

درآمدی بر مبانی نظری تحول اداری

نوشته دکتر محمدحسین زارعی

چکیده

تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در چند دهه اخیر موجب طرح موضوع تحول اداری در کشور ما شده است. عوامل مختلف و متعددی از سرگیری بحث تحول اداری در ایران تأثیر دارند. در این مقاله به سه عامل مهم از عوامل مختلف این تحول پرداخته شده است: ۱) تحول در اندیشه سیاسی ایرانیان نسبت به حکومت ۲) فعال شدن و سربرآوردن جناح‌های سیاسی و ۳) انگیزه رشد و ارتقای کارایی و اثربخشی سازمانهای دولتی. عوامل مذکور به نوبه خود با محورهای و مبانی نظری تحول اداری ارتباط نزدیکی دارند. به این جهت مبانی مورد اشاره را می‌توان در سه مفهوم اساسی خلاصه کرد: الف) دگرگونی نظری و کلامی نسبت به شیوه نگرش ما نسبت به حکومت و دولت اسلامی که موجب تغییر در هدفها و ارزشهای حاکم بر دولت می‌شود. ب) مفهوم عدالت و انصاف اداری به عنوان مفهومی ارزشی و دستوری موجب اصلاح روشهای سنتی تصمیم‌گیری در درون سازمانهای دولتی و به کارگیری مفاهیمی همچون مشارکت و مشورت و مسئولیت می‌شود. پ) اصل کارایی و اثربخشی ضمن هماهنگی با اصل مسئولیت و حقوق اجتماعی و سیاسی مردم باعث استفاده بهینه از امکانات مادی و انسانی و رشد استانداردهای زندگی و رفاه اجتماعی و اقتصادی مردم خواهد شد. از این رو، تحول اداری را می‌توان در سه جهت هدفها و ارزشها، روش تصمیم‌گیری، و ساختار تشکیلاتی خلاصه کرد.

مقدمه

این سو، موجب برجسته شدن برخی از مفاهیم سیاسی و اجتماعی از جمله مشارکت، مشورت، احترام به حقوق و آزادیهای مردمی، نمایندگی و مسئولیت شده است. تحقق چنین مفاهیم و اصولی در صحنه سیاسی و اداری کشور ما نیاز به ابزارها و مکانیسمهای خاص خویش دارد. از این رو، ساختار سیاسی و اداری کشور باید خود را با چنین هدفها و ارزشهایی منطبق سازد و قابلیت تغییر و جهت‌گیری به آن سو را داشته باشد. در این باره ابتدا تحول اداری باید معنا شود. اداره دارای دو مفهوم عمده و اساسی است:^۲ یکی کارکردی یا مادی و دیگری ارگانیک یا سازمانی. اداره در

بحث تحول اداری موضوعی نیست که به تازگی مطرح شده باشد. ایجاد تغییرهای بنیادین در ساختار دولت و بوروکراسی در کشور ما بیش از چند دهه است که به‌طور مستمر مورد توجه دانشمندان و کارشناسان علوم سیاسی و مدیریت بوده است. لزوم چنین تحولی حتی در برخی از اصول قانون اساسی ما مطرح شده است به نحوی که "ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور"^۱ یکی از هدفهایی است که دولت موظف به تحقق آن است. آخرین موج تحولات سیاسی در ایران از دو سال پیش به

سیاسی و حزبی در برخی از کشورهای دمکراتیک مانند انگلستان در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ موجب تغییر در برخی ساختارهای تشکیلاتی سازمانهای دولتی شده است. به عنوان نمونه، دولت محافظه کار انگلیس در این دوران به معرفی نهادهایی تحت عنوان "Next Steps Agencies" پرداخت که وظیفه شان انجام عملیات اجرایی

بود که قبلاً توسط دیپارتمانها و وزارت خانه های متمرکز دولتی صورت گرفت. لازم به توضیح است که حزب محافظه کار وقت انگلیس از جهات سیاسی معتقد به گسترش قدرت مکانیسم بازار، حمایت از سرمایه گذاریهای فردی و حداقل دخالت دولت در مکانیسم بازار بوده و به این جهت بین دو مفهوم سیاست و اجرا تفاوت می گذاشت تا وظایف دولت را حتی الامکان به سیاستگذاری محدود سازد و مرحله اجرایی را به خارج از تشکیلات متمرکز دولت مرکزی واگذار کند تا نهادهای مسئول با اختیارات بیشتری و باتوجه به حساسیتهای بازار و تقاضای عمومی به اداره امور و یا ارائه خدمات عمومی بپردازند. بنابراین، نقش اندیشه سیاسی و سیاستهای حزبی به عنوان عامل و نیرویی توانمند می تواند موجب تغییر در هدفها، ارزشها، و ساختار تشکیلاتی و اداری دولت شود.

دو، عامل مؤثر دیگر در تحولات سازمانی و تشکیلاتی دولت، فشارهای ساختاری و تضاد گرایشهای مختلف درون یک جامعه سیاسی است. به عنوان نمونه، در فرانسه تا قبل از قرن بیستم وجود اختلافات سیاسی بین سلطنت طلبان و جمهوریخواهان از یک سو و بین طرفداران روحانیت و کلیسا و مخالفان آنها از سوی دیگر، به روی کار آمدن دولت قدرتمند متمرکز و در نتیجه به ناکارایی و عدم استقلال نسبی دولتهای محلی انجامید.

سه، عامل سوم، اصلاحات و تغییرات ساختاری و سازمانی تحت تأثیر ارتقا و گسترش کارایی و مطلوبیت سازمانها و تشکیلات سیاسی و اداری قرار داشته است. اندیشه ارتقای کارایی و مطلوبیت مبتنی بر تجربه

مفهوم کارکردی و مادی آن ناظر به هدفها، وظایف، فعالیتها، و خدماتی است که اداره یا سازمان عهده دار آنهاست. اداره در مفهوم ارگانیک یا سازمانی آن به کلیه امکانات و تجهیزات مادی و غیرمادی اطلاق می شود که برای تحقق هدفهای اداره یا سازمان مورد استفاده قرار می گیرند.

از سوی دیگر، مقامات و اشخاص مسئول در درون تشکیلات سازمانی از روشهایی برای اجرای مقاصد سازمان سود می جویند. بنابراین، تحول اداری به معنی دگرگونی در سه جهت است: تغییر در هدفها و وظایف اداره، دگرگونی در ساختار تشکیلاتی آن، و تحول در فنون و روشها برای تحقق هدفها و ارزشهای تعیین شده برای سازمان. در ادامه این مقاله به بررسی اجمالی و نظری مبانی و محورهای اصول تحول اداری و عوامل طرح آن پرداخته خواهد شد.

ضرورت تحول اداری

سؤال اساسی در ارتباط با تحول اداری این است که چرا سازمانها متحول و دگرگون می شوند و چه نیازها و عواملی موجب طرح تحول اداری شده اند. در این خصوص، عوامل متعددی ممکن است موجب ضرورت بخشیدن به تحول اداره و ساختار سیاسی و اداری شوند که از آن میان می توان به عوامل زیر اشاره کرد:^۳

یک، عامل ایدئولوژیکی و سیاسی. در سطح کلان اندیشه سیاسی، حکومتهای آزادیگرا در مقایسه با حکومتهای اقتدارگرا، توتالیتتر، و چپگرا بیشتر تمایل به عدم تمرکز و انتشار قدرت سیاسی و تصمیم گیری دارند. بنابر واقعیت نیز، حکومتها و رژیمهایی که بیشتر گرایش به مساوات طلبی دارند و به توزیع و باز توزیع برابر درآمدها و ثروتها و منابع اولویت می دهند، بیشتر به تمرکز قدرت و ساختار سیاسی و اداری تمایل دارند. از سوی دیگر، در سطح خرد سیاست و سیاستگذاری، گرایشهای خاص

نمایندگی و مسئولیت و حقوق شهروندان در قانون اساسی، نهادها و مفاهیم سیاسی و حقوقی فوق بسیار تحت تأثیر اختیارات و قدرت رهبری سیاسی و دیدگاههای وی به عنوان منبع مشروعیت نظام سیاسی و تصمیم‌گیرهای دولتی قرار داشته‌اند. نتیجه اینکه، نهادهای سیاسی فوق، مقامات و ساختار سیاسی و تشکیلاتی و بوروکراسی قدرتمند و وسیع به عنوان ابزاری در خدمت آنچه مورد نظر فقه تلقی می‌شود به کار گرفته شده است. در نتیجه، بوروکراسی به خدمت گرفته شده بیشتر به نوع بوروکراسیهای محافظ، در برابر بوروکراسیهای شایسته سالار، نزدیک می‌شود به نحوی که افراد در درون این نوع ساختار اداری ملزم به حفظ ایدئولوژی حاکم و ارزشهای غالب و مسلط نظام سیاسی می‌شوند.^۵

از سوی دیگر، آنچه در دهه جاری در اندیشه سیاسی ایرانیان در حال شکل‌گیری است ارائه تفسیر و برداشتهای رقیب و متفاوت از رابطه بین خدا و اجتماع از یک سو و برداشتهای متفاوت از مدیریت کلان سیاسی و امکان امتناع و سلطت یا فرد محوری در اداره نظام سیاسی و اجتماعی است. بنابراین، رابطه خدای واحد با اجتماع، از جهت منطقی الزاماً متضمن حاکمیت فرد یا گروهی خاص با وظایف ویژه‌ای در رأس ساختار سیاسی و تشکیلاتی متمرکز، نیست. از سوی دیگر، حتی اگر وجود چنین فرد یا گروهی در رأس نظام سیاسی فرض گرفته شود، از نقش، جایگاه، وظایف، و محدوده اختیارات و مشروعیت آن در مقابل سایر نهادهای سیاسی و اجتماعی و حقوقی برداشتهای متفاوتی از دیدگاه سنتی مطرح شده است.

تحول مرتبط دیگر در اندیشه اجتماعی و سیاسی، خود آگاهی نسبت به اهمیت مدیریت عقلانی در حوزه‌های مختلف اقتصاد، سیاست، حقوق و اجتماع است. به این ترتیب، تدبیر حکومت و اداره اجتماع به مفهوم ایجاد رابطه‌ای منطقی و سازگار بین منابع و نیروها از یک طرف و بهترین نوع بهره‌برداری از آنها از سوی دیگر است. لازمه

کشورهای سوسیالیستی و برخی از کشورهای غربی با گرایش اقتصاد مختلط است. باور سنتی بر این بود که وجود سیستم و تشکیلات غیرمتمرکز به عدم کارایی و مطلوبیت می‌انجامد. در این کشورها، وجود سیستم بوروکراسی قدرتمند و وسیعی لازمه تحقق هدفهای سازمانی و تشکیلاتی به شمار می‌آمد، در حالی که امروزه عقیده بر این است که توزیع قدرت تصمیم‌گیری، مشارکت همگانی و نیز مسئولیت در برابر نهادها و سازمانهای سیاسی و اجتماعی دیگر، از ارکان رشد کارایی و مطلوبیت محسوب می‌شوند. و لذا می‌بینیم که بحث از تمرکز و عدم تمرکز که یکی از مهمترین موضوعهای تحول اداری و سیاسی است، تحت تأثیر اندیشه‌های سیاسی در مورد دولت و حدود آن، واقعیت و نحوه صف‌آرایی نیروها و احزاب سیاسی، و نیز تلاش برای هرچه کارآمدتر شدن ساختار دولت قرار دارد.

طرح مسئله تحول اداری در ایران

بنابر آنچه گذشت، بحث مجدد از تحول اداری در کشور ما نیز تحت تأثیر عوامل متعددی قرار داشته است که به برخی از مهمترین آنها اشاره می‌شود. نهاده نخست مربوط به تحول در اندیشه سیاسی و دیدگاههای مربوط به دولت و وظایف و حدود آن است. به‌طور کلی از دیدگاه اندیشه سیاسی می‌توان گفت که حکومت جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک نظام مذهبی و ایدئولوژیک، به یک رژیم سیاسی متمرکز بیشتر گرایش داشته است تا به حکومت سیاسی غیرمتمرکز. برداشت کلامی سنتی حاکم بر قانون اساسی و نهادهای سیاسی تاکنون چنین بوده است که لازمه اعتقاد به اندیشه خدای واحد وجود رهبری مذهبی و سیاسی واحد و مقتدر برای اداره اجتماع و برای تحقق بخشیدن به آرمانهای مذهبی و شرعی و شکل بخشیدن به رفتارهای سیاسی و اجتماعی در قالب آنچه در فقه مطرح است ضروری و الزامی است.^۶ بنابراین، با وجود پیش‌بینی تفکیک قوا و نهادهای مدرن سیاسی مانند

حقوق افراد و گروههای ذی نفع، و بی اعتنایی به تحولات اجتماعی و نیازهای جدید، جای خود را به تدریج به ساختار اداری و سیاسی باز، جریان آزاد اطلاعات، تصمیم‌گیریهایی افقی و مشارکتی، دخالت حقوق افراد و گروههای ذی حق در جریان تصمیم‌گیریهایی و حساسیت نسبت به تحولات اجتماعی و نیازهای روز خواهند داد. در این خصوص، برگزاری انتخابات شوراها در اسفند ماه ۱۳۷۷ اگرچه احیای یکی از اصول قانون اساسی بود، اما نقش فشارهای احزاب، گروهها و جمعیت‌های سیاسی و اجتماعی در جهت اجرای آن را نمی توان نادیده گرفت.

عامل سوم در طرح بحث تحول اداری در ایران، احساس نیاز نسبت به کارآمدی و مؤثر بودن نقش دولت در حل مسایل اجتماعی و اقتصادی است. یکی از مهمترین دغدغههای مدیران سیاسی و اجرایی کشور پس از سالهای اول پیروزی انقلاب یافتن راه حلی برای حفظ آرمانهای انقلاب از یک سو و تأمین نیازهای همگانی، رفاه و آسایش عمومی و حفظ استانداردهای زندگی از سوی دیگر بوده است. به عبارت دیگر، همزیستی مسالمت‌آمیز حیات معنوی و حیات دنیوی از مهمترین دغدغه‌ها و دل‌مشغولیهای اندیشمندان سیاسی و اجتماعی و اقتصادی ما بوده و هست. بنابراین، تأمین شرافتمندانه حیات دنیوی در کنار حیات معنوی نیاز به ابزارهایی عقلانی و منطقی دارد و معیار کارآمدی و کارایی از آن دسته مفاهیم و اصول واسطه‌ای و ابزاری هستند که برای چنان هدفی ضروری و اجتناب‌ناپذیرند. لذا برخورداری از دولتی کارآمد و مؤثر برای به کارگیری بهینه امکانات انسانی و مادی و در جهت ایجاد سطح رفاه اجتماعی مطلوب و از بین بردن فقر و تبعیضات اجتماعی و اقتصادی از عوامل و فشارهای اجتماعی است که نیاز به تجدید سازماندهی در ساختار سیاسی و اداری کشور و توان اجرای هدفهای مورد نظر را ضرورت بخشیده است. تصمیم‌گیری در درون ساختار دیوانسالاری وسیع با

چنین موازنه‌ای بین ابزارها و هدفها، شناخت عناصر و عوامل قابل پیش‌بینی، محاسبه و قابل کنترل و حذف عناصر غیرقابل پیش‌بینی و مرموز در تصمیمهای خرد و کلان حکومتی است. چنین تحولی مبتنی بر این بینش است که برای هر یک از تصمیمها، اقدامات، و اعمال مقامات دولتی و حکومتی از قبل حکم خاص و مصالح و مفاسدی غیرقابل دسترس و فهم پیش فرض گرفته نمی شود، و لذا تصمیمهای خرد و کلانی که براساس تدبیرها و روشهای عقلی، به مفهومی که در فوق اشارت رفت، اتخاذ می شوند، در واقع عین امور دینی و خدایسند تلقی می شوند و این خود نوعی آشتی سیستمی بین عناصر و اصول عقلی و دینی است.

بنابراین، تحول اداری مجموعه‌ای از دگرگونیها در هدفها و در ساختار سیاسی و اداری و نیز روشهای تصمیم‌گیری در درون دولت است. از این رو، تحول در این جهات اداره و سازمان تابعی از بینش ما در اندیشه سیاسی در مورد دولت و نقش و حدود آن است و بینش سیاسی ما درخصوص دولت اسلامی نیز خود تابعی از مفهوم وسیعتر ما از رابطه بین خدا و مردم و بین مردم و دولت است.

عامل دوم، تغییر در آرایش سیاسی گروهها و شکل‌گیری گرایشهای سیاسی متفاوت و پافشاری آنان در مواضع و دیدگاههایشان درباره نقش دولت، مشارکت و حقوق و آزادیهای مردمی، نحوه تصمیم‌گیری در درون دولت، و از همه مهمتر سهم آنان در اداره امور مملکت از فشارها و نیروهایی است که موجب طرح موضوع تحول اداری و ساختاری دولت شده‌اند. ساختار سیاسی و اداری قدیمی برآورنده دیدگاههای سنتی و متمرکز از اداره امور کشور است، درحالی که در وضعیت جدید، ساختار سیاسی و اداری باید منعکس‌کننده و برآورنده نیازها و حقوق همه گروهها و گرایشهای سیاسی موجود باشد. به این منظور، ساختار اداری و سیاسی بسته، تصمیم‌گیریهایی یک سویه و آمرانه و عمودی از بالا به پایین، بی توجهی به

مفهوم عدالت در اندیشه‌های سیاسی و اجتماعی؛ و سه، تحول اداری براساس رشد کارایی و کارآمدی دولت. در اینجا به بررسی اجمالی این سه محور می‌پردازیم:

۱- محدوده اختیارات و وظایف دولت

ساختار سیاسی و تشکیلاتی دولت و نیز متمرکز بودن آن بستگی به نوع انتخاب ما در اندیشه‌ها و نظریه‌های سیاسی دارد. در رژیمهای سیاسی مردم‌گرا که براساس احترام به حقوق و آزادیهای انسانی شکل گرفته‌اند، قدرت سیاسی و اجرایی و تصمیم‌گیری به صورت غیرمتمرکز و یا فدرال به نهادهای سیاسی و اجرایی و مردمی متفاوتی واگذار شده‌اند. بعنوان نمونه، اندیشه کلاسیک دولت مشروطه مبتنی بر شناسایی حقوق انسانی، تفکیک قوا، جامعه مدنی و آزادیهای سیاسی و اقتصادی است و لذا برای دولت حداقل وظایف ضروری را در نظر می‌گیرد.^۷

در این صورت، مکانیسم بازار و سیستم عرضه و تقاضای طبیعی از آن جهت که بر اراده آزاد افراد و گروهها استوار است، می‌تواند به تنظیم روابط تجاری و اقتصادی افراد جامعه بپردازد. از سوی دیگر، در دهه‌های گذشته و خصوصاً پس از جنگ جهانی دوم دولتها بنابر توجهات گوناگون هرچه بیشتر در امور زندگی افراد و جامعه دخالت می‌کنند، لیکن در جوامع مردم‌گرا، حتی چنین دخالتهایی جنبه تنظیمی و حمایتی دارد و بیشتر در جهت تکمیل نقایص مکانیسم بازار و رفع سوءاستفاده‌های سازمانها و گروههای اجتماعی و اقتصادی از آن صورت می‌گیرد نه در جهت حذف و انحلال آن.

از طرف دیگر، حکومتهایی که مشروعیت خود را در انطباق تصمیمها و اعمال خود با مجموعه‌ای از قواعد و نرم‌های عقلانی و اخلاقی همچون عدالت و آزادی و حقوق انسانی می‌بینند بین حوزه عمومی و حوزه خصوصی تفکیک قائل هستند. حوزه عمومی، محدوده‌ای است که دولت مجاز به دخالت و تصمیم‌گیری بر مبنای

سازمانهای عریض و طویل و با حجم نیروی انسانی بالا و با استفاده از سیستم کنترلی مقتدرانه و بسته که متکی بر نظرات افراد معدودی در رأس، قادر به درک نیازهای دگرگون شونده اجتماعی نیست. از این‌رو، معیار انعطاف‌پذیری نقش مهمی در انطباق چنان نیازهای اجتماعی با ساختار اداری و سیاسی دولت دارد.

به‌علاوه، فشارهای اقتصادی و مالی ناشی از کاهش قیمت نفت در سالهای گذشته نیز از عواملی است که دولتمردان ما را بر آن داشته تا در مورد نقش حکومت و دولت بازنگری کنند.^۸ اتکای بودجه عمومی به درآمدهای نفتی آثار نامطلوبی برای ثبات سیاسی و اقتصادی دولت می‌تواند داشته باشد. به این جهت، برای کاهش چنین خطرهای احتمالی در آینده، واگذاری برخی از نقشها و وظایف سنتی دولت به بخش خصوصی موجب بالا بردن توانایی دولت در مواجهه با بحرانهای اقتصادی مشابه خواهد شد. در این باره، تفکیکهای رایج بین عمل حاکمیت و عمل تصدی و نیز سیاست و اجرا می‌تواند مورد استفاده قرار گیرند و چون ارتباطی منطقی بین وسعت تشکیلات سازمانها و نهادهای دولتی از یک‌سو و تنوع هدفها و کارکردهای آنها از سوی دیگر برقرار است، اختصاص دادن عمل حاکمیت و سیاستگذاری به وزارتخانه‌ها و هسته‌های مرکزی تصمیم‌گیری دولتی و واگذاری عملیات اجرایی و عمل تصدی به بخش خصوصی موجب کوچک شدن حجم دولت و صرفه‌جویی در امکانات مادی و-انسانی خواهد شد.

محورهای تحول اداری

باتوجه به آنچه در قسمت پیشین در مورد عوامل و ضرورت تحول اداری مطرح شد، تحول اداری و ساختاری دولت بر سه مفهوم و اصل بنیادین قرار دارد: یک، مفهوم برداشت ما از دولت، نقش و وظایف و محدوده اختیارات آن؛ دو، نقش مفهوم عدالت اداری به عنوان یکی از اجزای

منافع ملی و جمعی است و در چارچوب قواعد کلی حقوق اساسی به سیاستگذاری و اداره امور کشور می پردازند. دولت مجاز نیست در همه ابعاد زندگی شهروندان دخالت کند مگر آنکه حقوق گروههای اجتماعی دیگر این ضرورت را ایجاد و برای دخالت دولت توجیهات حقوقی، اخلاقی و اقتصادی فراهم کند. در این صورت، دامنه سیاست صرفاً شامل مطالعه نهادهای سیاسی و قانونی و تعامل آنها در درون یک چارچوب وسیعتر حقوقی می شود. تعریف سیاست به نحوی که شامل همه ابعاد زندگی بشری از جمله عبادات، روابط خانوادگی و شخصی، روابط اخلاقی و عاطفی مردم، روابط قراردادی و داوطلبانه افراد اجتماع شود موجب باز گذاشتن دست دولت برای دخالت آن در موارد یاد شده گردیده و دولت را به سازمان و تشکیلاتی متمرکز و اقتدارگرا تبدیل می کند تا بتواند انواع رفتارهای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و اخلاقی را تنظیم و کنترل کند.^۸ در این صورت، حوزه ای خصوصی که افراد جامعه بتوانند براساس عقل و درایت خود و براساس روابط قراردادی و اخلاقی و داوطلبانه به تنظیم رفتارهای خود بپردازند وجود ندارد. برعکس، شناسایی حوزه ای خصوصی در برابر حوزه عمومی، مانند شناسایی و برقراری منطقه آزاد اجتماعی، اخلاقی و اقتصادی است که تنظیم کننده واقعی رفتارهای اجتماعی و اقتصادی و اخلاقی در آن محدوده رضایت و توافق افراد و مکانیسمهای داوطلبانه و احساس مشترک تعاون و همیاری مردم است. براساس رویکرد اخیر، وجود دولت متمرکز که دارای تشکیلات وسیع اداری و سیاسی باشد ضروری نخواهد بود زیرا محدوده هایی وجود دارند که قانونگذار و سیاستگذار واقعی و نهایی آن نه حکومت بلکه روابط قراردادی و مکانیسمهای طبیعی و داوطلبانه گروهها و افراد است.

علاوه بر این، نوسازی و توسعه سیاسی یکی از مباحث بسیار مهمی است که با نظام اداری و تحولات آن

ارتباطی عمیق دارد. سعی شده است موضوع نوسازی و توسعه سیاسی را مسئله خاص کشورهای جهان سوم معرفی کنند، لیکن چنین برداشتی با تحولات سیاسی معاصر در کشورهای دموکراتیک نیز کاملاً سازگار نیست زیرا جریان دموکراتیزه کردن نهادها، فعالیتها و خدمات دولتی در مرکز مباحث توسعه سیاسی قرار دارد که هم اکنون ابعاد مختلفی از دولت، نقشها و اقتدارات آن تحت بررسی و تحقیق روز می باشد. در این خصوص، ویژگیهای نوسازی و توسعه سیاسی عبارت هستند از: وسعت و تنوع وظایف و نهادهای سیاسی و اداری، واگذاری قدرت تصمیم گیری و اختیارات و وظایف دولتی به گروههای مختلف اجتماعی و شهروندان، مشروعیت و مقبولیت سیاستمداران و صاحبان قدرت، و سرانجام استقلال هرچه بیشتر فعالیت بخشهای غیردولتی و برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل^۹. بنابراین، عدم تمرکز سیاسی و اداری، تفویض قدرت تصمیم گیری به مناطق و گروهها و جمعیت های مستقل اجتماعی و سیاسی از انعطاف پذیری ساختاری برای پاسخگویی به نیازها و تقاضاهای جدید اجتماعی، از ارکان جریان مردمی کردن نظام اداری به شمار می آیند. به سخن دیگر، تمرکز اداری آثاری دارد از قبیل: تقلیل خلاقیت و نوآوری، عدم تمایل به مشارکت، و کناره گیری نیروی انسانی متخصص و کارآمد، و لذا مانع بزرگی بر سر راه توسعه سیاسی و اجتماعی ایجاد می کند. توسعه اجتماعی و اقتصادی مستلزم به میدان آمدن و مشارکت همه اقشار و نیروهای اجتماعی و مردمی و به رسمیت شناختن "حق توسعه" کلیه آحاد مردم در برابر دولتها و برنامه های اصلاحی آنهاست. "حق توسعه"، حق هر فرد انسانی و هر شهروندی برای برخورداری از حداقل مواهب زندگی، تأمین اجتماعی، رفع فقر و محرومیت و تبعیض و بی عدالتی در توزیع منابع و امکانات و فرصتهای ملی و حکومتی است. تأمین چنین هدفی در گرو مشارکت گروههای مختلف اجتماعی در تصمیم گیریها، نظارت

تقسیم به مبانی روانشناختی، کارآمدی و بهره‌وری و نیز اخلاقی، دستوری و حقوقی است. صرف‌نظر از مبانی و دلایل روانشناختی و اقتصادی که در جای خود قابل بررسی و مذاقه‌اند، می‌توان به اصل عدالت و انصاف به عنوان مبنای اخلاقی، دستوری و حقوقی مشارکت نیز توجه کرد. از این منظر، مشارکت حقی است فردی که منشأ آن کرامت و شرافت انسانی است. چنین مفهومی با هرگونه بینش و رفتار ابزارگونه با افراد، گروه‌ها و کارکنان در تصمیم‌ها و سیاست‌گذاری‌ها ناسازگاری دارد. و بنابراین رعایت چنان کرامت و هویت انسانی رعایت حقوق و منافع و شخصیت آنان در فرایند تصمیم‌گیری است. به این جهت اصل عدالت و انصاف، آثار و ملزوماتی برای مشارکت و مشورت ایجاد می‌کند که عبارت‌اند از:

۱- ارتباط با مردم و صاحبان حق واقعی و اصیل باشد و لذا نحوه ارتباط باید شفاف باشد و قصد خط‌مشی‌گذار یا تصمیم‌گیرنده را به خوبی آشکار کند.

۲- درجه اهمیت منافع مردم، تعیین‌کننده نحوه ارتباط (کتبی، شفاهی یا حضوری بودن) است. به سخن دیگر چنانچه منافع مهمی از افراد یا مردم دخالت داشته باشند، استفاده از هر دو روش بسیار ضروری به نظر می‌رسد.

۳- وجود فرصت و زمان و نیز اطلاعات کافی برای شفافیت موضوع مشارکت و مشورت از فرضیات و قطعیات منصفانه بودن به شمار می‌آید.

۴- مشارکت و مشورت با افراد و دست‌اندرکاران و کارکنان باید در مرحله‌ای صورت گیرد که تصمیم هنوز در فرایند آماده شدن و بررسی است و نه در مراحل پایانی یعنی هنگامی که تصمیم در حال نهایی و قطعی شدن است.

۵- مقام تصمیم‌گیرنده ذهن خود را باید تا آخرین لحظه تصمیم‌گیری برای پذیرش نظرها و پیشنهادها جدید باز گذارد و از تعصب ورزیدن و جانبداری از یک نظر

مردمی بر اعمال و اقدامات نظامهای دولتی، پاسخدهی آنها و نیز شفافیت در روش تصمیم‌گیری و محتوای سیاستها و برنامه‌های آنهاست.

۲- عدالت اداری

عدالت اداری در واقع بررسی الزامها و آثار اصل عدالت برای اداره و حکومت است. عدالت در مفهوم وسیع آن، هم به محتوا و هدفهای حکومت مربوط می‌شود و هم از جهت روش تصمیم‌گیری آثاری برای تشکیلات سیاسی و قضایی و اداری دارد. بُعد اول و محتوایی آن خارج از موضوع این مقاله است، لیکن بُعد دوم آن را در ارتباط با نظام اداری می‌توان تحت مفهوم عدالت اداری مطرح کرد. منظور از عدالت اداری، رفتار منصفانه بین سازمان و مردم و بین سازمان و کارمندان و نحوه تصمیم‌گیری و توزیع امکانات و فرصتهای دولتی و سازمانی است. در این خصوص، لازمه رفتار منصفانه و عادلانه رعایت حقوق و منافع مردم و صاحبان حق و کلیه کسان و گروههایی است که منافعشان به نحوی با تصمیمهای سازمان درگیر می‌باشد. دخالت کارکنان و صاحبان حق در تصمیم‌گیریهای مدیریتی و سازمانی نه فقط در جهت بهبود کیفیت مدیریت و ارتقا و رشد بهره‌وری و مطلوبیت است که اتفاقاً قابل تأمل نیز هست، بلکه معیاری اخلاقی است و از ملازمات اصل رفتار منصفانه به شمار می‌آید.

رعایت حقوق انسانی فوق نیز چندین جهت دارد، یکی تغییر در نحوه و جریان تصمیم‌گیری سازمانی و دولتی و دیگر آنکه، تصمیم‌گیریه‌ها، خط‌مشی‌ها و سیاست‌گذاریهای دولتی از جهت محتوایی نباید با حقوق مذکور در تعارض قرار گیرد. درخصوص بند اول، مشارکت مردم و صاحبان حقوق در تصمیم‌گیری مطرح خواهد شد که اصلی شکلی و رویه‌ای می‌باشد. مشارکت افراد و گروه‌ها و یا کارکنان و سازمانها در جریان تصمیم‌گیریهای سازمانهای دولتی دارای مبانی متعددی است که قابل

۳- اصل کارآمدی و مطلوبیت

در ابتدا، بیان چند نکته قبل از پرداختن به نقش این اصل در تحول اداری ضروری به نظر می‌رسد. نخست اینکه، اصل کارآمدی و اثربخشی هدف و اصل اولی و ذاتی به حساب نمی‌آید. اصل مذکور، باید در ارتباط و در هماهنگی با سایر اصول تحول و از جمله ارتقای مسئولیت و پاسخدهی و حقوق اجتماعی، مدنی و سیاسی مردم به کار گرفته شود. به سخن دیگر، حقوق بنیادین شهروندان و اصل مسئولیت چارچوب کاربرد اصل اثربخشی و کارآمدی را تعیین می‌کنند. دوم آنکه، الزاماً تعارضی بین مفهوم مسئولیت دولت و کارآمدی و اثربخشی آن وجود ندارد، بلکه برعکس کاربرد مناسب اصل مسئولیت باعث ارتقای اصل اثربخشی و کارآمدی تصمیمها و فعالیتهای دولتی می‌شود. سرانجام آنکه، اصل اثربخشی و کارآمدی دارای دو مفهوم موسّع یا کلی و مضیق یا محدود است. در مفهوم وسیع آن، کارآمدی به معنی تصمیم‌گیری عقلانی و سیستماتیک و حل مسایل و مشکلات براساس تصمیمها و اعمال سازگار و همساز است. در این مفهوم، هدفها به روشنی ترسیم می‌شوند و بهترین و مناسبترین ابزارها و راه کارها برای رسیدن به آنها به کار می‌آیند. تأکید این مفهوم بیشتر بر روش و فرایند حل مسایل و تعارضات است تا بر هدفها و ارزشها. مطابق این مفهوم، دولت و سازمانهای دولتی همگام با اصلاح هدفها و ارزشهای خود، موظف به اتخاذ روشهای مناسبتری برای ایجاد آنها هستند. در مفهوم محدود آن، کارآمدی به معنی تعریف هدفها و برنامه‌ها و سپس به کارگیری ابزارها و روشهایی است که درعین تقلیل نهاده‌ها به بهترین و بالاترین سطح داده‌ها کمک کند. در این مفهوم، صرف‌نظر از فرایند تصمیم‌گیری، بر برنامه‌ریزی و نظارت بر اجرای برنامه‌ها و سیاستها نیز تأکید می‌شود. در هر صورت، ممکن است اختلافاتی در مورد تعریف مفهوم کارآمدی و کارایی وجود داشته باشد اما از این نکته نباید

خاص بپرهیزد، به کلیه پیشنهادهای و نظرهای به طوری منصفانه بنگرد و چنانچه پیشنهادی دارای نکته یا نکات جدید یا قابل تأملی باشد از روی عدل و نصفت مدنظر قرار دهد.

درخصوص بند دوم، در مورد محتوای تصمیمها، تغییر جهت‌گیری در اهداف و مقاصد سازمان و دولت از ملزومات اصل عدالت به شمار می‌آید، به این ترتیب که ارائه خدمات عمومی و محتوای سیاستها و تصمیمها باید با اصل فوق منطبق و سازگار باشد. چنین تصمیمها و سیاستهایی غالباً در مواقعی صورت می‌گیرد که فرصتها، امتیازات، امکانات و منابع ملی و دولتی محدودی وجود دارند که باید بین متقاضیان، شهروندان، و گروههای مختلف اجتماعی توزیع گردد. درنتیجه، چنانچه مقام تصمیم‌گیرنده پس از بررسیهای زیاد براساس سیاستها و قوانین و مقررات در برابر چند گزینه برای اقدام قرار گیرد، در این صورت وی گزینه‌ای را باید انتخاب کند که به اصل عدالت و انصاف نزدیکتر باشد و به سخن دیگر، اصل عدالت بر نوع انتخاب مقام تصمیم‌گیرنده تأثیر می‌گذارد. بنابراین، تحول اداری به معنی تغییر در رفتارهای سازمان، در روش تصمیم‌گیری در سازمان و دگرگونی در هدفها و مقاصد آن است به نحوی که حقوق و منافع گروهها و افراد درگیر حفظ شود. رعایت اصل عدالت و رفتار منصفانه به شیوه‌ای که بیان شد، موجب کنار گذاشتن خودرأیی و خودسری و انحصار قدرت تصمیم‌گیری می‌شود و به سخن دیگر، تسهیم و توزیع قدرت تصمیم‌گیری و سیاستگذاری و ایجاد سازمانها و نهادها و جمعیتهای سیاسی و اجتماعی و اقتصادی غیرمتمرکز و مستقل می‌انجامد. در این باره، علم حقوق‌گرایشی است که تأمین‌کننده عدالت قضایی در ارتباط با سازمانهای دولتی است به این طریق که حقوق اساسی نوع حقوق افراد و گروهها و محدودیت دولت را بیان می‌کند و حقوق اداری راههای تضمین آنها را تعیین و هموار می‌سازد^{۱۱}.

حساسیتهای سیاسی و حقوقی در تشکیل و هدفهای یک سازمان دولتی بیشتر باشد به همان میزان استفاده از فنون و روشهای رایج در بخش بازار و مکانیسمهای معمول برای رقابتهای اقتصادی و تجاری و نیز انعطاف پذیری ساختاری آن کاسته می شود^{۱۴} و البته باید توجه داشت تصمیم به اینکه چگونه هدفی و یا خدمتی در قالب چگونه ساختار و تشکیلاتی و یا درون چگونه شخصیت حقوقی ای ارائه شود، خود تصمیمی سیاسی است.

در نتیجه، از سازمانهای دولتی که کمتر براساس ملاحظات و هدفهای سیاسی و اجتماعی تعریف می شوند انتظار می رود، به جای اینکه براساس هدفهای کلی تعریف شوند، بر مبنای هدفهای معین و مشخص و با برنامه های زمانبندی شده هدایت شوند و معیار موفقیت صرفاً پرهیز از خطا و اشتباه و انجام صحیح امور نباشد بلکه دستیابی به هدفهای اقتصادی و معیارهای کمی نیز مدنظر قرار گیرد. استفاده بهینه از منابع اقتصادی و مالی نیز باید از سطح اهمیت ثانوی به سطح اولویت نخست این گونه سازمانهای دولتی ارتقا یابد و کسب رضایت دریافت کننده خدمات عمومی، استفاده از ملاکهای رقابت پذیری و توجه به نیازهای متغیر اجتماعی در رأس هدفهای سازمانهای دولتی گنجانده شوند^{۱۵}.

نتیجه گیری

آنچه در این مقاله بیان شد بررسی اجمالی عوامل تحول اداری و پیش فرضها و محورهای نظری آن بود. تحقق تحول اداری مستلزم تغییر و دگرگونی در سه جهت عمده است: دگرگونی در هدفها و ارزشها، دگرگونی در ساختار تشکیلات، و دگرگونی در روشهای تصمیم گیری. در این راستا، تبیین دوباره تئوری دولت اسلامی، جایگاه، محدودیتها و وظایف آن، توجه به حقوق اجتماعی و اقتصادی مردم، جلب رضایت آنها، توزیع عادلانه امکانات و فرصتها و منابع، تأمین رفاه اجتماعی در زمره هدفها و

غفلت کرد که آنچه هدف و کارکرد این مفاهیم و اصول است حل مشکلات ملی و حمایت از افراد و گروهها و سازمانها در مقابل سوء مدیریت و فعالیتهای هدایت نشده و بدون ضابطه دولت است^{۱۲}.

در این جهت باید بررسی کرد تا چه میزان می توان از روشها و فنون مورد استفاده در بخش مدیریت تجاری و خصوصی برای رشد کارایی و مطلوبیت اعمال سازمانهای دولتی بهره گرفت. برای این منظور، باید بین سازمانهای خصوصی و دولتی از چند جهت تفکیک کنیم: هدفها، مالکیت، و مسئولیت. سازمانهای دولتی صرفاً برای کسب منفعت و سود تشکیل نمی شوند و نحوه مسئولیت سیاسی، حقوقی و اداری آنها در برابر نهادها و مقامهای سیاسی و حقوقی کشور با نوع و مفهوم مسئولیت در بخش خصوصی در مقابل سهامداران و مالکان آنها متفاوت است. به علاوه، وابستگی آنها از جهت بودجه، سرمایه و تشکیلات و نیروی انسانی و قواعد مالی و حقوقی حاکم بر مصرف بودجه و سرمایه با مؤسسات بخش خصوصی تفاوتهای اساسی دارند^{۱۳}.

این تفاوتها بیشتر ناشی از خصلت و ماهیت عمومی بودن قدرت تصمیم گیری است. مدیران و مقامات دولتی برای برآورده ساختن نیازهای همگانی و ارائه خدمات عمومی مورد نیاز و ایفای نقشهای متعدد اجتماعی و سازمانی، محتاج به برخورداری از قدرت عمومی با ویژگیها، امتیازات و اقتدارات خاص هستند. اما در مقابل چنین اختیارات ویژه ای باید دارای مسئولیت و وظایف خاص و متفاوتی از سایر بخشهای اجتماعی باشند. چنین موازنه ای منطبق با اصل عقلانی "تناسب بین اختیارات و مسئولیت" است.

به این ترتیب، استفاده از فنون و روشهای لازم برای کسب سود بیشتر و نیز افزایش کارایی و مطلوبیت در سازمانهای دولتی محدود به درجه ملاحظات و هدفهای سیاسی پیش بینی شده برای آنهاست. هرچه میزان

ارزشهای سازمانهای دولتی قرار دارند. در مورد تغییرات ساختاری و تشکیلاتی می توان به توقف گسترش اداره و سازمان، تفویض اختیارات به سطوح تحتانی، رهاسازی دولت از تصدیهای غیرضرور و خصوصی سازی اشاره کرد. از سوی دیگر، تغییر هدفها و ارزشها و ساختار و تشکیلات دولتی بدون دگرگونی در روشهای تصمیم گیری تحولی ناتمام است. روشهای سنتی تصمیم گیری نمی توانند

ارزشها و وظایف و نقشهای جدید سازمانهای دولتی را برآورند و ایفا کنند. از این رو، توجه به اصل عدالت اداری و آثار آن، بهره گیری از فنون و روشهای معمول در حوزه بازار، مشارکت در تصمیم گیری، رقابت پذیری و توجه به معیارهای کمی و کارآمدی از ضروریات تحول اداری به شمار می آیند. □

پی‌نوشتها

۱. بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی.

۲. نگاه کنید به: دکتر رضا موسی‌زاده، *حقوق اداری*، (تهران، شهرآب، تابستان ۱۳۷۴)، صص ۸-۱۰.
۳. مراجعه کنید به:

Jean Blonde., *Comparative Government*, 2nd, Ed., 1995, pp.230-233.

۴. در زمینه انعکاس این دیدگاه در ساختار سیاسی ایران برای نمونه مراجعه کنید به اصول ۴ و ۵ و ۱۱۰ قانون اساسی در مورد شورای نگهبان و ولایت فقیه و اصل ۵۷ در مورد نظارت ولایت فقیه بر قوای سه‌گانه.
۵. مراجعه کنید به:

دکتر ابوالفضل صادق‌پور، *نظریه‌هایی دربارهٔ بوروکراسی و ساختارهای تشکیلاتی*، (تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۴)، صص ۳۶-۳۷ و ۳۲-۳۳.

۶. برای مثال مراجعه کنید به مباحث مربوط در نشست ماهانهٔ انجمن اقتصاددانان ایران در مورد "رهاسازی اقتصاد از سیاست"، *روزنامه صبح امروز*، شماره ۱۴۰، شنبه ۲۹ خرداد ۱۳۷۸.

۷. نگاه کنید به: اندرو ونیست، *نظریه‌های دولت*، ترجمهٔ دکتر حسین بشیریه، صص ۱۲۳-۱۸۱.
۸. نگاه کنید به منبع زیر:

Kenneth Minogue, *Politics: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, England, 1995, pp.5-7.

۹. دکتر سیدعبدالعلی قوام، "تحول اداری و نوسازی سیاسی"، *مدیریت دولتی*، شماره ۱۵، زمستان ۱۳۷۰، صص ۷-۸.
۱۰. برای توضیح بیشتر دربارهٔ موارد فوق از دیدگاه حقوقی نگاه کنید به رسالهٔ دکترای نگارنده تحت عنوان:

"The Applicability of the Principles of Judicial Review to the Delegated Legislative Powers of Ministers", ch.4, Manchester, England, Summer 1998, pp.158-204.

۱۱. در این خصوص مراجعه کنید به مقالهٔ نگارنده تحت عنوان: "تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایهٔ حاکمیت قانون"، *فصلنامهٔ مدیریت دولتی*، شماره ۳۸، ۱۳۷۶، صص ۲۷-۴۴.
۱۲. نگاه کنید به:

Dawn Oliver, *Government in the United Kingdom*, Open University Press, Philadelphia, 1991, p.30.

۱۳. برای آشنایی بیشتر با این تفاوتها مراجعه کنید به:

دکتر منوچهر طباطبایی مؤتمنی، *حقوق اداری*، فصل مربوط به مؤسسات عمومی، (تهران، سمت، ۱۳۷۳)، صص ۱۲۹-۱۴۴.

۱۴. رجوع کنید به:

David Farnham and Sylvia Horton, "Managing Private and Public Organizations", in D. Farnham and S.Horton (ed), *Managing the New Public Services*, 2nd.Ed.1996, pp.25-46.

15. D. Farnham and S. Horton, *Ibid*, pp.25-46.