیریت منابع انسانی سیاست‌ها و اقدامات مورد نیاز برای اجرای بخشی از وظیفه مدیریت است که با جنبه‌هایی از فعالیت کارکنان بستگی دارد، به ویژه برای کارمندیابی، آموزش دادن به کارکنان، ارزیابی عملکرد، دادن پاداش و ایجاد محیطی سالم و منصفانه برای کارکنان سازمان. برای مثال این سیاست‌ها و اقدامات دربرگیرنده موارد زیر می‌شود:

- تجزیه و تحلیل شغل (تعیین ماهیت شغل هر یک از کارکنان)
- برنامه‌ریزی منابع انسانی و کارمندیابی
- گزینش داوطلبان واجد شرایط
- توجیه و آموزش دادن به کارکنان تازه استخدام
- مدیریت حقوق و دستمزد (چگونگی جبران خدمت کارکنان)
- ایجاد انگیزه و مزایا
- ارزیابی عملکرد
- برقراری ارتباط با کارکنان (مصاحبه، مشاوره و اجرای مقررات انضباطی)
- توسعه نیروی انسانی و آموزش
- متعهد نمودن کارکنان به سازمان (دسلر ۱۳۸۱، ۲).

^۱ Personnel Management

^۲ Human Resource(s) Management

۱۱-۶-۲- مدیریت منابع انسانی و مدیریت کارکنان

برای دهها سال، اجرای وظایف انتخاب، آموزش و جبران خدمت کارکنان وظایف اصلی حوزه‌ای به نام مدیریت کارکنان بود. این وظایف بدون توجه به اینکه چگونه به یکدیگر مرتبط هستند انجام می‌شدند. اما اکنون حوزه‌ای به نام مدیریت منابع انسانی مطرح شده است. مدیریت منابع انسانی آنطور که در حال حاضر درک می‌شود، به جای رد یا حذف، تعمیمی از نیازمندیهای سنتی اداره اثربخش کارکنان است. در این حوزه درک مناسبی از رفتار بشری و مهارت استفاده از این درک و بینش نیاز است. هم‌چنین داشتن دانش و درک از وظایف مختلف کارکنان و آگاهی از شرایط محیطی ضروری است (شرمان، بوهلندر و چرودن ۱۹۸۸، ۴).

مدیریت منابع انسانی در دهه ۱۹۸۰ ظهور کرد و توسط طرفداران آن به عنوان فصل جدیدی در مدیریت نیروی انسانی تکامل یافت. اکنون این توافق وجود دارد که مدیریت منابع انسانی جایگزین مدیریت کارکنان نمی‌شود بلکه به فرایندهای مدیریت کارکنان از منظر متفاوتی می‌نگرد. هم‌چنین فلسفه‌های اصلی آن تا حد قابل ملاحظه‌ای متفاوت از مفاهیم سنتی مدیریت کارکنان است. با این همه برخی از رویکردهای خاص مدیریت کارکنان و روابط کارکنان می‌توانند تحت عنوان رویکردهای مدیریت منابع انسانی توصیف شوند زیرا در راستای فلسفه اساسی مدیریت منابع انسانی هستند (آرمسترانگ ۱۹۹۳، ۳۳).

مدیریت منابع انسانی رویکردی جامع به مدیریت استراتژیک منابع کلیدی سازمان یعنی منابع انسانی است. مدیریت منابع انسانی نه تنها رویکردی از روی سودآوری به مدیریت کارکنان است بلکه رویکردی ویژه به روابط کارکنان با تأکید بر تعهد و دو طرفه بودن ارتباط دارد (آرمسترانگ ۱۹۹۳، ۳۷).

۱۱-۶-۳- فلسفه مدیریت منابع انسانی (آرمسترانگ ۱۹۹۳، ۳۴)

(۱) منابع انسانی مهمترین دارایی یک سازمان است و مدیریت اثربخش آنها کلید موفقیت سازمان است.

(۲) اگر سیاست‌ها و رویه‌های مربوط به کارکنان سازمان با همدیگر تطابق و سهم قابل ملاحظه‌ای در دستیابی به اهداف سازمان و برنامه‌های استراتژیک داشته باشند دستیابی به موفقیت سازمانی محتمل‌تر است.

(۳) فرهنگ و ارزش‌های کلی، شرایط سازمانی و رفتار مدیریتی که از آن فرهنگ نشأت می‌گیرد تأثیر زیادی بر دستیابی به تعالی مطلوب می‌گذارد. چنین فرهنگی نیازمند مدیریت شدن است بدین معنی که باید تلاشی مستمر برای ایجاد پذیرش و انجام آنها

صرف شود.

(۴) دستیابی به یکپارچگی نیازمند تلاش مستمر است. منظور از یکپارچگی این است که تمام اعضای سازمان با داشتن حسی از مقصود مشترک با یکدیگر کار کنند.

۱۱-۶-۴- رویکردهای مدیریت منابع انسانی (آرمسترانگ ۱۹۹۳، ۳۵)

دو رویکرد کلی در مدیریت منابع انسانی وجود دارد: رویکرد سخت و رویکرد نرم.

(۱) رویکرد سخت: به کارکنان مانند دیگر منابع نگاه می‌شود که باید معادله ورودی-خروجی برقرار شود و به صورت کارآمد اداره شوند.

(۲) رویکرد نرم: بیشتر به این حقیقت توجه می‌کند که نمی‌توان با کارکنان مانند دیگر منابع رفتار کرد زیرا برخلاف دیگر منابع، منابع انسانی فکر کرده و عکس‌العمل نشان می‌دهند. در این رویکرد بر استراتژی‌هایی برای دستیابی به تعهد از طریق آگاه ساختن کارکنان از مأموریت، ارزش‌ها، برنامه‌های سازمان و شرایط محیطی، مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری در مورد چگونگی انجام امور و گروه‌بندی کارکنان در تیم‌های کاری بدون نظارت رسمی تأکید بیشتری می‌شود.

در واقع رویکرد سخت بر فرایند مدیریت امور کارکنان تمرکز می‌کند در حالی که رویکرد نرم بر طرز تلقی کارکنان و چگونگی رفتار با آنان تأکید می‌کند. رویکرد سخت سیستم‌ها، رویه‌ها و دستورالعمل‌ها و چگونگی انجام فرایندها را مورد بررسی قرار می‌دهد. رویکرد نرم عوامل انسانی و رفتاری را در نظر می‌گیرد.

۱۱-۶-۵- اهداف مدیریت منابع انسانی (دعائی ۱۳۷۷، ۹)

اهداف اساسی مدیریت منابع انسانی حصول نتایج مطلوب از تلاش‌های جمعی کارکنان سازمان است که می‌توان به صورت زیر آن را بیان نمود:

(۱) تأمین نیروی انسانی با حداقل هزینه

(۲) پرورش و توسعه استعدادها و مهارت‌های افراد

(۳) حفظ و نگهداری نیروهای لایق و ایجاد روابط مطلوب بین آنان

(۴) تأمین احتیاجات مادی و معنوی و جلب رضایت پرسنل بطوری که همسویی لازم بین

اهداف شخصی آنها، و هدف‌های سازمان ایجاد گردد.

۱۱-۶-۶-وظایف مدیریت منابع انسانی

همانطور که در تعاریف مدیریت منابع انسانی آمد وظایف کلی عبارتند از: جذب، توسعه ایجاد انگیزش و نگهداشت. اما این وظایف را می‌توان به حوزه‌های فعالیت زیر دسته‌بندی کرد:

(۱) سازماندهی

- طراحی سازمان
- طراحی شغل
- تجزیه و تحلیل شغل
- طبقه‌بندی مشاغل

(۲) جذب منابع انسانی

- برنامه‌ریزی
- کارمندیابی
- انتخاب
- استخدام

(۳) توسعه و منابع انسانی

- مدیریت عملکرد
- آموزش

(۴) مدیریت پاداش

- حقوق و دستمزد
- ارزشیابی مشاغل
- پاداش
- مزایا

(۵) روابط کارکنان

- روابط صنعتی
- مشارکت
- ارتباطات

(۶) بهداشت، ایمنی و رفاه

- بهداشت و ایمنی
- رفاه

(۷) امور اداری استخدام و کارکنان

- چارچوب قانونی و مقررات دولتی

- رویه‌ها و اقدامات استخدام

- سیستم اطلاعاتی منابع انسانی

البته مدل‌های متفاوت دیگری نیز برای دسته‌بندی وجود دارد (جزنی ۱۳۷۸، ۲۹-۳۶) اما همه آنها تقریباً همین اجزاء را شامل می‌شوند.

۱۱-۶-۷- عوامل مؤثر بر مدیریت منابع انسانی (دعائی ۱۳۷۷، ۱۱)

عوامل بیرونی

(۱) قوانین و مقررات

(۲) بازار نیروی کار

(۳) فرهنگ جامعه

(۴) سهامداران

(۵) رقابت

(۶) مشتریان

(۷) فناوری

عوامل درونی

(۱) اهداف اساسی یا رسالت سازمان

(۲) خط‌مشی‌ها

(۳) جو و فرهنگ سازمانی

۱۱-۶-۸- ویژگی‌های فعالیت‌های مدیریت منابع انسانی

مدیریت منابع انسانی شامل انجام فعالیت‌هایی است که دارای مبانی، مفاهیم، فرایندها و ابزارهای متفاوتی هستند تا حدی که در سازمان‌های بزرگ برای برخی از آنها واحدهای مستقلی تشکیل می‌دهند. با وجود تفاوت ماهیتی بین این فعالیت‌ها، بیشتر آنها دارای ارتباط از جهت عملیات و اطلاعات هستند. در این بخش ویژگی ۱۹ فعالیت مشخص از مدیریت منابع انسانی در قالب اقسام مشخص مورد بررسی قرار می‌گیرد. این ۱۹ فعالیت عبارتند از:

(۱) تجزیه و تحلیل مشاغل

(۲) طراحی شغل

- (۳) طبقه مشاغل
- (۴) ارزشیابی مشاغل
- (۵) برنامه‌ریزی نیروی انسانی
- (۶) کارمندیابی
- (۷) انتخاب
- (۸) انتصاب
- (۹) اجتماعی کردن
- (۱۰) آموزش کارکنان
- (۱۱) ارزیابی عملکرد
- (۱۲) بهداشت و ایمنی
- (۱۳) بیمه و بازنشستگی
- (۱۴) رفاه
- (۱۵) انگیزش، مشارکت و روابط کارکنان
- (۱۶) حقوق و دستمزد
- (۱۷) پاداش
- (۱۸) جابجایی
- (۱۹) انضباط

ویژگی‌های مورد بررسی از هر یک از فعالیت‌ها عبارتند از:

- (۱) تعریف و هدف: خلاصه‌ای از مفهوم، تعریف و هدف فعالیت
- (۲) ورودی‌ها: اطلاعات مورد نیاز یا فعالیت پیش نیاز
- (۳) مراحل: قدم‌ها، مراحل، مفاهیم یا روش‌های مورد استفاده در انجام فعالیت
- (۴) امور عملیاتی: عملیات اداری و اجرایی در انجام فعالیت
- (۵) امور اطلاعاتی: اطلاعاتی که باید ثبت و نگاهداری شود و یا مورد استفاده مجدد قرار گیرد.

- (۶) خروجی‌ها: نتایج فیزیکی و ملموس انجام فعالیت مانند اطلاعات مبین نتایج فعالیت
- (۷) رویه‌پذیری: میزان و امکان مستند کردن انجام فعالیت
- (۸) تکرار: میزان تکرار و انجام فعالیت
- (۹) کاربرد: منظور انجام فعالیت‌هایی که پس از انجام این فعالیت قابل انجام می‌شوند

(۱۰) مقررات دولتی: مقررات دولتی حاکم بر انجام فعالیت در سازمان‌های دولتی ایران.

اطلاعات مربوط به موارد زیر از منابع دسلر ۱۳۸۱؛ دعائی ۱۳۷۷؛ کاظمی ۱۳۷۰؛ سعادت ۱۳۷۹؛ جزنی ۱۳۷۸؛ میرسپاسی ۱۳۷۷ استخراج شده‌اند. خلاصه‌ای از ویژگی‌های فعالیت‌های مدیریت منابع انسانی در جدول زیر آمده است:

شماره فعالیت	نام فعالیت	ویژگی فعالیت	امور عملیاتی				امور اطلاعاتی	میزان تکرار		قالب خروجی		پیش‌نیاز (شماره فعالیت)	پیش‌آیند (شماره فعالیت)	وجود مقررات دولتی (ایران) در				
			رویه پذیر		رویه ناپذیر			زیاد	کم	قابل استاندارد	غیر قابل استاندارد			سیاست اجرا	قالب خروجی	دستورالعمل اجرای فعالیت	اجرا	
			در	رابطه‌ای	تفصیلی	غیر قابل تعین												
۱	تجزیه و تحلیل شغل				•		•		•		•		۲			•	•	•
۲	طراحی شغل				•		•		•		•	۱	۱			•		
۳	طبقه‌بندی مشاغل				•		•		•		•	۱۶، ۱۷	۱			•		
۴	ارزشیابی مشاغل				•		•		•		•	۱۶، ۱۷	۱					
۵	برنامه ریزی نیروی انسانی	•						•	•		•	۱	۶			•	•	
۶	کارمندیابی						•		•		•	۵	۷			•	•	•
۷	انتخاب										•	۶	۸			•	•	•
۸	انتصاب							•								•		
۹	اجتماعی کردن										•	۸				•		
۱۰	آموزش کارکنان						•	•	•		•					•	•	
۱۱	ارزیابی عملکرد						•	•	•		•	۱۱، ۱۷، ۱۸، ۱۹، ۲۰	۱			•	•	•
۱۲	بهداشت و ایمنی				•	•												
۱۳	بیمه و بازنشستگی	•						•								•	•	•
۱۴	رفاه	•						•			•					•		
۱۵	انگیزش، مشارکت و روابط کارکنان					•	•				•							
۱۶	حقوق و دستمزد							•	•		•		۱۱، ۳			•	•	•
۱۷	پاداش							•	•		•		۱۱، ۳			•	•	•
۱۸	جابجایی	•						•	•		•		۱۱			•	•	•
۱۹	انضباط	•						•	•		•		۱۱			•	•	•

تجزیه و تحلیل شغل

تعریف و هدف

تجزیه و تحلیل شغل فرایندی است که از طریق آن ماهیت و ویژگی‌های هر یک از مشاغل در سازمان بررسی می‌گردد و اطلاعات کافی درباره آنها جمع‌آوری و گزارش می‌شود. با تجزیه و تحلیل شغل معلوم می‌شود هر شغل چه وظایفی را شامل می‌شود و برای احراز و انجام شایسته آن چه مهارت‌ها، دانش‌ها و توانایی‌هایی لازم است. بنا به تعریف دیگری تجزیه و تحلیل شغل، شرح خلاصه وظایف و مسئولیت‌های شغل، رابطه آن شغل با مشاغل دیگر، دانش و مهارت‌های لازم برای انجام دادن آن و شرایط کار است.

ورودی‌ها

- ۱) شغل مورد تجزیه و تحلیل
- ۲) اطلاعات لازم از شغل

مراحل

- ۱) جمع‌آوری اطلاعات لازم از شغل
 - ۲) تنظیم شرح شغل
 - ۳) تنظیم شرایط احراز شغل
- شرح شغل: وظایف، مسئولیت‌ها و شرایط کلی کار
شرایط احراز شغل: حداقل شرایط دانش، مهارت‌ها و توانایی‌ها که برای انجام موفق و مؤثر شغل ضروری است

امور عملیاتی

- ۱) جمع‌آوری اطلاعات شغل
- ۲) تجزیه و تحلیل اطلاعات
- ۳) تنظیم شرح شغل و شرایط احراز شغل

امور اطلاعاتی

- ۱) ثبت اطلاعات شرح شغل و شرایط احراز شغل

خروجی‌ها

- ۱) شرح شغل
- ۲) شرایط احراز شغل

رویه‌پذیری

می‌توان برای جمع‌آوری اطلاعات (صرف‌نظر از روش جمع‌آوری اطلاعات) فرم شرح شغل و فرم شرایط احراز شغل طراحی نمود و اطلاعات را در قالب آن فرم ثبت نمود و سپس در جایی ذخیره کرد.

تکرار

در صورت تغییر شرایط محیطی (سیاسی، اقتصادی، فناورانه و ...) نیاز است که درباره شرح شغل و شرایط احراز آن بازنگری شود.

کاربرد

- ۱) برنامه‌ریزی نیروی انسانی
- ۲) کارمندیابی
- ۳) انتخاب و انتصاب
- ۴) آموزش کارکنان
- ۵) ایمنی و بهداشت
- ۶) ارزیابی عملکرد
- ۷) حقوق و دستمزد
- ۸) طراحی شغل
- ۹) روابط صنعتی
- ۱۰) تحقیق و پژوهش
- ۱۱) تنظیم قوانین و مقررات استخدامی

در واقع اطلاعات حاصل از تجزیه و تحلیل شغل در قالب شرح شغل و شرایط احراز شغل در هر یک از فعالیت‌های اشاره شده استفاده می‌شود.

مقررات دولتی

مواد ۸، ۳۰ و ۱۰۴ قانون استخدام کشوری و ماده ۴ قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی مصوب ۱۳۶۶

طراحی شغل

تعریف و هدف

طراحی شغل عبارت است از تعریف روشی که یک کار باید انجام شود و فعالیت‌هایی که در یک شغل مفروض مورد نیاز است. در تعریف دیگر، طراحی شغل عبارت است از تعیین و در کنار هم قرار دادن وظایفی که به صورت یک واحد کاری می‌تواند توسط فردی با مهارت‌های خاصی انجام گیرد و پاسخگوی بخشی از نیاز سازمان باشد. طراحی مجدد شغل عبارت است از تغییر فعالیت‌ها یا روش کار مربوط به یک شغل موجود.

ورودی‌ها

- ۱) شرح شغل و شرایط احراز شغل (در صورتی که شغل موجود است).
- ۲) اهداف سازمانی که نیازمند خلق شغلی برای تحقق هستند.
- ۳) ملاحظات مهندسی و صنعتی شامل روش‌های اثربخش ساختن شغل از نظر فناوریانه
- ۴) ملاحظات ارگونومیک شامل توانایی‌هایی فیزیکی و ذهنی انجام دهنده شغل
- ۵) ملاحظات مربوط به مشارکت کارمند در تصمیم‌گیری

مراحل

چهار روش برای طراحی شغل وجود دارد که هر یک باید متناسب با شرایط و در صورت نیاز ترکیبی به کار روند. این چهار روش عبارتند از:

- ۱) روش مدیریت علمی
- ۲) روش انگیزشی
- ۳) روش سیستمی
- ۴) روش مبتنی بر ویژگی‌های عامل انسانی

امور عملیاتی

کار تخصصی است.

امور اطلاعاتی

نیاز به اطلاعات خاصی که مستند شده باشند ندارد و اطلاعات قابل ملاحظه‌ای نیز تولید نمی‌کند.

خروجی‌ها

- ۱) عنوان شغل
- ۲) خلاصه شغل

رویه‌پذیری

رویه‌پذیر نیست و کار کاملاً تخصصی است.

تکرار

بر حسب نیاز و در صورت ایجاد مشاغل جدید

کاربرد

- ۱) تجزیه و تحلیل شغل
- ۲) طبقه‌بندی مشاغل

مقررات دولتی

مواد ۸، ۳۰ و ۱۰۴ قانون استخدام کشوری، بخشنامه شماره ۳۴۴۸/د مورخ ۱۳۷۱/۶/۲۲ موضوع استاندارد شغلی و بخشنامه شماره ۲۵۶۱/د مورخ ۱۳۷۳/۴/۲۲ موضوع استاندارد شغلی

طبقه‌بندی مشاغل

تعریف و هدف

طبقه‌بندی مشاغل عبارت است از دسته‌بندی یا تنظیم مشاغل در گروه‌هایی از مشاغل مشابه و قراردادن این مشاغل در طبقات و درجات مختلف، بطوری که رابطه صحیح و مناسبی بین عوامل سه گانه زیر برقرار شود:

(۱) وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های مشاغل

(۲) شرایط احراز مشاغل

(۳) حقوق و دستمزد و مزایای قابل پرداخت به هر گروه و طبقه شغلی هدف اصلی طبقه‌بندی مشاغل، کنترل حقوق و دستمزد و در حقیقت شعار معروف «پرداخت فرد مساوی برای کار مشابه» است.

ورودی‌ها

(۱) شرح شغل

(۲) شرایط احراز شغل

(۳) مقررات دولتی موجود

مراحل

(۱) طبقه‌بندی مشاغل بر مبنای وجود تشابه‌شان

(۲) تهیه شرح طبقه

(۳) جا دادن مشاغل مختلف در طبقات مربوطه

(۴) گروه‌بندی مشاغل

(۵) رتبه‌بندی

تعاریف سطوح طبقه‌بندی و گروه‌بندی مشاغل

رسته: عبارتست از کلی‌ترین و وسیع‌ترین دسته‌بندی مشاغل که تعداد بسیار زیادی شغل را که شباهت‌های بسیار کلی و عمومی با یکدیگر دارند در بر می‌گیرد. هر دسته معمولاً شامل چند دسته فرعی است.

رسته فرعی: عبارتست از چند رشته که تشابه بیشتر و ارتباط نزدیکی با هم داشته و از نظر نوع تاحدی با هم ارتباط دارند.

رشته: به یک یا چند طبقه شغلی گفته می‌شود که از نظر نوع، شباهت بسیار زیادی با هم دارند ولی سطح دشواری کارها و میزان مسئولیت‌هایشان متفاوت است.

طبقه: به یک یا چند پست سازمانی یا شغل اطلاق می‌گردد که صرفنظر از محل سازمانی آنها، از نظر نوع وظایف و مسئولیت‌ها مشابه بوده و سطح دشواری وظایف و پیچیدگی کارها و میزان مسئولیت‌های آنها به یک اندازه باشد و مستلزم شرایط احراز یکسان باشند که در اینصورت می‌توان به همه آنها عنوان یکسان داد، آزمون‌های استخدامی مشابه به عمل آورد، حقوق یکسانی پرداخت کرده و کلاً نسبت به آنها رفتار استخدامی مشابه داشت.

شرح طبقه: هر طبقه شامل شرح طبقه است. در شرح طبقه باید اطلاعات لازم و کافی قید شود به نحوی که این شرح در تخصیص هر یک از مشاغل به طبقه مربوط کمک کند و بخوبی شامل همه آن مشاغل بشود. بنابراین لازم است علاوه بر ذکر شرایط احراز مشاغل هر طبقه، نمونه‌هایی از نوع کار، مسئولیت و درجه پیچیدگی کار در هر طبقه روشن شود. ضمناً برای هر یک عنوان گویا انتخاب کرد.

گروه: هر شغل دارای چند گروه است. گروه دارای عنوان خاصی نیست و با شماره مشخص می‌شود. بعنوان مثال مشاغل کارکنان دولت دارای ۱۲ گروه است و هر چه شماره گروه بالاتر باشد اهمیت، دشواری، توانایی و دانش بالاتری را می‌طلبد.

رتبه یا پایه: مشاغل داخل هر گروه بر حسب درجه سهولت و دشواری شرایط احراز به چند رتبه یا پایه تقسیم‌بندی می‌شوند. در طبقه‌بندی مشاغل کارکنان کشوری برای هر گروه، ۱۵ پایه در نظر گرفته شده است.

امور عملیاتی

تشخیص طبقه، گروه، رسته و رشته شغل بر اساس مقررات اعلام شده یا تعریف و تصویب آنها

امور اطلاعاتی

ثبت مشخصات طبقه‌بندی شغل

خروجی‌ها

(۱) رسته، رسته فرعی، رشته و طبقه، گروه و پایه شغل

(۲) شرح طبقه شغل

(۳) در صورت نیاز طبقه، رشته، رسته فرعی یا رسته پیشنهادی و مصوب

رویه‌پذیری

تنها می‌توان یک ساختار اطلاعاتی تهیه کرد که در آن طبقه شغل‌های سازمان بر اساس مقررات اعلام شده را ثبت نمود اما روش تشخیص طبقه‌ها کار تخصصی است.

تکرار

وظیفه مربوط به مشاغل ایستا نیستند و در طول زمان (شاید کوتاه) وظایفی به بعضی از پست‌ها افزوده یا کسر می‌شوند و این تغییرات بر اثر تغییر فناوری شدیدتر می‌شود. هم‌چنین گسترش سازمان بوجود آمدن پست‌ها و وظایف جدید را الزام‌آور می‌کند و بنابراین نیازمند طبقه‌بندی مجدد مشاغل می‌شود.

هم‌چنین مسائل و مشکلاتی برای کارکنان و شاغلین پست‌ها بوجود می‌آید که در زمان طبقه‌بندی مورد نظر قرار نگرفته‌اند و طبقه‌بندی

مجدد مشاغل را ضروری می‌نمایند. بنابراین طبقه‌بندی مشاغل باید بر اساس نیاز انجام شود.

کاربرد

- (۱) ارزشیابی مشاغل
- (۲) ارزیابی عملکرد
- (۳) حقوق و دستمزد

مقررات دولتی

طبق ماده ۳۰ قانون استخدام کشوری، کلیه مشاغل وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون به وسیله سازمان امور اداری و استخدامی کشور بر اساس اهمیت وظایف و مسئولیت‌ها و شرایط تصدی، از لحاظ معلومات و تجربه، طبقه‌بندی و در یکی از گروه‌های جدول یا جداول حقوق تخصیص داده می‌شود. با توجه به اینکه طبقه‌بندی مشاغل یک طرح جاری و پویا است، تعداد رشته‌ها و طبقات شغل دائم در حال تغییر می‌باشند.

ارزشیابی مشاغل

تعریف و هدف

یکی از بزرگترین مشکلات مدیران در محیط‌های کاری، عدم تعادل بین حقوق و دستمزدها و فقدان ضابطه صحیح برای تعیین ارزش واقعی مشاغل است. همیشه حقوق و دستمزد بزرگترین و مؤثرترین عامل انگیزه کاری برای کارکنان و جلب رضایت آنها از سازمان‌ها بوده و از مهمترین مسائل در مدیریت پرسنلی به شمار رفته است. ارزشیابی مشاغل تعیین ارزش نسبی مشاغل یک سازمان است با توجه به عوامل کلی تشکیل‌دهنده شغل به منظور پرداخت حقوق مساوی در ازای کار مساوی و در شرایط مساوی. در واقع نخستین هدف ارزشیابی مشاغل، پیدا کردن ارزش کارها و مقایسه آنها با یکدیگر است و ارزشیابی مشاغل برای تعیین حقوق و دستمزد متناسب با کاری که فرد انجام می‌دهد صورت می‌پذیرد.

ورودی‌ها

- ۱) شرح شغل
- ۲) شرایط احراز شغل

مراحل

چهار روش متداول برای ارزشیابی مشاغل عبارتند از:

- ۱) روش درجه‌بندی
- ۲) روش طبقه‌بندی یا گروه‌بندی
- ۳) روش امتیازی
- ۴) روش مقایسه عوامل

دو روش اول کیفی و دو روش آخر کمی هستند. روش‌های کمی متکی به دلایل منطقی، قابل دفاع، برخوردار از خاصیت انعطاف و تجزیه و تحلیل می‌باشند. روش‌های غیر کمی با استفاده از شرح مشاغل و تطبیق اجمالی عوامل شغل، فاقد قابلیت انعطاف و ظرفیت تجزیه و تحلیل می‌باشند. روش‌های کمی نیاز به تخصص و هزینه بالا هستند برعکس روش‌های کیفی بیشتر جنبه ذهنی داشته و هزینه کمتری نیاز دارند.

ارزشیابی مشاغل به روش طبقه‌بندی یا گروه‌بندی در واقع مراحل گروه‌بندی و رتبه‌بندی از فعالیت طبقه‌بندی مشاغل است.

به همین دلیل در تفاوت بین طبقه‌بندی و ارزشیابی مشاغل ابهاماتی وجود دارد. هدف اصلی هر دو طبقه‌بندی و ارزشیابی مشاغل یکی است. اگر طبقه‌بندی مشاغل استفاده نشود اساس تبیین اهمیت نسبی مشاغل از طریق ارزشیابی مشاغل با سه روش دیگر بنا می‌شود که بیشتر در سازمان‌های خصوصی و صنایع استفاده می‌شود.

امور عملیاتی

اگر از روش‌های کیفی یعنی درجه‌بندی یا طبقه‌بندی استفاده شود کار بیشتر جنبه ذهنی دارد و تنها به تشخیص فرد نیاز دارد.

اگر از روش‌های کمی یعنی امتیازی یا مقایسه عوامل استفاده شود علاوه بر تخصص و قدرت تشخیص فرد، نیاز به پردازش‌های محاسباتی دارد

که به صورت دستی خیلی دشوار خواهد بود.

امور اطلاعاتی

ثبت و نگهداری نتایج روش مربوط به هر شغل

خروجی‌ها

ارزش نسبی شغل که مبنای حقوق و دستمزد قرار می‌گیرد.

رویه‌پذیری

مانند طبقه‌بندی مشاغل تنها می‌توان یک ساختار اطلاعاتی تهیه کرد که در آن ارزش نسبی مشاغل را ثبت نمود اما تشخیص‌های مورد نیاز نیازمند کار تخصصی است. اگر از روش‌های کمی استفاده شود محاسبات را می‌توان در قالب رویه‌هایی تنظیم کرد.

تکرار

از آنجایی شرح شغل‌ها و شرایط احراز آنها ثابت نیستند و بر اثر تغییرات شرایط محیطی تغییر می‌کنند بنابراین ارزش نسبی آنها نیز تغییر خواهد کرد و ارزشیابی مشاغل همانند طبقه‌بندی مشاغل باید بر اساس نیاز انجام شود.

کاربرد

تعیین حقوق و دستمزد

مقررات دولتی

فصل سوم قانون استخدامی کشوری (در حقوق و مزایای مستخدمین رسمی) مواد ۳۰-۴۳، و آئین‌نامه‌های اجرایی و اصلاحیه‌های مربوطه، ناظر بر مسئله طبقه‌بندی و ارزشیابی مشاغل مستخدمین رسمی دولت است. طبق ماده ۳۰، کلیه مشاغل وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون بوسیله سازمان امور اداری و استخدامی کشور بر اساس اهمیت وظایف و مسئولیت‌ها و شرایط تصدی از لحاظ معلومات و تجربه، طبقه‌بندی و به یکی از گروه‌های جدول یا جداول حقوق تخصیص می‌یابد. جدول یا جداول حقوقی موضوع این ماده از طرف سازمان امور اداری و استخدامی کشور تهیه و به تأیید شورای حقوق و دستمزد می‌رسد.

برنامه‌ریزی نیروی انسانی

تعریف و هدف

برنامه‌ریزی نیروی انسانی فرایندی است که به وسیله آن سازمان معین می‌کند که برای نیل به اهداف خود به چه تعداد کارمند، با چه تخصص و مهارت‌هایی، برای چه مشاغلی و در چه زمانی نیاز دارد. هدف از برنامه‌ریزی نیروی انسانی، تأمین، استخدام و حفظ کارکنانی است که بقا و توسعه سازمان به وجود آنها بستگی دارد.

ورودی‌ها

- (۱) اطلاعات مربوط به منابع انسانی
- (۲) اطلاعات مربوط به محیط (قوانین و مقررات استخدامی)
- (۳) شرح شغل
- (۴) شرایط احراز شغل

مراحل

- (۱) تعیین موجودی نیروی انسانی
- (۲) بررسی اهداف آتی سازمان
- (۳) برآورد نیروی انسانی مورد نیاز سازمان
- (۴) برآورد عرضه نیروی انسانی
- (۵) مقایسه عرضه و تقاضا و اخذ یکی از سه تصمیم زیر
 - عرضه مساوی با تقاضا: ادامه وضع موجود و آموزش
 - تقاضا بیشتر از عرضه: استخدام
 - تقاضا کمتر از عرضه: کاهش ساعات کار، کاریابی، بازنشستگی، بازنشستگی ...

امور عملیاتی

اجرای یک مدل فرایندی و محتوایی از برنامه‌ریزی نیروی انسانی. اجرای این مدل نیازمند مشارکت تعدادی از مدیران سازمان دارد که به صورت گروهی و از طریق کار فکری و ذهنی مراحل مختلف مدل را اجرا کنند.

امور اطلاعاتی

استفاده از اطلاعات منابع انسانی سازمان

خروجی‌ها

- (۱) نیروی انسانی مورد نیاز به همراه مشخصات شغل و شرایط احراز شغل
- (۲) تصمیم برای انجام اقدامات مربوط به مدیریت منابع انسانی مانند آموزش، استخدام، اضافه کاری یا کاهش ساعات کار، بازنشستگی، بازنشستگی، عزل و برکناری، حذف شغل یا کاریابی.

رویه‌پذیری

اجرای این فعالیت می‌تواند به صورت نظام‌مند و دوره‌ای در قالب یک مدل فرایندی و محتوایی انجام شود. این مدل دارای مراحل و اجزای روشن و مشخص خواهد بود.

تکرار

برنامه‌ریزی نیروی انسانی باید به صورت دوره‌ای تکرار شود.

کاربرد

مقررات دولتی

قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی مصب ۱۳۶۶/۱۰/۲۷

کارمندیابی

تعریف و هدف

کارمندیابی، فرایندی است که به وسیله آن کسانی که به نظر می‌رسد توانایی بالقوه‌ای برای عضویت در سازمان و انجام دادن وظایف محوله دارند شناسایی می‌گردند و موجبات جذب آنها به سوی سازمان فراهم می‌شود.

کارمندیابی یک فرایند واسطه‌ای است؛ یعنی طی این فرایند کسانی که جویای کارند (متقاضیان کار) و کسانی که خواهان نیروی کارند (استخدام کنندگان) برای نخستین بار با یکدیگر روبرو می‌شوند تا طی فرایند بعدی (انتخاب و گزینش) توانایی واقعی آنها برای احراز شغل و ورود به سازمان تعیین گردد.

ورودی‌ها

- ۱) تعداد و نوع نیروی مورد نیاز سازمان
- ۲) شرح شغل
- ۳) شرایط احراز شغل

مراحل

- ۱) شناسایی مراکز و منابع کارمندیابی
- ۲) انتخاب روش کارمندیابی
- ۳) بررسی فرم‌های درخواست کار
- ۴) برگزاری مصاحبه مقدماتی
- ۵) تهیه فهرستی از افراد واجد شرایط

امور عملیاتی

انجام مراحل کارمندیابی کار اجرایی و تخصصی مدیریت منابع انسانی است و بسته به شرایط، استراتژی‌ها و روش‌های مختلفی ممکن است به کار گرفته شود.

امور اطلاعاتی

ثبت و نگهداری اطلاعات متقاضیان، مصاحبه‌ها و افراد واجد شرایط

خروجی‌ها

فهرست افراد واجد شرایط

رویه‌پذیری

می‌توان برخی از امور عملیاتی و اطلاعاتی مربوط به مراحل کارمندیابی را در قالب رویه‌ها و دستورالعمل‌ها مستند کرد اما تمام روش‌ها و مراحل کارمندیابی رویه‌پذیر نیستند.

تکرار

هر بار که به نیروی انسانی نیاز باشد (که می‌توان حاصل کار برنامه‌ریزی

یا تقاضای موردی باشد) فعالیت رسمی کارمندیابی باید اجرا شود. اما ممکن است کارمندیابی به شکل‌های غیررسمی صورت پذیرد.

کاربرد

گزینش و استخدام

مقررات دولتی

قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تصویب‌نامه شماره ۲۵۲۹۶/ت/۲۵۰۸۶ مورخ ۱۳۸۰/۵/۲۹، تبصره ۶۰ قانون بودجه سال ۱۳۸۴، بخشنامه شماره ۹/۷۲۶ مورخ ۶۴/۴/۱۹ موضوع تأمین نیروی انسانی، بخشنامه ۱/۲۰/۱۹۸۱۵ مورخ ۱۳۷۷/۱۱/۲۸ و فرمان مورخ ۱۳۶۱/۱۰/۱۵ حضرت امام خمینی پیرامون گزینش. در انجام فعالیت کارمندیابی مراحل زیر باید انجام شود: درج آگهی استخدام، استفاده از بانک اطلاعات نیروی انسانی، برگزاری آزمون، تهیه فهرست همکاران موردنیاز و گزینش.

انتخاب

تعریف و هدف

انتخاب مرحله‌ای است برای پذیرفتن یا رد تقاضاهای مراجعین و متقاضیان کار، بطوری که شایسته‌ترین، مناسب‌ترین و با استعدادترین آنها برگزیده و تعیین شوند. این کار تکمیل‌کننده مرحله کارمندیابی است. به بیان دیگر، انتخاب را میتوان جریان کشف، شناخت و سنجش مشخصات و خصوصیات متقاضیان شغل دانست. در حقیقت حذف غائی از انتخاب، سپردن کار به کاردان متعهد است.

ورودی‌ها

فهرست افراد واجد شرایط

مراحل

معمولاً روش انتخاب نسبت به وسعت و ظرفیت سازمان، تعداد داوطلبان و اهمیت مشاغل تغییر می‌کند و منطبق با نیازهای مؤسسه تعیین می‌شود. بنابراین روش انتخاب در مؤسسات مختلف متفاوت است. در مؤسسات کوچک، رئیس یا سرپرست با یک مصاحبه کوتاه و ساده ممکن است این کار را انجام دهد ولی در مؤسسات بزرگ از روش‌های دیگر که گاه مفصل و پرهزینه است استفاده می‌شود. علیرغم نبودن یکنواختی در روند انتخاب، انجام مراحل زیر بسیار معمول است:

- ۱) پذیرفتن تقاضی و مصاحبه مقدماتی
- ۲) تنظیم و تکمیل فرم درخواست شغل
- ۳) انجام آزمون‌های مختلف استخدامی
- ۴) مصاحبه استخدامی
- ۵) تحقیقات محلی و بررسی سوابق
- ۶) آزمایشات جسمانی
- ۷) اعلام نتیجه

امور عملیاتی

انجام امور اجرایی و اداری مراحل مختلف انتخاب

امور اطلاعاتی

ثبت اطلاعات و مستندات مورد نیاز

خروجی‌ها

پذیرش یا رد تقاضی

رویه‌پذیری

می‌توان رویه‌های اداری و اجرایی مراحل مختلف انتخاب را مستند کرد.

تکرار

در صورت نیاز

کاربرد

استخدام

مقررات دولتی

فصل دوم قانون استخدامی کشوری در مواد ۱۳ تا ۲۹ مربوط به ورود به خدمت و انتصابات است که مراحل علمی و سیستماتیک (بر اساس لیاقت و شایستگی) گزینش و انتصاب را به خوبی در بر می‌گیرد. امتحان و مسابقه ورودی داوطلبان استخدام رسمی دولتی بوسیله سازمان امور اداری و استخدامی کشور صورت می‌گیرد که در صورت اقتضاء می‌تواند اجرای امتحان و مسابقه را با حفظ حق نظارت به دستگاه استخدام‌کننده محول نماید. در این رابطه، آئین‌نامه امتحانات و آئین‌نامه هیأت‌های گزینش و چند دستورالعمل برای استخدام و آموزش قبل از خدمت کارکنان وجود دارد.

بخشنامه ۹/۲۷۶ مورخ ۱۳۶۴/۴/۱۹ موضوع تأمین نیروی انسانی، ماده ۶۷ قانون استخدام کشوری مبنی بر استخدام مجدد افراد مستعفی، قانون برنامه سوم، و تصویب‌نامه ۱۳۸۰/۵/۲۹.

انتصاب

تعریف و هدف

عمل انتصاب عبارتست از بکار گماردن موقت یا دائم داوطلب شغل مورد نظر که بر مبنای اطلاعات بدست آمده متناسب با آن شغل تشخیص داده شده است. در اغلب سازمان‌ها انتصاب بدو آ جنبه موقت داشته و پس از اینکه مستخدمین جدید یک دوره معین را به عنوان دوره آزمایشی طی کرد در صورتیکه شایستگی و علاقه‌مندی او در حین کار اثبات شد عمل انتصاب قطعی و دائم او انجام خواهد پذیرفت.

ورودی‌ها

مراحل

امور عملیاتی

امور اطلاعاتی

خروجی‌ها

رویه پذیری

تکرار

کاربرد

مقررات دولتی

طبق مواد ۱۷ و ۱۸ قانون استخدام کشوری، کسانی که در امتحان یا مسابقه ورودی استخدام رسمی قبول شده‌اند قبل از ورود به خدمت رسمی یک دوره آزمایشی را طی خواهند کرد که از شش ماه کمتر و از دو سال بیشتر نخواهد بود.

طبق مواد ۱۹، ۲۰ و ۲۲ قانون استخدام کشوری، افرادی که در دوره آزمایشی لیاقت و کاردانی و علاقه به کار را از خود نشان بدهند در پایان دوره آزمایشی مستخدم رسمی قطعی خواهند شد. رسیدگی پرونده در کمیته اجرایی قانون استخدام کشوری، انجام مراحل گزینش پیمانی، رسمی آزمایشی و رسمی قطعی.

اجتماعی کردن

تعریف و هدف

اجتماعی کردن فرد فرایندی است که به وسیله آن فرد جدید اطلاعات لازم و کافی را درباره سازمانی که وارد آن شده است کسب می‌کند و با قبول ارزش‌ها، هنجارها و الگوهای رفتاری آن، خود را با اوضاع مطابقت داده و می‌آموزد که چه باید بکند و چه انتظاری از او می‌رود. بنا به تعریف دیگری اجتماعی کردن فرایندی است که به وسیله آن فرد تازه وارد دانش، مهارت و دیدگاه لازم را کسب می‌کند و به عضوی موفق و مؤثر برای سازمان تبدیل می‌گردد.

ورودی‌ها

مراحل

روش‌های اجتماعی کردن

- ۱) آشناسازی: آشناسازی عبارتست از تجهیز کارکنان به اطلاعات پایه در مورد سازمان و اطلاعاتی که برای اجرای رضایتمندانه مشاغل‌شان به آن نیازمندند.
- ۲) کتابچه‌های راهنما

امور عملیاتی

فعالیت اجتماعی کردن تازه‌واردها یک کار کاملاً اجرایی است.

امور اطلاعاتی

خروجی‌ها

رویه‌پذیری

می‌توان برای آن راهنمای انجام، چک لیست‌ها و کتابچه راهنما تهیه نمود.

تکرار

در صورت نیاز

کاربرد

مقررات دولتی

مقررات خاصی وجود ندارد.

آموزش کارکنان

تعریف و هدف

افرادی که به استخدام سازمان در می آیند علاوه بر معلوماتی که در دبستان، دبیرستان و دانشگاه کسب کرده اند و برای ورود به اجتماع و خدمت مؤثر آماده شده اند به آموزش تخصصی و حرفه ای نیز نیاز دارند تا دانش فنی و مهارت های لازم را برای انجام شایسته وظایف واگذار شده به دست آورند. این آموزش ها به کارکنان کمک می کند تا نقش فعال تر و مؤثرتری در نیل به اهداف سازمان ایفا کنند.

ورودی ها

مراحل

- ۱) تشخیص نیازهای آموزشی
- ۲) تعیین اهداف آموزشی
- ۳) انتخاب روش آموزش
- ۴) برنامه ریزی برای برگزاری دوره آموزشی
- ۵) ارزیابی دوره آموزشی

امور عملیاتی

آموزش کارکنان فرایندی شامل امور عملیاتی و اطلاعاتی مختلف است که باید به صورت یک سیستم به یکدیگر مرتبط شده و تعامل پیدا کنند.

امور اطلاعاتی

خروجی ها

رویه پذیری

فرایند آموزش کارکنان یک فرایند کاملاً رویه پذیر در قالب رویه ها، دستورالعمل ها و راهنماهاست و می توان آن را در قالب یک سیستم اطلاعاتی - عملیاتی طراحی نمود.

تکرار

اجزای مختلف فرایند به ترتیب در طول زمان اجرا می شوند و سیکل فرایند تکرار می شود.

کاربرد

مقررات دولتی

مواد ۴۴، ۴۵ و ۴۶ قانون استخدام کشوری نظام آموزشی تازه ای برای کارکنان دولت پیش بینی کرده است. بر اساس این نظام، آموزش کارکنان دولت بر پایه چهار دوره کلی طراحی شده است:

- ۱) دوره آموزش عمومی (توجیهی): در زمینه قانون اساسی، نظام حکومت، تشکیلات، قوانین و مقررات و ...

۲) دوره آموزش شغلی

۳) دوره آموزش بهبود مدیریت

۴) آموزش های معارف اسلامی

مصوبات جدید مربوط به نظام امزش مدیران، بخشنامه ۱۰۵/۲۲۵۵۴

مورخ ۸۰/۱۲/۲۸ موضوع ابلاغ نظام جدید آموزش کارکنان دولت و

بخشنامه دستورالعمل های اجرایی نظام آموزش کارکنان دولت

ارزیابی عملکرد

تعریف و هدف

منظور از ارزیابی عملکرد، فرایندی است که به وسیله آن کار کارکنان در فواصل معین و به طور رسمی، مورد بررسی و سنجش قرار می‌گیرد. شناخت کارکنان قوی و اعطای پاداش به آنها و از این طریق، ایجاد انگیزه برای بهبود عملکرد آنان و سایر کارکنان، از جمله علل اصلی ارزیابی عملکرد است. در گذشته، مدیران کلاسیک ارزیابی عملکرد را فقط به منظور کنترل کار کارکنان انجام می‌دادند در حالی که امروزه جنبه راهنمایی و ارشادی این عمل، اهمیت بیشتری یافته است و هدف اصلی از ارزیابی عملکرد این است که اطلاعات ضروری درباره نیروهای شاغل در سازمان جمع‌آوری گردد و در دسترس مدیران قرار گیرد تا آنها بتوانند تصمیمات بجا و لازم را در جهت بالا بردن کمیت و کیفیت کارکنان اتخاذ نمایند.

بنابراین، هدف نهایی از ارزیابی عملکرد، افزایش کارایی و اثربخشی سازمان است نه تویخ و تیبیه کارکنان ضعیف.

ورودی‌ها

- ۱) تجزیه و تحلیل شغل
- ۲) شرایط احراز شغل
- ۳) اطلاعات عملکرد فرد (آمار تولید، آمار پرسنلی، تفاوت‌های فردی)

مراحل

- ۱) هدف از ارزیابی عملکرد معین می‌شود
- ۲) با توجه به استانداردهای وضع شده، به فرد تفهیم می‌شود که چه باید بکند و چه انتظاری از او می‌رود.
- ۳) عملکرد واقعی فرد در شغل اندازه‌گیری می‌شود.
- ۴) عملکرد واقعی فرد با استانداردهای عملکرد مقایسه می‌شود.
- ۵) نتایج حاصل از این مقایسه با فرد در میان گذاشته می‌شود و در صورت لزوم، اقدامات اصلاحی به عمل می‌آید.

امور عملیاتی

امور عملیاتی اصلی ارزشیابی روش‌های مورد استفاده برای ارزشیابی هستند که بیشتر روش‌های کمی می‌باشند. این روش‌ها عبارتند از: مقیاس‌های ترسیمی درجه‌بندی، روش رتبه‌بندی، مقایسه‌های زوجی، وقایع حساس، روش انتخاب اجباری، مدیریت بر مبنای هدف، مقیاس‌های درجه‌بندی متکی به رفتار. این روش‌ها و اجرای آنها نیاز به تخصص و ابزار لازم دارد.

امور اطلاعاتی

جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز و ثبت نتایج و نگهداری آنها برای

استفاده‌های بعدی.

خروجی‌ها

نتایج ارزیابی عملکرد

رویه‌پذیری

اگر چه برخی از امور عملیاتی مانند روش‌های ارزشیابی نیازمند تخصص است اما کل فرایند ارزشیابی کاملاً رویه‌پذیر است.

تکرار

باید به صورت دوره‌ای تکرار شود.

کاربرد

(۱) برنامه‌ریزی نیروی انسانی

- شناسایی نقاط ضعف و قوت نیروهای درون سازمان
- شرایط احراز افراد برای سمت‌های بالاتر و ترفیع
- شایستگی افراد برای باقی ماندن در شغل فعلی

(۲) کارمندیابی و انتخاب

- شناسایی ویژگی‌های کلیدی در جذب افراد

(۳) تعیین روایی آزمون‌های استخدامی

(۴) آموزش و تربیت کارکنان

- شناسایی نیازهای آموزشی

(۵) تعیین مسیر شغل

(۶) حقوق و مزایا

(۷) شناخت استعدادهای بالقوه کارکنان

(۸) جابجایی

مقررات دولتی

ماده ۲۸، ۳۵ قانون استخدام کشوری به صورت کامل به قوانین و نحوه اجرای ارزشیابی کارکنان دولت پرداخته است و رویه‌ها، فرم‌ها و دستورالعمل‌هایی برای این فرایند پیش‌بینی شده است.

ارزیابی مشاغل تخصصی و تحقیق، ارزشیابی مشاغل مدیران، ضوابط تشویقی مربوط به اعطای گروه‌های مدیران، ضوابط تشویقی مربوط به اعطای گروه‌های کارکنان، طرح ارزشیابی کارکنان دولت و قانون رسیدگی به تخافات اداری.

بهداشت و ایمنی

تعریف و هدف

استفاده مطلوب از نیروی کار افراد وقتی امکان پذیر است که کارکنان از سلامت کامل برخوردار بوده و از خطر ابتلا به بیماری یا هر نوع حوادث در محیط کار بدور باشند.

معمولاً سازمان‌ها برای ارائه خدمات درمانی و بهداشتی و ایمنی طرح‌ها و برنامه‌هایی را اجرا می‌کنند و دسته‌ای از اقدامات را متناسب با نوع و فعالیت سازمان انجام می‌دهند. مجموعه این امور، مبحث بهداشت و ایمنی را در مدیریت منابع انسانی تشکیل می‌دهد.

ورودی‌ها

مراحل

مجموعه‌ای از اقدامات، برنامه‌ها و طرح‌ها متناسب با نوع و فعالیت سازمان و به تشخیص مدیریت منابع انسانی تدوین و اجرا می‌شوند که از جمله اینها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱) آزمایشات و معاینات پزشکی
- ۲) فراهم آوردن وسایل کمک‌های اولیه
- ۳) ایجاد کمیته‌های ایمنی
- ۴) برنامه‌های آموزشی و انگیزشی
- ۵) ارتقای بهداشت کارکنان
- ۶) مدیریت فشارهای روانی
- ۷) بیمه خدمات درمانی

امور عملیاتی

امور اطلاعاتی

خروجی‌ها

رویه پذیری

رویه پذیر نیست.

تکرار

بر حسب نیاز و تشخیص

کاربرد

مقررات دولتی

چند ماده و دستورالعمل اجرایی در این زمینه وجود دارد (مواد ۵۲ و ۵۳ قانون استخدام کشوری).

بیمه و بازنشستگی

تعریف و هدف

برنامه‌های بیمه و بازنشستگی به منظور ایجاد امنیت اقتصادی و تأمین معاش و زندگی مستخدم و خانواده‌اش در زمان بیکاری، بیماری، پیری و از کارافتادگی و بالاخره پس از مرگ، تهیه و اجرا می‌گردد.

ورودی‌ها

مراحل

امور عملیاتی

امور اطلاعاتی

خروجی‌ها

رویه‌پذیری

تکرار

به صورت دوره‌ای برنامه‌ریزی و به صورت جاری تکرار می‌شود.

کاربرد

مقررات دولتی

فصل هشتم قانون استخدام کشوری و مواد ۷۰-۱۰۲ و آئین‌نامه‌های مربوطه ناظر بر مسئله بازنشستگی و وظیفه است. ضمناً ترتیب و تشریفات مربوط به تقاضای بازنشستگی و صدور احکام و برقراری حقوق بازنشستگی و وظیفه و ترتیب وصول و پرداخت وجوه بازنشستگی و وظیفه مستخدمین رسمی و هم‌چنین ترتیب نگهداری حساب‌ها طبق آئین‌نامه بازنشستگی صورت می‌پذیرد.

رفاه

تعریف و هدف

امور رفاهی و رسیدگی به وضع زندگی کارکنان و تهیه موجباتی که به بهبود وضع زندگی آنها کمک کند یکی از وظایف عمده در مدیریت منابع انسانی است و عبارت از مجموعه عملیاتی است که باعث حل مشکلات کارکنان شده و نیازهای داخل و خارج سازمانی آنها (اعم از نیازهای مادی و معنوی و روانی) را حتی المقدور مرتفع می‌سازد و آنها را از نظر جسمانی و روانی سالم نگاه می‌دارد. بدین ترتیب، سازمان‌های مختلف نسبت به احتیاجاتی که کارکنان دارند در حد توان خود برنامه‌های رفاهی مختلفی را اجرا می‌کنند.

ورودی‌ها

مراحل

برنامه‌های رفاه و آسایش کارکنان، ناظر به فعالیت‌های خارج از ساعات و محیط کار بوده و از نتایج حاصل از آن، سازمان و کارکنان مشترکاً منتفع می‌گردند. اهم این برنامه‌ها که جسم و روان کارکنان را تقویت می‌کند عبارتند از:

- (۱) تهیه مسکن
- (۲) غذاخوری و چایخوری
- (۳) فروشگاه‌های تعاونی
- (۴) صندوق تعاون و وام‌های ضروری
- (۵) مرخصی‌های استحقاقی و استعلاجی
- (۶) خدمات مشاورتی و مددکاری
- (۷) فعالیت‌های ورزشی
- (۸) رسیدگی به شکایات
- (۹) امور رفاهی دیگر مانند کتابخانه‌ها، مهدکودک، سرویس‌های ایاب و ذهاب، خریدهای اعتباری و قسطی، نشریه و بولتن خبری، مسافرت‌های تفریحی، کمک‌های غیرنقدی.

امور عملیاتی

امور اطلاعاتی

خروجی‌ها

رویه‌پذیری

تدوین و اجرای برخی از برنامه‌های رفاهی و آسایشی را می‌توان در قالب رویه‌ها، فرم‌ها و دستورالعمل‌ها مستند و نظام‌مند کرد.

تکرار

کاربرد

مقررات دولتی

مرخصی استحقاقی، استعلاجی، مرخصی بدون حقوق، تأسیس مؤسسات تعاونی، رسیدگی به شکایات دارای مواد قانونی و آئین‌نامه اجرایی می‌باشند (ماد ۴۷ تا ۵۰).

انگیزش، مشارکت و روابط کارکنان

تعریف و هدف

انگیزش، مشارکت و روابط کارکنان از جمله مباحث نرم و رویه‌ناپذیر مدیریت منابع انسانی هستند و نمی‌توان آنها را در قالب یک سیستم اطلاعاتی- عملیاتی متبلور ساخت و نیازمند اقدامات و تشخیص مدیران منابع انسانی هستند. البته سیستم‌های پاداش و تشویق و تنبیه بی‌ارتباط با موضوع انگیزش به صورت عام نیستند اما تنها بخش محدودی از موضوع انگیزش را پوشش می‌دهند.

ورودی‌ها

مراحل

امور عملیاتی

امور اطلاعاتی

خروجی‌ها

رویه‌پذیری

تکرار

کاربرد

مقررات دولتی

حقوق و دستمزد

تعریف و هدف

به کارکنان به جبران کاری که در سازمان انجام می‌دهند حقوق و دستمزد پرداخت می‌شود.

ارزش نسبی مشاغل مختلف در سازمان، ارزش نسبی کارکنان، سطح حقوق و دستمزدهای رایج، نقش اتحادیه و سندیکاها، اوضاع اقتصادی، مقررات دولتی از جمله عواملی هستند که باید در محاسبه حقوق و دستمزد در نظر گرفته شوند. با بررسی این قبیل عوامل، مسئولان سازمان می‌توانند سیستمی را به وجود آورند که بر اساس آن، حقوق و دستمزد هر یک از افراد شاغل در سازمان معین و پرداخت گردد.

ورودی‌ها

اطلاعات مربوط به

- ۱) شرح شغل
- ۲) شرایط احراز شغل
- ۳) طبقات شغل
- ۴) نرخ‌ها
- ۵) قوانین و مقررات درون و برون سازمان

مراحل

- ۱) تجزیه و تحلیل شغل
- ۲) شرح شغل
- ۳) ارزشیابی و طبقه‌بندی مشاغل
- ۴) بررسی نرخ حقوق و دستمزدهای متداول در صنعت
- ۵) تعیین نرخ پرداخت
- ۶) تعدیل و ترمیم سیستم پرداخت
- ۷) ارزیابی تفاضلی حقوق و دستمزد
- ۸) بررسی قوانین و مقررات درون سازمانی
- ۹) بررسی قوانین و مقررات دولتی حاکم بر پرداخت
- ۱۰) اطلاعات کارمندان

امور عملیاتی

انجام پردازش‌ها و محاسبات مربوط به مراحل مختلف تعیین حقوق و دستمزد

امور اطلاعاتی

بازیابی اطلاعات مورد نیاز و ثبت نگهداری پردازش‌ها و محاسبات

خروجی‌ها

میزان حقوق و دستمزد افراد شاغل در سازمان

رویه‌پذیری

کاملاً رویه‌پذیر است.

تکرار

بخش عملیاتی مربوط به پرداخت حقوق و دستمزد به صورت جاری انجام می‌شود. بخش مربوط به تعیین حقوق و دستمزد افراد به صورت دوره‌ای یا در صورت نیاز (به خاطر تغییر شرایط و اطلاعات استفاده شده در محاسبات) اجرا می‌شود.

کاربرد

تعیین و پرداخت حقوق و دستمزد

مقررات دولتی

فصل سوم قانون استخدامی کشوری (در حقوق و مزایای مستخدمین رسمی)، مواد ۳۰-۴۳ و آئین‌نامه‌های اجرایی و اصلاحیه‌های مربوطه، ناظر بر مسئله طبقه‌بندی و ارزشیابی مشاغل مستخدمین رسمی دولت است.

طبق ماده ۳۰ کلیه مشاغل وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون به وسیله سازمان امور اداری و استخدامی کشور بر اساس اهمیت وظایف و مسئولیت‌ها و شرایط تصدی از لحاظ معلومات و تجربه، طبقه‌بندی و به یکی از گروه‌های جدول یا جداول حقوق تخصیص می‌یابند. جدول یا جداول حقوقی موضوع این ماده از طرف سازمان امور اداری و استخدامی کشور تهیه و به تأیید شورای حقوق و دستمزد می‌رسد.

قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، مقررات پرداخت مربوط به سازمان تأمین اجتماعی و مقررات پرداخت مربوط به قانون کار.

پاداش

تعریف و هدف

به جبران زحمتی که فرد در سازمان متحمل می‌شود، در ازای وقت و نیرویی که او در سازمان و به خاطر نیل به اهداف سازمان صرف می‌کند، و به تلافی خلاقیت و ابتکارات وی برای یافتن و به کارگیری رویه‌ها و روشهای کاری جدیدتر و بهتر، سازمان به فرد پاداش می‌دهد. پاداشی که فرد از سازمان دریافت می‌دارد یا به خاطر انجام وظایف محول در حد عادی و متعارف است که در این صورت حقوق یا دستمزد نامیده می‌شود یا به خاطر انجام وظایف در سطحی بالاتر از استانداردهای عادی کاری است که در این صورت از پاداش، به عنوان مزایایی فوق‌العاده به خاطر کار فوق‌العاده صحبت می‌شود. سیستم پاداش در سازمان، هر دو نوع عملکرد را در برمی‌گیرد، و سیستمی است که بر اساس موازن و شیوه‌های خاصی، پاداش هر یک از کارکنان را متناسب با کارشان به آنها می‌دهد.

در اغلب موارد سیستم پاداش خدمات کارکنان از مؤثرترین ابزار تشویقی و انگیزشی است که در اختیار مدیران سازمان می‌باشد.

ورودی‌ها

اطلاعاتی مربوط به مبانی اعطای پاداش است مانند

- ۱) عضویت در سازمان
- ۲) حضور در سازمان
- ۳) عملکرد
- ۴) ارشدیت
- ۵) تخصص
- ۶) دشواری کار
- ۷) قضاوت و تصمیم‌گیری
- ۸) قوانین دولتی

مراحل

هسته اصلی سیستم پاداش مجموعه‌ای از قواعد، سیاست‌های قوانین و آئین‌نامه‌هایی است که تعیین می‌کند چه میزان پاداش از چه نوع به چه کارمندی اعطا شود این هسته تعیین‌کننده حاصل اعمال قوانین دولتی و سیاست‌ها و قواعد درون سازمانی است.

امور عملیاتی

- ۱) تدوین و تبیین سیاست‌ها، قواعد، قوانین و آئین‌نامه‌های حاکم بر اعطای پاداش
- ۲) اعطای پاداش

امور اطلاعاتی

- ۱) ثبت و نگاهداری دستورالعمل‌های اجرایی پاداش

۲) ثبت و نگاهداری اطلاعات مربوط به پاداش‌های اعطا شده

خروجی‌ها

میزان و نوع پاداش و فرد دریافت‌کننده آن

رویه‌پذیری

کاملاً رویه‌پذیر است.

تکرار

بر حسب نیاز

کاربرد

مقررات دولتی

مصوبات هیئت‌وزیران پیرامون اعطای پاداش سالانه

جابجایی

تعریف و هدف

انتصاب صحیح از جمله اقداماتی است که در کاربرد مطلوب منابع انسانی نقش مؤثر و اساسی ایفا می‌کند. اما انتصاب امری همیشگی نیست بلکه بر اساس شایستگی‌ها، تجربیات و دانشی که افراد در طول خدمت خود کسب می‌کنند باید به مشاغل بالاتر ارتقاء یابند یا اینکه در مشاغل با مسئولیت‌های مختلف جابجا شوند. جابجایی پرسنل در سازمان یکی از ابزارهای مؤثر در مدیریت منابع انسانی بوده و معمولاً به شکل‌های مختلفی انجام می‌گیرد.

ورودی‌ها

عملکرد کارکنان

مراحل

جابجایی دارای شکل‌های زیر است:

- ۱) ترفیع (ارتقاء یا ترقی)
- ۲) انتقال (در داخل یا به خارج از سازمان)
- ۳) خاتمه خدمت (استعفاء و انفصال)
- ۴) تنزل مقام

امور عملیاتی

- ۱) تبیین و تدوین سیاست‌ها، قوانین و آئین‌نامه‌های جابجایی
- ۲) اجرای سیاست‌ها

امور اطلاعاتی

- ۱) ثبت و نگاهداری سیاست‌ها، قوانین و آئین‌نامه‌ها
- ۲) ثبت و نگاهداری جابجایی‌های انجام شده

خروجی‌ها

دستورات صادر شده برای جابجایی

رویه‌پذیری

کاملاً رویه‌پذیر است.

تکرار

بر حسب نیاز باید اجرا شود.

کاربرد

مقررات دولتی

مواد قانونی و آئین‌نامه‌های اجرایی دولت در این زمینه موجود است.

انضباط

کرده است.

تعریف و هدف

امروزه این تعبیر که هدف اصلی از انضباط باید تغییر و اصلاح رفتار و عملکرد کارکنان باشد قوت گرفته است و مبنای تنظیم بسیاری از قوانین و مقررات انضباطی را تشکیل می‌دهد. بنابراین تنبیه کارکنان خاطی در سازمان به خودی خود هدف نیست بلکه مکانیسمی است که به وسیله آن، تغییرات رفتاری مطلوب در وی به وجود می‌آید.

ورودی‌ها

- (۱) هدف و استراتژی‌های سازمان
- (۲) عملکرد کارکنان
- (۳) مقررات دولتی

مراحل

- (۱) وضع قوانین و مقررات انضباطی
- (۲) تفهیم قوانین و مقررات انضباطی به کارکنان
- (۳) مشاهده کار و رفتار کارکنان
- (۴) مقایسه رفتار کارکنان با قوانین و مقررات انضباطی
- (۵) اقدامات انضباطی (در صورت لزوم)

امور عملیاتی

- (۱) تدوین و تبیین مقررات انضباطی
- (۲) انجام اقدامات انضباطی در صورت نیاز

امور اطلاعاتی

- (۱) ثبت و نگاهداری مقررات انضباطی
- (۲) ثبت و نگاهداری اطلاعات اقدامات انضباطی

خروجی‌ها

اقدامات انضباطی

رویه پذیری

کاملاً رویه‌پذیر است.

تکرار

بر حسب نیاز باید تکرار شود.

کاربرد

مقررات دولتی

تکالیف مستخدمین و مجازات‌های اداری در مواد ۵۴-۵۹ قانون استخدام کشوری آمده است. ضمناً قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آئین‌نامه اجرایی آن نیز در این رابطه تنظیم شده و شیوه رسیدگی به تخلفات کارکنان دولت را مشخص

۱۱-۹- زمانبندی انجام پروژه

زمان انجام (به ماه)																								شماره فعالیت
۲۴	۲۳	۲۲	۲۱	۲۰	۱۹	۱۸	۱۷	۱۶	۱۵	۱۴	۱۳	۱۲	۱۱	۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱	
																								۱-۱
																								۲-۱
																								۳-۱
																								۱-۲
																								۲-۲
																								۳-۲
																								۱-۳
																								۲-۳
																								۳-۳
																								۱-۴
																								۲-۴
																								۳-۴
																								۱-۵
																								۲-۵
																								۳-۵

فصل دوازدهم

طرح پیشنهادی طراحی و اجرای

سیستم بودجه‌بندی

۱۲-۱- عنوان پروژه

طراحی و اجرای سیستم بودجه‌بندی سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

۱۲-۲- شرح پروژه، هدف و ضرورت / اهمیت

سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور به عنوان یک سازمان دولتی از بودجه عمومی کشور برای انجام وظایف و ارائه خدمات خود استفاده می‌کند. مراکز هزینه اصلی سازمان عبارتند از: (۱) هزینه تولید و ارائه رهنمودها و (۲) هزینه‌های مربوط به سازمان شامل نیروی انسانی، تجهیزات، مدارک و اطلاعات، نگهداری و تعمیرات و غیره.

سازمان در صورتی می‌تواند اقدامات و برنامه‌های سالانه خود را به خوبی انجام دهد که بودجه لازم برای آنها را پیش‌بینی کرده و به تصویب رسانده باشد زیرا سفارش بخش قابل ملاحظه‌ای از فعالیت‌های پژوهشی، تخصصی و کارشناسی به نیروی انسانی پژوهشگر خارج از سازمان، نیازمند پیش‌بینی هزینه‌های لازم است.

هزینه‌های دسته اول برخلاف هزینه‌های دسته دوم به راحتی قابل محاسبه و پیش‌بینی نیستند و برآورد آنها نیازمند یک سیستم جامع از برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی است در حالی که هزینه‌هایی که صرفاً به وجود و ادامه حیات سازمان مربوط می‌شود را می‌توان با یک سیستم بودجه‌بندی محاسبه و امور مربوط به آن را انجام داد.

هدف این پروژه طراحی و اجرای سیستمی است که بتواند با برقراری ارتباط لازم با نظام تولید رهنمودها، اطلاعات مربوط به هزینه‌های دسته اول سازمان را کسب کرده و از طریق

برنامه‌نویسی و بودجه‌بندی، بودجه موردنیاز کل سازمان را برای یک سال پیش‌بینی کند و ارزیابی عملکرد برنامه‌های سازمان و مغایرت‌ها را ارائه دهد.

در واقع این سیستم، مجری رویکرد بودجه برنامه‌ای برای بودجه‌بندی در سازمان خواهد بود. این سیستم امکانی فراهم می‌کند که هماهنگی و سازگاری لازم بین سیستم‌های حسابداری دولتی، حسابداری قیمت‌تمام شده و نظام تولید رهنمودها برقرار شود و با نظام‌مند ساختن و استاندارد ساختن تبادل اطلاعات بین آنها و استفاده از اطلاعات آن سیستم‌ها بودجه سالانه سازمان را تعیین و ارزیابی کند.

۱۲-۳- تعریف واژه‌ها و اصطلاحات

بودجه‌بندی بر مبنای صفر^۱: نوعی بودجه‌بندی است که در آن سازمان بودجه خود را بصورت اساسی از پایه بازنگری می‌کند که این کار همراه با شناسایی هر فعالیت یا موقعیت مورد نظر برای تخصیص بودجه انجام می‌شود (مدوکس ۱۹۹۹، ۲۲۴).

بودجه‌بندی بر مبنای فعالیت^۲: نوعی بودجه‌بندی است که بر اساس هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت^۳ رشد یافت و در آن به تحلیل روابط فعالیت‌ها، هزینه‌ها و خروجی‌ها پرداخته می‌شود (مدوکس ۱۹۹۹، ۲۲۷).

طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی، بودجه‌بندی^۴: نوعی سیستم تصمیم‌گیری مدیریتی است که برنامه‌ریزی بلندمدت را با سیستم بودجه‌بندی و تجزیه و تحلیل پشتیبان بگونه‌ای گره می‌زند که سازمان را قادر می‌سازد بطور موثر منابع خود را برای دستیابی به اهداف بلند مدت و کوتاه مدت تخصیص دهد (ایواسکو ۱۹۹۹، ۱-۳۰).

۱۲-۴- قلمرو و محدودیت‌ها

قلمرو سازمانی: سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

۱۲-۵- چارچوب، پشتوانه نظری و روش پژوهش

اغلب متون بودجه‌بندی به چگونگی تنظیم، ارائه و کنترل بودجه می‌پردازند. در سال ۱۹۴۰ پروفیسور کی^۵ مقاله‌ای تحت عنوان «فقدان نظریه بودجه‌ای»^۶ منتشر و بر این نکته تکیه کرد که هیچ

^۱ Zero-based budgeting

^۲ Activity-based budgeting

^۳ Activity-based costing

^۴ Planning- programming-budgeting

^۵ Key

^۶ The lack of budgetary theory

نظریه بودجه‌ای وجود ندارد و متون بودجه فقط به نحوه سیستم بودجه‌بندی اشاره دارند. در این مقاله وی تاکید کرده است که بودجه‌بندی جزئی از اقتصاد کاربردی است که به تخصیص منابع کمیاب بین نیازهای مختلف و شاید متضاد می‌پردازد و باید از دیدگاه نظریه اقتصادی به ماهیت آن پی برد. پروفیسور کی در این مقاله به سه دیدگاه که از اقتصاد سرچشمه می‌گیرد می‌پردازد (ابراهیمی‌نژاد و فرج‌وند ۱۳۸۰).

۱۲-۵-۱- ارزش نسبی^۱

از آنجا که منابع در مقایسه با نیازها کمیاب و محدودند، معیار تخصیص هزینه بایستی بازده قابل قبول در مقایسه با هزینه فعالیت‌ها باشد. بنابراین تجزیه و تحلیل بودجه به مفهوم مقایسه‌ای بین منافع حاصل از گزینه‌های مختلف تخصیص هزینه (بودجه) است. تصمیمات بودجه‌ای باید بر اساس ارزش‌های نسبی اتخاذ شوند، اما استاندارد قطعی و مشخصی در این زمینه وجود ندارد. یعنی کافی نیست که گفته شود یک هزینه برای یک هدف خاص مطلوب یا ارزشمند است، بلکه نتایج مصرف آن هزینه باید ارزشمندتر از هزینه‌های دیگر باشد و نتایج تخصیص پول برای یک هدف یا برنامه باید ارزشمندتر از خرج پول برای هدف یا برنامه دیگر باشد. زیر منابع ما برای انجام تمام برنامه‌هایی که آنها را لازم و ضروری می‌دانیم کافی نیست. در حقیقت فلسفه بودجه‌بندی اینست که خواسته‌های ما از امکانات بیشتر است و اگر مبلغی برای فعالیت «الف» استفاده شود نمی‌تواند به فعالیت «ب» اختصاص یابد. منابع محدود انتخاب یکی را بر ما تحمیل می‌کند و اساس این انتخاب نیز بر پایه نظر اقتصاددانان «معیار مطلوبیت نهایی» است بدین معنی که منابع باید چنان بین نیازهای مختلف توزیع شوند که رضایت نهایی حاصل از آنها یکسان باشد.

۱۲-۵-۲- تجزیه و تحلیل روند افزایش هزینه‌ها^۲

یعنی تجزیه و تحلیل ارزش افزوده ناشی از هزینه اضافی. با توجه به پدیده مطلوبیت نهایی و قانون بازده نزولی، هزینه اضافی صرف شده برای هر برنامه باید با بازده برنامه مشابه برابر باشد. بر طبق این قاعده و با توجه به اینکه مطلوبیت نهایی سیر نزولی دارد، برای تقسیم منابع، بین نیازهای مختلف، بازده آخرین ریالی که به مصرف هزینه خاص اختصاص داده می‌شود نباید کمتر از بازده هزینه‌های دیگر باشد.

¹ Relative value

² Incremental analysis

۱۲-۵-۳- اثر بخشی نسبی^۱

مقایسه ارزش نسبی برنامه‌ها باید بر اساس اثربخشی نسبی هر یک از آنها در نیل اهداف مشترک صورت گیرد. ارزش نسبی برنامه‌های مختلف را نمی‌توان صرف نظر از هدف مشترک آنها مورد مقایسه قرار داد. هدف مشترک در ساخت کارخانه، جاده، نیروگاه، سد مدرسه و غیره نیل به توسعه اقتصادی اجتماعی است. بنابراین سهم هر یک از این موارد در نیل به اهداف توسعه اقتصادی و اجتماعی اساس و مبنای مقایسه و تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

روش طراحی و اجرای سیستم مورد نیاز برای بودجه برنامه‌ای مبتنی بر متدولوژی ساخت یافته تحلیل و طراحی سیستم‌هاست.

۱۲-۶- مرور سابقه علمی موضوع

نامحدود بودن نیازهای بشری واقعیتی اجتناب ناپذیر است که تاکنون دانشمندان و بخصوص اقتصاددانان مطالب فراوانی در این باره نوشته‌اند. و از طرفی منابع محدودند چون ما در کره‌ای زندگی می‌کنیم که مقادیر آن ثابت است و ثابت نیز خواهد ماند. اگر از دیدگاه اقتصادی نیز به مسئله بنگریم می‌بینیم که تمام عوامل تولید حداقل در کوتاه مدت ثابتند و سریعاً تغییر نمی‌کنند. بنابراین با تقابل این دو واقعیت سوال اینست که چگونه می‌توان تعادلی بین نیازهای نامحدود از یک سو و منابع محدود از سوی دیگر ایجاد کرد. پاسخ به این سوال استفاده از منابع در حد بهینه برای ارضای نیازهای ضروری است و این نخستین تصور بودجه است (انصاری ۱۳۷۸، ۸).

در سطح سازمان مسئولیت مدیریت پیش‌بینی آینده نیست بلکه توجه و تمرکز به واقعیت‌های موجود است و برای این کار مدیر باید بطور مستمر و پیوسته کلیه منابع در سازمان را بکار گیرد تا به هنگام رویارویی با فرصت‌ها بتواند از آنها استفاده مؤثر برده و خود را با آنها منطبق نماید. بودجه و بودجه‌بندی، فرایندها و رویه‌هایی هستند که مدیر را برای رسیدن به اهداف فوق یاری می‌رسانند. یک بودجه بیانیه یا اعلامیه‌ای از فعالیت‌هاست که قرار است بصورت هماهنگ بوسیله افراد مختلفی در سازمان انجام شود و این کار می‌تواند برای سود یا غیر از آن باشد. یک بودجه به این پرسش کلیدی که ما چگونه می‌خواهیم از جاییکه قرار داریم به جایی که دلخواه ماست، برسیم؟ پاسخ می‌دهد. بودجه یکی از راه‌هایی است که از طریق آن منابع در راستای اجرای موفق مقاصد استراتژیک سازمان توزیع می‌شوند (لبس ۱۹۹۶، ۴۱۶).

^۱ Relative effectiveness

پس اولین دلیل به کارگیری بودجه در یک سازمان تخصیص صحیح منابع است. دلیل دوم کاربرد بودجه در رسیدن به اهداف رسمی و تعریف شده سازمان از طریق برنامه‌ریزی است. برنامه‌ریزی اولین و مهمترین هدفی است که مدیر سازمان برای رسیدن به اهداف به آن می‌پردازد، و بودجه نیز بعنوان تبیین مالی برنامه‌ها و اهداف مدیریت تعریف شده که شامل کلیه مراحل عملیاتی برای دوره زمانی مشخصی است. هیچ ابزار مدیریتی دیگر نمی‌تواند جهت و مسیر عملیاتی سازمان را آنچنان که یک بودجه صحیح و معنی‌دار نشان می‌دهد، ارائه کند، و همچنین بودجه بخوبی می‌تواند میان برنامه‌های بلندمدت و کوتاه مدت یک سازمان ارتباط برقرار کند. بودجه مشارکت و همکاری کلیه بخش‌های یک سازمان را موجب می‌شود و بر استراتژی‌های بلندمدت‌تر متمرکز است و مهمتر اینکه برنامه‌ریزی برای اهداف کوتاه مدت سازمان را ارتقا می‌دهد. فرایند بودجه همچنین نوعی خطوط راهنما برای عملکرد سازمانی مطلوب در آینده ایجاد می‌کند و مکانیزمی عقلانی و اقتصادی برای تخصیص منابع انسانی، تسهیلات و سایر منابع ارائه می‌کند. به زبان ساده بودجه به سازمان‌ها در شناسایی فرصت‌ها، تعریف مسائل و تخصیص منابع هوشمندانه کمک می‌کند. هم چنین بودجه به فرایند تصمیم‌گیری و انسجام فعالیت‌های گروه‌های مختلف درون سازمان کمک می‌کند. (راچلین ۱۹۹۹).

با توجه به واقعیت‌های گفته شده ضرورت و اهمیت بودجه در هر سازمانی هم از نظر ارزشیابی به اهداف و هم بعنوان ابزاری کنترلی برای مدیریت ضروری است. اما در درون ساختارهای سازمانی نیز نحوه بکارگیری این ابزار متفاوت است و دیدگاه‌های گوناگونی وجود دارد. به دلیل تغییرات و تحولات سریعی که در دنیای امروز در حال رخ دادن است مکانیزم‌ها و مدل‌هایی از بودجه باید انتخاب گردد که قدرت تطبیق‌پذیری با محیط پیچیده و متلاطم امروزی را داشته باشد. سازمان‌های مدرن امروزی را دیگر نمی‌توان با دیدگاه‌ها و سیستم‌های مالی و حسابداری سنتی اداره کرد. مشکل اینست که از زمانیکه شرکت‌ها سعی می‌کنند نگرش‌های مدیریتی منعطف‌تر و پاسخگوتری را برای تمرکز و توجه به مشتریان اتخاذ کنند، اغلب در حمایت و پشتیبانی از این تغییرات ناموفقند چرا که سیستم مالی آنها سنتی است و برای محیط رقابتی دیگری طراحی شده است. بنابراین باید همزمان با تغییرات دیدگاه‌های مدیریتی، سیستم‌های مالی و حسابداری نیز تغییر یابند به گونه‌ای که پشتیبانی از دیدگاه‌های منعطف‌تر به بوجود آید. بعلاوه بسیاری از این شرکت‌ها در می‌یابند (اغلب با تأخیر) مدل اقتصادی موج دوم که بر اندازه، مقیاس و بهبود هزینه‌های ثابت تأکید دارد با فضای رقابتی موج سوم، جایکه نوآوری، خدمت، کیفیت، سرعت و اشتراک دانش عوامل تعیین‌کننده هستند، همساز و سازگار نیستند.

بسیاری از شرکت‌ها اروپایی از سیستم بودجه سنتی استفاده می‌کنند. این زمانی تعجب برانگیز است که بدانیم تعدادی از شرکت‌های چندملیتی اسکاندیناویایی که نوآور و کارآفرین هستند در حال گام برداشتن بسوی سیستم‌های منعطف‌تر می‌باشند و در پاره‌ای موارد سیستم بودجه‌بندی سنتی خود را بهم ریخته‌اند.

بانک سونسکا^۱ مدت‌ها پیش در سال ۱۹۷۹ تیم بودجه‌بندی سنتی خود را رها کرد و به موفقیت‌های زیادی دست یافت. در حال حاضر این بانک بزرگترین بانک در اسکاندیناوی و یکی از بزرگترین و کاراترین بانک‌ها در اروپا است (هوپ و فریزر ۲۰۰۲).

بنابراین بازنگری در سیستم‌های بودجه‌بندی سنتی سازمان‌ها ضروری است و بر این اساس و با توجه به مکتب مدیریت سیستمی، بخش مالی و بودجه‌ای سازمان‌ها را باید زیرسیستم‌هایی از سیستم کلی سازمان تصور کرد که باید در خدمت سیستم کلی و در راستای آن حرکت کنند.

۱۲-۶-۱- تاریخچه بودجه نویسی در جهان

شروع رویه بودجه‌نویسی و اهمیت آن وقتی آغاز شد که در اثر کوشش‌ها و مبارزاتی که در طول تاریخ به عمل آمد، ابتدا در انگلستان و بعد آن در سایر کشورها حق وضع مالیات و تصویب مخارج عمومی به منتخبان مردم واگذار شود. نظارت پارلمان بر هزینه و تصویب مخارج دولت و دستگاه اداری در انگلستان از سال ۱۳۴۴ میلادی آغاز گردید. بتدریج این رویه عمومیت پیدا کرد و هر ساله وزیر مالیه آن کشور در موقع معینی از سال برای وضع مالیات‌های جدید و پیشنهاد آن مالیات‌ها به پارلمان، یک فهرست نیز از مخارج سالانه و جاری کشور تسلیم پارلمان می‌نمود و بدین ترتیب صورت پیش‌بینی مخارج و درآمدهای عمومی کشور پس از سال‌های متمادی اختلاف بین حکومت و پارلمان به طور منظم تسلیم پارلمان شد و روش تهیه و پیشنهاد بودجه آغاز گردید. در نتیجه این تحول تدریجی، سرانجام در اوایل قرن هجدهم موضوع تهیه و تصویب بودجه و الزام حکومت به اجرای بودجه مصوب در کشور انگلستان عملی گردید (ابراهیمی‌نژاد و فرج‌وند ۱۳۸۰، ۱۰۲).

پس از تکمیل جریان تصویب و اجرای بودجه در انگلستان، سایر کشورها نیز بسرعت آنرا قبول کرده و از آن پیروی کردند. در فرانسه این جریان با آغاز انقلاب کبیر آن کشور در سال ۱۷۸۹ شروع شد و البته حق تصویب مخارج و حق نظارت بر اجرای بودجه در قرن نوزدهم در اختیار پارلمان قرار گرفت. در سایر کشورهای جهان استفاده از روش تنظیم و پیشنهاد بودجه از اوایل قرن نوزدهم شروع شده و نحوه اجرای آن در کشورهای مختلف متفاوت بوده است.

^۱ Svenska handelsbanken

۱۲-۶-۲- تاریخچه بودجه‌نویسی در ایران

قبل از مشروطیت بودجه در ایران به سبک بودجه در کشورهای متمدن تهریه نمی‌شد. بلکه دخل و خرج عمومی در حساب‌های پراکنده بنام «کتابچه‌های جمع» تهریه می‌گردید. از این نظر برای مرکز و هر یک از ایالات و ولایات کتابچه‌ای مخصوص در نظر گرفته می‌شد. در این کتابچه‌ها مجموع عواید و مخارج هر شهرستان ثبت و ضبط می‌گردید و هر کتابچه مسئولی بنام «مستوفی» داشت (صراف ۱۳۵۶، ۲۴۶).

در ایران اولین بودجه کشور را به روش جدید، پس از مشروطیت توسط مرحوم ضیع‌الدوله هدایت وزیر مالیه در سال ۱۲۸۹ هجری شمسی تهریه کرد و وزیر بعد از وی، بودجه تهریه شده را به مجلس دور دوم پیشنهاد کرد. این بودجه علاوه بر اینکه با دقت و صداقت خاصی تهریه شد، شامل مقدمه مفصلی راجع به اصول مربوط به تهریه بودجه در کشورهای دارای حکومت دموکراسی بوده و فواید چنین ترتیبی را برای نمایندگان و عموم مردم تشریح کرده است (ابراهیمی‌نژاد و فرج‌وند ۱۳۸۰، ۱۰۴).

در این بودجه برای اولین بار با تعمق در کار کشورهای پیشرفته، اصول فنی تدوین بودجه رعایت شد و بودجه بتدریج از صورت سیاهه‌نویسی کهن درآمد و گام‌هائی به جلو برداشته شد و بودجه هر سال نسبت به سال قبل کامل‌تر گردید. اولین بودجه‌ای که به تصویب مجلس رسیده و قانون ملی قرار گرفت مربوط به سال ۱۳۰۲ شمسی است. همچنین در سال ۱۳۲۷ برای اولین بار درآمدهای نفتی در بودجه مطرح شد، البته نه به عنوان یک منبع ثابت درآمدهای عمومی بلکه صرفاً بعنوان منبع تأمین‌کننده هزینه‌های بودجه عمرانی کشور. از سال ۱۳۲۷ بودجه کشور عملاً به دو بخش بودجه عمرانی و بودجه عادی تقسیم شد و بترتیب تحت نظر سازمان برنامه و بودجه و وزارت اقتصاد قرار گرفت.

تا سال ۱۳۳۶، تنها بودجه وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی در بودجه کل کشور منعکس می‌شد، اما پس از این سال، بودجه بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی، سازمان برنامه، شرکت‌های تابع وزارت صنایع و معادن و شرکت ملی نفت نیز به بودجه کل کشور اضافه شد.

در سال ۱۳۴۳ دفتر مرکزی بودجه در سازمان برنامه تشکیل شد، تا این سال بودجه ایران توسط وزارت مالیه وقت (وزارت امور اقتصاد و دارائی کنونی) بر اساس پیشنهاد وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و بررسی هزینه سنوات گذشته و نیاز آینده آنها تهریه می‌شد. در این سال انتقال دفتر بودجه از وزارت مالیه به سازمان برنامه و بودجه تصویب شد و وظیفه تهریه بودجه به عهده دفتر مرکزی بودجه (وابسته به سازمان برنامه بودجه) محول گشت و بودجه به صورت برنامه‌ای تهریه شد.

با این تحول روش بودجه‌بندی در ایران به روش بودجه برنامه‌ای تغییر پیدا کرد. بدین ترتیب لایحه بودجه سال ۱۳۴۴ کل کشور از سوی سازمان برنامه بصورت برنامه‌ای تنظیم و برای اولین بار به بودجه برنامه‌ای تغییر پیدا کرد. بدین ترتیب لایحه بودجه سال ۱۳۴۴ کل کشور از سوی سازمان برنامه بصورت برنامه‌ای تنظیم و برای اولین بار بودجه برنامه‌ای به تصویب قوه مقننه رسید و از آن پس این شیوه تکامل یافت.

در سال ۱۳۵۱ دفتر مرکزی بودجه در شکل سابق منحل و به سازمان برنامه و بودجه تغییر نام داد که از اول سال ۱۳۵۲ به اجرا گذارده شد. با به اجرا گذاردن این قانون تمامی امور مالی کشور در خزانه واحدی در وزارت دارائی متمرکز گردید و از سال مزبور به بعد کلیه امور مربوط به برنامه‌ریزی، تهیه و تنظیم و پیشنهاد بودجه و همچنین نظارت بر پیشرفت برنامه‌های عمرانی و جاری کشور توسط سازمان برنامه و بودجه انجام می‌شد.

تا سال ۱۳۵۴ بودجه کلیه دستگاه‌های اجرایی تهیه می‌شد و مراجع و مقامات استان‌ها، اختیاری در مورد بودجه دستگاه ذیربط خود نداشتند. از سال ۱۳۵۵ و در اجرای سیاست عدم تمرکز، تهیه و تنظیم و همچنین اجرای بودجه تعدادی از دستگاه‌های دولتی از حالت بودجه متمرکز به بودجه استانی تبدیل گردید و به مسئولین اینگونه دستگاه‌ها در استان‌های کشور اختیاراتی داده شد (ابراهیمی‌نژاد و فرج‌وند ۱۳۸۰، ۱۰۸).

بعد از انقلاب اسلامی نظام مالی دولت و قوانین مترتب بر آن همچنان به روال گذشته ادامه یافت و فقط در طرح‌های عمرانی به منظور تعیین درجه اولویت آنها به طرح‌های یکساله، دوساله، ادامه دار، مهم و عمده تفکیک شده و طرح‌های ملی استانی نیز از یکدیگر تفکیک گردیده است. لیکن تحولی آنچنانی در نظام بودجه‌ریزی کشور صورت نگرفته است که علل اصلی آن را می‌توان اثرات جنگ تحمیلی دانست. سازمان برنامه و بودجه در سال‌های اخیر از محل طرح‌های عمرانی مطالعاتی، اقداماتی در جهت بررسی جامع نظام بودجه کشور انجام داده و امیدوار است با تجدید نظر در قانون محاسبات عمومی کشور و قانون برنامه و بودجه و طبقه‌بندی عملیاتی دولت و شرح مواد هزینه و طبقه‌بندی درآمدها و طبقه‌بندی دستگاه‌های اجرایی بتواند تحولی مثبت در نظام بودجه‌ریزی کشور ایجاد کند (فرزب ۱۳۷۷، ۱۰).

۱۲-۶-۳- مفاهیم و تعاریف بودجه

کلمه بودجه از زبان فرانسه ریشه گرفته و سپس در زبان‌های فارسی و انگلیسی وارد شده و معنای لغوی آن کیف یا کیسه چرمی کوچکی است که صورت دریافت‌ها و پرداخت‌های کشور را در آن قرار می‌دهند (فرزب ۱۳۷۷، ۱۷). در انگلستان کیف چرمی که محتوی صورت مخارج

مورد نیاز پادشاه بود توسط خزانه داری، که بعداً وزیر دارائی نامیده شد، برای تصویب وجوه مورد نیاز پادشاه به پارلمان عرضه می‌شد.

آن کیف «باجت»^۱ نامیده شد و بتدریج اطلاق اصطلاح بودجه از کیف به محتویات آن تغییر یافت. در ایران نیز پس از انقلاب مشروطه این واژه همراه با قوانین و مقررات مالی فرانسه ترجمه و وارد قانون محاسبات عمومی ایران گردید (ابراهیمی‌نژاد و فرج‌وند ۱۳۸۰، ۲).

تعاریف مطرح شده در زمینه بودجه را می‌توان از چند دیدگاه مورد توجه قرار داد. در تعاریفی که بر جنبه سیاسی بودجه تأکید دارند بودجه یکی از اصلی‌ترین جریان‌های سیاسی جامعه فرض می‌شود و نظارت بر آن بعنوان یکی از مؤثرترین و مفیدترین ابزار تفکیک قوای سه‌گانه و کنترل این قوا تأکید می‌شود. اولین قانون محاسبات عمومی ایران که در سال ۱۳۲۹ هجری قمری به تصویب رسید بودجه را چنین تعریف می‌کند: بودجه دولت سندی است که معاملات دخل و خرج مملکت برای مدت معینی در آن پیش‌بینی و تصویب شده باشد. این مدت را سنه مالی می‌گویند و عبارت است از یک سال شمسی (ابراهیمی‌نژاد و فرج‌وند ۱۳۸۰، ۳).

تعاریفی که بر جنبه اقتصادی و مالی بودجه تأکید دارند بودجه را شاگرد حیات اقتصادی دولت می‌دانند که در جریان‌های آن منابع مالی و اقتصادی جاری است. تعریف زیر نمونه‌ای از این تعاریف با تأکید اقتصادی به این شرح است: بودجه عبارت از یک طرح مالی است که در آن نیازمندی‌های پولی دولت بطور کلی برای مدت محدودی پیش‌بینی می‌شود (ابراهیمی‌نژاد و فرج‌وند ۱۳۸۰، ۴). اطلاق عبارات طرح یا طرح مالی نشان‌دهنده اهمیت جنبه اقتصادی بودجه است. تعاریفی که بر جنبه برنامه‌ای و مدیریتی بودجه تأکید دارند نیز دسته دیگری از این تعاریف هستند. همه نویسندگان و متخصصان امور مالی اتفاق نظر دارند که اصولاً شرایط فرهنگی، سیاسی و اقتصادی حاکم بر جوامع ادامه بقای آنها را بدون برنامه و برنامه‌ریزی غیرممکن می‌سازد. به همین علت امروزه واژه بودجه و برنامه با هم ادغام یا مترادف هم گشته‌اند. تعریفی از این دست عبارت است از: تصویر فردای سازمان باید امروز با تصمیم مدیران ترسیم شود. این آینده‌نگری را برنامه‌ریزی و تبدیل برنامه‌ها به زبان پول را بودجه می‌نامیم (ابراهیمی‌نژاد و فرج‌وند ۱۳۸۰، ۶). تعریف دیگری در این باره اشاره می‌کند که بودجه، برنامه‌ای چند بعدی و طرحی مالی برای سال آینده می‌باشد که اهداف چندگانه دارد. همانطور که ویرجینیا هلد^۲ توضیح می‌دهد بودجه بیان متمرکز اینست که چگونه منابع محدود دولتی تخصیص داده خواهند شد (جون ۱۹۷۱).

با تأملی در تعاریف فوق مشخص می‌شود که هر یک از جنبه‌های سیاسی، مالی و برنامه‌ای

^۱ Budget

^۲ Virginia held

جزء ماهیت و ذات بودجه هستند و هر تعریفی از بودجه لزوماً باید بر پایه مفاهیم سه گانه فوق باشد. با توجه به مجموع تعاریف فوق، ویژگی‌های مشترک تمام تعاریف بودجه‌ای عبارتند از:

- (۱) بودجه یک برنامه مالی و کاری است
- (۲) پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های مورد نیاز است
- (۳) سندی است که باید به تصویب قوه مقننه برسد.
- (۴) مدت آن محدود است (معمولاً یک سال)
- (۵) هیچ دولتی بدون داشتن بودجه نمی‌تواند دست به فعالیتی بزند.

۱۲-۶-۴- انواع بودجه‌بندی (مدوکس ۱۹۹۹، ۱۵)

فرایندهای بودجه‌بندی در درجه تمرکز، تأکید در توزیع مجدد منابع، تمرکز و قلمرو زمانی‌شان با یکدیگر متفاوتند. در زیر هر کدام از این ابعاد مختلف بودجه‌بندی بطور خلاصه شرح داده می‌شود.

بودجه‌بندی متمرکز یا مشارکتی^۱: در یک سیستم بودجه‌بندی شدیداً متمرکز یک دفتر مرکزی فرایند بودجه را کنترل می‌کند، درباره نحوه تخصیص منابع تصمیم می‌گیرد و بموقع استقرار بودجه هزینه‌ها را کنترل می‌کند. سازمان‌های کوچک ممکن است سیستمی متمرکز داشته باشند چون بودجه تحت مسئولیت رئیس سازمان است. در سازمان‌های بزرگتر یک سیستم متمرکز شامل متخصصان مالی و شاید دفتر جداگانه‌ای برای جمع‌آوری داده، تهیه و تدارک گزارشات و تحلیل‌ها و سرپرستی تعاملات یک سیستم متمرکز معمولاً بر بهینه‌سازی کارایی توزیع منابع بین واحدها تمرکز می‌کند. در این حالت هر واحد بر نیازهای بخش خود تأکید دارد و سعی در تأمین منابع برای خود می‌کند و تفکر بخشی حاکم می‌شود.

تصمیم مشارکتی، مدیران برنامه‌ها و بخش‌ها را در توسعه بودجه و کنترل هزینه‌ها بطور فعال درگیر می‌کند. در سیستم مشارکتی بسیاری از اطلاعات درباره پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها از طریق حرکت از سطوح پائین سازمان به بالا تهیه می‌شود. در این محیط، کارکنان بخش مرکزی بودجه بیشتر به تهیه راهنماها، هماهنگی فرایند و جمع‌آوری اطلاعات می‌پردازند. اعتقاد عمومی بر اینست که سیستم مشارکتی اطلاعات بهتری را درباره عملیات مالی سازمان مهیا می‌کند، باعث افزایش حس مالکیت و تعهد به بودجه می‌شود و استفاده کارا از منابع را حداکثر می‌کند. یک سیستم متمرکز بودجه‌بندی ممکن است نیاز برای ایجاد واحد مرکزی بودجه را از بین ببرد و باعث

^۱ Centralized or participatory budgeting

کاهش هزینه و موانع اداری گردد.

بودجه‌بندی با تغییرات جزئی یا بودجه‌بندی توزیع مجدد^۱: در این نوع بودجه‌بندی، اساس و پایه بودجه آینده بودجه فعلی است البته با اندکی افزایش یا کاهش. این نوع بودجه‌بندی برای مدیران ساده‌تر است. فرض این نوع بودجه‌بندی اینست که تخصیص بودجه فعلی مناسب و دقیق است چرا که تاکنون بخش‌ها و واحدهای مختلف با آن انجام وظیفه کرده‌اند. فقط در مواقع بحرانی است که باید تغییرات بنیادی در بودجه ایجاد شود. این نوع بودجه‌بندی مکانیزم خاصی برای تخصیص درست منابع بین واحدها ندارد. سیستم بودجه‌بندی توزیع مجدد نوعی بازدید مجدد منابع را حداقل در چند بخش اعمال می‌کند و یا ممکن است تمام فرایندهای تخصیص را دوباره از ابتدا ارزیابی کند. فرایند بودجه‌بندی با در نظر گرفتن توزیع مجدد منابع بین واحدها می‌تواند رابطه بین منابع تخصیص یافته و میزان سهم مشارکت واحد در اهداف استراتژیک سازمان را برای هر کدام از بخش‌ها بهبود و توسعه بخشد. بطور کلی مدیریت توزیع مجدد دشوارتر است.

بودجه‌بندی نهادی یا بودجه‌بندی بر مبنای مراکز هزینه^۲: سازمان ممکن است بودجه خود را بر مبنای نهادی تنظیم کند بدین معنی که به سازمان بعنوان یک کل می‌نگرد، کلی که داده‌ها را سازماندهی می‌کند، مسئولیت و پاسخگوئی مدیریت را تضمین می‌کند و منابع را اداره می‌کند. نگرش نهادی فرض می‌کند که منابع درآمد در یک جا متمرکز هستند و هزینه‌های کل سازمان از محل منابع متمرکز تأمین می‌گردند. معمولاً سازمان‌های کوچک بودجه خود را یکجا و یک کاسه می‌بینند و سپس آن را بین واحدهای مختلف تقسیم می‌کنند.

برعکس، سازمانی ممکن است نگرش بودجه بر مبنای مراکز هزینه را اعمال کند. این نگرش بودجه را به بخش‌های مستقل تقسیم می‌کند، کم یا زیاد، بودجه می‌تواند به بخش‌ها، برنامه‌ها، واحدهای کسب و کار یا مراکز مسئولیت، و یا مراکز هزینه تقسیم شود. دیدگاه قویتر در این مورد اینست که واحدهای سازمان را در عملیات سازمانی از نظر مالی مستقل فرض می‌کند (اگر چه بطور قانونی اینطور نیست) و اینکه آنها مسئول ایجاد درآمد و کنترل هزینه‌های خودشان هستند. نگرش بر مبنای مراکز هزینه شکل سازمان منعطف‌تر را پیشنهاد می‌کند مانند کنفدراسیون‌ها.

^۱ Incremental or redistributive budgeting

^۲ Institutional or Center-Based budgeting

دوره زمانی واحد یا چند ساله^۱: در حالیکه بسیاری از سازمان‌ها بودجه سالانه دارند برخی سازمان‌ها می‌توانند بودجه چند ساله داشته باشند. در تقسیم بودجه‌بندی سنتی بودجه دقیقاً یک امر سالانه است. بودجه برای یک سال تهیه می‌شود و در پایان سال مازاد بودجه به اداره مرکزی برمی‌گردد و مدیران می‌توانند در مورد نقصان و جبران کسری آن تصمیم بگیرند. بعضی از بودجه‌ها برای بیشتر از یک سال تهیه می‌شوند. بودجه دولتی ممکن است بر اساس چند ساله تهیه و تنظیم شده باشد. در اینگونه موارد سازمان ممکن است تمام بودجه خود را در ابتدای سال دریافت کند.

یک بودجه سالانه می‌تواند خاصیت بودجه چند ساله را داشته باشد اگر بخش مورد نظر مازاد و کسری آینده را در نظر داشته باشد. این موقعیت مدیر را تشویق می‌کند برنامه‌های مالی اتخاذ کند که حوادث آینده را نیز مانند وضعیت فعلی در نظر داشته باشد.

۱۲-۶-۵- اصول بودجه

تدوین اصول بودجه نخستین بار در سال ۱۸۸۵ میلادی توسط لئون‌سه^۲ انجام گرفت. منظور از اصول بودجه لزوم رعایت قواعد و تشریفاتی است تا بودجه تنظیمی وسیله مفید و قاطعی برای شناسائی و کنترل دخل و خرج دولت باشد. فلسفه وجود این اصول جلوگیری از حیف و میل‌ها و به منظور نظارت و کنترل مالی مجلس است. این اصول عبارتند از اصل سالانه بودن، جامعیت، وحدت تفصیل، تخصیص و عدم تخصیص، انعطاف‌پذیری، تخمینی بودن درآمدها، تحدیدی بودن هزینه‌ها و اصل تعادل (فرزیب ۱۳۷۷، ۳۵).

۱۲-۶-۶- وظایف فرایند بودجه‌بندی (مورتوزا ۱۹۹۹)

فرایند بودجه‌بندی و برنامه‌ریزی وظایف متعدد دارد. عملکرد این وظایف بطور گسترده بستگی به خود مدیر دارد. نیازها و انتظارات مدیران و استفاده‌ای که آنها از بودجه دارند، تحت تأثیر شدید تعدادی از عوامل هستند که به سابقه مدیر و سیستم کاری وابسته‌اند. بطور ایده‌آل مدیران از وظایف بودجه‌ای موارد زیر را انتظار دارند:

- ابزاری دقیق، منظم و تحلیلی
- توانائی پیش‌بینی عملکرد
- کمک در تخصیص منابع

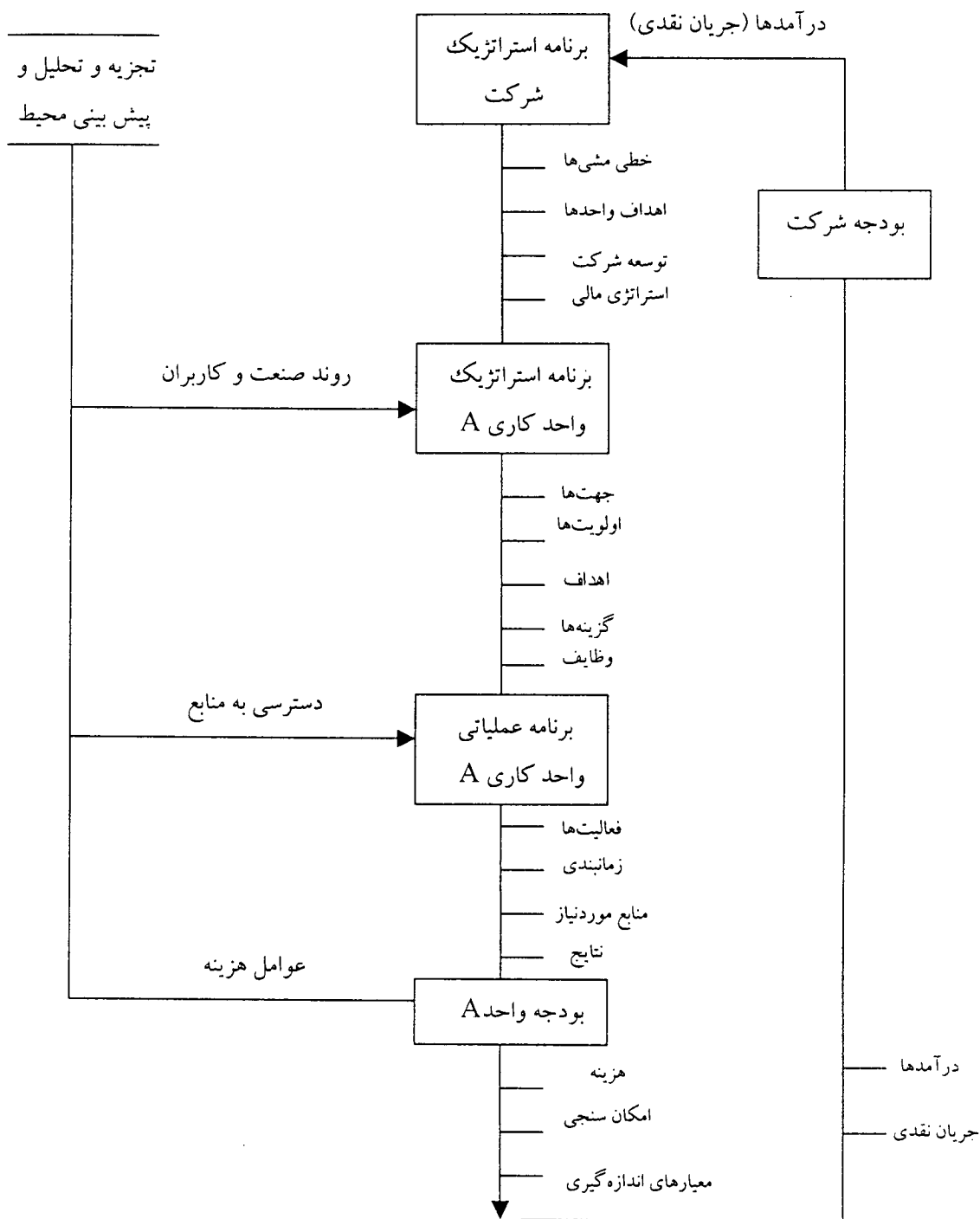
^۱ Single or multiyear period

^۲ Loen Se

- توانائی کنترل عملکرد وظایف در حال اجرا
 - توانائی اختصار به انحراف از اهداف پیش‌بینی شده
 - توانائی ارائه نشانه‌هایی از فرصت‌ها و تهدیدات در پیش روی
 - بعنوان ابزاری برای یادگیری سازمانی
 - ارتقای درک و فهم اعصاب گروه مدیریت از مشکلات و مسائل همکاران
 - مجبور کردن شرکت به آزمایش و آزمودن خود
 - وسیله‌ای برای ارتباطات
 - کاهش عدم اطمینان
 - آزاد کردن مدیران از مشکلات عملیاتی روزمره از طریق تدوین برنامه‌ها، رویه‌ها و خط‌مشی‌ها
 - مجبور کردن مدیران به تفکر عینی و ملموس
- اگر فرایند بودجه برای رسیدن به وظایف فوق طراحی شده باید نوعی ارتباط با چارت سازمانی و نیز ارتباط صحیح با سیستم برنامه‌ریزی داشته باشد.

۱۲-۶-۷- بودجه‌بندی و برنامه‌ریزی استراتژیک (فراید ۱۹۹۹)

- برنامه‌ریزی استراتژیک در واقع مفهومی ساده و آشناست، که کاربردهای آن در مدیریت تجارت و کسب و کار با ویژگی‌های زیر مطرح است:
- جهت‌گیری به سوی دستیابی به مجموعه‌ای از اهداف معین و تعریف شده
 - بررسی راه‌های مختلف جایگزین برای انجام کار و ارائه تخمین از منابع مورد لزوم
 - ارائه مقیاس برای اندازه‌گیری اینکه چه اندازه به اهداف نزدیک شده‌ایم
- شکل ۲۰ چگونگی توسعه برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی از طریق چرخه برنامه‌ریزی در داخل یک شرکت را نشان می‌دهد.



شکل ۲۰- چرخه برنامه‌ریزی (فراید ۱۹۹۹، ۱)

در بالاترین قسمت این شکل که نشان‌دهنده سطح شرکت است مدیر اجرایی و پرسنل آن قرار دارند که خط‌مشی‌های شرکت را تعیین می‌کنند، واحدهای کسب و کار را تعیین و اهداف و رسالت‌های آنها را تعریف می‌کنند، خطوط راهنمایی برای فعالیت‌های در حال توسعه شرکت ایجاد می‌کنند و سیاست‌های مالی و خط‌مشی تقسیم سود و ساختار بدهی را تعیین می‌کنند. یادآوری چند نکته مهم در مورد برنامه‌ریزی استراتژیک ضروری است.

(۱) بسیاری از شرکت‌ها بخصوص آنهایی که از چند قسمت مجزا تشکیل شده‌اند برنامه استراتژیک رسمی و تعریف شده‌ای ندارند و اگر استراتژی شرکت واضح و روشن نباشد، چرخه برنامه‌ریزی از کارایی کمتری برخوردار خواهد بود زیرا برنامه‌ها احتمالاً با اهداف شرکت سازگاری نخواهد داشت.

(۲) لزومی ندارد که برنامه استراتژیک شرکت هر ساله نوشته شود و لزومی ندارد که به یک چرخه برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی سالانه دقیق مرتبط شود، فقط کافی است به روز باشد و داده‌های محیطی تجزیه و تحلیل، پیش‌بینی و تغییرات مهم در بودجه نشان داده شوند.

(۳) عامل بعدی در چرخه برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی استراتژیک واحدهای کسب و کار و برنامه‌ریزی عملیاتی است. این دو فرایند که ارتباط نزدیکی نیز با هم دارند اولین گام‌ها در یک فرایند بودجه‌بندی موثر می‌باشند. بنابراین تهیه و بازنگری این برنامه قبل از تهیه بودجه بطور مشروح ضروری و حیاتی است چرا که جهت و سمت و سوی حرکت واحد کسب و کار و وظایف آنرا تعیین می‌کنند.

(۴) اگر بودجه‌بندی بعد از توافق روی برنامه استراتژیک انجام نشود بازنگری بودجه در زمان محدود و تحت فشار در نتیجه بازنگری سمت و سوی برنامه‌ها انجام می‌گیرد، و مجموعه غیرواقعی از اهداف و اقدامات برای واحد انجام می‌شود.

(۵) چون زمان و منابع برای بازنگری مجدد بودجه کافی نیست برنامه استراتژیک جهات، اولویت‌ها، مجموعه اهداف، گزینه‌ها و رئوس فعالیت‌هایی که باید انجام شوند را نشان می‌دهد. برنامه عملیاتی از خروجی‌های برنامه استراتژیک برای توسعه فعالیت‌های مشروح و برنامه زمانبندی برای بودجه استفاده می‌کند.

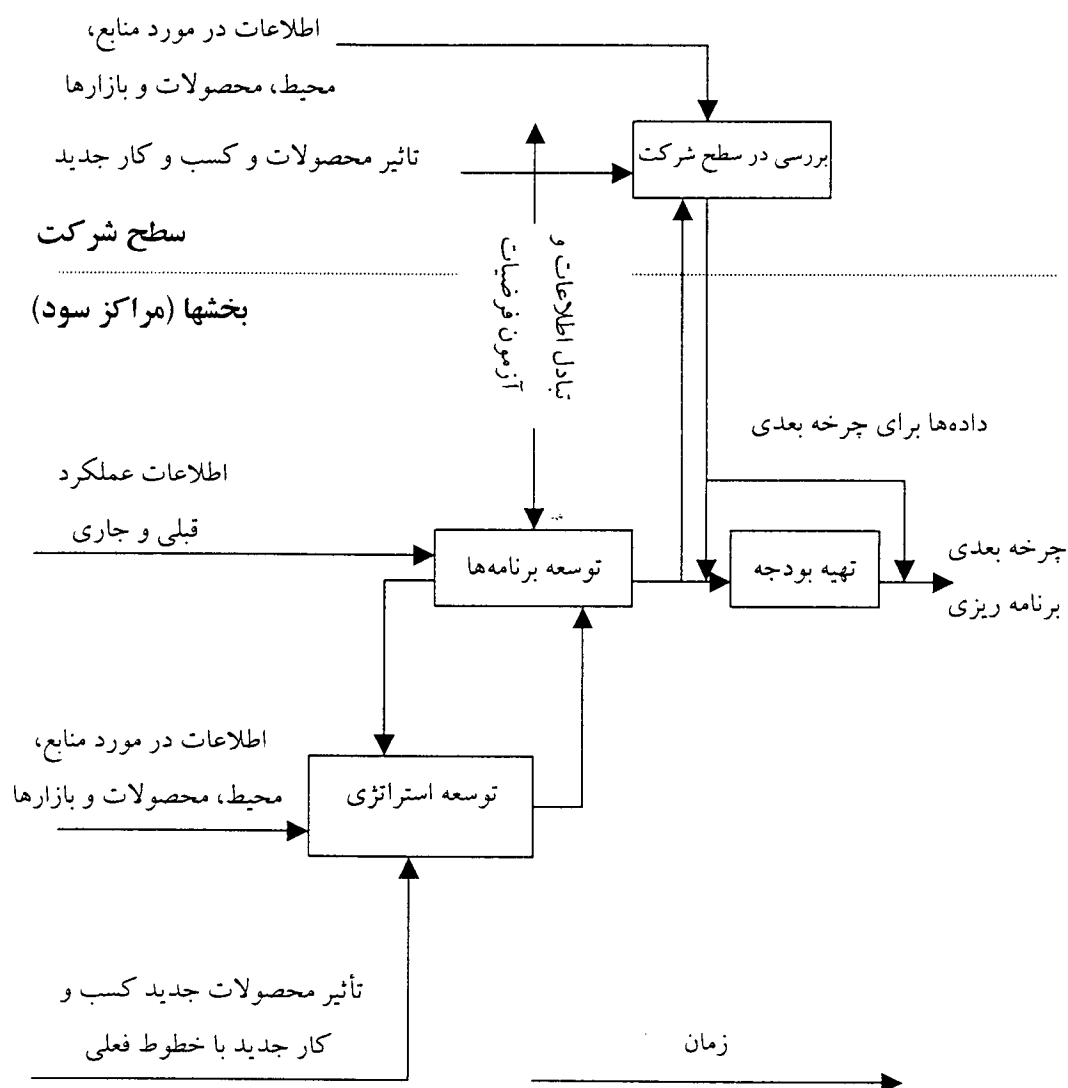
(۶) این برنامه بعنوان راهنمایی برای بخش‌های مختلف کسب و کار ارائه می‌دهد و ابزاری برای انسجام فعالیت‌ها برای رسیدن به هدف مشترک بدست می‌دهد. قدم بعدی تهیه بودجه است که در آن الزامات مالی برنامه عملیاتی تعین می‌شود.

بودجه به کمک مدیریتی زیرک، توانمند و آگاه باید محصولی از برنامه‌ریزی استراتژیک باشد. از طریق فرایند بودجه‌بندی مدیریت می‌تواند منابع سازمانی را بطور مؤثر سازماندهی و آرایش کند. به کمک بودجه مدیریت می‌تواند عملکرد سازمانی را ارزیابی و به موقع لزوم دست به تغییرات ضروری بزند. به هنگام تدوین بودجه و سپس استفاده از آن برای ارزیابی و یا تصحیح عملکرد سازمانی، مدیران ضرورتاً باید تصمیم بگیرند و از بین گزینه‌های زیاد دست به انتخاب بزنند. بودجه‌ها می‌توانند در محدود کردن دامنه انتخابات کمک کنند و کیفیت تصمیمات گرفته شده را بهبود دهند.

شکل ۲۱ فرایند بودجه را نشان می‌دهد، این شکل فعالیت مدیریتی برای تهیه و تدوین بودجه در یک شرکت سازماندهی شده بوسیله مراکز سود را نشان می‌دهد. فلش افقی که روی

آن «زمان» نوشته شده نماینده دوره زمانی (بطور مثال چندین ماه) است که در طول آن فرایند اتفاق می‌افتد. اگر چه سازمان‌ها ممکن است دقیقاً از این گام‌ها پیروی نکنند ولی هر کدام به نحوی از این مراحل می‌گذرند. یک شرکت متمرکز و منسجم به جای مراکز سود مراکز هزینه خواهد داشت و بودجه در سطح عالی سازمان تهیه خواهد شد اما بطور مشابه اطلاعاتی مورد نیاز است و گام‌های مشابه که باید برداشته شوند.

هر یک از گام‌ها پیش نیاز گام بعدی است. فرایند بصورت چرخه‌ای^۱ است و بطور ثابت و با توجه به تعدیلاتی که در طول فرایند صورت می‌گیرد تکرار می‌شود. در حالت ایده‌آل نوعی تعامل ثابت بین استراتژی‌ها، برنامه‌ها، و بودجه وجود دارد. با پیدایش فرایندها یا محصولات جدید، قدیمی‌ها حذف می‌شوند و بودجه به منظور بازتاب تغییرات تجدید نظر و اصلاح می‌شود.

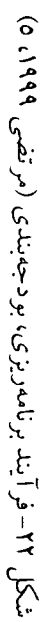


شکل ۲۱- استراتژی، برنامه‌ها و بودجه (مورتوزا ۱۹۹۹، ۳)

^۱ Cyclical

مدیران اغلب عقلانی عمل می‌کنند بنابراین حرکت طبیعی برای ایجاد مجموعه‌ای از اهداف، فرضیات و استراتژی‌هائی وجود دارد که بودجه بر اساس آنها ایجاد می‌شود. در بعضی از شرکت‌ها این فرایند دقیقاً تعریف شده است و نوعی تبادل اطلاعات اساسی و تعریفی واضح از اهداف و استراتژی‌ها وجود دارد. محصول یا خروجی تولید ایجاد شده‌اند و بودجه از خطوط راهنمای واضح و دقیقاً تعریف شده بیرون می‌آید، و سپس بعنوان ابزاری مناسب برای تخصیص منابع، جابجایی کارکنان، برنامه‌های تولید و بطور خلاصه در عملیات موسسه استفاده می‌شود.

بسیاری از سیستم‌های بودجه‌ای رابطه نزدیکی با شرح حساب‌ها دارند، بنابراین اگر هیچ کدام از فرضیات تغییر نکند عملکرد واقعی به بودجه بسیار نزدیک خواهد بود. راه‌های بسیاری برای تجزیه و تحلیل انحرافات بودجه، شناسایی علل و اقدامات اصلاحی وجود دارد. شکل ۲۲ فرایند برنامه‌ریزی، بودجه‌بندی را بصورت مشروح نشان می‌دهد، همچنین در این شکل ارتباط برنامه استراتژیک و سیستم بودجه را نشان داده شده است.

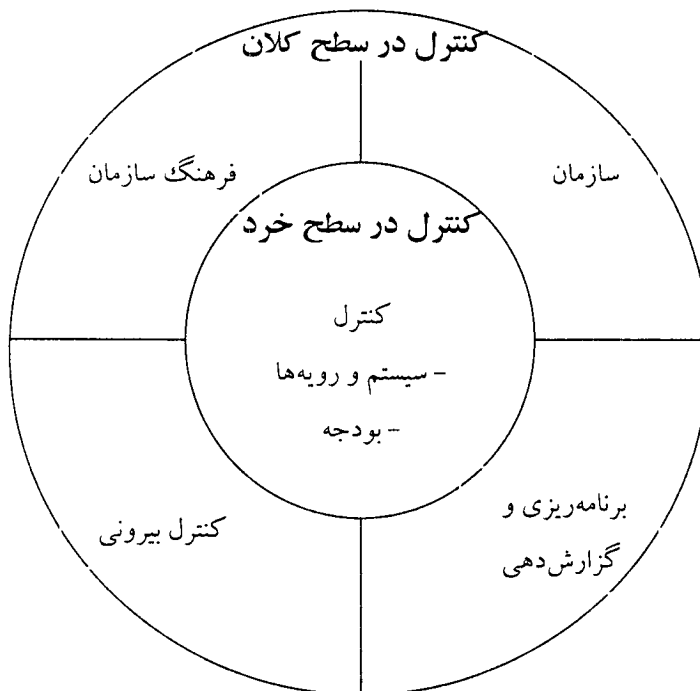


۱۲-۶-۸- بودجه، عامل منسجم برای کنترل داخلی (لووی ۱۹۹۹)

یکی دیگر از وظایف اصلی بودجه استفاده مدیریت از آن به عنوان ابزاری برای کنترل است. کل فرایند هدفگذاری، ایجاد استانداردهای عملکرد و تجزیه و تحلیل نتایج تماماً با واژه کنترل مدیریت مترادف هستند. این راهی است که مدیریت مطمئن شود که در داخل سازمان افراد همان چیزی را انجام می‌دهند که از آنها انتظار می‌رود.

البته منظور ما از کنترل، کنترل داخلی یا همان حسابرسی است که بازده آن از مقایسه نتایج واقعی عملیات با نتایج مورد انتظار از فرایند برنامه‌ریزی می‌باشد. از طریق این مقایسه مدیریت می‌تواند مشکلات زیر را شناسایی کند:

- گزارشات اطلاعات نادرست از اسناد مالی شرکت
 - عملیات غیرقانونی، مانند اعتبار بیش از حد یا ورود به معاملات با ریسک بالاتر
 - جعل اسناد در گزارش‌ها، موجودی‌ها، پرداخت‌های غیر قانونی
- شکل ۲۳ دو سطح عمده کنترل در سازمان را نشان می‌دهد که ابزارهای کنترلی در سطوح خرد و کلان متفاوتند. همانطور که مشاهده می‌شود یکی از ابزارهای کنترلی داخلی سیستم و رویه‌ها، و دیگری بودجه می‌باشد.



شکل ۲۳ - محیط کنترل (لووی ۱۹۹۹، ۲)

۱۲-۶-۹- روشهای تنظیم بودجه

بودجه دو طرف دارد: درآمد و هزینه. هر یک از این دو طرف باید با دقت بسیار و صحت هر چه بیشتر سنجیده شوند، زیرا برآورد ارقامی که پایه و اساس منطقی نداشته باشد، نه تنها مفید نیست، بلکه می‌تواند زیانبار نیز باشد.

چون بودجه نوعی برنامه است و بودجه‌نویسی نیز نوعی برنامه‌ریزی، تا حد امکان باید ارکان این برنامه را محکم کرد. از این رو برای پیش‌بینی درآمدها و برآورد هزینه‌ها، روش‌های مختلفی ابداع شده است که روز به روز از نظر عملی و فنی بر اهمیت آنها افزوده می‌شود (ابراهیمی‌نژاد و فرج‌وند ۱۳۸۰، ۲۲۱).

در سطح واحد تجاری بودجه جامع^۱ تهیه می‌شود که شامل بودجه‌های جداگانه هر یک از بخش‌های تابعه آن واحد می‌باشد. ترکیب دقیق مشخص بودن جامع تا حدودی به حجم عملیات و نوع فعالیت واحد تجاری بستگی دارد. بودجه جامع به دو بخش اصلی یعنی بودجه عملیاتی^۲ و بودجه مالی^۳ تقسیم می‌شود. در بودجه عملیاتی اقلام بهای تمام شده، هزینه‌های عملیاتی و درآمدهای دوره بودجه مورد بررسی قرار می‌گیرد و در نتیجه سود خالص عملیات بودجه‌بندی می‌شود. بودجه مالی، مشتمل بر بودجه‌بندی وضعیت مالی و سایر بودجه‌های مورد نیاز مدیریت مالی است (شباهنگ ۱۳۷۶، ۱۴۷).

برای پیش‌بینی درآمدهای سازمان‌های دولتی روش‌های مختلفی وجود دارد از آن جمله روش سال ما قبل آخر، روش حد متوسط که در آن میانگین افزایش یا کاهش هر یک از انواع درآمدها را در یک دوره قبلی سه تا پنج سال به دست می‌آورند و براساس آن درآمد سال آینده را پیش‌بینی می‌کنند، روش پیش‌بینی مستقیم که با استفاده از تکنیک‌های فنی پیش‌بینی و مطالعه و تجزیه و تحلیل گرایش‌های اقتصادی درآمد را برآورد می‌نماید و روش سنجیده منظم که با استفاده از تجزیه و تحلیل همبستگی، ارتباط میان وصول مالیات‌ها و منابع مختلف درآمد را مورد مطالعه قرار می‌دهد.

برای پیش‌بینی هزینه‌ها در بودجه سازمان‌های دولتی نیز روش‌های متفاوتی وجود دارد که تعدادی از مهمترین آنها در اینجا شرح داده می‌شوند.

۱۲-۶-۱۰- روش تنظیم بودجه متداول (ابراهیمی‌نژاد و فرج‌وند ۱۳۸۰، ۲۲۴)

بودجه متداول یا سنتی یعنی بودجه‌ای که در آن اعتبارات هر سازمان دولتی به تفکیک

^۱ Master budget

^۲ Operational budget

^۳ Financial budget

فصول و مواد هزینه مشخص می‌گردد. در این روش نوع و ماهیت هزینه‌ها نشان داده می‌شود، ولی مشخص نمی‌گردد که هر هزینه برای نیل به کدام هدف یا برای اجرای کدام برنامه یا فعالیت خاص انجام شده است. در این بودجه برخلاف بودجه برنامه‌ای و عملیاتی هدف‌ها و وظایف چندان روشن نیست هر چند که بطور غیرمستقیم نوع هزینه مشخص است. این نوع بودجه خطوط اساسی و روابط برنامه‌ها و اهداف را نشان نمی‌دهد. آنچه در بودجه متداول اهمیت دارد عبارتست از سازمان و مواد هزینه.

در این نوع بودجه برآورد هزینه معمولاً بر مبنای هزینه‌های قطعی سال ما قبل آخر و نیمه اول سال جاری به عمل می‌آید و تغییرات حجم کار در پیش‌بینی هزینه دقیقاً مورد بررسی قرار نمی‌گیرد.

۱۲-۶-۱۲- بودجه‌ریزی افزایشی^۱

طبق این روش، برای تصمیم‌گیری جدید به تصمیماتی که قبلاً در زمینه مورد نظر گرفته شده مراجعه و با توجه به نیازهای موجود، تغییراتی جزئی در آنها داده می‌شود. در این شیوه بودجه سال قبل گرفته شده و اگر لازم باشد مقادیری به هر یک از طبقات اضافه می‌کنند و در صورت لزوم نقل و انتقالاتی نیز بین طبقات به عمل می‌آورند.

اگر چه سازمان‌ها از داشتن این نوع بودجه دوری می‌کنند، این شیوه بودجه‌بندی هنوز مرسوم است. دلیل آن ساده است، زیرا کارکنان واحد بودجه مدلی از درآمدها و هزینه‌های موسسه ایجاد می‌کنند، بدین معنی که نوعی مفروضات ابتدائی درباره درآمدها و شاید در مورد بعضی طبقات هزینه‌ای ایجاد و براساس آن به تعیین درآمدها و هزینه‌ها اقدام می‌کنند. بر اساس این محاسبات آنها خطوط راهنمایی برای سطوح افزایش هزینه‌هایی که فکر می‌کنند سازمان با آن مواجه خواهد شد ایجاد می‌کنند مانند هزینه‌های عمومی، تجهیزات، لوازم و مسافرت.

بودجه واحدهای سازمانی بر اساس این خطوط راهنما و با در نظر گرفتن ضریب تغییر مربوطه که بر اساس نرخ زمانی در نظر گرفته شده تهیه می‌شود (مدوکس ۱۹۹۹، ۹۶).

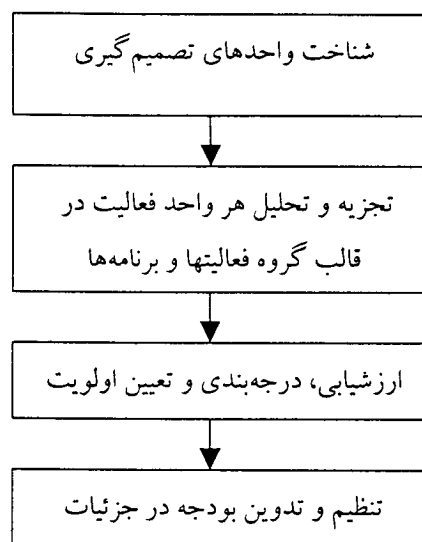
۱۲-۶-۱۲- بودجه‌بندی بر مبنای صفر^۲

این روش در سال ۱۹۷۰ در امریکا به کنگره پیشنهاد شد. تأکید این روش بر رعایت تناسب حجم عملیات دستگاه‌ها و موسسات دولتی با وظایف محول شده به آنها می‌باشد و در واقع نوعی

^۱ Incremental budgeting

^۲ Zero-base budgeting

نوآوری در امر مدیریت اداری سازمان‌های دولتی و نیز مکملی بر سیستم طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی^۱ می‌باشد. در این روش هدف این نیست که تمام عملیات از نو مورد بررسی و بازنگری قرار گیرد، بلکه معیار عملکرد سال قبل و میزان جذب اعتبارات سال گذشته را منسوخ می‌شمارد و کنترل هزینه‌های سربار^۲ مسئولیت‌ها را توأم با اختیارات به واحدهای تصمیم‌گیری واگذار می‌کند و حرکت بودجه‌نویسی از پائین‌ترین سطح هرم شروع و در هر یک از رده‌های تصمیم‌گیری مورد بازنگری و تعدیل قرار می‌گیرد تا در نهایت در راس هرم، بودجه نهائی می‌گردد. شکل ۲۴ را ببینید (فرزب ۱۳۷۷، ۳۷۴).



شکل ۲۴ - بودجه‌بندی بر مبنای صفر (فرزب ۱۳۷۷، ۳۷۵)

بودجه‌بندی بر مبنای صفر بعنوان یک سیستم بودجه‌بندی دارای دو معنی عمومی و خاص است. به معنی سیستم بودجه‌بندی عمومی بودجه‌بندی بر مبنای صفر تقریباً ساده است، و آن زمانی است که یک سازمان بودجه‌اش را از ابتدا و بدون هیچ پیش زمینه قبلی شروع کند و هر فعالیت را که نیازمند بودجه می‌باشد شناسائی کند.

این نوع بودجه‌بندی مستلزم این است که هر قسمت از هر سازمان فعالیت‌های اصلی و اساسی خود را شناسائی کند، تأثیر آن فعالیت در رسالت سازمان را تعیین کند، و فعالیت را در سطوح بودجه‌ای و حتی عدم تخصّص بودجه به آن فعالیت را تفسیر و توضیح دهد. در بودجه‌بندی بر مبنای صفر یک واحد، درخواست بودجه‌ای خود را بوسیله تهیه یک بسته تصمیم^۳ برای هر یک

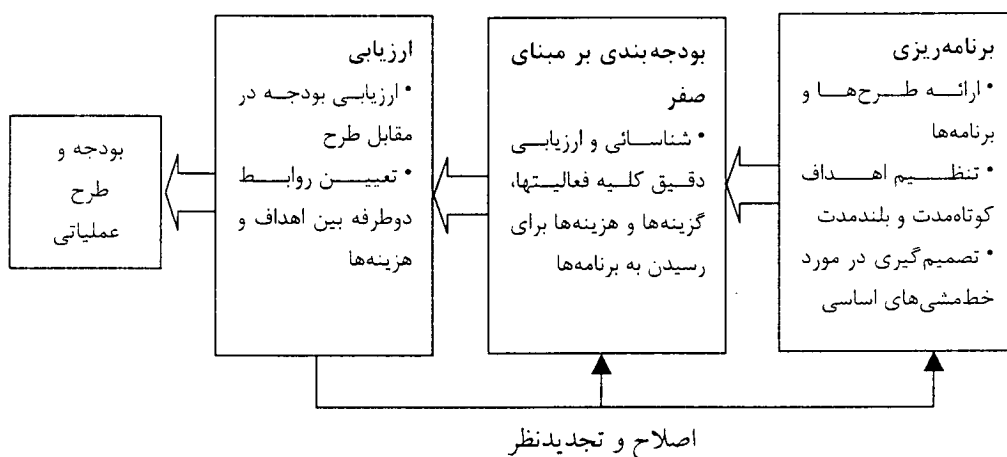
^۱ Planning-Programming-budgeting system (PPBS)

^۲ Overhead- costs

^۳ Decision package

از فعالیت‌هایش انجام می‌دهد و تصمیمات تخصیص بودجه بر اساس تک تک فعالیت‌ها تعیین می‌شود (مدوکس ۱۹۹۹، ۲۲۴).

در واقع با برنامه‌ریزی مؤثر و مدیریت مناسب بودجه‌بندی بر مبنای صفر می‌تواند موانع بودجه‌ریزی را کاهش و باعث بهبود تصمیم‌گیری مدیریت و تخصیص منابع گردد. بسیاری از مدیران پیشنهاد می‌کنند بودجه‌بندی بر مبنای صفر بر برنامه‌ریزی بر صفر یا برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی بر مبنای صفر تغییر نام یابد. دلیل اینست که این فرایند نیازمند برنامه‌ریزی مؤثر است و ضعف برنامه‌ریزی بلافاصله در آن مشاهده می‌شود. فرایند بودجه‌بندی و برنامه‌ریزی می‌تواند در این جنبه‌ها متضاد باشند؛ برنامه‌ریزی بدنبال شناسایی ستاده‌های مطلوب و مورد نظر است و بودجه‌بندی در پی شناسایی ورودی‌های مورد نیاز است. شکل ۲۵ روابط لازم بین برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی را نشان می‌دهد (فیر ۱۹۷۳، ۱).



شکل ۲۵ - روابط برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی

دو گام اساسی در بودجه‌بندی بر مبنای صفر

(۱) توسعه و ایجاد بسته‌های تصمیم^۱: این گام شامل تجزیه و تحلیل و شرح هر فعالیت بطور جداگانه در یک یا چند بسته تصمیم می‌باشد.

(۲) دسته‌بندی بسته‌های تصمیم: این گام شامل ارزیابی و دسته‌بندی این مجموعه‌ها از نظر اهمیت و از طریق تجزیه و تحلیل هزینه، فایده یا ارزیابی ذهنی می‌باشد.

وقتی بسته‌های تصمیم توسعه یافته و رتبه‌بندی شدند مدیریت می‌تواند منابع را از طریق تخصیص بودجه بین مهمترین فعالیت‌ها یا بسته‌ها تقسیم کند. این فعالیت‌ها چه جدید باشند چه

^۱ Developing decision packages

جاری تفاوتی نمی‌کند.

یک بسته تصمیم‌سندی است که یک فعالیت خاص را به روشی شناسائی و توصیف می‌کند که مدیریت بتواند اولاً آن را در مقابل سایر فعالیت‌هایی که برای منابع محدود رقابت می‌کنند ارزیابی و رسته‌بندی کند و ثانیاً تصمیم به رد یا قبول آن بگیرد. بنابراین اطلاعات ارائه شده برای هر بسته تصمیم باید تمام اطلاعات را برای چنین ارزیابی‌ای در اختیار مدیران قرار دهد. تعریف کلی بسته تصمیم می‌تواند بصورت زیر باشد:

یک بسته تصمیم، یک فعالیت، وظیفه یا عملیات مستقل را به روشی واضح و روشن برای ارزیابی مدیران و مقایسه آن، با دیگر فعالیت‌ها شناسائی می‌کند. این شناسائی شامل هدف (یا اهداف بلند مدت و کوتاه مدت) فعالیت، حجم فعالیت، نتایج حاصل از انجام فعالیت، پیامدهای عدم انجام فعالیت، معیارهای ارزیابی فعالیت و هزینه‌ها و فواید آن می‌باشد (فیر ۱۹۷۳). ویژگی‌های کلیدی زیادی درباره کاربرد این فرایند وجود دارد که در زیر به آنها اشاره می‌کنیم:

- (۱) تصمیم برای اجرای بودجه‌بندی بر مبنای صفر معمولاً بوسیله مدیرعامل یا دیگر مدیران کلیدی عملیاتی گرفته می‌شود نه بوسیله معاون مالی یا مدیر مالی.
- (۲) این فرایند بوسیله شرکت‌هایی استفاده می‌شد که بخاطر داشتن مدیریت خوب، شناخته شده‌اند، چون مدیریت خوب همیشه بدنبال ابزار تصمیم‌گیری بهتر است.
- (۳) فرایندی دشوار است و نیازمند تلاش‌های فراوان برای اجرای مؤثر می‌باشد و ممکن است توسط بسیاری از مدیران بعنوان نوعی تهدید نگریسته شود. در چند مورد اندک در سازمان‌ها موفق نبوده است و حلال تمامی مشکلات نیست، با این همه بسیاری از شرکت‌ها دریافته‌اند که مزایای آن بیشتر از هزینه‌های اجرای آن است. آن شرکت‌هایی که موفقیت زیادی با بودجه‌بندی بر مبنای صفر کسب کرده‌اند آموخته‌اند که این یک فرایند بودجه‌بندی نیست بلکه یک نگرش مدیریتی است.

کاربردهای بودجه‌بندی بر مبنای صفر

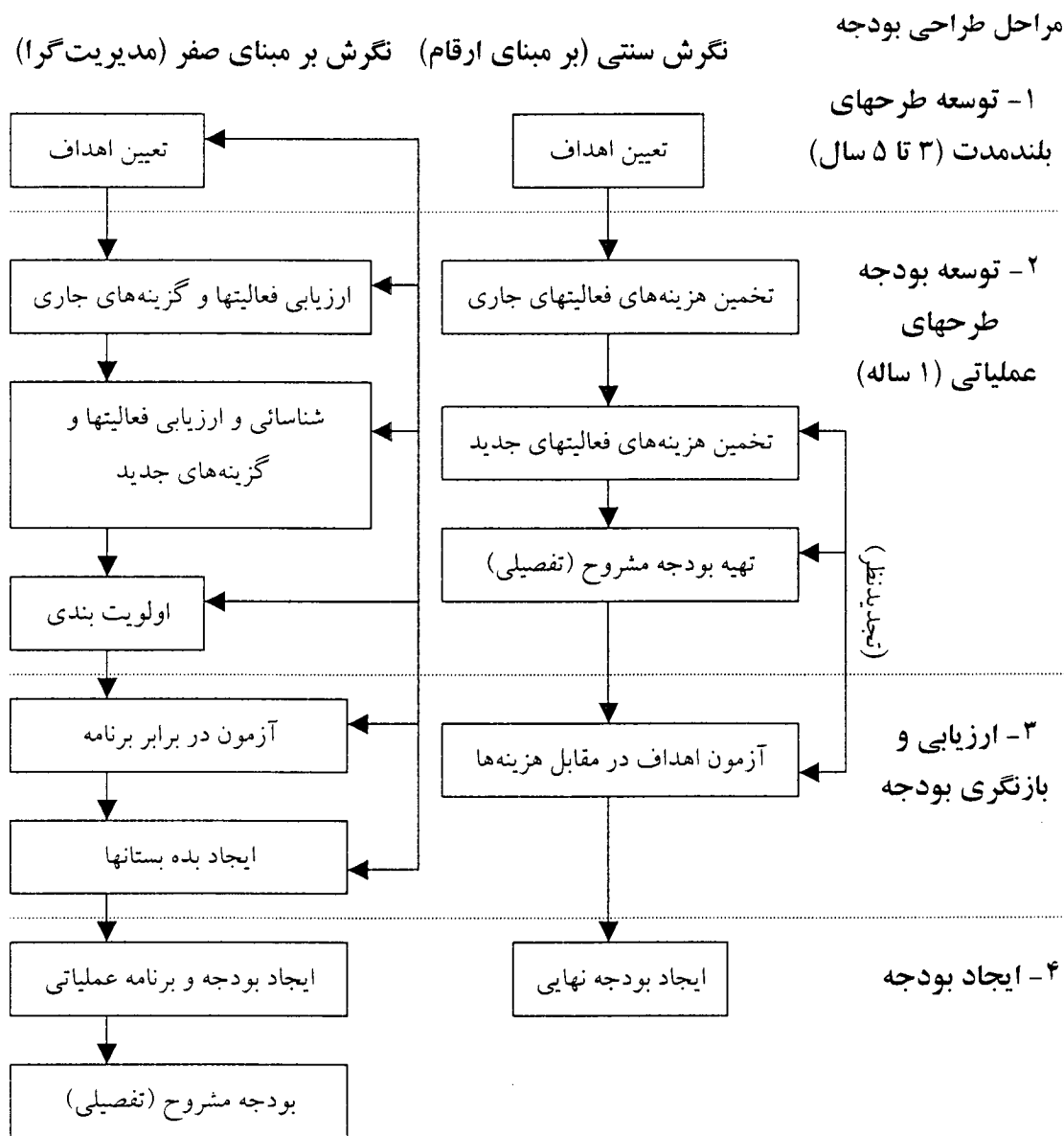
در کلیه فعالیت‌ها، برنامه‌ها و هزینه‌های عملی^۱ و اختیاری^۲ که ما می‌توانیم چند رابطه هزینه-فایده‌ای شناسایی کنیم (حتی اگر رابطه تا حد زیادی ذهنی باشد) این فرایند کاربرد دارد. در دولت بودجه‌بندی بر مبنای صفر می‌تواند در تمام عملیات بکار رود در صنعت، این فرایند

^۱ Actionable

^۲ Discretionary

می تواند در کلیه هزینه ها به استثنای کار مستقیم، مواد و سربار ثابت، از زمانیکه این هزینه ها بوسیله یک سیستم هزینه یابی استاندارد اداره شوند بکار رود (فیر ۱۹۹۹، ۱).

شکل ۲۶ بودجه بندی سنتی را با دیدگاه بودجه بندی بر مبنای صفر مقایسه می کند.



شکل ۲۶- بودجه سنتی در مقابل بودجه بندی بر مبنای صفر (فیر ۱۹۹۹، ۱۵)

۱۲-۶-۱۳- بودجه بندی بر مبنای فعالیت^۱ (بریمسون ۱۹۹۹، ۱)

بودجه بندی بر مبنای فعالیت، فرایند طرح ریزی و کنترل فعالیت های مورد انتظار سازمان برای دستیابی به بودجه مبتنی بر هزینه^۲ است که موجب پیش بینی حجم کاری و توافق بر روی

^۱ Activity- based budgeting (ABB)

^۲ Cost – effective budget

اهداف استراتژیک می‌شود.

بودجه‌بندی بر مبنای فعالیت بیان کمی فعالیت‌های مورد انتظار سازمان است که پیش‌بینی مدیریت از حجم کار و ملزومات مالی و غیرمالی برای دستیابی به اهداف استراتژیک توافق شده و تغییرات طرح‌ریزی شده برای بهبود عملکرد را منعکس می‌کند.

سه عامل کلیدی بودجه‌بندی بر مبنای عبارتند از:

- (۱) نوع کاری که باید انجام شود.
- (۲) مقدار کاری که باید انجام شود.
- (۳) هزینه کاری که باید انجام شود.

اصول بودجه‌بندی بر مبنای فعالیت

این بودجه باید آنچه انجام شده است، یعنی فعالیت‌ها یا فرایندهای کاری و نه عوامل هزینه‌ای را منعکس کند. منابع مورد نیاز (عوامل هزینه) باید از فعالیت‌های مورد انتظار یا فرایندهای کاری و حجم کاری مشتق شوند.

بودجه‌ها باید براساس حجم کاری آینده باشند تا بتوانند به موارد زیر دست یابند:

- الزامات مشتری
- استراتژی‌ها و اهداف سازمانی و گروهی
- تغییرات در فرایندهای کسب و کار
- بهبود در کارایی و اثربخشی
- کیفیت، انعطاف‌پذیری و اهداف دوره زمانی^۱
- تغییرات در سطوح خدمات

الزامات مورد نیاز برای موفقیت بودجه‌بندی بر مبنای فعالیت

برای بودجه‌بندی بر مبنای فعالیت باید همه سازمان تعهد لازم را پذیرفته باشند. اگر سازمانی این تعهد را نداشته باشد، منابع در فعالیت‌های تحلیل داده‌هائی که هرگز بکار گرفته نخواهد شد هدر خواهد رفت.

نگرش مدیریت فرایند

سازمان باید از نگرش مدیریت فرایند برای بهبود استفاده کند. این کار مستلزم تعریف هر فعالیت بعنوان بخشی از یک فرایند کاری تکراری و خسته‌کننده است که می‌تواند بطور مداوم

^۱ Cycle-time goals

بهبود داده شود. در فعالیت‌هایی که بدین روش تعریف شوند می‌توان از تکنیک‌هایی برای کاهش زمان، بهبود کیفیت و کاهش هزینه آنها استفاده کرد.

فرایند بودجه‌بندی بر مبنای فعالیت

این فرایند با مشتری شروع می‌شود. سازمان باید تصمیم بگیرد که مشتری کیست و چه می‌خواهد. باید به رقابیش نگاه کند، رقابت شامل هر دوی رقیبان مستقیم و خدمات جایگزینی که امکان دارد با خدمات سازمان رقابت کنند می‌باشد. پس سازمان باید نوعی استراتژی برای برآوردن نیازهای مشتری توسعه دهد. سپس سازمان باید حجم کاریش را پیش‌بینی کند. مدیریت فروش باید سطح فروش را تخمین بزند و مدیران باید حجم کاری را بر اساس این حجم فروش تهیه کنند.

طرح خطوط راهنما باید برای هر مدیری بیان شود تا بر آن اساس اهداف سطح فعالیت^۱ در داخل بافت فرایند کاری تهیه شود. سرانجام مدیر هر فعالیت، باید اهدافی برای توسعه فعالیت‌های ارزش افزوده‌ای مرتبط و حذف فعالیت‌های غیر ارزش افزوده‌ای داشته باشد.

سپس پروژه‌های بین بخشی باید شناسائی گردند. این پروژه‌ها باید هماهنگ شوند و مقدم بر بهبود فعالیت‌های فردی هر مدیر انجام شوند چون این پروژه‌ها بر حجم کاری و بر فعالیت‌ها در بخش‌های گوناگون تأثیر خواهند گذاشت.

در این نقطه از فرایند بودجه‌بندی، پروژه‌های ویژه هر سطح فعالیت می‌توانند شناسائی شوند. اینها پروژه‌هایی برای بهبود عملیات در سطح فعالیت فردی هستند. اگر چه بهبود باید همیشه در محدوده اهداف سازمانی، بافت فرایند کاری و رضایت مشتری نیز باشد.

تجزیه و تحلیل سرمایه بر مبنای فعالیت شامل تعریف پروژه‌های بهبود، ارزیابی آن پروژه‌ها و سپس استفاده از کمیته‌ها برای انتخاب پروژه‌هایی به منظور دستیابی به اهداف سازمانی و رضایت مشتریان خواهد بود. گام نهائی تعیین فعالیت‌ها و حجم کاری برای سال آینده می‌باشد.

۱۲-۶-۱۴- سیستم طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی، بودجه‌بندی^۲

دهه ۱۹۶۰ شاهد تلاش‌های روزافزونی برای اصلاح فعالیت‌های بودجه‌بندی بود. شعار آن دوره سیستم طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی، بودجه‌بندی بود و کارهای زیادی به نام سیستم شد. در ابتدای آن دوره، سیستم طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی، بودجه‌بندی، مشتریان زیادی پیدا کرد چرا که راه‌حلی

^۱ Activity-Level target

^۲ Planning , Programming , budgeting system (PPBS)

برای مشکل مرتبط کردن طرح‌ریزی و بودجه‌بندی ارائه کرد که تا آن زمان وجود نداشت. تا انتهای دهه یاد شده نارضایتی جای شوق و اشتیاق اولیه را گرفت و در دهه هفتاد بسیاری از خلاقیت‌های خود را از دست داد اما اساس و مفاهیم آن همراه با دید سیستمی هنوز باقی است (لی و جانسون ۱۹۷۵، ۱۶).

یک روش نگرش به این سیستم نگرشی بعنوان پاسخی به عدم کفایت و عدم قابلیت بودجه‌بندی سنتی است. برای مثال در ایالات متحده آمریکا بودجه دولت فدرال به منظور کنترل تخلفات مالی در بخش عمومی تهیه می‌شد که در واقع بودجه‌کنترلی به منظور کمک به تحلیل‌ها، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری طراحی نشده بود و برای این اهداف مناسب نبود (جون ۱۹۷۱).

اما برای شناخت چنین سیستمی باید ابتدا بودجه برنامه‌ای که برداشت نوینی از سیستم طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی است، را شناخت و سپس آنرا در قالبی سیستماتیک و متصل در سازمان اجرا کرد تا امکان مقایسه عملیات و انتخاب بهترین، سریع‌ترین و ارزانه‌ترین آنها فراهم آید.

۱۲-۶-۱۵- بودجه‌بندی برنامه‌ای^۱

بودجه‌بندی به ابزار اصلی منسجم‌کننده‌ای برای برنامه‌ریزی و کنترل تبدیل شده است، که می‌تواند برنامه‌ریزی استراتژیک، برنامه‌ریزی بلندمدت و میان مدت و فعالیت‌های جاری سازمان را بهم متصل نماید. فقدان اتحاد و انسجام کافی در موارد فوق و محدود بودن منابع، برنامه‌ریزی موضوع زائدی خواهد بود و بودجه‌بندی در سمت و سوی طرح‌ها و برنامه‌ها نخواهد بود.

بودجه‌بندی برنامه‌ای که نگرشی به هماهنگی و انسجام برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی دارد و در واقع عنوان دیگری از طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی است، با استفاده از برنامه‌های استراتژیک تنظیم شده بر اساس خروجی‌ها (ستاده‌گرا)^۲، که بر اساس اهداف بلند مدت، مقاصد و اهداف کوتاه مدت بنا شده‌اند قابل دسترسی است. در این سیستم بیش از آنکه بودجه‌ریزی داده‌ها مطرح باشد، بودجه‌ریزی ستاده‌ها مطرح است و محور اصلی بحث در این سیستم عبارتست از هدف‌ها و نتایج نهائی. فراهم کردن اطلاعات بودجه‌ای بر اساس خروجی‌ها و نتایج همراه با دید بلندمدت برای تخصیص موثرتر منابع از اهداف اصلی بودجه‌بندی برنامه است. یک بودجه بر اساس مفاهیم بودجه برنامه‌ای نوعی بیانیه خط‌مشی برای دوره زمانی طرح‌ریزی و ابزاری برای اجرای آن است. بخاطر اینکه بودجه برنامه‌ای مبتنی بر ستاده‌هاست نامگذاری آن تحت عنوان

^۱ Progame budgeting

^۲ Output oriented budgeting

بودجه‌بندی ستاده‌ای^۱ ممکن است توصیف بهتری باشد.

بودجه‌بندی برنامه‌ای نه تنها در بخش دولتی بلکه در بخش صنعت و سازمان‌های غیرانتفاعی نیز کاربرد دارد. مفهوم بودجه‌بندی برنامه‌ای ریشه در هر دو بخش عمومی و خصوصی دارد.

تعریف بودجه برنامه‌ای

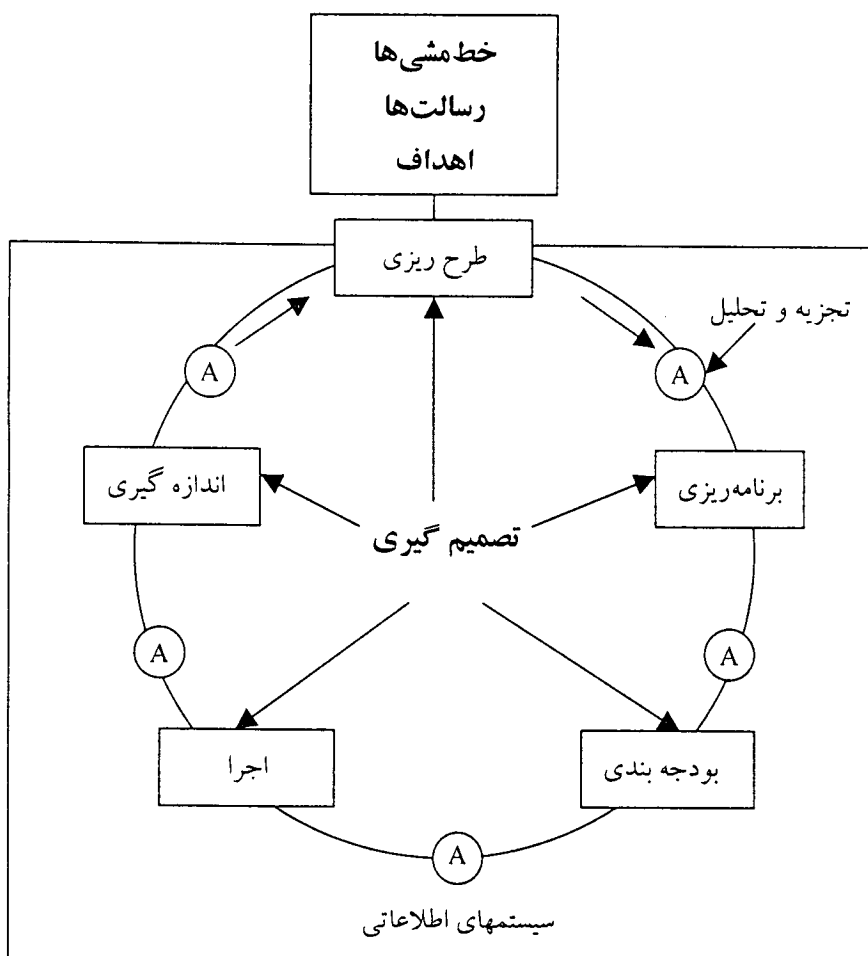
بودجه برنامه‌ای تعریف استاندارد ندارد زیرا طبیعتی چندگانه دارد، جنبه‌های مختلف آن شامل مفاهیم، نوعی سیستم یا فرایند، یک تکنیک یا قالبی خاص، و در بعضی موارد تقریباً یک فلسفه مدیریتی می‌باشد. ضرورتاً این یک سیستم تصمیم‌گیری مدیریتی است که برنامه‌ریزی استراتژیک و بلندمدت را با بودجه‌بندی سنتی و تجزیه و تحلیل پشتیبان گره می‌زند بگونه‌ای که یک سازمان می‌تواند منابع خود را بطور موثرتری برای رسیدن به اهداف کوتاه مدت و بلندمدت تخصیص دهد. این نوع بودجه‌بندی از فرایند طرح‌ریزی و بودجه‌بندی در قالب برنامه‌ای ستاده‌گرا استفاده می‌کند، که به سوی اهدافش جهت داده شده است تا توسعه و ارزیابی گزینه‌ها و تصمیم‌گیری را تسهیل نماید. این فرایند نهایتاً به تخصیص منابع برای دوره طرح‌ریزی ختم می‌شود، که سپس این موضوع خود اساس و پایه‌ای برای ایجاد بودجه‌ای است که اهداف، استراتژی‌ها و تصمیمات را حمایت می‌کند.

در این نوع بودجه‌بندی، یک برنامه شامل ترکیب معینی از منابع یا نیروی انسانی، مواد، تجهیزات و تسهیلات و سرمایه است که با هم برای رسیدن به مجموعه‌ای از اهداف مشترک در طول یک دوره زمانی عمل می‌کنند.

مفاهیم بودجه برنامه‌ای

وظایف مدیریت را می‌توان بطور خلاصه شامل طرح‌ریزی، اجرا و کنترل دانست. بودجه برنامه‌ای یکی از سیستم‌های بسیار جامعی است که برای انسجام و جهت‌دهی این وظایف چندگانه مدیریت ایجاد شده است، که تمام فعالیت‌های طرح‌ریزی سازمان (از مفهومی تا مراحل اجرایی) و فعالیت‌های بودجه‌بندی را در یک سیستم کلی منسجم می‌کند، و کلیه برنامه‌ها اعم از استراتژیک، بلندمدت، میان مدت پروژه‌ها و غیره را در چارچوب مفهومی یکپارچه مرتبط می‌کند. تأکید اساسی در اینجا بر تجزیه و تحلیل مستمر و همیشگی گزینه‌ها شامل اثربخشی برنامه‌های حاضر و تخمین هزینه‌های تحقق اهداف و برآوردن مقاصد و نیازهاست. شکل ۲۷ فرایند بودجه برنامه‌ای را نشان می‌دهد.

^۱ Output budgeting



شکل ۲۷- چرخه فرایند بودجه‌بندی برنامه‌ای (ایواسکو ۱۹۹۹، ۳)

شکل فوق سیاست‌ها، رسالت‌ها و اهداف سازمانی را بعنوان پایه و اساسی برای این چرخه نشان می‌دهد که همراه تصمیم‌گیری‌های کلیدی گوناگون و نقاط کنترلی تحلیلی در درون سیستم‌های اطلاعاتی موجود کار می‌کنند. گام‌های طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی بودجه‌بندی دارای فواصل زمانی متصل بهم و تعاملی است، که هر کدام دارای خصوصیات مفصل‌تری هستند.

نیازهای مدیریتی

پیدایش بودجه برنامه‌ای دلایل مشابهی چون توسعه برخی تکنیک‌های مدیریتی داشت از آن جمله مدیریت بر مبنای هدف، برنامه‌ریزی استراتژیک، بودجه‌بندی بر مبنای صفر یا منعطف یا بودجه‌بندی طبقه‌ای، حسابداری صنعتی و غیره. نیاز است که ابزارهای مدیریتی به روزه شده و انواع جدیدی توسعه یابند، و پاسخ‌هایی باید برای مسائل بوجود آمده در اثر تکنولوژی، تنوع،

رشد، اندازه، قوانین دولتی، شرایط اقتصادی، روابط بین‌المللی، پیچیدگی عمومی و یا نیازهای جدید یافته شود.

مزایای بودجه برنامه‌ای

بودجه برنامه‌ای تصمیم‌گیری را به فرمولی که نیاز برای قضاوت و دخالت شهودی را حذف می‌کند تقلیل نمی‌دهد. وظیفه بودجه برنامه ارائه چارچوبی جامع و سیستمی است که در درون آن تصمیمات می‌توانند گرفته شوند.

بودجه برنامه‌ای یک سیستم حسابداری جدید نیست و لزوماً مستلزم ایجاد تغییرات در سیستم حسابداری موجود نیست. نوعی سیستم اطلاعاتی مدیریت نیست اگر چه دسترسی به آن در یک شکل مناسب سودمند است. بودجه برنامه طرحی برای ساختاردهی مجدد برای متناسب ساختن ساختار برنامه‌های حاصله از آن نیست. اگر چه وجود سازمانی که برای رسیدن به اهداف و مقاصدش ساخت یافته باشد ایده‌آل است. بودجه برنامه‌ای یک مدل ریاضی یا شکل کامپیوتری مدیریت نیست. این بودجه‌بندی به استفاده از کامپیوترها و ریاضیات پیچیده وابسته نمی‌باشد.

تصمیمات در سیستم بودجه برنامه‌ای از سیستم سنتی بودجه متفاوتند. در بودجه سنتی و بیرون از بافت برنامه‌ریزی جریان تصمیمات بودجه‌ای از پائین به بالاست و جریان اطلاعات حالت تجمعی و توده‌ای دارد اما در بودجه برنامه‌ای بودجه ابزار اجرای برنامه‌های بلندمدت است و تصمیم‌گیری بصورت از بالا به پائین بوده و جریان اطلاعات حالت غیر تجمعی دارد. بودجه برنامه‌ای نیازمند تصمیماتی است که بر خروجی‌هایی مانند اهداف کوتاه و بلندمدت، مقاصد اصلی و کالاها و خدمات تأکید کند تا اینکه بر ورودی‌هایی مانند دستمزد، مواد و تسهیلات. بودجه سنتی گذشته‌نگر^۱ است ولی بودجه برنامه‌ای آینده‌نگر^۲ و تمرکزش بر اثراتی است که تصمیمات فعلی در آینده بر جا خواهند گذاشت. فرض اساسی بودجه برنامه‌ای اینست که در اجرای کارای تصمیمات نادرست منابع بیشتری هدر می‌روند تا در اجرای غیر کارای تصمیمات درست. این سیستم بر مسائل اصلی که سازمان با آن مواجه است تمرکز دارد و سعی در مشارکت دادن مستقیم سیاست‌ها، اهداف و استراتژی‌ها در فرایند بودجه دارد. یک بودجه در این سیستم قبلاً در چارچوب برنامه‌ریزی و همراه با هزینه‌هایی که در یک ساختار برنامه‌ای ستاده‌گرا تعریف شده باشند دیده شده است. سپس این بودجه با استفاده از ابزارهایی بصورتی که با فرم سنتی سازگار باشد تبدیل می‌شود. شکل ۲۸ موجودیت‌های برنامه یا عوامل برنامه را که در طول یک دوره

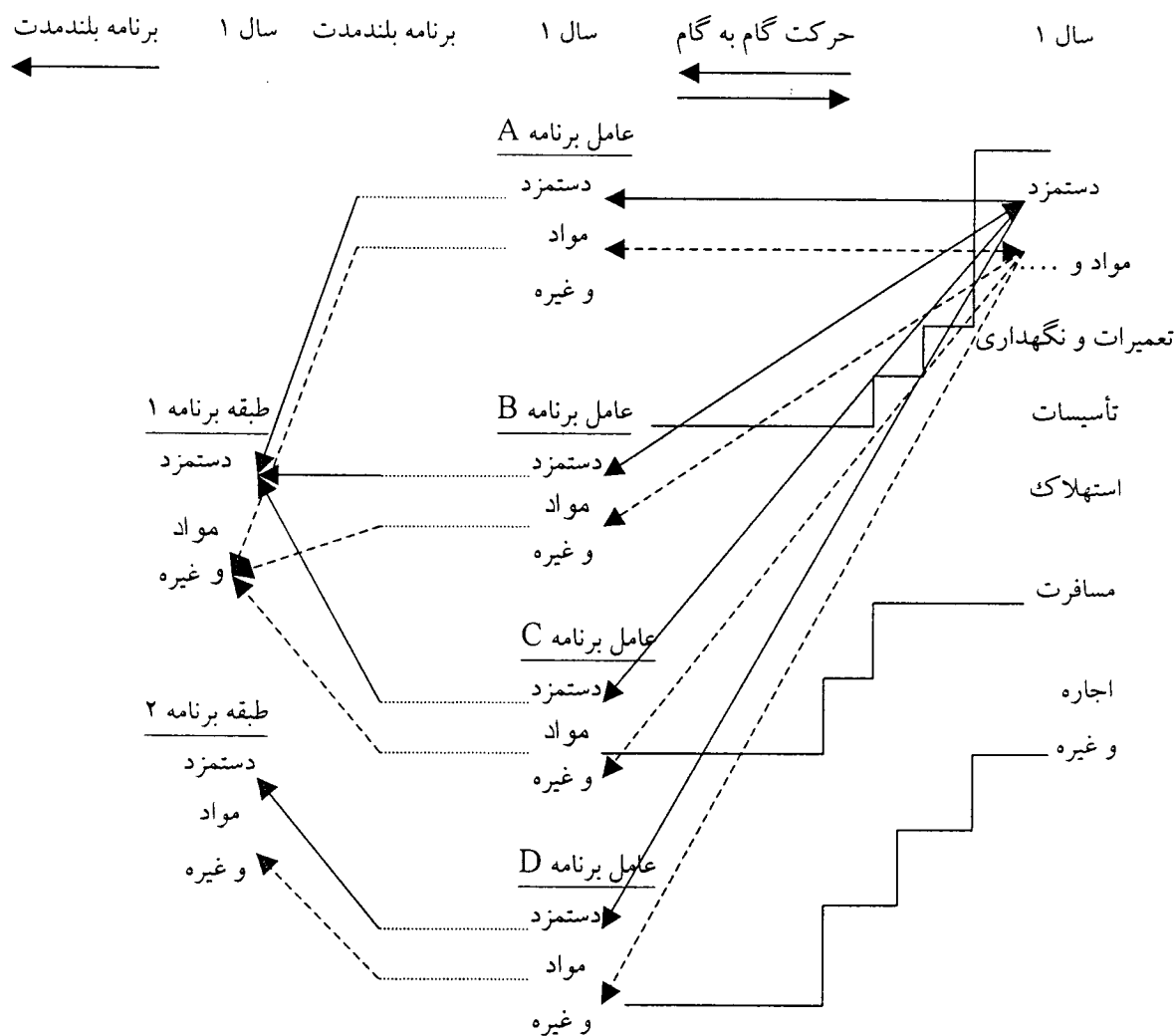
^۱ Retrospective

^۲ Prospective

برنامه ریزی گسترش یافته‌اند و بصورت طبقات برنامه‌ای مفصل‌تر جمع شده‌اند را نشان می‌دهد. این شکل همچنان ارتباط موجودیت‌های برنامه را با بودجه نشان می‌دهد.

شکل بودجه برنامه‌ای

شکل سنتی بودجه



شکل ۲۸- طرح حرکت گام به گام (ایواسکو ۱۹۹۹، ۴)

۱۲-۷- نتایج نهایی پروژه

سیستمی برای انجام امور اطلاعاتی و عملیاتی در تهیه بودجه برنامه‌ای سالانه سازمان و انجام ارزیابی‌های برنامه‌ها و بودجه‌ها. این سیستم‌ها شامل رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها، راهنماها و نرم‌افزار رایانه‌ای خواهد بود.

۱۲-۸- مراحل انجام پروژه

شماره مرحله	عنوان و شرح مرحله	شماره فعالیت	فعالیت‌های اصلی هر مرحله	زمان انجام (ماه)
۱	مطالعات اولیه	۱-۱	بررسی کلیات سازمان	۱
		۲-۱	بررسی قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌های الزام‌آور بودجه	۱
۲	طراحی مفهومی	۱-۲	طراحی مفهومی کل سیستم برنامه ریزی و بودجه‌بندی	۲
		۲-۲	طراحی مفهومی سیستم برنامه‌ریزی	۲
		۳-۲	طراحی مفهومی سیستم بودجه‌بندی	۲
		۴-۲	طراحی مفهومی سیستم ارزیابی عملکرد	۲
۳	طراحی تفصیلی	۱-۳	طراحی تفصیلی سیستم برنامه ریزی در قالب مدل، رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماها	۲
		۲-۳	طراحی تفصیلی سیستم بودجه‌بندی در قالب مدل، رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماها	۲
		۳-۳	طراحی تفصیلی سیستم ارزیابی عملکرد در قالب مدل، رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماها	۲
		۴-۳	طراحی و تهیه نرم‌افزار برای انجام امور اطلاعاتی و عملیاتی سیستم‌های فوق	۳
۴	اجرا	۱-۴	آموزش سیستم به افراد مربوطه در سازمان	۱
		۲-۴	اجرای سیستم	۱۰
		۳-۴	رفع مشکلات و مسائل	۸

۱۲-۹- زمانبندی انجام پروژه

زمان انجام (به ماه)																								شماره فعالیت
۲۴	۲۳	۲۲	۲۱	۲۰	۱۹	۱۸	۱۷	۱۶	۱۵	۱۴	۱۳	۱۲	۱۱	۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱	
																								۱-۱
																								۲-۱
																								۱-۲
																								۲-۲
																								۳-۲
																								۴-۲
																								۱-۳
																								۲-۳
																								۳-۳
																								۴-۳
																								۱-۴
																								۲-۴
																								۳-۴

فصل سیزدهم

طرح پیشنهادی طراحی و اجرای

سیستم حسابداری دولتی

۱۳-۱- عنوان پروژه

طراحی و اجرای سیستم حسابداری دولتی در سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

۱۳-۲- شرح پروژه، هدف و ضرورت / اهمیت

هدف از این پروژه، طراحی و اجرای یک سیستم حسابداری دولتی متناسب با مأموریت سازمان است که با توجه به قوانین و مقررات مالی دولت و با رعایت اصول و فنون حسابداری، اسناد مالی را تنظیم و دفاتر روزنامه، کل و معین را ثبت نموده و گزارش‌ها و اطلاعات مالی را استخراج و تجزیه و تحلیل نماید.

در این پروژه، بر اساس گزارش شناخت وضعیت موجود و ماهیت و حجم فعالیت‌های سازمان و انتظارات و الزامات مدیریتی و قانونی، سیستم حسابداری دولتی مناسب، طراحی و اجرا خواهد شد.

۱۳-۳- تعریف واژه‌ها و اصطلاحات

حسابداری عمومی یا بازرگانی: سیستم حسابداری که در آن اطلاعات کلی و اصول حسابداری مطرح شده و به عنوان پایه و مبنای کار قرار می‌گیرد و سایر سیستم‌های تخصصی حسابداری بر اساس آن استوارند (سمیعی ۱۳۷۹، ۲).

۱۳-۴- قلمرو و محدودیت‌ها

قلمرو سازمانی: سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

محدودیت‌ها: در طراحی یک سیستم حسابداری دولتی رعایت مقررات و محدودیت‌های دولتی برگرفته از مفاد قانونی به شرح زیر الزامی است (سمیعی ۱۳۷۹، ۲):

- اصول ۵۱ تا ۵۵ فصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که مربوط به امور مالی است

- قانون محاسبات عمومی
- قانون اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی
- قانون دیوان محاسبات کشور
- آیین‌نامه معاملات دولتی
- آیین‌نامه اموال دولتی
- قانون مالیات‌های تکلیفی
- اطلاع از سایر قوانین همچون قانون برنامه و بودجه، قانون استخدام کشوری، قانون کار، قانون تأمین اجتماعی، قانون تجارت و غیره.

۱۳-۵- چارچوب، پشتوانه نظری و روش پژوهش

در این پروژه ضمن مطالعه سوابق و مقررات الزام آور در خصوص سیستم‌های حسابداری دولتی، متناسب با طبیعت و حجم کار سازمان و اطلاعات و خواسته‌های مدیران و توقعات از سازمان، سیستم حسابداری مطلوب با روش تحلیل سیستمی طراحی می‌گردد. روش انجام پروژه مبتنی بر متدولوژی ساخت‌یافته تحلیل و طراحی سیستم‌هاست.

۱۳-۶- مرور سابقه علمی موضوع

حسابداری دولتی، مجموعه عملیاتی است که با توجه به قوانین و مقررات مالی دولت و با رعایت اصول و فنون حسابداری، اسناد مالی را تنظیم و دفاتر روزنامه و کل و معین را ثبت نموده و گزارش‌ها و اطلاعات مالی را استخراج و تجزیه و تحلیل می‌نماید (سمیعی ۱۳۷۹، ۲۴).

همانطور که از تعریف پیش گفته مشهود است، حسابداری دولتی، مجموعه‌ای عملیات است نه بخشی از عملیات مالی. بنابراین اگر در یک واحد مالی فقط به پرداخت هزینه‌ها و وصول درآمدها اکتفا شود و یا دفاتر مالی به طور منظم ثبت نشود و یا اینکه حساب‌ها طبق قانون و رویه‌های قابل قبول حسابداری تنظیم نشود، نمی‌توان ادعا کرد که در آن واحد، سیستم حسابداری دولتی مستقر است. همچنین رعایت مقررات و قوانین مالی در نظام حسابداری دولتی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌باشد زیرا ذیحسابان و حسابداران، کارگزاران دولت بوده و ملزم به رعایت

قوانین و مقررات دولت می‌باشند. از آنجا که توجه به اصول حسابداری نیز در درجه دوم اهمیت قرار دارد، بنابراین آگاهی حسابداران دولت از اصول و موازین حسابداری عمومی (یا بازرگانی) لازم است. تنظیم اسناد مالی جزئی از سیستم حسابداری دولتی بوده و نمی‌تواند خارج از آن باشد. استخراج اطلاعات مالی از دفاتر، خاتمه کار مالی نیست بلکه آغازی است برای بررسی و تجزیه و تحلیل اطلاعات مالی و مقایسه نسبت‌ها و تصمیم‌گیری مدیریت مالی.

صورت‌های مالی سازمان‌های دولتی اصولاً به منظور رفع سه نیاز اساسی زیر تهیه می‌شود (اقوامی و باباجانی ۱۳۷۳، ۱۵):

(۱) **نیاز قانونی:** دولت و سازمان‌های دولتی، مشمول قوانین و مقرراتی می‌باشند که محدودیت‌های اساسی در مورد نوع، ماهیت، طبقه‌بندی و محتویات حساب‌ها و صورت‌های مالی برای آنها ایجاد می‌نمایند.

(۲) **نیاز نظارتی:** قوه مقننه، دولت و مردم جهت نظارت بر عملیات سازمان‌های دولتی، بخصوص عملیات مربوط به اجرای بودجه و ارزیابی عملکرد مدیریت سازمان‌های مذکور، به اطلاعات کافی نیاز دارند.

(۳) **نیاز اطلاعاتی:** مدیران سازمان‌های دولتی به منظور برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرای عملیات به نحو مطلوب و مناسب، به اطلاعات و گزارش‌های به موقع و صحیح نیاز دارند. در حسابداری دولتی، رفع نیازهای قانونی و رعایت قوانین و مقررات برای انجام و ثبت فعالیت‌های مالی و تهیه صورت‌های مالی در درجه اول اهمیت قرار دارد. آنچه باید ضمن مطالعه حسابداری دولتی مورد توجه قرار گیرد این واقعیت است که در سازمان‌های دولتی همیشه لزوم رعایت قوانین و مقررات جاری کشورها، پیروی از اصول و استانداردهای متداول حسابداری را تحت‌الشعاع خود قرار می‌دهد. به عبارت دیگر، در صورت وجود تناقض بین قوانین و مقررات از یک سو و اصول متداول حسابداری از سوی دیگر، حسابداری دولتی همیشه ناگزیر از چشم‌پوشی از اصول و موازین پذیرفته شده حسابداری و رعایت قوانین و مقررات است. از طرف دیگر، چون قوانین و مقررات کشورهای مختلف متفاوت است، برخلاف حسابداری بازرگانی که اصول و موازین کلی آن در تمام کشورها تقریباً مشابه است، سیستم حسابداری دولتی هر کشور معمولاً دارای روش‌ها، خصوصیات و قالب‌های خاصی است که آن را از سیستم‌های مورد عمل در سایر کشورها تا حدودی متفاوت و لزوم مطالعه مستقل آن را مطرح می‌سازد.

حسابداری دولتی که یکی از وسایل و ابزارهای اساسی مدیریت مالی دولت است، شامل ثبت و طبقه‌بندی فعالیت‌های مالی دولت و سازمان‌های دولتی (بخصوص فعالیت‌های مالی مربوط

به اجرای بودجه مصوب) در حساب‌های مستقل و تهیه صورت‌های مالی مربوط به آنها می‌باشد. به طور کلی، هدف اصلی حسابداری دولتی ایجاد امکانات لازم برای برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مطلوب و اجرای صحیح برنامه‌ها، فعالیت‌ها و طرح‌های دولت از طریق ارائه اطلاعات مالی طبقه‌بندی شده و قابل استنتاج در مورد فعالیت‌های مالی سازمان‌های دولتی است. بنابراین، ثبت کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌ها، درآمدها و هزینه‌ها و دارایی‌ها و بدهی‌های دستگاه‌های دولتی، نگاهداری اسناد و مدارکی که صحت و قانونی بودن فعالیت‌های مالی آنها را نشان دهد و همچنین طبقه‌بندی اطلاعات مالی به ترتیبی که برای مدیریت و کنترل مفید باشد از وظایف و عملیات اصلی سیستم حسابداری دولتی است.

وجوه اصلی افتراق حسابداری دولتی با حسابداری بازرگانی در موارد زیر است:

(۱) تفاوت در اهداف و وظایف سازمان‌های دولتی نسبت به مؤسسات بازرگانی

برخلاف مؤسسات بازرگانی که هدف اصلی آنها تحصیل سود است، منظور اصلی از تأسیس سازمان‌های دولتی، ارائه خدمات و کالا به مردم جهت رفع نیازهای اساسی آنان، افزایش رفاه اجتماعی، تأمین ثبات اقتصادی و مالی کشور، ایجاد انگیزه برای فعالیت‌های بخش خصوصی، انجام وظایف ناشی از اعمال حاکمیت و تصدی دولتی و نیل به اهداف سیاسی و اجتماعی و فرهنگی است. سازمان‌های دولتی در مقابل خدماتی که با توجه به وظایف و مسئولیت‌های قانونی خود انجام می‌دهند، معمولاً از مردم وجوهی دریافت نمی‌کنند. درآمدهایی هم که برخی از سازمان‌های دولتی در مقابل انجام خدمات خاص تحصیل می‌نمایند معمولاً با هزینه‌های سازمان‌های مذکور، که اساساً از محل مالیات‌ها و عوارض دریافتی یا وجوه دریافتی از خزانه‌داری کل از محل اعتبارات بودجه مصوب تأمین می‌شود، تناسبی ندارد. همچنین، تعیین هزینه اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مصوب، اعمال کنترل‌های بودجه‌ای و مالی، صرفه‌جویی در مصرف اعتبارات مصوب، افزایش کارآیی سازمان‌های دولتی، ارزیابی نتایج حاصل از اجرای برنامه‌ها با توجه به منابع مالی مصرف شده برای آنها و استفاده موثر و مفید از وجوه نقد جهت اجرای برنامه‌های مصوب، از دیگر وظایف و اهداف سازمان‌های دولتی است که در مدیریت مالی و حسابداری دولتی مورد تأکید است.

برخلاف مؤسسات بازرگانی که می‌توانند با رعایت قوانین تجاری و مالی تأسیس شوند و به ثبت برسند، تأسیس هر سازمان دولتی باید به تصویب مراجع قانونگذار برسد. فعالیت‌های مالی سازمان‌های دولتی نیز همیشه تحت نظارت و کنترل دولت و قوه مقننه قرار دارد که حدود و چگونگی آن در کشورهای مختلف متفاوت است. در ایران وظیفه تهیه و پیشنهاد برنامه‌ها و طرح‌ها

و نیز اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مصوب از وظایف دولت و سازمان‌های دولتی و تصویب برنامه‌ها و طرح‌ها و نظارت بر اجرای آنها از وظایف قوه مقننه است. نظارت بر اجرای برنامه‌های مصوب نیز اساساً از طریق حسابرسی دولتی و نظارت مالی و عملیاتی بر اجرای بودجه انجام می‌شود.

وظایف، اختیارات و مسؤولیت‌های سازمان‌های دولتی و کارکنان آنها، معمولاً، به موجب قوانین و مقررات مربوطه تعیین می‌شود. همچنین، نظارت قوه مقننه بر نحوه استفاده از اختیارات و انجام وظایف قانونی مذکور در جهت نیل به اهداف مصوب، معمولاً، از طریق سیستم‌های حسابداری و حسابرسی سازمان‌های دولتی اعمال می‌گردد.

خصوصیات اصلی سازمان‌های دولتی را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- سازمان‌های دولتی به منظور تحصیل سود برای تأمین‌کنندگان منابع مالی خود تأسیس نمی‌شوند.
- سازمان‌های دولتی معمولاً برای ارائه خدمات و کمک‌های بهداشتی، درمانی، آموزشی، رفاهی، مالی، تأمین اجتماعی و غیره به همه یا گروهی از مردم کشور تأسیس می‌شوند.
- سازمان‌های دولتی واحدهای سازمانی مشخصی هستند که معمولاً با اجازه قانون ایجاد و به وسیله دولت اداره می‌شوند.
- سازمان‌های دولتی در انجام وظایف، عملیات و فعالیت‌های مالی خود ملزم به رعایت قوانین و مقررات مالی و بودجه‌ای هستند.
- در سازمان‌های دولتی معمولاً هیچ‌گونه منافع یا حقوق مالکیت مشخص قابل خرید و فروش یا انتقال وجود ندارد.
- سازمان‌های دولتی معمولاً منابع مالی لازم جهت انجام هزینه‌های خود را از محل مالیات‌ها و عوارض قانونی وصولی و کمک‌های دریافتی و یا از محل وجوه دریافتی از خزانه‌داری کل کشور در محدوده اعتبارات بودجه مصوب تأمین می‌کنند.

(۲) تفاوت حساب‌ها و صورت‌های مالی سازمان‌های دولتی با مؤسسات بازرگانی

نظر به اینکه هدف اصلی از تأسیس مؤسسات بازرگانی تحصیل سود است، حساب‌ها و صورت‌های مالی مؤسسات مذکور نیز باید میزان سود یا زیان دوره مالی را نشان دهد اما با توجه به اینکه مقاصد اصلی سازمان‌های دولتی را اجرای وظایف قانونی جهت نیل به اهداف دولت، اجرای برنامه‌های مصوب و ارائه خدمات به مردم تشکیل می‌دهد، ثبت و طبقه‌بندی فعالیت‌های مالی و تهیه صورت‌های مالی در سازمان‌های مذکور اساساً به منظور اعمال کنترل‌های بودجه‌ای، مالی و قانونی، تعیین هزینه‌های اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مصوب، تعیین هزینه‌های خدمات ارائه شده و

تطبیق درآمدها و منابع مالی با مصارف و هزینه‌ها انجام می‌شود.

- در هر سازمان دولتی معمولاً صورت‌های مالی زیر در پایان هر سال مالی تهیه می‌شود:
- ترازنامه هر یک از حساب‌های مستقل یا واحدهای حسابداری و مالی مستقل که در سازمان دولتی نگاهداری می‌شود و نیز ترازنامه ترکیبی از کلیه حساب‌های مستقل.
- صورت‌حساب درآمدها، هزینه‌ها و تغییرات در مازاد برای هر یک از حساب‌های مستقل و نیز صورت ترکیبی آنها.
- صورت درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار بر حسب طبقه‌بندی استاندارد درآمدها و صورت هزینه‌ها بر حسب برنامه‌ها، فعالیت‌ها، طرح‌ها، مواد هزینه و سایر گروه‌بندی‌های استاندارد هزینه‌ها.
- صورت مقایسه درآمدهای شناسایی شده با درآمدهای پیش‌بینی شده و هزینه‌های انجام شده با اعتبارات مصوب.

در سازمان‌های دولتی معمولاً به جای حساب سرمایه که نمایانگر حقوق و منافع مالکیت افراد است، حساب مازاد که نشان دهنده ما به التفاوت دارایی‌ها با بدهی‌ها و اندوخته‌ها یا انباشته مازاد درآمدها بر هزینه‌هاست، نگهداری می‌شود. هر یک از واحدهای حسابداری و مالی مستقل متعلق به یک سازمان دولتی دارای حساب مازاد است.

شرکت‌های دولتی و سایر سازمان‌های دولتی انتفاعی که هدف اصلی در ایجاد آنها نیز ارائه خدمات به مردم است، جهت افزایش کارآیی، حفظ سرمایه اولیه و تأمین بهای تمام شده خدمات خود، معمولاً از اصول و روش‌های حسابداری بازرگانی تبعیت می‌نمایند. سیستم حسابداری این نوع سازمان‌های دولتی؛ اطلاعات مربوط به درآمدها، هزینه‌ها و ارتباط متقابل میان آنها را، که عواملی مهم و اساسی در بررسی کارآیی سازمان و مدیریت است، به طور مستمر در اختیار مدیران و استفاده‌کنندگان صورت‌های مالی قرار می‌دهد. صورت‌های مالی سازمان‌های دولتی مورد بحث شامل ترازنامه، صورت‌حساب سود و زیان، صورت‌حساب تغییرات در سود انباشته و نیز صورت تغییرات در وضعیت مالی می‌باشد.

(۳) اهمیت اجرای قوانین و مقررات در حسابداری دولتی

حاکمیت و نظارت قوانین و مقررات هر کشور بر انجام و ثبت فعالیت‌های مالی مؤسسات دولتی و لازم‌الاتباع بودن این قوانین و مقررات (به عنوان لوازم و ابزارهای اصلی حفظ وجوه و منافع عمومی) و تقدم آنها بر اصول و موازین پذیرفته شده حسابداری، یکی دیگر از موارد افتراق حسابداری دولتی با حسابداری بازرگانی است.

در حسابداری دولتی، قوانین و مقررات علاوه بر نظارت و حاکمیت بر عملیات حسابداری و مالی، تعیین‌کننده اختیارات، وظایف و مسؤولیت‌های ذی‌حسابان، مدیران و مسؤولان مالی و اداری سازمان‌های دولتی نیز هستند.

در سازمان‌های دولتی، حدود وظایف، اختیارات و مسؤولیت‌های کارکنان، یا به طور مستقیم به موجب قوانین و مقررات، یا از طریق مراجعی که قانون آنها را به رسمیت شناخته است تعیین می‌گردد.

قوانین و مقررات، ایجادکننده محدودیت‌های اساسی برای حسابداری دولتی می‌باشند. حتی در صورت تباین و تضاد با اصول پذیرفته شده حسابداری، تا زمانی که تغییر نیافته یا اصلاح نشده‌اند، لازم‌الاجرا هستند. مثلاً، در صورتی که مقررات مالی کشور اصل منظور نمودن استهلاک برای دارایی‌های ثابت سازمان‌های دولتی را تجویز ننماید، از اجرای اصل مذکور الزاماً باید چشم پوشید.

در ایران برخی از اصول قانون اساسی در خصوص امور مالی، قانون محاسبات عمومی، قانون دیوان محاسبات کشور، قانون برنامه و بودجه، قانون بودجه سالانه کشور، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی مربوط به قوانین مذکور و برخی از قوانین و مقررات مالی دیگر حاکم و ناظر بر عملیات حسابداری سازمان‌های دولتی است.

(۴) لزوم تهیه و اجرای بودجه و اعمال کنترل بودجه‌ای در حسابداری دولتی

یکی از ویژگی‌های اصلی سازمان‌های دولتی لزوم تهیه بودجه، اجرای بودجه مصوب و اعمال کنترل بودجه‌ای است. کنترل بودجه‌ای عبارت است از مقایسه درآمدها و سایر وجوه وصول شده با درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار پیش‌بینی شده در بودجه مصوب از یک طرف و مقایسه هزینه‌های انجام شده با اعتبارات مصوب سازمان‌های دولتی از طرف دیگر. به عبارت دیگر، در کنترل بودجه‌ای برای حصول اطمینان از صحیح بودن بودجه مصوب و تشخیص علل انحرافات عملیات واقعی با برنامه‌ها، فعالیت‌ها و طرح‌های مصوب، درآمدها و هزینه‌های واقعی با ارقام پیش‌بینی شده تطبیق داده می‌شود. کنترل بودجه‌ای یکی از ضروریات سیستم حسابداری دولتی و متقابلاً سیستم حسابداری دولتی مبنا و اساس تهیه و تنظیم بودجه، اعمال کنترل بودجه‌ای و اجرای صحیح بودجه می‌باشد.

بودجه، علاوه بر آنکه برنامه مالی دولت و سازمان‌های دولتی برای یک سال مالی است و یکی از ابزارهای نظارت قوه مقننه و مردم بر عملیات دولتی به شمار می‌رود، پایه و مبنای طبقه‌بندی حساب‌های دولتی را نیز تشکیل می‌دهد. از سوی دیگر، از حسابداری دولتی برای ثبت

فعالیت‌های مالی مربوط به اجرای بودجه، اعمال کنترل بودجه‌ای و تهیه اطلاعات لازم برای تنظیم بودجه استفاده می‌شود.

انجام هزینه‌های سازمان‌های دولتی در سال مالی اجرای بودجه، علاوه بر آنکه طبق مقررات مشروط به کفایت درآمدهای وصولی و سایر منابع تأمین اعتبار است، مستلزم رعایت دو شرط لازم و کافی نیز می‌باشد که عبارتند از «عدم تجاوز هزینه‌ها از اعتبارات مصوب» برای هر یک از برنامه‌ها، طرح‌ها، فعالیت‌ها و مواد هزینه و «رعایت مقررات و تشریفات قانونی مصوب» برای مصرف اعتبارات که در حقیقت همان الزام کلیه سازمان‌های دولتی به اعمال کنترل بودجه‌ای در مورد هزینه‌ها تلقی می‌گردد.

(۵) لزوم نگاهداری حساب‌های مستقل در حسابداری دولتی

لزوم نگاهداری حساب‌های مستقل، به منظور تفکیک برنامه‌ها و فعالیت‌هایی که از محل درآمدهای خاصی تأمین مالی می‌شوند، یکی از تفاوت‌های اساسی حسابداری دولتی و حسابداری بازرگانی است. هر حساب مستقل عبارت است از وجوه نقد یا سایر دارایی‌ها و منابع مالی که برای اجرای برنامه‌ها و عملیات معین یا جهت نیل به اهداف مشخص طبق قوانین و مقررات، اختصاص داده شده است. هر حساب مستقل، واحد حسابداری و مالی مستقلی را به وجود می‌آورد که خود شامل انواع حساب‌های دائمی و موقت است. هر حساب مستقل معمولاً شامل مجموعه‌ای از فعالیت‌های مالی جداگانه و گروه حساب‌های منفک و خودتراز برای ثبت انواع دارایی‌ها، بدهی‌ها، ارزش ویژه، درآمدها و هزینه‌های مربوط به آن می‌باشد.

(۶) تفاوت در نحوه ثبت دارایی‌های ثابت

در حسابداری بازرگانی، اموال، ماشین‌آلات و تجهیزات خریداری شده معمولاً در ترازنامه تحت عنوان دارایی‌های ثابت و به بهای تمام شده نشان داده می‌شوند. استهلاک دارایی‌های مذکور نیز با توجه به عمر مفید آنها و با استفاده از یکی از روش‌های متداول، محاسبه و در حساب‌های مربوطه ثبت می‌گردد. در حسابداری دولتی، بهای تمام شده اموال، ماشین‌آلات و تجهیزات، معمولاً در حساب‌های ترازنامه‌ای دارایی‌های ثابت منعکس نمی‌شوند.

(۷) تفاوت مبانی حسابداری دولتی با حسابداری بازرگانی

در حسابداری بازرگانی، برای ثبت فعالیت‌های مالی، معمولاً مبنای حسابداری تعهدی، که یکی از اصول و مفروضات بنیادی حسابداری است، به کار برده می‌شود. در حسابداری تعهدی، درآمدها هنگام تحقق یا قطعی شدن و هزینه‌ها هنگام وقوع یا تحمل (بدون توجه به دوره ای که در آن دریافت یا پرداخت انجام شده است) شناسایی و در حساب‌های دوره مالی مربوطه ثبت می‌گردند. استفاده از این مبنا، مستلزم ثبت حساب‌های دریافتی مربوط به کالاها و خدمات ارائه

شده قبل از دریافت وجه آنها، و نیز ثبت حساب‌های پرداختی مربوط به کالاهای دریافت شده قبل از پرداخت وجه آنهاست. در حسابداری دولتی، معمولاً به جای استفاده از حسابداری تعهدی کامل، از حسابداری نقدی و سایر مبانی حسابداری متناسب با نوع فعالیت‌های مالی هر سازمان دولتی یا حساب مستقل، استفاده می‌شود.

سازمان مالی دستگاه‌های دولتی که وجوه و اموال و منابع مالی آنها متعلق به دولت است، با مؤسسات خصوصی که در آنها سرمایه و حقوق و مالکیت‌های فردی وجود دارد، دارای تفاوت‌های اساسی است. در اغلب کشورها، سازمان‌های دولتی در دو شکل کلی انتفاعی و غیرانتفاعی ایجاد و اداره می‌شود. سازمان‌های دولتی انتفاعی هزینه‌ها را معمولاً از محل درآمدهای خود که با فروش کالا و خدمات تحصیل می‌نمایند، تأمین می‌کنند. بنابراین، سیستم حسابداری این نوع سازمان‌ها باید امکان شناسایی درآمدها و هزینه‌های واقعی هر سال مالی و مقایسه آنها با یکدیگر و تعیین میزان دارایی‌ها، بدهی‌ها و ارزش ویژه را در پایان سال مالی فراهم نماید. سازمان‌های دولتی غیرانتفاعی، هزینه‌های خود را از محل مالیات‌ها، عوارض و سایر وجوه دریافتی از محل اعتبارات مصوب تأمین می‌کنند. این نوع سازمان‌ها باید در پایان هر دوره مالی، صورت درآمدها، هزینه‌ها، دارایی‌ها، بدهی‌ها و مازاد خود را تهیه نمایند.

در سازمان حسابداری دولتی، کلیه وظایف و مسئولیت‌های مالی باید در یک واحد یا اداره مستقل متمرکز شود. این اداره یا واحد باید تمام وظایف مربوط به کنترل‌های بودجه‌ای و حسابداری وصول درآمدها، انجام پرداخت‌ها، نگهداری حساب‌ها، حفظ اموال و وجوه نقد و اوراق بهادار و غیره را انجام دهد. در این واحد وظایف و اختیارات باید به ترتیبی میان کارکنان مالی تفکیک و تقسیم شود که ابزارهای کافی برای اعمال کنترل‌های داخلی به دست آید.

واحد مالی خدمات لازم برای تهیه بودجه را نیز باید ارائه نماید. در برخی از سازمان‌های دولتی مسئولیت مستقیم تهیه و تنظیم بودجه با واحد مالی است. در صورتی که در برخی دیگر از سازمان‌ها وظیفه تهیه و تنظیم بودجه با واحد مستقل دیگری خارج از واحد مالی می‌باشد. در هر صورت، ارقام و اطلاعات مربوط به عملیات مالی گذشته که برای پیش‌بینی درآمدها و اعتبارات در بودجه ضروری است باید همیشه از واحد مالی دریافت گردد.

محول نمودن کلیه وظایف و مسئولیت‌های مالی به یک مدیر یا مسؤول مالی یکی از اصول متداول در حسابداری دولتی می‌باشد، زیرا سازماندهی صحیح مالی در دستگاه‌های دولتی ایجاب می‌کند که تصمیم‌گیری در مورد شکل و کفایت حساب‌ها، روش‌های حسابداری، نحوه تنظیم صورت‌های مالی و طبقه‌بندی اطلاعات مالی به صورت متمرکز توسط یک مدیر یا مسؤول انجام

شود.

به منظور برقراری سازمان مالی صحیح در حسابداری دولتی، مقاصد و اهداف زیر باید مورد توجه قرار گیرد (اقوامی و باباجانی ۱۳۷۳، ۲۴-۲۸):

- (۱) ایجاد مکانیسم و روش‌های مناسب برای کنترل درآمدها و سایر دریافت‌ها
 - (۲) برقراری روش‌های مناسب جهت کنترل وجوه نقد، اسناد و اوراق بهادار
 - (۳) اعمال کنترل‌های متمرکز بر هزینه‌های جاری و هزینه‌های سرمایه‌ای
 - (۴) ایجاد روش‌های مناسب جهت کنترل اموال، ماشین آلات و تجهیزات
 - (۵) فراهم نمودن امکان کنترل نحوه اجرای برنامه‌ها، طرح‌ها و فعالیت‌ها
 - (۶) کنترل عملیات و فعالیت‌های کارکنان سازمان دولتی در انجام وظایف مالی
 - (۷) فراهم نمودن امکان انتشار حقایق مربوط به عملیات مالی و وضع درآمدها، هزینه‌ها، دریافت‌ها، پرداخت‌ها و مازاد سازمان دولتی برای اطلاع دولت، قوه مقننه و مردم کشور.
- یکی از شرایط اساسی برای برقراری سازمان و روش‌های صحیح حسابداری دولتی تهیه دستورالعمل‌های جامع حسابداری است. این دستورالعمل‌ها باید سازمان مدیریت مالی، ارتباط بودجه و حسابداری دولتی، اصول و روش‌های خاص حسابداری دولتی، روش‌های کنترل حساب‌های مستقل و برنامه‌ها، روش‌های حسابداری دارایی‌ها و بدهی‌ها، سیستم کنترل‌های داخلی، روش گزارش‌نویسی مالی، مبانی و روش‌های ثبت درآمدها و هزینه‌ها و نمودار حساب‌ها را به طور دقیق و مفصل تشریح نماید. از دستورالعمل‌های حسابداری در آموزش کارکنان مالی، حسابرسی دولتی، ایجاد روش‌های یکنواخت حسابداری در سازمان‌های دولتی و تعیین نقش حسابداری دولتی به عنوان یکی از عوامل اساسی مدیریتی مالی سازمان‌های دولتی استفاده می‌شود. این دستورالعمل‌ها مبانی لازم را برای بررسی و تجدیدنظر مستمر در روش‌های حسابداری دولتی جهت حصول اطمینان از کفایت و کارآیی آنها ایجاد می‌کند.

نظر به این که ارزیابی صحیح نتایج حاصل از انجام خدمات و فعالیت‌های سازمان‌های دولتی به علت گستردگی حجم عملیات آنها، نبودن رقابت و انگیزه سودآوری و سایر عوامل سهولت میسر نیست، در این سازمان‌ها اعمال کنترل‌های مالی موثر به منظور استفاده مطلوب از منابع موجود، اهمیت فراوان دارد. در سازمان‌های دولتی، کنترل‌های مالی باید به منظور حصول اطمینان از موارد زیر طراحی و اعمال شود:

- (۱) حفاظت وجوه و اموال متعلق به سازمان دولتی در مقابل سرقت، مفقودشدن، خسارت، اختلاس و استفاده نامطلوب.

- (۲) قابل استناد و اعتماد بودن اطلاعات مندرج در اسناد و مدارک مالی و اینکه آن اطلاعات سیاست دقیق و صحیحی برای تصمیم‌گیری‌های مالی ایجاد می‌نماید.
- (۳) اتخاذ تصمیمات مالی بعد از بررسی‌ها و مطالعات کافی و دور از تمایلات و تعصبات شخصی و گروهی.
- (۴) انجام شدن اقدامات سریع و بموقع جهت اجرای برنامه‌های مصوب و تصمیمات متخذه.
- (۵) کنترل سیستماتیک هر ثبت یا فعالیت مالی از طریق بررسی آن به وسیله فرد یا افرادی غیر از انجام دهنده آن.
- (۶) تبعیت از قوانین و مقررات مالی و بودجه‌ای و اصول و روش‌های متداول حسابداری دولتی در انجام و ثبت فعالیت‌های مالی مربوط به وصول درآمدها، واریز درآمدها به حساب‌های بانکی مخصوص و انجام هزینه‌ها از محل اعتبارات مصوب.
- به منظور نیل به اهداف و مقاصد مذکور، سیستم کنترل‌های مالی سازمان‌های دولتی باید دارای خصوصیات زیر باشد:
- (۱) تشکیلات سازمانی مناسب که وظایف و مسئولیت‌های سازمان و واحدهای تابع آن و نیز پست‌های سازمانی و شرح وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های هر یک از آنها را به نحو روشن و قابل درک نشان دهد.
- (۲) وجود تشریفات، مراحل و روش‌های مربوط به پیشنهاد، تصویب، انجام، ثبت، طبقه‌بندی و تلیخیص فعالیت‌های مالی و نگاهداری و حفظ وجوه و اموال سازمان. این روش‌ها و تشریفات باید با اصول کنترل‌های داخلی مربوط به ایجاد نقاط کنترل مجدد از طریق تقسیم وظایف و مسئولیت‌های مالی میان کارکنان واجد شرایط تطبیق نماید.
- (۳) وجود سیستمی که در آن، برای برنامه‌ریزی‌ها و تصمیم‌گیری‌های مالی، از دفاتر، حساب‌ها و صورت‌های مالی، استفاده صحیح و کامل به عمل آید و تدوین و ارائه استانداردها، موازین و معیارهایی که نتایج واقعی حاصل از اجرای برنامه‌ها و فعالیت‌ها با آنها تطبیق و مقایسه گردد.

۱۳-۷- نتیجه نهایی پروژه

پس از اجرای پروژه، سیستم حسابداری دولتی مناسبی برای سازمان طراحی و پیاده‌سازی می‌گردد که ضمن رعایت کلیه مقررات الزام آور دولتی، از قابلیت اجرا و بهره‌وری مطلوبی برخوردار باشد.

۱۳-۸- مراحل انجام پروژه

شماره مرحله	عنوان و شرح مرحله	شماره فعالیت	فعالیت‌های اصلی هر مرحله	زمان انجام (ماه)
۱	شناخت وضعیت موجود و مقررات حاکم	۱-۱	ساختار سازمانی و مأموریت	۱
		۲-۱	مقررات الزام آور دولتی	۱
		۳-۱	سرفصل گزارش‌ها و اطلاعات مالی مورد نیاز	۱
		۴-۱	حساب‌های مستقل مورد نیاز	
۲	طراحی	۱-۲	تعیین مبنای حسابداری، متناسب با فعالیت‌های مالی سازمان	۱
		۲-۲	طراحی و تدوین حساب‌ها و صورت‌های مالی	۱
		۳-۲	تدوین دستورالعمل‌های ثبت فعالیت‌های مالی؛ انتقال ارقام از دفتر روزنامه به حساب‌های مربوطه؛ تهیه گزارش مالی؛ تجزیه و تحلیل گزارش‌های مالی.	۲
		۴-۲	تدوین دستورالعمل‌های کنترل درآمدها و دریافتی‌ها؛ کنترل وجوه نقد، اسناد و اوراق بهادار؛ کنترل اموال، ماشین آلات و تجهیزات؛ کنترل نحوه اجرای برنامه‌ها، طرح‌ها و فعالیت‌ها و کنترل بودجه‌ای؛ کنترل عملیات کارکنان در انجام وظایف مالی.	۲
		۵-۲	طراحی و تهیه نرم‌افزار از طریق سفارش به شرکت‌های تولیدکننده نرم‌افزارهای حسابداری	۳
۳	اجرا	۱-۳	آموزش سیستم به افراد مربوطه در سازمان	۱
		۲-۳	اجرای سیستم	۱۰
		۳-۳	رفع مشکلات و مسائل	۸

۱۳-۹- زمانبندی انجام پروژه

شماره فعالیت	زمان انجام (به ماه)																							
	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	۱۱	۱۲	۱۳	۱۴	۱۵	۱۶	۱۷	۱۸	۱۹	۲۰	۲۱	۲۲	۲۳	۲۴
۱-۱																								
۲-۱																								
۳-۱																								
۴-۱																								
۱-۲																								
۲-۲																								
۳-۲																								
۴-۲																								
۵-۲																								
۱-۳																								
۲-۳																								
۳-۳																								

فصل چهاردهم

طرح پیشنهادی طراحی و اجرای

سیستم محاسبه قیمت تمام شده پروژه‌ها

۱۴-۱- عنوان پروژه

طراحی و اجرای سیستم محاسبه قیمت تمام شده پروژه‌ها برای سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

۱۴-۲- شرح پروژه، هدف، ضرورت / اهمیت

همانگونه که در بخش دوم آمد یکی از مفروضات سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور (به جای استخدام نیروی انسانی برای انجام فعالیت‌های پژوهشی، کارشناسی و مطالعاتی قابل انجام در خارج از سازمان) استفاده از نیروی انسانی پژوهشگر خارج از سازمان است. تعریف پروژه و سفارش آن به پژوهشگران خارج از سازمان روش عملی ساختن چنین فرضی است. چنین روشی بخش قابل ملاحظه‌ای از هزینه‌های سازمان را به خود اختصاص می‌دهد و با هدف حسابداری مدیریت چنین هزینه‌هایی، محاسبه قیمت تمام شده پروژه‌ها یکی از مؤثرترین روش‌ها در تحقق چنین هدفی است.

هدف از این پروژه، طراحی و اجرای سیستمی است که متناسب با ویژگیهای سازمان، با تحت کنترل درآوردن اقلام هزینه‌های مرتبط با پروژه‌ها اعم از هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم (سربار) قادر به محاسبه قیمت تمام شده هر پروژه باشد.

اطلاعات حاصل از این سیستم می‌تواند در تخمین هزینه پروژه‌های مشابه و برآورد بودجه سال‌های آینده سازمان و هم‌چنین تحلیل مغایرت‌ها مورد استفاده قرار گیرد.

در این پروژه بر اساس گزارش شناخت وضعیت موجود، همچنین بر اساس نیازهای ذاتی سیستم به عنوان جزئی از سیستم اطلاعات مدیریت و همچنین با لحاظ کردن ملاحظات و اصول حسابداری قیمت تمام شده پروژه‌ها و در جهت رفع نیازهای اطلاعاتی مدیریت، متناسب با ساختار سازمانی و الزامات محیطی و محاطی سازمان، سیستم محاسبه قیمت تمام شده پروژه‌ها شامل رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماهای لازم، طراحی و تدوین می‌گردد. سیستم به متصدیان اجرایی آن آموزش داده شده و در قالب یک دوره آزمایشی تحت نظارت مجری اجرا می‌شود و نقایص احتمالی برطرف می‌گردد.

یک برنامه رایانه‌ای نیز در جهت تسهیل و ثبت اطلاعات و انجام محاسبات و اخذ گزارش‌های موردنیاز طراحی و پیاده‌سازی می‌شود.

۱۴-۳- تعریف واژه‌ها و اصطلاحات

سیستم: عبارتست از مجموعه‌ای از اجزاء که به منظور دستیابی به اهداف مشترکی گردآمده‌اند.

حسابداری: فرایند تشخیص، اندازه‌گیری و گزارش اطلاعات اقتصادی که برای استفاده‌کنندگان اطلاعات مزبور، امکان قضاوت و تصمیم‌گیری‌های آگاهانه را فراهم می‌سازد (شباهنگ ۱۳۷۴ الف، ۶).

پروژه: هر نوع طرح پژوهشی، مطالعاتی، کارشناسی که از طرف سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور سفارش داده می‌شود و توسط پژوهشگران و کارشناسان خارج از سازمان انجام می‌شود.

کالای مستقیم پروژه: مواد مصرفی و غیرمصرفی موردنیاز پروژه است.

کار مستقیم پروژه: کلیه حقوق و دستمزدی که بابت کارکرد افراد داخل و خارج سازمان مربوط به یک پروژه پرداخت می‌شود.

هزینه‌های سربار پروژه: هزینه‌هایی که مستقیماً در انجام پروژه تأثیرگذار نیستند ولی بدون این هزینه‌ها سازمان قادر به فعالیت نبوده و امکان اجرای پروژه‌ها منتفی است.

۱۴-۴- قلمرو و محدودیت‌ها

قلمرو: سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

محدودیت: اگر چه رعایت مقررات و اصول حسابداری قیمت تمام شده (حسابداری صنعتی) و اصول و ضوابط حسابداری و حسابرسی مندرج در رهنمودهای حسابداری (کمیته تدوین رهنمودهای حسابداری ۱۳۷۷) که از تاریخ ۱۳۷۸/۲/۱ لازم‌الاجرا شده در تنظیم و اجرای سیستم

حسابداری سازمان‌ها ضروری است اما در طراحی و اجرای یک سیستم محاسبه قیمت تمام‌شده پروژه‌ها خصوصاً از منظر مدیریت داخلی سازمان محدودیت و مقررات الزام‌آور خاصی وجود ندارد و به عنوان بخشی از سیستم اطلاعات مدیریت سازمان تلقی می‌شود.

۱۴-۵- چارچوب، پشتوانه نظری و روش پژوهش

در این پروژه ضمن مطالعه سوابق و ملاحظات مربوط به حسابداری قیمت تمام‌شده و شناسایی انتظارات سازمان از سیستم محاسبه قیمت تمام‌شده به عنوان زیرمجموعه‌ای از سیستم اطلاعات مدیریت و شناخت ساختار سازمانی و ماهیت فعالیت سازمان، به روش تحلیل مهندسی، به طراحی سیستم محاسبه قیمت تمام‌شده‌ای که پاسخگوی نیاز سازمان باشد می‌پردازیم. روش تحلیل و طراحی سیستم مبتنی بر متدولوژی ساخت یافته سیستم‌هاست.

۱۴-۶- مرور سابقه علمی موضوع

سازمان‌ها برای اعمال مدیریت داخلی و تهیه گزارش‌های مالی موردنیاز برای ارائه به خارج از سازمان، به اطلاعات حسابداری نیازمندند. اطلاعات حسابداری در صورتی مفیدند که مربوط، به موقع و صحیح باشند. اطلاعات حسابداری باید علاوه بر مفیدبودن، با مسئله یا تصمیم در دست بررسی نیز مرتبط نیز باشند. بسیاری از انواع اطلاعات، به سرعت ارزش خود را از دست می‌دهند. بعضی اوقات، دسترسی فوری به اطلاعات تقریبی، به مراتب بهتر از دریافت دیرتر اطلاعات دقیق است. بنابراین به موقع بودن اطلاعات به عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی اطلاعات حسابداری تلقی می‌شود. صحیح بودن اطلاعات حسابداری نیز مهم است زیرا به موقع‌ترین اطلاعات در صورت صحیح نبودن، ارزش چندانی ندارد.

حسابداری معمولاً به حسابداری مالی و حسابداری مدیریت تقسیم می‌شود و این تقسیم‌بندی دوگانه مبتنی بر ماهیت گزارش‌های تهیه شده می‌باشد. حسابداری مالی، گزارش‌های مورد استفاده گروه‌های خارج از سازمان، مانند سرمایه‌گذاران، اعتبار دهندگان، مقامات مالیاتی و قانونی را تهیه می‌کند. البته این گزارش‌ها و اطلاعات مندرج در آن، مورد استفاده مدیریت سازمان نیز قرار می‌گیرد اما به طور کلی می‌توان گفت که گزارش‌های حسابداری مالی بدواً برای انجام الزامات و تأمین نیازهای اطلاعاتی برون سازمانی تهیه می‌شوند. گزارش‌های حسابداری مدیریت برای تأمین نیازهای اطلاعاتی مدیران و مسئولان درون سازمانی، طرح‌ریزی شده‌اند. به طور دقیق‌تر این گزارش‌ها برای مسائلی خاص، تصمیماتی معین یا وضعیت‌های ویژه، اطلاعات لازم را تأمین می‌کنند. گزارش‌های حسابداری مدیریت نسبت به گزارش‌های مالی، تفصیلی‌تر است. بطور

مثال جزئیات قیمت تمام شده یک پروژه در گزارش های داخلی مربوط به حسابداری مدیریت، محاسبه و منعکس می شوند در حالیکه در گزارش های مالی برون سازمانی می توان قیمت تمام شده کلیه پروژه ها را یکجا گزارش کرد. جدول زیر مقایسه بین حسابداری مدیریت و حسابداری مالی را نمایش می دهد (هورن گرن و ساندنم ۱۹۹۰، ۱۶؛ هنسن ۱۹۹۰؛ ۷).

نوع حسابداری ویژگی	حسابداری مدیریت	حسابدار مالی
استفاده کنندگان اصلی	مدیران سازمان در سطوح مختلف	گروه های خارج از سازمان مانند سرمایه گذاران، سازمان های دولتی ناظر و هم چنین مدیران سازمان
آزادی انتخاب روش	هیچ محدودیتی در انتخاب روش وجود ندارد؛ تنها باید هزینه صرف شده برای بهبود تصمیمات مدیریت از منافع حاصل از آن تصمیمات کمتر باشد.	باید مطابق اصول عمومی پذیرفته شده حسابداری باشد.
تأثیرات رفتاری	بر اینکه سنجش ها و گزارش ها چگونه بر رفتار روزمره اثر می گذارد متمرکز می شود.	بر اینکه چگونه وقایع اقتصادی سنجش شود و منتقل شود متمرکز می شود. اثر رفتاری در اولویت دوم قرار دارد.
تمرکز زمانی	جهت گیری آینده: استفاده رسمی از بودجه ها و هم چنین اطلاعات گذشته. مقایسه بودجه امسال با عملکرد واقعی امسال (تحلیل مغایرت).	جهت گیری گذشته: ارزیابی تاریخی. ب عنوان مثال عملکرد واقعی امسال با عملکرد سال گذشته.
بازه زمانی	انعطاف پذیر، متغیر از بررسی ساعت به ساعت تا دوره های ۱۰ تا ۱۵ سال.	انعطاف پذیری کم: معمولاً دوره های یک ساله.
گزارش ها	گزارش های تفصیلی: تمرکز بر جزئیات، محصولات واحدها، مناطق و غیره.	گزارش های خلاصه: تمرکز بر سازمان به عنوان یک کل.
حدود و ثغور فعالیت	دقیق تعریف نشده است. استفاده زیاد از علم اقتصاد، علوم تصمیم گیری و علوم رفتاری.	کاملاً تعریف شده است. استفاده از روش های حسابداری.

یکی از ویژگی های حسابداری مدیریت آزادی انتخاب روش حسابداری مدیریت است. در واقع روش یا روش های خاصی تجویز نشده است بلکه بنا به خواست و علاقه مدیریت و هم چنین بصره بودن روش، ممکن است یک روش موجود انتخاب یا روش خاصی طراحی شود. این موضوع به شکل دیگری در ویژگی «حدود و ثغور فعالیت» اشاره شده است. خواست و علاقه مدیریت و هم چنین بصره بودن روش را با واژه «مفید بودن»^۱ نیز مطرح می کنند و مفید بودن در واقع معیار کلی در انتخاب روش حسابداری مدیریت است (وارن و فس ۱۹۹۲، ۱۳-۱۴).

علاوه بر فعالیت های حسابداری مالی و حسابداری مدیریت، فعالیت هایی نیز معمولاً تحت

^۱ usefulness

عنوان حسابداری قیمت تمام‌شده توسط حسابداران انجام می‌شود. حسابداری قیمت تمام‌شده، با فرایند محاسبه قیمت تمام‌شده محصولات، خدمات یا فعالیت‌های معین سروکار دارد و اطلاعات آن در تهیه گزارش‌های داخلی و خارجی سازمان، مورد استفاده قرار می‌گیرد. از آنجا که اطلاعات حسابداری قیمت تمام‌شده هم در حسابداری مالی و هم در حسابداری مدیریت به کار می‌رود، بنابراین می‌توان آن را جزئی از هر دو طبقه به حساب آورد.

در کتب و نشریات مربوط به حسابداری قیمت تمام‌شده، عنوان حسابداری صنعتی نیز بکار برده می‌شود. این امر ناشی از آن است که ابتدا در واحدهای صنعتی نیاز به ارائه اطلاعات تفصیلی قیمت تمام‌شده به منظور کنترل و قیمت‌گذاری احساس شد. به علاوه بسیاری از مفاهیم و فنون حسابداری قیمت تمام‌شده نیز در صنایع تولیدی، ابداع شده و توسعه یافته است. با پیشرفت و توسعه این فنون، بیشتر مدیران، توجه خود را به محاسبه قیمت تمام‌شده فعالیت‌های غیرتولیدی نیز معطوف داشته‌اند (شباهنگ ۱۳۷۴، ب، ۱۱).

حسابداری قیمت تمام‌شده، معمولاً به چهار فعالیت اصلی تقسیم می‌شود: اولین مرحله در حسابداری قیمت تمام‌شده، شناسایی اقلام تشکیل دهنده قیمت تمام‌شده است. در این مرحله، عوامل تشکیل دهنده قیمت تمام‌شده یک واحد محصول، خدمات یا پروژه محاسبه می‌گردد. دومین مرحله، ثبت اقلام قیمت تمام‌شده در دفاتر روزنامه، معین و حساب‌های دفتر کل و یا فرم‌های مربوطه است. سومین مرحله، تجزیه و تحلیل قیمت تمام‌شده بر اساس درک حسابداران از روش‌های شناسایی اقلام تشکیل دهنده قیمت تمام‌شده است. مرحله چهارم، گزارش قیمت تمام‌شده به صورت تفصیلی در گزارش‌های درون سازمانی برای مدیران و بصورت متراکم در گزارش‌های برون سازمانی است.

همانطور که ملاحظه می‌شود، محصول سیستم حسابداری قیمت تمام‌شده، گزارش‌هایی است که مورد توجه و استفاده افراد داخل و یا خارج سازمان قرار می‌گیرد. بطور مثال در خصوص پروژه‌ها، این گزارش‌ها نشان می‌دهند که روند پیشرفت پروژه‌ها چگونه است. چه مقدار بابت هر پروژه هزینه شده است و هر پروژه مطابق بودجه، چه مقدار اعتبار باقیمانده دارد. نهایتاً قیمت تمام‌شده هر پروژه در هر مقطع زمانی قبل از خاتمه و یا در پایان پروژه، قابل حصول است. لذا لازم است این سیستم طوری طراحی شود که علاوه بر دقت، از سرعت و سهولت اجرایی مناسبی برای سازمان برخوردار باشد (حائری ۱۳۷۷، ۱۹).

بطور اختصار می‌توان گفت، سیستم محاسبه قیمت تمام‌شده پروژه‌ها، عبارت است از مجموعه فرم‌ها، سوابق، رویه‌ها و دستورالعمل‌هایی که منجر به استخراج قیمت تمام‌شده هر پروژه

می‌شوند. فرم‌ها به عنوان سندی در ثبت موارد هزینه و مقادیر، بکار گرفته می‌شوند. مانند فرم‌های ساعات کارکرد کارکنان پروژه، سوابق نظیر دفاتر روزنامه، کل و معین که برای انباشته کردن اطلاعات بکار می‌روند. البته در برخی موارد، فرم‌ها به عنوان سوابق و یا مکمل آنها نگهداری می‌شوند و یا گویای اطلاعات مربوط به پروژه‌ها می‌باشند. رویه‌ها و دستورالعمل‌ها نیز به منظور کنترل و هدایت عملیات و هزینه‌ها طراحی می‌شوند. این رویه‌ها معمولاً بعد از مطالعه و بررسی نیازمندیها، الزامات و خط‌مشی سازمان، تدوین می‌شوند.

هر سیستم از سه جزء اصلی (ورودی، پردازش، خروجی) تشکیل می‌شود. سیستم محاسبه قیمت تمام‌شده پروژه‌ها نیز این سه جزء را در بر دارد. ورودی این سیستم، اطلاعات مربوط به اقلام هزینه پروژه‌ها و سیاست‌های تسهیم هزینه‌های سربار است. سیستم محاسبه قیمت تمام‌شده با تفکیک اقلام هزینه پروژه‌ها و محاسبه سهم هر پروژه از هزینه‌های سربار نهایتاً قیمت تمام‌شده هر پروژه را به عنوان خروجی اصلی تولید می‌کند. البته هزینه مشروح هر پروژه و وضعیت هر پروژه در پایان هر دوره مالی نیز از این سیستم قابل انتظار است. بطور کلی وظایف اصلی سیستم محاسبه قیمت تمام‌شده را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- محاسبه سهم هر پروژه از هزینه‌های سربار
 - اعلام قیمت تمام‌شده پروژه در خاتمه کار و یا مقاطع زمانی مورد درخواست مدیریت
 - دریافت و ثبت اطلاعات مربوط به اقلام هزینه‌ها
 - محاسبه قیمت تمام‌شده هر پروژه
 - تهیه گزارش‌های مربوط به انواع اقلام هزینه‌های مربوط به پروژه‌ها به درخواست مدیریت
- عوامل بسیاری بر میزان پیچیدگی سیستم محاسبه قیمت تمام‌شده و حجم اطلاعات فراهم‌شده توسط آن مؤثر است. پاره‌ای از مهمترین این عوامل عبارتند از:
- اندازه سازمان: با بزرگ شدن سازمان، حجم اطلاعات موردنیاز برای محاسبه قیمت تمام‌شده و پیچیدگی سیستم تسهیم هزینه‌ها افزایش می‌یابد.

نوع فرایند تولید یا خدمات: هر چه فرایند پیچیده‌تر باشد، سیستم محاسبه قیمت تمام‌شده آن نیز پیچیده‌تر است و کار با آن دشوارتر.

تنوع محصولات، خدمات یا پروژه‌ها: در این صورت مسئله تسهیم هزینه‌ها و سربارها بین محصولات، خدمات یا پروژه‌ها پیش می‌آید.

نیاز مدیریت: تا چه حد و با چه دقتی مدیریت به سیستم محاسبه قیمت تمام‌شده نیازمند است؟ تا چه حد مدیریت مایل است بابت کسب اطلاعات قیمت تمام‌شده هزینه کند؟

یکی از شروط اولیه در طراحی و استقرار سیستم محاسبه قیمت تمام شده در هر سازمان، شناخت کامل از نحوه عملیات آن سازمان است. در هر سازمان عوامل ناشناخته‌ای وجود دارند که در جزئیات سیستم، نظیر طراحی نوع فرم‌ها و برگه‌های حسابداری، تعداد و سرفصل حساب‌های موردنیاز، رویه‌ها و دستورالعمل‌های موردنیاز آن سیستم تأثیر می‌گذارند. در طراحی سیستم محاسبه قیمت تمام شده، توجه به اصول کلی زیر ضروری است (نوروش ۱۳۷۵، ۱۰۹).

- منافع حاصل از بکارگیری سیستم، تکافوی هزینه‌های آن را بنماید.
- کفایت کنترل‌های داخلی اعمال شده جهت حفاظت و کنترل دارایی‌ها مدنظر قرار گیرد.
- در طراحی سیستم، انعطاف‌پذیری آن مدنظر باشد تا جوابگویی تغییرات در روش‌های عملیاتی و روش‌های پردازش اطلاعات و غیره بوده و علل فوق، موجب تغییرات کلی سیستم و بلااستفاده شدن آن نگردد.

در خصوص تفکیک هزینه‌های هر پروژه که در محاسبه قیمت تمام شده آن مؤثر است، استانداردهای بین‌المللی حسابداری، بخش حسابداری پیمانکاری، هزینه‌های هر پروژه پیمانی را مشتمل بر سه دسته می‌داند (مرکز تحقیقات تخصصی حسابداری و حسابرسی ۱۳۷۱، ۱۰۷).

- (۱) هزینه‌هایی که مستقیماً با یک پیمان (پروژه) مشخص مرتبط است.
- (۲) هزینه‌هایی که بین پیمان‌ها مشترک بوده و تسهیم آن به پیمان‌های جداگانه امکان‌پذیر است.

(۳) سایر هزینه‌هایی که به موجب مفاد پیمان مشخصاً قابل مطالبه از کارفرما می‌باشد.

هزینه‌های مستقیم یک پیمان دربرگیرنده مواردی از قبیل هزینه کار مستقیم و سرپرستی و نظارت، هزینه کالای مستقیم همچون مواد اولیه، اجاره ماشین آلات و تجهیزات و یا هزینه طراحی و غیره است. هزینه‌های غیرمستقیم و سربار سازمان که باید با روش‌های معقول به پیمان‌های مختلف تخصیص داده شود در زمره هزینه‌های مشترک قابل تسهیم بین پیمان‌ها قرار دارند.

قراردادهای پیمانکاری به شکل‌های مختلفی تنظیم می‌شود. اما عموماً یکی از دو حالت زیر را دارد (مرکز تحقیقات تخصصی حسابداری و حسابرسی ۱۳۷۱، ۱۰۷).

- (۱) قراردادهای مقطوع: در این قرارداد، پیمانکار با یک مبلغ مقطوع یا یک نرخ ثابت برای قرارداد توافق می‌کند. البته در بعضی شرایط خاص مبلغ پیمان بر اساس تغییرات شاخص قیمت‌ها تعدیل می‌شود.

(۲) قراردادهای امانی: مخارج قابل قبول یا تعیین شده در قرارداد به پیمانکار تأدیه و درصد معینی از مخارج یا حق‌الزحمه ثابتی نیز به پیمانکار پرداخت می‌شود.

نحوه حسابداری هزینه‌ها و درآمد قراردادهای پیمانکاری و تشریح هزینه‌های قابل انباشت در پیمانکاری و ملاحظات مربوطه، در حسابداری پیمانکاری به تفصیل آمده که در حسابداری قیمت تمام‌شده پروژه‌ها بایستی مورد توجه واحد حسابداری قرار گیرد.

۱۴-۷- نتایج نهایی پروژه

پس از اجرای پروژه، سیستم مناسب برای محاسبه قیمت تمام‌شده پروژه‌ها طراحی و پیاده سازی می‌گردد که ضمن قابلیت و سهولت اجرایی، از دقت لازم برخوردار بوده و دسترسی سریع به قیمت تمام‌شده پروژه‌ها و اقلام هزینه‌های هر پروژه را در مقاطع زمانی مشخص میسر می‌سازد.

۱۴-۸- مراحل انجام پروژه

شماره مرحله	عنوان و شرح مرحله	شماره فعالیت	فعالیت‌های اصلی هر مرحله	زمان انجام (ماه)
۱	مطالعات اولیه	۱-۱	شناسایی ساختار سازمانی، محصولات یا خدمات، و نحوه ثبت هزینه‌ها	۱
		۲-۱	تعیین انتظارات مدیریت از سیستم محاسبه قیمت تمام‌شده	۱
		۳-۱	تعیین محدودیت‌ها و الزامات سازمان	۱
۲	طراحی	۱-۲	طبقه‌بندی هزینه‌های مربوط به پروژه‌ها	۱
		۲-۲	طراحی سیستم کدگذاری اقلام هزینه‌ها و پروژه‌ها	۱
		۳-۲	تعیین روش تسهیم هزینه‌های سربار	۱
		۴-۲	طراحی روش اجرایی و گردش کار لازم برای دسترسی به اطلاعات لازم برای محاسبه قیمت تمام‌شده پروژه‌ها	۲
		۵-۲	طراحی رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماهای لازم برای ثبت اطلاعات مربوط به قیمت تمام‌شده	۱
		۶-۲	طراحی و تهیه نرم‌افزار	۳
۳	اجرا	۱-۳	آموزش سیستم به افراد مربوطه در سازمان	۱
		۲-۳	اجرای سیستم	۱۰
		۳-۳	رفع مشکلات و مسائل	۸

۱۴-۹- زمانبندی انجام پروژه

زمان انجام (به ماه)																								شماره فعالیت
۲۴	۲۳	۲۲	۲۱	۲۰	۱۹	۱۸	۱۷	۱۶	۱۵	۱۴	۱۳	۱۲	۱۱	۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱	
																								۱-۱
																								۲-۱
																								۳-۱
																								۱-۲
																								۲-۲
																								۳-۲
																								۴-۲
																								۵-۲
																								۶-۲
																								۱-۳
																								۲-۳
																								۳-۳

فصل پانزدهم

طرح پیشنهادی

طراحی و اجرای سیستم عقد قراردادها

۱۵-۱- عنوان پروژه

طراحی و اجرای سیستم عقد قراردادها برای سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

۱۵-۲- شرح پروژه، هدف و ضرورت / اهمیت

هر سازمان دولتی برای حفظ و دفاع از حقوقی و منافع سازمان به طور خاص و مردم به طور عام نیازمند چارچوب حقوقی برای ارتباط حقوقی با اشخاص حقیقی است. قرارداد ابزاری رسمی و قانونی برای این امر است و در مجامع حقوقی به عنوان ابزار اصلی پذیرفته شده است. استفاده از چنین ابزاری نیازمند اصول و رویه‌هایی است که استفاده از آن را اثربخش نماید و در غیر اینصورت مشکلاتی را برای سازمان و طرف قرارداد به وجود خواهد آورد.

سیستم عقد قرارداد با برقراری اصول و رویه‌های لازم، امور مربوط به قراردادها را یکسان و استاندارد کرده و هماهنگی و تفاهم لازم را بین افراد و واحدهای درگیر در قرارداد فراهم می‌آورد.

سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور با فرض استفاده از نیروی کارشناسی و پژوهشی خارج از سازمان برای انجام برخی از فعالیت‌های طراحی شده در نظام تولید رهنمودها از جمله پژوهش، مطالعه کارشناسی، نیازسنجی و اجرای مدل‌های نظارت و ارزیابی و همچنین دریافت مشاوره از افراد صاحب‌نظر، نیازمند یک چارچوب حقوقی روشن و مستند برای ارتباط با این نیروهاست که رسانه آن قرارداد خواهد بود.

در این پروژه انواع قراردادهای لازم برای انجام امور سازمان شناسایی و موارد قانونی و

حقوقی آنها تدوین و تبیین می‌شوند. سپس الگوی قراردادها طراحی و استاندارد می‌شوند و رویه‌ها، دستورالعمل، فرم‌ها و راهنماهای مورد نیاز برای عقد قراردادها، بازنگری و نظارت بر اجرای آنها طراحی می‌شوند.

هدف سیستم قراردادها، استانداردسازی الگوها، رویه‌ها و فرایندهای امور قراردادهاست.

۱۵-۳- تعریف واژه‌ها و اصطلاحات

۱۵-۴- قلمرو و محدودیت‌ها

قلمرو سازمانی: سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور
محدودیت:

(۱) اعمال مقررات مالی و حقوقی دولت

(۲) در این سیستم فعالیت‌های حقوقی و مالی که مربوط به سیستم‌های دیگری خارج از سازمان هستند (به عنوان مثال پیگیری موارد حقوقی قرارداد در مراجع قضائی) در نظر گرفته نمی‌شوند و تلاشی برای نظام‌مند نمودن یا مستند نمودن آنها انجام نمی‌شود زیرا مربوط به سیستم دیگری خارج از قلمرو و حوزه سازمان هستند.

(۳) نظارت فنی مربوط به موضوع قرارداد خارج از حوزه امور مالی سازمان است و باید توسط افراد و واحدهای ذیربط انجام شود و حوزه امور مالی تنها نظارت بر نحوه پرداخت و موارد حقوقی آن خواهد داشت.

۱۵-۵- چارچوب، پشتوانه نظری و روش پژوهش

روش طراحی و اجرای سیستم قراردادها مبتنی بر متدولوژی ساخت یافته تحلیل و طراحی سیستم‌هاست.

۱۵-۶- مرور سابقه علمی موضوع

مستند علمی در حوزه سیستم قراردادها یافت نشد.

۱۵-۷- نتایج نهایی پروژه

سیستمی شامل رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماها برای انجام امور قراردادها.

۱۵-۸- مراحل انجام پروژه

شماره مرحله	عنوان و شرح مرحله	شماره فعالیت	فعالیت‌های اصلی هر مرحله	زمان انجام (ماه)
۱	مطالعات اولیه	۱-۱	تعریف و تبیین انواع قراردادهای سازمان	۱
		۲-۱	تدوین تمام مقررات مالی و حقوقی حاکم بر قراردادهای سازمان	۱
۲	طراحی	۱-۲	طراحی مفهومی و فیزیکی	۲
		۲-۲	تدوین و تنظیم رویه‌ها، دستورالعمل‌ها و راهنماها برای فعالیت‌های عقد قرارداد، بازنگری، نظارت بر اجرا و اقدامات قانونی انجام قرارداد	۲
۳	اجرا	۱-۳	آموزش سیستم به افراد مربوطه در سازمان	۱
		۲-۳	اجرای فرایندهای سیستم	۱۰
		۳-۳	رفع مشکلات و مسائل	۸

۱۵-۹- زمانبندی انجام پروژه

زمان انجام (به ماه)																								شماره فعالیت
۲۴	۲۳	۲۲	۲۱	۲۰	۱۹	۱۸	۱۷	۱۶	۱۵	۱۴	۱۳	۱۲	۱۱	۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱	
																								۱-۱
																								۲-۱
																								۱-۲
																								۲-۲
																								۱-۳
																								۲-۳
																								۳-۳

فصل شانزدهم

طرح پیشنهادی

طراحی و اجرای سیستم روابط عمومی

۱۶-۱- عنوان پروژه

طراحی و اجرای سیستم روابط عمومی سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

۱۶-۲- شرح پروژه، هدف و ضرورت / اهمیت

سیستم روابط عمومی سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور یک سیستم اطلاعاتی- عملیاتی شامل رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماها است که تمام فعالیت‌های از قبل قابل پیش‌بینی، قابل برنامه‌ریزی و روندپذیر سازمان در خصوص روابط عمومی را نظام‌مند، استاندارد و یکنواخت می‌کند. در این فعالیت‌ها تمام مخاطبین داخلی و خارجی در نظر گرفته می‌شوند.

روابط عمومی حوزه‌ای از فعالیت‌های مدیریت است که شخصیت سازمان را ترسیم می‌کند (چه کاری انجام می‌دهد، چه می‌گوید و دیگران چه چیزی درباره آن می‌گویند) با این هدف که بتواند حمایت لازم را جلب کند و بر نظرات و رفتار مخاطبین تأثیر بگذارد.

روابط عمومی در سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور از جنبه‌های زیر دارای اهمیت

است:

(۱) این سازمان نقش مهمی در دولت و در بین سازمان‌های دولتی ایفا می‌کند و اشاعه این

نقش و ارائه تصویر مهم و کلیدی از سازمان به عهده آن است.

(۲) جدید بودن سازمان این ضرورت را ایجاد می‌کند که روابط عمومی به صورت فعال به

معرفی و ارائه اطلاعات مناسب سازمان بپردازد.

(۳) به واسطه جدید بودن سازمان، محیط درونی سازمان محیطی تازه، مبهم و شکل نگرفته

دارد و روابط عمومی باید به ایجاد آشنایی، همبستگی و فرهنگ‌سازی در سازمان بپردازد.

۱۶-۳- تعریف واژه‌ها و اصطلاحات

رویه‌ها و فرایندهای روابط عمومی: رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماهایی که فعالیت‌های از قبل قابل پیش‌بینی و قابل برنامه‌ریزی و روندپذیر را نظام‌مند، استاندارد و یکنواخت کرده و تمام مراحل آن را مستند می‌کنند.

۱۶-۴- قلمرو و محدودیت‌ها

قلمرو سازمانی: سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

قلمرو مخاطبین: مخاطبین داخلی و خارجی سازمان

قلمرو مطالعه: رویه‌ها و فرایندهای انجام روابط عمومی

محدودیت: رویه‌ها و فرایندها تنها برای فعالیت‌هایی طراحی و اجرا می‌شوند که از قبل قابل پیش‌بینی، قابل برنامه‌ریزی و روندپذیر باشند.

۱۶-۵- چارچوب، پشتوانه نظری و روش پژوهش

یکی از عوامل اصلی در دستیابی سازمان به اهداف خود، کیفیت ارتباط آن با افراد، گروه‌ها و سازمانهایی است که با آن سر و کار دارند که در شکل کلی‌تر افکار عمومی جامعه‌ای را که در آن به فعالیت می‌پردازند شامل می‌شود. این امر در سازمان‌های دولتی که روابط آنها بیشتر مبتنی بر تفاهم، همکاری و روابط سیاسی است با اهمیت‌تر خواهد بود.

اکنون به عنوان یک اصل اساسی در مدیریت پذیرفته شده که افراد و مؤسسات برای رسیدن هر چه بهتر و سریع‌تر به مقاصد خود نیازمند به ایجاد حس رابطه و درک متقابل و توسعه تفاهم با یکدیگر و عموم مردم می‌باشند.

روش تحلیل و طراحی سیستم روابط عمومی مبتنی بر متدولوژی ساخت یافته تحلیل و طراحی سیستم‌هاست.

۱۶-۶- مرور سابقه علمی موضوع

۱۶-۶-۱- پیشینه روابط عمومی

روابط عمومی به عنوان یک رشته رسمی در مدیریت و بازرگانی دارای تاریخچه‌ای نسبتاً کوتاه است (هی‌وود ۱۹۹۶، ۴۱۸۳). ظهور و پیدایش روابط عمومی در شکل جدید آن به اوائل

قرن بیستم میلادی در کشور آمریکا و چند کشور اروپایی و حدوداً از سال ۱۳۲۰ به بعد در ایران برمی گردد. اگرچه توسعه و تکامل روابط عمومی طی سالیان متمادی و توسط افراد مختلف صورت پذیرفته است اما این توافق وجود دارد که آمریکا پیشکسوت و مقدم در ایجاد تشکیلات امروزی روابط عمومی است و شخصی به نام «ایوی لی» را پدر روابط عمومی آمریکا و موجد و طراح برنامه‌های این حوزه در آن کشور می‌دانند (متولی ۱۳۷۲، ۱۵-۱۷).

لی با ابداع اصول تکنیکی و تأسیس یک شرکت روابط عمومی خدمات شایانی به ترویج و پیشرفت حرفه و دانش روابط عمومی کرد. لی در مدت فعالیت حرفه‌ای خود، به عنوان متخصص انتشارات و کارگزار روابط عمومی، معتقد بود با سیاست پرده‌پوشی و سکوت نمیتوان کاری از پیش برد. وی معتقد بود سازمان‌ها و مؤسسات باید با مردم تفاهم کنند و واقعیت را به اطلاع آنها برسانند (باقریان ۱۳۸۱، ۲۳).

از دهه ۱۹۵۰، روابط عمومی در قالب نظریه و موارد تجربی خاص خود توسعه یافته است و مدارک نظری و کاربردی در این موضوع چاپ شده‌اند (هی وود ۱۹۹۶).

۱۶-۶-۲- تعریف روابط عمومی

روابط عمومی عبارتست از ابلاغ اطلاعات واقعی مؤسسه به مخاطبین ذیربط و کسب نظریات آنها به منظور ایجاد حسن تفاهم (متولی ۱۳۷۲، ۱۴-۱۵).

روابط عمومی مجموعه‌ای از عملیات ارتباطی آگاهانه و مبتنی بر تحقیق و برنامه است که با استفاده از شیوه‌های علمی و هنری به دنبال اطلاع‌رسانی به مردم و اطلاع‌یابی از آنان، تجزیه و تحلیل گرایش‌های مخاطبان و افکار عمومی به منظور جلب نظر، تفاهم و حمایت مستمر از مخاطبان با کاربرد تکنیک‌ها و ابزارهای ارتباطی، نوشتاری، گفتاری، دیداری و شنیداری است (حائری، شیروانی، نثاری ۱۳۸۰).

مؤسسه روابط عمومی در انگلستان روابط عمومی را چنین تعریف می‌کند: تلاشی آگاهانه و مستمر برای برقراری و حفظ حسن تفاهم و درک متقابل بین سازمان و عموم مردم (هی وود ۱۹۹۶، ۴۱۸۳).

روابط عمومی عبارت است از ایجاد امکاناتی که یک مؤسسه بتواند در داخل، بین بخش‌های مختلف مؤسسه و کارمندان و در خارج بین مؤسسه و افراد و گروه‌هایی که برای سازمان اهمیت دارند و همه مردم به طور کلی، ارتباطی مطلوب برقرار نماید (مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران ۱۳۷۵).

میرسعید قاضی (۱۳۷۰، ۲۱-۲۳) پس از بیان چند تعریف از روابط عمومی نتیجه‌گیری

می‌کند که چند کلمه و اصطلاح وجود دارد که در همه یا اغلب تعاریف آمده است. این کلمات و اصطلاحات کلیدی عبارتند از:

(۱) تلاش‌های آگاهانه: فعالیت‌های روابط عمومی، اقدامات و کوشش‌های آگاهانه هستند.

بدین معنی که بدقت از پیش بررسی و تحلیل، تفسیر، طراحی و انتخاب می‌شوند و هر تلاش دارای دلایل انتخاب معین و منطق خاصی، برای اجرا می‌باشد. این تلاش‌ها برای دستیابی به هدف مشخصی اجرا می‌گردند و حاصل و نتایج از پیش تعیین شده‌ای را به بار می‌آورند. مفهوم مخالف این توضیحات این است که هرگونه اقدام عجولانه، بی‌هدف، بی‌دلیل و شتاب‌زده یک اقدام روابط عمومی مؤثر نیست.

(۲) اقدامات عملی و قابل اجرا: فعالیت‌های روابط عمومی مؤثر، از اقدامات قابل اجرا و عملی با توجه به محدودیت‌های سازمان، بودجه، زمان و نیروی انسانی تشکیل می‌گردد. اقدامات غیرعملی که حاصل تخیل و متکی بر تصورات غیرواقعی و اساس غیرقابل اجرا باشد و امکانات اقتصادی و سایر واقعیت‌های موجود در سازمان را نادیده گرفته باشد یک اقدام روابط عمومی نیست.

(۳) ارتباط دوجانبه: فعالیت‌های روابط عمومی براساس ارتباط دو جانبه متکی است. روابط عمومی بر اساس تحقیق، مدیران را در جریان افکار عمومی قرار می‌دهد و نظریات مشورتی خود را که متکی بر دانش تخصصی و تجربه است به آنها ارائه می‌نماید و به خدمت آنها در می‌آورد و متقابلاً نظرات و برنامه‌های مدیران را به اطلاع افراد، گروه‌ها، مؤسسات و افکار عمومی می‌رساند.

(۴) روابط عمومی بخشی از وظایف مدیریت سازمان: هنگامی روابط عمومی موفق است که از سوی مدیران بالای سازمان، سیاست‌گذاران، کسانی که خط مشی سازمان را تعیین می‌نمایند و مدیران سطوح دیگر، پذیرفته شده و مورد قبول و باور باشد. تنها آن روابط عمومی که از سوی مدیران سازمان مورد تأیید و باور هست، به عنوان بازوی مدیریت در امر ارتباط و استقرار حسن نیت و تفاهم، می‌تواند آن را یاری دهد. مدیران سازمان چنانچه بپذیرند که بخشی از وظایف آنها، برقراری ارتباط با گروه‌های داخلی و خارجی سازمان است و روابط عمومی چنین وظیفه‌ای را از سوی آنها به انجام می‌رساند، در قبول و پذیرش روابط عمومی و بها دادن به آن و در اختیار گذاشتن امکانات مادی و معنوی دریغ نخواهند کرد و در نتیجه باعث پیروزی برنامه‌های روابط عمومی می‌گردند.

۱۶-۶-۳- وظایف روابط عمومی

دسته‌بندی‌های مختلفی از وظایف روابط عمومی ارائه شده است. امینی (۱۳۵۰، ۸۸-۸۹) وظایف روابط عمومی را (۱) نویسندگی، (۲) تنظیم مطالب، (۳) درج مطالب، (۴) برگزار ساختن جشن‌ها، (۵) سخنرانی، (۶) انجام کارهای نقاشی، هنری و عکاسی، (۷) تهیه طرح و برنامه و (۸) تنظیم متن آگهی‌ها می‌داند.

میرسعید قاضی (۱۳۷۰، ۷۷) وظایفی را که روابط عمومی بطور کلی انجام می‌دهند به سه دسته تقسیم می‌کند: (۱) مطلع کردن و خبردادن، (۲) ترغیب، تشویق، ترویج و تبلیغ و (۳) انجام تحقیقات اجتماعی و افکارسنجی و پیوند نتیجه آن به منافع سازمان و منافع عموم مردم.

متولی (۱۳۷۲، ۹۱-۱۱۳) وظایف روابط عمومی را در ۱۲ دسته چنین بیان می‌کند: (۱) ارتباط با رسانه‌های جمعی، (۲) تشکیل گردهمایی‌ها، (۳) تنظیم و انتشار اطلاعیه‌ها، (۴) بریده جراید، (۵) نشریه داخلی، (۶) هنرهای انتشاراتی، (۷) آرشیو، (۸) مصاحبه، (۹) افکارسنجی، (۱۰) میانجی‌گری و کدخدامنشی، (۱۱) نظرخواهی عمومی و (۱۲) کمیته همیاری.

حائری، شیروانی و نثاری (۱۳۸۰) وظایف روابط عمومی را در پنج دسته (۱) ارتباطات، (۲) امور فرهنگی و نمایشگاه‌ها، (۳) انتشارات، (۴) سنجش و افکار و (۵) پژوهش و برنامه‌ریزی بیان می‌کنند. آنها هم‌چنین وظایف روابط عمومی داخل سازمان را موارد زیر می‌دانند: (۱) انتشار نشریه داخلی، (۲) بولتن برد یا لوحه اخبار، (۳) سازماندهی دریافت پیشنهادها، (۴) مشارکت در غم و شادی کارکنان، (۵) برگزاری مراسم، (۶) اطلاع‌رسانی به مسئولان، (۷) اطلاع‌رسانی به کارکنان، (۸) سنجش افکار عمومی، (۹) نصب تابلو اعلانات، (۱۰) ترتیب دادن جلسات عمومی، (۱۱) راه‌اندازی روزنامه دیواری کارکنان، (۱۲) تهیه متون سخنرانی، (۱۳) تقویت فرهنگ مذهبی و ملی، (۱۴) مشاوره مدیریت و (۱۵) پی‌گیری ویژه برای رفع مشکلات کارکنان.

۱۶-۶-۴- حوزه‌های مطالعه در روابط عمومی

حوزه‌های مطالعه در روابط عمومی از سه جنبه قابل بررسی است:

(۱) دانش و مفاهیم روابط عمومی

(۲) تکنیک‌ها و ابزار روابط عمومی

(۳) رویه‌های انجام روابط عمومی

۱۶-۶-۵- ماهیت فعالیت‌های روابط عمومی (مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران ۱۳۷۵)

اقدامات و فعالیت‌هایی که از سوی روابط عمومی انجام می‌گیرد به دو دسته تقسیم

می‌گردند. اول فعالیت‌هایی هستند که از قبل پیش‌بینی و برنامه‌ریزی شده و با بررسی و تهیه طرح‌های اجرایی با آمادگی قبلی به اجرا در می‌آیند. دسته دوم فعالیت‌هایی هستند که بنا به نیاز زمان و بر اساس مصلحت روز، ضرورت اجرای آن پیش می‌آید و روابط عمومی‌ها به انجام آنان می‌پردازند.

۱۶-۶-۶- مخاطبین روابط عمومی

مخاطبین روابط عمومی را می‌توان به دو دسته تقسیم نمود، دسته اول مخاطبین داخلی هستند؛ کسانی که وابسته به مؤسسه بوده و مؤسسه با آنان بر طبق معمول و برای حسن جریان کار، ارتباط برقرار می‌کند. در اینجا مسئله این نیست که آیا ما باید با آنها ارتباط داشته باشیم یا خیر، بلکه مسئله این است که چگونه ارتباطی باید برقرار کرد. روشن است که در برقراری ارتباط با مخاطبین داخلی راه‌گزینی نیست زیرا که:

- (۱) همکاری یا عدم همکاری گروه‌های داخلی در عملیات مؤسسه مستقیماً مؤثر است.
- (۲) تصور دیگرانی که در خارج از مؤسسه هستند اغلب بر اساس الگوی عقاید کارکنان و نزدیکان مؤسسه بوجود می‌آید.

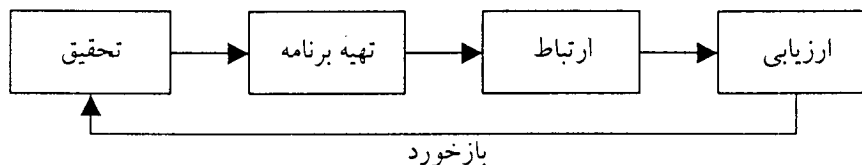
(۳) توسعه مؤسسه، باعث سستی پیوندها می‌گردد. بنابراین، مدیران باید برنامه صحیح ارتباطی داشته باشند و در اجرای آن بکوشند. در غیر اینصورت اطلاع کارکنان از مؤسسه بیشتر از مردم کوچه و بازار نخواهد بود و از اخبار مهم مربوط به مؤسسه اغلب یا از راه شایعه مطلع می‌شوند و یا از طریق روزنامه‌ها. اشکال کار در ارتباط با مخاطبین داخلی و بخصوص کارکنان مؤسسه این است که ارتباط در مؤسسات نمی‌تواند متمرکز باشد و روابط عمومی ملاحظه می‌کند که عملاً کنترل زیادی روی روش‌های ارتباطی با دیگران ندارد. روابط عمومی باید در نظر داشته باشد که در هر وضعیتی هدف، بهتر کردن ارتباط است و بایستی به هر بخشی یاری دهد تا این هدف محقق شود.

دسته دوم مخاطبین خارجی هستند؛ کسانی که الزاماً وابسته به مؤسسه مورد نظر نمی‌باشند. روابط عمومی نمی‌تواند اقدامات خود را بر اساس فرض «علاقه طبیعی» مردم و جامعه به مؤسسه آغاز کند بلکه باید در میان انبوه مردم با دقت گروه‌های خاصی را انتخاب و بکوشد با آنها ارتباط برقرار کند.

۱۶-۶-۷- فرایند انجام امور روابط عمومی

در تهیه و اجرای هر برنامه کلی و عمومی یا جزئی و مقطعی روابط عمومی، چهار مرحله

وجود دارد که پیمودن صحیح و منظم این مراحل، موفقیت اقدامات روابط عمومی را تضمین می‌کند. این مراحل عبارتند از:



تحقیق: مرحله‌ای که کار هر روابط عمومی با آن شروع می‌شود. در این مرحله اطلاعات دقیق، عینی و همه جانبه پیرامون مسئله جمع‌آوری می‌شود. در این مرحله اطلاعاتی بدست می‌آید که از طریق آن می‌توان براحتی به ماهیت مسئله پی برد و افراد و گروه‌های مورد نظر را شناخت. این اطلاعات به ما امکان می‌دهد که پیام‌های خود را درست انتخاب کنیم و از طریق رسانه‌های موجود رسانه‌ای را برگزینیم که افراد و گروه‌های مورد نظر پیام‌هایشان را از طریق آنها دریافت کنند. در جامعه کنونی افرادی که مورد نظر روابط عمومی هستند از نظر منافع، علائق و موضوعاتی که آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد به دسته‌ها و گروه‌های مختلفی تقسیم شده‌اند. برای ارتباط مؤثر و بهتر، در دسترس بودن اطلاعات از این گروه‌ها حتماً مورد نیاز است. روابط عمومی که گرایش‌ها، آرزوها، نگرانی‌ها و سلیقه‌های مخاطبین خود را نشناسد، چگونه می‌تواند محتوا و شکل پیام‌های خود را بصورت قابل فهم، پرکشش و پیوند داده شده با منافع آنها تنظیم نماید. تحقیق کمک می‌کند تا با اتخاذ تصمیمات درست، زمان، نیروی انسانی و بودجه سازمان در اجرای برنامه‌های غیرمؤثر روابط عمومی و ارتباطی تلف نشود.

برنامه‌ریزی: برنامه‌ریزی نیاز به کسب اطلاعات کامل، دقیق و عینی دارد. پس از جمع‌آوری اطلاعات و تجزیه و تحلیل آنها، روابط عمومی باید بتواند مشکلات را بشناسد و آن را تعریف کند. عدم شناخت درست مسئله و هدایت تلاش‌ها برای از میان برداشتن آن به مانند پرتاب تیر در تاریکی است.

ارائه لیستی از کارها و مسائل روابط عمومی یک سازمان که ممکن است پیش بیاید عملاً غیرممکن است. ولی بطور کلی این مسائل را در چهار گروه میتوان چنین برشمرد:

- (۱) مشکلاتی که پیش راه بهبود و گسترش وضع روابط عمومی وجود دارد.
- (۲) تهیه برنامه روابط عمومی برای مواردی که کار یا فعالیت جدید پیش می‌آید.
- (۳) تغییر در نگرش و تفکر منفی مردم، یا گروه‌های خاص که به دلایلی ضرورت آن پیش می‌آید.

(۴) مشکلات ناشی از تهیه و اجرای برنامه و روابط عمومی برای مواردی که فاجعه یا بحران شدید اتفاق می افتد.

تدوین برنامه ارتباطی: روابط عمومی پس از طی مراحل فوق در مرحله تدوین برنامه های ارتباطی می تواند از امکانات طیف وسیعی از وسایل ارتباطی استفاده نماید. امکانات و ابتکارات زیادی وجود دارد که ارتباط روابط عمومی را با گروه های مخاطب برقرار می کند. روابط عمومی بر حسب مورد برای انتقال پیام از یک یا چند رسانه، اقدام و ابتکار می تواند بهره مند شود.

ارزیابی: روابط عمومی پس از تدوین برنامه ارتباطی و بکارگیری ابزارها و رسانه های مناسب برای هر وضعیتی، باید ارزیابی دقیقی از وضعیت موجود و میزان تأثیر پیام بر مخاطب داشته باشد تا از این طریق امکان اصلاح اشتباهات احتمالی و بکارگیری شیوه های مؤثر فراهم آید.

۱۶-۶-۸- برنامه ریزی روابط عمومی

در برنامه ریزی روابط عمومی چارچوبی ارائه شده است که کمک زیادی به تبیین برنامه می کند. هی وود (۱۹۹۶، ۴۱۸۸) این چارچوب را در قالب چک لیستی به شرح زیر ارائه می کند:

- (۱) چه کسی (مخاطب کیست)
 - (۲) چه چیزی (چه مفاهیم و پیام هایی قرار است ارائه شود)
 - (۳) کجا (محل مخاطب و کانال ارتباطی)
 - (۴) چه وقت (برنامه زمانی و/ یا مسیر بحرانی زمانی)
 - (۵) چرا (اهداف مورد نظر)
 - (۶) چگونه (تکنیک ها)
 - (۷) به چه هزینه ای (بودجه و منابع)
 - (۸) به چه میزان اثربخش (نظارت بر برنامه یا پروژه چگونه خواهد بود)
- وقتی این پرسش ها پاسخ داده شدند فرایندهای دیگری برای تضمین دستیابی به اهداف برنامه یا اهداف شرکت یا سازمان باید بکار گرفته شود.

۱۶-۷- نتایج نهایی پروژه

سیستمی شامل رویه ها، دستورالعمل ها، فرم ها و راهنماها برای انجام امور روابط عمومی.

۱۶-۸- مراحل انجام پروژه

شماره مرحله	عنوان و شرح مرحله	شماره فعالیت	فعالیت های اصلی هر مرحله	زمان انجام (ماه)
۱	مطالعات اولیه	۱-۱	شناسایی مخاطبین خارجی و داخلی	۱
		۲-۱	بررسی امور مورد نیاز برای روابط عمومی در سازمان	۱
		۳-۱	تعریف و تبیین کلیات رویه ها و فرایندهای روابط عمومی	۱
۲	طراحی مفهومی	۱-۲	طراحی مدل مفهومی رویه ها و فرایندها	۲
		۲-۲	طراحی مفهومی روش انجام هر یک از فرایندها	۲
		۱-۳	طراحی مدل فیزیکی انجام رویه ها و فرایندها	۲
۳	طراحی فیزیکی	۲-۳	تدوین رویه ها، دستورالعمل ها و فرم ها	۱
		۳-۳	تهیه راهنماها	۱
		۱-۴	آموزش سیستم به افراد مربوطه در سازمان	۱
۴	اجرا	۲-۴	انجام فرایندهای سیستم	۱۰
		۳-۴	رفع مشکلات و مسائل	۸

۱۶-۹- زمانبندی انجام پروژه

زمان انجام (به ماه)																								شماره فعالیت
۲۴	۲۳	۲۲	۲۱	۲۰	۱۹	۱۸	۱۷	۱۶	۱۵	۱۴	۱۳	۱۲	۱۱	۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱	
																								۱-۱
																								۲-۱
																								۳-۱
																								۱-۲
																								۲-۲
																								۱-۳
																								۲-۳
																								۳-۳
																								۱-۴
																								۲-۴
																								۳-۴

قلمرو فنی: انجام امور اداری، اطلاعاتی و کنترلی انبار

محدودیت: کالاهای لازم برای انبار کردن در سازمان عمدتاً عبارتند از:

(۱) لوازم اداری و دفتری غیر مصرفی (مانند میز، صندلی، کمد و ...)

(۲) لوازم مصرفی اداری و دفتری (مانند خودکار، چسب، ...)

دسترس پذیری اکثر این لوازم از حساسیت خیلی بالا برخوردار نیست و ممکن است برخی از آنها را بتوان بر اساس تقاضا تهیه کرد. بنابراین فعالیت علمی کنترل موجودی در این سازمان خیلی اهمیت ندارد چرا که کالاهای خیلی گران نیستند و تعداد زیادی مورد نیاز برای انبار نیست و آنچه از انبار بیشتر مد نظر است و عمل خواهد شد وجود یک سیستم اطلاعاتی است که گردش کالا را نشان دهد. اما به هر حال کنترل موجودی برای مقاطع زمانی سفارش خرید می تواند بر اساس تجربه تعیین شود.

۱۷-۵- چارچوب، پشتوانه نظری و روش پژوهش

در هر فرایند منابع مختلفی جریان می یابند که باید در مقاطع یا محدوده های زمانی خاصی مورد استفاده قرار گیرند و اگر در این زمان ها در دسترس نباشند ممکن است باعث تأخیر یا اختلال عملکرد فرایند شوند. برای جلوگیری از تأخیر یا اختلال فرایند، دسترس پذیری فوری به برخی از منابع ضروری است و معمولاً مسئولان فرایند مقداری از آن منابع خاص را در محلی انباشته می کند که به آن محل انبار می گویند.

آگاهی از منابع مورد نیاز فرایند، میزان در دسترس و سایر اطلاعات لازم، نیازمند یک سیستم اطلاعاتی به نام سیستم اطلاعات انبار است.

روش انجام پروژه طراحی و اجرای سیستم اطلاعات انبار، روش تحلیل و طراحی ساخت یافته سیستم ها خواهد بود.

۱۷-۶- مرور سابقه علمی موضوع

انبارداری از جنبه های مختلفی قابل بحث است. در اینجا این جنبه ها را به سه دسته تقسیم

می کنیم:

(۱) امور اداری، اطلاعات و کنترلی (سیستم اطلاعاتی - عملیاتی انبار)

(۲) روش های انبارداری کالاها (نحوه انبار هر کالا، موارد ایمنی و حفاظت، روش

نگهداری، ...)

(۳) روش های انبار کردن کالاها (نحوه چیدن، میزان استفاده از فضا، شکل انبار، قفسه ها و ...)

موضوع پروژه سیستم اطلاعات انبار مربوط به جنبه اول است و اشاره‌ای به جنبه‌های دیگر نمی‌شود.

اگر چه نیاز به انبار در هر دو بخش‌های اداری و تولیدی از یک جا سرچشمه می‌گیرد (یعنی ایجاد دسترسی آنی و فوری به منابع مورد نیاز سازمان) اما میزان اهمیت آن و نحوه استفاده از ابزارهای مدیریتی در آنها با یکدیگر متفاوت است. در یک محیط تولیدی که مواد و قطعات مختلفی در مقاطع و مکان‌های مختلفی انبار می‌شوند، عدم دسترسی به آنها یا بیش از حد انبار شدن آنها موجب نارسایی در گردش مالی، انباشت سرمایه و ضرر بخش تولیدی می‌شود و بنابراین در چنین محیطی داشتن اطلاعات دقیق و استفاده از روش‌های مؤثر در تعیین میزان انبار کالاها و منابع خیلی حیاتی است. اما در یک محیط اداری دولتی که منابع و اقلام انبار شده محدود، کم و تقریباً کم ارزش هستند و در دسترس نبودن احتمالی آنها تأثیر قابل ملاحظه‌ای در عملیات روزانه سازمان نمی‌گذارد نیازی به یک سیستم اطلاعاتی و تصمیم‌گیری دقیق نیست. اما در این نوع سازمان به دلیل نیاز به کنترل اقدام خریداری شده و انبار شده و هم‌چنین تبعیت از برخی از مقررات دولتی، وجود یک سیستم اطلاعاتی که این نیاز را پاسخ دهد ضروری است.

۱۷-۶-۱- مزایای انبارداری

در امور تدارکات و کارپردازی، سیستم انبارداری از اهمیت خاصی برخوردار است و همکاری این دو واحد خدماتی با یکدیگر اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. سیستم صحیح انبارداری دارای مزایای زیر است:

- دریافت، حفاظت و در دسترس قرار دادن کالا، مواد و وسایل مورد نظر به سهولت و سرعت انجام می‌شود.
- با اعمال کنترل دقیق، از ازدیاد خارج از حد موجودی‌ها که ممکن است بر اثر تغییر قیمت‌ها باعث زیان گردد، جلوگیری می‌شود.
- با استفاده صحیح از سیستم انبارداری، میزان موجودی کالا در انبار و میزان مصرف آن در هر واحد کالا که پایه و اساس حسابداری صنعتی می‌باشد محاسبه می‌گردد.
- کنترل میزان موجودی انبار از نظر قیمت به سهولت صورت می‌گیرد.
- صدور قبض انبار موجب تسهیل پرداخت مبلغ کالا به فروشنده و عملیات حسابداری می‌گردد.

۱۷-۶-۲- سازمان انبار

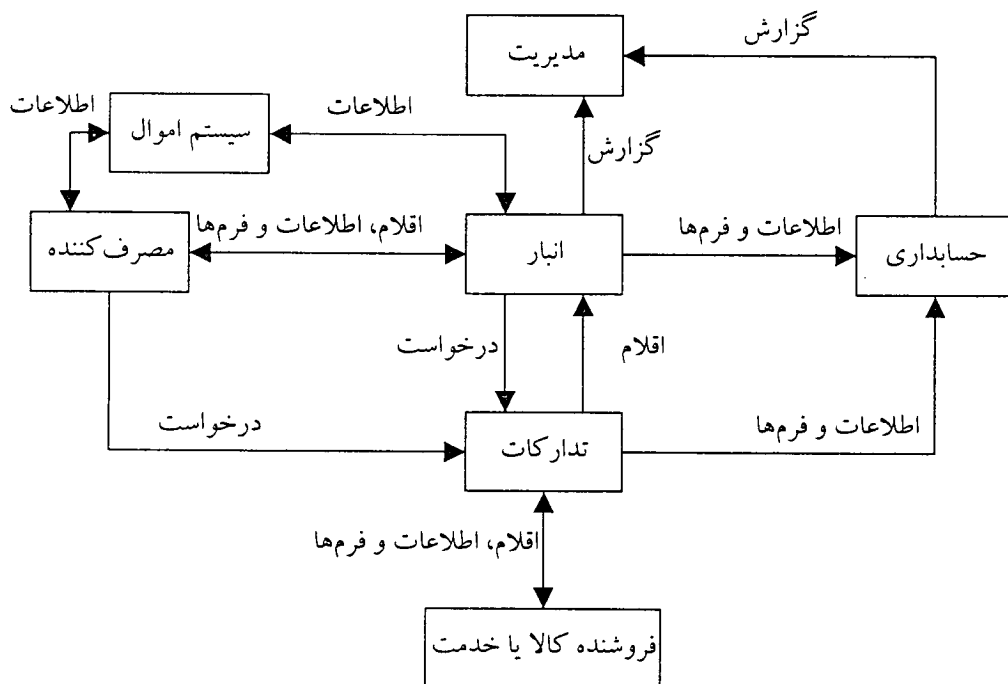
انبار قطعات و مواد اولیه در واحدهای تولیدی معمولاً زیر نظر مدیر فنی کارخانه قرار دارد و در بعضی از کارخانه‌ها، انبار مستقیماً زیر نظر مدیر کارخانه انجام وظیفه می‌نماید.

در سازمان‌های بزرگ صنعتی، واحد انبار دارای مدیریت مستقل است که مستقیماً زیر نظر مدیرعامل قرار دارد و تحت نظر مدیر انبار نیز انبارهای مختلفی مانند انبار مواد، قطعات و ابزار آلات که هر یک از آنها دارای مسئول می‌باشد انجام وظیفه می‌کنند.

در سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی، معمولاً واحد انبار تحت نظر تدارکات و یا کاربرداری که خود این واحدها نیز یکی از واحدهای تابعه امور اداری محسوب می‌شود، قرار می‌گیرند (امیرشاهی ۱۳۸۰، ۶۷-۶۸).

۱۷-۶-۳- انبارداری و تعامل آن با دیگر واحدها و سیستم‌ها

در کلیه سیستم‌های انبار دو جزء اصلی است که همواره در حال نقل و انتقالات است. این دو جزء عبارتند از: اقلام (کالاها یا خدمات) و اطلاعات. هم‌چنین در هر سیستم مدیریت انبار چهار رکن اصلی وجود دارد که اقلام و اطلاعات بین این چهار رکن اصلی جابجا می‌شود. این چهار رکن اصلی عبارتند از: انبار، تدارکات، حسابداری و مصرف‌کننده (توفیق و ایروانی ۱۳۷۰، ۱). شکل ۲۹ تعاملات انبار با اجزای دیگر سازمان را نشان می‌دهد:



شکل ۲۹

۱۷-۶-۴- تعریف و وظایف

به محل و فضایی که یک یا چند نوع کالای بازرگانی، صنعتی، مواد اولیه و یا فرآورده‌های مختلف که بر اساس یک سیستم صحیح طبقه‌بندی و تنظیم می‌گردد انبار گفته می‌شود (امیرشاهی ۱۳۸۰، ۶۵).

انباردار کسی است که عهده‌دار وظایف زیر است:

- تحویل گرفتن اجناس و کالاهای خریداری شده طبق اسناد و مدارک خرید
- صدور قبض انبار یا برگ رسید جنس به انبار پس از تحویل گرفتن کالا
- صدور حواله انبار هنگام تحویل دادن کالا
- صدور فرم‌های مرجوعی، برگشت از خرید و سایر فرم‌های مشابه
- صدور برگ درخواست خرید کالا در صورت لزوم
- ثبت مشخصات و تعداد اجناس وارده و صادره در دفاتر و کارت‌های انبار
- طبقه‌بندی، تنظیم و کدگذاری کالا و اجناس
- همکاری با حسابداری صنعتی و واحد سفارش‌ها در مورد تعیین حداقل، حداکثر و نقطه سفارش
- حفظ و حراست اجناس و رعایت اصولی ایمنی در انبار
- بایگانی اسناد و مدارک انبار
- ارائه گزارش‌های لازم به مقامات ذیربط (امیرشاهی ۱۳۸۰، ۶۶).

در شکل خلاصه‌تری می‌توان وظایف انباردار یا انبارداری را (۱) اعلام تقاضا (به واسطه درخواست، تمام شدن یا رسیدن به نقطه سفارش)، (۲) دریافت کالاهای خریداری شده، (۳) تحویل کالا به مصرف‌کننده یا متقاضی، (۴) طبقه‌بندی و کدگذاری کالاها، (۵) استقرار کالا در انبار و (۶) حفاظت از کالا دانست.

در تنظیم سیاست کلی انبار باید به نکات زیر توجه شود:

- (۱) روش برآورد و پیش‌بینی احتیاجات
- (۲) شماره‌گذاری و طبقه‌بندی تنظیم کالا
- (۳) مقررات دریافت و تحویل کالا
- (۴) روش حسابداری موجودی‌ها و ارزش ریالی انبار
- (۵) روش کنترلی مورد استفاده
- (۶) اخذ تضمین در مورد اجناس زائد و بلا استفاده و فرسوده

(۷) مقررات دولتی

هم‌چنین در دسته‌بندی دیگری وظایف انبارداری عبارتند از:

(۱) برنامه‌ریزی و مراقبت برای حفظ مقدار موجودی هر یک از اقلام کالاهای مورد نیاز در

حد مطلوب

(۲) همکاری و مساعدت در خرید و تأمین و تهیه کالاها و کنترل و دریافت کالاهای

خریداری شده

(۳) نگهداری کالا در انبار به نحو صحیح و تسریع در امر تحویل با رعایت مقررات و

دستورالعمل‌های سازمان (حائری ۱۳۸۰ ب).

عملیات کنترلی انبارداری عبارتند از:

(۱) تعیین موجودی اقدام

(۲) ثبت نقل و انتقالات و داد و ستدهای انبار

(۳) تنظیم صورت وضعیت دوره‌ای (وزیری ۱۳۵۲، ۶۲).

۱۷-۶-۵- منابع ورود کالا به انبار و انواع موجودی‌های آن

اجناس و کالاها از چند طریق وارد انبار می‌شوند:

(۱) خریدهای داخلی

(۲) خریدهای خارجی

(۳) کالاهای انتقالی از سایر انبارها و اجناس برگشتی

(۴) کالا و لوازمی که در کارگاه‌های یک مؤسسه ساخته می‌شود

(۵) کالاهای امانی

و نوع اجناس و کالاها می‌توانند موارد زیر باشند:

(۱) مواد خام یا مواد اولیه

(۲) مواد و لوازم مصرفی

(۳) مواد و لوازم در جریان ساخت

(۴) کالای ساخته شده

(۵) اجناس خریداری شده برای فروش (امیرشاهی ۱۳۸۰، ۶۶-۷۱).

۱۷-۷- نتایج نهایی پروژه

سیستمی شامل نرم‌افزار رایانه‌ای رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماها برای امور اداری،

اطلاعاتی و کنترلی انبار.

۱۷-۸- مراحل انجام پروژه

شماره مرحله	عنوان و شرح مرحله	شماره فعالیت	فعالیت‌های اصلی هر مرحله	زمان انجام (ماه)
۱	مطالعات اولیه	۱-۱	مطالعه اساستامه، مأموریت و ساختار سازمان	۱
		۲-۱	تعیین اقلام و کالاهای مصرفی و غیرمصرفی سازمان و مشخصات آنها	۱
		۳-۱	تدوین سیاست‌های انبار	۱
۲	طراحی	۱-۲	طراحی مفهومی و فیزیکی	۱
		۲-۲	تدوین رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماها برای سفارش خرید، دریافت کالا، کدگذاری، تحویل کالا و گزارش‌گیری و راهنماها	۱
		۳-۲	طراحی و تهیه نرم‌افزار	۳
۳	اجرا	۱-۳	آموزش سیستم به افراد مربوطه در سازمان	۱
		۲-۳	انجام فرایندهای سیستم	۱۰
		۳-۳	رفع مشکلات و مسائل	۸

۱۷-۹- زمانبندی انجام پروژه

شماره فعالیت	زمان انجام (به ماه)																							
	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	۱۱	۱۲	۱۳	۱۴	۱۵	۱۶	۱۷	۱۸	۱۹	۲۰	۲۱	۲۲	۲۳	۲۴
۱-۱	■																							
۲-۱	■																							
۳-۱		■																						
۱-۲			■																					
۲-۲				■																				
۳-۲					■																			
۱-۳						■																		
۲-۳							■																	
۳-۳								■																

فصل هجدهم

طرح پیشنهادی طراحی و اجرای

سیستم ممیزی عملیاتی

۱۸-۱- عنوان پروژه

سیستم ممیزی سیستم‌ها، فرایندها و رویه‌های سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

۱۸-۲- شرح پروژه، هدف، و ضرورت / اهمیت

در این پروژه سیستمی برای ممیزی عملیاتی در سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور طراحی و اجرا می‌شود. این سیستم مجموعه‌ای از رویه‌ها و فرایندها و برنامه‌های ممیزی، سیاست ممیزی و روش استفاده منابع در ممیزی و روش کلی در ممیزی و گزارش‌دهی به مدیریت در سازمان خواهد بود.

هدف این سیستم یافتن عدم تطابق در رویه‌های عملیاتی سازمان با سیاست، استانداردها و مستندات طراحی شده آنها و ارائه عدم تطابق‌ها به مدیریت است.

کنترل به عنوان یکی از وظایف مهم مدیریت دارای ابزار و مکانیزم‌های مختلفی است. سیستم‌ها، روش‌ها و رویه‌های عملیاتی سازمان برخی از اهداف کنترل را تأمین می‌کنند. اما کنترل این ابزار، خود نیازمند روش دیگری است که ممیزی عملیاتی به آن پاسخ می‌دهد.

۱۸-۳- تعریف واژه‌ها و اصطلاحات

ممیزی عملیاتی: گونه‌ای از ممیزی داخلی که بر روی عملیات اداری، خدماتی و تولیدی (و نه مالی) سازمان متمرکز می‌شود.

۱۸-۴- قلمرو و محدودیت‌ها

قلمرو سازمانی: سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور.

قلمرو حوزه: سیستم‌ها، فرایندها، روش‌ها، رویه‌ها، عملیات و سیاست‌های مستند سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور.

محدودیت: سیستم ممیزی عملیاتی طراحی شده در این پروژه تنها بر اساس آنچه که در دیگر پروژه‌های پیشنهادی می‌شوند (سیستم‌ها، روش‌ها، رویه‌ها...) طراحی می‌شود و هیچ‌گونه سیستم، روش یا رویه فرضی را در نظر نمی‌گیرد.

۱۸-۵- چارچوب، پشتوانه نظری و روش پژوهش

ممیزی فرایند و ابزاری برای کنترل مدیریت است و اساساً برای ارزیابی و کنترل دیگر روش‌های کنترل استفاده می‌شود. روش انجام پروژه، روش تحلیل و طراحی ساخت یافت سیستم‌ها خواهد بود.

۱۸-۶- مرور سابقه علمی موضوع

۱۸-۶-۱- تعریف ممیزی

کمیته مفاهیم اساسی ممیزی در اتحادیه حسابداری آمریکا، ممیزی را این‌گونه تعریف می‌کند: ممیزی فرایندی است سیستماتیک از یافتن و ارزیابی شواهد مربوط به اظهارات درباره اعمال و وقایع اقتصادی با هدف تعیین میزان انطباق بین آن اظهارات و معیارهای تعیین شده و انتقال نتایج به کاربران ذینفع.

همانگونه که این تعریف اشاره می‌کند، ممیزی شامل هر دو فرایندهای تحقیقی و گزارش‌دهی است. تحقیق شامل جمع‌آوری و ارزیابی سیستماتیک شواهد به عنوان مبنایی برای تعیین انطباق است (ریچوت ۱۹۸۹، ۴)

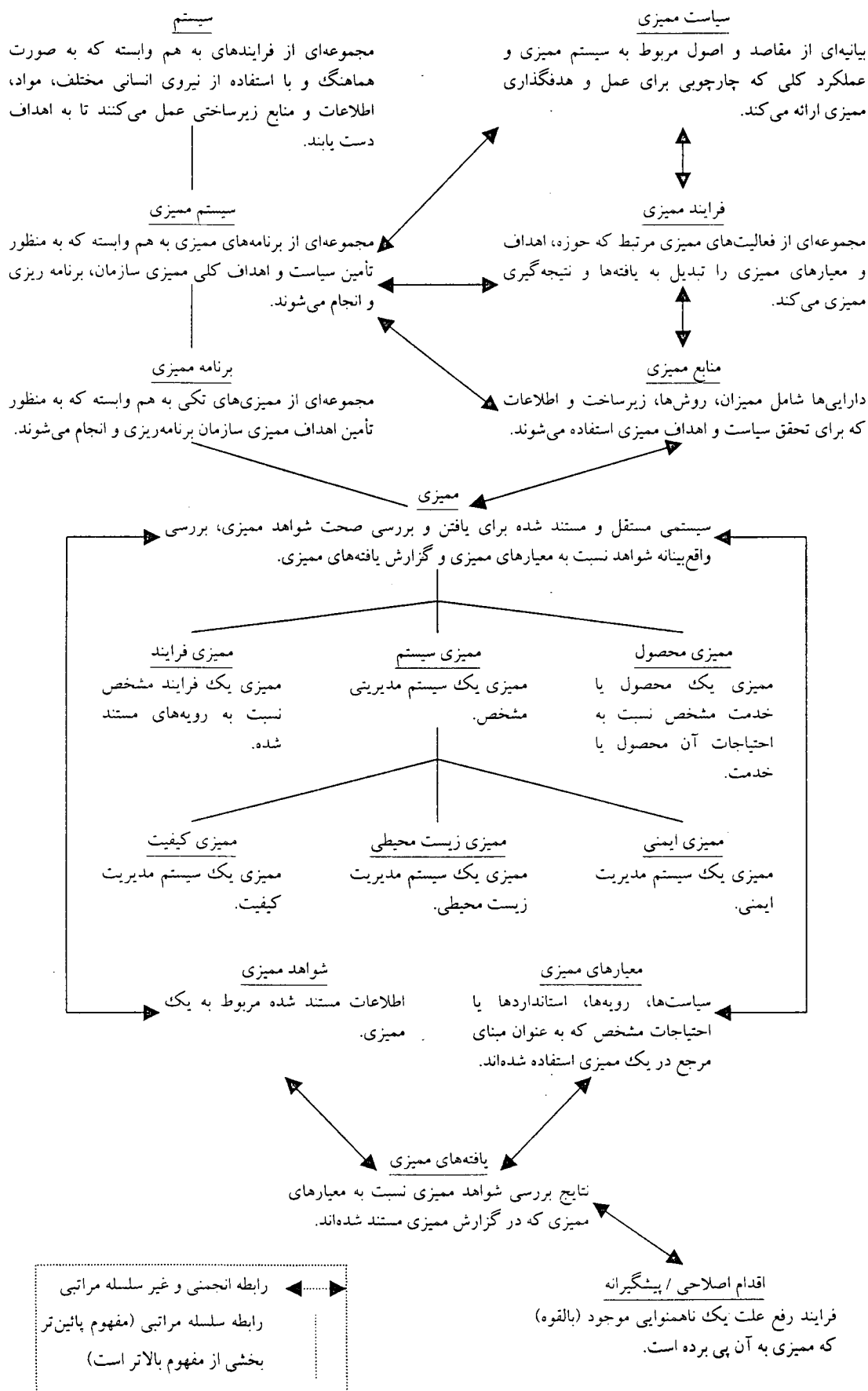
کاراپت‌روویک و ویلبورن (۲۰۰۰) تعریف زیر را ارائه می‌کنند:

ممیزی سیستمی مستقل و مستند شده برای یافتن و بررسی صحت شواهد ممیزی، بررسی واقع‌بینانه شواهد نسبت به معیارهای ممیزی و گزارش یافته‌های ممیزی است.

تعاریف متعدد دیگری در این زمینه وجود دارد از جمله تعاریف استانداردهای مختلف ایزو. آنچه در تمام این تعاریف مشترک است این است که ممیزی (۱) یک فرایند سیستماتیک یا سیستم است، (۲) چیزی برای ممیزی وجود دارد، (۳) معیارهایی برای سنجش و ارزیابی وجود دارد و (۴) گزارش یافته‌های ممیزی. اینها مفاهیم اساسی ممیزی هستند که در هر نوع ممیزی قابل کاربردند.

نمودار زیر (کاراپت‌روویک و ویلبورن ۲۰۰۰) مفهوم، اجزاء، فرایند و اجزاء مرتبط با

ممیزی را تشریح می‌کند:



۱۸-۶-۲- انواع ممیزی

نویسندگان مختلف، ممیزی را از جنبه‌های متفاوتی دسته‌بندی کرده‌اند. در اینجا به سه نوع دسته‌بندی ارائه می‌شود:

انواع ممیزی بر اساس موضوع ممیزی (ریچوت ۱۹۸۹، ۶-۷)

ممیزی مالی: برای بررسی مطابقت صورت وضعیت‌های مالی با اصول عمومی پذیرفته شده حسابداری و همچنین بررسی تبعیت فعالیت‌های مالی انجام شده از قوانین و مقررات وضع شده. به این نوع ممیزی حسابرسی گفته می‌شود.

ممیزی عملیاتی: برای سنجش کارایی و اثربخشی رویه‌های عملیاتی.

ممیزی اقتصاد و کارایی: بررسی اینکه مدیریت و بهره‌برداری از منابع اقتصادی و کارآمد بوده است، علل غیراقتصادی و ناکارآمد بودن چه بوده است و تبعیت فعالیت انجام شده از قوانین و مقررات وضع شده در خصوص اقتصاد و کارایی.

ممیزی نتایج برنامه: برای بررسی دستیابی به نتایج و منافع پیش‌بینی شده.

انواع ممیزی بر اساس ممیز (آزیموس ۲۰۰۲)

ممیزی شخص اول (ممیزی داخلی یا فرایند): ارزیابی داخلی از سیستم‌های مدیریت سازمان به منظور حصول اطمینان از اینکه سیستم‌های مستند شده به درستی اجرا شده‌اند.

ممیزی شخص دوم (ممیزی مشتری): اگر ارزیابی داخلی توسط مشتری انجام شود.

ممیزی شخص سوم (ممیزی گواهینامه): ارزیابی سازمان توسط یک سازمان مستقل ممیزی کننده.

ممیزی شخص دوم و سوم ممیزی خارجی نامیده می‌شوند.

انواع ممیزی بر اساس نوع کنترل (ریچوت ۱۹۸۹، ۸۳۷-۸۳۸)

ممیزی مستقل: یک کنترل اجتماعی است که علاوه بر تأمین نیازهای ممیزی داخلی، نیاز کاربران خارجی اطلاعات مالی را تأمین می‌کند. میزان مستقل، ممیزی اظهارنامه‌های مالی را انجام می‌دهند و هزینه ممیزی مستقیماً توسط سازمان پرداخت می‌شود.

ممیزی داخلی: یک کنترل سازمانی است که اثربخشی دیگر کنترل‌های سازمان یافته را بررسی و ارزیابی می‌کند. میزان داخلی ممیزی عملیاتی را انجام می‌دهند و حق الزحمه آنها از سوی سازمان پرداخت می‌شود.

ممیزی دولتی: یک کنترل دولتی است که نیاز واحدهای دولتی را در سطوح مختلف تأمین می‌کند. ممیزی‌های دولتی دارای سه نوع مالی، اقتصاد و کارایی یا نتایج برنامه (ممیزی بر اساس

موضوع) هستند که معمولاً توسط ممیزان دولت یا در بعضی موارد توسط ممیزان مستقل انجام می‌شوند. حق الزحمه ممیزان دولتی توسط سازمان‌های استخدام کننده آنها پرداخت می‌شود.

۱۸-۶-۳- ممیزی داخلی

سابقه ممیزی به زمان‌های خیلی دور بر می‌گردد و تا قبل از قرن نوزدهم تفاوتی بین ممیزی داخلی و مستقل قائل نمی‌شدند. عامل اصلی در بروز ممیزی داخلی در بخش عمومی، وسعت یافتن حوزه کنترلی بود که مدیریت با آن روبرو شد که ناشی از استخدام هزاران نیروی انسانی و انجام عملیات مختلف در مکان‌های مختلف بود. علاوه بر اطلاعات ناقص حسابداری، رشد حجم تبادلات نیز مزید بر علت بودند. بدین ترتیب دولت‌ها، علاوه بر ممیزان مستقل دوره‌ای، از ممیزان داخلی که بیشتر بر امور مالی سازمان‌ها نظارت داشتند استفاده کردند. مزیت این روش در این بود که ممیزان داخلی به دلیل حضور دائم در سازمان و آشنایی کافی با فعالیت سازمان به طور مؤثری نقش ممیزی را انجام می‌دادند و همچنین ممیزان مستقل را از بررسی تمام جزئیات بی‌نیاز می‌ساختند (استلر ۱۹۹۷، ۶۴-۶۵). ممیزی داخلی حرفه‌ای در سال ۱۹۴۱ زاده شد، زمانی که اولین کتاب در زمینه ممیزی داخلی چاپ شد؛ ممیزی داخلی نوین نوشته ویکتور زد. برینک. متعاقب آن مؤسسه ممیزان داخلی تأسیس شد. در دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰، فعالیت‌های ممیزی داخلی در خیلی از سازمان‌ها متمرکز بر ممیزی مالی بودند. امروزه ممیزی داخلی چشم‌انداز وسیع‌تری دارد و در بیانیه مسئولیت‌های ممیزان داخلی (مؤسسه ممیزان داخلی) چنین آمده است:

هدف ممیزی داخلی کمک به تمام اعضای مدیریت در انجام مؤثر مسئولیت‌هایشان از طریق ارائه تحلیل، ارزیابی، توصیه و اظهارنظرهای بجا در خصوص فعالیت‌های بررسی شده است. ممیزان داخلی بر هر مرحله‌ای از فعالیت سازمان که مربوط به مدیریت شود توجه دارند و این فراتر از اطلاعات مالی و حسابداری خواهد بود بطوری که درک کاملی از عملیات مورد بررسی را باعث می‌شوند (ریچوت ۱۹۸۹، ۸۳۸).

ممیزی داخلی ارزیابی مستقلی در سازمان است برای بررسی عملیات حسابداری، مالی و دیگر عملیات به عنوان خدمتی به مدیریت. ممیزی داخلی یک کنترل مدیریتی است و وظیفه آن بررسی و ارزیابی اثربخشی دیگر کنترل‌هاست.

فعالیت‌های اصلی ممیزی داخلی عبارتند از:

- (۱) بررسی و ارزیابی درستی، کفایت و کاربرد کنترل‌های حسابداری، مالی و دیگر کنترل‌های عملیاتی و ارتقاء کنترل اثربخش با هزینه معقول.
- (۲) بررسی میزان تبعیت از سیاست‌ها، برنامه‌ها و رویه‌های تعیین شده.

(۳) بررسی میزان صرف دارایی‌های سازمان به امور آن.

(۴) بررسی قابلیت اطمینان داده‌های مدیریت توسعه داده شده در سازمان.

(۵) ارزیابی کیفیت عملکرد در انجام مسئولیت‌های مکلف.

(۶) توصیه در زمینه بهبود عملیات.

همانگونه که پیشتر نیز اشاره شد ممیزی داخلی از شکل سنتی ممیزی مالی خارج شده است و اهداف و فعالیت‌های ممیزی داخلی مبین با اهمیت بودن و مسلط بودن ممیزی عملیاتی در ممیزی داخلی است.

ممیز داخلی باید مستقل از دیگر نیروی انسانی و فعالیت‌های عملیاتی سازمان باشد. در غیر اینصورت باید در انسجام نتیجه‌گیری‌ها و توصیه‌های ممیزی داخلی شک کرد. استقلال ممیز داخلی از ضروریات کار ممیزی داخلی است و این ویژگی از وضعیت سازمانی ممیز و بی‌طرفی وی حاصل می‌شود. ممیز داخلی باید به سطح بالاتر از سطح ممیزی گزارش دهد و به هیچ از یک حوزه‌های ممیزی وابسته نباشد. میزان داخلی نباید طراح عملیات یا طراح کنترل‌های سازمانی باشند.

۱۸-۶-۴- ممیزی عملیاتی

رشد رویکرد وظیفه‌ای به ممیزی داخلی باعث شد که افق ممیزی داخلی به ورای ممیزی مالی و حسابداری توسعه یابد. در ممیزی عملیاتی، ممیز بخشی از تیم مدیریت می‌شود و با اتخاذ رویکرد مدیریتی، حوزه‌های عملیاتی و کنترل انتخاب، بررسی و ارزیابی می‌شوند. بروز رسمی ممیزی عملیاتی به دهه ۱۹۶۰ توسط دفتر حسابداری عمومی آمریکا بر می‌گردد (گرین‌والد ۱۹۹۵). ممیزی عملیاتی برخلاف ممیزی مالی، اما با همان اهداف و فعالیت‌های ممیزی مالی، به دنبال ارزیابی کنترل‌ها، تبعیت از برنامه‌ها، سیاست‌ها و اهداف، بررسی و توصیه بهبود در خصوص حوزه‌های عملیاتی سازمان است.

فرایند ممیزی عملیاتی

هر فرایند ممیزی از جمله ممیزی عملیاتی دارای مراحل کلی زیر است:

(۱) تصمیم برای ممیزی: می‌تواند بنا به خواست مدیریت یا بر اساس برنامه ممیزی باشد.

(۲) فرضیه ممیزی: مورد ممیزی منطبق بر معیارها فعالیت می‌کند.

(۳) انتخاب رویه ممیزی.

(۴) جمع‌آوری شواهد کافی از مورد ممیزی.

(۵) ارزیابی شواهد برای تست فرضیه.

(۶) گزارش به سطح سازمانی مناسب.

۱۸-۷- نتایج نهایی پروژه

یک سیستم طراحی شده از روش انجام ممیزی، رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماها برای انجام تمامی مراحل فرایند ممیزی عملیاتی.

۱۹-۸- مراحل انجام پروژه

شماره مرحله	عنوان و شرح مرحله	شماره فعالیت	فعالیت‌های اصلی هر مرحله	زمان انجام (ماه)
۱	مطالعه ممیزی عملیاتی	۱-۱	مطالعه فرایندهای ممیزی عملیاتی	۱
		۲-۱	مطالعه ممیزی عملیاتی در سازمان‌های دولتی	۱
۲	تعریف حوزه ممیزی عملیاتی برای سازمان	۱-۲	شناخت انواع سیستم‌ها، روش‌ها و رویه‌های سازمان (که در دیگر پروژه‌ها طراحی می‌شوند)	۱
		۲-۲	مطالعه فرایندهای مناسب حوزه‌های ممیزی عملیاتی سازمان	۱
۳	طراحی	۱-۳	انجام مطالعات اولیه	۱
		۲-۳	طراحی مدل منطقی	۱
		۳-۳	طراحی مدل فیزیکی	۱
		۴-۳	طراحی رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماها	۱
۴	اجرا	۱-۴	آموزش سیستم به افراد مربوطه در سازمان	۱
		۲-۴	تعیین سیستم‌های ممیزی شونده و انجام فرایندهای سیستم	۱۰
		۳-۴	رفع مشکلات و مسائل	۸

۱۸-۹- زمانبندی انجام پروژه

زمان انجام (به ماه)																								شماره فعالیت
۲۴	۲۳	۲۲	۲۱	۲۰	۱۹	۱۸	۱۷	۱۶	۱۵	۱۴	۱۳	۱۲	۱۱	۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱	
																								۱-۱
																								۲-۱
																								۱-۲
																								۲-۲
																								۱-۳
																								۲-۳
																								۳-۳
																								۴-۳
																								۱-۴
																								۲-۴
																								۳-۴

فصل نوزدهم

طرح پیشنهادی

طراحی و اجرای سیستم کارپردازی

۱۹-۱- عنوان پروژه

طراحی و اجرای سیستم کارپردازی سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

۱۹-۲- شرح پروژه، هدف و ضرورت / اهمیت

در این پروژه یک سیستم اطلاعاتی و عملیاتی و دستی- رایانه‌ای برای انجام امور کارپردازی سازمان طراحی و اجرا می‌شود. این سیستم شامل نرم‌افزار، رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماهایی است که با هدف استانداردسازی و نظام‌مند نمودن امور کارپردازی طراحی شده‌اند.

انجام مؤثر و کارآمد امور کارپردازی نیازمند سیستمی است که تمامی اجزای درگیر در این امور را از طریق استانداردسازی فرایندها با یکدیگر هماهنگ سازد و سیستم کارپردازی به این نیاز پاسخ می‌دهد.

۱۹-۳- تعریف واژه‌ها و اصطلاحات

کارپردازی یا تدارکات: به انجام امور مربوط به خرید (شامل تمام موارد عملیاتی و مالی) تدارکات یا کارپردازی گفته می‌شود. در این طرح پیشنهادی از واژه «کارپردازی» استفاده می‌شود. کارپرداز: مأموری است که از بین مستخدمین واجد صلاحیت دستگاه ذیربط به این سمت منصوب می‌شود و نسبت به خرید و تدارک کالا و خدمات مورد نیاز طبق دستور مقامات مجاز با رعایت مقررات اقدام می‌کند.

۱۹-۴- قلمرو و محدودیت‌ها

قلمرو سازمانی: سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور
محدودیت: اعمال مقررات دولتی که مربوط به خرید و امور مالی که به نحوی در فرایندهای سیستم تأثیر می‌گذارند.

۱۹-۵- چارچوب، پشتوانه نظری و روش پژوهش

روش طراحی و اجرای سیستم کاربردازی مبتنی بر روش تحلیل و طراحی ساخت یافته سیستم‌هاست.

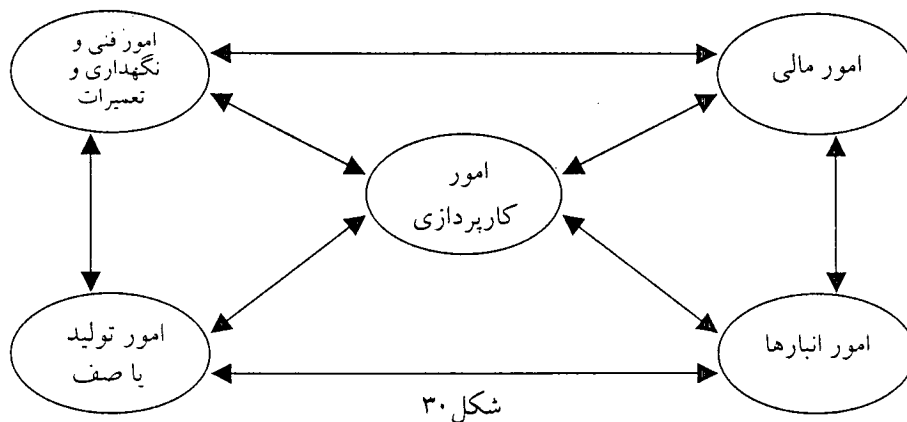
۱۹-۶- مرور سابقه علمی موضوع

هدف از انجام وظایف کاربردازی تهیه و تدارک و خرید کالا و اجناس و خدماتی است که مورد نیاز سازمان است (وزیری ۱۳۵۲، ۱۲). کاربرداز مأموری است که از بین مستخدمین واجد صلاحیت دستگاه ذیربط به این سمت منصوب می‌شود و نسبت به خرید و تدارک کالا و خدمات مورد نیاز طبق دستور مقامات مجاز با رعایت مقررات اقدام می‌کند (امیرشاهی ۱۳۸۰، ۶). بطور کلی وظیفه کاربردازی دو مورد زیر است:

- (۱) تهیه و تدارک و خرید اجناس مورد نیاز از منابع داخلی یا خارج از کشور
 - (۲) تأمین خدماتی که مورد نیاز سازمان است و جنبه کاربردازی دارد (وزیری ۱۳۵۲، ۱۲).
- واحدهای کاربردازی عموماً فعالیت‌های زیر را انجام می‌دهند:
- (۱) شناسایی کالاهای مورد نیاز و ملزومات سازمان
 - (۲) برنامه‌ریزی جهت تأمین
 - (۳) شناسایی منابع خرید
 - (۴) ارزیابی منابع خرید و تعیین منابع معتبر
 - (۵) بررسی قیمت‌ها و شرایط خرید و دریافت ضمانت‌نامه
 - (۶) خرید
 - (۷) برگشت کالاهایی که کیفیت آنها مورد تأیید نیست و پی‌گیری دریافت خسارت (حائری ۱۳۸۰ الف، ۲).

تهیه و تدارک و خرید احتیاجات سازمان به عهده کاربردازی است. این احتیاجات گاهی به صورت کالا و اجناس می‌باشد و زمانی عنوان خدمات را به خود می‌گیرد؛ مانند تعمیرات و خرید خدمات موقت افراد. در این موارد انجام وظیفه اداره کاربردازی به صورت خرید خدمت نمایان

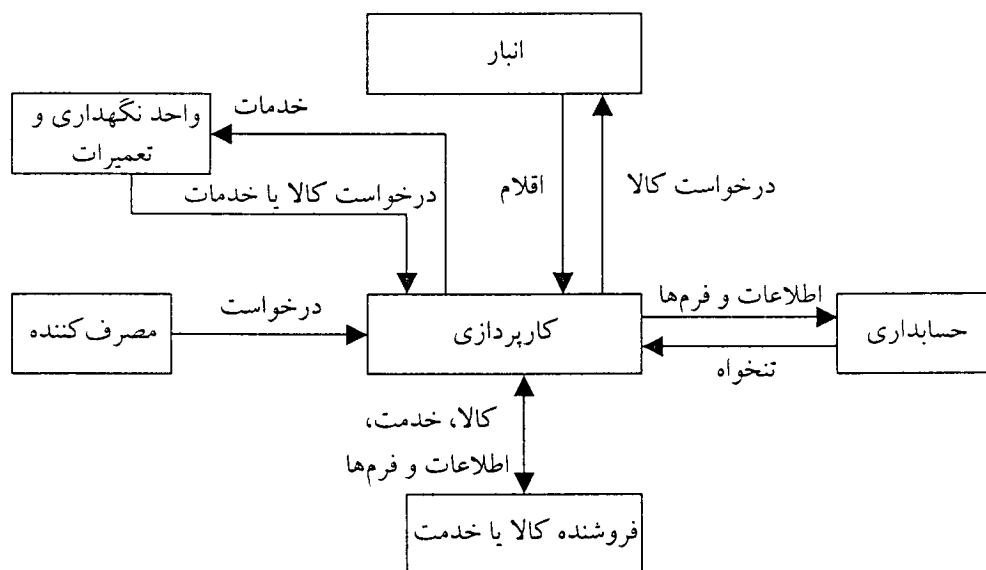
می‌شود و ممکن است قرارداد انجام خدمت با خدمت‌دهنده منعقد گردد (وزیری ۱۳۵۲، ۱۲).
 امور کاربردازی به نوعی با دیگر امور سازمان ارتباط دارد و شکل ۳۰ این واقعیت را
 نمایش می‌دهد (مهربان ۱۳۶۲، ۲۰):



شکل ۳۰

این ارتباط را می‌توان به صورت دقیق‌تر بر اساس آنچه که در فصل هجدهم آمد در شکل

۳۱ تشریح نمود:



شکل ۳۱

در تنظیم سیاست کلی و تعیین روش و اصول گردش کار کاربردازی باید به نکات زیر

توجه شود:

- (۱) تمرکز و عدم تمرکز خریدها
- (۲) تنظیم شرایط خریدهای داخلی و خارجی
- (۳) مقررات دولتی
- (۴) تعیین مشخصات و استاندارد نمودن احتیاجات و لوازمات
- (۵) تعیین و تشخیص اجناسی که مصرف عمومی و همگانی داشته و کالاهائی که مصرف

اختصاصی دارند.

(۶) روش برآورد و پیش‌بینی احتیاجات

در صورتی که تمام خریدهای سازمانی توسط یک واحد سازمانی انجام شود سیاست تمرکز خرید اعمال شده است. در سیستم عدم تمرکز خرید، تأمین و خریداری احتیاجات هر یک از واحدهای سازمان به تناسب احتیاج و میزان اعتبارات به عهده واحد اداری مربوط محول می‌گردد که مستقیماً در تهیه و تدارک احتیاجات خود اقدام نماید.

اتخاذ روش تمرکز در خریدها مستلزم وجود سازمانی توانا، مطلع و فعال می‌باشد به گونه‌ای که بتواند تمام احتیاجات دستگاه‌های تابعه سازمان را تهیه و تدارک نموده و به موقع خریداری کند. چنین سازمانی با نیروی انسانی متناسب و فعالیت لازم به سادگی مقدور نیست. علاوه بر این خاصیت انعطاف‌پذیری خریدها را که در روش غیرمتمرکز وجود دارد از بین می‌برد. با این حال تمرکز خرید دارای مزایای زیر است:

- (۱) استاندارد معین با مشخصات لازم برای اجناس مورد احتیاج سازمان‌ها به وجود می‌آید.
- (۲) تهیه مقدار زیادتر کالا شرایط معامله را تسهیل می‌کند و در تقلیل بهای خرید تأثیر دارد.
- (۳) تمرکز خریدها موجبات تقویت تخصص و مهارت کارکنان و متصدیان انجام معامله را فراهم خواهد ساخت و بروز این تخصص در سرعت و سهولت تهیه اجناس تأثیر خواهد داشت.

(۴) در سرمایه‌گذاری یا واگذاری اعتبار و تأمین بودجه صرفه‌جویی خواهد شد.

(۵) خرید به صورت متمرکز، موجب صرفه‌جویی نیروی انسانی می‌گردد.

(۶) کنترل موجودی در سیستم متمرکز بهتر و سریع‌تر انجام می‌شود.

(۷) سفارش کالا در مواقع مناسب انجام می‌گردد.

از طرفی خرید غیرمتمرکز دارای مزایای زیر است:

(۱) تهیه کالاهای اختصاصی و فنی با همکاری واحد ذی‌نفع بهتر و صحیح‌تر انجام می‌شود.

(۲) خرید با نیازمندی‌های واقعی هر واحد منطبق می‌گردد.

انتخاب یکی از دو سیستم متمرکز یا غیرمتمرکز با خط‌مشی و سیاست مدیریت هر سازمان و وظایف و اندازه آن ارتباط دارد.

خریدها را از جنبه دیگر می‌توان به خریدهای برنامه‌ریزی شده و خریدهای موردی یا اضطراری تقسیم‌بندی کرد.

خریدهای برنامه‌ریزی شده: معمولاً در آغاز هر سال بر اساس برنامه‌های پیش‌بینی شده انجام

می‌شود. در مؤسسات غیرانتفاعی مانند وزارتخانه‌ها و مؤسسات خدماتی برنامه خرید شامل کالاهای اساسی می‌باشد که با وظایف مستمر و دائمی مؤسسه ارتباط دارد.

خریدهای موردی یا اضطراری: بر اساس درخواست واحدها و طی تشریفات خاص صورت می‌گیرد. معمولاً این نوع خریدها بر حسب درخواست واحدهای مصرف‌کننده کالاهایی که لزوم تهیه آنها نیازی به برنامه سالانه ندارد انجام می‌گردد. این نوع خریدها از محل تنخواه گردان صورت می‌گیرد. هم‌چنین خرید از نظر قیمت به خریدهای جزئی، متوسط و عمده تقسیم‌بندی می‌شوند (امیرشاهی ۱۳۸۰، ۹-۱۱).

۱۹-۷- نتایج نهایی پروژه

سیستمی شامل نرم‌افزار رایانه‌ای، رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماها برای استانداردسازی و نظام‌مند نمودن امور مربوط به خرید شامل دریافت درخواست، اعمال مقررات خرید، انجام خرید، تحویل کالاها، امور مالی خرید و گزارش.

۱۹-۸- مراحل انجام پروژه

شماره مرحله	عنوان و شرح مرحله	شماره فعالیت	فعالیت‌های اصلی هر مرحله	زمان انجام (ماه)
۱	مطالعات اولیه	۱-۱	مطالعه اساتذمه، مأموریت و ساختار سازمان	۱
		۲-۱	تعیین اقلام و کالاهای مصرفی و غیرمصرفی سازمان و مشخصات آنها	۱
		۳-۱	تدوین سیاست‌های کاربرداری	۱
۲	طراحی	۱-۲	طراحی مفهومی و فیزیکی	۱
		۲-۲	تدوین رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماها برای سفارش خرید، انجام امور خرید، تحویل کالا و گزارش‌گیری و راهنماها	۱
		۳-۲	طراحی و تهیه نرم‌افزار	۳
۳	اجرا	۱-۳	آموزش سیستم به افراد مربوطه در سازمان	۱
		۲-۳	انجام فرایندهای سیستم	۱۰
		۳-۳	رفع مشکلات و مسائل	۸

۱۹-۹- زمانبندی انجام پروژه

زمان انجام (به ماه)																								شماره فعالیت
۲۴	۲۳	۲۲	۲۱	۲۰	۱۹	۱۸	۱۷	۱۶	۱۵	۱۴	۱۳	۱۲	۱۱	۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱	
																								۱-۱
																								۲-۱
																								۳-۱
																								۱-۲
																								۲-۲
																								۳-۲
																								۱-۳
																								۲-۳
																								۳-۳

فصل بیستم

طرح پیشنهادی

طراحی و اجرای سیستم بایگانی و دبیرخانه

۲۰-۱- عنوان پروژه

طراحی و اجرای سیستم بایگانی و دبیرخانه سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

۲۰-۲- شرح پروژه، هدف و ضرورت / اهمیت

در این پروژه یک سیستم اطلاعاتی - عملیاتی در شکل دستی - رایانه‌ای برای امور بایگانی و عملیات دبیرخانه سازمان طراحی و اجرا می‌شود. هدف این سیستم نظام‌مند ساختن، استانداردسازی و یکنواخت‌سازی امور بایگانی و دبیرخانه است. هر سازمان دولتی نیازمند واحد رسمی برای ثبت مکاتبات و تبادل نامه‌ها و دیگر اوراق و اسناد ارتباطی و حقوقی است. سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور علاوه بر اینکه یک سازمان دولتی است در جایگاهی قرار دارد که ناگزیر با اکثر سازمان‌های دولتی و خصوصی در ارتباط خواهد بود و حجم این ارتباطات و تبادلات نیازمند سیستمی مناسب است که توان پاسخگویی به عملیات مورد نیاز را داشته باشد.

۲۰-۳- تعریف واژه‌ها و اصطلاحات

اسناد و مدارک: منظور اسناد و مدارک اداری شامل نامه‌ها، بخشنامه‌ها، قراردادهای و غیره می‌باشد و اسناد و مدارک علمی و فنی را شامل نمی‌شود.

۲۰-۴- قلمرو و محدودیت‌ها

قلمرو سازمانی: سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

۲۰-۵- چارچوب، پشتوانه نظری و روش پژوهش

روش طراحی و اجرای فرایندها مبتنی بر متدولوژی ساخت یافته تحلیل و طراحی سیستم‌هاست.

۲۰-۶- مرور سابقه علمی موضوع (امیرشاهی ۱۳۸۰؛ حائری ۱۳۸۰ الف)

مکاتبات اداری، یکی از وسایل انتقال اطلاعات برای اجرای وظایف در هر سازمان است که در نهایت قسمت عمده آن به اسناد و مدارک با ارزش سازمان تبدیل می‌گردد. با توجه به اهمیت مکاتبات اداری و سهم بزرگ آن در پیش بردن هدف یا اهداف مورد نظر، لازم است به اصولی که رعایت آنها باعث گردش صحیح کار و افزایش کارایی می‌شود توجه شود.

در هر سازمان، واحدی به نام «دبیرخانه» یا «دفتر» وجود دارد که وظایف عمده آن عبارتند از:

- برقراری رابطه اداری سازمان متبوع با واحدهای داخلی و سایر سازمان‌ها از طریق تبادل اطلاعات.
- تهیه نامه‌های ساده‌ی اداری (مانند اعلام وصول‌ها)، نگاهداری و در دسترس قرار دادن مکاتبات و اسناد مورد نیاز.
- با توجه به این نکات، می‌توان به نقش مهم این واحد پی برده و با نقش سازنده آن در گردش صحیح کار سازمان، و همچنین تسهیل کار ارباب رجوع آشنایی پیدا کرد.
- گردش مکاتبات که بخشی از مدیریت اسناد است، شامل فعالیت‌های ایجاد، مراحل گردش، بایگانی مکاتبات و در نهایت امحاء اوراق غیرضروری می‌باشد.

۲۰-۶-۱- تعریف و وظایف دبیرخانه

دبیرخانه واحد سازمانی مشخصی است که اداره امور دفتری سازمان را بر اساس روش‌های تدوین شده و معین عهده‌دار گردیده و گردش مکاتبات و مراسلات اداری را انجام می‌دهد و مراقبت و نظارت بر حسن جریان گردش نامه‌های وارده و صادره را در داخل یا خارج از سازمان تقبل می‌نماید. وظایف دبیرخانه عبارتند از:

(۱) دریافت نامه‌های وارده

(۲) کنترل نامه‌های وارده

(۳) طبقه‌بندی نامه‌های وارده

- (۴) ثبت نامه‌های وارده و صادره
- (۵) ارجاع نامه‌های وارده
- (۶) پی‌گیری نامه‌های اداری
- (۷) پاسخگویی نامه‌های اداری
- (۸) ارسال نامه‌های صادره به مراجع مختلف
- (۹) حفظ و نگهداری اسناد و مدارک سازمانی
- (۱۰) پاسخگویی به مراجعان
- (۱۱) نگهداری آمار و ارقام مکاتبات سازمان و میزان فعالیت‌های مکاتبات سازمان‌ها
- (۱۲) هماهنگی برقراری مکاتبات سازمانی
- (۱۳) نظم و ترتیب در امور مکاتبات سازمانی

۲۰-۶-۲- تعریف مدیریت اسناد

مدیریت اسناد عبارت است از تهیه و تنظیم و اجرای برنامه لازم برای تسهیل، تسریع و دست یافتن به مکاتبات و اسناد و مدارک مورد نیاز از مرحله ایجاد نامه تا امحای اوراق زائد. به طور کلی مدیریت اسناد از پنج شعبه و یا شاخه به شرح زیر تشکیل شده است:

مدیریت ارسال و مراسلات

به مجموعه روش‌های عملیاتی که برای نگهداری، تنظیم و طبقه‌بندی اسناد و به منظور تسریع و تسهیل مراجعه به آنها صورت می‌گیرد گفته می‌شود. بدیهی است چنانچه بایگانی اسناد و مدارک یک سازمان بر مبنای صحیح و منطقی استوار نباشد، احتمالاً اقدامات و تصمیمات این سازمان نیز منطقی نخواهد بود.

مدیریت فرم‌ها

هرگاه فرم‌های مختلف در یک سازمان بر اساس اصول و ضوابط علمی ایجاد شده و مورد استفاده قرار گیرند، عملیات اجرایی به صورت یکنواخت (استاندارد) در تمام سطوح سازمانی جریان خواهد یافت. به طور خلاصه، هدف‌های اصلی مدیریت فرم‌ها به شرح زیر است:

- جلوگیری از ایجاد فرم‌های غیر لازم یا تکراری
- در هم آمیختن فرم‌های مشابه برای تشکیل فرم‌های جامع‌تر
- ایجاد و به کار بستن مشخصات یکنواخت و مطلوب برای جنس و رنگ و کاغذ و چاپ و تکثیر فرم‌ها برای استفاده از آنها.

مدیریت گزارش‌ها

یکی از وظایف عمده‌ی هر سازمان، جمع‌آوری اطلاعات است به طوری که مدیران در سطوح مختلف سازمان بتوانند با استفاده از آنها، تصمیمات صحیح اتخاذ کرده و اقدامات لازم را به عمل آورند و برنامه‌های آینده را تنظیم کنند. مشکل اساسی در این مورد این است که از میان انواع متعدد اطلاعات موجود کدام یک مورد نیاز خواهد بود. به کار گرفتن اصول مدیریت گزارش‌ها، این امکان را خواهد داد که این اطلاعات در حد مطلوب و کافی جمع‌آوری و نگهداری شوند.

مدیریت دستورالعمل‌ها

بطور اختصار، هدف از این شاخه از مدیریت اسناد ایجاد شیوه قابل اطمینان است که با استفاده از آن بتوان به کلیه اطلاعات مربوط به قوانین و مقررات و دستورهای موجود در هر مورد و موضوعی دست یافت.

مدیریت مکاتبات

- این شاخه از مدیریت اسناد با ایجاد یک برنامه صحیح، این هدف‌ها را تأمین می‌کند:
- اصلاح کیفیت نامه‌های اداری
 - ایجاد ضوابط و معیارهای صحیح برای مکاتبات اداری
 - به کار بردن روش‌های نو برای اداره توده‌های انبوه نامه‌ها
 - تسهیل نگارش اداری از طریق تهیه و توزیع مجموعه نامه‌های یکسان برای استفاده واحدهای مختلف سازمان

۲۰-۶-۳- جایگاه سازمانی و روشهای انجام کار امور دبیرخانه

فعالیت‌ها و نحوه انجام کار در واحدهای دبیرخانه سازمان‌های دولتی به اقتضای سیستم کار و نوع سازماندهی آنها متفاوت می‌باشد.

امور دفتری برخی از دستگاه‌های دولتی به صورت متمرکز و برخی نیمه متمرکز و نیز از نظر نقش، عنوان واحد سازمانی و جایگاه، به صور مختلف و در چند گروه می‌تواند قرار گیرد.

گروه اول: شامل وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی است که علاوه بر امور دفتری، ثبت و بایگانی، تهیه متن نامه‌ها و تکثیر امور ترجمه دستگاه را نیز به عهده دارد و تحت عنوان اداره دبیرخانه یا دفتر وزارتی زیر نظر وزیر یا قائم مقام یا معاون کل، امور محوله را به صورت متمرکز انجام می‌دهد. در برخی از دستگاه‌ها و سازمان‌ها، با توجه به وسعت عملیات واحد، دبیرخانه تحت عنوان

دفتر و یا واحد زیر نظر رئیس کل سازمان انجام وظیفه می کند.

گروه دوم: واحد دبیرخانه در این گونه سازمان ها در شاخه معاونت اداری و مالی در قلمرو اداره کل امور اداری و یا در واحد خدمات عمومی پیش بینی شده است.

گروه سوم: برخی از وزارتخانه ها و دستگاه های دولتی بر اساس نحوه سازماندهی و نقش معاونت ها و قلمرو ادارات کل، یک واحد دبیرخانه برای هر معاونت پیش بینی می کنند که اداره کل آن شاخه، امور دفتری و مکاتبات خود را از طریق معاونت انجام داده، و اینگونه دبیرخانه لزوماً ارتباط مستقیم با دبیرخانه بالاترین مقام نیز خواهد داشت.

به طور کلی، در امر سازماندهی واحد دبیرخانه هر دستگاه دولتی، علاوه بر عوامل مختلف از قبیل ماهیت کار، وظایف، کیفیت فعالیت ها و حیطه نظارت واحد و قلمرو آن، مسئولیت ها و میزان پراکندگی ساختمانها موجب خواهد گردید که از هر یک از سیستم های متمرکز و نیمه متمرکز استفاده گردد.

۲۰-۶-۴- تنوع پستهای سازمانی دبیرخانه

دبیرخانه های سازمانهای دولتی از نظر تنوع وظایف، کیفیت و کمیت و پست های مختلفی را نیاز خواهند داشت و در برخی از دبیرخانه ها، پاره ای از پستها به صورت ترکیبی است که چندین وظیفه را در بر می گیرد و در بعضی از دبیرخانه ها ماهیت و حجم وظایف در ساخت سازمانی آن نقش اساسی خواهد داشت.

نمونه هایی از پست های سازمانی یک واحد دبیرخانه به شرح زیر اعلام می گردد:

- رئیس دبیرخانه
- مسئول ثبت نامه ها در اندیکاتور
- مسئول مقابله نامه ها
- مسئول توزیع و ارجاع
- مسئول در دفتر اندکس
- مسئول پیگیری نامه ها
- نامه رسان

۲۰-۶-۵- تعریف بایگانی

بایگانی داری مفاهیم و معانی دوگانه ای به شرح زیر است:

(۱) بایگانی به مفهوم فن طبقه بندی، تنظیم و نگاهداری و حفاظت اسناد و مدارک، بر طبق

روش معینی به نحوی که در اسرع وقت و با کمال سهولت و با صرف حداقل هزینه، نیروی انسانی و وقت، بتوان به آن اسناد دست یافت.

(۲) بایگانی به معنای محل نگاه‌داری اسناد بر طبق ضوابط معین و علمی.

تعریف پرونده

پرونده مجموعه‌ای است از اسناد مربوط به یک موضوع مشخص و یا یک شخص خاص که با رعایت نظم و ترتیب و با رعایت حق تقدم در یک پوشه و یا کلاسور نگاه‌داری شده باشد. محتویات یک پرونده مبین آن موضوع و یا مشخصات یک فرد است.

تعریف طبقه‌بندی از نظر بایگانی

یکی از اساسی‌ترین مراحل بایگانی، طبقه‌بندی اسناد می‌باشد. طبقه‌بندی از نظر بایگانی عبارت است از تقسیم‌بندی اسناد به دسته‌هایی که حداقل میان آنها یک موضوع خاص و مشترک وجود داشته باشد. یک طبقه‌بندی منطقی و صحیح که اساس تشکیل پرونده است، باید دارای این خصوصیات باشد:

- (۱) اطمینان: طبقه‌بندی اسناد باید طوری پی‌ریزی شود که محل دقیق سند مشخص گردد.
- (۲) سرعت: طبقه‌بندی باید موجبات دست یافتن به اسناد مورد لزوم را در حداقل زمان فراهم سازد.
- (۳) سهولت: نحوه‌ی طبقه‌بندی باید به سهولت قابل فهم بوده و اجرای آن امکان‌پذیر باشد.
- (۴) قابلیت انعطاف: طبقه‌بندی باید طوری طرح‌ریزی شده باشد که با تغییرات احتمالی قابل انعطاف باشد.

برای نیل به نکات مذکور در فوق، رعایت موارد یاد شده در زیر الزامی است:

- باید در نظر داشت که در غالب موارد، هدف و منظور از تهیه نامه، تحت یک عنوان خلاصه شده و ملاک طبقه‌بندی قرار گیرد.
- مکاتباتی که درباره موضوع یا نام صورت می‌گیرد، بر حسب نام موضوع یا نام اشخاص تفکیک شده و هر یک در طبقه‌ای مجزا قرار داده شود.
- بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها، مقررات و هم‌چنین سایر اسناد مشابه، معمولاً در یک طبقه جداگانه قرار داده شوند.
- در مورد نامه‌هایی که موضوع آنها نامعلوم و پیچیده است، و تعیین طبقه آن به آسانی میسر نیست، از مسئولان مربوط که مسبوق به سابقه هستند باید کسب تکلیف گردد.

تعریف تنظیم اسناد

به منظم و مرتب کردن پرونده‌ها در هر یک از گروه‌های تعیین شده در طبقه‌بندی اسناد تنظیم اسناد گفته می‌شود. در تنظیم صحیح محتویات هر یک از پرونده‌ها نکات زیر باید مورد توجه قرار گیرد:

- جایگزینی صحیح محتویات پرونده‌ها به طوری که ارتباط منطقی بین عنوان پرونده و موضوع نامه وجود داشته باشد.
- در تنظیم محتویات داخلی پرونده تقدم و تأخر شماره و تاریخ اندیکاتور نامه مراعات شود.
- از هر نامه فقط یک نسخه در پرونده بایگانی شود و از نگهداری نسخ اضافی جداً جلوگیری گردد. در بعضی از سازمان‌ها به سبب اهمیت پیش‌نویس، آن را به پیوست نامه بایگانی می‌کنند.
- قطر جلد هر پرونده (به استثناء کلاسور) نباید از ۲ سانتیمتر و یا در حدود ۱۵۰ برگ تجاوز کند. در صورت افزایش برگ‌های هر پرونده از معیار تعیین شده، باید پرونده جدیدی تحت همان عنوان و با قید «جلد دوم» تشکیل داده و در کنار جلد اول قرار داد.
- در مواردی که نامه‌ای پیرو نامه دیگر باشد، نامه معطوف را باید پس از بررسی به آن پیوست کرد و در غیر این‌صورت به آخرین برگ پرونده اضافه گردد.

تعریف کد یا علامت رمز

کد، نشانه یا علامت رمز، عبارت است از تبدیل اسم و یا یک موضوع به یک علامت قراردادی. این علامت می‌تواند به صورت شماره یا حرف انتخاب شده باشد. کد به منزله علامت اختصاری طبقه‌بندی نیز محسوب می‌شود.

۲۰-۶-۶- اداره امور بایگانی

اداره امور بایگانی هر سازمان با استفاده از سه شیوه صورت می‌گیرد:

نظام متمرکز بایگانی: در این شیوه، کلیه امور بایگانی از قبیل طبقه‌بندی، کدگذاری، تنظیم و نگهداری پرونده‌ها در بایگانی مرکزی (بایگانی کل) صورت می‌گیرد و سایر واحدهای سازمان مجاز به داشتن بایگانی و نگهداری پرونده‌ها نخواهد بود. مزایای این شیوه عبارت است از:

- صرفه‌جویی در تعداد کارکنان بایگانی
- صرفه‌جویی در محل و وسایل بایگانی

- اعمال صحیح مدیریت و تقسیم کار به طور عادلانه بین کارکنان بایگانی
- جلوگیری از تشکیل پرونده‌های متعدد و مشابه.

نظام غیرمتمرکز: در این شیوه هر یک از واحدهای سازمانی دارای بایگانی مستقل بوده و پرونده‌های مربوط به خود را تنظیم و نگهداری می‌کنند. مزایای این شیوه عبارتند از:

- نزدیک بودن پرونده‌ها به استفاده‌کنندگان؛
- آشنا بودن اقدام‌کنندگان به عناوین پرونده‌ها؛
- احساس تعلق بیشتر بایگان به اداره خود و در نتیجه کارآیی بیشتر.

نظام پراکنده: در این شیوه هر یک از اقدام‌کنندگان موظف به نگهداری اسناد و مدارک و سوابق اداری خود می‌باشند. این شیوه مورد توجه و توصیه سازمانهای اداری نیست.

علاوه بر نظام‌های مذکور در فوق، در بعضی از مؤسسات از شیوه کنترل مرکزی برای بهبود اداره‌ی امور بایگانی استفاده می‌کنند، بدین گونه که معمولاً یک واحد سازمانی به طور نمونه «واحد تشکیلات و روشها» بر کلیه امور بایگانی از قبیل نحوه کدگذاری، انتخاب عناوین پرونده‌ها و راکد کردن پرونده‌ها نظارت می‌کند. نظارت مرکزی در سازمان‌هایی اعمال می‌شود که در آن سازمان، بایگانی‌های متعدد وجود داشته باشد.

۲۰-۷- نتایج نهایی پروژه

سیستمی شامل نرم‌افزار رایانه‌ای، رویه‌ها، دستورالعمل‌ها و راهنماها برای انجام امور بایگانی اسناد و مدارک و عملیات دبیرخانه.

۲۰-۸- مراحل انجام پروژه

شماره مرحله	عنوان و شرح مرحله	شماره فعالیت	فعالیت‌های اصلی هر مرحله	زمان انجام (ماه)
۱	مطالعات اولیه	۱-۱	تعیین نوع و حجم امر بایگانی و عملیات دبیرخانه	۱
		۲-۱	انتخاب نوع مناسب از سیستم بایگانی و دبیرخانه	۱
۲	طراحی	۱-۲	طراحی مفهومی و فیزیکی	۲
		۲-۲	تدوین رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماها	۱
		۳-۲	طراحی و تهیه نرم‌افزار	۳
۳	اجرا	۱-۳	آموزش سیستم به افراد مربوطه در سازمان	۱
		۲-۳	انجام فرایندهای سیستم	۱۰
		۳-۳	رفع مشکلات و مسائل	۸

۲۰-۹- زمانبندی انجام پروژه

زمان انجام (به ماه)																								شماره فعالیت
۲۴	۲۳	۲۲	۲۱	۲۰	۱۹	۱۸	۱۷	۱۶	۱۵	۱۴	۱۳	۱۲	۱۱	۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱	
																								۱-۱
																								۲-۱
																								۱-۲
																								۲-۲
																								۳-۲
																								۱-۳
																								۲-۳
																								۳-۳

فصل بیست و یکم

طرح پیشنهادی طراحی و اجرای سیستم خدمات کتابخانه و مرکز اسناد

۲۱-۱- عنوان پروژه

طراحی و اجرای سیستم کتابخانه و مرکز اسناد سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

۲۱-۲- شرح پروژه، هدف و ضرورت / اهمیت

ماهیت فعالیت اصلی سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور مطالعاتی و پژوهشی است. این نوع فعالیت نیازمند منابع علمی در شکل‌های کتاب، مقاله، گزارش‌های تخصصی و غیره است. هم‌چنین حاصل فعالیت مطالعاتی و پژوهشی علاوه بر نتایج استفاده شده، گزارش‌های مطالعه و پژوهش است. از طرف دیگر بخش‌های دیگر سازمان متناسب با فعالیت خود از منابع علمی و فنی مختلفی استفاده کرده و ممکن است نتایج کار آنها در قالب گزارش‌های فنی، فیلم، اسلاید، نقشه و غیره مستند شود. مجموع منابع و مدارک علمی و فنی استفاده شده و تولید شده در سازمان به اندازه‌ای است که بدون سازماندهی و نگهداری آن به روش علمی، استفاده از آنها به صورت مؤثر انجام نخواهد شد و به مرور زمان از بین رفته یا گم می‌شوند و سابقه‌ای از فعالیت‌های انجام شده باقی نخواهد ماند.

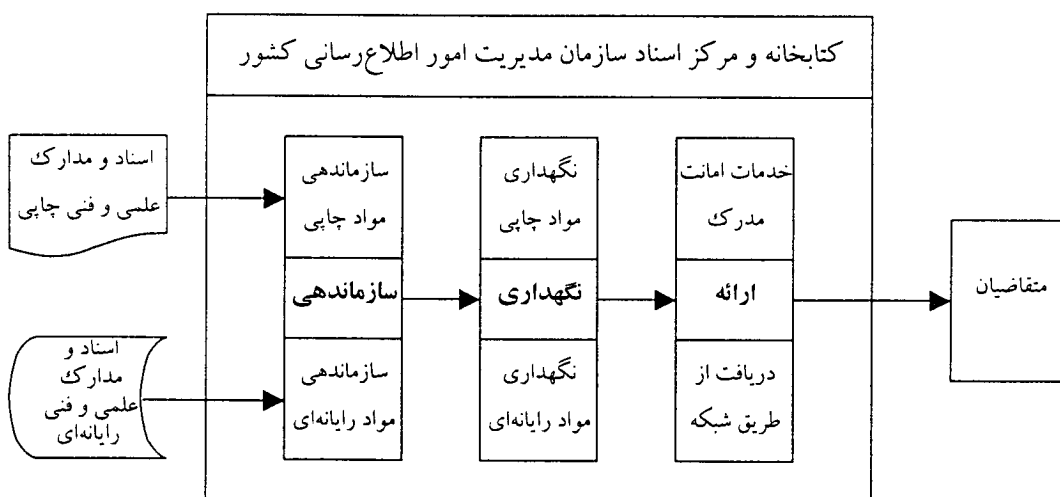
راهکار مؤثر برای سازماندهی و نگهداری تمامی منابع و مدارک علمی و فنی استفاده شده و تولید شده در سازمان، ایجاد یک واحد کتابخانه و مرکز اسناد است که مستقل از واحدهای استفاده‌کننده یا تولیدکننده منابع و مدارک، در چارچوب سیاست‌های از پیش تعیین‌شده و از طریق سیستم‌های طراحی شده نسخه یا نسخه‌هایی از آن منابع و مدارک را جمع‌آوری، سازماندهی

و نگهداری کرده و به متقاضیان ارائه دهد.

صرفنظر از مدیریت چنین واحدی که نیازمند انجام فعالیت‌های مدیریتی خاص خود است از جمله برنامه‌ریزی خدمات و توسعه، سیاستگذاری، این واحد در شروع کار نیازمند سیستم‌ها و فرایندهای از پیش طراحی شده‌ای است که امور سازماندهی، نگهداری و ارائه را به روش نظام‌مند و استاندارد شده اجرا کند.

در این پروژه جدای از مباحث مربوط به مدیریت عمومی، برنامه‌ریزی خدمات و توسعه و سیاستگذاری که به عهده سازمان و توسعه‌های آینده این واحد واگذاری می‌شود، تنها تمرکز بر فرایندهایی قرار می‌گیرد که امور سازماندهی، نگهداری و ارائه منابع و مدارک علمی و فنی را انجام دهند.

شکل ۳۲ شمایی کلی از این فرایندها، ارتباط و توالی آنها را نمایش می‌دهد.



شکل ۳۲

۲۱-۳- تعریف واژه‌ها و اصطلاحات

۲۱-۴- قلمرو و محدودیت‌ها

قلمرو سازمانی: سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

قلمرو فنی: تنها فرایندهای سازماندهی، نگهداری و امانت منابع و مدارک علمی و فنی در این پروژه طراحی و اجرا می‌شوند.

محدودیت: از آنجایی که سیاست‌های سازمان در خصوص دیگر فرایندها و ابعاد توسعه چنین واحدی تا پس از اجرای این پروژه دسترس‌پذیر نخواهند شد بنابراین تنها به بخش‌هایی پرداخته شده است که اساساً از فرایندهای مورد نیاز این واحد و سازمان به صورت کل تشخیص داده شده است.

۲۱-۵- چارچوب، پشتوانه نظری و روش پژوهش

اسناد و مدارک علمی و فنی سازمان برای استفاده دوباره و نگهداری سابقه سازمان نیازمند روشی برای دسترس پذیری مؤثر هستند و سازماندهی، روش علمی شناخته شده ایجاد دسترسی به اسناد و مدارک است.

روش طراحی و اجرای فرایندها مبتنی بر متدولوژی ساخت یافته تحلیل و طراحی سیستم‌هاست.

۲۱-۶- مرور سابقه علمی موضوع

فرایندهای مورد استفاده در یک کتابخانه در شکل منطقی منطبق بر مدل منطقی نظام اطلاعات ارائه شده در بخش ۱-۳ است که از بین فرایندهای آمده در آنجا، سازماندهی اطلاعات دست اول، ذخیره اطلاعات، بازیابی اطلاعات و اشاعه اطلاعات را شامل می‌شود.

۲۱-۷- نتایج نهایی پروژه

سیستمی شامل نرم افزار رایانه‌ای، رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماها برای سازماندهی و نگهداری انواع مدارک و اسناد علمی و فنی استفاده شده و تولید شده در سازمان و ارائه آنها به متقاضیان

۲۱-۸- مراحل انجام پروژه

شماره مرحله	عنوان و شرح مرحله	شماره فعالیت	فعالیت‌های اصلی هر مرحله	زمان انجام (ماه)
۱	شناسایی مدارک و اسناد	۱-۱	تعیین بخش‌های مختلف سازمان که مدارک و اسناد علمی و فنی استفاده یا تولید می‌کنند	۱
		۲-۱	تعیین مشخصات مدارک و اسناد مورد استفاده یا تولیدی	۱
۲	طراحی	۱-۲	طراحی مفهومی و فیزیکی	۲
		۲-۲	تدوین رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماها	۲
		۳-۲	طراحی و تهیه نرم افزار	۳
		۱-۳	آموزش فرایندها به افراد مربوطه در سازمان	۱
۳	اجرا	۲-۳	اجرای فرایندها	۱۰
		۳-۳	رفع مشکلات و مسائل	۸

۲۱-۹- زمانبندی انجام پروژه

زمان انجام (به ماه)																								شماره فعالیت
۲۴	۲۳	۲۲	۲۱	۲۰	۱۹	۱۸	۱۷	۱۶	۱۵	۱۴	۱۳	۱۲	۱۱	۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱	
																								۱-۱
																								۲-۱
																								۱-۲
																								۲-۲
																								۳-۲
																								۱-۳
																								۲-۳
																								۳-۳

فصل بیست و دوم

طرح پیشنهادی

طراحی و اجرای سیستم اموال

۲۲-۱- عنوان پروژه

طراحی و اجرای سیستم اموال برای سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

۲۲-۲- شرح پروژه، هدف، ضرورت / اهمیت

هدف از این پروژه، دستیابی به روشی نظام‌مند و بهره‌ور برای اجرای عملیات مربوط به حفظ و حراست از اموال سازمان و انعکاس اطلاعات لازم برابر مقررات به مراجع قانونی مربوطه است. در اجرای این پروژه بر اساس مفاد قانون محاسبات عمومی کشور و با توجه به آیین‌نامه اموال دولتی، سیستمی مناسب شامل دستورالعمل‌ها، رویه‌ها و فرم‌های استاندارد طراحی می‌شود تا علاوه بر پاسخگویی در برابر الزامات قانونی، مدیریت سازمان را در خصوص مدیریت اموال که بر اساس آمار، درصد بالایی از سرمایه اکثر سازمانها را شامل می‌شوند یاری رساند.

۲۲-۳- تعریف واژه‌ها و اصطلاحات (امیرشاهی ۱۳۷۷، ۳-۵؛ اقوامی و باباجانی ۱۳۷۳،

(۴۴۵)

مال: چیزی که قابل تملک، مبادله و ارزش باشد اصطلاحاً مال گفته می‌شود.
ذیحساب: مأموری است که به موجب حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی، به منظور اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه‌ها یا مؤسسات و شرکتهای دولتی به این سمت منصوب می‌شود.

امین اموال: مأموری است از بین مستخدمان واجد صلاحیت و امانت دار که با حکم سازمان

مربوطه و با موافقت ذیحساب به این سمت منصوب می‌گردد و مسئولیت حراست و تحویل و تنظیم حسابهای اموال و اوراقی که در حکم وجه نقد است و کالاهای تحت ابوابجمعی به عهده او واگذار می‌شود.

اموال غیرمنقول: اموالی که غیرقابل حمل و انتقال باشد. به نحوی که حمل و جابجایی آن موجب خرابی آن مال گردد، اموال غیرمنقول نامیده می‌شود.

اموال منقول: اموالی که نقل آن از محلی به محل دیگر بدون اینکه لطمه‌ای به آن وارد آید امکان‌پذیر باشد، در ردیف اموال منقول قرار می‌گیرد.

اموال منقول به دو دسته تقسیم می‌شوند:

(۱) اموال مصرفی: شامل اموالی است که بر اثر استفاده جزئی یا کلی از بین می‌روند.

(۲) اموال غیرمصرفی: شامل اموالی است که بدون تغییر محسوس و از دست دادن مشخصات اصلی بتوان آن را مکرر مورد استفاده قرار داد.

۲۲-۴- قلمرو و محدودیت‌ها

قلمرو سازمانی: سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی کشور

محدودیت: در رابطه با سیستم اموال، رعایت آیین‌نامه اموال دولتی و فصل پنجم قانون محاسبات عمومی کشور الزامی است.

۲۲-۵- چارچوب، پشتوانه نظری و روش پژوهش

در این پروژه ضمن مطالعه سوابق و مقررات الزام‌آور در خصوص اموال دولتی، با روش تحلیل منطقی و بر اساس انتظارات از سیستم اموال، به طراحی سیستمی مناسب و بهره‌ور که پاسخگویی نیاز سازمان و مقررات مربوطه باشد می‌پردازیم. متدولوژی انجام پروژه منطبق بر روش‌های ساخت‌یافته تحلیل و طراحی سیستم می‌باشد.

۲۲-۶- مرور سابقه علمی موضوع

سیستم اموال یک سیستم اطلاعاتی و عملیاتی است که متمرکز بر امور مربوط به اموال می‌شود.

امور اموال سازمان ممکن است به عهده کارپردازی یا فردی گذارده شود و یا واحد سازمانی مستقلی زیر نظر مدیر اداری یا مالی عهده‌دار ثبت اموال منقول و غیر منقول و تنظیم فهرست دارائی سازمان باشد و برای نگهداری حساب اموال اقدام کند (وزیری ۱۳۵۲، ۱۰۲).

چارچوب کاری امور اموال یکسان است و تنوع آن تنها ناشی از مقررات دولتی خواهد بود. بنابراین در اینجا متمرکز بر مقررات حاکم بر امور اموال می‌شویم.

کلیه اموال وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی طبق ماده ۱۱۴ قانون محاسبات عمومی کشور، متعلق به دولت است و مسئولیت حفظ و حراست آن با وزارتخانه یا مؤسسه دولتی مربوطه است که مال را در اختیار دارد.

فصل پنجم قانون محاسبات عمومی کشور به اموال وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اختصاص دارد. در ماده ۱۱۱ قانون مذکور مقرر گردیده که منظور از اموال منقول در فصل پنجم این قانون، اموال منقول غیرمصرفی است و در ماده ۱۰۶ مقرر شده که نظارت و تمرکز بر حساب اموال سازمانهای دولتی با وزارت امور اقتصادی و دارایی است. نظارت این وزارتخانه از طریق شبکه ذیحسابی که در سازمانهای دولتی مستقر هستند انجام می‌گیرد. در بند ۴ ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی کشور، یکی از وظایف ذیحساب‌ها نگهداری حساب اموال دولتی و نظارت بر اموال مذکور اعلام شده است (اقوامی و باباجانی ۱۳۷۳، ۴۴۵). فعالیتهای اجرایی مربوط به حفظ و حراست اموال و تنظیم حسابهای اموال در سازمانهای دولتی نیز بر عهده امین اموال گذاشته می‌شود. اهم وظایف امین اموال عبارتست از:

- اختصاص شماره برچسب به اموال غیرمصرفی
 - تنظیم و نگهداری حساب اموال، صورت حساب اموال رسیده و فرستاده
 - ثبت مشخصات اموال در دفاتر مربوطه
 - صورت برداری از اموال هر اطاق و تحویل آن به مسئول واحد مربوط
- پس شبکه نظارت بر اموال دولتی به ترتیب از پایین‌ترین رده تا بالاترین رده به شرح زیر خواهد بود:

(۱) امین اموال که نظارت مستقیم بر اموال را بر عهده دارد.

(۲) ذیحساب از طریق نظارت بر وظایف امین اموال، کنترل اموال را در یک مؤسسه دولتی بر عهده دارد.

(۳) وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز از طریق دریافت و تمرکز بر حساب اموال و برقراری یک مکانیزم صحیح کنترل می‌تواند نظارت موضوع ماده ۱۰۶ قانون محاسبات عمومی را اعمال نماید.

انتقال بلاعوض اموال منقول از یک وزارتخانه یا مؤسسه دولتی به وزارتخانه یا مؤسسه دولتی دیگر و یا شرکت دولتی که صد در صد سهام آن متعلق به دولت باشد و بالعکس برابر

مقررات امکان پذیر است.

برابر ماده ۱۱۰ قانون محاسبات عمومی کشور، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌توانند اموال منقول خود را به طور امانی در اختیار وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی و همچنین نهادهای عمومی غیردولتی قرار دهند. در این حالت، سازمان تحویل گیرنده مال، مسئول حفظ و حراست و نگهداری حساب اموال مربوطه خواهد بود و پس از رفع نیاز، بایستی عین اموال را به سازمان تحویل دهنده اعاده نماید. در هر صورت وزارت امور اقتصادی و دارایی باید از جریان امر مطلع گردد.

فروش اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که اسقاط شده و یا مازاد بر نیاز تشخیص داده شود و مورد نیاز سایر وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی نباشد با رعایت مقررات مربوطه بلامانع خواهد بود و درآمد حاصل از فروش آنها به حساب درآمد عمومی کشور منظور خواهد شد.

برای کلیه اموال که بهای تمام شده آنها قابل توجه بوده و ارزش نگهداری حساب اموالی داشته باشند، کارت شناسایی اموال باید تهیه شود و کلیه مشخصات مربوطه در آن ثبت گردد. کارت شناسایی اموال معمولاً حاوی اطلاعات مربوط به زمان خرید، عمر مفید و مدارک و اسناد مالکیت به علاوه مشخصات فیزیکی مال است.

نحوه نگهداری حساب اموال منقول و غیرمنقول، تابع آیین نامه اموال دولتی بوده و منحصراً مشخصات اموال منقول غیرمصرفی و غیرمنقول واحدها در دفاتر و فرم‌هایی که بدین منظور طراحی شده است، ثبت می‌شود.

وضعیت اموال منقول غیرمصرفی و غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، طبق مفاد آیین نامه اموال دولتی و همچنین تغییرات آن در صورتحساب‌های جداگانه ای منعکس و در موعدهای مشخص به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال می‌گردد.

لازم به توجه است که صورتحساب اموال، جدا از سیستم حسابداری مورد عمل وزارتخانه یا موسسه دولتی تهیه می‌گردد و اصولاً ارتباطی با سایر صورتحساب‌های مربوط به حساب‌های مستقل دستگاه‌های مذکور ندارد و صرفاً از دفاتر اموال استخراج می‌گردد.

اموال منقول غیرمصرفی و اموال غیرمنقول با توجه به ماهیت آنها طبقه‌بندی و به طبقات مختلفی تقسیم گردیده است. برای هر یک از طبقات اموال، فرم‌های خاصی طراحی و بر اساس آیین نامه اموال دولتی، از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی، جهت ثبت مشخصات اموال، به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ابلاغ گردیده است. واحدهای مذکور علاوه بر ثبت مشخصات

کامل اموال در دفاتر و فرم‌های مورد بحث، با چسباندن بر چسب اموال بر روی هر یک از اموال منقول، بر این اموال نظارت و کنترل می‌نمایند.

به منظور کنترل اموال منقول و تطبیق آنها با دفاتر اموال، سازمان‌های دولتی باید حداقل سالی یک بار نسبت به موجودی گیری عینی اموال منقول اقدام نمایند. در این خصوص، همه اموال منقول در بخش‌های مختلف سازمان دولتی مورد شمارش قرار می‌گیرد. موجودی گیری عینی ادواری، علاوه بر آنکه اشتباهات احتمالی و کسری‌ها را روشن می‌کند، این فرصت را نیز به وجود خواهد آورد تا شرایط فیزیکی اموال، مورد بررسی قرار گرفته و در صورت نیاز به تعمیر و یا جایگزین کردن، اقدامات لازم صورت پذیرد.

از آنجا که مسئولیت حفظ و حراست اموال منقول هر بخش، با مسئولین آن بخش‌ها خواهد بود بنابراین هر گونه نقل و انتقال اموال منقول باید با هماهنگی قبلی با امین اموال سازمان صورت گیرد. هر گونه انتقال اموال منقول از یک بخش به بخش دیگر در صورتیکه بدون هماهنگی قبلی با امین اموال صورت گیرد، در زمان موجودی گیری عینی به علت عدم تطبیق موجودی دفاتر با اموال موجود در هر بخش، گزارش شده و تصحیح خواهد شد.

۲۲-۷- نتایج نهایی پروژه

سیستمی شامل نرم‌افزار رایانه‌ای، رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماها برای اجرای کلیه عملیات مربوط به کنترل اموال، ثبت اطلاعات اموال، تنظیم حساب اموال، ... به صورت نظام‌مند.

۲۲-۸- مراحل انجام پروژه

شماره مرحله	عنوان و شرح مرحله	شماره فعالیت	فعالیت‌های اصلی هر مرحله	زمان انجام (ماه)
۱	مطالعات اولیه	۱-۱	مطالعه اساسنامه، مأموریت، و ساختار سازمان	۱
		۲-۱	تعیین اموال سازمان	۱
۲	طراحی	۱-۲	طراحی مفهومی و فیزیکی	۱
		۲-۲	تدوین رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و راهنماها برای کدگذاری اموال، تنظیم و نگهداری حساب اموال، شمارش و موجودی گیری اموال منقول، تنظیم کارت مشخصات اموال، فروش اموال مازاد با استفاقی، انتقال اموال به سایر سازمانها و جابجایی اموال در سازمان	۱
		۳-۲	طراحی و تهیه نرم‌افزار	۳
۳	اجرا	۱-۳	آموزش سیستم به افراد مربوطه در سازمان (از جمله امین اموال)	۱
		۲-۳	اجرای فرایندهای سیستم	۱۰
		۳-۳	رفع مشکلات و مسائل	۸

۲۲- ۹- زمانبندی انجام پروژه

زمان انجام (به ماه)																								شماره فعالیت
۲۴	۲۳	۲۲	۲۱	۲۰	۱۹	۱۸	۱۷	۱۶	۱۵	۱۴	۱۳	۱۲	۱۱	۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱	
																								۱-۱
																								۲-۱
																								۱-۲
																								۲-۲
																								۳-۲
																								۱-۳
																								۲-۳
																								۳-۳

فصل بیست و سوم

طرح پیشنهادی طراحی و اجرای

سیستم گزارش‌های مدیریت

۲۳-۱- عنوان پروژه

طراحی و اجرای سیستم گزارش‌های مدیریت برای سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی

کشور

۲۳-۲- شرح پروژه، هدف، ضرورت / اهمیت

در این پروژه یک سیستم اطلاعاتی طراحی و اجرا می‌شود که می‌تواند با جمع‌آوری اطلاعات از حوزه‌های صف و ستاد سازمان، گزارش‌هایی مناسب سطوح مختلف مدیریت سازمان تولید و عرضه کند. این سیستم اطلاعاتی در دسته سیستم‌های اطلاعات مدیریت قرار می‌گیرد.

این سیستم با توجه به سطح فناوری اطلاعات استفاده شده در سیستم‌های سازمان، به صورت رایانه‌ای انجام می‌شود. این سیستم مبنایی برای یکپارچه‌سازی سیستم‌های اطلاعاتی سازمان ارائه می‌دهد و ساختار پایگاه اطلاعات سازمان را شکل می‌دهد.

هدف سیستم گزارش‌های مدیریت ارائه گزارش‌های از پیش طراحی شده از حوزه‌های مختلف سازمان به مدیریت سطوح مختلف است. این سیستم به مدیران سازمان کمک خواهد کرد تا بدون درگیر شدن در انبوهی از اطلاعات و بر اساس چارچوب اطلاعاتی مشخص شده (گزارش‌ها) از عملکرد واحدها و حوزه‌های مختلف سازمان آگاه شوند و از گزارش‌های ارائه شده در این سیستم برای تحلیل و تصمیم‌گیری استفاده کنند.

۲۳-۳- تعریف واژه‌ها و اصطلاحات

واژه یا اصطلاح خاصی استفاده نشده است.

۲۳-۴- قلمرو و محدودیت‌ها

قلمرو سازمانی: اگر چه در سیستم‌های اطلاعات مدیریت، اطلاعات محیط سازمان نیز با اهمیت است اما با توجه به اینکه سازمان مدیریت امور اطلاع‌رسانی ایجاد نشده است، دارای محیط مشخص و قابل درکی نیست. بنابراین به اطلاعات درون سازمان که از طریق دیگر سیستم‌های پیشنهادی قابل دریافت است محدود می‌شود.

قلمرو فنی: این سیستم تنها گزارش‌های از پیش طراحی شده‌ای ارائه می‌کند که دارای هیچ‌گونه تحلیلی نبوده و هیچ مدل تحلیلی یا تصمیم‌گیری در تولید آنها استفاده نمی‌شود. این محدودیت یا قلمرو بدین دلیل است که حوزه عملکرد کل سازمان (محیط، وظایف رسمی) به صورت کامل روشن نیستند تا انواع دیگر گزارش را برای آنها پیش‌بینی کرد. گزارش‌ها شامل اطلاعات کلان عملکرد بوده و جزئیات عملکرد را ارائه نمی‌کنند بلکه جزئیات عملکرد از هر یک سیستم‌های سازمان به صورت مستقل قابل دریافت است.

۲۳-۵- چارچوب، پشتوانه نظری و روش پژوهش

انجام وظایف مدیریت سازمان بدون داشتن اطلاعات کافی از ابعاد مختلف سازمان و محیط آن امکان‌پذیر نخواهد بود. سیستم‌های اطلاعات پشتیبان مدیریت به این نیاز پاسخ می‌دهد و سیستم اطلاعات مدیریت، شکل علمی و کلاسیک این گونه سیستم‌های اطلاعات است. روش پژوهش و انجام پروژه مبتنی بر روش تحلیل و طراحی ساخت‌یافته سیستم‌های اطلاعات خواهد بود.

۲۳-۶- مرور سابقه علمی موضوع

سیستم اطلاعات مدیریت پس از تکامل تدریجی در طول پنج دهه اخیر دیگر دارای تعریف، مفهوم، شکل و قالب تقریباً مشخص و پذیرفته شده‌ای است و آنچه در حال توسعه است بیشتر شامل فناوری پیاده‌سازی، مدل‌های تصمیم‌گیری و سیستم‌های پشتیبان تصمیم‌گیری و خبره هستند.

در اینجا ما مفاهیم کلی سیستم اطلاعات مدیریت را به گونه‌ای مرور می‌کنیم که چارچوب سیستم‌های گزارش مدیریت برای سازمان را روشن کند.

۲۳-۶-۱- تعریف سیستم اطلاعات مدیریت

سیستم اطلاعات مدیریت سیستمی یکپارچه متشکل از کاربر و ماشین برای ارائه اطلاعات

در پشتیبانی از عملیات، مدیریت و تصمیم‌گیری در سازمان است. این سیستم از نرم‌افزار و سخت‌افزار رایانه‌ای، راهنماها و دستورالعمل‌ها، مدل‌هایی برای تحلیل، برنامه‌ریزی، کنترل و تصمیم‌گیری و یک پایگاه اطلاعات بهره می‌گیرد (دیویس و اولسون ۱۹۸۵، ۶). سیستم اطلاعات مدیریت سیستمی است که داده‌های محیطی را جمع‌آوری و داده‌های تبادلات و عملیات سازمانی را ثبت می‌کند و سپس آنها را فیلتر، سازمان‌دهی و انتخاب کرده و به عنوان اطلاعات به مدیران ارائه می‌نماید و ابزاری برای مدیران فراهم می‌آورد که اطلاعات مورد نیاز خود را تولید نمایند (موردیک و مانسون ۱۹۸۶، ۶).

سیستم اطلاعات مدیریت سیستمی یکپارچه، رایانه‌ای و کاربر-ماشین است که اطلاعات لازم برای حمایت از عملیات و تصمیم‌گیری فراهم می‌کند. عناصر اصلی این سیستم عبارتند از: (۱) سیستمی یکپارچه برای خدمت به تعداد زیادی کاربر، (۲) سیستمی رایانه‌ای که تعدادی نرم‌افزار اطلاعاتی را از طریق یک پایگاه اطلاعات به هم مرتبط می‌کند، (۳) رابط کاربر-ماشین که به جستجوهای فوری و موقتی پاسخ می‌دهد، (۴) ارائه اطلاعات به تمام سطوح مدیریتی و (۵) پشتیبانی از عملیات و تصمیم‌گیری (آواد ۱۹۸۸، ۵).

۲۳-۶-۲- مفهوم سیستم اطلاعات مدیریت

سیستم اطلاعات مدیریت سازمان یک چیز متمایز و جدا از دیگر سیستم‌های اطلاعات نیست بلکه چارچوبی کلی ارائه می‌کند که دیگر سیستم‌های اطلاعات بر مبنای آن با یکدیگر همخوان می‌شوند. در طول زمان مشخص شد که مفهوم پیاده‌سازی یک سیستم کاملاً یکپارچه واحد بسیار مشکل است. واقعیت این است که یک سیستم یکپارچه، به معنی یک ساختار واحد و همگن نیست بلکه بدین معنی است که اجزاء آن منطبق بر یک طرح کلی هستند. اکنون سیستم اطلاعات مدیریت به منزله فدراسیونی از زیرسیستم‌ها در نظر گرفته می‌شوند که در صورت نیاز طراحی و اجرا می‌شوند اما منطبق بر طرح کلی، استانداردها و رویه‌های سیستم اطلاعات مدیریت هستند. بنابراین به جای یک سیستم اطلاعات مدیریت واحد و کلی، سازمان می‌تواند تعداد زیادی سیستم اطلاعات مرتبط داشته باشد که نیازهای مدیریتی را در سطوح مختلف به شکل‌های مختلف تأمین می‌کنند. تجربه نشان می‌دهد که یک سیستم کاملاً یکپارچه غیر ممکن است. عوامل زیادی وجود دارند که باید همزمان و توأم در نظر گرفته شوند و نگهداری چنین سیستمی مشکل است.

به همین دلیل، سیستم‌های اطلاعات مدیریت بیشتر به صورت بخش بخش طراحی می‌شوند و یکپارچه‌سازی تنها در مواردی که ضروری باشد اعمال می‌شود. به طور خلاصه سیستم‌های

اطلاعات مدیریت مبنایی برای یکپارچه‌سازی پردازش‌های اطلاعات سازمانی ارائه می‌دهند (دیویس و اولسون ۱۹۸۵، ۶-۸، ۱۰، ۲۸، ۵۳).

۲۳-۶-۳- نیاز به یک پایگاه اطلاعات

داده‌ها می‌بایست به گونه‌ای مدیریت شوند که قابل دسترسی برای پردازش بوده و کیفیت مناسب داشته باشند. مدیریت لازم باید از هر دو جنبه سخت‌افزار و سازمان صورت پذیرد. نرم‌افزار ایجاد و مدیریت یک پایگاه اطلاعات، یک سیستم مدیریت پایگاه اطلاعات است. هنگامی که یک سیستم مدیریت پایگاه اطلاعات وجود داشته باشد همه از داده‌هایی استفاده می‌کنند که تنها در یک محل ذخیره شده‌اند و یک عمل روزآمدسازی تمام موارد استفاده را روزآمد می‌کند. یکپارچه‌سازی چنین سیستمی نیازمند یک قدرت مرکزی برای پایگاه اطلاعات است. داده‌ها می‌توانند در یک کامپیوتر مرکزی ذخیره شوند یا بین چندین کامپیوتر پراکنده شوند (دیویس و اولسون ۱۹۸۵، ۹).

۲۳-۶-۴- مدل‌های تصمیم‌گیری در سیستم اطلاعات مدیریت

معمولاً تنها داده‌های خام یا حتی داده‌های خلاصه شده برای استفاده کافی نیستند. داده‌ها معمولاً باید پردازش شده و به شکلی ارائه شوند که به یک تصمیم اتخاذ شده منجر شوند. تحقق چنین امری نیازمند یک مدل تصمیم‌گیری است. مدل‌های تصمیم‌گیری می‌توانند در مراحل مختلف تصمیم‌گیری مورد استفاده واقع شوند. تعمیم یک سیستم اطلاعات مدیریت از جنبه تصمیم‌سازی، سیستم‌هایی مانند سیستم‌های پشتیبان تصمیم‌گیری و سیستم‌های خبره هستند (دیویس و اولسون ۱۹۸۵، ۹؛ آواد ۱۹۸۸، ۱۴).

۲۳-۶-۵- ابعاد طبقه‌بندی سیستم‌های اطلاعاتی مدیریت (دیویس و اولسون ۱۹۸۵، ۲۸-۴۴)

همه سیستم‌های اطلاعات مدیریت دارای قابلیت‌ها، ویژگی‌ها و مؤلفه‌های یکسان نیستند. در واقع سیستم‌های اطلاعات مدیریت دارای طیفی هستند که یک سر آن یک سیستم ساده گزارش‌گیری دستی و سر دیگر آن یک سیستم یکپارچه رایانه‌ای همراه با انواع گزارش‌ها و مدل‌های تصمیم‌گیری است. در اینجا به برخی از ابعاد طبقه‌بندی سیستم‌های اطلاعات مدیریت اشاره می‌شود.

مؤلفه‌های فیزیکی

سخت‌افزار (ورودی‌ها، خروجی‌ها، ذخیره‌سازی ثانویه، پردازشگرهای مرکزی، تبادلات)

نرم‌افزار (نرم‌افزار سیستم و نرم‌افزار کاربرد)

پایگاه اطلاعات (ساختار سخت‌افزاری - نرم‌افزاری حاوی داده‌ها)
رویه‌ها (دستورالعمل‌های کاربر، دستورالعمل‌های آماده‌سازی ورودی، دستورالعمل‌های عملیاتی
برای عملیات رایانه‌ای)
نیروی انسانی (اپراتور، تحلیل‌گر سیستم، برنامه‌نویس، تهیه‌کنندگان داده‌ها، مدیر سیستم
اطلاعات).

وظایف پردازش
پردازش تبادلات
نگهداری فایل‌های اصلی
تولید گزارش‌ها
پردازش جستجوها
پردازش نرم‌افزارهای پشتیبان

خروجی برای کاربران
مستندات یا صفحات رابط برای تبادل (اطلاعاتی، عملیاتی، جستجویی)
گزارش‌های از پیش طراحی شده
پاسخ‌های از پیش طراحی شده به جستجوها
گزارش‌های موقت و پاسخ به جستجوها
نتایج تعامل بین کاربر و ماشین

گزارش‌های از پیش طراحی شده: انواع گزارش یا جستجو
اطلاعات نمایانگر
اطلاعات مسئله‌یابی
اطلاعات برای اقدام
اطلاعات پشتیبان تصمیم

گزارش‌های از پیش طراحی شده: انواع انعکاس شرایط
وضعیت یا شرایط یک مقطع زمانی
آنچه که در طول یک دوره اتفاق افتاده است
ارائه نتایج تا به امروز و نمایش اثر آن تا انتهای دوره

پشتیبانی تصمیم

تصمیم‌های ساخت یافته قابل برنامه‌نویسی

تصمیم‌های ساخت نیافته و غیر قابل برنامه‌نویسی

سطح استفاده از اطلاعات

برنامه‌ریزی استراتژیک

کنترل مدیریت و برنامه‌ریزی تاکتیکی

برنامه‌ریزی و کنترل عملیاتی

اطلاعات مورد نیاز

سطح استفاده ویژگی اطلاعات	عملیاتی	تاکتیکی	استراتژیک
منبع	داخلی		خارجی
حوزه	خوب تعریف شده و محدود		خیلی وسیع
سطح گروه‌بندی	با جزئیات		تجمعی و کلی
افق زمانی	تاریخی		آینده
تداول	روزمره		قدیمی
صحت مورد نیاز	بالا		پائین
میزان استفاده	خیلی زیاد		کم

۲۳-۷- نتایج نهایی پروژه

سیستمی شامل جنبه‌های سخت‌افزاری، نرم‌افزاری، پایگاه اطلاعات و راهنماها که به جمع‌آوری، پردازش و تولید گزارش‌های از پیش طراحی شده و عرضه آن به سطوح مختلف مدیریت سازمان می‌پردازد.

۲۳-۸- مراحل انجام پروژه

شماره مرحله	عنوان و شرح مرحله	شماره فعالیت	فعالیت های اصلی هر مرحله	زمان انجام (ماه)
۱	مطالعات اولیه	۱-۱	شناسایی سیستم های اجرا شده سازمان	۱
		۲-۱	مستندسازی خروجی سیستم ها	۱
۲	تعریف و تبیین اطلاعات مورد نیاز مدیریت	۱-۲	شناسایی و تبیین حوزه های عمل سازمان	۱
		۲-۲	تعریف و تبیین نیاز مدیران سطوح مختلف	۱
		۳-۲	بررسی قابلیت سیستم های اطلاعاتی - عملیاتی سازمان	۱
		۴-۲	تدوین اطلاعات مورد نیاز	۱
		۱-۳	تعریف چارچوب اطلاعاتی گزارش ها	۲
۳	طراحی مفهومی	۲-۳	طراحی گزارش ها	۲
		۱-۴	طراحی نرم افزار	۲
۴	طراحی فیزیکی	۲-۴	برنامه نویسی نرم افزار	۳
		۳-۴	تهیه رویه ها، دستورالعمل ها، فرم ها و راهنماها	۱
		۱-۵	آموزش به نیروی انسانی مربوطه	۱
۵	اجرا	۲-۵	اجرای فرایندهای سیستم	۱۰
		۳-۵	رفع مشکلات و مسائل	۸

۲۳-۹- زمانبندی انجام پروژه

زمان انجام (به ماه)																								شماره فعالیت
۲۴	۲۳	۲۲	۲۱	۲۰	۱۹	۱۸	۱۷	۱۶	۱۵	۱۴	۱۳	۱۲	۱۱	۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱	
																								۱-۱
																								۲-۱
																								۱-۲
																								۲-۲
																								۳-۲
																								۴-۲
																								۱-۳
																								۲-۳
																								۱-۴
																								۲-۴
																								۳-۴
																								۱-۵
																								۲-۵
																								۳-۵

پیوست الف

مبانی روش پژوهش

الف-۱-مقدمه

در این پیوست، مبانی، پشتوانه نظری و روش پژوهش تشریح می‌شود. بدین منظور مبحثی به نام مطالعه سیستم‌ها طرح می‌شود که شامل مباحث فلسفه، نظریه، متدولوژی و کاربرد سیستم‌هاست. سپس با تشریح پارادایم‌های اصلی پژوهش، پارادایم متناسب با پژوهش حاضر که مطالعه سیستمی یک سیستم پیچیده است انتخاب می‌گردد. این پارادایم، معماری سیستم‌هاست و در پایان این پیوست پارادایم معماری که روش پژوهش این مطالعه بر آن استوار است شرح داده می‌شود.

الف-۲-پیش زمینه (بنائی ۲۰۰۲)

نیمه دوم قرن بیستم، دوره تغییرات چشمگیری بود که بر تمام وجوه زندگی، تأثیر گذاشتند. ما در این دوران انتقال اجتماعی عمده از عصر ماشین صنعتی به عصر اطلاعات / دانش پسا صنعتی را تجربه می‌کنیم. این تغییرات و تبدیلات تفکر ما را از نو شکل می‌دهند و روشی که ما به خودمان می‌نگریم، سیستم‌هایی که ما بخشی از آنها هستیم، محیطی که در آن زندگی می‌کنیم و روشی که به جهان می‌نگریم را دوباره قالب‌بندی می‌کنند.

نوع نگاه به جهان مانند لنزی است که از طریق آن، چشم‌انداز زندگی را که واقعیت ما می‌شود درک می‌کنیم. آنهایی که از دورن لنز دوره قبل می‌نگرند واقعیت‌شان را خیلی متفاوت از آنهایی می‌بینند که از لنز ساخته شده در این دوره استفاده می‌کنند.

این «چشم‌انداز جهان»^۱ ابعاد زیادی دارد: اجتماعی - فرهنگی، اجتماعی - فنی، اجتماعی - اقتصادی، سازمانی، علمی و غیره. این ابعاد با یکدیگر تعامل دارند و بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند که نتیجه آن ظهور چشم‌انداز جدید از جهان است که خیلی متفاوت از چشم‌انداز عصر جامعه

^۱ world view

صنعتی است. این تغییر از یک دوره به دوره دیگر اغلب تغییر پارادایم^۱ نامیده می‌شود.

وقتی مرحله جدید در تکامل جامعه ظهور می‌کند استفاده از پارادایم قبلی، لنزهای قدیمی نگاه به جهان، موجب خلق مسائل روز افزونی می‌شود؛ برای مثال، سیستم‌های اجتماعی مانند سیستم‌های فعالیت آموزشی که هنوز بر مبنای طرحی از دوره گذشته عمل می‌کنند. این سیستم‌ها در یک بحران دائمی به سر می‌برند و نهایتاً منسوخ خواهند شد. اما این سیستم‌ها می‌توانند برای یک ذهنیت جدید مورد استفاده قرار گیرند و بر مبنای چشم‌انداز جدید عمل نمایند.

در طول چهار یا پنج دهه اخیر، ما با مسائل پیچیده و مهمی روبرو شده‌ایم که در سیستم‌های مرتبط با محیط‌های پویای متغیر لانه کرده‌اند. در پاسخ به این مسائل و کار با سیستم‌های مرتبط، یاد گرفته‌ایم که محدودیتهای چشم‌اندازها، روش‌ها و ابزارها و جهت‌گیری علمی سنتی را تشخیص دهیم.

مجموعه عقاید و باورهای دوره صنعتی ریشه در علوم کلاسیک دارد (و اغلب مرتبط با نیوتن است) که حدود ۳۰۰ سال پیش ظهور کرده‌اند. مطالعه منظم در طول ۳۰۰ سال گذشته، الهام گرفته از نگاه علمی کارترین - نیوتن به دنبال درک از طریق تفکیک چیزها و مطالعه هر یک از آنهاست. این روش نمی‌تواند به کلیت چیزها که از طریق ارتباط متقابل اجزاء موجودیت می‌یابند پی ببرد.

امروزه می‌دانیم که این روش واگشت‌گرا^۲ از تحلیل باید با روش سنتز و توسعه‌طلب^۳ تکمیل شود به گونه‌ای که بتواند به درک کل‌های بزرگتر و بزرگتر که سیستم مورد مطالعه در آنها قرار دارد دست یابد.

علم کلاسیک و سنتی مبتنی بر قطعیت جبرگرایی و اطمینان بر پیش‌گویی است. هرچند اصل عدم قطعیت هایزنبرگ و نسیت انیشتین انتظارات ما را برای پیش‌گویی از بین بردند، اصل عدم قطعیت به ما کمک کرد که بفهمیم که مشاهده گر نمی‌تواند جدای از چیزی باشد که مشاهده می‌شود. این واقعیت در فیزیک و علوم اجتماعی روشن است. جدول زیر تفاوت‌های اصلی بین جهت‌گیری‌های کلاسیک و سیستمی را نشان می‌دهد.

علت و معلول تک‌بعدی علوم سنتی برای بررسی خیلی از سیستم‌های پویای پیچیده دارای متغیرهای متعامل کافی نیست. اکنون می‌دانیم که در چنین سیستم‌هایی، پویایی، علت‌یابی

^۱ Paradigm shift

^۲ reductionist

واگشت‌گرایی: عقیده به اینکه رفتار بشری را می‌توان بر حسب رفتار حیوانات و سرانجام به قوانین مهارکننده رفتار ماده بیجان تحویل یا تعبیر کرد.

^۳ expansionist

چند گانه، متقابل و بازگشتی کار می کند.

ویژگی	چشم اندازهای علم کلاسیک	چشم اندازهای علم سیستمی
تمرکز بر	متغیرهای تکی، اجزاء، روابط خطی	تعاملات چند گانه/بویا، الگوهای از روابط، کل
نوع مطالعه	تحلیل، واگشت گرایی، موجودیت	سنتز، توسعه طلبی، ظهور چیزهای جدید، فرایند
استدلال	علت - معلول، جبر گرایی	غیر جبری، مقصود، معنی و مفهوم
قاعده	بی طرفی، مشاهده گر جداست	مشاهده گر جدا نیست و تأثیر دارد
هدف	پیش گوئی، هویت	درک فعالیت
کنترل	هدف مدار، بازخور منفی، تنظیم برای اشتباه	هدف مدار (تنظیم برای اشتباه)، بازخور مثبت، تغییر اهداف

علوم سنتی سیستم ها را اساساً بسته می دانستند که دارای تعاملات محدود و کنترل شده ای با محیط شان هستند. اما سیستم های زنده سیستم های باز بوده و دارای تعاملات زیادی با محیط هستند. سیستم های بسته با بازخور منطقی کنترل می شوند و روابط داخلی وضع موجود را حفظ می کنند در حالیکه سیستم های باز با بازخور مثبت کنترل می شوند و روابط خارجی اجازه رشد و تغییر را می دهد.

در سیستم های انسانی، درک بر پیش گوئی، مدیریت مسئله بر حل مسئله و جستجوی مقصود به عنوان شیوه تفکر و عمل بر جبر گرایی مقدم هستند.

علم کلاسیک پیچیدگی را بر مبنای اجزای چند گانه سیستم تعریف کرده اند در حالی که در علم سیستم ها آن را بر مبنای تعاملات چند گانه با محیط و تعاملات بین اجزاء با سیستم تعریف می کنند.

فناوری های تولید چیزها در مدیریت سیستم های بسته تولید «جهان چیزها»ی عصر ماشین خوب کار کرد. این نگاه مکانیستی / جبری در حال تغییر است. یاد گرفته ایم که چیزها را مدیریت کنیم و فناوری های مورد استفاده در سیستم های بسته نمی توانند برای «جهان پیچیدگی ها»ی ظهور یافته در عصر جدید استفاده شوند.

به دلیل تمام مطالبی که گفته شد روشن است که ما با واقعیتی روبرو هستیم که روشهای قدیمی تفکر و نگرش نمی توانند به هیچ وجه کار کنند. ما باید کاربرد تفکر سیستمی، مطالعه سیستم ها و استفاده از چشم انداز سیستم ها برای هر دو مطالعه و کاربرد سیستم ها انسانی را در نظر بگیریم. در جهان امروز روشهای خلق، سازماندهی و استفاده از اطلاعات و دانش، ضروریات فناوری های فکری هستند.

رسوخ این نوع مطالعه در تفکر ما، خود را در چشم انداز سیستم ها نشان می دهد. چشم انداز سیستم ها چشم انداز جهانی مبتنی بر مطالعه سیستم هاست.

مطالعه سیستم ها¹ خود یک سیستم است. به عنوان یک سیستم مفهومی، مطالعه سیستم ها

¹ Systems Inquiry

دارای چهار بعد مرتبط و سازگار است که به عنوان یک کل عمل می کنند. فلسفه سیستم‌ها^۱، نظریه سیستم‌ها^۲، متدولوژی سیستم‌ها^۳ و کاربرد سیستم‌ها^۴. مطالعه سیستم‌ها دو نوع مطالعه منظم دارد: مطالعه نتیجه مدار، دانش سیستم‌ها را تولید می کند و مطالعه تصمیم مدار آن، دانش سیستم‌ها را برای فرمولبندی و انتخاب روش‌های سیستم‌ها (که به شرایط جهان واقعی پاسخ می دهند) بکار می بندد.

الف-۳- مطالعه سیستم‌ها (بنائی ۲۰۰۲؛ بنائی ۱۹۹۶)

سیستم‌ها شامل چهار حوزه مرتبط از پژوهش منضبط^۵ است: نظریه سیستم‌ها، فلسفه سیستم‌ها، متدولوژی سیستم‌ها و کاربرد سیستم‌ها. در مقایسه با پارادیم تحلیلی، واگشت‌گرا و علیت خطی^۱ علم کلاسیک، فلسفه سیستم‌ها نوعی بازنگری در تفکر و تصویر جهان را مطرح می نماید که دارای ویژگی توسعه طلب، پویای غیرخطی، و شیوه سنتزی^۷ تفکر است. پژوهش علمی نظریه سیستم‌ها و توسعه نظریه‌ها سیستم‌ها در علوم مختلف یک نظریه عمومی سیستم‌ها را مطرح می نماید که شامل مجموعه‌ای از مفاهیم و اصول مرتبط بوده و در تمام سیستم‌ها بکار می رود. متدولوژی سیستم‌ها مجموعه‌ای از مدل‌ها، استراتژی‌ها، روش‌ها و ابزار ارائه می کند که ابزار لازم برای نظریه سیستم‌ها و فلسفه سیستم‌ها را در تحلیل، طراحی، توسعه و مدیریت سیستم‌های پیچیده فراهم می آورد.

الف-۳-۱- فلسفه سیستم‌ها

الف-۳-۱-۱- فلسفه یا پارادیم (هوسی و هوسی ۱۹۹۷، ۴۷-۷۵)

در این جا از این به بعد به جای واژه فلسفه از واژه پارادایم که واژه‌ای جاافتاده در مباحث روش پژوهش است استفاده می کنیم. واژه پارادایم به پیشرفت کار علمی مبتنی بر فلسفه‌ها و فرضیات افراد درباره جهان و طبیعت دانش اشاره دارد. پارادایم عبارتست از «مجموعه نگرش‌ها، ارزش‌ها، دستورالعمل‌ها، فنون و غیره که زمینه و چشم انداز عمومی پذیرفته شده یک رشته علمی را در زمان معین تشکیل می دهد» (هیوز ۱۳۷۷).

متأسفانه واژه پارادایم در پژوهش‌های آکادمیک با بی دقتی و مسامحه استفاده شده است و می تواند معنای متفاوتی نزد افراد متفاوت داشته باشد. برای کاهش این ابهام، سه سطح برای

^۱ Systems Philosophy

^۲ Systems theory

^۳ Systems methodology

^۴ Systems application

^۵ disciplined

^۶ linear-causal

^۷ synthetic mode

پارادایم مطرح شده است:

- (۱) در سطح فلسفی، برای انعکاس باورهای اساسی درباره جهان
 - (۲) در سطح اجتماعی، برای ارائه رهنمودهایی درباره چگونگی پژوهش
 - (۳) در سطح فنی، برای مشخص نمودن روشها و فنون مورد استفاده در پژوهش
- دو پارادایم اصلی پژوهش عبارتند از:

- (۱) اثبات گرایانه^۱ با معادل های کمی^۲، عین گرا^۳، علمی، آزمایشی و سستی
- (۲) پدیده شناسی^۴ با معادل های کیفی^۵، ذهن گرا^۶، انسان گرایانه^۷ و تفسیر گرا^۸

مشهورترین این عبارات، کمی و کیفی هستند. البته در هر دسته، ضرورتاً واژه های معادل قابل تعویض با یکدیگر نیستند. اگرچه به دو پارادایم اصلی اشاره می شود اما بهتر است که آنها را دو سر یک طیف از پارادایم ها در نظر بگیریم. با حرکت در طول طیف، ویژگیها و فرضیات یک پارادایم به تدریج حذف شده و ویژگیها و فرضیات پارادایم دیگر جانشین می شوند.

الف-۳-۱-۲- فرضیات پارادایم

ویژگی	پرسش	پارادایم کمی	پارادایم کیفی
هستی شناسی ^۹	طبیعت واقعیت چیست؟	واقعیت عینی و منفرد است، جدای از محقق است	واقعیت ذهنی است و از دید افراد متفاوت است
معرفت شناسی ^{۱۰}	رابطه محقق با موضوع مورد مطالعه چیست؟	محقق مستقل از آن چیزی است که مورد تحقیق قرار می گیرد	محقق با آن چیزی که مورد تحقیق قرار می گیرد تعامل دارد
ارزشی ^{۱۱}	نقش ارزش ها چیست؟	فارغ از ارزش و بی طرفانه	آمیخته با ارزش ها و سوگیرانه
بلاغی ^{۱۲}	زبان محقق چیست؟	رسمی، مبتنی بر تعاریف، نظر غیر شخصی، استفاده از واژه های کمی	غیر رسمی، شکل گیری تصمیم ها
روش شناختی ^{۱۳}	فرایند تحقیق چیست؟	فرایند استنتاجی، علت و معلول، طراحی ایستا، مقولات قبل از مطالعه تفکیک می شوند، فارغ از شرایط و اوضاع و احوال، تعمیم ها منجر به پیش گویی، توضیح و شناخت می شود، درست و معتبر از طریق اعتبار ^{۱۴} و پایایی ^{۱۵}	فرایند استقرایی، شکل گیری همزمان و مشترک عوامل، طراحی پیدایشی، مقولات در حین فرایند تحقیق مشخص می شود، وابسته به شرایط و اوضاع و احوال، الگوها و تئوری هایی برای درک و شناخت توسعه می یابد، درست و معتبر از طریق تأیید ^{۱۶}

- 1 Positivist
- 2 Quantitative
- 3 Objectivist
- 4 Phenomenological
- 5 Qualitative
- 6 Subjectivist
- 7 Humanistic
- 8 Interpretivist
- 9 ontology
- 10 epistemology
- 11 axiological
- 12 rhetorical
- 13 verification
- 14 validity
- 15 reliability
- 16 methodological

- در فرض هستی شناختی، شما باید تصمیم بگیرید که آیا جهان عینی و یک ماهیت خارجی نسبت به محقق است یا به صورت اجتماعی ساخته شده و فقط با مطالعه ادراک بشری فهمیده می‌شود.

- فرض معرفت‌شناسی، مرتبط با مطالعه دانش و آن چیزی است که ما به عنوان دانش معتبر می‌پذیریم. این فرض شامل مطالعه رابطه بین محقق و موضوع مورد پژوهش می‌گردد. اثبات‌گراها اعتقاد دارند که تنها پدیده‌هایی که قابل مشاهده و قابل اندازه‌گیری هستند می‌توانند بصورت معتبر دانش فرض شوند. از طرف دیگر، پدیده‌شناس‌ها تلاش می‌کنند که فاصله بین محقق و موضوع مورد پژوهش را به حداقل رسانند. آنها ممکن است در شکل‌های متفاوتی از مطالعات مشترک دخیل شوند. در پژوهش کمی، حقایق اعتقادات ما را محدود می‌کنند در حالی که در پژوهش کیفی، اعتقادات تعیین می‌کنند که چه چیزی باید واقعیت در نظر گرفته شدند.

- فرض ارزشی مرتبط با ارزش‌هاست. اثبات‌گراها خود را جدای از موضوع پژوهش می‌دانند. آنها علاقه‌مند به روابط چیزها هستند و اعتقاد دارند که این چیزها قبل از شروع پژوهش باید وجود داشته باشند. آنها اعتقاد دارند که چیزها با پژوهش آنها تأثیر نمی‌بینند و بعد از پژوهش هم وجود خواهند داشت. از طرف دیگر، پدیده‌شناس‌ها، فرض می‌کنند که محققین دارای ارزش‌هایی هستند که ممکن است قبلاً تصریح نشده باشند. این ارزش‌ها کمک می‌کنند که چه چیزهایی و چه تفاسیری به عنوان حقایق در نظر گرفته می‌شوند.

- فرض بلاغی به نحوه بیان مطالب نظر دارد. از جمله می‌توان به مجهول یا معلوم بودن افعال در گزارش اشاره کرد.

- فرض روش‌شناختی مرتبط با فرایند پژوهش است. وقتی شما پارادایم خود را انتخاب کنید خواهید دید که تا حد زیادی روش‌شناسی شما انتخاب شده است.

پایایی و اعتبار معیارهایی در سنجش فرایند پژوهش هستند. در اندازه‌گیری یک میله آهنی توسط یک خط‌کش، اگر در هر بار اندازه‌گیری، یک عدد یکسان خوانده شود گفته می‌شود که این اندازه‌گیری پایاست. اما اگر شرایط اندازه‌گیری در دفعات مختلف را تغییر دهیم (مثلاً تغییر دمای هوا به اندازه قابل ملاحظه و تأثیرگذار) آنگاه یک عدد یکسان خوانده نمی‌شود و گفته می‌شود که این فرایند پایا نیست. همانطور که ملاحظه می‌شود پایایی متأثر از شرایط حاکم بر پژوهش است.

در پارادایم پدیده‌شناسی، پایایی به مشاهدات و تفاسیر یکسان در شرایط متفاوت یا محققین

متفاوت مربوط می‌شود. در اندازه‌گیری میله آهنی، اگر خط‌کش به‌صورت دقیق و منطبق بر استانداردهای موجود درجه‌بندی نشده باشد صرف‌نظر از پایایی، اندازه‌گیری دارای اعتبار نخواهد بود. اعتبار متأثر از روش پژوهش است. در پارادایم پدیده‌شناسی، اعتبار در حالت کلی خیلی بالا است زیرا محقق سعی در شناخت کامل پدیده مورد پژوهش داشته و با به دست آوردن اطلاعات کافی و مرتبط، تحلیل درستی از پدیده انجام می‌دهد که در نتیجه اعتبار نتایج هم بالا خواهد بود.

الف-۳-۱-۳- پارادایم سیستم‌ها

پارادایم سیستم‌ها مربوط به یک نگاه سیستمی به جهان و توضیح تفکر سیستمی به‌عنوان رویکردی به مسائل نظری و عملی است. پارادایم سیستم‌ها به دنبال کشف عمومی‌ترین فرضیاتی است که در همه پژوهش‌های مربوط به سیستم‌ها موجود است. مجموعه این فرضیات موجب انسجام و همخوانی داخلی مطالعه سیستم‌ها می‌شود. به‌صورت کلی، وجود فلسفی در دو جهت مورد نظر قرار می‌گیرند. وجه اول مربوط به کند و کاو در چیستی^۱ است: چیزها چیستند، یک شخص یا یک جامعه چیست و در چه نوع جهانی زندگی می‌کنیم. این پرسش‌ها مربوط به چیزی است که آن را هستی‌شناسی^۲ می‌نامیم. پرسش دوم در مورد چگونگی^۳ است: چگونه چیزها را می‌فهمیم؛ چگونه می‌دانیم که در چه جور جهانی زندگی می‌کنیم؛ چگونه می‌دانیم که چه نوع شخصی هستیم؟ بررسی این پرسش‌ها مربوط به حوزه معرفت‌شناسی^۴ هستند. این دو حوزه قابل تفکیک نیستند. باورهای ما در خصوص این که جهان چیست، چگونگی نگاه ما به جهان و عمل در آن را تعیین می‌کند و روشهایی که ما درک می‌کنیم و عمل می‌کنیم باورهای ما را نسبت طبیعت جهان تعیین می‌کنند.

الف-۳-۱-۴- هستی‌شناسی سیستم‌ها

کار هستی‌شناسی تکوین نگاهی سیستمی از جهان است. این عمل ممکن است منجر به جهت‌گیری جدیدی برای مطالعه علمی شود. این جهت‌گیری در قالب یک نگاه کل‌نگر به جهان ظاهر شد. دو گزینه اصلی فلسفی از تصویر معنوی که از جهان داریم وجود دارد. یک نگاه این است که جهان ضرورتاً شامل چیزهاست. نگاه دیگر این است که جهان شامل فرایندهایی است و چیزها فقط حالت سکون تصاویر متحرک هستند.

پارادایم سیستم‌ها به‌عنوان رقیب اصلی «نگاه چیزها» توسعه یافت. این فلسفه اهمیت

^۱ what

^۲ ontology

^۳ how

^۴ epistemology

سازماندهی فرایندهای ارتباط بین موجودیت‌ها (ی سیستم) را که موجب بروز خواص جدید سیستم‌ها می‌شود، نشان می‌دهد.

الف-۳-۱-۵- معرفت‌شناسی سیستم‌ها

این وجه فلسفی با این پرسشهای کلی سر و کار دارد: آنچه را که می‌دانیم چگونه می‌دانیم؟ چگونه می‌دانیم که در چه نوع جهانی زندگی می‌کنیم و چه نوع ارگانیسمی هستیم؟ ذهن چه جور چیزی است؟ وجوه معرفت‌شناسی پارادایم سیستم‌ها به این موارد اشاره دارد: (۱) اصول چگونگی انجام مطالعه سیستم‌ها، (۲) تشکیلات مشخص و طبقه‌بندی شده مطالعه و آن چیزی که به آن مربوط است، و (۳) زبان نظری علم سیستم‌ها. مهم‌ترین اصل راهنمای مطالعه سیستم‌ها اهمیت به سنتز نه تنها به عنوان فعالیت ناشی شده از مطالعه (در پی تحلیل)، بلکه به عنوان یک نقطه عطف است. این رویکرد به تفکر «ما چگونه می‌دانیم»، با معرفت‌شناسی علم سنتی که تقریباً و صرفاً تحلیلی است فرق دارد.

الف-۳-۱-۶- تفکر سیستمی^۱ (رضائیان ۱۳۷۶، ۱۰-۱۱) به عنوان نتیجه اتخاذ پارادایم سیستم‌ها

تفکر سیستمی، بر تغییر نگرش مبتنی بر تفکیک علوم به حوزه‌های تخصصی و ریز، به نگرش مبتنی بر ترکیب یافته‌های رشته‌های گوناگون علمی، تأکید دارد؛ به این ترتیب متفکران سیستمی، جو فکری موجود را به نحوی اثربخش تغییر دادند و اعتبار و کاربرد عام تفکر تحلیلی تجزیه مدار را (آن گونه که در فیزیک تکامل یافته و به کار گرفته می‌شد) زیر سؤال بردند.

به طور کلی تفکر تحلیلی تجزیه مدار را می‌توان بر مبنای چهارگانه ذیل استوار دانست:

(۱) معطوف شدن ذهنیت غالب محقق به بخش فیزیکی یا خارجی جهان

(۲) تأکید بر اینکه هر پدیده‌ای حاصل تجزیه یا ترکیب سایر پدیده‌هاست

(۳) تأکید بر کمی کردن روابط علی

(۴) افزایش دقت (که مطلوب غایی هر پژوهشگر است)

در حالی که متفکران سیستمی با کسانی که بدین گونه به جهان و پدیده‌ها پیرامون خود می‌نگرند، تفاوت دارند. در واقع نگرش متفکران سیستمی به جهان، بر مبنای چهارگانه ذیل استوار است:

(۱) تصور ارگانیک، یعنی تصویری که ارگانیسم را در مرکز طرح ادراکی آدمی قرار می‌دهد.

(۲) کل‌نگری، یعنی هر پدیده به منزله موجودی زنده، دارای نظم، دارای روابط باز با محیط،

^۱ System thinking

خود تنظیم، و هدفمند در نظر گرفته می‌شود (در اینجا نگرش فرد، به جای توجه به اجزای پدیده‌ها، بر کلیت آنها تأکید دارد و بر آن متمرکز می‌شود).

(۳) مدلسازی، یعنی متفکر سیستمی سعی می‌کند که به جای شکستن کل به اجزای قراردادی، ادراک خود از پدیده‌های واقعی را بر پدیده‌های واقعی منطبق کند (این عمل با تجرید بخشی از عوامل مرتبط با پدیده‌های واقعی که با مسائل مورد نظر فرد ارتباط دارند، و نادیده گرفتن ویژگی‌هایی که برای پیش‌بینی و توصیف رفتار سیستم مورد نیاز نیستند، صورت می‌پذیرد).

(۴) بهبود شناخت، به‌طوری که یک متفکر و پژوهشگر نظام‌گرا درک کند که الف) زندگی در یک سیستم ارگانیك و در فرایندی پیوسته، استمرار دارد؛ ب) شناخت آدمی از یک کل، از طریق مشاهده فرایندهایی که در درون آن به‌وقوع می‌پیوندند، به‌دست می‌آید، نه از طریق مشاهده اجزای آن کل؛ و ج) آنچه که فرد مشاهده می‌کند، خود واقعیت نیست، بلکه ادراک وی از واقعیت است.

در واقع، با توجه به محدودیتهای متعدد، پژوهشگر نظام‌گرا تلاش می‌کند به‌جای به دست آوردن اطلاعات کامل و دقیق از یک کل، اطلاعاتی کافی درباره آن به دست بیاورد. البته کسب دانش کامل درباره یک پدیده، مطلوب و آرزوی همیشگی پژوهشگران نظام‌گراست ولی این آرزویی است که هیچ‌گاه نمی‌توان امید نیل به آن را داشت.

بدین ترتیب، ملاحظه می‌شود که تفاوت بسیار زیاد بین تفکر سیستمی و تفکر تحلیلی تجزیه مدار وجود دارد و تأکید بر تفکر سیستمی، روش قابل اعتمادتری برای شناخت پدیده‌های پیچیده و مطالعه آنها ارائه می‌کند. البته تفکر سیستمی در تضاد با تفکر تحلیل تجزیه مدار نیست و در واقع دو روش مکمل یکدیگرند، نه جایگزین هم. با وجود این، همان‌گونه که متفکران سیستمی دریافته‌اند «مطالعه فرایندهای به هم پیوسته اجزای یک سیستم، مفیدتر از تحلیل ریز آنهاست».

الف-۳-۲- نظریه سیستم‌ها

هر رشته علمی در علوم کلاسیک آرایش نظری خودش را توسعه داده است. از طرف دیگر، علم سیستم‌ها، فراتر از محدوده ترسیم شده در هر یک از رشته‌ها رفته و به دنبال شباهت (یا هم‌ریختی) اصول، مفاهیم و قوانین می‌گردد که در حوزه‌های مختلف تجربه شده وجود دارند. در چارچوب نظریه سیستم‌ها، ما یافته‌های رشته‌های مختلف را با یکدیگر تلفیق و ترکیب می‌کنیم و این قدرت منحصر بفرد نظریه سیستم‌هاست. با این قدرت ما می‌توانیم بینش‌ها و دانش مرتبط با

حوزه پژوهش خود را که توسط دیگر رشته‌ها تولید شده است فهمیده و از آنها استفاده کنیم. تدوین و تنظیم این اصول عمومی، نظریه عمومی سیستم‌ها (توضیح قابل کاربرد در تمام سیستم‌ها) را تشکیل می‌دهد.

الف - ۱-۲-۳- ویژگیهای نظریه عمومی سیستمها (رضائیان ۱۳۷۶، ۱۵-۱۷)

ویژگیهای برشمرده شده برای نظریه عمومی سیستمها، متعدد و متنوع هستند. هدف نظریه عمومی سیستمها، کشف قوانین و نظم ذاتی انواع پدیده‌هاست. از این رو، می‌توان آن را سیالترین نظریه سیستمی به‌شمار آورد زیرا در چارچوب نظری آن، هیچ نظریه قاطعی ارائه نشده است. ویژگیهای مرتبط و هماهنگ زیر، مجموعاً با عنوان ویژگیهای نظریه عمومی سیستمها، به منزله یک سیستم نظری، شناخته می‌شوند (البته ممکن است بتوان ویژگیهای دیگری نیز به آنها اضافه کرد):

(۱) به هم پیوستگی و وابستگی اجزا، ویژگیها، رخدادها، و مانند آن؛ هر نظریه سیستمی باید عناصر درون سیستم، کیفیت به هم پیوستگی آن عناصر و نحوه وابستگی اجزای تشکیل دهنده سیستم به یکدیگر را شناسایی و تبیین کند. عناصر ناپیوسته و مستقل، هرگز نمی‌توانند یک سیستم را تشکیل دهند.

(۲) کل‌گرایی؛ رویکرد سیستمی، رویکردی تحلیلی و تجزیه مدار نیست که کل را به اجزای تشکیل دهنده آن بشکند و هر جز آن را به‌طور جدا از هم مطالعه کند. این رویکرد، یک رویکرد کلی‌نگر است که کل را با همه اجزای تشکیل دهنده و به هم پیوسته و وابسته‌اش (که در تعامل با یکدیگرند) در نظر می‌گیرد زیرا سیستم را باید یک کل تفکیک‌ناپذیر دانست، نه اجزایی که سرهم شده‌اند و یک کل را به وجود آورده‌اند.

(۳) هدف‌جویی؛ سیستم از اجزایی متعامل تشکیل می‌شود. این تعامل به یک «حالت یا هدف نهایی» یا «وضعیت تعادلی» منجر می‌شود و فعالیتها را هدفدار می‌کند.

(۴) ورودی‌ها و خروجی‌ها؛ همه سیستمها برای فعالیت در جهت کسب اهداف خود، به ورودیهایی وابسته هستند. همچنین همه سیستمها خروجیهایی تولید می‌کنند که در سایر سیستمها مورد نیاز هستند. در سیستم بسته، ورودی یک‌بار و برای همیشه تعیین می‌شود ولی در سیستمهای باز ورودیهای بیشتری، به دفعات از محیط پذیرفته می‌شود.

(۵) تبدیل؛ در همه سیستمها، ورودی به خروجی تبدیل می‌شود؛ یعنی هر چیزی که وارد یک سیستم می‌شود، تغییر پیدا می‌کند و توسط سیستم تعدیل می‌شود به طوری که شکل خروجی آن با شکل اولیه‌اش (ورودی) تفاوت خواهد داشت.

(۶) مقابله با بی‌نظمی و کهلوت (آنتروپی)؛ این کلمه ریشه در ترمودینامیک دارد و بیانگر حالتی است که همه عناصر سیستم در حداکثر بی‌نظمی قرار دارند و سیستم به از هم گسیختگی و نابودی پیش می‌رود. به این ترتیب، برای سیستم‌های باز، مفهوم حداکثر بی‌نظمی یعنی مرگ. حداکثر آنتروپی در یک سازمان رسمی، یعنی نداشتن اطلاعات کامل برای اداره سیستم یا حداکثر وضعیت بی‌سامانی. برای اینکه یک سیستم به حیات خود ادامه دهد، باید بتواند با چنین وضعیتی مقابله کرده، آنتروپی را مهار کند.

(۷) تنظیم؛ سیستم مجموعه‌ای از اجزای به هم پیوسته و به هم وابسته است. این اجزاء باید به گونه‌ای تنظیم شوند که به کسب هدف‌هایی معین بینجامند. تحقق این امر در سازمانها، متضمن هدفگذاری و تعیین فعالیت‌هایی است که به کسب هدف منجر می‌شوند. بدین ترتیب، فرایند برنامه‌ریزی و کنترل شکل می‌گیرد. کنترل متضمن وجود یک طرح اولیه برای انجام عملیات است تا بتوان بر اساس آن، هر گونه انحراف از عملیات را ثبت و آن را اصلاح کرد. برای اعمال یک برنامه کنترلی اثربخش، وجود بازخور ضرورت دارد.

(۸) سلسله مراتب؛ هر سیستم، معمولاً کل پیچیده‌ای است که از خرده سیستم‌های کوچکتری تشکیل می‌شود. ضمن آنکه خودش خرده سیستمی برای سیستم‌های بزرگتر به‌شمار می‌آید. به این ترتیب سلسله مراتبی از سیستم‌ها قابل تصور است.

(۹) جداسازی؛ در سیستم‌های پیچیده، واحدهای تخصصی متعددی برای انجام وظایف تخصصی سیستم ایجاد می‌شوند. یعنی یکی از ویژگی‌های موجود در همه سیستم‌ها این است که وظایفشان برحسب اجزای تشکیل دهنده آنها قابل تفکیک و جداسازی است.

(۱۰) هم‌پایانی؛ در سیستم‌های باز از وضعیت‌های آغازین متفاوت می‌توان به یک حالت نهایی معین رسید یعنی هر حالت و نتیجه نهایی، ممکن است از مسیرهای گوناگون قابل حصول باشد.

الف-۳-۳- متدولوژی سیستم‌ها

متدولوژی سیستم‌ها متفاوت از متدولوژی‌های رشته‌هایی است که در آنها متدولوژی یک رشته خاص کاملاً مشخص و تعریف شده است. در مطالعه سیستم‌ها، محقق (از بین رویکردها، روش‌ها، و ابزار مناسب) نوع سیستم، مقصود، طبیعت پژوهش و شرایط مسئله خاص را انتخاب می‌کند. متدولوژی سیستم‌ها دو حوزه مطالعه دارد؛ (۱) مطالعه روش‌هایی که بوسیله آنها سیستم‌ها را مطالعه کرده و دانش سیستم‌ها را تولید می‌کنیم و (۲) تعیین و توصیف روش‌ها و ابزار برای بکارگیری نظریه سیستم‌ها و تفکر سیستمی در تحلیل، طراحی و توسعه سیستم‌های پیچیده. به‌طور

(۷) سطح سیستمهای انسانی: این سیستمها خود آگاه هستند. در واقع سیستمهای این سطح، مخلوقاتی هستند که بر «توان کسب آگاهی خود» وقوف دارند یعنی انسان «می‌داند که می‌تواند بداند». انسان علاوه بر هدف‌جو بودن، کمال‌جو نیز هست و به دنبال مطلوبهایی است که رسیدن به آنها مشکل و گاهی محال است.

(۸) سطح سیستمهای اجتماعی: این سطح شامل سیستمهای سازمانی می‌شود. این سیستمها تحت تأثیر عواملی نظیر ارزشها، نقشها، تاریخچه، فرهنگ، و آثار هنری قرار دارند. این دسته از سیستمها، در شمار پیچیده‌ترین سیستمهای شناخته شده قرار می‌گیرند. واحد تشکیل دهنده این گونه سیستمها، انسان نیست، بلکه نقشی است که انسان در سیستم اجتماعی بازی می‌کند. برای مثال در یک اداره، از میان سه نفر که کار معینی را انجام می‌دهند، یک نفر به خاطر دریافت حقوق، دیگری به خاطر علاقه به کار و شغل خود، و سومی به خاطر خدمت به مردم کار می‌کند. بدین ترتیب گرچه کار آنها یکسان است، ولی هر یک نقشهای متفاوتی را اجرا می‌کنند.

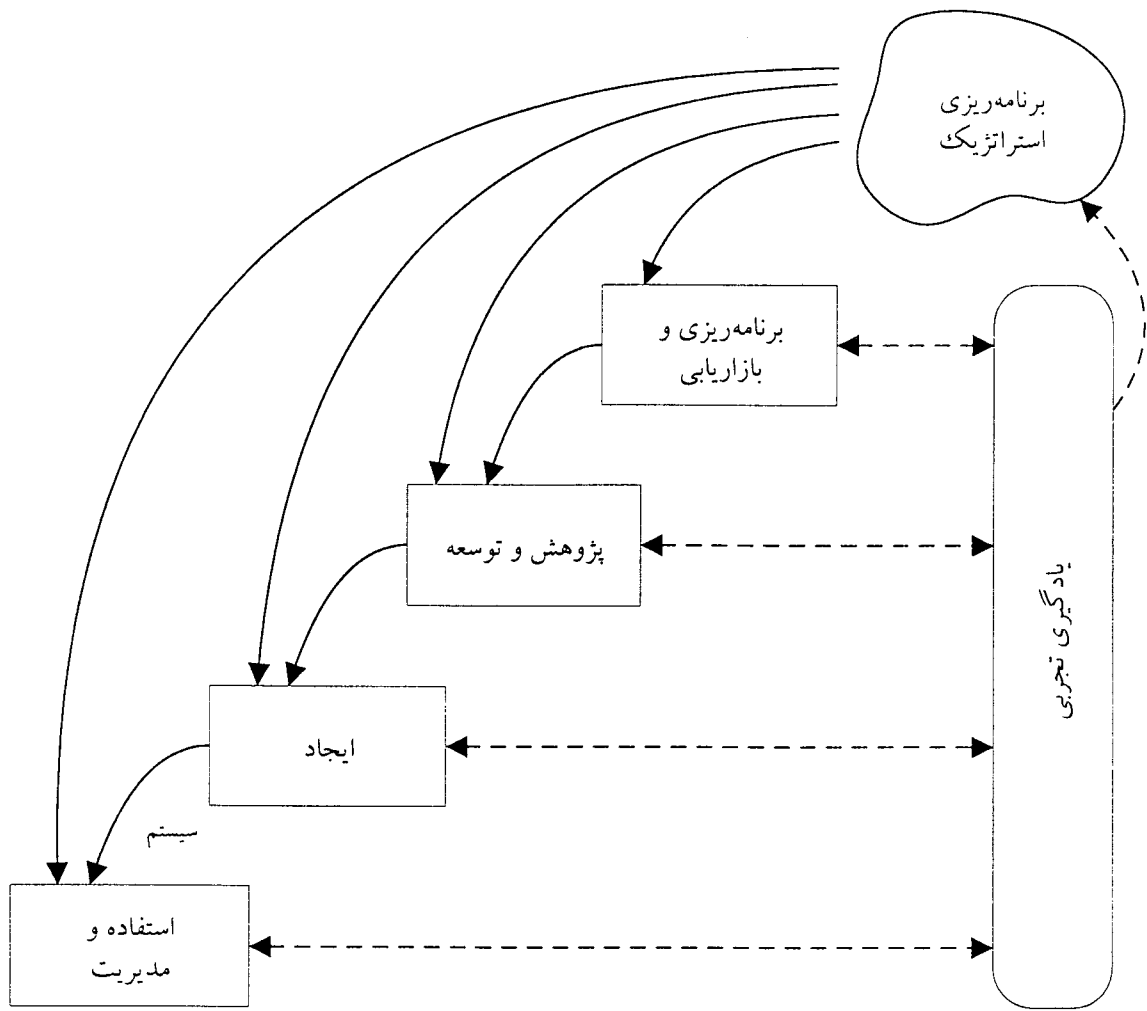
(۹) سطح سیستمهای ماوراءالطبیعه، نمادین و مجرد دنیای ناشناخته‌ها: این سیستمها در مرتبه‌ای قرار دارند که گیرنده‌های اطلاعاتی بشر، قادر به گرفتن اطلاعات از آنها نیست و انسان از طریق دانش نتوانسته است به آنها راه یابد. از این رو ماهیت پدیده‌ها و حوادثی مانند مرگ برای او مبهم مانده است (هرچند مکتبهای توحیدی با اعتقاد به وحی و ارتباط انبیاء با ماوراءالطبیعه و سرای دیگر، توانسته‌اند اطلاعاتی را فراتر از محدوده قدرت علم بشر در اختیار وی قرار دهند).

سه سطح اول که مشتمل بر سیستمهای فیزیکی و مکانیکی هستند، با علوم «طبیعی - فیزیک» سر و کار دارند. سه سطح بعدی از سیستمهای بیولوژیکی تشکیل شده‌اند و قلمرو زیست‌شناسی، گیاه‌شناسی، جانورشناسی، و پزشکی محسوب می‌شوند. سیستمهای سه سطح آخر نیز با علوم انسانی، اجتماعی، رفتاری، هنر، و مذهب سر و کار دارند. شواهد تجربی و پیشرفتهای نظری در نظریه سیستمها، حکایت از آن دارند که سیستمهای «طبیعی - فیزیکی»، «زیستی»، و «اجتماعی - فرهنگی»، رابطه‌ای به هم پیوسته دارند و به ترتیب پدیدار شده‌اند هر چند مدیریت عمدتاً با سیستمهای سطوح هفتم و هشتم ارتباط دارد، ولی برای تحقق هدفها، نتایج، و تنظیم فرایندها از سیستمهای سطوح دیگر نیز استفاده می‌کند.

الف-۳-۴-۳- فرایند زندگی سیستم‌ها^۱

هر سیستمی از مرحله شکل‌گیری فکری تا مرحله استفاده از آن، چرخه‌ای را طی می‌کند که در طول زمان تکرار می‌شود و در هر تکرار سیستم به گونه‌ای جدید توسعه یافته و تکمیل می‌شود. شکل ۳۳ نمونه‌ای از این چرخه را نمایش می‌دهد. ابتدا ذهنیت سیستم در قالبی مثلاً برنامه‌ریزی استراتژیک، شکل می‌گیرد. سپس سیستم، برنامه‌ریزی و بازاریابی می‌شود. در صورت نیاز، پژوهش و توسعه لازم صورت می‌پذیرد. سپس نتایج پژوهش و توسعه در ایجاد سیستم بکار می‌رود. و پس از تولید یا ایجاد، سیستم استفاده و مدیریت می‌شود. هر یک از مراحل بر اثر یادگیری تجربی ناشی از مطالعه سیستم، دوباره در دیگر مراحل و حتی تفکر شکل‌گیری تأثیر می‌گذارند (پاترسون ۱۹۹۹).

^۱ System Life cycle process



شکل ۳۳-فرایند زندگی سیستم‌ها

الف-۴- شرح روش پژوهش بکار گرفته شده در چارچوب مطالعه سیستم‌ها

در این بخش کیفیت و نحوه بکارگیری چارچوب ارائه شده در بخش‌های قبل را برای تبیین روش پژوهش حاضر شرح می‌دهیم.

الف-۴-۱- کاربرد نظریه سیستم‌ها

آنچه که درباره نظریه سیستم‌ها شرح داده شد به طور عام و خاص در این روش پژوهش مورد استفاده قرار گرفته است.

الف-۴-۲- پارادایم پژوهش

معادل با دو پارادایم اصلی اثبات گرایانه و پدیده‌شناسی (کمی و کیفی)، در سیستم‌ها دو پارادایم مهندسی و معماری قابل تشخیص است که تا حد زیادی منطبق بر دو پارادایم اصلی موجود هستند. از آنجایی پژوهش حاضر، بیشتر منطبق بر پارادایم پدیده‌شناسی است، پارادایم غالب پژوهش، پارادایم معماری است.

بر اساس سطح‌بندی آمده برای پارادایم‌ها، پارادایم پژوهش در سطح فلسفی، پدیده‌شناسی است. در سطح اجتماعی معماری است و در سطح فنی یا متدولوژیک پژوهش کنشی^۱ است.

الف-۴-۳- متدولوژی پژوهش

روش غالب در این پژوهش، پژوهش کنشی در چارچوب پارادایم معماری است. اما در طول پژوهش از مدل‌ها، ابزارها و مفاهیمی استفاده می‌شود که به‌جای خود شرح داده می‌شوند.

الف-۴-۳-۱- پژوهش کنشی به عنوان یکی از متدولوژی‌های پارادایم پدیده‌شناسی (هوسی و هوسی ۱۹۹۷، ۶۴-۶۵)

واژه «پژوهش کنشی» توسط لوین (۱۹۶۴) ساخته شد. دلیل آن هم این بود که وی فرایند مطالعه و پژوهش را چرخه‌ای از برنامه‌ریزی، اقدام^۲، مشاهده و تأثیر^۳ (انعکاس) می‌دانست که در مرحله برنامه‌ریزی، هدفی برای دستیابی از طریق روش خاص تعیین می‌شود. سپس اولین فاز از اقدام^۴ (کنش یا عمل) صورت می‌پذیرد و اثرات آن مشاهده شده و بر یافته‌های مطالعه اثر می‌گذارد. بدین ترتیب فرایند مطالعه و پژوهش شامل کنش‌هایی در طول فرایند است. واژه

^۱ Action Research

^۲ Acting

^۳ Reflecting

^۴ Action

«پژوهش عملی» به عنوان ترجمه‌ای از معادل انگلیسی آن، این ابهام را با خود به همراه دارد که در مقابل «پژوهش نظری» می‌تواند قرار گیرد یا اینکه «پژوهش کاربردی»^۱ فرض شود.

فرضیاتی که پژوهش کنشی بر آن بنا شده است در پارادایم پدیده‌شناسی قرار می‌گیرند. در این روش پژوهش، فرض می‌شود که جهان اجتماعی به صورت پیوسته در حال تغییر است و پژوهشگر و خود پژوهش جزئی از این تغییر هستند. پژوهش کنشی نوعی از پژوهش کاربردی است که برای یافتن یک راه اثر بخش در ایجاد یک تغییر عمدی در محیط تقریباً کنترل شده، طراحی شده است؛ برای مثال، مطالعه‌ای با هدف بهبود ارتباطات بین مدیریت و کارکنان در یک شرکت خاص.

هدف اصلی پژوهش کنشی ورود به یک شرایط، تلاش در ایجاد تغییر و نظارت بر نتایج است. از آغاز، پژوهشگر و سفارش دهنده باید بر سر اهداف مطالعه توافق داشته باشند. کنترل متقابل از سوی طرفین بر روی پژوهش و تحلیل نتایج وجود دارد. اجرای آخرین برنامه اقدامات معمولاً مسئولیت سفارش دهنده است که توسط پژوهشگر پشتیبانی می‌شود. به دلیل ابهام و بحث‌هایی که بر سر نوع پژوهش کنشی وجود دارد (از جمله اینکه خیلی از مطالعات مشاوره‌ای را پژوهش کنشی فرض می‌کنند) بعضی از پژوهشگران «علم کنشی» را استفاه می‌کنند که دارای ویژگی‌های زیر می‌باشد:

- علم کنشی همواره شامل دو هدف است: حل یک مسئله برای سفارش دهنده و دانش افزایی در علم.
- پژوهشگر و سفارش دهنده باید از یکدیگر چیزهایی یاد بگیرند و توانایی‌های خود را توسعه دهند.
- پژوهشگر باید کل مسئله پیچیده را مورد بررسی قرار دهد اما باید آن را به اندازه کافی ساده کند تا همه آن را بفهمند.
- باید بین پژوهشگر و سفارش دهنده همکاری وجود داشته باشد و به همدیگر بازخورد دهند و فرایند مطالعه را به صورت پیوسته و بر اساس اطلاعات و وقایع جدید تطبیق دهند.
- علم کنشی اساساً قابل کاربرد برای شناخت و برنامه‌ریزی تغییر در سیستم‌های اجتماعی است.
- بیش از شروع پژوهش محیط و شرایط باید شناخته شوند.
- متدولوژی نباید تنها به وسیله معیارهای مورد استفاده در پارادایم اثبات‌گرایانه قضاوت

^۱ Applied research

شود بلکه باید به وسیله معیارهای مناسب‌تر برای این متدولوژی خاص مورد ارزیابی قرار گیرد.

الف-۴-۴- نوع سیستم مورد مطالعه

یک سیستم مصنوعی، مفهومی، پویا و باز که بر اساس میزان پیچیدگی جزو طبقه سیستم‌های اجتماعی است.

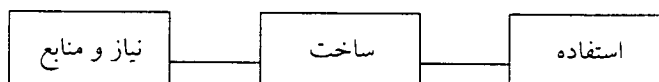
الف-۴-۵- حوزه مطالعه در فرایند زندگی سیستم‌ها

با توجه به مطالب آمده در تشریح فرایند زندگی سیستم‌ها، حوزه مطالعه در مرحله پژوهش و توسعه قرار می‌گیرد.

الف-۵- پارادایم معماری سیستم‌ها (رکتین ۱۹۹۱؛ مایر و رکتین ۲۰۰۰)

الف-۵-۱- مراحل ایجاد سیستم‌ها

هر پروژه‌ای، چه ساخت یک کلبه باشد چه یک هواپیما، با ظهور یا حضور کاربر بالقوه، یک احساس نیاز و یک مجموعه از منابع شامل منابع انسانی و فیزیکی آغاز می‌شود. با بررسی تاریخچه پروژه‌ها، می‌بینیم که بیشتر پروژه‌ها به عنوان تطبیق تکاملی و تدریجی ساختارهای موجود انجام می‌شوند. به عنوان مثال ساختار یک کشتی سالهاست که طراحی شده است. این ساختار بر پایه اصولی شکل گرفته که کمتر تغییر یافته است. آنچه تغییر می‌کند و تکامل می‌یابد تواناییهای آن ساختار از ابعاد مختلف است؛ مواد اولیه استفاده شده، قابلیت‌های فنی، ظاهر و غیره. به عنوان مثال دیگر می‌توان به یک سیستم اطلاعات مدیریت اشاره کرد. اصول چنین سیستم اطلاعاتی چندین سال است که پایه‌ریزی شده است و بیشتر تلاش‌های صورت پذیرفته در جهت پیاده‌سازی، اجرا و تکمیل آن بوده است. در چنین پروژه‌هایی تنها اقتباس ساده‌ای از ساختارهایی می‌شود که مقصود و مفهوم آنها کاملاً روشن و بدیهی است. مراحل که در ایجاد چنین سیستم‌هایی طی می‌شود در شکل ۳۴ آمده است (خط‌های وصل‌کننده به عمده بدون جهتند، یعنی این فرایند رفت و برگشتی است):



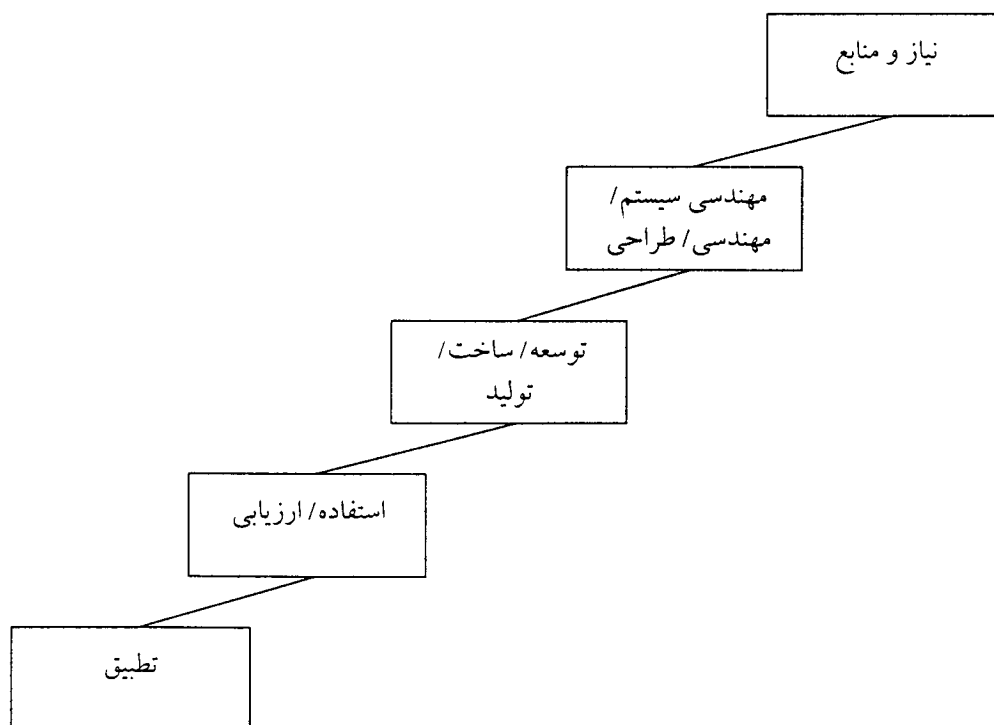
شکل ۳۴

اولین مشکلی که در چنین فرایند سرراستی اتفاق می‌افتد هنگامی است که یک نوع جدید از ساختار در راستای مفاهیم ساختار موجود مورد نیاز باشد که اصول و فناوری‌های جدیدی را طلب کند. اینجاست که به یک نوع فعالیت مهندسی نیاز است (شکل ۳۵).



شکل ۳۵

هر چه ساختار پیچیده‌تر می‌شود جریان پروژه نیز پیچیده‌تر می‌شود. معمولاً جریان پروژه‌های سیستم را در قالب «مدل آبشاری»^۱ به صورت زیر نمایش می‌دهند (شکل ۳۶):



شکل ۳۶- مدل آبشاری

در چنین فرایندی گروه‌های متفاوتی انجام وظیفه می‌کنند و مهندسین سیستم عهده‌دار تطبیق عناصر ساختار در جاهایی هستند که «فصل مشترک‌ها»^۲ نامیده می‌شوند.

الف-۵-۲- پیچیدگی در سیستم‌ها

واژه «پیچیدگی» از ابعاد گوناگون قابل بررسی است. از دیدگاه کمی و ریاضی، بهترین راه شناخت پیچیدگی آن است که آن را به مثابه یک مفهوم آماری در نظر بگیریم؛ یعنی مفهوم

^۱ waterfall model

^۲ Interfaces

پیچیدگی، برحسب احتمال قرار گرفتن یک سیستم در یک حالت خاص و در یک زمان معین، به بهترین وجه قابل تشریح است. در حالی که از دیدگاه غیر کمی، پیچیدگی را کیفیت یا خاصیتی برای سیستم تلقی می‌کنند که در اثر تلفیق پنج عامل (رضائیان ۱۳۷۶، ۱۰۰-۱۰۲) زیر به وجود می‌آید:

- (۱) تعداد عناصر تشکیل دهنده سیستم
- (۲) میزان تعامل عناصر مختلف سیستم
- (۳) نحوه تعامل عناصر مختلف سیستم
- (۴) ویژگیهای هر یک از عناصر سیستم
- (۵) درجه نظام یافتگی ذاتی سیستم

بنابراین اکتفا به برخی از شاخصهای مذکور برای تشخیص میزان پیچیدگی، گمراه کننده است. در واقع، برای به دست آوردن یک شاخص معنی‌دارتر، باید علاوه بر «تعداد عناصر» و «میزان تعاملهای میان آنها»، «نحوه تعامل»، «ویژگیهای هر یک از عناصر» و «درجه نظام یافتگی سیستم» نیز مورد ملاحظه قرار گیرند. به این ترتیب، تحلیلگر می‌تواند با استفاده از مجموعه این پنج شاخص، به مجموعه حالت‌های ممکن قابل تصور برای سیستم دست یابد. برای مثال هنگام تعیین حیطه نظارت یک سرپرست، اگر کار خیلی تکراری باشد و اعضای گروه نیز خوب آموزش دیده باشند، با فرض اینکه هیچ تلاش عمدی برای به زحمت انداختن سرپرست انجام نشود، و نسبت بالایی از تعامل‌های بالقوه به تعامل بالفعل تبدیل نشود، سیستم موردنظر، سیستمی ساده تلقی می‌شود. البته مجموعه قوانین و رویه‌های موجود نیز ممکن است موجب کاهش قابل ملاحظه تعامل‌های مذکور شود. بنابراین، پیچیدگی یک مفهوم نسبی است که در اثر تعامل مجموعه عوامل پنج‌گانه مذکور معین می‌شود (نه فقط برخی از آنها، نظیر «تعداد عناصر» و «میزان تعامل»). برای مثال، سرپرستی که دو متخصص انرژی (که یکی ذغال سنگ را به مثابه امیدوارکننده‌ترین منبع انرژی آینده در نظر می‌گیرد و دیگری بر مزایای انرژی هسته‌ای تأکید دارد؛ یعنی وجود دیدگاه‌های متفاوت) زیر نظر وی کار می‌کنند، در مقایسه با کسی که حدود بیست مهندس نفت را سرپرستی می‌کند، با سیستمی بمراتب پیچیده‌تر مواجه است.

در واقع دو عامل اول به پیچیدگی «ساختاری» و سه عامل آخر به پیچیدگی «رفتاری» سیستم اشاره دارند. آنچه که در این جا مدنظر ماست بیشتر پیچیدگی رفتاری است. در پیچیدگی ساختاری تعداد عناصر سیستم خیلی زیاد بوده و میزان تعامل بین آنها بسیار زیاد یا حتی بی‌شمار است. در پیچیدگی رفتاری روابط علت و معلول کاملاً روشن نیستند و نتایج کوتاه مدت و بلند

مدت خیلی متفاوتند. اقدامات اعمال شده بر روی بخش‌های مختلف سیستم نتایج متفاوتی دارند و ممکن است دخالت‌های حساب شده و روشن، نتایج غیر قابل پیش‌بینی و غیر منتظره داشته باشند. رفتار کلی سیستم به سختی قابل پیش‌بینی است. رفتار کلی سیستم در کل قابل مشاهده نبوده و اندازه‌گیری آن مخرب یا غیر قابل انجام است. به سختی می‌توان پیچیدگی رفتاری را بر اساس قوانین حاصل از نظریات بیان نمود چرا که داده کافی و پایا وجود ندارد (ساسمن ۲۰۰۰).

برای مثال، قوانین و مقررات مدون حاکم بر نحوه تعامل عناصر سیستم و عوامل تعیین‌کننده ویژگی‌های آن عناصر، بر میزان پیچیدگی سیستم اثر می‌گذارند. برخی برای سنجش میزان پیچیدگی یک سیستم از دو عامل یا معیار «تعداد عناصر تشکیل دهنده سیستم» و «میزان تعامل عناصر مختلف سیستم» استفاده می‌کنند که ممکن در برخی موارد سطحی و گمراه‌کننده باشد. اگر کسی بررسی خود را به این دو بعد محدود کند، به مسیری هدایت می‌شود که ممکن است موتور ماشین سواری را در شمار سیستم‌های بسیار پیچیده قرار دهد. زیرا موتور ماشین از تعداد قطعات زیادی تشکیل شده و به همین میزان نیز میان اجزای آن تعامل وجود دارد. همچنین براساس این دو شاخص پیچیدگی، تعامل میان دو نفر انسان (یک سیستم اجتماعی)، در شمار سیستم‌های بسیار ساده قرار می‌گیرد زیرا این سیستم فقط دو عنصر دارد و میان آنها فقط دو رابطه تعاملی قابل تصور است. در صورتی که اگر فرد مذکور، در تحلیل خود به نقش سه عامل دیگر موثر بر پیچیدگی (یعنی «نحوه تعامل عناصر مختلف سیستم»، «ویژگی‌های هر یک از عناصر» و «درجه نظام یافتگی ذاتی سیستم») نیز توجه کند، به نتیجه دیگری خواهد رسید. در مورد موتور ماشین، تحلیلگر مشاهده خواهد کرد که میزان تعامل موجود میان قطعات آن، از قوانین و توالی معینی تبعیت می‌کنند و ویژگی‌های عناصر آن از پیش تعیین شده‌اند. بدین ترتیب با استفاده از این پنج شاخص پیچیدگی، تحلیلگر متوجه می‌شود که موتور ماشین در واقع یک سیستم بسیار ساده است در حالی که سیستم «تعامل میان دو انسان» که به ظاهر ساده به نظر می‌رسد، در واقع سیستم بسیار پیچیده‌ای است زیرا ویژگی‌های هیچ یک از عناصر آن، از پیش قابل تعیین نیستند. از آنجا که احتمال شرطی بودن رفتار آنها، علی‌رغم وجود برخی قوانین ثابت در مکالمه و تعامل، بسیار کم است، نتیجه نهایی تعامل یا گفتگو قابل پیش‌بینی نیست زیرا عناصر این سیستم در رعایت یا عدم رعایت آداب معاشرت، آزادی عمل دارند و درجه قابلیت پیش‌بینی حالت نهایی برخورد آنها، بسیار پایین است. بنابراین، تحلیلگر متوجه می‌شود که این سیستم دو نفره، در واقع یک سیستم بسیار پیچیده است.

الف-۵-۳- پیچیدگی و کنترل پذیری (رضائیان ۱۳۷۶، ۸۰-۸۳)

در صورتی که ویژگی «میزان پیچیدگی» را مبنای طبقه‌بندی سیستمها فرض کنیم، مجموعه‌ای مشتمل بر سیستمهای ساده، سیستمهای پیچیده، و سیستمهای بسیار پیچیده قابل تشخیص خواهد بود.

سیستم ساده، سیستمی است که تعداد اجزای تشکیل دهنده آن کم بوده و روابط محدودی میان آنها برقرار باشد در حالی که سیستم پیچیده، سیستمی است که دارای اجزای بسیار زیاد و به هم وابسته‌ای باشد و سیستم بسیار پیچیده نیز سیستمی است که شناسایی و تشریح دقیق اجزاء و ویژگی‌های آن، امکانپذیر نباشد.

ویژگی دوم (قابلیت پیش‌بینی) با ماهیت سیستم از حیث «میزان قطعی بودن یا احتمالی بودن»، سر و کار دارد. در این مورد، دو وضعیت قابل تصور است: در وضعیت اول، اجزای سیستم به گونه‌ای کاملاً قابل پیش‌بینی با یکدیگر تعامل دارند در حالی که در وضعیت دیگر، رفتار سیستم قابل پیش‌بینی نیست، ولی ممکن است آنچه اتفاق می‌افتد، قابل پیش‌بینی باشد.

رفتار سیستمهای قطعی قابل پیش‌بینی است و سازمانها در شمار مصادیق آنها قرار نمی‌گیرند (برخلاف سیستمهای باز که شامل سازمانها نیز می‌شوند). از این رو، بندرت جلب توجه می‌کنند. مجموعه سیستمهای قطعی، سیستمهایی نظیر قرقه، ماشین تحریر، ماشینهای اداری، پردازش قطعات بر روی خط تولید، پردازش خودکار چک در بانک، و غیره را در بر می‌گیرد که در همه آنها خروجی سیستم از طریق نظارت بر ورودیهای سیستم، کنترل می‌شود.

پس از سیستمهای قطعی ساده، سیستمهای قطعی پیچیده مطرح می‌شوند که فقط از حیث «درجه پیچیدگی» با هم تفاوت دارند؛ برای مثال، کامپیوترها که بسیار پیچیده‌تر از «سیستمهای قطعی ساده» هستند، به طور کاملاً قابل پیش‌بینی کار می‌کنند. وجوه تمایز این دسته‌ها، نسبی و نامعین است. برای مثال، کامپیوترها به منزله سیستمهای قطعی پیچیده مطرح شدند در حالی که ممکن است از نظر یک متخصص، فاقد پیچیدگی باشند. همچنین بسیاری از افراد، موتور یک خودرو را سیستمی پیچیده به شمار می‌آورند در حالی که همین سیستم، از نظر «نیروهای فنی» یک سیستم قطعی ساده محسوب می‌شود. در همه مثالهای فوق، ماهیت سیستم «یک حالت» است یعنی رفتار آن به وسیله ترتیب ساختاری عناصر تشکیل دهنده‌اش معین می‌شود زیرا اگر ترتیب عناصر یک «سیستم قطعی» صحیح باشد، طبق الگویی که برایش تعیین شده است، عمل خواهد کرد.

اگر تعداد حالت‌های قابل تصور برای نتایج عملکرد یک سیستم، بیشتر از یک باشد، ماهیت سیستم «احتمالی» است. مجموعه مصادیق سیستمهای احتمالی، از ساده‌ترین موارد ممکن (مانند

پرتاب سکه که فقط دو حالت محتمل دارد) تا پیچیده‌ترین سیستمهای اجتماعی و سازمانها را (که) حالت‌های محتمل بسیاری برای آنها قابل تصور است) در بر می‌گیرد.

مثالهایی نظیر سیستم کنترل کیفیت و تناوب توقف دستگاهها، برای سیستمهای احتمالی ساده مطرح می‌شوند. در فرایندهای تولید دستی، با توجه به تفاوت‌های فردی کارکنان، ممکن است کیفیت محصولات تولیدی متفاوت باشد به همین دلیل، برای تضمین حداقل کیفیت مورد نظر، از فنون کنترل کیفیت آماری استفاده می‌شود. همچنین با توجه به میزان فرسودگی قطعات و تناوب استفاده از یک ماشین، باید آن را در فواصل زمانی معینی تعمیر کرد. در چنین مواردی نیز توصیه می‌شود که برای کنترل، از روشهای آماری استفاده شود.

با افزایش پیچیدگی یک سیستم احتمالی و افزوده شدن بر تعداد حالت‌های ممکن برای آن، پیش‌بینی نتایج عملکرد و کنترل رفتار آن سیستم، دشوارتر خواهد شد. در واقع، کنترل ورودیهای یک سیستم قطعی ممکن است به پیش‌بینی خروجیهای آن بینجامد در حالی که کنترل ورودیهای یک سیستم احتمالی فقط می‌تواند به پیش‌بینی دامنه نوسانات خروجیها منجر شود.

سیستمهای نظیر انسان، سازمانهای بزرگ، و سیستمهای اقتصادی و اجتماعی، نمونه‌هایی از سیستمهای احتمالی بسیار پیچیده هستند. این گونه سیستمها، حالت‌های رفتاری و عملکردی متغیری دارند. برای مثال، یک سازمان بزرگ که خود از خرده سیستمهای زیادی تشکیل شده است، با سیستمهای بیرونی متعددی مانند دولت، رقبای اتحادیه‌ها، تأمین کنندگان مواد اولیه، و بانکها سر و کار دارد. گاهی تعامل واحدهای داخلی و اجزای تشکیل دهنده سازمان با خرده سیستمهای محیطی، آنقدر با ظرافت و بویایی صورت می‌گیرد که تعریف تفصیلی سیستم را غیرممکن می‌سازد.

سیستمهای احتمالی ساده با روشهای آماری کنترل می‌شوند. در حالی که سیستمهای احتمالی پیچیده را باید با روشهای پیچیده پژوهش در عملیات کنترل کرد. البته کارآیی روشهای پژوهش در عملیات نیز محدود است به طوری که برای کنترل «سیستمهای احتمالی بسیار پیچیده» (که به طور دقیق قابل تعریف نیستند) کفایت ندارند زیرا این گونه سیستمها، جزئیاتی غیرقابل تعریف دارند و نمی‌توان آنها را با «روش سنتی تجزیه و تحلیل» بررسی کرد.

در محیطهای کاری بندرت با سیستمهای قطعی مواجه می‌شویم زیرا بیشتر سیستمها، هم از حیث ساختاری و هم از حیث رفتاری، سیستمهایی احتمالی به شمار می‌آیند. در واقع هر سیستمی که عملکرد آن احتمالاً توأم با درصدی از خطاست، سیستمی احتمالی محسوب می‌شود. بررسی این گونه سیستمها و روشهای کنترل آنها، معمولاً به صورت مجرد و انتزاعی انجام می‌گیرد. با

وجود این، نتایج حاصل از این بررسیها، در سیستمهای واقعی نیز قابل استفاده هستند.

الف-۵-۴- پیچیدگی در سیستمهای اجتماعی

سیستمهای اجتماعی، سیستمهای بسیار پیچیده‌ای از جنبه ساختاری و رفتاری هستند. انسان به همراه نقش‌های خود، اصلی‌ترین جزء این گونه سیستم‌هاست. هر سیستم اجتماعی شامل تعداد قابل ملاحظه‌ای از افراد، گروه و واحدهای سازمانی است که از جنبه‌های مختلفی با هم دیگر تعامل دارند. فرهنگ، ارزش، اعتقادات، مسائل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، و حرفه‌ای چیزهایی است که بر نحوه تعامل بین آنها تأثیر می‌گذارد. اثرات ناشی از این عوامل و نحوه تعاملات حاصل به سختی قابل بررسی است. عناصر سیستمهای اجتماعی از پویایی زیادی برخوردارند. سیستمهای اجتماعی کمتر نظم یافته هستند و به مرور زمان تغییر می‌کنند. اهداف سیستمهای اجتماعی در طول زمان دستخوش تغییر می‌شوند. به عنوان یک سیستم باز، محیط سیستمهای اجتماعی تأثیر زیاد بر آن می‌گذارد و تشخیص این تأثیر دشوار است. اطلاعات در مورد شرایط سیستم کم یا غیرقابل دستیابی است. مسائل سیستمهای اجتماعی چند بعدی، مهم و وابسته به یکدیگر هستند.

شرایط فوق عموماً در سیستمهای اجتماعی وجود دارند اما میزان پیچیدگی در بین سیستمهای اجتماعی متفاوت است. به عنوان مثال، پیچیدگی در یک سازمان بورکراتیک کمتر از پیچیدگی یک سازمان نوآورانه است و پیچیدگی یک جامعه خیلی بیشتر از پیچیدگی یک سازمان معمولی است. آنچه که در این جا مد نظر ماست سیستمهای اجتماعی بسیار پیچیده هستند که کاهش پیچیدگی آنها دشوار یا غیر ممکن است.

الف-۵-۵- ایجاد سیستمهای پیچیده

آنچه در مورد مراحل ایجاد سیستم در بخش الف-۵-۱ گفته شد مراحل عمومی همه سیستم‌ها بود. اما در سیستمهای پیچیده این مراحل به تنهایی نمی‌توانند پاسخگوی ما باشند. در سیستمهای پیچیده ممکن است نیازها و مسائل به خوبی تعریف نشده باشند. سفارش دهنده سیستم تصویر و آگاهی کامل از آنچه که مطلوب اوست ندارد. نیازهای وی ممکن است با هم سازگار نباشند. ساختار سیستم مانند سیستمهای معمول تعریف شده نیست. مفاهیم و مبانی سیستم موجود نیستند یا مدون نشده‌اند. روشهای کمی و استفاده از روشهای تحلیلی نمی‌تواند همه ابعاد سیستم را مورد بررسی قرار دهد چرا که خیلی از عناصر، ویژگیهای آنها و تعامل آنها با دیگر عناصر دارای مبانی روشن، تعریف شده و کمی نیستند. مهندسی سیستم نمی‌تواند به صورت کامل مفاهیم و مبانی سیستم را تعریف و تدوین نماید. خروجی‌های سیستم به سادگی قابل پیش‌بینی نیستند. عوامل

اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فناورانه زیادی بر سیستم تأثیر می گذارند.

شرایط فوق باعث می شوند در کنار توسعه مهندسی سیستم ها، حوزه معماری سیستم ها نیز شکل گرفته و توسعه یابد که ریشه در مقایسه مهندسی ساختمان و معماری ساختمان و رابطه بین آنها دارد. مهندس ساختمان با استفاده از اصول مهندسی سعی در ارائه طرحی دارد که دارای ویژگیهای فنی و کاربری مورد نیاز بوده و نکات مهندسی در آن رعایت شده باشد. اما معمار ساختمان سعی در ارائه ساختاری دارد که تا حد ممکن منطبق بر نیاز مشتری باشد و عوامل اقلیمی، فرهنگی، زیباشناختی، همخوانی با محیط و غیره در آن رعایت شده باشند. بخشی از کار معمار ساختمان هنری و ذهنی است که از تجربه، شناخت و بینش حاصل شده است و جنبه کمی و مهندسی ندارد.

الف-۵-۶- معماری سیستم ها

معماری در پاسخ به مسائل بسیار پیچیده ای ظاهر می شود که نمی توانند با استفاده از قواعد و رویه های از پیش وضع شده حل شوند. تعریف کلاسیک معماری عبارتست از «طرح ریزی و ساخت ساختارها». اگر واژه «ساختار» در سطح وسیع تری شامل آرایش ها و ترکیب ها، چارچوب ها و شبکه ها و سیستم ها فرض شود آنگاه معماری سیستم ها، طرح ریزی و ساخت سیستم ها است. معماری سیستم ها ترکیبی از اصول و مفاهیم سیستم ها و معماری است. به بیان دیگر معماری سیستم ها، نظریه سیستم ها و مهندسی سیستم ها را با نظریه، رسم و رسوم و حرفه معماری ترکیب می کند. هسته معماری در مفهوم سازی^۱ سیستم است. در زیر مقایسه ای بین واژگان معماری و مهندسی شده است:

ساختمان ^۲ (یا معماری ^۳)	ماشین ^۴
معماری ^۵	مهندسی ^۶
معمار ^۷	مهندس ^۸

اساس معماری، ساختار بندی^۹ است. ساختار بندی یعنی تبدیل شکل^{۱۰} به کارکرد^{۱۱}، ایجاد

^۱ conceptualization

^۲ Structure

^۳ Architecture

^۴ Engine

^۵ Architecting

^۶ Engineering

^۷ Architect

^۸ Engineer

^۹ structuring

^{۱۰} form

^{۱۱} function

نظم و ترتیب در هرج و مرج یا تبدیل ایده‌های ناقص شکل گرفته یک مشتری به یک مدل مفهومی عملی. ایجاد تعادل بین نیازها، هماهنگ کردن فصل مشترک‌ها و بین افراط و تفریط حد واسط را گرفتن، فنون کلیدی ساختاربندی هستند.

الف-۵-۷- معماری سیستم‌ها در مقابل مهندسی سیستم‌ها

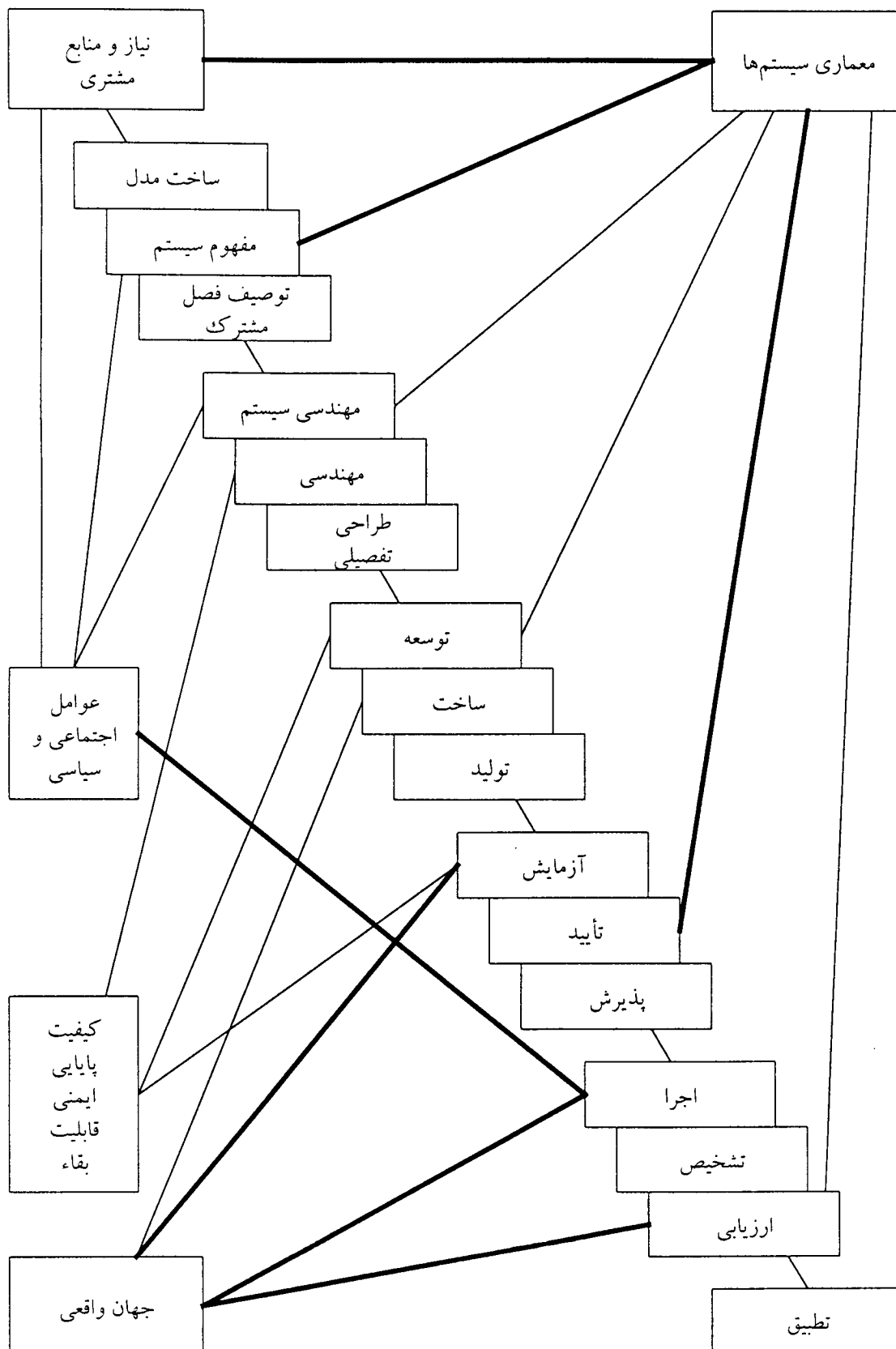
یک بعد از مقایسه معماری و مهندسی سیستم‌ها، بررسی جایگاه آنها در مراحل ایجاد سیستم‌هاست. در شکل ۳۷ مدل آبشاری ترسیم شده از مراحل ایجاد سیستم در بخش الف-۵-۱ توسعه داده شده و جایگاه معماری سیستم‌ها در آن مشخص شده است. جایگاه معماری چه در شکل زیر و چه در عمل به جای اینکه به طور مستقیم در جریان ایجاد سیستم قرار گیرد در یک طرف آن قرار داشته و موازی با آن است. ارتباط بین مشتری و معماری باید خیلی قوی باشد به گونه‌ای که اغلب معمار نماینده مشتری است حتی اگر از جهت قراردادی به واسطه سازنده یا شخص ثالثی استخدام شده باشد.

همانگونه که ملاحظه می‌شود در سیستم‌های پیچیده اجتماعی عوامل متعدد بیرونی وجود دارند که بر فرایند ایجاد سیستم‌ها تأثیر می‌گذارند. عوامل اجتماعی و سیاسی، پایایی و عناصر جهان واقعی به جریان اصلی ایجاد سیستم‌ها وصل شده‌اند. در شکل ۱۱ هر چه ضخامت خط بیشتر باشد نشان دهنده ارتباط بیشتر و قوی‌تر است.

معماری معمولاً با تولید یک توصیف ذهنی یا نوشتاری مجرد (یک مدل) از سیستم و محیطش آغاز می‌شود. گامها و شاید سالهای زیادی بین این تجرد و ارزیابی نهایی وجود دارد. دقیقاً قبل از اینکه ارزیابی کامل شود، سیستم با جهان واقعی روبرو می‌شود. عدم آگاهی از این که جهان واقعی می‌تواند کاملاً متفاوت از مدل مفهومی معمار از جهان باشد خیلی از ساختارهای پیش از این عقلایی را با مشکل مواجه ساخته است.

فرضیات تست خواهند شد و شاید ناقص شناخته شوند. نظریه‌ها، ایده‌ها و طرح‌ها تست خواهند شد. جهانی که سیستم در آن به وجود خواهد آمد احتمالاً در هنگام ساخت سیستم تغییر خواهد کرد.

کار یک معمار سیستم این است که ساختاری در شکل یک سیستم از جهان بدساخت یافته و ذاتاً نامحدود از نیازهای بشری، فناوری، اقتصاد، سیاست، مهندسی و امور صنعتی تولید نماید. معمار سیستم باید اصول مهندسی که هر ساختار بر آن بنا می‌شود را بداند. در این راه تجربه و قدرت تشخیص ضروری است و معمار باید بینش حاصل از تجارب قبلی را کسب نماید. مسئله معمار این است که پیچیدگی را به درجه‌ای قابل کنترل کاهش دهد، خصوصاً تا جایی که بتوان آن را با فنون قدرتمند تحلیل مهندسی بررسی نمود. تنها باید کارکردهای ضروری را مد نظر قرار



شکل ۳۷- مدل آبخاری بسط داده شده

داد. به منظور داشتن جوابهایی در حدود عملی، باید محدودیتهایی را بکار بست. بنابراین معمار یک «مهندسی عمومی» نیست بلکه متخصص در کاهش پیچیدگی، عدم قطعیت و ابهام به مفاهیم عملی است.

از جهت نظری سیستم‌ها دارای مرز مشخصی نیستند یا به عبارت دیگر مرز ندارند. اما در عمل در مطالعه سیستم‌ها مرزی برای سیستم تعریف می‌کنند. این کار برای سیستم‌های پیچیده خیلی مشکل‌تر بوده و حتی ممکن است نشدنی باشد. یکی از تفاوت‌های معماری با مهندسی و روش علمی در این نقطه اتفاق می‌افتد. در مهندسی مرز تعریف شده خوبی برای سیستم یا مسئله سیستم تعریف می‌کنند و سپس یک راه حل محدود شده و مشخص^۱ ارائه می‌کنند. اما در معماری از آنجایی که با سیستم‌های پیچیده و بدون مرز روبرو هستیم، معمار به جای راه‌حل، ساختاری خلق می‌کند که جواب رضایت‌بخشی برای مسئله تولید خواهد کرد. این ساختار، ساختاری باز^۲ خواهد بود که می‌تواند خود را با رخدادها و شرایط متغیر تطبیق دهد.

جدول زیر مقایسه معماری و مهندسی سیستم‌ها را از دیگر ابعاد توضیح می‌دهد:

معماری	مهندسی
معماری تا حد زیادی با چیزهای غیر قابل اندازه‌گیری سر و کار دارد و از ابزار غیر کمی و رهنمودهای مبتنی بر درس‌های عملی فراگرفته استفاده می‌کند؛ یعنی معماری فرایندی استقرایی است	مهندسی تقریباً به صورت کامل با چیزهای قابل اندازه‌گیری سر و کار دارد و از ابزار تحلیلی حاصل از ریاضیات و علوم سخت استفاده می‌کند؛ یعنی مهندسی یک فرایند استنتاجی است
معماری با ارزش‌های کیفی سر و کار دارد	مهندسی با هزینه‌های کمی سر و کار دارد
هدف معماری رضایت مشتری است	هدف مهندسی بهینه‌سازی فنی است
معماری بیشتر ناشی از هنر است	مهندسی بیشتر ناشی از علم است
مسائل معماری ممکن است مبهم، تعریف نشده یا ناشناخته باشند	مسائل مهندسی دارای تعریف روشنی هستند
معماری سیستم مبتنی بر کارکرد سیستم است. ساختارها از بالا به پایین و بر اساس کارکرد سیستم (به جای شکل سیستم) طراحی می‌شوند	مهندسی سیستم مبتنی بر شکل سیستم است
معماری برای یک مشتری و در تعامل با یک سازنده انجام می‌شود	مهندسی برای یک سازنده و در تعامل با معماری انجام می‌شود
معماری به تعیین ساختار بهتر کمک می‌کند، یعنی کمک می‌کند که اولویت‌های نسبی، عملکرد قابل پذیرش، هزینه و زمان‌بندی، به حساب آوردن عواملی مانند ریسک فناوری، اندازه بازار برآورد شده، حرکت‌های رقابتی احتمالی، روندهای اقتصادی، نیازمندی‌های نظارتی سیاسی، سازمان پروژه و قابلیت‌های مربوط (قابلیت دسترسی، قابلیت عملیاتی، قابلیت ساخت، قابلیت بقاء و غیره) مد نظر قرار گیرند و در پایان پروژه، معماری، تکمیل و عملیات رضایت‌بخش سیستم را تأیید می‌کند	کاربرد بهترین روش‌های مهندسی پذیرش سیستم بر اساس ساختار طراحی شده، مشخصات عملی، استانداردها و قراردادهای تضمین می‌شود و در پایان پروژه، مهندسی چنین پذیرش‌هایی را تأیید می‌کند
معماری تمایل به تمرکز بر مفاهیم، خلق، مشخصات سطح بالا، فصل مشترک‌های فنی و غیر فنی و موفقیت در مأموریت دارد	مهندسی تمایل به تمرکز بر فصل مشترک‌های زیر سیستم‌های تعریف شده، تحلیل و اجرای مشخصات دارد
تعداد معماران کمتر است زیرا ساختارها محصول یک ذهن تنها یا یک تیم کوچک هستند تا یکپارچگی ساختار درست شده حفظ شود	تعداد مهندسين بیشتر است

^۱ Closed-form

^۲ Open architecture

با وجود این تفاوتها، معماری و مهندسی دو سر طیفی از کارهای سیستمی هستند. معماری و مهندسی نقش‌هایی هستند که توسط مشخصه‌هایشان از یکدیگر متمایز می‌شوند. مهندسین اغلب نقش‌هایی را در طول طیف اتخاذ می‌کنند. از آنجایی که موفقیت بستگی به هر دو، یعنی ساختار دست‌یافتنی و پیاده‌سازی موفقیت‌آمیز آن، دارد ضرورتاً معمار و مهندس مسئول موفقیت یکدیگر هستند.

در معماری باید ساختارها، روانشناسی، هنر و زیبایی‌شناسی در کنار هم گرد بیایند. همه اینها نیز باید با محیط فیزیکی و اجتماعی و سیستم مورد مطالعه سازگار باشند. بنابراین معماری هم علم است و هم هنر. شق علمی آن مبتنی بر تحلیل، واقعیت بنیاد، منطقی، و استنتاجی است. شق هنری آن مبتنی بر خلق و تولید، شهودی، نقادانه و استقرایی است. هر دو شق برای تکمیل معماری یک سیستم پیچیده و مدرن ضروری است.

الف-۵-۸- متدولوژی‌های فرایند معماری

مهمترین متدولوژی‌ها در فرایند معماری عبارتند از:

(۱) تجویزی^۱ (مبتنی بر راه‌حل؛ مانند: دستورعمل‌های ساخت و استانداردهای شبکه)

(۲) عقلایی^۲ (مبتنی بر روش حل؛ مانند: تحلیل و مهندسی سیستم‌ها)

(۳) مشارکتی^۳ (مبتنی بر ذینفع؛ مانند: مهندسی همزمان و طوفان مغزی)

(۴) هیوریستیک^۴ (درس‌های فراگرفته؛ مانند: ساده کنید. ساده کنید. ساده کنید.)

دو متدولوژی اول بیشتر دارای محتوای علمی هستند و دو متدولوژی آخر بیشتر محتوای هنری دارند.

متدولوژی تجویزی مبتنی بر راه‌حل است؛ این روش ساختاری را تجویز می‌کند به این شکل که «ساختار باید اینگونه باشد». مانند دستنامه‌ها، دستورعمل‌های ساختمان‌سازی، و بیانیه‌های معتبر. از آنها پیروی کنید و بنابر تعریف، نتیجه موفقیت‌آمیز خواهد بود.

محدودیت‌های روش تجویزی (مانند پاسخ به تغییرات عمده در نیازها، اولویت‌ها یا شرایط) منجر به روش عقلایی شده است یعنی اصول علمی و ریاضی باید در رسیدن به یک جواب برای مسئله دنبال شوند. این روش مبتنی بر روش حل و قواعد است. هر دو روشهای تجویزی و عقلایی تحلیلی، استنتاجی، مبتنی بر تجربه، به راحتی قابل تأیید، خوب شناخته شده و در سطح وسیعی در

^۱ normative

^۲ rational

^۳ participative

^۴ heuristic

علم و صنعت تجربه شده‌اند.

در مقایسه با متدولوژی‌های مبتنی بر علم، هنر یا حرفه معماری (مانند حرفه پزشکی، حقوق و بازرگانی) غیر تحلیلی، استقرایی، به سختی قابل تأیید، کمتر شناخته شده و حداقل تا سالهای اخیر به ندرت در علم یا صنعت به صورت رسمی تدریس شده‌اند. هنر یا حرفه معماری فرایندی از بینش‌ها، دید، شهود و الهام، آراء تشخیص و تمیز و حتی سلیقه و ذوق است. معماری کلید خلق انواع واقعاً نو از سیستم‌ها برای کاربردهای نو و اغلب بی سابقه است.

متدولوژی مشارکتی واقف بر پیچیدگی به وجود آمده توسط ذینفعان متعدد است. هدف این روش اتفاق نظر است. در خیلی از موارد تنها باید مشتری، معمار و پیمانکار اتفاق نظر داشته باشند اما وقتی که سیستم‌ها پیچیده‌تر می‌شوند مشارکت کنندگان جدید و متفاوتی باید توافق داشته باشند.

مهندسی همزمان برای کمک به دستیابی به اتفاق نظر بین مشارکت کنندگان توسعه داده شده است. بیشترین ارزش آن و بیشترین استفاده آن برای سیستم‌هایی است که در آنها همکاری گسترده برای پذیرش و موفقیت ضروری است. برای مثال، سیستم‌هایی که مستقیماً روی بقا افراد یا مؤسسات تأثیر می‌گذارند. ضعف‌های شناخته شده این روش عبارتند از: طرح نامعقول اجرای روش توسط کمیته، طوفان مغزی انحرافی، اذهان بسته تفکر گروهی و افراد بدون قدرت تصمیم‌گیری اما با حق خارج از کنترل برای انتقاد کردن.

متدولوژی هیوریستیک‌ها مبتنی بر «شعور»^۱ است یعنی مبتنی بر چیزی که در یک موقعیت و شرایط مفروض ملموس و محسوس است. شعور مربوط به یک شرایط و اوضاع و احوال، از تجربه عمومی بدست می‌آیند که در ساده‌ترین و خلاصه‌ترین شکل ممکن بیان شده‌اند. این بیانیه‌ها هیوریستیک نامیده می‌شوند و از اهمیت خاصی در معماری برخوردارند زیرا راهنمایی‌هایی در فراز و نشیب مسائل سیستمی دشوار و خطرناک ارائه می‌کنند. به عنوان مثال «ساده کنید»، یکی از مهمترین هیوریستیک‌هاست و منظور آن ساده‌سازی سیستم با استفاده از مدلسازی و حذف موارد غیرضروری است.

ماهیت معماری کلاسیک در حین حرکت پروژه از یک مرحله به مرحله دیگر تغییر می‌کند. در مراحل اولیه پروژه، معماری، ساختار بندی یک مخلوط ساخت نیافته از رویاها، امیدها، نیازها و امکانات فنی است. در این مراحل چیزی که بیشتر از همه نیاز است یک خلق یا تولید الهام گرفته از فناوری‌های عملی است. در این جا هنر معماری نیاز است. سپس، معماری، هماهنگ‌سازی زیر سیستم‌ها و علایق است و در این مقطع، زمان متدولوژی عقلایی و تجویزی فرا می‌رسد.

^۱ Common sense

پیوست ب

چارچوب هفت اس

مطالب این پیوست از مراجع رکلین (۲۰۰۱) و پاسکال (۲۰۰۰) گردآوری و تنظیم شده‌اند ولی برای مطالعه بیشتر می‌توانید به واترمن، پیترز، و فیلیس (۱۹۸۰)؛ پاسکال و آتوس (۱۹۸۱)؛ پیترز و واترمن (۱۹۸۲)؛ و ابوئی اردکان و دیگران (۱۳۷۹، ۲۲-۳۱) مراجعه کنید.

ب-۱- مقدمه

وقتی سخن از سازمان به میان می‌آید اولین چیزی که به ذهن افراد درگیر در مسائل مدیریت سازمان می‌رسد ساختار سازمانی آن است؛ نمودار سازمانی، میزان تمرکز، نوع ارتباطات، نحوه کنترل، و نظیر آن. از سوی دیگر نظریه پردازان مدیریت در یک قدم جلوتر، ساختار و استراتژی سازمان را متأثر از یکدیگر می‌دانند و ابعاد دیگر سازمان را در نظر نمی‌گیرند. واترمن، پیترز، و فیلیس (۱۹۸۰) با این رفتار معمول موافق نبودند و در مقاله خود با عنوان «ساختار سازمان نیست» چارچوبی برای نگرش و بررسی سازمان ارائه دادند. آنها معتقدند که تغییر و حرکت سازمان متأثر از تعامل میان هفت بعد ساختار^۱، استراتژی^۲، سیستم‌ها^۳، سبک^۴، کارکنان^۵، مهارت‌ها^۶، و ارزش‌های مشترک^۷ (اهداف متعالی) است و آن را چارچوب^۸ (یا مدل^۹) هفت اس^{۱۰} (به دلیل حرف اس انگلیسی در اول کلمه انگلیسی هر یک از هفت بعد) نامیدند و از آنجایی که پژوهش آنها در شرکت مشاوران مکینزی انجام شد به هفت اس مکینزی نیز مشهور است.

آنچه که ما در این جا به آن توجه داریم این است که این چارچوب یک تجسم هفت بعدی از سازمان در اختیار ما قرار می‌دهد و ما از آن ابعاد در تعریف و تبیین سازمان استفاده

¹ Structure

² Strategy

³ Systems

⁴ Style

⁵ Staff

⁶ Skills

⁷ Shared Values / Superordinate Goals

⁸ Framework

⁹ Model

¹⁰ 7S

می‌کنیم.

ب-۲- ابعاد چارچوب هفت اس

به سه بعد ساختار، استراتژی و سیستم‌ها ابعاد سخت و چهار بعد سبک، کارکنان، مهارت‌ها و ارزش‌های مشترک ابعاد نرم گفته می‌شود. واژه سخت بدین معنی بکار می‌رود که مفاهیم آن ابعاد عینی، ملموس، عملی و به سادگی تعریف شدنی هستند و واژه نرم هم بدین معنی بکار می‌رود که مفاهیم آن ابعاد غیر ملموس، غیر عملی، و به سختی تعریف شدنی و توصیف شدنی هستند.

(۱) ساختار

اصول تقسیم کار و تخصصی سازی و هم‌چنین هماهنگی؛ ویژگی‌های برجسته نمودار سازمانی (سازمان‌دهی وظیفه‌ای، متمرکز یا غیر متمرکز و غیره)؛ نحوه ارتباط افراد (روابط مستقیم و غیرمستقیم)؛ الگوهای طبقه‌بندی و کنترل. عموماً چنین پرسش‌هایی مطرح می‌شود: سازمان متمرکز است یا غیر متمرکز؟ وظایف اصلی چیستند؟ تنش بین وظایف کلیدی چیست؟ ساختار غیر رسمی (ارتباطات مستقیم با رده بالای سازمان، باندها و گروه‌ها و گروه‌های غیررسمی تصمیم‌گیری) چگونه است؟

(۲) استراتژی

استراتژی الگو، سیاست، برنامه، اقدام، تصمیم و یا تخصیص منابع است که تعریف می‌کند: سازمان چیست؟ چه می‌کند؟ و چرا چنین می‌کند؟ ویژگی‌های متمایز، عوامل کلیدی موفقیت، نحوه تفکر سازمان نسبت به خود و محیط سازمان، نقاط قوت و ضعف سازمان، فرصت‌ها و تهدیدهای سازمان و اصول تعریف شده سازمان مواردی هستند که می‌توانند در شکل استراتژی مطرح شوند.

(۳) سیستم‌ها

رویه‌ها و فرایندهای رسمی و غیر رسمی سازمان در انجام امور و وظایف و هم‌چنین سیستم‌های رسمی سازمان چیستند؟ سیستم‌های ارزیابی و برنامه‌ریزی؛ سیستم تشویق و تنبیه، سیستم‌های تخصیص منابع و غیره. سیستم‌های غیر رسمی سازمان کدامند؟ نحوه برگزاری جلسات، پروتکل‌های حل اختلافات و ...

(۴) سبک

فرهنگ سازمانی: ارزش‌ها و اعتقادات مسلط و نرم‌های توسعه یافته که جزو ویژگی‌های ماندنی زندگی سازمانی شده‌اند.

سبک مدیریت: مدیران چه می‌گویند و چه عمل می‌کنند؟ مدیر وقت خود را چگونه می‌گذرانند؟
بر روی چه موضوعات و مواردی تمرکز می‌کند؟

(۵) کارکنان

مشخصه‌های افراد سازمان از لحاظ تحصیلات، اصول کارکردی یا زمینه‌های کاری؛ نحوه مدیریت منابع انسانی، روش شکل‌دهی ارزش‌های پایه در جذب نیرو؛ معیارهای انتخاب و ارتقاء کدامند؟ مسیر شغلی و آینده شغلی چگونه است؟ فرهنگ کارکنان چگونه است؟

(۶) مهارت‌ها

ویژگی‌های متمایز سازمان چیست؟ سازمان چه کاری را بهتر از همه انجام می‌دهد؟ چگونه ویژگی‌های متمایز خود را حفظ می‌کند؟

(۷) ارزش‌های مشترک / اهداف متعالی

مفاهیم راهنما، ایده‌های اساسی، معانی قابل ملاحظه یا اعتقادات مهم که یک سازمان به افرادش القاء می‌کند. این موارد راهنمای جهت‌گیری سازمان نسبت به انجام وظایف، اهداف، کارکنان، جامعه و غیره است. نقش سازمان در خدمت به جامعه چگونه است؟

ب-۳- ارتباط ابعاد چارچوب هفت اس

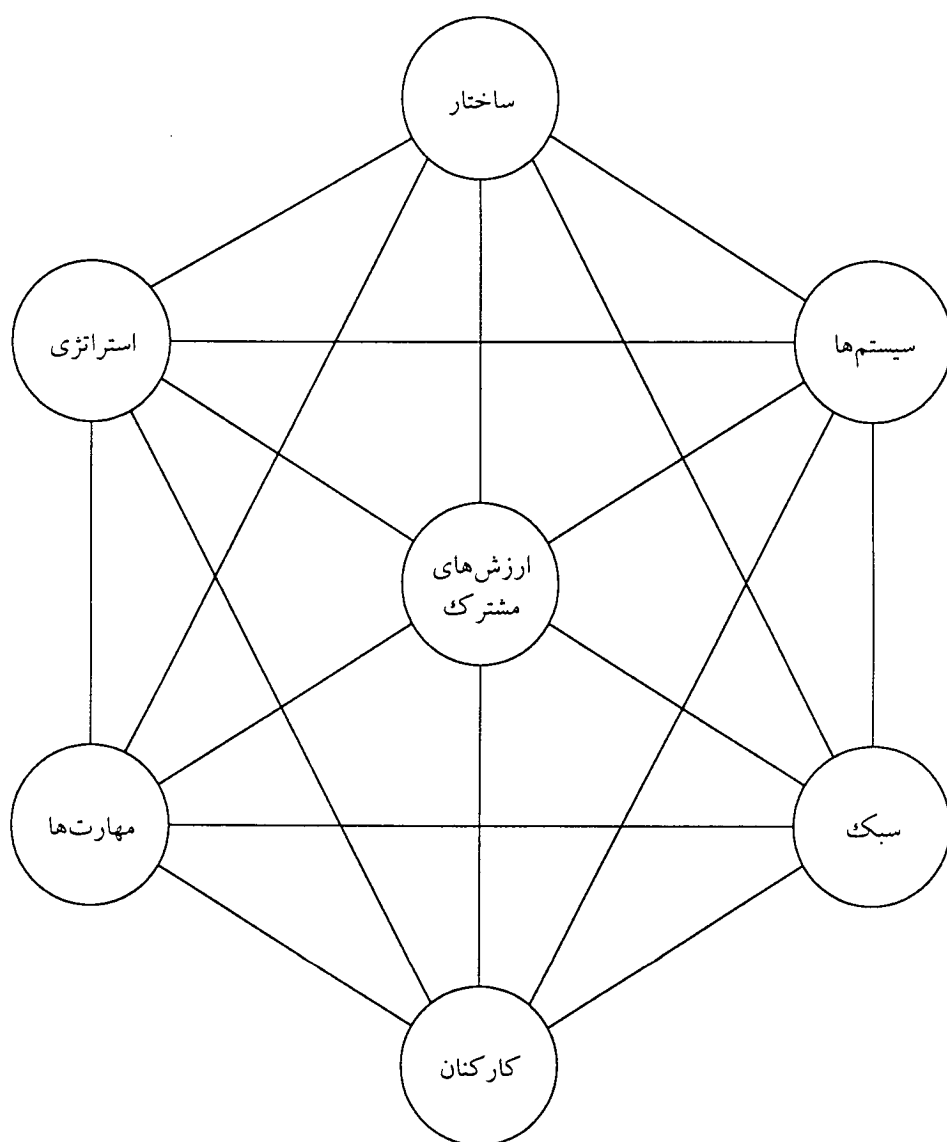
شکل ۳۸ ارتباط و تأثیر متقابل ابعاد را نشان می‌دهد. سازمان‌های موفق و اثربخش، تناسبی بین این ابعاد به دست آورده‌اند. اگر یک بعد تغییر کند بر بقیه ابعاد نیز تأثیر می‌گذارد. در فرایندهای تغییر، خیلی از سازمان‌ها به اس‌های سخت توجه می‌کنند و کمتر با اس‌های نرم کاری دارند. ابعاد نرم می‌توانند باعث ایجاد یا عدم ایجاد فرایند تغییر موفق شوند چرا که ساختارها و استراتژی‌های جدید به سختی می‌توانند بر روی فرهنگ و ارزش‌های نامتناسب بنا و پیاده شوند. عدم موفقیت در تلفیق سازمان‌ها به دلیل فرهنگ‌ها، ارزش‌ها و سبک‌های متفاوتی است که سد راه اجرای سیستم‌ها و ساختار می‌گردند.

ب-۴- کاربردها و استفاده‌های چارچوب هفت اس

(۱) ابزار ارزشمندی در آغاز فرایندهای تغییر و جهت‌دهی به آن

(۲) ابزار مناسبی در تجسم جامع سازمان

(۳) الگویی برای عناصر مورد بررسی و مقایسه از سازمان



شکل ۳۸

پیوست پ

نمودار جریان داده‌ها

مطالب این پیوست از (پاورز، چنی، و کراو ۱۹۹۰) گردآوری و تنظیم شده‌اند.

پ-۱ - مقدمه

برقراری ارتباط، عمل انتقال اطلاعات است که توسط گیرنده موردنظر فهمیده می‌شود. ارتباط دو بخش دارد: ارائه و تفهیم. در صورتی که هر یک از این دو بخش حذف شود برقراری ارتباط شکست می‌خورد. ارائه به تنهایی کافی نیست. روش ارائه تأثیر زیادی بر توانایی گیرنده در درک اطلاعات دارد. روشی معمول از ارائه توصیف گفتاری است اما این روش مشکلاتی برای تحلیل‌گران به وجود می‌آورد. ملزومات کاری سیستم‌ها، محتوای داده‌ها، رویه‌ها و غیره، تمام در قالب کلمات شرح داده می‌شوند. وقتی یک سیستم بزرگ و پیچیده و یا جدید و انتزاعی مدنظر است، توصیف گفتاری خیلی طولانی شده و به سختی می‌توان آنها را فهمید. مدل‌ها، ابزارها و تکنیک‌های زیادی برای غلبه بر این مشکلات طراحی شده‌اند. این مدل‌ها، ابزارها یا تکنیک‌ها، به خاطر سادگی و وضوح، برای برقراری ارتباط خیلی مؤثرند. علاوه بر این، نتایج حاصل از آنها اساس خوبی برای بحث و کار روی سیستم را فراهم می‌آورد.

پ-۲ - نمودار جریان داده‌ها

یکی از ابزارهای ارائه، نمودار جریان داده‌هاست. نمودار جریان داده‌ها ابزار گرافیکی قدرتمندی برای تحلیل سیستم‌های اطلاعاتی - عملیاتی و همچنین برقراری ارتباط با دیگر تحلیل‌گران و سفارش‌دهندگان سیستم است. نمودار جریان داده‌ها تأکید بر جریان و انتقال اطلاعات داخل یک سیستم دارد. در این نمودارها، ویژگی‌های زمانبندی و کنترل حذف می‌شوند و بیان مفاهیم و معانی مورد نظر از طریق نمادهای طراحی شده در نمودار انجام می‌شود.

پ- ۳- نمادهای نمودار جریان داده‌ها

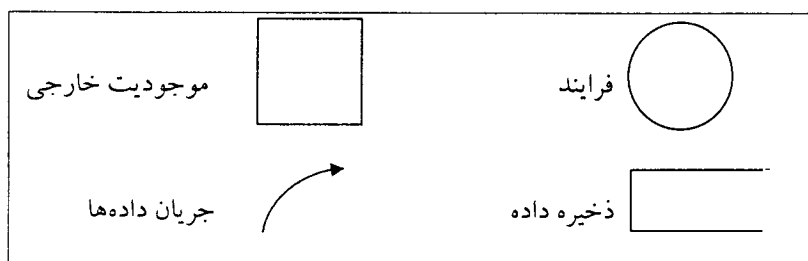
نمودار جریان داده‌ها به وسیله چهار نماد ساده و استاندارد ساخته می‌شوند. معنی و مورد استفاده هر نماد (شکل ۳۹) به صورت خلاصه در زیر شرح داده می‌شود:

موجودیت خارجی: مربعی که هر موجودیت خارج از سیستم مدل شده را نمایش می‌دهد. این موجودیت می‌تواند یک فرد، یک گروه، یک سازمان یا حتی یک سیستم دیگر باشد. وظیفه یک موجودیت خارجی، ارائه داده به سیستم و دریافت داده از آن است (مثال: پژوهشگر، سازمان اطلاعات علمی، کارکنان اطلاعات و یا نظام پژوهش).

جریان داده‌ها: جریان‌های داده‌ها، که با فلش نمایش داده می‌شوند، جریان داده‌ها را در سیستم نشان می‌دهند. یک جریان داده می‌تواند مانند لوله‌ای در نظر گرفته شود که بسته‌های اطلاعات را از یک نقطه مبدأ تعریف شده به یک مقصد مشخص حمل می‌کند. جریان داده‌ها اشاره به داده‌های در حال حرکت دارد (مثال: اطلاعات علمی و فنی، مقررات و قوانین، نتایج پروژه‌ها، نیازها و مسائل).

فرایند: دایره‌هایی برای نمایش نقاطی داخل سیستم هستند که جریان‌های داده ورودی، پردازش شده و به جریان‌های داده خروجی تبدیل می‌شوند (مثال: بررسی، تصویب، تعریف و یا گزارش).

ذخیره داده: مستطیل‌های بازی برای نمایش نقاطی داخل سیستم هستند که برای نگهداری داده‌ها استفاده می‌شوند. فرایندها می‌توانند داده‌ها را به ذخیره داده اضافه کنند، از آنها داده‌ها را بازیابی کنند یا داده‌های موجود در آنها را تغییر دهند. ذخیره‌های داده‌ها اشاره به داده‌های در حال نگهداری و بایگانی دارند (مثال: اطلاعات علمی و فنی، نتایج پروژه، رهنمودها و مقررات).



شکل ۳۹- نمادهای نمودار جریان داده‌ها

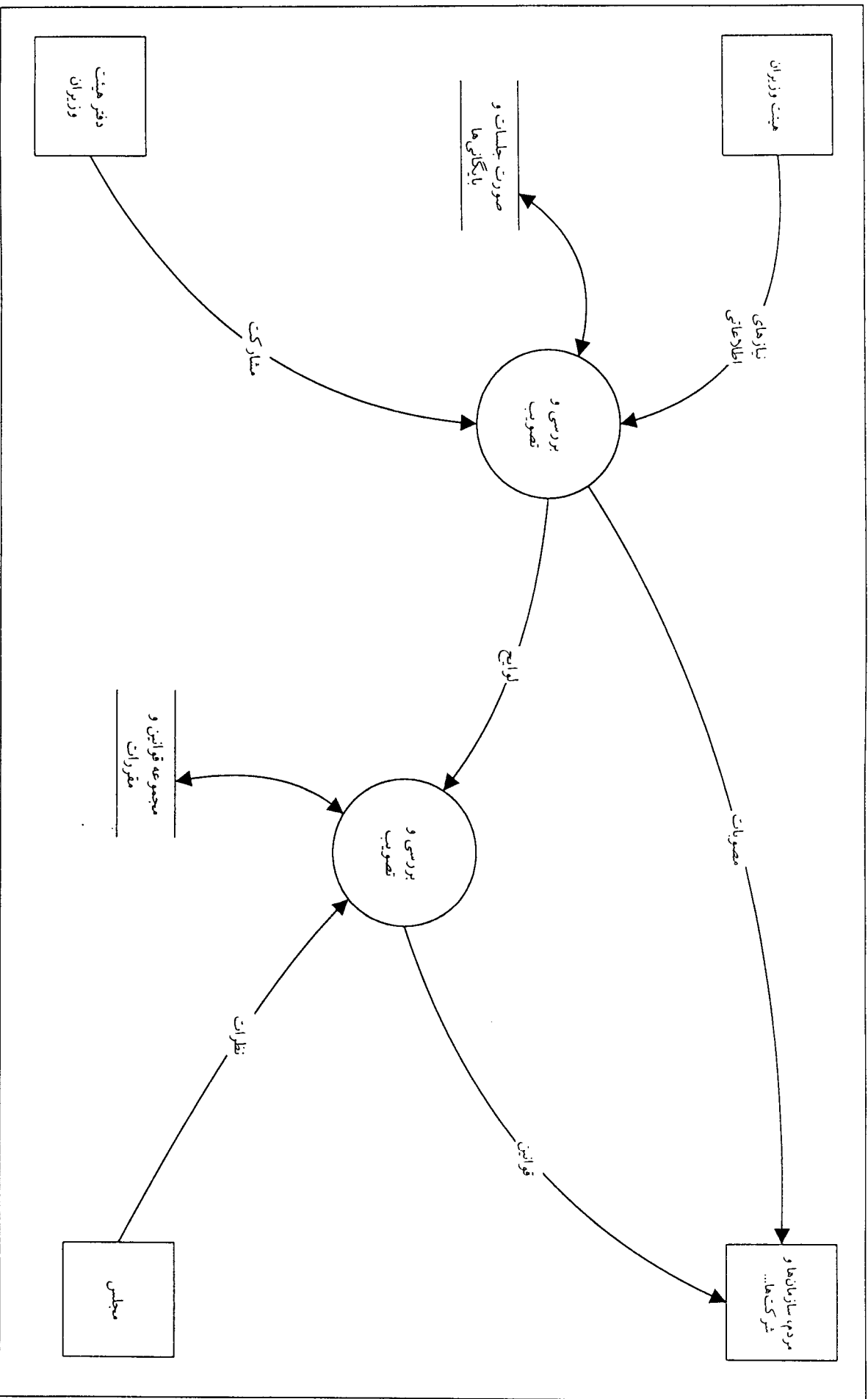
پ- ۴- ترسیم نمودار جریان داده‌ها

در شکل ۴۰ یک مثال فرضی از روند کار دولت و مجلس برای بررسی و تصویب قوانین و مقررات در قالب یک نمودار جریان داده‌ها آمده است. معمولاً نمودارهای جریان داده‌ها در

صورت نیاز دارای شرح‌هایی هستند که در قالب مشخصات فرایندها و ذخیره داده‌ها آورده می‌شود. در اینجا می‌توانیم نمودار شکل ۴۰ را بدین صورت شرح دهیم: با تشکیل هیئت وزیران و ارائه دستور کار از سوی دفتر مربوطه، موارد بررسی شده و نظرات وزیران ارائه می‌شود. در بررسی ممکن است از مصوبات قبلی یا بایگانی‌ها نیز استفاده شود. نتیجه این فرایند، مصوبات و لوایح هستند. مصوبات ابلاغ می‌شوند و لوایح به مجلس فرستاده می‌شود. در مجلس لوایح بررسی شده و به صورت قوانین ابلاغ می‌شوند.

اینکه تقدم و تأخرها چگونه است و چه موارد و روندهایی در نمودار آورده شود یا حذف شود به سطح تحلیل نمودار بستگی دارد که در ادامه توضیح داده می‌شود.

در حالی که یادگیری خواندن نمودارهای جریان داده‌ها نسبتاً ساده است ولی ترسیم آنها نیازمند مهارت و تمرین است و ترسیم و تحلیل مؤثر و مناسب آنها حتی نیازمند تجربه بیشتر است. هم‌چنین در ترسیم نمودارها باید از قواعد و استانداردهای خاص آن تبعیت نمود. به عنوان مثال نمی‌توان یک جریان داده بین دو موجودیت خارجی برقرار ساخت چرا که هیچ فرایندی روی آنها انجام نشده است. ممکن است این اشکال مطرح شود که در عمل مواردی وجود دارد که داده‌هایی بدون پردازش بین دو موجودیت رد و بدل می‌شوند. پاسخ این اشکال را باید در هدف و کارکرد نمودار جریان داده‌ها جستجو کرد. نمودار جریان داده مدلی از یک سیستم است که برای نمایش تنها برخی از وجوه آن سیستم طراحی شده است. در این نمودارها هدف تحلیل و نمایش بخش‌هایی از سیستم است که واقعاً روی داده‌ها کاری انجام می‌دهند. چندین مورد دیگر از قواعد و استانداردها که هر یک از آنها نیز دارای منطقی هستند در ترسیم نمودار جریان داده‌ها وجود دارد که بررسی آنها از حوصله این گزارش خارج است.



شکل ۴۰-۴- مثالی از یک نمودار جریان داده‌ها

پ-۵- مرز سیستم و موجودیت‌ها

تعیین مرز و حدود سیستم و موجودیت‌های آن از اهمیت خاصی برخوردار است. بنا به تعریف موجودیت‌هایی که تنها به سیستم اطلاعات می‌دهند یا دریافت می‌کنند و خود دخالتی در سیستم ندارند موجودیت خارجی گفته می‌شوند. بر اساس این تعریف، موجودیت‌هایی که فرایندهای سیستم را اجرا می‌کنند موجودیت داخلی گفته می‌شوند. اگر مرز سیستم کاملاً تعریف شده نباشد ممکن است موجودیت‌هایی به غلط داخلی یا خارجی فرض شوند. حتی اگر مرز سیستم کاملاً تعریف شده باشد ممکن است نتوان برخی از موجودیت‌های داخلی سیستم را به صورت ملموس نمایش داد و آنها را تحلیل نمود. بنابراین در این گزارش، در برخی موارد، ما علاوه بر موجودیت‌های خارجی، موجودیت‌های داخلی نظام را نمایش می‌دهیم و آنها را از طریق فلش‌هایی به نظام مرتبط می‌کنیم که بر روی آنها به جای اقلام اطلاعاتی، مواردی مانند مشارکت، اقدام و بررسی نوشته شده است. در سطحی که ما از این نمودارها استفاده می‌کنیم این تغییر مشکلی پیش نمی‌آورد.

پ-۶- سطح تحلیل در نمودارهای جریان داده‌ها

فرض کنید می‌خواهید از راه زمینی تهران به استان فارس مسافرت کنید. نقشه‌ای که شما برای رسیدن به استان نیاز دارید نقشه‌ای سطح بالا از راه‌ها و جاده‌هاست. وقتی به استان فارس رسیدید نیاز به نقشه‌ای دارید که استان فارس را به همراه شهرهای داخل آن با جزئیات بیشتر ترسیم کرده باشد. اگر به شیراز بروید به نقشه‌ای نیاز دارید که خیابان‌ها و مناطق شیراز را به وضوح مشخص کرده باشد. نمودار جریان داده‌ها نیز می‌تواند دارای سطوح متفاوتی از جزئیات باشد. یک فرایند در یک سطح بالاتر می‌تواند به چندین زیرفرایند در یک سطح پائین‌تر تبدیل شود. نقشه‌ها یک ویژگی دیگر مدل‌سازی نیز دارند. با تغییر ویژگی‌های آنها، می‌توانند مورد استفاده افراد متفاوتی قرار گیرند. نقشه جاده‌ها به مسافران کمک می‌کند. اگر جزئیات جاده‌ها حذف شود و توپوگرافی مناطق نقشه بیشتر نمایش داده شود بهتر می‌تواند توسط یک جغرافی‌دان استفاده شود. این امر در مورد نمودارهای جریان داده‌ها نیز صدق می‌کند. یک مدل فیزیکی نمودار جریان داده‌ها جزئیات بیشتری از طراحی نشان می‌دهد. این نمودارها در تعیین مشخصات سیستم جدید بکار می‌روند. وقتی ویژگی‌های فیزیکی نمودار حذف شوند، مدل منطقی سیستم خلق می‌شود. مدل‌های منطقی خصوصیات فیزیکی را حذف می‌کنند و وظایف کاری سیستم و داده‌های ذاتی آنها را بیشتر نمایش می‌دهند. مدل‌های منطقی ساده‌تر فهمیده می‌شوند و مبنای باثباتی برای شروع کار طراحی به دست می‌دهند.

یک مدل ضرورتاً به صورت کامل فیزیکی یا منطقی نیست اما ممکن است دارای ویژگی‌های خاصی باشند که آنها را به سمت فیزیکی یا منطقی ببرند. این ویژگی‌ها به صورت خلاصه در زیر آمده است:

ویژگی / نوع مدل	فیزیکی	منطقی
دیدگاه	فرایندها چگونه انجام می‌شوند	سیستم چه کار می‌کند
فرایندها	متوالی (دارای تقدم و تاخر ضمنی)	موازی (بدون تقدم و تاخر)
اسامی	مستندات، افراد، فرم‌ها	داده و فرایندهای زیربنایی و اصلی
جریان داده‌ها	تمام داده‌های تبادل شده	تنها داده‌های استفاده شده یا تولید شده توسط فرایندها
کنترل‌ها	تمام کنترل‌های دستی و ماشینی	تنها کنترل‌های کاری ضروری

بنابراین سطح تحلیل نمودار جریان داده‌ها می‌تواند در لایه‌های متفاوت (بالا یا پائین) و در شکل فیزیکی یا منطقی باشد. نمودارهای استفاده شده در این گزارش، نمودارهای منطقی سطح بالا هستند.

ساختار حکومت و دولت

ت-۱- کلیات

«حکومت ایران جمهوری اسلامی است که ملت ایران، براساس اعتقاد دیرینه اش به حکومت حق و عدل قرآن، در پی انقلاب اسلامی پیروزمند خود به رهبری مرجع عالیقدر آیت الله العظمی امام خمینی (قدس سره)، در همه پرسی دهم و یازدهم فروردین ماه ۱۳۵۸ هجری شمسی برابر اول و دوم جمادی الاولی سال یکهزار و سیصد و نود و نه هجری قمری با اکثریت ۹۸/۲ کلیه کسانی که حق رأی داشتند، به آن رأی مثبت داد» (اصل اول قانون اساسی).

به موجب اصل فوق نظام سیاسی حاکم در ایران جمهوری اسلامی است که جمهوری بیانگر شکل نظام و اسلام نشانگر محتوای آن می باشد. منظور از جمهوری بودن یک نظام سیاسی آن است که جانشین ریاست کشور و کلیه صاحبان اقتدارات عمومی، انتخابی و امور کشور متکی به آراء عمومی باشد. همان گونه که اصل ششم قانون اساسی مقرر می دارد و می گوید:

«در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود، از راه انتخابات، انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می گردد».

منظور از اسلامی بودن نظام سیاسی ایران، آن است که محتوای حکومت را مکتب حیاتبخش اسلام تشکیل می دهد. همانگونه که اصل چهارم قانون اساسی مقرر می دارد و اعلام می کند که:

«کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیراینها باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر به عهده فقهای شورای نگهبان است».

از همه مهمتر آنکه عامل اساسی و تعیین کننده در اسلامی بودن یک نظام سیاسی تنها

اسلامی بودن قوانین نمی‌باشد، زیرا که این یک طرف قضیه است و اجرا و پیاده کردن آن قوانین به دست فردی که خداوند او را به عنوان ولی تعیین نموده نیز طرف دیگر قضیه است، که در دوران غیبت کبری یعنی عصر فعلی آن شخص کسی است که خصوصیات و ویژگیهای مندرج در اصل پنجم قانون اساسی را باید دارا باشد یعنی فقیه عادل و باتقوی، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر که طبق اصل یکصد و هفتم قانون اساسی عهده دار ولایت امر و امامت امت می‌گردد. نظام جمهوری اسلامی ایران دارای دو بعد و پایه اساسی است: پایه اول حاکمیت خدا و پایه دوم حاکمیت مردم.

ت- ۱-۱- حاکمیت خدا یا مشروعیت نظام

اولین رکن و عنصر ضروری هر نظام سیاسی آن است که نظام واجد مشروعیت و حقانیت باشد. در اینکه مصدر مشروعیت نظام چه کسی است اقوال و آراء متعددی ظاهر گشته و در این زمینه عقاید متعددی وجود دارد. عقیده‌ای، قائل است که حاکمیت به مردم اختصاص دارد و حق حاکمیت از آن مردم است. این نظریه که «به حاکمیت مردم» یا «حاکمیت ملی» موسوم است پایه فکری نظام‌های دموکراسی است. اما در نظام اسلامی ایران این اعتقاد وجود دارد که حاکمیت به خدا اختصاص دارد. چنانکه اصل پنجاه و ششم نیز چنین اعلام می‌دارد:

«حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است ...»

بنابراین در نظام سیاسی ایران مصدر مشروعیت نظام خداست و حق حاکمیت به او اختصاص دارد. برای اینکه حاکمیت خدا در جامعه محقق شود، باید اولاً قوانین اسلامی باشند، یعنی تنها امر و نهی او حاکم باشد، زیرا فقط او حق صدور اوامر و نواهی دارد چنانکه اصل چهارم قانون اساسی اعلام می‌دارد. ثانیاً حاکم و مجری قانون و ولی امر هم باید به نصب و تأیید او باشد که در دوران غیبت این نصب به صورت نصب عام یا وضعی می‌باشد همانگونه که اصل پنجم قانون اساسی مقرر می‌دارد. با این توضیح اصل چهارم که اسلامی بودن کلیه قوانین را اعلام می‌دارد محقق حاکمیت خدا در مرحله وضع قانون می‌باشد و اصل پنجم که ولایت فقیه عادل را مقرر می‌دارد، محقق حاکمیت خدا در مرحله اجرای قوانین است.

ت- ۱-۲- حاکمیت مردم یا مقبولیت نظام

حاکمیت مردم که در طول حاکمیت الهی است بدین معنی است که مردم حاکمیت خود را از خدا می‌گیرند و تحقق حاکمیت مردم در یک نظام سیاسی مبین مقبولیت نظام است. چنانکه

اصل پنجاه و ششم مقرر می‌دارد:

«و هم او انسان را بر سونوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است...»

اصول قانون اساسی نحوه تحقق حاکمیت مردم را در دو مرحله وضع قانون و اجرای آن پیش بینی نموده است که در زیر بیان می‌شود:

نحوه تحقق حاکمیت مردم در مرحله وضع قانون که از طریق انتخاب نمایندگان مجلس شورای اسلامی (اصل ۶) و شرکت در همه پرسی (اصل ۵۹) و شرکت در شوراهای اسلامی و انتخاب اعضای آنها که به موجب اصل هفتم قانون اساسی از ارکان تصمیم‌گیری هستند و مقررات محلی وضع می‌کنند، محقق می‌گردد و نحوه تحقق حاکمیت مردم در مرحله اجرای قانون که از طریق انتخاب و عزل رهبری (به طور غیرمستقیم و از طریق منتخبین خود یعنی مجلس خبرگان رهبری) (اصل ۱۰۷ و ۱۱۰) و از طریق انتخاب رئیس‌جمهور و انتخاب اعضای شوراهای اسلامی و شرکت در آنها که از ارکان اداره کشور می‌باشند (اصل ۷) محقق می‌گردد (صفا ۱۳۷۷، ۴۷-۴۳).

ت- ۱- ۳- قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران

قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران طبق اصل ۵۷ قانون اساسی عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که هر سه این قوا تحت نظر ولایت امر و امامت امت اعمال می‌گردند. همچنین بر طبق اصل مزبور قوای سه‌گانه از یکدیگر مستقل می‌باشند. مراد از استقلال قوا در این اصل، تفکیک مطلق قوا و جدایی قوا از حیث تشکیلات و روابط و سازمان قوای مزبور، از یکدیگر نیست، بلکه هر یک از این قوا اولاً وظیفه خاصی دارند و در نوع کار و وظیفه کاملاً از دیگری متمایز و مستقل هستند، ثانیاً هر یک از قوای سه‌گانه در برابر دیگری مسئول نخواهند بود بجز در مواردی که قانون، بخش‌ها و افرادی از قوه اجرایی را در برابر مجلس مسئول دانسته است که البته این امر به نظر می‌رسد تا حدودی با استقلال کامل قوه مجریه در برابر قوه مقننه منافات داشته باشد. لیکن به اعتباری می‌توان گفت هر یک از قوا به اعتبار نوع کار و مسئولیت از قوای دیگر مستقل می‌باشند (شعبانی ۱۳۷۴، ۱۵۵).

ت- ۲- رهبری

به موجب اصل یکصد و دهم و سایر اصول قانون اساسی، رهبری وظایف و اختیاراتی بعهده دارد که می‌توان به طور کلی آنها را به سه دسته تقسیم کرد:

الف - وظایف و اختیاراتی که در رابطه با مجموعه نظام جمهوری اسلامی بر عهده دارد و به بخش و دستگاه بخصوصی یا قوه خاصی از قوای سه‌گانه مربوط نمی‌باشد که بدین قرارند:

(۱) تعیین سیاستهای کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام

(۲) نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام

(۳) حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه

(۴) حل معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام

ب - وظایف و اختیاراتی که نسبت به قوای سه گانه برعهده دارد که به تفکیک عبارتند از:

(۱) وظایف و اختیارات رهبر در رابطه با قوه مجریه: قوه مجریه به دو بخش متمایز از هم تفکیک می گردد: بخش اداری و بخش نظامی. اختیارات رهبر در بخش اداری به این شرح است:

- امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم
- صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در قانون اساسی می آید در دوره اول باید به تأیید رهبری برسد
- عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی براساس اصل هشتاد و نهم
- موافقت با استعفای رئیس جمهور (اصل یکصد و سی قانون اساسی)
- موافقت با جانشینی معاون اول رئیس جمهور به جای وی در صورت فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس جمهور و یا در موردی که مدت ریاست جمهوری پایان یافته و رئیس جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده است و یا امور دیگری از این قبیل (اصل ۱۰۱) و یا انتصاب فرد دیگری به جای رئیس جمهور در صورتی که رئیس جمهور معاون اول نداشته باشد و یا معاون اول فوت کند.

وظایف و اختیارات رهبری در بخش نظامی قوه مجریه به شرح زیر است:

- فرمانده کل نیروهای مسلح
- اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها
- تعیین دو نماینده در شورای عالی امنیت ملی و تأیید مصوبات آن شورا تا قابلیت اجرا پیدا کند.

- عزل و نصب و قبول استعفای رئیس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی
(۲) وظایف و اختیارات رهبری در قوه قضائیه:

- نصب و عزل و قبول استعفای عالیترین مقام قوه قضائیه
- عفو و تخفیف مجازات محکومین در حدود موازین اسلامی پس از پیشنهاد رئیس قوه قضائیه (صفر ۱۳۷۷، ۶۰-۵۹)

(۳) وظایف و اختیارات رهبری در قوه مقننه:

- فرمان همه پرسی
- نصب و عزل و قبول استعفای فقهای شورای نگهبان (شعبانی ۱۳۷۴، ۱۴۳)

ب- وظایف و اختیارات رهبری درباره نهادهای قانونی مندرج در قانون اساسی:

(۱) مجمع تشخیص مصلحت نظام

- دستور تشکیل مجمع و تعیین اعضای ثابت و متغیر آن
- ارجاع امور مربوط به مجمع و تأیید مقررات مربوط به مجمع

(۲) شورای بازنگری قانون اساسی

- پیشنهاد اصلاح یا تعمیم قانون اساسی به شورای بازنگری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام

(۳) سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

- مقام رهبری اختیار عزل و نصب و قبول استعفای رئیس سازمان صدا و سیما را بر عهده دارد (صفر ۱۳۷۷، ۶۲)

ت-۳- قوه مقننه

براساس اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی یکی از قوای سه گانه حاکم در جمهوری اسلامی ایران قوه مقننه است که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت وظایف خود را اعمال می کند. این نهاد یکی از ارکان بسیار مهم اداره کشور است که متکفل قانونگذاری و وضع و تهذیب و لغو قوانین است (صفر ۱۳۷۷، ۶۳). منظور از قوه مقننه، وجود مکانیسمی در جامعه است که به وضع قواعد و مقررات پردازد تا روابط اجتماعی حد و مرز پذیرند، حق و تکلیف در چارچوبه ای با خطوط روشن رسم شود و افراد با یکدیگر و یا جامعه متشکل و یا دولت در بستر قواعد معینی عمل کنند (حسینی ۱۳۷۷، ۱۲). قوه مقننه از نظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مظهر

قدرت و حکومت مردم و تبلور اداره ملت و مصداق خارجی جمهوریت است و دو قوه دیگر در حقیقت هر کدام به نحوه مجری مصوبات آن هستند. اهمیت این قوه، از این جهت است که حفظ حیثیت و آبروی ملی و شئون سیاسی و اجتماعی ملت به دست او سپرده شده است و علاوه بر آنکه مرکز قانونگذاری کشور می‌باشد بر صلاحیت مجریان امور نظارت دارد و پاسدار حقوق ملت و مدافع منافع آنان هست (صفار ۱۳۷۷، ۶۳).

براساس اصل ۵۸ قانون اساسی اعمال قوه مقننه تنها از طریق مجلس شورای اسلامی است که اعضای آن را نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌دهند. بنابراین در جمهوری اسلامی ایران سیستم قانونگذاری به صورت تک مجلسی بوده و تنها مرکز تقنین در ایران مجلس می‌باشد. البته طبق اصل ۵۹ به طریقه دیگری نیز ممکن است قوه مقننه اعمال گردد و آن همه پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم است. براساس اصل مذکور، در مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، پس از تصویب و توافق حداقل دو سوم کل نمایندگان درخواست همه‌پرسی ممکن می‌باشد.

نکته دیگری که توجه بدان لازم است این است که اگر چه امر تقنین و قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران تنها از طریق مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد، لیکن سه نهاد مستقل با مسئولیتها و وظایف جداگانه‌ای در مجرای قانونگذاری پیش‌بینی شده است که بدون وجود آنها یا اساساً قانونگذاری ممنوع و بی اعتبار است و یا لاقلاً در برخی از موارد مجاز نخواهد بود.

نهاد اول همان گونه که بیان شد، مجلس شورای اسلامی است که تنها مرکز و مرجع تصویب و تدوین قانون است و جز از طریق مجلس هیچ قانونی در ایران تصویب نخواهد شد. طبق اصول ۹۱ تا ۹۹، نهاد دیگری به نام شورای نگهبان پیش‌بینی شده است که بدون تأیید آن مصوبات مجلس اعتبار قانونی نخواهد داشت، الا تصویب اعتبارنامه‌های نمایندگان در ابتدای هر دوره و انتخاب ۶ نفر از حقوقدانان شورای نگهبان و برخی از تصمیمات مجلس که طبق قانون اساسی تصمیم‌گیری در آن موارد به عهده مجلس شورای اسلامی است. نظیر رأی اعتماد یا عدم رأی اعتماد به وزراء و رئیس‌جمهور و غیره که البته این امور نیز تابع تفسیر و نظرانی است که شورای نگهبان از قانون اساسی می‌نماید.

در هر حال شورای نگهبان به طور مستقل حق قانونگذاری ندارد، بلکه تنها وظیفه اصلی آن تطبیق مصوبات مجلس با شرع مقدس و قانون اساسی و همچنین تفسیر قانون اساسی می‌باشد. سومین نهادی که در مجرای قانونگذاری وجود آن پس از بازنگری قانون اساسی در اصل

۱۱۲ لازم دانسته شده است، «مجمع تشخیص مصلحت نظام» می‌باشد. مجمع مذکور نیز حق قانونگذاری ندارد و لزوماً در رابطه با تمام مصوبات مجلس تصمیم‌گیری نخواهد کرد، بلکه تنها در صورتی که مصوبه مجلس از نظر شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی باشد و پس از ارجاع مجدد به مجلس، مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند، چنین مصوباتی در مجمع تشخیص مصلحت مطرح شده و نظر نهایی آن مجمع معتبر خواهد بود. بنابراین روشن است که ماهیت کار مجمع داوری است نه قانونگذاری (شعبانی ۱۳۷۴، ۱۵۶).

ت-۳-۱- مجلس شورای اسلامی

از جمله مباحث قابل طرح و بحث در رابطه با پارلمان و قوه مقننه این است که سازمان قوه مقننه متشکل از چند مجلس می‌باشد. کشورها، شکل واحدی برای سازمان قوه مقننه خود ندارند، و بنابراین پارلمان کشورها بر حسب عده مجالس تشکیل دهنده آنها به دو سیستم بزرگ و عمده تقسیم می‌شوند: سیستم تک مجلسی و سیستم دو مجلسی. در کشور ما سیستم نخست پذیرفته شده است و سازمان این قوه را مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌دهد (صفار ۱۳۷۷، ۷۰). مجلس به لحاظ ساختاری از جلسات عمومی، کمیسیونها و واحدهای اداری و پشتیبانی داخلی تشکیل می‌شود که یک موسسه اجتماعی وابسته (دیوان محاسبات کشور) آن را تکمیل می‌کند.

(۱) کمیسیونها در مجلس

به اعتبار احکام مندرج در قانون اساسی و بر اساس مفاد آئین نامه داخلی مجلس، به منظور بررسی و اصلاح و تکمیل لوایح دولت و طرحهای قانونی و همچنین به منظور تهیه و تمهید طرحهای لازم و انجام وظایف قانونی دیگری که بر عهده مجلس گذاشته شده است، تشکلهای تخصصی خاصی در مجلس ایجاد می‌گردد: تعداد و حدود صلاحیتهای کمیسیونهای دائمی مجلس و همچنین عناوین آنها که معمولاً بر حسب وظایف وزارتخانه‌ها و نهادهای رسمی کشور تشکیل می‌شوند، در آئین‌نامه داخلی مجلس که خود به تصویب ۲/۳ نمایندگان مجلس رسیده است، معین می‌گردد. اعضای کمیسیونها را نمایندگان مجلس تشکیل می‌دهند و هر کمیسیون می‌تواند با تصویب اکثریت اعضاء خود برای مشاوره از صاحب نظران خارج از مجلس نیز استفاده کند. اسامی پاره‌ای از کمیسیونهای دائمی شورای اسلامی به شرح زیر قابل ذکرند:

- کمیسیون برنامه و بودجه
- کمیسیون آموزش و پرورش
- کمیسیون سیاست خارجی

- کمیسیون نفت
- کمیسیون امور دفاعی
- کمیسیون شوراها و امور داخلی
- کمیسیون امور اداری و استخدامی
- کمیسیون کار و امور اجتماعی
- کمیسیون کشاورزی

(۲) دیوان محاسبات کشور

دیوان محاسبات کشور دستگاهی است که مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد. و اداره امور آن در تهران و مراکز استانها به موجب قانون تعیین می‌گردد. دیوان محاسبات کشور به کلیه حسابهای وازرتخانه‌ها، موسسات، شرکتهای دولتی و دیگر دستگاههایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد، رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید تا هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکنند و هر وجهی و اعتباری در محل خود مورد مصرف قرار گیرد. این دیوان، حسابها و اسناد و مدارک مالی مربوط را برابر قوانین و مقررات جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را همراه با نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند (حسینی ۱۳۷۷: ۱۷-۱۶).

(۳) شورای اسلامی

در قانون اساسی چندین اصل به تشکیل شوراها، حدود قلمرو فعالیت و اختیارات آنها و چگونگی ارتباطشان با دستگاههای دولتی اختصاص یافته است. قانون اساسی اداره امور کشور را با اتکاء به آراء عمومی امکان‌پذیر دانسته، و شوراهای مختلف را در سراسر کشور، ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور قرار داده است. مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون تشکیلات شوراهای اسلامی طرز تشکیل، حدود اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی را مشخص کرد. بر اساس این قانون شوراهای اسلامی در سطح روستا، محله، منطقه، شهر، دهستان، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استانها از طریق انتخابات مستقیم و غیرمستقیم تشکیل می‌شوند. در روستاها، محلات و شهرهایی که فاقد تقسیم بندی محلات می‌باشند، انتخابات به صورت مستقیم برگزار می‌شود. این شوراها مبنای تشکیل شوراهای اسلامی کشور خواهند بود. سایر رده‌های تشکیلات شوراهای اسلامی، از منتخبان شوراهای مذکور شکل خواهد گرفت. بدین ترتیب که نمایندگان منتخب شوراهای روستاهای واقع در محدوده یک دهستان، شورای دهستان را تشکیل

خواهند داد. در شهرها نیز شورای منطقه از نمایندگان منتخب شوراهای محلات واقع در آن منطقه تشکیل خواهد شد و سپس نمایندگان شورای مناطق واقع در یک شهر، شورای اسلامی شهر را تشکیل می‌دهند.

شورای بخش از نمایندگان معرفی شده از شوراهای دهستانها و شهرهای واقع در محدوده بخش تشکیل می‌شود و هر یک از شوراهای بخش و شهر مرکز شهرستان، نماینده‌ای جهت تشکیل شورای شهرستان معرفی می‌کنند. شورای استان نیز از نمایندگان منتخب شورای شهرستانها تشکیل می‌شود، و شورای عالی استانها متشکل از نمایندگان معرفی شده از سوی شوراهای استانهاست. از نظر سلسله مراتب، این شوراهای زیر نظر مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرند به طوری که نمایندگان منتخب مردم تا بالاترین سطح تصمیم‌گیری و ارائه طرح به مجلس شورای اسلامی می‌توانند در امور کشور دخالت داشته باشند (فیضی ۱۳۷۰، ۱۵۷-۱۵۶).

ت-۳-۲- سلسله مراتب قانون

(۱) قانون اساسی

قانون اساسی، در رأس تمام قوانین قرار دارد و چارچوب همه مقررات کشور است. به زعم بعضی قانون اساسی میثاقی است بین حکومت و ملت. دولتها باید خود را مقید بدانند که حقوق و آزادیهای پیش‌بینی شده در قانون اساسی را بدقت مراعات نمایند و از حدود اختیارات خود تجاوز نکنند. قانون اساسی باید کلی باشد، همه اصول آن قابل اجرا باشد و معرف نظام حکومت باشد. قانون اساسی باید با تشریفات خاص و با نظر اکثریت قاطع ملت بوجود آید. مجالس قانونگذاری عادی حق فسخ و تجدید نظر در قانون اساسی را ندارند. اصلاح قانون اساسی فقط بطریقی است که در خود آن پیش‌بینی شده است (مدنی ۱۳۷۰، ۱۶۳).

(۲) قوانین عادی

بعد از قانون اساسی از حیث سلسله مراتب قوانین عادی قرار دارند. قانون عادی را مجلس با اکثریت آراء وضع می‌کند و پس از تائید شورای نگهبان و امضای رئیس‌جمهور و نشر در روزنامه رسمی به مورد اجراء در می‌آید.

قوانین عادی به سه دسته زیر قابل تقسیم‌اند:

- قوانینی که طبق آئین‌نامه داخلی با طی مراحل و تشریفات و طرح در جلسه علنی

از تصویب مجلس می‌گذرد.

- قوانینی که بر اساس اصل ۵۸ قانون اساسی و تفویض اختیار به کمیسیونهای

داخلی مجلس تصویب می‌گردد و برای مدتی که مجلس معین می‌کند بصورت آزمایشی اجرا می‌شوند.

- اساسنامه سازمانها، شرکتهای، موسسات دولتی یا وابسته به دولت که کمیسیونهای ذیربط مجلس و یا دولت بر اساس اجازه مجلس تصویب می‌نمایند و جنبه دائمی هم دارند.

در مورد سه نوع قانون فوق باید توجه داشت که اولاً کنترل شورای نگهبان در تطبیق با موازین شرع و قانون اساسی ضرورت دارد، ثانیاً نوع سوم قوانین یعنی اساسنامه‌ها وقتی که دولت مجاز در تصویب است نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجراء به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

(۳) عهدنامه‌ها

عهدنامه‌ها گرچه عنوان قانون را ندارند ولی با توجه به وضع تصویب آن در حکم قانون هستند. طبق قانون اساسی عهدنامه‌ها باید به تصویب مجلس برسد و مقرراتی که مجلس تصویب می‌کند باید آثار قانون را داشته باشد و طبعاً شورای نگهبان هم باید نسبت به آن اعلام نظر نماید. در روابط بین المللی عهدنامه‌ها ضمانت اجرای حقوق بین الملل را به همراه دارند.

(۴) تصویب نامه و آئین نامه های دولت

مصوبات دولت هم مانند قانون ایجاد حق و تکلیف می‌کند و مثل قانون جنبه آمرانه، کلی و غیرشخصی دارد، و از لحاظ سلسله مراتب بعد از قوانین عادی قرار دارد. مصوبات دولت بر حسب مقام تصویب کننده به سه دسته تقسیم می‌شوند:

- مصوبات هیئت وزیران
- مصوبات کمیسیون متشکل از چند وزیر
- مصوبات یکی از وزیران

در بعضی قوانین قانونگذار اجرای قانون را موكول به تصویب آئین‌نامه اجرایی می‌نماید و هیئت وزیران یا وزیری را مأمور تصویب می‌کند. اما صلاحیت قوه مجریه محدود به مواردی نیست که در قانون پیش‌بینی گردیده است، دولت می‌تواند برای حسن انجام وظایف خود و تنظیم سازمانهای اداری رأساً به وضع تصویب نامه و آئین‌نامه بپردازد (مدنی ۱۳۷۰، ۱۸۲-۱۸۰).

ت-۳-۳- مراحل تکوین قانون

در نظام جمهوری اسلامی ایران برای تکوین قوانین عادی مراحل زیر وجود دارد:

- (۱) مرحله پیشنهاد قانون که ممکن است به یکی از دو شکل طرح یا لایحه قانون باشد.
- (۲) مرحله وضع قانون: پیشنهاد رسیده به مجلس، در کمیسیونهای مجلس یا در جلسات عمومی مجلس مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد تا در صورت تصویب، مصوبه به شورای نگهبان ارجاع گردد.
- (۳) مرحله رسیدگی و اظهار نظر شورای نگهبان: به موجب اصل نود و چهارم قانون اساسی «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود، شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگردانده در غیراینصورت قابل اجراست».
- (۴) مرحله توشیح قانون: پس از گذر از مرحله سوم، مصوبه از طریق رئیس مجلس به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود تا مقام اخیر ظرف مدت ۵ روز از تاریخ تصویب، قانون مزبور را امضا و برای اجرا در اختیار دولت قرار دهد.
- (۵) مرحله انتشار قانون: دولت موظف است ظرف مدت ۴۸ ساعت مصوبه مجلس را که رئیس‌جمهور ابلاغ نموده یا از طریق مجلس به او ابلاغ شده است برای اطلاع عموم منتشر نماید.
- (۶) مرحله اجرای قانون: قوانین ۱۵ روز پس از انتشار لازم‌الاجرا هستند (صفار ۱۳۷۷، ۹۱-۹۰).

اقسام لوایح و طرحهای ارائه شده به مجلس شورای اسلامی

یکی از مراحل تقنین و قانونگذاری، مرحله پیشنهاد قوانین است بدین معنی که هرگاه نمایندگان یا وزراء در موردی خلاء قانونی احساس کردند و به لزوم تصویب قانونی پی بردند باید تصویب آن را به مجلس پیشنهاد کنند این پیشنهاد ممکن است به یکی از دو شکل ذیل باشد:

لایحه: به مصوبه‌ای گفته می‌شود که هیئت وزیران آن را به منظور تصویب در مجلس و قانونی شدن آن به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌کنند

طرح: به پیشنهادی گفته می‌شود که حداقل پانزده نفر از نمایندگان و یا توسط شورایعالی استانها تهیه و به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود. بدین ترتیب چند قسم طرح و یا لایحه تصور می‌شود:

(۱) لوایح قانونی: پیشنهادهای هیئت وزیران

(۲) لوایح قضایی: مصوبه و پیشنهاد قوه قضائیه که توسط وزیر دادگستری به دولت و سپس به مجلس داده می‌شود

(۳) طرحهایی که نمایندگان تهیه و پیشنهاد می‌کنند

(۴) طرحهایی که شورای عالی استانها به مجلس تقدیم می‌کند

همچنین طرحها و لوایحی که در مجلس شورای اسلامی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند از حیث درجه و رتبه و کیفیت طرح آنها در مجلس شورای اسلامی به چند قسم تقسیم می‌شوند:

(۱) لوایح و طرحهای عادی: این قبیل طرحها و لوایح پس از اعلام وصول در مجلس برای رسیدگی و اصلاح و تکمیل به کمیسیون مربوط به خود فرستاده می‌شوند تا پس از رسیدگی کمیسیون و توافق هیئت رئیسه و کمیسیون، در نوبت خود برای مذاکره در کلیات یا شور اول به مجلس و جلسه علنی آن آورده شود و پس از تصویب کلیات مجدداً به کمیسیون مربوطه رفته و ضمن رسیدگی به اصلاحات و پیشنهادات نمایندگان، دوباره برای تصویب جزئیات آن به مجلس آورده می‌شود و در این مرحله به هر حال تکلیف طرح یا لایحه مزبور معلوم خواهد گشت.

(۲) لوایح و طرحهای با قید فوریت: که این طرحها و لوایح خود سه دسته هستند:

- طرحها و لوایح یک فوریتی: پس از تصویب یک فوریت آنها به کمیسیون مربوطه ارجاع می‌شوند و بدون نوبت مورد رسیدگی قرار گرفته و به محض وصول گزارش کمیسیون در دستور کار مجلس قرار گرفته و در همان جلسه اول تکلیف آن روشن می‌گردند.

- لوایح و طرحهای دو فوریتی: این قبیل طرحها و لوایح پس از تصویب دو فوریت آنها بلافاصله چاپ و تکثیر شده و بین نمایندگان توزیع می‌گردند. سپس بدون ارجاع به کمیسیون باید پس از ۲۴ ساعت در مجلس مطرح شوند.

- لوایح و طرحهای با قید سه فوریت: این قبیل لوایح و طرحها که باید در موارد اضطراری و حساس تهیه و تنظیم شده باشند، پس از تصویب سه فوریت آنها، در همان جلسه مورد بحث و بررسی قرار گرفته و تنها با تصویب دو سوم اعضای حاضر معتبر خواهد بود.

(۳) طرحها و لوایح خاص: آئین نامه داخلی مجلس علاوه بر طرحها و لوایح که برشمردیم، انواع دیگری را نیز پیشبینی می‌کند که هریک از آنها به منظور خاصی تهیه و تنظیم می‌گردند:

- لایحه بودجه: این لایحه مهمترین لایحه‌ای است که دولت تنظیم می‌کند و نمی‌تواند بصورت طرح از طرف نمایندگان پیشنهاد گردد (اصل ۵۲). ضمناً لایحه بودجه ممکن است به صورتهای، لایحه بودجه کل کشور، لایحه چند دوازدهم بودجه و لایحه متمم بودجه تنظیم و به مجلس تقدیم گردد.
- لوایح مربوط به عهود، مقاله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی: که طبق اصول ۷۷ و ۱۲۵ باید قبل از امضای رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او به تصویب مجلس برسد (شعبانی ۱۳۷۴، ۱۶۸-۱۷۰)

ت-۴- قوه قضائیه

اجرای عدالت یکی از آرمانها و آرزوهای دیرین جامعه بشری است. منظور از اجرای عدالت، یعنی حل اختلافات و منازعات افراد با یکدیگر یا افراد با دولت بر طبق قوانین مصوب. این وظیفه خطیر برعهده قوه قضائیه گذاشته شده است که قوه‌ای مستقل و پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده دار وظایف زیر است (اصل ۱۵۶):

- (۱) رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعديات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسیه، که قانون معین می‌کند
- (۲) احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادیهای مشروع
- (۳) نظارت بر حسن اجرای قوانین
- (۴) کشف جرم، تعقیب مجازات و تعریض مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزائی اسلام
- (۵) اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین (صفار ۱۳۷۷، ۱۵۰)

ت-۴-۱- تشکیلات قوه قضائیه

(۱) رئیس قوه قضائیه

به منظور انجام مسئولیتهای قوه قضائیه در کلیه امور قضایی، اجرائی و اداری، مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر مدبر را برای مدت پنج سال به عنوان رئیس قوه قضائیه تعیین می‌نماید که عالترین مقام قوه قضائیه است. وظایف اساسی مدیریت عالی قوه قضائیه، ایجاد

تشکیلات لازم در دادگستری، تهیه لوایح قضایی و استخدام قضات شایسته و عزل و نصب آنها و انجام سایر امور اداری آنها طبق قانون است (حسینی ۱۳۷۷، ۲۲).

(۲) دادگستری جمهوری اسلامی ایران

دادگستری جمهوری اسلامی ایران را که در واقع بدنه اصلی و عملیاتی تشکیلات امر قضا در کشور است، اساساً می‌توان مشتمل بر دادسراها و دادگاهها در سراسر کشور دانست. دادسرا تشکیلاتی است که در آن دادستان، دادیار و بازپرس همکاری می‌کنند. دادسرا یک نهاد مشترک حقوقی و جزایی است و وظیفه آن حفظ حقوق عامه، نظارت در حسن اجرای قوانین و تعقیب کیفری بزهکاران است. دادسرا به انواع دادسراهای عمومی و دادسراهای حاکم اختصاصی تقسیم می‌شود.

دادگاه یا محکمه واحدی است که در آن قاضی و عنداللزوم مشاوران وی براساس محتویات پرونده، قوانین و مقررات قضایی و حسب ضرورت استفاده از فتاوی معتبر، به امور قضایی رسیدگی و حکم لازم را صادر می‌کند. دادگاههای کشور به دادگاههای حقوقی و کیفری تقسیم می‌شوند. دادگاههای کیفری به امور جزایی و دادگاههای حقوقی به امور ضجه رسیدگی می‌کنند.

(۳) دیوان عالی کشور

دیوان عالی کشور، عالیتین مرجع قضایی ناظر بر اجرای صحیح قوانین در محاکم، مأمور ایجاد وحدت رویه قضایی و مسئول بسیاری از وظایف قضایی مهم و استثنایی است. دیوان عالی کشور به دلیل وزنه سنگین و با اهمیتی که در قوه قضائیه محسوب می‌شود، چندین اصل از قانون اساسی را به خود اختصاص داده است. دیوان عالی کشور در تهران تشکیل می‌شود ولی در صورت لزوم می‌تواند در شهرستان دیگری نیز شعبه داشته باشد. دیوان عالی کشور دارای دو وظیفه اساسی است:

- نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم
- ایجاد وحدت رویه قضایی (حسینی ۱۳۷۷، ۲۹-۲۲).

(۴) وزیر دادگستری

اصل یکصد و شصتم قانون اساسی مقرر می‌دارد که وزیر دادگستری از میان کسانی انتخاب گردد که رئیس قوه قضائیه به رئیس جمهوری به عنوان رئیس قوه مجریه معرفی می‌کند و این وزیر تنها

مسئولیت کلیه مسایل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه را برعهده دارد و درمسایل و امور قضایی مداخله نخواهد کرد.

به موجب مضمون این اصل قانون اساسی رئیس قوه قضائیه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و اختیارات استخدامی غیرقضات را به وزیر دادگستری تفویض کند که در این صورت وزیر دادگستری دارای همان اختیارات و وظایفی می‌گردد که در قوانین برای وزرا به عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی پیش‌بینی می‌شود. وزیر دادگستری در انعکاس خواست‌ها و انتظارات قوه قضائیه در قوه مجریه و نهادهای عالی تصمیم‌گیری آن و همچنین انتقال مسایل و انتظارات قوه مجریه به قضائیه از طریق شرکت در جلسات مشاوره مقامات قوه قضائیه، نقش بسیار مهم و موثری را ایفا می‌کند. در حال حاضر به صورت رسمی و قانونی چیزی به نام وزارت دادگستری در تشکیلات کلان دولت وجود ندارد.

(۵) سازمانهای وابسته به قوه قضائیه

سازمان وابسته (چه در شکل حقوقی موسسه و چه در قالب شرکت) تشکیلاتی است که در عین داشتن مدیریت مستقل و استقلال اداری و مالی و مجموعه تشکیلاتی علیحده و وظایف و ماموریت‌های مشخص، به درجاتی وابسته و تحت تاثیر تصمیمات و سیاست‌های سطح تشکیلاتی و مدیریتی عالتر از خویش است. در سازمان کار قوه قضائیه نیز چنین تشکلهایی وجود دارد که بعضاً به اعتبار احکام مندرج در قانون اساسی به این قوه وابسته و در متن تشکیلات کلان این بخش از دولت ایجاد شده‌اند مانند «دیوان عدالت اداری» و «سازمان بازرسی کل کشور» (که به موجب اصول ۱۷۳ و ۱۷۴ وابسته و زیر نظر رئیس قوه قضائیه پیش‌بینی شده‌اند) و بعضاً به اعتبار ماهیت وظایف و شرایط ناشی از نوع ماموریت خویش با این موقعیت به کار خویش ادامه داده‌اند مانند «سازمان ثبت اسناد و املاک کشور» و بعضاً در مقام کمک و پشتیبانی از کلیت قوه قضائیه عمل می‌کنند و لذا در کنار رئیس تشکیلات قوه قضائیه سازماندهی شده‌اند؛ «شرکت سهامی روزنامه رسمی» و «دانشکده علوم قضایی و خدمات اداری». «سازمان زندانها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور» نیز زیر نظر رئیس قوه قضائیه اداره می‌شود (حسینی ۱۳۷۷، ۳۷-۳۲).

ت-۵- قوه مجریه

نظام اجرایی را می‌توان به دو صورت تقسیم بندی نمود:

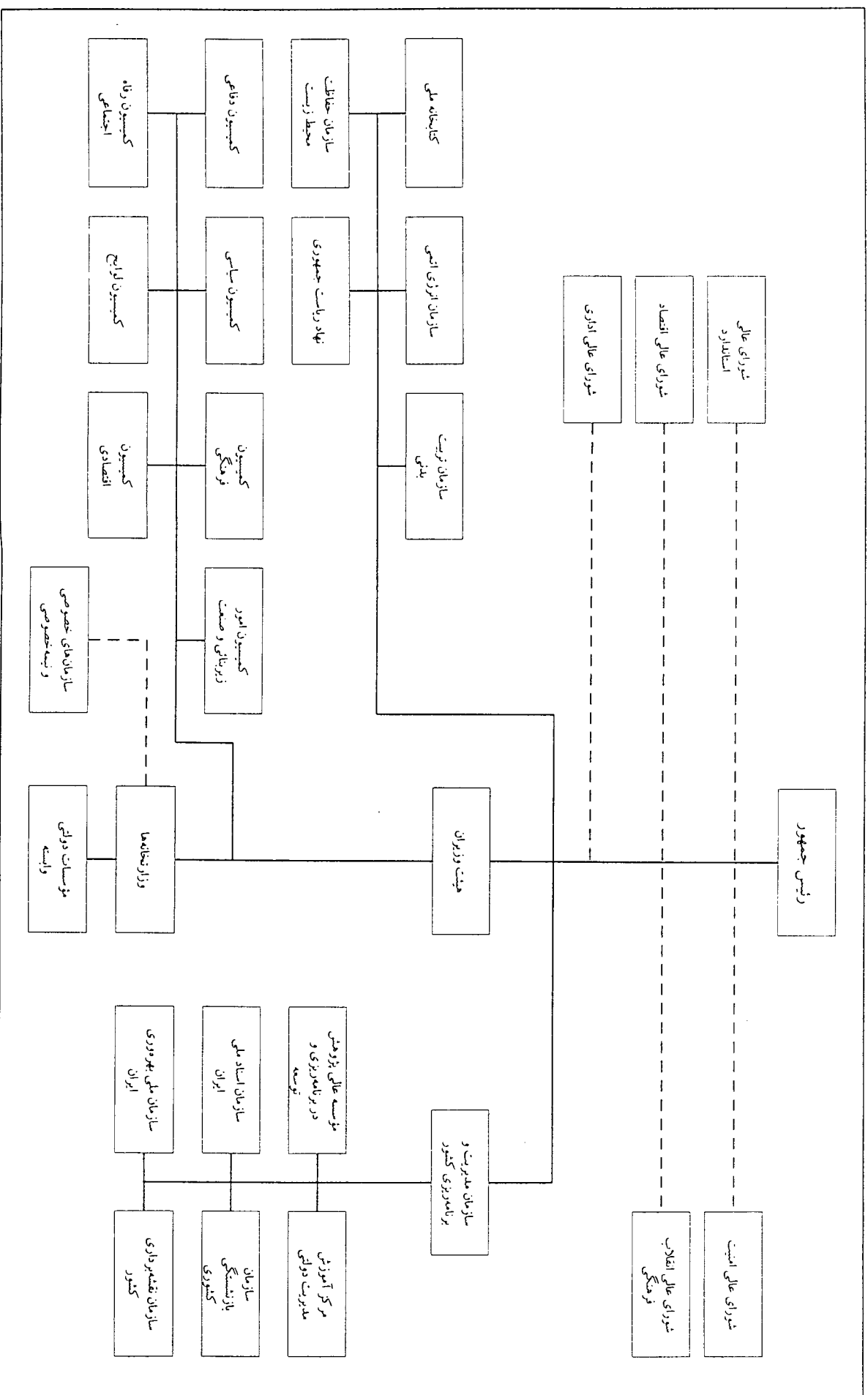
یکی مجریه‌های یکپارچه به این معنی که مسئولیتها و اختیارات مربوط به امور کشوری و لشگری متفقاً و به صورت یکپارچه بر عهده و در اختیار مقامات قوه مجریه است. به عبارت روش‌تر

صلاحیتهای اداری نظامی در رهبری و اداره کارکنان اداری و کشوری و فرماندهی نیروهای مسلح یکجا و متفقاً بر عهده مقامات و ارکان قوه مجریه بوده و اعمال می گردد. آمریکا، سوریه، آرژانتین و مصر از این نوع مجریه برخوردارند.

دیگری مجریه دو بخشی است به این معنی که فرماندهی نیروهای مسلح به عنوان بخشی از امور اجرایی و اداره امور عمومی براساس مبانی قانونی اساسی و یا دلایل دیگر از اختیارات و مسئولیتهای اجرایی منفک و برعهده مقام صلاحیت دار دیگری است. ایران و ترکیه در زمره دارندگان این نوع مجریه اند.

ت-۵-۱-ارکان قوه مجریه

در کشور ما اداره امور عمومی و اعمال قوه مجریه به جز در اموری که مستقیماً زیر نظر مقام رهبری است (فرماندهی نیروهای مسلح) توسط رئیس جمهور، هیئت وزیران و وزراء صورت می گیرد که اصطلاحاً به این مقامات ارکان قوه مجریه می گویند. شمایی کلی از ساختار دولت در شکل ۴۱ آمده است.



صلاحیتهای سیاسی و اداری ارکان قوه مجریه به شرح زیر می‌باشند:

(۱) رئیس‌جمهور

- ریاست قوه مجریه (ریاست هیئت وزیران، نظارت بر کار وزراء، هماهنگی ساختن تصمیمات وزراء و هیئت وزیران، تعیین سیاست‌های دولت.
- مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور
- امضاء عهدنامه‌ها، مقاوله نامه‌ها، موافقت نامه‌ها و قراردادهای دولت با سایر دولتها و همچنین پیمانهای بین‌المللی پس از تصویب مجلس
- امضای استوارنامه‌های سفرای ایران در خارج و پذیرش استوارنامه سفیران خارج در ایران
- اعطای نشانهای دولتی
- عزل و نصب وزرا
- تعیین سرپرست برای وزارتخانه‌های بدون وزیر

(۲) هیئت وزیران

هیئت وزیران یا هیئت دولت که ریاست آن را رئیس‌جمهور بر عهده دارد از مجموع وزیران تشکیل می‌شود و معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت وی می‌تواند اداره هیئت وزیران را برعهده گیرد. پاره‌ای از مقامات اجرایی همچون معاونان رئیس‌جمهور، رئیس کل بانک مرکزی و رئیس صدا و سیما نیز بدون حق رأی در جلسات هیئت دولت شرکت می‌کنند.

هیئت وزیران دارای اهمیت و موجودیت سیاسی و حقوقی است و تصمیمات این نهاد در اداره امور کشور و حل و فصل مسایل و رفع معضلات نقش مهمی دارد. موارد زیر را می‌توان به عنوان صلاحیتهای هیئت وزیران ذکر نمود:

- لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس تقدیم می‌شود باید به تصویب هیئت وزیران برسد. از این طریق هیئت وزیران برای ایجاد قوانینی که جهت اداره امور نیازهای موجود جامعه یا اجرای برنامه‌های آتی کشور لازم است اقدام می‌کند.
- تصمیم‌گیری در خصوص این که دعوای مربوط به اموال عمومی یا دولتی به صلح خاتمه یابد و یا به داوری ارجاع گردد با هیئت وزیران است.
- هیئت وزیران با تصویب مقرراتی با عنوان «تصویب‌نامه» و «آئین‌نامه» قواعد دیگری را که به همراه قوانین برای انجام کارها ضروری است وضع می‌نماید.

آئین‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران بعضاً به منظور تامین اجرای قوانین وضع می‌گردند که نوعاً به آئین‌نامه‌های اجرای قوانین مشهورند.

- در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاههای دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است.

تشکیلات مربوط به هیئت وزیران بدین شرح است:

نظر به اینکه اصل ۱۳۸ قانون اساسی دولت را مجاز می‌داند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیونهای متشکل از چند وزیر واگذار نماید و مقرر می‌دارد مصوبات این کمیسیونها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است. از طرفی پیشنهادهای واصله به هیئت وزیران در تشکلهای تخصصی علیحده‌ای باید قبلاً مورد بررسی و کنکاش قرار گیرند، هیئت وزیران دارای زیر مجموعه ای از چندین عنوان «کمیسیونهای هیئت وزیران» است که حسب مورد با عضویت وزرا و دیگر اعضا هیئت وزیران بصورت دائمی تشکیل می‌گردد. کمیسیونهای فرهنگی، لوایح، سیاسی، دفاعی، رفاه اجتماعی، امور زیربنایی و صنعت و کامیسیون اقتصاد، کمیسیونهای هیئت وزیران در حال حاضر هستند.

هیئت وزیران در تشکیلات نهاد ریاست جمهوری دارای یک دفتر بنام «دفتر هیئت دولت» که امور اجرایی و اداری مربوطه را انجام می‌دهد. این دفتر زیر نظر «دبیر هیئت دولت» که در جلسات هیئت وزیران نیز حضور دارد اداره می‌شود و مسئولیت تنظیم موضوعات جلسات هیئت وزیران را برعهده دارد.

(۳) وزراء

طبق قانون اساسی، اعمال قوه مجریه جز در اموری که بر عهده رهبری است، توسط رئیس‌جمهور و وزراء صورت می‌گیرد و تعداد وزراء و حدود اختیارات هر یک از آنان را قانون معین می‌کند (حسینی ۱۳۷۷، ۴۵). ولی به موجب اصل یکصد و سی و هشتم هر یک از وزیران علاوه بر مواردی که مأمور تدوین آئین‌نامه اجرایی قوانین می‌شود در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه مستقل و صدور بخشنامه را دارد. ولی مفاد مقرراتی که وزیران وضع می‌کنند، نباید با متن و روح قوانین (قانون اساسی، قوانین عادی و احکام شرع) مخالف باشد. همچنین به موجب مقررات قانون اساسی هر وزیری حق تقدیم لایحه پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس دارد (اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی) و می‌تواند در جلسات علنی مجلس شرکت کند (اصل هفتاد) و نیز حق تقاضای تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس را دارد (اصل شصت و

نه قانون اساسی).

مسئولیت‌های وزراء را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: یکی مسئولیتی که وزیر طبق قانون اساسی در برابر رئیس‌جمهور و مجلس دارد و دیگری مسئولیت کیفری یا مدنی که ممکن است متوجه وزیر گردد.

مسئولیت در برابر رئیس‌جمهور: اصل یکصد و هفتم مقرر می‌دارد: «هریک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس‌جمهور است» و براین اساس، رئیس‌جمهور می‌تواند وزراء را عزل کند (اصل یکصد و سی و شش).

مسئولیت در برابر مجلس شورای اسلامی: مسئولیت سیاسی وزراء در برابر مجلس یا مسئولیت انفرادی است یا مسئولیت دسته جمعی. مسئولیت انفرادی وزراء عبارت است از مسئولیت هر وزیر نسبت به وظایف خاص خویش. مسئولیت دسته جمعی وزراء عبارت است از مسئولیت هر وزیر نسبت به اعمال سایر وزراء در اموری که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

مسئولیت جزایی وزراء بدین معناست که هرگاه وزیری مرتکب جرمی از جرائم عادی همچون ارتشاء و اختلاس می‌گردد، همچون افراد عادی مسئولیت کیفری دارد و از تعقیب دستگاه قضایی مصون نیست بلکه به موجب اصل یکصد و چهلم به اتهام او رسیدگی خواهد شد و این رسیدگی با اطلاع مجلس شورای اسلامی و در دادگاههای عمومی دادگستری انجام خواهد شد.

بدیهی است که وزراء مسئول جبران ضرر و زیان خسارتی هستند که از اعمالشان به عمد یا بر اثر بی احتیاطی به دولت یا اشخاص ثالث وارد آید، که به مسئولیت مدنی وزراء تعبیر می‌گردد (صفار ۱۳۷۷، ۱۳۸-۱۳۹).

ت-۶- واحدهای اداری و اجرایی معمول در نظام اجرایی دولت

بنا بر عرف معمول تشکیلاتی و همچنین قواعد و رویه‌های قانونی حاکم بر سازماندهی و وظایف دولت، دو گونه قالب یا واحد اجرایی می‌توانیم برای انجام وظایف و اجرای ماموریت‌های ارگانی تصور کنیم: یکی قالبهای حقوقی و یا اشکال اصولی سازمانی دولت در سطح کلان تشکیلات که بنا بر عرف معمول و مبانی قانونی به سه شکل وزارتخانه، موسسه دولتی و شرکت دولتی تقسیم می‌گردد. دیگری، اشکال یا به عبارت بهتر سطوح سازمانی خرد که در آرایش درونی ارگانهای دولت موضوعیت یافته و در طراحی تفصیلی تشکیلات وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی و شرکتهای دولتی مورد استفاده قرار می‌گیرند.

ت-۶-۱- سطوح سازمانی خرد در تشکیلات ارگانهای اجرایی

(۱) معاونت

اولین و عالیترین سطح در طراحی داخلی تشکیلات ارگانهای اجرایی، معاونت است که با توجه به کم و کیف وظایف هر ارگان و برنامه‌های اصولی و عمده آن برای آینده طراحی و منظور می‌گردد.

(۲) اداره کل

اداره کل سطح سازمانی است که انجام یک یا چند فعالیت متجانس از یک یا چند وظیفه در جهت اهداف ارگانهای عمده دولتی در آن منظور می‌گردد. وجه غالب وظایف آن اجرایی می‌باشد و در رأس اداره کل مدیرکل قرار می‌گیرد و با توجه به حجم کارها و تعدد فعالیت‌ها حداقل مشتمل بر چهار اداره است.

(۳) دفتر

دفتر سطح سازمانی است که انجام یک یا چند فعالیت متجانس از یک یا چند وظیفه در جهت اهداف ارگانهای عمده اجرایی در آن منظور می‌گردد و وجه غالب وظایف و ماموریت‌های آن مطالعاتی و تحقیقاتی است. در رأس هر دفتر مدیرکل قرار می‌گیرد. دفتر با توجه به کمیت و کیفیت فعالیت‌ها و اقتضای داشتن تقسیمات داخلی می‌تواند حداقل دارای چهار گروه باشد. در هر حالت عمده پستهای سازمانی یک دفتر در سطح کارشناسی خواهد بود.

(۴) مدیریت

مدیریت، سطح سازمانی است که انجام یک یا چند فعالیت متجانس از یک یا چند وظیفه در جهت اهداف و تکلیف سازمانهای وابسته به وزارتخانه‌ها (موسسات و شرکتهای دولتی) در آن منظور می‌گردد. وظایف مدیریت می‌تواند در زمینه تحقیقاتی یا مطالعاتی و یا اجرایی باشد. در رأس مدیریت معمولاً مدیر پیش‌بینی می‌شود و در صورت اقتضا می‌تواند حداقل مشتمل بر سه «اداره» باشد. در صورتی که وظایف «مدیریت» عمدتاً مطالعاتی و تحقیقاتی باشد و بیش از نصف پستهای سازمانی تشکیل دهنده آن «کارشناسی» باشند به اقتضای وجود تقسیمات داخلی در آن می‌تواند در برگیرنده حداقل سه «گروه» گردد.

(۵) مرکز

مرکز به عنوان واحد تابعه، نوعی شکل سازمانی است که وظایفی در زمینه‌های تحقیقاتی مطالعاتی، فرهنگی و آموزشی برای آن پیش‌بینی می‌گردد. این شکل سازمانی در مواردی که

ضرورت های تشکیلاتی و یا الزامات دیگر ایجاب نماید که اداره یک یا چند رشته فعالیتهای متنوع در قالب یک واحد سازمانی منتهی با استقلال عمل بیشتری در مقام مقایسه با سطوح سازمانی معمول نظیر «دفتر» یا «اداره کل» صورت پذیرد، موضوعیت و موجودیت می یابد. در چنین شرایطی اصولاً عوامل اداری و مالی لازم، البته بدون استقلال عمل کافی در مرکز استقرار می یابند و در این صورت حجم سازمانی مرکز از اداره کل کمتر نخواهد بود. سطوح سازمانی اداره و گروه (قسمت) علی الاصول به عنوان زیر مجموعه سطوح بالاتر از خود یعنی اداره کل، دفتر و مدیریت مورد استفاده قرار می گیرند.

(۶) اداره

اداره، سطح سازمانی مشخصی است که یک یا چند فعالیت فرعی از فعالیتهای اصلی یک سطح سازمانی بالاتر با عنوان «اداره کل» و یا «مدیریت» در آن منظور می گردد. اداره واحد تابعه اداره کل و یا مدیریت است اما می تواند فارغ از آنها نیز در حوزه شخصی مدیریت عالی دستگاه پیشینی گردد. در رأس این واحد سازمانی «رئیس» قرار می گیرد.

(۷) گروه (قسمت)

گروه، سطح سازمانی معینی است که انجام یک یا چند فعالیت از فعالیتهای یک سطح سازمانی بالاتر و معمولاً دفتر را در آن منظور می نمایند. این واحد که بعضاً تحت عنوان قسمت نیز نامیده می شود، واحد تابعه دفتر است و در رأس آن «رئیس (کارشناس)» قرار می گیرد. معمولاً در گروه به جز پست های «کارشناسی» و «کاردانی» عنوان دیگری پیشینی نمی گردد (حسینی، ۱۳۷۷، ۵۰-۴۷).

ت-۶-۲- سازماندهی وظایف در سطح کلان (تشکیلات کلان دولت)

بنا بر سنت دیرینه ناظر و حاکم بر سازماندهی وظایف اجرایی دولت و همچنین احکام قانونی ناشی از حقوق اساسی و قوانین عمومی کشور، وظایف دولت در اولین قدم در قالب حقوقی و تشکیلاتی علیحده ای تحت عنوان «وزارتخانه ها» سازماندهی می شود. اما وزارتخانه ها در شرایط مشخصی می توانند نسبت به انتزاع پاره ای از وظایف و ماموریت های خود از بدنه اصلی وزارتخانه و سازماندهی و شکل آنها، در انگاره های تشکیلاتی دیگری تحت عنوان «موسسه دولتی» و «شرکت دولتی» نیز حسب مورد اقدام کنند و یا دولت بخشی از وظایف «غیراجرایی» و به تعبیری «ستادی» خود را که در مقام عمل به همه وزارتخانه ها مربوط می شود را در قالبهای تشکیلاتی که در ادبیات تشکیلات دولت به «موسسات مستقل» مشهورند، منظور نماید.

با توجه به مطالب فوق می‌توان گفت که واحدهای عرفاً و قانوناً معمول برای انجام وظایف اجرایی دولت به سه نوع «وزارتخانه»، «موسسه دولتی» و «شرکت دولتی» تقسیم می‌شوند که در زیر نسبت به تعریف هریک و سپس توصیف وضعیت موجود تشکیلات اجرایی در رابطه با هر یک از آنها اقدام می‌شود.

(۱) وزارتخانه

مهمترین واحد سازمانی در تشکیلات همه دولتها، وزارتخانه است که در کشور ما براساس قانون ایجاد و به این عنوان نامیده می‌شود. وزارتخانه عالیت‌ترین ارگان اجرایی است که با قصد تحقق یک یا چند هدف دولت به وجود می‌آید و در رأس آن وزیر قرار می‌گیرد. این مفهوم تشکیلاتی از زمان قاجاریه در کشور، معمول و پس از مشروطیت با معنی و محتوایی جدید در تشکیلات اجرایی دولت مورد استفاده قرار گرفت و در قوانین سنوات اخیر (قانون اساسی و قوانین موضوعه) به عنوان مهمترین ارگان دولتی تثبیت و تأیید گردید. مهمترین خصیصه وزارتخانه آن است که برای انجام وظایف اجرایی دولت و در مقام عالیت‌ترین شکل سازمانی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

(۲) موسسه دولتی

موسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که براساس قانون ایجاد می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد و توسط دولت اداره می‌شود. به لحاظ تشکیلاتی موسسه دولتی انگاره سازمانی است که به منظور انجام وظایفی ایجاد می‌گردد که: اولاً در زمره تکالیف دولت قرار دارد و ثانیاً در سطح کل کشور (در سطح ملی) مطرح می‌باشد و ثالثاً امکان مداخله بخشهای غیردولتی در آن وجود ندارد و رابعاً دولت از انجام آن قصد سود و انتفاع ندارد.

به یک اعتبار موسسات دولتی را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم نمود:

(۱-۲) موسسات دولتی مستقل:

منظور موسساتی هستند که برای انجام وظایفی به وجود می‌آیند که مشخصاً به وظایف هیچیک از وظایف و ماموریت‌های وزارتخانه‌ها ارتباط و وابستگی ندارند و از طرفی به دلیل ماهیت ستادی و مدیریتی آنها قابل تشکیل و سازماندهی در وزارتخانه خاصی نیز نیستند. یا به دلایل پاره‌ای ملاحظات قانون اساسی و یا بین‌المللی شایسته و مقرر است زیر نظر عالیت‌ترین مقام اجرایی کشور اداره می‌شوند (حسینی ۱۳۷۷).

(۲-۲) موسسات دولتی وابسته

موسساتی که وظایف هر یک از آنها بخشی از وظایف یک وزارتخانه بخصوص است که بنا به

دلایل و تحت شرایط مشخصی از بدنه اصلی وزارتخانه منتزع و در کنار وزارتخانه در قالب یک انگاره تشکیلاتی علیحده سازماندهی اداره می‌گردد. این موسسات در عین حال که دارای استقلال اداری و مالی‌اند، چون معمولاً رئیس آنها توسط وزیر وزارتخانه مربوط انتخاب می‌شود و به طور غیرمستقیم تحت نظارت عالیه وی قرار دارد، نوعی وابستگی به آن وزارتخانه را با خود دارد. در حال حاضر بیش از هشتاد موسسه دولتی در تشکیلات دولت وجود دارد که در بحث تفصیلی وزارتخانه‌ها به آنها اشاره خواهد شد.

(۳) شرکت دولتی

شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد و بیش از پنجاه درصد از سرمایه و یا سهام آن متعلق به دولت باشد و یا توسط دادگاه ذیصلاح مصادره و ملی شده و بیش از پنجاه درصد سرمایه آن در اختیار دولت قرار گرفته باشند.

دولت در شرایطی اقدام به تاسیس و تشکیل شرکت اقدام می‌کند که وظایف و ماموریت‌های مورد نظر دارای ویژگی‌های خاصی به شرح زیر باشد:

(۱) وظایف مورد نظر ماهیتاً تجاری و سودآور باشند.

(۲) انجام وظایف مورد نظر مستلزم رقابت در بازارهای ملی یا بین‌المللی باشد.

(۳) انجام وظایف مورد نظر مستلزم سرعت عمل در تصمیم‌گیری و انجام امور لازم فارغ از رویه‌های اداری و مقررات دست و پاگیر باشد.

(۴) انجام وظایف مورد نظر مستلزم دستیابی و استفاده از فناوری پیچیده در بازارهای جهانی باشد.

(۵) انجام وظیفه یا وظایف مورد نظر مستلزم به کارگیری و بسیج نیروهای انسانی متخصص و سرمایه‌گذاری‌های اولیه کلان باشد.

(۶) در حال حاضر تعداد بسیار زیادی شرکت دولتی در تشکیلات اجرائی دولت جمهوری اسلامی ایران وجود دارد که به دو دسته شرکتهای اصلی دولتی و شرکتهای فرعی یا تابعه تقسیم می‌شوند: شرکتهای اصلی شرکتهایی هستند که به موجب قانون برای انجام وظایفی با مشخصات پیش گفته به وجود می‌آیند. مانند شرکت ملی نفت، شرکت ملی فولاد، شرکت مخابرات و شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران. شرکتهای تابعه یا فرعی شرکتهایی هستند که با سرمایه شرکتهای اصلی دولتی ایجاد می‌گردند نیز تا زمانی که بیش از ۵۰ درصد سرمایه یا سهام آنها متعلق به شرکت دولتی ایجادکننده باشد، شرکت دولتی شناخته می‌شود. معمولاً اجازه تشکیل شرکت تابعه و فرعی را قانونگذار در

اساسنامه شرکت اصلی به آن می‌دهد که تحت ضوابط و شرایطی نسبت به آن اقدام نماید. شرکتهایی چون شرکت صید صنعتی و شرکت بازرگانی شیلات در زمره شرکتهای تابعه شرکت سهامی شیلات ایران به عنوان شرکت اصلی دولتی‌اند و یا شرکتهای ملی حفاری ایران، شرکت ملی نفتکش و شرکت ملی کالا، شرکتهای تابعه و فرعی شرکت ملی نفت هستند (حسینی ۱۳۷۷: ۵۵-۵۷).

ت-۷- مؤسسات دولتی مستقل

در حال حاضر مؤسسات عمده زیر در این زمره قرار می‌گیرند:

ت-۷-۱- سازمان امور اداری و استخدامی کشور:^۱

سازمان امور اداری و استخدامی کشور در سال ۱۳۴۵ و به موجب قانون استخدام کشور به عنوان سازمانی وابسته به نخست‌وزیری ایجاد گردید و جایگزین شورای عالی اداری کشور شد. البته پس از انقلاب و به دنبال اصلاح قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸، این سازمان زیر نظر مستقیم ریاست جمهوری اداره می‌شود.

عمده وظایف این سازمان، به شرح زیر است که در دو بخش امور استخدامی، و امور تشکیلات و روشها ارائه می‌شود

الف. امور استخدامی

(۱) مراقبت در حسن اجرای قوانین و مقررات استخدامی در دستگاههای مشمول این قانون
(۲) دادن دستورهای لازم درباره نحوه اجرای قوانین و مقررات استخدامی به منظور ایجاد هماهنگی

(۳) انجام مطالعات و تحقیقات لازم در امور استخدامی و دادن پیشنهادات و نظرهای مشورتی به دولت

(۴) اداره امور بازنشستگی مستخدمین رسمی و وظیفه بگیران

(۵) اداره امور مستخدمین آماده به خدمت

(۶) اظهار نظر درباره مقررات استخدامی مؤسسات دولتی خارج از شمول این قانون
ضمناً به موجب قانون تعدیل نیروی انسانی مصوب سال ۱۳۶۶، صدور مجوزهای استخدامی در کلیه دستگاههای دولتی موقوف به تأیید و موافقت این سازمان می‌باشد.

^۱. لازم به توضیح است که سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه با هم ادغام و تحت عنوان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی فعالیت می‌کنند

ب. امور تشکیلات و روشها و تشریفات اداری:

(۱) بررسی و تهیه پیشنهاد درباره هدفها و وظایف وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی

(۲) بررسی و پیشنهاد تفکیک وظایف وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی به منظور

تمرکز امور مشابه در دستگاههای ذیصلاحیت

(۳) تجدید نظر در سازمان داخلی وزارتخانه‌ها و موسسات

(۴) بررسی و تهیه پیشنهاد درباره حذف تشریفات زائد به منظور تسهیل و بهبود جریان کارها

(۵) بررسی و تهیه پیشنهاد درباره طرز تنظیم بودجه، روشهای حسابداری، ممیزی، خزانه‌داری،

مقررات مالی، کارپردازی، انبارداری، بایگانی و سایر مسایل اداری

(۶) ارزشیابی کارایی و عملکرد دستگاههای اجرایی و ارشاد و راهنمایی آنها در جهت

برقراری روشهای صحیح اداری و اصول مدیریت بنا به اهمیت این وظایف در بهبود

مدیریت دستگاهها

لازم بذکر است که دستورهای سازمان در زمینه امور استخدامی در حدود قوانین و مقررات

برای کلیه وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی مشمول لازم الاجرا است. همچنین کلیه وزارتخانه‌ها و

شهرداریها و موسسات دولتی اعم از آن که مشمول قانون استخدام کشوری باشند یا نباشند، مکلف

هستند نسبت به کلیه لوایح استخدامی و هر نوع وضع و اصلاح و تغییر تشکیلات و مقررات

استخدامی قبلاً موافقت سازمان را جلب نمایند. طبق ماده ۱۰۵ قانون استخدام کشوری، سازمان

دارای دو رکن است:

الف- شورای امور اداری و استخدامی کشور که دارای هفت عضو می‌باشد که سه عضو به پیشنهاد

دبیرکل و تصویب هیئت وزیران و سه عضو توسط دبیرکل منصوب می‌شوند

ب- دبیرکل که به عنوان عالیت‌ترین مرجع اداری سازمان عمل می‌نماید و در مقابل رئیس‌جمهور

مسئول است (عبادیانی ۱۳۷۷، ۶۹-۶۶).

ت-۷-۲- سازمان برنامه و بودجه

استقرار نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی و نظارت برای پیشرفت و توسعه کشور و تنظیم و

اشاعه ضوابط فنی و معیارهای لازم برای اجرای طرحهای عمرانی، انجام و گسترش مطالعات و

بررسیهای اقتصادی و توسعه فعالیت‌های آماری، هدف این سازمان را تشکیل می‌دهد (حسینی ۱۳۷۷،

۵۳). وظایف سازمان برنامه و بودجه در زمینه برنامه‌ریزی، تنظیم بودجه و نظارت به قرار زیر است:

(۱) انجام مطالعات و بررسیهای اقتصادی و اجتماعی به منظور برنامه‌ریزی و تنظیم بودجه و

تهیه گزارشهای اقتصادی و اجتماعی

- (۲) تهیه برنامه دراز مدت با تبادل نظر با دستگاههای اجرایی و تسلیم آن به شورای اقتصاد
- (۳) تهیه برنامه عمرانی پنجساله
- (۴) پیشنهاد خط مشی ها و سیاستهای مربوط به بودجه کل کشور به شورای اقتصاد
- (۵) تهیه و تنظیم بودجه کل کشور
- (۶) نظارت مستمر بر اجرای برنامه ها و پیشرفت سالانه آنها
- (۷) هماهنگ نمودن روشها و برنامه های آماری کشور
- (۸) بررسی گزارشها و مسائلی که باید در شورای اقتصاد مطرح شود (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۶، ۱۰۹-۱۰۸).

ت-۷-۳- سازمان حفاظت محیط زیست

جلوگیری از هرگونه تخریب، در هم ریختگی و نابسامانی در محیط زیست و نظامهای زیستی کشور و ترمیم و بهسازی اثرات سوء گذشته در محیط زیست رسالت این سازمان می باشد.

ت-۷-۴- سازمان تربیت بدنی

هدف این سازمان، پرورش نیروی جسمانی و تقویت روحیه سالم در افراد کشور است.

ت-۷-۵- سازمان انرژی اتمی ایران

استفاده از اشعه و انرژی اتمی در صنایع، کشاورزی، خدمات و ایجاد نیروگاههای اتمی و کارخانه های شیرین کن آب شور و تولید مواد اولیه مورد نیاز صنایع اتمی و ایجاد زیربنای علمی و فنی لازم برای اجرای طرحهای مزبور هدف این سازمان می باشد.

ت-۷-۶- کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران

ت-۷-۷- نهاد ریاست جمهوری

ت-۸- وزارتخانه ها و سازمان های زیر پوشش

برای آشنایی بیشتر و سهل تر با کم و کیف واحدهای اجرائی تشکیل دهنده بخش اجرایی دولت به نظر می رسد شایسته باشد، عالیتین ارگانهای اجرایی یعنی وزارتخانه ها را طبقه بندی و ضمن آشنایی با وزارتخانه های تشکیل دهنده هر طبقه، با اهداف و ماموریت های اصلی هر وزارتخانه و واحدهای وابسته (موسسات و شرکتهای دولتی) به هر یک آشنا گردیم. بدین ترتیب طبقات مختلف وزارتخانه های دولت جمهوری اسلامی ایران را به شرح زیر مورد بررسی قرار می دهیم:

الف- وزارتخانه‌های عهده دار امور فنی و عمرانی

این گروه از وزارتخانه‌ها اساساً عهده‌دار تامین «زیرساختهای اقتصادی» هستند. زیرساخت اقتصادی عاملی است که اقتصاد هر کشور بر آن استوار می‌گردد و از آن قوام می‌گیرد. انرژی، راه و حمل و نقل، آب، زمین و ارتباطات (عوامل عمده تولید اطلاعات) مهمترین زیرساختهای اقتصادی اند.

(۱) وزارت نیرو

(۲) وزارت راه و ترابری

(۳) وزارت پست و تلگراف و تلفن

(۴) وزارت مسکن و شهرسازی

(۵) وزارت کشاورزی

(۶) وزارت جهادسازندگی

ب- وزارتخانه‌های عهده دار امور صنعتی و تولیدی

ماموریت اساسی این گروه از وزارتخانه‌های دولت جمهوری اسلامی ایران، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، هدایت و راهبری و عنداللزوم اداره واحدهای صنعتی و تولیدی کشور است. وزارتخانه‌های این گروه به شرح زیر می‌باشند:

(۱) وزارت صنایع سنگین^۱

(۲) وزارت صنایع

(۳) وزارت معادن و فلزات

(۴) وزارت نفت

پ- وزارتخانه‌های عهده‌دار امور فرهنگی و آموزشی

هدف و ماموریت اساسی این گروه از وزارتخانه‌ها در تشکیلات دولت جمهوری اسلامی ایران تعلیم و تربیت کودکان، نوجوانان و جوانان کشور و تامین نیروی انسانی مورد نیاز بخشهای مختلف فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی است. همچنین اداره امور فرهنگی کشور مسئولیت این گروه از وزارتخانه‌هاست. وزارتخانه‌های زیر در این گروه قرار می‌گیرند:

(۱) وزارت آموزش و پرورش

(۲) وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

^۱. وزارتخانه‌های صنایع سنگین، صنایع و معادن و فلزات با هم ادغام و تحت عنوان وزارت صنایع و معادن فعالیت می‌کنند.

(۳) وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

ت- وزارتخانه‌های عهده‌دار امور سیاسی و دفاعی

رسالت این گروه از وزارتخانه‌ها تامین نظم و ثبات و فراهم آوردن موجبات آرامش خاطر و امنیت شهروندان کشور و برقراری ارتباط سیاسی با سایر دولتها و جوامع بشری است. وزارتخانه‌های زیر در این گروه قرار می‌گیرند:

(۱) وزارت کشور

(۲) وزارت امور خارجه

(۳) وزارت اطلاعات

(۴) وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح

ث- وزارتخانه‌های عهده‌دار امور اجتماعی و اقتصادی

آخرین گروه از وزارتخانه‌های دولت جمهوری اسلامی ایران، وزارتخانه‌های عهده‌دار امور اجتماعی و اقتصادی‌اند. رسالت این گروه هدایت و رهبری امور اقتصادی و فراهم آوردن موجبات رفاه اجتماعی است. وزارتخانه‌های زیر در این گروه قرار دارند:

(۱) وزارت امور اقتصادی و دارایی:

(۲) وزارت بازرگانی

(۳) وزارت تعاون

(۴) وزارت کار و امور اجتماعی:

(۵) وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

وزارت نیرو

طبقه

وزارتخانه‌های عهده دار امور فنی و عمرانی

هدف

تامین موجبات حداکثر استفاده از منابع انرژی و آب کشور و همچنین تهیه و تامین انرژی و آب کشور و همچنین تهیه و تامین انرژی و آب برای انواع مصارف اعم از صنعتی، کشاورزی، روستایی، شهری و حمل و نقل هدف این وزارتخانه را تشکیل می‌دهد

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

- (۱) کلیه شرکت‌های آب و فاضلاب در سطح کشور که خود به شرکت آب و فاضلاب کشور وابسته‌اند
- (۲) کلیه شرکت‌های برق منطقه‌ای
- (۳) شرکت سهامی تولید و انتقال نیروی برق ایران (توانیر)
- (۴) شرکت سهامی خدمات مهندسی برق (مشانیر)
- (۵) شرکت خدمات مهندسی آب (مه‌اب)
- (۶) شرکت سهامی ساختمان سد و تاسیسات آبیاری (سایبر)
- (۷) شرکت سهامی ساخت و تهیه کالای برق ایران (ساتکاب)
- (۸) سازمان تحقیقات منابع آب (تهاب)

وزارت راه و ترابری

طبقه

وزارتخانه‌های عهده دار امور فنی و عمرانی

هدف

تامین راه‌های ارتباطی کشور اعم از زمینی (راه و راه آهن) و راه‌های دریایی و هوایی و اداره امور ترابری کشور و پی‌ریزی سیاست جامع هماهنگ برای آن و توسعه و تجهیز گسترش و نگهداری تاسیسات زیربنایی آن، هدف این وزارتخانه است.

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

- (۱) سازمان هواشناسی کشور
- (۲) سازمان هواپیمایی کشوری
- (۳) شرکت سهامی راه آهن جمهوری اسلامی ایران
- (۴) شرکت سهامی آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک
- (۵) شرکت سهامی تولیدی تجهیزات ایمنی راه‌ها
- (۶) شرکت حمل و نقل جمهوری اسلامی ایران
- (۷) شرکت سهامی حمل و نقل بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران
- (۸) شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران

(۹) شرکت خدمات هوایی آسمان

وزارت پست و تلگراف و تلفن

طبقه

وزارتخانه‌های عهده دار امور فنی و عمرانی

هدف

فراهم آوردن تسهیلات لازم به منظور استفاده عمومی از وسایل پستی و مخابراتی برای ارتباط داخلی و ارتباط کشورهای خارجی هدف این وزارتخانه است.

این دستگاه در راستای تحقق هدف خویش وظایف عمده زیر را به عهده دارد:

- (۱) تصویب برنامه‌ها و طرح‌های ایجاد و توسعه سرویس‌های پستی و مخابراتی داخلی و بین‌المللی براساس نیازهای کشور و نظارت بر اجرای آنها
- (۲) تاسیس و توسعه سرویس‌های پستی و بهره‌برداری و نگهداری آنها
- (۳) تاسیس و توسعه شبکه‌های مخابراتی کشور طبق قوانین مربوطه
- (۴) تامین اجرای تعهدات مربوط به قراردادهای بین‌المللی پستی و نظارت بر اجرای قراردادهای مخابراتی که دولت ایران متعهد به اجرای آنهاست
- (۵) تنظیم و حفظ روابط ایران با اتحادیه‌های بین‌المللی پستی و مخابراتی و مجامعی که وزارت پست و تلگراف و تلفن در فعالیتهای آنها ذینفع می‌باشد

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

- (۱) شرکت مخابرات جمهوری اسلامی ایران
- (۲) شرکت پست جمهوری اسلامی ایران
- (۳) مرکز سنجش از دور ایران

وزارت مسکن و شهرسازی

طبقه

وزارتخانه‌های عهده دار امور فنی و عمرانی

هدف

اتخاذ و اعمال سیاستها و تنظیم برنامه‌های جامع و هماهنگ برای تعیین مراکز جمعیت و ایجاد تعادل مطلوب بین جمعیت و وسعت شهرها، تامین مسکن و توسعه و بهبود استانداردهای کمی و کیفی مسکن با توجه به هدفها و مقتضیات اقتصادی و اجتماعی کشور و همچنین ایجاد هماهنگی و تمرکز در تهیه و اجرای برنامه‌های شهرسازی و ساختمانهای دولتی، هدف این وزارتخانه است.

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

- (۱) سازمان مسکن
- (۲) سازمان زمین شهری
- (۳) شرکت سهامی تاسیسات ساختمانی (تسیس)
- (۴) شرکت کارخانجات خانه‌سازی ایران
- (۵) شرکت‌های عمران شهرهای جدید
- (۶) مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن

وزارت کشاورزی

طبقه

وزارتخانه‌های عهده دار امور فنی و عمرانی

هدف

فراهم آوردن موجبات بهبود و ازدیاد تولید انواع محصولات کشاورزی در جهت بهبود نسبی شاخص تغذیه و افزایش متوسط درآمد سرانه شاغلین بخش کشاورزی به منظور نیل به خودکفایی در تامین نیازهای کشور، هدف این وزارتخانه است.

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

- (۱) سازمان آموزش کشاورزی
- (۲) سازمان پنبه و دانه های روغنی
- (۳) سازمان حفظ نباتات
- (۴) سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران
- (۵) سازمان تحقیقات کشاورزی
- (۶) بنگاه توسعه ماشین‌های کشاورزی
- (۷) شرکت سهامی تولید، تهیه و توزیع بذر و نهال
- (۸) شرکت سهامی بخش کود شیمیایی و تولید سم
- (۹) شرکت سهامی هواپیمایی خدمات ویژه
- (۱۰) شرکت سهامی کشاورزی سفیدرود
- (۱۱) شرکت سهامی کشت و صنعت نیشکر هفت تپه
- (۱۲) شرکت کشت و صنعت جیرفت
- (۱۳) سازمان عمران قزوین
- (۱۴) سازمان چای کشور
- (۱۵) شرکت توسعه نیشکر و صنایع جانبی آن

وزارت جهادسازندگی

(وزارت کشاورزی و وزارت جهاد سازندگی ادغام و با عنوان وزارت

کشاورزی فعالیت می‌کنند)

طبقه

وزارتخانه‌های عهده دار امور فنی و عمرانی

هدف

حفظ، حمایت، احیا، گسترش و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع و منابع آبی و فراهم ساختن موجبات تامین پروتئین حیوانی مورد نیاز جامعه و عمران و توسعه روستاها و مناطق عشایر و همچنین حفظ و احیاء ذخائر ژنتیکی دام کشور و تامین بهداشت دام به منظور افزایش کمی و کیفی فراورده های دامی، اهداف این وزارتخانه را تشکیل می‌دهد.

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

- (۱) شرکت سهامی شیلات ایران
- (۲) سازمان امور عشایر
- (۳) شرکت سهامی طیور کشور
- (۴) شرکت سهامی صنایع شیر ایران
- (۵) شرکت سهامی گوشت کشور
- (۶) شرکت سهامی تولید، تهیه و توزیع علوفه (صندوق عمران مراتع)
- (۷) موسسه تحقیقات جنگل و مرتع
- (۸) شرکت‌های بهره‌برداری از جنگل (چوب فریم، نکا چوب، نوشهر چوب و شفارود)
- (۹) سازمان دامپزشکی کشور
- (۱۰) موسسه سرم‌سازی رازی

وزارت صنایع سنگین

(وزارتخانه‌های صنایع سنگین، صنایع و معادن و فلزات ادغام و با عنوان وزارت صنایع و معادن فعالیت می‌کنند)

طبقه

وزارتخانه‌های عهده دار امور صنعتی و تولیدی

هدف

این وزارت برنامه‌ریزی، هماهنگی، توسعه یا ایجاد و بهره‌برداری از آن دسته صنایعی را بر عهده دارد که تولیدکننده کالاهای سرمایه‌ای هستند.

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

- (۱) شرکت بازرسی مهندسی و صنعتی ایران
- (۲) سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران

وزارت صنایع

طبقه

وزارتخانه‌های عهده دار امور صنعتی و تولیدی

هدف

سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، هدایت و حمایت و عدل‌لزم اداره و مدیریت واحدهای صنعتی فعال در امور صنعتی سبک و مصرفی، هدف و رسالت این ارگان عالی اجرایی در تشکیلات دولت است.

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

(۱) موسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی

(۲) سازمان صنایع دستی ایران

(۳) سازمان صنایع ملی ایران

(۴) شرکت شهرکهای صنعتی ایران

(۵) شرکت سهامی دخانیات ایران

(۶) شرکت سهامی عام نساجی مازندران

(۷) شرکت سهامی سیمان سپاهان

وزارت معادن و فلزات

طبقه

وزارتخانه‌های عهده‌دار امور صنعتی و تولیدی

هدف

توسعه فعالیتهای زمین‌شناسی و اکتشاف و تجهیز و بهره‌برداری از معادن و ایجاد گسترش و بهره‌برداری از صنایع متالورژی و پیشبرد امور معدنی در چارچوب سیاستهای اقتصادی کشور، هدف این وزارتخانه است.

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

(۱) سازمان زمین‌شناسی کشور

(۲) شرکت ملی فولاد ایران

(۳) شرکت ملی صنایع مس ایران

(۴) شرکت سرب و روی ایران

(۵) شرکت سهامی تولید آلومینیوم ایران (آلومکو)

(۶) شرکت ملی اکتشافات معدنی ایران

(۷) شرکت سهامی کل معادن ایران.

وزارت نفت

طبقه

وزارتخانه‌های عهده‌دار امور صنعتی و تولیدی

هدف

هدف از تشکیل این وزارت اعمال اصل مالکیت و حاکمیت دولت بر ذخائر و منابع نفت و گاز و پتروشیمی است. به طور کلی صنعت نفت که تولیدکننده کالاهای نفتی و پتروشیمی است، تحت مدیریت عالی این وزارت قرار می‌گیرد.

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

(۱) شرکت ملی نفت ایران

(۲) شرکت ملی گاز

(۳) شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران

(۴) شرکت خدمات هیلکوپتری

(۵) شرکت ملی پالایش و بخش

وزارت آموزش و پرورش

طبقه

وزارتخانه‌های عهده‌دار امور فرهنگی و آموزشی

هدف

تعلیم و تربیت کلیه افراد واجب‌التعلیم کشور و فراهم آوردن موجبات آن با توجه به آخرین پیشرفتهای جامعه در روشهای تعلیم و تربیت با در نظر گرفتن هدفها و احتیاجات آموزشی کشور، هدف این دستگاه قرار گرفته است.

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

(۱) کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان (شرکت دولتی)

(۲) سازمان نوسازی و توسعه و تجهیز مدارس کشور

(۳) سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی

(۴) سازمان ملی پرورش استعدادهای درخشان

(۵) سازمان آموزش و پرورش کودکان استثنایی

(۶) انجمن اولیا و مربیان جمهوری اسلامی ایران

(۷) نهضت سوادآموزی

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

طبقه

وزارتخانه‌های عهده‌دار امور فرهنگی و آموزشی

هدف

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، مدیریت و برنامه‌ریزی آموزش عالی کشور را بر عهده دارد. تربیت نیروی انسانی متخصص در سطوح کاردانی، کارشناسی، کارشناسی ارشد و دکترا در دانشگاههای تحت مدیریت و نظارت عالی این وزارتخانه صورت می‌گیرد همچنین مراکز تحقیقاتی و پژوهشی متعددی به عنوان زیر مجموعه این وزارت فعالیت می‌کنند که خطوط کلی آنها را این وزارتخانه تعیین می‌کند

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

(۱) مرکز تحقیقات علمی ایران

(۲) پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله

(۳) مرکز ملی اقیانوس‌شناسی

(۴) مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران

(۵) موسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی

(۶) سازمان پژوهشهای علمی و صنعتی ایران

(۷) موسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگی

(۸) سازمان میراث فرهنگی کشور

(۹) سازمان چاپ و انتشارات انقلاب اسلامی (شرکت دولتی)

(۱۰) شرکت سهامی انتشارات علمی و فرهنگی

(۱۱) مرکز پژوهشهای خواص و کاربرد نیرو

(۱۲) صندوقهای رفاه دانشجویان

(۱۳) سازمان سنجش آموزش کشور

(۱۴) سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی (سمت)

(۱۵) دانشگاهها و موسسات آموزش عالی کشور (غیر از علوم پزشکی)

(۴) سازمان حفاظت اطلاعات نیروی انتظامی

(۵) سازمان شهرداریهای کشور

(۶) کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی

وزارت امور خارجه

طبقه

وزارتخانه‌های عهده‌دار امور سیاسی و دفاعی

هدف

این وزارتخانه عهده‌دار مدیریت دیپلماسی کشور است. به عبارتی اجرای سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران و حفظ و صیانت مصالح کشور و منابع اتباع ایران در خارج، هدف این ارگان عالی اجرایی را تشکیل می‌دهد.

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

(۱) دانشکده روابط بین‌الملل

وزارت اطلاعات

طبقه

وزارتخانه‌های عهده‌دار امور سیاسی و دفاعی

هدف

وزارت اطلاعات با وظایف و مأموریت‌های اساسی زیر در تشکیلات دولت جمهوری اسلامی ایران ایجاد گردیده است:

(۱) کسب و جمع‌آوری اخبار، تجزیه و تحلیل و طبقه‌بندی اطلاعات مورد نیاز در ابعاد داخلی و خارجی

(۲) کشف توطئه‌ها و فعالیتهای براندازی، جاسوسی، خرابکاری و اغتشاش علیه استقلال و امنیت و تمامیت ارضی کشور و نظام جمهوری اسلامی ایران.

(۳) حراست اخبار، اطلاعات، اسناد، مدارک، تاسیسات و پرسنل وزارتخانه

(۴) آموزش و کمکهای لازم به ارگانها و نهادها جهت حفظ از مدارک و اسناد و اشیا مهم

(۵) ارائه خدمات اطلاعاتی ضروری بر سازمانها و ارگانها و آگاه ساختن به موقع آنها نسبت به توطئه‌ها

(۶) همکاری و تبادل اطلاعات و تجارب اطلاعاتی با کشورهایی که حائز صلاحیت باشند.

وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح

طبقه

وزارتخانه‌های عهده‌دار امور سیاسی و دفاعی

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

طبقه

وزارتخانه‌های عهده‌دار امور فرهنگی و آموزشی

هدف

رشد فضایل اخلاقی و تأمین استقلال فرهنگی و مصونیت جامعه از نفوذ فرهنگ اجانب و همچنین اعتلای آگاهی‌های عمومی و رواج فرهنگ و هنر اسلامی و گسترش مناسبات فرهنگی یا ملل و اقوام مختلف و فراهم آوردن موجبات وحدت میان مسلمین، اهداف این وزارتخانه را تشکیل می‌دهند.

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

(۱) سازمان خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (شرکت دولتی)

(۲) سازمان حج و زیارت

(۳) سازمان اوقاف و امور خیریه

(۴) سازمان مراکز ایرانگردی و جهانگردی (شرکت دولتی)

(۵) سازمان چاپخانه و انتشارات (شرکت دولتی)

(۶) مرکز مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی

وزارت کشور

طبقه

وزارتخانه‌های عهده‌دار امور سیاسی و دفاعی

هدف

هدف این وزارتخانه، حفظ امنیت و آسایش عمومی و تعمیم دموکراسی و هماهنگی ساختن فعالیتهای سازمانهای دولتی، ملی و محلی در سراسر کشور و فراهم آوردن موجبات اعمال سیاستهای عمومی دولت در اقصی نقاط کشور است.

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

(۱) سازمان ثبت احوال کشور

(۲) نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران

(۳) شرکت راه آهن شهری تهران و حومه (مترو)

هدف

از ادغام وزارتخانه‌های دفاع و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، وزارتخانه جدیدی تحت عنوان «وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح» ایجاد گردید. این وزارت بخشی از دولت است که مسئولیت پشتیبانی نیروهای مسلح را در قالب قوانین و تدابیر فرماندهی کل بر عهده دارد.

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

- (۱) سازمان صنایع دفاع و واحدهای تابعه آن
- (۲) سازمان تامین خدمات درمانی پرسنل نیروهای مسلح
- (۳) شرکت سهامی مزرعه نمونه ارتش
- (۴) سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح
- (۵) شرکت تعاونی پرسنل نیروهای مسلح (اتکا)
- (۶) سازمان حفاظت اطلاعات
- (۷) سازمان عقیدتی و سیاسی وزارت دفاع و نیروهای مسلح
- (۸) موسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاع
- (۹) شرکت مهندسی و ساختمان

وزارت امور اقتصادی و دارایی

طبقه

وزارتخانه‌های عهده‌دار امور اجتماعی و اقتصادی

هدف

هدف این ارگان عالی اجرایی، تنظیم سیاستهای اقتصادی و مالی کشور و ایجاد هماهنگی در امور مالی و اجرای سیاستهای مالیاتی و تنظیم و اجرای برنامه همکاریهای اقتصادی و سرمایه‌گذاریهای مشترک با کشورهای خارجی است.

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

- (۱) سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی و اقتصادی ایران
- (۲) سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی
- (۳) شرکت سهامی چاپخانه دولتی ایران
- (۴) شرکت سهامی خدمات ماشینهای محاسب الکترونیکی
- (۵) سازمان حسابرسی جمهوری اسلامی ایران (شرکت دولتی)
- (۶) شرکت ملی انبارهای عمومی و خدمات گمرکی
- (۷) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
- (۸) سایر بانکها
- (۹) سازمان بیمه مرکزی ایران
- (۱۰) شرکتهای بیمه
- (۱۱) گمرک جمهوری اسلامی ایران

وزارت بازرگانی

طبقه

وزارتخانه‌های عهده‌دار امور اجتماعی و اقتصادی

هدف

هدف این وزارت فراهم نمودن موجبات توسعه و بهبود امور بازرگانی کشور است.

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

- (۱) مرکز توسعه صادرات ایران
- (۲) شرکت سهامی قند و شکر کشور
- (۳) سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان
- (۴) سازمان مصرف تعاون شهر و روستا
- (۵) شرکت سهامی بازرگانی دولتی ایران
- (۶) شرکت سهامی فرش ایران
- (۷) سازمان گسترش خدمات بازرگانی
- (۸) شرکت سهامی نمایشگاههای بین‌المللی ایران
- (۹) شرکت خدمات مهندسی ایران
- (۱۰) شرکت سهامی کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران
- (۱۱) موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی
- (۱۲) شرکتهای حمل و نقل وابسته به وزارت بازرگانی

وزارت تعاون

طبقه

وزارتخانه‌های عهده‌دار امور اجتماعی و اقتصادی

هدف

وزارت تعاون با تصویب قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران در شهریور ماه سال ۱۳۷۰ از ادغام سازمان مرکزی تعاون کشور، سازمان مرکزی تعاونهای معدنی، مراکز گسترش خدمات تولیدی و عمرانی و سایر دفاتر و سازمانها و ادارتی که در رابطه با بخش تعاونی در وزارتخانه‌ها و سازمانهای مختلف فعالیت می‌نمودند، تشکیل گردید. هدف از تشکیل این وزارتخانه اعمال نظارت دولت در اجرای قوانین و مقررات مربوط به بخش تعاونی و حمایت و پشتیبانی از این بخش بوده است.

وزارت کار و امور اجتماعی

طبقه

وزارتخانه‌های عهده‌دار امور اجتماعی و اقتصادی

هدف

تنظیم روابط کارگر و کارفرما، حفظ و صیانت نیروی کار با رعایت

موازن اسلامی و مصالح عمومی، بررسی و برآورد نیروی انسانی و فرصتهای اشتغال و تربیت نیروی انسانی ماهر و نیمه ماهر مورد نیاز صنایع کشور در جهت رسیدن به اشتغال کامل و فراهم آوردن امکانات رفاهی و ارائه خدمات اجتماعی به کارگران و ارتقا بینش اسلامی و آگاهیهای عمومی آنها، هدف از تشکیل وزارت کار و امور اجتماعی است.

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

- (۱) سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای
- (۲) موسسه عالی حفاظت و بهداشت کار
- (۳) موسسه کار و تامین اجتماعی

وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

طبقه

وزارتخانه‌های عهده‌دار امور اجتماعی و اقتصادی

هدف

فراهم آوردن موجبات تامین بهداشت و درمان کلیه افراد کشور از طریق تعمیم و گسترش خدمات بهداشتی، درمانی و آموزشی هدف این دستگاه را تشکیل می‌دهد.

سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته

- (۱) انستیتو پاستور ایران
- (۲) سازمان بهزیستی کشور
- (۳) سازمان انتقال خون ایران
- (۴) سازمان تامین اجتماعی
- (۵) شرکت سهامی دارویی کشور
- (۶) شرکت سهامی داروبخش
- (۷) شرکت سهامی تجهیزات پزشکی ایران
- (۸) سازمانهای منطقه‌ای بهداشت و درمان استانها
- (۹) دانشگاههای علوم پزشکی سراسر کشور.

پیوست ث

نقش دولت در اطلاعات

ث-۱- مقدمه

این پیوست به بیان نقش دولتها در حوزه اطلاعات می‌پردازد و از این طریق اهمیت دولت را به عنوان یکی از اجزای منظومه اطلاع‌رسانی روشن می‌نماید. در اینجا هدف ارائه پژوهشی کامل از نقش دولت در اطلاعات نیست بلکه تنها قصد داریم به بیان نقش‌های اصلی و برخی نمونه‌های عملی، میزان اهمیت و چگونگی تأثیر دولت در حوزه اطلاعات را نشان داده باشیم. با این هدف از دو مقاله نوشته شده توسط چارت‌رند (۱۹۸۲) و مورو (۱۹۹۲) استفاده می‌کنیم. چارت‌رند به تشریح هشت مسئولیت مدیریتی دولت می‌پردازد و آنها را کمایش در بیشتر دولتها مشترک می‌داند. مورو به مدیریت اطلاعات در سطح ملی می‌پردازد و پس از بیان انواع اقدامات دولتی در حوزه اطلاعات، مسائل و ابتکار عمل‌های صورت گرفته در چند کشور را مقایسه می‌کند.

ث-۲- مسئولیتهای مدیریتی دولت (چارت‌رند ۱۹۸۲)

ث-۲-۱- تعریف نقش

ضروری است که خطوط مشخص و روشنی از تعیین حوزه‌های حکومتی اختیار قانونگذاری، نظارت اجرایی و کنترل برنامه‌ها، روابط بین دولتهای فدرال، ایالتی و محلی، و هماهنگی گزینشی با عاملان غیردولتی وجود داشته باشد.

ث-۲-۲- خلق سیاست

اگرچه ممکن است پیشنهادهای مفهومی از خیلی از مراکز نشأت گرفته باشد، رسمی‌سازی سیاستهای جدید یا بازنگری در سیاستهای موجود باید از طریق فرایندهای مجلسی و کنگره‌ای

قانونگذاری صورت پذیرد تا بوسیله اقدامات اجرایی دولت پیاده و اجرا شود.

ث-۲-۳- اجرای برنامه

تقویت یک مکانیزم عملیاتی که بتواند خواست‌های مجلس را (که منعکس کننده خواستهای توده مردم است) عملی کند معمولاً نیازمند دفعات زیادی از «تنظیم‌ها، بازنگری‌ها، راه‌اندازی‌ها» است. این امر ممکن است به دلیل بی‌تجربگی مجریان باشد.

ث-۲-۴- برنامه‌ریزی بلندمدت

بیشتر دولتها اقدام به برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت یا میان‌مدت می‌کنند اما به ندرت قابلیت برنامه‌ریزی بلند مدت واقعی را دارند. با احتساب آشفتگی و شتابزدگی امور در بیشتر کشورها، و نیاز جدی به بهینه‌سازی منابع اطلاعات در تصمیم‌گیری و طرح‌ریزی‌ها، اهمیت این وظیفه روشن می‌شود.

ث-۲-۵- مدیریت منابع اطلاعات

علیرغم اهمیت در حال افزایش این موضوع و هم‌چنین درک ناقص آن، این وظیفه دولتی جای خود را در کانون توجه دولت‌ها باز کرده است. برای مثال دولت فدرال آمریکا سازمانهای زیر پوشش خود را با تدارک یک قانون عمومی با اهداف زیر محدود کرده است:

(۱) کاهش بارکاری پردازش اطلاعات انجام شده در بخش‌های عمومی و خصوصی از طریق

توسعه و بکارگیری سیاستها و اقدامات اطلاعاتی یکنواخت و سازگار

(۲) افزایش دسترس‌پذیری و دقت داده‌ها و اطلاعات

(۳) توسعه و تقویت فعالیتهای مدیریت اطلاعات فدرال

(۴) تأسیس یک کانون محلی برای مدیریت اطلاعات در داخل دفتر مدیریت و بودجه که

دارای اختیار مسئولیت و پاسخگویی مشخص در قبال رئیس‌جمهور، کنگره و عموم مردم

نسبت به امر سیاست و نظارت اطلاعاتی خواهد بود.

(۵) کاهش حجم کار دفتری افراد، امور تجارتي، دولتهای ایالتی و محلی و دیگر اجزای

خارج از دولت فدرال و واگذاری اداره آن به دفتر مدیریت و بودجه که دارای اختیار

واگذاری وظیفه جمع‌آوری اطلاعات به تمام بنگاه‌های زیر پوشش است.

ث-۲-۶- نظارت و تحلیل برنامه

در حالیکه بیشتر موجودیت‌های دولتی بررسی مستمر و داخلی برنامه‌ها و پروژه‌های خود را

انجام می‌دهند، تجربه نشان داده است که بازنگری‌های خارجی مفید هستند.

ن-۲-۷- مکانیزم‌های هماهنگی

نیاز به گروه‌های بین‌سازمانی یا بخش عمومی - خصوصی متعهد به تسهیل تبادل اطلاعات مهم، مسئولیت نمایش و توضیح فناوری‌ها و سیستم‌های جدید، ارائه فرمت به عنوان یک رسانه برای بیان موضوعات مورد توجه یا تهیه توصیه‌های موردی هنوز باقی است. در ایالات متحده، وقتی گروه‌های اثربخشی مانند کمیته اطلاعات علمی و فنی (COSATI) لغو شدند اما دیگر سازمانهای محلی (از گروه تازه شکل گرفته روی سیاست منابع اطلاعات تا گروه تبادل اطلاعات بین‌سازمانی یا کمیته بین‌سازمانی پردازش خودکار داده‌ها) بوجود آمدند تا سطحی از اقدامات و ارتباطات منسجم در جامعه اطلاعاتی برقرار سازند. هزاران هزار واقعه (که اغلب سریع‌الوقوع نیز هستند) مبین توسعه و کاربرد فناوری در دولت و جامعه، وجود چنین گروه‌های نمایندگی را ضروری می‌کنند.

ن-۲-۸- روابط عمومی

در این نوع وظیفه که دقیقاً با همین عنوان بکار می‌رود، دولت مسئول ایجاد همخوانی سیاستها و برنامه‌هایش با نیازهای شناخته شده شهروندان است.

ن-۳- مدیریت اطلاعات در سطح ملی: مسایل و ابتکار عمل‌ها (مورو ۱۹۹۲)

ن-۳-۱- مقدمه

نقش دولت در ارتباط با اطلاعات و صنایع اطلاعاتی دارای چندین وجه است. در سطح ملی در همه کشورها دولت، به خودی‌خود، بزرگ‌ترین گردآورنده، تهیه‌کننده و منتشرکننده اطلاعات است. بنابراین، هر اندازه که دولت در نقش‌های فوق، مدیریت منابع اطلاعات را برعهده گیرد و از فناوری‌های پیشرفته کامپیوتری و مخابراتی بهره‌برداری کند، بر کفایت و کارایی همه سیاست‌های آن تأثیر خواهد گذاشت. این تأثیرگذاری مختص سیاست‌های مرتبط با اطلاعات نیست. اما این فصل به این نقش محدود نمی‌پردازد، بلکه بیشتر به تأثیر سیاست‌های اطلاعاتی بر توانایی‌های یک کشور در مدیریت و اداره منابع اطلاعاتی آن توجه دارد.

سیاست‌های اطلاعاتی از دو طریق بر مدیریت منابع ملی اطلاعاتی تأثیر می‌گذارد. اولاً، این سیاست‌ها رشد و توسعه خود صنایع اطلاعاتی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. صنایع اطلاعاتی شامل موارد زیر می‌شود: نیمه رساناها، صنایع کامپیوتر و تجهیزات جانبی، نرم‌افزار، نشر (هم‌سنتی و

هم‌الکترونیکی)، خدمات اطلاعاتی، ارتباطات دور و پخش^۱. در اقتصادهای توسعه‌یافته، این توجه فزاینده به ابعاد در حال رشد «تولید ناخالص داخلی» و در کشورهایی که از توان صادرات این صنایع بهره‌برداری کرده‌اند به «تولید ناخالص ملی» معطوف شده است. توانایی ذاتی این صنایع، نشان می‌دهد که یک کشور لوازم و خدمات را برای استفاده موثر از منابع اطلاعاتی در اختیار دارد. سیاست دولت که مستقیماً رشد و توسعه این صنایع را در سطح ملی تحت تأثیر قرار می‌دهد، ممکن است محقق شود. ثانیاً، که بسیار مهم‌تر است، سیاست‌های اطلاعاتی در تعیین میزان استفاده همه بخش‌های اقتصاد از منابع اطلاعاتی نقش مهمی دارند. این نقش عمدتاً از طریق درخواست محصولات و خدمات صنایع اطلاعاتی ایفا می‌شود. مدیریت موثر منابع اطلاعاتی در سطح شرکت، تأثیری مهم و چند برابر بر کل توسعه اقتصادی و اجرا دارد و سیاست‌های اطلاعاتی دولت ممکن است اثری شتاب دهنده یا بازدارنده بر روی تصمیمات فردی شرکت در خصوص نحوه مهار و انتقال اطلاعات داشته باشد.

بنابراین، دولت، به طرق مختلف، قدرت تأثیرگذاری بر هر دو حوزه، اقتصاد اطلاعاتی به این معنای محدود تعریف شده، و استفاده اقتصادی کلی از منابع اطلاعاتی را دارد و چگونگی عملکرد آنها را در سطح ملی تعیین می‌کند.

این روش‌ها ممکن است مستقیم (برای مثال برنامه تغییر مربوط به قانونگذاری و نظارت، بر روی یک بخش خاص بازار مانند ارتباطات دور اثر می‌گذارد) یا غیرمستقیم (برای مثال زمانی که همه شرکت‌کنندگان در مناقصه برای یک قرارداد دولتی از یک استاندارد خاص، مانند «سیستم‌های آزاد» پیروی می‌کنند) باشد. سیاستگذاری دولت در خصوص مدیریت منابع اطلاعاتی در سطح ملی ممکن است در سطوح مختلف و از طریق گوناگون انجام گیرد، از جمله:

(۱) کار قانونگذاری^۲: تصویب قوانین خاصی که بر مهار اطلاعات و صنایع اطلاعاتی تأثیر می‌گذارد؛ مثلاً، قانونگذاری در خصوص حفاظت از داده‌ها یا محافظت از مالکیت معنوی.

(۲) کار نظارتی^۳: ایجاد هیأت‌های نظارت برای کنترل عملکرد صنایع خاص؛ مثلاً، ارتباطات دور و پخش

(۳) توسعه زیربنایی^۴: که ممکن است از مالکیت دولتی صنایع خاص یا قسمت‌هایی از صنایع تا یارانه‌های پنهان و آشکار را در برگیرد تا توسعه زیربنایی خاصی را، اغلب به عنوان

^۱ Broadcasting

^۲ Legislative action

^۳ Regulatory action

^۴ Infrastructure development

بخشی از یک سیاست گسترده‌تر برای توسعه صنعتی و منطقه‌ای، تشویق کند.

(۴) تدارک خدمات^۱: که از توسعه خدمات اطلاعاتی خود دولت و روش‌های ارائه آن تا تشویق بخش خصوصی را شامل می‌شود که هر دو اینها برای بهره‌برداری از منابع اطلاعاتی دولت است؛ دولت و بخش خصوصی خدمات خاص خود را توسعه می‌دهند یا از میزان وسیعی از خدمات اطلاعاتی که به صورت تجارتي یا سیاسی در دسترس هستند، استفاده می‌کنند.

(۵) سیاست‌های آموزشی: برای تأمین ذخیره‌ای از متخصصان اطلاعات جهت توسعه و بهره‌برداری از منابع و سیاست‌های اطلاعاتی برای ایجاد یک تفکر اطلاعاتی در سراسر جامعه.

(۶) سیاست‌های فرهنگی: برای حفظ، گسترش و محافظت از فرهنگ یک کشور.

(۷) سیاست‌های بین‌المللی: در خصوص مدیریت اطلاعات که طیف وسیعی از مسائل را دربر می‌گیرد، از قوانین تجارت بین‌المللی در مورد محصولات و خدمات اطلاعاتی گرفته تا مشارکت در هیأت‌های تعیین‌کننده استاندارد؛ از قوانین مربوط به خدمات ماهواره‌ای و اختصاص مدار ثابت به آن گرفته تا محافظت بین‌المللی از محصولات و خدمات اطلاعاتی.

از طریق هر یک از و یقیناً همه ساز و کارهای فوق، دولت می‌تواند بر چگونگی رشد و توسعه صنایع اطلاعاتی بومی و میزان استفاده از اطلاعات به عنوان منبعی در کل اقتصاد عمومی، تأثیر بگذارد.

در حالی که خود صنایع اطلاعاتی، همگرایی‌هایی چشمگیری را در روند جهانی شدن، وحدت و تلفیق بین‌المللی، و یکپارچگی عمودی و افقی شاهد بوده، اما این وحدت و یکپارچگی در فرایند سیاست‌گذاری در خصوص منابع اطلاعاتی دیده نشده است. برعکس، انبوهی از بخش‌های دولتی، سازمان‌های شبه غیردولتی، بنگاه‌های قانونگذاری، هیأت‌های بین‌المللی و گروه‌های فشار وجود دارند که در توسعه سیاست‌ها دخالت می‌کنند. این دخالت‌ها، بر صنایع اطلاعاتی و استفاده از آنها توسط بخش‌های اقتصادی و داخلی دیگر تأثیر می‌گذارد. بسیاری از این صنایع، علائق مشترک دارند، اما اغلب، این علائق از طریق هماهنگی در کار، با هم جور نمی‌شوند.

مثلاً، در انگلستان، گروه‌هایی که در تدوین سیاست اطلاعاتی سرمایه‌گذاری کرده‌اند، عبارتند

^۱ Service provision

از: وزارت کشور، وزارت صنعت و بازرگانی، وزارت امور خارجه، وزارت هنر و کتابخانه‌ها، وزارت ارتباطات راه‌دور، کمیسیون مستقل، تلویزیون، اداره رادیو، بی‌بی‌سی، شورای استانداردهای پخش، هیأت داوری حق تألیف، اداره حفاظت از داده‌ها، شورای مطبوعات، کنفدراسیون صنایع اطلاعاتی و ارتباطی، کمیسیون اروپا، پارلمان اروپا، سازمان جهانی مالکیت معنوی، توافقنامه کلی در خصوص تعرفه‌ها و تجارت، سازمان استانداردهای بین‌المللی و اینتل‌ست. بنابراین تجزیه و تحلیل سیاست اطلاعاتی، نمی‌تواند به کارهای یکی از این گروه‌ها به تنهایی محدود شود، زیرا این گروه‌ها به شکل وابسته به هم کار می‌کنند و بسیاری از آنها در چندین عرصه سیاست‌گذاری کار می‌کنند. یک روش بسیار ثمربخش، در نظر گرفتن مسائل مهم و کلیدی در سیاست اطلاعاتی است که بر توسعه منابع اطلاعاتی در سطح ملی و استفاده از آنها، تأثیر می‌گذارد. کنفدراسیون صنایع اطلاعاتی و ارتباطی، این موضوعات مهم و کلید را موارد زیر می‌داند:

- توسعه، تخصیص اعتبار و استفاده از کانال‌های زمینی، ماهواره‌ای و ارتباطات کابلی
 - شرایط دسترسی به کانال‌های پخش و ارتباطات راه‌دور
 - قانونمند کردن و کنترل سازمان‌های اطلاعاتی
 - توسعه و شرایط استفاده از کامپیوتر و نرم‌افزار، برنامه‌های تحقیقاتی و مربوط به توسعه
 - توسعه استانداردهای فنی
 - آزادی انتشار مواد اطلاعاتی
 - مسائل قانونی، از قبیل حق تألیف، امور خصوصی، حفاظت از داده‌ها و نیاز به توسعه قوانین و احکام قانونی برخاسته از استفاده از فناوری اطلاعات
 - برنامه‌های دولتی برای توسعه بازار شامل سرمایه‌گذاری و صادرات
 - وجود افراد ماهر برای استفاده و توسعه منابع اطلاعاتی
- این بخش بعضی از این موضوعات را با ارجاع به سیاست انگلستان مورد توجه قرار می‌دهد و در صورت امکان موضوعات دیگر کشورهای پیشرفته غربی را مورد توجه قرار داده و پیچیدگی موجود در مدیریت منابع ملی اطلاعاتی را نشان می‌دهد. موضوعات مربوط به سیاست اطلاعاتی در کشورهای پیشرفته و کشورهای اخیراً صنعتی شده به طور ملموس مورد بررسی و توجه قرار نمی‌گیرد. در حالی که بسیاری از موضوعات مطرح شده، قابلیت اجرا در همه اقتصادها را دارند، کشورهای توسعه یافته ممکن است با مشکلات خاصی در مدیریت منابع اطلاعات مواجه شوند که در محدوده یک پیوست واحد، قابل بررسی و ارزیابی مناسب نیست.

ت-۳-۲- تأثیر دولت بر صنایع اطلاعاتی

در شرایط جهانی، صنایع اطلاعاتی در سه جبهه تجاری عمده، متمرکز شده است: آمریکای شمالی، ژاپن و اروپای غربی. یکی از این سه، اروپای غربی، در ضعیف‌ترین موقعیت قرار دارد. این ضعف هم در مالکیت صنایع اطلاعاتی و هم در عملکرد آنها در بازارهای جهانی دیده می‌شود. این مسئله، همیشه مهم نبوده است و شکل موجود این صنایع به خاطر اعمال سیاستی است که به وسیله دولت‌های ملی در هر یک از این سه حوزه به کار گرفته شده است.

صنایع اطلاعاتی امروز، رشد و توسعه خود را مرهون بهره‌برداری از فناوری‌های نیمه رسانایی هستند که باعث ادغام الکترونیک، امور کامپیوتری و ارتباطات دور شده‌اند. بعد از جنگ جهانی دوم، ایالات متحده آمریکا بانی اصلی همه توسعه‌های عمده در این حوزه بود. بازرگانان در دره سیلیکون^۱ و جاهای دیگر، که از طریق تقاضای فناوری‌های کامپیوتری پیشرفته از سوی برنامه‌های فضایی و وزارت دفاع تغذیه شده بودند، ساخت تراشه‌های قوی‌تر را بر روی سیلیکون آغاز کردند. این رشد در صنعت نیمه رسانا و صنایع کامپیوتری، نرم‌افزاری و خدمات اطلاعاتی وابسته به آن، از ترکیب چندین عامل به وجود آمد:

- تقاضا از سوی برنامه‌های دولتی برای فناوری‌های پیشرفته، خصوصاً از سوی وزارت دفاع و اداره ملی هوا فضا (ناسا)
- تقاضا از سوی شرکت‌های کامپیوتری نوپا که قابلیت‌های تجارتي کامپیوترها را تجارت دیده بودند
- بازار بزرگ و یکدست که خصوصاً در تسهیل صنایع خدمات اطلاعاتی و نرم‌افزارهای بسته‌بندی از اهمیت خاصی برخوردار است
- بازرگانان بیشماری که به ماهیت انقلابی توسعه فناورانه پی‌برده و فرصت‌های تجاری بعدی را درک کرده بودند
- یک محیط مالی پیشرفته که در آن رشد سرمایه بلند مدت نسبت به منافع کوتاه مدت برتری داشت
- مجموعه‌هایی از مراکزی که در فناوری پیشرفته مهارت داشتند، خصوصاً در دره سیلیکون و ساحل شرقی در منطقه بوستون^۲
- مرتبط ساختن طراحان به هم دیگر^۳ بین آنهایی که فرآیندهای تراشه‌های جدید را اختراع

^۱ Silicon valley

^۲ Boston

^۳ Designer coupling

و آنهایی که بر روی استفاده از این اختراعات کار می کردند

این عوامل باعث برتری آمریکا بر فناوری پیشرفته شد که فقط اخیراً رقابتی شده است و در بعضی موارد ژاپنی‌ها جلوتر افتاده‌اند. شرکت‌هایی چون «فیرچایلد»، «اینتل»، «آی‌بی‌ام»، «تگزاس اینسترومنت» و «هولت پاکارد» رشد کردند و در طول دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ بر اساس پیشرفت‌های مداوم فناورانه توسعه یافتند؛ فناوری که هزینه محاسبات را پایین آورد در حالی که قدرت آن را به طور تصاعدی افزایش داد. نقش دولت در این فرآیند هم مستقیم و هم غیرمستقیم بود. اقدامات غیرمستقیم شامل ایجاد یک جو مناسب اقتصادی برای این شرکت‌ها شامل ایجاد انگیزه‌های مالیاتی، یک محیط آزاد ضدانحصار، دسترسی روزافزون به اطلاعات انحصاری و کاهش مقررات در صنعت، می‌شود. دولت، به صورت مستقیم، برای صنایع اطلاعاتی، از طریق تقاضا برای محصولات این صنایع و با فراهم کردن بودجه برای تحقیقات در علوم کامپیوتری و دیگر حوزه‌ها به وسیله «آژانس پروژه‌های تحقیقاتی پیشرفته دفاعی»^۱ (دارپا)، یک محرک ایجاد کرد. نقش «دارپا» در تضمین اینکه ایالات متحده آمریکا، در توانا ساختن فناوری‌های نیمه رسانا و کامپیوتری رهبری اولیه داشته، حائز اهمیت است. یک دانشمند برجسته در «اداره علوم و فناوری اطلاعات دارپا» گفته است: دارپا مانند یک سرمایه‌گذار مخاطره‌پذیر برای ارائه محصول باکیفیت، با قیمت پایین است که نگاهی بلند مدت به آینده دارد. شما باید این را در دولت داشته باشید. نقش دولت، کاهش خطر در حوزه‌های فناوری‌هایی است که برای کشور اهمیت دارند. دارپا وظیفه دارد طوری عمل کند که این پیشرفت‌ها وارد آمریکا شود نه جاهای دیگر.

این پیشتازی اولیه در میدان دادن به فناوری‌ها، یک اثر حداقل دیگر هم داشت و آن این بود که تجارت ایالات متحده، با هزینه‌ای نسبتاً پایین، به توانایی‌هایی پیشرفته کنترل اطلاعات، که کاربرد فناوری کامپیوتر را در سراسر کشور آسان کرده بود، دسترسی دارد.

در دهه گذشته، ژاپنی‌ها در برابر سلطه فناورانه آمریکایی‌ها قد علم کردند. از دهه ۱۹۷۰ به بعد، ژاپن، به عنوان قسمتی از طرح خود برای تبدیل شدن به یک جامعه اطلاعاتی در سال ۲۰۰۰، سیاست‌های خاصی را برای رسیدن به صنایع اطلاعاتی توسعه یافته داشته است. از طریق همکاری با وزرات صنایع و بازرگانی بین‌المللی^۲ (میتی)، شرکت‌های بزرگ ژاپن، به توافق رسیده‌اند تا در زمینه تحقیقات «پیش رقابتی»^۳ و مرحله توسعه با همدیگر و هماهنگ عمل کنند تا ژاپن را در سهام بازار جهانی، در فناوری‌های خاص کلیدی، خصوصاً نیمه رساناها و سخت‌افزار کامپیوتر به اقتدار

^۱ Defence Advanced Research Projects Agency (DARPA)

^۲ Ministry of International Trade and Industry (MITI)

^۳ Per-competitive

برسانند. برنامه‌های عملی توسعه فناوریانه در حوزه‌های نظیر مدارهای مجتمع در مقیاس خیلی بزرگ^۱ (VLSI) و توسعه کامپیوتری و نرم‌افزاری، با ترکیب بودجه از بخش‌های دولتی و خصوصی، بنیان گذاشته شد تا دیگر فناوری‌های لازم تحت‌الشعاع را توسعه دهد که ژاپن از طریق آن بتواند برای فروش در بازار جهانی، محصولات تجارتي تولید کند.

توان ژاپنی‌ها در پیشرفت اختراعات که در جاهای دیگر به‌وجود آمده بود، از طریق تکنیک‌هایی نظیر مهندسی تغییر، همراه با به کارگیری فرآیندهای تولید خودکار پیشرفته، باعث تقویت هرچه بیشتر جایگاه این کشور در صنایع اطلاعاتی شد. در بازارهای جهانی نیمه رساناها، شرکت‌های ژاپنی، از نظر درآمد حاصل از فروش، سه چهارم شرکت‌های برجسته دنیا را تشکیل می‌دهند. عمدتاً در خصوص سیستم‌های کامپیوترهای شخصی و متوسط، شرکت‌های ژاپنی در هر بازاری، در بین ده شرکت برجسته جهان جای دارند. این رشد خارق‌العاده، بیشتر به خاطر ماهیت ویژه مجموعه‌های صنعتی و فناوریانه ژاپن بوده است که شرکت‌های دخیل در امور الکترونیک و کامپیوتر، قسمتی از ساختارهای وسیع‌تری هستند و از این‌رو، حداقل در کوتاه مدت، به وسیله دیگر بخش‌های ذینفع‌تر دخیل، حمایت مالی می‌شوند.

به علاوه، نقش «میتی» در موفقیت ژاپنی‌ها در صنایع اطلاعاتی بسیار مهم بوده است. «میتی» مسئول هدایت صناعی بوده است که در رشد اقتصادی ژاپن در آینده کلیدی هستند و افکار عمومی کشور را طوری هماهنگ می‌کند که در مسیر توسعه قرار گیرند، شرکت‌ها را به همکاری مشترک پیش رقابتی تشویق می‌کند و به‌وسیله این صنایع دسترسی به سرمایه ارزان قیمت و منابع دیگر مانند زمین را تسهیل کرده است. این سیاست‌ها، موفقیت ژاپن را در صنایع اطلاعاتی تضمین می‌کند، چنان‌که مشاهده می‌شود. تراز مثبت تجارت این کشور در نیمه رساناها، انواع کامپیوتر و تجهیزات جانبی و نیز وسایل ارتباطات دور حکایت از این موفقیت دارد. در غیاب یک صنعت دفاعی، ژاپن برای تمرکز بر تحقیقات و توسعه در حوزه‌های بازرگانی آزاد بوده است. این، همراه با عشق ملی ژاپنی‌ها به رقابتی بودن و رقابتی ماندن در بسیاری از صنایع، استفاده از فناوری‌های کامپیوتری را در سراسر این کشور فراهم آورده است. کارخانه‌های ژاپنی اتوماتیک‌ترین کارخانه‌های دنیا هستند و با سیستم توزیع پیچیده‌ای که یک کشور جزیره‌ای باید برای تسهیل تجارتی داخلی خود داشته باشد، این کشور برای مبادله داخلی داده‌ها الکترونیکی، فناوری‌های اطلاعاتی پیشرفته‌ای را به کار گرفته است که نسبت به جاهای دیگر دنیا، بسیار وسیع‌تر است.

اما اروپا چگونه؟ اروپا که زمانی مهد دانش تصور می‌شد، در نیمه دوم قرن بیستم، در خصوص

^۱ Very Large Scale Integrated circute

صنایع اطلاعاتی به جایگاه سوم سقوط کرده است. دلیل آن عوامل گوناگون بوده است:

- ناتوانی در تشخیص ماهیت انقلابی فناوری‌های نیمه رساناها و نقش آنها به عنوان بنای بسیاری از صنایع اطلاعاتی
- بازاری که به وسیله موانع زبان‌شناختی، فنی و تجارتي از هم جدا شده بود، که تشکیل یک بازار مشترک را در خدمات و محصولات اطلاعاتی غیرممکن می‌ساخت
- فقدان ریسک سرمایه‌گذاری و بی‌میلی سرمایه‌گذاران در خصوص به خطر انداختن پول‌هایشان در صنایع فناوری پیشرفته
- فقدان گروه‌های ماهر که بتواند سود همیاری در تحقیق و توسعه به دست بیاورند
- جهت‌گیری به سوی بازارهای صنایع دفاعی به جای بازارهای تجارتي برحسب تقاضا برای محصولات پیشرفته

در اوایل دهه ۱۹۸۰ پیدا بود که اروپا بسیار عقب‌تر از دو بلوک تجاری دیگر قرار گرفت. این عقب افتادگی هم در زمینه صنایع اطلاعاتی و هم در زمینه استفاده از فناوری‌های اطلاعاتی پیشرفته در اقتصاد بود. برای جبران این تعادل، تعداد زیادی از کشورهای اروپایی، برنامه‌های آموزش تحقیقات و توسعه را در حوزه‌های خاصی از فناوری پیشرفته، با نگاهی به استفاده تجارتي از نتایج آن، در دستور کار خود قرار دادند. اما این اقدامات نتوانست به اندازه کافی پیش برود. به عنوان مثال، در انگلستان برنامه «الوی»^۱، VLSI، و وجه مشترک سیستم‌های هوشمند مبتنی بر دانش و انسان - ماشین را به عنوان کلیدی که بتواند فناوری‌های دریافت کننده بودجه تحقیقاتی را توانا سازد، هدف خود قرار داد. «الوی» در این مورد منحصر به فرد بود. برای اولین بار، در پروژه‌های مشترک، صنعت، دانشگاه و دولت را در برنامه‌ای متحد ساخت و تعهدی روشن را از سوی دولت نسبت به اهداف استراتژیک ملی در سیاست فناوری به نمایش گذاشت. اما این علاقه و اشتیاق به فناوری پیشرفته، که در سال‌های اولیه این دهه وجود داشت، بعدها کمرنگ و ضعیف شد و بودجه‌هایی که می‌بایست به الوی داده شود، قطع شد. سیاست اطلاعاتی، همراه با دیگر حوزه‌های سیاست دولت در انگلستان به وسیله فلسفه عدم دخالت مستقیم دولت در بازار، ترسیم می‌شد. نقش دولت تحریک یا بازدارندگی صنعت نبود، بلکه یکی از شرایط ایجاد بازار مناسب بود که در آن بازرگانان بخش خصوصی، در توسعه و استفاده از فناوری‌های جدید، پیشتاز هستند. این نظریه‌های بازار آزاد در طول دهه ۱۹۸۰ وضعیت سیاست و خط‌ومشی دیگر دولت‌های اروپایی را نیز تحت الشعاع قرار داد.

^۱ Alvey

در سال ۱۹۸۳ برخلاف این، یک نیروی کاری در خصوص فناوری اطلاعات برای توسعه برنامه‌ها در سطح اروپا در داخل کمیسیون اروپا تشکیل شد که توسعه صنایع اطلاعاتی واقعاً اروپایی را فراهم می‌کرد. این کمیسیون، اهمیت استراتژیک فناوری‌هایی اطلاعاتی را تشخیص داد و معتقد بود که بدون یک قابلیت ذاتی در بعضی حوزه‌های مهم و کلیدی، اروپا، نه تنها در عرصه محصولات و خدمات اطلاعاتی، بلکه در خصوص سایر خدمات و کالاها نیز از رقیبان خود عقب خواهد ماند، زیرا اگر امور تجارتي اروپا عموماً وابسته به واردات فناوری پیشرفته می‌شد، تقاضا برای این فناوری‌ها مسدود می‌گشت.

برای رسیدن به ظرفیت اروپایی در صنایع اطلاعاتی، برنامه‌های بسیار زیادی تدارک دیده شد. به عنوان مثال برنامه استراتژیک تحقیقات اروپا در حوزه فناوری اطلاعات بر روی توسعه و تحقیقات کاملاً اروپایی پیش رقابتی در حوزه‌های معین فناوری کلیدی از قبیل میکروالکترونیک، نرم‌افزار، پردازش اطلاعات پیشرفته، سیستم‌های اداری و ساخت هماهنگ کامپیوتر، کار می‌کند. این برنامه در بعضی از حوزه‌ها موفق تلقی شده است و به آنچه یک دهه پیش دست نیافتنی تعبیر می‌شد، رسیده است. همکاری در بین ۱۲ کشور و توسعه مشترک فناوری‌های پیشرفته کنترل اطلاعات از آن جمله است. هدف تحقیقات مربوط به ارتباطات پیشرفته در اروپا توسعه فناوری‌های پیشرفته ارتباطات دور و تصمیم‌گیری درباره تعیین محیط‌های شبکه‌ای و پایانه‌ای و تقاضا برای ارتباطات گسترده یکپارچه است. اما، با وجود این پیشرفت‌ها، اروپا، به عنوان مجموعه‌ای از ۱۲ کشور صنعتی، بعید است که به برتری در تولید قطعات سخت‌افزاری صنایع اطلاعاتی برسد. شکاف موجود بسیار گسترده است، هرچند که اروپا به طور سنتی در حوزه نرم‌افزار سفارشی قوی بوده است. تقویت این جنبه یکی از جنبه‌های این برنامه بوده است. برنامه‌های مشترک، به فروریختن موانع موجود در بین شرکت‌های رقیب کمک کرده است و گسترش دانش را سبب شده است. اما این که این شرکت‌ها تا چه اندازه به هدف اصلی خود برای تقویت اجرای صنعتی رسیده‌اند، جای بحث دارد. حداقل می‌توان گفت، تحقیقات مشترک هنوز هم باید شرکت‌های اروپایی را به هر گونه فناوری جدید سرآمد دنیا تجهیز کند. فناوری‌هایی که هنوز جهش بزرگی به سمت جلو نداشته‌اند. دولت ژاپن در دهه ۱۹۷۰ با حمایت از برنامه VLSI، این فرصت را برای صنایع کامپیوتر و تراشه‌های ریز فراهم کرد.

اگر اروپا می‌خواهد از شانس اهمیت یافتن در عرصه جهانی برخوردار باشد، باید به حوزه خدمات اطلاعاتی پردازد. هدف برنامه کمیسیون اروپا، توسعه یک بازار مشترک در حوزه خدمات اطلاعاتی بوده است. مهم‌ترین خطوط فعالیتش این بوده است:

- ایجاد رصدخانه بازار اطلاعاتی اروپا برای کنترل و پیش‌بینی تقاضای خدمات اطلاعاتی در اروپا
- اقدام به فائق آمدن بر موانع فنی، اداری و قانونی موجود بر سر راه ایجاد یک بازار مشترک
- بهبود شرایط برای انتقال و دسترسی به اطلاعات.
- پروژه‌های خدمات پیشرفته اطلاعاتی از جمله اطلاع‌رسانی به محققان و گردشگران، رابط‌های اطلاعاتی، بانک‌های تصویری، استانداردها و حمل و نقل جاده‌ای
- تشویق همیاری بخش خصوص / دولتی در استفاده از اطلاعات. این مسئله، تثبیت خدمات اطلاعاتی اروپا، مشاوره به بخش عمومی (دولتی) به میزان خدمات اطلاعاتی موجود، متناسب با فعالیت‌های تصمیم‌گیری و بهره‌برداری از اطلاعات بخش عمومی توسط بخش خصوصی را تحت الشعاع قرار می‌دهد.
- ارتقای سطح استفاده از خدمات اطلاعاتی در سطح اروپا با تأکید خاص بر استفاده از این خدمات توسط شرکت‌های کوچک و متوسط. این کار شکل فعالیت آگاهانه و تهیه مشاوره عینی در خصوص میزان خدمات موجود به خود می‌گیرد.
- اقدام به تشویق جهت به‌روز کردن خدمات کتابخانه‌ای و توسعه خدمات کتابخانه‌ای اتوماتیک در سراسر اروپا

ن-۳-۳- ارتباطات از راه دور: دستگاه عصبی یک کشور

ارتباطات از راه دور کافی و موثر، توان اطلاعاتی یک ملت را تعیین می‌کند؛ توان استفاده از صنعت الکترونیک برای ایجاد، پردازش، انتقال و استفاده از اطلاعات در فرآیندهای تولیدی یک ملت.

اهمیت آن برای جوامع صنعتی، در زمان تغییر فناورانه بزرگ کاملاً روشن است. فناوری‌های کلیدی معینی می‌توانند در ساختار صنعت و جامعه اعمال نفوذ کنند که سهم مهم آنها بیش از ارزش ذاتی آنها یا منابعی است که برای توسعه آنها ضروری است.

پانزده سال پیش صنعت ارتباطات از راه دور، صنعتی بی‌رونق و اساساً بدون نوآوری بود. اکنون، اهمیت آن نه تنها برای صنایع اطلاعاتی، بلکه برای توسعه اقتصاد عمومی قابل درک است، همان‌طور که نقل قول بالا نشان می‌دهد، و این بخش به سریع‌ترین بخش از لحاظ رشد و زنده‌ترین بخش صنایع اطلاعاتی تبدیل شده است. این تغییر به دلایل متعددی رخ داده است. اول، فناوری ارتباطات از راه دور به خاطر توسعه صنایع الکترونیک و کامپیوتر، شاهد پیشرفت‌های سریعی بوده

است. این نشان می‌دهد که ظرفیت و توانایی شبکه‌های ارتباطات از راه‌دور پیشرفت بسیاری داشته است. دوم، تجارت مدرن برای بقای خود به دسترسی سریع به ارتباطات از راه‌دور کم هزینه وابسته است.

برای فعالیت در بازارهای جهانی داشتن ارتباطات الکترونیکی قابل اعتماد، یک ضرورت است. از آنجا که در جهان پیشرفته غرب ارتباطات سیمی برقرار شده و شبکه‌های تلفن راه‌اندازی شده‌اند، درخواست استفاده کنندگان برای خدمات ارتباطات از راه‌دور پیشرفته‌تر، رشد بیشتری داشته است، زیرا اهمیت ارتباطات از راه‌دور به عنوان منبعی برای برتری رقابتی شناخته شده است. این مسئله بر دولت برای آزادسازی بازارها و خدمات ارتباطات از راه‌دور فشار وارد کرده است و این حرکتی است در جهت خلاف موقعیت سنتی عرضه تک قطبی. به این دلایل، ایالات متحده آمریکا، ژاپن و بسیاری از کشورهای اروپای غربی، از جمله انگلستان، فرانسه و آلمان محیط‌های ارتباطات از راه‌دور خود را آزاد کرده‌اند با این عقیده که با انجام چنین کاری آینده زیرساخت‌ها و خدمات ارتباطات از راه‌دور پیشرفته را که برای کسب و کار مدرن ضروری است، به فعالیت و خواهند داشت و بنابراین استفاده از منابع اطلاعاتی را در سطح ملی افزایش می‌دهند.

تاریخ و نتایج آزادسازی بازار در ایالات متحده آمریکا، انگلستان و ژاپن به خوبی ثبت و ضبط شده است. نتیجه نهایی اقدامات این کشورها برای آزاد گذاشتن بازارهای ارتباطات از راه‌دور سود و زیان‌هایی به همراه داشته است. اولاً، هر سه این کشورها مدرنیزاسیون سریع زیر ساخت ارتباطات از راه‌دور خود را دیده‌اند که ابعاد روبه فزونی آن کاملاً دیجیتالی شده و به سوی شبکه دیجیتالی خدمات یکپارچه در حرکت است، خدماتی که برای شرایط پردازش اطلاعات چند رسانه‌ای تجارت در دهه آینده ضروری است. ثانیاً، هزینه ارتباطات از راه‌دور حداقل برای افراد اهل دادوستد کاهش یافته است.

ثالثاً، میزان خدمات ارتباطات از راه‌دور به صورت تصاعدی رشد کرده است، از پایگاه‌های داده‌ای پیوسته گرفته تا پردازش تعاملات، پست الکترونیکی، تبادل داده‌ای الکترونیک و شبکه‌های ارتباطاتی شخصی. هیچیک از این سه کشور نتوانسته است تک‌قطبی بودن در تدارک ارتباطات از راه‌دور را حفظ کند. اما، اگر جنبه منفی قضیه را در نظر بگیریم، این آزادسازی به بعضی از تجهیزات ارتباطات از راه‌دور و خدمات رسان‌ها خساراتی وارد کرده است، هزینه‌های بالاتر برای استفاده کنندگان شبانه‌روزی در بعضی از کشورها و سردرگمی برای مشتریانی که اکنون نه تنها می‌توانند حامل دلبخواه خود را استفاده کنند بلکه خدمات مورد علاقه خود را از میان خدمات رسان‌های زیادی که با هم رقابت می‌کنند، انتخاب می‌نمایند، به همراه داشته است. در کل،

آزادسازی چیز خوبی تلقی شده است زیرا کارهای ارتباطات از راه دور را در سراسر جهان گسترش داده، مشاغل فراوانی را در پناه خود به وجود آورده و برای همه بخش‌های اقتصاد با قیمتی نسبتاً پایین دسترسی به صدا و ارتباطات داده‌ای و میزان وسیعی از خدمات اطلاعاتی فراهم آورده است.

هر چند بیشتر کشورهای توسعه یافته غربی، شکلی از آزادسازی بازار مخابراتی را پذیرفته‌اند، اما میزان این آزادسازی منطبق بر سیاست ملی کشورها بوده است. در ایالات متحده آمریکا، بازار تجهیزات، خدمات اطلاعاتی و عملیات شبکه‌ای برای رقابت باز است. در ژاپن، این حالت به صورت مکتوب وجود دارد، اما در عمل واردات تجهیزات مخابراتی بسیار پایین است و همین باعث به وجود آمدن اختلاف بین ژاپن و شرکای تجارتی او در ایالات متحده و اروپای غربی شده است. به علاوه، شرکت‌های ژاپنی در خدمات اطلاعاتی و تدارکات شبکه‌ای سرآمد هستند، هر چند بعضی از سرمایه‌گذاری‌های مشترک وارد بازار این کشور شده است. نیپون تلفن و تلگراف^۱، بزرگ‌ترین خدمات‌رسان شبکه‌ای ژاپن، گرچه خصوصی‌سازی شده است، اما کاملاً در دست ژاپنی‌ها است و خرید سهام آن برای خارجی‌ها ممنوع است.

اما کمیسیون اروپا کاملاً متقاعد شده است که یک نظام ارتباطات از راه دور آزاد نه تنها به سود صنایع اطلاعاتی اروپا، بلکه باعث رقابتی شدن تجارت اروپا به صورت یک مجموعه خواهد شد. رهنمود خدمات، بر آزاد گذاشتن بازارهای اروپایی برای خدمات ارتباطات از راه دور (بجز ارتباط تلفنی صدا) موثر بوده است.

صنایع پخش نیز مانند ارتباطات از راه دور به خاطر پیشرفت‌های فناورانه، تغییرات بزرگی را شاهد بوده است. فناوری‌های ماهواره‌ای، انتقال لحظه‌ای اخبار و برنامه‌های دیگر را در سراسر دنیا امکان‌پذیر کرده است. روش‌های انتقال و تجهیزات پیشرفته دریافت، باعث ارتقای کیفیت استانداردهای وسایل شنیداری و دیداری شده است. این عوامل، پخش جهانی را به یک واقعیت تبدیل کرده است. دولت‌ها در کشورهای توسعه یافته آزادسازی را به درون عرصه رسانه‌های پخش‌کننده و محیط‌های ارتباطات از راه دور وارد کرده‌اند. این آزادسازی به دو دلیل صورت گرفت، نخست آن که تغییرات در فناوری‌های انتقال (مثلاً ورود کابل، مایکروویو، ماهواره به این عرصه و جایگزینی روش‌های انتقال) دولت را تغذیه می‌کرد، دوم اعتقاد سیاسی به این که حق انتخاب و آزادی مصرف‌کننده در محیط‌های رقابتی، به بهترین وجه برآورده می‌شود، دولت را تحت فشار قرار داد تا این مسئله را بپذیرد. مثلاً، در انگلستان قانون جدید پخش که مبتنی بر

^۱ Nippon Telephone and Telegraph

گزارش پیشین هیأت دولت است، تغییرات عمده‌ای در نحوه تهیه و تنظیم برنامه‌های رادیو و تلویزیون در این کشور ایجاد کرده است. طبق این قانون تعدد کانال و حق انتخاب براساس مناقصه رقابتی، آزاد است. از میان همه صنایع اطلاعاتی، پخش صنعتی است که مستقیماً روی زندگی مردم تأثیر می‌گذارد. ما در یک فرهنگ تلویزیونی زندگی می‌کنیم و بیشتر اطلاعات روزبه‌روز خود را از طریق این رسانه دریافت می‌کنیم. آزادسازی محیط پخش همواره این ترس را ایجاد کرده است که با این عمل سه وظیفه اصلی پخش، اطلاعات، آموزش و سرگرمی قربانی سودجویی‌های تجاری می‌شوند.

فضای رقابتی در پخش، الزاماً به حق انتخاب بیشتر برای مصرف‌کننده منجر نمی‌شود؛ بلکه اقتصاد پخش به گونه‌ای است که همیشه برای به دست آوردن مخاطب در حال جنگیدن است. پخش‌کنندگان تمایل دارند برنامه‌هایشان دارای پایین‌ترین مخرج مشترک باشد. نگاهی به اعداد و ارقام هفتگی تلویزیون نشان می‌دهد که سریال‌های بی‌مایه و مسابقات سرگرمی بیشترین مخاطب را دارد. قانون پخش به ایالات متحده آمریکا که صنعت پخش بسیار آزاد دارد، اشاره می‌کند تا فقدان حق انتخاب موثر مصرف‌کننده را خاطرنشان سازد؛ با وجود تعداد بسیار زیاد کانال‌های تلویزیونی، برنامه‌های مشابهی را در آنها شاهد خواهیم بود، پخش خدمات عمومی که اطلاع‌رسانی، آموزشی و سرگرمی را در اهداف خود دارد فقط نسبت بسیار کوچکی را در تولیدات تلویزیونی آمریکا به خود اختصاص می‌دهد. بیم آن می‌رود که انگلستان که اخیراً اعتبار بین‌المللی بالایی در خصوص تنوع، کیفیت و حق انتخاب برنامه دارد، به وسیله اقتصاد بازار مجبور شود با این استانداردهای بالا در نبرد برای به دست آوردن سهم مخاطب سازش کند، مانند آنچه که در آمریکا اتفاق افتاد. این که آیا فضای جدید پخش آزاد این اعتبار را به مخاطره می‌اندازد یا خیر، سوالی است که به قوت خود باقی می‌ماند.

یکی دیگر از موضوعات پخش که جای تأمل دارد، مسئله مالکیت است. تمرکز مالکیت رسانه‌ها (در جامعه لیبرال دموکراتیک) عموماً چیز بدی تلقی می‌شود. زیرا تعداد اندکی از افراد قدرتمند، تأثیر و فشار زیادی را به مردم وارد می‌کنند، مالکیت وسایل نشر اطلاعات بسیار با آزادی اطلاعات مرتبط است. هر اندازه مالکیت گسترده‌تر باشد، تنوع دیدگاه‌ها بیشتر خود را نشان می‌دهد، عکس این حالت هم درست است.

چرا در کودتاها ایستگاه‌های رادیو و تلویزیون اولین اهداف هستند؟ دولت‌ها همیشه می‌خواهند برای رسانه‌ها محدودیت ایجاد کنند؛ این محدودیت‌ها به طرق و بهانه‌های مختلفی ایجاد می‌شود. مثلاً از طریق قانونگذاری در خصوص پخش و نشر اطلاعات، یا به بهانه امنیت ملی و

حفاظت از اقلیت‌ها، اکثر مردم می‌پذیرند که بعضی از این محدودیت‌ها لازم هستند. اما اگر این محدودیت‌ها گسترده و نوعی مداخله باشد، بحث‌انگیز خواهد بود. جنگ خلیج [فارس] فقط یک نمونه از این محدودیت‌ها است. با پیشرفت فناوری، ما می‌توانیم بخش لحظه‌ای وقایع را در هر کجای منطقه داشته باشیم، اما روزنامه‌نگاران می‌گویند، با چنین محدودیت‌های شدیدی که اکنون وجود دارد، تاکنون مواجه نبوده‌اند. قبلاً هرگز این قدر افراد اندک توسط تعداد بسیار زیادی از مردم شناخته نشده بودند.

ارتش آمریکا در عربستان سعودی، با تکبری که با نظام‌های دموکراسی بیگانه است، حقوق مردم آمریکا را در دانستن اخبار، لگدمال می‌کند. این ارتش نه تنها به مردم آمریکا، بلکه به تاریخ و بهترین منافع خود لطمه می‌زند.

بحث بر سر دخالت دولت در مورد آزادی اطلاعات از یک طرف و در نظر گرفتن گفت و گوی گسترده‌تر درباره آزادی‌های مدنی در جامعه مردم سالار، می‌تواند در بین نمایندگان منتخب عامه مردم به بحث گذاشته شود. اما، تمرکز مالکیت رسانه‌ها در دست افراد و شرکت‌های بخش خصوصی که چند ملیتی و اغلب فراتر از کنترل دولت فعالیت می‌کنند، دارای آثار شرارت‌بارتر است. آیا این مالکان می‌توانند بر آنچه که منتشر می‌شود و نحوه ارائه آن تأثیر بی‌دلیل بگذارند؟ آیا اقتدار ملی مورد تهدید قرار می‌گیرد؟ آیا هماهنگی فرهنگی اتفاق می‌افتد یا کسانی که مالک هستند و دسترسی به راه‌های انتشار اطلاعات را کنترل می‌کنند، دیدگاه‌های فرهنگی خاص را برای ارائه برمی‌گزینند و دیگر دیدگاه‌ها را کنار می‌گذارند؟ پخش، به خاطر توانایی خاص خود در گذشتن از مرزها با سرعت نور، بیش از سایر فناوری‌ها، امکان بین‌المللی شدن را دارد، درحالی که مقررات بین‌المللی برای آن وجود ندارند. با فناوری پخش ماهواره‌ای، مقررات داخلی به راحتی قابل حذف هستند. در سطح اروپا، تصویب قانون «پخش بدون مرز» در اکتبر ۱۹۸۹، مجادله‌انگیز بوده است. بعضی از کشورهای عضو مرددند که آیا کمیسیون اروپا حق دارد در این حوزه قانون تصویب کند، حوزه‌ای که اساساً فرهنگی است.

کشورهای دیگر می‌پرسند که آیا این قانون می‌تواند در برابر چالش‌هایی که غول‌های رسانه‌ای اروپا از جمله «برلوسکنی»، «مردوخ» و «کرچ» در مقابلش ایجاد می‌کنند، مقاومت کند. در غیاب قوانین و مقررات فراملی، پخش کنندگان بخش خصوصی به شکلی شوالیه‌ای از روی موانع مرزی ملی می‌پرند. تمرکز مالکیت رسانه‌ای در اروپا از قبل یک واقعیت بوده است، و کمیسیون اروپا فقط هفت وکیل دارد که به اعمال ضد رقابتی و تلفیق، در مقایسه با منابع عظیم شرکت‌های بزرگ رسانه‌ای، می‌پردازد. بنابراین، در نظر گرفتن سیاست اطلاعاتی در یک سطح

بین‌المللی به عنوان یک ضرورت، در این حوزه لازم و ضروری است، زیرا آنچه در سطح ملی یا کل اروپا انجام می‌شود، محدود خواهد شد. این حالت در مورد یک سری از قوانین دیگر هم که بر صنایع اطلاعاتی و استفاده از اصول مدیریت اطلاعات تأثیر می‌گذارد، صدق می‌کند. بعضی از این مسائل مربوط به حوزه قانونگذاری در زیر مورد توجه قرار می‌گیرد.

ث-۳-۴- قانونگذاری در خصوص مسائل اطلاعاتی

در چندین حوزه بسیار مهم، قانونگذاری می‌تواند بر کارکرد صنایع اطلاعاتی و مدیریت منابع اطلاعاتی در تمام بخش‌های اقتصادی تأثیر بگذارد حوزه‌هایی نظیر:

- حفاظت از داده‌ها
- حق مؤلف و دیگر روش‌های حفاظت از دارایی‌های اطلاعاتی
- تعهد در خصوص محصولات و خدمات اطلاعاتی
- سؤ استفاده‌های کامپیوتری
- آزادی اطلاعات

این قوانین علاوه بر تقویت قوانین خاص مربوط به صنایع خاص نظیر ارتباطات از راه‌دور یا پخش، یا ایجاد هیأت‌های هماهنگ کننده‌ای هستند که در انگلیس عبارتند از اداره ارتباطات از راه‌دور و کمیسیون مستقل تلویزیون.

ث-۳-۴-۱- حفاظت از داده‌ها

جورج اورول دنیایی را پیش‌بینی کرد که در آن نظارت الکترونیکی شهروندان به حد بی‌سابقه‌ای رسیده است. با این فناوری‌هایی که امروز وجود دارد، تمام آنچه که او درباره‌اش نوشت و نسبت به آن هشدار داد باورکردنی است، البته اگر قابل کاربرد نباشد. میزان اطلاعات همیشه در حال افزایش درباره زندگی و کارهای افراد خصوصی به شکل الکترونیکی نگهداری می‌شود و با وسایل پیشرفته و ذخیره و بازیابی، دسترسی به اطلاعات الکترونیکی تسهیل شده است. این رشد در اطلاعات الکترونیکی، خصوصاً اطلاعات مربوط به افراد خصوصی، با تقاضا برای حفاظت پیشرفته از زندگی خصوصی افراد متناسب است؛ افراد حق دارند بدانند چه اطلاعاتی درباره آنها جمع‌آوری شده و در صورت وجود اشتباه، آن اطلاعات را اصلاح کنند. در کشورهای توسعه یافته، قانون حفاظت از داده‌ها به یکی از شرط‌های لازم عصر اطلاعات تبدیل شده است. امضاء کنندگان پیمان شورای اروپا درباره پردازش اتوماتیک داده‌ها باید از حداقل استانداردهای حفاظت پیروی کنند مبادا که مورد تحریم دیگر پیمان نامه‌ها قرار گیرند؛ این تحریم مانع جریان

یافتن اطلاعات از طریق مرزهای ملی می‌شود. گفته می‌شود این ترس از تحریم بود که، با عواقب زیانبخشی که بر تجارت دارد، باعث شد انگلستان قانون ۱۹۸۴ حفاظت از داده‌ها را به مجموعه قوانین خود اضافه کند نه علاقه این کشور به تقویت حفاظت از زندگی خصوصی افراد.

این قانون منتقدان زیادی دارد. این منتقدان ادعا می‌کنند که تدارکات محدود است؛ اطلاعاتی را که به شکل دستی نگهداری می‌شود، تحت پوشش قرار نمی‌دهد، هیچ الزامی وجود ندارد که به سوره‌های داده‌ای اطلاع داده شود که اطلاعاتی درباره آنها نگهداری می‌شود، دسترسی به اطلاعات نگهداری شده، گران است و معافیت‌ها بیش از حد گسترده ترسیم شده‌اند. با وجود این، در انگلستان، همراه با بسیاری از کشورهای دیگر اروپایی، قانونگذاری در این حوزه وجود دارد؛ گرچه با مقداری مشکل، اما قابل اجرا است. نگرانی درباره حفاظت از داده‌ها روبه افزایش است زیرا وسعت نگهداری اطلاعات به شکل الکترونیکی، در سال‌های آینده رشد خواهد کرد. این گسترش وسعت در نگهداری اطلاعات به شکل دستی افزایش چندانی ندارد.

در یک مقیاس بین‌المللی، حفاظت از اطلاعات برای تجارت بین‌المللی مهم است، زیرا قانون حفاظت از داده‌ها در اکثر کشورها، صادرات داده‌های شخصی را به کشورهایی که فاقد چنین سطح حفاظتی هستند، ممنوع کرده است. اما اجرای این قانون در سطح بین‌الملل، دشوار باقی می‌ماند. زیرا کنترل جریان اطلاعات الکترونیکی در مرزها تقریباً غیر ممکن است. کمیسیون اروپا در مارس ۱۹۹۰ اعلام کرد که قصد دارد یک قانون رهنمود شورایی را در خصوص حفاظت از اطلاعات شخصی وضع کند که همه دوازده کشور عضو را به پذیرش قوانین حفاظت از داده‌ها ملزم می‌کند. هم‌چنین اعلام کرد که بخش‌های خاص، و خود جامعه اروپا، ممکن است در ارتباط با حفاظت از داده‌ها در سال‌های بعد، از طریق دستگاه‌های قانونی ویژه به خوبی قانونمند شوند.

ث- ۳-۴-۲- حق تألیف و حفاظت از مالکیت معنوی

پیشرفت در بازارهای محصولات و خدمات اطلاعاتی، توسعه‌های جدیدی به دنبال داشته است که با اقدامات قانونی موجود برای حفاظت از مالکیت معنوی چالش دارد. در اکثر کشورها، قانون نمی‌تواند پایه‌پای واقعیت‌های عصر الکترونیکی حرکت کند. شخصی بودن محصولات اطلاعاتی از قبیل ویدیو، نوار ضبط‌صوت، مطالب قابل پخش، نرم‌افزار کامپیوتری و دیسک‌ها در سراسر جهان امری متداول است.

تحقیقات اخیر نشان می‌دهد که در انگلستان به تنهایی ضررهای مالیاتی شرکت‌های نرم‌افزاری، حدود ۳۰۰ میلیون پوند در سال بوده است و ۵۵ درصد از مدیران ارشد که از کامپیوترهای شخصی استفاده می‌کنند به طور غیرقانونی از نرم‌افزارها رونوشت می‌گیرند، خواه این

تخلف عمدی باشد یا غیرعمدی. باوجود این، انگلستان، همین اواخر برای قراردادن برنامه‌های کامپیوتری تحت پوشش قانون حق تألیف، قوانین خاصی را ارائه کرده است. حتی در اینجا هم وضعیت نامشخص است. موضوعاتی مانند حدودی که یک برنامه کامپیوتری می‌تواند نما و فضای برنامه دیگری را حفظ کند، هنوز هم باید از طریق رویه قضایی مشخص شود. حدود انتقال اطلاعات از منابع الکترونیکی به درون مطالب خود که استفاده منصفانه تلقی شود، هنوز مشخص و معین نشده است. موضوع دیگر آن است که آیا یک پایگاه داده‌ای که از مجموعه‌ای از آثار که قبلاً شامل حق تألیف شده‌اند تشکیل شده است از نظر قانونی، استحقاق محافظت از حق تألیف خود را برحسب ارزش افزوده به وسیله خدمات رسان اطلاعاتی / میزبان، دارد؟

نبود قوانین مشخص درباره این مسائل، یک باز دارنده اصلی در راه توسعه صنایع اطلاعاتی خاص، مخصوصاً نرم‌افزار کامپیوتری و صنایع خدمات اطلاعاتی پیوسته است. این مشکلات احتمالاً با ظهور فناوری‌های چند رسانه‌ای، درهم می‌آمیزند. محصولات چند رسانه‌ای، که از چندین منبع گرفته شده‌اند، برای تعیین حق تألیف مشکلات وحشتناکی به وجود می‌آورند. فناوری چند رسانه‌ای حوزه‌ای است که هنوز هم مخاطب داشته و مورد توجه قانون است.

رهنمود نرم‌افزاری پیشنهادی جامعه اروپا قوانین حق تألیف ملی را با روشی نظام‌مند هماهنگ نمی‌کند و فقط چند اصل کلی را تنظیم کرده است که کشورهای عضو موظف به پیروی از آنند، در صورتی که جنبه‌های مهم بسیاری از حفاظت از حق تألیف را که باید کشورهای عضو درباره‌اش تصمیم بگیرند، نادیده گرفته است. از جمله، چیزی در آن دیده نمی‌شود که تعریف یک اثر اصل را مشخص کرده باشد. سردرگمی حاصل از این موضوعات و موضوعات دیگر معنایش این است که در کوتاه مدت حتی در داخل جامعه اروپا احتمال بروز اختلاف عمده برسر حفاظت از مالکیت معنوی در مورد محصولات و خدمات اطلاعاتی در بین کشورهای عضو وجود دارد. این مایه تأسف است، زیرا اهمیت مالکیت و بهره‌برداری از مالکیت معنوی روزبه‌روز افزایش می‌یابد که آخرین دور گفتگوهای «گات» شاهی بر این مدعاست. هرگونه ابتکار عملی که توسط جامعه اروپا در مورد مالکیت معنوی صورت می‌گیرد، از سوی جامعه بین‌المللی نیز با اهمیت تلقی می‌شود. اخیراً، تصمیمات بالفعلی که توسط تهیه‌کنندگان خدمات و محصولات اطلاعاتی برای حفاظت از مالکیت معنوی‌شان، از طریق توافق‌نامه‌های قراردادی و صدور مجوز، اتخاذ شده است، در حقیقت بیش از قانون، توان داشته است. اما در بلند مدت، این تصمیمات ممکن است برای انجام امور کافی نباشند و نتواند از مالکیت معنوی کسانی که محصولات و خدمات اطلاعاتی جدید پدید می‌آورند، صیانت کند. ویکتور روزنبرگ معتقد است:

حفاظتی که حق تألیف برای نویسندگان و ناشران فراهم می‌آورد در مواجهه با فناوری‌های جدید که خواستار نقض حق تألیف برای رسیدن به عملکرد جدید سیستم‌هاست، در حال از بین رفتن است. به جای حق تألیف، حافظت‌های جدیدی به وجود خواهد آمد که چندان مبتنی بر قانون نیستند بلکه مبتنی بر نفع شخصی و این تشخیص است که پرداختن حق مالکیت معنوی به صرفه‌تر از پرداختن آن است ... و ... درحالی که وکلا دائماً درگیر بحث و مجادله بر سر موضوعات مالکیت معنوی هستند، قانون واقعی توسط استفاده‌کنندگان وضع می‌شود؛ قانونی که نحوه استفاده از اطلاعاتی و نرم‌افزار خریداری شده را تعیین می‌کند. رقابت در بازار، نسبت به وکلا، نقش بیشتری ایفا می‌کند.

دیگران معتقدند آنچه لازم است، بهتر کردن مؤثر قانون حق تألیف موجود است تا در مورد رسانه‌های الکترونیکی جدید قابل اجرا باشد. هر موضعی اتخاذ شود، واضح است که در عصر اطلاعات، برای دولت ضرورت دارد که به‌طور فعال در وضع قانونی که حفاظت و پرداخت حق تألیف مالکیت معنوی را تأمین می‌کند، کوشا باشد. از آنجا که کمک محصولات و خدمات اطلاعاتی به تجارت جهانی در آینده افزایش می‌یابد، اهمیت این مسئله نیز بیشتر خواهد شد.

ث-۳-۴-۳- موضوعات قانونی دیگر

در عرصه قانونگذاری، سه حوزه دیگر، مربوط به سیاست اطلاعاتی وجود دارد. قانون در مورد جرایم مرتبط با کامپیوتر، مانند کلاهبرداری، دستبرد و انتشار ویروس کامپیوتری؛ تعهد در قبال محصولات و خدمات اطلاعاتی، و آزادی اطلاعات. با افزایش دستبردهای کامپیوتری و از بین رفتن امنیت سیستم‌های کامپیوتری که تصور می‌شد امنیت دارند، نیاز روزافزون به قوانین دقیق و محکم را در این حوزه قابل پیش‌بینی می‌سازد. لازم است این قوانین در مجموعه قوانین ملی گنجانده و برای ایجاد نوعی نظام هماهنگ کننده بین‌المللی در این حوزه، رواج داده شوند. به دلیل ماهیت فرامرزی جرایم مرتبط با کامپیوتر، هماهنگ کردن قوانین اصلی کیفری و قوانین دادرسی کیفری در این حوزه، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و گزارش اخیر شورای اروپا در مورد جرایم مرتبط با کامپیوتر، گامی است برای حرکت در این مسیر. پیشنهاد‌های این گزارش احتمالاً در آینده توسط جامعه اروپا به مرحله اجرا درمی‌آید. حوزه‌های دیگری که جامعه اروپا احتمالاً در خصوص مسائل قانونی مرتبط با خدمات اطلاعاتی در آن وارد عمل می‌شود، شامل موضوع مسئولیت و تعهد نسبت به دقت و درستی محصولات و خدمات اطلاعاتی و تأیید اعتبار امضاهای الکترونیکی خواهد بود. موضوع آزادی اطلاعات، بسیار گسترده است و اهمیت و

پیچیدگی آن به اندازه مسئله امنیت ملی است. حق پاسخگویی، حق دانستن، زندگی خصوصی و سانسور از مسائل این عرصه است. در سال‌های اخیر، فشارهای زیادی بر دولت انگلستان وارد شده تا قانون آزادی اطلاعات را تصویب کند. در این مورد، فناوری مانند یک شمشیر دولبه عمل می‌کند. از یک طرف برای از بین بردن موانع ارتباطی در سراسر جهان به کار می‌رود، از طرف دیگر امکان تمرکز و کنترل بر منابع اطلاعاتی را فراهم می‌سازد. برای تضمین حالت اول، قانون آزادی اطلاعات برای حفاظت از حقوق افراد، ضروری است. همان‌طور که جیمز مدیسون معمار منشور حقوق شهروندان آمریکا، گفت: دانش برای همیشه برناردانی حکومت خواهد کرد و مردمی که می‌خواهند حاکم خود باشند، باید خود را، با سلاحی که دانش در اختیارشان می‌گذارد، مسلح کنند.

ن-۳-۵- نتیجه

صنایع اطلاعاتی ماهیتاً عرصه‌ای جهانی دارند، اما سیاست اطلاعاتی در سطح ملی تدوین و به کار برده می‌شود و در اصل نوعی ناهماهنگی بین واقعیت‌های بازار و نظام‌های قانونی و نظارتی‌ای که در این بازار اجرا می‌شوند، به وجود می‌آورد. این به نفع آخرین مصرف‌کننده محصولات و خدمات اطلاعاتی تمام می‌شود؛ و گاهی منجر به سردرگمی و توقف نه تنها توسعه صنایع و فناوری‌ها، بلکه به کار بردن آنها در اقتصاد جهانی می‌شود. فناوری، فرایند جهانی‌سازی را تسهیل می‌کند، اما کشورهایی که کاربرد استراتژیک فناوری و استفاده از آن را کاملاً تشخیص دهند بسیار اندک و نادر هستند. در این صنایع، بیشتر از صنایع دیگر، همکاری کشورها در یک مقیاس بین‌المللی بی‌سابقه، لازم است. این، برای فراهم کردن یک نظام نظارتی بین‌المللی موثر و قابل اجرا ضروری است تا این صنایع را در مقابل افراط در توسعه فناورانه یا تمرکز و کنترل این صنایع در دست تعداد افراد اندکی، حفاظت نماید، اما مهم‌تر این که همکاری بین‌المللی زمینه‌ای را فراهم می‌سازد تا سود حاصل از صنایع اطلاعاتی و ارتباطی تا حد امکان در بین کشورها پخش شود. این بدان معنا نیست که دولت‌ها در تدوین سیاست در سطح ملی، نقشی ایفا نمی‌کنند بلکه خاطرنشان می‌کند که بین‌المللی کردن موضوعات مورد بحث، نیاز به در نظر گرفتن سیاست اطلاعاتی در سطح فرا ملی را نشان می‌دهد.

در سطح ملی، دولت کارهای بیشتری می‌تواند انجام دهد که می‌تواند بر مدیریت ملی منابع اطلاعاتی تأثیر بگذارد. اول، دولت‌ها باید تلاش کنند فراوانی گروه‌ها (شرکت‌ها) را تا حد قابل کنترلی کاهش دهند، گروه‌هایی که در این سطح، در فرایند تدوین سیاست برای حصول اطمینان از همخوانی و هماهنگی وقایع، شرکت می‌کنند. دولت به عنوان کنترل‌کننده، تولیدکننده و

توزیع کننده اصلی اطلاعات در کشور، می‌تواند، استفاده از محصولات و خدمات پیشرفته اطلاعاتی در این فعالیت‌ها، انتشار نتایج حاصل از تجربه مدیریت منابع اطلاعاتی، تشویق بخش خصوصی برای بهره‌برداری از منابع اطلاعاتی دولت یا استفاده خود از آنها را به عنوان یک شرکت مجزا، رهبری کند.

به علاوه، دولت در فراهم کردن ذخیره‌ای مناسب از افراد خبره‌ای که نحوه استفاده و بهره‌برداری از منابع اطلاعاتی را می‌دانند، نقش بسیار مهمی دارد. این، از تدارک سواد اطلاعاتی در هر سه سطح آموزش رسمی، از طریق تشویق صنعت در به کار گرفتن اصول مدیریت منابع اطلاعاتی گرفته تا توسعه محصولات آموزشی و پرورشی که از فناوری جدید اطلاعاتی استفاده می‌کنند (از قبیل رسانه‌های چندگانه تعاملی) یا روش‌های جدید برای تحویل محصولات آموزشی، مثلاً با استفاده از شبکه‌های ارتباطات از راه‌دور برای آموختن از راه‌دور، را در بر می‌گیرد. حوزه‌های دیگر دخالت دولت، شامل فراهم‌سازی زیر ساخت لازم برای استفاده از منابع ملی اطلاعاتی می‌شود. این یک موضوع مجادله‌انگیز است زیرا بعضی از کشورها احساس می‌کنند که نقششان باید به موضوع قانونگذاری و نظارتی محدود شود و در بازار دخالت مستقیم نکنند. با وجود این، بدون زیر ساخت مناسب، خصوصاً زیر ساخت ارتباطات از راه‌دور دیگر سیاست‌های اطلاعاتی، تأثیر کمتری خواهند داشت.

سرانجام این که، دولت‌ها نیاز به قبول یک موضع استراتژیک، کل‌نگر و بلند مدت در قبال مدیریت منابع اطلاعاتی دارند و در برخورد با چالش‌های عصر اطلاعات به جای واکنش‌پذیری، باید واکنش‌گر باشند.

پیوست ج

تشکیلات و سازمان^۱ لازم برای

موجودیت هماهنگ کننده منظومه اطلاع رسانی

ج-۱- مقدمه

در کشورهای مختلف متناسب با شرایط و ملاحظات سیاسی، مدیریتی، اقتصادی، فرهنگی، و همچنین ساختار دولت و حکومت، سازمان، شورا، هیئت یا گروه‌هایی برای عهده‌داری نقش هماهنگی در منظومه اطلاع رسانی شکل گرفته‌اند. این پیوست به تشکیلات و سازمان لازم، مشکلات ایجاد و حفظ موجودیت هماهنگ کننده می‌پردازد. این پیوست ترجمه‌ای از فصل ششم کتاب سیاست‌های ملی اطلاعات: مسائل و پیشرفت‌ها (گری ۱۹۸۸) است. گرچه عنوان و موضوع کتاب روی سیاست ملی اطلاعات است اما امروزه سیاست ملی اطلاعات یا اطلاع رسانی و نظام ملی اطلاع رسانی دو مقوله جدا از هم نیستند و در خیلی از گزارش‌ها یکی فرض شده‌اند و با عنوان سیاست ملی اطلاع رسانی مطرح شده‌اند (فیدر و استارچس ۱۹۹۷، ۳۱۲-۳۱۳). این تلفیق منطقی است زیرا وقتی به نظام ملی اطلاع رسانی با نگاه منظومه اطلاع رسانی بنگریم در می‌یابیم آنچه که در نظام ملی اطلاع رسانی کلیدی و مؤثر است سیاست‌های کلان و ملی هستند و در واقع نظام ملی اطلاع رسانی شامل مجموعه‌ای از سیاست‌ها در سطوح، حوزه‌ها و اشکال مختلف می‌گردد. به همین دلیل توجه به این فصل از کتاب مذکور کاملاً مناسب و بجاست. این فصل به بررسی مسائل، تجارب، و ملاحظات می‌پردازد که ما هم در تعیین موجودیت هماهنگ کننده نظام ملی اطلاع رسانی کشور مبتلابه آن هستیم.

^۱ Machinery

ج-۲- انجمن‌های^۱ ملی

به طور ایده‌آل، انجمن‌های ملی، نقش بسیار موثری در ساینستگذاری ایفا می‌کنند. این انجمن‌ها موضوعات سیاسی‌ای که اعضا، آنها را مهم تلقی می‌کنند، تعیین کرده و بر روی آنها کار می‌کنند یا آنها را به مسئولان ذیصلاح ارجاع می‌دهند تا کارهای ممکن در خصوص آنها انجام پذیرد. در گذشته، مجامع علمی که اعضای آن اطلاعات را تولید و از آن استفاده می‌کردند، چنین وظایفی را به عهده داشتند. این مسئله در ایالات متحده آمریکا و انگلستان بیشترین نمود را داشته است. آنها اکثر وسایل ارتباطی اولیه و نیز مجلات علمی، مجلات خلاصه و نمایه‌ای، نشریات انتقادی و گردآوری داده‌ها را بنیان نهادند. هنگامی که اولین پایگاه‌های اطلاعات برای تقویت نشریات موجود، راه‌اندازی شد مجامع علمی، جایگاه قابل توجهی یافتند. در انگلستان، رویال سوسایتی^۲، که به خاطر انتشار اولین مجله علمی در سال ۱۶۶۵ از شهرت خاصی برخوردار است، در سال ۱۹۴۸ اولین کنفرانس مهم را برگزار کرد تا توجه جهان را به انفجار اطلاعات در بعد از جنگ جهانی و لزوم سیاستگذاری مناسب برای کنار آمدن با آن معطوف دارد. در طول سی سال بعد، رویال سوسایتی، مطالعه موشکافانه چشم‌انداز اطلاعاتی موجود را با نگاهی علمی و اندیشمندانه در دستور کار خود قرار داد و چندین تحقیق به هنگام را به جوامع علمی و دولت انگلیس سفارش داد. آکادمی ملی علوم آمریکا^۳ نیز در این کار سهم بسزایی داشته است، نمونه‌ای از آن گزارشی است که این آکادمی درباره ارتباطات علمی و فنی در سال ۱۹۶۹ همراه با آکادمی ملی مهندسی^۴ ارائه داد. متأسفانه سازمان‌های استفاده‌کننده خارج از علوم و مهندسی، کمک چشمگیری به تأمل در خصوص سیاست ملی نمی‌کنند مگر اینکه به وسیله یک قانون سیاست ملی تشویق شوند. ممکن است هنگامی که نقص خاص در قوانین خدماتی بینند، شدیداً اعتراض کنند، اما در غیر این صورت، آنان تمایل دارند بپذیرند که نیازها برآورده می‌شوند و قابلیت برآورده شدن هم دارند.

صنعت اطلاعات، فقط اخیراً توانسته است خود را به طور جامع در انجمن‌های تجاری سازماندهی کند. بجز آمریکا، که انجمن صنعت اطلاعات^۵ فعالیت‌های موثر و وسیعی را در آن بنا نهاده است انجمن‌های دیگر هنوز هم کورمال کورمال پیش می‌روند، هر چند تعداد کمی از گروه‌ها، مثلاً گروه فرانسوی خدمات‌رسانی پیوسته^۶، در حال فعال شدن هستند. در انگلستان

^۱ Associations

^۲ Royal Society

^۳ U. S. National Academy of Sciences

^۴ National Academy of Engineering

^۵ Information Industry Association

^۶ On Line

پیشرفت جالبی اتفاق افتاده است. ابتدا، گروه‌های تخصصی کوچک، مثلاً انجمن تولید کنندگان پایگاه اطلاعات^۱ و انجمن صنعت ویدیوتکس^۲ در کنار گروه‌های جا افتاده‌ای چون انجمن ناشران^۳ پا به عرصه گذاشتند. اما صنعت به سفارش هیأت مشاوره‌ای فناوری اطلاعات^۴ دولت برای ایجاد یک گروه غنی‌تر و جامع‌تر، سریعاً پاسخ مثبت داد. این هیأت یک کنفدراسیون صنایع ارتباطی اطلاعات^۵ برپا ساخت که اکنون بیست و چهار عضو دائمی دارد (به علاوه هشت عضو کمکی) و اکثر آنان انجمن‌های تجاری هستند. اما چندین انجمن حرفه‌ای - اطلاعاتی^۶ و گروه دولتی از قبیل بنگاه سخن پراکنی بریتانیا^۷ (بی‌بی‌سی)، شورای بریتانیا، مرکز محاسبات ملی و یک بخش دانشگاهی علوم اطلاعات هم عضو آن هستند. هدف اصلی CICI، تعریف پیشرفت، نشان دادن علائق مشترک صنایع اطلاعات و بیان این علائق برای صنعتکاران به عنوان یک مجموعه و نیز ارائه آن به انگلستان و موسسات دولتی اروپا و جهان به طور گسترده و در داخل خود صنایع ارتباطی اطلاعات است. این کنفدراسیون از طریق گروه‌هایی که روی مسائل عمومی، امور حقوقی، توسعه بازار، توسعه فنی، تحصیل و آموزش و آمار کار می‌کنند، به مسائل مهم می‌پردازد. از فعالیت‌های آن می‌توان به برگزاری آزاد میزگردها، سمینارها، کنفرانس‌ها، انتشار خبرنامه و یک‌سری از نشریات کوچک، مثلاً درباره قانون حق تألیف، و جریان آزاد اطلاعات اشاره کرد. کنفدراسیون برای صنایع، یک شبکه الکترونیکی تأسیس کرده است. نهایتاً، در زمینه انتشار اطلاعات بالقوه مفیدی که در انبارهای اطلاعاتی دولت نگهداری می‌شوند، با دولت انگلیس مشورت‌های بسیاری به عمل آورده است. یک انجمن که عمدتاً از انجمن‌های دیگری تشکیل شده است، ممکن است در درازمدت بهترین راه برای بسیج نظرات در درون صنعت اطلاعات نباشد، اما در حال حاضر، اشکال جایگزین سازمان، نسبت به اشکال موجود، مشکلات بیشتری به وجود می‌آورند، بنابراین هیچ‌گونه چشم‌اندازی از یک تغییر سریع وجود ندارد.

در سطح اروپا، سه سازمان منافع صنعت اطلاعات را به سه روش مختلف نشان می‌دهند؛ این سازمان‌ها عبارتند از: EUSIDIC (انجمن اروپایی خدمات اطلاعاتی)^۸، EURIPA (انجمن اروپایی تأمین کنندگان اطلاعات)^۹ و EHO (گروه اروپایی گردانندگان میزبان)^{۱۰}؛ یعنی،

^۱ Association of Database Producers

^۲ Videotex Industry Association

^۳ Publishers Association

^۴ Information Technology Advisory Panel (ITAP)

^۵ Confederation of Information Communication Industries (CICI)

^۶ Information - professional

^۷ British Broadcasting Corporation

^۸ The European Association of information Services

^۹ The European Information Providers Association

^{۱۰} The European Host Operators' Group

گروهی از تأمین کنندگان پیوسته). البته EUSIDIC قدیمی‌ترین و فعال‌ترین سازمان است؛ این سازمان دارای وسیع‌ترین سازمان‌های عضو است. در زمان نوشتن این متن بحث‌های محتاطانه‌ای درباره تلفیق احتمالی دو یا هر سه این گروه‌ها در حال صورت گرفتن بود، اما هیچ نشانه‌ای از نتایج احتمالی این بحث‌ها به دیده نشد. گروه‌های این چنینی می‌توانند به طور مفید با کمیسیون جوامع اروپایی^۱ و CEPT تعامل داشته باشند. CEPT معرف سازمان‌های ملی ارتباطات دور در اروپاست. آنها هم‌چنین به سازمان‌های عضو کمک می‌کنند تا مسائل سیاست ملی را در یک موقعیت اروپائی قرار دهند. انجمن‌های حرفه‌ای اطلاعات اغلب درباره موضوعات سیاست بسیار می‌اندیشند، اما کمتر از حد انتظار مؤثر هستند، زیرا این انجمن‌ها تمایل دارند به چند گروه کوچک که لزوماً تفکر مشترکی ندارند، تبدیل شوند. به عنوان مثال، انگلستان، سه گروه حرفه‌ای دارد: انجمن کتابخانه^۲، موسسه دانشمندان اطلاعات^۳ و مجمع رایانه انگلیس^۴. به علاوه، گروه‌های کوچک‌تری هم وجود دارد که کتابداران عمومی، آکادمیکی و مدرسه‌ای را نمایندگی می‌کنند. دیدگاه‌های این گروه‌های کوچک، الزاماً با دیدگاه‌های انجمن کتابخانه یکی نیست. بالاخره، اسلیب^۵، انجمن مدیریت اطلاعات^۶ با عضویتی مشتمل بر شرکت‌های دارای شخصیت حقوقی وجود دارد که گروه‌ها، موسسات فرهنگی و سازمان‌های موجود در دولت و جاهای دیگر را دربر می‌گیرد. هر یک از این‌ها خود دارای کتابخانه و مرکز اطلاعات است. پنج گروه مهم همراه با مجمع بایگان‌ها^۷ به مدت چندین سال یک کمیته گروه مشاوره‌ای مشترک^۸ (JCC) راه‌اندازی کرده‌اند تا روش مشترکی برای حل مشکلات عمده مربوط به سیاست تدارک ببینند. این کمیته به طور مرتب با نمایندگان انگلستان در کمیته اطلاعات EEC مشاوره داشته است. اما ثابت شده است قبول بعضی از موضوعات سیاست که برای اجرای مناسب در دوره‌ای کوتاه مدت به اندازه کافی جمع و جور هستند برای این گروه‌ها دشوار است. گروه‌های اصلی، وقتی مؤثرند که دیدگاه‌های خود را بیان کنند، و ارزش واقعی یک کمیته مشترک در تدارک میزگردی مناسب برای این گروه‌ها نهفته است تا بتوانند در آن دیدگاه‌های خود را بیان کنند. انجمن‌های حرفه‌ای منفرد، در صورتی موفق خواهند بود که همکاری‌های خود را به گونه‌ای تأثیرگذار سازماندهی

^۱ European Communities

^۲ Library Association

^۳ Institute of Information Scientist

^۴ British Computer Society

^۵ Aslib

^۶ Association of Information Management

^۷ Society of Archivist

^۸ Joint Consultive Committee

کنند. مثال خوب این نوع همکاری‌ها را می‌توان در تلاش‌های انجمن کتابخانه اردن در اواخر دهه ۱۹۷۰ یافت که همکاری بین کتابخانه‌ها را تقویت و کتاب‌شناسی ملی سالیانه را ایجاد کرد.

در تخصیص کاملاً با اهمیت وظایف سیاست - اطلاعات، وظایف مربوط به انجمن‌های ملی نیاز به تعریف دقیق دارند. بندهای بعدی بر یک وظیفه تأکید بیشتری دارد: و آن شناسایی موضوعات سیاست است. انجمن‌های استفاده‌کنندگان، هم‌چنین باید مسئولیت ارزیابی خدمات و ارتقای سطح تحصیلی استفاده‌کنندگان را خصوصاً در محل کار بر عهده داشته باشد. صنعت اطلاعات، عمومی و خصوصی، مسئول تولید و توزیع اطلاعات به روشی قابل اعتماد و نیز مسئول تضمین به کارگیری اولیه فناوری اطلاعات جدید تأثیرگذار است. انجمن‌های حرفه‌ای اطلاعات، مسئولیت اصلی انتشار نتایج تحقیقات اطلاعاتی و اطلاعات راجع به کارهای پیشرفته را بر عهده دارند. این انجمن‌ها، هم‌چنین در انگیزش تحصیل و آموزش حرفه‌ای مؤثر نقش دارند و اعضای خود را به سوی خودبهسازی^۱ حرفه‌ای سوق می‌دهند.

ج-۳- سازمان‌های اختصاصی و عمومی در دولت

نقش انجمن‌های ملی هر قدر هم باشد، مسئولیت اصلی سیاست ملی باید بر عهده دولت باشد هر چند که دولت ممکن است وظایف را به آژانس‌ها محول کند اما ضروری است که به طور سازنده با انجمن‌های ملی تعامل داشته باشد. بیشتر مسئولیت‌های دولت در بخش‌ها و آژانس‌های ویژه جای می‌گیرند، هر چند گاهی به مراکز اطلاعات ملی نیز محول می‌شوند. اما این مسئولیت‌های پراکنده باید به وسیله یک گروه مرکزی هماهنگ‌کننده و متناسب‌ساز به کانون توجه آورده شود.

حتی در کشورهای کوچک در حال توسعه و خصوصاً در کشورهای بزرگ‌تر و ثروتمندتر، خدمات اطلاعاتی ویژه، به تقسیم شدن در بین چند، شاید هم بسیاری از، سازمان‌ها تمایل دارد. به عنوان مثال، در کشاورزی، بهترین خدمات اطلاعاتی کتابخانه‌ای یا کتاب‌شناختی ممکن است در یک موسسه تحقیقاتی به عمل آید، خواه این موسسه در بخش دولتی و خواه در یک آژانس مستقل باشد؛ یا شاید هم در یک دانشگاه کشاورزی قرار گیرد. بخش دولتی احتمالاً مسئولیت خدمات اضافی و آمار کشاورزی را بر عهده می‌گیرد. شاید موسسه‌های تحقیقاتی بسیار تخصصی مانند آنچه در مالزی هست، وجود داشته باشند که به لاستیک و روغن خرما اختصاص یافته‌اند و موسسه بین‌المللی تحقیقات برنج در فیلیپین نیز از جمله این مؤسسات است. در صنعت، ممکن است

^۱ self - improvement

خدمات، بین بخش‌های دولتی، موسسه‌های تحقیقاتی تخصصی و گسترده اتاق بازرگانی، بخش خصوصی صنعت اطلاعات و آژانس‌هایی که با مسائل خاصی نظیر استاندارد، ثبت اختراعات، فناوری‌های جدید و شرکت‌های کوچک می‌پردازند، تقسیم شود.

اگر این تقسیم مسئولیت‌ها خوب عمل کند، سازمان‌های مسئول باید به صورت یک شبکه گردهم بیایند و یکی از آنها، احتمالاً بخش دولتی، مسئولیت سازماندهی همکاری را بر عهده بگیرد. نحوه انجام چنین چیزی از کشوری به کشور دیگر متغیر است. در بعضی شرایط بحث‌های غیر رسمی، و شاید دو جانبه، کافی باشد. در شرایط دیگر، ممکن است یک کمیته رسمی‌تر به طور منظم یا وقتی که به اندازه کافی کار برای بحث و گفت‌وگو وجود داشته باشد، جلساتی تشکیل دهد. گاهی این کمیته توسط قانون تعیین می‌شود، اما اغلب، زمانی که یک مشکل اضطراری پدید می‌آید، وجود این کمیته و جلسات آن ضرورت می‌یابد؛ مثلاً، زمانی که استفاده هماهنگ از فناوری اطلاعات در خدمات ویژه پیش می‌آید. هر جا که کمیته‌ای وجود داشته باشد، حداقل در نمایندگی داشتن از طرف تعدادی انجمن ملی استفاده کنندگان، امتیازات آشکاری به همراه دارد. این کمیته هم‌چنین، باید به طور موثری اداره شود و لازم است دبیرخانه‌ای توانا داشته باشد تا مقالات خوبی تهیه کند. وجود دبیرخانه باید عمومیت یابد، زیرا باید به عنوان جایی برای دریافت پیشنهادهای ارائه شده از خارج و مکانی مهم برای مراجعات شبکه اختصاصی، مقبولیت پیدا کند.

در کل، متمرکز کردن خدمات عمومی اصلی - جمع‌آوری و ابلاغ اعلانات داخلی، سازماندهی تهیه اسناد، نمایه‌سازی تحقیقات جاری و غیره - در یک سازمان مثل کتابخانه ملی یا مرکز اطلاعات ملی، مزیت چشمگیری دارد. اما اغلب، برقراری این نظم و ترتیب، مشکل است. یک کتابخانه ملی چنین وظایفی دارد اما ممکن است نخواهد و نتواند وظایف دیگری را هم بر عهده بگیرد. کتابخانه ملی اغلب حول علوم انسانی توسعه می‌یابد و بعضی از کشورها، خصوصاً کشورهای عضو شورای همکاری مشترک اقتصادی^۱، دارای کتابخانه ملی جداگانه‌ای برای پوشش علوم و فناوری هستند و تا حدود زیادی، هدفشان راه‌اندازی یک صنعت در این خصوص است. تعدادی از کشورهای کوچک‌تر حتی کتابخانه ملی ندارند و بسیاری از آنها از داشتن مرکز اطلاعات موثر محرومند. در جایی که هیچیک از این دو وجود نداشته باشد، خدمات عمومی بین چندین سازمان تقسیم می‌شود - یا اصلاً هیچ گونه خدماتی ارائه نمی‌شود. خدمات این گونه ممکن است به اندازه خدمات ویژه، نیاز به هماهنگی داشته باشد.

^۱ Council for Mutual Economic Assistance (CMEA)
CMEA member countries= COMECON

ج-۴- برانگیزش و هماهنگی مرکزی

برانگیزش و هماهنگی مرکزی، هسته سیاست ملی اطلاعات است - قابل رویت ترین بخش این سیاست مبنایی است که ناظران مستقل بر اساس آن قضاوت می کنند که آیا این کشور دارای سیاست اطلاعاتی منسجم هست یا خیر. تمرکززدایی فعالیت ها در تعداد زیادی از سازمان ها، کار بسیار دشواری است. در جایی که صنعت اطلاعات دارای بخش خصوصی وسیعی است و حق ارائه و عدم ارائه، تغییر یا انتقال خدمات به کشور دیگر، را در هر زمانی برای خود محفوظ می داند، تمرکززدایی به مراتب مشکل تر خواهد بود. وظایف اصلی سیاست ملی اطلاعات عبارتند از: احاله مسئولیت ها، پر کردن خلأها، جلوگیری از دوباره کاری های مضر، تشویق ضعیف برای پیشرفت، تأمین دسترسی به اطلاعاتی که به وسیله دولت نگهداری می شود، تضمین تدارک تحصیل و آموزش برای استفاده کنندگان و افراد حرفه ای، هدایت یا تقویت تحقیق و توسعه اطلاعات.

این توصیه ها هم چنین عناوین ممکن را برای جلب یک توجه و تمرکز ملی ارائه می دهد تا این برانگیزش و هماهنگی فراهم آید. یونسکو عنوان بسیار رایج کانون توجه ملی^۱ را، که برای کانون توجه خاص و مرکزی به کار می رود، به نفع عنوان سازمان ملی هماهنگ کننده اطلاعات^۲ کنار گذاشت. این عنوان، عنوانی صریح و ساده با سرواژه ای مناسب، NICO است. در ادامه بحث از این سرواژه استفاده می کنم. اما این عنوان، پرسشی پیش می کشد: منظور از هماهنگی چیست؟ هماهنگی واقعی نوعی اعمال زور به همراه دارد و این قدرت معمولاً باید مبنایی مشروع داشته باشد. بنابراین هماهنگی باید قابلیت ارتقا به توافق داوطلبانه یا همکاری سازمان های دارای سیاست مستقل از همدیگر را داشته باشد^۳. به دست آوردن چنین قابلیت، ساده نیست و در بعضی موارد غیر ممکن است. اگر بر مبنای تجربه کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه قضاوت کنیم، یک NICO به یک مجموعه کوچک کارمندی و یک کمیته هماهنگ کننده نیاز دارد که نماینده گروه های اصلی با وظایف سیاست کلی و ویژه شود. کارکنان نباید الزاماً افراد حرفه ای در زمینه اطلاعات باشند به شرطی که بتوانند به سرعت در این حوزه و مسائل سیاست که این حوزه به وجود می آورد آموزش و تجربه لازم را فراگیرند. آنان باید پر جنب و جوش، مبتکر، واقع گرا و

^۱ National focal point

^۲ National Information Co-ordination

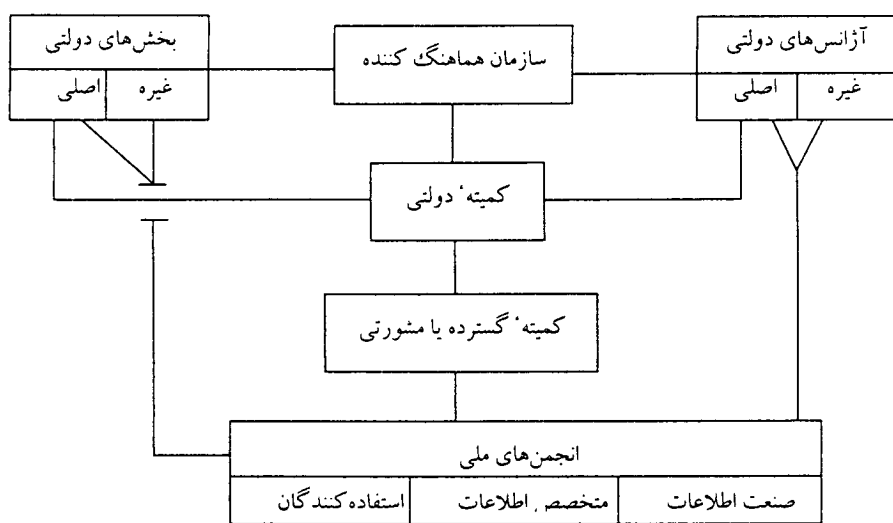
^۳ این یکی از دلایلی است که ما نظام ملی اطلاع رسانی علمی و فنی کشور را منظومه ای دستوری - همکاری می دانیم - مجری.

مستدل باشند و بتوانند عقاید را به خوبی به طور شفاهی و کتبی ارائه دهند. در صورت امکان، این کمیته باید متشکل از مدیران ارشدی (اما نه خیلی ارشد) باشد که به وسیله متخصصان اطلاعات حمایت شوند. مکاتبات و ریاست باید از استاندارد کافی برخوردار باشند تا توجه و علاقه مدیران ارشد را به خود معطوف دارند، در غیر این صورت، این مدیران دیگر در جلسات گروه شرکت نمی کنند و حرفه ای های عرصه اطلاعات بر آنها تسلط پیدا می کنند و قطعاً تأثیرگذاری تفکرات عالی رتبه را متوقف می سازند. اگر سیاست های دولت باید در شرایط مطمئن مورد بحث قرار گیرند، عضویت در جلسات باید به بخش های دولتی و آژانس ها محدود شود؛ بخش دفاع نیز در صورت تمایل می تواند در این جلسات شرکت کند. برگزاری منظم جلسات گسترده تر که نمایندگان انجمن های ملی بتوانند در آن حضور یابند، کار هوشمندانه ای است - البته در صورتی که این جلسات مبنای مشورتی داشته باشند. شکل ۴۲، یک ساختار سازمانی ممکن را، صرفاً با هدف نمایش، نشان می دهد. ریاست و دبیرخانه ممکن است مجبور شوند با این تصور کار کنند که یک یا چند بخش و آژانس خود را بالاتر از هماهنگی تلقی و با یک چارچوب ذهنی شکاک در جلسات شرکت کنند. برای تشویق آنها به ارائه کمک سازنده به بحث ها، باید بسیار با دقت رفتار کرد.

تجربه کشورهای توسعه یافته نشان می دهد که، در غیاب قدرت های قانونی، یک NICO، برای تحقیق و توسعه و راه اندازی خدمات جدید یا پیشرفته، حداقل در سطح آزمایشی، به بودجه نیاز دارد، خصوصاً اگر بخواهد در دولت و در کشور به عنوان یک کل، تأثیرگذار باشد. در صورتی که این برنامه عنوان تحقیقی^۱ یا آزمایشی^۲ داشته باشد، احتمال این که یک سازمان به همکاری تن در دهد بیشتر است، یا حداقل قسمتی از هزینه ها را سازمان های دیگر به عهده می گیرند. به طور ایده آل، بودجه برای تحقیق و توسعه و اجرا، باید از یک منبع تأمین شود، زیرا همیشه ایجاد مرزبندی بین آنها کار ساده ای نیست. اما هنگامی که چنین اتفاقی می افتد، تحقیق چلانده می شود، زیرا همیشه، در عمل نمی تواند پیشرفت سریع ایجاد کند.

^۱ Research

^۲ Experimental



شکل ۴۲- روابط سازمانی ممکن در هماهنگی سیاست ملی. همه روابط بالا باید دو طرفه تلفی شود.

محل NICO باید مبتنی بر شرایط ملی باشد. در حال حاضر، وظایف اصلی NICO فرانسه در وزارت تحقیقات و آموزش عالی^۱ صورت می‌گیرد و وظایف آن در آلمان در وزارت تحقیقات و فناوری^۲ نهفته است. اگر یک NICO اساساً با اطلاعات علمی و فنی سر و کار داشته باشد، مشخص‌ترین محل برای آن، بخش آموزشی و علوم یا بخش تحقیق و فناوری - یا محلی مرکب از دو جایگاه - است. اگر ترجیحاً NICO با همه جنبه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سر و کار داشته باشد که بهتر است این طور باشد، شاید بهترین مکان برای آن در دفتر نخست‌وزیری یا ریاست جمهوری، دفتر کابینه یا سازمان برنامه‌ریزی ملی باشد، به شرطی که سازمان انتخاب شده از پیش برای وظایف هماهنگ کننده این چنینی مورد استفاده قرار گرفته باشد. در چندین سال از دهه ۱۹۶۰، رئیس‌جمهور آمریکا، یک مشاور اطلاعاتی تمام وقت و یک کمیته هماهنگ کننده دولتی (COSATI) به عنوان قسمتی از دستگاه سیاست علوم خود، در اختیار داشت. اما، هم مشاور و هم کمیته نتوانستند تغییرات پی در پی دولت را تحمل کنند؛ اما اداره مدیریت و بودجه^۳، به خاطر کارایی و صرفه‌جویی، مسئولیت هماهنگی فعالیت‌های اطلاعات علمی و فنی فدرال را بر عهده گرفت. این اداره در سال ۱۹۸۵ بخشنامه‌ای با هدف ارائه چارچوب سیاست کلی برای مدیریت منابع اطلاعات فدرال منتشر ساخت. در سال ۱۹۷۶ یک کمیته عالی رتبه توصیه کرد که دفتر سیاست اطلاعاتی در دفتر اجرایی رئیس‌جمهوری تأسیس و به وسیله یک کمیته بین‌آژانسی و یک کمیته مشاوره‌ای به عنوان نمایندگان بخش خصوصی، دولت محلی و نظام آکادمیکی و حرفه‌ای حمایت شود. سه سال بعد، یک کنفرانس در کاخ سفید، ایجاد اداره کتابخانه و خدمات اطلاعاتی را در وزارت آموزش توصیه کرد. به هیچ یک از این توصیه‌ها عمل نشد. انتخاب وزارت آموزش برای توصیه دوم جالب است، زیرا در بعضی از کشورها این وزارتخانه مسئولیت کتابخانه‌های ملی، و علمی و عمومی را بر عهده دارد پس این وزارتخانه می‌تواند مکان مناسبی برای NICO باشد.

پیشرفت فناوری اطلاعات می‌تواند فرصت‌های یک بخش از صنعت را متحمل‌تر کند، زیرا این پیشرفت احتمالاً کانون توجه ملی برای سیاست فناوری اطلاعات است و اگر صنعت نشر، چاپ و رسانه‌های جمعی، قانون حق تألیف و ثبت اختراعات و اداره استانداردها را مورد حمایت قرار دهد و میزان بالایی از داده‌ها مثلاً درباره شرکت‌ها، محصول و معامله را نگه دارد، سهم زیادی در دنیای اطلاعات خواهد داشت. از طرف دیگر، این وظایف عمدتاً تخصصی هستند و بخش در

^۱ Ministry of Research and Higher Education

^۲ Ministry of Research and Technology

^۳ Office of Management and Budget

به دست آوردن دیدی وسیع و خنثی نسبت به علاقه ملی مشکلاتی خواهد داشت. رهبری آن ممکن است مورد حمایت بخش‌ها و آژانس‌های درگیر قرار نگیرد. ممکن است خدماتی را به جریان بیندازد که دارای منفعت ملی گسترده‌ای باشد: به عنوان مثال، وزارت بازرگانی ایالات متحده، سرویس ملی اطلاعات فنی^۱ و سرویس ملی داده‌های مرجع استاندارد^۲ را به کار انداخته است. اما این سرویس‌ها با وظیفه گسترده هماهنگی بسیار تفاوت دارد.

شاید در بعضی از شرایط ملی، هیچ اداره مهمی مسئولیت NICO را بر عهده نگیرد و هیچ گونه موقعیت و محل اداری‌ای برای بخش‌های دیگر قابل قبول نباشد. در این صورت دولت با دو گزینه عمده روبه‌رو است: تشکیل یک هیأت بین‌وزارتی، مانند آنچه با موفقیت تا سال ۱۹۸۶ در فرانسه وجود داشت، یا تشکیل کمیته هماهنگ‌کننده، هیأت مسئول و کارکنانی که فقط خادم آن هستند. این روش دوم، در جایی که دولت می‌خواهد چند وظیفه NICO را به عهده یک آژانس نه یک بخش بگذارد، ارزش به کارگیری دارد.

این نیز سوال آزادی است که آیا یک NICO باید قسمتی از سازمان را که دارای وظایف عملیاتی است تشکیل دهد یا باید بالاتر از آن بایستد و از همه عملیات‌ها جدا باشد. شق نخست، NICO را قادر می‌سازد که از هر آنچه سرویس اطلاعات به کار می‌برد و مشکلاتی که این سرویس به بار می‌آورد آگاهی مستقیم کسب کند. این شق هم چنین جابه‌جایی مأمورانی را که می‌خواهد به خاطر کار عملی‌تر، کار سیاست را ترک کنند، تسهیل می‌نماید، اما انجمنی که فقط یک مجموعه از این خدمات را داشته باشد ممکن است سرانجامش به جبهه‌گیری و فشار سیاسی به سود این خدمات منتهی شود. گرچه چنین مسئله‌ای رخ نمی‌دهد، اما ناظران مستقل ممکن است اصرار داشته باشند که چنین اتفاقی خواهد افتاد. به عنوان مثال، بین سال‌های ۱۹۷۴ و ۱۹۸۱ وظایف NICO در انگلستان، که قبلاً در وزارت آموزش و علوم انجام می‌شد و اکنون به طور مشترک در اداره هنرها و کتابخانه‌ها و وزارت بازرگانی و صنعت انجام می‌شود، به بخش تحقیق و توسعه کتابخانه بریتانیا که زیر نظر کمیته بین‌وزارتی کار می‌کرد، واگذار شده بود. این NICO زیر بار سیاست‌های کتابخانه بریتانیا نرفت، اما صاحب‌نظران جامعه اطلاعاتی، نسبت به چنین چیزی با شک و تردید نگاه می‌کنند. این که یک کشور چگونه می‌تواند این مشکلات نزاع‌انگیز را حل و فصل کند، به شرایط اجتماعی آن کشور بستگی دارد. در بعضی کشورها، خصوصاً کشورهای در حال توسعه، ممکن است برای جای دادن یک NICO در درون یا در کنار یک مرکز ملی اطلاعات هیچ گزینه‌ای وجود نداشته باشد.

^۱ National Technical Information Service

^۲ National Standard Reference Data Service

ج-۵- گروه‌های مشاوره‌ای

یک NICO به مشاوره‌های ارائه شده از خارج دولت نیاز دارد، ترجیحاً به شکلی که دیدگاه‌های استفاده‌کنندگان، حرفه‌ای‌های عرصه اطلاعات و صنعت را با هم تلفیق نماید. این مشاوره‌ها ممکن است از طریق گروه‌ها یا کمیته‌های همیشگی^۱ یا موقت^۲ ارائه شود. هنگامی که گروه مشاوره، همیشگی باشد، می‌تواند به صورت قسمتی از کمیته هماهنگ‌کننده ملی عمل نماید که در شکل ۷ نشان داده شد، یا می‌تواند یک وجود جداگانه داشته باشد و دیدگاه‌هایش را مستقل از بخش‌های دولتی و آژانس‌ها بیان کند. اگر موقت باشد دو شکل ممکن دارد. می‌تواند کمیته‌ای متشکل از کارکنان خود بخش باشد که در تعیین جهت حرکت بخش مشاوره می‌دهند. در این صورت، ممکن است دبیرخانه تلاش نماید که اطمینان بدهد مشورت‌هایی که ارائه می‌دهد، برای وزیران و مسئولان به طور جدی قابل استفاده است و اما برای این کار، ممکن است دیدگاه‌های مستقل را سرکوب و تصمیمات اعضا را ضعیف کند. ثانیاً، گروه مشاوره می‌تواند یک کمیسیون مستقل باشد که بودجه‌اش از طریق کمک‌های بلاعوض دولت تأمین شود، دارای کارکنان مستقل باشد و در قبال مشاوره‌هایی که ارائه می‌دهد، کاملاً مسئولیت‌پذیر باشد. چنین کمیسیونی ممکن است تفکر و ایده صریحی داشته باشد. اما اگر مشاوره‌هایش به طور مداوم نادیده گرفته شود بر دولت هیچ تأثیری نخواهد داشت و نهایتاً اعتبار (یا موجودیت) خود را از دست می‌دهد.

انگلستان، نمونه‌ای از گروه اول را ارائه می‌دهد. شورای خدمات کتابخانه‌ای و اطلاعاتی^۳ (LISC) در اصل تحت قانون ۱۹۶۴ کتابخانه‌های عمومی و موزه‌ها آغاز به کار کرد. حوزه موضوعی آن بسیار گسترده‌تر از کتابخانه‌های عمومی بود، لذا در نهایت کلاً به عنوان پوشش دهنده خدمات کتابخانه‌ای و اطلاعاتی تعبیر می‌شد. این شورا به یک وزیر، مشاوره می‌داد و به عنوان یک کانون و عامل شتاب دهنده تعیین شده بود. در سال‌های اخیر، LISC سه گزارش ارائه داده که هدف آنها توسعه آتی خدمات کتابخانه‌ای و اطلاعاتی بوده است. گزارش سوم، مسائل و مشکلات همکاری را در کانون توجه قرار داده است. این شورا، هم چنین گزارش‌های تخصصی‌تری درباره تحصیل و آموزش حرفه‌ای و فعالیت‌های مشترک بین بخش‌های عمومی و خصوصی ارائه کرده است. قانون ۱۹۶۴، حوزه جغرافیایی آن را به انگلستان محدود می‌کند و یک شورای خواهر^۴ هم در ولز دارد. گرچه گروه‌های غیر قانونی مشابهی در اسکاتلند و ایرلند شمالی

^۱ permanent

^۲ ad hoc

^۳ The Library and Information Services Council

^۴ Sister Council

وجود دارند، اما LISC (انگلستان) به عنوان شورای اصلی پذیرفته شده است. این شورا بیشتر به مشکلات ملی عمده می‌پردازد.

ایالات متحده آمریکا نمونه‌ای از گروه دوم را ارائه می‌کند. کمیسیون ملی برای کتابخانه‌ها و علوم اطلاعاتی^۱ (NCLIS) در بیشتر دورانی که دولت ایالات متحده فاقد کمیته هماهنگ کننده بوده، وجود داشته است. این کمیسیون نیز، مانند LISC در انگلستان، کارش را عمدتاً روی تهیه گزارش درباره موضوعات مهم روز متمرکز کرده است. NCLIS با پیشنهادهایی برای برنامه‌های عملی ملی کار خود را آغاز کرد و متعاقب آنها گزارش‌هایی درباره مسایل خاص، مثلاً تعامل بین بخش‌های عمومی و خصوصی، دسترسی کتاب‌شناختی به رسانه‌های غیر چاپی و امور مالی کتابخانه عمومی و نیز چندین کتابچه بحث و گفت و گو، آماده کرده است. در سال ۱۹۸۲، همراه با کتابخانه کنگره^۲، NCLIS برای ایجاد یک کتابخانه فدرال و شبکه خدمات اطلاعاتی، پیشنهادهایی ارائه داد. هم چنین نقش مهمی در سازماندهی کنفرانس‌های دوره‌ای کاخ سفید درباره مسایل اطلاعاتی داشته است. کنفرانس بعدی آن در سال ۱۹۸۹ بود. گروه‌های مشاوره در هر دو نمونه مذکور متشکل از افرادی هستند که برای انعکاس نمونه‌هایی از علائق و دیدگاه‌های مرتبط انتخاب شده‌اند. یک گروه مشاوره‌ای می‌تواند انجمن‌های ملی را نمایندگی کند، اما ممکن است از میان تعداد زیادی از این انجمن‌ها، بعضی‌ها را انتخاب کند و در صورتی که بخواهد اندازه معقولی داشته باشد، باید به صورت دوره‌ای، انتخابش را تغییر دهد. کمیته‌های ملی‌ای که در یونی‌سیست یونسکو و برنامه عمومی اطلاعات شرکت کردند، اغلب بر این مبنا کار کرده‌اند. آنها نمایندگان بخش‌های دولتی و آژانس‌ها را با نمایندگان انجمن‌های ملی مهم ترکیب کردند. امید اصلی یونسکو - امیدی که در زمان برنامه یونی‌سیست قابل قبول بود - این بود که این کمیته‌های ملی نیز بتوانند مانند کمیته‌های سیاست ملی عمل کنند. اما تجربه باعث شده است این تردید به وجود آید که آیا این کمیته‌ها رسماً تشکیل شده، می‌توانند مشاوره را به خوبی کمیته‌های افراد^۳، هماهنگ سازند. گاهی بعضی از آنها موفق هستند، مانند CICI در انگلستان، اما اغلب انسجام خوبی ندارند. اهمیت مشاوره با نمایندگان سازمان‌ها، بیشتر در ترغیب آنها به صدور بیانیه‌های کارساز از طرف اعضای آنها نهفته است. حتی این هدف گاهی مشکل به دست می‌آید؛ نمایندگان همیشه خوب توجیه نیستند و ممکن است به صورت شخصی، نه از طرف سازمان، صحبت کنند.

^۱ The National Commission on Libraries and Information science

^۲ Library of Congress

^۳ Committees of individuals

این مشکل باعث تعمق در خصوص ماهیت واقعی یک گروه مشاوره‌ای می‌شود. کمیته می‌تواند در یک بیانیه، دیدگاه‌های همه سازمان‌های مرتبط را اعلام کند، گرچه چنین کاری ممکن است سخت باشد، اما برای حفظ انسجام و تأثیرگذاری مناسب، باید چنین تلاشی از خود نشان دهد. راه دیگر این که، کمیته بیانیه‌اش را بر مبنای دیدگاه‌های شخصی اعضا، پیش‌نویس کند و آن را به سازمان‌های مربوط تحویل دهد تا این دیدگاه‌ها تفسیر و دیدگاه‌های دیگری هم به آن اضافه کنند؛ یا بیانیه با همین تفسیرها و نظرات اضافه شده، تصویب می‌شود یا پیش‌نویس را با استفاده از آنها اصلاح می‌کنند. روش دوم گرچه وقت‌گیر است، اما بر اساس تجربه ثابت شده که روشی با ارزش برای بسیج افکار در زمینه مسائل سیاست است و حس مشارکت را در همه سازمان‌های علاقه‌مند، برمی‌انگیزد. همه آنچه تا به حال گفته شد، به گروه‌های مشاوره‌ای همیشگی مربوط بود. گروه‌های موقت فقط زمانی تشکیل می‌شوند که مورد نیاز باشند. این گروه‌ها از افرادی تشکیل شده‌اند که روی موضوع در دست اقدام، با مهارت تمام، کار می‌کنند: نمونه‌های خوب گروه‌های موقت، یکی کمیته دولتی ایالات متحده تحت عنوان آلون وینبرگ^۱ است که گزارشی بسیار موثر در زمینه علوم، فناوری و اطلاعات ارائه داد. نمونه دیگر، گزارش ITAP است که قبلاً اشاره شد. گزارش STISEC (کمیته رسیدگی به خدمات اطلاعات علمی و فنی) درباره سیاست اطلاعات ملی در استرالیا نمونه دیگری است. گروه‌های موقت، می‌توانند زیر گروه گروه‌های مشاوره‌ای بزرگ‌تر باشند، اما اغلب، در صورتی بهتر عمل می‌کنند که به صورت مجزا تشکیل و اعضایشان نیز مستقلاً انتخاب شده باشند. این گروه‌های مشاوره‌ای، روش خوبی برای ترغیب افراد دارای شرایط و تجربه خارق‌العاده هستند تا اثر خود را بر صحنه اطلاعات به وجود بیاورند. کمیته وینبرگ، از دانشمندان و متخصصان فناوری مشهور ایالات متحده، شخصیت‌های بزرگ عضو ITAP در صنعت فناوری اطلاعات انگلستان تشکیل شده بودند. گروه‌های موقت هم چنین روش خوبی برای انداختن نگاهی تازه به عرصه اطلاعات هستند - عرصه‌ای که گروه‌های دائم در آن تازگی خود را از دست داده‌اند.

^۱ Alvin Weinberg

پیوست چ

مقررات اداری و استخدامی کشور در سازماندهی و طبقه بندی مشاغل

مطالب این پیوست عیناً از منبع اصلی آن (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ۱۳۸۰) گرفته شده است.

فصل دوم: آشنایی با نظام طبقه بندی و ارزشیابی مشاغل کارکنان دولت:

مقدمه:

نظام طبقه بندی و ارزشیابی مشاغل اداری کاربرد و کارکردهایی دارد که به ترتیب ذیل، قابل تقسیم بندی است:

۱- تسهیل در امر نیل به آرمانها و هدفهای سازمانی با در نظر گرفتن حداکثر کارایی افراد از برای سازمان و سودمندی سازمان برای کارکنان. که برای نیل به چنین امری ضروری است که پرداخت حقوق و مزایای مساوی به مشاغل هم وزن در شرایط مساوی رعایت شود.

۲- امتناع و تسهیل در امر تأمین هدفهای شخصی شاغلین و ایجاد رضایت شغلی از محیط کار خویش که برای وصول به چنین مقاصدی لازم است که مشاغل سازمانی را بدون در نظر گرفتن ویژگیهای خاص شخصیتی افراد شاغل مورد ارزشیابی و طبقه بندی قرار گیرند سپس افرادی که به اینگونه مشاغل اشتغال خواهند ورزید با در نظر گرفتن شایستگی آنها با توجه به رعایت اصل عدالت اجتماعی حقوق و مزایای مکفی پرداخت گردد.

۳- تسهیل در امر تأمین هدفهای اجتماعی به حد امکان، که برای نیل به این منظور ضروری است که وظایف و مسئولیت های مشاغل اعم از اینکه آن مشاغل بلا تصدی باشد یا متصدی داشته باشد مورد توجه قرار گرفته و برای آنها در سیستم ارزشگذاری و ارزشیابی، ارزش های خاص مادی و معنوی در نظر گرفته شود.

۴- تسهیل در امر قانع نمودن افراد شاغل در رابطه با مقایسه شغل خود با مشاغل دیگر. برای اینکه در نظام ارزش گذاری جامعه هر فرد بداند که در چه مقام و موقعیت شغلی بایستی قرار گیرد، ضروری است که سیستم های منظم و مرتب نظام ارزشیابی و طبقه بندی مشاغل بوجود آیند تا هر فرد بتواند خود را در قبال استفاده از مواهب اجتماعی با دیگر همردیفان خود یکسان و متشابه بداند. نتیجه چنین وضعی ایجاد تعادل و تعامل بین نیروهای مختلف جامعه بین نیروهای مختلف جامعه از برای تعادل در سازمان های اجتماعی خواهد بود.

۵- تسهیل در امر از بین بردن تبعیضات و سوء استفاده های شخصی در سازمان ها:

زمانیکه بدون هیچ گونه نظریات شخصی مشاغل مورد ارزشیابی و طبقه بندی قرار گیرد هرگز امکان سوء استفاده های شخصی در امر توزیع منافع سازمانی بین افراد با کارکرد و کارآمدی هر یک بوجود نخواهد آمد.

۶- تسهیل در توجیه و تعقل تشکیلات سازمانی به این شکل که واحدهای صف و ستاد و چگونگی روابط آنها در ارتباط با کنترل و فرماندهی و همچنین حیطه نظارت شخصی معین می‌گردد.

۷- تسهیل در زمینه رعایت اصل حقوق مساوی در ارتباط با کار مساوی در شرایط مساوی.

۸- تسهیل در بهبود وضع مدیریت و اعمال کنترل‌های مالی و نظارت مستقیم بر جریان کارهای یکنواخت در یک طبقه شغلی

پیرامون موضوع طرح طبقه بندی و ارزشیابی مشاغل اداری مطالبی در قالب دو فصل به همراه مستندات آن در پی خواهد آمد.*

الف: کلیات، تعاریف و اصطلاحات:

- تعاریف:

۱- شرایط احراز شغل = مجموعه صفات و اطلاعات و مهارت‌هایی که داشتن آنها برای انجام وظایف و قبول مسئولیت‌های یک شغل ضروری است.

۲- شرح شغل = (شرح وظایف و مسئولیت‌های ویژه یک شغل)

تعریف مکتوبی است از وظایف مختلف، حدود مسئولیت‌ها، روش‌ها، تجهیزات، شرایط کار و سایر عوامل مؤثر در شغل.

۳- شرایط فیزیکی محیط کار = شرایط خاص محیط طبیعی کار که از عوامل ارزشیابی شغل است مانند وجود آلودگی در هوا و خطرات تصادفات و خطرات در ارتباط با سلامتی افراد، صدا و ... همچنین فعالیت‌های صحرایی، کارگاهی، آزمایشگاهی، بیمارستانی و غیره.

۴- شرح طبقه شغل = عبارت است از شرح مکتوب و مدونی که حاوی مشخصات اصلی و اساسی شغل می‌باشد و به تصویب شورای امور اداری و استخدامی کشور رسیده است.

۵- شرح وظایف پست سازمانی = عبارت است از شرح مدونی که وظایف و مسئولیت‌ها و اختیارات شاغل پست را روشن می‌سازد و رابطه سازمانی مستخدم را با سرپرست و کارکنان تحت نظارت وی مشخص می‌نماید.

* - آئین نامه اجرایی طرح طبقه‌بندی مشاغل و سایر جداول مربوط به پیوست جزوه می‌باشد.

۶- شغل = مجموعه‌ای از وظایف، مهارت‌ها، دانش و مسئولیت‌هایی که به عنوان کار واحد شناخته شده است. بنابراین یک شغل واحد اساسی شناخت مجموع پست‌هایی است که از لحاظ نوع و سطح وظایف و شرایط احراز مشابه و مساوی باشند.

۶/۱ شغل، تجزیه و تحلیل شغل = فرایند منظم و منطقی بررسی اجزای یک شغل بطور جزء به جزء به منظور شناخت وظایف یا عوامل سازنده آن. اطلاعات بدست آمده از این بررسی ممکنست به صورت شرح شغل و یا نتیجه مشخصات یک شغل تحریر شود.

۷- خصوصیات شغل = براساس عوامل سازنده هر شغل تعیین می‌شود بنابراین در تعریف خصوصیات شغل عواملی مانند قوای فکری، مهارت، قوای جسمانی و مسئولیت و شرایط کار مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۷/۱- خصوصیات شغل عبارت است از یک یا چند پست که از نظر وظایف و مسئولیت‌ها و دشواری کار با یکدیگر مشابه باشند، به نحوی که:

الف - به همه آنها بتوان عنوان واحدی داد.

ب - شرایط احراز و تصدی همه آنها از نظر مهارت، معلومات، تحصیلات و تجربه یکسان باشد.

ج - هنگام استخدام و انتخاب کارمند برای تصدی همه آنها بتوان یک نوع تست یا آزمایش به کار برد.

۸- شرایط احراز شغل

شرایط احراز شغل عبارت است از حداقل شرایطی است که برای انجام وظایف و مسئولیت‌های یک شغل در نظر گرفته می‌شود از جمله: تحصیلات - تجربه و دوره‌های آموزشی.

۹- رشته شغلی:

رشته عبارت است از مجموعه رشته‌های شغلی که از لحاظ نوع کار و حرفه وابستگی نزدیک داشته و با همدیگر کادر وسیع حرفه‌ای را تشکیل می‌دهند.

در حال حاضر رشته‌های شغلی مدون و مصوب عبارتند از:

۱- رشته آموزشی و فرهنگی

۲- رشته اداری و مالی

۳- رشته امور اجتماعی

۴- رسته بهداشتی و درمانی

۵- رسته خدمات

۶- رسته کشاورزی و محیط زیست

۷- رسته فنی و مهندسی

۸- رسته فرابری داده‌ها

توضیح: علاوه بر رسته‌های مذکور بخشی از مشاغل دارای ضوابط و مقررات خاص هستند که عبارتند از: طرح طبقه بندی مشاغل معلمان - هنرمندان - پزشکان و...

۱۰- دوره‌های آموزشی و کارآموزی:

در شرایط احراز بعضی از مشاغل طرح‌های طبقه بندی مشاغل، دوره‌های آموزشی و کارآموزی مشخصی پیش بینی شده است که در چارچوب ضوابط و مقررات مربوط راهکارهای آن توسط سازمان متبوع تدوین و به مرحله اجرا درمی‌آید.

۱۱- ارتقای گروه شغلی:

ارتقاء گروه عبارت است از انتصاب مستخدم به پست یا شغل مستمری که طبقه شغلی آن در گروه بالاتر قرار دارد و یا بر اساس طرح‌های طبقه بندی مشاغل به سبب احراز شرایط تجربی و یا تحصیلی و یا سایر شرایط مقرر در طرح‌های مزبور در طبقه شغلی که گروه آن بالاتر است قرار گیرد.

توضیح: ارتقاء گروه کارکنان تا گروه ۱۲ شغلی در چارچوب ضوابط کلی طرح طبقه بندی و ارزشیابی مشاغل و تأیید کمیته موضوع ماده ۲۱ آئین نامه اجرایی قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت (کمیته اجرایی طرح طبقه بندی مشاغل) انجام می‌گیرد و برای ارتقاء به گروه ۱۲ و بالاتر برای دارندگان مدارک تحصیلی دانشگاهی علاوه بر ضوابط مذکور کسب امتیازات پیش بینی شده در طرح‌های ارزشیابی مشاغل مدیران و مشاغل تخصصی و تحقیقی (حسب مورد) الزامی است.

۱۲- ارزشیابی شغل:

ارزشیابی شغل اصطلاحی است که هم برای تعریف بنیان و هم بیان هر کدام از شیوه‌های رایج شناخته شده به کار می‌رود و این گونه شیوه‌ها به عنوان مبنای ضروری جهت برخورداری نمودن ساختار حقوق و دستمزد از اصول منطقی تلقی می‌گردد.

۱۳- سقف گروه شغلی:

در شرح رشته‌های شغلی مختلف سقف گروه شغلی مشخص شده است که برای برخی از مشاغل (مانند مسئول خدمات اداری و مسئول خدمات مالی) علیرغم اینکه در شرایط احراز آنها مدرک تحصیلی دانشگاهی (فوق دیپلم و لیسانس پیش بینی شده است) لکن سقف گروه آنها ۱۱ تعیین شده است در نتیجه دارندگان مدارک تحصیلی فوق دیپلم و لیسانس در این رشته‌های شغلی قادر به استفاده از مزایای مدرک تحصیلی اعم از ارتقاء به گروه ۱۲ و بالاتر و فوق العاده شغل کاردانی و کارشناسی نیستند و راه حل مشکل، تغییر شغل آنها در چارچوب ضوابط اجرایی طرح طبقه بندی مشاغل خواهد بود.

- تاریخچه طبقه بندی و ارزشیابی مشاغل در ایران:

کودتای سال ۱۲۹۹ موجب دگرگونیهای فراوانی در سیستم اداره امور مملکت گردید که یکی از این دگرگونیها تغییر نظام تشکیلاتی و اداری ایران بود. اداره امور اداری مملکت در دوره قاجاریه با توجه به ایجاد وزارتخانه‌ها و سازمان‌های جدید دولتی بر اثر نفوذ مستشاران خارجی با دوران حکومتی قبل فرق کرده بود ولی در این دوران از لحاظ شرح وظایف و مسئولیت‌های مشاغل، نظام تشکیلاتی، شناسایی مشاغل و شرایط احراز آنها هیچ ملاک و معیاری علمی و ریاضی منطقی در دست نبوده است. از اینرو بر اثر دگرگونی‌هایی که در ایران بعد از کودتا رخ داد نظام اداری، اقتصادی و سیاسی و فرهنگی ایران از یک دیدگاه تغییر چندانی نیافت و آن عبارت بود از نفوذ مستشاران خارجی، ولی از دیدگاهی دیگر در نحوه ساخت و کارکرد تشکیلاتی سازمانهای جدید وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی نظام جدیدی در ایران تنظیم یافت. از جمله در قلمرو اصلاحات اداری خاصه در زمینه امور استخدامی کارکنان دولت مقررات ویژه‌ای تنظیم و تدوین گردید.

برای اولین بار قانون استخدام کشوری که از قوانین و مقررات مشابه کشورهای اروپایی از جمله فرانسه و بویژه کشور بلژیک اقتباس گردیده بود در سال ۱۳۰۱ تصویب شد. در این قانون قطع نظر از احکام استخدامی گوناگون: نظیر چگونگی استخدام و ترفیع، مأموریت، انتقال و بازنشستگی به امر طبقه بندی مشاغل نیز التفات شده بود. لکن قانون فوق نیز به مقتضای زمان و متناسب با حجم تشکیلات اداری دولتی وقت تهیه و تنظیم و تصویب شده بود اما با گذشت زمان و وقوع دگرگونیهای پی در پی آشکار شد که قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۰۱ پاسخگوی نیازمندیهای نوظهور جامعه اداری ایران نبود و کارشناسان و متخصصین امر را بر آن

داشت تا به فکر چاره‌ای باشند که بالاخره در تیرماه سال ۱۳۴۵ دومین قانون استخدام کشوری ایران (که تعدادی از مواد آن مربوط به طبقه‌بندی می‌باشد) به تصویب رسیده و برای اجرا به دولت وقت ابلاغ گردید. علاوه بر این با گذشت حدود ۲۵ سال از زمان تصویب قانون مذکور بنابه ضرورت و تحولات ایجاد شده در جامعه، قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که به تبع آن اصلاحاتی در طرح طبقه‌بندی مشاغل ایجاد گردید که آخرین اصلاحات و کاربردهای جاری طرح در این جزوه به استحضار خوانندگان ارجمند خواهد رسید.

- مستندات قانونی طرح طبقه‌بندی و ارزشیابی مشاغل جاری:

- ۱ - مواد ۲۴، ۲۵، ۳۰، ۳۶، ۱۳۳ و ۱۳۷ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵
- ۲ - مواد ۱۱ و ۱۷ قانون مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۵۲^{*}
- ۳ - مواد ۱ و ۳ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت.

- ویژگی‌ها و مزایای طرح طبقه‌بندی مشاغل:

ویژگی‌ها و مزایایی عمده‌ای که بر اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل مترتب است:

- ۱ - تعیین نیازمندیهای نیروی انسانی.
- ۲ - برگزیدن شیوه‌های انتخاب افراد برای استخدام.
- ۳ - تعیین حدود مسئولیتها، اختیارات و اقتدارات مقامات سازمانی.
- ۴ - تشخیص افراد کم کار، ندانم کار، سهل انگار و بیکار در سازمان.
- ۵ - تعیین شیوه‌های انتقالی.
- ۶ - تعیین شیوه‌های ترفیعی و ارتقائی کارکنان.
- ۷ - تنظیم و اجرای برنامه‌های آموزشی.
- ۸ - تنظیم و اجرای برنامه‌های کارورزی و کارآموزی.
- ۹ - تعیین نحوه سنجش انجام کار کارکنان.
- ۱۰ - کشف علل نارضائیه‌ها و رفع کمبودهای افراد سازمانی.
- ۱۱ - تقویت روحیه و برانگیختن کارکنان از برای کار موثرتر.
- ۱۲ - ترفیه و تدوین برنامه‌های جانشینی.
- ۱۳ - تعیین و انتخاب سیستم‌های گزارش دهی و گزارش گیری.
- ۱۴ - تعیین شیوه‌های جلوگیری از سوء تفاهمات در ارتباطات.
- ۱۵ - تعیین ثبات صدور دستورات و جلوگیری از هرج و مرج نظارت چند جانبه.

- ۱۶ - تعیین حدود پیشرفت کار.
- ۱۷ - تعیین رده، رشته، رشته و گروه شغلی مربوطه.
- ۱۸ - تعیین ارزش نسبی مشاغل در رابطه با یکدیگر.
- ۱۹ - تعیین دستمزد عادلانه براساس واقعیات مربوط به شغل.
- ۲۰ - تعیین دستمزد عادلانه براساس مزد مساوی در رابطه با مشاغل هموزن.
- ۲۱ - تدوین و تجدید نظر در جدول حقوقی، فوق العاده‌ها و دیگر مزایای کارکنان.
- ۲۲ - ارائه دلایل علمی و عملی مستند در مورد مقایسه مشاغل و ریشه‌یابی علل اختلاف ارزشها.
- ۲۳ - تعیین کاربرد شیوه‌های منظم از برای استاندارد کردن عناوین و محتوای مشاغل.
- ۲۴ - تسهیل در چگونگی ساده کردن مشاغل سازمانی.
- ۲۵ - تعیین ارزش مشاغلی که جدیداً ایجاد خواهند شد.
- ۲۶ - تعیین ارزش مشاغلی که در یکدیگر ادغام خواهند شد.
- ۲۷ - تجدید نظرهای تشکیلات سازمانی و سازمان دهی آنها.
- ۲۸ - تشخیص دوباره کاریها و بر طرف کردن آنها.
- ۲۹ - شناسایی و حذف کارهای زائد و غیر ضروری.
- ۳۰ - بهبود شرایط انجام کار و تدوین و اجرای مقررات، برنامه‌ها و خط مشی‌های ایمنی و حفاظتی.
- ۳۱ - تعیین و تقسیم وظائف و مسئولیتها و هم‌آهنگی بین واحدها.
- ۳۲ - ترسیم نمودار تشکیلات سازمانی.
- ۳۳ - تعیین و انتخاب افراد واجد شرایط جهت انتصاب به مشاغل بلامتصدی.
- ۳۴ - تدوین راهنماییهای شغلی از برای متقاضیان شغل.
- ۳۵ - تعیین شیوه‌های آشنائی سرپرستان و مدیران از چگونگی انجام کار شاغلین.
- ۳۶ - تعیین شرایط احراز شغل.
- ۳۷ - تدوین فرهنگ سازمانی مشاغل.

- ارکان تصمیم‌گیری در رابطه با تصویب، اصلاح و اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل.

۱ - شورای امور اداری و استخدامی کشور با ترکیب:

۱-۱- الف - رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

۱-۲- الف - یکی از معاونین سازمان به انتخاب رئیس سازمان

۱-۳- دو نفر از افراد صاحب نظر در زمینه امور اداری و استخدامی به انتخاب رئیس سازمان

۱-۴- سه نفر از افراد با تجربه در امور اداری و استخدامی به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

کشور و تصویب هیات وزیران

۲ - کمیته اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل با ترکیب:

۲-۱- معاون اداری و مالی

۲-۲- مدیر کل کارگزینی

۲-۳- مدیر کل تشکلات یا مدیران دارای عناوین مشابه مربوط

۲-۴- بالاترین مسئول طبقه‌بندی مشاغل

۲-۵- معاون هر یک از شاخه‌های تخصصی (حسب مورد)

- خلاصه‌ای از اختیارات و وظایف ارکان تصمیم‌گیری نظام طبقه‌بندی مشاغل:

الف - شورای امور اداری و استخدامی کشور:

۱- رسیدگی و تصویب آئین نامه‌هایی که به موجب قانون در صلاحیت شورا است

۲- اظهار نظر نسبت به مسایلی که از طرف رئیس سازمان به شورا ارجاع داده می‌شود.

۳- رسیدگی و اظهار نظر نسبت به نظرات استخدامی مؤسسات دولتی خارج از شمول قانون استخدامی کشوری

ب - وظایف مهم کمیته اجرایی طرح طبقه‌بندی مشاغل:

۱- بررسی و اتخاذ تصمیم در مورد کلیه پیشنهادات واصله از واحدهای تابعه در خصوص اجرای طرح‌های

طبقه‌بندی مشاغل بر اساس مصوبات مورد عمل.

۲- تخصیص پست‌ها یا مشاغل سازمانی به طبقات رشته‌های شغلی بر اساس ماده ۱۰ آیین نامه اجرایی

طرح طبقه بندی مشاغل و تبصره‌های آن و تعیین گروه مستخدمین در چهارچوب ضوابط و مقررات طرحهای مربوط به استناد جدول شرایط احراز تحصیلی و تجربی و رعایت کامل مفاد ماده ۱۴ آیین نامه اجرایی طرح طبقه بندی مشاغل

۳- نظارت و کنترل مدارک ارایه شده به کمیته از سوی واحدهای تابعه.

۴- تشخیص تجربه (مربوط - مشابه و غیرمربوط) بر اساس مفاد ماده ۱۴ آیین نامه اجرای طرح طبقه بندی مشاغل و همچنین احتساب سابقه تجربی افرادی که مدرک تحصیلی بالاتر ارائه می نمایند.

۵- بررسی مدارک تحصیلی ارائه شده و تایید یا رد آن.

۶- سایر مدارکی که حسب مقررات به عهده کمیته مزبور قرار داده شده است.

ب: مقررات و ضوابط اجرایی (عملیاتی) طرح طبقه بندی و ارزشیابی مشاغل

۱- عناوین رشته‌های شغلی که برای هر شغل به تصویب رسیده یا خواهد رسید عنوان رسمی مشاغل بوده و وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی مشمول آئین نامه اجرای طرح طبقه بندی مشاغل (که منبع آئین نامه نامیده می‌شود) موظف هستند پس از تخصیص پست سازمانی یا شغل مستمر به طبقات شغلی، در کلیه احکام کارگزینی مستخدمین و اسناد ملی و سایر موارد مشابه منحصراً عناوین مزبور را بکار ببرند.

۱/۱- استفاده از عناوین مزبور که از نظر طبقه بندی، تعیین گروه حقوقی، فوق العاده شغل و سایر فوق العاده‌ها برای مشاغل مورد تصدی مستخدمین تعیین می‌شود، مانع استفاده از عناوین پست ثابت سازمانی یا شغل مستمر (حسب مورد) نخواهد بود.

۲- از تاریخ ۱۳۷۰/۱/۱ جدول شرایط احراز تحصیلی و تجربی و روند ارتقای گروه کلیه مشاغل رشته‌های طرح طبقه بندی مشاغل به شرح ذیل می‌باشد:

الف - تخصیص مشاغل مشمولین آیین نامه اجرای قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت به گروه‌های ورودی جدول حقوق موضوع ماده یک قانون مزبور.

۱- مجموعه مشاغلی که شرایط احراز تحصیلی آنها حداقل پایان دوره ابتدایی پیش بینی شده است در گروه ۳ جدول حقوق تخصیص می‌یابند.

۲- مجموعه مشاغلی که شرایط احراز تحصیلی آنها حداقل پایان دوره راهنمایی تحصیلی (سیکل) پیش بینی شده است در گروه ۴ جدول حقوق تخصیص می‌یابند.

۳- مجموعه مشاغلی که شرایط احراز تحصیلی آنها حداقل پایان دوره کامل متوسطه (دیپلم) پیش بینی شده است در گروه ۶ تخصیص می‌یابند.

۴- مجموعه مشاغلی که شرایط احراز آنها حداقل فوق دیپلم (کاردانی) پیش بینی شده است در گروه ۷ تخصیص می‌یابند.

۵- مجموعه مشاغلی که شرایط احراز آنها حداقل لیسانس (کارشناسی) پیش بینی شده است در گروه ۸ تخصیص می‌یابند.

۶- مجموعه مشاغلی که شرایط احراز آنها حداقل فوق لیسانس (کارشناسی ارشد) پیش بینی شده است در گروه ۹ تخصیص می یابند.

۷- مجموعه مشاغلی که شرایط احراز تحصیلی آنها حداقل دکتری پیش بینی شده است در گروه ۱۰ تخصیص می یابند.

۷/۱- سطوح ۱ تا ۴ تحصیلات حوزوی (اعم از طلاب شیعه و سنی) می توانند به ترتیب رعایت ضوابط مربوط از ارزش استخدامی مدارک مندرج در ردیف های ۴ تا ۷ (سطح یک همانند کاردانی و سطح دو همانند کارشناسی و سطح سه همانند کارشناسی ارشد و سطح چهار همانند دکتری) برخوردار شوند.

✽ تصویر آیین نامه اجرایی طرح طبقه بندی مشاغل و جداول و فهرست مربوط پیوست است.

۷/۲- در اجرای تبصره ۶ ماده ۳ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت سایر مدارک تحصیلی غیررسمی توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور می تواند با یکی از مدارک تحصیلی آموزش رسمی کشور همطراز شوند.

ب) روند ارتقای گروه دارندگان مدارک تحصیلی مختلف مشروط به تصدی مشاغل متناسب با مدرک تحصیلی و رعایت سایر ضوابط مربوط و بالاترین گروه استحقاقی قابل تخصیص.

۱- دارندگان مدارک تحصیلی تا پایان دوره ابتدایی هر ۶ سال یک گروه و حداکثر تا گروه ۷

۲- دارندگان مدارک تحصیلی تا پایان دوره اول متوسطه و سوم راهنمایی هر ۵ سال یک گروه و حداکثر تا گروه ۹

۳- دارندگان مدارک تحصیلی پایان دوره کامل متوسطه (اعم از نظام جدید و قدیم) هر ۵ سال یک گروه و حداکثر گروه ۱۱

۴- دارندگان مدارک تحصیلی فوق دیپلم (کاردانی) و همطراز هر ۵ سال یک گروه و حداکثر گروه ۱۲

۵- دارندگان مدارک تحصیلی لیسانس (کارشناسی) و همطراز هر ۴ سال یک گروه و حداکثر گروه ۱۴

۶- دارندگان مدارک تحصیلی فوق لیسانس (کارشناسی ارشد) و همطراز هر ۴ سال یک گروه و حداکثر گروه ۱۵

۷- دارندگان مدارک تحصیلی دکتری و همطراز هر ۴ سال یک گروه و حداکثر گروه ۱۶

مستثنیات:

۱- بر اساس مصوبه جلسه مورخ ۷۴/۵/۳ شورای امور اداری و استخدامی کشور موضوع بخشنامه شماره ۲/۴۲/۱۰۲۰۳ مورخ ۷۴/۶/۲۲ سازمان «دارندگان گواهینامه پایان تحصیلات دوره ابتدایی (ششم ابتدایی نظام قدیم) در صورت طی دوره‌های آموزشی تخصصی در زمینه شغل مورد تصدی با رعایت ضوابط خاص و ارائه گواهینامه‌های مربوط می‌توانند در یک گروه بالاتر از گروه شغلی فعلی که برابر جدول شرایط احراز و شرح رشته‌های مربوط در طرح طبقه بندی مشاغل عمومی دولت دارا هستند تخصیص یابند.»

۲- دارندگان مدارک تحصیلی فوق دیپلم و بالاتر که تصدی مشاغل کارشناسی و هم‌تراز را عهده‌دار هستند علاوه بر حصول سنوات تجربی مندرج در جدول موضوع ماده ۹ آیین نامه اجرایی طرح طبقه بندی مشاغل (جدول ذیل) برای تخصیص به گروه‌های ۱۲ الی ۱۶ کسب حداقل امتیاز از طرح ارزیابی مشاغل تخصصی و تحقیقی به شرح ذیل ضروری است:

۲/۱- دارندگان مدرک تحصیلی فوق دیپلم برای تخصیص به گروه ۱۲، ۷۵ امتیاز

۲/۲- دارندگان مدرک تحصیلی لیسانس برای تخصیص به گروه‌های ۱۲ و ۱۳ و ۱۴ به ترتیب ۷۵ و ۱۰۰ و ۱۲۵ امتیاز

۲/۳- دارندگان مدرک تحصیلی فوق لیسانس به گروه‌های ۱۳ و ۱۴ و ۱۵ به ترتیب ۷۵ و ۱۰۰ و ۱۲۵ امتیاز

۲/۴- دارندگان مدرک تحصیلی دکتری به گروه‌های ۱۴ و ۱۵ و ۱۶ به ترتیب ۷۵ و ۱۰۰ و ۱۲۵ امتیاز

۳- دارندگان مدارک تحصیلی فوق دیپلم و بالاتر که تصدی مشاغل مدیریتی قابل تخصیص به گروه‌های ۱۲ و بالاتر را بر عهده دارند علاوه بر حصول سنوات تجربی مندرج در جدول موضوع ماده ۹ آیین نامه اجرایی طرح طبقه بندی مشاغل تخصیص به گروه‌های ۱۲ الی ۱۶ آنان منوط به کسب امتیاز لازم از طرح ارزیابی مشاغل مدیران به شرح ذیل می‌باشد:

۳/۱- دارندگان مدرک تحصیلی فوق دیپلم برای تخصیص به گروه ۱۲ حداقل ۷۵ امتیاز.

۳/۲- دارندگان مدرک تحصیلی لیسانس برای تخصیص به گروه‌های ۱۲ و ۱۳ و ۱۴ به ترتیب حداقل ۷۵ و ۱۱۰ و ۱۴۵ امتیاز

۳/۳- دارندگان مدرک تحصیلی فوق لیسانس برای تخصیص به گروه‌های ۱۳ و ۱۴ و ۱۵ به ترتیب

حداقل ۷۵ و ۱۱۰ و ۱۴۵ امتیاز

۳/۴- دارندگان مدرک تحصیلی دکتری برای تخصیص به گروههای ۱۴ و ۱۵ و ۱۶ به ترتیب حداقل

۷۵ و ۱۱۰ و ۱۴۷ امتیاز

توضیح: گروههای شغلی مذکور در مطالب پیش گفته شامل گروههای استحقاقی افراد است و شامل گروههای تشویقی اعم از مدیران - اینارگران - عضویت در بسیج و گروه جایگزین مقطع تحصیلی آزادگان و جانبازان (موضوع بند ۶ بخشنامه شماره ۲۷۲۷/د مورخ ۱۳۷۱/۵/۲۰ سازمان) و... که تا سقف گروه ۲۰ جدول حقوق قابل اعطا است، نخواهد بود.

۴- جدول شرایط احراز تحصیلی و تجربی کلیه رشته‌های طرح طبقه بندی مشاغل به استثنای رشته فرابری داده‌ها و طرح هنرمندان^(۱)

گروه	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	۱۱	۱۲	۱۳	۱۴	۱۵	۱۶
مدرک تحصیلی														
پایان دوره ابتدایی	۰	۶	۱۲	۱۸	۲۴									
پایان دوره اول متوسطه		۰	۵	۱۰	۱۵	۲۰	۲۴							
پایان دوره کامل متوسطه				۰	۵	۱۰	۱۵	۲۰	۲۵					
(فوق دیپلم) کاردانی					۰	۵	۱۰	۱۵	۲۰	۲۵				
لیسانس - (کارشناسی)						۰	۴	۸	۱۲	۱۶	۲۰	۲۴		
فوق لیسانس (کارشناسی ارشد)							۰	۴	۸	۱۲	۱۶	۲۰	۲۴	
دکتری									۰	۴	۸	۱۲	۱۶	۲۴

تذکره: * برای اطلاع بیشتر به جداول اصلاحی منضم به آیین نامه اجرایی طرح طبقه بندی مشاغل که پیوست جزوه می‌باشد مراجعه شود.

ج - موارد مستثنی شده از جدول شرایط احراز مندرج در ردیف ۴ بند (ب):

۱- دارندگان مدارک تحصیلی لیسانس و بالاتر که تصدی مشاغل مدیریت یا کارشناسی و یا هم‌تراز آنرا عهده دار باشند و حداقل $\frac{2}{3}$ یا $\frac{1}{3}$ کل تجارب آنان بر اساس جدول ذیل با مدرک تحصیلی حداقل لیسانس و در زمینه مربوط یا مشابه طی شده باشد معاف از سیستم امتیازی می‌توانند به گروه‌های ۱۲ الی ۱۵ جدول حقوق ارتقاء یابند.

۱- روند ارتقاء گروه رشته‌های فرابری داده‌ها و طرح هنرمندان دارای ویژگیهای خاص می‌باشد که جداول مربوط در پی خواهد آمد.

شرایط تجربی مورد نیاز	۱۵	۱۴	۱۳	۱۲	گروه تحصیلات و تجربه
مشروط بر آنکه حداقل $\frac{2}{3}$ تجارب بامدرک تحصیلی حداقل لیسانس در زمینه مربوط یا مشابه طی شده باشد.			۲۵	۲۰	لیسانس
		۲۵	۲۰		فوق لیسانس
	۲۵	۲۰			دکتری
مشروط بر اینکه حداقل $\frac{1}{3}$ تجارب بامدرک تحصیلی حداقل لیسانس در زمینه مربوط یا مشابه طی شده باشد.			۲۷	۲۲	لیسانس
		۲۷	۲۲		فوق لیسانس
	۲۷	۲۲			دکتری

۲- روند ارتقاء گروه مشمولین طرح هنرمندان و رسته فرابری داده‌ها تابع ضوابط مربوط و مندرج در طرح و رسته مذکور می‌باشد.

۳- روند ارتقاء گروه متصدیان پست‌های سازمانی راننده وسایط نقلیه تندرو سنگین و راننده ماشین‌های راهسازی و ساختمانی و کشاورزی با رشته‌های شغلی مشابه متفاوت است و تابع ضوابط مندرج در رسته خدمات می‌باشد.

۴- متصدیان مشاغل سرپرستی که از نظر تشکیلاتی بر کار حداقل یک نفر کارشناس سرپرستی دارند و یا مشاغل مورد تصدی آنها در یکی از رشته‌های شغلی کارشناسی قابل تخصیص باشد و همچنین روسای ادارات مستقل در شهرستانها در صورت دارا بودن شرایط تحصیلی و تجربی لازم می‌توانند بر اساس ضوابط طرح ارزیابی مشاغل تخصصی و تحقیقی به گروه‌های ۱۲ و بالاتر جدول ارتقاء یابند.

۳- به استناد ماده ۱۴ آیین نامه اجرایی طرح طبقه بندی مشاغل از تاریخ ۱۳۷۰/۱/۱ نحوه محاسبه تجربه قابل قبول مندرج در شرایط احراز رشته‌های شغلی بر اساس ضوابط ذیل خواهد بود.

الف - تجربه عبارت است از خدماتی که در دستگاههای اجرایی قانونی انجام و سبب افزایش مهارت و دانش انجام کار کارکنان شده و در تعیین گروه شغلی آنها به روش‌های ذیل موثر باشد.

تجربه بر دو قسم است: ۱- تجربه مربوط ۲- تجربه مشابه

- تجربه مربوط عبارت از آن قسمت از خدمات مستخدم است که در رشته مربوط به شغل مورد تصدی او باشد.
- تجربه مشابه عبارت از آن بخش از خدمات مستخدم است که در زمینه شغل مورد تصدی او باشد. مانند:
تجربه کارپردازی برای انبارداری.

- مرجع تشخیص تجربه مشابه کمیته اجرایی طرح طبقه بندی مشاغل دستگاه می باشد.
- با توجه به تعاریف مذکور ضابطه مورد عمل برای احتساب تجربه قابل قبول عبارت است از:

۱- کلیه خدمات انجام شده در رشته شغلی مربوط به شغل مورد تصدی (تجربه مربوط)

۲- کلیه خدمات انجام شده در رشته های مشابه با شغل مورد تصدی (تجربه مشابه)

۳- از بقیه سوابق (خدمات) غیرمربوط معادل جمع ردیف های یک و دو

توضیح: در هر حال $\frac{1}{3}$ تجربه غیرمربوط مستخدم برای ارتقاء گروه قابل محاسبه است.

ب - محاسبه تجربه کارکنانی که در طول خدمت در ارتباط با شغل مورد تصدی مدرک تحصیلی بالاتر ارائه نمایند جهت ارتقاء به گروه ۹ و بالاتر به شرح زیر انجام می شود:

۱- کسانی که مدرک تحصیلی لیسانس یا همطراز ارائه نمایند سوابق قبلی آنها به شرح ذیل قابل احتساب است:

۱/۱- $\frac{1}{3}$ سوابق مربوط و مشابه طی شده با مدرک تحصیلی فوق دیپلم

۱/۲- $\frac{1}{3}$ سوابق مربوط و مشابه طی شده با مدرک تحصیلی دیپلم

۱/۳- از بقیه سوابق (محاسبه نشده) معادل سوابق طی شده بعد از ارائه مدرک لیسانس تا استهلاك کامل آن قابل احتساب است یعنی سوابق بعد از لیسانس دو برابر می شود تا سوابق غیرمربوط محاسبه نشده قبلی مورد محاسبه کامل قرار گیرد.

توضیح اینکه: سوابق تجربی مربوط و مشابه مشمولین این بند در صورتیکه در مشاغل تخصص یافته در گروه ۸ و بالاتر در همان رشته شغلی یا رشته همسطح با مدرک تحصیلی پایین تر از مدارک ارائه شده طی شده باشد $\frac{1}{3}$ آن قابل احتساب است.

ج - کسانی که در حین خدمت مدرک تحصیلی فوق دیپلم مربوط به شغل مورد تصدی ارائه دهند کل سوابق مربوط و مشابه طی شده با مدرک تحصیلی دیپلم آنها قابل احتساب است و از بقیه سوابق غیرمربوط و کمتر از دیپلم آنها معادل سوابق دیپلم تا زمان استهلاك کامل سوابق قبلی

د - کارکنانی که حسب مدارک تحصیلی مربوط در گروه استحقاقی تخصیص یافته‌اند در صورت ارائه مدرک تحصیلی بالاتر در ارتباط با شغل مورد تصدی، در هر حال تنزل گروه نخواهند یافت.

ه - سابقه خدمت نظام وظیفه عمومی مستخدمین دولت در چارچوب ضوابط مذکور (مربوط - مشابه و یا غیرمربوط) همانند سایر سوابق خدمت قابل قبول محاسبه می‌شود.

و - شرایط احتساب تجربه بخش غیردولتی:

۱- ارائه گواهی سابقه کار با قید تاریخ شروع، استمرار، خاتمه و عنوان شغل مورد تصدی.

۲- ارائه لیست یا سند ریز حقوقی سنوات مختلف معتبر و تأییدیه پرداخت کسور بازنشستگی یا سهمیه بیمه.

۳- ارائه گواهی ثبت شرکت یا موسسه یا جواز تأسیس از مراجع ذیربط

ز- ضوابط و شرایط احتساب تجربه کسب شده در مؤسسات خارج از کشور:

۱- تجربه مکاتبه در مشاغل تخصصی بوده و بطور تمام وقت و در مقابل دریافت حقوق و دستمزد حاصل شده باشد. (تشخیص مشاغل تخصصی در هر مورد به عهده کمیته موضوع ماده ۱۲ این آیین نامه خواهد بود)

۲- تجربه مکاتبه در رشته مربوط با شغل مورد تصدی فعلی مستخدم باشد.

۳- گواهی مؤسسه مربوط از لحاظ تمام وقت بودن خدمت شخص در آن مؤسسه و دریافت حقوق و دستمزد به تأیید سفارتخانه یا کنسولگری دولت جمهوری اسلامی ایران در کشور ذیربط رسیده باشد.

ح - حالات استخدامی زیر به هیچ وجه به عنوان تجربه مربوط (در رشته مربوط به شغل مورد تصدی) قابل احتساب نخواهد بود:

۱- دوران آمادگی بخدمت

۲- ایام تعلیق

۳- ایام بازنشستگی

۴- ایام عدم اشتغال (نظیر انفصال موقت، مرخصی بدون حقوق و...)

۳- ضوابط مربوط به انتصاب:

- به استناد ماده ۱۵ آیین نامه اجرایی طرح طبقه بندی مشاغل از تاریخ ۱۳۷۰/۱/۱ هرگونه انتصاب علاوه بر رعایت کلیه مقررات مربوط مستلزم رعایت شرایط احراز مندرج در شرح رشته شغلی مربوط می باشد و در صورتیکه این انتصاب با توجه به مفاد تبصره یک ماده ۳ قانون موجب ارتقاء گروه مستخدم گردد رعایت مفاد آیین نامه اجرایی تغییر گروه نیز الزامی خواهد بود.

تبصره یک - در مورد مشاغل مدیریت (مشمولین طرح ارزیابی مشاغل مدیران) که طبقات شغلی مربوط به گروههای ۱۲ و بالاتر جدول حقوق تخصیص می یابند چنانچه واجد شرایط تجربی و با صلاحیت وجود نداشته باشد به پیشنهاد وزیر یا رئیس مؤسسه مربوط و یا شخص استاندار در مورد مستخدمین استانداری یا شهرداریهای تابعه و مدیرعامل شرکت های دولتی می توان با تأیید کمیته اجرایی طرح طبقه بندی مشاغل دستگاه ذیربط تصدی این قبیل مشاغل را بطور موقت و تا پیداشدن مستخدم واجد شرایط لازم به مستخدمین غیرواجد شرایط تجربی لازم مشروط بر آنکه حداقل دارای مدرک تحصیلی لیسانس در رشته ذیربط یا مدیریت و ۶ سال تجربه در زمینه مربوط و یا فوق دیپلم در رشته ذیربط و ۱۲ سال تجربه در زمینه مربوط باشند محول نمود.

تبصره دو- در مورد مشاغل سرپرستی نظیر رییس اداره، رییس قسمت، رییس گروه و... و معاونین آنها که طبقات شغلی مربوط با توجه به اهمیت وظایف و مسئولیت ها موقعیت تشکیلاتی واحد مربوط و شرح رشته شغلی ذیربط به تشخیص کمیته اجرایی طرح طبقه بندی مشاغل در یکی از گروههای ۹ تا ۱۱ جدول حقوق تخصیص می یابند، چنانچه مستخدم واجد شرایط تجربی و با صلاحیت وجود نداشته باشد بنا به پیشنهاد مدیر واحد مربوط تجربی لازم مشروط بر آنکه حداقل دارای مدرک تحصیلی دیپلم کامل متوسطه با ۱۲ سال تجربه در زمینه مربوط و یا فوق دیپلم با ۶ سال تجربه در زمینه مربوط و یا لیسانس با دو سال تجربه باشند محول نمود.

تبصره سه - از تاریخ ۱۳۷۰/۱/۱ انتصاب مستخدمین غیرواجد شرایط لازم به پست های مدیریت و سرپرستی به استثنای موارد مشروحه ذیل منوط به رعایت شرایط مندرج در تبصره های مزبور خواهد بود:

۱- مستخدمین دارای مدرک تحصیلی دیپلم کامل که قبلاً به پست های مدیریت و سرپرستی انتصاب پیدا

کرده اند

۲- مستخدمین دارای مدرک تحصیلی دیپلم کامل که بعد از پیروزی انقلاب اسلامی حداقل دو سال در پست‌های مدیریت و سرپرستی سابقه تجربی داشته باشند و فعلاً در پست‌های غیردولتی منصوب شده‌اند

ج - فرماندهان و ایثارگران جنگ تحمیلی طبق ضوابط مربوط

تبصره: انتصاب به استناد تبصره‌های مذکور موجب ارتقاء گروه نخواهد شد و فقط مستخدم می‌تواند از فوق‌العاده شغل مربوط به گروه شغلی شغل مورد تصدی استفاده نماید لکن هر گاه مستخدم در زمان تصدی مشاغل سرپرستی واجد شرایط لازم جهت ارتقاء به گروه بالاتر از گروه تعیین شده بشود ارتقاء گروه وی تا سقف گروه تعیین شده جهت مشاغل سرپرستی (گروه ۱۱) بر اساس شرح رشته شغلی مربوط بلامانع است.

۴- انواع و چگونگی اعطای گروه‌های تشویقی به کارکنان مشمول طرح طبقه‌بندی مشاغل:

۴/۱- دولت می‌تواند بر اساس تبصره ۴ ماده ۳ قانون نظام هماهنگ پرداخت در موارد زیر یک الی دو گروه تشویقی علاوه بر گروه استحقاقی به مستخدمین اعطاء نماید. آیین نامه اجرایی قانون مذکور به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

۴/۲- بر اساس ماده ۱۷ آئین‌نامه اجرایی قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت موضوع تصویب‌نامه شماره ۵۷۳۵۰/ت/۴۷۳۳ مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۸ هیأت وزیران، حداکثر گروه تشویقی قابل اعطاء به مستخدمین دولت علاوه بر گروه استحقاقی دو گروه و با رعایت سقف گروه بیست جدول حقوق (در چارچوب ضوابطی که توسط سازمان اموراداری و استخدامی (سابق) تدوین شده به ترتیب زیر تعیین گردیده است.

۴/۳- بر اساس بخشنامه شماره ۲۷۲۷/د مورخ ۷۱/۵/۲۰ سازمان اموراداری و استخدامی کشور (سابق) موضوع امتیازات استخدامی ایثارگران: آزادگان، اسرا و مفقودین تا حداکثر سه سال سابقه اسارت یا مفقودیت، جانبازان تا حداکثر ۴۰٪ از کارافتادگی، رزمندگان با حداقل ۶ ماه سابقه خدمت متوالی یا ۹ ماه متناوب در جبهه در فاصله زمانی ۵۹/۶/۳۱ لغایت ۶۷/۵/۲۹ (تاریخ آتش بس) هموار از یک گروه تشویقی و آزادگان، اسرا و مفقودین با بیش از سه سال سابقه اسارت یا مفقودیت، جانبازان با بیش از ۴۰٪ از کارافتادگی، رزمندگان با بیش از سه سال سابقه خدمت در جبهه در فاصله زمانی مذکور همواره از دو گروه تشویقی بالاتر از گروه استحقاقی خود برخوردار می‌گردند.

۴/۴- امتیازهای مندرج در بند ۴/۱ در مورد آزادگان و جانبازان پس از اعمال یک مقطع تحصیلی بالاتر اعمال خواهد شد.^(۱)

۴/۵- بر اساس بخشنامه شماره ۴۲/۴۰۹۰ مورخ ۷۲/۸/۱ سازمان امور اداری و استخدامی سابق موضوع ضوابط گروههای تشویقی مدیران در چارچوب ضوابط ذیل به متصدیان پستهای سازمانی مدیر (مشمولین طرح ارزیابی مشاغل مدیران) یک الی دو گروه تشویقی قابل اعطاء می باشد:

۴/۵/۱- متصدیان پستهای سازمانی تحت عنوان رئیس یا معاون سازمان مستقل - مدیرکل و مدیر با احراز شرایط مندرج در تبصره سه در صورت تصدی دو سال پست مدیریتی مذکور از یک گروه تشویقی برخوردار خواهند شد.

۴/۵/۲- متصدیان پستهای سازمانی تحت عنوان معاون مدیرکل و سایر پستهای مشمول طرح ارزیابی مشاغل مدیران با احراز شرایط مندرج در تبصره سه و حداقل ۴ سال تصدی مشاغل مورد نظر از یک گروه تشویقی برخوردار خواهند شد.

تبصره یک - در صورتیکه متصدیان پستهای مدیریت به لحاظ انجام فعالیت های فوق العاده و استثنایی و عملکرد مطلوب مورد تشویق ریاست جمهوری، وزراء و یا مقامات همتراز قرار گرفته یا بگیرند (بعد از تاریخ ۷۰/۱/۱) با یکسال تصدی پست مدیریت از یک گروه تشویقی برخوردار خواهند شد.

تبصره دو - گروه تشویق بعدی متصدیان پستهای مذکور در صورت داشتن شرایط تبصره سه و عملکرد مطلوب و مناسب ۴ سال بعد از دریافت اولین گروه تشویقی خواهد بود.

تبصره سه - شرایط لازم برای برخورداری از گروههای تشویقی مدیران:

۱- انجام فعالیت های موثر در جهت نیل به اهداف دستگاه متبوع.

۲- داشتن بینش و آگاهی سیاسی و اجتماعی و شرکت موثر در فعالیت های فوق برنامه

۳- توجه به نیروی انسانی تحت سرپرستی و فراهم نمودن موجبات ارتقای کمی و کیفی آنان

۴- آموزش و آماده سازی جانشین مناسب برای خود

۵- داشتن شهرت حرفه ای در رشته شغلی پست مورد تصدی در سطح دستگاه متبوع

۱- بر اساس ضوابط موجود کلیه آزادگان و جانبازان از امتیازات یک مقطع تحصیلی بالاتر برخوردار خواهند بود.

۶- صرف وقت جهت انجام وظایف و مسئولیت‌ها علاوه بر اوقات اداری

۷- انجام خدمت برجسته یا ارائه طرح‌های ارزنده

۸- داشتن معدل ارزشیابی ۲۷ و بالاتر بر اساس ضوابط موجود در سنوات مدیریت مورد نظر

توضیح:

- شرایط مندرج در تبصره سه در صورتی ملاک عمل قرار می‌گیرد که در حد انتظار باشد.

- استفاده از گروه‌های تشویقی در طول مدت خدمت مستخدم حداکثر دو گروه بود و در هر حال از گروه ۲۰

تجاوز نخواهد کرد.

۴/۶- مستخدمینی که خدمات برجسته انجام داده باشند:

بر اساس پیوست شماره یک طرح ارزشیابی کارکنان دولت موضوع دستورالعمل تشخیص خدمت برجسته

چگونگی اعطای گروه تشویقی در چارچوب دستورالعمل مذکور به شرح ذیل انجام می‌گیرد:

الف - تشخیص از طریق ارزشیابی

خدمت برجسته بر اساس نتیجه ارزشیابی عبارت است از کسب بالاترین امتیاز ارزشیابی در سه سال متوالی

یا پنج سال غیرمتوالی در واحد محل خدمت به این دسته از کارکنان یک گروه تشویقی اعطاء می‌شود.

تبصره - در صورت ادامه خدمت برجسته تا شش سال متوالی و یا ده سال غیرمتوالی یک گروه تشویقی دیگر

نیز به کارکنان ذیربط اعطاء می‌گردد.

ب - تشخیص از طریق بروز لیاقت‌های ویژه:

خدمت برجسته بر اساس لیاقت‌های ویژه عبارت است از تلاش چشمگیر و ارائه خدمات ارزنده در حیطه

وظایف شغلی به گونه‌ای که موجب تحول ثمر بخش در امور اجتماعی، اقتصادی، سیاسی اداری و فرهنگی

کشور و یا تسریع تحقق اهداف طرح‌ها و برنامه‌های سازمانی و یا بهبود و افزایش قابل ملاحظه‌ای حجم تولید و

کمیت خدمت و به طور کلی ارتقای سطح اثربخشی و کارایی دستگاه گردد.

تبصره - مستخدمینی که به تشخیص کمیته مربوط در دستگاه محل خدمت و تأیید سازمان مدیریت و

برنامه‌ریزی کشور خدمت با کار برجسته‌ای انجام داده باشند می‌توانند با رعایت ضوابط و مقررات مندرج در

پیوست شماره یک طرح ارزشیابی کارکنان دولت یک الی دو گروه تشویقی برخوردار شوند.

توضیح: سقف گروه تشویقی (دو گروه) برای مستخدمین باید رعایت گردد.

- برای اطلاعات بیشتر از ضوابط مزبور در مطالب پیش گفته به طرح ارزشیابی کارکنان دولت مندرج در

مجموعه قوانین و مقررات اداری و استخدامی کشور یا کتابچه‌های مخصوص مراجعه شود.

بخش پنجم

سازماندهی و تشکیلات

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
هدف مجموعه	۳۳۴
مقدمه:	۳۳۵
سازماندهی یا طراحی سازمان	۳۳۶
تفویض اختیار	۳۳۶
- تعریف تفویض اختیار	۳۳۶
- اصول تفویض اختیار	۳۳۶
تمرکز و عدم تمرکز سازمانی	۳۳۷
اصول و مبانی طبقه بندی وظایف	۳۳۸
مفاهیم صف و ستاد	۳۴۰
تجدید تشکیلات (تجدید سازمان)	۳۴۰
مراحل تنظیم تشکیلات دستگاهها	۳۴۱
- موارد لازم الرعایه در سازماندهی	۳۴۱
- موارد لازم الرعایه در سازماندهی واحدهای تحت نظارت بالاترین مقام مسؤول دستگاه	۳۴۲
نمودار سازمانی	۳۴۳
- موارد مورد توجه در تنظیم نمودار سازمانی	۳۴۳
وظایف و پستهای سازمانی	۳۴۴
- تنظیم پستهای سازمانی	۳۴۵
- تقسیم بندی پستهای سازمانی	۳۴۵
- موارد لازم الرعایه در تنظیم پستهای سازمانی	۳۴۵
نقش سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و ارتباط آن با دستگاههای دولتی (دز زمینه سازماندهی) ...	۳۴۵
- قوانین ناظر بر امور تشکیلاتی دستگاهها	۳۴۶

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی مصوب سال ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی	۳۴۷
- اهداف وضع قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی	۳۴۷
واحد تابعه و سازمان وابسته	۳۴۸
مصوبه شورای عالی اداری در خصوص مشاغل عمومی و خدماتی	۳۴۹
پیوست‌ها	۳۵۰

هدفهای کلی:

هدف کلی این مجموعه آشنا کردن خوانندگان با سازماندهی و تشکیلات است

هدفهای دقیق آموزشی:

از خواننده انتظار می‌رود پس از مطالعه این مجموعه بتواند:

- ۱- سازماندهی یا طراحی سازمان را شرح داده و مراحل آن را نام ببرد.
- ۲- ضمن تعریف تفویض اختیار، اصول آن را نام ببرد.
- ۳- تمرکز و عدم تمرکز سازمان را توضیح دهد.
- ۴- مفاهیم صف و ستاد، واحدها و وظایف آن را شرح دهد.
- ۵- تشکیلات سازمانی و مراحل تنظیم تشکیلات دستگاه‌ها را توضیح دهد.
- ۶- نمودار سازمانی را توضیح داده و موارد مورد توجه در تنظیم نمودار سازمانی را نام ببرد.
- ۷- وظایف و پستهای سازمان را بیان کند و انواع پستهای سازمان را نام ببرد.
- ۸- موارد لازم الرعایه در تنظیم پستهای سازمانی را شرح دهد.
- ۹- نقش سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و ارتباط آن با دستگاههای دولتی (در زمینه سازماندهی) را توضیح دهد.
- ۱۰- قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی و اهداف آن را شرح دهد.
- ۱۱- واحد تابعه و سازمان وابسته را تعریف کند.

ما در عصری زندگی می‌کنیم که سازمان‌های مختلف با تشکیلات کوچک و بزرگ پیرامونمان را فرا گرفته‌اند. قسمت اعظم احتیاجات و نیازهای گوناگون ما را سازمان‌های دولتی و خصوصی تأمین می‌کنند. سازمان‌های اجتماعی تقریباً در کلیه شئون زندگی انسان، از هنگام تولد تا مرگ، تأثیر می‌گذارند. در سیر تمدن جوامع انسانی کمتر پدیده‌ای را می‌توان یافت که تاریخی طولانی‌تر از سازمان‌های اجتماعی داشته باشد اگرچه سازمان در طول تاریخ زندگی انسان پیوسته مطرح بوده است، اما در حقیقت از زمان انقلاب صنعتی به بعد بود که با پیدایش سازمان‌های عظیم صنعتی و بازرگانی و ایجاد و گسترش مؤسسات بزرگ دولتی، سازمان به عنوان یک پدیده پیچیده اجتماعی مورد توجه دانشمندان و محافل علمی قرار گرفت و از اوایل قرن بیستم بود که مطالعات و تحلیل‌های علمی پیرامون آن شروع شد.

امروزه سازمان اجتماعی به عنوان یکی از پیچیده‌ترین نظام‌های شناخته شده در معرفت بشری ارزیابی و طبقه‌بندی شده است و بنابراین، شناخت علمی این پدیده پیچیده احتیاج به تجزیه و تحلیل ابعاد مختلف ساختاری و تشکیلاتی آن دارد.

سازماندهی یا طراحی سازمان

سازماندهی، فرایندی است که طی آن تقسیم کار و اختیارات و روابط میان افراد و گروه‌های کاری و هماهنگی میان آنان به منظور نیل به اهداف، صورت می‌گیرد. ساخت سازمانی یا طراحی سازمان، حاصل فرآیند سازماندهی است و عبارت از سیستم روابطی است که تهیه و به طور رسمی تصویب می‌شود و به فعالیت‌های افرادی که برای کسب اهداف مشترک به هم وابسته‌اند، حاکم می‌گردد.

به تعبیر دیگر، سازماندهی مشتمل بر انجام و اجرای مراحل زیر است:

۱/۱- تشخیص فعالیت‌هایی که باید صورت پذیرند.

۱/۲- تجمع بخشیدن به این فعالیت‌ها در قالب‌های مناسب

۱/۳- تعیین موقعیت مدیریت هر کدام از قالب‌های انتخابی (چرا که هر دسته از فعالیت‌ها به نوع و سطح خاصی از مدیریت نیاز دارند)

۱/۴- تفویض اختیار به مدیریت‌های معین شده

۱/۵- کاربرد تمهیدات لازم برای ارتباط قالب‌ها و واحدها و هماهنگی امور

تفویض اختیار

- تعریف تفویض اختیار:

اختیار به معنی قدرت مشروعیت یافته و حق تصمیم‌گیری است و بستر این مهم در سازمان، ساختار سازمانی می‌باشد. تفویض اختیار عبارت است از اینکه مدیری (مسئول مافوق) به کارکنان فرودست (زیر دستان) امکان تصمیم‌گیری می‌دهد تا برای انجام وظایف محوله خود اتخاذ تصمیم نموده و روشن خود را در انجام کارها اعمال نمایند. به تعبیری دیگر، مفهوم تفویض اختیار این است که مدیر، تصمیمات زیردست خود را بپذیرد و از اقدامات وی حمایت کند.

- اصول تفویض اختیار:

اصول تفویض اختیار به طور کلی نشأت گرفته از اصول بنیادین مدیریت سازمانها هستند که اگر به دقت به کار گرفته نشوند، می‌توانند، تفویض اختیار را با شکست روبرو سازند. مهمترین اصول تفویض اختیار عبارتند از:

الف - مدیر در هر سازمان، تنها می‌تواند اختیارات مربوط به خود را به رده پائین‌تر تفویض کند و باید توجه دقیق داشته باشد تا اختیاری که از آن وی نیست، تفویض نکند.

ب - اختیارات مدیران سطوح بالاتر به صورت شفاف، مشخص و مدون شده باشد تفویض اختیار بهتر صورت می‌گیرد.

پ - مسئولین رده بالاتر معمولاً کلیه اختیارات خود را به زیردستان تفویض نمی‌نمایند. بلکه به طور متعارف مدیران اختیارات اساسی را برای خود حفظ می‌نمایند و آنها را به زیردستان واگذار نمی‌کنند.

ت - تفویض اختیار رافع مسئولیت مدیر نمی‌شود. به عبارت دیگر، تفویض اختیار به معنای سلب مسئولیت نمی‌باشد.

ث - تفویض اختیار موجب اجتناب از تصمیم‌گیری مدیران مافوق نمی‌شود. مدیری که اختیارات خود را تفویض می‌کند، همچنان واجد قدرت تصمیم‌گیری است. هدف از تفویض اختیار، ایجاد فرصت برای مدیر به منظور اتخاذ تصمیمات در خصوص امور مهم‌تر، اساسی، حساس و استراتژیک است.

ج - کارکنان فرودست قبل از تفویض اختیار به کارکنان فرودست باید نسبت به وظایف، اهداف و سیاستها آگاهی داشته باشند.

چ - تفویض اختیار به معنی سلب نظارت مافوق بر امور نیست.

ح - کارکنان فرودست پس از تفویض اختیار نباید به بیش از یک مافوق پاسخگو باشند.

تمرکز و عدم تمرکز سازمانی

- تمرکز (Centralization)

در اختیار گرفتن مطلق کلیه اختیارات توسط یک شخص و یا یک شغل را تمرکز گویند.

- تمرکز سازمانی: تمرکز سازمانی امری است که به نحوه مدیریت مقام مسئول یک سازمان مربوط

می‌گردد و ناظر به روابط مقامات مرکزی (عالی) یک دستگاه با مسئولین واحدهای داخلی همان دستگاه از نظر میزان اختیارات تفویض شده به آنها برای انجام وظایف محوله می‌باشد.

ب - در تمرکز سازمانی بیشتر تصمیمات بوسیله رؤسای سازمانها و یا در مواردی توسط معاونان آنها اتخاذ

می‌شود و به مدیران پائین‌تر برای تصمیم‌گیری در حدود وظایف و مسئولیتهای آنان اختیار داده نمی‌شود. و به

عبارتی اختیارات تصمیم‌گیری نزد مدیران عالی و ارشد سازمان جمع می‌شود.

پ - در تمرکز سازمانی میزان محدودی از اختیارات تفویض می‌شود.

.. عدم تمرکز سازمانی:

عدم تمرکز، تفویض اختیار و واگذاری مسئولیت و اختیارات متناسب با وظایف به زیردستان را عدم تمرکز می‌گویند. از این رو تمرکز و عدم تمرکز نسبی است و بطور مطلق وجود ندارد هر چه واحد سازمانی بزرگتر و دامنه فعالیتش وسیعتر باشد، نیاز به عدم تمرکز بیشتر احساس می‌شود.

عدم تمرکز سازمانی، هنگامی بوجود می‌آید که، مدیران، رؤسا و هر عضو سازمان بتوانند در حدود وظایف و مسئولیت‌های خود، نسبت به امور محوله اتخاذ تصمیم نمایند و از اختیارات کافی و متناسب با مسئولیت برخوردار باشند. بنابراین مبنای «عدم تمرکز سازمانی» تفویض اختیار یا واگذاری اختیارات بیشتر و متناسب با مسئولیت‌ها به مدیران و مسئولین سطوح مختلف سلسله مراتب سازمانی از سوی مقامات عالی و یا مقام مسئول دستگاه است.

در واقع، «عدم تمرکز» ویژگی سازمانی است که در آن مقدار قابل توجهی اختیار به سطوح پائین تر تفویض و واگذار شده است.

اصول و مبانی طبقه‌بندی وظایف

برای سازماندهی لازم است تقسیم کار انجام شود و برای تقسیم کار طبقه‌بندی وظایف ضروری است. بنابراین برای اجرای اصل تقسیم کار، وظائف شناسائی و طبقه‌بندی می‌شوند و وظایف مشابه بر حسب تخصص‌ها با یکدیگر در یک ترکیب سازمانی متمرکز می‌گردند. طبقه‌بندی کردن وظایف مشابه با یکدیگر از تکرار و تداخل وظایف جلوگیری می‌نماید:

طبقه‌بندی وظایف با توجه به سه اصل زیر صورت می‌گیرد:

الف - طبقه‌بندی وظایف براساس نوع وظایف و تخصص

ب - طبقه‌بندی وظایف براساس منطقه عملیاتی

پ - طبقه‌بندی وظایف براساس ارباب رجوع

۱- طبقه‌بندی براساس نوع وظایف و یا تخصص بنحوی است که اهداف به تخصص‌های مختلف تجزیه می‌شوند و هر تخصص در قالب یک تشکل تمرکز می‌یابد.

احداث و توسعه راههای کشور یک هدف است این هدف به تخصص‌های مختلف تفکیک می‌شود نظیر ساخت و توسعه بنادر، ساخت و توسعه فرودگاهها، ساخت و توسعه راه آهن که به ترتیب تخصص‌های مذکور در قالب اداره کل ساخت و توسعه بنادر، اداره کل ساخت و توسعه فرودگاهها، و معاونت ساخت و توسعه راه آهن در تشکیلات وزارت راه و ترابری تشکیل و تمرکز می‌یابند.

۲- طبقه‌بندی وظایف بر مبنای منطقه عملیات یا جغرافیایی به صورتی است که کلیه وظایف و فعالیتها در یک محل خاص انجام می‌شود و ماهیت وظایف دستگاه به نوعی است که مناطق مختلف می‌بایست از خدمات آن برخوردار گردند. واحدهای خارج از مرکز گمرک جمهوری اسلامی ایران بر حسب منطقه عملیات سازماندهی شده‌اند و صرفاً در مناطقی که گمرک فعالیت دارد تشکیلات پیش‌بینی گردیده، اداره کل آموزش و پرورش تهران براساس منطقه عملیات (مناطق بیست‌گانه آموزش و پرورش) سازماندهی شده است.

در برخی از دستگاهها که بر حسب تخصص سازماندهی شده‌اند، بخشی از وظایف آنها براساس منطقه عملیات ساختار دهی گردیده‌اند از جمله وظایف مربوط به تشخیص و وصول مالیات وزارت امور اقتصادی و دارائی را می‌توان نام برد که در قالب معاونت درآمدهای مالیاتی، متشکل از اداره کل مالیاتهای غرب، اداره کل مالیاتهای شرق و اداره کل مالیاتهای منطقه مرکز و... سازماندهی شده است.

۳- طبقه‌بندی وظایف بر حسب ارباب رجوع به نوعی است که به طبقات خاصی از مردم خدمات ارائه می‌نماید. نظیر سازمان آموزش و پرورش استثنائی کشور که کلیه امور مربوط به آموزش کودکان استثنائی در این سازمان متمرکز گردیده و سازمان امور عشایر - بنیاد شهید انقلاب اسلامی، سازمان استعدادهای درخشان از جمله دستگاههایی هستند که سازماندهی آنها بر حسب طبقه‌بندی وظایف براساس ارباب رجوع صورت گرفته است. در سازماندهی سازمان متبوع نیز از همین نوع طبقه‌بندی با تلفیقی از طبقه‌بندی برحسب تخصص استفاده شده است.

با وجود اهمیتی که روابط صف و ستاد در زندگی سازمانی دارد هنوز برخی از مدیران و کارشناسان استنباط روشنی از مفاهیم صف و ستاد ندارند و گاهی این دو را با هم اشتباه می‌کنند بنابر نظریه‌ای که به طور وسیعی در مدیریت پذیرفته شده است، «صف» به واحدها یا نقش‌هایی اطلاق می‌شود که مستقیماً برای تأمین هدفهای مؤسسه فعالیت می‌کنند و در این زمینه مسئولیت مستقیم دارند در حالی که «ستاد» به واحدها یا نقش‌هایی دلالت دارد که مستقیماً در جهت تأمین هدفهای مؤسسه فعالیت ندارند، لکن به واحدهای صفی کمک می‌کند تا بتوانند بنحو مؤثری انجام وظیفه کنند و از عهده تأمین هدفهای مؤسسه برآیند به عبارت دیگر، فعالیت‌های صفی شامل فعالیت‌هایی هستند که مستقیماً به تأمین هدفهای کلی سازمانی کمک می‌کنند و فعالیت‌های ستادی آن گونه فعالیت‌هایی هستند که به طور غیرمستقیم به تأمین هدفهای کلی سازمان کمک می‌کنند فعالیت‌های صفی «ماهیت اجرایی» دارند در حالی که فعالیت‌های ستادی جنبه اجرایی ندارند و «ماهیت آنها مشورتی و کمکی است».

تجدید تشکیلات (تجدید سازمان) (Reorganizing)

رعایت اصل پویایی در تشکیلات ایجاب می‌نماید تا در جهت حفظ و بقای سازمان و تجهیز و تقویت آن برای ایفای وظایف قانونی تحت شرایط و موقعیتهای خاص و بنا به مقتضیات مختلف تغییرات لازم در تشکیلات بوجود آید و در غیر این صورت تحقق اهداف سازمان مورد تردید خواهد بود.

تجدید سازمان به معنی میزانی از تغییرات اساسی در ساختار یک دستگاه است که نتیجه نهائی آن ساخت جدید و نمودار سازمانی متفاوت با وضعیت قبلی است.

تجدید تشکیلات و یا تجدید سازمان در موارد زیر صورت می‌گیرد:

۶/۱ تغییر اساسی در برنامه‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های دولت که بر روی وظایف قانونی دستگاه اثر گذار باشد.

۶/۲ تغییر اساسی در قوانین و مقررات که موجب تغییرات اساسی در وظایف دستگاه گردد.

۶/۳ متناسب نبودن ساختار موجود با اهداف و وظایف قانونی.

۴/۶ منطبق نبودن تشکیلات با ضرورتها و واقعیتهای روز.

۵/۶ تناسب نداشتن ساختار تشکیلاتی با برنامه‌ها و دیدگاه‌ها و ملاحظات مدیریت عالی دستگاه.
ممکن است طی چند سال در تشکیلات یک دستگاه تغییرات اساسی صورت نگیرد و تغییرات آنها در حد جزئی و بصورت مقطعی انجام شود.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی به دلیل تغییر در اهداف پاره‌ای از دستگاهها و سیاستها و خطمشی‌های دولت، تغییرات اساسی و بنیادین در ساختار سازمانی دستگاهها به وجود آمد لذا اکثر وزارتخانه‌ها، سازمانها و مؤسسات دولتی تجدید سازمان شدند.

مراحل تنظیم تشکیلات دستگاهها

- ۱- بررسی قوانین و مقررات تشکیل دستگاه به منظور شناخت اهداف
- ۲- تعیین وظایف اصلی دستگاه
- ۳- تفکیک وظایف به وظایف صفی و ستادی و تعیین تنوع وظایف اصلی
- ۴- تعیین تعداد معاونتها برای انجام فعالیتهای صفی در چارچوب وظایف دسته‌بندی شده.
- ۵- تعیین تعداد معاونتهای ستادی با رعایت تناسب منطقی بین تعداد معاونتهای صف و ستاد

- موارد لازم‌الرعایه در سازماندهی:

- پیش‌بینی تشکیلات فقط برای وظایف مستمر.
- پیش‌بینی معاونت امور پشتیبانی برای فعالیتهای اداری، مالی، حقوقی و مجلس و طرح و برنامه.
- توضیح: در دستگاههایی که حجم پاسخگویی آنها به مجلس زیاد باشد (به طور مثال برخی از وزارتخانه‌ها) امور حقوقی و مجلس در قالب یک شاخه معاونت پیش‌بینی می‌شود.
- اجتناب از شکستن و تجزیه بی‌دلیل وظایف و ایجاد سطوح معاونت متعدد.
- با توجه به تفکیک و تجزیه وظایف اساسی تشکیل دهنده معاونت و با در نظر گرفتن حجم، تنوع، پیوستگی و سنخیت وظایف اساسی یک یا چند فعالیت از آن در قالب "اداره کل"، "دفتر" و یا "مدیریت" سازماندهی می‌گردد.

- - از تجزیه بی‌دلیل وظایف و ایجاد سطوح مدیریتی اضافی خودداری می‌شود و طراحی سازمانی در حداقل سطوح انجام می‌گیرد.
- - در نظر گرفتن عناوین واحدهای سازمانی با توجه به نوع و ماهیت وظایف.
- - پیش‌بینی تعداد سطوح سازمانی متناسب با ماهیت وظایف.
- - تفکیک وظایف مطالعاتی و اجرایی.
- - برای امور ستادی که برای تحقق بخشیدن به هدف اصلی دستگاه بوجود آمده‌اند و در اغلب دستگاهها مشترک هستند نظیر حقوقی، امور مجلس، طرح و برنامه، بودجه، تشکیلات و روشها، آموزش، حراست، گزینش، امور اداری، امور مالی، روابط عمومی و روابط بین‌الملل، سطح سازمانی که برای فعالیتهای فوق‌الذکر در نظر گرفته می‌شود، شامل اداره کل، دفتر، مدیریت، اداره و گروه می‌باشد. عناوین واحدهای سازمانی با نوع و ماهیت وظایف مربوطه می‌بایست متناسب باشد.
- - آن دسته از وظایفی که دارای ماهیت اجرایی همراه با بررسیهای کارشناسی باشد در قالب "اداره کل" سازماندهی می‌شوند. واحدهای تابعه "اداره کل" با عنوان "اداره" منظور می‌گردند.
- - آن دسته از وظایفی که به طور کلی ماهیت مطالعاتی و تحقیقاتی داشته باشند در قالب دفتر تشکیل می‌یابند. واحدهای تابعه دفتر با عنوان "گروه" در نظر گرفته می‌شوند.
- - برای آن بخش از وظایف دستگاه که ماهیت اجرایی و مطالعاتی داشته باشد و یا اجرایی مطالعاتی توأم است می‌توان از عنوان "مدیریت" استفاده کرد این سطح در سازماندهی اغلب سازمانها و مؤسسات دولتی بکار گرفته می‌شود. زیر مجموعه مدیریت می‌تواند گروه و اداره باشد.

- موارد لازم الرعایه در سازماندهی واحدهای تحت نظارت بالاترین مقام مسؤول دستگاه:

- - اموری که مستلزم ارتباط مستقیم با مسؤول دستگاه باشد
- - اموری که به موجب مصوبات قانونی و بخشنامه‌ها تأکید بر سازماندهی آنها در حوزه بالاترین مقام مسؤول دستگاه شده است، نظیر بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات، روابط عمومی و حراست.

- - اموری که ماهیت و کیفیت آنها اقتضا نماید در حوزه بالاترین مقام دستگاه تشکل یابد.
- - اموری که شمول و عمومیت آن بر کل سازمان است و قابل سازماندهی در معاونتها نباشد.
- - واحدهای استانی دستگاه، تحت نظارت بالاترین مقام مسؤول دستگاه منظور می‌شوند.

نمودار سازمانی

در سازماندهی اولین سندی که تهیه و تنظیم می‌شود نمودار سازمانی است نمودار سازمانی بخشی از روابط رسمی بین واحدهای سازمانی و مدیریتهای اداره کننده آنها و همچنین تقسیم فعالیتهای سازمان بین واحدها را نشان می‌دهد.

- در تنظیم نمودار سازمانی نکات زیر رعایت می‌شود:

- - برای نشان دادن واحدهای سازمانی از کادرهای مستطیل استفاده می‌شود.
- - خطوط عمودی که سطوح بالا و پائین را بهم وصل می‌نماید معرف فرماندهی و نظارت مستقیم واحدهای بالاتر بر واحدهای زیردست است.
- - مقتدرترین واحدها به طور معمول در بالای نمودار قرار می‌گیرند.
- - واحدهای اصلی و یا صف به طور معمول در سمت راست نمودار و واحدهای ستادی و پشتیبانی در طرف چپ نمودار قرار داده می‌شوند.
- - خطوط ممتد در نمودار، وابستگی و ارتباط تشکیلاتی مستمر را بین واحدها نشان می‌دهد.
- - خطوط نقطه چین یا منقطع در نمودار از نوع ارتباط و هماهنگی است. سازمانها، مؤسسات و واحدهای وابسته با خطوط نقطه چین با دستگاه متبوع ارتباط می‌یابند.
- - خطوط ارتباطی بین واحدها در نمودار سازمانی می‌بایست از دو طرف مسدود باشد.
- - در پائین نمودار محل امضای رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و بالاترین مقام مسؤول دستگاه مشخص می‌شود.

وظایف و پستهای سازمانی

- پس از طراحی و ترسیم نمودار سازمانی، در چارچوب نمودار وظایف و پستهای سازمانی تهیه و تنظیم می‌شود.

وظایف سازمان

- - اهم وظایف سازمان در قالب چند بند وظایف کلی که مبتنی بر قانون باشد، تنظیم می‌گردد.
- - یک یا چند بند از وظایف اساسی جهت تدوین وظایف معاونتها و چند بند از وظایف معاونتها برای تهیه شرح وظایف واحدهای سازمانی استفاده می‌شود.

- - وظایفی که برای معاونتها و واحدها در نظر گرفته می‌شود وظایف تفصیلی است.
 - - وظایفی که شاغل هر پست در یک واحد سازمانی بعهدہ دارد نیز مشخص می‌شود.
 - - وظایف در سطوح بالاتر کلی‌تر است و در سطوح پائین‌تر بسط و توسعه می‌یابد.
- در تنظیم وظایف موارد زیر می‌بایست لحاظ گردد:

- - وظایف بر اساس قانون باشد.
- - عدم تداخل و تشتت در وظایف واحدها رعایت گردد.
- - برقراری ارتباطات مورد نیاز سازمان در زمینه همکاری و مشارکت در شرح وظایف منظور شود.

- پست سازمانی:

- - پست سازمانی عبارت از محلی است که در سازمان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به طور مستمر برای یک شغل و ارجاع آن به یک مستخدم در نظر گرفته می‌شود اعم از اینکه دارای متصدی یا بدون متصدی باشد.

(ماده ۸ قانون استخدام کشوری)

- - پستهایی که جنبه استمرار ندارند به عنوان پست موقت شناخته می‌شوند و استخدام افراد بطور رسمی برای تصدی این پستها ممنوع است.

(تبصره «۱» ماده ۸ قانون استخدام کشوری)

- - پستهای ستاره‌دار در اجرای تبصره ماده ۱۵۰ قانون استخدام کشوری برای تبدیل وضع کارکنان پیمانی و خرید خدمت به رسمی ایجاد می‌شده‌اند. اینگونه پستها قائم به فرد بوده و در صورت قطع ارتباط استخدامی شاغل با دستگاه پست مربوطه حذف می‌شده است. این تبصره در حال حاضر قابلیت اجرایی ندارد.

- تنظیم پستهای سازمانی:

● - وظایف معاونتها بر حسب امور هم‌سنگ و همگن تجزیه و تفکیک می‌شود و این وظایف بین واحدهای تابعه معاونت توزیع و تقسیم می‌شود. وظایف واحدهای سازمانی در قالب پستهای سازمانی تجزیه و تفکیک می‌گردد و وظایف هر واحد در پستهای سازمانی تبلور می‌یابد.

- پستهای سازمانی به سه دسته تقسیم می‌شوند

● - پستهای اجرایی یا صفی

● - پستهای مدیریتی

● - پستهای پشتیبانی یا ستادی

- موارد لازم‌الرعایه تنظیم پستهای سازمانی:

- - پست سازمانی فقط برای وظایف مستمر ایجاد می‌شود.
- - ابتدا پستهای صفی تنظیم می‌شود و براساس آن و با در نظر گرفتن نسبتهای مقرر و متعارف پستهای پشتیبانی منظور می‌گردد.
- - نسبت پستهای (اداری و خدماتی) از یک سوم $\frac{1}{3}$ پستهای اصلی نباید تجاوز نماید.
- - در تنظیم پستهای سازمانی به طرح طبقه‌بندی مشاغل می‌بایست توجه نمود.
- - قوانین، مقررات، مصوبات، بخشنامه‌ها و آئین‌نامه‌ها می‌بایست لحاظ گردد.
- - پست سازمانی در ارتباط با وظایف هر واحد تعیین و لازم است که با وظایف سنخیت داشته باشد.

- نقش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و ارتباط آن با دستگاههای دولتی (در زمینه سازماندهی) به موجب ماده ۱۰۴ قانون استخدام کشوری سازمان تمثیت و انتظام امور اداری و استخدامی کشور را در سطح ملی بر عهده دارد و رسالت آن به عنوان یک دستگاه ستادی، ایجاد هماهنگی و مراقبت در حسن اجرای قوانین و مقررات استخدامی کشور است. نقش این سازمان در زمینه تشکیلات، ایجاد وحدت رویه و هماهنگی در ساختار و تشکیلات دستگاههای دولتی و کل ساختار دولت است این هماهنگی از طریق واحدهای موظف در امور تشکیلاتی دستگاههای دولتی اعمال می‌شود.

در راستای این تکالیف، دستگاههای دولتی پیشنهادهای تشکیلاتی خود را جهت بررسی و تأیید به سازمان ارسال می نمایند. پیشنهادهای با توجه به سیاستهای تشکیلاتی دولت، اهداف و جهت گیری های قوانین برنامه های توسعه و ضوابط، موازین و رویه های تشکیلاتی مورد عمل مورد بررسی قرار می گیرد و نظر نهایی در قالب مجموعه های تشکیلاتی و یا به صورت تغییرات سازمانی به دستگاهها ابلاغ می شود.

- قوانین ناظر بر امور تشکیلاتی دستگاهها بشرح زیر است:

الف - «به موجب تبصره ۲ ماده ۸ قانون استخدام کشوری، وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون مکلفند، سازمان تفصیلی خود را با قید تعداد پستهای ثابت سازمانی کلیه واحدهای تابعه خود تهیه و به سازمان تسلیم کنند ...»

سازمان موظف است بعد از دریافت طرح سازمان تفصیلی نظر خود را مبنی بر موافقت یا اصلاح آن به وزارتخانه ها یا سازمانهای دولتی اعلام کند. هر نوع تغییرات در سازمان تفصیلی وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون منوط به موافقت این سازمان است و در صورت بروز اختلاف میان سازمان و دستگاه اجرایی هیأت وزیران تصمیم مقتضی اتخاذ می نماید.

ب - براساس «تبصره ماده ۱۱۲ قانون استخدام کشوری وزارتخانه ها و شهرداریها و کلیه مؤسسات دولتی اعم از آنکه مشمول مقررات این قانون باشند یا نباشند مکلفند نسبت به کلیه لوايح استخدامی و هر نوع وضع و اصلاح و تغییر تشکیلات و مقررات استخدامی قبلاً موافقت سازمان را جلب نمایند.»

پ - ماده ۴ قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی مصوب سال ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی

ت - «در اجرای تبصره ۳۳ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، کلیه وزارتخانه ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی مکلف گردیدند براساس ضوابط تشکیلاتی که از سوی این سازمان تهیه و تدوین و ابلاغ می شود، تشکیلات تفصیلی خود را تنظیم و به تأیید سازمان برسانند ...»

ضوابط مذکور طی بخشنامه های شماره ۱۰۲۲/د/۱ مورخ ۱۳۷۴/۵/۳ (ضوابط وزارتخانه ها) شماره ۱۱۶۶۱۵/د/۱ مورخ ۷۴/۱۱/۹ (ضوابط مؤسسات دولتی) و شماره ۱۲۵۹۰/د/۱ مورخ ۱۳۷۴/۱۲/۲۸ (ضوابط شرکتهای دولتی) به دستگاهها ابلاغ گردید و اکثر وزارتخانه ها، سازمانها و شرکتهای دولتی در راستای ضوابط

مذکور تشکیلات خود را مورد بازنگری قرار داده‌اند.

تا تهیه و تدوین ضوابط جدید، ضوابط مذکور ملاک عمل می‌باشد.

- قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی مصوب سال ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی

به منظور اصلاح ساختار نیروی انسانی دستگاههای دولتی و برقراری تعادل منطقی بین نیروهای تخصصی و پشتیبانی، بررسیها و مطالعاتی توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور (سابق) صورت گرفت که نتایج حاصل از آن تهیه و تدوین قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی در دستگاههای دولتی است.

- اهداف وضع قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی

● - ماده ۱۵۰ قانون استخدام کشوری و تبصره الحاقی آن و همچنین ماده ۷۹ مقررات استخدامی شرکتهای دولتی موجب آن گردیده بود که تعداد کارکنانی که عهده‌دار انجام وظایف اداری و خدماتی بوده و در اجرای مقررات قبلی به رسمی و ثابت تبدیل وضع شده‌اند بر حجم و تورم نیروی انسانی در این بخش افزوده و تعداد کارکنان مزبور از معیارهای متعارف و قابل قبول فراتر رفته ضمن آنکه کثرت و توزیع نیروهای مذکور در همه دستگاهها به طور یکسان نبوده است لذا برقراری نسبت منطقی بین مشاغل اصلی و غیراصلی و ایجاد تغییرات در فعالیتهای پشتیبانی دستگاههای دولتی را ایجاب نمود.

در این راستا یکی از شیوه‌هایی که جهت متعادل نمودن بافت نیروی انسانی در مشاغل اصلی و غیراصلی (اداری و خدماتی) اتخاذ گردید. واگذاری فعالیتهای مشاغل خدماتی و پشتیبانی به بخش غیردولتی بود. به موجب مصوبه شماره ۱۲۲۹۰/ت/۷۵۰ مورخ ۱۳۶۶/۹/۲۵ هیأت محترم وزیران دستگاهها مکلف گردیدند تمام یا بخشی از وظایف پشتیبانی و خدماتی خود را به بخش غیردولتی و تعاونی واگذار نمایند.

● - یکی دیگر از اقدامات در جهت متناسب سازی بافت نیروی انسانی و ایجاد تناسب منطقی بین پستهای اصلی و پشتیبانی دستگاههای دولتی پیش‌بینی ماده (۴) در قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی در دستگاههای دولتی مصوب ۱۳۶۶/۱۰/۲۷ مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

به موجب این ماده وزارتخانه‌ها، سازمانها و موسسات و شرکتهای دولتی و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها

مستلزم ذکر نام است مکلف گردیدند که تشکیلات تفصیلی خود را اصلاح نمایند بنحوی که واحدهای مشابه ادغام و سطوح سازمانی را نیز تقلیل دهند و پستهای بالاتر پستیانی را حذف کنند و برای شاغلین غیررسمی نیز پست موقت پیش‌بینی نمایند. در اجرای این ماده هشتاد درصد پستهای بالاتر پستیانی می‌بایست حذف می‌شده است و مجموع پستهای پستیانی - اداری و خدماتی - در دستگاههای فوق‌الذکر از یک سوم پستهای اصلی هر دستگاه نباید تجاوز نماید. و این نسبت برای مدارس $\frac{1}{6}$ و برای دانشگاهها $\frac{1}{4}$ می‌باشد. در اجرای این ماده هر گونه افزایش پست سازمانی اعم از ثابت و موقت پس از تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور لازم است جهت تصویب به هیأت محترم وزیران ارائه گردد.

فهرست مشاغل پستیانی به شرح پیوست جهت دستگاهها ارسال گردید. نکته قابل توجه، مفاد ماده ۳ و ۱۹۹ قانون برنامه سوم توسعه است که تصمیمات استخدامی و تشکیلاتی با تبعیت از مواد فوق‌الذکر می‌بایست اتخاذ گردد و در واقع مفاد ماده ۴ (تشکیلاتی) و سایر مواد قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی را که زمینه استخدامی دارد تحت الشعاع قرار داده و به حالت توقف در آورده است مفاد ماده ۳ و ۱۹۹ قانون برنامه سوم توسعه به پیوست است.

- واحد تابعه و سازمان وابسته

- واحد تابعه:

واحد تابعه از نظر سیاستها و خط مشی‌ها و نیز امور اداری و مالی تابع دستگاه مادر بوده و تشکیل آن نیاز به قانون ندارد و در اختیار مسئول دستگاه است و در صورتی که حجم وظایف مستمر و اصول و ضوابط سازماندهی و خط مشی‌ها و سیاستهای تشکیلاتی اقتضاء نماید با تصویب مرجع صلاحیتدار ایجاد می‌شود.

- سازمان وابسته

سازمان وابسته، از نظر سیاستها و خط مشی‌های کلی تابع دستگاه مادر است لکن از نظر سیاستها و خط مشی‌های داخلی و امور اداری و مالی مستقل می‌باشد. ایجاد سازمان‌های وابسته نیاز به قانون دارد.

مصوبه شورای عالی اداری در خصوص مشاغل عمومی و خدماتی

۱۳/۱- مصوبه شماره ۱۴/۴۶ مورخ ۷۹/۱/۳۱ شورای عالی اداری به منظور اصلاح تصویب نامه شماره ۵۴۳۵/دش مورخ ۷۳/۴/۸ شورای مذکور در رابطه با واگذاری مشاغل عمومی و خدماتی دستگاههای اجرایی به بخش غیردولتی تصویب و جایگزین آن شده است برخی از اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر می باشد:

● - تغییراتی در فهرست مشاغل قابل واگذاری به عمل آمده است و برخی از مشاغل نظیر سرایدار، نگهبان و کارپرداز و ... حذف گردیده است.

● - دستگاههای دولتی می توانند در مواردی که تداوم پستهای سازمانی مشاغل عمومی و خدماتی را ضروری تشخیص می دهند براساس تبصره ۲ مصوبه مذکور اقدام نمایند.

● - به دستگاههای دولتی اجازه داده شده است که در رابطه با واگذاری فعالیتهای اصلی و تخصصی خود نیز پیشنهاد لازم را به سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ارایه و پس از موافقت آن سازمان اقدام نمایند.

۱۳/۲- در هنگام عقد قرارداد باشرکتهای خصوصی به منظور انجام فعالیتهای عمومی و خدماتی رعایت

نکات زیر ضروری است

- - شرکتهای خدماتی طرف قرارداد از میان شرکتهای معتبر انتخاب شود.
- - ضمانت های لازم مبنی بر رعایت الزامات قانون کار توسط شرکتهای خدماتی از آنها اخذ شود.
- - تسویه حساب با شرکتهای خدماتی پس از اطمینان از احقاق حقوق کارکنان مربوط انجام شود در ضمن بررسیهایی در دست اقدام می باشد که ضمن اصلاح مصوبه مذکور پستهای سازمانی مشاغل عمومی و خدماتی به جای حذف شدن به پست با نام تبدیل شوند. بدیهی است که در صورت تصویب مراتب به کلیه دستگاههای دولتی ابلاغ خواهد شد.

پیوست‌ها

فرم‌های پیوست بخشنامه تفویض اختیار امور تشکیلاتی (بخشنامه شماره ۷۹/۱/۲۴ مورخ ۱۱/۲۴۸۲ بخشنامه شماره ۱: ادغام واحدهای سازمانی
 نام دستگاه:

نظر سازمان امور اداری و استخدامی کشور		محل جغرافیایی واحد سازمانی جدید	جایگاه سازمانی واحد جدید	عنوان و سطح سازمانی واحد جدید	جایگاه سازمانی واحدها (قبل از ادغام)	عناوین و سطوح سازمانی واحدهای ادغام شده
تأیید نمی شود	تأیید می شود					
تأیید دفتر بررسی کننده در سازمان امور اداری و استخدامی کشور						
نام دفتر: نام و نام خانوادگی مدیرکل دفتر: نام و نام خانوادگی مدیرکل دفتر: تاریخ: امضاء			تاریخ: امضاء	تأیید مقام مسئول دستگاه نام و نام خانوادگی: عنوان پست سازمانی: تاریخ: امضاء	تأیید مقام مسئول واحد پیشنهاد دهنده نام و نام خانوادگی: عنوان پست سازمانی: تاریخ: امضاء	نام و نام خانوادگی: عنوان پست سازمانی: تاریخ: امضاء

فرمهای پیوست بخشنامه تفویض اختیار امور تشکیلاتی (بخشنامه شماره ۷۹/۱/۲۴ مورخ ۱۱/۲۴۸۲ بخشنامه شماره ۸: ایجاد پستهای سازمانی با نام نام دستگاه:

نظر سازمان امور اداری و استخدامی کشور		نوع ابتکارگری					جایگاه پست سازمانی با نام	شماره پست (در صورت وجود)	عنوان پست سازمانی با نام	تایید
تایید نمی شود	تایید می شود	جانبازی که توانایی انجام کار تمام وقت را ندارد	جانباز ار کار کننده کلی	آزاده	مستخدم شهید					
تایید دفتر بررسی کننده در سازمان امور اداری و استخدامی کشور		تایید دفتر: نام و نام خانوادگی مدیر کل دفتر: نام و نام خانوادگی: امضاء					تایید مقام مسئول دستگاه نام و نام خانوادگی: عنوان پست سازمانی: امضاء		تایید مقام مسئول واحد پیشنهاد دهنده تاریخ: نام و نام خانوادگی: عنوان پست سازمانی: امضاء	

«بخشنامه به کلیه وزارخانه‌ها، مؤسسات، سازمانها و شرکتهای دولتی»

پیرو بخشنامه‌های شماره ۱۱/۱۸۶۲ مورخ ۱۳۷۷/۳/۲۶ و شماره ۱۱/۲۵۰۰ مورخ ۷۸/۴/۱۹ موضوع تفویض اختیار امور تشکیلاتی، با توجه به نظرات و پیشنهادهای واصله از دستگاهها و ارزیابی نتایج حاصل از اجرای مفاد بخشنامه در دستگاهها، به منظور تحقق سیاست تفویض اختیار واصل عدم تمرکز، فراهم نمودن تسهیلات لازم جهت انجام برخی تغییرات ضروری در تشکیلات دستگاههای دولتی، ایجاد انعطاف لازم در جابجائی نیروها و وظایف، اختیار انجام برخی از امور تشکیلاتی با رعایت نکات و موارد مندرج در این بخشنامه و صرفاً در واحدهای سازمانی داخل کشور به وزراء و رؤسای سازمانهای مستقل تحت نظر ریاست جمهوری تفویض می‌شود.

لازم به ذکر مهلت اختیارات تفویض شده تا پایان سال ۱۳۸۰ می‌باشد و مسؤولیت حسن اجرای مفاد این بخشنامه بر عهده وزیر یا بالاترین مقام سازمانهای مستقل تحت نظر ریاست جمهوری خواهد بود. ضمناً وزراء و رؤسای سازمانهای مذکور می‌توانند اختیارات تفویض شده در این بخشنامه را به رؤسای سازمانهای وابسته و یا معاونانی که عهده دار امور تشکیلاتی دستگاه می‌باشند، تفویض نمایند.

الف - اختیارات تفویضی:

- ۱- ادغام واحدهای سازمانی در تمام سطوح سازمانی (معاونت، دفاتر، ادارات کل، مدیریتهای، ادارات، گروهها و قسمتها و بخشها و سایر عناوین مشابه) با رعایت نکات زیر:
 - ۱-۱- از محل ادغام، ارتقاء سطح سازمانی صورت نگیرد.
 - ۱-۲- از محل حذف پستهای مدیریتی و سرپرستی واحدهای ادغام شده در صورت لزوم می‌توان نسبت به ایجاد پست معاون (تغییر عنوان پست) برای واحدهای مدیریتی و سرپرستی جدید اقدام نمود، مشروط بر آنکه تعداد پست معاون در ادارت کل، دفاتر، مدیریتهای و گروهها و قسمتها بیش از تعداد پستهای مدیریتی و سرپرستی حذف شده نباشد.

۱-۳. در صورت ادغام واحدهای سازمانی می‌توان نسبت به تغییر عنوان و یا انتقال پستهای سازمانی واحدهای ادغام شده طبق ضوابط مربوطه اقدام نمود.

۲. حذف واحدهای سازمانی در تمام سطوح سازمانی (معاونت، دفاتر، ادارات کل، مدیریتهای، ادارات، گروهها و قسمتها و بخشها و سایر عناوین مشابه) به تبع اصلاح روشهای انجام کار، به شرطی که موجب خدشه دار شدن و حذف وظایف اصلی دستگاه نگردد.

۳. حذف پستهای سازمانی به تبع حذف و یا ادغام واحدهای سازمانی و یا عدم ضرورت وجود پست.

۴. انتقال وظایف اجرایی از واحدهای حوزه مرکزی به واحدهای استانی و شهرستانی به همراه پستهای سازمانی مربوطه به تبع اجرای سیاست عدم تمرکز.

۵. انتقال پستهای سازمانی در بین واحدهای حوزه مرکزی و یا بین واحدهای استانی و یا بین واحدهای شهرستانی یک استان و از واحدهای حوزه مرکزی به واحدهای استانی و شهرستانی و از واحدهای استانی به واحدهای شهرستانی و بخش و از واحدهای شهرستانی به واحدهای بخش با توجه به ماهیت و حجم وظایف با رعایت نکات زیر:

۵-۱. انتقال پستهای سازمانی عناصر تقسیمات کشوری از پایین به بالا (دهستان به بخش، بخش به شهرستان، شهرستان به مرکز استان و مرکز استان به ستاد مرکزی) و همچنین انتقال پست از واحدهای آموزشی و تحقیقاتی به سایر واحدها ممنوع است.

۵-۲. در مواردی که انتقال پستهای سازمانی موجب تنزل سطح سازمانی واحد مربوطه بشود تغییرات در عناوین سازمانی و سطوح مدیریتی اعمال گردد.

۶. تغییر عنوان پستهای سازمانی با توجه به کم و کیف وظایف مربوطه و رعایت موارد زیر و ضوابط تشکیلاتی مورد عمل:

۱- عدم تغییر عنوان پستهای اصلی به پستهای پشتیبانی

۲- عدم تغییر عنوان پستهای سازمانی غیر مدیریتی و سرپرستی به پستهای مدیریتی و سرپرستی.

۳- عدم ایجاد پست سازمانی «مشاور» از محل تغییر عنوان پستهای سازمانی

۴- عدم تغییر پستهای هیأت علمی به پستهای غیرهیأت علمی در دانشگاهها و مؤسسات آموزش

عالی و پژوهشی و پستهای قضایی، آموزشی و تحقیقاتی در دستگاهها به پستهای اداری اعم از اصلی و پشتیبانی.

۷- تغییر عنوان پست سازمانی با نام مربوط به جانبازان و آزادگان به پستهای اصلی کارشناسی بر اساس موارد ذیل:

۷-۱- تغییر عنوان در راستای ارتقاء کیفی پستهای سازمانی آنان باشد.

۷-۲- پست سازمانی با نام صرفاً جهت اختصاص به جانبازان و آزادگان که تصدی پست را بر عهده دارند تغییر عنوان یابد.

۷-۳- تغییر عنوان متناسب با شرایط احراز تجربی و تحصیلی جانبازان و آزادگان باشد.

۸- تبدیل پستهای ثابت سازمانی به پستهای موقت و بالعکس با رعایت نکات زیر:

۸-۱- رعایت مقررات مربوط در تبدیل پستهای موقت به ثابت

۸-۲- عدم تبدیل پستهای مدیریتی و سرپرستی از ثابت به موقت

۹- ایجاد پست سازمانی با نام جهت مستخدمین شهید، آزاده و جانباز از کارافتاده کلی و جانبازانی که توانایی انجام کار تمام وقت را ندارند با رعایت قوانین و مقررات مربوطه.

ب - نحوه اجراء:

۱- به منظور حسن اجرای بخشنامه ضروری است تغییرات تشکیلاتی پس از بررسی توسط واحد تشکیلات دستگاه در قالب فرمهای پیوست تکمیل شود و به وزیر یا بالاترین مقام دستگاه مستقل تحت نظر ریاست جمهوری و در صورت تفویض به مقاماتی که اختیارات به آنها تفویض گردیده است، جهت تصویب گزارش گردد.

۲- دستگاهها یک نسخه از تغییرات تشکیلاتی تأیید و اجراشده را جهت کنترل و درج در سوابق به این سازمان ارسال نمایند.

۳- چنانچه تغییرات تشکیلاتی به عمل آمده مغایر با اختیارات تفویض شده و یا ضوابط تشکیلاتی مورد عمل باشد، مراتب حداکثر ظرف مدت ۲۰ روز پس از وصول تغییرات انجام شده توسط این سازمان به دستگاه

اعلام می‌گردد و دستگاه موظف است اصلاحات لازم را مطابق نظر این سازمان به عمل آورد. بدیهی است در صورتی که سازمان ظرف مدت مذکور به نامه دستگاه پاسخ ندهد، به مفهوم آن است که با تغییرات به عمل آمده موافقت دارد.

۴- اختیارات موضوع این بخشنامه به استثنای بندهای ۵ و ۴ در سطح واحدهای تابعه یک استان می‌تواند توسط وزیر یا بالاترین مقام دستگاه مستقل تحت نظر ریاست جمهوری به استانداران، مدیران کل یا رؤسای سازمانهای استانی دستگاه تفویض گردد. تغییرات به عمل آمده توسط واحدهای استانی از طریق حوزه مرکزی وزارتخانه یا سازمانهای مستقل تحت نظر ریاست جمهوری جهت اعلام نظر به این سازمان ارسال خواهد شد. تبصره - دستگاههای اجرایی موظفند موارد تفویض اختیار به مسؤولان واحدهای استانی را به سازمان امور اداری و استخدامی کشور اعلام نمایند.

۵- تغییرات سازمانی در مواردی که خارج از اختیارات تفویض شده باشد، کماکان بر اساس پیشنهاد دستگاه مربوط و بررسی و تأیید این سازمان صورت خواهد گرفت.

محمد باقریان

وزار تخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شرکت‌ها و سازمان‌هایی
که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است

شورای عالی اداری در هشتاد و هشتمین جلسه مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۱۰، به منظور فراهم نمودن زمینه اجرای کامل مصوبه شماره ۱۴/۴۶ مورخ ۱۳۷۹/۱/۳۱ در خصوص واگذاری امور عمومی و خدماتی دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی و صیانت از حقوق نیروی انسانی شاغل در پست‌های سازمانی و مشاغل پیوست مصوبه مذکور، بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تصویب نمود:

۱- بند «۱» مصوبه شماره ۱۴/۴۶ مورخ ۱۳۷۹/۱/۳۱ به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۱- وزار تخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سازمان‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است موظفند آن دسته از امور عمومی و خدماتی خود را که اجرای مصوبه شماره ۵۴۳۵ دس مورخ ۱۳۷۳/۴/۸ شورای عالی اداری واگذار ننموده‌اند، از طریق عقد قرارداد با اشخاص حقوقی، به بخش غیردولتی و یا شهرداری‌ها واگذار و با خروج طبیعی مستخدمین رسمی شاغل در امور مذکور از خدمت دولت، نسبت به حذف پست‌های سازمانی آنان اقدام نمایند.

۲- تبصره ۳ بند «۱» مصوبه شماره ۱۴/۴۶ مورخ ۱۳۷۹/۱/۳۱ به شرح زیر اصلاح و تبصره «۴» به شرح زیر به آن اضافه می‌گردد:

تبصره ۳- دستگاه‌های اجرایی موظفند با رعایت مفاد تبصره ۲، پست‌های سازمانی شاغلان مشاغل مزبور را به «پست با نام شاغل» تبدیل و پس از خروج از خدمت شاغلان پست‌های مذکور به صورت طبیعی، این پست‌ها را از مجموعه پست‌های سازمانی حذف نمایند. این دسته از پست‌های سازمانی قابل تبدیل به پست‌های سازمانی دیگر نخواهند بود و هرگونه استخدام رسمی و پیمانی (یا عناوین مشابه) در این پست‌ها ممنوع می‌باشد.

تبصره ۴- سنوات خدمت شاغلان پست‌های سازمانی با نام موضوع تبصره ۳، از ۳۰ سال فراتر نخواهد رفت و

دستگاه‌های اجرایی موظفند سازوکارهای تشویقی مناسب را با توجه به قوانین، مقررات و تسهیلات پیش بینی شده در قانون برنامه سوم توسعه برای خروج از خدمت این افراد از طریق بازخریدی و بازنشستگی زودرس فراهم نمایند.

محمدرضا عارف

معاون رئیس جمهور و دبیر شورای عالی اداری

رونوشت: دفتر مقام محترم رئیس جمهور - دفتر ریاست محترم مجلس شورای اسلامی - دفتر ریاست محترم قوه قضائیه - معاونین محترم رئیس جمهور - دفتر هیأت دولت - دفتر بازرسی رئیس جمهور - دفتر ریاست دیوان عدالت اداری - کمیسیون امور اجتماعی مجلس شورای اسلامی - اداره کل حقوقی ریاست جمهوری - اداره کل قوانین و مقررات کشوری ریاست جمهوری - روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران - کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های متسلط تحت نظر ریاست جمهوری - استانداری‌های محترم سراسر کشور - دفتر امور شوراها و مجامع نهاد ریاست جمهوری - فرهنگستان علوم جمهوری اسلامی ایران.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

شورای عالی اداری در هشتاد و نهمین جلسه مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۳، در اجرای بند «ه» ماده (۲) و بند (۴) قسمت «ب» ماده (۱) قانون برنامه سوم توسعه، به منظور حرکت به سمت تمرکززدایی از اداره امور و توزیع منطقی اختیارات و مسئولیت‌ها بین واحدهای مرکزی و استانی و ایجاد تشکیلات مناسب برای تجمیع کلیه فعالیت‌های مربوط به یک وزارتخانه در سازمان استان واحد، تصویب نمود:

۱- سازمان استان، واحد سازمانی تابعه وزارتخانه است که به منظور اعمال اختیارات و انجام وظائف وزارتخانه در استان تشکیل و کلیه وظایف و واحدهای تابعه وزارتخانه در استان در آن تجمیع می‌گردند. وظایف و اختیارات سازمان استان عبارت است از:

۱/۱- انجام کلیه امور اجرایی مربوط به وزارتخانه در سطح استان

۱/۲- پیشنهاد برنامه و بودجه سالانه سازمان به مراجع ذیربط جهت تصویب در چارچوب سیاستهای ملی و استانی ابلاغ شده

۱/۳- اجرای سیاستها و خط مشی‌های ابلاغی از طرف وزارتخانه متبوع

۱/۴- ارائه گزارش عملکرد سازمان به استانداری و وزارتخانه متبوع و دستگاه‌های نظارتی قانونی

۱/۵- نظارت بر حسن انجام وظایف شعب و نمایندگی‌های شرکتهای وابسته به وزارتخانه در سطح استان

۱/۶- پیشنهاد اصلاح ساختارهای مدیریتی به وزارتخانه متبوع و نمودار تشکیلاتی و ساختار

نیروی انسانی سازمان و هر گونه تغییر و اصلاح در آن به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان

۱/۷- انجام امور محوله از طرف نهادهای ذیصلاح استانی در راستای سیاست‌های عمومی دولت و بخش

۱/۸- همکاری و هماهنگی با سازمان‌ها و واحدهای اجرایی استان در پیشبرد برنامه‌های استانی

تبصره ۱- آن دسته از شرکت‌های دولتی که گسترده و قلمرو وظایف آنها استانی است و برای انجام آنها ضرورتی به تبعیت از حوزه مرکزی شرکت متبوع خود در امور اجرایی ندارند به صورت وابسته به سازمانی استانی وزارتخانه مربوط اداره خواهند شد.

تبصره ۲ - سازمان استان در وزارتخانه‌هایی تشکیل خواهد شد که با تشخیص سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور امکان اجرای این مصوبه در آنها فراهم باشد.

تبصره ۳ - سطح مدیریتی هر یک از سازمانهای تجمیع شده در سازمان استان حداکثر تا سطح آن در قبل از تشکیل سازمان استان خواهد بود.

۲ - رئیس سازمان استان با انتخاب و حکم وزیر منصوب می‌شود و به صورت زیر در دو زمینه پاسخگو خواهد بود:

۲/۱ - مسئولیت پاسخگویی به وزیر در زمینه طرح‌ها و وظایف ملی و تحقق سیاست‌ها و برنامه‌های وزارتخانه متبوع در استان.

۲/۲ - مسئولیت پاسخگویی به استاندار در زمینه تحقق سیاست‌ها و برنامه‌های وزارتخانه در استان و نیز تحقق برنامه‌ها و تصمیمات نهادهای تصمیم‌گیر استانی

تبصره: در انتخاب رئیس سازمان استان، هماهنگی لازم با استاندار به عمل خواهد آمد.

۳ - سطح مدیریتی «رئیس سازمان استان» بالاتر از مدیرکل و پائین‌تر از معاون وزیر خواهد بود. گروه شغلی، شرایط احراز و میزان فوق العاده‌های رؤسای سازمانهای استانی با توجه به پیچیدگی و گستردگی حیطه وظایف، حسب مورد با تصویب شورای امور اداری و استخدامی کشور، شورای حقوق و دستمزد و سایر جوامع قانونی تعیین خواهد شد.

تبصره ۱: سطح مدیریتی معاون رئیس سازمان استان معادل سطح «مدیریت» خواهد بود.

تبصره ۲: عزل و نصب مدیران و مسئولان واحدهای استانی سازمان‌های تجمیع شده در سازمان استان بنا به پیشنهاد رئیس سازمان استان و تأیید رئیس سازمان مرکزی و حکم رئیس سازمان استان خواهد بود.

۴ - ضوابط تشکیلاتی سازمان‌های استانی ظرف مدت ۲ ماه با رعایت بند «ب» ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده ۳ قانون برنامه سوم توسعه موضوع تصویب نامه شماره ۵۱۴۵/ت/۲۳۸۴۲ هـ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۲ هیأت وزیران توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ابلاغ خواهد شد.

۵ - وزارتخانه‌ها موظفند نسبت به انجام تغییرات لازم در ساختار تشکیلات مرکزی سازمان‌هایی که واحدهای استانی آنها تجمیع می‌شود متناسب با شرایط جدید و به نحوی که در چارچوب سیاست‌ها و برنامه‌ریزی کلان وزارتخانه، وظیفه برنامه‌ریزی و هماهنگی و نظارت بر امور تخصصی واحدهای استانی

مرتبط با خود را عهده دار باشند، اقدام نمایند.

۶- با ایجاد سازمان استان برای هر یک از وزارتخانه‌ها، کلیه امکانات، اعتبارات، تعهدات، اموال و دارایی‌ها و کارکنان واحدهای تابعه در استان به سازمان استان منتقل و تحت مدیریت واحد اداره می‌شوند.

۷- کلیه وزارتخانه‌ها مکلفند ظرف مدت ۲ ماه پس از تشکیل سازمان استان، نسبت به تفکیک وظایف ستاد مرکزی وزارتخانه و سازمان استانی با رعایت موارد ذیل اقدام و مراتب را به تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برسانند:

۷/۱- تجمیع فعالیت‌های مربوط به وزارتخانه (به جز شرکت‌هایی که مشمول مفاد تبصره بند «۱» نمی‌باشند) در سطح استان‌ها در واحدهای سازمانی یکپارچه با رعایت اصل کوچک سازی و عدم گسترش تشکیلات دولت.

۷/۲- انتقال اختیارات و مسئولیت‌های اجرایی به سازمان استان.

۷/۳- تقویت جنبه‌های اعمال حاکمیت و برنامه ریزی، سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت وزارتخانه و حذف تصدی‌های غیرضرور.

۷/۴- پیش بینی ثبات لازم در وظایف و ساختار سازمانی واحدهای استانی به گونه‌ای که امکان برنامه‌ریزی و پیگیری امور اجرایی در کوتاه مدت و میان مدت وجود داشته باشد.

۷/۵- تنظیم روابط واحدهای استانی با سایر واحدهای وابسته غیرقابل ادغام در سازمان استان (نظیر شرکت‌ها)

۷/۶- تنظیم روابط سازمان استان با ستاد مرکزی

۷/۷- تعیین نحوه مشارکت واحدهای استان در تنظیم سیاست‌ها و خط‌مشی‌های دستگاه‌های اجرایی

۸- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور موظف است ظرف مدت ۶ ماه نسبت به تشکیل سازمان استانی وزارتخانه‌ها اقدام نماید.

۹- مسئولیت اجرای این مصوبه با همکاری وزارتخانه‌ها به عهده سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور می‌باشد و دبیرخانه شورای عالی اداری گزارش پیشرفت اجرای مصوبه را در پایان سال ۱۳۸۰ به شورای عالی اداری ارائه خواهد کرد.

محمد رضا عارف

معاون رئیس جمهور و دبیر شورای عالی اداری

باسمه تعالی

ضوابط تشکیلاتی موضوع تبصره ۳۳ قانون برنامه دوم توسعه

بخش اول: ضوابط تشکیلاتی ساختار داخلی وزارتخانه‌های دولت جمهوری اسلامی ایران

الف - ضوابط تشکیل سطح معاونت:

- ۱- «معاونت» اولین سطح توزیع اختیارات و مسئولیتها در وزارتخانه است.
- ۲- هر معاونت عهده دار یک یا چند وظیفه اساسی قانونی و وزارتخانه می‌باشد. مشروط بر اینکه وظیفه یا وظایف مزبور در سازمان وابسته متشکل نشده باشد.
- و وظیفه اساسی قانونی ضامن تحقق بخشی از هدف وزارتخانه است که ضمن پیوستگی و همبستگی با سایر وظایف اساسی به عنوان یک زمینه مستقل قابل برنامه ریزی باشد.
- ۳- در صورتی وظیفه یا وظایف اساسی قانونی می‌تواند در یک شاخه معاونت سازماندهی شود که حداقل حائز ۲ شرط زیر باشد:
 - ۳/۱- ماهیت وظیفه یا وظایف اساسی و تخصصهای مورد نیاز انجام آن با ماهیت و تخصصهای مورد نیاز وظایف دیگر قابل جمع نباشد.
 - ۳/۲- مقررات و ضوابط ناظر بر انجام آن وظیفه یا وظایف اساسی با سایر وظایف اساسی متفاوت باشد.
 - ۴- معاونت‌های وزارتخانه صرفاً عهده دار برنامه ریزی، هدایت، نظارت، ارزشیابی و هماهنگی سیستمهای مربوط در سطح کلان می‌باشند.
- ۴/۱- در مواردیکه انجام وظیفه اجرایی خاص از طریق واحدهای استانی و مؤسسات و شرکتهای وابسته میسر نباشد می‌توان اینگونه وظایف را با تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور به یکی از معاونتها محول نمود.
- ۵- وزارتخانه‌ها می‌توانند امور حقوقی و مجلس خود را به پیشنهاد وزیر و تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور به یکی از معاونتهای تخصصی خود محول نمایند.
- ۶- امور زیر در حیطه مسئولیت معاونین وزارتخانه نبوده و تحت نظر مستقیم وزیر سازماندهی می‌شود.
 - امور مربوط به ستاد شخصی وزیر (دفتر وزیر)

- دبیرخانه شوراهای عالی مجامع عمومی و هیات‌های امناء و تشکلهای مشابه مگر آنکه در قانون ترتیب دیگری برای آن پیش بینی شده باشد.

- روابط عمومی و بین الملل

- حراست

- آندسته از وظایف وزارتخانه که از اهمیت و حساسیت و اولویت خاص برخوردار بوده و در عین حال امکان تشکیل و سازماندهی آنها در شاخه‌های معاونت وجود نداشته باشد با تایید سازمان امور اداری و استخدامی کشور می‌تواند زیر نظر وزیر سازماندهی شود.

۷- در صورتی که دفتر وزیر صرفاً عهده دار امور مربوط به ستاد شخصی وی باشد در راس آن «رئیس دفتر» قرار می‌گیرد.

۸- سطح سازمانی واحدهای عهده دار امور موضوع بند ۶ به استثنای دفتر وزیر متناسب با کم و کیف وظایف محوله تعیین می‌گردد.

۹- تعداد شاخه معاونتهای وزارتخانه با رعایت ضوابط فوق توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور تعیین می‌گردد.

۱۰- هر معاونت به تعداد لازم با موافقت سازمان امور اداری و استخدامی کشور اداره کل و یا دفتر خواهد داشت.

۱۰/۱- عناوین شناخته شده در این ضابطه و یا عناوین سازمانی دیگر مبتنی بر موازین قانونی از ۷ واحد تجاوز نخواهد کرد.

ب - ضوابط تشکیل سایر سطوح سازمانی در وزارتخانه‌ها

۱۱- «اداره کل» یا «دفتر» دومین سطح تقسیم وظایف و توزیع صلاحیت‌ها و اختیارات (سطح مدیریتی بعد از معاون) در وزارتخانه است.

۱۲- «اداره کل» سطح سازمانی است که متضمن یک یا چند فعالیت اصلی از وظیفه یا وظایف اساسی تشکیل دهنده معاونت مربوط می‌باشد.

ماهیت وظایف «اداره کل» اجرایی توأم با بررسیهای کارشناسی و یا اجرایی می‌باشد.

۱۳- «دفتر» سطح سازمانی است که متضمن یک یا چند فعالیت اصلی از وظایف اساسی تشکیل دهنده معاونت مربوط می باشد ماهیت وظایف «دفتر» عمدتاً مطالعاتی و تحقیقاتی است که بیش از ۶۰٪ پستهای آن کارشناسی خواهد بود.

۱۴- در صورتی که یک فعالیت اصلی مستقلاً در قالب اداره کل و یا دفتر سازماندهی می شود که قابلیت جمع با سایر فعالیت های اصلی را نداشته و زمینه مستقیم به چند فعالیت مجزا از یکدیگر را داشته باشد.

۱۵- در صورتی که فعالیت اصلی در رابطه با ارائه خدمات پشتیبانی و یا خدمات ستادی تخصصی به کل وزارتخانه باشد نیز با احراز شرط فوق می تواند در قالب یک اداره کل و یا دفتر سازماندهی گردد.

۱۶- در راس دفتر، مدیرکل قرار می گیرد.

۱۷- در راس اداره کل، مدیرکل قرار می گیرد.

۱۸- اداره سطح سازمانی است که یک یا چند فعالیت متجانس از فعالیت های اصلی اداره کل یا فعالیت های اجرایی وزارتخانه را بر عهده داشته باشد.

۱۹- گروه سطح سازمانی است که یک یا چند فعالیت از فعالیت های اصلی دفتر و یا فعالیت های مطالعاتی و تحقیقاتی وزارتخانه را بر عهده داشته باشد.

۲۰- در راس اداره و گروه رئیس قرار می گیرد.

۲۱- در صورتی که اداره بیش از یک فعالیت از فعالیت های اصلی اداره کل مربوط را بر عهده داشته باشد می تواند معاون یا معاونین داشته باشد.

۲۲- مرکز واحد سازمانی تابعه ای است که وظایف آن معطوب به برنامه ریزی و اجرای متمرکز فعالیت های تحقیقاتی یا آموزشی و یا مرتبط با ارائه برخی خدمات تخصصی وزارتخانه بوده که انجام آن وظایف مستلزم برخورداری از اختیارات اداری، مالی و پشتیبانی بالنسبه بیشتری از سایر واحدهای تابعه باشد در راس این واحد «رئیس مرکز» قرار می گیرد.

۲۳- سطح سازمانی مرکز متناسب با کم و کیف وظایف آن هم سطح «اداره کل» و یا «دفتر» تعیین و از ضوابط ناظر بر آنها تبعیت خواهد نمود.

۲۴- تشکیلات سازمانهای مستقل تحت نظر مستقیم رئیس جمهور از این ضوابط تبعیت خواهند کرد.

۲۵- اجرای این ضوابط در ستاد مرکزی وزارتخانه‌ها موجب هیچگونه افزایشی در سطوح و پستهای سازمانی نخواهد شد.

۲۶- در موارد خاص و استثنایی هرگونه پیشنهاد خارج از این ضوابط در صورتی قابل بررسی است که:

- در جهت کاهش سطوح سازمانی بوده و موجب افزایش پستهای سازمانی نگردد.

- با اهداف و فلسفه کلی ناظر بر ضوابط ابلاغی در تعارض نباشد.

- پیشنهاد از طریق بالاترین مقام اجرایی دستگاه ارائه و مورد تایید دبیرکل سازمان امور اداری و

استخدامی کشور قرار گیرد.

ضوابط تشکیلاتی موضوع تبصره ۳۳ قانون برنامه دوم توسعه

بخش دوم: مؤسسات دولتی

در این بخش از ضوابط بر اساس عواملی که مستقیم یا غیرمستقیم در تعیین معاونتها و سایر سطوح سازمانی مؤسسات موثر تشخیص داده شده است، مؤسسات مشمول تبصره ۳۳ قانون برنامه دوم توسعه، گروه‌بندی، و بر آن اساس ضوابط ساختاری مشخصی تدوین گردیده است.

الف - عوامل و ویژگیها

۱- تنوع وظایف اساسی:

وظیفه اساسی بخشی از هدف قانونی مؤسسه است که ضمن پیوستگی با سایر وظایف اساسی در ارتباط با تحقق اهداف مؤسسه، فی‌نفسه قابل برنامه ریزی مستقل بوده و تخصص‌ها و روشها و قواعد علیحده‌ای را نسبت به سایر وظایف اساسی طلب می‌نماید.

۲- گسترد عملیاتی و عدم تمرکز جغرافیایی:

به مفهوم میزان حضور سازمانی مؤسسه است در پهنه سرزمین و پوشش خدمات رسانی آن و همچنین وکیف ارتباطات سازمانی واحدهای مستقر در اقصی نقاط کشور با ستاد مرکزی مؤسسه.

۳- حجم کار:

به مفهوم کمیت مأموریت‌های موسسه و خدمات مورد نیاز جامعه تحت پوشش آن می‌باشد که علی‌القاعده در تعداد پست‌های سازمانی دارای متصدی مؤسسه تجلی پیدا می‌کند.

مؤسسات مشمول تبصره ۳۳ بر اساس عوامل پیش گفته و با در نظر گرفتن ویژگی‌های مشترک زیر به چهار گروه تقسیم گردیده‌اند:

ویژگی‌های مشترک گروه ۱:

۱/۱- وظایف اساسی متنوعی دارند.

۱/۲- عهده دار وظایف حاکمیت دولت می‌باشند.

۱/۳- از نظر تشکیلاتی دارای گسترده عملیاتی وسیع می‌باشند (در سطح ملی) اعم از آن که گستره سازمانی آنها با تقسیمات کشوری مطابقت داشته باشد یا اینکه به صورت منطقه‌ای سازماندهی شده باشد.

۱/۴- از نظر حجم کار از نوع مؤسسات بزرگ تلقی می‌گردند.

ویژگی‌های مشترک گروه ۲:

۲/۱- دارای دو تا سه وظیفه اساسی هستند.

۲/۲- وجه غالب وظایف آنها، اعمال غیرحاکمیت دولت است.

۲/۳- از نظر تشکیلاتی دارای گستره عملیاتی نسبتاً وسیع (در سطح ملی) هستند.

۲/۴- از نظر حجم کار در زمره مؤسسات با حجم کار متوسط محسوب می‌گردند.

ویژگی‌های مشترک گروه ۳:

۳/۱- دارای یک تا دو وظیفه اساسی هستند.

۳/۲- وجه غالب وظایف آنها اعمال غیرحاکمیت دولت است.

۳/۳- از نظر تشکیلاتی در مرکز مستقر بوده و یا به طور محدود و معدود دارای واحدهای خارج از مرکز می‌باشند.

۳/۴- از نظر حجم کار در زمره مؤسسات با حجم کار محدود تلقی می‌گردند.

ویژگیهای مشترک گروه ۴:

- ۴/۱- دارای یک وظیفه اساسی می‌باشند.
- ۴/۲- وجه غالب وظایف آنها اعمال غیرحاکمیت دولت است.
- ۴/۳- از حیث تشکیلاتی عموماً در مرکز مستقر هستند.
- ۴/۴- عموماً در زمره مؤسسات با حجم کار نازل محسوب می‌گردند.
- ۴/۵- از نظر ماهیت وظایف و همچنین حجم کار در وضعیتی قرار دارند که قابلیت تشکل در بدنه اصلی وزارتخانه را دارند.

ب- ضوابط ساختاری

- ۱- معاونت بالاترین سطح سازمانی موسسه پس از رئیس موسسه و اولین سطح توزیع اختیارات و مسئولیتها در موسسه است.
- ۲- هر معاونت عهده دار انجام یک یا چند وظیفه اساسی قانونی موسسه می‌باشد.
- ۳- وظیفه اساسی قانونی در صورتی می‌تواند در یک شاخه معاونت علیحده سازماندهی شود که حداقل حائز سه شرط زیر باشد:
 - ۳-۱- تخصصهای مورد نیاز آن با تخصصهای سایر وظایف اساسی قابل جمع نباشد.
 - ۳-۲- مقررات و ضوابط اجرایی ناظر بر انجام وظایف با سایر وظایف متفاوت باشد.
 - ۳-۳- کم و کیف و اهمیت وظیفه اساسی اقتضای سازماندهی آن را در سطح معاونت بنماید.
- ۴- مؤسسات بیش از یک شاخه معاونت برای امور غیراصولی و غیرتخصصی خود نخواهد داشت.
- ۵- تعداد معاونتهای مؤسسات مشمول گروههای ۴ گانه فوق می‌باشند برحسب شرایط و ویژگیهای مربوطه با توجه به اصول و مبنی ناظر و موافقت سازمان امور اداری و استخدامی تعیین می‌گردد.
- ۶- دومین سطح سازمانی در مؤسسات موضوع این علی‌الاطلاق سطح مدیریت می‌باشد.
 - ۱- مدیریت سطح سازمانی است که متضمن یک یا چند وظیفه از وظایف معاونت مربوط یا وظایف موسسه می‌باشد این وظایف می‌تواند اجرایی، مطالعاتی و یا اجرایی مطالعاتی توأم باشد.

۷- مدیریت می‌تواند به تناسب نوع و ماهیت فعالیت‌های خود از دو یا چند گروه اداره و بخش تشکیل گردد و یا فاقد واحد سازمانی تابعه باشد.

۸- در راس مدیریت، مدیر قرار می‌گیرد.

۹- در موارد خاص به پیشنهاد بالاترین مقام اجرایی موسسه و تشخیص و تأیید سازمان امور اداری استخدامی کشور می‌توان از سطح سازمانی اداره کل، دفتر یا مرکز استفاده کرد.

۱۰- زیرمجموعه هر معاونت حداکثر از ۵ واحد سازمانی تحت عناوین مدیریت، اداره کل، دفتر، مرکز، اداره و گروه تجاوز نخواهد کرد.

۱۱- سطوح سازمان مندرج در این ضابطه که تعریفی از آن ارائه نشده است مشمول تعاریف مندرج در «ضوابط ساختاری وزارتخانه» خواهد بود.

۱۲- چنانچه بر اساس عوامل و ویژگیهای مندرج در این ضوابط در وضعیت و شرایط هر یک از موسسات موضوع این ضوابط تغییر حاصل گردد، سازمان امور اداری و استخدامی کشور متناسب با وضعیت جدید موسسه مزبور را در گروه مناسب تخصیص و مراتب را جهت اقدامات بعدی به موسسه مورد نظر ابلاغ می‌نماید.

۱۳- از آنجا که تشکیلات سازمان بازرسی کل کشور «سازمان قضایی نیروهای مسلح» سازمان امور زندانها و اقدامات تأمینی و تربیتی و همچنین دیوان محاسبات کشور پس از بررسی‌های مشترک هر یک از موسسات مذکور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور به تصویب می‌رسد، لذا در این ضوابط حکم خاصی برای آنها منظور نگردیده است.

ضوابط تشکیلاتی موضوع تبصره ۳۳ قانون برنامه دوم توسعه

بخش سوم: شرکتهای دولتی

۱- ارکان مدیریتی شرکتهای دولتی عبارتست از:

الف: مجمع عمومی متشکل از نمایندگان صاحبان سهام و سرمایه

ب: هیات مدیره به تعداد مقرر در مبانی قانونی و اساسنامه مربوط

ج: مدیرعامل

د: بازرس و یا بازرسان

۲- در ساختار تشکیلاتی شرکتهای دولتی با توجه به موقعیت و صلاحیتهای هیات مدیره که عهده دار تصمیم گیریها و سیاستگذارهای اجرایی می باشد، علی الاصول سطح سازمانی «معاونت» پیش بینی نمی گردد. و وظایف شرکت عموماً در قالب سطح سازمانی «مدیریت» تشکل می یابد.

۳- در موارد خاص تعداد معاونتهای شرکتهای دولتی بر اساس عوامل زیر و اصول و مبانی ناظر بر ساختار و سازمانی و پس از تایید سازمان امور اداری و استخدامی کشور تعیین می گردد.

الف: تنوع و تعداد وظایف ناشی از موضوعات شرکت

ب: گستره جغرافیایی عملیات شرکت

ج: حجم عملیات و تعداد پرسنل شرکت

د: آثار اقتصادی و اجتماعی فعالیت های شرکت

۴- در شرکتهایی که واجد شرایط زیر باشند می توان پست قائم مقام مدیرعامل را پیش بینی و منظور نمود:

الف - هیچ یک از وظایف شرکت در قالب شاخه های معاونت سازماندهی نشده باشد.

ب - حجم ارتباطات و فعالیتهای بین الملل و برون سازمانی شرکت به اندازه ای باشد که مدیرعامل به عنوان بالاترین مقام اجرایی شرکت همواره در دسترس نباشد به نحوی که اداره امور شرکت عملاً دچار اختلال گردد.

ج - حجم و نوع فعالیتهای شرکت ضروری اخذ تصمیمات به موقع و فوری را ایجاب نماید.

۵- علی الاصول در شرکتهای دولتی امور مالی و اقتصادی شرکت بدون ترکیب و اختلاط با امور اصلی شرکت به صورت حوزه وظیفه ای خاص بلاواسطه زیر نظر مدیرعامل قرار می گیرد.

۶- در شرکتهایی که حائز شرایط زیر باشند، با رعایت عوامل مندرج در بند ۳ و مفاد بند ۵ این ضابطه می توان اداره مالی و اقتصادی شرکت در قالب یک شاخه معاونت سازماندهی کرد.

الف - کم و کیف عملیات مالی و فعالیتهای اقتصادی شرکت سازماندهی جداگانه و تخصصی این فعالیت ها را ایجاب نماید.

ب - پیچیدگی محاسبات مالی به گونه ای باشد که ضرورت انجام عملیات حسابداری قیمت تمام شده و تخصصی را موجب گردد.

ج - کارکرد مالی شرکت بر سایر جنبه های عملکردی آن تقدم و غلبه داشته باشد.

«مدیریت» سطح سازمانی است که متضمن یک یا چند وظیفه از وظایف شرکت و در موارد خاص معاونت مربوط باشد.

۸- در موارد خاص با تشخیص و تائید سازمان امور اداری و استخدامی کشور می‌توان از سطح سازمانی «اداره کل» «دفتر» و یا «مرکز» در تشکیلات شرکت‌های دولتی استفاده نمود.

۹- آخرین سطح سازمانی در شرکت‌های دولتی «اداره»، «گروه» یا عناوین مشابه خواهد بود.

۱۰- سطوح سازمانی مندرج در این ضابطه که تعریفی از آن ارائه نشده است مشمول تعاریف مندرج در ضوابط ساختاری وزارتخانه‌ها خواهد بود.

ب - تجمیع فرایند انجام هر فعالیت در سازمان واحد و هدف گرانمودن فعالیت‌ها.

ج- حذف واحدها و سازمانهای غیر ضرور و حذف وظایف موازی و مشترک دستگاهها.

د- رعایت اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی و محدود نمودن وظایف و مأموریت‌های واحدهای ملی و ستادی به جنبه‌های اعمال حاکمیت، سیاستگذاری، برنامه ریزی کلان و هدایت و نظارت و واگذاری امور اجرایی به واحدهای استانی.

ه- عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک سازی دولت از سطوح پائین هرم تشکیلات از طریق تجمیع کلیه فعالیت‌های مربوط به یک وزارتخانه (به جز شرکتهای....) در سازمان استانی واحد. بر اساس این ضوابط باید تریبی اتخاذ شود که:

۱- امور انرژی

۲- امور کشاورزی

۳- امور صنعت و معدن

در سه وزارتخانه تجمیع شود.

دولت موظف است به منظور تحقق این ماده عناوین وزارتخانه‌ها و سازمانهای مستقل را همراه با حدود مأموریت‌ها و اختیارات هریک از آنها و تبیین اعمال حاکمیت و اعمال تصدی در حیطه فعالیت هر دستگاه و نحوه تحقق آنها همراه با پیش‌بینی زمان‌بندی مناسب برای تحقق آن در طول سال اول برنامه سوم تنظیم و ظرف یک ماه اقداماتی قانونی لازم معمول شود.

ماده ۳- الف - به منظور بهینه سازی و اصلاح ترکیب نیروی انسانی دستگاههای اجرایی توزیع مناسب

برای نیروی انسانی در مناطق مختلف کشور و بهبود ارائه خدمات دولتی سازمان امور اداری و

استخدامی کشور کلف است در نیمه اول سال ۱۳۷۹ برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی را با رعایت موارد

زیر تدوین و جهت تصویب به هیات وزیران تقدیم کند:

۱- تعداد کل کارکنان دولت در پایان برنامه سوم توسعه از تعداد آن در آغاز برنامه به میزان پنج درصد (۵٪) کاهش یابد.

۲- شاخصهای کیفی نیروی انسانی به ویژه نسبت کارکنان مشاغل تخصصی به تعداد کل کارکنان و ترکیب تحصیلی کارکنان دولت ارتقاء یابد.

ب- به منظور کاهش استخدامهای جدید و تأمین نیروی انسانی دستگاههای اجرایی که توسعه فعالیتهای آنها اجتنابناپذیر است. سازمان امور اداری و استخدامی مکلف است با هماهنگی دستگاهها و شرکتهای دولتی نسبت به تعیین نیروی مازاد دستگاهها و شرکتهای دولتی (رسمی و غیر رسمی) اقدام لازم را به عمل آورد و به دستگاه ذیربط جهت صدور حکم انتقال اعلام نماید.

انتقال افراد مذکور در همان شهر نیاز به کسب موفقیت مستخدم ندارد لیکن انتقال به سایر شهرستانها باموافقت مستخدم امکانپذیر می باشد.

ج- وزارتخانهها و موسسات دولتی می توانند نسبت به بازخریدی کارکنان داوطلب با پرداخت وجوه تشویقی علاوه بر قوانین موضوعه اقدام نمایند

د- دولت موظف است از ابتدای برنامه سوم توسعه مقررات مربوط را در جهت برقراری کامل حقوق و مزایائی که ملاک کسور بازنشستگی است با احتساب معدل دو سال آخر خدمت برای کلیه کارکنانی که طبق قانون بازنشسته می شوند اصلاح نماید.

ه دولت موظف است از ابتدای برنامه سوم توسعه به کارکنان رسمی و ثابت مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و هیات علمی دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی در هنگام بازنشستگی به ازاء هر سال خدمت یک ماه آخرین حقوق و فوق العاده یا مزایای مستمر به عنوان پاداش پایان خدمت پرداخت نماید.

و- دولت موظف است در طول برنامه سوم تعداد پرسنل بخش دولتی را در چارچوب جدول شماره (۳) پیوست این قانون تنظیم نماید.

ز- دولت مکلف است حقوق کلیه کارکنان و کارگران با هر قراردادی که کار می کنند را طی برنامه سوم و در ابتدای هر سال برای تمامی رشتههای شغلی مناسب با تورم و حداقل مساوی با آن افزایش دهد و چنانچه در

پایان هر سال رشد تورم بیش از افزایش حقوق بود به طوری که دریافت سالانه حقوق بگیر و افزایش آن کمتر از میزان رشد تورم ماهانه ضرب در حقوق اسفند ماه سال قبل به اضافه دوازده برابر حقوق اسفندماه سال قبل گردید تفاوت را به عنوان دیون در سه ماهه اول سال بعد پرداخت نماید این بند شامل کلیه بازنشستگان و مستمری بگیران هم می‌گردد:

آیین‌نامه اجرائی این ماده در هر زمینه ضوابط اعطای گروه تشویقی، تسهیلات و امتیازات استخدامی برای انتقال کارکنان به شهرهای دیگر و میزان تشویقی بازخرید و سایر موارد مربوطه، توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیات وزیران می‌رسد.

فصل دوم - ساماندهی شرکتهای دولتی

ماده ۴- به منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکتهای دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌دوری و اداره مطلوب شرکتهایی که ضروری است در بخش دولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکتهای که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیر ضروری است به بخش غیر دولتی به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکتهای دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکتهای

ماده ۱۹۹- اجراء قوانین و مقررات مغایر با مفاد این قانون در طی سالهای برنامه سوم متوقف می‌گردد.
قانون فوق مشتمل بر یکصد و نود و نه ماده و پنجاه و هفت تبصره در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ هفدهم فروردین ماه یکهزار و سیصد و هفتاد و نه تصویب و در تاریخ شنبه مورخ ۱۳۷۹/۱/۲۰ به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

علی اکبر ناطق نوری

رئیس مجلس شورای اسلامی

پیوست ح

واژه‌نامه فارسی به انگلیسی نام‌ها

در این پیوست معادل انگلیسی نام‌های نویسندگان منابع لاتین ارجاع داده شده در داخل متن، به ترتیب فارسی به انگلیسی فهرست شده است. این معادل‌ها می‌توانند برای یافتن سطر مربوط به مرجع لاتین موردنظر در پیوست خ استفاده شوند.

Adrian	آدریان
Armstrong	آرمسترانگ
Arnold and Feldman	آرنولد و فلدمن
Azimuth	آزیموس
Awad	آواد
Osborne and Gaebler	اسبورن و گبلر
Stettler	استلر
Stoner	استونر
Stoner and Freeman	استونر و فری‌من
Stoner, Freeman and Gilbert	استونر، فری‌من و گیلبرت
Stair	استیر
Scarpello and Ledvinka	اسکارپلو و لدوینکا
Ackoff	اکاف
Elton	التون
Alexander	الکساندر
Elmore	المور
Ansoff	انسف
Oppenheim	اوپن‌هایم
Otley, Broadbent and Berry	اوتلی، برودبنت و بری
Urwick	اورویک
ESRC	ای. اس. آر. سی.
Iwaskow	ایواسکو
Buchwald	باچ‌والد
Bawden, Eisenchitz and Rowlands	بادن، آیزن‌شیتز و رولندز
Bushkin and Yurow	باشکین و یورو
Browne	براون
Bryson	برایسون

Bryson and Einsweiler	برایسون و اینس ویلر
Birdsall	بردسال
Barney and Griffin	برنی و گریفین
Bruin	بروین
Bricker	بریکر
Brimson	بریمسون
Bezold and Olsen	بزولد و اولسن
Beschel and Manning	بشل و منینگ
Baligh	بلای
Blackburn	بلکبرن
Blanchard and Fabrycky	بلن چارد و فابریکی
Blume	بلوم
Banathy	بنائی
Burt and Kinnucan	بورت و کینوکن
Burger	بورگر
Bates	بیتس
Byun	بیون
Patterson	پاترسون
Pascale and Athos	پاسکال و آتوس
Pascale, Millemann and Gioja	پاسکال، میلمن و جیوجا
Powers, Cheney and Crow	پاورز، چنی و کراو
Penna, Foskett and Sewell	پنا، فوسکت و سوئل
Peters	پترز
Peters and Waterman	پترز و واترمن
Trauth	تراث
Jacob	جاکوب
Judge	جاج
Johnson	جانسون
Joon	جون
Chartrand	چارت رند
Charton	چارتون
Dunsire	دانسیر
Desler	دسلر
Daft	دفت
Denhardt	دنهارت
Denning	دنینگ

Dubrin, Ireland and Williams	دوبرین، ایرکلند و ویلیامز
DeCenzo and Robbins	دی‌سنزو و رابینز
Dimock and Dimock	دیموک و دیموک
Davis and Olsen	دیویس و اولسون
Robbins	رابینز
Rachlin	راچلین
Rechtin	رکتین
Recklies	رکلیس
Rowlands	رولندز
Rowlands and Turner	رولندز و ترنر
Rowlands, Eisenchitz and Bawden	رولندز، آیزن‌شیتز و بادن
Roe	روی
Ricchiute	ریچوت
Zwass	زاوس
United Nations Organization	سازمان ملل متحد
Sussman	ساسمن
Simon, Smithberg and Thompson	سایمون، اسمیس‌برگ و تامپسون
Selberg	سلبرگ
Self	سلف
Soper	سوپر
Sviridov	سیریدوف
Singh	سینگ
Sherman, Bohlander and Chruden	شرمان، بوهلندر و چرودن
Sherman, Bohlander and Snell	شرمان، بوهلندر و اسنل
Shenhar	شنهار
Schiavo-Campo and Sundaram	شیاوو-کامپو و ساندارام
Fallon	فالون
Fry and Slocum	فرای و اسلوکام
Fried	فراید
Fredrickson	فردریکسون
Flamholtz	فلام‌هولتز
Feather and Sturges	فیدر و استارجس
Phyrr	فیر
Kajberg and Kritiansson	کاج‌برگ و کریستیانسون
Karapetrovic and Willborn	کاراپت‌روویک و ویلبورن
Carlock	کارلاک

Library of Congress	کتابخانه کنگره
Kristiansson	کریستیانسون
Kast and Rosenzweig	کست و روزنویگ
Keller	کلر
Clare	کلیر
Corrall	کورال
Koontz, O'Donnell and Weihrich	کونتز، اودونل و ویریح
Grazia	گرازیا
The World Bank Group	گروه بانک جهانی
Gray	گری
Greenwalt	گرین‌والث
Gulick	گولیک
Line	لاین
Lebas	لبس
Loevy	لووی
Lowi	لوی
Lewin	لوین
Lee and Johnson	لی و جانسون
Liston and Schoene	لیستون و شونه
March and Simon	مارچ و سایمون
Marrus	ماروس
Marsh and Mannari	مارش و منری
Mulford and Rogers	مالفورد و راجرز
Malley	مالی
Maier	مایر
Maier and Rehtin	مایر و رکتین
Maddox	مدوکس
McClure	مک‌کلور
McIntosh	مک‌ینتاش
Manning	منینگ
Moore	مور
Moore and Steele	مور و استیل
Murtuza	مورتوزا
Murdick and Manson	موردیک و مانسون
Morrow	مورو
Mohrhardt and Penna	مورهارت و پنا

Molz	مولز
Montviloff	مونت ویلوف
Migliore	میگلیور
Milevski	میلوسکی
Mintzberg	مینتزبرگ
Mintzberg and Quinn	مینتزبرگ و کوین
Nutt and Backoff	نات و بک آف
Nelson	نلسون
Noe	نو
Neuman	نیومن
Waterman, Peters and Phillips	واترمن، پترز و فیلیپس
Warner	وارنر
Warren and Fess	وارن و فس
Washington	واشنگتن
Walker	واکر
Veryard	وریارد
Wesley- Tanaskovic	وسلی - تاناسکویک
Wilson	ویلسون
Willmott	ویلموت
Willhoite	ویل هویت
Weingarten	وین گارتن
Hathorn	هاثورن
Hodge and Anthony	هاج و آنتونی
Hernon	هرنون
Hrnon and Relyea	هرنون و ریلیا
Hansen	هنسن
Hope and Fraser	هوپ و فریزر
Horngren and Sundem	هورن گرن و ساندنم
Hussey and Hussey	هوسی و هوسی
Hitchner and Harbold	هیچنر و هاربولد
Hayes and Walter	هیز و والتر
Hiks and Gullet	هیک و گیلوت
Hill	هیل
Haywood	هی وود
Young	یانگ

پیوست خ

مراجع

آرتون، پاولین. ۱۳۷۳. مبانی نظام‌ها و خدمات اطلاعاتی. ویراسته عباس حری. تهران: مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران.

آشوری، داریوش. ۱۳۷۰. دانشنامه سیاسی: فرهنگ اصطلاحات و مکتب‌های سیاسی. چاپ دوم. تهران: مروارید.

ابراهیمی‌نژاد، مهدی و فرج‌وند، اسفندیار. ۱۳۸۰. بودجه از تنظیم تا کنترل تهران: سمت.

ابوئی اردکان، محمد و دیگران. ۱۳۷۹. تهیه پیشنهاد طرح تحقیق برای پروژه تدوین لایحه وزارت علوم، تحقیقات و فناوری. تهران: مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران.

ارکهارت، دی. جی. ۱۳۷۶. سیاست ملی اطلاع‌رسانی. ترجمه علیرضا بهمن‌آبادی و کاظم حافظیان رضوی. در نظام ملی اطلاع‌رسانی: تشکیلات، برنامه‌ریزی و توسعه ویراسته علی حسین قاسمی. تهران: مرکز اطلاع‌رسانی و خدمات علمی جهاد سازندگی.

اسدی، اصغر. ۱۳۷۹. ساختار سازمانی کتابخانه‌های دانشگاهی. تهران: مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران.

اقوامی، داود، باباجانی، جعفر. ۱۳۷۳. اصول و کاربرد حسابداری در سازمان‌ها دولتی و غیردولتی تهران: سمت.

الوانی، سید مهدی. ۱۳۷۹. مدیریت عمومی. تهران: نشر نی.

الوانی، سید مهدی. ۱۳۷۷. سازمان مجازی. مدیریت دولتی (۴۱ و ۴۲) ۶-۲.

الوانی، سید مهدی و شریف‌زاده، فتاح. ۱۳۷۹. فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی تهران: دانشگاه علامه طباطبائی.

امیرشاهی، منوچهر. ۱۳۷۷. اصول کارپردازی و انبارداری در سازمان‌های دولتی و مؤسسات تولیدی تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

امیرشاهی، منوچهر. ۱۳۸۰. اصول کارپردازی و انبارداری در سازمان‌های دولتی و مؤسسات تولیدی (ویرایش جدید) تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

امیدوار، مجید، غریبی، حسین، علیدوستی، سیروس. ۱۳۷۸. برنامه ریزی استراتژیک مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران تهران: مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران.

امینی، رضا. ۱۳۵۰. روابط عمومی تهران: انتشارات دانشکده علوم ارتباطات اجتماعی.

انصاری، شاهرخ. ۱۳۷۸. بودجه و بودجه‌ریزی دولتی در ایران تهران: یکان.

باقریان، مهدی. ۱۳۸۱. فلسفه روابط عمومی کاربردی تهران: نصیر.

برنز، تام و استاکر، جی ام. ۱۳۷۹. سیستم‌های مکانیکی و ارگانیکی. در تئوری‌های سازمان: اسطوره‌ها. تألیف جی ام شفرتز و جی استیون اوت. ترجمه علی پارسائیان. تهران: فرزانه.

توفیق، علی‌اصغر، ایروانی، سیدمحمد رضا. ۱۳۷۰. سیستم‌های اطلاعاتی انبار تهران: وزارت صنایع.

حائری، امید. ۱۳۷۷. طراحی سیستم محاسبه قیمت‌تمام‌شده پروژه‌های تحقیقاتی تهران: مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران.

حائری، امید. ۱۳۸۰ الف. سازمان‌دهی به امور اداری و پشتیبانی مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران تهران: مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران.

حائری، امید. ۱۳۸۰. اب. طراحی سیستم اطلاعات انبار تهران: مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران.

حائری، امید، شیروانی، ایوب و نثاری، زهرا. ۱۳۸۰. طراحی سیستم روابط عمومی مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران تهران: مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران.

حری، عباس. ۱۳۷۶. طرح نظام ملی اطلاع رسانی کشور (گزارش اجمالی). در نظام ملی اطلاع رسانی: تشکیلات، برنامه ریزی و توسعه ویراسته علی حسین قاسمی. تهران: مرکز اطلاع رسانی و خدمات علمی جهاد سازندگی.

حسینی، سیدمهدی. ۱۳۷۷. آشنایی با تشکیلات دولت جمهوری اسلامی ایران. تهران: مرکز آموزش و مدیریت دولتی.

جزینی، نسرین. ۱۳۷۸. مدیریت منابع انسانی ویرایش دوم. تهران: نی.

رضائیان، علی. ۱۳۷۶. تجزیه و تحلیل و طراحی سیستم. تهران: سمت.

داوس، دی اس. ۱۳۷۶. پیش بینی در تحقیقات اجتماعی. تهران: نشرنی.

دسلر، گری. ۱۳۷۸. مبانی مدیریت منابع انسانی. ترجمه علی پارسائیان سید محمد اعرابی. تهران: دفتر پژوهشهای فرهنگی.

دسلر، گری. ۱۳۸۱. مبانی مدیریت منابع انسانی. چاپ دوم. ترجمه علی پارسائیان سید محمد اعرابی. تهران: دفتر پژوهشهای فرهنگی.

دعائی، حبیب‌ا. ۱۳۷۷. مدیریت منابع انسانی: نگرش کاربردی تهران: مؤلف.

سازمان برنامه و بودجه، معاونت پشتیبانی و امور مجلس. ۱۳۷۶. مجموعه قوانین و مقررات برنامه و بودجه. ویرایش دوم. تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات.

سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور. ۱۳۸۰. مجموعه قوانین و مقررات اداری و استخدامی در

زمینه وظایف مدیریت و منابع انسانی. تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

سعادت، اسفندیار. ۱۳۷۹. مدیریت منابع انسانی تهران: سمت.

سمیعی، عبدالمحمد. ۱۳۷۹. حسابداری دولتی تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

سنگاپتا، ان. آی. ۱۳۷۶. طراحی نظام ملی اطلاع‌رسانی. ترجمه سید مهدی تقوی. در نظام ملی اطلاع‌رسانی: تشکیلات، برنامه‌ریزی و توسعه ویراسته علی‌حسین قاسمی. تهران: مرکز اطلاع‌رسانی و خدمات علمی جهاد سازندگی.

شباهنگ، رضا. ۱۳۷۴ الف. حسابداری مالی تهران: سازمان حسابرسی.

شباهنگ، رضا. ۱۳۷۴ ب. حسابداری مدیریت تهران: سازمان حسابرسی.

شعبانی، قاسم. ۱۳۷۴. حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران. تهران: انتشارات اطلاعات.

شیو، ام. جی. ۱۳۷۶. نگرشی بر طرح نظام ملی اطلاع‌رسانی برای کشورهای در حال توسعه. ترجمه مازیار امیرحسینی. در نظام ملی اطلاع‌رسانی: تشکیلات، برنامه‌ریزی و توسعه ویراسته علی‌حسین قاسمی. تهران: مرکز اطلاع‌رسانی و خدمات علمی جهاد سازندگی.

صراف، فریدون. ۱۳۵۶. بودجه‌ریزی دولتی و نظام بودجه‌ای ایران تهران: مؤسسه عالی بازرگانی.

صفار، محمدجواد. ۱۳۷۷. آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

طباطبائی مومتمنی، منوچهر. ۱۳۷۹. حقوق اداری. تهران: سمت.

عبادیانی، داود. ۱۳۷۷. آشنایی با قوانین و مقررات استخدامی. تهران: مرکز آموزش و مدیریت دولتی.

علیدوستی، سیروس. ۱۳۸۰. اشتراک منابع و همکاری بین کتابخانه‌ها. تهران: مرکز اطلاعات و

مدارک علمی ایران.

علیدوستی، سیروس. ۱۳۷۵. مدل طراحی و استقرار نظام ملی اطلاع‌رسانی. علوم اطلاع‌رسانی ۱۱ (۴) ۱۳-۳.

علیدوستی، سیروس و غریبی، حسین. ۱۳۷۶. گاه‌شمار نظام ملی اطلاع‌رسانی در جمهوری اسلامی ایران: از سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۶. تهران: مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران.

فرج‌وند، اسفندیار. ۱۳۸۰. فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه ویرایش دوم. تهران: گلباد.

فرزب، علیرضا. ۱۳۷۷. بودجه‌ریزی دولتی در ایران تهران: مرکز آموزش و مدیریت دولتی.

فروزنده دهکردی، لطف‌الله. ۱۳۷۸. مروری بر مدل‌های برنامه‌ریزی استراتژیک. دانش مدیریت ۴۵، ۹۷-۱۱۱.

فرهیخته، شمس‌الدین. ۱۳۷۷. فرهنگ فرهیخته: واژه و اصطلاحات سیاسی و حقوقی تهران: زرین.

فیضی، طاهره. ۱۳۷۰. مبانی مدیریت دولتی. جلد دوم. تهران: انتشارات پیام نور.

کاظمی، بابک. ۱۳۷۰. مدیریت امور کارکنان: اداره امور استخدامی و منابع انسانی تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

کاظمی، علی‌اصغر. ۱۳۷۹. مدیریت سیاسی و خط‌مشی دولتی تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی.

کرم بیگی، ابوالقاسم. ۱۳۸۰. طبقه‌بندی مشاغل از دیدگاه قانون کار. تهران: دانشیار.

کمیته تدوین رهنمودهای حسابداری. ۱۳۷۷. رهنمودهای حسابداری تهران: سازمان حسابرسی.

کمیسیون تخصصی اطلاع‌رسانی و تولید اطلاعات شورای عالی اطلاع‌رسانی. ۱۳۸۰. مقدمه‌ای بر مارک ۲۱. <http://www4.irandoc.ac.ir/CIS/Reports/MARC21A.htm>

گروه تحقیق دفتر امور مدیران. ۱۳۸۰. هولدینگ. توسعه مدیریت (۲۴ و ۲۵) ۵-۱۰.

لاهیری، ا. ۱۳۷۸. ملاحظات و نظراتی در نظام‌های ملی اطلاع‌رسانی در کشورهای در حال توسعه.
ترجمه علی حسین قاسمی. علوم اطلاع‌رسانی ۱۴ (۳ و ۴) ۵۴-۴۵.

متولی، کاظم. ۱۳۷۲. روابط عمومی و تبلیغات تهران: بهجت.

مدنی، جلال الدین. ۱۳۷۰. مبانی کلیات حقوق اساسی. تهران: همراه.

مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران. ۱۳۷۵. گزارش منتشر نشده در موضوع ارتباطات و روابط عمومی.

مرکز تحقیقات تخصصی حسابداری و حسابرسی. ۱۳۷۱. استانداردهای بین‌المللی حسابداری تهران: سازمان حسابرسی.

مسجدیان، مهدی، علیدوستی، سیروس، امیدوار، مجید. ۱۳۷۷. بازطراحی فرایند پژوهش تهران: مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران.

مهربان، رضا. ۱۳۶۲. مدیریت خرید و سیستم تهیه مواد اولیه و قطعات یدکی تهران: کتیبه.

میرحسینی زواره، سید مهدی. ۱۳۸۰. آشنایی با تشکیلات دولت جمهوری اسلامی ایران تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

میرسپاسی، ناصر. ۱۳۷۷. مدیریت استراتژیک منابع انسانی و روابط کار ویرایش دوم. تهران: میر.

میرسپاسی، ناصر. ۱۳۸۰. مدیریت استراتژیک منابع انسانی و روابط کار. تهران: میر.

میرسعیدقازی، علی. ۱۳۷۰. تئوری و عمل در روابط عمومی و ارتباطات تهران: مبتکران.

مینتزبرگ، هنری. ۱۳۷۷. سازماندهی: پنج الگوی کارساز. ترجمه ابوالحسن فقیهی و حسین وزیری. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

نوروش، ایرج. ۱۳۷۵. اصول حسابداری (۲) تهران: دانشگاه تهران.

نیلامقان، ای. و گوپیناث ام. ای. ۱۳۷۶. طراحی نظام‌های ملی اطلاع‌رسانی علوم و تکنولوژی. ترجمه عباس گیلوری. در نظام ملی اطلاع‌رسانی: تشکیلات، برنامه‌ریزی و توسعه ویراسته علی حسین قاسمی. تهران: مرکز اطلاع‌رسانی و خدمات علمی جهاد سازندگی.

وزیری، ناصر. ۱۳۵۲. اداره امور کارپردازی و انبارها تهران: مؤسسه علوم بانکی ایران.

هندی، چارلز. ۱۳۷۸. عصر سنت‌گریزی: مدیریت و سازمان در قرن بیست و یکم. ترجمه عباس مخبر. تهران: طرح نو.

هیوز، آون. ۱۳۷۷. مدیریت دولتی نوین. ترجمه سید مهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی، و غلامرضا معمارزاده طهران. تهران: انتشارات مروارید.

یونسکو. الف. ۱۳۷۶. نظام‌های ملی اطلاع‌رسانی: اهداف مورد نظر در اقدامات ملی و بین‌المللی. ترجمه احمد یوسفی. در نظام ملی اطلاع‌رسانی: تشکیلات، برنامه‌ریزی و توسعه ویراسته علی حسین قاسمی. تهران: مرکز اطلاع‌رسانی و خدمات علمی جهاد سازندگی.

یونسکو. ب. ۱۳۷۶. طراحی و برنامه‌ریزی نظام‌های ملی اطلاع‌رسانی: مبحثی برای برنامه‌ریزان دولتی. ترجمه مریم امین سعادت. در نظام ملی اطلاع‌رسانی: تشکیلات، برنامه‌ریزی و توسعه ویراسته علی حسین قاسمی. تهران: مرکز اطلاع‌رسانی و خدمات علمی جهاد سازندگی.

Ackoff, R. L. 1971. Towards a system of systems concepts. *Management Science* 17, 661-671.

Ackoff, R. L. et al. 1976. *Designing a National Scientific and Technological Communication System*. Amrica: University of Pennsylvania Press.

Adrian, C. R. 1967. *State and local governments*. 2nd ed. New York: McGraw-Hill.

Alexander, E. R. 1993. Interorganizational coordination: Theory and practice. *Journal of Planning Literature* 7(4) 328-343.

Ansoff, H. I. 1984. *Implanting Strategic Management*. New York: Printice Hall.

Armstrong, M. 1993. *A handbook of personnel management practice*. 4th ed. London: Kogan Page.

Arnold, H. J., and Feldman D. C. 1986. *Organization Behavior*. New York: McGraw- Hill.

Awad, E. M. 1988. *Management Information System: Concept, structure, and applications*. California: The Benjamin Cummings.

Azimuth company. 2002. Management systems auditing. <http://www.azimuth.co.th/articles-manage.html>.

Baligh, H. H. et. al. 1996. Organizational consultant: Creating a usable theory for organization Design. *Management Science* 42(12) 1648-1662.

Banathy, B. 1996. Systems Inquiry and Its Application in Education. In *Handbook of Research for Educational Communications and Technology*. Edited by David H. Jonassen. New York: Simon & Schudter Macmillan. <http://www.aect.org/intranet/publications/edtech/index.html>.

Banathy, B. 2002. A taste of systemics. <http://www.isss.org/taste.html>, http://www.isss.org/ISSS_Primer

Barney, J. B., and Griffin R. W. 1992. *The Management of Organization*. Boston: Houghton Mifflin.

Bates, B.T. 1990. Information systems and society: Potential impacts of alternative structures. *Telecommunications Policy* 14 (2) 151-158 quoted in Rowlands, I. 1996. Understanding information policy: concepts, frame works and research tools. *Journal of Information Science* 22 (1) 13-25.

Bawden, D., Eisenchitz, T., and Rowlands, I. 1997. Directions for Future Research in Information policy In *Understanding Information policy*, edited by I. Rowlands. London: Bowker- Saur.

Beschel Jr., R. P., and Manning, N. 2000. Central Mechanisms for policy Formulation and coordination In *To serve and to Preserve: Improving Public Administration in a competitive world* Schiavo-Campo, S., and Sundaram, P. Online edition <http://www.adb.org/Documents/Manuals/serve-and-preserve/default.Asp>.

Bezold, C., and Olson, R. 1986. The information Millenium: Alternative Futures, A report for the information Industry Association. Washington D.C.: Information Industry Association quoted in Rowlands, I. 1996.

Understanding information Policy: concepts, frame works and research tools. *Journal of Information Science* 22 (1) 13-25.

Birdsall, D.G. 1997. Strategic planning models in academic libraries. In *encyclopedia of library and information Science*. Vol. 59. Edited by Allen Kent and C.M. Hall. New York: Marcel Dekker.

Blackburn, R. 1982. Dimention of Structure: A Review and Reappraisal. *Academy of Management Review* 7(1) 59-66.

Blanchard, B. S., and Fabrycky, W. J. 1990. *Systems Engineering and Analysis*. 2nd ed. London: Printice-Hall.

Blume, P. 1996. Legal and Ethical Issues of Information. *International Forum on Information and Documentation* 21 (1) 30-37.

Bricker, J. 2002. The American President. <http://www.llcc.cc.il.us/jbricker/president/tsld2002.htm>.

Brimson, J. 1999. Activity based budgeting (chapter 31) in *Handbook of budgeting*. New York: John wiley.

Browne, M. 1997a. The field of information Policy: 1. Fundamental concepts. *Journal of Information Science* 23 (4) 261-275.

Browne, M. 1997b. The field of information Policy: 2. Redefining the boundaries and methodologies. *Journal Of Information Science* 23 (5) 339-351.

Bruin. H. 1995 Strategic human resource planning for library and information service in South Africa. *Mousaion* 13 (1/2) 59-80.

Bryson, J.M. 1990. *Strategic planning for public and Nonprofit Organizations: A Guide to strengtheing and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Jossey- Bass.

Bryson, J. M. 1995. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Jossey-Bass.

Bryson. J. M., and Einsweiler, R.C. 1988. The Future of strategic planning for public purpose. In *strategic planning: threats and Opportunities for planners*. Edited by J.M. Bryson and R.C. Einsweiler. Chicago: Planners Press.

Buchwald, C. 1995. Canada in context: An overview of information policies in four industrialized countries. *Information Policy Research Program, Faculty of Information studies, University of Toronto* working Paper No. 2. Toronto.

Burger, R.H. 1993. *Information Policy: A framework for evaluation and policy research*. New Jersey: Ablex.

Burt, P. V., and M. T. Kinnucan. 1990. Information Models and Modeling Techniques for Information Systems. *Annual Review of Information Science and Technology* Vol. 25, 175-208.

Bushkin, A. A., and Yurow, J.H. 1979. Developing National Information policies. *Library Journal* 104 (16) 1752- 1756.

Byun, D. 1997. Human Resource Management. In *Encyclopedia of Library and Information Science* Vol. 59. Edited by Allen Kent. New York: Marcel Dekker.

Carlock, P. G. *et al.* 1999. Agency-level systems engineering for systems of systems. *NCOSE* 1, 3-10.

Chandon, J.S. 1987. *Management theory and practice*. New Delhi: Vikas.

Chartrand, R. L. 1982. The role of government in the information society. In *Information and the Transformation of Society*. Sweeney, G. P. ed. Amsterdam: North-Holland.

Chartrand, R.L. 1986. Legislating information policy. *Bulletin of the American Society for Information Science* 12 (5) 10 quoted in Rowlands, I. 1996. Understanding information policy: concepts, frameworks and research tools. *Journal of information Science* 22 (1) 13-25.

Churton, M. 2000. *Theory and Method*. London: Mac Millain.

Clare, Thomas A. 2000. The engineering and acquisition of systems of systems. <http://www.dtic.mil/ndia/systems/clare.pdf>

Corrall, S. 1994. *strategic planning for library nd information services*. London: Aslib.

Daft, R. L. 1998. *Organization Theory and Design*. 6th ed. Ohio: South western college.

- Daft, R. L. 1991. *Organization Theory and Design*. 3rd ed. St. Paul: West.
- Davis, G. B., and Olson, M.H. 1985. *Management Information system: Conceptual, foundations, structure, and development*. 2nd ed. New York: Mc Graw-Hill.
- DeCenzo, D.A., and Robbins, S. P. 1988. *personnel/ Human Resource Management*. 3rd ed. London: Printice-Hall.
- Denning, B. W. ed. 1971. *Corporate planning: Selected Concepts*. London: Mc Graw- Hill.
- Denhardt, R.B. 2000. *Theories of Public Organization*. 3rd ed. New York: Harcourt Brace College.
- Desler, G. 1998. *Management*. Englewood Cliff: Prentice-Hall.
- Dimock, M. E. and Dimock, G. O. 1969. *public Administration*. 4th ed. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Dubrin, A., Ireland D., and Williams J.C. 1989. *Management and organization*. Ohio: South-Western.
- Elmore, R. F. 1987. Instruments and Strategy in public policy. *Policy studies Review* 7 (1) 174- 89. quoted in Alexander, E. R. 1993. Interorganizational coordination: Theory and Practice. *Journal of planning Literature* 7 (4) 328-343.
- Elton, M. C. J. 1991. Forecasting the demand for new broad- band services. In *Integrated Broadband Networks: The public Policy Issues*. Edited By M.C. J. Elton. Amsterdam: Elsevier Science quoted in Rowlands, I. 1996. Unders- trading Information policy: concepts, frameworks and research tools. *journal of information science* 22 (1) 13-25.
- ESRC (Economic & Social Research Council). 2002a. Machinery of Govement Reform: Principles and Practice. <http://www.nuff. Ox. Ac. Uk/politics/Whitehall/ Machinery. Html>.
- ESRC (Economic & Social Research Council). 2002b. The quest for a taxonomy of Government Organizations. <http://www.nuff. Ox.ac.uk/politics/Whitehall/taxonomy.doc>.
- Fallon, W.K. ed. 1983. *AMA Management Handbook*. New York: AMACOM quoted in Molz, R. K. *Library planning and policy making: The*

legacy of the public and private sectors. London: Scare Crow.

Feather, J., and Sturges P. eds. 1997. *International Encyclopedia of Information and Library Science*. London: Routledge.

Flamholtz, E. 1996. Effective Organizational Control: A Framework, Applications and Implications. *European Management Journal* 14 (6) 546-611.

Fredrickson, J. W. 1986. The strategic decision process and organizational structure. *Academy of Management Review* 11(2) 280-297.

Fried, A. A. 1999. Budgeting and strategic planning process (chapter 2). In *handbook of budgeting*. New York: John Wiley.

Fry, L. W., and Slocum J. W. 1984. Technology, structure and work group effectiveness. *Academy of management journal* 27(2) 221-246.

Gray, J. 1987. *National Information Policies: Problems and progress*. London: Mansell.

Gray, J. 1988. *National Information Policies: Problems and Progress*. London: Mansell.

Hill, M. W. 1994. *National Information Policies and Strategies*. London: Bowker-Saur.

Grazia, A. D. 1967. *Political Organization* (Vol. 2 of the elements of political Science). New York: The Free Press. <http://www.grazain-archive.com/politics/polorganization/title.htm>.

GreenWalt, M. B. 1995. Operationalizing the operational audit course. *Managerial Auditing Journal* 10 (3) 26-30.

Gulick, L. 1969. Notes on the Theory of Organization. In *Papers on the Science of Administration* Edited by L. Gulick and L. Urwick. New York: Augustus M. Kelley.

Gulick, L. 1969. Notes on the Theory of Organization: with special reference to government in the United States. In *Papers on the Science of Administration* edited by L. Gulick and L. Urwick. New York: Augustus M. Kelly Publishers.

Hansen, D. R. 1990. *Management Accounting*. Boston: PWS-Kent.

Hathorn, G.B., Penniman. H. R., and Ferber, M.F. 1965. *Governments and Politics in the United States*. 2nd ed. Princeton: D. Van Nostrand.

Hayes, R.M. and Walter, V.A. 1996. *Strategic Management for public library: A handbook*. London: Greenwood.

Haywood, R. 1996. Public Relations. In *International Encyclopedia of Business & Management*. Edited by Malcolm Warner. Vol. 5. London: Routledge.

Hemon, P. 1989. Discussion Forum: National Information Policy. *Government Information Quarterly* 6 (3) 229-236.

Harnon, P., nad Relyea, H. 1991. Information Policy. In *Encyclopedia of library and Information Science* Vol. 48, edited by Allen Kent. New York: Marcel Dekker.

Hill, M.W. 1994. *National Information Policies and strategies: an overview and bibliographic Survey*. London: Bowker- Saur.

Hill, M.W. 1995. Information policies: premonitions and prospects. *Journal of Information Science* 21 (4) 273-282.

Hitchner, D. G., and Harbold, W. H. 1966. *Modern Government: A survey of political Science*. 2nd ed. New York: Dodd, Mead of Company.

Hiks, H. and Gullet, C.R. 1987. *Manegement*. New York: McGraw-Hill.

Hodge, B.J., and Anthony, W. P. 1991. *Organization Theory: a strategic approach*. 4th ed. Masachusetts: Allyn and Bacon.

Hope, J., and Fraser, R. 2002. Beyond budgeting <http://www.cam.org/bbinfo.html>. Nov/10/2002.

Horngren, C.T., and Sandem, G. L. 1990. *Introduction to Management Accounting*. 8th ed. London: Prentice- Hall.

Hussey, J., and Hussey, R. 1997. *Business Research*. London: Macmillan.

Iwaskow, W. B. 1999. Program budgeting: planning, programming, budgeting (chapter 30). In *Handbook of budgeting* New York: John Wiley.

Jacob, M. E. L. 1990 *Strategic Planning: A How-To- Do- It Manual for Librarians*. New York: Neal –Schuman.

Johnson, G. 1991. Rethinking Incrementalism. In *Reading in strategic management*, edited by D. Asch, and C. Bowman. London: Macmillan.

Johnson, S. A. 1964. *Essentials of comparative Government*. New York: Barron's Educational Series.

Joon, D.C. 1971. *Planning programming Budgeting system in three federal agencies*. New York: Proager.

Judge, P. J. 1967. The user-system interface today: National and International Information Systems. In *Communication in Science: Documentation and Automation*, edited by A. D. Reuck, and J. Knight. London: J. & A. Churchill.

Kajberg, L., and Kristiansson, M. 1996. An Overview of the Field of Information Policy. *International Forum on Information and Documentation* 21 (1) 5-9.

Karapetrovic, S., and Willborn, W. 2000. Generic audit of management system: Fundamentals. *Managerial Auditing Journal* 15 (9) 279-294.

Keller, G. F. 1983. Academic strategy: The Management Revolution in American Higher Education. Baltimore: Johns Hopkins University quoted in Birdsall D.G. 1997. Strategic planning models in academic libraries. In *encyclopedia of library and information Science*. Vol. 59. Edited by Allen Kent and C.M. Hall. New York: Marcel Dekker.

Koontz, H., O' Donnell, C., and Weihrich, H. 1986. *Essentials of Management*. 4th ed. New York: Mc Graw-Hill.

Kristiansson, M. 1996. A Framework for Information Policy Analysis based on Changes in the Global Economic Forces. *International Forum on Information an Documentation* 21 (1) 19-29.

Lebas, M. 1996. Budgetary control. In *International Encyclopedia of Business & Management*. Edited by Malcolm Warner Vol.1. London: Routledge.

Lee, R. D., and Johnson, R. W. 1975. *Public Budgeting systems*. New York: University park.

Lewin, K. 1964. Action Research and Minority Problems. quoted in J. hussey and R. Hussey. 1997. *Business Research*. London: Macmillan.

Library of Congress. 2002. MARC 21 Concise Bibliographic: Introduction. <http://lcweb.loc.gov/marc/bibliographic/ecbdintr.html>.

Line, M. B. 1983. National Library and Information planning. *International library Review* 15, 227-243.

Liston, D. M., Jr., and Schoene, M. L. 1978. A Systems Approach to the Design of Information Systems. In *Key papers in the Design and Evaluation of Information Systems*, edited by D. W. King. New York: Knowledge Industry.

Loevy, J. H. 1999. The Budget: an integral element of internal control. (chapter 4). In *Handbook of budgeting* New York: John Wiley.

Lowi, T. J. 1972. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review* 32, 298-310 quoted in Burger, R. H. 1993. *Information Policy: A Framework for evaluation and Policy research*. New Jersey: Ablex.

Kast, F. E., and Rosenzweig, J. E. 1985. *Organization and Manegement*. 4th ed. New York: McGraw-Hill.

Maddox, D. 1999. *Budgeting for Not-for- profit Organizations*. New York John Wiley.

Maier, M. W. 1999. Architecting Principles for Sytem-of-Systems. *Systems Engineering* 2(1) 1-10.

Maier, M. W., and Rechtin, E. 2000. *The Art of Systems Architecting*. 2nd ed. New York: CRC Press.

Malley, I. 1995. Library and Information Plans. *Libri* 45, 11-18.

Manning, N. *et al.* 1999. *Strategic Decision making in Cabinet Government: Institutional underpinnings and obstacles*. Sector Studies Series 19935. Washington, D.C.: The World Bank.

March, J. G., and Simon, H. A. 1958. *Organizations*. New York: Wiley. quoted in Alexander, E. R. 1993. Interorganizational coordination: Theory and Practice. *Journal of planning Literature* 7 (4) 328-343.

Marrus, S. K. 1984. *Building the Strategic plan: Find, analyze, and present the right information*. New York: John Willey & Sons.

Mc Culre, C. R. 1996. Libraries and Federal Information Policy. *The Journal of Academic librarianship* 22(3) 214-218.

Marsh, R. M., and Mannari, H. 1981. Technology and Size as Determinant of the Organizational Structure. *Administration Science Quarterly* 26(1) 33-57.

Mc Intosh, T. J. 1990. Federal Information in the Electronic Age: Policy Issues for the 1990s. Washington: Bureau of National Affairs quoted in Rowlands, I. 1996. Understanding information policy: concepts, frameworks and research tools. *Journal of Information Science* 22 (1) 13-25.

Migliore, et. al. 1995. *Strategic planning for Not-for-profit organizations* New York: The Haworth Press.

Milevski, S. 1986. Information policy through public laws of the 95th-98th Congresses. Proceedings of the ASIS Annual Meeting 23, 211-219. quoted in Rowlands, I. 1996. Understanding information policy: concepts, frameworks and research tools. *Journal of Information science* 22 (1) 13-25.

Mintzberg, H. 1979. *The structuring of organization*. Englewood Cliff: Prentice-Hall.

Mintzberg, H. 1989. *Mintzberg on Management: Inside our strange world of organizations*. New York: The free press.

Mintzberg, H. 1994. *The rise and fall of strategic planning*. New York: Prentice Hall.

Mintzberg, H. and Quinn, J. B. 1996. *The Strategy process: concepts, contexts, cases*. 3rd ed. London: Prentice- Hall.

Mintzberg, H., Quinn, J. B., and Ghoshal, S. 1999. *The strategy process*. London: Prentice-Hall.

Mohrhardt, F. E., and Penna, C.V. 1975. National planning for library and information services. *Advances in librarianship* 5, 61-106.

Molz, R. K. 1990 *Library planning and policy making: the legacy of the public and Private sectors*. London: The Scarecrow.

Montviloff, V. 1990. *National Information Policy: A Handbook on the Foundation, Approach, Implementation and Operation of a National Policy on Information*. Paris: Unesco (PGI-90/WS/11).

Moore, N. 1991. Introduction. In: *Information policies: A Sourcebook*. Rowlands, I. and Vogel, S. London: Taylor Graham.

Moore, N. 1998. The British national information strategy. *Journal of Information Science* 24 (5) 337-344.

Moore, N., and Steele, J. 1991. Information intensive Britain: A Critical Analysis of the policy Issues. London: Policy studies Institute. Quoted in Rowlands, I. 1996. Understanding information policy: Concepts, frameworks and research tools. *Journal of information Science* 22 (1) 13-25.

Morrow, N. M. 1992. Information Management at the National Level: Issues and Initiatives. In *Information Management: From Strategies to Action 2.*, edited by B. Cronin. London: Aslib.

Mulford, C. L., and, Rogers, D. L. 1982. Definition and models. In Rogers, D. L., Whetten, D. A. *et. al.*, Interorganizational coordination: theory, research and implementation Ames: Iowa state University quoted in peters, B. G. 1998. Managing horizontal government: The Politics of Coordination *public Administration* 76 295-311.

Murdick, R.G., and Munson, J.C. 1986. *MIS Concepts & Design*. 2nd ed. London: Prinitice –Hall.

Murtuza, A. 1999. Budgeting and the managerial process (chapter 1). *handbook of budgeting*. New York: John Wiley.

Nelson, R. R. ed. 1993. *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.

Neuman, W. L. 2000. *Social Reasearch Methods*. Boston: Allyn and Bacon.

Noe, R. A., Hollenbeck, J. R., Gerhart, B., and Wright, P. M. 2000. *Human Resource management: Gaining a Competitive Advantage*. 3rd ed. Boston: Mc Graw-Hill.

Nult, P.C. and Backoff, R.w. 1992. *Strategic Managements for public and third sector Organization: A Handbook for leaders*. San Francisco: Jossey-Bass.

Oppenheim, C. 1996. Some legal Issues for electronic information. *International forum on Information and Documentation* 21 (1) 10-18.

Osborne, D., and Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass: Addison Wesley.

Otley, D., Broadbent, J., and Berry, A. 1995 Research in management Control: An overview of its development. *British Journal of Management* 6 (s31- s44) 531- 544.

Pascale, R., Athos, A. 1981. *The Art of Japanese Management*. London: Penguin Books.

Pascale, R., Millemann, M., and Gioja, L. 2000. The Seven-S Framework. <http://www.surfingchaos.com/chaos/tools/7s/7s.htm>.

Patterson, JR., F. G. 1999. System Engineering Life Cycles: Life cycles for research, development, test, and evaluation; Acquisition; and Planning and Marketing (Chapter 1.) In *Handbook of system engineering and Management* edited by A. P. Sage and W. B. Rouse. New York: John Wiley and Sons.

Peters, B. G. 1998. Managing horizontal government: The politics of coordination. *Public Administration* 76 295- 311.

Peters, T., Waterman, R. 1982. In *Search of Excellence*. New York: Harper & Row.

Phyrr, P. A. 1973. *Zero-based budgeting*. New York: John Wiley.

Phyrr, P. A. 1999. Zero-based budgeting (chapter 27). In *Handbook of budgeting*. New York: John Wiley.

Powers, M. J., Cheney, P. H., and Crow, G. 1990. *Structured Systems Development: Analysis, Design, Implemetation*. 2nd ed. Boston: boyd & fraser.

Rachlin, R. 1999. preface. In *Handbook of budgeting*. New York: John Wiley.

Rechtin, E. 1991. *System Architecting: Creating and Building Complex Systems*. London: Printice Hall.

Recklies, D. 2001. The 7-S-Model. <http://www.themanager.org/Model/s/7s%20model.htm>.

Ricchiute, D. N. 1989. *Auditing: Concepts and standards*. revised 2nd ed. Cincinnati: South-Western.

Robbins, S. P. 1990. *Organization theory: Structure, Design, and Applications*. 3rd ed. London: Printice-Hall.

Robbins, S. P. 1987. *Organization Theory*. New York: Prentice-Hall.

Roe, C.L. 1999. A Systems Engineering for Sytems of Systems. *INCOSE* (1) 27-34.

Rowlands, I. 1995. Toward public-private synergy in the European electronic information services market. *Journal of Governament Information* 22 (3) 227-235. quoted in Rowlands, I. 1996. Understanding information policy: concepts, Frameworks and research tools. *Journal of information science* 22 (1) 13-25.

Rowlands, I. 1996. Understanding information policy concepts, frameworks and research tools. *Journal of information science* 22 (1) 13-25.

Rowlands, I. ed. 1997. *Understanding Information policy*. London: Bowker- Saur.

Rowlands, I, and Turner, p. 1997. Models and frameworks for information policy research. In *Understanding Information policy*, edited by I. Rowlands. Lodon: Bowker- Saur.

Rowlands, I., Eisenchitz, T., and Bawden, D. 2002. Frame analysis as a tool for understanding information policy. *Journal of information science* 28 (1) 31-38.

Scrapello, V. G., and Ledvinka, J. 1988. *Personnel/Human resource Management*. Boston: PWS-Kent.

Schiavo-Campo, S., and Sundaram, P. 2000. *To serve and To Preserve: Improving public Administration in a Competitive world*. On-line ed. <http://www.adb.org/Documents/Manuals/Serve-and-Preserve/default.asp>.

Selberg, S. 2000. Systems of Systems. <http://www.isr.umd.edu/~selberg>

Self, P. 1972. *Administrative theories and politics: An Inquiry in to the structure and processes of Modern Government*. London: George Allen & Unwin.

Shenhar, A. 1994. A New Systems Engineering Taxonomy. *Proceedinns of*

the 4th Internatinal Symposium of the National Council on System Engineering, National Council on System Engineering. Vol 2, 261-276.

Sherman, A. W., Bohlander, G.W., and Chruden, H. J. 1988. *Managing Human resource*. 8th ed. Cincinnati: South- Western.

Sherman, A., Bohlander, G. and Snell, S. 1998. *Managing Human Resources*. 11 th ed. Cincinnati: south-Western.

Simon, H.A., Smithburg, D.W., and Thompson, V.A. 1968. *Public Administration*. New york: Alfred A. knope.

Singh, J. V. 1986. Thechnolgy, size and organization structure. *Academy of management journal* 29(4) 800-812.

Stair, R. M. 1996. *Principles of Information Systems: A managerial Approach*. 2nd ed. Cambridge: Thomson.

Stettler, H.F. 1967. *Systems Based Independent Audits*. New Jersey: Printice-Hall.

Stoner, J. A. F., and Freeman, R. E. 1989. *Management*. 4th ed. London: Printice Hall.

Stoner, J.A.F., Freeman, A.E., and Gilbert, Jr., D.R. 1995. *Management*. London: Printice-Hall.

Stoner, J. A. F. *et. al.* 1995. *Management*. New Delhi: Prentice-Hall.

Sussman, JR., J. M. 2000. Ideas on complexity in systems: Twenty views. *MIT Engineering Systems Devision Working Paper Series* ESD-WP-2000-02.

Sviridov, F. A. 1967. Scientific information services in the Soviet Union. In *Commuinication in Science: Documentation and Automation*, edited by A. D. Reuck, and J. Knight. London: J. & A. Churchill.

The world Bank Group. 2001. Center of Government. <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/center.htm>.

Trauth, E.M. 1986. An integrative approach to information policy research Telecommunication policy 10 (1) 41-50 quoted in Rowland, I.1996. Under standing information policy: concepts, Frameworks and reseach tools. *Journal of Information science* 22 (1) 13-25.

United Nations Organization 2002a. Classification of Government.
<http://unstats.un.org/unsd/cr/family2.asp?cl=4>.

United Nations Organization 2002b. Governing systems and Executive-Legislative relations: Presidential, parliamentary and hybrid systems.
[http://magnet.undp.org/docs/parliaments/governing 20% system.htm](http://magnet.undp.org/docs/parliaments/governing%20system.htm).

Urwick, L. 1969. Organization as a technical problem. In *papers on the Science of Administration*, edited by L. Gulick and L. Urwick New York: Augustus M. Kelley.

Veryard, R. 1994. *Information Coordination: The Management of Information Models: systems and organizations*. London: Prentice Hall.
[http://www. Users.globalnet.co.uk/~vxv/projmgmt/coordination.htm](http://www.Users.globalnet.co.uk/~vxv/projmgmt/coordination.htm).

Walker, L. M. 1999. A systems of systems perspective of the year 2000 problem. *INCOSE* (1) 11-16.

Warren, C. S., and Fess, P. E. 1992. *Principles of Financial and Management Accounting* 3rd ed. Cricinnati: South- Western.

Washington, S. 1998. Pieces of the Puzzle: Machinery of Government and the quality of policy Advice. Working paper No. 4. The state services Commission. <http://www.ssc.govt.nz/documents/wkPap4.htm>

Waterman, R. Jr., Peters, T. and Phillips, J. R. 1980. Structure Is Not Organisation. *Business Horizons*, 23(3) 14-26.

Weingarten, F. W. 1989. Federal information policy development: the Congressional Perspective. In *United states Government information policies: views and perspectives*, edited by C. Mc clure, P. Hernon, and H. Relyea. Norwood: Ablex.

Wesley- Tanaskovic, I. 1985. *Guidelines on National information policy: Scope, Formulation and Implementation* PGI-85/WS/14. Paris: Unesco.

Willhoite, F. H. 1988. *Power and Governments: an Introduction to politics*. California: Brooks/Cole.

Willmott, H. 1981. The structuring of organizational structure. *Administration Scince Quarterly* 26(3) 470-475.

Young, H. ed. 1983. *The ALA Glossary of Library and Information Science*. Chicago: American Library Association.

Zwass, V. 1992. Fundamental Concepts for Management Information Systems. Boston: McGraw-Hill.

تهیه طرح پیشنهادی طراحی نظام ملی



01XF0000000000344

پژوهشگاه علوم و فناوری اطلاعات ایران