

تحلیل میزان موفقیت اصلاح نظام اداری

در برنامه پنجساله اول توسعه اقتصادی - اجتماعی *

نوشته دکتر عباس منوریان

چکیده

در این مقاله، براساس تحلیل داده‌های جمع‌آوری شده از طریق توزیع پرسشنامه، دیدگاه‌های مجریان اصلاح اداری درخصوص میزان موفقیت ابعاد مختلف برنامه اصلاح نظام اداری طی دوران برنامه پنجساله اول مورد بحث قرار می‌گیرد. برای تکمیل نتایج حاصل از تحلیل پرسشنامه‌های توزیع شده، دیدگاه‌های افرادی که با آنها مصاحبه شده است نیز بررسی خواهد شد. برای دستیابی به نتیجه‌ای منطقی در مورد میزان موفقیت برنامه اصلاح نظام اداری، یافته‌های ناشی از دو ابزار تحلیلی فوق (پرسشنامه و مصاحبه) مقایسه می‌شوند.

نتایج کلی مبین آن است که برنامه اصلاح نظام اداری، آنگونه که انتظار می‌رفت موفق نبوده است، با این همه در صد محدودی (۲۵٪) از مصاحبه‌شوندگان عقیده داشتند که برنامه مزبور در سطح قابل قبولی موفق بوده است.

فقدان مشارکت گروه‌های کلیدی در طراحی و اجرای برنامه، نبود تطبیق و هماهنگی میان هدف‌های اصلاحی و مأموریت‌های سازمان‌های دولتی، پراکندگی و ناهماهنگی واحدهای مسئول تدوین و اجرای برنامه اصلاحی، و کمی انگیزه و تعهد مدیران میانی و ارشد، از جمله موانع موجود بر سر راه موفقیت برنامه اصلاح اداری ذکر شده‌اند.

مقدمه

بررسی نوشته‌های موجود در زمینه اصلاح اداری مبین آن است که اساساً "برای ارزیابی موفقیت یا شکست برنامه‌های اصلاح نظام اداری معیاری وجود ندارد که مورد قبول همگان باشد. به اعتقاد دراکر (۱۹۶۸)، به استثنای بخش بازرگانی، اندازه‌گیری نتایج عملکرد در اکثر سازمانها بسیار دشوار است. کانتر و سامرز (Kanter & Summers)

220 : 1994) نیز معتقدند که اندازه‌گیری و سنجش عملکرد در هر نوع سازمانی ساده نیست... ولی در سازمانهای غیرانتفاعی بسیار دشوارتر و پیچیده‌تر است. توماس (۱۹۹۶) با توضیح اینکه عملکرد و برنامه‌های سازمانهای

* اساس این مقاله رساله دکتری نگارنده است که با عنوان

"Administrative Reform After the Revolution: The Case of Iran"

در دانشگاه فلیندرز استرالیا طی سالهای ۹۸-۱۹۹۵ نوشته شده است.

و... (توماس، ۱۱-۱۰: ۱۹۹۶).

حال سؤال این است که آیا واقعا می‌توان اصول یا ایده‌های فوق را به مثابه معیارهایی برای ارزیابی موفقیت برنامه‌های ناظر بر اصلاح اداری تلقی کرد؟ اگر جواب مثبت است، آیا این بدان معناست که کلیه کشورها، فارغ از اینکه در چه مرحله‌ای از توسعه هستند و بدون توجه به تفاوت‌های فرهنگی - اجتماعی و ظرفیت و توانایی نظام اداری‌شان، باید ایده‌ها و اصول مشابهی را تعقیب کنند تا در اصلاح نظام اداری موفق شوند؟ مسلما ایده‌ها و اصول ذکر شده در سطور فوق متضمن پیشنهادهای و تجویزهایی جالب توجه و ارزنده‌اند. ولی به نظر می‌رسد که این اصول آنچنان وسیع و کلی‌اند که تلقی آنها به عنوان معیارهای اصلاح اداری موفق، ممکن نیست.

روش دیگر برای دستیابی به معیارهایی مناسب و همه شمول برای ارزیابی اقدامات اصلاحی، الگو قرار دادن کشورهایی است که در اقدامات اصلاحی خود موفق ارزیابی شده‌اند. استرالیا و زلاندنو، به عنوان نمونه، از سوی برخی از تحلیلگران به عنوان کشورهای قلمداد شده‌اند که در اقدامات اصلاحی‌شان موفق بوده‌اند (به عنوان مثال رجوع شود به لاکیر، ۱۹۹۴؛ کایدن، ۱۹۹۱؛ هود، ۱۹۹۵؛ ماسکارنهاس، ۱۹۹۵).

جنکینز (Jenkins, 1996) تجربه انگلستان - گامهای بعدی - در اصلاح نظام اداری را که منجر به موارد زیر شده است موفق ارزیابی می‌کند: خدمات دولتی بهتر، مدیریت کارا و مؤثر، و آگاهی از نیازهای شهروندان. همچنین کوآ (۱۹۹۳/۱۹۹۱) معتقد است که تجربه سنگاپور در ایجاد خدمات کشوری مؤثر و پویا را می‌توان تلاشی موفق ارزیابی کرد.^(۱)

تجربه‌های پیشگفته، و سایر تجربه‌های مشابه شامل نکات ارزشمندی در مورد دلایل یا نتایج و یا اصول اصلاحات موفق هستند. بدون آنکه درصدد نفی ارزش یادگیری از تجربه سایر کشورها باشیم، به اعتقاد نگارنده،

دولتی عموماً "چندگانه، مبهم و بعضاً متناقض‌اند، نتیجه می‌گیرد که «هیچ معیار مشخص و معینی برای اندازه‌گیری موفقیت وجود ندارد» (ص: ۱۳).

به علاوه تفاوت‌های موجود میان کشورها، احصاء معیارهای مشترک برای ارزیابی اقدامات ناظر بر اصلاح اداری را (اگر نگوییم ناممکن) بسیار دشوار ساخته است.

معیارهای تحلیل برنامه‌های اصلاح اداری

یکی از راه‌های دستیابی به معیارهای مشترک برای تحلیل اقدامات اصلاحی، بررسی محتوا و نتایج برنامه‌های اصلاح اداری، همراه با نوشته‌های مربوط است تا به اصولی دست یافت که در طراحی و اجرای برنامه‌ها مورد توجه قرار گرفته است و محققان آنها را اصول موفقیت دانسته‌اند. برای مثال، توماس (۱۹۹۶) در مورد ظهور فرمول استاندارد صحت می‌کند که می‌تواند به عنوان راهکاری برای سازمانها مورد استفاده قرار گیرد تا با تبعیت از آن به اصلاحات مورد نظر دست یابند. ایده‌های اصلی این فرمول در حال ظهور در «ده اصل» کتاب اسبورن و گیبلر (Osborne and Gaebler, 1993) و همچنین کتاب بارزلی (۱۹۹۲) به شرح زیر بیان شده است:

... اعتقاد به برتری رویکردهای بخش خصوصی؛ توسعه

جهت‌گیری خارجی قویتر؛ تلفیق دوران‌دیشی و پیش‌بینی

در تصمیم‌گیری؛ تغییر از دولت فرایند - مدار به دولت

نتیجه مدار؛ اهمیت داشتن مدیران متفکر و با بیش در

کلیه سطوح و تمامی سازمانها؛ نیاز به تغییر فرهنگ

بخش دولتی به واسطه توسعه سازمانهای بدیل متکی بر

اصول عدم تمرکز؛ سلسله مراتب منعطف و مشتری

مدار؛ ارتقا و توسعه سازمانهای مستمر و آموزش فردی،

شامل بهبود قابلیت‌های کلیدی کارکنان؛ استفاده فراگیر از

کار تیمی و مشارکت افراد در تصمیم‌گیری؛ تکیه بر این

اصل که بازخور دریافتی از مشتری یا ارباب رجوع

می‌تواند بهترین محک برای عملکرد سازمان تلقی شود؛

به موفق - ناموفق، گمراه کننده و اشتباه است (Caiden, Halley & Meltais, 1995).

ارزشیابی برنامه اصلاح اداری بر مبنای اهداف مشخص
با وجود موانع و مشکلات مورد اشاره در ارزیابی برنامه های اصلاح اداری، دلایل متعدد و مثبتی برای ارزیابی عملکرد وجود دارد. به عنوان نمونه، گفته شده است که ارزیابی برنامه می تواند و باید در جهت بهبود استراتژی سازمان استفاده شود. (4 : Sharp, 1994)؛ همچنین، ارزیابی می تواند به عنوان ابزاری مهم باعث شناخت عملکرد برنامه و تأثیرات آن شود که این امر نیز به نوبه خود می تواند عاملی مهم برای ارزیابی تصمیمها، تدوین خط مشی ها، تخصیص منابع و بررسی خواسته ها تلقی شود (Helstern, 1985:287). نتایج ارزیابی عملکرد می تواند از سوی دولت (یا هر واحد سازمانی) جهت مرور نظام برنامه ریزی و مراحل و روشهای اجرایی استفاده شود. به علاوه، ارزشیابی می تواند مبنایی برای شناخت نقاط ضعف و قوت تلقی شود و به تشخیص این نکته کمک کند که چه نظامها و روشهایی می توانند کارآمدتر باشند. در هر سطح، ارزیابی نتایج عملکرد، بسیار دشوار است. ولی همان طور که کانتر و سامرز (۱۹۹۴:۲۳۳) توضیح می دهند، دشواری ارزیابی عملکرد نباید به هیچوجه مدیران و رهبران سازمانهای غیرانتفاعی را از تعیین اهداف و مقاصد و ارزیابی نتایج باز دارد.

در این مقاله، درجه یا میزان موفقیت برنامه اصلاح اداری ایران در دوران برنامه پنجساله اول توسعه اقتصادی - اجتماعی براساس اهداف پیش بینی شده در برنامه، مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت. همچنین از طریق تحلیل محتوایی مصاحبه هایی که نگارنده انجام داده است، علاوه بر ارزیابی دیدگاههای مصاحبه شوندگان، برخی از دلایل موفقیت یا ناکامی برنامه اصلاح اداری طبقه بندی خواهد شد. این رویکرد با تعریف ارائه شده از سوی

امکان تعمیم این اصول و تلقی آنها به عنوان «معیارهایی» برای ارزیابی اصلاحات اداری در همه کشورها به چند دلیل کاربرد ندارد. نخست، در مورد موفقیت تمام عیار این اقدامات اصلاحی اتفاق نظر وجود ندارد. در واقع، براساس میزان منافع اصلاحات برای ذیمدخلان^(۲) مختلف، می توان آنها را موفق یا ناموفق ارزیابی کرد. به نظر می رسد که اکثر تحلیلها در مورد اصلاحات اداری قضاوتی هستند و به چارچوب فکری و بستر تحلیلی ارزیابی کننده بستگی دارد. بنابراین، و به عنوان دومین نکته، این سؤال را می توان مطرح کرد که موفقیت یا ناکامی را از دیدگاه چه فرد یا افرادی باید سنجید؟ اگر دولت در کاهش کسری بودجه موفق شود، از دید دولت این اقدام موفق ارزیابی خواهد شد. ولی برای جبران کسری بودجه ممکن است دولت به اقدامات مختلف نظیر افزایش مالیاتها دست بزند. در این حالت، اصلاحات از دید شهروندان مطلوب ارزیابی نخواهد شد. به اعتقاد اشتاینمن و میوالد (Steinman & Miewald, 1984: 75)، «اصلاح اداری به دلیل معنا و مفهومی که به اقدام خاص بوروکراسی و شبکه روابط آن نسبت داده شده، موفق یا ناکام ارزیابی می شود». بنابراین، پیش از ارزیابی هرگونه اقدام اصلاحی، «ابتدا باید انتظارات از عملکرد واحد مورد نظر (اشتاینمن و میوالد، ۱۹۸۴، ص ۷۰) و یا شبکه واحدهای مرتبط به هم شناخته و درک شود. بنابراین، حتی اگر اصلاح اداری اقدامی منطقی و موفق ارزیابی شود، این سؤال همچنان باقی خواهد ماند که منطقی بودن از دید چه کسانی و موفق بودن از نگاه چه افرادی است؟ این پرسشها تلویحا مشخص می سازند که شناخت ذیمدخلان پیش از ارزیابی هرگونه اصلاح اداری، کاملاً ضروری است.

از دید نگارنده، هیچ برنامه اصلاحی را نمی توان «کاملاً موفق» یا «کاملاً ناموفق» تلقی کرد. روی پیوستاری با این کرانه ها، تقریباً تمامی اصلاحات در جایی بین این دو نقطه قرار می گیرند. اساساً دسته بندی ساده اصلاحات

کردند. این گروه شامل ۱۷۴ نفرند که به عنوان عوامل اصلاح در دستگاههای مختلف دولتی مشغول به کار بوده‌اند. از میان آنها ۱۴۲ نفر مرد، و ۳۲ نفر زن بوده‌اند. این افراد، همچنین در پستهای مختلفی قرار داشتند: ۷۴ نفر در پستهای مدیریتی و ۹۶ نفر در پستهای غیرمدیریتی (چهار نفر پست خود را اعلام نکردند). میانگین تجربه این افراد نیز بین ۱۰ تا ۱۵ سال بود (ارقام مربوط به سال ۱۳۷۵، یعنی زمانی است که پرسشنامه‌ها توزیع و جمع‌آوری شدند).

گروه دوم افراد شرکت‌کننده در مطالعه، مصاحبه‌شوندگان هستند ($N=23$). این افراد از دستگاههای دولتی و مراکز آموزشی و مؤسسات تحقیقاتی انتخاب شدند.

ب - ابزار تحقیق

برای انجام این تحقیق دو ابزار مورد استفاده قرار گرفته است: ۱) پرسشنامه، و ۲) مصاحبه. برای سنجش نظرات آن دسته از افرادی که برای تکمیل پرسشنامه در نظر گرفته شدند، پرسشنامه‌ای مشتمل بر ۲۹ سؤال تهیه گردید. سؤالات پرسشنامه از پیوست برنامه پنجساله اول احصاء شدند که ناظر بر اقدامات مورد توجه برای اصلاح نظام اداری بودند. بیست و نه سؤال پرسشنامه مذکور به ترتیب در زمینه‌های زیر سامان داده شدند: الف - ۱۲ سؤال مربوط به تجدید تشکیلات سازمانها و مؤسسات دولتی؛ ب - ۱۲ سؤال ناظر بر اصلاح مدیریت منابع انسانی و ج - ۵ سؤال مرتبط با تسریع خدمت‌رسانی به مردم. مقیاس مورد استفاده در پرسشنامه، پنج درجه‌ای است که از «اصلاً» (شماره ۱) شروع و به «بسیار زیاد» (شماره ۵) ختم می‌شود، و شماره ۳، میانه است. از پرسش‌شوندگان خواسته شد تا نظر خود را در مورد میزان تحقق هر یک از اقسام ۲۹ گانه اعلام دارند. همچنین، موضوع میزان موفقیت برنامه اصلاح اداری، و سایر مسائل مرتبط، شامل دلایل موفقیت یا شکست برنامه با ۲۳ نفر که

آرئویدسون (۶۲۷: ۱۹۸۵) در مورد ارزشیابی عملکرد سازگاری دارد: «ارزیابی عملکرد به معنای یافتن و شناخت این نکته است که یک فعالیت، برنامه یا هر نوع سازمان تا چه حد به هدفهای از پیش تعیین شده خود دست یافته است». همچنین این رویکرد با نظر پالیت (Pollitt, 1995) نیز سازگار است که خاطر نشان می‌سازد متداولترین و تا حد زیادی ساده‌ترین راهکار در ارزیابی برنامه‌های اصلاح اداری، سنجش و تعیین تأثیرات برنامه اصلاحی براساس اهداف یا مقاصد از پیش تعیین شده است.

هر اصلاحی برای گروههای مختلف مزایا و معایبی به همراه دارد. بنابراین، انتظار اینکه یک اقدام اصلاحی بتواند تمام موارد را به سود تمامی گروههای اجتماعی تغییر دهد، انتظاری نادرست و گمراه‌کننده است. از این‌رو، رویکرد مورد توجه در این مطالعه بر مبنای «نسبی» بودن موفقیت برنامه‌های اصلاح اداری است. این رویکرد بر این واقعیت توجه دارد که اقدامات اصلاحی در خلاء صورت نمی‌گیرند و فشارهای سیاسی و اجتماعی بسیاری وجود دارند که برنامه‌های اصلاح اداری با آنها در تعامل‌اند. هم عوامل داخلی و هم عوامل خارجی بر تلاشهای ناظر بر اصلاح نظام اداری تأثیر گذارند، و مسلماً تمامی این عوامل تحت کنترل اصلاح‌کنندگان نیستند. تمامی نکات پیشگفته موجب شده تا نگارنده اعتقاد یابد که اگر فعالیتهای ناظر بر اصلاح اداری از سوی ذیمدخلان کلیدی (در اینجا منظور عوامل مسئول اصلاحات) تلاشهایی تلقی شوند که به طور نسبی به اهداف خود دست یافته‌اند، آنها را می‌توان به عنوان فعالیتهایی موفق، یا حداقل، قابل قبول ارزیابی کرد.

روش تحقیق

الف - آزمودنیهای تحقیق

آزمودنیهای تحقیق شامل دو دسته افرادند. گروه اول کسانی هستند که در تکمیل پرسشنامه تحقیق شرکت

نتایج

در مصاحبه‌ها شرکت بسته بودند، در میان گذاشته شد.

تحلیل نتایج

ف - تجدید نظر در تشکیلات و ساختار

همان‌طور که گفته شد، پرسشنامه مورد استفاده خود شامل سه مجموعه پرسش است. مجموعه نخست شامل اقلامی مرتبط با تجدید سازمان سازمانها و مؤسسات دولتی در سطوح ملی و محلی است (سئوالات ۱/۱ تا ۱/۱۲).

تجزیه و تحلیل آماری پاسخهای داده شده مبین آن است که علی‌رغم تأکید طراحان برنامه اصلاح اداری بر مسایل ساختاری، نتایج آن‌چنان که انتظار می‌رفت قابل قبول نیستند. آنچه در زیر خواهد آمد، تحلیل نتایج پرسشنامه در این زمینه است.

سئوالهای ۱ و ۹ این بخش ناظر بر «تجدید ساختار داخلی» سازمانهای دولتی هستند^(۳). هماهنگی و کنترل، اساس سئوالهای ۲ و ۱۰ هستند^(۴). سئوالات ۳، ۷ و ۱۲ بر بهبود توانایی و ظرفیت اداری بخش دولتی، به‌طور اعم، و از طریق ارتقای توان کارشناسی و تحقیقاتی سازمانهای دولتی، به‌طور اخص، اشاره دارند^(۵). سئوال ۴ در مورد تأمین نظامی مناسب برای توزیع خدمات دولتی به شکل عادلانه‌تر است. عدم تمرکز، تفویض اختیار، مشارکت عمومی در تدوین و اجرای برنامه‌ها، و تفکیک وظایف صف و ستاد دولت در سطوح ملی و محلی از جمله مضامین پرسشهای دیگر این بخش است (سئوالات ۵، ۶، ۸ و ۱۱)^(۶).

از پاسخ‌دهندگان به پرسشنامه‌های توزیعی خواسته شد تا مشخص سازند که هر یک از این اقلام (اهداف)، در طول برنامه اول، تا چه حد متحقق شده است.

در مجموع، پاسخ‌دهندگان به پرسشنامه معتقد بودند که به‌طور متوسط، میزان تحقق اهداف مرتبط با تجدید سازمان پایتتزاز حد متوسط بوده‌اند (میانگین = ۲/۶، انحراف معیار = ۰/۶۱). ارقام مربوط در جدول شماره ۱ آمده است.

درخصوص میزان تحقق زیرمجموعه‌های این بخش، اختلافاتی جزئی میان دیدگاههای پاسخ‌دهندگان دیده شد. افزایش توان و ظرفیت بخش دولتی (موضوع پرسشهای ۳، ۷ و ۱۲)، میانگین کمتر از حد متوسط به دست آورد (میانگین = ۲/۸). به عبارت دیگر، نظر پاسخ‌دهندگان چنین بود که برنامه اصلاح اداری در زمینه افزایش توان بخش دولتی برای نیل به اهداف مورد انتظار و ارائه خدمات بهتر به مشتریان و مراجعه‌کنندگان، بدان شکل که باید موفق نبوده است.

تأمین و ارتقای توانایی اداری به‌عنوان بخش جدا ناشدنی فرایند توسعه ارزیابی شده است (Rondinelli, 1987) (Iglesias, 1976؛ Uphoff, 1986). بنابراین، براساس نتایج حاصل از زیرمجموعه برنامه اصلاح اداری مرتبط با افزایش توان و ظرفیت بخش دولتی، به نظر می‌رسد تحقق اهداف توسعه‌ای چالشی عمده برای دولت خواهد بود.

از دید پاسخ‌دهندگان به پرسشنامه و در مقایسه با سایر زمینه‌های ذکر شده در این بخش، هماهنگی و کنترل، و نظام مناسب توزیع خدمات دولتی، در کمترین حد تحقق یافته‌اند (میانگینها به ترتیب ۲/۴ و ۲/۳). تجدید تشکیلات داخلی (پرسشهای ۱ و ۹)، و عدم تمرکز و مشارکت مردم (پرسشهای ۵، ۶ و ۱۱) با کسب میانگین ۲/۶، از نظر میزان تحقق اهداف این بخش در رده دوم قرار گرفتند.

جدول شماره ۱. خلاصه نتایج حاصل از تحلیل پرسشنامه در زمینه تجدید تشکیلات سازمانهای دولتی

شماره پرسش	مضامین پرسشها	میانگین	انحراف معیار
۱/۱ و ۱/۹	تجدید تشکیلات داخلی	۲/۶	۰/۷۶
۱/۲ و ۱/۱۰	هماهنگی و کنترل	۲/۴	۰/۷۴
۱/۳، ۱/۷ و ۱/۱۲	بهبود ظرفیت و توان بخش دولتی	۲/۸	۰/۷۴
۱/۴	نظام مناسب توزیع خدمات دولتی	۲/۳	۰/۹۰
۱/۵، ۱/۶، ۱/۸ و ۱/۱۱	عدم تمرکز، تفویض اختیار و مشارکت مردم	۲/۶	۰/۷۰
۱/۱ تا ۱/۱۲	تجدید تشکیلات سازمانها و مؤسسات دولتی در سطوح ملی و محلی	۲/۶	۰/۶۱

ب - مدیریت منابع انسانی

اصلاح مدیریت منابع انسانی مضمون اصلی دومین بخش از پرسشنامه بود. در این بخش نیز از پاسخ‌دهندگان خواسته شد تا نظر خود را در مورد میزان تحقق هر یک از اهداف مندرج در برنامه اول درخصوص اصلاح مدیریت منابع انسانی بیان دارند.

نتایج

در مجموع، میانگین جوابهای داده شده به سؤالات این بخش پایینتر از حد متوسط (۳) بود (میانگین = ۲/۵، انحراف معیار = ۰/۷۱). مجدداً اقلام پرسشهای این بخش را می‌توان تحت عناوین مختلف طبقه‌بندی کرد. پرسش ۱ در مورد «حداکثر بهره‌گیری از توان بالقوه کارکنان» است. پاسخ‌دهندگان تلاشهای انجام شده در این زمینه را چندان مؤثر ارزیابی نکردند (میانگین - ۲/۵). این ارزیابی ممکن است به این معنا باشد که دولت، برای انجام وظیفه‌ای مشخص باید از نیروی انسانی بیشتری بهره‌گیرد، زیرا در دوران مورد نظر در این بحث، از چیزی کمتر از نصف توان بالقوه کارکنان استفاده شد.

«نظام پرداخت» مضمون اصلی پرسشهای ۲، ۶ و ۷ بود^(۷). میانگین پاسخها به تمامی این سؤالات کمتر از حد مورد انتظار بود (میانگینها به ترتیب ۲/۸، ۱/۷ و ۱/۹).

نتایج بررسی نشان می‌دهد که تلاشهای دولت در برقراری نظام یکپارچه و هماهنگ پرداخت در سراسر سازمانهای دولتی تا حد متوسطی موفق بوده است. در سایر جوانب مرتبط با اصلاح نظام پرداخت، به ویژه در زمینه «تعدیل سطح پرداختها در بخش دولتی براساس سطح پرداختها در بخش خصوصی» (میانگین = ۱/۷)، میزان موفقیت اندک بود. یکی از مدیران شاغل در یکی از سازمانهای دولتی، در اعتراض به حقوق و دستمزد کارکنان بخش دولتی در مقایسه با بخش خصوصی اظهار داشت:

حتی برخی از فروشندگان دوره‌گرد درآمدشان از کارکنان بخش دولتی بیشتر است. دستمزدها در برخی از شرکتها و مؤسسات خصوصی سه یا چهار برابر دستمزدها در بخش دولتی است. اختلاف پرداخت در بخش خصوصی و دولتی آن‌چنان زیاد است که بسیاری از کارکنان خدمات کشوری در حال خروج از بخش دولتی بوده و هستند. برای تطبیق با این شرایط، پاره‌ای از وزارتخانه‌ها درصدد ایجاد شرکتهای دولتی یا تبدیل وضعیت از مؤسسه به شرکت هستند تا امکان کسب درآمد و افزایش حقوق و دستمزدها برایشان تسهیل گردد. این امر، همراه با دشواریهای دیگر، به نوبه خود می‌تواند سبب خشی شدن نظام هماهنگ پرداخت شود^(۸).

رفتار و دیدگاهها می دانستند، مغایرت دارد. تغییرات رفتاری و نگرشی مردم در سالهای پس از انقلاب قابل توجه بوده است ولی تأثیر آن در درون بوروکراسی چندان چشمگیر نبوده است؛ یکی از مصاحبه شدگان موضوع را چنین مطرح می کند:

برخی از اصلاحگران با این اعتقاد که کنش و واکنشهای پس از انقلاب به میزان کافی سبب تغییر مثبت نگرشها شده اند، بر جنبه های ساختاری تأکید کرده تغییرات رفتاری و نگرشی در درون بوروکراسی را ضروری ندانستند. ولی نکته مهم این است که بوروکراسی و بوروکراتها تحت تأثیر دو فرهنگ متفاوت قرار داشته اند. فرهنگ نخست، فرهنگ خارج از بوروکراسی و یا فرهنگ ایثار، فداکاری، ریسک پذیری، و به طور خلاصه، فرهنگ انقلابی است. دوم، فرهنگ درون بوروکراسیهاست که از جمله مشخصات آن عبارت انداز: ایستایی، مقاومت در مقابل تغییر و به طور خلاصه فرهنگ غیرانقلابی. در طول دوران انقلاب، علی رغم تغییرات موقت و موضعی، فرهنگ بوروکراسیها تقریباً دست نخورده باقی ماند و سبب بر جا ماندن دوگانگی فرهنگی شد. به عبارت دیگر، ما نتوانستیم فرهنگ انقلابی جامعه را در سازمانها رسوخ داده آن را جایگزین فرهنگ ایستا و متروک بوروکراتها و بوروکراسیها کنیم. بنابراین، تأکید بر تغییرات نگرشی و رفتاری در درون سازمانها می باید در برنامه های اصلاحی از اولویت اول برخوردار می شد؛ ولی چنین نشد^(۹).

نتایج پیشگفته ممکن است یکی از دلایل ناکامی بخش دولتی در زمینه «جذب و نگهداری کارشناسان و متخصصان در بخش دولتی» (موضوع پرسش ۴، با میانگین ۲/۴) باشد.

نتایج بهبود توانایی سازمانهای محلی برای افزایش کیفیت خدمات رسانی از طریق «توزیع مناسب کارکنان در سطوح مرکزی و محلی» و «پر کردن پستهای خالی در مناطق کمتر توسعه یافته»، موضوع اصلی پرسشهای ۳ و ۵ نیز کمتر از حد انتظار بود (میانگین ها به ترتیب ۲/۷ و ۲/۴). بنابراین، تقویت توان و ظرفیت سازمانهای محلی از طریق، مثلاً، بهبود عملکرد این سازمانها با تأمین کارکنان دارای کیفیت کاری بهتر همچنان به عنوان چالشی برای دولت مطرح است.

درخصوص آموزش، اعم از «توسعه دوره های آموزشی» (پرسش ۸)، «تقویت واحدهای آموزشی» (پرسش ۹)، و «بهبود کیفیت دوره های آموزشی» (پرسش ۱۰)، نتیجه میانگین کل ۳ بود (میانگین ها به ترتیب عبارت بودند از ۳، ۳ و ۲/۹). بنابراین موفقیت دولت در مسئله بهبود آموزش در حد متوسط ارزیابی شد.

گرچه عوامل بسیاری در «تغییر دیدگاهها و سطح مهارت کارکنان» (پرسش ۱۱)، و «ارتقای توان و ظرفیت مدیریتی مدیران ارشد» (پرسش ۱۲) مؤثرند، آموزش از جمله مهمترین این عوامل است. ولی علی رغم موفقیت نسبی برنامه های آموزشی، «تغییر دیدگاهها و سطح مهارت کارکنان» (میانگین = ۲/۴) و «ارتقای توان مدیریتی مدیران ارشد» (میانگین = ۲/۶) میانگینی پایینتر از سطح متوسط به دست آوردند (جدول شماره ۲). این نتایج با این دیدگاه اصلاحگران که انجام اصلاحات ساختاری را مقدم بر تغییر

جدول شماره ۲. خلاصه نتایج حاصل از تحلیل پرسشنامه در زمینه مدیریت منابع انسانی

شماره پرسش	مضامین پرسشها	میانگین	انحراف معیار
۲/۱	حداکثر بهره‌گیری از کارکنان دولت؛	۲/۵	۱/۰۱
۲/۲، ۲/۶ و ۲/۷	نظام پرداخت؛	۱/۷	۰/۷۷
۲/۴	جذب و نگهداری متخصصان و کارشناسان در بخش دولتی؛	۲/۴	۱/۱۰
۲/۳ و ۲/۵	بهبود توان و ظرفیت سازمانهای محلی؛	۲/۵	۰/۸۱
۲/۸، ۲/۹ و ۲/۱۰	اثربخشی و کیفیت برنامه‌های آموزشی؛	۳	۰/۷۵
۲/۱۱	تغییر دیدگاهها و سطح مهارت کارکنان؛	۲/۴	۰/۹۱
۲/۱۲	تقویت توان مدیریتی مدیران ارشد؛	۲/۶	۰/۹۳
۲/۱ تا ۲/۱۲	مدیریت منابع انسانی	۲/۵	۰/۷۱

پ - تسریع در امر خدمت رسانی

سومین مجموعه پرسشهای مطرح شده در پرسشنامه مربوط می‌شود به تسریع در امر خدمت رسانی. انتظار می‌رفت که این اهداف با استفاده از روشهای زیر (متحقق گردد: ۱) اصلاح روشهای انجام کار (سئوالات ۱ و ۲)، بهره‌گیری از تکنولوژیهای جدید (سئوال ۳ و ۳) ساده‌سازی روشهای ناظر بر تصویب قوانین، و حذف قوانین متناقض (سئوالات ۴ و ۵).

نتایج

«اصلاح روشهای انجام کار و حذف روشهای غیرضرور» (پرسش ۱) از دید اکثر مصاحبه‌شوندگان (حدود ۸۰ درصد) موفقترین بخش اصلاحات بود. با این همه پاسخ‌دهندگان به پرسشنامه‌ها با مصاحبه‌شدگان موافق نبودند و درجه اصلاح روشها را در حد کمتر از متوسط (میانگین = ۲/۹) ارزیابی کردند.

یکی از مصاحبه‌شوندگان با اشاره به محتوا و مصوبات برنامه اصلاح اداری درخصوص اصلاح روشهای انجام کار اظهار داشت:

به‌طورکلی برنامه اصلاح اداری توسعه - مدار نبوده است. لذا حتی آن دسته از مصوبات مرتبط با روشها که به نوعی پیامد مثبت داشتند نیز ارتباطی با توسعه کشور نداشتند. به عنوان مثال، زمان مورد نیاز برای صدور پاسپورت از مثلاً دو هفته به یک روز تقلیل یافت. حال سؤال این است که بین این امر و توسعه چه ارتباطی وجود دارد؟ آیا اصلاح روش صدور پاسپورت مهمتر از اصلاح روشهای متداول در گمرکات یا بنادر بوده است؟ اگر در تخلیه کالاهای بنادر تأخیری وجود داشته باشد، دولت باید پول زیادی به دین دلیل بپردازد. ولی از نقطه نظر توسعه‌ای، اگر من پاسپورت خود را ظرف یک‌روز یا ۱۰ روز دریافت دارم، چه سوء اتفاقی رخ خواهد داد؟ یا اگر من شناسنامه فرزندم را به جای یک یا دو روز بعد از ۱۵ روز بگیرم، چه اتفاقی خواهد افتاد؟ (۱۰)

استفاده از تکنولوژی جدید در سازمانهای دولتی نیز از جمله نکات مورد توجه در برنامه اصلاح اداری بود. پاسخ‌دهندگان به پرسشنامه‌ها در مجموع نسبت به اثربخشی و کارایی تکنولوژی جدید در دستگاهها در حد «متوسط» رضایت داشتند (میانگین = ۳). در جدول شماره ۳ نتایج تحلیل مربوط آمده است.

جدول شماره ۳. خلاصه نتایج حاصل از تحلیل پرسشنامه در زمینه تسریع در امر خدمات رسانی

شماره پرسش	مضامین پرسشها	میانگین	انحراف معیار
۳/۱ و ۳/۲	اصلاح روشهای انجام کار	۲/۹	۰/۸۰
۳/۳	بهره‌گیری از تکنولوژی جدید	۳	۰/۸۷
۳/۴ و ۳/۵	اصلاح روشهای ناظر بر تصویب قوانین و حذف قوانین زائد	۲/۳	۰/۸۳
۳/۱ تا ۳/۵	تسریع در امر خدمت رسانی	۲/۷	۰/۶۹

توجه به «ساده‌سازی مراحل تصویب قوانین» و «حذف قوانین زائد»، اساس پرسشهای ۴ و ۵ را تشکیل می‌دهند. نظر پاسخ‌دهندگان تلویحا" مبین آن است که مراحل تصویب قوانین بسیار پیچیده‌اند (میانگین = ۲/۳) و همچنین بخش دولتی دچار قوانین متضاد و متناقض است (میانگین = ۲/۲). در مجموع، خدمت رسانی از دید پاسخ‌دهندگان آن‌گونه که انتظار می‌رفت رضایت بخش نبود (میانگین = ۲/۷، با انحراف معیار = ۰/۶۹)، (جدول شماره ۳) و در جهت سرعت بخشیدن به خدمت رسانی در دستگاههای مختلف باید تلاش بیشتری بشود.

تجزیه و تحلیل‌های کمی نشانگر آن است که در مجموع اختلاف مهمی بین ادراکات مدیران ($M=2/5$) و ($N=74$) و غیرمدیران ($M=2/6$ و $N=96$) درباره" درجه" موفقیت برنامه" اصلاح وجود نداشته است ($p=0/53$ ، $t=0/63$ ، $df=168$) در مجموع، ۲۰ درصد از مدیران و ۸ درصد از غیرمدیران از نتایج برنامه" اصلاح اداری رضایت داشتند.

مقایسه نتایج کمی و کیفی بررسی

در بخشهای پیشین، نتایج حاصل از تحلیل داده‌های کمی (تحلیل پرسشنامه) مورد بحث قرار گرفت. در این بخش، همراه با تحلیل دیدگاههای مصاحبه‌شدگان، در موارد ممکن این نظرات با نتایج پرسشنامه مقایسه خواهند شد.

اکثر مصاحبه‌شدگان (۹۵/۵) بر این اعتقاد بودند که اختصاص یک بخش مجزا از برنامه" توسعه به اصلاح نظام اداری، حتی بدون توجه به نتایج حاصل یکی از علائم مطلوب به شمار می‌آید. در این مورد یکی از مصاحبه‌شدگان گفت که این برای اولین بار است که دولت موضوع تحول دستگاههای دولتی را همراه با اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برنامه" پنجساله توسعه مورد توجه قرار می‌دهد. این نکته، حداقل در تئوری نشاندهنده" افزایش پشتوانه" سیاسی و اداری است، زیرا از این برنامه" قوه" مجریه (طرح و تدوین‌کننده" برنامه) و قضائیه (تصویب‌کننده" برنامه) حمایت کردند.

با وجود این اکثر مصاحبه‌شدگان (حدود ۷۵ درصد) محتوای برنامه را با عناوینی چون «بلندپروازانه»، «غیرقابل دسترسی»، «متناقض»، «فاقد ارتباط منطقی میان اجزای مختلف»، «غیر توسعه‌ای»، «غیربنیادین»، و «غیرقابل اجرا»، تصویف می‌کردند. دلایل یکی از پاسخ‌دهندگان این‌گونه توصیف شده است:

رویکرد مهجور و قدیمی در کلیه جنبه‌های برنامه

اصلاح اداری فایق بود. کسانی که مسئولیت طراحی

برنامه را داشتند، فاقد تجربه" کافی، تخصص مورد نیاز و

دانش و شجاعت لازم برای درهم‌شکستن رفتار

گذشته‌گرا بودند. اکثر اهداف برنامه (در سطوح خرد و

کلان) مبتنی بر شیوه" تفکر سنتی به مدیریت دولتی و

یوروکراسی بودند. محتوای برنامه بسیار شبیه به

نوشتارهای دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ بود. بنابراین حتی در صورت اجرای کامل برنامه، امکان ایجاد تغییرات بنیادین در بوروکراسی ایران وجود نداشت.

در مورد «اجرای» برنامه، یا نتایج آن، میان آزمودنیهای پرسشنامه و مصاحبه‌شدگان اتفاق نظر وجود داشت. فرایند اجرای برنامه‌ها از سوی بسیاری از اندیشمندان (از جمله مارچ و السن، ۱۹۸۳؛ سدمن و گیل‌مور، ۱۹۸۶؛ کایدن، ۱۹۹۱) به چاه‌ویلی تعبیر شده است. که اکثر برنامه‌های اصلاحی در معرض خطر آن قرار می‌گیرند. برنامه اصلاح نظام اداری ایران نیز امکان گریز از این خطر را نداشت. اکثر پاسخ‌دهندگان به سئوالات (حدود ۹۰ درصد)، همانند پاسخ‌دهندگان به سئوالات پرسشنامه، «اجرای» برنامه را این چنین ارزیابی کردند: «ناموفق»، «ضعیف»، یا «به دور از انتظارات اولیه».

اکثر اصلاحگران دخیل در طراحی و اجرای برنامه اصلاحی مدعی بودند که عملکرد برنامه چندان موفق نبوده است و همچنان نیاز شدیدی به اصلاحات بنیادین وجود دارد. همچنین تذکر داده شد که در این مدت وقت زیادی به هدر رفته که می‌توانست صرف امور اساسی و رفع دشواریهای بوروکراسی شود و موجبات تحقق اجزای مختلف برنامه اصلاح اداری را فراهم سازد. برخی از دلایل در بخش زیرین مورد بحث قرار گرفته‌اند.

دلایل ناظر بر نارسایی تلاشهای اصلاحی

برای فایق آمدن بر مقاومت‌های موجود در مقابل تغییر، مشارکت گروه‌های کلیدی در طراحی و اجرای برنامه‌های اصلاح اداری امری ضروری است (کایدن، هالی و مالتائیس، ۱۹۹۵، واتسون، ۱۹۶۶، کوتر و اشلزینگر، ۱۹۷۹). همچنین، به اعتقاد کال (۱۹۹۶: ۱۴۴)، بهبود مشارکت و همکاری با سازمانهای غیردولتی اقدامی کلیدی برای اجرای سیاستهای توسعه‌ای است. اجرای برنامه‌های اصلاحی، نهایتاً بر عهده واحدهای اجرایی است.

واحدهای اجرایی باید براساس منابع و زمان مورد نظر و براساس ماهیت کار خود به ترجمان درست هدفها پردازند تا بتوانند برای رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده خود بهترین استفاده را از بوروکراسی بکنند. با وجود این، به نظر می‌رسد که فقدان مشارکت دستگاههای اجرایی (وزارتخانه‌ها) در طراحی برنامه اصلاحی منجر به مقاومت در مقابل تغییرات و یا نادیده گرفتن برنامه‌های ناظر بر اصلاح اداری شده است. یکی از کارشناسان سازمان امور اداری و استخدامی کشور در این باره چنین می‌گوید:

اکثر افراد ذی‌نفع، حتی آنها که می‌باید اصلاح اداری را اجرا کنند، نادیده گرفته شدند. در این مورد گفته می‌شد که اگر ما بخواهیم منتظر دریافت نظرات و خواسته‌های گروه‌های مختلف شویم، این امر موجب تأخیر در تدوین و اجرای برنامه می‌شود. نکته‌ای که این افراد در نظر نداشتند این بود که حتی با تأخیر بیشتر در مرحله طراحی، مشارکت بیشتر گروه‌های مختلف می‌توانست از سویی اجرای برنامه را تسریع کند، و از سوی دیگر مقاومت در مقابل تغییر را کاهش دهد.

نبود سازگاری میان اهداف برنامه و مأموریت‌های سازمانهای صف از دیگر دلایل مطرح شده در خصوص ضعف و نارسایی در اجرای برنامه اصلاح اداری است که از سوی مصاحبه‌شدگان عنوان شد. شمار زیادی از مصاحبه‌شدگان می‌گویند که برنامه توسعه پنج‌ساله، دستگاههای دولتی را مکلف ساخته بود تا تولیدات و خدمات خود را از نظر کیفی و کمی افزایش دهند. از دیگر سو، برنامه اصلاح اداری بر کاهش کمی کارکنان و کاستن از شمار مدیران دستگاههای دولتی تأکید داشت. تناقض میان اهداف اصلاحی و اهداف مورد توجه سازمانهای صف در پاره‌ای موارد منجر به بی‌توجهی نسبت به برنامه اصلاح اداری شد. تواناییها و مهارتهای عوامل اصلاح (یا اصلاحگران) موضوع مورد توجه دیگر بود. فقدان طراحان ورزیده و مهمتر از آن تواناییها و مهارتهای محدود مجریان

برنامه‌های اصلاحی مانعی بر سر راه اجرای برنامه تلقی شده است. اصلاحگران، به اعتقاد یکی از مصاحبه‌شدگان، می‌دانند (۱) دارای دانش، مهارت، تخصص، تجربه و مهم‌تر از همه شجاعت باشند؛ (۲) دارای دید جهان‌شمول و فراملی بوده قادر به تحلیل تعاملات موجود میان نظام‌های مختلف باشند، و (۳) ضمن دارا بودن توانایی برقراری ارتباطات، از طریق انتقال ایده‌های جدید در میان عناصر صفی‌انگیزه و شتیاق برای رهایی از وضع موجود را فراهم آورند. با این همه، برنامه اصلاحی را افرادی طراحی کردند که احتمالاً "کثر آنها نظر مشخصی در مورد شغل محوله نداشتند. به اعتقاد یکی دیگر از مصاحبه‌شدگان اگر در نظر بود که برنامه به شکلی موفق اجرا شود:

[برنامه اصلاحی] باید با مشارکت افرادی آگاه و صاحب‌نظرانی مطلع از دانشگاه‌ها، بخش خصوصی و سایر بخش‌ها تهیه می‌شد. این رویه می‌توانست به انفکاک از طرز تلقی حاکم که ناظر بر تکیه بر منافع بخشی است کمک کرده و امکان توجه به رویکرد وسیع‌تر و همه‌شمول‌تر، یعنی توجه به همه بخش‌ها و زیربخش‌ها به عنوان یک نظام را فراهم سازد.

این حرکت بنیادین نیازمند ایجاد واحدهای اصلاح جامع‌تر و قدرتمندتر با ساختار ماتریسی است. این ساختار باعث خواهد شد تا اصلاحگران هم مسائل بخشی و هم مسائل فراگیرتر را به عنوان مجموعه مسائلی متعامل مورد توجه قرار دهند.

یکی از مصاحبه‌شوندگان درخصوص نارسایی‌های برنامه اصلاح اداری، مسئله «تعدد» واحدهای اصلاح و نبود هماهنگی مؤثر از باب خط‌مشی‌ها و استراتژی‌های اصلاح میان آنها را مورد بحث قرار داد. وی معتقد بود در صورتی برنامه اصلاح اداری موفق خواهد بود که در عوض چندین واحد مسئول اصلاح با رویکردها و خط‌مشی‌های مختلف، یک واحد اصلاحگر با قدرت کافی وجود داشته باشد:

ما باید یک واحد مسئول اصلاح با حمایت سیاسی و قانونی کافی داشته باشیم. وجود چندین واحد و سازمان با جهت‌گیریهای مختلف و بعضاً "ناهماهنگ، برنامه‌های تحول را دچار تناقض ساخته‌اند. تعدد و کثرت سازمانهای مسئول اصلاح به خودی خود بد نیست آنچه ما اکنون از آن رنج می‌بریم وجود نگرش‌ها، برداشتها و اهداف گوناگون و متعددی است که این واحدها دارند. ما باید واحدهای متعددی داشته باشیم و سعی کنیم این عوامل به اهداف یکسان و واحدی برسند و نوعی وحدت و هماهنگی بین آنها بوجود آید، یعنی تعدد عوامل را بپذیریم و سعی کنیم فلسفه و دیدگاه و جهت‌گیری واحدی در آنها بوجود آوریم، که این امر مستلزم کار زیادی است. یا اینکه این راهکار را فراموش کنیم و در عوض صرف وقت در ایجاد هماهنگی بین واحدهای مختلف، یک واحد به وجود آوریم با یک هدف، یک برنامه و یک فلسفه مشخص که مصالح جامعه را مدنظر قرار دهد.

مانع بعدی بر سر راه طراحی و اجرای موفق برنامه اصلاح اداری، که مصاحبه‌شدگان مطرح کردند، ناظر بر فقدان اشتیاق و تعهد مدیران میانی و ارشد نسبت به اصلاح واحدهای اجرایی‌شان بود. یکی از شرکت‌کنندگان در مصاحبه در این مورد چنین بیان داشت:

اصلاح نظام اداری نیازمند اصلاحگرانی با کفایت و شایسته است. وجود افرادی با این ویژگی‌ها ضروری ولی ناکافی است. آنچه در اجرای اصلاحات مؤثرتر و تعیین‌کننده‌تر است تعهد اصلاحگران و مدیران واحدهای مسئول اصلاح و نیز تعهد و اشتیاق واحدهای صف است. مجدداً، تعهد امری اساسی ولی ناکافی است. مدیران واحدهای مسئول اصلاح باید نوآور و خلاق بوده ضمن تأکید بر پژوهش و تحقیق، نظام‌های مهجور و از مد افتاده را به شکلی نوین، مجدداً طراحی کنند. این افراد باید مؤثر، پویا و آرمانگرا بوده و جرأت

سطحی قابل قبول توانسته به اهداف و مقاصد از پیش تعیین شده دست یابد. دلایل این گروه از مصاحبه‌شدگان در زیر بررسی می‌شود.

به‌طورکلی، اینکه برنامه‌ی اصلاح اداری موفق بوده است یا ناموفق، تا حدی به انتظارات و برداشتهای افراد بستگی دارد. مسلماً انتظارات تمامی مصاحبه‌شدگان یکسان نبوده و از این باب، برخی از آنها معتقد به موفقیت برنامه‌ی اصلاح بودند. به عنوان نمونه یکی از این افراد چنین بیان داشت:

وظیفه اصلی برنامه پنجساله اول زمینه‌سازی و بسترسازی و برنامه دوم وظیفه‌اش نهادینه کردن است. بسترسازی از طریق انجام مطالعات و تحقیقات لازم توسط دستگاههای دولتی امکانپذیر می‌شود. چون مطالعات اولیه در مورد چگونگی تحقق اهداف صورت گرفته، بنابراین می‌توان گفت که این برنامه تحقق یافته است. در زمینه‌هایی نظیر نیروی انسانی، گرچه هدف کمی که ناظر بر کاهش تعداد کارکنان بود متحقق نشده، ولی با توجه به تغییر بافت کلی نیروی انسانی و ازدیاد افراد تحصیلکرده دانشگاهی، آنچه را که صورت پذیرفت در کل می‌توان «موفق» ارزیابی کرد.

به‌طور خلاصه، با اتمام مرحله مقدماتی و جمع‌آوری اطلاعات و داده‌های جامع در مورد نظام اداری و نقاط قوت و ضعف آن، علی‌رغم دستیابی به نتایج ملموس، به دلیل زمینه‌سازی، برنامه اول موفق ارزیابی می‌شود.

برخی از مصاحبه‌شدگان (حدود ۲۵ درصد)، همراه با اذعان به نارساییها و کاستیهای برنامه، با استناد به معیارهایی متفاوت نتایج برنامه را موفق ارزیابی کرده‌اند. یکی از این افراد خاطر نشان ساخت:

پس از انقلاب، دست‌اندرکاران از تجربه و تخصص لازم در زمینه برنامه‌ریزی و طرحریزی برخوردار نبودند. با طراحی برنامه اول، و به ویژه بخش اصلاحات اداری

و شهامت معرفی و اجرای ایده‌های نوین را داشته باشند تا بتوانند دولت را به سوی توجه به مشتری، حساس نسبت به هزینه‌ها و پاسخگو نسبت به مسائل هدایت کنند.

از دیگر عوامل و علل نارسایی برنامه‌های اصلاحی که مصاحبه‌شوندگان بدانها اشاره کرده‌اند این موارد را می‌توان نام برد:

نبود نظارت نظامدار، تعقیب، و پیگیری؛ برنامه‌ریزی و طراحی بدون توجه به منابع مالی؛ ابهام در اولیتهای جابه‌جایی در اهداف (اصلاح اداری بمثابة هدف و نه وسیله)؛ نبود سازگاری میان اهداف توسعه‌ای و اهداف ناظر بر اصلاح؛ پابرجا ماندن تفکر سنتی در مورد بوروکراسی و مدیریت تغییر؛ کمی تجربه در زمینه برنامه‌ریزی. به‌علاوه، برخی از سؤال‌شدگان معتقد بودند مادامی که اصلاحگران از درون بوروکراسی‌اند هیچ امیدی برای رسیدن به نتایج مورد نظر وجود ندارد. بوروکراتها برای حفظ و تقویت موقعیت خود بعضاً "ممکن است هرگز نیازهای جامعه را مورد توجه قرار ندهند. نظر یکی از مصاحبه‌شوندگان را در این زمینه می‌خوانیم:

طراحی برنامه اصلاح اداری مبتنی بر نظرگاهها و تجربیات بوروکراتها انجام شده است. بنابراین برنامه اصلاح «اداری - مدار» مبتنی بر دیدگاهها و نقطه نظرات بوروکراتهاست. حال آنکه آنچه مورد نیاز بود، «برنامه اصلاح مردم - مدار» بود که نیازها و منافع کل جامعه را مورد توجه قرار دهد. حاکمیت رویکرد نخست منجر به عدم پذیرش و در پاره‌ای موارد مقاومت افراد در مرحله اجرای برنامه بود.

برنامه اصلاح اداری موفق بود: روی دیگر سکه

تحلیل محتوایی مطالب بیان شده در مصاحبه‌ها مبین آن است که برخی از مصاحبه‌شدگان معتقد بودند که برنامه اصلاح اداری فاقد نارساییهای بنیادین است و در

نیز دارد. نخستین محدودیت آن است که داده‌های گردآوری شده در زمینه میزان موفقیت برنامه مبتنی بر ادراکات و دیدگاههای افراد شرکت‌کننده در مصاحبه و پرسشنامه است. بدیهی است این احتمال وجود دارد که اقشار و گروههای دیگر نظیر کارکنان، ارباب رجوع، دریافت‌کنندگان خدمات دولت، و نظایر آنها درک متفاوتی از مسائل مورد بحث داشته باشند.

همچنین، نتایج ارائه شده در این مطالعه غالباً مبین ادراکات و دیدگاههای مصاحبه‌شدگان و تکمیل‌کنندگان پرسشنامه‌هاست، و نه پیامدهای واقعی اقدامات اصلاحی انجام شده اعم از اینکه با موفقیت توأم بوده است یا نارساییهایی داشته‌اند.

محدودیت بعدی آن است که گرچه قلمرو پژوهش در سطح ملی و کلان است، ولی اکثر شرکت‌کنندگان در مصاحبه (۲۱ نفر از ۲۳ نفر) از افراد ساکن در مرکز - تهران - بوده‌اند. بعید به نظر نمی‌رسد که مردم سایر استانهای کشور دیدگاههایی سوای آنچه تهرانی‌ها دارند داشته باشند. همچنین، همان‌طور که اشاره شد، رویکرد مطالعه جاری مبتنی بر ارزیابی میزان موفقیت برنامه اصلاح اداری براساس قیاس با اهداف برنامه است. در این رویکرد، بر پایه آنچه پولیت (۱۹۹۵) اشاره کرده است، دو ضعف دیده می‌شود: (۱) این نوع ارزشیابی ممکن است تأثیر عوامل مختلفی را نادیده بگیرد، و (۲) تحقق برخی از اهداف رسماً اعلام شده ممکن است خود بسیار دشوار و در حد ناممکن باشد. ضعفهای موجود در رویکرد مورد توجه در این پژوهش ممکن است نتایج حاصل را نیز تحت تأثیر قرار دهد.

خلاصه و نتیجه‌گیری

در این بررسی، ادراکات و دیدگاههای مسئولان اصلاح اداری در مورد میزان موفقیت اصلاح اداری در طول دوره اولین برنامه پنجساله مورد ارزیابی و تحلیل قرار

آن، ما حداقل به خودمان ثابت کردیم که تدوین برنامه ناممکن نیست. به عنوان تجربه اول، محصول کار نارساییهای اساسی داشت که اجتناب‌ناپذیر بود. با وجود این، در پایان برنامه اول مدیران ما آموختند که کارهای خود را براساس «برنامه» انجام دهند. مهم‌تر از آن، در انتهای برنامه «تفکر در مورد اصلاح» به بخشی اصلی از وظایف مدیران و مجریان تبدیل شد. اکنون هر سازمان دولتی می‌کوشد تا بهترین راه اصلاح دستگاه خود را پیدا کند. این تغییر در دیدگاهها و نگرشها از علایم موفقیت است و علی‌رغم نارساییهای برنامه، ارزیابی کلی مثبت است و برنامه توانست به اکثر اهداف خود دست یابد.

اصلاح بوروکراسی دولتی، به اعتقاد گروهی از مصاحبه‌شدگان (حدود ۳۵ درصد)، نباید به عنوان دارویی برای همه دردها (Panacea) قلمداد شود که قادر است تمامی کاستیها و کمبودهای اجتماع را جبران کند. اساساً انتظار اینکه یک برنامه اصلاح اداری بتواند به تنهایی منجر به کاهش هزینه‌ها، ارتقای بهره‌وری، افزایش پاسخگویی کارکنان بخش عمومی و نظایر آن شود، انتظاری است نادرست. به اعتقاد یکی از مصاحبه‌شوندگان برنامه اصلاح اداری به این دلیل موفق بود که:

توانست این زمینه را فراهم سازد که وضع موجود و عملکردهای جاری مورد سؤال قرار گیرد. این برنامه محیطی را فراهم ساخت که منجر به استقرار شورایی عالی به عنوان مسئول اصلاح نظام اداری گردید. این برنامه تفکر فایق خود محوری را به فرهنگ برنامه - مداری تبدیل کرد. اکنون نوسازی اداری و توجه بیشتر به نیازهای مشتریان و ارباب رجوع از جمله نکات مورد توجه سازمانهای دولتی است.

محدودیت‌های مطالعه

مطالعه حاضر علی‌رغم جامعیت، محدودیت‌هایی

و تأثیرات منفی آنها می‌توانند از جمله عوامل خارجی مؤثر بر برنامه‌ها تلقی شود و موردبازبینی و مطالعه قرار گیرند. برخی از پرسش‌شدگان و مصاحبه‌شدگان معتقد به موفقیت برنامه اصلاحی بودند. این افراد معتقدند که برنامه اصلاح اداری تلاشی قابل تحسین بوده است و نتایج مثبت آن در ابعادی چون تغییر دیدگاه مدیران بخش دولتی به سوی تفکر مبتنی بر برنامه، کاملاً چشمگیر است. این افراد همچنین معتقدند که اصلاح نظام اداری فرایندی مستمر است و طی این دوره زمینه و بستر مناسب برای ایجاد تغییرات بنیادین در دوره‌های بعد فراهم شده است. افراد معتقد به موفقیت تلاشهای اصلاحی، حدود ۲۵ درصد کل مصاحبه‌شدگان هستند.

به‌طور کلی، جمع‌بندی نتایج آماری پژوهش نشان می‌دهد که اهداف مورد نظر اصلاح اداری آن‌گونه که انتظار می‌رفت متحقق نگردید. این جمع‌بندی در واقع نشانگر دیدگاههای کسانی است که خود طراح و مجری برنامه بوده‌اند. با آنکه دریافت نظریات گروههای دیگر، مستلزم تحقیق یا تحقیقات جامع دیگری است، می‌توان به احتمال گفت که دیدگاه سایر گروهها نیز چیزی متفاوت از نظر مدیران و عاملان اصلاح اداری نخواهد بود.

اکنون که مسئولان امور اداری درصدد تدوین برنامه جامع اصلاح اداری‌اند، بر همه ما فرض است که از ناکامیهای گذشته درس بگیریم و با تحلیلی جامع از ضعفها، نارساییها و نقاط قوت، آزموده‌های ناموفق را دیگر بار نیازماییم. یکی از راهکارها برای اجتناب از اشتباهات گذشته، تحلیل جامع برنامه‌های پیشین و ارزشیابی علمی آنهاست. صرف بیان اینکه درگذشته هیچ اقدام مثبتی صورت نگرفته است و یا اینکه همه اقدامات اصولی و بنیادی بوده‌اند، از نظر کاربردی و علمی ارزش چندانی ندارد. باید برنامه‌ها، مجریان برنامه‌ها و نتایج آنها دقیقاً و از ابعاد مختلف تحلیل شوند و براین اساس برنامه‌های جدید با مبنایی منطقی‌تر و اهدافی دست‌یافتنی طراحی شدند. □

گرفت. هدف از این بررسی مرور و ارزیابی منطق اصلاحات و کارهای انجام شده در دوره مورد بحث بود تا از این طریق نقاط ضعف و قوت عملکرد اصلاحگران شناخته شود و امکان جبران خطاها و تقویت قوتها در برنامه‌های بعد فراهم آید. نتایج آماری این پژوهش مبین آن است که براساس ادراکات و دیدگاههای عوامل اصلاحگر، میزان موفقیت برنامه در حد انتظارات نبود. در مجموع، نتایج حاصل توانست پاسخگوی انتظارات بلندپروازانه طراحان برنامه باشد.

از مصاحبه‌شدگان نیز در کنار سایر مسائل خواسته شد تا در مورد دلایل نارساییهای برنامه اصلاح اداری نظر خود را بیان دارند که نتیجه حاصل نشاندهنده موارد زیر است:

- مشارکت محدود گروههای کلیدی در مدیریت برنامه‌های اصلاحی؛
 - ناهمگونی میان اهداف برنامه اصلاحی و مأموریتهای سازمانهای صف به عنوان مجریان برنامه؛
 - گستردگی و ناهمگونی واحدهای مسئول اصلاح نظام اداری؛
 - کم بودن اشتیاق، علاقمندی، و تعهد مدیران میانی و ارشد نسبت به اصلاحات اداری؛
 - کمبود دانش، تخصص و مهارت عوامل اصلاح.
- برداشت نگارنده آن است که رویکرد پاسخ‌دهندگان به سئوالات پرسشنامه و مصاحبه‌شدگان اساساً درون-گرا بوده و آنها کمتر به عوامل محیطی و خارجی تأثیرگذارنده بر برنامه‌های اصلاحی توجه داشتند. هشت سال جنگ تحمیلی و نتایج منفی آن در تمامی جنبه‌های اجتماعی - اقتصادی جامعه، ضرورت بازسازی بخش وسیعی از کشور و دشواریهای فیزیکی، مالی و روانی آن از جمله انحراف توجه مسئولان سطوح بالا از بهبود بوروکراسی دولتی، تداوم فشارهای اقتصادی برخی از کشورهای غربی، به‌ویژه آمریکا و دیگر مسائل سیاسی و اقتصادی ملی / بین‌المللی

پی‌نوشتها

(۱). به اعتقاد کوآ (۱۹۹۱)، اصلاح خدمات کشوری در سنگاپور به دلایل زیر موفق بوده است: تأکید بر هر دو جنبه سازمانی و دیدگاهی، اهداف روشن در زمینه ارتقای توسعه ملی، رویکرد عملی بر هر دو استراتژی جامع و گام به گام، حذف موانع اصلاح، و حمایت سیاسی قوی و پشتیبانی جدی از اقدامات اصلاحی.

(2). Stakeholders

(۳). سؤال ۱: حذف وظایف متداخل و دوباره کاریها؛ سؤال ۹: کاهش تعداد واحدهای سازمانی.

(۴). سؤال ۲: بهبود هماهنگی میان سازمانهای دولتی و سؤال ۱۰: برقراری سیستمهای کنترل مناسب.

(۵). سؤال ۳: افزایش ظرفیت و توانایی بخش دولتی؛ سؤال ۷: افزایش توانایی و ظرفیت واحدهای اداری؛ و سؤال ۱۲:

ارتقای توان تحقیقاتی و کارشناسی سازمانهای دولتی.

(۶). سؤال ۵: تأمین مشارکت مردم برای تسريع در امر تصمیم‌گیری و اجرای برنامه؛ سؤال ۶: تأمین مشارکت عملیات و

اقدامات متمرکز ملی از مرکز به سایر استانها؛ سؤال ۸: تفویض اختیار در امر تصمیم‌گیری عملیاتی از مرکز به سایر

استانها و سؤال ۱۱: محول نمودن خط مشی‌گذاری و تدوین استانداردها، هماهنگی و ارزشیابی به واحدهای مرکزی.

(۷). سؤال ۲: برقراری نظام پرداخت هماهنگ مؤثر؛ پرسش ۶: تعدیل سطح پرداختها در بخش دولتی، براساس سطح

پرداخت در بخش خصوصی؛ و پرسش ۷: برقراری نظام پرداخت مبتنی بر عملکرد.

(۸). از مصاحبه انجام شده توسط نگارنده در آذر ماه ۱۳۷۶.

(۹). مصاحبه نگارنده، همان.

(۱۰). مصاحبه نگارنده، همان.