

به نام خدا



ویراست ۲

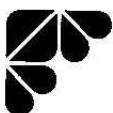


راهنمای عملیاتی و اجرایی طراحی و پیاده سازی ساختار سازمانی

تألیف:

منصوره کریمی

نسرین حسینی





انتشارات فرمش

راهنمای عملیاتی و اجرایی طراحی و پیاده‌سازی ساختار سازمانی

تألیف: منصور، کریمی، نسرت حسین

ویراست: دوم چاپ: دل

شمارگان: ۳۰۰

صفحه‌بندی: انتشارات فرمش

چاپ و صحافی: یاسین

سال چاپ: ۱۳۹۹

قیمت: ۳۲,۰۰۰ تومان

طراحی جلد: استودیو تهران

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۹۵۶۰۳-۹-۶

راه‌های تماس با انتشارات فرمش

۲۲۳۹۷۳۶۱ (۰۲۱) | ۰۱۳۹ ۳۷۴ (۰۹۱۲) | farmanesh.org

برای دریافت آخرین اطلاعات در مورد کتاب‌های انتشارات فرمش، به وبسایت انتشارات مراجعه فرمایید.

کلیه حقوق برای ناشر محفوظ است.

کریمی، منصوره، ۱۳۴۹-

راهنمای عملیاتی و اجرایی طراحی و پیاده‌سازی ساختار سازمانی / تألیف منصوره کریمی، نسرت حسین

ویراست ۲. تهران: فرمش، ۱۳۹۹

۱۷۷ ص: منصور، جدول شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۹۵۶۰۳-۹-۶

فیبا کتابنامه: ص. ۱۷۵-۱۷۷

سازمان رفتار سازمانی کارآمدی سازمانی

حسینی، نسرت، ۱۳۵۹-

رده‌بندی کنگره: HD۳۱ رده‌بندی دیویی: ۶۵۸/۱ شماره کتاب‌شناسی ملی: ۶۱۴۲۶۴۳

فهرست مطالب

۷	پیش‌گفتار.....
۹	فصل ۱- کلیات و تعاریف.....
۹	۱-۱- اهداف رفتاری.....
۹	۲-۱- مقدمه.....
۱۰	۳-۱- تعاریف عملیاتی سازمان‌دهی.....
۱۲	۴-۱- ضوابط واحدها و سطوح سازمانی و تشکیلاتی.....
۱۵	۵-۱- مبانی سازمانی و تشکلهای.....
۱۵	۶-۱- عناوین تشکلهای سازمانی.....
۲۲	۷-۱- خلاصه فصل.....
۲۳	۸-۱- پرسش‌ها.....
۲۵	فصل ۲- مبانی نظری سازمان‌دهی.....
۲۵	۱-۲- اهداف رفتاری.....
۲۵	۲-۲- مقدمه.....
۲۵	۳-۲- تعریف سازمان و ساختار سازمانی.....
۲۶	۴-۲- شاخص‌های ساختار سازمانی.....
۲۶	۵-۲- انواع ساختارهای سازمانی.....
۲۷	۶-۲- تغییرات ساختاری.....
۲۸	۷-۲- عارضه‌های سازمانی.....
۲۹	۸-۲- برخی عوامل مؤثر بر انتخاب یا تغییر ساختار سازمانی.....
۳۰	۹-۲- ساختار کلی سازمان از دیدگاه هنری مینتزبرگ.....
۳۲	۱۰-۲- الگوهای نوین ساخت سازمانی.....
۳۳	۱۱-۲- اقسام سازمان‌ها براساس میزان خلاقیت.....
۳۴	۱۲-۲- ساختار سازمانی مناسب تکنولوژی بر مبنای دانش.....
۳۵	۱۳-۲- سازمان مجازی.....
۳۶	۱۴-۲- برخی از اشکال ساختارهای سازمان‌های موفق.....
۳۸	۱۵-۲- برخی از ویژگی‌های ساختار سازمانی مطلوب.....
۳۸	۱۶-۲- حوزه‌های مختلف سازمان بر مبنای نوع وظایف.....
۳۹	۱۷-۲- اجزای اصلی ساختار.....
۴۰	۱۸-۲- روش‌های طراحی سازمان.....
۴۵	۱۹-۲- تقسیم‌بندی دستگاه‌های اجرایی در نظام اداری.....
۴۶	۲۰-۲- خلاصه فصل.....
۴۶	۲۱-۲- پرسش‌ها.....

فصل ۳- عناوین مبانی قانونی و ضوابط سازماندهی..... ۴۹

- ۱-۳- اهداف رفتاری..... ۴۹
- ۲-۳- مقدمه..... ۴۹
- ۳-۳- مبانی قانونی و مقررات سازمان‌دهی پیش از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸..... ۴۹
- ۱-۳-۳- مبانی قانونی..... ۴۹
- ۲-۳-۳- مقررات و ضوابط سازمان‌دهی..... ۴۸
- ۴-۳- مبانی قانونی و مقررات سازمان‌دهی بعد از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸..... ۴۹
- ۳-۳- سیاست‌های کلی نظام اداری، اقتصاد مقاومتی و نظام قانون‌گذاری مصوب رهبر معظم انقلاب اسلامی..... ۴۹
- ۴-۳- مبانی قانونی..... ۷۰
- ۳-۱-۳- مقررات سازمان‌دهی..... ۷۰
- ۵-۳- بخش‌نامه‌های ابلاغیه برادباس بخش‌نامه‌ی شماره‌ی ۲۰۰/۹۲/۱۳۷۱۲ مورخ ۱۳۹۲/۸/۴..... ۷۳
- ۶-۳- مبانی قانونی و مقررات سازمان‌دهی مورد عمل قبل از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸..... ۷۵
- ۱-۶-۳- مبانی قانونی..... ۷۵
- ۲-۶-۳- مقررات و ضوابط سازمان‌دهی..... ۷۵
- ۷-۳- خلاصه‌ی فصل..... ۷۶
- ۸-۳- پرسش‌ها..... ۷۷

فصل ۴- فرآیند بررسی امور تشکیلاتی دستگاه اجرایی..... ۷۹

- ۱-۴- اهداف رفتاری..... ۷۹
- ۲-۴- مقدمه..... ۷۹
- ۳-۴- فرآیند بررسی و تصویب نمودار سازمانی..... ۸۰
- ۱-۳-۴- قوانین حاکم بر طراحی نمودار سازمانی..... ۸۰
- ۲-۳-۴- مقررات بررسی نمودار سازمانی..... ۸۱
- ۳-۳-۴- رویه‌های موجود در تنظیم نمودار سازمانی..... ۸۵
- ۴-۳-۴- نمودار جریان کار بررسی نمودار سازمانی دستگاه‌های اجرایی..... ۸۷
- ۴-۴- فرآیند بررسی و تصویب شرح وظایف..... ۸۸
- ۱-۴-۴- قوانین بررسی و ابلاغ شرح وظایف..... ۸۸
- ۲-۴-۴- مقررات بررسی شرح وظایف واحدهای سازمانی..... ۸۸
- ۳-۴-۴- رویه‌های موجود در تنظیم شرح وظایف کلی..... ۹۰
- ۵-۴- امور و وظایف حاکمیتی و تصدی..... ۹۱
- ۶-۴- فرآیند بررسی و تصویب تشکیلات تفصیلی حوزه‌ی مرکزی دستگاه‌های اجرایی..... ۹۲
- ۱-۶-۴- مفاد سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های کلی نظام اداری، سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و نقشه راه اصلاح نظام اداری در تنظیم تشکیلات تفصیلی..... ۹۲
- ۲-۶-۴- قوانین حاکم بر تنظیم تشکیلات تفصیلی حوزه مرکزی..... ۹۳
- ۳-۶-۴- مقررات حاکم بر تنظیم تشکیلات تفصیلی در حوزه مرکزی..... ۹۴

۹۹	۴-۶-۴- رویه‌های موجود در تنظیم پست‌های سازمانی
۱۰۰	۴-۶-۵- مشاغل و پست‌های حاکمیتی
۱۰۲	۴-۶-۶- نمودار جریان کار بررسی شرح وظایف و تشکیلات تفصیلی حوزه ستادی دستگاه‌های اجرایی
۱۰۳	۴-۷-۷- فرآیند بررسی و تصویب تشکیلات تفصیلی واحدهای استانی و شهرستانی دستگاه‌های اجرایی
۱۰۳	۴-۷-۱- قوانین حاکم بر تنظیم تشکیلات تفصیلی
۱۰۴	۴-۷-۲- مقررات حاکم بر تنظیم تشکیلات تفصیلی
۱۰۵	۴-۷-۳- رویه‌های موجود در تنظیم پست‌های سازمانی
۱۰۶	۴-۷-۴- واگذاری وظایف و تفویض اختیار به واحدهای استانی دستگاه‌های اجرایی
۱۰۷-۵	۴-۷-۵- مدارج بان کار بررسی شاخص‌های اجرایی در واحدهای خارج از مرکز، سقف پست‌های سازمانی و درجه‌بندی واحدهای استانی و شهرستانی
۱۱۲	۴-۷-۶- نمودار جریان کار بررسی شرح وظایف و تشکیلات تفصیلی واحدهای استانی و شهرستانی دستگاه‌های اجرایی
۱۱۳	۴-۸-۸- فرآیند بررسی پیشنهاد حذف یا ادغام واحد سازمانی در نمودار سازمانی دستگاه اجرایی
۱۱۳	۴-۸-۱- فرآیند بررسی پیشنهاد ایجاد و یا حذف واحدهای وابسته و تابعی دستگاه‌های اجرایی و تعیین جایگاه آن‌ها
۱۱۴	۴-۸-۲- فرآیند بررسی پیشنهاد حذف و یا ادغام واحد سازمانی
۱۱۵	۴-۹-۹- فرآیند بررسی اساس‌نامه‌ها، لایحه و طرح‌های تشکیلاتی
۱۱۵	۴-۱۰-۱۰- چهارچوب بررسی پیشنهادها، طرح‌های تشکیلاتی دستگاه‌های اجرایی
۱۱۵	۴-۱۰-۱- تغییر عناوین پست‌های سازمانی
۱۱۶	۴-۱۰-۲- پیش‌بینی پست‌های سازمانی با در نظر گرفتن هم‌ترازی
۱۱۷	۴-۱۰-۳- انتقال پست‌های سازمانی و کارکنان
۱۱۸	۴-۱۰-۴- نحوه هم‌ترازی پست‌های مدیریتی
۱۱۹	۴-۱۰-۵- نحوه تأمین پست‌های سازمانی برای تبدیل وضعیت کارکنان دولتی و سازمان‌های دیوان عدالت اداری
۱۱۹	۴-۱۱-۱۱- پیشینه‌ی بانک پست‌های سازمانی بلا تصدی
۱۲۰	۴-۱۲-۱۲- فرآیند بررسی پست‌ها و واحدهای سازمانی در خارج از کشور
۱۲۱	۴-۱۳-۱۳- قوانین و مقررات تشکیلاتی در حوزه‌ی ایشاگران
۱۲۱	۴-۱۳-۱- میانی قانونی
۱۲۲	۴-۱۳-۲- مقررات مورد عمل
۱۲۴	۴-۱۴-۱۴- دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده از قانون مدیریت خدمات کشوری
۱۲۶	۴-۱۵-۱۵- قوانین و ضوابط تشکیلاتی مربوط به ساماندهی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی
۱۲۶	۴-۱۵-۱- قوانین و مصوبات ناظر بر نحوه ساماندهی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی
۱۲۸	۴-۱۵-۲- آیین‌نامه تشکیلات دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۳ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
۱۳۵	۴-۱۶-۱۶- بررسی ضوابط مربوط به روند واگذاری‌ها (شرکت‌های دولتی، واحدهای عملیاتی و واگذاری تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی دستگاه‌های اجرایی)
۱۳۶	۴-۱۶-۱- تعاریف برون‌سپاری و خصوصی‌سازی
۱۳۷	۴-۱۶-۲- سیاست‌ها، قوانین و ضوابط مربوط به واگذاری تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی دستگاه‌های اجرایی

- ۱۶-۳- قوانین و ضوابط مربوط به واگذاری واحدهای عملیاتی..... ۱۳۹
- ۱۶-۴- سیاست‌ها، قوانین و ضوابط مربوط به واگذاری تصدی‌های اقتصادی دولت با رعایت اصل (۴۴) قانون اساسی (شرکت‌های دولتی)..... ۱۴۰
- ۱۶-۵- سیر تطور قوانین و مقررات واگذاری..... ۱۴۶
- ۱۷-۴- خلاصه‌ی فصل..... ۱۴۶
- ۱۸-۴- پرسش‌ها..... ۱۴۷

فصل ۵- اسناد بالادستی و مستندات قانونی سازمان دهی..... ۱۵۱

- ۱-۵- قانون اساسی، مصوب ۱۳۵۸ و آخرین اصلاحیه سال ۱۳۶۸..... ۱۵۱
- ۲-۵- راهبردهای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مصوب ۱۳۹۲ و سیاست‌های کلی نظام اداری مصوب ۱۳۸۹..... ۱۵۱
- سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مصوب ۱۳۹۸..... ۱۵۱
- ۳-۵- نقشه‌ی راه اصلاح نظام اداری برنامه‌ی مهندسی نقش و ساختار دولت..... ۱۵۱
- ۴-۵- اقدامات برنامه‌ی توسعه نقش و ساختار دولت و برنامه‌ی خدمات عمومی در فضای رقابتی..... ۱۵۳
- ۵-۴-۱- برنامه‌ی اول: راهبردهای جامع اصلاح نظام اداری (۱۳۹۶-۱۳۹۴): مهندسی نقش و ساختار دولت..... ۱۵۴
- ۵-۴-۲- برنامه‌ی اول از: برنامه جامع اصلاح نظام اداری دوره‌ی دوم (۱۳۹۹-۱۳۹۷): مهندسی نقش و ساختار دولت..... ۱۵۵
- ۵-۴-۳- اجرای کامل و هماهنگی برنامه جامع اصلاح نظام اداری (دوره‌ی دوم)..... ۱۵۸
- ۵-۴-۴- نحوه‌ی اجرای برنامه جامع اصلاح نظام اداری- دوره‌ی دوم (۱۳۹۹-۱۳۹۷)..... ۱۵۸
- ۵-۵- قانون محاسبات عمومی کشور..... ۱۶۱
- ۵-۶- قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش..... ۱۶۲
- ۵-۷- قانون تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی..... ۱۶۴
- ۵-۸- موادی از قانون مدیریت خدمات کشوری..... ۱۶۴
- ۵-۹- موادی از قانون برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)..... ۱۶۹
- ۵-۱۰- بندهایی از قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹..... ۱۷۱
- ۵-۱۱- موادی از قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور..... ۱۷۳

فهرست منابع و مآخذ..... ۱۷۵

پیش‌گفتار

در هر زمان و به هر شکلی که دستگاه اجرایی ایجاد شده باشد، چند مبحث مهم برای آن مطرح بوده است: طراحی ساختار و تشکیلات، استخدام نیروی انسانی، حقوق و دستمزد و آموزش. هر دستگاهی می‌بایست برای انجام وظایف اساسی، ساختار طراحی کند، نیرو جذب کند، نظام حقوق و دستمزد را تعریف نماید و نیروی انسانی خود را جهت انجام بهینه وظایف آموزش دهد. با توجه به پیشرفت علم و تکنولوژی، مسائل دستگاه‌های اجرایی روز به روز چالشی‌تر می‌شوند و این تغییر باعث می‌شود دستگاه‌ها در پی طرح‌ها و ساختارهای جدیدی باشند که پاسخ‌گوی نیاز روز آن‌ها باشند؛ لذا طراحی کارآمد، متناسب و انعطاف‌پذیر برای تحقق اهداف پیش‌بینی‌شده‌ی دستگاه‌های اجرایی دولتی به منظور پیشرفت کشور امری ضروری است و بر این اساس در این کتاب تلاش شده است تا با طرح مبانی نظری، قوانین و مقررات، روابط و رویه‌های ملاک عمل سازمان‌دهی، چهارچوب و اصول یک سازماندهی صحیح و تشکیلات متناسب معرفی گردد.

از سوی دیگر با مروری بر ریشه و وظایف و مأموریت‌های سازمان اداری و استخدامی کشور در می‌یابیم که یکی از وظایف مهم این دستگاه، صورت‌بندی امور ساختاری و تشکیلاتی دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری است که البته با ابلاغ قانون اصلاح دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰) طبق مفاد تبصره‌ی (۲) از ماده (۱) قانون مذکور، سرگروه مساعده تشکیلات اداری دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری و مراکز علمی و فناوری از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع ذی‌ربط منوط به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور نیز شده است. هسته‌ی اولیه ایجاد سازمان اداری و استخدامی کشور، تشکیل اداره کل طبقه‌بندی مشاغل وابسته به وزارت دارایی در سال ۱۳۳۴ هجری شمسی بود که در سال ۱۳۳۷ اداره کل مذکور به سازمان خدمات کشوری تغییر نام یافت و از وزارت دارایی متنوع و تحت نظر آنست وزیر قرار گرفت. فکر تجدید نظر در مقررات استخدامی و ایجاد مرکزی برای نظارت بر امور استخدامی کشور روز به روز قوت بیشتری گرفت تا این‌که در سال ۱۳۴۰، شورای عالی اداری کشور ایجاد شد و کار تدوین قانون استخدام کشوری از سر گرفت و نهایتاً قانون استخدام کشوری در تاریخ ۱۳۴۵/۳/۳۱ در یازده فصل به تصویب رسید و به موجب این قانون، شورای عالی اداری جای خود را به سازمانی تحت عنوان سازمان امور اداری و استخدامی کشور داد.

البته به واسطه‌ی مصوبات شورای عالی اداری این سازمان چندین بار دست‌خوش تغییرات ساختاری قرار گرفت. در تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۱ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که براساس مصوبه هشتاد و ششمین جلسه شورای عالی اداری از ادغام دو سازمان برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور تشکیل شد و در سال ۱۳۸۶ طبق مصوبه صد و سی و سومین جلسه شورای عالی اداری این سازمان منحل و دو معاونت تحت عناوین معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور ایجاد گردید. مجدداً با تصویب شورای عالی اداری در سال ۱۳۹۳ با ادغام دو معاونت مذکور سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور احیا و در سال ۱۳۹۵ این سازمان منحل و دو سازمان اداری و استخدامی کشور و برنامه و بودجه شکل گرفت.

لذا با توجه به نقش و مأموریت‌های سازمان اداری و استخدامی کشور به طور خلاصه هدف اصلی از تدوین کتاب حاضر، احصاء طبقه‌بندی و ارائه مبانی قانونی و ضوابط و رویه‌های مدون و به روز در زمینه مباحث جاری ساختاری و تشکیلاتی دستگاه‌های اجرایی است و اهداف فرعی آن شامل شفاف‌سازی فرآیندهای انجام کار، اعمال اصلاحات در فرآیندها در صورت نیاز، افزایش سرعت عمل و سهولت در نظارت بر حسن اجرای ضوابط تشکیلاتی و بازنگری مستمر در ضوابط تشکیلاتی است.

یادآور می‌گردد با عنایت به این‌که همواره احتمال اصلاحات، اضافات و تغییرات کلی و جزئی در مصوبات، ضوابط، دستورالعمل‌ها و رویه‌های ساختاری براساس ابعاد محتوایی، ساختاری و اقتضائات نظام اداری وجود دارد، حسب ضرورت کتاب براساس این تغییرات در زمان مناسب مورد بازنگری و ویرایش قرار خواهد گرفت و در حد امکان به‌روزرسانی خواهد شد. کمالین‌که نسخه حاضر نیز طبق آخرین سوابق و مستندات ابلاغی در حوزه طراحی ساختار و تشکیلات تفصیل دستگاه‌های اجرایی دولتی تا پایان سال ۱۳۹۸ تنظیم و به چاپ رسیده است.

لازم به توضیح است، که در این کتاب هر جا نامی از معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، آمده شده است منظور به ترتیب همان سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه فعلی می‌باشد.

کتاب حاضر با هدف مستندسازی تجربه مدیریت دانش در سازمان اداری و استخدامی کشور و به عنوان تحقق بخشی از مسئولیت اجتماعی اینجانبان تنظیم و به چاپ رسیده و امید است با همکاری و مشارکت خبرگان تشکیلات، نقاط قوت و ضعف مطالب مطرح‌شده در کتاب احصاء شود. بخش از محتوای کتاب که نیاز به تغییر و یا بهبود دارند، شناسایی گردد و با اصلاح آن‌ها در راستای نیل به هدف چابک‌سازی و متناسب‌سازی ساختارهای سازمانی موجود در بخش دولتی گام مؤثری برداشته شود.

بر خود لازم می‌دانیم از تمامی مدیران و مشاوران در سازمان مدیریت برنامه‌ریزی کشور (سابق) که در ویراست اول این کتاب تجارب ارزنده‌شان را در اختیار ما گذاردند، جناب آقای یوسف رحمتی، مدیر مسئول انتشارات فرمانش که حسب مورد راهنمایی لازم را در ویراست‌های اول و دوم کتاب ارائه نمودند، سرکار خانم سیدفاطمه فرمانش افلاکی کارشناس خبره تشکیلات که در ویراستاری کتاب زحمت زیادی را متحمل شدند و سایر همکاران انتشارات فرمانش که در تنظیم و صفحه‌بندی این کتاب تلاش کرده‌اند، و نیز خانواده‌ها و دوستان خود که در انجام این کار مشوق ما بوده‌اند، تشکر و قدردانی به عمل آوریم.

منصوره کریمی، نسرین حسینی