

بنام خداوند جان و حشر

کزین برتر اندیش برنگذرد

تو انجمن . مرزوبوم

وست قوم ...

دانشگاه تهران
دانشگاه علوم اداری و مدیریت بازرگانی

پایان نامه
جهت اخذ درجه فوق لیسانس
در رشته مدیریت دولتی

موضوع :

تقلیل موجبات اصطکاک بین دستگاههای دولتی و مردم

براهنمائی:

استاد محترم جناب آقای دکتر حسام الدین بیات

اساتید مشاور:

جناب آقای دکتر حسن میرزائی - جناب آقای دکتر سلیمانی

تهیه کننده:

مهوش رضوی فر

سال ۱۳۷۰

این رساله در مورخه ۷، ۹، ۱۷
شماره ۱۱۴



(الف)

"فهرست مطالب"

صفحه

عنوان

=====

فصل اول : طرح تحقیق

| | |
|----|--|
| ۲ | ۱- مقدمه |
| ۵ | ۲- تعریف موضوع |
| ۵ | ۳- هدف و علت انتخاب موضوع |
| ۶ | ۴- فرضیه‌های تحقیق |
| ۸ | ۵- اهمیت موضوع تحقیق |
| ۱۰ | ۶- روش تحقیق |
| ۱۰ | ۷- قلمرو تحقیق |
| ۱۱ | ۸- تعریف واژه‌ها و اصطلاحات |
| ۱۳ | فصل دوم : زمینه‌تئوریک |
| ۱۴ | ۱- نظری به خدمات اداری درگذشته (ایران) |
| ۱۷ | ۲- وضعیت خدمات اداری در کشورهای خارج |
| ۲۱ | ۳- تقویت انگیزه‌های کاری افراد جهت افزایش کارایی و رسیدگی بهترینها مور مردم |
| ۲۲ | ۴- انگیزه‌ها و نیازهای مادی و معیشتی |
| ۲۳ | ۵- انگیزه‌های اجتماعی در ارتباط با ارتقاء شخصیت شغلی |

(ب)

عنوان
صفحه
=====

- ۲۵ - عوامل فیزیکی محیط کار
- ۲۶ - نکات ضروری جهت تامین هر دسته از نیازهای فوق الذکر
- ۲۶ - تقویت انگیزه‌های اجتماعی در ارتباط با ارتقاء و شخصیت

شغلی

- ۲۷ - تهیه عوامل و امکانات فیزیکی کار
- ۲۸ - تقویت انگیزه‌های معنوی در محیط کار به منظور کاهش اصطکاک
- ۳۳ - عدم تناسب بین اختیاری و مسئولیت
- ۳۵ - استفاده مطلوب از آموزشهای قبل و ضمن خدمت در جهت افزایش کارایی کارکنان و ارائه خدمات بهتر به مردم
- ۳۶ - علل عدم بازدهی مطلوب آموزشهای قبل از خدمت
- ۳۷ الف - آموزش کوتاه مدت
- ۳۷ ب - آموزش بلندمدت
- ۳۷ - عدم برنامهریزی صحیح آموزشی
- ۳۸ - عدم تطبیق آموزشهای داده شده با شغل ارجاعی
- ۳۸ - کم محتوی بودن مواد آموزشی
- ۳۸ - عدم دقت کافی در انتخاب مدیران

(ج)

| صفحه | عنوان |
|------|--|
| ۳۹ | - کمبود تجهیزات و تاسیسات و منابع آموزشی |
| ۳۹ | - ارزیابی سطح آموخته‌ها |
| ۴۰ | - علل عدم بازدهی مطلوب آموزشهای ضمن خدمت |
| ۴۱ | - راه حل |
| ۴۲ | الف - برنامه‌ریزی آموزشی |
| ۴۲ | ب - برآورد نیازات و تاسیسات و منابع آموزشی |
| ۴۲ | ج - انتصاب مربیان آموزشی از نیروی انسانی موجود |
| | در سازمان |
| ۴۳ | د - مشخص شدن روشهای آموزشی |
| ۴۳ | ه - تامین بودجه آموزشی |
| ۴۳ | و - آموزشهای مکتبی |
| ۳۶ | ز - نظارت و کنترل |
| ۴۶ | ح - ارزیابی آموزشی |
| ۴۷ | - نقش مدیریت در بسیج شایسته نیروی انسانی در خدمت به مردم |
| ۴۷ | - عوامل موثر در ضعف مدیریت |
| ۴۷ | ۱- نداشتن تقوا |

(د)

عنوان
صفحه
=====

- ۴۷ ۲- نداشتن اخلاق حسنه در ارتباط عاطفی با کارکنان
- ۴۸ ۳- خودرایی بودن و استفاده نمودن از نظرات دیگران
- ۴۸ ۴- عدم نظارت صحیح بر کار پرسنل
- ۴۸ ۵- سپردن مشاغل مناسب با روحیه و علاقه افراد
- ۴۹ ۶- تصمیم گیری یک جانبه و سلب اختیار از مدیران رده پایینتر
- ۴۹ ۷- عدم خلاص و بی نظمی در کارها
- ۵۱ اهمیت وظایف مدیریت و مشکلات ناشی از عدم توجه به آن در دستگاههای

دولتی :

- ۵۱ - برنامه ریزی و مشکلات ناشی از عدم توجه به عناصرا آن
- ۵۴ - سازماندهی و مشکلات ناشی از عدم اجرای صحیح اصول مربوطه
- ۵۶ - هماهنگی و مشکلات ناشی از عدم توجه به آن
- ۵۷ - نظارت و مشکلات ناشی از عدم توجه به آن
- ۵۹ - تامین و تجهیز نیروی انسانی درجهت ایجاد رضایت مردم از

دستگاههای دولتی .

- ۶۰ - اثرات ناشی از مشارکت کارکنان در تصمیم گیری مدیران در

جهت ایجاد محیطی رضایت بخش در دستگاههای دولتی

(۵)

| صفحه | عنوان |
|------|---|
| ۶۲ | مشکلات حاصل از عدم تامین، تجهیز و هدایت نیروی انسانی |
| ۶۴ | فصل سوم: روش جمع آوری اطلاعات و محدودیت های تحقیق |
| ۶۵ | ۱- روش جمع آوری اطلاعات |
| ۶۶ | ۲- محدودیت های تحقیق |
| ۷۶ | ۳- تجزیه و تحلیل یافته های تحقیق |
| ۱۰۷ | فصل چهارم: خلاصه تحقیق |
| ۱۰۸ | ۱- مقدمه |
| ۱۱۰ | ۲- مشکلات روش های انجام کار در ارتباط با مردم |
| ۱۱۱ | ۳- خلاصه ای از مشکلات و نارسائی های نظام اداری در ارتباط با |
| | ارباب رجوع |
| ۱۱۴ | ۴- رفتار کارکنان در رابطه با ارباب رجوع |

(و)

"بسم الله الرحمن الرحيم"

لقد ارسلنا رسلنا بالبينات وانزلنا معهم الكتاب والميزان ليقوم الناس

بالقسط "سوره حديد آيه ۲۵"

همانا پيامبران خود را با معجزات فرستاديم و با آنها كتاب و ميزان را نازل

كرديم تا مردم را به عدالت و راستي گرايند .

- امروز ايران احتياج به مردان صالح دارد كه در كارها دخالت كنند با يد بسا

صلاحيت و قاطعيت و اما منت و باديا منت مشغول كاربا شند .

امام خميني قدس سره الشريف ۵۸/۴/۶

- اصلاح بايد اول از خود آدم شروع بشود تا برسيد به اينكه ديگري را اصلاح كند .

امام خميني قدس سره الشريف ۵۸/۸/۶

- هر مقامی كه برای بشر حاصل می شود چه مقامهای مادی و معنوی روزی گرفته

خواهد شد آنروز هم نامعلوم است توجه داشته باشيد همه کسانی كه برای بشر خدمت

می كنند همه کسانی كه دارای مقامی هستند دارای پستی هستند مقام آن ها

را مغرور نكنند ، ملت ما تا با خداست پيروز است ، ملت ما تا پناهگاهش قرآن

است پيروز است پرچم قرآن تا برفراز سرملت است پيروز است .

امام خميني قدس سره الشريف ۵۸/۱/۲۷

تشکر و قدردانی :

بدینوسیله از استادان گرامی و ارجمند جناب آقای دکتر حسام الدین

بیان و جناب آقای دکتر حسن میرزائی و آقای دکتر سلما نسبی

که مراد تهیه این پایان نامه راهنمایی و همیاری نمودند تشکر و

قدردانی می نمایم .

=====

فصل اول

=====

=====

طرح تحقیق

=====

"فصل اول"

طرح تحقیق

۱- مقدمه:

نظریه‌ها اینکه جهت بررسی هر مسئله‌ای اعم از اجتماعی، اداری، سیاسی، اقتصادی و غیره با انسان و نحوه تفکر و عملکرد او در واقع با انگیزه او و روبرو می‌باشیم خواه این انسان در مقام رهبر یا شادیا پیرو، رئیس یا شادیا مرئوس و غیره، لذا ضروری است ابتدا در مسیر رشد و تکامل قرار گیرد و خویشتن خویش و همان چیزی که روح الهی نامیده می‌شود را بشناسد، به نیروهای عظیم و ابعاد گوناگون نیفتد شده در وجود خویشتن آگاهی یا بدو بعد از شناخت عمیق خویش آنجا نکه رسول اکرم (ص) می‌فرماید منجر به شناخت پروردگار خود و هدف نهایی خلقت او خواهد گردید. من عرف نفسه فقد عرف ربه، با توجه به اینکه انسان در آغاز تولد فاقد هرگونه خوی و خصلت است و از طرفی خوی پذیر و خصلت پذیر می‌باشد و نیز تا آنجا نیکه می‌دانیم

(۳)

مکتب ، رسالت انسان را به فعلیت درآوردن قوه کمال در جهت الهی دانسد
پس او برای اینکه نخست با دیدن بر خویش تسلط شده و مالک خویش شدن خویش گردد ،
به این معنی که تمام نیروها و امکانات خویش را در خدمت عقل و خرد قرار داده و
خود را تزکیه نموده و در سایه تزکیه و تسلط بر خویش شدن خود را از نفوذ جاذبه‌ها و
تما یلات نفسانی نجات داده و آنها را تحت استخدا م درآورد و از هر یک از نیروها
خویش شدن بهره‌گیرد و بدین وسیله خود را از محکومیت محیط درون نجات بخشد
همچنین برای اینکه خود را از محکومیت محیط بیرون ، یعنی جهان و طبیعت
نجات دهد با دیدن وسیله علم و شناخت پدیده‌ها و روابطی که بین آنهاست از آنها
استفاده نموده و آنها را در خدمت خویش بگمارد و در پناه ایمان به آن جهت دهد
و وسیله مجهز گردیدن به علم و ایمان و لیاقت و شایستگی اداره و نگهداری کلیه
امکانات مادی و معنوی که به او سپرده شده است را بیابد ، میزان رشد و تکامل او
در این راه ارتباط مستقیم با تلاش خویش دارد برای اینکه هیچگاه از مسیر رشد و
تکامل منحرف نگردد با دیدن خدا را همیشه در دل خود زنده نگاهدارد و همواره برای او
توکل نموده و استوار و مقاوم با سختی‌ها و ناهمواریها مقابله نماید تا بتواند
رسالت انسانی خویش را ایفا نماید .

اسلام اراده انسان را از همه جبرها آزاد می‌داند و هیچ یک از اصول و
طرحهای پیش ساخته را جبری و قابل تحمیل به او نمی‌داند و از این نظر است که

(۴)

قرآن انسان را موجودی برگزیده و انتخاب گرو به تبع آن را دارای رسالت و مسئولیت دانسته است، مسئول کارهای خویش در برابر اله و نیز مسئول بهسازی محیط و نشر خوبیها و جلوگیری از فساد در اجتماع.

مسئله دیگری که به راه انداختن و انتخاب آدمی حرکت و جهت میدهد توجه به اصل است که عمل انسان سخت سرنوشت ساز است چون هر عملی دارای عکس العملی زودرس و دیررس می باشد و آینده انسان در گرو اعمال خود کرده است. در قرآن آیات زیادی به این مسأله تصریح دارد از جمله آنکه می فرماید انسان جز به نتیجه تلاش خود نمی رسد و بهشت و دوزخ هم برآمده و تجلی اعمال اوست پس چون همواره اعمال انسان نقش دارد با این بینش مسئولیت شدید در انتخاب به خوبی مشخص می شود چون در برابر انتخابش مسئول می باشد. پس برای انتخاب انسان باید خود اصول و ضوابط خودسازی و جامعه سازی را با اندیشه آزاد و در پناه گسترش آگاهی های خود پیدا کند و انتخاب نماید انتخابی در پناه تفکر، تدبیر و عقل آنهم تفکری آزادانه همه هواها، خرافات و کژاندیشی های محیط تا بدین وسیله تفکر آدمی و تعقل او بتواند رهگشای او بسوی بهترین انتخاب باشد. انتخاب بهترین مدیر، صالح ترین کارمند و شایسته ترین را برای خدمت به مردم. در این تحقیق سعی بر آن شده انسان را در جامعه مدیر و ارزش خدمات او را به خلق مورد ارزیابی قرار دهیم.

۲- تعریف موضوع:

سازمان‌های دولتی در یک جا مع نقش مهم و بسزائی را در ارائه خدمات به مردم ایفا می‌کنند. مدیران در هر دستگاه مجریان این نقش‌ها می‌باشند. آنها باید علم استفاده صحیح از نیروی انسانی شاغل، در ایجاد پویایی و افزایش کارائی نظام و تشکیلات اداری را دارا باشند. لذا نظر به اهمیت و حساسیت وظایف مدیریت در فرآیند تحول و توسعه در شئون مختلف فعالیت‌های جامعه با لایحه در جوامعی که در طریق تحول و پویایی گام‌ها دهه‌ها در این راستا روش‌های نوینی را مبنای حرکت قرار داده و همچنین بدین لحاظ که مدیریت بعنوان جزئی لازم از اجزاء نظام اداری عاملی تعیین کننده در تحول و دگرگونی این نظام است^۱. لذا در اینجا سعی شده در مورد وظایف مدیریت و آثار سوء ناشی از عدم توجه کافی به هر یک از این وظایف و متعاقباً استفاده صحیح از نیروی انسانی شاغل در سازمانهای دولتی جهت افزایش کارائی و رسیدگی به امور آنها با رجوع مطالبی مورد اشاره قرار گیرد.

۳- هدف و علت انتخاب موضوع:

وجود مشکلات موجود در برخی از سازمانهای دولتی ناشی از عدم وجود برنامه‌ریزی صحیح و یا عدم توجه به ایجاد انگیزه‌های مادی و معنوی در کارکنان

۱- مشکلات و نارسائیهای نظام اداری (اقتیاس از مقدمه)، ناشر: مرکز مطالعات و پژوهشهای اداری، نشریه شماره ۲، اسفندماه ۱۳۶۳.

(۶)

جهت فعالیت بیشتر و رسیدگی سریعتر به درخواست های مردم و... که همه ناشی از روش مدیریت و شناخت افراد در سیستم اداری خواهد بود. مرا که خود در یک سازمان دولتی (وزارت کشور) اشتغال دارم و اداری ساخت تا در مورد عوامل موثر در میزان کارایی افراد و انجام سریع امور ارباب رجوع مطالعه و تحقیقات اندکی بعمل آورم، امید آنکه بتوانم در هکشافی جهت کاهش نارضایتی ها در این زمینه باشد.

۴- فرضیه های تحقیق :

- تامین نسبی نیازهای اولیه کارکنان موجب تقویت روحیه و ایجاد انگیزه بیشتری جهت فعالیت در کارکنان بوده پس با دلگرمی بیشتری به امور مردم رسیدگی خواهند نمود.

- چنانچه انگیزه های معنوی در محیط کار تقویت گردد می تواند موجب حل بسیاری از مشکلات و افزایش کارایی و کاهش اصطکاک بین سازمانهای دولتی و مردم را فراهم سازد.

- تفویض اختیار و مسئولیت به کارکنان و تناسب بین آن موجب افزایش کارایی و تسریع در رسیدگی به امور ارباب رجوع خواهد شد.

- استفاده مطلوب از آموزشهای قبیل و ضمن خدمت در جهت افزایش کارایی کارکنان و نحوه رفتار آنان با ارباب رجوع در کاهش اصطکاک بین دستگاههای دولتی و مردم موثر می باشد.

(۷)

- رهبری و مدیریت صحیح و عدم تعویض پیاپی در مدیریت دستگاهها درکاهش اصطکاک بین دستگاههای دولتی و مردم موثر می باشد .

- آشنا نمودن مردم به وظایف دستگاهها و قوانین و مقررات مربوطه ، از طریق رسانه های عمومی درکاهش اصطکاک بین دستگاههای دولتی و مردم موثر می باشد .

در فرضیه های مذکورش متغیر تا مین نیازهای اولیه کارکنان ، تفویض انگیزه های معنوی ، تفویض اختیار و مسئولیت به کارکنان و تناسب بین آن ، استفاده مطلوب از آموزشهای قبل و ضمن خدمت ، رهبری و مدیریت صحیح ، عدم تعویض پیاپی مدیریتها و آشنا نمودن مردم به وظایف دستگاهها و قوانین و مقررات مربوطه مورد نظر می باشد . از آنجا که هدف حکومت اسلامی رشد دادن و متحول کردن انسانها در جهت حرکت به سوی نظام الهی است و شکوفائی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خداگونگی انسان است ، برای تحقق این هدف در نظام جمهوری اسلامی ایران حذف دیوان سالاری و تشکیلات غیر ضروری برای رسیدگی بیشتر به امور مردم از واجبات می باشد . پس باید هر چه سریع تر قوانین اسلام را در رابطه با انسان بکار گرفت . در نظام تشکیلات اداری اسلامی ، صرفه جویی و سرعت بخشیدن در کارهای عمومی و ایجاد تحرک بر مبنای معیارهای اسلامی از واجبات ترین و اصلی ترین مسائل برای رسیدن به هدف می باشد .

اهمیت موضوع تحقیق :

اهمیت موضوع تحقیق بیشتر از لحاظ پی بردن به علل وجود مسائل و مشکلاتی است که مردم تقریباً بطور روزمره در سا زمانها و دستگا ههای مختلف دولتی با آن مواجه هستند. مشکلاتی که پس از پی بردن به علل و ریشه آن بتوان تا حدی آن را بر طرف نمود در عین حال عدم توجه به آن می تواند از اصطکاکی بس اندک نا رضایتی های بزرگی را در سطح جامعه ایجاد نماید. اهمیت موضوع تا به آن حد می باشد که اخیراً "مورد توجه مقامات مملکتی نیز قرار گرفته است. بطوریکه در اسفندماه ۱۳۶۸ از طرف مقام ریاست جمهوری طی دستورالعملی به عنوان اعفاء مجترم هیات دولت مقرر نمودند. "کلیه آقایان وزراء و روسای محترم سازمانهای مستقل، گردش کارآندسته از واحدهای تحت مسئولیت خود را که در ارتباط مستقیم و غیر مستقیم با ارباب رجوع و مراجعات دولتی قرار دارند مورد تحقیق و بررسی قرار دهند و گزارش کاملی از علل و عوامل کندی احتمالی در انجام امور مراجعان را در حوزه مسئولیت خود به تفکیک علل و عوامل قانونی، پرسنلی، سازمانی، مسائل مربوط به روشهای کار و سایر شرایط جاری تنظیم کنند و به علل و عوامل ملی نیز اشاره نمایند که احتمالاً ناشی از نحوه انجام کارها و دستگا ههاست و در انجام امور مربوط به حوزه کار آن ها اثر می گذارد".^۲ ضمناً گزارش مذکور همراه با

۲- دستورالعمل صادره از طرف ریاست جمهوری به وزارتخانه ها به شماره ۹۸۴۳۰

(۹)

راه‌حلهای پیشنهادی خواسته شده است .

همچنین به کلیه دستگاه‌های دولتی ابلاغ شد که جریان امور خود را با معین

نمودن زمان مصروفه در این نمودار تصویری مشخص نمایند .

بطور مثال : جریان کارتنخواه‌گردان پرداخت به اداره کل امور اداری^۳

سا زمان بر نامه و بودجه

خزانه

تمرکز حسابها

تنظیم درجه حرارت

اداره کل امور اداری

مقام مجاز در امور مالی

گروه خدمات مدیریت

ذی حساب

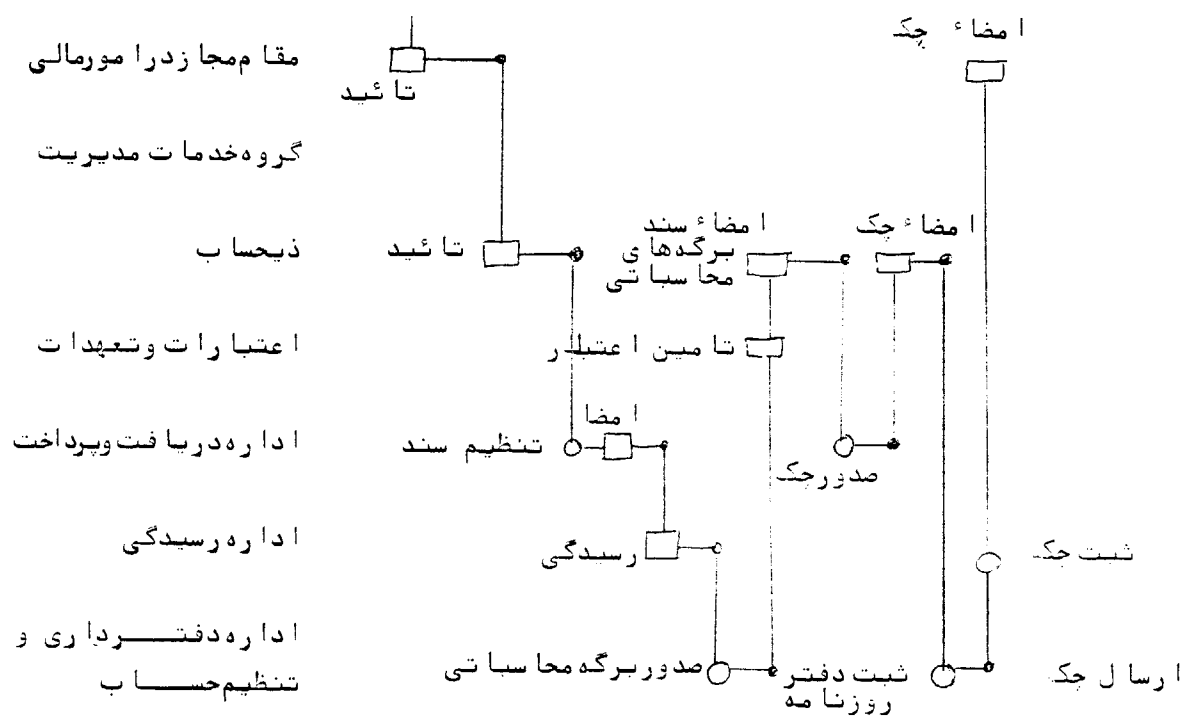
اعتبارات و تعهدات

اداره دریافت و پرداخت

اداره رسیدگی

اداره دفتر داری و

تنظیم حساب



۱- عمل ○ راهنمای علائم مشخصه :

۲- اتخاذ تصمیم ◇

۳- بایگانی یا انبار کردن یا توقف ▽

۴- حمل و نقل یا ادامه حرکت ●

۵- بازرسی یا کنترل □

۳- همان دستورالعمل ، نمودار ضمیمه .

(۱۰)

در اجرای دستور فوق الذکر عواملی که باعث کنندی کار در ادارت میگردد بسیار مورد توجه قرار گرفت بطوریکه در پی رسم نمودار مزبور بسیاری از مشکلات پدیدار گشت و همچنین طرقی که طی آن بتوان در زمان کمتری به هدف نهائی رسید خودنمایی کرد. امید آنکه راه حلهای پیشنهادی مورد عنایت مقامات مسئول قرار گیرد. هر چند که در این نمودار عوامل انگیزشی که موجب رکود یا تسریع امور می شود منعکس نمیگردد. اما مدیران خود باید توجه داشته باشند که همیشه علل تاخیر در به انجام رسانیدن کارها جریان انجام آن نیست بلکه عوامل انگیزشی را نیز بیشتر باید مدنظر قرار داد.

روش تحقیق ۴:

روش مورد استفاده در این تحقیق عمدتاً "تجربی و در بخش تئوریک توصیفی است. یعنی دو گروه از لحاظ نوع مدرک تحصیل (عالیه دانشگاهی، دیپلم و زیر دیپلم) از طریق نمونه گیری تصادفی انتخاب شده و تحت شرایطی مورد تحقیق قرار می گیرند.

قلمرو تحقیق:

قلمرو تحقیق سازمان مرکزی وزارت کشور می باشد که دارای ۹۰۰ نفر مستخدم رسمی و ۶۰۰ نفر مستخدم قراردادی و پیمانی می باشد.

۴- ر. ک. عزت اله نادری و مریم سیف نراقی، روشهای تحقیق در علوم انسانی تهران، ۱۳۵۹، صفحه ۶۰.

تعریف واژه‌ها و اصطلاحات :

در اینجا برخی از لغات و اصطلاحات که در این تحقیق بیشتر با آن روبرو هستیم از لحاظ معنا و مفهوم مورد بررسی قرار خواهد گرفت .

اصطکاک^۵: در فرهنگ لغات به معنای بهم‌واکوفتن دوجیز، یا بهم‌خوردن دوجیز است که در اینجا دوجیز همان دستگاہهای دولتی و مردمی باشد. این اصطکاک یا نزاع صرفنظر از دلایلی که موجب آن گردیده، ایجاد ناراضایتی در بین مردم خواهد نمود لذا می‌باید در تقلیل یا رفع آن کوشید. در اینجا تشخیص عواملی که موجب این اصطکاک می‌گردند بسیار حائز اهمیت می‌باشد .

تقلیل^۶: به معنای کم‌کردن یا کاستن می‌باشد. کاهش آنچه که موجب یا سبب برخی از برخوردها خواهد شد .

انگیزه^۷: در فرهنگ لغات به معنای سبب، باعث، علت، آنچه که کسی را برانگیزاند انگیزش افراد به نیروی انگیزه آن‌ها بستگی دارد. انگیزه‌ها را گاهی بعنوان نیازها، تمایلات، سا ئقها یا محرکات درونی فرد تعریف می‌کنند. انگیزه‌ها "جراها"ی رفتار هستند، آن‌ها موجب آغاز و ادامه فعالیت می‌شوند و جهت کلی رفتار یک فرد را معین می‌کنند .

مدیریت^۸: فرایندی است که بوسیله آن کوششهای فردی و گروهی بمنظور نیل

۷-۶، ۷- فرهنگ عمید، ص ۱۱۰، ۳۱۰، ۱۵۱.
 ۷- پال هرسی و کنت بلانچارد: مدیریت رفتار سازمانی، ترجمه: دکتر علی علاقه‌بند، انتشارات امیرکبیر، تهران، ۱۳۶۵، صفحه ۱۸.
 ۸- ابوالفضل صادقی‌پور جلال مقدسی، نظریه جدید سازمان مدیریت، انتشارات: مرکز آموزش مدیریت دولتی، اردیبهشت ۱۳۵۵، صفحه ۵۰.