

نظام سیاسی و تحول اداری

جواد حقیر مددی^۱

مقدمه

عمر اداره امور دولتی به قدمت تشکیل سیستم‌های سیاسی و تلاش سیاست‌مداران برای تحقق اهداف حکومتی است. اداره امور دولتی به عنوان یک رشته مطالعات منظم علمی هنوز بسیار جوان می‌باشد. علی‌رغم وجود سوابق تاریخی و اندیشه‌های سیاسی اندیشمندان یونان باستان که هر کدام به نحوی در خصوص اداره امور عمومی کتاب‌هایی نوشته‌اند، نخستین بار کامرالیست‌های آلمان در قرن ۱۸ میلادی مدیریت منظم امور دولتی را مورد توجه قرار داده و آنرا به صورت یک رشته علمی معرفی کردند. در آمریکا نیز انتشار کتاب وودرو ویلسون تحت عنوان مطالعه اداره در اواخر قرن ۱۹ میلادی نقطه آغاز مطالعه اداره امور دولتی شناخته شد. در اثر ویلسون دو موضوع برجسته به چشم می‌خورد که به عنوان محوری برای مطالعه مدیریت دولتی در طول تاریخ این رشته، به خدمت گرفته شده‌اند: جدایی بین سیاست و اداره و جست‌جو برای اصول مدیریت اداری که می‌توانست در نیل به کارایی سازمانی یاری دهنده باشد، این آثار رویکردی ذهنیت‌گرا داشت که بعد از گذشت زمان و تعاملات سیاسی و اجتماعی تئوری‌های سازمان دولتی به ریشه‌های تئوری‌های سیاسی پیوند داده شد. برای مثال

۱. عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد نراق.

والدو چهل سال پیش در مقاله‌ای تحت عنوان «در عصر ما، تئوری مدیریت دولتی، تئوری سیاسی نیز است»^۱ به پیوند قلمروهای اداری و سیاسی پرداخت. امروزه در رویکرد نوین مدیریت دولتی اثرات سیستم‌های سیاسی حاکم بر بوروکراسی با حساسیت و گرایش خاص دنبال می‌شود. در این مقاله سعی شده به بیان ارتباط دیوان‌سالاری اداری و اندیشه‌های سیاسی پرداخته شود.

سیاست و اداره

سیاست کلمه‌ای عربی است و در لسان عرب دو مفهوم برای آن قائلند. یکی به معنای تدبیر، که جوهره سیاسی دارد و دیگری هم به معنای تنبیه می‌باشد که دارای مفهوم ادبی است و شعرای ما از این مفهوم در قالب‌های شعری بهره جسته‌اند. اما در زبان انگلیسی^۲ از واژه سیاست Polis به معنی شهر یا Cite گرفته شده است. Polis مکانی بوده که در آن تمام خصیصه‌های قابل ستایش علمی یونانیان و مسائل مربوط به یک زندگی سیاسی - اجتماعی تجلی پیدا می‌کرد.

اما سیاست^۳ تا قرن شانزدهم میلادی از نظر معنای اصطلاحی مترادف با قدرت، دولت، نظم و حکومت بود. اژن بُدن فیلسوف، مورخ، سیاست‌مدار و حقوق دان معروف فرانسوی اولین بار برای هر کدام از این مفاهیم معنای مشخصی در نظر گرفت. اگر بخواهیم امروزه واژه سیاست را، تجزیه و تحلیل کنیم باید بگوییم «سیاست به مفهوم «قدرت» عبارت ست از وسیله‌ای برای کسب، حفظ و اعمال قدرت» و سیاست به مفهوم «حکومت» (اداره امور دولتی) عبارت ست از اعمال قدرت در چارچوب یک سلسله نهادها و سازمان‌ها که در مجموع، تشکیل دهنده دولت می‌باشند. بنابراین تعریف «مدیریت دولتی، شاخه اجرایی حکومت است و ابزاری است برای اعمال حاکمیت».

«اداره»^۴ را نیز عده‌ای «اقدامی معین جهت ایفای رسالت آگاهانه» تعریف کرده‌اند و اداره امور دولتی یا همان مدیریت دولتی آن بخش از اداره است که در محیط سیاسی به کار گرفته می‌شود و اساساً از نگاه برخی اداره محلی برای اجرای تصمیم‌های اتخاذ شده

۱. سیدمهدی، الوانی و حسن دانایی فوده تئوری‌های سازمان دولتی.

2. Politic

۳. علی بیگدلی، تاریخ اندیشه سیاسی در غرب از طالاس تا مارکس، ج ۱.

4. Administration

از سوی مراجع سیاسی به حساب می‌آید و در نتیجه تفکیک اداره از سیاست کار آسانی نیست.^۱

ویلسون در سال‌های دهه ۱۸۸۰ برای مقابله با سیستم تاراج که در آن زمان در امریکا متداول بود سعی نمود سیاست را از اداره منفک نماید، ولی موفق نشد. حتی نهضت اصلاحات در ایالات متحده امریکا نیز توانست این تفکیک را انجام دهد، این نهضت فقط توانست انتصاب سیاسی در بخش عمومی را از انتصاب‌های مبتنی بر پیشرفت شغلیس جدا کند.^۲

بر اساس مدل آرمانی «ویر» وی بین سیاست و اداره تفاوت قائل شده و خواهان تفکیک دقیق نقش‌های بورکرات‌ها و سیاست‌مداران می‌شود.^۳

اما از نظر «پیترز» سیاست را نمی‌توان از اداره جدا کرد و اداره و خط مشی دولتی پدیده‌هایی جدا از یکدیگر نیستند، بلکه عملاً به یکدیگر وابسته‌اند. «الوین تافلر» در کتاب جابه‌جایی قدرت استدلال نموده است که در جامعه فراصنعتی، منابع قدرت سیاسی دچار دگرگونی کیفی گردیده به نحوی که منابع سنتی قدرت به تدریج جای خود را به دانایی (فن‌سالاری) به عنوان منبع جدید قدرت می‌دهند. بدین سان، مدیران و فن‌سالاران به واسطه دانش و تخصص خود قدرت سیاسی را عملاً به دست می‌گیرند. بعد از دو محقق به نام‌های «گودنو» و «وایت» محققى به نام «اپلی» اولین کسی بود که بر مشترکات سیاست‌گذاری و اجرای سیاست، بیش از تفاوت‌های آنها تأکید کرد. از آن زمان تاکنون عقیده بر این است که اندیشمندان علم اداره نباید خود را در بخش اجرای سیاست عمومی محدود کنند، بلکه با مد نظر قرار دادن ارزش‌ها و اصول اخلاقی با مسائل جامعه مسئولانه و فعال برخورد کنند.

مدیریت دولتی و نظام سیاسی

اگر از دید کلان و سیستمی به نظام سیاسی یک کشور توجه کنیم، نظام اداری و مدیریتی یکی از نظام‌های فرعی و اجزای متشکله آن است. مدیریت دولتی به لحاظ تأکیدی که بر ساختار و رفتار دیوان‌سالاری و روش‌های آن دارد همواره بر مقاصد و آرمان‌های حکومت سیاسی تأثیر می‌گذارد. در این قلمرو است که به کمک فرآیندهای سازمانی و

۱. آون هیوز، مدیریت نوین، ترجمه الوانی و معمار زاده.

۲. سیدمهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، گفتارهایی در فلسفه تئوری‌های سازمان دولتی، ص ۱۶۹.

۳. عبدالعلی قوام، توسعه سیاسی و تحول اداری، ص ۱۱۱.

مدیریتی، قوانین سیاسی به مرحله عمل در می آید. بنابراین، مدیریت دولتی که ابزاری برای اعمال حاکمیت است خود نیز بر میزان و چگونگی اعمال آن تأثیر گذار می باشد و همواره با تحلیل فرآیند تصمیم گیری و خط مشی گذاری برای افزایش کارایی و کارآمدی نظام سیاسی - اداری پاسخ گوی انتظارات عمومی جامعه است. از طرفی بدون تئوری سیاسی گسترده عمل مدیران در دنیای پیچیده امروز آنان را با چالش ها و مشکلات محدود کننده ای مواجه خواهد نمود. تئوری سیاسی به ما می گوید ساختار کلی قدرت و ارزش های حاکم بر جامعه چگونه است، عناصر و متغیرهای آن کدامند و چه ارتباطی با هم دارند و نهایتاً با تصمیم سازی و خط مشی گذاری در حوزه های عمومی در میان نهادهای مختلف جامعه ایجاد تعادل می نماید.

بدین ترتیب، آن بخش از فعالیت های خط مشی گذاری که برای تحقق اهداف حکومتی به کار گرفته می شود الزاماً هم در عرصه سیاست مطرح است و هم در قلمرو مدیریت که اصطلاحاً به عنوان «مدیریت دولتی» شناخته می شود. به یک تعبیر، مدیریت دولتی در بهترین حالت، شاخه اجرایی حکومت و ابزاری برای اعمال حاکمیت است.

تعامل متقابل مدیریت دولتی و توسعه سیاسی

در مطالعات تطبیقی مدیریت دولتی، واژه بوروکراسی به معنای نظام اداری دولت و یا به تعبیر دیگر، نظام اداری سیستم سیاسی به کار گرفته می شود. در نظام سیاسی، بوروکراسی باید طوری طراحی و شکل داده شود که بتواند با اشتیاق و به طور مؤثر در برابر خواسته های رهبری سیاسی که در خارج از سلسله مراتب بوروکراسی قرار دارد عکس العمل مناسب نشان داده و در برابر رهبری سیاسی پاسخگو باشد، ولی ممکن است در نهایت با اجازه نخبگان سیاسی به طور غیر مستقیم وارد فرآیند تصمیم گیری نیز بشود و این حضور در تصمیم و فرآیند سیاسی، تأثیری بر ضرورت و اهمیت اعمال کنترل سیاسی بر سیستم اداری دارد.

تعاملات ارگانیک میان بوروکراسی و نظام سیاسی، ضرورت وابستگی متقابل توسعه سیاسی و توسعه بوروکراتیک را اقتضا می کند. بوروکراسی همواره دارای نقش اساسی در شکل دادن به چارچوب نظام های اجتماعی بوده و به عنوان ابزارهای مهم یکپارچگی و وحدت سیاسی و به طور کلی توسعه سیاسی می باشد و در برخی مواقع عامل بازدارنده برای توسعه سیاسی نیز تلقی می شود. از طریق کارکرد و توانایی های بوروکراسی می توان دریافت که تا چه اندازه جامعه آمادگی لازم را برای تحول و یا

دگرگونی سیاسی دارا است. البته نظریات و دیدگاه‌های متفاوتی در این خصوص وجود دارد که به عنوان نمونه پاول و آلموند در مورد نقش کلیدی بوروکراسی در فرآیند توسعه سیاسی موافق هستند و معتقدند، سیستم سیاسی نمی‌تواند بدون داشتن نوعی بوروکراسی دولتی مدرن به سطح بالایی از قانونمندی داخلی، توزیع متعادل قدرت دست یابد.

برخی از محققین همانند ریگز عقیده دارند که وجود یک 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 می‌شود. متقابلاً برخی از محققین عقیده دارند می‌توان انتظار داشت که سطح بالایی از توسعه بوروکراتیک نه تنها چشم انداز توسعه سیاسی کلی در آینده را به خطر نمی‌اندازد، بلکه آن را تسهیل نیز می‌کند.

ریگز معتقد است؛ همواره بین نهادهای سیاسی خط مشی گذار و ساختارهای بوروکراتیک مجری خط مشی در جوامع توسعه یافته تعادل وجود دارد و در صورت عدم تعادل، وظایف سیاسی تا حد قابل توجهی توسط بوروکرات‌ها انجام می‌گیرد. او وجود یا عدم وجود تعادل تقریبی بین بوروکراسی و نهادهای فوق بوروکراتیک و به قول او «سیستم قانون اساسی» و به تمایز حکومت‌های متعادل و نامتعادل و توسعه یافته با توسعه نیافته می‌داند.

از نظر وی اصطلاح سیستم قانون اساسی اجزا تشکیل دهنده سیستم سیاسی از جمله مجلس نمایندگان منتخب، سیستم انتخاباتی و سیستم حزبی را شامل می‌شود. اگر سیستم سیاسی بتواند بین بوروکراسی و سیستم قانون اساسی به شکل منطقی موازنه پایدار ایجاد کند، آنگاه می‌توان گفت که آن سیستم متعادل است. وی کراراً پدیده تمایل به ایجاد مانع در سر راه توسعه سیاسی را ناشی از عدم بلوغ و یا گسترش سریع بوروکراسی و عقب ماندن سیستم سیاسی از این قافله می‌داند.

آنچه از نظریات ریگز به دست می‌آید وجود همبستگی متقابل میان توسعه بوروکراتیک و توسعه سیاسی است. طوری که نظام سیاسی می‌بایستی ضمن برخورداری از توانایی‌های لازم برای دگرگونی در جهت تقاضای محیط سیستم، از قدرت و قابلیت لازم برای تحول در ساختارهای خود از جمله نظام اداری برخوردار باشد.

منابع و مأخذ

۱. الوانی، سید مهدی، تصمیم‌گیری و تعیین خطر مشی دولتی، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۶.
۲. _____، دانایی فرد، حسن، گفتارهایی در فلسفه تئوری‌های سازمان دولتی، تهران: انتشارات صفار، ۱۳۸۰.
۳. آون هیوز، مدیریت دولتی نوین، ترجمه الوانی، سید مهدی، معمارزاده غلامرضا، تهران: انتشارات مروارید، ۱۳۷۷.
۴. بیگدلی، علی، تاریخ اندیشه سیاسی در غرب از طالس تا مارکس، ج ۱، تهران: مؤسسه انتشاراتی عطا، چاپ دوم، ۱۳۷۶.
۵. رابرت بی، دنیاهت، تئوری‌های سازمان دولتی، ترجمه الوانی سید مهدی، دانایی فرد حسن، تهران: انتشارات صفار، ۱۳۸۰.
۶. فرد هدی، نظام‌های اداری تطبیقی، ترجمه معمارزاده، غلامرضا، تهران.
۷. قوام، عبدالعلی، توسعه سیاسی و تحول اداری، تهران: نشر قومس، چاپ دوم، ۱۳۷۳.
۸. کاظمی، سید علی اصغر، مدیریت سیاسی و خط مشی دولتی، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۸۲.
۹. محمدی، سید بیوک، جامعه‌شناسی سیاسی، تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور، ۱۳۷۴.