

# نقش سیاست‌گذاری استراتژیک

## در مدیریت دولتی

نگارش: دکتر حسام الدین بیان

منزله جستجو در تاریکی است. «آلفرد مارشال» اقتصاددان مشهور انگلیسی پا را از این هم فراتر گذاشته و گفته است: «اگر تمام سرمایه‌ها و ابزار تکنیکی و وسائل موجود فنی در جهان به یکباره دستخوش تباهی بشود، ولی دانایی مدیران و سیاست‌گذاران در رده استراتژیک وجود داشته باشد در مدت کوتاهی نظام جامعه پویا و شکوفا می‌گردد». تربیت چنین مدیرانی تا حد زیاد از طریق آموزشهای مناسب امکان‌پذیر است. گروهی اعتقاد دارند که عده‌ای برای بازی کردن نقش مدیران استراتژیک آفریده شده‌اند که این نظر خیلی کهنه شده است. البته نمی‌توان گفت که اگر کسی توان رسیدن به مقام سرداری را دارد، قبل از ژنرال شدن احتیاج به آموزش و تعلیمات نظامی و بکار بستن علم و تجربه آزمایی ندارد. بخصوص مادر عصری زندگی می‌کنیم که تصمیم‌گیریهایی استراتژیک از پیچیدگی خاصی برخوردار است. شک نیست که فراگرفتن اصول علمی و تجربه عملی لازم و ملزوم یکدیگرند و نمی‌توان این دو را از یکدیگر مجزا کرد.

امروز در سراسر جهان - بدون توجه به نظامهای اقتصادی و سیاسی انتخاب شده، توسط دولتها، بحث فراگیری تحت عنوان «خدمات دولتی» در گرفته و قبول همگانی یافته است.

بتدریج که بر وظایف دولتها افزوده می‌شود، نقش مدیران عالی و مدیریت استراتژیک اهمیت بیشتری پیدا می‌کند و به همین دلیل نیز آموزش دانش مدیریت برای تأمین مهارتهای لازم، جایگاه ویژه‌ای می‌یابد. چرا که بدون مدیریت و مدیران کارآزموده استفاده از سرمایه‌های کشور در جهت حصول مقاصد ملی امکان‌پذیر نیست.

اهمیت دادن به مدیریت استراتژیک در اداره امور عمومی یعنی بوجود آوردن امکان استفاده از کلیه امکانات در جهت برآوردن نیازهای معنوی و مادی یک جامعه و ملت.

وظیفه و نقش اساسی مدیران استراتژیک دولتی حصول اطمینان از متمر ثمر بودن هر نوع سرمایه‌گذاری می‌باشد. علمای دانش مدیریت اعتقاد دارند که بدون مدیریت استراتژیک سرمایه‌گذاری به

### مدیران استراتژیک:

مدیران استراتژیک که سیاستگذاران در سطح مدیریت فائده هستند، باید از مقررات و قوانین اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و مالی به صورت تحلیلی و توصیفی بخوبی آگاه باشند تا با بکارگیری نظریات علمی در زمینه ارتباطات و اطلاعات برای اتخاذ تصمیمهای استراتژیک توانایی لازم را داشته باشند.

پس ما باید این قبیل مسائل را آموزش بدهیم. این تحول آفرینی را باید نهضت امور اداری، نام‌گذاری کرد. شکی نیست که نهضت علم اداره احتیاج به یک ادراک جدید دارد تا شکل و هم‌آهنگ کردن علم و هنر و تجربه در جهت تأمین هدف بوجود بیاید. در کشورهای در حال توسعه این نهضت وسیع‌تر باید انجام پذیرد. در این قبیل کشورها دولتها مجبورند که وظایف مربوط به مدیریت و آموزش مدیران استراتژیک را رأساً نظارت کنند و بانجام برسانند. باتوجه به اهمیت وظایف روزافزون خدمات دولتی مدیران لازم است ادراک جدید را با نیازمندیهای جامعه هم‌آهنگ بسازند و روش منسوخ و فرسوده قدیمی را که مشکل‌آفرین است، کنار بگذارند. ایجاد و تقویت مرکز آموزش مدیریت دولتی در جهت آموزش مختلف توسعه و عمران و آبادانی و تولید در سطح کشور ضروری است. لزوم این قبیل آموزشها در اداره امور دولتی مستلزم شناخت ارزشهای شناخته شده جامعه می‌باشد.

خط‌گذاران در رده مدیریت استراتژیک باید برای

ایجاد طرحهای استراتژیکی عمران و توسعه و پیشرفت لازم اصول طرح ریزیهای استراتژیک و خط‌مشی‌گذاری استراتژیکی را در قالب الگوهای مدیریت بومی (اقتضایی) شدیداً نظارت بنمایند. علم اداره توجه خاصی به منابع طبیعی و نیروی انسانی در اداره امور دولتی میدول داشته و معتقد است که تربیت صاحب منصبان آگاه و باتقوی و روشن بین از اهمیت خاصی برخوردار است. علاوه بر آموزش مدیران استراتژیک ایجاد تشکیلات اداری با کفایت برای اداره نواحی روستایی و شهری و دادن طرحهای استراتژیکی اصلاحی در رده ملی وسیله و علاج دردهای گوناگون و از بین رفتن تبعیضات در کلیه زمینه‌های نژادی، زبانی، اعتقادی، جنسی، مذهبی، جغرافیایی محسوب می‌گردد. وجود نظامی پویا و با کفایت اداره امور دولتی موجب از بین رفتن دلسردی و بی‌تفاوتی می‌شود و مردم دولت و کارگزاران دولت را خدمتگزار می‌شناسند.

### مشکلات مشترک

هر چند مسائل و مشکلات اداره امور دولتی در کشورها تا حدی به مراحل مختلف پیشرفت و توسعه ارتباط دارد، ولی وقتی خوب دقت و بررسی بشود، مختصات و مشکلات مشترک در زمینه‌هایی که مبنای اقتصادی دارند، مشابه هستند، با این حال در این راه باید با دقت گام برداشت. اگر بخواهیم برپایه تحقیقات و بررسیهای غیر کافی درباره مشکلات هر یک از

کشورها استنتاجات کلی بنماییم و این نتیجه گیریها را بدون توجه به خصوصیات فرهنگی جوامع تعمیم بدهیم، عملی خطرناک و ناصواب انجام داده ایم. توجه به وجوه اختلاف و تمایز این کشورها ضروری است. اگر بپذیریم که وجوه اشتراکی در مدیریت دولتی در کشورهای در حال توسعه وجود دارد، باید بدانیم که این وجوه اشتراک در تمامی کشورها به یک میزان نیست. در صورت تحمیل الگوها و مدل‌های یکنواخت نتایج حاصل نامطلوب خواهد بود. چهره شفاف مدیریت استراتژیک در همین مرحله خودنمایی می‌کند. طرح ریزیهای استراتژیک، و تصمیم‌گیریهای استراتژیک باید مبتنی بر عوامل بنیادی زیر باشد:

- ۱ - توجه به محدودیت منابع اولیه طبیعی.
- ۲ - دقت در صرفه‌جویی و مصرف.
- ۳ - تهیه تسهیلات رفاهی جدید زندگی.
- ۴ - جلوگیری از استقرار مراکز کوچک صنعتی و تولیدی در داخل شهرها بخصوص شهرهای بزرگ و پایتخت.
- ۵ - جلوگیری از تهاجم مهاجرین روستائین به شهرهای بزرگ برای کار در مؤسسات صنعتی.
- ۶ - حل مشکل مسکن و تسهیلات زیستی و گسترش حومه و محدوده شهرها.
- ۷ - ممانعت از بالا رفتن قیمت اراضی اطراف شهر که قبلاً کشتزار بودند.
- ۸ - جلوگیری از تبدیل این اراضی به مناطق مسکونی و لزوم برقراری ارتباطات و تسهیلات.
- ۹ - توجه به اختلاف فاحش بین سطح زندگی طبقه ثروتمند و فقیر و پوشاندن این شکاف.
- ۱۰ - حل مشکل بی‌سوادی و محرومیت عمومی

مردم روستائین از نعمت تحصیلات عالی.

- ۱۱ - بوجد آوردن یک آگاهی عمومی از کفایت خدمات دولتی.
- ۱۲ - جلوگیری از درهم پاشیده شدن موارث و سنتهای اجتماعی و اخلاقی.
- ۱۳ - جلوگیری از مقاومت در مقابل تغییر و نشان دادن عکس‌العمل‌های مخالف.
- ۱۴ - ایجاد نکردن مشکلات در نحوه استفاده از قدرت دولت در حیات اقتصادی و سیاسی بدون دخالت در جزئیات.
- ۱۵ - ایجاد تطبیق و هم‌آهنگی در حل مسائل بفرنج و مشکلات جدید مثل انفجار جمعیت و انفجار فقر و انفجار آلودگی محیط زیست.

با اعمال مدیریت صحیح استراتژیک همگام با پیشرفتهای فنی جدید حالت انزوا و افتراق نواحی مختلف کشور از بین می‌رود. نواحی مختلف با یکدیگر مرتبط و با ایجاد همبستگی کلیه نقاط کشور به یکدیگر متکی می‌شود. چون تنها به پایتخت یا منطقه خاصی توجه نمی‌شود دل‌سردیها و پژمردگیها از مردمی که زیر یک پرچم و یک آسمان و یک قدرت زندگی می‌کنند، از بین می‌رود.

احداث و ایجاد خطوط ارتباطی جدید ظهور وسایط نقلیه زمینی، هوایی و تلفنی، رادیویی، تلگرافی و تسهیلات آموزشی عالی جذبه خاصی به همه جا می‌بخشد. اگر منابع مالی و درآمدهای حاصل از هر منطقه صرف آبادانی آن منطقه شود و به سایر نقاط کم‌درآمد هم مساعدت به عمل آید مشکلات نخستین شناخته می‌شود.

۱۹

## آموزش مدیران

رفع این معضلات تنها به وسیله مدیران دانشمند<sup>۲</sup> و توانای استراتژیک امکان‌پذیر است. توجه به انقلاب اداری و تحول در زمینه‌های چهارگانه (نیروی انسانی کارآزموده، تشکیلات، قوانین و روشها) تنها با طرح‌ریزیهای استراتژیک الزامی متمرکز<sup>۳</sup> و ارشادی<sup>۴</sup> و منطقه‌ای و بخشی<sup>۵</sup> می‌تواند تحقق یابد. توسعه طرحهای استراتژیک عمرانی به سه صورت بالا یعنی تعمیم کلیه سرویسهای رفاهی، اجتماعی، علمی، تحصیلی و زیستی به موازات یکدیگر در کلیه نقاط شهرها و روستاها و نقاط مرزی به سرعت موجب تغییرات اقتصادی و اجتماعی می‌گردد.

چون ضرورت دارد که این تغییرات با مدیریت صحیح، توأم با طرح‌ریزیهای استراتژیک سازنده و نقشه‌های اصلاحی موازی بکار گرفته شود، شک نیست توسعه استعداد و قابلیت مدیران استراتژیک در اداره امور دولتی حیاتی است.

بحث ما درباره اجرای تغییرات با توجه به اصل عدم تمرکز است. در بسیاری از کشورها که در گذشته و در حال حاضر در مرحله پیشرفت و توسعه قرار گرفتند، سازمانهای اداریشان برای حفظ منافع اربابان استعمار و یا به لحاظ منافع طبقه حاکمه خودکامه سعی و کوشش داشته‌اند که هر نوع تغییری به صورت متمرکز انجام گیرد. چون اگر تقسیم قدرت بشود اعمال قدرت و نظارت در جامعه از دست آن طبقه خارج می‌گردد. این طرز فکر و عمل غلط و این

تمرکزگرایی قدرت در زمینه‌های اداره امور دولتی و رفاهی بزرگترین مانع و رادع در جهت پیشرفت و اجرای طرحهای عمرانی استراتژیکی می‌شود. امروز سازمانهای آموزش‌دهنده علوم اداری موظف به انجام دادن مأموریتها و تکالیفی هستند که دولتها در گذشته از آن غفلت کرده‌اند. تنها دخالت در صناعات و خدمات و اقتصادیات و وظیفه دولت نیست. بلکه مهمترین وظیفه اش پرورش و راهنمایی و آموزش مدیران در کلیه رده‌ها و زمانها و در تمام نقاط مختلف کشور است. واگذاری مسئولیت و اختیارات به مدیران و خارج کردن فعالیتها از تمرکز وظیفه اصلی دولت محسوب می‌گردد. سازمانهای آموزش مدیریت دولتی نه تنها باید آموزشهای علمی را در جهت تقویت و توان مدیران استراتژیک متمرکز کند، بلکه باید در جهت آموزش کارگزاران دولت در شهرستانها و روستاها نیز تلاش مجدانه به عمل بیاورند، تا هنگام واگذاری اختیارات به صورت غیر متمرکزی، همه قادر به خدمات در چهارچوب مبانی شناخته شده علمی و کاربردی مدیریت دولتی باشند. تفهیم وظایف دولت به مردم و اعمال تغییرات و ابداع روشهای جدید خدمات عمومی از ضروریات محسوب می‌گردد. بدون بحساب آوردن مردم و حصول تفاهم و جلب همکاری فعالانه و بدون شرکت دادن مستقیم مردم در کارها هیچ سازمان دولتی نمی‌تواند کاملاً موفق باشد و وظیفه خطیری را که بر عهده اش واگذار شده، اجرا کند. این اصل همان اصل عدم

2 - Knowledgeable Strategic Managers.

3 - Imperative Strategic Planning.

4 - Indicative Strategic Planning.

5 - Partial Strategic Planning.

تمرکز است؛ که باید کار مردم را به مردم واگذار کرد و بازسازی و نوسازی و توسعه و رشد هر منطقه را به دست مدیران آن منطقه و مردم و ساکنین و منتخبین آنان سپرد.

### تمرکز و عدم تمرکز

یک سازمان اداری و کشوری که دارای تشکیلات صحیح باشد و از روش علمی مدیریت پیروی کند می تواند در مسیر تغییرات منطق عدم تمرکز را بخوبی در راه تحقق بخشیدن رفاه عمومی به مردم نشان بدهد. اگر بخواهیم هدف یک سازمان دولتی را تعریف کنیم، باید بگوییم، سازمان دولتی سازمانی است که به جای تمرکز قدرت در جستجوی تفویض قدرت و اعمال روش عدم تمرکز باشد، به جای تخیل با حقایق سروکار پیدا کند، به جای تحجر انعطاف پذیر باشد، به جای سکون تحرک و فعالیت را در همه نقاط کشور تقویت کند، به جای تکیه کردن به روشهای متروک و کهنه به دنبال نوآوری برود، به جای سرگرم شدن به امور عمومی توسط عده معدودی همه مردم را در اداره امور شریک و سهیم گرداند.

وقتی مدیران ما دانش آموخته و آگاه باشند، به خوبی درک می کنند که برای حصول این اهداف کارگزاران دولت باید از تجاوز و اعمال نفوذ و قدرت آزمایی و دخالت متخصصین و مستشاران بیگانه که غالباً عوامل سیاسی، اقتصادی هستند در امور کشور و اجرای طرحهای عمرانی پرهیز کنند. برای رسیدن به این منظور مقدس، تجربه نشان داده است که تشکیل شوراهای و انجمنها و سازمانهای محلی خارج از حیطه تمرکز مطلق در مناطق شهری و روستایی

فوق العاده مفید واقع می شود. در کشورهایی که به این مسئله حیاتی توجه کرده اند، شهرداریها و بخشدارها با اختیارات کامل و با توجه به آشنایی به مشکلات محلی و نیازهای مردم و خواسته های بومیان توانسته اند، در راه توسعه و رشد مناطق عقب افتاده به پیشرفتهای شگرفی دست بیابند. اگر قرار شود مدیران استراتژیک که مأموریت سیاستگذاری و تعیین خط حرکت را دارند، به صورت تمرکزی تصمیم گیریهای عمومی را بدون توجه به خواست مردم و نیازهای اصلی مناطق مختلف اعمال کنند، در هنگام اجرا و پیاده شدن طرحها چون سازمانهای محلی از استقلال برخوردار نیستند، مردم را نسبت به دستگاه دولتی بی اعتقاد می کنند. تنها آن گونه از دستگاههای دولتی مؤثر و موفق هستند که مورد قبول عامه باشند و طرح ریزیهای استراتژیک در مان دردهایی بشود و مردم هم آن را به خوبی لمس کنند. پرسنل ورزیده و آموزش دیده مؤمن و باتقوای محلی وقتی در سطح ملی توسط مدیران استراتژیک حمایت بشوند به شرطی که عامه مردم از ماهیت و مفهوم اقدامات عمرانی آگاه باشند و این تغییرات و اقدامات با زندگی آنان ارتباط داشته باشد، موفقیت های چشم گیری بدست می آورند.

وقتی دستگاه سیاستگذار و خط مشی دهنده از مردم الهام بگیرد و سازمانهای محلی از این منبع تغذیه فکری بکنند، عامه مردم حتی متفکرین و برجستگان قوم با دستگاههای دولتی همصدا می شوند. و به ارزشهای اجتماعی طرحها و قوانین و روشها ارجح می گذارند. چرا چون خود در تدوین و تنظیم این طرح سهم اولیه را دارند و آئینه شفاف و نشان دهنده

اندیشه‌های مردمی هستند. در این مرحله دولتمردان مرکزی و محلی و رابطین عمومی و خدمات رفاهی و تعیین‌کنندگان خط‌مشی داخلی کشور همه این اندیشه‌ها را باهم تلفیق می‌کنند و یکپارچگی حاصل می‌گردد.

### انواع طرح‌ریزیهای استراتژیک

بدیهی است اجرای برنامه‌های مدیران دولتی برای طرح‌های عمرانی و پیشرفتهای اقتصادی و اجتماعی هزینه‌های بسیاری دربر دارد که ممکن است در کشورهای در حال توسعه محدودیتهای مالی بسیاری وجود داشته باشد در این قبیل جوامع توجه به اولویتها و تقدم بخشیدن به اجرای طرحها در مناطق ضروری است. تکیه به درآمدهای مالیاتی و استفاده از منابع محدود زیرزمینی که خواهی‌نخواهی روزی به‌پایان خواهد رسید، ایجاب می‌کند که با خدمات تولیدی و سودبخش و سازنده و طرحهایی که سرمایه‌نزولی سودآور می‌باشد، توجه کرد تا کشور را از حالت مصرف‌کنندگی به سوی عرضه‌کنندگی سوق بدهد و تجربه نشان داده که در بسیاری از کشورها قوانین مالیاتی و طرحهای تولیدی و بازرگانی پرمحتوایی تدوین شده ولی هرگز به مرحله اجرا در نیامده است. تنها وضع قوانین پیشرفته و به‌تصویب رساندن طرحها مطرح نیست، باید قوانین و طرحها توسط مدیران توانا و آگاه و مهمتر از همه پشتیبانی مردم اجرا شود.

امروز در اکثر مراکز آموزشی مدیریت، بیشتر روی رهبری<sup>6</sup> و آموزش مدیریت در رده عالی تکیه می‌شود. من به آموزش مدیران میانی<sup>7</sup> و سرپرستان<sup>8</sup> و اجراکنندگان<sup>9</sup> و روشن کردن عوامل محیطی و اداره عوامل احاطه‌کننده<sup>10</sup> اعتقاد دارم، با نبودن طرحها و برنامه‌های استراتژیک در رده‌های تصمیم‌گیری تطبیقی<sup>11</sup> و اجرای تصمیمات عادی<sup>12</sup> و استانداردها با حمایت مجریان پیاده کرد.

### آگاه‌سازی مردم

آموزش مدیریت برای آگاه ساختن مسئولان و عامه مردم در همه رده‌ها ضرورت حیاتی دارد برای ایجاد چنین آگاهی باید آن قدر تربیت و آموزش و پرورش توسعه بیابد که مردم بتوانند به‌علل اساسی وضع قوانین و تغییرات اجتماعی پی ببرند و بی‌دریغ به‌سازمانهای اداری و دولتی در راه تحقق بخشیدن اهدافشان با میل و رغبت و داوطلبانه کمک نمایند. انتقال اراضی مردم تحت شرایط و مقررات خاص اصلاحات ارضی در گذشته کشور، می‌تواند شاهد صادقی برای این مدعا باشد چون بیشتر اجراکنندگان طرحهای اداری تحت نفوذ عوامل و تبلیغات کاذب سیاسی بودند نه تنها از آن کار سودی حاصل نشد؛ بلکه محصولات کشاورزی به‌صورت چشمگیری نقصان پیدا کرد. علت امر این بود که مالکین جدید و بااصطلاح صاحبان اراضی به‌مفهوم مسئولیتهای مشکلات موجود پی نبرده و مورد تعلیم قرار نگرفته

6 - Leadership.

7 - Managership.

8 - Supervisership.

9 - Followership.

10 - Environmentalship.

11 - Adaptive Decision making.

12 - Routine Decision making.

تکلیف انجام دادن امور در واحدهای ایالتی و منطقه و شهری روشن و عاری از ابهام باشد؟ در اینجا نکته‌ای را که باید به‌خاطر داشت و در تفویض اختیارات و یا عدم تمرکز اختیارات، مأمورین محلی موظف به‌درک آن هستند، این است که آنان باید بدانند اگرچه موظف به‌انجام دادن برخی تکالیف و وظایف اداری و رفاهی در محل می‌شوند اما در همه حال جزء لاینفک دستگاه مرکزی و اداری دولت هستند و در واقع مفهوم تقسیم اختیارات، انتقال علمی قسمتی از اختیارات به‌مقامات محلی یا ایالتی است و اگر به‌آنان اجازه اخذ تصمیم داده شده دلیل بر جدایی و انفکاک و استقلال مطلق اداری نیست، هدف، تقسیم کار و تفویض اختیار و تقسیم قدرت جهت ایجاد تحرک و پیشرفت می‌باشد. برای روشن شدن مفهوم تئوری عدم تمرکز در مقابل تمرکز در کلیه زمینه‌های اداری انواع روشهای مختلف در زمینه عدم تمرکز و عقاید و نظریات مختلف و موفقیتها و ضرورت هر نوع تغییری بحث مختصری می‌کنیم. ابتدا لازم است که به‌انواع حکومتها و سازمانهای اداری موجود اشاره بکنیم.

به‌طور کلی چهار نوع حکومت محلی در اداره امور کشور وجود دارد. این چهار نوع حکومت محلی که دائماً در معرض تغییرات هستند، عبارتند از:

#### ۱ - روش اداری متمرکز

در این روش وزرای حکومت مرکزی یا سایر سازمانهای مرکزی تقریباً تمامی امور مربوط به آموزش و پرورش، بهداشت، رفاه اجتماعی و خدمات کشاورزی را در برابر افراد جامعه مشخصاً

بودند و بالاتر از همه امور اداری از ریشه و بنیاد خراب بود. اما این طرح در بسیاری از کشورها اجرا شد چون آگاهی سازمانهای اداری در درک مفهوم این اقدام در سطح ممتاز بود، نه تنها هیچ مشکلی ایجاد نکرد؛ بلکه وسیله‌ای برای حل بسیاری از مشکلات گردید بهترین مثال و نمونه در این مورد کشورهای ژاپن و تایوان است. در این کشورها صاحبان جدید اراضی توانسته‌اند در مقایسه با گذشته، محصول بیشتری تولید کنند زیرا مأمورین محلی وظایف آموزشی و پرورشی خود را به کشاورزان به‌نحو احسن انجام دادند اگر سازمانهای اداری ناتوان باشند، اجرای این گونه اصلاحات امکان‌پذیر نیست. امروزه تحصیل در رشته امور اداری و دولتی و به‌کار بردن نظریات علمی جدید در راه اصلاحات چنان وسیع و پهناور شده که ما می‌بینیم واقعاً در بعضی از کشورها موجب به‌دست آمدن موقعیت‌های مخصوصی گردیده است منظور این نیست که بگوییم این کشورها فوق‌العاده هستند؛ بلکه ذکر این مطلب برای تأکید این نکته اساسی است که وقتی آگاهی صحیح از علوم اداری در جامعه وجود داشته باشد، امکان اصلاحات اداری بوجود می‌آید. و همچنین وقتی اجرای طرحهای اصلاحی به‌صورت غیرمتمرکز و با شرکت دادن مردم و داشتن آگاهی عمومی همراه باشد، موفقیتها چشم‌گیر خواهد بود پس دولت باید برای دستیابی به این مقصود روشن کند چه فعالیتهایی باید از طریق تفویض اختیارات (اجرای اصل عدم تمرکز) به‌مأمورین و صاحب منصبان وزارتخانه‌ها و مأمورین دولتی واگذار شود و کدام وظایف و اختیارات دولتی لازم است که به واحدهای حکومت محلی داده شود تا

برعهده می‌گیرند. در این روش اعمال قدرت و نظارت دولت مثلاً در وزارت کشور تا حد بخشدار و دهدار که کوچکترین بخش است، این روش بیشتر در کشور فرانسه و کشورهای خاورمیانه که حکومتشان قبلاً در دست فرانسه بود اجرا می‌شود.

## ۲ - روش حکومت جامع محلی:

در پیروی از روش حکومت جامع محلی اغلب خدمات در سطح محلی به وسیله مأمورین انجام می‌پذیرد. مأمورین محلی به جای ادارات محلی وزارتخانه‌های مرکزی خدمات مورد نیاز مردم را انجام می‌دهند. این نوع تشکیلات به ظاهر میراث مهمی از حکومت محلی رایج در انگلستان است که از قرن نوزده میلادی به جای مانده و مقام مهمی به شوراهای منتخب محلی در اداره امور محلی داده است. این روش مقامات عالی‌دولتی از لحاظ فنی از حکومت محلی پشتیبانی می‌کنند. اتکا به این حمایت بیشتر در مراحل اولیه پیشرفت و توسعه می‌باشد. در حقیقت این گونه طرح‌های عدم تمرکز در هندوستان، پاکستان، سودان و مصر به ظهور پیوست و مقدمه‌رهایی این کشورها از استثمار گردید. به کار بردن این روش در صورتی که در آن نظریات سیاسی استعماری مستتر نباشد، و بتواند شکل منسجمی به خود بگیرد، خوب به نظر می‌رسد.

## ۳ - روش حکومت دو گونه‌ای:

در این روش وزارتخانه‌های مرکزی مستقیماً خدمات بسیاری انجام می‌دهند و در عین حال مقامات و مأمورین محلی برای انجام دادن بعضی از خدمات

قدرت قانونی دارند و می‌توانند تا حد امکان و توانایی در جهت پیشرفتهای محلی اقدامات لازم را مبدول دارند. ولی در حقیقت کمتر چنین خدماتی را انجام می‌دهند. در این روش حکومت محلی بیشتر وسیله سیاسی است و مسئله عدم تمرکز پوششی است برای اجرای مقاصد دولت مرکزی. تاکنون کمتر مشاهده شده که روش دوگانه موجب پیشرفتهای اقتصادی و اجتماعی گردد، چون در این قبیل عدم تمرکز روابط بین حکومت مرکزی و مأمورین و مقامات محلی بهتر است با اصل و اصطلاح تفکیک و تعارض تصریح کرد در حالی که انتظار وحدت و همکاری می‌رود تا مشکلات اقتصادی و اجتماعی حل بشود.

## ۴ - روش مشارکت:

این روش معقول و پذیرفته شده‌تر از دیگر روشهاست. در این روش بعضی از خدمات توسط حکومت مرکزی انجام می‌پذیرد و برخی دیگر به وسیله مقامات حکومت محلی. نوع خدمات و حدود آن را قوانین جاری مملکت تصویب می‌کند. وزارتخانه‌های مرکزی بدون شک از امکانات بیشتری در رده ملی برخوردار هستند و در هنگام تعیین نوع خدمات بدیهی است که صلاحیت و تواناییها و لزوم واگذاری هر نوع مأموریت و مسئولیتی روشن می‌شود. در بعضی از موارد هم حکومت‌های محلی این وظایف را از طرف وزارتخانه‌های مرکزی و گاهی هم تحت نظارت فنی وزارتخانه‌های متبوعه اجرا می‌کنند و در بعضی مواقع گزارش پایان کار را به دولت مرکزی می‌دهند. این روش از انعطاف بسیاری برخوردار است و هدف این روش ایجاد سیستمی است که در آن همکاری متقابل و



ناگزیریم که کلمات مقدسی از قبیل وحدت ملی، وحدت مکتب و عقیدت نباید وسیله و بهانه برای متمرکز کردن قدرت بشود و حکومتها و سازمانهای اداری اسیر تحجر و عدم انعطاف و بالاخره متمرکز قدرت در دست فرد یا گروه مخصوصی بشود. در بعضی موارد اضطراری این تمرکز ضروری است و مردم آن را برای استقرار یک حکومت نسیر و مند مرکزی می پذیرند و از آن پشتیبانی می کنند. برای مثال مردم یونان پس از جنگ دوم جهانی برای ایجاد ثبات و اداره امور کشور در شیوه تمرکز شبیه حکومت تاریخی سال ۱۸۳۲ میلادی در فرانسه با علاقه مندی استقبال کردند. این ادراک در اداره امور کشور به علت شرایط خاص زمان بود. بدیهی است اگر ملت در برهه ویژه ای از زمان به طور موقت چنین تمرکزی را پذیرفت، دلیل بر بساز شدن دست قدرتمندان و سوء استفاده از واگذاری و تمرکز قدرت و رها نکردن قدرت نیست.

هر کشوری بخوبی می تواند با برقراری شوراهای صالح متشکل از عناصر آگاه در زمینه های مختلف و با پیروی از روش مشارکت در مورد سیستم حکومتی خود تصمیم بگیرد که کدام دسته از خدمات دولتی باید طبق اصل تمرکز انجام پذیرد و کدام دسته طبق روش تقسیم و عدم تمرکز به مورد اجرا گذارده شود؛ ولی این شوراها نباید برای ایجاد تمرکز بهانه تراشی بکنند و برای ایجاد تمرکز و قدرت طلبی قدرتمندان تحت نفوذ واقع شوند و بر اساس خواسته مراکز قدرت و قدرتمندان روی تمرکز و عدم تمرکز تصمیم بگیرند. این بهانه جوییها موجب شده است که کشورهای جهان سوم حتی در مراحل رهایی از اسارت های

وحدت و تمرکز تلاش کلیه عوامل حکومتی از دهستان تا مرکز کشور و استانها تجلی یابد و تحولات اجتماعی و اقتصادی و آبادانی و پیشرفت در تمام شئون و نقاط کشور یکسان و موازی انجام پذیرد. وقتی مزایا و خواص انعطاف پذیری همراه با تفاهم وجود داشته باشد، از هر کدام از حکومت های محلی یا مرکزی طبق احتیاج و ضرورت می توان استفاده کرد و واحدهای محلی حکومتی را در اداره امور در سطح ملی با یکدیگر هم آهنگ ساخت. نباید فراموش کرد که در بعضی از کشورها بر مبنای دلایل تاریخی و فرهنگی موارد خاصی وجود دارد که لازم است به صورت تمرکز انجام پذیرد. زیرا اگر وحدت ملی از بین برود و اختلافات فاحش و جدی بین ایالات و حکومت مرکزی شکل ناهنجاری بخود بگیرد، اهمیت حفظ و وحدت هر نوع عدم تمرکز را تحت الشعاع قرار می دهد. نمونه های بسیاری در جهان وجود دارد، مثلاً کشور لیبی در ژانویه سال ۱۹۵۲ میلادی به صورت یک کشور فدرال تأسیس شد. تأسیس کنندگان این حکومت از اختلاف و دوگانگیها بین ایالات وحشت داشتند حتی ایجاد یک حکومت محلی مورد قبول عامه در بعضی از نقاط مشکل بنظر می رسید. پس از تأسیس این حکومت در عرض ده تا بیست سال بخصوص در دهه اول با اصلاحیه های قانون اساسی سیستم حکومت فدرال جای خود را به حکومت وحدت یافته داد. این کشور و دست اندرکاران سیاست آن دلایلی برای لزوم این وحدت ارائه می کنند و اصل تمرکز را لازم می دانند. چون فقط به منظور نمونه لیبی را مثال زدیم از تشریح و قبول یارد این دلایل می گذریم اما از ذکر این نکته

در چنین اوضاع و احوالی امکان ندارد مسائل و مشکلات محلی را بتوان به نحو رضایت‌بخشی در چهارچوب وزارتخانه‌های مرکزی حل و فصل کرد. حتی کشورهای به اصطلاح پیشرفته و با سوابق و تجربیات اداری با ارزش مثل فرانسه به این نتیجه رسیده‌اند که حل و فصل مسائل و مشکلات مربوط به توسعه و پیشرفت توسط عوامل مرکزی به نحوی که رضایت مردم را در محل جلب کند، امکان‌پذیر نیست. لذا به تأسیس کمیته‌هایی به نام «برنامه محلی» مبادرت کرده‌اند. این کمیته‌ها توسط کنفرانسهایی که از رؤسای ادارات و حتی نمایندگان ذی‌ربط و ذی‌علاقه تشکیل می‌شود، اداره می‌گردد. این تصمیم تا حدودی بین وزارتخانه‌ها و ادارات محلی هم‌آهنگی به وجود می‌آورد. اگر قرار شود که در زمینه توسعه و سازندگی وزارتخانه تنها مرکز تصمیم‌گیرنده باشد و عوامل محلی بی‌اطلاع، مثل این است که دست راست و چپ و مغز و فکر هر کدام جداگانه و بی‌خبر از هم بخواهند کاری انجام بدهند. به عنوان مثال فرض می‌کنیم وزارت آب و برق می‌خواهد جهت آبیاری مناطق زیر کشت سدی بسازد، در حالی که وزارت کشاورزی قبلاً خاک این نواحی را برای کشاورزی مناسب ندیده و چنین طرحی را لازم ندانسته است اگر وزارت آب و برق بی‌خبر از نتایج تجربی وزارتخانه دیگر و بدون هم‌آهنگی دست به چنین عملی بزند، کار بهبودی انجام داده است. عدم تمرکز تنها وسیله به وجود آمدن این آگاهیها و ایجاد همکاری و هم‌آهنگی بین متخصصین فنی و عوامل حکومت مرکزی و محلی است. البته خدماتی شبیه وزارت، دفاع و پست و تلگراف و تلفن و بعضی قوانین عام مثل مالیات

اقتصادی و اجتماعی اسیر تمرکز بیش از حد گردند و کارهای اداری در قشرهای فوقانی ادارات و در دفاتر وزرا جمع شود و بالاخره اختیارات و اقتدارات در پایتخت در دست گروه ویژه‌ای تمرکز پیدا کند. در چنین وضعی مقامات بالای اداری و وزرا ناگزیرند در طی کار روزانه خود تصمیمات عدیده حتی در موارد جزئی بگیرند و نتیجتاً تعدادی کارمند در سطوح پایین‌تر اداری اختیاری برای حل و فصل مسائل کوچک اداری نداشته باشند و عده زیادی از مردم در دستگاههای دولتی در دفتر انتظار وزیر اجتماع کنند و منتظر مراحم و الطاف مخصوص وی باشند یا برای حل مشکلات و برآوردن خواسته‌های خود که غالباً عادی و مشروع است، به این و آن متوسل شوند. همین تمرکز منشأ تبعیض، ارتشاء، تسویه‌بازی، ظلم و بی‌عدالتی، کم‌کاری، بی‌تفاوتی، گریز از مسئولیت و تن‌پروری می‌شود. وقتی به ادارات این قبیل کشورها سر می‌زنیم با مناظر یکنواخت عمومی برخورد می‌کنیم. در کنار دفتر آقای مدیرکل یا وزیر انبوه جمعیت و پرونده و مراجع به چشم می‌خورد در حالی که در اطاقهای مجاور کارمندان جوان یا بیکار نشسته‌اند یا نامه‌هایی در دست دارند و در انتظار گرفتن امضای مدیر و وزیر ساعتهای مستمادی را به بطالت می‌گذرانند. این مقامات هم چون سرگرم اخذ تصمیمات کوچک و عادی و وقت‌گیر هستند نمی‌توانند تصمیمات بزرگ و کلی اتخاذ کنند و درباره سیاستها و برنامه‌ها، وارد اقدام بشوند.

به طور کلی اتخاذ تصمیم در پایتخت درباره مسائل جزئی در دورافتاده‌ترین نقطه کشور سیستم اداری را گرفتار مشکلات بیحد و حصری می‌کند. شک نیست

زمانی که تصمیمات آنان با سیاستهای ملی حکومت و دستگاههای مرکزی مغایرت ندارد، تصمیم بگیرند. شک نیست که مقامات محلی هرگز در مسائلی که با مسئولیتهای ملی سر و کار پیدا می کند نباید دست به اقدام بزنند. در این راه باید دقت نظر کافی معمول داشت تا مبادا مقامات محلی حکومتی مورد استثمار اشراف و خانها و عوامل ذی نفوذ قرار بگیرند. برای جلوگیری از چنین وضعیتی باید به تربیت کارکنان آگاه و ورزیده برای انجام دادن خدمات عمومی همت گماشت. در صورت ایجاد چنین حکومتهای محلی شایسته است واگذاری اختیارات به تدریج و با بررسیهای جامع در مورد امکان پیاده کردن طرحها و افزایش یا کاهش قدرت به سازمانهای مختلف اداری انجام پذیرد. هنگامی که روشن شد مسئولیتهای واگذاری به اشخاص جهت اجرای برنامه ها و فعالیتها چگونه باید باشد و حدود امکانات و اختیارات مالی و بودجه چیست؟ پیشرفتهای فنی، استخدام پرسنل شایسته و جلب پشتیبانی افکار عمومی موجب قوام حکومتهای محلی کارآ خواهد شد.

در پایان بحث باید گفت که قانون واحدی برای اخذ تصمیم مبنی بر اینکه چه ناحیه ای شایسته تر و بهتر برای اجرای اصل عدم تمرکز است و یا وظایف دستگاههای اداری مرکزی را کدام حکومت محلی بهتر می تواند پیاده کند، هنوز در جهان تدوین نشده است. از طرف دیگر تعمیم عدم تمرکز بدون مطالعه و بررسی کامل نهایت درجه خطرناک است. ضمن اینکه تاکنون مطالعات بسیاری در این زمینه شده است با توجه به فرهنگ ویژه جوامع مختلف این بررسیها نمی تواند عمومیت داشته باشد. یکی از مسائل و

بردرآمد وجود دارد که باید دستگاه اداری تمرکز یافته داشته باشد آن هم در موارد خط مشی عمومی و کلی این سازمانها، اما در خدماتی شبیه کشاورزی، آموزش و پرورش، بهداشت و رفاه اجتماعی ضمن ضرورت پیروی از یک استاندارد لازم است با مقتضیات و ضروریات محلی مختلف تطابق بنماید در زمینه های فوق و نظیر آن چون این خدمات با زندگی تمام مردم از نزدیک تماس دارد، ایجاد هم آهنگی محلی لازم است. منتها اگر در زمینه های مالی و پرسنلی و فنی احتیاج به کمک بود، پس از حصول تفاهم عمومی اقدام خواهد شد. اطلاع از حدود مسئولیتهای اداری، تطبیق فعالیتها، هم آهنگ سازی در سطح کشور در فعالیتهای مشابه موجب بالا رفتن کیفیت کارها می شود. باید نحوه تفویض اختیارات روشن باشد و کارمندان محلی این توانایی و شایستگی را داشته باشند که شرایط و مقتضیات محلی را با نیازمندیهای محلی در حدود سیاستهای موضوعه حکومت مرکزی وفق بدهند.

تفکیک و تفویض اختیارات به مقامات محلی موجب تحکیم قدرت در آن مقامات می شود و در حقیقت آموزش فن حکومت کردن را توسعه می دهد. سیستمهای قدیمی حکومت محلی باید دگرگون گردد و از نو ساخته شود. حکومتهای محلی باید به نحوی استقرار یابد که انقلاب اداری در سطح مملکت به خوبی محسوس گردد. اختیارات و اقتدارات برای اخذ تصمیم باید بین مقامات و مأمورین محلی تقسیم شود و به این مقامات اجازه داده شود درباره مسائلی که مستقیماً با کار آنان ارتباط پیدا می کند تا زمانی که دستگاه اداری و پرسنلی لازم را در اختیار دارند و تا

باشد، نمایندگان خدمات مختلف قادر به همکاری بهتر و بیشتری خواهند بود. ضمن اینکه افزایش قشرهای اداری احتیاج به کادر اداری تربیت شده و همچنین متخصصین بیشتر دارد و همین الزام کیفیت خدمات اداری را پایین می‌آورد.

تا این لحظه از زمان به طور قاطع نمی‌توان گفت که شایسته‌ترین و مناسب‌ترین ناحیه از لحاظ وسعت و بزرگی جهت انجام دادن خدمات در امور کشاورزی، تعلیمات ابتدایی و متوسطه و بهداشت عمومی و خدمات رفاهی چیست و کدام است؟ تنها می‌توان گفت که در هر یک از رشته‌های فوق وضع خاصی موجود است و بستگی به موقعیت منطقه دارد نمی‌توان طرحهایی با توجه به دیگر گونیهای مختلف جهت تعیین میزان و وسعت نواحی انتخاب کرد تا در آن ناحیه بخصوص حکومتهای محلی و ادارات محلی با توجه به موقعیتهای مخصوص به ایفای وظایف محوله پردازند، ولی بدون شک کوچکترین ناحیه برای انجام دادن خدمات نباید کمتر از نیم میلیون جمعیت داشته باشد. البته باید وسعت و بزرگی ناحیه با توجه به تکالیف جمعیت و سایر عوامل تعیین گردد.

مشکلات حساسی در این مورد روابط بین مقامات نواحی داخلی و شهری می‌باشد. بزرگی نواحی مورد نظر باید در هر کشوری به عوامل جغرافیایی، نژادی و تاریخی بستگی داشته باشد و مسائل و مشکلات اقتصادی و اداری نیز در انتخابات شایسته‌ترین و بهترین ناحیه از لحاظ وسعت در نظر گرفته شود. در هر کشوری باید وسعت و بزرگی ناحیه با توجه به عوامل تمرکز جمعیت، سهولت ارتباطات، کادر پرسنلی ورزیده و پول کافی تعیین گردد...

ضمناً برای کم کردن قشر و طبقات حکومتی در حل و فصل امور باید تا حد امکان نواحی محلی مشترک یا مراکزی در شهرها تعیین و کوشش کرد که این نواحی با رعایت سطح محلی انتخاب گردد تا بدین ترتیب وزارتخانه‌ها تعیین منطقه نکنند بلکه تعیین مناطق با توجه به اشتراک منافع و هدف مردم طبیعی باشد. هر قدر که وسعت نواحی مشترک بیشتر باشد، بهتر و آسان‌تر می‌توان حدود نواحی را که قادر به حل و فصل و برآورد احتیاجات اداری و خدماتی که مورد نظر حکومت مرکزی است، تعیین کرد. هر قدر قشرهای اختیاراتی تا حد امکان محدود

## منابع و مأخذ فارسی

- ۱ - تاریخ ایران از زمان باستان تا امروز، نوشته ۶ نفر از استادان دانشگاههای روسیه، ترجمه کیخسرو کشاورزی ۱۳۵۹، انتشارات پریش.
- ۲ - جهان سوم و پدیده کم رشدی (جغرافیای کم رشدی)، تألیف ایوز لاکست، ترجمه منتصر جزینی (مهران) از انتشارات مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی ۱۳۴۷.
- ۳ - تاریخ نوین ایران، نوشته م. س. ایوانف استاد تاریخ دانشگاه مسکو، ترجمه هوشنگ تیرایی.
- ۴ - تکاپوی جهانی، نوشته ژان - ژاک سیروان - شرابیر، ترجمه عبدالحسین پاک گهر، نشر نو ۱۳۶۲.

## منابع و مأخذ خارجی

- 1 - Administration questions and political answers "Claude E. Hawley" Routh G. Weintraub Princeton N. J. U. S. A. 1966.
- 2 - Economic Development. "B. Higgins" N. Y. U. S. A. 1959.
- 3 - Elites and Society "Bottomore" Princeton. N. J. U. S. A. 1964.
- 4 - Managing public organizations. "Jan Kooiman & Kjell. A" Eliassen sage pub london. 1987.
- 5 - Modern political analysis "Robert. A Dahl" Printice Hall Inc 1965.
- 6 - Strategy and Structure "Alfred D. Chandler. JR." The M.I.T. Press U.S.A 1962.
- 7 - The Policy-making Process "Charles E. Lindblom" Printice - Hall Inc. 1968.
- 8 - The concept of Development. "Dale. B. Harris" Uni of Minn U.S.A 1975.
- 9 - The stage of Economic Growth "W. Rostow" London Cambridge. Uni. 1960.
- 10 - The Theory of Economic Growth "Arthur" U.S.A 1957.