

سخن سردبیر

شوراهای اداری از سازوکارهای تصمیم‌گیری مشارکتی و سازوکارهای تنظیم‌کننده روابط درون‌دولتی هستند که دامنه کاری بسیار گسترده‌ای دارند. فلسفه وجودی این شوراها ناظر بر وظایف پیوسته‌ای است که ضرورت تصمیم‌گیری گروهی را با مشارکت فعال ذی‌نفعان کلیدی می‌طلبد. این شوراها در سطوح ملی، بین‌بخشی، بخشی، و سازمانی گسترش می‌یابند و حیطة عمل آن‌ها کلیه سازمان‌ها یا تعداد قابل‌توجهی از آن‌ها در یک یا چند بخش دولتی است. شوراهای اداری، دبیرخانه‌های مرتبطی در سازمان‌های دولتی دارند که فعالیت‌های کارشناسی را صورت می‌دهند. متناسب با سطح تشکیل، به‌طور معمول اعضای شوراهای اداری در سطوح ملی، بین‌بخشی یا بخشی از میان مدیران عالی (مانند رییس‌جمهوری، وزرا، و استانداران)، یا دیگر مدیران ارشد در سطح سازمانی انتخاب می‌شوند. هرچند وجود شورای اداری در سطوح مختلف، یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر برای تصمیم‌گیری مشارکتی است، اما همانند دیگر سازوکارهای تصمیم‌گیری گروهی، تنگناها و نارسایی‌هایی دارند که بدون رفع یا تقلیل آن‌ها، چندان کارآمد و اثربخش نخواهند بود.

یکی از مسائل مطرح‌شده در خصوص شوراهای اداری، تحدید وظایف و اختیاراتی است که در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (ج.ا.ا.)، برای مدیران عالی مانند وزرا در نظر گرفته می‌شود. وزیر به اعتبار این که مسئول وظایف خاص خود در برابر مجلس شورای اسلامی است، در قبال تصمیم‌هایی که در شوراها و مجامع عمومی گرفته می‌شوند، چه نوع مسئولیتی دارد؟ آیا مسئولیت آن از نوع فردی است یا جمعی؟ اگر مسئولیت فردی است، که دیگر وزیران یا مقام‌های هم‌تراز باید نظر مشورتی بدهند و اگر جمعی است، نوع سومی از مسئولیت برای وزیر مطرح می‌شود که قانون اساسی در این زمینه ساکت است. به‌موجب اصل (۱۳۷) قانون اساسی ج.ا.ا. برای وزرا دو نوع مسئولیت فردی و جمعی شناخته می‌شود، حال آن‌که در شوراهای بین‌بخشی و درون‌بخشی، به‌نوعی تصمیم‌گیری می‌شود که مسئولیت تضامنی تصمیم‌گیرندگانی را تداعی می‌کند، که به‌طور عمده از وزرا هستند، و چنین گزینه‌ای در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است. بنابراین، مسئول معینی نمی‌تواند برای پاسخگویی در مورد پیامدهای تصمیم و مسائل مرتبط به آن وجود داشته باشد (سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۶۴). در درجه اول، به نظر می‌رسد که این ایراد در پرتو قانون اساسی وارد است، اما با امعان نظر در قضیه می‌توان پی برد که بیان نکردن موضوعی در قانون اساسی نمی‌تواند دلیلی بر نفی آن باشد. برای مثال، حق استرداد لوايح از مجلس، در زمره اختیارات وزرا در قانون اساسی بیان نشده است، اما آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، چنین حقی به وزرا می‌دهد و شورای نگهبان هم اعتراض نمی‌کند و نمی‌گوید که این اختیار با قانون اساسی مبیانت دارد. بر اساس این، می‌توان گفت که بیان نکردن گزینه سومی از مسئولیت‌ها برای وزرا دلیل بر آن نمی‌شود که نتوان چنین مسئولیتی برای وزرا تعریف کرد. مسئولیت جمعی وزرا در شوراهای عالی دولتی می‌تواند به عنوان مسئولیت جدید آن‌ها مطرح شود.

مسئله دیگری که در رابطه با شوراهای سطح دولتی مطرح می‌شود، آن است که چرا در اموری که مسئول مشخصی به نام وزیر دارد، دیگران باید تصمیم‌گیرنده باشند و زمینه‌های لوث مسئولیت وزیر مربوطه را فراهم آورند؟ در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی، راهکارهایی برای حل این مشکل ارائه شد که از آن جمله می‌توان به طرح تبدیل شوراهای تصمیم‌گیری به شوراهای مشورتی و مسئول‌شناختن وزرا و هیئت دولت نسبت به وظایف شوراهای مزبور (۱۳۶۳/۱/۲۹) اشاره کرد. نیاز به یادآوری است که این طرح به دنبال سخنان موافق و مخالف مورد تصویب قرار نگرفت و رد شد. علاوه بر طرح بالا، پیشنهاد دیگری نیز مطرح می‌شود، مبنی بر این که رییس شورا (یکی از وزرا)، به عنوان مسئول انتخاب شود و در برابر مجلس پاسخگو باشد. اما این نوع چاره‌جویی نیز مشکلات و مسائل دیگری را پدید می‌آورد، از جمله این‌که، در شرایطی که ابعاد مسئولیت‌خواهی از باب وزارتخانه ذی‌ربط، همه‌توان و اختیار و اقتدار وزیر را به خود اختصاص می‌دهد و چه‌بسا نارسایی هم در این رابطه بروز می‌کند، آیا منطقی است که شکل حقوقی جدیدی از مسئولیت، آن هم به‌کرات، برای یک وزیر ایجاد شود؟ آیا در کنار ابعاد سازمانی و مدیریتی، به مسئله ابعاد سیاسی قضیه، یعنی مسئله ثبات وزیر مربوطه، و پرسش نمایندگان مجلس و استیضاح فکر شده است و به جنبه‌های گوناگون آن با تامل نگرینسته شده است؟ اگر حق تصمیم‌نهایی در شورا با وزیر خاصی باشد، حضور دیگر وزرا که هم‌شأن و هم‌وزن وزیر نامبرده هستند و اوقات پرارزش خود را در شورا می‌گذرانند، چه ضرورتی دارد؟ در حالی که تصمیم‌گیری در شورا جمعی باشد و تنها مسئولیت با یک وزیر باشد، تناسب اختیار و مسئولیت در رابطه با دیگر وزرا خدشه‌دار می‌شود (سازمان امور اداری و استخدامی، ۱۳۶۴).

یکی از مسائل مرتبط با شوراهای اداری در بخش دولتی، تعدد آنهاست که گاه اعضای شورا نمی‌توانند در آنها مشارکت فعال داشته باشند. به سخن دیگر، برخی از مقام‌های دولتی ممکن است به دلیل ماهیت وظایف، در شوراهای گوناگونی عضویت داشته باشند، اما در عمل به دلیل کمبود وقت، امکان شرکت در جلسه برای آنان میسر نباشد. پس در عمل، این دسته از مدیران عالی یا مجبور هستند نماینده‌ای را به جای خود بفرستند یا فقط با اعتماد به رییس شورا، به امضای صورت‌جلسه به صورت دست‌گردان اقدام کنند. برای حل این مشکل، یک راهکار ادغام شوراهای و تقلیل آنها به چند شورای عالی مادر است که دولت وقت در سال ۱۳۸۶ سعی کرد آن را عملیاتی کند. از این‌رو، شورای عالی اداری (جلسه مورخ ۱۳۸۶/۵/۱۸)، با هدف ادغام مدیریت‌های موازی، کوچک‌سازی، روان‌سازی، سرعت و دقت، کارآمدی، پرهیز از تصمیم‌های پراکنده و متنوع، بهره‌گیری بهتر و مطلوب از فکر و اندیشه نخبگان، و ارتقای سطح کیفی تصمیم‌ها به ادغام شوراهای موجود دولت و تشکیل چند شورای اصلی و کلیدی اجرایی اقدام کرد. هرچند این اقدام دولت، با رویکرد اصلاح اداری صورت می‌گیرد، اما به دلیل آن که شوراهای عالی، به‌نوعی به‌وسیله قانون تشکیل می‌شوند، نمایندگان مجلس خواستار تعیین تکلیف شوراهای عالی در مجلس می‌شوند و با تصویب طرحی در مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۱۸ دولت را موظف می‌کنند که کلیه شوراهای عالی کشور را با حفظ اختیارات، وظایف و اعضای آنها مطابق مصوبه‌های مجلس، مانند گذشته، تشکیل دهد و اداره کند.

یکی از نارسایی‌های کلیدی در شوراهای اداری، کم‌توجهی یا بی‌توجهی به مدیریت تفاوت‌ها در اداره کردن جلسه‌های این شوراهاست. همان‌طور که میلر و پینکاس^۱ (۱۹۹۴) اشاره می‌کنند، نیاز است به تفاوت‌های افراد احترام گذاشته شود و این تفاوت‌ها در جلسه‌های تصمیم‌گیری بکار گرفته شوند. بدون شک، شرکت‌کنندگان در جلسه‌های شوراهای اداری گفتار، کردار، و پندارهای متفاوتی دارند. این تفاوت‌ها گاه وضعیت‌های منفی و رفتارهای مشکل‌سازی را به‌وجود می‌آورند که لازم است تدابیر مناسب برای رفع یا کاهش آنها اندیشیده شود. به دیگر سخن، مدیریت نکردن چنین تفاوت‌هایی ممکن است که در مسیر تصمیم‌گیری مناسب، موانع جدی به‌وجود آورد. برای مثال، موارد زیر نمونه‌هایی هستند از وضعیت‌های منفی که در هیئت‌های ممیزه دانشگاه‌ها دیده می‌شود:

- **گوشه‌گیران:** برخی از افراد به دلایل گوناگون در جلسه‌های تصمیم‌گیری بیش‌تر سکوت اختیار می‌کنند و کم‌تر در بحث‌ها درگیر می‌شوند. آنها برای خود دلایل متفاوتی دارند. برخی از آنها به این دلیل که احساس می‌کنند در زمینه مورد نظر از اطلاعات کافی برخوردار نیستند و ممکن است در صورت اظهار نظر مورد تمسخر قرار گیرند، از هرگونه اظهار نظر خودداری می‌کنند. در برخی دیگر از افراد خاموش، ممکن است این ذهنیت وجود داشته باشد که نظرهای آنها، خوشایند رییس جلسه نیست. برخی دیگر ممکن است علاقه‌ای به موضوع جلسه نداشته باشند و حضورشان فقط ناشی از نقش سازمانی آنها باشد.
- **سیاسی‌کاران:** همان‌طور که دوبرین^۲ (۲۰۱۱) اشاره می‌کند، درصد قابل‌توجهی از افراد که برای حفظ موقعیت و کسب قدرت تلاش می‌کنند، ممکن است با عینک متفاوتی به مسائل و موضوع جلسه نگاه کنند و نظرهای خود را با استدلال‌هایی تزیین کنند که موضوع واقعی آنها شناخته نشود. سیاسی‌کاران حضور در جلسه‌های اداری را با منافع ناشی از آن می‌سنجند.
- **سلطه‌گران:** افرادی هستند که در زمینه‌های مورد بحث، خود را صاحب‌نظر می‌دانند و به تبع آن، برای عقیده دیگران ارزشی قائل نیستند. در عوض، اصرار فراوانی بر پذیرش نقطه‌نظرهای خود از سوی دیگران دارند. آنها در جلسه‌های شوراهای اداری در پی تسلط بر دیگران هستند.
- **مهاجم‌ها:** افرادی هستند که سعی می‌کنند موضع تهاجمی به‌خود بگیرند و دیگران را مورد تحقیر قرار دهند یا به آنها توهین کنند.
- **جویندگان نام:** افرادی هستند که در پی کسب شهرت و آوازه هستند. بنابراین، سعی می‌کنند در رابطه با موضوع‌های مختلف به اظهار نظر بپردازند. در برخی مواقع، قادر نیستند تفکرهای خود را سازمان‌دهی کنند و انسجام لازم در حرف‌های آنها دیده نمی‌شود یا حرفی برای گفتن ندارند و فقط برای خودنمایی سخنانی را بر زبان می‌رانند.

تنگناها و نارسایی‌های پیشگفته در بیش‌تر موارد به شوراهای تصمیم‌گیری در سطح دولت وارد هستند. اما باید توجه داشت که اموری که نتیجه آنها به‌نوعی در حوزه وظایف و مسئولیت‌های چند سازمان دولتی است، در نهایت باید به انجام برسند و بهترین سازوکار شناخته‌شده تاکنون، شوراهای اداری در لایه‌های مختلف نظام اداری هستند که با اجتماع مدیران عالی و ارشد تشکیل می‌شوند، و نسبت

به مسائل مشترک تصمیم‌گیری می‌کنند. البته باید در قبال وظایف خاص شوراها، مسئول یا مسئولانی در برابر مجلس شورای اسلامی وجود داشته باشند. به علاوه، وظایف این شوراها به‌گونه‌ای تدوین شود که مغایرتی با اصول قانون اساسی نداشته باشند. بی‌شک، رفع یا تقلیل آن‌ها مستلزم مطالعه و تصمیم‌گیری مبتنی بر پژوهش است. از این‌رو، از دانشجویان مقطع تحصیلات تکمیلی و اعضای هیئت علمی موسسه‌های آموزش عالی دعوت می‌شود که مسائل مختلف شوراها را مورد پژوهش قرار دهند و با تدوین مدل‌های مناسب و ارائه بسته‌های سیاستی، کیفیت تصمیم‌گیری گروهی را در بخش دولتی ایران ارتقا دهند.

منابع

الف) فارسی

سازمان امور اداری و استخدامی کشور (۱۳۶۴). گزارش بررسی شوراها در سازمان دولت جمهوری اسلامی ایران. مرکز مطالعات و پژوهش‌های اداری.

شورای عالی اداری (۱۳۸۶). مصوبه شورای عالی اداری در خصوص تصویب ادغام دبیرخانه شوراها. شماره: ۱۹۰۱/۱۵۶۰۶۲ مورخ ۱۳۸۶/۴/۲۴، سازمان اداری و استخدامی کشور.

ب) انگلیسی

DuBrin, A. J. (2011). *Essentials of management*: Cengage Learning.

Miller, R. F., & Pincus, M. (2004). *Running a meeting that works*: Barron's Educational Series.