

نوشته تی موتی پلاپتر  
ترجمه حیدرقلی عمرانی

### دیدگاه‌هایی نو از نقش معاون وزیر

**خلاصه:** این نوشته به بررسی ماهیت شغل بلندپایگان وزارتخانه‌ها، و زمینه‌هایی را که معاونان وزرا در آنها فعالیت دارند، می‌پردازد و چهار وظیفه اصلی (کلیدی) را که باید به آنها سپردند، روشن می‌سازد:

۱- راهنمایی در زمینه سیاست کار (خط‌مشی).

۲- برنامه‌ریزی هزینه و نظارت؛

۳- راهبری سازمانی.

۴- مأموریت‌های ویژه در مجموع (Collectivity) و نیز ویژگی‌های (Qualifications) بایسته‌ای را که معاونان وزیر باید دارا باشند و چگونگی تغییرات آن ویژگی‌ها را باز می‌نماید.

آنگاه به مقایسه شغل معاون وزیر با رئیس اجرایی در يك بنگاه بزرگ در بخش خصوصی می‌پردازد.

در این نوشته، بحث و استدلال شده است که هرچند وظایف اساسی شغل معاون وزیر هنوز همان است که همیشه بوده، با وجود این چون در پاره‌ای از موارد سیاست‌گذاری (تعیین خط‌مشی) و نظارت بر هزینه‌ها، بنا بر نیازهای يك دولت بزرگ، ضرورتاً دگرگونی‌هایی صورت می‌گیرد. برخلاف سایر وظایف مانند راهبری سازمانی، چنان که شاید و باید شناخت روشنی در دست نیست. این نوشته ضمن شناخت بسیاری از فشارها که همواره بر معاون وزیر وارد می‌شود، یادآور این واقعیت هم هست که مسئولیت راهبری سازمانی را نمی‌توان به‌دیگری واگذار کرد؛ ضمناً براین نکته تأکید دارد که اوضاع و احوال سخت و بحرانی که امروزه از وجوه مشخصه جو حاکم بر خدمات عمومی است، ضرورت حتمی دارد که معاونان وزرا برای این جنبه از شغل خود اولویت قائل شوند.

### قرینه برای شغل

سه دهه گذشته، از لحاظ معاونان وزرا، دورانی بی‌ثبات بوده است. يك بررسی مربوط به سال ۱۹۸۵ در زمینه مسئولیت در اونتاریو (Ontario)، مشخص

وجود يك جو تردیدآمیز است نسبت به اینکه «در يك محدوده شغلی، قلمرو مسئولیت و میزان حساسیت در آن شغل چیست و چگونه باید کار کرد که مورد پسند باشد؟»<sup>۱</sup>. برای شناختن شغل معاون وزیر، بایسته است که نخست محیط شغلی او شناخته شود. بدیهی است معاون وزیر هم معمولاً پیرو سنتهای متداول از قبیل ناشناخته بودن، بی‌طرف بودن و نیز مسئولیت‌زارتی در نظام استخدام عمومی می‌باشد. به هر صورت همواره فشارهای ویژه‌ای در مشاغل سطح بالای خدمات دولتی بر شاغلین آن وارد می‌شود. نخست، معاون وزیر ناگزیر است دشواریهایی را که کار کردن بین دو فرهنگ سیاسی و دیوانسالاری دربر دارد، بپذیرد. سپس يك رشته شك و تردیدهایی وجود دارد که همواره با مسئولیت‌های چندگانه شغل همراه است. سوم، دشواریهایی است که از به کار بستن سیاست جابجایی و تغییر و تبدیل معاونان وزیر ناشی می‌شود که این خود در برخی موارد از جمله ابتلائات حوزه عمل مدیریت به‌شمار می‌آید. اینک هریک از موضوعات یاد شده به‌شرح زیر مورد بحث قرار می‌گیرد:

بسیاری از معاونان وزیر بر وجود اشکالات ناشی از کار در دو محیط یا فرهنگ مختلف، با ارزشها و شیوه‌های عملی کمابیش متفاوت تأکید می‌ورزند. در سطح بالا، فرهنگ سیاسی مطرح است در آنجا ملاحظات و تصورات را مهمتر از واقعیت‌های «عینی» می‌انگارند. در سطح پایین، محیط دیوانسالاری، از يك سلسله عملیات اداری گسترده تشکیل یافته است که به ارزشهایی چون پایداری و تداوم مقصود، دانش حرفه‌ای، تحلیل «عقلانی» موضوعات عمومی، اهمیت و بها می‌دهد. وزرا حق دارند که بنا بر مشاهدات خویش دلواپس و نگران باشند؛ لیکن تنها بر پایه مشاهدات نمی‌توان بزرگراهها را از خطر حوادث بدور نگاهداشت، حقوق مستمری‌بگیران را به‌نگام حواله کرد، یا به‌درمان بیماریها پرداخت. معاون وزیر «مانند يك لولا (وسیله ارتباط) بین جهان سیاست و دنیای اداری» عمل می‌کند.<sup>۲</sup> این وظیفه متضمن بسی ابهامات است که شاید پیچیده‌ترین آنها در رابطه با دگرگونی‌هایی است که در حزب حاکم رخ می‌دهد، یا به‌هنگامی است که دولت نسبت به‌راهی که در پیش دارد، نامطمئن و مردد به‌نظر می‌رسد و یا وزرا جابجا می‌شوند. با یکی از معاونان وزرا که زمانی درگیر يك چنین وضع بوده، مصاحبه‌ای به عمل آمده که در آن گفت و گو به‌دشواریهای شغل خویش اشاره کرده است:

برخلاف بخش خصوصی، یکباره در يك شغل سطح بالا، مرئوس کسی می‌شوی که ممکن است هیچ‌گونه دانشی در زمینه آن کار نداشته باشد، یا از هر تجربه‌ای در خصوص مدیریت بی‌بهره باشد و هرگز يك دستگاه

۱- همکاران مؤسسه پرایس واتر‌هوس (Price Waterhouse)، گروه مشاوران کانادا (The Canada Consultion Lyroup)، «يك بررسی از مدیریت و مسئولیت در دولت اوتاریو»، تورونتو (Toronto)، ژانویه ۱۹۸۵، صفحه ۵۵.

2- Pobrt Normand "Les relations entre les hauts fonctionnaires et le ministre" Canad Public Administration 27, No. 4 (Wuiter 1984). p. 528.

بزرگ دیوانسالاری را اداره نکرده و احتمالاً از ارزشهایی برخوردار باشد که به کلی با ارزشهای شما متفاوت است. معاون وزیر در بین این دو جهان به تنش فوق العاده ای گرفتار می شود. معاون وزیر به شدت آسیب پذیر است به طور مثال، ممکن است در وضعی قرار گیرد که باید به یک وزیر فاقد صلاحیت خدمت کند، یا احتمال دارد در اجرای یک برنامه مهم وقت و انرژی بسیاری صرف کند و آنگاه در برابر دولت یا وزیری قرار گیرد که می خواهد درست در جهت مخالف آن برنامه گام بردارد یا امکان دارد شما به پستی برگزیده شوید که طرف علاقه شما نیست... هر آینه به عنوان یک دولتمرد بلند پایه با تحمل مرارت بسیار کاری برجسته انجام دهید، چه بسا که این کار فردا به زیان شما تمام شود.<sup>۳</sup>

روابط با وزیر تا اندازه زیادی با چگونگی شخصیت طرفین (وزیر و معاون) بستگی دارد و نیز مبتنی است بر شرایط زمان. معاونی ملاحظه می کند که در آغاز کارش در حوزه معاونت مربوط، وزیر متبوع او سالها در آن پست کار کرده و با برنامه ها و وظایف وزارتخانه تحت تصدی خود به خوبی آشنایی دارد، در حالی که او (معاون) هیچ گونه سابقه کار در آن وزارتخانه نداشته است. «نخستین کاری که برای من در اولویت قرار داشت این بود که اعتماد وزیر را جلب کنم و دومین کارم این بود که وزارتخانه را شناسایی کنم»<sup>۴</sup>. جک پیکرزجیل (Jack Pickersgill)، پیش از این که به عالم سیاست رو کند، سالها در قسمتهای سطح بالای خدمات دولتی در «اوتاوا» کار کرده است، او توجه داده است که در زمینه تعیین معیارهایی در باب رابطه وزیر با معاون باید با احتیاط عمل کرد.

«در سمت وزارت، من چهار معاون داشتم که رابطه ام با هر یک از آنان بیشتر مبتنی بر ماهیت و شیوه کار آنان بود، تا هرگونه قانون و مقررات»<sup>۵</sup>.

برخی از نویسندگان، مسئولیتهای چندگانه شغل معاون وزیر را در زمره پر دردسرتین جنبه های کار قلمداد می کنند. معاون وزیر معمولاً از سوی نخست وزیر منصوب می شود. لیکن وظیفه اصلی او در این سمت کار کردن زیر نظر و خدمت به وزیر است. این وضع یک «مدیریت سه گانه» (Menage a trois) یعنی رابطه سه جانبه بین نخست وزیر، وزیر، و معاون وزیر بوجود می آورد. افزون بر آن، معاون وزیر در واقع، اگر نه علی الاصول، جوابگوی معاون ثابت (Secretary) در کابینه یا به مفهوم محدود آن، معاون وزیر - که مستقیماً زیر نظر نخست وزیر کار می کند -

۳- مصاحبه ی نویسنده در تاریخ ژوئیه ۱۹۸۵.

۴- مصاحبه ی نویسنده در فوریه ۱۹۸۷.

5- J. W. Pickersgill  
"Bureaucrats & Pobjicians" CANADA PUBLIC ADMINISTRATION 15.  
No. 3 (Fall 1972), p. 420.

نیز می‌باشد. سرشت يك چنین مسئولیتی تا اندازه‌ای زیاد به میزان صمیمیت هردو طرف رابطه بستگی دارد کسانی که در کابینه به تازگی به سمت معاون ثابت (دبیری) برگزیده شده‌اند، ممکن است در برخورد و سر و کار پیدا کردن با افراد با سابقه که از آبرو و اعتبار ریشه‌دار و استواری برخوردارند، محتاط و مآل‌اندیش باشند. با وجود این، از آنجا که معاون ثابت وزارتخانه نقش قابل ملاحظه‌ای در انتصابات و پیشرفت‌های دولتمردان ایفا می‌کند، هر معاون وزیری به رابطه خود با معاون ثابت بسیار اهمیت می‌دهد و در نیکو داشتن این رابطه مراقبت لازم معمول می‌دارد.<sup>۶</sup>

علاوه بر آن، معاون وزیر در برابر دستگاه خزانه‌داری یا نهادی چون آن و کمیسیون خدمات عمومی (Public Service Commission) نیز مسئول است. در سطح فدرال (دولت مرکزی)، جنبه‌های معینی از این هردو مسئولیت شکل قانونی یافته و یکسره در حوزه اقتدار معاون قرار گرفته است که او خود رأساً انجام می‌دهد، بدون اینکه لازم باشد از سوی وزیر به او ارجاع شود. معاون وزیر، همچنین در مقابل نهادهای قانونی متعدد دیگری نیز جوابگو می‌باشد؛ - اگر نگوئیم مسئولیت رسمی دارد - از جمله آنها می‌توان کمیته محاسبات عمومی، سایر کمیته‌های پارلمانی، ممیز کل، کمیسرهای ویژه یا مأموران بازرسی، و دیگر گروه‌های ذینفع را نام برد که با حوزه عمل او سروکار دارند. همین‌طور هم معاون وزیر باید گهگاه به رویارویی با پاره‌ای علایق کنجکاوانه که متوجه امور حوزه معاونت او می‌شود، سر سازگاری نشان دهد. این‌گونه کنجکاویها ممکن است از سوی دفتر نخست‌وزیری یا وقت و بی‌وقت از جانب دفتر خصوصی وزیر صورت گیرد که گاهی هم به مداخلات نامتناسب در اداره امور حوزه معاونت مربوط منجر می‌شود.

مسئولیت‌های چند جانبه معاون وزیر خواه ناخواه به ابهام و پیچیدگی شغل معاونت می‌افزاید. به طوری که کمیسیون لامبرت (Lambert Commission) گزارش داده است: «برخی از معاونان گمان می‌برند که، در واقع، تنها در برابر خودشان مسئولیت دارند، و ادعا می‌کنند که چگونگی کار خود را با معیارهای عالی مورد قبول خویش می‌سنجند»<sup>۷</sup>.

در بریتانیا، ویلیام پلودن (William Plowden)، مدیرکل مؤسسه پادشاهی

۶- دبیران کابینه (معاونان ثابت) درباره برکناری این‌گونه مقامات نیز نقش دارند. این واقعیت از نامه محرمانه پالتلییر (Paul Tellier) به بریان مولرونی (Brian Mulroney) نخست‌وزیر، که مطالب آن فاش شده است، برمی‌آید. در این نامه برکناری يك معاون وزیر را که گمان می‌رفته است در قبال نقش وزیر بی‌تفاوتی نشان می‌دهد و کنترل خود را بر حوزه مسئولیت معاونت از دست داده، پیشنهاد کرده است، گلوب‌اند میل (Globe and Mail) ...

۷- گزارش نهایی کمیسیون پادشاهی مدیریت و مسئولیت مالی (Royal Commission on Financial Management and Accountability)

(اوت‌اوا: تدارکات و خدمات کانادا، ۱۹۷۹ (Supply and Services))

همچنین مقاله «وضع دشوار معاونان» (The Deputies' Dilemma) نوشته J. E. Hodgetts، نشریه «Policy Options» (ماه مه، ژوئن ۱۹۸۳) صفحات ۱۷-۱۴.

اداره امور عمومی (Royal Institute of Public Administration) مسئله را چنین مورد توجه قرار داده است: «دولتمردانی که به طور دائم مصدر کارند و در برابر کسی هم جوابگو نیستند، تحت تأثیر درک خصوصی و ضمنی منافع ملی عمل می‌کنند»<sup>۸</sup>.  
 تردیدهایی که با شغل معاونت وزیر همراه می‌باشد بدان معنی است که چنین کاری برای کسی که خواستار یک دستورالعمل روشن و صریح است مناسب نیست. برخی از معاونان یادآور شده‌اند، «هیچگاه کسی به من نگفت، انجام چه کاری را از من انتظار داشته‌اند». (البته معاونانی که اخیراً در اونتاریو منصوب شده بودند ملاحظه کردند هنگامی که دولت لیبرال به نخست‌وزیری داوید پیترسون (David Peterson) بر سر کار آمد، نخست‌وزیر جدید گامی غیر عادی و ستوده برداشت و شخصاً وظایف شغل معاونت را با معاونینی که برگزیده بود در میان گذارد و مورد بحث و گفتگو قرار داد.) معاونان کارآمد معمولاً از مبهم بودن وظیفه شغلی احساس آسودگی می‌کنند، و آنچه را که باید انجام شود خودشان تشخیص می‌دهند - به جای اینکه نخست‌وزیر، وزیر، دستگاه‌های مرکزی، وزارتخانه، و دیگر نهادهای ذیربط برای آنان تعیین تکلیف کنند و همچنین به خاطر حفظ منافع خودشان - و آنگاه بنا بر تشخیص و صوابدید شخصی عمل می‌کنند.

در «اوتاوا» و «تورونتو»، جابجایی و تغییر معاونان وزیر در دهه ۱۹۷۰، موجب نگرانی روزافزون شده بود. با وجود اینکه انتصابات از بین کسانی غیر از مستخدمان عمومی، هنوز هم کمابیش مرسوم نیست، معماً برخی از نخست‌وزیران افرادی را برای معاونت وزیر در نظر می‌گیرند که از وظایف وزارتخانه و موضوع مأموریت سازمانی که باید اداره کنند، آگاهی چندانی ندارند و فاقد هرگونه تجربه‌ای در آن زمینه می‌باشند. از آن گذشته، اخیراً ملاحظه می‌شود در قلمرو عمل برخی از تشکیلات دولتی گرایش روزافزونی به وجود آمده است که دولتمردان شاغل در سطوح بالای شغلی را، پس از دو یا سه سال که از زمان گزینش آنان می‌گذرد از سمت مربوط برکنار کنند<sup>۹</sup>. (یکی از معاونان سابق وزیر دارایی، ضمن گفت

۸- «چه پیش‌بینی‌هایی برای استخدام عمومی» (What Prospects for the Civil Service) نشریه اداره امور عمومی (Public Administration) دوره ۶۳، شماره ۴، (زمستان ۱۹۸۵)، صفحات ۳۹۳-۴۱۴.

۹- یک بررسی مربوط به سال ۱۹۸۵ که در سطح ایالتی انجام گرفته حاکی از این است که «به‌طور کلی» معاونان تمام دوران خدمت خویش را در وزارتخانه محل کار خود نمی‌گذرانند. (از ۲۸ تن معاونان در اونتاریو در آوریل سال ۱۹۸۴)... تنها هشت نفرشان، در وزارتخانه-های محل کار خود کمابیش تجربه شغلی داشته‌اند... و در سطح فدرال در کانادا، به‌طوری که کمیسیون لامبرت اعلام داشته است: «تقریباً هشتاد درصد از معاونان کنونی (۱۹۷۹) از سال ۱۹۷۱ به‌این سمت منصوب شده‌اند، و حدود نیمی از آنان نه در سطوح شغلی پایین‌تر در وزارتخانه‌ای که سمت معاونت وزیر را دارند سابقه کار دارند و نه در ارتباط با رشته شغلی که در دولت فدرال به آنان واگذار شده است، از تجربه‌ای برخوردار بوده‌اند». رجوع شود به نوشته پرایس واتر هوس (Price Waterhouse)، گروه مشاوران کانادا، تحت عنوان «مدیریت و مسئولیت» صفحه ۵۴. و همچنین گزارش نهایی کمیسیون لامبرت، صفحه ۱۹۴.

و گویی که با نویسنده داشت، یادآور شد که در يك سده از ۱۸۶۷ تا دهه ۱۹۷۰ وزارت دارایی جمعاً هفت معاون وزیر داشته است؛ ولی در دهه بعد تا کنون هفت وزیر دیگر به آنان افزوده شده است).

از جابجایی و تغییر معاونان وزیر چه نتیجه‌ای حاصل می‌شود؟ شاید نخست وزیر می‌پنداشته است که به جای ترمیم کابینه بهتر است با تغییر معاونان وزرا چهره‌های تازه‌ای وارد دولت کند. برخی از سیاستمداران ممکن است عقیده‌ای عکس نظریه یاد شده داشته و هراسان باشند که اگر معاونان وزیر در کار وزارتخانه‌های مربوط از تبحر فوق‌العاده برخوردار باشند، چه بسا کاردانی و تخصص آنان، وزیران ذریبط را بی‌اثر ساخته و تحت‌الشعاع قرار دهد. بدون تردید گاهی تعویض معاونان وزیر ضرورت دارد تا از این طریق مانع از آن شوند که برخی سیاستهای مورد عمل تنها در يك جهت خاص مستقر گردد. سیاست جا به جایی معاونان بنا بر مفهومی از مدیریت به‌طور کلی، که در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ نیز متداول بوده موجه شناخته شده است. طبق این نظریه، کارایی مدیریت شامل استعدادهای ویژه‌ای است که عموماً با هرگونه شغلی قابل تطبیق است. مدیران عامل برجسته را همه‌جا همواره گرامی می‌دارند و در هر کجا گمارده شوند بدون اینکه آسیبی متوجه سازمان تحت مدیریت خود سازند از عهده اداره آن برمی‌آیند. این مفهوم، از آن هنگام، در ادبیات مدیریت به‌نحو گسترده‌ای اعتبار خود را از دست داده است، اکنون تأکید روزافزونی بر اهمیت و ضرورت علم و آگاهی مدیران نسبت به‌ماهیت کار سازمان‌هایشان صورت می‌گیرد.<sup>۱۰</sup>

سیاست جابجایی معاونان وزرا به‌طور کلی مردود نیست. بنا بر گفته برخی از معاونان وزیر، دست‌کم امکان دارد گاهی در يك ایالت به‌تعویض معاونان بپردازند تا مطمئن شوند خط‌مشی تعیین شده دقیقاً جامه عمل پوشیده است. هرگاه خط‌مشی نوینی به‌وزارتخانه‌ها ابلاغ شود، برای اجرای آن لزوماً چند سازمان باید ابتکار عمل را در دست گیرند، و اگر شیوه‌های کهنه تفکر در این راستا عمیق‌آریشه دوانده باشد، دستورهای يك دولت منتخب دایر بر اینکه معاونان، نسبت به تغییر رفتار یا رعایت اولویتهای مورد نظر اقدام کنند، نتیجه چندانی به‌بار نخواهد آورد. برای رویارویی با يك چنین مسئله، امکان دارد دولت يك معاون وزیر را که مورد اعتماد باشد، در واقع، برای «پیگیری» موضوع آن سیاست، از وزارتخانه‌ای به وزارتخانه دیگر مأمور سازد تا اینکه به تحقق تغییرات لازم یقین حاصل کند. فرآیندی که در اعمال سیاست جابجایی، گهگاه تغییر معاونان وزرا به

۱۰- در این زمینه به‌کتاب «مدیران عامل» (The General Managers)، نوشته جان کاتر (John P. Kotter) نیویورک: انتشارات the Free Press چاپ ۱۹۸۲، و نیز به‌مآخذ زیر مراجعه شود:

«کارآییهای يك مدیر کارآمد» (Skills of an Effective Administrator)

نوشته Robert L. Katz که ابتدا در مجله (Harvard Business Reveiw)

سال ۱۹۸۳ به‌چاپ رسیده است. و بررسی دیگری از «جان کاتر».

سهولت انجام پذیر است. «در برخی از تشکیلات، اگر شیوه کار دقیقاً مورد توجه قرار گیرد، ملاحظه می‌شود که تنها معاونان معینی جایجا می‌شوند، در حالی که دیگر معاونان وزیر ممکن است، سالها در جای خود باقی بمانند».<sup>۱۱</sup>

بیگمان در اوضاع و احوالی چون ضرورت پیگیری خط‌مشی یا بروز ناسازگاریهای جدی با وزیر، لزوماً ایجاب می‌کند که گاهی نسبت به تغییر معاونان وزرا اقدام شود. معینا روش جایجایی و تغییر معاونان وزیر کلاً موجب آشفته‌گی زیاد خواهد شد، که با ترمیم کابینه مسئله فیصله می‌یابد، هرج و مرجی که پی‌آمد چنین رویدادهای در وزارتخانه‌ها می‌باشد، مآلاً به بدگمانی و بلا تکلیفی در کار و تکرار جمله «چه کسی اهمیت می‌دهد؟» منجر می‌شود. کمیسیون «لامبرت» استدلال می‌کند که تغییر و تبدیل معاونان در هر دو سال یا مدت زمانی در این حدود «بعضاً، ولی اساساً، مبین روحیه ضعیف در خدمات عمومی، آسیب‌پذیر بودن تشکیلات وزارتخانه‌ها، و احساس سردرگمی و بلا تکلیفی در مدیریت می‌باشد. اگر از سرعت جایجایی معاونان کاسته نشود، چندان امیدی به استقرار مدیریت سالم نمی‌توان داشت».<sup>۱۲</sup>

کوتاه سخن اینکه، معاونان وزرا ناگزیرند در محیط آکنده از تردید و دودلی ناشی از مسئولیتهای چندجانبه، خط‌مشی نامشخص، و لزوم درگیر شدن بین خواستهای غالباً متضاد جو سیاسی و محیط دیوانسالاری، انجام وظیفه کنند. در حوزه عمل پاره‌ای از دستگاهها، مشکلات این شغل که زیاد هم خواهان دارد، بر اثر تغییرات مکرر و پی در پی شاغلین آن (معاونان وزیر) دامنه‌ای به مراتب گسترده‌تر می‌یابد. این چنین است قلمرو شغلی که با اشتغال در آن، وظایف مشروحه زیر باید انجام پذیرد:

### نقش خط‌مشی (The Policy Role)

مطالب بسیاری درباره شغل معاون وزیر نوشته شده است.<sup>۱۳</sup> چه نامی می‌توان

۱۱- این نگرش جالب توجه نسبت به چگونگی کار دولت، در سمیناری مطرح شد که جهت بحث راجع به پیش‌نویس این نوشته در نشست سالیانه مؤسسه اداره امور عمومی کانادا (Imstitute Public Adminestration of Canada) که به تاریخ سپتامبر ۱۹۸۶، در ونکوئر برگزار شده بود.

۱۲- صفحه ۱۹۴ گزارش نهایی، کمیسیون لامبرت.

۱۳- علاوه بر مآخذ یادشده در این بخش، رجوع شود به نوشته ویلسون (V. S. Wilson) زیر عنوان "Mandarins and Kibitzer" در مجله امور اداری کانادا (Canada Public Administration) سری ۲۶ شماره ۳ (پائیز ۱۹۸۳)؛ نوشته‌های هوگو یانگ (Hugo Young) و آن سلمان (Anne Sloman) تحت عنوان "No, Minister." بخش شده از BBC (بنگاه سخن‌پراکنی بریتانیا) در سال ۱۹۸۲؛ داری میگو (Darcy Mckeough) زیر عنوان «روابط وزیر و مستخدمین دولت» (The Ralations of Minister and Civil Servants) مجله Canada Public Administration دوره ۱۲ شماره ۱ (بهار ۱۹۶۹)؛ هربرت بالز (Herbert Balls) زیر عنوان «تصمیم‌گیری، نقش معاون» (Decision making, the Role of Deputy) ←

بر دیدگاه کلاسیک نقشی نهاد که کمابیش مبین کامل مفهوم مسئولیت در برابر وزیر و خدمت به او، در قاموس اصطلاحات مربوط به فورمول‌بندی سیاست‌ساز (تنظیم خط‌مشی)، باشد؟ تا سالهای دهه ۱۹۶۰، نظریه غالب شامل همان نقشی بوده است که معاون وزیر ایفا می‌کند. سران‌دائم یا ثابت که در معرض تغییر و تبدیل نیستند، اصطلاح «تنظیم خط‌مشی» را به‌صورت کوتاه شده‌ای در معنی جمله «آداب و مقررات اندرز دادن و رایزنی با وزیر» به‌کار می‌برند. معاونان وزیر و دبیران (Secretary) (معاونان ثابت) وزارتخانه‌ها که برای تهیه این مقاله با آنان مصاحبه شده است، در ضمن برشمردن اولویتهای شغلی خود از عباراتی چون «رابط با وزیر» یا «خدمت براساس خواستهای وزیر»، با تأکید یاد می‌کرده‌اند. آن خواستها چیست؟ در اصل، مربوط است به نقطه‌نظرهایی مبنی بر اینکه چگونه با مسائلی که مطرح می‌شود، برخورد کنند، یا از نتایج و عوارض احتمالی اقداماتی که وزیر درصدد انجام آن است، او را آگاه سازند. امکان دارد که پاره‌ای از این گونه پیش‌بینیها و ابتکارات پیشنهادی، متضمن پی‌آمدهای بسیار مهمی باشد: طرح‌ریزی مجدد برنامه کمکهای اجتماعی کشور، یک نظام نوین مالیاتی، یا تعهد عمده بین‌المللی در زمینه‌های دفاعی. موضوعهای دیگری هم مطرح می‌شود که بیشتر جنبه جهانی دارد و وزیر خواستار رایزنی و اندرز درباره آن است، لیکن به‌لحاظ حساسیتی که دارد، ممکن است به‌نازاحتیهای سیاسی و احتمالاً طرح سؤالی در مجلس منجر شود. به‌طور مثال چه کسی را باید برای تصدی پست ویژه‌ای برگزید؟ در کجا باید سخنرانی معین را ایراد کرد؟ چه کسی را باید برای شرکت در کنفرانس فرا خواند؟ چه مواردی را باید در گفت‌وگو با گروهی ذی‌علاقه مطرح ساخت؟ بسیاری از این پرسشها در روابط سیاسی بین وزیر و مراجع قانونی متعدد که باید جوابگوی آنها باشد، مطرح است.

ظاهراً اندرزهای معاون وزیر محدود است به موضوعهایی غیر از مسائل مطروحه در عالم سیاست، لیکن به‌گونه‌ای اجتناب‌ناپذیر، اندرزهای «عینی» راجع به مسایل سیاست عمومی و نیز اندرز درباره اموری که از ماهیت سیاسی برخوردار است با یکدیگر درهم می‌آمیزند و توأمان هستند. از جمله شگردهایی که معاونان وزیر باید فرا گیرند این است که بدانند تا چه اندازه خود را به جنبه‌های سیاسی کار وزیر نزدیک کنند. به هر روی، بعد سیاسی خط‌مشی (سیاست کار) چنان است که نمی‌توان از آن اجتناب کرد: «در مدیریت عمومی، «ماورای امور سیاسی» قرار

(دنباله پاورقی از صفحه قبل)

مجله امور اداری کانادا (C.P.A.) سری ۱۹ شماره ۳ (پائیز ۱۹۷۶)؛ میچل شارپ (Mitchel Sharp) تحت‌عنوان «نقش کارمندان رسمی» (The Role of the Mandarins) مجله (Policy Options) سری ۲ شماره ۲ (ماه مه / ژوئن ۱۹۸۱)؛ رابرت کارمن (Robert D. Carman) تحت‌عنوان «مسئولیت کارمندان ارشد خدمات عمومی در برابر

پارلمان و کمیسیونهای پارلمانی»، مجله دوره ۲۷ شماره ۴ (زمستان ۱۹۸۴).



گرفتن ملازمه دارد با گونه‌ای تناقض در عمل<sup>۱۴</sup>. هنگامی که معاونان وزیران و معاون ثابت (Secretary) وزارتخانه، سعی می‌کنند وانمود سازند که در تصمیم‌گیری مداخله‌ای ندارند، درست در همان زمان در شرایطی به سر می‌برند که به طور فعال در سیاستگذاری دست دارند، و برخی از آنان حتی اذعان کرده‌اند که در مسایل سیاسی به وزرا کمک می‌کنند (با علم به این که هر گامی را در رابطه با خط‌مشی وزارتخانه بردارند بی‌شک متضمن پی‌آمدهای سیاسی است) رایزنی و اندرزهایی را هم که، به‌طور سنتی، معاونان وزرا از ارائه آن ابا دارند، از انواع «صوابدید حزبی» است: یعنی اندرز در زمینه‌هایی که مستقیماً در مسئله انتخاب مجدد حزب حاکم اثر می‌گذارد. معاون وزیر بودن، مستلزم داشتن استعداد درک زیرکانه معنای دقیق آن دسته از مفاهیم است که رایزنی و صوابدید در زمینه خط‌مشی (بخش برحق و حساس این شغل)، «رایزنی سیاسی» - که به‌تمامی قلمرو امور، جز رشته معدن ارتباط دارد - و «صوابدید حزبی» (خارج از محدوده) را، کلاً در بر می‌گیرد. این معاونان، بویژه آنانکه تازه‌کارند، در واقع وزیرانی نامرئی هستند که ممکن است گاهی در دسرساز هم باشند و دست‌کم مادام که به ماهیت کار خود آشنا نشده و به مفهوم بی‌طرفی مستخدمان دولت پی نبرده‌اند، بی‌شک در حیرتند که چرا گاهی معاونان وزرا را در مباحث مهم دخالت نمی‌دهند.

آن معاون وزیر که در زمینه خط‌مشی (Policy Role) کارآمد باشد، در ساختن و نگهداری شبکه فعالیت‌های شخصی نیز از مهارت و کاردانی لازم برخوردار است. برداشتهای هوشی از ورای این‌گونه روابط، بیش از دانسته‌های درونی حاصل از «سیستمهای اطلاعات مدیریت» کامپیوتری، در بنیانگذاری منبع اصلی اطلاعات مورد نیاز معاون وزیر درباره بخش عمده‌ای از خط‌مشی فعالیتها، مؤثر است. نخست‌وزیر پیشین ساسکاچوان (Saskatchewan) - یکی از استانهای بزرگ کانادا - آلن بلاکنی (Allen Blakeney) داستانی از دو تن معاونان خود نقل می‌کند، بدین مضمون که یکی از آن دو نسبت به ضرورت در نظر گرفتن بازتاب افکار عمومی در زمینه برنامه‌های وزارتخانه تأکید چندانی نداشت، در حالی که معاون دیگر «از يك سیستم اطلاعاتی قابل ملاحظه‌ای برخوردار بود». در وهله اول، همواره نمایندگانی درآستانه دفتر وزیر گرد آمده بودند و مسایل گوناگونی را مطرح می‌ساختند؛ به‌بیان دیگر، «به ندرت اتفاق می‌افتاد که روزی يك هیئت نمایندگی به دیدارم، در سمت وزیر، بیاید و معاون من نتواند از پیش مرا آگاه سازد که آن هیئت در این دیدار احتمالاً چه موضعی در پیش خواهد گرفت، و نیز کمتر پیش می‌آمد که نداند هر يك از افراد هیئت نمایندگی مراجعه‌کننده چگونه با موارد گفت‌وگو برخورد خواهد کرد... تردید ندارم که هر يك از این حوزه‌های معاونت به بهترین شکل سازمان یافته بود تا

۱۴- کتاب گوردن چیس و الیزابت زویل (Gordon Chase and Elizabeth C. Reueal). تحت عنوان «بخش عمومی را چگونه باید اداره کرد»، انتشارات دن‌میلز، اونتاریو (کانادا) سال ۱۹۸۳، صفحه ۹۳.

به‌وزیر و مردم خدمت کند<sup>۱۵</sup>.

مسئولیت‌های عمده معاون وزیر در زمینه خط‌مشی کار، بستگی دارد با برنامه‌های حوزه‌های معاونت او، و در ضمن اجرای بسیاری از این برنامه هم مرتبط است با چگونگی عملکرد متقابل بین آن حوزه معاونت با سازمانهای دیگر و قلمرو مأموریت سایر نهادها. بنابراین ضرورتاً معاون وزیر باید از اوضاع و برنامه‌های بسیاری از مؤسسات دیگر هم آگاهی داشته باشد. در این رابطه، معاون وزیر باید با شرکتهای دولتی و سایر سازمانها که ممکن است مستقیماً به‌وزیر متبوع او گزارش کنند، روابط مناسب برقرار سازد. وزارتخانه‌هایی چون کشاورزی، گسترش صنعتی منطقه‌ای (DRIE)، و ارتباطات (Communications) در سطح فدرال، به‌طور مثال، چندین سازمان و کارگزاری را در درجات مختلف، به نمایندگی دولت در اطراف آنان گمارده‌اند، تا از این طریق یقین حاصل کنند که، از یک سو، خصوصیت مستقل بودن این قبیل نهادها محفوظ مانده و، از سوی دیگر، مطمئن شوند که فعالیتهای آنان دست کم به‌طور کلی، در ارتباط با اولویتهای مورد نظر دولت، متضمن پشتکار و چشم و هم‌چشمی لازم بوده است. در این‌راه می‌توان با برخورداری از ظرافت طبع و باریک‌بینی نسبت به مقاصد وزارتی و گاهی اوقات جهت‌راهنمایی و کمک به پیشرفت مقصود، سلیقه، حساسیت نسبت به علایق و نقطه‌نظرهای مرتبط با حوزه مدیریت، صلاحیت و ظرفیت ریاست بر صاحب‌منصبان وزارتخانه که در جهت ارائه «رهنمود خط‌مشی» به سازمانهای دیگر، بیش از حد متعارف شوق و جنب و جوش از خود نشان می‌دهند، اقدام نمود. برخورداری از استعدادها و حساسیتهای مشابهی نیز، برای حفظ روابط با دیگر حوزه‌های مدیریت ذیربط، ضرورت دارد. بعد شخصی سنگینی نیز به‌طور سنتی برای شغل معاون وزیر متصور بوده است، یعنی اهمیت دادن از نظر حرفه‌ای به کیفیت رایزنی و راهنماییهای شخصی او به‌وزیر. از این روی، یک معاون ثابت وزارتخانه، اظهار داشته است که وظیفه معاون، مسئولیت «نشان دادن راه و چاه و به‌کار گرفتن عناصر قضاوت شخصی در باره امکانات عملی خط‌مشی یا واکنش در برابر آن، که در اصل همانند انواع تصمیماتی است که سیاستمداران باید اتخاذ کنند» را نیز دربر می‌گیرد<sup>۱۶</sup>.

در اینجا موضوع داوری درست و عاری از خدشه، به‌خاطر خطور می‌کند؛ زیرا هنگامی که کسی به مقامات ارشد در نظام استخدامی دست می‌یابد، استعداد و ظرفیت او چون یک مکانیک یا یک کاردان روشها مطمح نظر قرار نمی‌گیرد. در دیگر پیشه‌ها مانند حرفه‌های حقوقی نیز، آنچه به‌طور سنتی در استخدام عمومی بیش از هر چیز دیگر ارزشمند به‌شمار می‌آید، همانا یک کیفیت ناپایدار به‌نام قضاوت است. قضاوت عبارت است از صداقت در تمیز گندم از سبوس، تعمق در باطن و

۱۵- «مناسبات وزیران ایالتی و معاونان وزرا» نوشته (Allen Blankeney) مجله اداره امور عمومی (C.P.A) دوره ۱۵، شماره ۱ (بهار ۱۹۷۲)، صفحات ۴۵-۴۲.

۱۶- مقاله‌ی «وظیفه ناپیدای معاونان» نوشته گوردن رابرتسون (Gordon Robertson) در مجله‌ی «Policy Options» سری ۴، شماره ۴ (ژوئیه - اوت ۱۹۸۳)، صفحات ۱۳-۱۱.

ژرفای يك موضوع، وقوف به اینكه در چه هنگام باید شتاب روا داشت و در چه زمان لازم است چشم به راه فرصت بود، متعادل ساختن اولویتهای مغایر، تشبیه و قیاس در موارد غیر مسلم، توانایی استنباط مسائل و گرفتاریهای پیشبینی نشده، استمداد از نیروی فرد، بیش از توسل به قواعد و دستورالعملها در فرآیند تصمیم-گیریها، و تشخیص اینکه در چه زمان اندوختههای تجربی به کار می آید و در چه زمان کاربردی ندارد. صلاحیت قضاوت و تشخیص خطمشی، به طور انفكاك ناپذیر و پیچاپیچ بهم پیوسته است، و سزاوار است که معاونان وزیر از این هر دو ویژگی برخوردار باشند.

شماري از معاونان وزرا در وزارتخانه های بزرگ، چنان می پندارند که امروزه کثرت پیشنهادهایی که برای وزیر فرستاده می شود به اندازه ای فراوان است که حتی به او مجال نمی دهد، شخصاً روی هر يك از آنها تنها يك مهر بزند. موضوعهای مربوط به يك وزارتخانه و مراجعات روزافزون وزرای متعدد به يك وزارتخانه بیش از اندازه متعارف است. معاونان وزرا ناگزیرند موضوعهای مربوط به حوزه تحت مسئولیت خود را برگزینند و مورد اقدام قرار دهند؛ بقیه امور مرجوعه برحسب سیاست کار و ارتباط موضوع، از طریق دفاتر آنان و زیر نظر منشی یا دستیار معاون وزیر نزد وزیر متبوع ارجاع می شود و آنگاه معاون وزیر با دریافت رونوشتی از مکاتبات مربوط و ملاحظه خلاصه گزارش کارها در فاصله زمانی معین، در جریان کارها قرار گرفته و از اقدامات انجام شده آگاه می گردد. مسایل یاد شده احتمالاً در آینده وضع پیچیده تری به خود خواهد گرفت. معاونان وزیر علاوه بر اینکه به عنوان مدیران اجرای خطمشی ایفای وظیفه می کنند، نقش رایزنی در زمینه خطمشی را نیز به عهده دارند. از این روی معاون وزیر باید یقین حاصل کند که همکاران رده اول او بیش از پیش به اولویتهای مورد توجه دولت و نقطه نظرهای وزیران دیگر وقوف یافته اند و نیز فرآیندهای تصمیم گیری در وزارتخانه ذیربط بر چنان روالی استوار است که امکان بازنگری پیشنهادها را به نحو مطلوب، در خط فرماندهی، فراهم می سازد و بدین سان به همه کسانی که اقتضا دارد در این کار ذیمدخل باشند، فرصت مداخله داده می شود. آموزش درست، و اقدامات مربوط به استخدام و ترفیع به گونه ای صورت می گیرد که نیاز به صاحب منصبان صلاحیتدار را در زمینه خطمشی وزارتخانه مربوط تأمین می کند و به این ترتیب برقراری روابط مشورتی مناسب را با ارباب رجوع و دیگر وزارتخانه ها میسر می سازد.

افزون بر آن، معاون وزیر باید اطمینان یابد که وزارتخانه ذیربط از شیوه های آگاهی دهنده (Monitoring)، که احتمالاً برای در نظر گرفتن مقتضیات در ماهها و سالهای آینده به کار می آید، برخوردار است و نیز به طریقه تنظیم دستور کار (Agenda) در زمینه خطمشی عملیات پای بند می باشد، و دیدگاههای سازمانی معطوف است به قلمرو اولویتهایی در سطوح بالاتر. در عمل، از آنجا که معاون وزیر نخواهد توانست سلطه خود را بر همه چیز حفظ کند، ناگزیر به يك نظام یافرآیندی برای برنامه ریزی در زمینه قیود و ملاحظات مربوط به خطمشی، نیاز دارد. چنین

فرآیندی هرچند با نظام بودجه‌بندی وزارتی در ارتباط است، معیناً با آن تفاوت دارد، زیرا سیستم اخیرالذکر (نظام بودجه‌بندی) نوعاً وسیله‌ای است که برای مقاصد برنامه‌ریزی هزینه و نظارت به‌کار می‌آید، نه مدیریت در رابطه با خط‌مشی.

### معاون وزیر به‌عنوان رهبر سازمانی

سازمانها، نهادهایی هستند ظریف و پیچیده. هر چیز به چیزی دیگر بستگی دارد، بنابراین این ممکن است گفته شود که بین عملیات يك سازمان و يك مکانیزم پیچیده همانندی وجود دارد، مانند يك ساعت دیواری. هرچند يك چنین تشبیه، برای سازمانها، به‌خلاف ساعت‌های دیواری، نامناسب به‌نظر می‌رسد، معیناً در اغلب موارد، به‌طریق مرموز و بدون ارتباط با خودکارهای نمایان سیستم، عمل می‌کند؛ افزون بر آن، سازمانها به‌دست مردم اداره می‌شود نه بوسیله فنرها و باطریها. ادبیات مدیریت، به‌ما یاد می‌دهد برای اینکه يك سازمان بتواند بهره‌وری داشته باشد، لازم است که با مجموعه‌ای متنوع از ترتیبات خودکار (مکانیکی) یا روشهای کار بستگی داشته باشد مانند ساختاری درست، تکنولوژی مناسب، نظامهای برنامه‌ریزی و نظارت بر هزینه‌ها، مقررات داخلی و خط‌مشی عملیات. به هر روی، باید مردم بخواهند که این چیزها را به‌کار گیرند، و در واقع کارکنان باید انگیزه‌ای داشته باشند، زیرا تنها مهارت لازم در فرآیند کار، شکیبایی و پایداری برای مکانیزه‌شدن کافی نیست.

علاوه بر آن، نظر به اینکه سیستمها و روشها هیچگاه کامل نیست، مردمی که در سازمانها به‌طور ثابت کار می‌کنند، برای سازمان خود پوششی فرض می‌کنند و آن را گاهی به نام شبکه یا سازمان غیررسمی می‌خوانند که ممکن است، مکمل سازمان رسمی باشد و چه بسا که آن را هم تحت‌الشعاع قرار دهد. بنابراین برای بنیان نهادن يك سازمان اجرایی بزرگ لازم است ولی کافی نیست که تنها یقین حاصل شود، سیستمها به‌درستی جایگزین شده است. رهبران سازمانی باید این را هم بدانند که چه چیزهایی بازخوردها یا طرز تلقی (Attitudes) نسبت به‌کار را تحت تأثیر قرار می‌دهد. به‌آنان هشدار داده شده است که در پی درك مفهوم مورد نظر خود به‌ورای هدفهای عملیاتی نیز توجه داشته باشند. آنان باید به‌چگونگی بهره‌برداری از پویایی (Dynamics) دقیق سازمان غیررسمی وقوف داشته باشند و همچنین بدانند که چگونه اهرمهای رسمی نظارت را به‌کار برند. رهبر باید آدمها را با مواضع، و مواضع را با آدمها سازش دهد، خواست همکاران و زیردستان را به کار کردن دریابد، فعالیت‌های جدا جدا و پراکنده آنان را با هم درآمیزد و به صورت يك کل فعال کارآمد درآورد. این همان وظیفه‌ای است که در این مقایسه به‌عنوان «رهبری سازمانی» مورد بحث قرار گرفته است.

هرچند تقریباً چیزی درباره رهبری سازمانی، در ادبیات راجع به اداره امور عمومی (Public Administration) به دست نمی‌آید، معیناً بنا بر تجربه‌ای که این نویسنده اندوخته است، حل مسائل سازمانی اغلب از جمله اشتغالات عمده ذهنی

معاونان وزارت است. این وظیفه همچنان پابرجاست، لیکن کمتر شناخت روشنی از آن داشته‌اند یا به تحلیل آن پرداخته‌اند. بسیاری از مسائل رهبری سازمانی مربوط به مردمی است که باید دید چگونه می‌توان آنان را با وظایف سازمانی سازش داد یا به‌عکس. کوشش در راه دستیابی به تطابق درست آدمها با مسئولیتهای مهم سازمانی، اغلب بستگی نزدیک دارد به موضوعهای مربوط به مأموریت و وظایف و اولویتهای استراتژیک وزارتخانه.

دو مثال ممکن است به‌نشان دادن این نقطه نظر کمک کند: ۱۷: در وزارتخانه‌ای، معاون وزیر مأموریت و وظایف وزارتخانه را مرور می‌کرد، و بر آن بود تا به کار تازه‌ای دست بزند که متضمن اجتناب از «بذل و بخشش» پولهای دولت و تأکید بیشتر نسبت به پیش‌بینی خدمات معینی برای عامه باشد. این اقدام مستلزم آن بود که برای پاره‌ای از وظایف، مفاهیم نوینی قائل شوند، برخی از جنبه‌های رفتار سازمانی را دگرگون کنند، و واگذاری مسئولیتهای را از دستگاه ستادی به واحدهای اجرایی عملی سازند. در اجرای چنین مواردی، با وضع پیچیده‌ای روبه‌رو شدند، به‌این صورت که یکی از همکاران بلندپایه معاون وزیر از لحاظ خلق و خوی شخصی با پیدایی چنین زمینه‌ای همساز نبود و تأثیر نامساعد و اخلال‌کننده‌ای بر روی فعالیتهای گروه سطح بالای مدیریت داشت. علاوه برآن، با یک نظرخواهی از کارکنان، معلوم شد درصد قابل ملاحظه‌ای از آنان بر این باور بوده‌اند که وزارتخانه در محدوده منابع موجود خود، خیلی بهتر می‌توانسته است فعالیت کند. مسائل رهبری سازمانی که معاون وزیر با آنها روبه‌رو بوده بر این شرح است:

(۱) چگونه فرآیندهای تصمیم‌گیری و ساختار سازمانی، با رسالت جدید وزارتخانه سازش داده شود؟

(۲) چگونه باید انتقال قدرت از دستگاههای ستادی به واحدهای اجرایی تحقق یابد، در حالی که در راه انجام یافتن این مقصود سنگرهای مقاومت قرار گرفته است؟ زیرا به‌علت غیر قابل انعطاف بودن ضوابط طبقه‌بندی مستخدمان دولت، انتقال قدرت از دستگاههای ستادی به خطوط اجرایی در وضع استخدامی و دریافتی برخی از دولتمردان اثر معکوس دارد و برای آنان زیانبار است. (این دولتمردان بعضاً همان کسانی هستند که امر انتقال باید با همت و همیاری آنان انجام گیرد).

(۳) چگونه توان بالقوه و ناشناخته در وزارتخانه را که مستخدمین به‌وجود پنهانی آن باور دارند، می‌توان برانگیخت و پویا ساخت؟

(۴) ترکیب گروه مدیریت سطح بالای وزارتخانه را چگونه باید

۱۷- در هر دو مثال که بعداً می‌آید، تعدیلات مختصری در آن به‌عمل آمده است تا جنبه‌ی محرمانه بودن موضوع را، در ارتباط با سازمانها و اشخاص که از آنان نام برده شده، رعایت نموده باشد به‌هر روی هر دو مثال مبتنی بر رویدادهای حقیقی است و تغییرات جزئی، به‌عقیده مؤلف، فرق چندانی در ماهیت اوضاع به‌صورت واقعی ایجاد نمی‌کند.

تعمیل کرد، که در مجموع، هرکس درست در جای خود مستقر شده باشد؟  
 (۵) چه باید کرد که از طریق توزیع اطلاعات بیشتر در بین واحد-  
 های سازمانی - که فلسفه‌ی ایجاد ذخیره‌ی اطلاعاتی را سبب شده است -  
 موجباتی فراهم شود که کار سازمان با همبستگی بیشتری انجام گردد؟  
 (۶) چگونه باید همه‌ی این موارد را عملی ساخت، هنگامی که احتمال  
 تغییر وزیر وجود دارد.

مثال دیگر اینکه، وزارتخانه‌ای يك طرح (پروژه) آزمایشی جهت انجام  
 پژوهش در زمینه‌ی تکنولوژی نوین کامپیوتر به مرحله‌ی اجرا گذارده است به امید  
 آنکه در آینده به تمام وظایف کلیدی تشکیلات کمک خواهد کرد. این طرح کاملاً  
 با موفقیت روبه‌رو بوده است، هر چند به‌گونه‌ای از این تغییر و تبدیل، رهبری  
 سازمان آسیب دیده و روابط مجریان طرح با دیگر کارکنان وزارتخانه به تیرگی  
 گرائیده بود. به هر روی، کاملاً آشکار بود که مصلحت وزارتخانه انتخاب يك سیستم  
 جدید کامپیوتر را ایجاب می‌کرده و این اقدام می‌توانسته است متضمن تأثیر عمده‌ای  
 در روش کار سازمان و مشاغل کارکنان آن باشد. با کاربرد این سیستم نوین،  
 معاون وزیر رو در روی مسئله‌ی تلفیق اعضای گروه مجری طرح، با ساختار و بافت  
 وزارتخانه قرار می‌گرفت. دیگر اینکه او می‌دانست سازمان تاریخچه‌ای داشته حاکی  
 از دگرگونی‌هایی بی‌اهمیت در کار مدیریت، و اینکه در آنجا، جو حاکم آکنده است  
 که از سازماندهی مجدد مشاغل ناشی می‌شود. افزون بر آن، مجموعه‌ی پیشنهادی با  
 مقاومت سخت مدیر طرح روبه‌رو شده بود زیرا او پیش‌بینی می‌کرد که اگر طرح  
 به‌مرحله‌ی اجرا درآید، به‌شکست کامل منجر می‌شود و پی‌آمدهای زیانباری برای روحیه  
 کارکنان با خود خواهد داشت.

در این مورد، معاون وزیر با شماری از مسایل، در رابطه با رهبران سازمان  
 مواجه بود. فوری‌ترین درگیری او بستگی داشت به تصمیمی که باید درباره‌ی چگونگی  
 برخورد با توزیع مجدد مسئولیتها بین اعضای گروه مدیریت، اتخاذ کند، چون که  
 برخی از این افراد در نتیجه‌ی تغییر وضع زیان می‌دیدند. علاوه بر آن، او می‌خواست  
 بر جو بدگمانی و عیبجویی در سازمان فایق آید و به‌گونه‌ای مثبت به‌یک دگرگونی  
 و تحول دست یابد. يك رشته مسایل فنی هم وجود داشت که از همبستگی وظایف  
 ناشی می‌شد و باید به‌حل آنها می‌پرداخت و ضرورتاً به‌ایجاد شرایط مساعدتری  
 نیز در رابطه‌ی کارکنان و مدیریت اقدام می‌کرد. دیگر اینکه، به‌نظر می‌رسید اگر  
 قرار بود بافت کلی مؤسسه آن چنان تقویت شود که بتواند با مسایل معینی که در  
 درازمدت رخ می‌نماید دمساز گردد، لازم بود اعضای تازه‌ای به‌گروه مدیریت در  
 سطح بالا بپیوندند. در طرح سازمان نوین می‌باید این نکات در نظر گرفته می‌شد،  
 هرچند بی‌گمان امکان نداشت به‌آسانی چنین اقدامی را، به‌منزله‌ی هدف‌روش دگرگونی  
 و تحول قلمداد کرد.

کارآمد بودن در نقش رهبری سازمانی، مستلزم شناخت دقیق فضای

سازمانهاست. سازمان در واقع چه می‌کند و برابر نمودار سازمانی و نمودارهای اجرایی چه باید بکند و نیازمندیهای مرتبط با وظیفه رهبری، بعید به نظر می‌رسد، فراوان باشند آن کسانی که بدون داشتن علم کافی یا بدست آوردن آن، درباره نحوه کار سازمانها و پویائیهای ناشی از قدرت، به مقام معاونت وزیر دست یابند و این نیز کمتر دیده شده است که معاونان وزیر همگی بدانند یا علاقه‌مند باشند به اینکه چگونه در سمت خویش به‌عنوان رهبران سازمانی، مردمانی کارآمد و مؤثر باشند، بنا بر تجربه این نویسنده، برخی از معاونان وزرا به‌این جنبه از مسئولیتهای خود بسیار اهمیت می‌دهند. دیگران، خواه به‌دلیل ضرورت‌های ناشی از سایر مسئولیتهای خود یا، چه بسا، به‌علت عدم علاقه شخصی کمتر به‌این نقش پرزحمت و برانگیزنده توجه دارند.

پژوهش تازه‌ای به بررسی ویژگیهای رهبران موفق در پاره‌ای از دستگاهها پرداخته است. در این بررسی نود نمونه مبنای بررسی قرار گرفته که مشتمل است بر مدیران اجرایی بخش خصوصی، رؤسای دانشگاهها، رئیس يك دستگاه دولتی، مربیان گروههای ورزشی، رهبران ارکستر سمفونی، رؤسای گروههای ذی‌علاقه به منافع عمومی، يك انجمن غیر انتفاعی و يك ستاره‌شناس. در این پژوهش به بررسی «هسته‌های راستین رهبری یا می‌توان گفت جوهر رفتار رهبری» پرداخته که چهار موضوع را دربر گرفته است<sup>۱۸</sup>. یکی راجع به‌استعداد رهبر در اینکه با‌استفاده از قوه بصیرت به رویدادها بنگرد. «همه رهبرانی که با آنان گفت‌وگو کرده‌ایم به نظر رسیده است در امر گزینش و ترکیب (Synthesizing) و توضیح دیدگاه آینده، مهارت و استادی داشته‌اند». در رابطه با همین ظرفیت، استعداد تبلیغ و القای مؤثر برداشتها را به دیگران می‌توان به حساب آورد. این فرآیند نه تنها شامل انتقال اطلاعات است بلکه متضمن سازماندهی و نمایاندن مفاهیمی هم می‌باشد که در بطن سازمان نهفته است، با استفاده از مثالها و استعارات. ایجاد جو اعتماد در سازمان یکی از وظایف کلیدی رهبری به‌شمار آمده است. «اعتماد به مثابه روغنکاری است که به‌سازمان امکان کار کردن می‌دهد» در کنار این، نیاز رهبر بوده است به «استقرار» سازمان به‌طور مناسب و صحیح «طرح‌ریزی» برپایی و نگهداری يك موقع پایدار در محیط خارجی آن» سرانجام، ضرورت داشته است رهبر، سازمان را به‌گونه طراحی و اداره کند که از توانایی آموختن و نوآوری هم برخوردار باشد<sup>۱۹</sup>.

این بررسی نسبت به اهمیت استعداد رهبر در زمینه تشکیل سازمان و «تفویض قدرت» به‌دیگران از طریق ایجاد کشش و جاذبه، به‌جای فشار و هلدادن، تأکید خاص دارد. «آنان را با شناساندن و هویت دادن، به‌جای ایجاد انگیزه از راه پاداش و کیفر برانگیزاند». در این بررسی، رهبر چون يك معمار اجتماعی نمایانده

18- Warren Bennis and Bert Nanus, Leaders: The Strategies for Taking Charge (New York: Har for & Row, 1985), p. 26.

۱۹- ایضاً صفحات ۱۰۱، ۱۵۶، ۲۰۴.

شده است که سازمان را درك می‌کند و به شیوه کار آن شکل می‌دهد»<sup>۲۰</sup>. این تعریف به تأثیر ارزشهای سازمانی و چگونگی ارتباط آدمها در محل کار نیز شمول می‌یابد.

«پیترو» و «واترمن»، همچنین به تعریف رهبر به عنوان يك سازنده یا شکل‌دهنده ارزشها، پرداخته و دو وظیفه برای او قایل شده‌اند: یکی وظیفه راهیابی و دیگری راهبری.

«شرکتهای مهم با نظامهای ارزشی همبسته اداره می‌شوند رهبری که ارزشها را شکل می‌دهد، از يك سو با دیدگاههای بلندپروازانه و دلفریب که شوق و هیجان را برمی‌انگیزد سروکار دارد و از سوی دیگر، رهبران به دیدگاههای خود واقعیت می‌بخشند و مصرانه و بسادگی چنان رفتار می‌کنند که کاملاً قابل رؤیت باشد. اکثر رهبران شرکتهای بزرگ دارای پیشینه‌های عملی بوده‌اند آنان در خطوط اجرایی آسوده‌خاطرند، غالباً سفر می‌کنند و بیشتر اوقات خویش را بویژه با کارکنان سطوح پایین شغلی، در خط اجرا به سر می‌برند»<sup>۲۱</sup>.

در دستگاههای دولتی، اجرای نقش رهبری سازمانی، بر اثر رابطه معاون وزیر با وزیر وضع پیچیده‌ای به خود گرفته است. وزیر طبق قانون و سنت، کسی است که مسئولیت کلی اداره وزارتخانه را به عهده دارد، در عین حال مستخدمین خدمات عمومی می‌دانند که وزرا می‌آیند و می‌روند (در پست خود ثابت نیستند). هنگامی که يك وزیر کارآمد و قدرتمند در وزارتخانه‌ای بر سر کار آید، به نحوی بخشی از نقش رهبری سازمانی خود را به عهده می‌گیرد. هرچند معمولاً وزرایی که از پیش تصورات چشمگیری درباره امور اصلی خط‌مشی داشته باشند، چندان زیاد نیستند.

يك معاون پیشین وزیر دارایی، در زمینه درگیریهای وزارتی در مسایل خط‌مشی وزارتخانه می‌گفت: «تجربه شخص من حاکی از این است که کمتر اتفاق می‌افتاد وزیری در کار خود نقطه نظر معینی داشته باشد. این را از باب خرده‌گیری نمی‌گوییم.»

(بسیاری از معاونان وزرا اظهار می‌دارند خود غالباً با وزیرانی روبرو شده‌اند که از حسن‌نیت برخوردار و به‌طور معقول‌پذیرای اندرز و راهنمایی بوده‌اند و لیکن نسبتاً در باره وزارتخانه ناآگاه بوده و تنها در زمینه خط مشی وزارتخانه نقطه نظرهای معدودی داشته‌اند). يك معاون وزیر که ظاهراً موقعیت شغلی خود را پایگاهی مقدماتی، برای ارتقاء کسانی به مقام وزارت می‌پنداشته، اظهار داشته است: «من هر سال يك وزیر را آموزش داده‌ام و این من بودم که وزارتخانه را اداره می‌کردم.» در این شرایط نقش رهبری سازمانی، اگر اصولاً قرار باشد چنین نقشی

<sup>۲۰</sup> - ایضاً صفحات ۸۰، ۱۱۰.

<sup>۲۱</sup> - In Search of Excellence (New York. Harper & Row, 1982), pp. 281-88.



ایضا شود، باید به معاون وزیر واگذار گردد. مستخدمین دولت انتظار دارند، معاون وزیرشان چنان رابطه‌ای با وزیر برقرار سازد که تأثیر متقابل بین وزیر و وزارتخانه، برای طرفین ثمربخش باشد. آنان توقع دارند معاون وزیر در مورد موضوعهای مهم مربوط به سیاست کار، رهبری هوشمندانه‌ای اعمال کند. در واقع، در هر وزارتخانه‌ای که مسئولیتهای مربوط به خط‌مشی مطمح نظر باشد، برای یک معاون وزیر که در زمینه‌های مربوط به سیاست کار (خط‌مشی) درست عمل نکرده باشد، دشوار خواهد بود که بتواند رهبر سازمانی کارآمدی از کار درآید. افسانه استخدام کشوری (Civildservice) غالباً در اطراف آن گروه از کارگزاران افسانه‌ای کشور شکل گرفته است که شهرت آنان بیش از هر چیز مربوط به این بوده است که قویاً به امور راجع به خط‌مشی (Policy) پای‌بندی از خود نشان داده‌اند. مستخدمان کشوری گاهی اوقات معاونان وزرا را در رابطه با وزیر و سایر وزارتخانه‌ها کمابیش چون سوارکاران قهرمان نیزه‌بازی می‌انگارند. معاون وزیر برای حمل‌پرچمها و شعارهای وزارتخانه و جذب وفاداری مستخدمین، بویژه کارکنان ارشد، باید اعتبارنامه‌های مربوط به سیاست کار را که مرجعاً با وظایف وزارتخانه بستگی دارد، در معرض دید همگان قرار داده باشد.

صاحب‌منصبان زیردست، در بسیاری از امور مؤثر در محیط و فرهنگ سازمانی از معاون وزیر دنباله‌روی می‌کنند. مقامات ارشد پیامهای مهم را در تمام زمینه‌ها چون اولویتهای سیاست کار به کارکنان ابلاغ می‌کنند، آن درجه از پشتکار و سخت‌کوشی کارکنان موجود که مستوجب پاداش است، معاون وزیر تا چه اندازه برای ارتباطات آشکار بین کارکنان ارزش قائل است و سایر موارد از این قبیل. معاونان ورزیده و کاردان می‌توانند با اتخاذ یک سلسله تدابیر، اثر سازنده‌ای در کارایی سازمان تابع خود داشته باشند، تدابیری چون شیوه برگزیدن صاحب‌منصبان بلندپایه دستگاه، روش برخورد با مجریانی که کارشان رضایت‌بخش نیست، میزان توجهی که به ارتباط بین شعب سازمان مبدول می‌دارند، اوقاتی را که صرف مسائل عملیاتی بویژه در رابطه با ادارات منطقه‌ای می‌کنند، شیوه‌ای را که برای تقسیم مسئولیتهای بین سطوح بالای شغلی به‌کار می‌گیرند، چگونگی تشویق و پاداش داشتن اندیشه‌ها و نظریات (ایده‌ها) نو، اولویتی که برای مواردی چون پیشرفت برحسب کارمایه (سابقه کار - Career) قایل می‌شوند که نوعاً در نظر کارمندان از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، و یا راههایی که برای شناسایی موفقیت‌های برجسته در پیش می‌گیرند. برعکس، معاونان وزرا که از این جنبه کار خود غافل بمانند یا بدان دلبستگی نشان ندهند، ممکن است تأثیر ناچیزی داشته باشند؛ و در واقع، در درازمدت چه بسا تأثیر منفی و زیانباری از خود به‌جای گذارند.

کوتاه‌سخن اینکه، رهبری سازمانی، سیاستگذاری نیست و ضمناً نظارت بر هزینه، به‌رسم سنتی پذیرفته شده در دستگاههای دولتی هم نمی‌باشد - هرچند محققاً در بازدهی و نتیجه کار مؤثر است. به‌هر روی این وظیفه‌ای است که معاونان وزرا اعمال می‌کنند، خواه آگاهانه و خواه ناآگاه؛ و نیز نمی‌توان آن وظیفه را به‌دیگری

واگذار کرد، و تنها شاید بتوان از آن دست برداشت. برخی از معاونان وزرا آگاهانه و به‌طور سازنده این نقش خود را ایفا می‌کنند و بعضی از آنان چنین نمی‌کنند.

### مسئولیت‌هایی از سوی جمع

هرچند وظایف اصلی معاونان وزرا با مسئولیت‌های وزارتی آنان بستگی دارد، معیناً نمی‌توان این واقعیت را نادیده گرفت که آنان اجزائی از مجموعه بزرگتری به‌نام دولت هستند. بابرگزیده شدن از سوی نخست‌وزیر و تبعیت از سیاست‌های دستگاه‌های مرکزی، از آنان انتظار دارند در موارد لزوم و هنگامی که از آنان خواسته می‌شود، نقش دسته‌جمعی و مشارکت خود را به‌طور کلی به‌نماینندگی دولت ایفا کنند. چنین نقشی احياناً متضمن قبول خدمت در انجام دادن مأموریت ویژه‌ای جهت تحقیق نسبت به‌پاره‌ای از مسائل مربوط به‌سیاست کار (Policy)، یا احتمالاً موردی در رابطه با سازمان‌های دولتی می‌باشد. يك معاون وزیر کاندائی ملاحظات خود را چنین توضیح داده است:

دفتر شورای سلطنتی (PRIVY COUNCIL OFFICE)، بر دستگاه اداری کشور به‌عنوان يك ارگان‌سیسم جمعی نظارت می‌کند، و از معاونان وزرا انتظار دارد به‌ورای محدوده‌ی علایق و وظایف وزارتخانه خود نیز توجه داشته باشند، حتی اگر چنین کاری همه وقت و کوشش آنان را به‌خود مشغول دارد و در حدود صلاحیت و آزادی خویش، در زمینه اموری که با روابط متقابل وزارتخانه‌ها یا سرشت وظایف دولت به‌معنی وسیع کلمه بستگی دارد همکاری کنند. در واقع برخی از معاونان وزرا و همچنین وزرای هستند که مسئولیت‌های صرفاً وزارتی آنان نسبتاً سنگین نیست و ارزششان برای دولت عمدتاً مبتنی بر همکاری‌هایی است که در خارج از حوزه خاص مأموریت خود معمول می‌دارند<sup>۲۲</sup>.

معاونان وزرا باید همواره به مسئولیت‌های خود در قبال علایق دولت درگستره دامنه‌دارتری وقوف داشته باشند. گهگاه به‌نظر می‌رسد که ماندن کوتاه‌مدت آنان در يك وزارتخانه، چه‌بسا چندان رابطه‌ای با وظایف کلی آن تشکیلات ندارد. برخی از صاحب‌منصبان دستگاه‌های مرکزی چنین تصور می‌کنند که معاونان وزرا از سوی نخست‌وزیر یا وزارتخانه‌ها در مرکز، برای اجرای طرح‌های ویژه‌ای مأموریت یافته‌اند. اجرای سیاست معینی در جهت نیل به‌هدف مربوط به‌وظیفه وزارتخانه یا بکاربستن آن در حوزه عمل چند وزارتخانه. يك معاون وزیر که تحت چنین شرایط کار می‌کند، بی‌گمان جهت عملیاتی شغل او، با آن کسی که بدون هیچ‌گونه دستورالعمل و تنها به‌شوق کلی «ایفای وظیفه» عهده‌دار يك چنان مسئولیت شده است، تفاوت اساسی دارد.

### گزینش معاون در وزارتخانه

نوع آدمی که برای تصدی شغل معاونت وزیر مورد نیاز است، شدیداً بستگی

22- David Kirkwood "Accountability and the Deputy Minister," Optimum 13, No. 3 (1982), pp. 17-26.

به این دارد یا باید داشته باشد که نقش وزارتخانه طبعاً تا چه اندازه رایزنی یا اجرایی است. آمیزش مسئولیتهای اجرایی و سیاستگذاری به طور چشمگیری از وزارتخانه‌ای به وزارتخانه دیگر فرق می‌کند. هنگامی دولتها نقشی کمتر فعال در اقتصاد ایفا می‌کنند و کار وزارتخانه‌ها چندان پیچیده نیست، بسیاری از وزارتخانه‌ها، از یک سو، یا به امور سیاستگذاری می‌پردازند و یا از سوی دیگر، نسبتاً به کارهای روزمره اداری اشتغال دارند. برنامه‌های دولت، آنچنان که دیده شده، کمتر جنبه دلخواه و صوابدید داشته و مقتضیات اداری غالباً به تفصیل در چارچوبه قوانین مشخص گردیده است. در این شرایط، تفکیک بین وزارتخانه‌های «سیاستگذار» و «اجرایی» نسبتاً کار آسانی است، بنابراین امروزه در بسیاری از وزارتخانه‌ها تا حد زیاد، اجرای برنامه‌ها مستلزم امان نظر و مال‌اندیشی است و تأمین روابط مؤثر با دیگر سازمانها و دستگاههای اجرایی، از ضرورت کامل برخوردار می‌باشد. طرح‌ریزی سازمان اداری متناسب با چنین برنامه‌ها، خود وظیفه‌ای است بس پیچیده، و مسئولیتهای مدیریت در رابطه با اجرای برنامه‌ها نیز از اهمیت و پیچیدگی چشمگیری برخوردار است. وجه تمایز بین سیاست کار (Policy) و عملیات اداری (Administration) به صورتی درآمده است که از وضوح کمتری برخوردار است؛ اغلب موضوعهای به اصطلاح سیاستگذاری با ملاحظات اداری و مدیریت درهم آمیخته است. امروزه وزارتخانه‌ای که صرفاً کارش سیاستگذاری باشد کمتر یافته می‌شود؛ و آنهایی هم که به این شکل باقی مانده‌اند، تا اصولاً به راهنمایی و رایزنی سایر وزارتخانه‌ها پردازند، روز به روز گسترده‌تر و اداره آنها دشوارتر می‌گردد؛ لذا در اکثر قریب به اتفاق وزارتخانه‌ها، سیاستگذاری و امور اجرایی را نمی‌توان از یکدیگر جدا ساخت.

صلاحیت سیاستگذاری و مهارت در امور مدیریت، همیشه پایه‌پای هم عمل نمی‌کند. بدیهی است معدودی از مشاغل کلیدی وزارتخانه در سطح معاونت وزیر وجود دارد که در آن مشاغل، استعداد سیاستگذاری در مقایسه با تواناییهای سنتی مدیریت که لازمه اداره یک سازمان بزرگ است از اولویت بیشتری برخوردار می‌باشد. بنابراین امروزه در اکثر وزارتخانه‌ها توانایی و استعداد سیاستگذاری به تنهایی کفایت نمی‌کند، و نشانه‌هایی وجود دارد که در حال حاضر بسیاری از صاحب‌منصبان دستگاههای مرکزی به این واقعیت پی برده‌اند. این خود یک گام برجسته‌ای به پیش است، زیرا پیداست که مقام معاون وزیر نمی‌تواند از مسئولیتهای خود در زمینه مدیریت و رهبری رها باشد. در این زمان برای گزینش معاونان و وزرا نه تنها باید به مهارتهای کارآمد آنان در تحلیل مسائل نظر داشت، بلکه توانایی و استعداد آنان را نیز در زمینه راهنمایی و اداره کارکنان، و بکار انداختن سازمان مربوط، که چه بسا کاری بسیار پیچیده و پردردسری باشد باید مورد توجه قرار داد.

#### معاون به عنوان یک رئیس امور اجرایی

در مشاغل خارج از نظام استخدام کشوری، اغلب افراد با نقش رئیس امور

اجرائی در بخش خصوصی آشناترند تا از آن معاون وزیر. حتی در خدمات عمومی، بسیاری از مستخدمین کشوری به کرات از مقام معاونت وزیر کنار رفته‌اند، به جهت اینکه آشنایی آنان با بخش خصوصی بیش از کارهای دولتی بوده است. اینک مقایسه بین شغل یک مدیر اجرایی در بخش خصوصی با از آن معاون وزیر، به نحو گویاتری ماهیت نقش معاون وزیر را نمایان می‌سازد.

در سالهای اخیر بررسیهای گسترده‌ای درباره شغل رئیس امور اجرایی در بخش خصوصی انجام گرفته است<sup>۲۳</sup>. محققان، یک رئیس امور اجرایی موفق را در بنگاهی بزرگ، چون فردی تصویر می‌کنند که از خودشناسی توانمندی برخوردار است و نوعاً مظهر استعدادهای برجسته‌ای برای قبول مسئولیت به شمار می‌آید؛ به کسانی که در بنگاه کار می‌کنند اجازه قبول خطر (ریسک) می‌دهد، و او خود یک اندیشمند است همچنان که یک مجری قلمداد می‌شود. رؤسای اجرایی کارآمد قادرند در شرایط عدم اطمینان و دودلی شدید به فعالیتها جهت بدهند، و نیز توان آن را دارند که زیردستان خود را راهنمایی کنند تا بر مشکلات فایق آیند و به نتایج مادی دست یابند. آنان با جو و فرهنگ سازمانی سر و کار دارند؛ وجود خویش را وقف بنگاه خاص خود ساخته‌اند و به طور پیگیر برای پیشبرد، پخش و القا و تقویت باورها و ارزشهای کلیدی می‌کوشند. ارزشها و باورها که هم معرف ماهیت شرکت و هم نشان دهنده چگونگی انتظاراتی است که از کارکنان آن و نحوه کارشان دارند. رؤسای امور اجرایی در زمینه توازن بخشیدن به منافع درازمدت و کوتاهمدت بنگاههای خود از کارایی لازم برخوردارند، و در راه تأمین و نگهداری شبکه‌های

۲۳- نظری که درباره رئیس اجرایی در بخش خصوصی در اینجا ابراز شده از منابع متعددی بدست آمده است، از جمله بررسی انجام شده توسط نانوس (Nauns) که پیشتر عنوان گردیده است، مقالات متنوع روزنامه‌ها، غالباً از نشریه (Harvard Business Review) و همچنین کتابهای نامبرده زیر:

1- Henry Mintzberg, The Nature of Managerial Work (New York: Harper & Row, 1973);

در این کتاب پنج شغل از مشاغل مدیریت در سطح بالا (از جمله دو مقام از بخش عمومی، ولی نه از دستگاههای دولتی) را مورد بررسی قرار داده است؛

2- Peters and Waterman. In Search of Excellence. The Study of Top-Performing U.S. Corporations;

3- George steiner, The New CEO (New York; Macmillan, 1983),

که آینده رؤسای اجرایی ("CEO" Chief executive officers) در شرکتهای بزرگ را مورد بررسی قرار داده است.

4- Irving Shapiro. America's Third Revolution New York: Harper & Row (1984);  
که به بحث درباره مسئولیتهای رؤسای اجرایی پرداخته است.

5- John Kotter, The general Managers (New York: The Free Press, 1982;

که به تحلیل مشاغل پانزده مدیر با مسئولیتهای چند وظیفه‌ای در نه شرکت در ایالات متحده پرداخته است:

6- Horny Leunson and Stuart Rosenthal, CEO-Corporate Leadership in Action (New York: Basic Books. 1984);

شامل پژوهشی درباره شش رهبر شرکتهای عمده آمریکایی.

درونی و بیرونی شرکت سخت فعالیت می‌کنند. آنان در جلب همکاری کسانی هم که به‌طور مستقیم بر کارشان نظارت و سرپرستی ندارند، از صداقت و مهارت لازم بهره‌مندند؛ مراقب وقت خود هستند و اوقات را تلف نمی‌کنند ولی در عین حال از این هم هراسی ندارند که هرگاه لازم تشخیص دهند به‌امور جزئی و تفصیل‌مطالب بپردازند. بویژه در شرکت‌های بزرگتر، دیده شده است که رؤسای امور اجرایی (CEOS) بیش از پیش در امور مهم مربوط به سیاست عمومی که در وضع شرکت مؤثر است، درگیر می‌شوند. بررسی انجام شده توسط استیئر (Steiner) دربارهٔ رؤسای اجرایی، حاکی از این است که ابعاد عمومی مسئولیت‌های رؤسای امور اجرایی در سال‌های آینده هرچه بیشتر وقت‌گیر خواهد بود، و شاپیرو (Shapiro)، رئیس پیشین هیئت مدیرهٔ شرکت دوپونت (Dupont) هم قویاً این‌گونه درگیری را پیش‌بینی می‌کند. چنین نتیجه‌گیری‌هایی مبین آن است که امکان یک همگرایی (تقارب) تدریجی بین‌پاره‌ای از مشخصات مشاغل سطح بالا در صنعت و دولت وجود دارد. مروری که خود شخصاً بر ادبیات مربوط داشته‌ام مشعر بر این است که شباهت‌های فراوانی بین نقش رؤسای اجرایی و از آن معاون وزیر وجود دارد و در عین حال تفاوت‌های برجسته هم بین آن‌دو دیده می‌شود. این ناهمگونی‌ها به‌شرح زیر است:

**- معاونان وزرا در امور عمومی، بیشتر در حاشیه (Self - effacing) هستند:**  
 بسیاری از معاونان وزرا، از اینکه خود را رؤسای اجرایی وزارتخانه‌ها قلمداد نمایند احساس ناراحتی می‌کنند، آنان وزیر را سرپرست وزارتخانه می‌خوانند، و او را مسئول سیاست‌گذاری و جوابگوی تمامی تصمیمات کلیدی در برابر عامه می‌دانند. با این حال یقین ندارند که بتوان وزیر را به‌عنوان رئیس امور اجرایی تعریف کرد. شغل رئیس امور اجرایی در بخش خصوصی، یک کار تمام‌وقت است و یک وزیر به‌جز کارهای وزارتی اشتغالات ذهنی فراوان دیگری هم دارد. به این ترتیب شغل وزیر را تا حدودی می‌توان با از آن یک رئیس هیئت مدیره مقایسه کرد، که ضمن راهنمایی همه‌جانبه نسبت به‌امور سازمان، در خارج از آن نیز علائقی دارد. با وجود این، وزیر یک رئیس امور اجرایی نیست. لیکن معاونان وزرا حسب سنت و آموزش ناگزیرند وزیر را از فرآیند کارها آگاه سازند. ضوابط و مقررات ناظر بر بی‌طرفی و گمنامی (Anonymity) در نظام استخدام عمومی ایجاب می‌کند که بدون توجه به‌نفوذ و اعتبار معاون وزیر، هر قدر هم که پر اهمیت باشد، لزوماً وزیر شخصاً در دفاع از منافع وزارتخانه در یک مرجع عمومی یا مواجهه با رسانه‌های گروهی پیشقدم باشد. بنابراین معاونان وزرا، آن‌گونه که یک رئیس امور اجرایی کارآمد ممکن است در معرفی شرکت یا بنگاه خود اقدام کند، به «تجسم» (Personify) وزارتخانه‌های محل کار خویش نمی‌پردازند.

**- معاونان وزرا باید وقت بیشتری در مورد ارتباطات عمودی صرف کنند:**  
 فرق عمده‌ای که بین شغل معاون وزیر و از آن یک رئیس امور اجرایی وجود

دارد، همانا در سرشت روابط آنان با مقامات بالاتر است. در بخش خصوصی، از رئیس شرکت معمولاً می‌توان انتظار داشت که به هیئت مدیره شرکت گزارش بدهد، و هدفهای هیئت مدیره در خدمت به شرکت عموماً همسان با اهداف خود اوست. هر دو به سلامت مالی سازمان در آینده نزدیک و در درازمدت علاقه‌مندند. علاوه بر آن، اعضای هیئت مدیره در اغلب موارد رضایت می‌دهند که رئیس شرکت در چارچوب ضوابط معین از سوی هیئت مدیره به اداره شرکت بپردازد. دیگر این‌که جز در شرایط استثنایی مانند فرض کنیم، دستور خلع ید، سامان دادن به روابط با هیئت مدیره، نوعاً و بالنسبه درصد ناچیزی از اوقات رئیس شرکت را به خود مشغول می‌دارد<sup>۲۴</sup>. اکنون در حالی که بررسی استینر (Stainer, s Study) دربارهٔ رؤسای اجرایی آمریکایی، حاکی از این است که هیئت‌های مدیره بنگاههای مستقل در رابطه خود با مدیریت سطح بالای بنگاه، بیش از پیش کنجکاو می‌شوند<sup>۲۵</sup>. باز هم نقطه نظرها هیئت‌های مدیره در بخش خصوصی، فرسنگها از دیدگاه و انتظاراتی که وزیر از کارکنان خود در وزارتخانه، بویژه از معاون وزیر دارد، بدور است. اخیراً در کانادا پیشنهادی را در زمینه کاهش اعتبارات تخصیص یافته به وزارتخانه معینی بکار بستند، نتیجتاً در زمان کوتاهی بیش از پنجمهزارنامه برای وزیر فرستاده شد که تمامی آن‌ها مستلزم پاسخ بوده است. به هنگام بحران و فشار سیاسی، حجم انبوه نامه‌های پستی ممکن است دفاتر وزیر را انباشته سازد و او را از کار باز دارد. وزرا می‌باید بار سنگین و کشنده کارهایی را در زمینه‌های گوناگون مانند آماده‌شدن و حضور در جلسات هیئت دولت، سخنرانیها، دیدارهای رسمی، مصاحبه‌ها، و امثال آن بردوش خود تحمل کنند. این فعالیتها همگی به پشتیبانیهای کارکنان وزارتخانه نیاز دارد؛ نتیجتاً، حجم مکاتبات بین دفتر معاون وزیر و از آن وزیر متبوع اوبسیار سنگین است، مگر اینکه وزیر از پایتخت خارج باشد یا اینکه پارلمان اجلاس نداشته باشد، در غیر این صورت مسئله سرعت کار هم در میان خواهد بود.

#### — ممکن است هدفهای وزیر با از آن معاون متفاوت باشد:

برخلاف رئیس اجرایی، معاون وزیر باید این واقعیت را از نظر دور ندارد که ممکن است مافوق او در وزارتخانه با هدفهای کاملاً دمساز نباشد. معمولاً انتظار می‌رود که وزارتخانه و صاحب‌منصبان آن چند سالی بر جای خود باقی‌باشند، برنامه‌ها هرچه بلندمدت‌تر باشد ثمربخشی آنها محتمل‌تر و امید دستیابی به موفقیت

<sup>۲۴</sup>— بررسی انجام شده از سوی مینتزبرگ (Mentz berg) نشان می‌دهد که هفت درصد از اوقات روسای امور اجرایی موضوع بررسی او با مدیران شرکت صرف شده است؛ تنها یک درصد از نامه‌های پستی در سازمان از سوی «مافوق» بهره‌های پایین‌تر ارجاع شده است و فقط دو درصد از کارهایی که رئیس امور اجرایی مبتکر آن‌ها بوده به مقامات بالاتر احاله شده است (صفحه ۴۵ بررسی یاد شده).

<sup>۲۵</sup>— هنوز از آن زمان که نوعاً رسم بر این بود در جلسات هیأت مدیره به امور اجرایی ومالی بپردازند چند سالی نگذشته است. امروزه قلمرو عملیات بسیار گسترده‌تر شده و واریس نافذتر گردیده است. (صفحه ۶۹).

بیشتر خواهد بود. وزرا می‌توانند امیدوار باشند که تا انتخاب بعد بر سر کار بمانند یا حتی طی زمانی کوتاهتر، تا ترمیم بعدی کابینه در مقام خود باقی باشند (در کانادا اخیراً از این‌گونه ترمیمها بیش از سالی یک بار رخ داده است). وزارتخانه‌ها در وضع کنونی خود قطعاً وابستگیهایی دارند، در حالی که امکان دارد چنین حالتی نسبت به وزرا صادق نباشد. ممکن است وزرا به مقام کنونی خویش علاقه شخصی کمتری داشته باشند و آن را پایگاه پرشی برای رسیدن به مقام بهتری به حساب آورند؛ ولی سایر کارمندان بلندپایه که بخش عمده‌ای از کارمایه‌ها (سوابق خدمت) خود را در وزارتخانه متبوع خویش صرف کرده‌اند، نسبت به اهداف وزارتخانه وابستگی شخصی استوارتری خواهند داشت. وزرا نگران گزینش مجدد خود می‌باشند، در حالی که صاحب‌منصبان وزارتخانه‌ها، این‌گونه نگرانیها را ندارند. چنین است که اجتماع علایق و ثبات نسبی که نوعاً در میان اغلب هیئت‌های مدیره و رؤسای شرکتها دیده می‌شود، در رابطه وزیر و معاون وزیر وجود ندارد یا به این اندازه نیست.

#### - معاونان وزرا در وضع بسیار مبهم‌تری ایفای وظیفه می‌کنند:

معاون وزیر علاوه بر رابطه‌ای که با وزیر دارد، یک سلسله روابط کلیدی هم با نخست‌وزیر، دفتر نخست‌وزیری، کارکنان دفتر وزیر، سایر دستگاههای مرکزی، کمیته محاسبات عمومی و دیگر گروههای نیرومند باید برقرار سازد. مشاغل بسیاری از معاونان وزرا، کاملاً جنبه سیاسی دارد. کاربرد واژه «سیاسی» البته، به معنی امور سیاسی از نوع حزبی آن نیست بلکه بدان معنی است که معاون وزیر باید در زمینه تعریف و تعادل اولویتها، در میان علایق چندگانه یاد شده در این مقاله و برقراری و حفظ مناسبات با حوزه‌های انتخابیه نمایندگان پارلمان و سایر مقامات انتخابی (Constituencies) - که به مراتب بیشتر از آنهایی است که رؤسای اجرایی باید با آنان همساز شوند - از زیرکی و مهارت لازم برخوردار باشد.

#### - رؤسای امور اجرایی برای تخصیص منابع از قدرت بیشتری برخوردارند:

یک نقش کلیدی رئیس امور اجرایی (CEO) تخصیص منابع سازمانی است. در اینجا لازم است بین امتیازات شخصی معاون وزیر و قلمرو نفوذ او و نیز بین منابع «سازمانی» مشخص شده و منابع عمومی به‌طور کلی، فرق قائل شد. اقتدار شخصی معاون وزیر در بستگی با منابع سازمانی احتمالاً برای اکثر رؤسای اجرایی هم وجود دارد. مسئولیت عمده معاون وزیر در این است که نسبت به کنترل منابعی که پیشتر از سوی وزیر یا پارلمان تخصیص داده شده است، مراقبت نماید. حتی تخصیص مجدد منابع در حد کمتر را نیز می‌توان در زمره امور سیاستگذاری و بیرون از اقتدار شخص معاون قلمداد کرد، برای اینکه باید به‌وزیر و چه بسا به هیئت دولت رجوع شود. دستگاههای مرکزی نوعاً می‌خواهند در این‌گونه امور مداخله داشته باشند و شاید برآن باشند که منابع «آزاد» را در جهت تقلیل کسر بودجه

یا برخی از اولویتهای ضرور در يك وزارتخانه سوق دهند، بدون ارتباط با وزارتخانه دیگری که «اضافه» اعتبار دارد. معاون وزیر به همین ترتیب در رابطه با تخصیص منابع انسانی نیز با محدودیتهایی روبرو می‌باشد. استخدام کشوری (Civil Service) نوعاً مملو از قوانین و مقررات در رابطه با طبقه‌بندیها، سازماندهی-های مجدد، استخدامها و اخراجها است. کوتاه سخن اینکه به‌عنوان يك «مدیر» منابع مشخص، نقش معاون وزیر تا اندازه‌ای زیاد - برخی هم فکر می‌کنند که خیلی زیاد - محدود است. از سوی دیگر، برخلاف اقتدار مستقیم، قلمرو نفوذ برخی از معاونان وزرا (نه همه آنان) با توجه به تخصیص منابع به‌مراتب از آن رؤسای امور اجرایی گسترده‌تر است. برخی از معاونان وزرا بر جنبه‌های کلیدی سیاست اقتصاد کلان (Macroeconomic Policy)، و تصمیمات مربوط به سیاست اجتماعی، سیاست ترابری (حمل و نقل) یا عمران منابع که متضمن سرمایه‌گذاریهای کلان، هم در بخش عمومی و هم در بخش خصوصی است، به‌طور قابل ملاحظه‌ای اعمال نفوذ می‌کنند. برخلاف اعتقاد عمومی، گاهی وزارتخانه‌های کوچکتر هستند که در این معنی، عظیم‌ترین نقش را در زمینه تخصیص منابع ایفا می‌کنند.

#### - تاثیر معاونان وزرا بر سیاست عمومی می‌تواند فقدان نظارت آنان را بر منابع سازمانی جبران کند:

پاره‌ای از مطالب فوق‌الذکر مبین آن است که در سازمانهای معین، با کمابیش حجم عملیات مساوی، هرگونه برآورد مقایسه‌ای از قدرت معاون وزیر در برابر قدرت رئیس امور اجرایی، نشان می‌دهد که رئیس اجرایی از این لحاظ برتری دارد. این نتیجه‌گیری را می‌توان درست دانست، مشروط بر اینکه اهمیت ذاتی وظیفه سیاستگذاری و نفوذی که معاونان وزرا را تحت کنترل قرار می‌دهد، در آن ملحوظ نباشد. این بعد کلاسیک نقش اکثر معاونان وزرا، در بخش خصوصی همسان ندارد. آنچه بسیاری از معاونان وزرا را برمی‌انگیزد که به کار در يك محیط پر از ابهامات و تنشهای خسته‌کننده ادامه دهند، همانا امکان عمل، به عنوان جزئی از فرآیند دموکراتیک، یعنی تأثیر شکوهمند در موضوعهای مهم سیاست عمومی می‌باشد. (یکی از وزرای پیشین که بعداً از مدیران برجسته بخش خصوصی شد، به من گفت که به اعتقاد او شغل معاون وزیر در درازمدت، هم اقناع‌کننده‌تر و هم مؤثرتر از شغل اکثر وزرا بوده است). علاوه بر آن، اکثر معاونان وزرا تحت تأثیر علاقه ذاتی به کار و تا اندازه‌ای بر پایه اعتقاد کهنه و غیر متداول، مبنی بر اینکه به‌کاری اشتغال دارند که به زحمتش می‌ارزد، و به‌سود عامه مردم است‌پذیرای این گونه مشاغل می‌باشند. دل‌بستگی به سیاست عمومی (Public Policy) همانند يك بیماری مشکوک مناطق گرمسیری است که هرگاه دام‌نگیر آدمی بشود، هرگز نمی‌توان به‌طور کامل از چنگ آن رهایی یافت. بدیهی است فرصتهایی که برای خدمت همگانی وجود دارد، تنها محدود به «خدمات عمومی» (The Public Service) نیست. با وجود این، از لحاظ معاونان وزرا، و در واقع از دیدگاه بسیاری از مستخدمان



عمومی، علاقه و ذوق خدمت، دو دلیل عمده‌ای است که آنان را به رغم شرایط دشوار، نداشتن سود شخصی، خرده‌گیریها، کاستن از بودجه، به ادامه کار دلگرم می‌سازد.

### نتیجه

این مقاله به بررسی نقش معاون وزیر، دگرگونیهایی که در سالهای اخیر بر این نقش اثر گذارده و رابطه آن با شغل یک رئیس امور اجرایی، پرداخته است؛ و چنین نتیجه‌گیری کرده که در اصل مقام معاونت وزیر مشتمل بر چهار عنصر است: راهنمایی در زمینه سیاست کار (Policy Advice)، برنامه‌ریزی هزینه و نظارت، رهبری سازمانی و مأموریت‌های ویژه به نمایندگی همگان. توازن بین این عناصر بستگی دارد به ماهیت وظایف وزارتخانه و چگونگی چارچوب قانونی که در محدوده آن عمل می‌کند، و همچنین خلق و خوی و تجربه وزیر وقت و معاون وزیر و دستورهای دریافتی از نخست‌وزیر و دستگاههای مرکزی. در واقع، چیزی به‌عنوان شغل معاونت وزیر وجود ندارد، بلکه می‌توان گفت، چندگونه مشاغل متفاوت در سطح بالای وزارتخانه وجود دارد که کمابیش همگی در چارچوب مشترک سنتها و ضرورتها قرار گرفته است.

در این مقاله پیشنهاد شده است، بنا بر دگرگونیهایی که در دوران حیات نسل گذشته یا طی چنان زمانی صورت گرفته است، بسیاری از معاونان وزرا به جای اینکه رایزنان شخصی وزیر متبوع خود در کلیه مسائل سیاستگذاری باشند، بهتر است تا حدودی در موقعیت مدیران سیاستگذار قرار گیرند. همچنین از آنجا که برنامه‌ریزی هزینه و نظارت یکی از جنبه‌های کلیدی وظایف مدیریت به‌شمار می‌آید، لهذا این تنها نشان دهنده یک قسمت از مسئولیتهای معاون وزیر در زمینه‌های مدیریت است، اعم از اینکه یک وزارتخانه کوچک باشد یا بزرگ. معاون وزیر دارای مسئولیتهای مهم در رابطه با رهبری سازمانی می‌باشد. فرض اینها در محیط استخدام کشوری دشوارتر به نظر می‌رسد تا در بخش خصوصی؛ لیکن مردمی که در دولت کار می‌کنند، نیاز به این‌گونه دستورالعملها دارند و معاونان وزرا به رغم دشواریهای متصور، نمی‌توانند از کوشش در جهت تدارک آن دریغ داشته باشند.

این مقاله موردی را مطرح می‌سازد که گویای قبول اولویت بیشتری، برای ابعاد رهبری سازمانی نقش معاون وزیر است و نیز یادآور این است که در ادبیات دستگاه اداره امور عمومی (Public Administration) توجه چندانی به این جنبه از مسئولیتهای معاون وزیر مبذول نشده است. تأکید اصلی متوجه نقش کلاسیک سیاست کار (Policy) و بیشتر در دوران اخیر، معطوف به عناصر شغل مرتبط با روش کار و هزینه در رابطه با مدیریت است. بنا بر پاره‌ای دلایل می‌توان باور داشت که روحیه کارکنان در بسیاری از سازمانهای دولت، بر اثر آشفتگیهای دو دهه گذشته، آسیب دیده است: افزایش موج توقعات عمومی و ناتوانی سیاستمداران در رویارویی با آنها؛ تراکم مسئولیتهای جدید در ارتباط با خدمات عمومی در دهه-

های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰؛ دشواریهایی که دولتمردان ارشد در مقابله با مسئولیتهای ناشناخته مدیریت و انتقال به عصر دولتهای بزرگ به سنگین شدن وظایف محول شده به حسابرسان و ممیزان کل (Auditors General) که به خرده‌گیری (Criticism) همگانی از مستخدمان دولت منجر شده است؛ و بیشتر اخیراً، زعمای دولتها می‌کوشند از هزینه‌ها و نفر - سال (Person Year) بکاهند و در عین حال به عامه اطمینان دهند که برنامه‌ها حذف نخواهد شد و از سطوح خدمات نیز کاسته نمی‌شود. در دولت به آن گونه از معاونان وزرا نیاز دارند که بتوانند و بخواهند سازمانهای خود را به گذشتن از این دشواریها رهنمون شوند، که متعهد و علاقه‌مند به شناخت ابعاد انسانی مدیریت باشند، که جهت کارکردن در شرایط آسیب‌پذیری روحیه، آمادگی داشته باشند و برای کارکنان حوزه عمل خود، احساس «مقصود در ورای هدفها» را تأمین سازند. معاون وزیر صرفاً با کمک همکاران مؤثر و کلیدی خود می‌تواند به چنین کار خطیری دست یازد.

در زمان «رالف والدو امرسون» (Ralph Waldo Emerson)، حق به‌جانب او بود که بگوید: يك مؤسسه سایه دنباله‌دار يك انسان است. آن گفته را امروزه مصداق کمتری است... هرچند «امرسون» هنوز کاملاً از زمان ما بیرون نیست. هر سازمان نوینی به رغم سلسله مراتب و تقسیم قدرت، هنوز هم سایه دنباله‌دار تنی چند از مردم به‌شمار می‌آید. آنانکه مدیران ارشد هستند، جوی را به‌وجود می‌آورند و در قبالش، کار عمده آنان همانا سایه افکندن است<sup>۲۶</sup>.

۲۶- «سومین انقلاب امریکا» نوشته «شاپیرو»، صفحات ۲۶۸-۲۵۱.