

مقدمه

جهان سوم، کشورهای در حال توسعه، جوامع روبه رشد و یا ممالک جنوب، همه عناوینی برای توصیف گروهی از کشورهاست که دارای تشابهات اقتصادی، سیاسی، اداری، اجتماعی، فرهنگی، فنی و تکنولوژیک هستند. این کشورها ضمن تفاوت‌های بسیاری که با یکدیگر دارند از جهاتی آن چنان شبیه یکدیگرند که می‌توان آنها را در یک گروه یا دسته مورد بررسی قرار داد. یکی از جنبه‌های مشترک بین کشورهای جهان سوم، خصوصیات نظام اداری حاکم بر این جوامع و مشکلات ناشی از آنهاست؛ خصوصیات مذکور به گونه‌ای مشابه اند که این کشورها را به نحو بارزی از دیگر ممالک متمایز می‌سازد. خصوصیات و مشکلات نظام اداری حاکم بر این قبیل کشورها، زیربنایی بوده و از ویژگیهای آن می‌توان به سیاست و‌گذاری‌های فعالیتهای اقتصادی به دولت و محدود ساختن بخش خصوصی اشاره کرد. سیاست مذکور بر این مبنای نظری استوار گردیده که چنانچه دولتها وارد فعالیتهای اقتصادی نشوند، نابرابریها گسترش خواهند یافت، و گروههای آسیب پذیر جامعه هرگز نخواهند توانست به منابعی دست یابند که معیارها و ضوابط متکی بر اصل عدالت اجتماعی ایجاد می‌کند. اما تحولات اروپای شرقی و تجارت کشورهای پیشرفته جهان نشان داده است که کناره گیری دولتها از فعالیتهای اقتصادی به ندرت از روی میل صورت گرفته و در بیشتر موارد سنگینی بار بدهی بخش دولتی و افزایش جبران ناپذیر فساد اداری و اجتماعی و همچنین کسر بودجه دولت سبب گردیده که دولتها از انجام فعالیتهای اقتصادی کناره گیری کنند. با یک نگرش سیستمی به مبادلات بین المللی و معادلات سیاسی و جهت گیری نظم نوین جهانی و اقتصادی و ریشه یابی گرایش دولتهای جهان سوم به دولتی کردن ساختارها و نهادهای موجود که معضلات دیوان سالاری و بوروکراسی دولتی و در نهایت فساد و مخاطرات اداری را به دنبال دارد، متوجه خواهیم شد که یکی از راههای حل بحران عوامل تهدیدکننده ساختار اداری این کشورها، و‌گذاری‌های فعالیتهای بخش خصوصی و کناره گیری دولتها از ایسین قبیل فعالیتهاست.



مشکلات ساختار اداری در ایران

دکتر اسماعیل غلامی
حجت طاهری گودرزی

راه حلی که عوامل موثر در بروز ناهنجاریهای اداری را کاهش داده و موجب اصلاح ساختار اداری کشور می‌گردد. ساختاری که دربرگیرنده تلاشی انتظام یافته و یکپارچه است، تا بتوان از این طریق تغییراتی اساسی در نظام اداره عمومی و سلامت آن به دست آورد و توان اداره عمومی را برای رسیدن به پیشرفت قابل ملاحظه ملی و اهداف توسعه افزایش داد. در این مورد باید بین اصلاح ساختار اداری و بهبود و سلامت نظام اداره عمومی، تفاوت قائل شویم. بهبود و سلامت نظام اداره عمومی نشان دهنده رهیافتی هدف دار است که در جهت حل مسائل موجود گام برمی‌دارد. درحالی که اصلاح ساختار اداری، فرایندی سیستماتیک و مستمر است که مسائل موجود و آتی را در چارچوب چشم اندازها و مسائل زیربنایی جامعه اصلاح و دگرگون می‌سازد.

مشکلات مدیریتی

در آغاز هزاره سوم و همزمان با مطرح شدن مضمونی به نام نظم نوین جهانی که شاخصه های کلان آن تا حدودی مشخص و معین شده است، مفهومی از نظم اقتصاد جهانی

نیز بر سر زبانهاست. شاخصه کلان نظم اقتصاد جهانی، خصوصی کردن ساختارهای صنعتی، تولیدی و مدیریتی جامعه است. و تفکر و قدرت سیاسی حامی این روند حرکتی - در نظم اقتصاد جهانی یا خصوصی سازی - در کشورهای سرمایه داری بازار محور، به نمایندگی اتحادیه اروپا، آمریکا و ژاپن قرار دارد. علی رغم اینکه سه مدل سرمایه داری بازار محور (اروپا، آمریکا و ژاپن) دارای اختلافات بینشی و نگرشی زیادی هستند لیکن در حمایت از این روند، همکاری و تعامل مثبتی با یکدیگر دارند و بازوی اجرایی این همکاری و تعامل نیز، سه سازمان بین المللی - بانک جهانی، تجارت جهانی و صندوق بین المللی پول - است که ضمن هماهنگی و همکاری نزدیک، پیکره اقتصاد جهانی را تشکیل می‌دهند. این نهادهای مالی در پی آن هستند که کشورها را یکپارچه سازند. این سازمانهای پولی و مالی و دول حامی آنان، شرط کمک به اقتصاد کشورهای در حال توسعه را ترغیب ساختارهای حکومتی / اقتصادی به خصوصی کردن فرایند تولید و بوروکراسی مترتب بر آنها، منوط کرده اند که به عنوان نمونه می‌توان به دستورالعملی اشاره کرد که طی آن بانک جهانی از اعطای وام به کشورهایی که از پیوستن به صندوق بین المللی پول و یا سازمان تجارت جهانی امتناع کنند، خودداری خواهد کرد. آنهاست که با جهان بینی سیستم اقتصاد سرمایه داری بازار محور سخن می‌گویند اذعان دارند که ابتکار عملهای فردی و بازارهای رقابتی، نقش حساسی را در پرورش رشد اقتصادی فعال، توسعه و همچنین فقرزدایی به عهده دارند. از این رهگذر در تعاملات درونی سازمانهای پولی و مالی بین المللی، و از آن جمله بانک جهانی، صندوق بین المللی پول و سازمان تجارت جهانی با فشار اقتصاد سرمایه داری غالب بازار محور از این سازمانها که خود بنیان گذار آن بوده اند، خواسته شده که ۵۰ درصد فرصتها را به ارتقای بخش خصوصی اختصاص دهند. شعار اصلی تفکر بازار آزاد که هم اکنون در کشورهای در حال توسعه و پیشرفته حاکمیت پیدا کرده است، خصوصی کردن ساختارهای صنعتی / تولیدی است، و آن را یکی از راههای مهم ایجاد فرصتهای شغلی می‌دانند که جهان در حال توسعه در دهه های

گذشته به شدت بدان نیازمند بوده است.

تحقیقات نشان می دهد طی ۳۰ سال آینده و تنها در قاره آفریقا بایستی حداقل ۱۴۰ میلیون فرصت شغلی جدید ایجاد شود. و این درحالی است بخش دولتی تنها قادر است ۴۰ میلیون فرصت شغلی ایجاد کند. در خاورمیانه مخالفت‌های ایدئولوژیک علیه توسعه بخش خصوصی محدود به گروهی از کشورهای درحال توسعه بوده است. از مجموع کشورهای عربی تنها یمن جنوبی به پیروی از الگوی برنامه های اقتصادی نوع روسی (برنامه ریزی کاملاً دولتی و متمرکز) متعهد مانده بود، لیکن این کشور فقیر و از نظر سیاسی متشتت اکنون با یمن شمالی ادغام شده و تفکر مارکسیسم آن نیز زایل گردیده است. درعین حال در کشورهای خاورمیانه بخش دولتی، بخش حاکم در ساختار اقتصادی و تولیدی است. تنها در مراکش و اردن می توان حضور چشمگیری از بخش خصوصی را در تولید و تجارت مشاهده کرد. در سایر کشورهای مشابه نیز دولت، حاکمیت و پادشاهی، ساختارهای صنعتی / تولیدی را از آن خود کرده اند.

اگرچه امروزه یکی از ارکان فکری و ماموریت‌های اصلی سازمان تجارت جهانی برپایه جذب و به عضویت درآوردن کشورهای درحال توسعه متمرکز گردیده است. و در این راه بسیاری از کشورها با فراهم ساختن شرایط داخلی به عضویت آن درآمده و هم اکنون در کمیته های تصمیم گیری بسیار فعال عمل می کنند. لیکن از میان کشورهایی که توانایی عضویت را دارند - حدود ۱۵۵ کشور - تنها ۱۰ کشور و از آن جمله بعضی از کشورهای تازه استقلال یافته شوروی سابق، افغانستان و سومالی - آن هم به دلیل نداشتن حکومت مرکزی واحد، نداشتن امکانات لازم و درگیریهای داخلی - هنوز فرصت ثبت نام را نیافته اند. در این میان تنها کشوری که با وجود دارا بودن شرایط و امکانات نسبی، حتی برای ثبت نام اقدام نکرده، ایران است. به طوری که علی رغم پشت سرگذاردن تقریباً چهار برنامه پنج ساله توسعه، کماکان استراتژی خاصی برای این مهم در ایران وجود ندارد. لذا از این پس ما شاهد به اجرا درآمدن تعرفه های تنبیهی علیه ایران خواهیم بود و هرچه زمان می گذرد، شرایط مذاکره دوطرفه را نیز از دست خواهیم

داد. با وجود این، مطالعات نشان می دهد که در صورت بازگذاشتن دروازه های توسعه، حدود ۹۰ درصد صنایع کشور اعم از تولیدی، بازرگانی و خدماتی با بحران روبهرو خواهند شد. لیکن چنانچه به طوراصولی و در قالب برنامه گام برداریم، با برآورد خوشبینانه می توانیم حدود ۶۰ درصد و با برآورد واقع بینانه حدود ۴۰ درصد از بحران رهاوار کنیم. بنابراین، سازمان تجارت جهانی به تیغی دولبه شباهت دارد که ما تنها به لبه نازک آن توجه داشته و از لبه ضخیمتر آن که اقتصاد کشورهای توسعه یافته را هدف قرار داده است، غافل مانده ایم. و لذا کشور ما با دارا بودن مواداولیه بسیار غنی، وجود سرمایه های عظیم مادی و ذخایر خدادادی، استفاده از ماشین آلات و تجهیزات نسبتاً خوب و با دراختیار داشتن نیروی کار ارزان، به طور بالقوه از قابلیت و مزیت نسبی رقابت در عرصه جهانی برخوردار است. اما مشکل اصلی ما در عامل مدیریت است.

عوامل زیربنایی حضور دولتها در بخش اقتصادی

علت اینکه چرا دولتهای این منطقه در بخش اقتصادی / تولیدی حضوری انحصاری و تام و تمام دارند ممکن است دلایل بسیار زیاد در پی داشته باشد. لیکن ما در اینجا به چهار علت عمده و مشکل ساز اشاره خواهیم کرد.

۱- میراث تاریخی توأم با ترس و چالشهای درونی و خطرات بیرونی: در کشورهای جهان سوم و از آن جمله مصر، ایران، سوریه و ترکیه دولتهای جدید و به اصطلاح مدرن از اعقاب مستقیم سیستم های سیاسی هستند که برای رویارویی با خطرات براندازی داخلی و خارجی و حفظ حیات و موجودیت خود لازم می بینند در تمام زمینه های حیات ملی و اقتصادی، اقتدار و نفوذ خود را گسترش دهند. قاهره، بغداد و دمشق قرن‌ها مرکز مدیریت و سازمانهای امورعمومی بوده اند و تمرکزگرایی مدیریتی در این شهرها افزایش یافته و گسترده تر شده است. تهران از اواخر قرن هجدهم نقش سازمان یافته تنظیم فعالیت‌های اقتصادی را به خود می گیرد. و آنکارا به عنوان پایتخت جمهوری ترکیه درواقع از زیرخاکروبه های امپراطوری عثمانی سر

برآورده است. بوروکراسی ها و مدیریتیهای عمومی نیز خود را با شرایط جدید سیاسی منطبق کرده و همچون ساختار و اقتدار اقتصادی / تولیدی، حضور خود را در بسیاری از عرصه ها و زمینه ها و از جمله قلمرو اقتصادی گسترش داده اند.

۲- ناسیونالیسم و یا جزمیت‌های ایدئولوژیک: بسیاری از کشورهای منطقه و از آن جمله ایران در تلاشهای گسترده و عمومی خود برای رهایی از قدرتهای کهن و سابقه دار استعماری و کسب استقلال و خودمختاری اقتصادی به شدت به سوی برنامه ریزی متمرکز و سیاست درهای بسته اقتصادی و ملی کردن بخشهای کلیدی صنعت و اقتصاد روی آوردند. در ایران، استقلال از میراث شوم نظام پادشاهی باعث شد که تلاش شدیدی صورت گیرد تا یک اقتصاد مستقل توسعه یابد و از این رهگذر، دولتی کردن و ملی ساختن ساختار صنعت و تولید تنها راه حل محسوب می شد. درواقع وجود خلاء در طبقه خصوصی صنعت و تجارت که از نظر سیاسی نیز قابل اعتماد باشد، باعث گردید تا ساختار و نهادهای دولتی تنها موتور رشد سریع اقتصادی تلقی شوند و حضور و فلسفه وجودی داشته باشند.

۳- عدم ثبات منطقه ای: حضور عنصرنامیون اسرائیل در منطقه خاورمیانه به عنوان عامل بی ثباتی و متباعد حضور آمریکا در افغانستان، عراق و منطقه آسیای مرکزی، روند تمرکزگرایی را با وارد کردن شکل‌های سیاسی از سال ۱۹۴۵ به این طرف متراکم تر کرد. مصر و سوریه درجهت رویارویی با اسرائیل مجبورند تا درصد بالایی از تولید ناخالص ملی خود را صرف تسلیحات و ساختارهای دفاعی کنند و لذا این مسئله اقتصاد جنگی را (که کنترل تنگاتنگ و شدید دولتی را می طلبد) جزء ذاتی این منطقه کرده است. جمهوری اسلامی ایران که ماشین عظیم اقتصادی کشور را بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ماه سال ۱۳۵۷ به دست گرفت، در پاسخ به خطرات خارجی و جنگ تحمیلی، به جای روند رشد و توسعه اقتصادی سالم به این تمرکزگرایی شدت بخشید که نتیجه نهایی آن مشخص بوده و امروز به دنبال حل مشکلات ناشی از آن هستیم.

۴- نفت و ساختار اقتصاد تک محصولی: سلطه

تصمیم‌گیری است. لیکن ارزش و اعتبار هر تصمیم، به ارزش و اعتبار اطلاعات جمع‌آوری شده برای آن بستگی دارد، لذا فقدان پایگاه اطلاعاتی معتبر و عدم دسترسی به منابع اطلاعاتی به روز و قابل استناد از یک طرف و وجود سلسله مراتب اداری بیش از حد در اغلب سازمانهای بزرگ دولتی که خود موجب تحریف اطلاعات واقعی می‌شوند نیز باعث گردیده تا تصمیم‌گیرندگان در سازمانهای اداری براساس آمار و اطلاعات گذشته، برای آینده تصمیم‌گیری کنند. این درحالی است که باتوجه به پیچیدگی و تحولات پرشتاب عوامل موثر بر تصمیمها، می‌توان نتیجه گرفت که این شیوه تفکر در تصمیم‌گیری - تصمیم‌گیری در فضایی به دور از واقعیتها و بی‌توجه به شرایط زمانی و بی‌تفاوت در برابر نیازهای موجود - کارساز نبوده و کارایی و اثربخشی سیستم اداری را تنزل خواهد داد.

۳- ساختار اقتصادی ناکارآمد: همواره اقتصاد یکی از محوری‌ترین عوامل توسعه هر کشور به حساب آمده است. لیکن ساختار ناسالم اقتصادی و سهم ناچیز مالیات بردارآمد دولت و اتکا بیش از حد به درآمدهای نفتی، همه و همه از عواملی هستند که ساختار اداری کشور را از یک حالت مولد به یک حالت منفعل تبدیل ساخته است. بخش خصوصی به عنوان یکی از سه بخش اقتصاد، توسعه نیافته و بدون ساختار مانده است. به گونه‌ای که ساختارهای تولیدی / خدماتی در بخش خصوصی، با تعداد قلیلی از کشورهای دنیا قابل مقایسه است، آن هم به این دلیل که بخش خصوصی بیشتر حاصل یک جریان فرمایشی است تا اینکه براساس یک جریان رقابتی به وجود آمده باشد. به عبارت دیگر، عامل رقابت و چالشی بودن محیط به هیچ عنوان در شکل‌گیری بخش خصوصی مورد توجه نبوده و بیشتر ارتباط میان صاحب منصبان، خصوصی سازی را شکل داده است. از طرف دیگر سرمایه‌گذاری در کشور به جای استفاده از یک الگوی مناسب، بیشتر از جریانات روزمره تبعیت کرده است. ضمن اینکه بیکاری، کمبود ظرفیتهای اشتغال و ناتوانی مدیران در حفظ منابع انسانی نخبه و کاردان، خودگواهی بر وجود نوعی سوء مدیریت در همه سطوح سازمانهای دولتی است. و این درحالی است که اکثر سازمانهای

نفت به عنوان منبع درآمد تک محصولی در سایر بخشهای اقتصادی در کشورهای تولیدکننده نفت یکی از مهمترین عوامل کنترل دولت در امور اقتصادی به شمار می‌رود. کشورهای عربی حوزه خلیج فارس بعد از جنگ جهانی اول و دوم و ایران بعد از انقلاب به سرعت برای کنترل بخشهای اقتصادی مربوط به نفت و مشتقات آن از مالکیتهای معادن گرفته تا پردازش اقتصادی مواد خام و صادرات آن باشتاب حرکت کردند. اگرچه ملی کردن صنایع نفت یکی از اقدامات ضروری در جهت کنترل امور اقتصاد عمومی و ملی بود، لیکن به دولت حداکثر درآمد ناشی از صادرات را اعطا کرد و قدرت عظیمی از قیومت و سرپرستی را در اختیار دولت قرار داده است. در نتیجه با آغاز دهه ۹۰ در بسیاری از این کشورها درآمد بنگاههای تجاری و تولیدی که در مالکیت دولت قرار داشتند به حساب حجم تولیدات داخلی گذاشته شد. و این به معنای آن بود که درحقیقت تنها بوروکراسی و امپراتوری اداری حجیم شده دولت، دارای توانایی لازم برای توزیع درآمد دولتی بین اتباع خود و در پی آن تنظیم حیات بسیاری از بخشهای اقتصادی کشور با آن است. به تدریج یک چنین شناخت و خودآگاهی در حال رشد و شکل گرفتن است که هیچگونه آینده روشنی در وابستگی به دولت و ساختارهای دولتی متصور نبوده و نخواهد بود.

عوامل موثر در بروز ناهنجاریهای اداری در ایران

۱- ناهماهنگی بسین درآمد و هزینه کارکنان: از مشخصات اصلی و مشابه کشورهای جهان سوم عدم توازن میان درآمدها و مخارج این کشورهاست. به نحوی که اغلب با کسری بودجه مواجه هستند. کسری بودجه و به تبع آن استقراض از سیستم بانکی و یا منابع خارجی دیر یا زود اثر سوء خود را بر اقتصاد کشور گذاشته و باعث تشدید تنش و یا بحران اقتصادی می‌شود. و این تنش خود سبب تشدید بحران در سالهای آتی می‌گردد. لذا دولت به عنوان یک راه حل، درصد زیادی از مشکلات ناشی از این کسر بودجه را به کارکنان شاغل در وزارتخانه ها و دستگاههای اجرایی خود منتقل می‌کند، بدین نحو که میزان افزایش

بروز زنجیره وار مشکلات ساختار اداری سبب می‌شود که مدیران دولتی در چرخه ای بسته گرفتار شده و ابزار مدیریت را که همان تشویق و تنبیه است تا حد زیادی از دست بدهند.

حقوق آنان را کمتر از نرخ تورم سالیانه تعیین می‌کند. در نتیجه، پس از گذشت یک و یا دوهفته، سطح زندگی کارکنان دولت نقصان یافته و سبد خانوار آنها هر ساله خالی تر می‌گردد. از آنجا که کارکنان دولت با سایر اقشار جامعه در تماس بوده و تاحدی قادر به لمس زندگی شان هستند، درصدد برمی‌آیند که به نحوی سطح زندگی خود را به دیگران نزدیک کنند. لذا هر گروه به فراخور نفوذ و سطح اداری خود سعی در کسب امتیازات قانونی و غیرقانونی می‌کند. نارضایتی از دریافتها اغلب به حق، و گاه پس از چند دهه به ناحق، به صورت یک امیدمی در بین کارکنان درمی‌آید. به نحوی که هر نوع نارسایی اداری دیگر را (به حق و ناحق) نتیجه کمبود درآمدها جلوه می‌دهند و به کم کاری و سایه خرافهای خود مشروعیت نسبی می‌بخشند. بروز زنجیره وار همه این مسائل سبب می‌شود، که مدیران دولتی در چرخه ای بسته گرفتار شده، و ابزار مدیریت را که همان تشویق و تنبیه است تا حد زیادی از دست بدهند.

۲- نارسائیهای اطلاعاتی در تصمیم‌گیریها: اغلب اندیشمندان دانش مدیریت بر این باورند که جوهر تمامی فعالیتهای مدیریت

دولتی از وظیفه اصلی خود که همانا خدمت رسانی به مردم است دور شده و برای کسب امتیازات بیشتر با سایر دستگاههای دولتی به رقابت برخاسته اند.

۴- راهبردهای سیاسی غیرواقع بینانه: اگر سیاست را به عنوان تدابیر و راهبردهای یک کشور در نظر بگیریم، به یقین دولتها باید بتوانند آینده نگری لازم را در راهبردها و برنامه های کلان خود داشته باشند. لیکن چنانچه به هر دلیلی قادر به درک نیازها و مشکلات جامعه و پاسخگویی مطالبات مردم نباشند و میان انتظارات جامعه و رفع نیازها فاصله ایجاد شود، شکافهای اجتماعی تبدیل به پدیده هایی سیاسی می شوند که بار منفی خواهند داشت. از طرفی، دخالتهای بیش از حد جریانات سیاسی در ساختار اداری کشور و قرار گرفتن روابط صنفی و حرفه ای در نظام اداری، همه ساختار کشور را دچار تردید کرده است. لذا چنانچه ساختار سیاسی به عنوان یک جریان منطقی مورد بررسی قرار گیرد یقیناً تغییرات در سطوح مدیریتی به عنوان یک پدیده عادی تلقی خواهد شد و نظامهای مدیریتی را تحت تاثیر قرار نخواهد داد.

۵- ضعف در تولید، توسعه و کاربرد صحیح دانش: تولید و توسعه دانش از زیربنایی ترین سرمایه های هر کشور محسوب می شود. بنابراین، زمانی که یک ایرانی اختراعی را به ثبت می رساند یا یکی از استادان و یا محققان کشورمان مقاله یا تحقیقی را در یکی از نشریات معتبر خارجی به چاپ می رساند به طوری که حداقل هزار نفر در سراسر دنیا آن را خوانده و یا آن را در تحقیقات خود به عنوان مرجع قرار دهند برای کشورمان امتیاز تولید دانش ثبت خواهد شد. در حالی که تولید ناچیز دانش و توسعه ناصحیح آن، بویژه در زمینه اقتصاد و ملبیریت و استفاده ابزاری و کاربرد سلیقه ای اکثر مباحث علمی، خود از جمله معضلات نظام اداری کشور است. بدیهی است که پرسشهای سنجیده و مناسب از دانش نشأت می گیرند و نشانه پیچیدگیهایی است که انسان قبلاً با آنها روبرو نشده است. لذا آنچه در مدیریت آینده سازمانها و بخصوص در سازمانهای اداری بزرگ و پیچیده قابل پیش بینی است لزوم تدوین طرحها و برنامه ها و ایجاد دیدگاههای جدیدی برای آینده است که درباره آنها هنوز

تعریف روشنی ارائه نشده است. بنابراین، بدون اعتقاد به علم و کاربرد صحیح آن، دستیابی به منزلت داخلی و خارجی، امکان پذیر نخواهد بود.

۶- بی توجهی به آینده در قانونگذاری: بی تردید قوانین و مقررات در کنار عبرت‌های گذشته بایستی چشم اندازی به آینده نیز داشته باشند. لیکن اغلب قوانین در کشور بر اساس عملکردهای قبلی و بی توجه به سیر تحولات و تغییرات پرشتاب محیطی و نیازهای آتی وضع می گردند. از طرفی قوانین وضع شده در بیشتر موارد کمترین ضمانت اجرایی را داشته و همواره برای افراد خاص استثناپذیر بوده اند. لذا فقدان مکانیسم های بازخورد و سیستم های کنترلی در ساختار اداری موجب گردیده تا اولاً آحاد مردم تصور کنند که قوانین کل جامعه را در برمی گیرد لیکن تنها برای بخشی از اقشار جامعه اجرا می شوند. و ثانیاً ضمانت اجرایی قوانین تحت تاثیر مسائل اقتصادی کارکنان قرار گیرد. در حوزه قضایی نیز به دلیل تبعیت از یک سیاست متمرکز، علی رغم قدمت اصل تفکیک قوا و قوانین کشور، این استقلال خدشه دار گردیده است.

۷- سازمانهای دولتی تا حدی اثربخش ولی فاقد کارایی: از آنجا که سازمانها و شرکتهای دولتی و دستگاههای اجرایی کشور از بودجه دولتی استفاده می کنند. لذا به دلیل فقدان مکانیسم های کنترلی، برای مدیران دولتی چندان فرق نمی کند که با چه هزینه ای به اهداف سازمانی دست یابند. بنابراین، اگرچه سازمانهای دولتی بعضاً موفق به دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده خود می شوند و تا حدی اثربخش محسوب می گردند لیکن به خاطر سهل انگاری در مصرف بودجه و انجام هزینه های بی حد و حصر از کارایی لازم برخوردار نیستند. بدین ترتیب اکثر مدیران دولتی نسبت به منابع ملی کشور و اموال عمومی بی توجه بوده و با ظاهر سازی و عوام فریبی و همچنین سوء تدبیر ناشی از انتصابهای به دور از شایسته سالاری، در اعمال مدیریت و تحقق اهداف سازمان خود فاقد بهره وری لازم هستند.

۸- فقدان مسئولیت و پاسخگویی اجتماعی در سازمانهای اداری: از جمله وظایف سازمانهای تولیدی / صنعتی و خدماتی هر جامعه اهمیت

دادن و توجه به رفاه جامعه و انجام حمایتیهای لازم از مردم است. در این رابطه، احساس مسئولیت صاحبان سرمایه و مدیران، و شیوه نگرش آنان به اصول اخلاقی در ایجاد رفاه اجتماعی و توجه به حفظ محیط سالم و شرایط زندگی مطلوب موثر است. مسئولیت اجتماعی سازمانها، تعهد اجتماعی را به همراه خواهد داشت، که فراتر از اندیشه سودآوری صرف است. در واقع، مسئولیت اجتماعی انتظار جامعه از سازمانهاست، تا در کنار اهداف اصلی خود - هدفهای اقتصادی - در جهت مصالح مردم و حفظ محیط زیست و رفع مشکلات اجتماعی نیز فعالیت کنند.

دربی مسئولیت اجتماعی، پاسخگویی اجتماعی مطرح می شود. در واقع سازمانها در قبال افراد جامعه خود احساس تعهد و مسئولیت می کنند و در پاسخ به نیاز آنان، اهداف اجتماعی را مانند هدفهای اقتصادی مهم می شمارند. آلوده نکردن محیط زیست و حفظ آن، نظارت بر کیفیت محصولات و اعمال کنترلهای لازم در ارائه خدمات و محصولات، دلیل بر رعایت کردن مسئولیت اجتماعی و پاسخگویی به محیط و مطالبات مردم است. در این میان دولتها و ساختارهای اداری، موسسات آموزشی و فرهنگی، رسانه های جمعی و غیره در ایجاد احساس مسئولیت اجتماعی و متعاقباً عمل به آن نقش اساسی دارند. بخصوص در جامعه ای نظیر ایران که دولت در اداره بسیاری از سازمانها مستقیماً مشارکت دارد. گرچه انجام این مسئولیت سنگین به طور اثربخش و فراگیر از توان دولتها خارج است، لیکن تا زمانی که نظام اداری متمرکز در کشوری حاکم است، شناساندن این مسئولیت اجتماعی و نظارت بر اجرای آن در سطح جامعه از وظایف مهم دولت است. از طرفی، وجود امنیت اجتماعی و اقتصادی عامل دیگری است تا صاحبان صنایع، سرمایه داران و مدیران به پذیرفتن مسئولیت اجتماعی و پاسخگویی به آن تشویق شوند. در جوامعی که امنیت اجتماعی و اقتصادی به اندازه کافی وجود ندارد، گرایش به مشارکت داوطلبانه در امور مربوط به رفاه اجتماعی کاهش می یابد. لذا چنانچه سرمایه گذاران و صنعتگران تصویر روشنی از آینده بلندمدت در ذهن داشته باشند، آمادگی بیشتری در قبال تعهد اجتماعی خواهند داشت.

عمل کنند. اما موفقیت در این امر به نگرش، بینش و اعتقاد مدیران و کارکنان سازمان مربوط می شود. وقتی صحبت از یکپارچگی سازمانی می شود، مقصود این است که موفقیت هر معاونت، اداره کل، اداره و دایره به عنوان سیستم های فرعی یک سازمان، به عملکرد و موفقیت سایر واحدهای سازمان بستگی دارد، و در روابط سازمانی باید به این تاثیر و عمل متقابل توجه داشت. لیکن متأسفانه ضعف در نظامهای ارزشیابی و تعیین لیاقتهای ارزش دادن به آن، بخصوص در انتصابات و جایگزینی ها و همچنین ناتوانی سیستم های انگیزشی در سازمانهای دولتی ایران زمینه ای برای ایجاد تفکر سیستمی و کارگروهی به وجود نمی آورد و اصولاً تفکر سیستمی بسیاری از مدیران کشورمان در بخش دولتی چندان شناخته شده نیست. گاهی اوقات به دلیل وجود فاصله بسیار زیاد در تحصیلات، تجارب، نحسوه تفکر، وسعت نظر و کلان نگری در برخی از مدیران سطوح عالی سازمانهای اداری با بدنه مدیریتی تحمیل شده از سوی جناحها و احزاب مختلف و یا انتصاب یافته به دلیل قربانیهای خویشاوندی و دوستانه، یا دیدگاههای مدیریت عالی سازمان اجسرا نمی شود و یا با ملاحظه کاریها و اعمال نظرهای شخصی مدیران سطوح میانی به صورت تعدیل شده و با کندی عملی می شود. گاهی اوقسات به دلیل چند پیشگی مدیران سطوح عالی، این مدیران رده میانی هستند که برای آنها و سازمانهایشان خط مشی ترسیم کرده و مدیران رده عالی تنها نقش امضاءکننده را ایفا می کنند. یکی از شرایط ایجاد تفکر سیستمی در سازمانها وجود امنیت شغلی و دموکراسی در محیط کار است. بی ثباتی شغلی / ایجاد جو تملق و چاپلوسی / ارباب و افتادان مدیران در دام مادیات، موجب خواهد شد تا کارکنان نیز بیشتر به فکر آینده خود باشند تا به فکر سازمانی که نسبت به آن تعهد دارند. برای مثال، مدیران فاقد بینش سیستمی در نگاه خود به دوندگی که به خط پایان مسابقه رسیده است، تنها به تعریف و تمجید از پاهای وی می پردازند و صرفاً پاهای فرد دونده را عامل موفقیتش می دانند، حال آنکه دونده ای که از سلامت کامل جسمی (قلب / مغز / چشم و...) و روحی برخوردار نباشد و تمامی اجزای بدنش با یکدیگر

**ساختار ناسالم اقتصادی
و سهم ناچیز مالیات بر درآمد
و اتکا بیش از حد
به درآمدهای نفتی
از عواملی هستند که
ساختار اداری کشور را
از یک حالت مولد
به یک حالت منفعل
تبدیل کرده است.**

از ضروریاتی است که موجب کاهش بار و فشار دولت و سازمانهای دولتی در مدیریت اموری می گردد که می توان اداره مستقیم آنها را از ساختار و چارچوب مقررات دولت جدا کرد. لذا تجدیدنظر در نظام اداری کشور و ادغام صحیح / اصولی و علمی برخی از دستگاههای اجرایی موجود، سبب بهبود در اداره امور آنها، کیفیت بهتر در ارائه خدمات و در نتیجه کاهش هزینه ها خواهد شد. از طرفی با کوچکتر شدن واحدهای عملیاتی، اداره کردن آنها نیز آسانتر خواهد شد، ضمن آنکه با افزایش دامنه اختیارات واحدها بر الگوی مدیریتی خاصی تاکید نمی شود. همچنین به کارگیری نظام عدم تمرکز در سطوح مدیریتی نیز موجب می شود تا مدیران ارشد فرصت بیشتری برای رسیدگی به وظایف اساسی خود نظیر برنامه ریزی راهبردی، نظارت در اجرا، ایجاد هماهنگی و اخذ تصمیمات کلی - که نیاز به زمان و فرصت کافی دارد - بیابند.

۱۱ - مدیریت هیئت در لفافه شعار تفکر سیستمی: امروزه اداره موثر سازمانها وقتی عملی است که به مجموعه سازمان به صورت یک سیستم کل نگاه شود، و اجزا سازمان یا سیستم های فرعی تشکیل دهنده سیستم کل، به شکل یکپارچه

۹ - بی توجهی به اصول اخلاقی در سازمانها: توجه به اخلاق و نقش و تاثیر آن در رفتار انسان پیشینه ای دیرینه دارد. در جوامع گوناگون اخلاق در مدیریت و بخصوص در سازمانها و تشکیلات اداری به دلیل ارتباط با رفتار و عملکرد کارکنان اهمیت خاصی داشته است. هنگامی که از مسئولیت اجتماعی یک سازمان سخن به میان می آید، عملاً ویژگیهای اخلاقی حاکم بر آن مدنظر است. همچنین اندیشه پساسخگویی اجتماعی - که پیش از این گفته شد - بر اصل درستی و رعایت اصول اخلاقی و ضوابط حاکم در سازمان استوار است. لذا عدم استفاده از امکانات یک سازمان برای رفع نیازهای شخصی نوعی اخلاق است، همان طور که تصمیمات مدیریتی یا تصمیماتی که یک قاضی دادگاه اتخاذ می کند نوعی اخلاق به حساب می آید. پدیده کارچاق کنی که امروزه در اکثر دستگاههای اجرایی کشور شاهد آن هستیم خود نمونه ای از عدم رعایت اصول اخلاقی در میان کارکنان دولت است که چنانچه به صورت علمی بررسی شود، ریشه در عدم پایبندی برخی از مدیران کشور - به عنوان خادمان مردم - به اصول اخلاقی و بی توجهی به نیازهای کارکنان و در سطح کلان مطالبات مردم جامعه دارد. چرا که آثار رعایت یا عدم رعایت اصول اخلاقی در زندگی اجتماعی در زندگی شغلی نیز متبلور می شود. بنابراین، سازمانها باید به حقوق فردی افراد توجه داشته باشند ضمن اینکه اخلاق مدیریتی ایجاب می کند تا مدیران نیز تغییرات محیطی را در تصمیمات خود لحاظ کنند. به عبارت دیگر، رعایت حقوق افراد از جنبه های گوناگون، موجب برقراری عدالت اجتماعی می گردد و نتیجه آن در عملکرد اقتصادی و وضعیت مالی سازمان موثر خواهد بود.

۱۰ - ساختار اداری متمرکز: امروزه آثار و تبعات منفی بهره گیری از نظام و ساختار اداری متمرکز بر کسی پوشیده نیست. در واقع مطالعات و بررسیهای انجام شده نشان می دهد که اکثر سازمانهای تحت پوشش موسسات دولتی به دلیل عدم رعایت نظام شایسته سالاری و لیاقت، در انتخاب و انتصاب مدیران و بی توجهی به اصل بهره وری، عملکرد رضایت بخشی نداشته اند. لذا ایجاد تغییرات بنیادی در ساختار اداری کشورهایی مانند ایران

هماهنگ نباشند هرگز به خط پایان مسابقه نخواهد رسید.

بنابراین، مدیریت سازمانهای دولتی تا زمانی که شرایط و محیط لازم را برای تغییر و تحول سازمانی به وجود نیاورند متأسفانه مشکلات اداری جامعه ما روزافزون خواهد شد. از طرفی چون ایجاد طرز تفکر سیستمی در سازمانها با فرهنگ جامعه در ارتباط است، در اینجا نیز نقش موسسات آموزشی، فرهنگی و رسانه های جمعی، توأم با برنامه ای جامع در سطح جامعه نباید نادیده گرفته شود. ضمن اینکه به وجود آوردن اندیشه سیستمی در سازمانهای اداری از سیستم بزرگتر یعنی جامعه جدا نبوده و کاملاً با یکدیگر ارتباط داشته و بر روی هم تاثیر خواهند داشت.

نتیجه گیری

۱- راه حل کلان، محدود کردن حوزه عمل دولتهاست: از دیدگاه نظری، محدود کردن حوزه عمل دولتها در ادبیات اقتصادی سابقه ای دیرینه دارد. آدام اسمیت وظایف ویژه ای را به شرح زیر برای دولت معین می کند:

• نخستین وظیفه دولت، حمایت از جامعه در برابر خشونت و تهاجم سایر کشورهاست. انجام این وظیفه باید با کمک نیروی نظامی کشور باشد. اسمیت می پذیرد که چه در زمان صلح و چه در دوره جنگ، کشورها باید هزینه تجهیز و نگهداری این نیروی نظامی را بپذیرند.

• دومین وظیفه دولت، حمایت از شهروندان در برابر هرگونه تعدی و تجاوز و برقراری عدالت است. به بیان دیگر، دولت باید عامل برقراری عدالت در جامعه باشد.

• سومین و در واقع آخرین وظیفه دولت انجام آن دسته از خدمات عمومی است که هر چند برای جامعه می تواند بالاترین فواید را داشته باشد، لیکن هرگز آن قدر سودآوری ندارد که بخش خصوصی نسبت به آن رغبتی نشان دهد یا به اجرای آن تشویق شود. اسمیت می پذیرد که انجام این وظیفه می تواند برای دولتها بار مالی متفاوتی داشته باشد.

۲- ارائه راه حلهای خرد در مقابل مشکلات کلان و بخش دولتی: تحلیلیگران که تخصصهای گسترده ای در زمینه فرایندهای خصوصی سازی دارند معتقدند که موانع موجود بر سر راه خصوصی سازی - به شرح

ذیل - باید برطرف گردد:

• مخالفتهای بوروکراتیک؛

• مقاومتهای سیاسی؛

• نبود بازارهای سرمایه ای داخلی؛

• نبود رقابت مثبت؛

راه حل بسیار خرد در بهبود بخشیدن به کارایی سازمانهای دولتی.

۳- روشهای پیشگیری در بروز ناهنجاریهای اداری:

آیا می توان برای بهبود این سیستم اداری و در نتیجه بازده آن کاری انجام داد یا نه؟ پاسخ این سوال مثبت است و در توضیح این مسئله می توان به پیش نیازهایی، به شرح زیر اشاره کرد:

اولاً - از طریق مشارکت کارکنان، می توان به راهکارهای واقع بینانه تری در زمینه اصلاح نائل گردید. - اتخاذ راهکارهای متداول، روشنفکرانه، و بدون انعطاف، امکان تامین موقعیت برای کارکنان جهت مشارکت فعال در تغییر یا تاثیر و نفوذ در تغییر حاصل نخواهد شد.

ثانیاً - کارکنان مسئول تدوین سیاستها و کارکنان مجری خط مشی اصلاح، اغلب پیش از آغاز اصلاحات، از حداقل آموزش لازم برخوردارند. کمبود درک و تخصص افرادی که در فرایندهای اصلاح، در مقام فرماندهی قرار دارند، به کاهش کیفیت و تاثیر تغییرات منجر خواهد شد. تدوین برنامه های جامع آموزشی برای آشنا کردن کارکنان با نظم نوین و توسعه مهارتهای مورد نیاز، از ضروریات پذیرش و اجرای اصلاحات به شمار می آیند.

ثالثاً - حمایت و تعهد عمیق مدیران ارشد سیاسی و اجرایی برای موقعیت / نظریات اصلاحی، امری اساسی قلمداد می شود. بوروکراسی سازمانهای اداری ایران، در مقابل تحریکات مدیران سیاسی و اجرایی، به جد عکس العمل نشان می دهد.

رابعاً - با مشخص ساختن منافع و امتیازاتی که در اثر تغییر عاید کارکنان خواهد شد، می توان سیستم های انگیزشی را جایگزین تهدیدات ناشی از تغییر کرد.

در نهایت، اصلاح اداری می باید بر نگرشها و دیدگاههای سیستمی، در عوض نگرشهای مبتنی بر تجدید سازمان موسسات و رفتار اداری موجود، استوار گردد. نگرش سیستمی، مردم، سازمانها، فرایند تعاملات و محیط خارجی مربوط را در تحلیل و دستورالعملهای

تغییر، مدنظر قرار خواهد داد.

در نگرش سیستمی بایستی سیستم به طور فعال در ماموریت اجزا خود و نیز کل سیستم (تأحدی که به هدف لطمه ای نزند) تجدیدنظر کرده، و از هر کنش درونی و یا بیرونی، به عنوان بازخوردی برای ترمیم و اکثس و ماموریت سیستم (اداری) استفاده کند. □

منابع

- ۱- الوانی، سیدمهدی، مدیریت عمومی، نشر نی، تهران ۱۳۷۷.
 - ۲- گوهری، محمود، عوامل و موانع بازسازی اقتصادی در کشورهای روبه توسعه، ماهنامه سیاسی / اقتصادی شماره (۵) و (۶) بهمن و اسفند ۱۳۷۲.
 - ۳- الیاسی، احمد، ملاحظاتی پیرامون مبانی نظری و عملی سیاست خصوصی سازی، ماهنامه سیاسی / اقتصادی شماره (۵) و (۶) بهمن و اسفند ۱۳۷۲.
 - ۴- شمس، عبدالحمید، خصوصی کردن موسسات یک ضرورت است یا اجبار؟، مجله علمی کاربردی مدیریت دولتی شماره ۱۷ تابستان ۱۳۷۱.
 - ۵- نیکو اقبال، علی اکبر، مشکلات و اولویتها در ادارات عمومی کشورهای در حال توسعه، مجله علمی کاربردی مدیریت دولتی شماره ۱۷ تابستان ۱۳۷۱.
 - ۶- شرکت سرمایه گذاری سازمان صنایع ملی ایران، گزارش تحقیقی واگذاری فعالیتهای اقتصادی به بخش خصوصی، فروردین ۱۳۷۱.
 - ۷- الوین تافلر، موج سوم، ترجمه شهیندخت خوارزمی، چاپ نهم، نشر سیمرغ و فاخته، تهران ۱۳۷۳.
 - ۸- حقیقی، محمدعلی، سازماندهی و اصلاح تشکیلات و روشها، انتشارات ترمه، بهار ۱۳۸۲.
 - ۹- الوانی، سیدمهدی، تصمیم گیری و تعیین خط مشی گذاری دولتی، انتشارات سمت، ۱۳۶۹.
 - ۱۰- نجف بیگی، رضا، سازمان و مدیریت، مرکز انتشارات علمی دانشگاه آزاد اسلامی، زمستان ۱۳۷۹.
 - ۱۱- نشریه ره یافت، شماره ۲۰، سال ۱۳۷۸.
 - ۱۲- کاظمی، سیدعلی اکبر، مدیریت سیاسی و خط مشی دولتی، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۷۹.
 - ۱۳- بستر تالانفی، لودویگ فون، نظریه عمومی سیستمها، کیورث پریانی، نشر تندر، تهران ۱۳۶۶.
- 14 - CAMPBELL, R.H., SKINNER, A.S. AND TODD, W. B. (EDS.), ADAM SMITH: "AN INQUIRY INTO THE NATURE AND CAUSES OF WEALTH OF NATIONS," CLARENA OXFORD 1976.
- دکتر اسماعیل غلامی: دکترای مدیریت مالی از دانشگاه آزاد اسلامی و مدرس دانشگاه
- حاجت طاهری گودرزی: کارشناس ارشد مدیریت دولتی از دانشگاه علامه طباطبائی و عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی