

**بررسی اصول مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی از منظر نهج البلاغه
و جایگاه آن در قانون مدیریت خدمات کشوری**

علی اکبر محمدی* / احمد خسروی**

تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۲/۱۴

تاریخ دریافت: ۹۸/۱/۱۹

چکیده

مدیریت کیفیت جامع یکی از نظریات جدید در باب کیفیت ارائه خدمات در بخش خصوصی است که به عنوان الگو در بخش دولتی مورد توجه قرار گرفته است و هدف آن ارتقای کیفیت خدمات و جلب رضایت ارباب رجوع است. اما با توجه به تفاوت ماهیت ارائه خدمات در بخش دولتی و خصوصی، برخی از اصول مطرح در بخش خصوصی، در بخش دولتی کارساز نیست و به گفته نظریه‌پردازان مربوطه می‌بایست بدنال اصول و قواعدی متناسب با بخش دولتی باشد. با توجه به نبود منبعی جامع برای استخراج این اصول، یکی از مهمترین منابع برای استخراج که متناسب با نظام اسلام است نهج البلاغه است. گرچه نظریه مذکور در نهج البلاغه وجود ندارد ولی بسیاری از اصول را می‌توان یافت که در ارتقای کیفیت ارائه خدمات در بخش دولتی کارساز است. این اصول در سه بخش اصول کلان، اصول کیفی انتصاب کارکنان و اصول کیفی عملکرد کارکنان دسته‌بندی می‌شود. در این مقاله سعی شده با استفاده از روش توصیفی و کتابخانه‌ای، ضمن تبیین مدیریت کیفیت جامع اصول و قواعدی متناسب با آن را از نهج البلاغه استخراج نموده و ضمن مقایسه آن با قانون عام استخدامی کشور (قانون مدیریت خدمات کشوری) اصول و قواعد ارتقای کیفیت خدمات کشوری را بیابد.

aa.mohammadi@birjand.ac.ir

* استادیار و عضو هیئت علمی گروه زبان و ادبیات عربی دانشگاه بیرجند.

a.khosravi@birjand.ac.ir

** استادیار و عضو هیئت علمی گروه حقوق دانشگاه بیرجند.

مدیریت کیفیت جامع، نهج البلاغه، قانون مدیریت خدمات کشوری، خدمات، بخش دولتی.

۱. مقدمه

از اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم تعریف جدیدی از دولت ارائه و صلاحیت‌ها و وظایف آن افزون بر امور حاکمیتی شامل امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و غیره گردید تا دولت بتواند برای شهروندان برابری واقعی، عدالت اجتماعی و زمینه سعادت و رفاه را فراهم نماید. چنانکه لئون دوگی بر این باور بود که دولت باید به عنوان مجموعه‌ای از خدمات عمومی سازماندهی و نظارت شده توسط دولتمردان در نظر گرفته شود (عباسی، ۱۳۸۹: ۳۹). وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی متعدد برای ایفای این حقوق و برآورده کردن نیازهای عام‌المنفعه مردم و خدمات عمومی تشکیل شد. آنچه در این بین مغفول ماند، کیفیت ارائه خدمات دولتی بود. بهمین مناسبت نظریه‌پردازان مدیریت دولتی از با الگوگیری از دیدگاه‌هایی چون نهضت اداره نوین دولت^۱، بازآفرینی حکومت^۲، مدیریت دولتی نوین^۳، حکمرانی خوب^۴ و خدمات دولتی نوین^۵، هر کدام با شاخصه‌هایی سعی کرده‌اند تا سیستم مطلوب حکمرانی و خدمات دولتی را بازتعریف کنند. این دیدگاه‌ها و یا شیوه‌های همسان دیگر، هر کدام از تجربیات مثبت گذشته بهره‌برده‌اند. یکی از این دیدگاه‌ها مدیریت کیفیت جامع است. مدیریت کیفیت جامع یکی از متداولترین اصطلاحات است که در سال‌های اخیر در مورد تمام تلاش‌های انجام شده برای بهبود کیفیت بکار رفته است. در اسلام اگرچه این دیدگاه را به صراحت نمی‌یابیم، اما مانند خیلی از دیدگاه‌های دیگر مصادیق آن را می‌توان یافت. بنابراین ضرورت دارد تا با استفاده از مطالعات میان‌رشته‌ای به طور همزمان مصادیق مدیریت کیفیت در اسلام (در این مقاله صرفاً نهج البلاغه) و قوانین اداری (قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان قانون عام اداری) را مورد بررسی و تحلیل قرار داد تا متناسب با نظام جمهوری اسلامی که قواعد اسلام بر آن حاکم است راهکارهایی در زمینه مدیریت کیفیت خدمات دولتی ارائه گردد.



۱. New Public Administration
۲. Reinventing Government
۳. New public Management
۴. Good Governance
۵. New Public Service

۱-۱. بیان مسأله

مدیریت کیفیت جامع بهبودی در روش‌های سنتی انجام کار و تجارت و فنی اثبات شده برای تضمین بقاء در جهان رقابت کنونی به شمار می‌رود. اما این رویکرد در بخش خصوصی مطرح شده است. مدیریت کیفیت جامع با توجه به اینکه در بخش خصوصی و در باب تولیدات و محصولات مطرح شده است، چگونه قابل تسری به بخش دولتی است؟ و آیا این اصول در اسلام و روش حکمرانی حاکمان اسلامی کاربرد داشته است؟ با بررسی دیدگاه‌های علمای مدیریت دولتی، اصول و قواعد مشخصی در زمینه مدیریت کیفیت وجود ندارد بلکه هر عاملی که منجر به ارتقای کیفیت شود می‌تواند جزء این اصول تلقی گردد. کتاب نهج البلاغه به عنوان راهنمایی جامع، در بردارنده اصول و قواعدی روشن در این خصوص می‌باشد که از این منظر به آن پرداخته نشده است.

۱-۲. پیشینه پژوهش

کتاب ارزشمند نهج البلاغه از زوایای گوناگون از جمله ادبی، بلاغی، سیاسی، اخلاقی، مدیریت و امثال آن بارها مورد تحلیل قرار گرفته است. در زمینه مدیریت کیفیت هم مقالات ارزشمندی وجود دارد ولی عمدتاً به مدیریت کیفیت در بخش خصوصی پرداخته و در بخش دولتی تعداد اندک شماری مقاله یا کتاب منتشر شده است از جمله: «تنگناهای مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی» (الوانی، ۱۳۸۰)؛ «انطباق مدیریت کیفیت فراگیر در مؤسسات دولتی» (ایران‌نژاد پاریزی، ۱۳۷۲)؛ «مدیریت کیفیت فراگیر در بخش دولتی» (رجب‌بیگی، ۱۳۷۳). اما از منظر اسلام و بخصوص کتاب نهج البلاغه پژوهشی تاکنون انجام نگرفته است.

۱-۳. ضرورت و اهمیت پژوهش

با توجه به کاربرد روزافزون مدیریت کیفیت در اداره امور کشورها و همگام با مقتضیات زمان و با توجه به اینکه در این زمینه تاکنون پژوهشی صورت نگرفته، ضروری است تا از روش حکمرانی امام علی (علیه السلام) خصوصاً کتاب شریف نهج البلاغه، اصول مدیریت کیفیت استخراج و پس از تطبیق با قانون عام اداری، یعنی قانون مدیریت خدمات کشوری، ریشه‌های این مباحث در سیره عملی امام علی (علیه السلام) واکاوی شود.

۲. تبیین مدیریت کیفیت جامع و اصول حاکم بر آن

برای تبیین مدیریت کیفیت ابتدا لازم است تا مدیریت کیفیت جامع تعریف شده و سپس قابلیت تسری آن به بخش دولتی مورد بررسی قرار گیرد.



۱-۲. تعریف

مدیریت کیفیت جامع عبارت است از یک رویکرد برای بهبود محصولات و خدمات از طریق ایجاد نگرش‌های صحیح در کارکنان برای جلوگیری از نقایص احتمالی و جلب رضایت ارباب رجوع/مشتری در همه زمان‌ها (Lakhe, 1994: 9). همچنین اوکلند مدیریت کیفیت جامع را رویکردی برای بهبود، اثربخشی و انعطاف‌پذیری کار در کل می‌داند. این رویکرد سازمان‌دهی و مشارکت کل سازمان، هر بخش، هر فعالیت، حتی هر فرد عادی در هر سطح است (Oakland, 1989). رودس^۱ مدیریت کیفیت جامع را عمل اداری می‌داند که بر مجموعه‌ای از ارزش‌ها متمرکز است و توان خود را از اطلاعاتی می‌گیرد تا استعداد کارمندان را بکار گرفته و در همه سطوح سازمان سرمایه‌گذاری می‌کند تا با نوآوری خود موجبات بهبود همیشگی سازمان را فراهم کند (Rhodes, 1992). جنبش کیفیت معتقد است که هر چه کیفیت تولید یا خدمات بالاتر باشد، هزینه کمتر است، بهبود کیفیت خدمات و صرفه‌جویی در قیمت با روش مدیریت کیفیت جامع قابل حصول است، چرا که یک استراتژی مؤثر را برای سلامت دائمی سازمان، در زمان محدودیت منافع فراهم می‌آورد (رجب‌بیگی، ۱۳۷۳: ۷۸).

این نظریه در اصل بوسیله ادواردز دمینگ آمریکایی توسعه یافت و نگرش او به طو مشتاقانه در ژاپن بعد از جنگ جهانی دوم پیاده شده است تا کشور خودش. وقتی که محصولات ژاپنی مانند کالاهای الکترونیکی و اتومبیل در تولید و فروش بر محصولات آمریکایی سبقت گرفتند، مؤسسات انتفاعی آمریکا تا حدی با تقلید از فنون ژاپنی، مانند مدیریت کیفیت جامع، شروع به تأکید مجدد بر کیفیت نمودند. (ایران نژاد پاریزی، ۱۳۷۲: ۲۱).

۲-۲. مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی

نظریه‌پردازان اصول متعددی برای پیاده‌سازی مدیریت کیفیت جامع ارائه داده‌اند. برخی صرفاً بر تجارت و تولید در بخش خصوصی تمرکز کرده و اصول ذیل را بیان کرده‌اند: ۱. مشتری اولین و مهمترین کسی است که درباره کیفیت نهایی محصولات و خدمات اظهارنظر می‌کند، ۲) کیفیت باید از اول شروع به ساخت محصول در فرآیند تولید مدنظر باشد بجای اینکه در پایان کار به صورت یکی از اقلام به آن اضافه شود، ۳) خودداری از تنوع در تولید، رمز کیفیت بالای محصول است، ۴) کیفیت از فعالیت گروهی افراد در داخل سازمان نتیجه می‌شود و به تلاش‌های فردی ارتباط ندارد، ۵) کیفیت به بهبود مستمر داده‌ها و فرآیندها نیاز دارد و یک خصیصه ثابت نیست و ۶) بهبود کیفیت مستلزم مشارکت همه

۱. Rhodes

کارکنان است. کیفیت تعهد کامل سازمانی را الزام آور می سازد (همان: ۲۵-۲۳).

برخی دیگر اصولی را بیان کرده اند که تا حدی قابل تسری به بخش عمومی نیز هست. از جمله؛ (۱) اصول درونی؛ مانند اخلاق، صداقت و اعتماد. این اصول در واقع بی آلاشی، مطلوبیت و بی ربایی را تقویت می کند و سروکار داشتن با هر شخصی را مجاز می شمارد. این کلیدی برای رسیدن به پتانسیل نهایی مدیریت کیفیت جامع است. هر یک از عناصر مزبور موضع گیری متفاوتی درباره مفهوم مدیریت کیفیت جامع دارد. اخلاق انضباطی است که با خوبی و بدی در هر موقعیت و شرایطی مرتبط است. صداقت به درستکاری، روحیات، ارزش ها، مطلوبیت ها، متکی بودن به واقعیت ها و بی ربایی دلالت می کند و اعتماد، محصول تعامل صداقت و اخلاق است. بدون اعتماد، چارچوب مدیریت کیفیت جامع قابل تصور نیست (نایانتار، ۱۳۸۴: ۶۰).

(۲) آموزش مهارت های بین فردی، توانایی عملکرد در درون سازمانی، حل مسأله، تصمیم گیری، تحلیل و پیشرفت شغل و مهارت های فردی برای بالا بردن کارایی کارکنان از اهمیت اساسی برخوردار است.

(۳) کار گروهی؛ جهت یافتن بهترین راه حل ها در حداقل زمان ممکن برای مشکلات کار گروهی است و گروه ها پیشرفت های پایدارتری را در مورد فرایندها و مجموعه عملیات و فعالیت ها فراهم می کند و برای یافتن راه حل ها می تواند از سایر کارکنان کمک گرفته و اجرا کند، (۴) رهبری؛ عنصر کلیدی در مدیریت کیفیت جامع است که قوانین راهبردی را ترسیم می کند که توسط تمامی افراد درک شود، ارزش ها را القاء کند که زیردستان را هدایت و راهنمایی نماید، (۵) ارتباط؛ به عنوان حلقه حیاتی بین تمامی عناصر تشکیل دهنده مدیریت کیفیت جامع عمل می کند. ارتباط به معنی درک و برداشت مشترک عقاید بین فرستنده و گیرنده است. لازمه موفقیت مدیریت کیفیت جامع کلیه افراد سازمان عرضه کنندگان و ارباب رجوع/مشتری ها است و (۶) تقدیر کردن؛ وقتی کارکنان مورد تقدیر قرار گیرند، این کار می تواند باعث تغییرات عمده در اعتماد به نفس، بهره وری، کیفیت و میزان تلاش بکار رفته برای انجام وظیفه محوله باشد (نایانتار، ۱۳۸۴: ۶۳-۶۱).

گرچه اصولی که در ابتدا ذکر شد را به همان شکل اولیه و سنتی آن قابل تطبیق با بخش دولتی نیست. چرا که اولاً مدیریت کیفیت جامع در اصل برای فرایندهای تولیدی شکل گرفته و کاربرد آن در دولت که خدمت دهنده است مشکلاتی را دربردارد. بدین خاطر که خدمات دولتی به طور همزمان تولید می شوند و مورد استفاده قرار می گیرند و از این جهت با فرآیند تولید که در آن میان تولید و مصرف

فاصله‌ای هست تفاوت دارد (الوانی، ۱۳۸۰: ۵-۶). ثالثاً جلب رضایت ارباب رجوع در خدمات دولتی که معمولاً با هم یکسان نیستند، با تولیدات بخش خصوصی متفاوت است. در بخش دولتی دریافت‌کننده خدمت، آن را نه تنها بر اساس نتایج حاصله، بلکه بر پایه نحوه برخورد، رفتار و ظواهر ارائه‌دهنده ارزیابی می‌کند. اگر مأمور دولت خدمت مؤثری بکند، اما با ترشروی و بدخلقی، این شیوه رفتار مسلماً موجب رضایت مراجعه‌کننده نخواهد شد (Farquhar, 1993). ثالثاً؛ سنجش کیفیت خدمات به دلیل تعدد خدمات دولتی، بسیار پیچیده‌تر از سنجش کیفیت کالاست. چهارم، در بخش دولتی تعیین اینکه مشتری چه کسی است تاکنون کار چندانی صورت نگرفته است، چرا که مشتریان متعدد دارد که هر کدام از طبقات و گروه‌های مختلف مردم انتظارات متفاوت از این بخش‌ها دارند. پنجم مسئله کیفیت در بخش دولتی رابطه با قیمت ندارد و عموم مردم تمایل دارند که خدمات را با کیفیت بالا دریافت کنند و در عین حال کمترین میزان مالیات از آنان گرفته شود، در حالیکه در بخش خصوصی کالای با کیفیت بالا، قیمت بالاتری دارد (الوانی، ۱۳۸۰: ۶). هفتم نظرسنجی از شهروندان در بخش دولتی مشکل است، چرا که نظر شهروندان در مورد خدمات دولتی بیشتر متوجه نتایج عینی و زودرس آنهاست و به نتایج آتی و درازمدت خدمات توجهی ندارند. به علاوه، دیدگاه شهروندان تحت تاثیر تبلیغات سیاسی و ایدئولوژی حاکم تغییر می‌کند و نمی‌توان به عنوان تنها منبع موثق اطلاعات به این نوع دیدگاه‌ها تکیه کرد (Skelcher, 1992). گرچه بسیاری از اصولی که برای مدیریت کیفیت در بخش خصوصی ذکر شده نه تنها در بخش دولتی کارساز نیست و بلکه بکارگیری آن در بخش دولتی آسیب‌زننده است. اما نمی‌توان از الگوی مدیریت کیفیت جامع بخش دولتی غافل ماند. برخی ویژگی‌هایی مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی از منظر نظریه‌پردازان به شرح ذیل است. ۱) خدمت‌مداری؛ ضمن آنکه هدف در بخش دولتی برخلاف بخش خصوصی هدف عمدتاً ارائه خدمات است، دستگاه‌های دولتی باید خدمت‌مدار باشند، روش‌های سنجش خدمات نیز باید جایگزین روش‌های سنجش کالا و فرآورده‌های بخش خصوصی و تولیدی شود (الوانی، ۱۳۸۰: ۸). برای سنجش خدمات پنج بُعد قائل شده‌اند؛ الف) امکانات و تسهیلات ملموس و عینی سازمان مانند تجهیزات، وسایل ارتباطی و نیروی انسانی موجود در آن، ب) توانمندسازی دستگاه‌ها در اجرای خدمات صحیح و مطلوب، ج) پاسخگویی و حساسیت دستگاه‌های دولتی نسبت به انتظارات مشتریان، د) دانش و ادب و نحوه برخورد کارکنان دستگاه دولتی با ارباب رجوع و توانایی آنان در ایجاد فضای اطمینان و اعتماد با ارباب رجوع، ذ) توجه و حرمت نهادن به مشتریان (Parasurman, 1988: به نقل از الوانی، ۱۳۸۰: ۹)



۲) دریافت بازخورد از شهروندان؛ سازمان‌های دولتی باید از انتظارات و توقعات مردم آگاه باشند و در مقابل آنها واکنش مناسب نشان دهند. ارباب رجوع نیز از نتایج مستقیم و غیرمستقیم مؤسسات و سازمان‌های دولتی بهره‌مند شوند. دستگاه‌های اجرایی باید سازوکار لازم را دریافت و برای بهبود فعالیت خود از این اطلاعات بهره‌گیرند؛ ۳) ارزیابی عملکردها و فعالیت‌ها؛ اعمال تصدی دولت که همانند فعالیت‌های بخش خصوصی هستند را با معیارهای مدیریت کیفیت جامع می‌توان ارزیابی نمود و اعمال حاکمیت که جنبه کیفی و عینی دارند را با معیارهای رضایت شهروندان و شاخص‌های مصلحت عامه می‌سنجند؛ ۴) ارزیابی دستگاه‌های دولتی؛ دستگاه‌های دولتی باید از نظر درون‌دادها، فرآیند و برون‌دادها ارزیابی شوند و مقوله کیفیت خدمات از جمیع جهات مورد توجه قرار گیرد؛ ۵) مشارکت کارکنان و توانمندسازی آنان و ۶) بهبود و بهسازی مستمر؛ می‌بایست برای مدیران دستگاه‌های دولتی این امر به عنوان اعتقاد مطرح شود که امروز دستگاه اجرایی باید بهتر از دیروز آن باشد (الوانی، ۱۳۸۰: ۸-۹).

گرچه این اصول صرفاً اصول کلی و مرسوم در مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی هستند، ولی این به معنای همه اصول حاکم بر مدیریت کیفیت جامع نیست، بلکه رهبران و مدیران جامعه باید بکوشند تا راه‌کارها و راه‌حل‌های متناسب با بخش دولتی و ماهیت خدماتی که ارائه می‌دهند ارائه دهند و در جهت هر چه بهتر بهسازی، بهینه شدن و ارتقای کیفیت که ویژگی‌های اساسی مدیریت کیفیت جامع است بکوشد. برای یافتن اصول و ویژگی‌های مدیریت کیفیت جامع، بخصوص از منظر اسلام می‌توان نهج‌البلاغه را ملاک قرار داد.

۳. اصول مدیریت کیفیت مستخرج از نهج‌البلاغه و جایگاه آن در نظام اداری ایران

همانطور که پیشتر گفته شد، برای یافتن مصادیق اصول مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی در اسلام می‌باید به دنبال منبع و مرجعی برای شناسایی آن‌ها بود. به تحقیق در نظام حکومتی امام علی (علیه السلام) بسیاری از این اصول که در سه دسته اصول کلان، اصول کیفی انتصاب کارکنان و اصول کیفی نظارت بر کارکنان تقسیم شده، قابل شناسایی است.

۳-۱. اصول کلان؛

۳-۱-۱. برنامه‌ریزی استراتژیک در سطح کلان و سطوح پایین‌تر

بر پایه اندیشه‌ها و رفتار علی (علیه السلام) در اجرای حکومت می‌باید برنامه‌های استراتژیک و کلان داشت.



ایشان هر چند بسیاری از ایده‌های حکومت الهی را در کوتاه مدت می‌نگریستند و بر اجرای حقوق مردم و حدود الهی پافشاری می‌ورزیدند ولی چون محور همه برنامه‌ها رویکردی حق‌گرایانه داشت و همه ارزش‌های انسانی را در نظر می‌گرفت، شیوه حکمرانی ایشان در همه عصرها قابلیت اجرا را دارد. در حکومت مطلوب از منظر علی (علیه السلام)، همیشه انسان باید به عقلانیت و تحلیل منطقی مبانی علمی و استدلالی برنامه‌ها پایبند باشد که در صورت تحقق این امر، پیامدهای این نگرش، بلند مدت می‌شود و هر چند در بازه زمانی کوتاه حکومت، موجبات نگرانی مخالفان و سرمایه‌داران تمامیت‌خواه را فراهم می‌آورد ولی سرانجام قلوب مردم را تسخیر می‌کند. نظام اداری کشور باید همواره نگاهی بلندمدت و کلان و بدور از گرایش‌های منفعت‌مدار و شخصی باشد (پورعزت، ۱۳۸۷: ۲۲). امروزه دیدگاه‌های مدیریت و حکومت بیشتر بر مبنای سود و بهره مادی استوار است ولی از منظر حکومت اسلامی که به بشریت به عنوان هدف اصلی و سعادت دنیوی و اخروی او نظر دارد، نگاه ابزاری از علم و بازاری به انسان ندارد. «برخورد ابزاری با علم، متأثر از منطلق عقلی جدید است که بر اساس آن، پدیده‌ها صرفاً از حیث مرتبه‌بخشی و فایده عملی مورد ارزیابی قرار می‌گیرند (ن.ک: الوانی، ۱۳۷۴: ۳۷۵). همان‌گونه که امام (علیه السلام) به برنامه‌های اصلاح جامعه و نگرش مردم به زندگی اهتمام می‌ورزید، به اصول بنیادین و استراتژیک سیاست‌های اقتصادی هم توجه ویژه داشت که می‌توان به این موارد اشاره کرد: «ترویج فرهنگ کار، توسعه کشاورزی، توسعه صنعت، توسعه تجارت، نظارت مستقیم بر بازار، اخذ منصفانه مالیات، عدم تأخیر در توزیع اموال عمومی، لزوم بهره‌وری همسان مردم از اموال عمومی، عدم امتیاز دادن به نزدیکان، صرفه‌جویی در اموال عمومی» (ن.ک: محمدی ری شهری، ج ۳: ۴۰۹-۴۱۳).

نامه به زیاد در این زمینه گواه خوبی است که همواره باید نگاهی بلند مدت در اداره اموال فردی و عمومی داشت در قسمتی از آن آمده است:

«وَأَذْكُرُ فِي الْيَوْمِ عَدَاً، وَأَمْسِكُ مِنَ الْمَالِ بِقَدْرِ ضَرُورَتِكَ، وَقَدِّمِ الْفَضْلَ لِيَوْمِ حَاجَتِكَ» (نامه/ ۲۱).

سیاستمداران و مقامات امروزی نیز به این نتیجه رسیده‌اند که بدون داشتن برنامه استراتژیک نمی‌توان نظام را پیش برد. به طور معمول در کشورها این برنامه‌ریزی‌ها با سه هدف بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت طراحی می‌شوند و به آن برنامه‌ریزی و یا مدیریت استراتژیک گویند و در سطح کلان بر پایه تدوین چشم‌انداز، تعیین استراتژی‌ها، ارزیابی و کنترل آن است. در ایران نیز این برنامه‌ریزی‌ها وجود دارد و از اسناد بلند مدت مانند سند چشم‌انداز بیست‌ساله برای افق ۱۴۰۴ (۱۳۸۳)، تا اسنادی که در بخش‌های مختلف از جمله آموزش، بهداشت، راه‌آهن و غیره تصویب شده و اسناد کوتاه‌مدتی چون

قوانین برنامه توسعه که همگی نشان از برنامه‌ریزی استراتژیک در کشور است.

۳-۱-۲. پیگیری و نظارت بر انجام صحیح امور

قطعاً کیفیت امور و خدمات عمومی کشور زمانی بهبود خواهد یافت که بر نظارت و پیگیری برنامه‌های مصوب اهتمام ویژه‌ای شود. روشن است که اجرای این برنامه‌ها با نظارت دقیق بر کارگزاران و کارمندان به دست می‌آید: « سپس رفتار کارگزاران را بررسی کن، و ناظرانی راستگو، و وفا پیشه بر آنان بگمار، که مراقبت و بازرسی پنهانی تو از کار آنان، سبب امانت داری، و مهربانی با رعیت خواهد بود. و از همکاران نزدیکت سخت مراقبت کن...» (نامه ۵۳/۵) و یا از یکی از کارگزاران می‌خواهند که صورت حساب اموالش را بفرستد (نامه ۴۰/۴).

در ایران نهادهای نظارتی بصورت عام و تخصصی در بخش‌های مختلف وجود دارد. از جمله دیوان محاسبات کل کشور (نظارت بر امور مالی دستگاه‌های اجرایی)، سازمان بازرسی کل کشور (نظارت بر حسن اجرای قوانین در دستگاه‌های اجرایی)، دیوان عالی کشور (نظارت بر حسن اجرای قوانین در دادگاه‌ها)، دادگاه‌ها (رسیدگی به امور مردم و جرائم مأمورین دولتی) و غیره. در این خصوص اعمال دستگاه‌های اجرایی و مأمورین آنها تحت قلمرو قوانین نظارتی قرار دارد^۱ با وجود این، متأسفانه در ایران در این زمینه آنچنان که شایسته است موفق نبوده‌ایم. یکی از دلایل آن عدم اجرای دقیق قوانین نظارتی است، با وجود این، خیلی از راه‌کارهای اسلامی نیز وجود دارد که در ایران هنوز اجرایی نشده است. بعنوان مثال می‌توان نهاد محتسب را نام برد، که در برخی کشورهای اسلامی مانند پاکستان پیش‌بینی شده است، در کشورهای غربی نیز مشابه آن تحت عنوان «آمبودزمان» فعالیت می‌کند. آمبودزمان یک مقام رسمی گماشته شده است که برای دریافت، بررسی و گزارش شکایات خصوصی شهروندان در مورد دولت موظف شده است (میکلسون، ۱۳۴۸: ص ۷۴). این نهاد گرچه برای اولین بار در سال ۱۸۰۹ در قانون اساسی سوئد مطرح شد، اما بیش از هزار سال پیش تحت عنوان محتسب در اسلام پیش‌بینی و اجرایی می‌شده که امروزه به فراموشی سپرده شده است. همچنین سازماندهی نهاد امر به معروف و نهی از منکر در سطح دولت و ادارات نیز می‌تواند کمک شایانی به امر مبارزه با فساد اداری و در نتیجه ارتقای کیفیت خدمات دولتی بکند.

۱. مانند قانون برگزاری مناقصات (مصوب ۱۳۸۳)، قانون منع مداخله کارکنان دولت در معاملات دولتی (۱۳۳۷)، قانون منع اخذ پورسانت در معاملات دولتی (۱۳۷۲)، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل (۱۳۷۳)، قانون ممنوعیت بکارگیری بازنشستگان (۱۳۹۶) و امثال آن.

۳-۱-۳. استمرار اصلاحات

امام علی (علیه السلام) از منظرهای متفاوتی به اصلاح امور می‌نگریستند، از جمله: الف) اصلاح امور سیاسی؛ شرط تحقق اصلاحات اقتصادی و اجتماعی را در اصلاح امور سیاسی می‌دانستند و در این باره می‌فرمایند؛

«خدایا تو می‌دانی که جنگ و درگیری ما برای به دست آوردن قدرت و حکومت و دنیا و ثروت نبود، بلکه می‌خواستیم نشانه‌های حق و دین تو را به جایگاه خویش بازگردانیم، و در سرزمین‌های تو اصلاح را ظاهر کنیم، تا بندگان ستم‌دیده‌ات در امن و امان زندگی کنند، و قوانین و مقررات فراموش شده تو بار دیگر اجرا گردد» (خطبه/۱۳۱).

ب) اصلاح امور سیاسی و والیان در گرو اصلاح مردم است: رعیت اصلاح نمی‌شود جز آن که زمامداران اصلاح کردند و زمامداران اصلاح نمی‌شوند جز با درستکاری رعیت (خطبه/۲۱۶).

ج) برای توزیع درست و مناسب خدمات و برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت و بلندمدت، نخست باید جایگاه و اهمیت طبقات جامعه را به درستی شناخت، زیرا همه آنها به هم وابسته‌اند و اصلاح هر یک در گرو اصلاح دیگری است و همه به هم نیاز دارند. بنابراین باید اصلاح امور آنها را باید با نظر به دیگر طبقات و ارگان‌ها بررسی و تصمیم‌گیری کرد.

« ای مالک بدان مردم از گروه‌های گوناگونی می‌باشند که اصلاح هر يك جز با دیگری

امکان ندارد، و هیچ يك از گروه‌ها از گروه دیگر بی‌نیاز نیست..» (نامه/۵۳).

در ساختار اداری ایران، بخصوص در قانون مدیریت خدمات کشوری نیز به این مهم توجه شده است. این اصلاحات در سه سطح پیش‌بینی شده است؛

الف) در سطح کلان؛ تأسیس شورای عالی اداری که «به منظور ایجاد تحول در نظام اداری کشور در همه ابعاد، نقش و اندازه دولت، ساختار تشکیلاتی و نظام‌های استخدامی، مدیریت منابع انسانی، روش‌های انجام کار و فناوری اداری و ارتقاء و حفظ کرامت مردم و نیل به نظام اداری و مدیریتی کارا، بهره‌ور و ارزش‌افزا، پاسخگو، شفاف، عاری از فساد و تبعیض، اثربخش، نتیجه‌گرا و مردم‌سالار...» (ماده ۱۱۴ قانون مدیریت خدمات کشوری) تأسیس می‌شود. به‌علاوه برابر ماده ۵۸ قانون مدیریت خدمات کشوری سازمان امور اداری و استخدامی را مکلف کرده تا نظام آموزش کارمندان را برای این منظور طراحی نماید که در اصل آموزش کارکنان توضیح داده شده است.

ب) در سطح دستگاه اجرایی؛ همچنین می‌توان به تکلیف دستگاه‌های اجرایی به اصلاح و بازبینی

فرآیندهای مورد عمل و روش‌های انجام کار خود، با هدف افزایش بهره‌وری نیروی انسانی و کارآمدی فعالیت‌ها نظیر سرعت، دقت، هزینه، کیفیت، سلامت و صحت امور و تأمین رضایت و کرامت مردم اشاره کرد (ماده ۳۶).

ج) در سطح کارکنان؛ همچنین ماده ۶۲ قانون مزبور مقرر می‌دارد؛ «کارمندان موظفند همواره نسبت به توانمندسازی و افزایش مهارت‌ها و توانایی‌های شغلی خود اقدام نمایند. دستگاه‌های اجرایی شیوه‌ها و الگوهای لازم برای افزایش توان و توان‌سنجی مداوم کارمندان خود را که توسط سازمان تهیه و ابلاغ می‌شود به مورد اجرا خواهند گذاشت».

۳-۲. اصول کیفی انتصاب کارکنان

گرچه اصول حاکم بر انتصاب کارکنان از منظر حضرت علی (علیه السلام) متعدد است، اما برخی از این اصول در ارتباط با کیفیت ارائه خدمات است. از جمله عقل و خرد و درایت، علم و عدالت، توانایی و صلاحیت تخصصی، مردم‌داری، در معرض رؤیت مردم بودن و صراحت و صداقت و مطیع‌بودن از مهم‌ترین شاخصه‌های گزینش افراد در انتصابات است که می‌تواند کیفیت ارائه خدمات را تحت تأثیر قرار دهد.

۳-۲-۱. انتصاب کارکنان بر اساس اصولی چون عدالت، انصاف، برابری، شایستگی و غیره تفاوت در سطوح قدرت و مکنت، طبقه اجتماعی، نژاد و نظایر آن به هیچ‌وجه نمی‌تواند دست‌مایه برتری‌جویی عده‌ای بر عده دیگر باشد و حقوق برابر افراد جامعه را خدشه‌دار سازد. بنابراین، در نامه ۵۳ به ویژگی‌هایی چون امتحان و آزمایش کارکنان، مشورت در انتصاب آنان، توجه به تجربه، حیاء، سابقه، امانت‌داری و اخلاق‌مداری و در نامه ۷۱ به مواردی چون آزمندی و پاکدستی و مخالفت با هوای نفسانی و خیانت در اموال عمومی اشاره شده است.

چنانکه خیانت یکی از کارگزاران در اموال عمومی موجب سرزنش شدید وی شد و امام (علیه السلام)

وی را لایق پاسداری از مرزهای کشور نمی‌دانستند» (نامه ۷۱).

امروزه در نظام حقوقی کشورها در زمینه ورود به خدمت اصولی حاکم است. در ایران ماده ۴۱ قانون مدیریت خدمات کشوری اصول حاکم بر ورود به خدمت را بیان کرده که رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها از اصول مزبور است. همچنین ماده ۵۳ قانون مدیریت انتصاب و ارتقاء شغلی کارمندان را تابع رعایت شرایط تحصیلی و تجربی لازم و پس از احراز شایستگی و عملکرد موفق در مشاغل قبلی آنان تلقی کرده است.

همچنین در این باب ماده ۵۴ دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده تا اولاً؛ در انتخاب و انتصاب افراد

به پست‌های مدیریت حرفه‌ای شرایط تخصصی لازم را تعیین نموده تا افراد از مسیر شغلی به مراتب بالاتر ارتقاء یابند. دوماً؛ عزل و نصب متصدیان پست‌های مدیریت حرفه‌ای از افراد شایسته (با رعایت تخصص و تجربه شاغل نسبت به شغل بدون رعایت سلسله مراتب مدیریتی) خارج از دستگاه استفاده نماید.

۳-۲-۲. صداقت، امانت، تقوی و اعتماد

یکی از مهم‌ترین شالوده‌های زندگی سیاسی اجتماعی علی (علیه السلام) راستگویی در گفتار و کردار است. در این باره می‌فرماید:

« از دروغ برکنار باشید که با ایمان فاصله دارد. راستگو در راه نجات و بزرگواری است اما دروغگو بر لب پرتگاه هلاکت و خواری است» (خطبه/ ۸۶). در نامه ۳۱ خطاب به فرزندشان می‌فرمایند: « شغل همراه با پاکدامنی، بهتر از ثروت فراوانی است که با گناهان به‌دست آید». در نامه ۵۳ نیز می‌فرماید:

« تا می‌توانی با پرهیزگاران و راستگویان پیبوند».

توجه به مسائلی چون عدالت و تقوی از شرایط درونی مقامات در اسلام است که در خصوص رهبر و رئیس جمهور به عنوان بالاترین مقامات سیاسی در قانون اساسی تصریح شده است که فراتر از شرایطی بیرونی است که در کشورهای غربی در خصوص مقامات توجه شده است (اصول ۵ و ۱۰۹ قانون اساسی) اما در خصوص سایر کارکنان این مهم مورد توجه قرار نگرفته بلکه صرفاً اعتقاد و التزام به اسلام را به عنوان شرایط درونی بیان کرده است (ماده ۴۲ قانون مدیریت).

۳-۲-۳. توجه به تخصص

در واقع هر چه پست‌ها مهم‌تر و کلیدی‌تر باشد، صاحب‌منصبان باید از تجربه و تخصص بیشتری برخوردار باشند و در این موقعیت‌ها انسان آزموده می‌شود.

« أُولَآئِكَ مَصَامِينُ الرِّجَالِ » (حکمت/ ۴۴۱)

پست‌های مهم میدان مسابقه و آزمایش مردان است.

امروزه بدلیل گستردگی و پیچیده‌تر بودن توجه به تخصص و تجربه از اهمیت بیشتری برخوردار است. برابر تبصره ۲ ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری استخدام افراد در دستگاه‌های اجرایی در مشاغل تخصصی و کارشناسی و بالاتر منوط به احراز توانایی آنها در مهارت‌های پایه و عمومی و فناوری اطلاعات می‌باشد. همچنین تشخیص تخصص و توانایی افراد از طریق امتحان عمومی که به طور

عمومی نشر آگهی می‌گردد و نیز امتحان و یا مسابقه تخصصی امکان‌پذیر است (ماده ۴۴ قانون مزبور).

۳-۳. اصول کیفی کارکنان پس از انتصاب

۱-۳-۳. ارزیابی کیفی عملکرد کارکنان؛

امام علیه السلام در برابر رفتارهای ناروای کارگزاران و کارمندان با قاطعیت برخورد می‌کردند و بر این باور بودند که حکومت و وظیفه دارد به صورت مستمر، کارکنان خود را با روش‌های نیکو ارزیابی کند چرا که غفلت کارگزاران به حساب والی و حاکم گذارده می‌شود (نامه ۵۳). در نامه‌ای به کعب بن مالک می‌نویسند: «بر حوزه خدمت خود کسی را جانشین قرار ده و با گروهی از کسان خود بیرون رو تا به شهرستان سواد بگذری و در میان دجله و عذیب از کارمندان من پرسش کنی و در روش ایشان بنگری. سپس به بهقبادات بازگرد و همراهی با آنها را بر عهده‌گیر و فرمان خدا را در آن چه از این سرزمین‌ها بر عهده تو نهاده به کار بر و بدان که هر کار پسر آدم علیه السلام به حساب او می‌آید و بدان پاداش داده می‌شود پس نیکی کن خدا با ما و با تو نیکی کند و از آن چه انجام دادی به راستی مرا آگاه ساز» (یعقوبی، ج ۲: ۲۰۴).

و یا در نامه ۲۰ می‌فرمایند:

«همانا من، براستی به خدا سوگند می‌خورم، اگر به من گزارش کنند که در اموال عمومی خیانت کردی، کم یا زیاد، چنان بر تو سخت گیرم که کم‌بهره شده، و در هزینه عیال، درمانده و خوار و سرگردان شوی».

از طرف دیگر، هر کس به قدر توان خود وظیفه‌ای دارد و باید به همان مقدار بکوشد و بر نادانان آسان‌گیر زیرا بر افرادی که نسبت به موضوعی جاهل هستند تخفیف لازم است (خطبه ۱۴۹).

بنابراین در کنار قاطعیت در برخورد با متخلفان باید به عدم آگاهی و جهل توجه شود و نسبت به آن انعطاف باید داشت.

امروزه قانونگذار، ارزیابی عملکرد کارکنان را هم در میزان حقوق و مزایای آنان (چنانکه بر اساس ماده ۶۴ قانون مدیریت خدمات کشوری نظام پرداخت کارمندان دستگاه‌ها نه بر پایه گروه‌بندی مشاغل بلکه بر اساس ارزشیابی عوامل و ویژگی‌های مربوط به شغل (نظیر اهمیت و پیچیدگی وظایف و مسئولیت‌ها، سطح تخصص و مهارت‌های مورد نیاز (ماده ۶۵) و شاغل (مانند تخصیلات، دوره‌های آموزشی، و مهارت، سال‌های خدمت و تجربه ماده ۶۶) تعیین می‌شود و هم در رتبه وی تأثیرگذار کرده

است (تبصره ۱ ماده ۶۵). شاغلان مربوط در بدو استخدام در رتبه مقدماتی قرار می‌گیرند و بر اساس عواملی نظیر ابتکار و خلاقیت، میزان افزایش مهارت‌ها، انجام خدمات برجسته، طی دوره‌های آموزشی و جلب رضایت ارباب رجوع ارزیابی و حسب امتیازات مکتسبه و طی مدت حداقل مدت تجربه مربوط به سطوح پایه، ارشد، خبره و عالی ارتقاء می‌یابند (عباسی، ۱۳۸۹: ۲۳۸).

۳-۳-۲. آموزش مستمر کارکنان و کسب مهارت

اصلاحات آموزشی علی‌الیه همواره بر عقل و آگاهی دادن به جامعه استوار بود. به تعبیر امام (علیه السلام) هیچ مالی از خرد سودمندتر نیست (حکمت/۱۱۳) و هیچ خردی چون تدبیر نیست و هیچ دانشی چون تفکر نیست و باید علم‌آموزی مطابق با فطرت و توانایی‌های فطری انسان باشد و از علم بیهوده پرهیز کرد و در این راه فرقی بین مردم و کارکنان نیست. در نامه ۳۱ می‌فرماید: «آنکه بیندیشد بیناست» و یا در حکمت ۵۴ غنی را کسی معرفی می‌کنند که می‌اندیشد و درویش کسی است که نادان است. با این عبارات روشن می‌شود که حضرت (علیه السلام) به دلیل احساس مسئولیت نسبت به تربیت و اخلاق مردم همواره می‌کوشید که حس نیازمندی به فهم و دانایی بیشتر در مردم ایجاد شود تا از خودمحوری و خودرأیی پرهیز کنند و برای فراهم کردن زندگی بهتر و ارتقای فرهنگ جامعه تلاش کنند. در همین زمینه وظیفه خود را به عنوان حاکم اسلامی آموزش مردم و جلوگیری از شیوع جهل و نادانی می‌دانستند:

«حق شما بر من، آن که شما را آموزش دهم تا بی‌سواد و نادان نباشید و شما را تربیت

کنم تا {راه و رسم زندگی بهتر} را بدانید (خطبه / ۳۴).

دگرگونی‌های پرشتابی که سده اخیر در جوامع پیشرفته روی داده است، فشار روانی روزافزونی را بر سازمان‌ها وارد آورده تا ارائه خدمات خودشان، چگونگی تولید آنها را، نوع مشاغل مورد نیاز و نوع مهارت‌های لازم برای انجام این مشاغل را با وضعیت موجود وفق دهند، لازمه چنین کاری ارائه آموزش‌های مرتبط با شغل به کارکنان است. آموزش نمی‌تواند تک‌بعدی بوده و صرفاً کارکنان را دربرگیرد، بلکه آموزش مردم نیز در این زمینه کمک شایانی به ارتقای کیفیت ارائه خدمات خواهد کرد که می‌توان در دو دسته زیر به آن اشاره کرد:

الف) آموزش کارکنان؛ فصل نهم قانون مدیریت خدمات کشوری به توانمندسازی کارمندان اختصاص یافته است. در ماده ۵۸ قانون مزبور سازمان موظف شده به منظور ارتقای سطح کارایی و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی، نظام آموزش کارمندان دستگاه‌های اجرایی را به گونه‌ای طراحی نمایند که همراه با متناسب ساختن دانش، مهارت و نگرش کارمندان با شغل موردنظر، انگیزه‌های لازم را جهت

مشارکت مستمر کارمندان در فرآیند آموزش تأمین نماید به نحوی که رابطه‌ای بین ارتقاء کارمندان و مدیران و آموزش برقرار گردد. بعلاوه قانون مزبور خود کارمندان را نیز مکلف کرده همواره نسبت به توانمندسازی و افزایش مهارت‌ها و توانایی‌های شغلی خود اقدام نمایند. ضمن اینکه طی دوره‌های آموزش در حقوق و مزایای کارکنان و ارتقاء آنان تأثیرگذار است. (ماده ۶۲)

ب) آموزش مردم؛ قانون مدیریت دستگاه‌های اجرایی را مکلف به آشنایی با حقوق و تکالیف‌شان در تعامل با دستگاه‌های اجرایی، بخصوص از طریق وسایل ارتباط جمعی و در اختیار قرار دادن اطلاعات لازم نموده است. (مواد ۲۶ و ۲۷)

۳-۳-۳. توجه به دوراندیشی و طمع نداشتن آنان

وظایف، پست‌ها و امکانات دولتی از نگاه علی (علیه السلام) امانت است و هیچ‌کس حق استفاده نابجا را نداشته و در مصرف امکانات دولتی باید بسیار حساس باشد و آنها را برای نسل‌های آینده هم با مدیریت درست پس انداز کند. « همانا پست فرمانداری برای تو وسیله آب و نان نبوده، بلکه امانتی در گردن تو است، باید از فرمانده و امام خود اطاعت کنی...» (نامه ۵). همگان وظیفه دارند برای نسل‌های آینده امکانات دولتی را مدیریت شده مصرف کنند تا شهروندان از منافع و درآمد آن منتفع شوند: « این اموال که می‌بینی نه مال من و نه از آن توست، غنیمتی گردآمده از مسلمانان است» (نامه ۲۳۱).

امروزه کارمند امین اموال عمومی و دولتی است و خیانت به آن جرم‌انگاری شده است و در قوانین جزایی و اداری به عنوان جرم و تخلف اختلاس به رسمیت شناخته شده و برای آن مجازات در نظر گرفته شده است. این مسئله چنان اهمیت پیدا کرد که قانونگذار قانون خاصی با عنوان قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری (مصوب ۱۳۶۴ مجلس) را تصویب و مجازات آن را افزایش داد. این عمل ضمن اینکه جرم است در قانون رسیدگی به تخلفات به عنوان تخلف شناخته شده است (ماده ۸).

۳-۳-۴. توجه به نهی از خلف وعده، زیاده‌خواهی، بردباری، خوش خلقی با مردم در رفتار

کارکنان، و بازداشتن از منت نهادن بر مردم

امام (علیه السلام) در نامه ۲۵ در شیوه درست اخذ مالیات فرمان می‌دهند که مأموران بدون اجازه مالک حق ورود به رمه گوسفندان را ندارند و حتی رفتار آنها نباید به گونه‌ای باشد که حیوانات بترسند و رم کنند و یا مالک هر چه انتخاب کرد باید به انتخاب او احترام گذاشت و هرگز نباید سخت‌گیری کنند. در نامه ۵۳ هم مالک اشتر را از خلف وعده و منت گذاشتن بر مردم به شدت باز می‌دارند: « مبادا هرگز با خدمت‌هایی

که انجام دادی بر مردم منت گذاری، یا آنچه را انجام داده‌ای بزرگ بشماری، یا مردم را وعده‌ای داده، سپس خلف وعده نمایی. منت نهادن، پاداش نیکوکاری را از بین می‌برد، و کاری را بزرگ شمردن، نور حق را خاموش گرداند، و خلاف وعده عمل کردن، خشم خدا و مردم را بر می‌انگیزاند». امروزه این موارد تحت عناوین عدم سوءاستفاده از مقام و موقعیت، ممنوعیت اخذ رشوه (ماده ۹۱)، جلب رضایت ارباب رجوع، رفتار برابر، مزد مساوی در قبال کار مساوی (ماده ۸۹) و امثال آن بیان شده است.

درخصوص نهی از خلف وعده نیز، با توجه به اینکه در آن زمان قانون مانند وضع کنونی نبوده دستورات و وعده‌ها مبنای عملکرد کارکنان تلقی می‌شده است. امروزه با توجه به اصل حاکمیت قانون، کارکنان مکلفند تمامی دستورات قانونی را انجام دهند و عدم انجام آن «نقض قوانین و مقررات مربوط» است که در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری تخلف محسوب می‌شود. سایر موارد در قالب جلب رضایت ارباب رجوع است که همانطور که در موارد سابق بررسی شد به عنوان ملاک ارزشیابی کارمند در ارتقاء وی مدنظر قرار می‌گیرد.

۳-۳-۵. خلاقیت، نوآوری و ابتکار

یکی از اصول حاکم بر نظام‌های مردم‌سالار، اصل حاکمیت قانون است. گرچه اصل بر این است که مقامات دستگاه‌های اجرایی نمی‌توانند هیچ کاری را انجام دهند مگر قانون اجازه دهد، اما با توجه به اینکه قوانین عام، کلی و مستمر هستند پیش‌بینی همه شرایط، بخصوص اوضاع و احوال متغیر از طریق قانون امکان‌پذیر نیست، لذا در کنار صلاحیت تکلیفی کارکنان، صلاحیت اختیاری نیز پیش‌بینی شده که مخصوص به موارد از پیش تعیین‌شده نیست، تصمیم‌گیری در این حیطه عمدتاً معطوف به تشخیص مصالح اداری و مقتضیات اداری، امور تخصصی و فنی با معیارهای غیر حقوقی است (واعظی و بردبار، ۱۳۹۴: ۳۸). درست است که برنامه‌های مصوب سازمانی باید طبق قوانین انجام شود ولی ممکن است در حین اجرای قانون، شرایطی به وجود آید که نیاز به خلاقیت و نوآوری باشد و مأمور اجرای قانون نیازمند نرمش و پرهیز از سخت‌گیری باشد.

« وَلَا تَقُولَنَّ إِنِّي مُؤَمَّرٌ أَمْرُ فَاطِعٌ .. » (نامه/ ۵۳)

به مردم نگو، به من فرمان دادند و من نیز فرمان می‌دهم، پس باید اطاعت شود، که این گونه خود بزرگ‌بینی دل را فاسد و دین را پژمرده و موجب زوال نعمت‌هاست. در نگرش علی (علیه السلام) همنشینی با دانشمندان و دانایان، کمک شایانی به پرورش و تثبیت تفکر خلاق

می‌کند و به زیبایی می‌فرمایند: « با دانشمندان، فراوان گفتگو کن، و با حکیمان فراوان بحث کن، که مایه آبادانی و اصلاح شهرها، و برقراری نظم و قانونی است که در گذشته نیز وجود داشت» (نامه/۵۳). نباید خودرأی بود و از اندیشه‌ها دیگران بهره نبرد. برخی از برنامه‌ها و سنت‌های گذشته خوب را باید گرفت چرا که ملت اسلام با آن پیوند خورده و با آن اصلاح می‌شوند (همان).

قانون مدیریت خدمات کشوری یکی از شرایط تبدیل از آزمایشی به رسمی را حصول اطمینان از لیاقت (علمی، اعتقادی و اخلاقی)، کاردانی، علاقه به کار، خلاقیت، نوآوری، روحیه خدمت به مردم و رعایت نظم و انضباط اداری دانسته (ماده ۴۶). همچنین این شرایط تا حدودی در تمدید قرارداد پیمانی کارکنان نیز مؤثر است (ماده ۲۸ و ۴۹ قانون مدیریت خدمات کشوری).

۳-۳-۶. خدمت‌مداری

دولت اسلامی می‌باید نیازمندان را همواره مورد حمایت همه‌جانبه قرار داده و نیازهای ضروری آن‌ها را فراهم آورد. بر همین اساس علی (علیه السلام) با همه درگیری‌های سیاسی و نظامی به این بخش اجتماعی خیلی توجه داشت و دست کم، کوفه را به جایی رساند که می‌فرمود: « اکنون در کوفه، همگان از زندگی بهره‌مند هستند و فرودست‌ترین آنها، نان و سرپناه دارد و از آب فرات، بهره می‌گیرد» (ابن حنبل، ۱۹۸۳، ج ۱: ۵۲۷؛ الطبری، ۲۰۰۰، ج ۲۴: ۵۸۵). امام (علیه السلام) تنگ‌دستی فردی نصرانی را که در روزگار توانگری، از توان او بهره گرفته‌اند و به هنگام پیری و ناتوانی، او را رها کرده‌اند، بر نمی‌تابد و به تأمین زندگانی او از بیت المال، فرمان می‌دهد (الطوسی، بی‌تا، ج ۶: ۲۹۳).

در قانون مدیریت خدمات کشوری علاوه بر اینکه یکی از ملاک‌های تبدیل کارمند آزمایشی به رسمی روحیه خدمت به مردم است. ماده ۲۵ قانون مزبور نیز به صراحت مقرر داشته: «مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرایی، خدمتگزاران مردم هستند و باید با رعایت موازین اخلاق اسلامی و اداری و طبق سوگندی که در بدو مرود اداء نمود و منشور اخلاقی و اداری که امضاء می‌نمایند وظایف خود را به نحو احسن در راه خدمت به مردم و با در نظر گرفتن حقوق و خواسته‌های قانونی آنها انجام دهد».

۳-۳-۷. ارتباط تنگاتنگ با مردم و اعتمادسازی و رفتار برابر

ارتباط با مردم باید مثل رابطه پدر و فرزندی از روی مهربانی باشد نه بسان روابط پادشاهان و رعیت. این نیکوکاری دولت‌ها است که مردم را هم به خیرخواهی تشویق می‌کند: « پس در کارهای آنان به گونه‌ای بیندیش که پدری مهربان در باره فرزندش می‌اندیشد» (نامه/۵۳). در خطبه ۲۱۶ از مردم می‌خواهند مثل پادشاهان با ایشان گفتگو نکنند و با سخنان زیبای خود ایشان را نستایند تا از عهده

وظائف خود به‌خوبی برآیند. امام (علیه السلام) در نامه ۲۷ در رفتار با مردم به فروتنی، نرم‌خویی، مهربانی، گشاده‌رویی و عدالت در نگاه و نیم‌نگاه‌ها اشاراتی ظریف دارند و یا در نامه ۴۶ به عدالت در اشارات چشمی و سلام کردن بر مردم بسیار سفارش می‌کنند. همچنین درباره در دسترس بودن صاحب منصبان دولتی می‌فرمایند: «هیچ‌گاه خود را فراوان از مردم پنهان مدار، که پنهان بودن رهبران، نمونه‌ای از تنگ‌خویی و کم‌اطلاعی در امور جامعه می‌باشد. نهان شدن از رعیت، زمامداران را از دانستن آنچه بر آنان پوشیده است باز می‌دارد، پس کار بزرگ، اندک، و کار اندک بزرگ جلوه می‌کند، زیبا زشت، و زشت زیبا می‌نماید، و باطل به لباس حق در آید. همانا زمامدار، آنچه را که مردم از او پوشیده دارند نمی‌داند، و حق را نیز نشانه‌ای نباشد تا با آن راست از دروغ شناخته شود» (نامه ۵۳).

علیرغم اهمیتی که این موضوع دارد نه در حیطه قوانین و نه سطح اجرایی چندان مورد توجه قرار نگرفته است. در سطح قوانین صرفاً منشور اخلاقی و اداری که ضمانت اجرایی آن نیز وجدان فرد است پیش‌بینی شده (ماده ۲۵ قانون مدیریت)، بدلیل خلاء قانونی که در این زمینه وجود دارد در برخی مواقع با مواردی مواجه هستیم که روزها زمان می‌برد تا ارباب رجوع بتواند با مدیر و یا مسئولی ملاقات نماید. اما در باب برخورد یکسان اصلی در قانون اساسی (اصول ۱۹ و ۲۰) وجود دارد که به اصل برابری در مقابل قانون به طور عام و برابری در مقابل خدمات عمومی به طور خاص مشهور است.

۳-۳-۸. نظارت و ارزیابی عملکرد کارکنان

نظارت بر عملکرد کارکنان در حین انجام وظایف محوله به آنها یکی از مهمترین دغدغه‌های علی (علیه السلام) بود. هدف از اجرای نظارت از دیدگاه امام (علیه السلام) رعایت امانت و مدارا در حق مردم است (نامه ۵۳). ایشان شخصاً بر امور امیران و کارگزاران نشان نظارت داشتند و همه هزینه‌های آنها را هم محاسبه می‌کردند. این موضوع مهم را از نامه ۴۰ می‌توان فهمید که در آن از خیانت کارگزارشان به شدت گلایه کرده و از وی می‌خواهند حساب دخل و خرج خود را بفرستند. همین نگاه امام (علیه السلام) را در نامه ۵۳ هم می‌بینیم که از مالک اشتر می‌خواهند که بر اوضاع بازار نظارت کرده تا مبادا کالایی احتکار شود و مردم مورد ظلم و ستم قرار گیرند و یا حتی از وی می‌خواهند که بخصوص بر اعوان و انصار خود بیشتر نظارت کند.

در واقع نظارت همه سطوح دولتی را در بر می‌گیرد و امام (علیه السلام) از مردم می‌خواهند که بر حاکم هم نظارت کنند تا از عدالت اندکی هم فاصله نگیرد (خطبه / ۲۱۶). اگر مدیری مورد مظان سوء استفاده قرار گرفت، وی باید از مردم عذرخواهی کند تا گمان‌های نادرست آنها را از خود دور کند (نامه ۵۳).

در نظام اداری ایران مسئولیت مدیران و سرپرستان بلافصل در نظارت و حفظ روابط سالم کارمندان در انجام وظایف محوله و پاسخگویی درباره عملکرد آنان در ماده ۹۲ قانون مدیریت خدمات کشوری بیان شده است.

۳-۳-۹. تقدیر و پاداش

علی علیه السلام به خوبی بر نقش تقدیر و پاداش کارکنان اهمیت می‌دادند و می‌فرمایند:

« ای مالک هر کس کاری انجام داد و رنجی را متحمل شد آن را در نظر گیر و کار و رنج کسی را به غیر او نسبت مده و همان مقدار که زحمت کشیده قدر بدان... خادمی که در ازای خدمت خود مزد و پاداش نبیند دلسرد و بی قید گردد و خائنی که جزای خیانت خود را به حد کافی نیابد کردار زشت خود را با جرأت بیشتری تکرار کند. هرگاه مردی عالی مقام کار کوچکی انجام داد و رنج کمی پذیرا شد بلندی مقام وی باعث نشود که کار کوچک او را جلوه دهی و اگر مرد گمنامی کار بزرگ و ارزنده‌ای انجام داد گمنامی او سبب کوچک شمردن کار او نگردد... (نامه / ۵۳).

در همین نامه می‌فرمایند:

«هرگز نیکوکار و بدکار در نظرت یکسان نباشند، زیرا نیکوکاران در نیکوکاری بی رغبت، و بدکاران در بد کاری تشویق می‌گردند، پس هر کدام از آنان را بر اساس کردارشان پاداش ده» (نامه / ۵۳).

پاداش کارکنان در قبال تلاش‌های مضاعفی که انجام می‌دهند در موارد متعدد در قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توجه قرار گرفته است. از جمله اینکه تلاش‌های وی ملاکی است برای ارتقاء، انتصاب و تمدید قراردادهای استخدامی (ماده ۲۸). همچنین فوق‌العاده‌هایی به کارکنان تعلق می‌گیرد که پاداش محسوب می‌شود. از جمله بند ۶ ماده ۶۸ قانون مزبور (فوق‌العاده کارایی و عملکرد)، بند ۹ (فوق‌العاده اضافه‌کار)، ماده ۶۹ (بهره‌وری غیرمستمر) و پاداش سالانه یا عیدی (ماده ۷۵) است.

۴. نتیجه‌گیری

یکی از مهمترین مسائل در نظام اداری که بدلیل نبود رقابت در بخش دولتی وجود دارد و باعث شده تا این بخش بر اساس مقتضیات روز تحول پیدا نکند و متعاقباً کارایی و اثربخشی لازم و نهایتاً جلب رضایت ارباب رجوع را نداشته باشد کیفیت ارائه خدمات است. به همین خاطر دولت‌ها سعی کرده‌اند

برای جبران این نقیصه از رویکردهای بخش خصوصی در بخش دولتی الگوبرداری کنند. یکی از این رویکردها مدیریت کیفیت جامع است که در سال‌های اخیر یکی از متداول‌ترین اصطلاحات در بخش تولید، تجارت و ارائه خدمات است. در واقع رویکردی برای بهبود محصولات و خدمات از طریق ایجاد نگرش‌های صحیح در کارکنان برای جلوگیری از نقایص احتمالی و جلب رضایت ارباب رجوع است. مسئله‌ای که به عنوان یکی از ویژگی‌های ذاتی نظام‌های مردم‌سالار تلقی شده (حکومت مردم، توسط مردم برای مردم) و در بخش خدمات دولتی نیاز به آن بیشتر احساس می‌شود. اگرچه این نظریه ابتدا در غرب و آنهم در بخش خصوصی مطرح شد، اما نظریه‌پردازان مدیریت دولتی اذعان به مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی دارند و معتقدند که گرچه برخی از اصول نظریه مدیریت کیفیت جامع در بخش خصوصی در بخش دولتی کارساز نیست، اما می‌توان با طراحی الگویی مناسب کیفیت ارائه خدمات دولتی را ارتقاء بخشید و در نتیجه رضایت ارباب رجوع را جلب نمود و برای آن اصولی را نیز پیشنهاد داده‌اند از جمله خدمت‌مداری، دریافت بارخورد از شهروندان و غیره و برای آن راهکارهای سنجش نیز در نظر گرفته‌اند. این نظریه‌پردازان معتقدند که اینها همه اصول مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی نیستند و بلکه می‌باید کوشید تا راه کارهای متناسب با بخش دولتی و ماهیت خدماتی که ارائه می‌دهند بیابیم. یکی از منابعی که می‌تواند الگو برای استخراج اصول مدیریت کیفیت در بخش دولتی باشد نهج البلاغه و روش حکومتی امام علی (علیه السلام) است. گرچه این نظریه در نهج البلاغه نیست ولی مصادیق آن که به عنوان اصول مدیریت کیفیت می‌تواند الگو باشد، در آن به خوبی وجود دارد. این اصول را می‌توان در سه دسته اصول کلان (مانند برنامه‌ریزی استراتژیک، پیگیری و نظارت بر حسن اجرای امور، استمرار اصلاحات متناسب با مقتضیات روز)، اصول کیفی انتصاب کارکنان (بر مبنای اصولی چون عدالت، انصاف، برابری، شایستگی، صداقت، امانت، تقوی، اعتماد و غیره) و اصول کیفی پس از انتصاب (مانند ارزیابی کیفی عملکرد کارکنان، توجه به خلاقیت، نوآوری، ابتکار، خدمت‌مداری و غیره) مطرح کرد. بسیاری از این اصول می‌تواند به عنوان راه‌کار برای بخش دولتی از جمله در قانون مدیریت خدمات کشوری که قانون عام استخدامی است تلقی شود و مطالعه تطبیقی آن نیز حکایت از این دارد که مواردی به‌صورت پراکنده در این قانون وجود دارد و بهتر است که قانونگذار و مجری آن، این اصول را در قالب سندی جمع‌آوری و به عنوان راهنما برای فعالان بخش دولتی الزامی نماید.

منابع:

۱. ابن حنبل، احمد بن محمد، ۱۹۸۳م، *فضائل الصحابة*، تحقیق وصی الله محمدعباس، بیروت: مؤسسة الرسالة.
 ۲. الوانی، سید مهدی، ۱۳۷۴ش، *مدیریت عمومی*، ویرایش دوم، تهران: نشر نی.
 ۳. پورعزت، علی اصغر، ۱۳۸۷ش، *مختصات حکومت حق مدار در پرتو نهج البلاغه*، چاپ اول، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
 ۴. طبری، ابوجعفر محمد بن جریر، ۲۰۰۰م، *جامع البیان فی تأویل القرآن*، تحقیق: أحمد محمدشاکر، بیروت: مؤسسة الرسالة.
 ۵. طوسی، ابوجعفر محمد بن حسن. بی تا، *تهذیب الأحکام*، تحقیق سید حسن موسوی خراسان، طهران: دار الکتب الإسلامية.
 ۶. عباسی، بیژن، ۱۳۸۹ش، *حقوق اداری*، تهران: نشر دادگستر.
 ۷. *قانون اساسی جمهوری اسلامی*.
 ۸. *قانون مدیریت خدمات کشوری* (مصوب ۱۳۸۶ش).
 ۹. محمدی ری شهری، ۱۳۸۹ش، *میزان الحکمه*، چاپ اول، قم: مؤسسه علمی فرهنگی دارالحدیث.
 ۱۰. محمدی ری شهری، محمد، ۱۳۸۹ش، *دانشنامه امیر المؤمنین (علیه السلام) بر پایه قرآن، حدیث و تاریخ*، قم: مؤسسه علمی فرهنگی دارالحدیث.
 ۱۱. یعقوبی، احمد بن اسحاق. بی تا، *تاریخ الیعقوبی*، بیروت: دار صادر.
- مقالات**
۱۲. ایران نژاد پاریزی، مهدی، ۱۳۷۲ش، «انطباق مدیریت کیفیت فراگیر در موسسات دولتی»، *فصلنامه فرآیند مدیریت و توسعه*، شماره ۲۳، زمستان، ص ۲۰-۳۲.
 ۱۳. داستانی حسین آبادی، علی، ۱۳۸۴ش، «نظام مدیریت کیفیت فراگیر»، *اصلاح و تربیت*، شماره ۴۳، پاییز، ص ۴۷-۴۹.
 ۱۴. رجب بیگی، مجتبی، ۱۳۷۳ش، «مدیریت کیفیت فراگیر در بخش دولتی»، *فصلنامه فرآیند مدیریت و توسعه*، شماره ۲۶ و ۲۷، پاییز و زمستان، ص ۷۷-۸۷.
 ۱۵. میکلسون، جان، ۱۳۴۸ش، «عملی بودن روش آمبودمن در ایالات متحده»، *مجله کانون وکلا*، شماره ۱۱۲، بهار، ص ۷۳-۷۸.

۱۶. نایانتار، ایدھی، ۱۳۸۴ش، «عناصر هشتگانه مدیریت کیفیت جامع». ترجمه جعفر قهرمانی، نشریه مدیریت، شماره ۱۰۳ و ۱۰۴، زمستان، ص ۶۰-۶۳.
۱۷. واعظی، سیدمجتبی؛ بردبار، مارال، ۱۳۹۴ش، «گستره کنترل قضایی صلاحیت اختیاری در ایران». فصلنامه حقوق اداری، سال دوم، شماره ۸، تابستان، ص ۳۵-۵۸.

18. Farquhar, C.R, (1993), "Focusing on the Customer", **Canadian Bessiness Review**, No.20.
19. Lakhe, R.R and Mohanty, P.R, (1994), "Total Quality Management, Concepts, Evolution and Acceptability in Developing Economics", **International Journal of Quality and Reliability Management**, Vol. 11, No.9
20. Oakland J.S, (1989), **Total Quality Management**, Heinemann Professional, London
21. Parasurman, A and others, (1988), "SERVQUAL", **Journal of Relailing**, 64
22. Rhodes,A,(1992), "On the Road to Quality Education Leadership", **Educational Leadership**, 49,No.6
23. Skelcher,C. (1992), "Improving the Quality of Local Public Services" **Services Industries Journal**, No. 12,463-477 .

