

برداشتهایی از سخنرانیها و مقالات ارائه شده در چهاردهمین کنفرانس و مجمع عمومی «اروپا»

تنظیم: مهدی درویش

مقدمه:

در ادامه بحث مربوط به چهاردهمین کنفرانس و مجمع عمومی اروپا (EROPA)* - سازمان اموراداری منطقه شرقی - چکیده‌ای از یکی از مقالات ارائه شده در این سمینار تدوین گردیده که ذیلاً به نظر خوانندگان گرامی می‌رسد. بطور کلی اصلاحات اداری موضوعی پایدار در برنامه‌های دول عضو سازمان «اروپا» گردیده است، شاید دلیل این امر آن باشد که امروزه دولتها خود را با موج روزافزون خواسته‌های گوناگون در زمینه پیشرفت اقتصادی و اجتماعی و انتظارات فزاینده جوامع خود برای زندگی با کیفیت بهتر مواجه می‌بینند. از این رو مشتاقانه به ابتکارات اصلاحی در جهت اثربخشی، کارایی و پاسخگویی نظامهای اداری خود دست می‌زنند. بر این اساس در سی سال گذشته همواره «اروپا» موضوع اصلاحات اداری را در برنامه‌های کار خود قرار داده است.

در سال ۱۹۶۸ در پنجمین مجمع عمومی اروپا که در کوآلالمپور تشکیل گردید موضوع کنفرانس «اصلاحات اداری و نوآوریها» بود. در سال ۱۹۸۳ نیز در دهمین مجمع عمومی اروپا در ستول موضوع «ماهیت تغییر اجتماعی و اصلاح اداری» کنفرانسی را بخود تخصیص داد. در سال ۱۹۹۰ موضوع کلی کنفرانس اروپا، «اصلاحات اداری بمنظور افزایش بهره‌وری در عملکرد بوروکراتیک» و هدف آن بررسی استراتژیهای بکار گرفته شده در جهت اصلاح اداری و نیز شناخت علل عدم موفقیت در برخی زمینه‌ها بود، برگزار کنندگان کنفرانس امیدوار بودند در این نشست راههایی برای اتخاذ روشهای مناسب در جهت اصلاح عملکرد بوروکراتیک ارائه گردد و تجارب هر کشور در این زمینه مورد استفاده کشورهای دیگر قرار گیرد.

* - Eastern Regional Organization for Public Administration

موضوعات فرعی کنفرانس ۱۹۹۰ عبارت بودند از:

- ۱- سازمان و اصلاحات مدیریت:
 - اصلاحات اداری در دولت مرکزی
 - اصلاحات اداری در دولتهای محلی
 - اصلاحات در شرکتهای دولتی
- ۲- اصلاحات مدیریت پرسنلی
- ۳- اصلاحات مدیریت مالی
- ۴- مقابله با بحرانها و رویدادهای فاجعه آمیز
- ۵- اشارات ضمنی اصلاحات اداری برای برنامه‌های آموزشی
- ۶- نقش زنان در سیاست و اداره امور عمومی

سخنرانی آقای گازمن (Guzman) دبیرکل سازمان اروپا

در زمینه مطالب مذکور مقالاتی تهیه گردیده و سخنرانیهایی بعمل آمد که در اینجا ما نگاهی داریم به چکیده سخنرانی آقای گازمن دبیرکل «اروپا». در این سخنرانی بر اساس مقاله‌ای که با همکاری خانم ام. ا. رفورما (M.A.Reforma) استاد دانشگاه فیلیپین تهیه شده بود، آقای گازمن پس از اظهارات کلی پیرامون موضوع کنفرانس، نخست به تحلیل مفهوم «اصلاح اداری» پرداخت و پس از ذکر تعاریفی چند از دانشمندان مختلف نتیجه گیری نمود که در هر اصلاح اداری عناصر ذیل موجود می باشد:

- (۱) تغییر؛ هر اصلاح با تغییر توأم است.
- (۲) نوآوری؛ هر اصلاحی با نوآوری رابطه نزدیک دارد.
- (۳) برنامه ریزی؛ تغییرات منظم و دامنه دار بر اساس برنامه ریزی صحیح است.

وی نظریه مشترک میان تمامی تعاریف مربوط به اصلاح اداری را در این موضوع می داند که هر اصلاح اداری باید در جهت تطبیق و سازگار شدن با تغییرات سریع محیطی بوده و هدف از آن اثربخشی و کارایی باشد.

وی در تعریف مفهوم «بهره‌وری» آنرا نسبت بروند/د به دروند/د می داند ولی بکار بردن این تعریف را در خدمات خاص دولت کار پیچیده‌ای می بیند زیرا تدوین مقیاس و اندازه گیری بهره‌وری بسیار مشکل است. وی معتقد است در برخی موارد تجدید سازمان یا اصلاح اداری به هدفهای خود نمی رسد، که شاید دلیل آن استفاده از استانداردهای نامناسب اندازه گیری باشد و از اینرو شش تعبیر مختلف از بهره‌وری را مورد بحث قرار می دهد که

عبارتند از: (۱) کارآیی فنی، (۲) کارآیی ابزاری، (۳) اثربخشی سازمانی، (۴) کارآیی در برآوردن نیازهای واقعی، (۵) اثربخشی اجتماعی، (۶) تأمین مصالح سیاسی و حزبی.

در بخش دیگری روندهای اصلاح اداری در ناحیه آسیا و اقیانوس آرام را مورد تحلیل قرار می‌دهد و پس از ذکر تاریخچه این اقدامات نتیجه‌گیری می‌کند که ریشه‌های ایدئولوژیک اصلاحات اداری کشورهای این نواحی در مراحل اولیه بوروکراسی یا دولت مبتنی بر قانون بوده است: یعنی ابتداء قانون حکومت می‌کند و کارگزاران بر اساس قانون عمل می‌کنند و بتدریج نارسایی این شیوه مشخص می‌شود زیرا قدرت و اختیار در دست گروهی اندک قرار می‌گیرد و پاسخگویی سیاسی و اجتماعی در مقابل جامعه از بین می‌رود. در سالهای اخیر این بینش پدیدار گردیده که اصلاحات اداری مبتنی بر نظام مقررات، بسیار پیچیده است و احتمالاً کارآیی مورد نظر را تأمین نمی‌کند و نمی‌تواند پاسخ مناسبی برای تغییر و تحولات باشد.

در مرحله بعدی تغییر شکل، حالت «دموکراتیک» را بخود می‌گیرد، یعنی سیاست حکومت می‌کند و سبب می‌شود قانون، پدیده کم‌دوامتری شود و بعنوان ابزاری برای اصلاح بکار رود. اراده سیاسی متغیر شهروندان که توسط نمایندگان آنها در مراکز تصمیم‌گیری اعمال می‌شود، هنجاری است که فعالیتهای اداری را تنظیم می‌نماید؛ مشخصه این مرحله توسعه دامنه‌دار خدمات دولتی، بودجه، پرداختها و نفوذ دولت بر زندگی روزانه مردم می‌باشد. بنابراین تلاشهای مربوط به اصلاح اداری بر محور یا چارچوب نوعی بوروکراسی که در عمل قابل انعطاف باشد، قرار می‌گیرد. باید شرایط عملی را در نظر گرفت که فرآیندهای تصمیم‌گیری آشکار و مبتنی بر مشورت را تشویق کند، در جهت منافع ارباب رجوع باشد و خدمت به همگان و منزلت و شأن همکاری را در برگیرد.

در مرحله سوم هنگامیکه تغییری در جهت اداره امور عمومی معطوف یا ناظر بر بازار مشاهده می‌شود، نیازهای افراد جامعه متفاوت می‌گردد و تصمیم اکثریت که نشانه یک جامعه مرفه است نمی‌تواند بسادگی جوابگوی این نیازهای متفاوت باشد. اصلاح اداری معطوف به بازار به منزله انحراف از دموکراسی نیست ولی زمانیکه هر شهروندی مجموعه‌ای از خدمات خاص خود را درخواست می‌نماید، بتدریج اتخاذ تصمیم مبتنی بر خواست اکثریت شکل می‌گردد. در این حالت رهیافت معطوف، به بازار از محدودیتهای اقتصادی متأثر می‌گردد، رقابت عنصر اصلی برای افزایش کارآیی می‌شود و تأمین دیدگاه سنتی توزیع برابر ثروت مشکل می‌گردد. اروپاییها وقتی به این مرحله رسیدند دوراه را انتخاب کردند:

(۱) دولت بریتانیا خصوصی کردن تولید و خدمات بازار را برگزید.

(۲) روش سوئد این بود که تولید خدمات را در بخش دولتی نگهدارد، ولی به شکلی که تولید خدمات دولتی

به نیازهای شهروندان بصورت متفاوتی پاسخ دهد.

در بعضی از کشورهای ناحیه آسیا و اقیانوس آرام، مشکلات دولتها، آنها را مجبور به سپردن از عملیات

تجارت گونه به بخش خصوصی کرد که البته در این کشورها همراه با این اقدام به تقویت تکنیکهای مدیریت کارآمد نیز پرداخته شد. همزمان با برنامه خصوصی کردن، این عقیده نیز رواج یافت که ژاپن، مالزی و استرالیا توانسته اند اقتصاد کشور خود را توسعه داده و ملتی بوجود آورند که در میان دیگر ملتها سرفراز باشد. خط مشی دوگانه مبتنی بر این عقیده است که نه دولت و نه بخش خصوصی هیچکدام نمی توانند بدون کمک یکدیگر به کشور فایده برسانند. بنظر می رسد بسیاری از کشورهای دیگر که پیشرفتهای ژاپن، مالزی و استرالیا را جالب می دانند، به سوی چنین خط مشی دوگانه ای گرایش بیابند.

یکی از روشهای مواجهه با فساد، تقویت مقررات تنبیهی بوده است که در هنگ کنگ، پاکستان، سنگاپور و مالزی از این روشها استفاده شده است. در جنوب و جنوب شرقی آسیا فساد آنچنان شایع است که به سختی می توان آنرا فقط یک مسئله ساختاری دانست که با مقررات تنبیهی و اصلاح اداری مرتفع گردد. تغییرات ساختاری مانند تقلیل دخالت دولت، ساده کردن روشهای اداری، بهبود کیفیت نظارت، مکانیسمهای کنترل درآمد، افزایش حقوق و مقررات تنبیهی در مقابل رفتارهای خلاف، ظاهراً برای جلوگیری از گسترش فساد کافی نبوده اند.

مسائل مربوط به اصلاحات اداری

۱- گذشته از داشتن خط مشیهای خصوصی کردن که نتایج متعددی خواهد داشت مراقبت از آنچه باقی می ماند مسأله مهمی است؛ واحدهای غیر متمرکز و دولتهای محلی همگی نیاز به مدیریت بهتر متناسب با وضعیت خود دارند؛ این مدیریت بهتر یعنی: برنامه ریزی و آموزش بهتر، انتخاب بهتر، مبانی بهتر برای کارمندیایی، انعطاف بیشتر در خط مشیها و نظایر آن.

مدیریت را نمی توان تنها از لحاظ رهبری تعریف کرد. نظامهای مدیریت باید اشکال مختلف ارزشیابی، اندازه گیری، بهره وری، منابع بیشتر برای بازدهی و مهمتر از همه نظامهای اطلاعات مدیریتی کامپیوتری را برای آینده داشته باشند.

۲- چرا کوششهای مربوط به بهبود عملکرد بوروکراسی همواره به انتظارات و مقاصد خود نمی رسند؟ در

کشورهای مختلف دلایل چندی در این مورد وجود دارد:

عدم توجه به رابطه نزدیک میان سیاست و امور اداری در فرایند تصمیمگیری دولتی، کمبود دانش فنی، تأخیر یا معوق گذاری، زمانبندی نادرست، عوامل مداخله کننده و انحرافهای پیش‌بینی نشده و ... که شاید همه اینها ریشه در عدم توجه به «نظام سیاستگذاری با کیفیت بالا» داشته باشد.

۳- چگونه کشورها سعی می‌کنند به اصلاحات اداری جاه طلبانه خود (به معنی خوب کلمه) راه پیدا کنند؟ از طریق کوششهای اصلاحی جامع؟ یا از طریق عملگرایی (پراگماتیسم) و اقدامات کوچک و بزرگ.

علت کمبود موفقیت اصلاحات اداری در اندونزی و تایلند را تا حدودی به روش تدریجی نسبت داده‌اند. از سوی دیگر مشاهده شده است که دولتهایی که یکی پس از دیگری در پاکستان بوجود می‌آید، حتی رژیمهای نظامی نتوانسته‌اند اصلاحات کلی اداری را پیاده کنند. کلاً در اداره امور، تغییرات تدریجی با مقاصد مشخص از لحاظ پیاده کردن آسانتر بوده است.

۴- بطور کلی، بسیاری از تلاشهای بعمل آمده در زمینه اصلاح اداری بر تقلیل وظایف و ساختارهای دولتها توجه داشته است. چگونه این اقدامات می‌تواند به ساختن جامعه‌ای مرفه و یک دولت دموکراتیک رشد یافته برای تأمین نیازهای روزافزون و ارائه فعالیتهای اداری مورد نیاز توسعه اقتصادی کمک کند؟

۵- چگونه اصلاح اداری می‌تواند یک فرهنگ قوی اداری با هنجارها و ارزشهای والایی که در شخصیت کارگزاران نفوذ کرده باشد بسازد؟ از بین بردن فساد، هدفی آشکار و ضمنی در بسیاری از کوششهای اصلاح اداری بوده است. فساد همواره رشوه را به همراه دارد و این پدیده‌ای است که در اغلب کشورهای منطقه مشاهده می‌گردد و به قسمی می‌باشد که هر دو طرف یعنی راشی و مرتشی به آن راضی هستند و ظاهراً سطح فوق‌العاده پایین حقوق افراد، این عمل را توجیه می‌کند. کوششهای اصلاحی در این زمینه عبارت بوده‌اند از تغییر در ساختارهای مرکزی و ماهیت تفکر نخبه‌گرایی (عده‌ای به دلیل داشتن قدرت و امتیازات دیگر خود را نسبت به دیگر افراد جامعه بالاتر می‌دانند) در خدمات عمومی؛ البته شواهدی مبنی بر موفقیت این اقدامات در رفع فساد در دست نیست.

یکی از روشهای مواجهه با فساد، تقویت مقررات تنبیهی بوده است که در هنگ کنگ، پاکستان، سنگاپور و مالزی از این روشها استفاده شده است. در جنوب و جنوب شرقی آسیا فساد آنچنان شایع است که به سختی می‌توان آنرا فقط یک مسئله ساختاری دانست که با مقررات تنبیهی و اصلاح اداری مرتفع گردد. تغییرات ساختاری مانند تقلیل دخالت دولت، ساده کردن روشهای اداری، بهبود کیفیت نظارت، مکانیسمهای کنترل در آمد، افزایش حقوق و مقررات تنبیهی در مقابل رفتارهای خلاف، ظاهراً برای جلوگیری از گسترش فساد کافی نبوده‌اند. در این زمینه شاید بتوان از کوشش کشور سنگاپور مبنی بر ارائه یک ایدئولوژی ملی - یعنی مجموعه‌ای از ارزشهای مشترک سنگاپوریها - مستقل از هرگونه نژاد یا عقیده، درسی آموخت؛ هدف از ارائه این ایدئولوژی ایجاد نقطه اتکایی برای هویت سنگاپوری است که بخشهایی از فرهنگهای مختلف، نگرشها و

ارزشهایی که سنگاپور آنها را در بقاء و موفقیت خود بعنوان یک ملت کمک کرده است، در بر می گیرد. در سال ۱۹۸۸ بر اساس مذاکرات مفصل در داخل و خارج از پارلمان، موضع دولت بعنوان جلوه‌ای از ارزشهای اساسی مشترک در تمامی گروهها معرفی شد و چهار ارزش مشترک پیشنهاد گردید:

(۱) جامعه در مقامی بالاتر از «خود» قرار دارد؛ (۲) خانواده عنصر اصلی ساختار جامعه است؛ (۳) مسایل باید از طریق توافق حل شوند نه عقیده مجادله آمیز؛ (۴) میان نژادها و ادیان هماهنگی بوجود آید.

عقیده بر این است که اگر چه تمامی جوامع می توانند عقاید را بر اساس فرهنگ و سنت دینی خود تعبیر و تفسیر کنند. اما در عین حال می توانند در این ارزشها سهیم باشند. مسلمانها بر اساس تعابیر دینی خود، مسیحیها بر اساس داستانهای انجیل و سنتهای مسیحی، چینیهها بر اساس آموزشهای کنفوسیوسی، بودایی و تائویی، هندوها بر اساس رامایانا و ماهابهاراتا و بهمین منوال دیگر گروهها عقاید خود را تفسیر می نمایند.

نمونه مشابه دیگر فلسفه‌ای است که مالزی در کوششهای خود بمنظور پیشرفت و توسعه بکار برده است. در این زمینه دولت مالزی دو خط مشی را مورد استفاده قرار داده است:

۱- خط مشی نگاه به شرق:

در این خط مشی سعی می شود از توسعه کشورهای ژاپن و کره استفاده شود؛ لذا بسیاری از نظامات کاری و مدیریتی و تجاری این دو کشور مورد تقلید قرار می گیرد.

۲- خط مشی رهبری نمونه:

در این خط مشی از رهبران و مدیران دولتی اعم از سیاستمداران و کارگزاران کشوری خواسته می شود که با رفتار و اعمال و اقدامات شایسته برای افراد جامعه خود الگو و سرمشق باشند.

شاید کشور فیلیپین نیز بتواند از برنامه حرکت به سوی اصلاح اخلاقی استفاده کند. برای کشوری که اینک با مسایل فقر، فساد، استثمار و عدم ثبات سیاسی و دهها مسئله مشابه روبرو است این کار ضرورت دارد. این کشور نیاز به یک رشته ارزشهای مورد توافق برای توسعه ملی دارد و می تواند از منشور پنجگانه اندونزی و یا منشور ملی مالزی استفاده کند. اینک در کشورهای آسیای جنوبی و جنوب شرقی، هدف رسیدن به توسعه بر اساس نیازهای بنیادی انسان (یعنی غذا، مسکن، بهداشت و آموزش)، عدالت اجتماعی، از بین بردن فقر و ایجاد اتکاء به نفس است. برای رسیدن به این اهداف آنها باید از نظام اداری قوی و ارزشهای معنوی و فرهنگی ذیقیمت خود استفاده نمایند.

بنیادگرایی اسلامی نیز می تواند در این راه بعنوان یک قدرت، ارزشهای مذهبی و بومی را القاء نماید. می دانیم پاکستان و بنگلادش به جمهوریهای اسلامی تبدیل گشته اند. در سریلانکا و هند نیز نفوذ دین در سیاست بیشتر شده است. در ملت‌های آسیای جنوبی (بجز نپال که سعی دارد یک کشور صرفاً هندو باقی بماند) و نیز در ایران، بنیادگرایی نه تنها در فرآیند سیاسی تأثیر گذاشته است، بلکه در اداره توسعه وارد شده است. بنیادگرایی

در میان توده مردم در حال یافتن جاذبه است بویژه از آن جهت که تجدیدیا مدرنیزه کردن به سبک غربی را طرد و از ورود هنجارهای بیگانه ممانعت می‌کند.

جهت‌یابی‌های جدیداصلاحات برای بدست آوردن بهره‌وری مطلوب ممکن است موفق شود یا شکست بخورد. اگر اصلاحات بخواهد تغییرات عمیق ایجاد کند باید با تغییرات در اعمال، رفتار و ارزشهای کارگزاران سازمانی همراه باشد؛ در این راستا آنچه لازم است، تغییر در روحیه می‌باشد؛ روحیه‌ایی که در بخش دولتی باید جریان داشته باشد، تغییر در ارزشها و اعتقادات اساسی آن، تغییر در نگرشها از بالا به پایین تا به مسایلی از قبیل تفکر محدودنگری بوروکراتیک، محافظه کاری، پیشرفت محدود به خود و بوروکراسی خاتمه دهد.

کلیه کشورها می‌توانند از رهیافت کشور ژاپن در بهره‌وری استفاده نمایند؛ در آنجا سه اصل راهنما برای بهره‌وری عنوان شده است:

(۱) افزایش استخدام، (۲) همکاری مدیر- کارمند (کارگر) و (۳) توزیع عادلانه آنچه بدست می‌آید.

این فلسفه بیش از هر چیز بر «عنصر انسان» تکیه دارد. هسته اصلی حرکت بهره‌وری ژاپنی، بر رابطه خوب مدیر- کارمند (کارگر) مبتنی است. ژاپنی‌ها می‌گویند:

«ما تکنولوژی‌ها و نظام‌های مدیریت را از ایالات متحده یاد گرفته‌ایم و فلسفه و ایده‌آل‌ها را از اروپای

غربی آموخته‌ایم. ولی سیستم‌ها و رهیافتهای بهره‌وری ژاپنی را بر اساس روحیه ژاپنی از طریق همکاری میان مدیر- کارمند (کارگر) بوجود آورده‌ایم.»

اگر از مدیران ژاپنی بپرسند برای چه منظور سعی دارند سود سازمان خود را افزایش دهند، برخلاف مدیران

غربی، پاسخ خواهند داد که نخست برای کارمندانشان، سپس برای مصالح مصرف‌کننده یا عموم مردم و در مرحله آخر برای سهامداران.

تطبیق مدیران آسیایی با این نگرش کاری مهم و مستلزم تلاش بسیار مهمی است ولی در اینجا باید توجه

داشت که هر کشوری باید هرگونه اصلاح اداری را بر اساس امکانات خود برای توسعه و شرایط بومی و الگوهای

کهن خود مبتنی سازد.