

تأثیر توسعه نهادهای سیاسی بر تحول نظام اداری

محمد عسگری ساجدی

چکیده

نظامهای سیاسی بر اساس بنیادهای ارزشی و فرهنگ خاص خود شکل می‌گیرند و برای عملی کردن ارزشها، ساختارها و نهادهای حکومتی مناسب خود را شکل می‌دهند. هر یک از ساختارها و نهادهای کارکردی خاص خود را به اجرا می‌گذارند و نظام سیاسی را در تحقق هدفها و ارزشها یاری می‌رسانند. در این تحقیق، نظام اداری کشور زیرمجموعه نظام سیاسی در نظر گرفته شده است. هدف تحقیق حاضر مطالعه تأثیر توسعه نهادهای سیاسی بر تحول نظام اداری در دوره مشخص از تاریخ معاصر ایران است.

۱) از استقرار تا پایان نظام مشروطه (۱۲۸۵ تا ۱۳۵۷)؛
۲) از استقرار نظام جمهوری اسلامی تاکنون (۱۳۵۷ تا ۱۳۸۰).

مقدمه

نظام اداری هر کشوری، سیستم تنظیم کننده کلیه فعالیتها برای نیل به هدفهایی است که از پیش تعیین شده است. امروزه به لحاظ شرایط داخلی و موقعیت بین المللی کشورمان، ضرورت تحول در نظام اداری کشور بیش از هر زمان دیگری احساس می‌شود. با توجه به اینکه نظام اداری به ساختار و بنیان اجتماعی و اهداف فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشور وابسته است و نمی‌توان به صورت انتزاعی به آن

یافته های تحقیق

الف - یافته های تحقیق حاصل از

مطالعه تطبیقی و آرشیوی:

۱) نهادهای سیاسی در هر کشوری سیاستگذاران و واضعان خط مشی عمومی آن کشور به شمار می‌روند و نظام اداری مجری آن سیاستها و واضعان خط مشی است.

۲) بیشترین استخدام نیروی انسانی در کشور های توسعه یافته در ایالات و ادارات محلی مشاهده می‌شود. در حالی که در کشور های در حال توسعه اغلب در دولت مرکزی متمرکز شده‌اند؛

۳) جامعه ما جزء جوامع منشوری به شمار می‌رود. جوامع منشوری جوامعی تعریف می‌شوند که در آنها، بین میزان رشد سیاسی و رشد بوروکراتیک تعادل برقرار نباشد و بوروکراسی (به علت عدم توسعه اداری) در مضاف با سایر نهادهای سیاسی برتری داشته باشد. وجود قدرت بوروکراتیک در جوامع منشوری بوروکراتها را برای مداخله در فرایند سیاسی وسوسه می‌کند. در این جوامع، با بالا بودن قدرت بوروکراتیک کارایی اداری کاهش می‌یابد. در نتیجه کارایی بوروکراسی در این جوامع در مقایسه با جوامع آمیخته یا پراکنده پایین تر است؛

۴) در کشور هایی که به توسعه سیاسی رسیده‌اند ویژگیهایی از قبیل ظرفیت، قابلیت و رشد ادامه دار در آنها مشاهده می‌گردد؛

پرداخت، لذا با توجه به تأثیر مؤلفه های پیش گفته به خصوص نظام سیاسی و توسعه نهادهای سیاسی بر اصلاح نظام اداری، تحقیق حاضر ضمن پرداختن به مؤلفه های اخیر از آغاز تا پایان استقرار رسمی سلطنت مشروطه (۱۲۸۵ تا ۱۳۵۷) به طور گذرا و جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۷ تا ۱۳۸۰) به عنوان تحقیق تکوینی در پی طرح و تبیین آن است.

روش تحقیق

در این پژوهش عمدتاً از روش کتابخانه‌ای استفاده شده است. در روش شناسی نیز بر مبنای سنخیت موضوع و رویکرد نظری در مباحث مطرح شده، تلفیقی از ساختار گرایی و کارکرد گرایی در تحقیق و تحلیل موضوع به خصوص از تحلیل ساختاری-کارکردی «فردریگز» که اکثر صاحب نظران مسائل مدیریت دولتی تحلیل ساختاری-کارکردی او را در مطالعه نظامهای اداری مناسب می‌دانند، استفاده شده است.

به طور کلی تحلیل ساختاری-کارکردی بر دو نکته تأکید می‌ورزد:

- ۱- بررسی تعامل و کنشهای متقابل میان اجزای متشکله یک نظام اجتماعی؛
- ۲- تجزیه و تحلیل کنشهای متقابل یک نظام با عوامل محیط به آن.

۵) وجود بوروکراسی « مدرن » قوی در یک سیستم سیاسی که نهادهای سیاسی آن عموماً ضعیف هستند به نوبه خود یک مانع عمده در سر راه توسعه سیاسی محسوب می‌شوند؛

۶) در نظامهای سیاسی سنتی، نخبگان سیاسی از میان منابع سنتی مشروع برخاستند که بیشتر مذهبی هستند؛

۷) ضعف مشاهده شده در فرایند هماهنگی در نظام مدیریت دولتی ایران، می‌تواند به دلیل نامشخص بودن مراجع سیاستگذار و تصمیم گیر باشد؛

۸) تحول اداری از جمله تحول در هدفها، ارزشها، تصمیم گیری و ساختار تشکیلات می‌تواند منوط به تحول و دگرگونی نظری و کلامی، نسبت به شیوه نگرش مسئولان در امور حکومت و دولت باشد؛

۹) با اطمینان می‌توان ادعا کرد که تحول در اندیشه مسئولان نهادهای سیاسی نسبت به حکومت، موجب طرح تحول اداری در شرایط موجود شده است؛

۱۰) طرح تحول در شرایط موجود، می‌تواند در نتیجه فعال شدن و سر برآوردن جناحهای سیاسی و انگیزه رشد و ارتقای کارایی و اثر بخشی سازمانهای دولتی توسط مسئولان نهادهای سیاسی باشد؛

۱۱) انتظار می‌رود که تحول اداری به تنهایی و بدون انجام اصلاحات سیاسی در شرایط موجود امید رسیدن به توسعه را کاهش دهد.

ب- یافته های حاصل از تجزیه و تحلیل سیستمی (ساختاری-کارکردی):

در این قسمت نتایج حاصل از مطالعه با رویکرد ساختاری-کارکردی از ابتدای سال ۱۲۸۵-ش تا سال ۱۳۵۷ و از پیروزی انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۸۰ درد و بخش به شرح زیر آورده شده است:

بخش اول: از استقرار تا پایان انقلاب مشروطه (۱۲۸۵ تا ۱۳۵۷):

گفتیم که از سال ۱۲۸۵ با پیروزی انقلاب مشروطه، تمرکز قدرت شاه و دربار و تمرکزگرایی دیرینه در ایران در ابعاد و جنبه‌های گوناگون جای خود را به تمرکززدایی و توزیع قدرت داد. از یک سو با ایجاد مجلس و نظام پارلمانی و تکوین نظام نوین حقوقی، قوه قضاییه در کنار ساختار

اجرایی موجود شکل گرفت و از سوی دیگر، مناسبات این قوا به گونه‌ای مستقل و متمایز تنظیم گردید.

به طور خلاصه نتایج و یافته های حاصل از تجزیه و تحلیل سیستمی نظام سیاسی-اداری به شرح زیر است:

۱) از سال ۱۲۸۵ (ه ش) با پیروزی انقلاب مشروطه و ظهور و مؤلفه های توسعه سیاسی، بیشتر تحول و دگرگونی به صورت تمرکز زدایی در نظام سیاسی-اداری نمایان شد؛

۲) تمرکز زدایی در سطوح جغرافیایی عمدتاً با شکل گیری انجمنهایی در ایالات و ولایات کشور صورت گرفت. ولی با کودتای سوم اسفند ماه ۱۲۹۹ (ه-ش) و آغاز توسعه نیافتگی نوین سیاسی ایران، اغلب جریان اصلاحات و تحول در جهت تمرکز قدرت، قرار گرفت و در دوره رضا شاه مؤلفه های توسعه سیاسی همچون مشارکت سیاسی، دموکراسی، کثرت گرایی، و امثال آن را نمی‌توان مشاهده کرد. در این دوران، تحولات اداری و اصلاحات اغلب در نظام اداری، سازمانها و دستگاههای دولتی صورت گرفته که بیشتر در جهت تمرکز گرایی و اقتدار بوده است؛

۳) با خروج رضا شاه از صحنه سیاسی کشور و ایجاد فضای باز سیاسی در شهریور ۱۳۲۰، یکبارگی تمرکز قدرت از بین رفت و دور تازه تمرکز زدایی در ساختار سیاسی-اداری کشور آغاز شد. اوج تمرکز زدایی که نتیجه توسعه یافتگی سیاسی حاصل از زمان دکتر محمد مصدق بود، در دو سال آخر نخست وزیری او تبلور یافت. « کاتوزیان » درباره این تقارن می نویسد: « به هر حال چشمگیرتر از همه اصلاحات مصدق، شاید قانونی باشد که او در مورد تمرکز زدایی قدرت سیاسی و تصمیم گیری، مشارکت همگانی در فرایندهای اجتماعی و سیاسی دموکراتیزه کردن قوانین، ادارات و ارتش و اقداماتی در جهت حمایت از مردم عادی باقی گذاشت.

۴) در سال های ۱۳۳۲ تا ۱۳۳۹ و طی سالهای ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۷ ما شاهد تقارن مؤلفه‌های توسعه نیافتگی سیاسی در ساختار سیاسی-اداری کشور به سمت تمرکزگرا

هستیم. شاید بتوان ادعا کرد که طی سالهای ۱۳۳۹ تا ۱۳۴۲ و یک مقطع کوتاه شاهد سومین دوره توسعه یافتگی سیاسی و تمرکززدایی در ساختار سیاسی-اداری بوده‌ایم؛

۵) مهمترین موانع توسعه سیاسی در دوران رژیم پهلوی را می‌توان در موارد زیر دانست:

الف: افزایش کنترل حکومت بر منابع قدرت، احتمال مشارکت و رقابت سیاسی را کاهش داده و مانع توسعه سیاسی شده است؛

ب- جامعه مدنی مردد و ضعیف و وجود شکافهای آشتی ناپذیر در جامعه مانع وصول به اجماع کلی درباره اهداف زندگی سیاسی گردید و از تکوین چارچوبهای لازم برای مشارکت و رقابت جلوگیری می‌کند و به استقرار نظام سیاسی غیر رقابتی یاری می‌رساند؛

ج- فرهنگ سیاسی رقابت ستیز، را می‌توان مبتنی بر حکم و اطاعت از بالا به پایین و مقدس بودن حکومت در ایران دانست. یعنی اینکه قدرت اساساً نهادی مقدس به شمار آمده و هرگاه میان قدرت و قداست مذهبی فاصله ای به وجود آمده، تزلزل اساسی قدرت و مشروعیت، شورش را به دنبال داشته است.

د- فرهنگ سیاسی ایران به دلایل مختلف و پیچیده، عمدتاً « فرهنگ تابعیت » در مقابل « فرهنگ مشارکت » بوده است و مجاری جامعه پذیری و فرهنگ پذیری رویهمرفته اینگونه فرهنگ را تقویت می‌کرده است.

۶) سلطنت پهلوی را می‌توان مصداق یک رژیم نخبگان سنتی دانست. اتکای این رژیم بیشتر بر یک رقابت متعادل بین گروه های مفید متمرکز بوده که مانع مشارکت گسترده مردم در امور سیاسی می‌شده است. این موقعیت پیامدهای عمیقی برای دولت ایران به همراه داشته است به طوری که رژیم شاه در معرض خطر رو به افزایش قرار گرفت.

۷) اصلاحات و نوسازی اداری به تعبیری دو وجه و الزام اصلی دارد. وجه اول به مدیریت نظام و آگاهی و پایبندی آن به اصلاحات مربوط می‌شود که پیگیری و تداوم آن راسبب می‌گردد. وجه دوم،

به جامعه و ساختارهای صنعتی، بازرگانی و مدیریتی آن بر می گردد. یعنی مملکت باید از مراحل سنتی گذر کرده و به مرحله توسعه صنعتی و بازرگانی، شهرنشینی و تشکیل کم و بیش جامعه مدنی و ایجاد نهادهای مستقل از دولت رسیده باشد که بتواند تقاضای سازمانهای نوین و کارآمد بشود. در این صورت است که نظام ناچار می شود به این تقاضا پاسخ دهد. پس اصلاحات اداری، از حالت جریانیه که صرفاً از بالا هدایت شود، خارج شد و به صورت جریانیه دوجانبه در می آید (دریبالا از سوی حاکمیت، و درپایین از سوی نهادهای مدنی و تجاری و صنعتی). این نهادها باید احساس کنند که پیشرفتشان منوط به وجود بوروکراسی کارآمد و مدیریت امور عمومی نوین است. دولت هم باید احساس کند که ترقی جامعه و پیشبرد برنامه های رشد و توسعه مشروط به همین شروط است. صرف احساس و آگاهی نظام کافی نیست و هر اندازه هم که کار با دلسوزی و جدیت پیگیری شود به جایی نخواهد رسید و سرانجام در مرحله ای به ناچار تحت الشعاع روابط و مناسبات سنتی حاکم قرار خواهد گرفت و بالعکس، چنانچه آگاهی و نیاز به اصلاحات اداری فقط محدود به نهادهای غیر دولتی باشد نیز کار به جایی نخواهد رسید لذا موضوع جریانیه است متقابل و دوطرفه.

حال پرسش این است که در آن سالها چه عواملی به طور عینی مانع از تحقق کامل برنامه اصلاح اداری می شده است و چرا «انقلاب اداری» هم نتوانست از حالت برنامه ای مضحک و فرمایشی خارج شود؟ هر چند که در قانون استخدام سال ۱۳۴۵ مفاهیم نوین مدیریت امور عمومی - مقولاتی چون شرایط استخدام، آموزش کارکنان، تربیت نیروی انسانی، تدوین شرح وظایف، طبقه بندی مشاغل، پرداخت حقوق و دستمزد، بازنشستگی و از همه مهمتر - شرایط احراز مشاغل مورد توجه قرار گرفت. ولی چرا اصلاحات اداری به نهایت نرسید و امروز هم هنوز دامنگیر ماست؟ «هدی»

معتقد است این اصلاحات با ارزشها و هنجارهای ایرانیان همسو نبوده و در نتیجه یا اثرات نامطلوب برجای گذاشتند و یا هرگز به اجرا در نیامدند.

۸ - سلطنت پهلوی نوعاً یک رژیم سنتی راست بود و به قول «جیمز بیل» تاکیدش بیشتر بر «سیاستهای حفظ سیستم» تا ایجاد تغییرات اساسی در سیستم موجود بود. انقلاب سفید شاه مخارج کلانی را که از محل درآمدهای فوق العاده نفتی تامین می شد و برای سرمایه گذاری زیربنایی به منظور توسعه

تعداد کارکنان دولت از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۷۸ رشدی حدود چهار برابر داشته که حاکی از بزرگ شدن اندازه دولت طی دو دهه گذشته است.

تاسیسات ارتباطی و گسترش اندازه و تواناییهای نیروهای مسلح هزینه می گشت به کشورمان تحمیل کرد. ولی ویژگی جامعه ایران مانع از آن شد که این پدیده به داخل توده ها جریان پیدا کند. «ماروین زویتز» ایران را جامعه ای می دانست که در آن رشد بیشتر از توسعه بود. (موانع توسعه سیاسی در ایران، ۱۳۸۰)

در رژیم سلطنتی ایران قدرت سیاسی در شخص شاه متمرکز بود و نخبگان سیاسی در مجموع، گروه کوچکی را تشکیل می دادند که تعداد آنها به قول «زویتز» با محاسبه رده دوم - که نقش واسطه بین شاه و غیر نخبگان را با طبقه حاکم بر عهده داشتند و خط مشی شاه را به اجرا در می آوردند از ۳۰۰

نفر تجاوز نمی کرد. گروه نخبگان سیاسی منتخب همگی عضو گروه نخبگان رسمی نیز بودند و منصب های رسمی در ساختار دولت را در اشغال خود داشتند.

به هر حال، این ساختاری بدقواره بود. هماهنگیهای عملیاتی از طریق مقامهای ذی نفوذ که به شاه دسترسی داشتند به عمل می آمد. بوروکراسی خدمتگذار این رژیم نیز به جای داشتن یک ساختار متشکل بر حسب خطوط کارگزاری قطعه قطعه شده بود. بخش دوم: یافته های تحقیق از استقرار جمهوری اسلامی تاکنون (۱۳۵۷ تا ۱۳۸۰):

۱) درباره مطالعه و دست یابی به منشور وظایف اساسی دولت و گروه بندی و باز توزیعی آن میان وزارتخانه ها، سازمانها، شرکتها و سایر الگوهای سازمانی، کوششهایی حداقل در سه مرحله و برنامه معین صورت گرفته است. ولی به نظر می رسد که هیچ کدام به نتیجه قطعی و نهایی نرسیده و به یک سند رسمی تبدیل نگردیده است.

۲) سیاستهای اجرایی ناظر بر نحوه انجام وظایف و مدیریت امور توسط دولت در بخشهای اعمال حاکمیت و اعمال تصدی در بیشتر موارد اغلب به طور مشخص و کامل تدوین و به طور جدی اجرا نگردیده است. بنابراین، انجام امور و وظایف با اتکا بر استفاده به کار گیری سیاستهای یاد شده، موجبات گسترش حجم تشکیلاتی دولت و بزرگ شدن اندازه آن را فراهم آورده است.

۳) در زمینه ممیزی و سامان دهی وظایف و اختیارات و مسئولیتهای مقامات و ارگانهای ملی و محلی در بیشتر موارد اقدام مؤثر و قانونی صورت نگرفته و مشکل تمرکز حل نشده باقی مانده است.

۴) ساختار تشکیلاتی دستگاههای دولتی اغلب بر مبنای الگوهای سنتی و ناقص شکل می گیرد و یا تغییر نمی یابد و می توان گفت که الگوهای مناسب سازماندهی تهیه، طراحی و مورد استفاده قرار نگرفته است.

۵) در زمینه مهندسی و اصلاح فرایندها و روشهای عمومی و اختصاصی انجام کار، به

ب- عدم تفکیک و طبقه بندی وظایف دولت به امور حاکمیت، هدایت و راهبری و تصدی گری و اجرا؛

ج- عدم گرایش دستگاههای دولتی به واگذاری امور و جلب مشارکتهای مردمی؛

د- عدم تبعیت تشکیلات داخلی دستگاههای دولتی از ضوابط علمی و تجربی معتبر و افزایش غیر منطقی سطوح مدیریت؛

ه- پیچیدگی و تعدد مراجع و تمرکز اختیارات تصمیم گیری؛

و- عدم رعایت قانونمندی و ضابطه گرایی و شایسته سالاری در انتصاب کارکنان و عزل مدیران فاقد کارایی و نوآوری؛

ز- عدم پاسخگویی دستگاههای دولتی در قبال جامعه و اتخاذ رفتار کارفرما مآبانه با مراجعان و مردم؛

ح - وجود قوانین و مقررات متنوع و گوناگون در مورد موضوعهای خاص.

۱۹) اهم مشکلات نظام اداری در حال حاضر به شرح ذیل است:

- عدم فقدان تعریفی صحیح و قطعی از دولت و رشد نامتناسب کمی کارکنان دولت و عدم پاسخگویی حجم فعلی آن در برخی از امور؛

- عدم نبود تعریفی دقیق و قطعی میان وظایف ملی و استانی و غیر ذاتی بودن اختیارات مقامات محلی؛

- توزیع نامتناسب وظایف بین دستگاههای اجرایی از نظر اختلاط در سیاستگذاری و اجرا؛

- عدم وجود نظام ارزیابی عملکرد دستگاههای اجرایی؛

- فقدان رابطه منطقی میان سیاستهای کلان نظام در حوزه مدیریت و اداره امور کشور با خط مشی های اجرایی و اقدامات عملی؛

- نظام اداری ایران دارای ماهیت ناهمگون بوده و آمیزه ای از فرهنگ سنتی رابطه گرا با نظام اداری بر گرفته از فرهنگ صنعتی ضابطه گراست؛

- توسعه نیافتگی سیاسی باعث گردیده تا نقش سیاستگذاری وزیران و رؤسای سازمانهای مستقل در ترکیب هیئت دولت آگاهانه یا ناآگاهانه تحت الشعاع نقش اجرایی آنها در دستگاههای مربوطه قرار بگیرد؛

و تکثر قوانین و مقررات بعضاً منسوخ بوده است و به رویکرد اصلاح موردی و جزئی در قوانین و مقررات اداری بیش از رویکرد تغییرات بنیادی توجه گردیده است.

۱۳) اتخاذ تصمیمات قانونی عمدتاً یک جانبه، برای کاهش سن بازنشستگی و در رابطه با حقوق و مستمری مشترکان نظامهای بازنشستگی در بخشهای کشوری، لشکری، کارگری، منابع مالی صندوقهای مربوطه را به طور جدی تهدید و آنها را با خطر ورشکستگی روبه رو ساخته است.

۱۴) مطالعات و بررسی های نظری و کاربردی ارزشمند، به ویژه در زمینه مطالعات تطبیقی، پیرامون نظام اداری و مؤلفه های آن صورت پذیرفته که باید در جای خود در طراحی و ساخت آفرینی، اصلاح و بهبود وضع موجود مورد بهره برداری قرار گیرد.

۱۵) در چند سال اخیر، شبکه مدیریتی و ارتباطی مناسبی برای انجام اصلاحات اداری و برقراری روابط مؤثر و سازنده فی مابین سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و دستگاههای اجرایی ملی و استانی طراحی و استقرار یافته است.

۱۶) به منظور توسعه و بهسازی نیروی انسانی بخش دولتی، به ویژه در زمینه های گزینش نیروی انسانی، آموزش، با گرایش به دوره های آموزشی بلند مدت، ارزشیابی و مدیریت عملکرد کارکنان و برخورد با تخلفات کارکنان، اقدامات گسترده ای صورت گرفته است که نتایج مثبت و در عین حال پیامدهای منفی نیز به همراه داشته است.

۱۷) ویژگیها و خصوصیات نظام اداری در وضع موجود عبارتند از: بخشی نگری و درون گرا - تحول گریز و محافظه کار - مشارکت ناپذیر، خود محور و افزون طلب - مداخله گر، مجری، رقابت ناپذیر و دولت مدار - تمایل به حفظ وضع موجود مقاومت در قبال تحول و نوسازی - عدم تمایل به مشارکت پذیری و شفاف نشدن عملکردها

۱۸) مشکلات اساسی نظام سیاسی - اداری عبارتند از:

الف - عدم تدوین و بازنگری و نقش دولت متناسب با احکام قانون اساسی؛

جز تهیه و تصویب و ابلاغ پاره ای از احکام قانونی و دستور العملهای اجرایی (جز در موارد معدود) اقدام مؤثر و قابل توجهی مشاهده نمی شود.

۶) تعداد کارکنان دولت از سال ۱۳۵۷ تا سال ۱۳۷۸ از ۵۵۶ هزار و ۸۷۳ نفر به دو میلیون و ۲۵۲ هزار و ۶۲۵ نفر افزایش یافته و رشدی حدود ۴ برابر را نشان می دهد که حاکی از بزرگ شدن اندازه دولت طی دو دهه گذشته است. حال آنکه رشد جمعیت کشور در این فاصله کمتر از دو برابر بوده است.

۷) طی دو دهه گذشته ساختار و ترکیب نیروی انسانی دولت در مقاطع تحصیلی لیسانس و بالاتر روند رو به رشدی را نشان می دهد به طوری که این روند در سال ۱۳۵۸ بالغ بر ۱۰/۳ درصد و در سال ۱۳۷۸، ۲۲/۵ درصد نیروی انسانی دولت (تقریباً دو برابر) را شامل می شود. مع الوصف کماکان بخش عمده ای از کارکنان دولت (۷۷/۵ درصد) را نیروهای انسانی با سطح تحصیلات نازل تشکیل می دهد.

۸) تعداد شرکتیهای دولتی در مقایسه با سال ۱۳۵۷ از ۱۶۸ شرکت به ۵۰۲ شرکت بالغ گردیده است (با سه برابر رشد نسبت به سال ۱۳۵۷).

۹) در سال ۱۳۵۵ نسبت شاغلان عمومی به کل شاغلان ۱۹ درصد بوده که این رقم در سال ۱۳۸۰ به ۳۳/۷ درصد رسیده است. این نسبت بیانگر افزایش سهم دولت از ظرفیت سطح اشتغال کشور است.

۱۰) شرایط احراز مشاغل مدیریتی نسبت به سالهای قبل از پیروزی انقلاب اسلامی آسانتر گردیده است و تعداد پستهای مدیریتی طی دو دهه گذشته ۶۰ درصد رشد داشته است.

۱۱) مبانی و اصول حاکم بر قوانین و مقررات عمومی اداری و مالی از جمله قانون استخدام کشوری، قانون محاسبات عمومی، قانون تخلفات اداری و غیره تغییر اساسی و چشمگیری پیدا نکرده است.

۱۲) اقدامات موردی در زمینه اصلاح قوانین و مقررات اداری و استخدامی با جهت گیری تسهیل انجام امور در حد نسبتاً وسیعی صورت گرفته که حاصل آن تعدد

- نظام اداری در تعیین و تبیین سیاستهای کلی و نیز سیاستهای دفاعی و امنیت ملی در چارچوب سیاستهای کلی نظام مشارکت فعالی نداشته و با شورای امنیت ملی ارتباط تعاملی چندانی ندارد؛

- نظام مدیریت اجرایی گویای آن است که این نظام دیوان سالار دچار عوارض فقدان روحیه مشارکت جویی و مشارکت پذیری، انتقاد پذیری، تمرکز زدایی، انعطاف پذیری و روحیه پاسخگویی به مردم است.

- اهتمام به برقراری فرایندهای عزل و نصب و جذب و به کارگیری مدیران کارآمد بسیار حیاتی است اما در نبود توسعه سیاسی و فضایی همانند احزاب سیاسی که ضمن تربیت نیروهای سیاسی، تواناییهای آنها را در معرض شناخت قرار دهند. نظام سیاسی در جهت تحقق شایسته سالاری نمی‌تواند چندان موفق باشد.

- در تاریخ معاصر ایران معمولاً بین نخبگان فکری و اجرایی فاصله وجود داشته است. این فاصله باعث گردیده نخبگان فکری بیشتر ایده آل‌گرا و ذهنی و با واقعیات جامعه کمتر آشنا باشند.

- میزان مشارکت جویی و مشارکت پذیری در دستگاههای اجرایی کشور بسیار پایین بوده و این امر ضمن ممانعت استفاده از مشارکت مردم، امکان کاستن از تصدی امور توسط دولت و واگذاری امور اجرایی به مردم را کاهش داده است.

- تمرکز بیش از حد امور در دستگاههای ستادی و عدم پیش بینی اختیارات مناسب و قانونی برای سطوح اجرایی، اغلب ارتقای نقش و مسئولیتهای راهبردی دولت را غیر ممکن ساخته و جنبه‌های اعمال حاکمیت، سیاستگذاری، حمایت و نظارت دولت را تضعیف کرده است.

- توسعه نیافتگی سیاسی باعث شده تا قوای سه گانه کشور علی‌رغم داشتن پیوستگی، با ضعف رابطه منطقی از جهت تأثیر پذیری و تأثیر گذاری بر همدیگر در برنامه ریزیهای داخلی قوه مواجه باشند. به طوری که به نظر می‌رسد یک ارتباط تعریف

شده علمی بین سه قوه وجود نداشته و فعالیتهای سه قوه فاقد همپوشی لازم است.

- به نظر می‌رسد در سیاستهای کلی و برنامه های توسعه کشور، جهت‌گیریهای قانونی و قضایی چندان مورد توجه قرار نگرفته و موجب تلقی های غیر سازنده‌ای از استقلال قوا در اذهان و عملکرد قوای مقننه و قضاییه شده است.

- با توجه به برنامه دولت مبنی بر توسعه سیاسی و قانون‌گرایی می‌توان وضعیت سیاسی ایران را در شرایط فعلی بدین صورت ترسیم کرد:

۱- با توجه به تحولاتی که در طول ۲۳ ساله انقلاب

باتوجه به تحولاتی که از زمان انقلاب اسلامی در کشور انجام گرفته مشروعیت نظام سیاسی افزایش چشمگیری داشته است.

اسلامی اتفاق افتاده است مشروعیت نظام سیاسی افزایش چشمگیری داشته است.

۲- پس از استقرار جمهوری اسلامی ایران، بسیج سیاسی دوران انقلاب در حال تبدیل شدن به مشارکت سیاسی بوده و به نظر می‌رسد که در شرایط فعلی روند تکاملی را طی می‌کند.

۳- نگرش مناسب دولت جمهوری اسلامی ایران و روند توجه به واقعیتهای موجود و استفاده از نیروهای بومی در مسولیت‌های محلی و منطقه‌ای مثبت بوده و می‌تواند باعث مشارکت آنها در فرایندهای

سیاسی و در نتیجه تقویت هویت جمعی، ملی و ثبات و امنیت گردد.

۴- اگر چه اقتدار‌گرایی ریشه در فرهنگ عمومی داشته و از گذشته تاریخی تداوم یافته است، اما با افزایش آگاهیهای عمومی در سالهای پس از انقلاب اسلامی در اذهان جامعه و با ایجاد فضای باز سیاسی در ۴ سال گذشته به نظر می‌رسد دولت به عنوان نماینده امور عمومی موظف به پاسخگویی شده است. اما هنوز این امر در نظام اداری نهادینه نگردیده و بسیاری از مسئولان توجه بایسته‌ای به این امر مهم ندارند.

تحول اداری بدون اصلاحات در نهادهای سیاسی در شرایط موجود و رابطه‌اش با نظام سیاسی به نتیجه نمی‌رسد زیرا:

- نهادهای سیاسی در تعیین نوع نظام اداری نقش زیادی می‌توانند داشته باشند؛

- با توسعه نهادهای سیاسی بهتر می‌توان نظام سیاسی را که دارای بوروکراسی حاکم مسلط است متوازن و متعادل کرد؛

- تحول اداری بدون توسعه نهادهای سیاسی در حال حاضر موجب افزایش هر چه بیشتر قدرت بوروکراسی شده و در نهایت به احتمال زیاد موجبات عدم تعادل نظام حکومتی را فراهم خواهد کرد؛

- توسعه نیافتگی سیاسی اغلب موجب تغییر زود هنگام و تداوم ساختاری در سطوح بالا و میانی سلسه مراتب سازمانی در بوروکراسی گردیده و تغییرات متناوب و سریع مقامات رسمی و مسئول در نظام اداری را در سطوح مختلف موجب می‌شود.

(۲۰) اهم موانع تحول اداری در شرایط موجود عبارتند از:

الف- نداشتن مدیریت تحول در سطح کلان: پیام اکثر اصلاحات موفق و ناموفق اداری در جهان آن بوده است که تحول به ندرت از طریق شانس یا تصادف به دست می‌آید، بلکه نیازمند «مدیریت تحول» است.

ب- مقاومت گروههای متأثر از

اصلاحات : زیان بران اصلاحات و ذی نفعان وضع موجود.
ج- اختلاف نظر در خط مشی ها و راهکارهای تحول اداری.

نتیجه گیری و پیشنهادات :

نتایج به دست آمده نشان می دهد که نظام اداری و تحولات آن تحت تاثیر نظام سیاسی و فضای باز یا بسته سیاسی آن کشور قرار دارند. در صورتی که هدف تحول اداری عبارت است از « انطباق توانمندیها و قابلیت‌های نظام اداری با نقش یک دولت مطلوب و ایده آل است ». این امر امکان پذیر نیست مگر اینکه ابتدا توسعه نهادهای سیاسی را بر توسعه اقتصادی و اداری مقدم بدانیم و اصلاحات سیاسی را حداقل همزمان با تحول اداری در برنامه کار دولت قرار دهیم. و به دنبال نظام اداری توسعه ، همزمان اصلاحات سیاسی ؛ دولت مطلوب و ایده آل را پیگیری کنیم.

موفقیت تحول اداری در صورتی تضمین می گردد که مدیریت و راهبری آن بر عهده کسانی باشد که عزمی راسخ و دیدگاهی روشن و مقبول نسبت به آینده و مسیر حرکت اصلاحات داشته باشند و آن مسیر نمی گردد مگر در سایه فضای باز سیاسی و انجام اصلاحات در نهادهای سیاسی، به خصوص نهادهای سیاسی حکومتی، آزادی انجمنها، احزاب و ... و داشتن مدیریت تحول در کشور؛ تا در پناه این آزادی و فضای باز سیاسی ، به نقد و بررسی برنامه‌های اقتصادی ، سیاسی ، فرهنگی و ... پردازند.

تحقیق حاضر نشان می دهد :

- گروه های متاثر از اصلاحات در مقابل تحولات اصلاحی مقاومت می کنند و زیان بران اصلاحات و ذی نفعان وضع موجود ؛ با مقاومت در مقابل اصلاحات اداری مانع تحقق آن می گردند.
- اختلاف نظر در هدفها ، چشم‌اندازها و آینده مطلوب نظام اداری در سطح کلان کشور و عدم همگرایی در میان مسئولان در این زمینه به چشم می خورد.
- اختلاف نظر و عدم همگرایی در تعیین خط مشی ها و راهکارهای تحول

اداری خود ناشی از محیط سیاسی نآرام و توسعه نیافتگی سیاسی و ... است.

- عدم تدوین و بازنگری لازم در وظایف و نقش دولت متناسب با احکام قانون اساسی؛

- عدم تفکیک و طبقه بندی وظایف دولت به امور حاکمیت ، هدایت و راهبری و تصدی گری و اجرا ؛

- عدم گرایش دستگاه های دولتی به واگذاری امور و جلب مشارکتهای مردمی ؛

- تفکیک نکردن حدود و اختیارات و وظایف مقامات ملی و محلی و تمرکز بیش از حد اختیارات در حوزه مرکزی؛

- رعایت نکردن قانونمندی و ضابطه‌گرایی و شایسته سالاری در انتخاب کارکنان و عزل مدیران فاقد کارایی و نوآوری؛

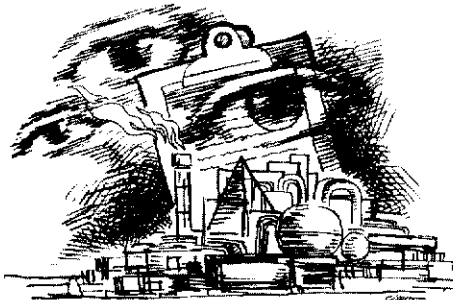
- پیچیدگی و تعدد مراجع و تمرکز اختیارات تصمیم گیری ؛

- عدم پاسخگو نبودن دستگاه‌های دولتی در قبال جامعه و اتخاذ رفتار کارفرمابانانه با مراجعان و مردم ؛

- عدم فقدان تعریفی صحیح و قطعی از دولت و رشد نامتناسب کمی کارکنان دولت؛

- منطبق نبودن فرهنگ سازمانی، باورها و نگرشهای غالب با مبانی اعتقادی، ارزشی و نیازها و الزامات نظام اداری؛

- فقدان رابطه منطقی میان سیاستهای کلان نظام در حوزه مدیریت و اداره امور کشور با خط مشی های اجرایی و اقدامات عملی □.



منابع و مأخذ:

- ۱- آلموند، گابریل و دیگران، « چارچوبی نظری برای بررسی سیاست تطبیقی» ترجمه علیرضا طبیب ، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی- چاپ اول تهران ۱۳۷۶
 - ۲- بشیریه ، حسین « آموزش دانش سیاسی» نشر نگاه معاصر، تهران ، ۱۳۸۰
 - ۳- بشیریه ، حسین « موانع توسعه سیاسی در ایران» نشر نگاه معاصر، تهران ، ۱۳۸۰
 - ۴- ترنر ، مارک و هیوم، دیوید « حکومتداری ، مدیریت و توسعه» ترجمه دکتر عباس منوریان، مرکز آموزش مدیریت دولتی - تهران ۱۳۷۲
 - ۵- رفیع پور، فرامرز « توسعه و تضاد» تهران، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۷
 - ۶- سازمان امور اداری و استخدامی کشور « برنامه راهبردی تحول نظام اداری» تهران ، ۱۳۷۸
 - ۷- سازمان امور اداری و استخدامی کشور « بررسی و شناخت نظام اداری کشور» تهران ، ۱۳۸۰
 - ۸- وزارت کشور « سالنامه های آماری سالهای ۱۳۴۵، ۱۳۵۸، ۱۳۶۰»
 - ۹- صادق پور، ابوالفضل « نظریه بوروکراسی» تهران، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی ۱۳۵۷
 - ۱۰- فحیمی، فرزاد « تحولات سازمانهای دولتی ایران از مشروطیت تا امروز» نشر فرهنگی، تهران، سال ۱۳۷۰
 - ۱۱- قاضی، دکتر ابوالفضل « حقوق و نهادهای سیاسی » تهران ۱۳۷۰
 - ۱۲- قوام ، عبدالعلی « چالشهای توسعه سیاسی» تهران ، قومس ، ۱۳۷۹
 - ۱۳- کاظمی، دکتر سید علی اصغر «مدیریت سیاسی و خط مشی دولتی» تهران، ۱۳۷۹
 - ۱۴- ملیکف «استقرار دیکتاتوری رضا خان در ایران» ترجمه سیروس ایزدی، تهران، ۱۳۵۸
 - ۱۵- نجاتی، غلامرضا « تاریخ سیاسی ۲۵ ساله ایران(از کودتا تا انقلاب) » جلد اول ، تهران ۱۳۷۱
 - ۱۶- هالیدی ، فرد « ایران، دیکتاتوری و توسعه» ترجمه محسن یلفایی و علی طلوع، تهران انتشارات علم، ۱۳۵۸
 - ۱۷- هدی، فرز « نظامهای اداری تطبیقی» ترجمه دکتر غلامرضا معمارزاده ، تهران ۱۳۸۱
 - ۱۸- کاتوزیان، «مصدق و نهضت ملی ایران»، نشر «بی جا» اتحادیه انجمنهای اسلامی دانشجویان در اروپا، ۱۳۶۵
 - ۱۹- دکتر حسین بشیریه، موانع توسعه سیاسی در ایران، نشر نگاه معاصر، تهران ۱۳۸۰
- محمد عسگری ساجدی: عضو هیئت علمی دانشگاه فیروزکوه