

کالبد شکافی نظام اداری پیشنیاز تحول



آشنایی با نویسنده

اکبر اعتباریان

دانشجوی دکتری مدیریت دولتی و عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی و مؤلف مقاله‌هایی در زمینه نظریه سیستم‌های پیچیده، مدیریت تغییر، اندیشه سیستمی، آسیب‌شناسی، مدیریت بحران، دارای پیشینه تدریس در مراکز آموزش عالی، مسؤل برگزاری کارگاههای مدیریتی و گفتگوهای تخصصی در زمینه‌های مدیریتی.

چکیده

مشکلات اساسی در نظام اداری ایران نه انبوهی است که در طول زمان انباشته شده و هم اکنون به نقطه بحران رسیده باشد و نه اقتضایی است که ناشی از شرایط جهان امروز باشد. مشکلات نظام اداری ایران ریشه تاریخی دارد و فساد، کم‌کاری، پارتی‌بازی، رجحان منافع فردی و گروهی بر منافع سازمانی و عمومی، چاپلوسی، بی‌اعتنایی، قدرت طلبی موارد عدیده دیگر از جمله مسائلی هستند که این نظام در طول حیات خود با آنها درگیر بوده است. تا کنون تمهیدات و راهکارها نه تنها تخفیفی در مسأله ایجاد نکرده بلکه بر شدت آن نیز افزوده شده است. با توجه به ناموفق راهکارها و برنامه‌های اصلاح نظام اداری این فرضیه

مطرح می‌شود که پارادایم موجود توان حل این مشکلات را ندارد، از این رو، اصلاح نظام اداری ایران را باید در پارادایمهای دیگری دنبال کرد.

مقدمه

مردم ایران قرنهای بسیار تحت سلطه حکومتهای زورگو و مستبد، بی عدالتی، بی‌رحمی و شقاوت را تجربه کرده‌اند. مأموران حکومتی برای پر کردن جیب خود و خوش خدمتی به اربابانشان، هرچه بیشتر آنها را چپاول و تاراج کرده‌اند. شاهان و قدرتمندان، در دژهای مستحکم و در حلقه نوکران حلقه به گوش، بر مردم حکم رانده‌اند و دست مأموران خود را باز گذاشته‌اند تا به هر شکل و در هر شرایط مال و اموال رعیت را به تاراج ببرند. همیشه شاه مرکز قدرت بوده. امتیازها را او می‌داده، قانون از او ناشی می‌شده و فرماندهی کل قوا و ریاست تشکیلات کشوری بر عهده او بوده است. در همه دوره‌های تاریخ ایران، از هخامنشیان و ساسانیان تا امویان و عباسیان، و از عباسیان تا صفویه، قاجاریه و پهلوی، شاهان از قدرتی نامحدود برخوردار بوده‌اند. و در همه امور نقش محوری و تعیین‌کننده داشته‌اند. گماشتگان و مأموران حکومتی سرسپرده و چاپلوس شاه و در مقابل رعیت ظالم و ستمگر و غارتگر بوده‌اند. این ساختار (شاه - مأمور - رعیت) تا مراتب پایین جامعه برقرار بوده است. هرکس در هر موقعیت، به سان جزئی از هرم قدرت برای زیردستان و مردم تحت سیطره قدرت خود نقش شاه را بازی می‌کرده است. و این بازیگری تا درون نهاد خانواده، به سان کوچکترین نهاد اجتماعی، جاری بوده است. در کتاب عصر بی‌خبری، تحت عنوان «فساد اخلاق و خرابی تشکیلات اداری» آمده است:

«در دوره قاجاریه و قبل از آن، مناصب و القاب و احکام خرید و فروش می‌شد. در این معامله فروشنده شخص شاه بود و هر قلدر ظالم و پولداری هم می‌توانست خریدار باشد. به عبارت دیگر، حکومت فلان محل را به مزایده می‌گذازدند. هرکس تعهد پرداخت بیشتری می‌کرد، به حکومت آن محل منصوب می‌گشت و، بعد از آن، این

شخص فرمانروای مطلق و فعال مایشاء آن ناحیه به شمار می‌رفت. و با جور و ظلم، اموال رعایای بدبخت و پیرزنان مفلوک و ایتم بینو را می‌چاپید. اگر گاهی هم کسی دست از جان خود می‌شست و به مرکز شکایت می‌کرد و برحسب اتفاق ناله این بیچاره به گوش اولیای امور می‌رسید و حاکم جابر مورد بازخواست قرار می‌گرفت، تنها مجازاتش پرداخت مبلغی پول اضافه‌تر به (خزانه عامره) بود و لکه هر ننگ و گناهی که می‌توانست با دادن پیشکشی و تقدیمی پاک کند؛ و سپس با خیال راحت، بیش از پیش، مشغول غارت اموال مردم شود و خانواده‌ها را به خاک سیاه بنشانند^۱.

در این شرایط تنها ابزار رعیت برای بقا، رفتارهای سازگارانه (سوختن و ساختن)، پرهیز از برخورد و کشمکش، سکوت و خاموشی، چاپلوسی و تملق، تلاش برای نزدیک شدن به قدرت، توجیه‌گری و درون‌گرایی بود. در ادبیات و فرهنگ ما، در قالب اشعار، داستانها، حکایتها و مثلها، موارد بسیاری دیده می‌شود که این‌گونه توصیه‌ها در آن تجویز شده است.

اگر زمانه به گویی دهد زمام مراد براو ز بهر سلامت سلام باید کرد

گردن ما از مو باریکتر و شمشیر ایران از الماس برنده‌تر است.

مگسی را که تو پرواز دهی شاهین است.

اگر آقایت را سوار اسب دیدی، بگو عجب اسب قشنگی است.

امروزه هر مطالعه و پژوهش که در عرصه علوم انسانی در این آب و خاک انجام گیرد و بر مبنای شناخت عمیق از گذشته تاریخی این مرز و بوم نباشد، ناقص و از واقعیت‌های این سرزمین به دور است. در مدیریت نیز، همانند دیگر رشته‌های علوم انسانی، پژوهشگران و عاملان تغییر و اصلاح باید بر مبنای شناخت از گذشته به تغییر برای

۱. تیموری، ابراهیم (۱۳۳۲)، عصر بی‌خبری یا تاریخ امتیازات ایران، تهران، شرکت اقبال و شرکا، ص

آینده بیندیشند. تحول نظام اداری ایران، بدون توجه به ریشه‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی آن راه به جایی نمی‌برد. باید بنیانها و اصولی که این نظام بر آن نهاده شده است شناسایی و آن‌گاه برنامه اصلاح و تحول تدوین شود. در غیر این صورت هرگونه تلاش در این جهت، حتی اگر در کوتاه مدت نتیجه مثبت داشته باشد، در بلندمدت اصولی و راهگشا نخواهد بود.

نقد بوروکراسی در ایران

تشکیلات جدید اداری ایران، در دوران رضاشاه پی‌ریزی و ساماندهی شد. در آغاز قرن چهاردهم هجری شمسی، او با کمک و هدایت دولت انگلیس سعی کرد، که نظام اداری ایران را ساماندهی کند. در این دوره، وزارتخانه‌ها و دستگاههای اداری شکل گرفتند، ارتش ساماندهی شد و نظام اداری ایران، متأثر از نظریه بوروکراسی وبر، از ساختار مشخصی برخوردار شد. به‌طور کلی، در نقد نظام اداری ایران، دو دیدگاه عمده وجود دارد:

۱. دیدگاهی که معتقد است مدل بوروکراسی الگویی وارداتی از غرب و در نتیجه با فرهنگ ایرانی بیگانه است. این دیدگاه معضله‌های نظام اداری ایران را زائیده ناهماهنگی و ناسازگاری بوروکراسی با فرهنگ ایرانی می‌داند.

۲. دیدگاهی که معتقد است بوروکراسی در نظام اداری ایران، به‌طور کلی، مورد توجه قرار نگرفته و تنها به بعضی از بخشهای آن توجه شده است. به‌عنوان نمونه داوود محب - علی بوروکراسی ایران را از نوع تنبیهی می‌داند که در آن گروه فرادستان قوانین و مقررات را به سود خود تنظیم و بر فرودستان تحمیل می‌کنند. به اعتقاد او، از بدو شکل‌گیری بوروکراسی در ایران، اشخاص غیر بوروکرات توانستند در رأس هرم سازمانها قرار گیرند و آن‌گاه به استناد نقد اتزیونی که گفته است: «در سازمانهایی که در رأس آنها رهبرانی غیر بوروکرات حکومت می‌کنند، فلسفه منطقی ماکس وبر به‌طور کامل شکل نمی‌گیرد و تنها نتیجه‌ای که از این راه حاصل می‌شود استهلاک سازمانی است.» معتقد است که

انتظار نتیجه مطلوب از تشکیلات اداری ایران وجود ندارد.^۱

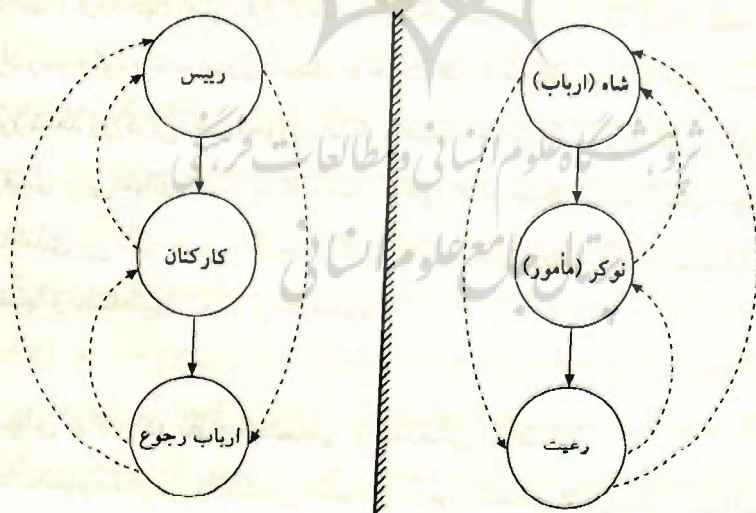
در نقد دیدگاه اول می توان گفت که بخش سخت بوروکراسی، یعنی ساختار سلسله مراتبی، نه تنها با فرهنگ جامعه ایران بیگانه نیست، بلکه کاملاً همساز و همخورند با نظام اجتماعی و ساختار هرم قدرت بوده است. و به همین دلیل نیز، بدون مقاومت چندانی مورد پذیرش صاحبان قدرت قرار گرفته است. و آنها توانسته اند، در بستری جدید، به بازی کردن نقشهای قبلی خود ادامه دهند. در نقد دیدگاه دوم، به استناد موارد پیشگفته می توان نتیجه گرفت که بخش سخت بوروکراسی و بر برای نظام اجتماعی ایران حیات جدیدی به حساب نمی آید، تا بتواند روح خود را که منطبق نرم آن است با خود به همراه آورد. براین اساس، آنچه ما در نظام اداری ایران شاهد آنیم ادامه همان ساختار و روابط قدرت در نظام «شاه - مأمور - رعیت» است و تولد جدیدی در کار نبوده که آن را ناقص الخلقه بدانیم. با شکل گیری تشکیلات اداری به اصطلاح جدید که در رأس آن شاهزادگان و متولیان تشکیلات اداری کهن قاجاریه و در بدنه آن کسانی که، به طور عام، عمده قدرت بودند (مباشران، ارباب زادگان، مأموران و جیره خواران)، با همان نگرشها و دیدگاههای قبلی، قرار گرفتند و فرهنگ آنها، به سان بنیانگذاران، در نظام اداری ایران رسوخ کرد و تا به امروز همچنان به حیات خود ادامه داده است. به همین سبب، ما هنوز شاهد زورگویی، خودمحوری، تمرکز، تسلیم و سرسپردگی، بی عدالتی و نابرابری، بی قیدی و بی تعهدی نسبت به کار، فساد، برخورد های طلبکارانه با ارباب رجوع و ناکارآمدی این نظام هستیم. اگرچه تا کنون تلاش زیادی به عمل آمده است که این معضله ها و نابسامانیها از میان برداشته شود.

نقشهای نهادی در نظام اجتماعی و سازمانی ایران

در کتاب مفهوم نقش در روان شناسی اجتماعی، در مورد نقشهای نهادی چنین آمده است:

«در واقع آنها (نقشهای نهادی) ضمن اینکه نمایشگر آرمانی فرهنگی اند فقط گرایشهای مبهم عاطفی با مرزهای نامشخص را شامل می‌شوند. و از سوی دیگر نقشهای تکمیلی را فرا نمی‌گیرند، زیرا مدعی اند که در عرصه فرهنگی معلوم فراگیرند. با وجود این، آنها نیز، همچون دیگر نقشها، بر پایه توافقی (اعضای جامعه) هویت می‌یابند و در وضعیتهای حادث بین افراد جامعه بیانگر توقعات آنها در برابر یکدیگرند... این نگرشها ریشه در ناخودآگاه اعضای جامعه دارد، زیرا خیلی زود درونی شده است و تنها هنگامی آگاهی از آنها حاصل می‌شود که با شیوه‌های تفکر و رفتار جامعه‌ای متفاوت روبه‌رو شوند»^۱.

به اعتقاد نگارنده نظام روابط در جامعه سازمانی ما همان نظام روابط موجود در نظام اجتماعی ایران است. و نقشهای آن نیز همان نقشهای «شاه (ارباب) - مأمور (نوکر) - رعیت» است که اگرچه در دنیای امروز رنگ و لعاب آن عوض شده است، در پس نقشهای «رئیس - مرئوس - ارباب رجوع» سه نقش نهادی اشاره شده قرار دارد و در واقع بازی نقشها در جامعه سازمانی ما متأثر از انتظار و توقع ناشی از همین نقشهای نهادی است. این دیدگاه را می‌توان به صورت در پی آمده نمایش داد.



۱. ماری، آن و اسپنلد، بلاو (۱۳۷۳)، مفهوم نقش در روان‌شناسی اجتماعی، ترجمه ابوالحسن سرومقدم، مشهد: معاونت فرهنگی آستان قدس رضوی، ص ۲۳۹.

شاید بتوان گفت که ریشه بسیاری از مسائل نظام اداری ایران که از پیش از انقلاب اسلامی تا کنون مورد بحث و تدبیر اندیشمندان، اصلاحگران و دولتمردان بوده در این ساختار سایه نهفته است. رفتارها، باریها و نگرشهای ناشی از این ساختار چنان مشهود است که هر کس می‌تواند با کمی دقت در مراددهای روزمره اداری، مطالعه گزارشهای موجود درباره نارساییها و فساد اداری و توجه به باورها و رفتارهای سازمانی، آنها را مشاهده کند. در مدلی که در انتهای مقاله، تحت عنوان «نقشهای نهادی و رفتارهای سازمانی» آمده است، سعی بر این بوده است به گوشه‌ای از نگرشها و باورهای هر کدام از نقشهای پنهان «شاه (ارباب) - نوکر - رعیت» و رفتارهای ناشی از آنها در سطح سازمان، به سان نمونه، اشاره شود.

تغییر پارادایم

کوهن در کتاب ساختار انقلابهای علمی گفته است: «اعوجاجهایی که در درون یک پارادایم ایجاد می‌شود، در صورت وجود چهار شرط به بحران در درون آن پارادایم می‌انجامد».

۱. این اعوجاجها، اصول بنیانی پارادایم را نشانه گرفته باشد و در برابر تلاشهای اعضای جامعه علمی برای رفع آن سرسختانه مقاومت کند.
۲. این اعوجاجها نسبت به بعضی از نیازهای مبرم و فوری اجتماعی مهم به نظر آید.
۳. طول زمانی که این اعوجاجها در آن در برابر تلاشهایی که برای رفع آن صورت می‌گیرد مقاومت می‌کنند زیاد شده باشد.
۴. شمار این اعوجاجها زیاد شده باشد.

براساس مطالبی که گذشت، ساختار نظام اداری ایران در درون پارادایم استبدادی (فئودالی) شکل گرفته و نقشهایی که در آن ایفا می‌شود مبتنی بر نقشهای این پارادایم است. مدت مدیدی است که این پارادایم اعوجاجهای بسیاری را برای نظام اداری ایران ایجاد کرده، و علی‌رغم تلاشهای جامعه علمی و دست‌اندرکاران اصلاح، هر روز بر میزان

نقشهای نهادی و رفتارهای سازمانی

نگرشها و باورهای مربوط به نقش رعیت

همه اینها (نوکر و رییس) دستشان در دست هم است. نباید پا روی دم آنها گذاشت. شکایت دزد را پیش دزد بردن است. ما به هیچ وجه به حساب نمی آیم. پیچش دست خودشان است. اگر می خواهی کارت حل بشود، زبانت را نگاهدار.

کو گوش شنوا؟ داد و فریاد راه به جایی نمی برد. بالاخره آنها (مأموران) هم باید زندگی کنند. باید با آنها ساخت و راه آمد. هرچه می خواهی داد بزن، آنها هر کاری بخواهند انجام می دهند. بالاخره، باید به شکلی رضیشان کرد.

نگرشها و باورهای مربوط به نقش نوکر (مأمور)

سرت به کار خودت باشد. شتر دیدی، ندیدی! هرچه باشد او ارباب است و باید از او ترسیدی. اگر می خواهی نان بخوری، فضولی نکن! ماه هم باید به شکلی نان بخوریم. تو مرده را بشوی، چکار داری که بهشت می رود یا جهنم. کسی به ما رحم نمی کند. پس ما هم به کسی رحم نمی کنیم.

کارش را ما می کنیم، عیشش را ارباب می کند. نگاه ما باید تو دهن رییس باشد. هرکه با رؤسا درافتاد، ورافتاد. بابت را از گلیم خود بیرون مگذار. تو بگو چشم، بعد هر کاری می خواهی بکن. رعیت جماعت را باید با زور شلاقی نگاه داشت. کدخدا را ببین، ده را بچاپ.

نگرشها و باورهای مربوط به نقش ارباب

همه در خدمت او هستند. افراد باید از او حساب ببرند. با رعیت تنها با زبان زور باید حرف زد. او بر همه افراد مقدم و ارجح است. کار او تنها صدور دستور است. کسی نباید در مورد دستورهای او شک کند. اگر چیزی اشتباه از آب درآمد، مقصر مأموران و رعایا هستند. کوچکترین قصور در اطاعت نشانه نمک نشناسی است.

دستورهای او بی کم و کاست باید اجرا شود. کسی از نظر او قابل اعتماد نیست. برای او هرگونه نشانه ضمهف است. زبان ارتباط با او زبان مدح و چاپلوسی است. کسی حق اشتباه کردن ندارد. همه حیره خوار خوان نعمت او هستند. همه محصولها باید به انبارهای او برود. همه باید بدانند که او چه می خواهد. کسی چیزی برای آموختن به او ندارد.

نقشهای نهادی و رفتارهای سازمانی

رفتارهای سازمانی مبتنی بر نگرشها، باورها و رفتارهای ناشی از نقشهای ارباب - نوکر - رعیت
تمرکز در تصمیم‌گیری،

دخالت مقامهای بالای سازمانی در همه سطوح تصمیم‌گیری،
مواظبت از مقام به جای امور،

توجه افراطی به موقعیت و تزیین محل کار به سان نماد قدرت،
پنهان‌کاری مدیریت،

مدیران فکر می‌کنند، کارکنان انجام می‌دهند،

تخصیص بهترین امکانات به رؤسا و اهمیت والای آنها نسبت به فرودستان،
تنها مدیریت می‌تواند به بررسی وضعیت پردازد،

استفاده از اطلاعات منفی برای مجازات و متهم کردن،

تأکید بر پاداش مادی و جریمه و توجه به تنبیه و مج‌گیری،

قوانین ابزار تأمین منافع شخصی فرادستان است،

اطاعت افراطی فرودستان از فرادستان و بهره‌گیری آنها از زبان مدح و چاپلوسی،
وحشت از اعتراف به خطا در سازمان،

محرمانه بودن معیارهای انتصاب،

روابط افراد براساس موقعیت آنهاست نه براساس نیاز،

تنظیم گزارشها و آمارهای ساختگی برای رؤسا،

ارزیابی کارکنان براساس میزان سرسپردگی و اطاعت نه براساس عملکرد،

هزینه‌گراف نظارت و اثربخشی ناچیز آن،

رفتارهای تکبرآمیز فرادستان و برنتابیدن هرگونه انتقاد و اعتراض و پرسشگری از طرف آنها،

محصور بودن فرادستان در حوزه‌های ریاست و گونه دسترسی فرودستان به آنها،

بی‌توجهی به روشهای علمی و دیدگاههای کارشناسان و تحمیل نقطه‌نظرها و خواسته‌های شخصی،
اجرای نمایشی فرایندها، بدون توجه به نتایج آنها،

شیوع رفتارهای سیاسی منفی در سازمان،

بی‌انگیزگی کارکنان نسبت به کار،

بی‌عدالتی و نابرابری در توزیع امکانات،

مقصریابی و سعی در فرار از پذیرش مسؤلیت،

کارکرد قدرت، به سان عاملی انگیزشی،

اعتقاد به اینکه کار عاملی تحمیلی است و منافع آن به جیب رؤسا ریخته می‌شود،


ترس از بروز اشتباه و مخفی‌کاری در مورد اشتباههای خود،

استفاده از هرم رشوه و نزدیکی به منابع قدرت، از هر طریق ممکن،

فساد اداری در تمام ابعاد آن،

رفتارهای متکبرانه و طلبکارانه نسبت به مراجعان.

پیچیدگی و سردرگمی آن افزوده شده است. تعدد معماهای حل نشده نیز قابل توجه است. فساد اداری، بی‌انگیزگی نسبت به کار، عدم تعهد کاری و سازمانی، نبود وجدان کار، کاغذبازی، تأخیرهای ساختگی در انجام کارها، عقب‌افتادگی در زمینه‌های سخت و نرم سازمانی، ناراضی بودن مراجعان، نبود کشش نظام اداری نسبت به تغییرهای پدید آمده در محیط فرهنگی، اقتصادی، سیاسی، متناسب نبودن خروجه‌ها با ورودیها، فربه شدن دستگاههای دولتی، انجام کارهای موازی، کوتاه بودن عمر مدیریت، بی‌توجهی به شایسته‌سالاری، ناکارآمدی قوانین و مقررات و صدها معمای حل نشده دیگر، از جمله مواردی است که در تعامل با یکدیگر کلاف بسیار پیچیده و درهمی را ایجاد کرده و در نتیجه امید به هرگونه اصلاح را کاهش داده‌اند. براین اساس، نظام اداری ایران نیاز به تغییر پارادایم دارد و باید در درون پارادایم دیگری تعریف و ساختاردهی شود. برای شناسایی کیفیتها و اصول پارادایم جدید تنها کافی است که بنیانها و اصول پارادایم موجود را توصیف و نظام مستتر در این اصول و بنیانها را واژگون کنیم و این راهی است که ما را به پارادایم مشارکت و مردمسالاری خواهد رساند.

بنابراین، تحول در نظام اداری ایران زمانی واقعیت خواهد یافت که این نظام از وضعیت موجود خارج و براساس پارادایم مشارکت و مردمسالاری (وضعیت مطلوب) تعریف و ساختاردهی شود. 

منابع

۱. تیموری، ابراهیم (۱۳۳۲)، عصر بی‌خبری یا تاریخ امتیازات ایران، تهران - شرکت اقبال و شرکا.
۲. چالمرز، آلن الف (۱۳۷۸)، چیستی علم، ترجمه سعید زیباکلام، تهران - سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی.
۳. ماری، آن و اسینلند، بلاو (۱۳۷۲)، مفهوم نقش در روان‌شناسی اجتماعی، ترجمه ابوالحسن سرو مقدم، مشهد، معاونت فرهنگی آستان قدس رضوی.
۴. محب علی، داوود (۱۳۷۸)، «نظام اداری ایران، بوروکراسی تسبیهی»، روزنامه همشهری، چهارشنبه ۱۴ مهر ۱۳۷۸.