

نگرشی راهبردی بر نظام اداری و توسعه

نوشته دکتر ناصر میرسپاسی

چکیده

تحول نظام اداری و ارتباط این پدیده با توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور از مقوله‌های پیچیده مطرح در چند سال اخیر است که نیاز به تحلیلهای نظری و تلاشهای پژوهشی بسیار دارد. در این مقاله سعی شده است ضمن توضیح مفاهیم مرتبط با موضوع نظام اداری و توسعه که بعضاً مورد اتفاق نظر نیستند اطلاعاتی اجمالی در زمینه این دو پدیده ارائه شود. درخصوص تحول نظام اداری، مدلی ساده برحسب نوع تحول و سرعت تحول ارائه شده است که چهار راهبرد ژنریک را مطرح می‌کند و در پاسخ به این پرسشها "تحول به چه منظور" و "تحول با چه نگرش و رویکردی"، الگوی سه‌بعدی اقتضایی ساخته شده که دو بعد ذکر شده، نوع تحول و سرعت تحول با بعد سومی که شیوه نگرش و بستر تحول را مشخص می‌کند و به عنوان محیط سیاسی، اقتصادی و حقوقی در الگوی مزبور نشان داده شده، تناسب و یا امکان نوع و سرعت تحول را با بستر تحول مشخص می‌کند.

سپس با ارائه تعاریفی از توسعه و بویژه توسعه از دیدگاه اسلام و موانع توسعه، تحلیلی در رابطه نظام اداری و توسعه ارائه شده است. همچنین به اجمال به ساختارهای متفاوت نظام اداری متناسب با گرایش مدیریتی (اقتصادی)، سیاسی و حقوقی اشاره گردیده و به تفاوت نگاه بر نظام اداری در این سه دیدگاه و طبعاً ارتباط آن با توسعه اشاره شده است و نهایتاً با یک نتیجه‌گیری اجمالی به آثار خوشبینانه‌ای از اقدامات انجام شده در این زمینه، مقاله خاتمه یافته است.

مقدمه

مقابل تحول نظام اداری و توسعه کشور ارائه می‌شود، باید در چارچوب نگرش راهبردی قرار گیرد، به ویژه اینکه تحول نظام اداری نیاز به برنامه‌ریزی نسبتاً بلند مدتی دارد و زمانبرترین مراحل آن ایجاد فرهنگ متناسب عمومی و به ویژه فرهنگ سازمانی دستگاه‌های دولتی است.

انتخاب نگرش راهبردی در تحلیل رابطه مقابل نظام اداری و تحول آن با توسعه نیز متأثر از مقاله آسیب‌شناسی قانون‌گرایی^۱ است. زیرا این مقاله به شرایطی که قانون‌گرایی را امکان‌پذیر می‌کند اشاره دارد، که در آن عمدتاً به شرایط محیط اجتماعی که به نظر نگارنده، حتی شامل محیط سیاسی و اقتصادی نیز می‌شود، می‌پردازد. بدین لحاظ، به نظر می‌رسد اگر تحلیلی در رابطه

نظام اداری، تحول نظام اداری و توسعه

در ورود به بحث ارتباط دو پدیده نظام اداری و

حکومت (Government) با نظریه ایشان آشنا هستند. گفته است مهم این است که بدانیم اداره امور عمومی (PA) شامل هر سه فعالیت دولت است و صرفاً "مربوط به قوه مجریه نیست".^۳ در همین راستا نگارنده در مقاله دیگری تداخل وظایف ماشین اجرایی دولتها را تا جایی می بیند که حتی اصل تفکیک قوا را زیر سؤال می برد.^۴

باتوجه به تعریفهای اشاره شده، به طور کلی می توان گفت که نظام اداری ماشین اجرایی دولت به حساب می آید که مرتبط با هر سه قوه است و این ماشین اجرایی ابزار چهارگانه ای (قوانین و مقررات، ساختار تشکیلاتی، سیستمها و روش و ساختار منابع انسانی) جهت ایفای نقش خود را در اختیار دارد.

در مورد تحول یا تغییر نیز تعریفها و گفتگوهای فراوان مطرح است. در تعریفهای متداول، تحول را از حالتی به حالت دیگر در آمدن، دگرگون شدن، تغییر یافتن مطرح ساخته اند که طبعاً "در مفهوم تحول چندان اختلاف نظر وجود ندارد. ولی در مورد شیوه، میزان و سرعت تحول، گفتگو بسیار است. به طور مثال می توان انواع تحول را در ماتریسی که از حالات مختلف دو متغیر نوع و سرعت تحول تشکیل می شود تقسیم بندی کرد. نمودار شماره ۱، الگوی ساده و چهار وجهی این ماتریس است که البته هر محور ماتریس مزبور قابل تقسیم به حالت های مختلف است و لذا حالات متعدد از آن به وجود می آید.

سرعت تحول	اصلاح موردی	انقلاب اداری
	۴	۱
کُند	۳	۲
	بهبود مستمر	تغییر تدریجی
	اصلاحی	بنیادی

نوع تحول

نمودار شماره ۱. چهار راهبرد ژنریک تحول

توسعه و در همین ارتباط، تحول نظام اداری، شاید لازم باشد هر یک از این سه واژه جداگانه تعریف شوند و مفهومی مشترک از آنها برای نگارنده و خوانندگان به وجود آید، سپس به تحلیل ارتباط آنها پرداخته شود.

در حوزه بحث مدیریت دولتی (Governmental Management) واژه متداول به کار گرفته شده در متون مربوطه برای نظام اداری (Administrative System) و یا به اختصار (Administration) است که متأسفانه در مورد مفهوم این واژه، بین صاحب نظران علم اداره، اختلاف نظر وجود دارد.

در کتابی که در آن ادعای تحول و تغییر در چگونگی اداره امور عمومی (نظام اداری) در اروپای غربی شده، آمده است که:

"از اواخر دهه ۸۰ و اوایل دهه ۹۰ میلادی، شاهد آن هستیم که در بخش عمومی (Public Section/PS) ساختار انعطاف ناپذیر سلسله مراتبی و بوروکراتیک دستگاه های دولتی (Public Administration/PA) تحول یافته است.

در مآخذ مزبور، علاوه بر تعریف و تعبیری از نظام اداری و راهبرد (استراتژی) تحول آن در اروپا، تفاوت مفهومی برای نظام اداری در به کارگیری کلمات Management, Administration قائل شده است و در واقع، اداره امور (Administration) را زیر مجموعه مدیریت (Management) مطرح ساخته این طور بیان می کند:

"اداره امور (Administration) مقوله ای جزء تر و محدودتر از مدیریت (Management) می باشد بنابراین، تغییر واژه اداره امور عمومی (PA) به مدیریت امور عمومی (PM) به مفهوم تغییر عمده در تئوری و قلمروی این مقوله است".^۲

صاحب نظران دیگر، اداره امور عمومی یا نظام اداری را فراتر از مدیریت امور عمومی می دانند. به طور مثال لئونارد وایت، صاحب نظر سرشناس، که شاگردان رشته

نخست و در قسمت دوم، با طرح سه گرایش مدیریتی (اقتصادی) سیاسی و حقوقی، پرسش دوم تحلیل شود.

الف- تحول نظام اداری برای چه؟

(برای چه هدف و چه منظوری)

انتخاب نوع تحول، زمانی مفهوم واقعی پیدا می کند که هدف از تحول مشخص باشد؛ بنابراین در فرایند مدیریت راهبردی تا مأموریت و نقش دولت در چارچوب برنامه های جاری و توسعه ای کشور به خوبی و روشنی تعریف نشود، هدف از تحول نظام اداری مبهم و نامشخص است.

اگر هدف از تحول نظام اداری کاراتر کردن آن و ارتقای بهره وری دستگاه های اجرایی دولت باشد، شیوه مواجه شدن با تحول نظام اداری با اینکه هدف تحول در راستای توسعه باشد، متفاوت خواهد بود^۶ و اگر عمیقتر به مفهوم توسعه نگاه کنیم خواهیم دید که برحسب اینکه از چه دیدگاهی توسعه را تعریف کنیم، نظام اداری توسعه مفهوم ویژه ای را به خود اختصاص خواهد داد. همچنین برحسب اینکه کدام یک از مکتب های مدیریت راهبردی (استراتژیک) انتخاب شود، فرایند تصمیم گیری و برنامه ریزی راهبردی شکل خاصی به خود خواهد گرفت. علی رغم کمبود فرصت در تحلیل همه جوانب اشاره شده، برای روشتر شدن مفاهیم و مشکلات طرح شده، ارائه پاره ای توضیحات لازم به نظر می رسد.

بنا بر توضیحات ارائه شده ماتریس ژنریک، چنانچه چهار شیوه تحول نظام اداری را با سه گرایش حقوقی، سیاسی، و اقتصادی^۷ در مدیریت دولتی تلفیق کنیم، دوازده الگوی تحول نظام اداری قابل استنتاج خواهد بود که طبعاً تحولات مربوط به قوانین و مقررات، ساختار سازمانی و تشکیلات، سیستمها و روشها، و ساختار منابع انسانی در هر یک از الگوهای دوازده گانه، ویژگیهای خاص خود را خواهند داشت.

باتوجه به مفاهیمی که در نمودار شماره ۱ برای تحول عنوان شده است، تحول نظام اداری را می توان با چهار راهبرد مورد توجه قرار داد که به ترتیب زیر قابل تفسیر است:

تحول نظام اداری در خانه شماره ۱ ماتریس، انقلاب اداری عنوان گرفته است که تحول سریع و بنیادی را توصیه می کند. در این تعبیر تحول نظام اداری نزدیک به مفهوم مهندسی دوباره یا باز مهندسی (Reengineering) و تعریف مهندسی دوباره عبارت است از: "نواندیشی بنیادین و طراحی نو و ریشه ای، فرایندها برای دستیابی به پیشرفتی شگفت انگیز"^۵

در خانه شماره ۲ ماتریس مزبور، تحول بنیادی اما به طور کند مورد نظر است که به نظر نگارنده اگر قرار باشد تحول بنیادی نظام اداری با سرعت کم اتفاق بیفتد به زمان طولانی نیاز خواهد داشت که احتمال اینکه تصمیمات در طول زمان دستخوش تغییر شود بسیار است.

خانه شماره ۳ ماتریس، تحول اصلاحی تدریجی را توصیه می کند. شاید این عبارت را بتوان با بهبود مستمر (Continuous Improvement) نزدیک دانست با این تفاوت که شاید واژه اصلاح تدریجی به قوت مفهوم بهبود مستمر نباشد.

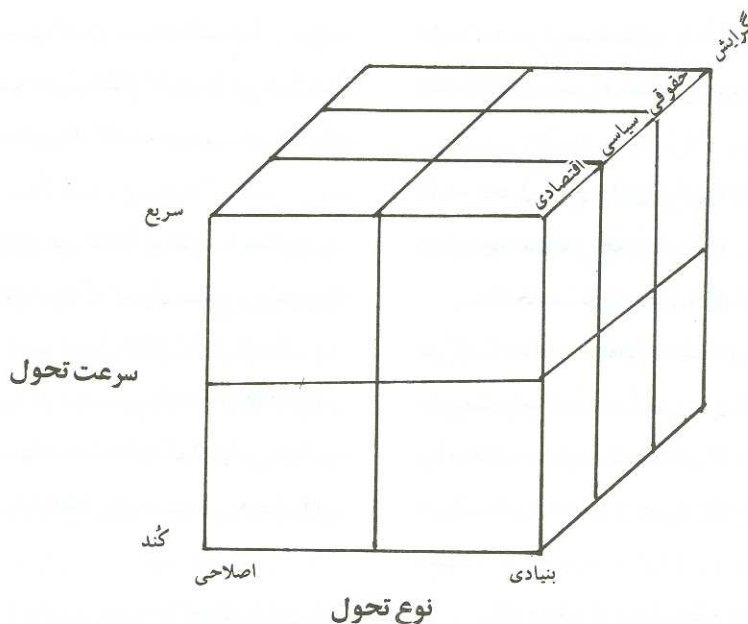
خانه شماره ۴ ماتریس را اصلاح موردی نامیده ایم که شاید اصلاح سریع، مفهوم اصلاح کامل را به ذهن تبادر کند درحالی که تحول سریع ولی اصلاحی (و نه بنیادی) نمی تواند تحولی انقلابی باشد.

طبعاً انتخاب نوع و سرعت تحول در نظام اداری که به انتخاب یکی از چهار راهبرد ارائه شده در نمودار شماره ۱ می انجامد حایز اهمیت است، ولی قبل از انتخاب نوع و سرعت تحول دو پرسش عمده مطرح است:

- تحول به چه منظور؟

- تحول با چه نگرشی؟

در قسمت اول مقاله، سعی شده است پرسش



نمودار شماره ۲. دوازده الگوی تعیین نوع تحول نظام اداری

نشود سمت و سوی تحول نظام اداری مشخص نخواهد شد که یادآور ارتباط مرغ و تخم مرغ است که کدام یک نخست به وجود آمده است^{۱۰}. از توسعه، تعریفهای متعددی ارائه شده است مثلاً "توسعه را ترقی، پیشرفت همه جانبه و در تعریف اقتصادی آن، بهبود کیفی و مقداری شاخصهای اقتصادی، در تعریف توسعه یافتگی ارتقای سطح تعلیم و تربیت، آموزش حرفه ای، ارتقای بهره وری و ارتقای سطح عمومی زندگی و از این قبیل بیان کرده اند.

محمد البوری (Al-Buraey) در کتاب توسعه اداری با نگرشی اسلامی، توسعه را از دیدگاه اسلام این طور تعریف می کند.

"توسعه عبارت است از قابلیت بدست آوردن ایده آل های اسلامی در زندگی فرد" خانواده ای و اجتماعی و اداره کردن کشور در این راستا"^{۱۱}.

در تعبیر نویسنده فوق، هر قدر یک کشور اسلامی به آرمانهای اسلامی نزدیکتر شود توسعه یافته تر می شود و بالعکس. به تعبیر دیگر، نویسنده مزبور توسعه را با نگرش اسلامی، پویایی فرهنگی تلقی می کند که مشخصه آن تمایل مسلمانان به پویا کردن فرهنگ در کشور اسلامی است.

در بحث، نگارنده درباره توسعه نظام اداری و نظام اداری توسعه، بر دو نکته عمده تأکید داشته است:

۱- اینکه ارتباط نظام اداری و توسعه، ارتباطی دوجانبه است؛ با این توصیف که در یک جانب آن تأکید بر کارآتر کردن و اقتصادی عمل کردن نظام اداری^۸ و در جانب دیگر ایجاد نظام اداری تسهیل کننده توسعه است که در تعبیر اخیر بعضاً "به ناچار ممکن است در مواردی اثربخشی نظام اداری بیش از کارایی مورد تأکید باشد و یا حتی اثربخشی و کارایی در مقابل یکدیگر قرار گیرند. شاید به همین علت، یعنی روشن نبودن نقش دولت و مدیریت دولتی و همچنین روشن نبودن مفهوم توسعه و توسعه یافتگی است که هویت رشته مدیریت دولتی، برخلاف هویت مدیریت بازرگانی، به خوبی روشن نیست. و هدفها و استراتژیهای توسعه در فضایی ابهام آلود قرار می گیرد. بنابراین لازم است در انتخاب الگوی تحول نظام اداری ضمن تبیین گرایش مورد نظر به مدیریت دولتی تعریفهایی از توسعه نیز بیان شود^۹.

۲- تا رسالت و نقش دولت مشخص نشود و تعریفی مشخص از توسعه در فضای سیاسی کشور ارائه

سوی تحول نظام اداری را کاربردی کنیم.

بعضی از محافل اقتصادی کشور بر این عقیده‌اند که نظام اداری موجود مانع توسعه به طور کلی و توسعه اقتصادی، به طور اخص، است. البته علاوه بر مشکل نظام اداری به موانع دیگر نیز اشاره شده است که به نظر نگارنده این موارد بیشتر موانع توسعه نظام اداری است، تا نظام اداری توسعه^{۱۴}. از جمله:

۱- افزایش بی‌رویه کارکنان دولت و تورم نیروی انسانی در اغلب سازمانهای دولتی؛ به طور مثال به افزایش تعداد کارکنان دولت از هشتصد هزار در سال ۵۶ به دو میلیون و دویست هزار در سال ۷۰ و کاهش بهره‌وری نیروی کار در سطح یک چهارم و عواملی از این قبیل اشاره می‌کنند.

۲- کم‌کاری و عدم احساس مسؤولیت؛ مثلاً "به آمارهایی نظیر متوسط کارکرد کارکنان دولت یک ساعت در روز است، اشاره می‌شود^{۱۵}.

۳- معیارهای گزینش مدیران، ملاک گزینش و انتصابات به جای کاردانی و تخصص بیشتر رابطه وفاداری و ملاحظات سیاسی مورد نظر قرار می‌گیرد.

۴- فقدان ثبات مدیریت؛ به طوری که در بعضی موارد طی دو سال، سه مدیر عامل برای یک شرکت دولتی انتخاب شده است.

۵- تعدد تشکیلات و تداخل مسؤولیتها در سازمانهای متعدد دولتی؛ در بعضی از کشورهای بزرگ تعداد وزارتخانه‌ها حتی کمتر از نیمی از تعداد وزارتخانه‌های کشور ماست. روشن است که هرچه تعداد وزارتخانه و تشکیلات سازمانی افزایش یابد احتمال انجام کارهای موازی و تداخل وظایف بیشتر می‌شود^{۱۶}.

۶- فساد اداری و سوءاستفاده از قدرت؛ در این زمینه شواهد زیادی است که اغلب به توسط مسئولان سازمانها نیز توجیه می‌شود.

تعریف وسیعتر همین نویسنده از توسعه که مفهوم فوق را با مطرح کردن ایدئولوژی در تعریف مورد نظر مورد تأکید قرار داده به شرح زیر است:

"توسعه عبارت است از توان تصمیم‌گیران در شکل دادن و شکل دادن مجدد محیط فراگیر خود (سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، اداری، آموزشی و پرورشی و غیره) از طریق بسیج منابع ملی به توسط یک ایدئولوژی است که قویاً به آن اعتقاد دارند"^{۱۷}.

با عنایت به تعریفهایی که از توسعه شده است و برحسب اینکه کدام تعریف هدف واقعی کشور قرار گیرد، طبعاً نقش نظام اداری در تسهیل آن نوع توسعه باید مورد نظر باشد. بنابراین اگر تعریفی مشابه تعریف مورد نظر قرار گیرد طبعاً "تحول نظام اداری بیشتر سمت‌گیری سیاسی خواهد داشت تا مدیریتی (اقتصادی) و در این صورت اولویت با توسعه اقتصادی نخواهد بود"^{۱۸}.

بنابر توضیح فوق، ملاحظه می‌شود که هویت مدیریت دولتی فی الواقع با مشکل مواجه است و در این بحران هویت، تعیین نقش نظام اداری در توسعه بسیار پیچیده و ناشناخته است. نتیجتاً سمت‌گیری تحول اداری با دشواری روبه‌روست.

در راستای تعیین هویت مدیریت دولتی و اینکه این رشته علمی - هنری، در حوزه مدیریت و اقتصاد قرار دارد یا در حوزه علوم سیاسی، حقوق و یا رشته‌های دیگر، مطالب فراوان در متون موجود نوشته شده است.

با تلفیق دیدگاهی که رابطه نظام اداری و توسعه را مطرح می‌سازد و نظریه اقتضایی، مدیریت دولتی در سه نگاه حقوقی، سیاسی، و اقتصادی مسلماً، چگونگی تحول نظام اداری پیچیده‌تر می‌گردد. با این وصف اگر بخواهیم حرکت سازنده‌ای که پاسخگوی نیاز فوری جامعه به امر توسعه باشد، انجام شود. لازم است گرایش انتخابی به اداره امور عمومی روشنتر تعریف شود و مفهوم و هدف توسعه شفافتر مشخص گردد تا در سایه آن بتوان سمت و

دیدگاه مختلف مدیریتی (اقتصادی)، سیاسی، و حقوقی درباره ساختار متأثر از هر یک از این سه نگاه در شکل دهی نظام اداری و تحول آن توضیح کوتاهی ارائه شود. توضیح ارائه شده بدین جهت در نگارش حاضر حایز اهمیت است که مشخص شود انتخاب هر یک از سه گرایش اشاره شده تحول ویژه‌ای را در نظام اداری می‌طلبد.

۱. ساختار نظام اداری در گرایش مدیریتی (اقتصادی)

اداره امور عمومی که تقریباً "نگرشی اقتصادی است و مدیریت دولتی را به مدیریت بازرگانی نزدیک می‌کند، سابقه طولانی دارد و با تشکیل سازمان خدمات کشوری در قرن نوزدهم میلادی و ایجاد زمینه مخالفت شدید با سیاسی بودن کارکنان دولت، شکل گرفته است. در سال ۱۸۵۰ میلادی یکی از تاریخدانان آمریکایی، به علت تقدم انتصابات در دستگاههای دولتی با طرفداران حزب حاکم، آن دوره از تاریخ دولت امریکا را دوره هرج و مرج و فساد اداری نامیده است، بنابراین گرایش مدیریتی در نظام اداری عکس‌العملی است سخت در مقابل دوره مزبور. این گرایش جدایی سیاست و اداره را مطرح کرده اداره امور عمومی را در حوزه مدیریت بازرگانی قرار می‌دهد^{۱۸}.

ساختار نظام اداری در راستای گرایش مدیریتی عمدتاً "سلسله مراتبی است با تأکید بر ساختارهای وظیفه‌ای کارا، اجرای دقیق قوانین و مقررات، و نظم و انضباط کاری. در گرایش مدیریتی هیچگونه وابستگی از جمله وابستگی سیاسی ملاک انتخاب و انتصاب مسئولان دستگاههای دولتی جایز شناخته نمی‌شود. این الگوی ساختاری، بوروکراسی کارا و ایده‌آلی را با تعبیر ماکس وبری می‌طلبد.

۲. ساختار نظام اداری در گرایش سیاسی

در گرایش سیاسی، به عکس گرایش مدیریتی، اداره امور عمومی فرایندی سیاسی در نظر گرفته می‌شود.

نگارنده بر این عقیده است که اگر کاهش تدریجی و یا حتی انقلابی موانع فوق‌الذکر را باعث شویم، تنها به کاراتر کردن نظام اداری کمک می‌شود که در نمودار شماره ۳ به آن توسعه نظام اداری اطلاق شده است؛ رفع این مشکلات الزاماً باعث تحول نظام اداری در راستای توسعه نخواهد شد مانند خدماتی که قبلاً انجام آن نیاز به زمان طولانی داشته و اینک با انجام اصلاحاتی یک یا چند روز به انجام می‌رسد که تنها نظام اداری در جهت کارایی بیشتر اصلاح موردی شده است. مسلماً نظام اداری که هدف آن صرفاً کارایی باشد الزاماً توسعه را تسهیل نمی‌کند. زیرا براساس تعریف نگارنده از نظام اداری توسعه این موارد توسعه تلقی می‌شود: وضع قوانین و مقررات حمایت‌کننده و پشتیبانی‌کننده از توسعه و سرمایه‌گذاری؛ ایجاد تشکیلات و ساختارهای سازمانی مناسب در راستای قوانین و مقررات موضوعه؛ ایجاد سیستمها و روشهای حمایت‌کننده و تسهیل‌کننده اجرای برنامه‌ها در راستای تحقق هدفهای توسعه؛ و از همه مهمتر، تحول در ساختار و رفتار منابع انسانی سازمانهای دولتی و تقویت فرهنگ سازمانی مشتری مدار یک نظام اداری. در کاراتر کردن نظام اداری فقط سعی می‌شود برای انجام وظایف و ارائه خدمات منابع کمتری صرف شود و یا با سرعت بیشتری خدمات عمومی ارائه گردد. در حالی که یک نظام اداری صرفاً کارا بدون اینکه هدف راهبردی و توسعه‌ای آن مشخص شود و جهت‌گیری نظام اداری در راستای آن هدفها شکل گیرد. صرفنظر از اینکه الگوی اقتصاد دولتی باشد یا اقتصاد بازار ممکن است نه تنها حرکت توسعه را تسهیل نکند بلکه مانع حرکت آن نیز بشود، پیچیدگی این مقوله به قدری است که ممکن است حتی خط‌مشی‌گذاران اداره امور عمومی متوجه عمق این تعارض نشوند^{۱۹}.

ب - ساختار نظام اداری در سه نگاه

بی‌مناسبت نیست که ضمن اشاره مختصر به سه

۱- رعایت انصاف و حمایت از مردم برای اینکه با آنها به طور غیرقانونی رفتار نشود و حقوق فردی و جمعی آنها رعایت گردد.

۲- رعایت حقوق مردم در چارچوب قانون اساسی باشد.

۳- همه در مقابل قانون مساوی باشند.^{۲۰}

بنابر توضیحات ارائه شده، رابطه نظام اداری و توسعه متأثر از گرایش است که این دو پدیده مرغ و تخم مرغی را به هم متصل می کند. نمودار شماره ۳ ویژگیهای این تعاملات را نشان می دهد.

نتیجه گیری

باعنایت به توضیحات ارائه شده، نگارنده تحول نظام اداری ایران را با مشکلاتی متعدد مواجه می داند از جمله اینکه:

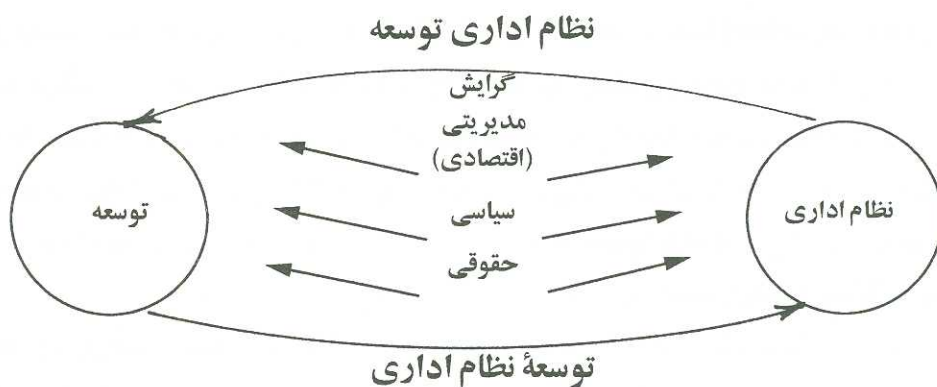
۱- معلوم نیست نظام اداری می خواهد در راستای چه

ولاس سیر، می گوید "اداره امور عمومی در نهایت مسئله ای است در حوزه تئوریهای سیاسی و...^{۱۹} در گرایش سیاسی هدفهای سیاسی و تحقق هدفهای سیاسی مهمتر است و در این مفهوم اثربخشی سازمانها بر کارایی آنها تقدم دارد.

ساختار سازمانی در این گرایش ساختاری انعطاف پذیر است که بر تحقق هدفهای سیاسی بیشتر تأکید دارد تا کارایی. ساختار تشکیلاتی مناسب این گرایش ساختارهای ارگانیک با حداقل سلسله مراتب و حداکثر تفویض اختیارات است. انتخاب و انتصاب عمدتاً بر مبنای وفاداری سیاسی و همسویی کارکنان با گرایش سیاسی حاکم، انجام می شود.

۳. ساختار نظام اداری در گرایش حقوقی

درعین حال که این گرایش مستقلاً قابل طرح است



نمودار شماره ۳. ارتباط متقابل نظام اداری و توسعه در سه گرایش مدیریتی، سیاسی، و حقوقی

هدف و چه تعریفی از توسعه، شکل گیری شود.

۲- مشخص نیست نظام اداری توسعه مورد نظر است یا توسعه نظام اداری.

۳- معلوم نیست نگرش مدیریتی بر تحول نظام اداری حاکم شود یا سیاسی، حقوقی و یا نگرشی جدا از اینها.

مشترکات بیشتری با گرایش سیاسی دارد و برای تشخیص حق و احقاق حقوق مردم در مقابل قانون تأکید دارد و حضور قوه قضاییه را برای پاسخگویی به این هدف ضروری می شمارد. در نگرش حقوقی به اداره امور عمومی رعایت سه مورد زیر توصیه شده است:

با چنین شرایط مبهم و ناشناخته‌ای، بحث در مورد تحول نظام اداری آب در هاون کوبیدن است. توصیه نگارنده به کارشناسانی که این امر مهم ملی را دنبال می‌کنند، موضوعی که یکی از مهمترین و حیاتی‌ترین قدمهایی است که در جهت توسعه کشور می‌توان برداشت، این است که تا پاسخ پرسشهای عمده، از جمله پرسشهایی که در این مقاله مطرح شده است برایشان مشخص نشود، به تنظیم برنامه‌های تحول نظام اداری نپردازند زیرا ممکن است آثار چنین تحولاتی، نظام اداری، موجود را نیز بیشتر از هم بپاشد.

موضوع امیدوارکننده، دو مرحله‌ای برخورد کردن سازمان امور اداری و استخدای کشور نسبت به این امر مهم است؛ این سازمان، مرحله اول را آماده‌سازی نامیده است. از نظر نگارنده، در این مرحله می‌توان زمینه انجام مطالعات لازم در جهت‌گیری تحول مورد نظر، شرایط و بستر حرکت، به ویژه در زمینه فرهنگی را آماده کرد تا پس از اتخاذ تصمیم نهایی در زمینه هدف، نوع، و سرعت تحول و گرایش مطلوب، اقدامات لازم با موانع کمتری مواجه گردد. و انشاءالله با ایجاد عزم ملی در این راستا، قدمهای محکمتر و وسیعتری برداشته شود. □

پی‌نوشتها

۱. محمد قراقوزلو، "آسیب شناسی قانون‌گرایی"، همشهری. روز سه‌شنبه ۷۷/۹/۱۰، ص ۶.
۲. دکتر سیدمهدی الوانی، دکتر سهراب خلیلی شورینی و دکتر غلامرضا معمارزاده طهران، مدیریت دولتی نوین، مروارید، تهران، ۱۳۷۷.
۳. به منبع زیر مراجعه شود:
- L.D. White, *Introduction to the Study & Public Administration*, New York, McMillan.
۴. "آیا در مدیریت دولتی اثربخشی به کارایی تقدم دارد". مدیریت دولتی، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، شماره ۱، پاییز ۱۳۶۶.
۵. مایکل همیر و جیمز شامپی، طرحی نو در مدیریت: مهندسی دوباره شرکت‌ها، منشور انقلاب سازمانی، ترجمه دکتر عبدالرضا رضایی‌نژاد، تهران، مؤسسه خدمات فرهنگی، ۱۳۷۵. در این تعریف چهارواژه کلیدی وجود دارد که چنین است: بنیادی Fundamental، تندرو Radical، فرایند مدار Processes و شگفت‌انگیز Dramatic.
۶. نظر به اینکه ممکن است برای بعضی از خوانندگان مقاله دو اصطلاح کارایی (Efficiency) و بهره‌وری (Productivity) در مفهومی که در این متن به کار رفته است و ارتباط آن با تحول نظام اداری در جهت توسعه مبهم باشد، لازم است اشاره شود، در جهت ارتقای کارایی و بهره‌وری که با تفاوت ویژه‌ای هر دو شاخص توجه به نسبت ستانده / داده دارند. تأکید بر صرفه‌جویی و کاهش هزینه (داده) است. در حالی که در تحول نظام اداری در راستای توسعه، هدف تسهیل و پشتیبانی توسعه است، حتی اگر هزینه نظام اداری بیشتر شود که البته در بلندمدت ممکن است بخشی از اینگونه هزینه‌ها جبران شود. مثلاً "کم کردن هزینه یک اقدام خدماتی نظام اداری نظیر دادن گواهینامه رانندگی یا گذرنامه، نظام اداری را در این زمینه‌ها کارتر می‌کند ولی ایجاد تسهیلات مالیاتی برای واحدهای تولیدی ممکن است باعث کاهش درآمدهای (ستانده) دولت شود. به عبارت دیگر، نظام اداری توسعه، خود متضمن ریخت و پاشهای مخصوص به خود است.
۷. ویژگیهای این سه‌گرایش در تحول نظام اداری در قسمت ب مقاله توضیح داده شده است.
۸. برای روشن شدن این مقوله به توضیحات مطرح شده در پی‌نوشت (۶) مراجعه شود. ضمناً یادآوری این نکته نیز لازم به نظر می‌رسد که اثربخشی به میزان تحقق اهداف و انجام ماموریت‌های نظام اداری مرتبط است. درحالی که در مفهوم کارایی، میزان هزینه‌هایی که برای انجام ماموریتها و تحقق هدفها می‌شود مورد توجه است. مثلاً "ممکن است اهمیت یک اقدام اجتماعی و یا امنیتی آن‌قدر باشد که با صرف هر مقدار هزینه انجام آن ضروری تشخیص داده شود. در این صورت انجام موفقیت‌آمیز این‌گونه اقدامات حتی با هزینه‌ای غیراقتصادی توصیه می‌شود.
۹. برای شناخت عمیق مشکل ابهام در هویت مدیریت دولتی به منبع زیر مراجعه شود:
- Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis In American Public Administration*, The University of Alabama Press, 1973.
۱۰. لازم به ذکر است که در مورد نوع و ویژگیهای توسعه، مراکز تصمیم‌گیرهای سیاسی نقش اصلی را دارند بنابراین سمت و سوی توسعه در هر کشور متأثر از ایدئولوژی حاکم بر سیستم سیاسی آن کشور خواهد بود.

۱۱. به منبع زیر مراجعه شود:

Muhammad A. Al-Buraey, *Administrative Development: An Islamic Perspective*, London & New York, Regan Paul International, 1985, p. 23.

۱۲. همان، صفحه ۲۴.

۱۳. به طور مثال در سیاست های کلی دولت که راهنمای تنظیم برنامه سوم توسعه کشور قرار خواهد گرفت. تقدم عدالت اجتماعی بر توسعه اقتصادی توصیه شده است، درحالی که سمت گیریهای مدیریتی (اقتصادی) که در تفکر مدیریت گرای دولتی (Managerialism) تأکید بر اقتصادی عمل کردن دولت دارد.

۱۴. دکتر امیرباقر مدنی، *موانع توسعه اقتصادی ایران: مقایسه با ژاپن*، تهران، شهرآب، ۱۳۷۴، صص ۳۲۲ و ۳۲۳.

۱۵. روزنامه کیهان، ۱۳۷۱/۹/۱۴.

۱۶. علی رغم این اظهارات باز هم ملاحظه می شود پیشنهاد تشکیل یک وزارتخانه جدید از طرف دولت مطرح می شود.

۱۷. به طور مثال قوانینی که سرمایه گذاری در امر تولید و یا خدمات خاص اجتماعی را پشتیبانی نکند و یا امنیت سرمایه گذاری را حمایت ننماید، هر قدر هم با کارایی بالا اعمال شود، حداقل نمی تواند توسعه اقتصادی را تسهیل کند. از سوی دیگر باید توجه داشت که نظام اداری توسعه در چارچوب یک الگوی اقتصاد دولتی با یک الگوی اقتصاد آزاد، تفاوت چشمگیر خواهد داشت. برای کسب اطلاعات بیشتر در این زمینه به مقاله نگارنده در *مجله تدبیر* شماره ۳۸ از انتشارات سازمان مدیریت صنعتی، تحت عنوان: "توسعه نظام اداری و نظام اداری توسعه" مراجعه شود.

۱۸. جمله ودرو ویلسون در این زمینه چنین است:

"Public Administration Is a Field of Business".

۱۹. به مقاله نگارنده تحت عنوان "سه نگاه، تحلیلی در تعیین هویت"، *مجله مدیریت دولتی*، شماره ۳۶، ص ۷ مراجعه شود.

۲۰. همان، صفحه ۸. ضمناً به نظر می رسد که نگاه جناب آقای خاتمی به اداره امور عمومی، با توجه به تأکیدی که ارائه می کنند، به طور عمده به این گرایش نزدیکتر باشد.