

ناسازگاریهای ساختاری در مدیریت بخش عمومی

دکتر علی اکبر شبیری نژاد

وفاداری اهل ایمان به حکومت و مشارکت جدی آنان در سازو کار دولت بوده است.

زمینه دوم نارساییهای مربوط به کارکرد سازمان اداری ایران موضوع عقب ماندگیهای اجتماعی-اقتصادی یا ساختارهای توسعه نیافتگی است. صاحب نظران در امور توسعه، دولت را به صورت مجموعه ای از سازمانهای تخصصی و متمرکز می شناسند که در مرحله خاصی از فرایند صنعتی شدن و تقسیم کار اجتماعی پدید می آید.^۱ حال، نظر به این که فرایند توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران در مراحل نخستین خود بوده و هنوز قدرت سیاسی قوام نیافته است، سازمان دولت و ساختار بوروکراسی بمانند ساختارهای دیگر اجتماعی و اقتصادی متأثر از ویژگیهای عقب افتادگی و دارای کارکردی نامتناسب است.

سوم آن که دشواریها و ناسامانیهای سازمان اداری دولت برخاسته از زمینههای راهبردی و مدیریتی بخش عمومی است. در این باره اگر کاستیها و نارساییهای مدیریت دولتی را نمودهایی از ساختارهای توسعه نیافتگی به حساب نیاوریم، جهت گیریها و سیاست گذاریهای نادرست، و گهگاه متعارض دولتمردان در سده گذشته عنوان مستقلی برای بررسی زمینه های کارکرد نامطلوب بوروکراسی و مسائل اداری دولت به خود اختصاص می دهد.

سرانجام، زمینه چهارم در ارزیابی منفی از کارکرد سازمان دولت به شناسایی آثار نفت و درآمدهای نفتی در مدیریت بخش عمومی مربوط می شود. اهمیت نقش نفت و جوه مربوط به استحصال و صدور آن در نیم قرن گذشته نه تنها به لحاظ تأمین منابع مالی بلکه در تداوم حیات سیاسی و سازمان اداری دولت بسیار وسیع و اساسی بوده است. از سوی دیگر، حضور درآمدهای نفتی در منابع عمومی هر گونه اقدام منظم و پیگیر مدیریت کشور برای تحوّل سازمان اداری و همسویی بوروکراسی با نیازهای اجتماعی را کم اهمیت ساخته و مانع از انسجام روابط دولت با مردم بوده است. از این رو، بررسی و بازشناسی کارکرد سازمان دولت در ایران بدون توجه به نقش دوگانه درآمدهای نفتی بی اعتبار می نماید.

در حال، به رغم آن که نوسازی نظام اداری و مدیریت کشور در صدسال گذشته موضوع برنامه های متعدد از سوی دولتمردان و سیاستگذاران بوده است، ناکامیها در تحقق هدفهای برنامه های مزبور، که بیشتر با اقتباس از صورتهای معمول در کشورهای صنعتی تنظیم و اجرا

ارزیابی عمومی از کارکرد سازمان دولت در ایران منفی است، خواه از سوی دولتمردان باشد خواه عامه مردم. حتی آراء کارگزاران دولت نیز در این باره چندان متفاوت نیست. دولتمردان، سازمان دولت را پرهزینه، فاقد کارایی و نسبت به جایگاه و مأموریت اجتماعی خود غیر حساس می شناسند، بطوری که مصلحتهای عمومی در برابر انگیزه حفظ نفوذ و تحکیم مبانی بوروکراسی رنگ می بازد و پیروی از مراتب اداری ضعیف می شود. از این رو، اجرای قوانین و مقررات وضع شده برای تأمین خیر و صلاح و پیشرفت مردم به مسیر نادرست می افتد یا در ظهور آثار مطلوب آن تأخیر می شود. از دیدگاه مردم، امور اداری دولت مجموعه ای پیچیده و همراه با تشریفات زائد است که کارگزارانی غیر مسئول، خرده گیر و گاه متوقع یا فاسد دارد؛ جریانی یک طرفه و موهوم برای جلوگیری از انجام به موقع امور اجتماعی است با معایب فراوان و مزایای اندک. در این میان، کارگزاران دولت نیز ضمن نفی عملکرد دستگاه اداری، خود را گروهی مغبون و گرفتار سیاستگذاران و راهبردهای نامناسب مدیرانی می دانند که استعدادها و آینده آنان را در نظامی مبتنی بر تبعیض و دستمزد اندک به هدر می دهند. با این همه، هر سه گروه یادشده بر دو نکته اتفاق نظر دارند. نخست آن که رشد فزاینده بوروکراسی و گسترش سازمان دولت حاصل همین بستر روانی نامساعد است، و دوم آن که به رغم ارزیابیهای مزبور، سازمان دولت بزرگترین شبکه کارفرمایی اقتصادی و منشأ تحولات وسیع اجتماعی و زیربنایی کشور در گذشته نزدیک بوده است.

ارزیابی منفی از کارکرد بوروکراسی و نظام اداری ایران دارای زمینه های متعددی است که یکی از مهمترین آنها به تأثیر مسائل اعتقادی و ارزشهای معتبر مذهبی بازمی گردد. بطور کلی دولت در اندیشه های مذهبی شیعه پدیده ای غاصب و منافی موازین اعتقادی بوده است. اما از آنجا که انکار حقانیت دولت در تمام ادوار تاریخی شیعه مانع از تشکل و حضور اجتماعی آن نگردیده، وظیفه مذهبی هر مؤمن آن بوده که برای صیانت جان و مال و ضمن کتمان اعتقاد و عملکرد راستین خود، حد ضروری از روابط با دولت حاکم را به رسمیت بشناسد. زیرا، پذیرش مطلق حقوق حاکمیت و همکاری با دولت کمک به تحکیم بنیان غصب و کاری خلاف اصول اعتقادی است. اعتبار این اندیشه با قوت و ضعف متفاوت در سراسر گذشته ایران پس از اسلام مانع عمده ای در راه

می‌گردیده است، به تردید در قابلیت تحول سازمان اداری و بی‌اعتقادی به برنامه‌ریزی‌های جاری می‌کشد. بررسی حاضر در پی آن است که با بهره‌گیری از شواهد تاریخی و تجربی تأثیر زمینه‌های یادشده در سازمان اداری کشور و تحلیل رویدادهای مدیریتی بخش عمومی در کشورهای صنعتی، به بازسناسی ریشه‌های اصلی این ناکامیها و احتمال دستیابی به الگویی مناسب برای کارکرد مطلوب بوروکراسی در ایران بپردازد. این گزارش در سه بخش بررسی تجربه‌های سده اخیر ایران، مروری بر جریانهای مدیریتی کشورهای صنعتی، و بالاخره تحلیل علل ناکامیها در دستیابی به اصول الگوی مناسب سازمان داده شده است.

۱

در دهه گذشته، نارساییهای ساختاری مدیریت عمومی کشور نمود آشکارتری داشته است و اصلاح قوانین و مقررات، افزایش کارایی نظام اداری و دستیابی به بهینه‌هزینه‌های دولت از هدفهای اساسی و دارای اولویت عنوان می‌شود. صاحب‌نظران و تحلیلگران مسائل بخش عمومی، ساختارهای اداری و مالی موجود را از موانع بزرگ توفیق مدیریت کشور برای پیشبرد سیاستهای اتخاذشده می‌شناسند، اما در تشریح عملکرد و چگونگی تأثیر ساختارهای مزبور بر فرایند اداره امور عمومی اختلاف نظر دارند. از دیدگاه تهیه‌کنندگان نخستین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قرار بود با تمهید مقدمات و انتخاب سیاستهایی در جهت:

- تنظیم و استقرار نظام کارآمد تصمیم‌گیری و... در مجموعه سازمان دولت؛

- ایجاد نظام منسجم مدیریت اقتصادی؛

- تدوین حدود و وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدی... و

کاهش وظایف تصدی تا حد ضرورت؛

- بازنگری در سازمان دولت؛

- اصلاح قوانین و مقررات گذشته؛

- استقرار نظامهای انتخاب، انتصاب... مدیریت دولتی در کشور؛

- منطقی نمودن نظام تشکیلاتی دولت در چارچوب وظایف قانونی و

منابع مالی؛

- برقراری تعادل بین دریافتها و پرداختهای بودجه عمومی،

موانع مزبور بر طرف گرد و ساختارهای اداری و مالی اصلاح شده به ابزارهای توسعه کشور مبدل شود. در این جا، برشماری عنوانها یا ویژگیهای ساختارهای مزبور مورد نظر نیست، اما جهت‌گیریهای فوق دستکم از دیدگاه تهیه‌کنندگان برنامه توسعه - نشان‌دهنده آن است که در آغاز برنامه، مجموعه سازمان دولت فاقد نظام کارآمد تصمیم‌گیری یا نظام منسجم مدیریت اقتصادی بوده است. در آن زمان، وظایف دولت در حاکمیت و تصدی^۳ ملوّن نبوده و نظام مستقری برای انتخاب و انتصاب مدیریت دولتی در کشور وجود نداشته است. دریافتها و پرداختهای بودجه‌ای نامتعادل بوده و سرانجام، بازنگری در نظام غیرمنطقی

تشکیلاتی و سازمانی دولت ضرور احساس می‌شده است.

از اجرای برنامه نخست توسعه، گزارش ارزیابی کیفی هدفها و تناسب سیاستها با نیازهای مدیریتی و نیز اندازه‌گیری پیشرفت‌های حاصل در برنامه‌های عملیاتی ارائه نشده است. باز هم اگر دیدگاه تهیه‌کنندگان برنامه را به عنوان شاخص برگزینیم، بررسی تطبیقی سیاستهای این برنامه با جهت‌گیریهای نظیر در برنامه دوم توسعه حاکی از افزایش تنگناها و گسترش نارساییهای ساختاری است. زیرا، قانون برنامه دوم توسعه گذشته از بازنویسی مفهومی سیاستهای برنامه نخست برای بهبود مدیریت عمومی کشور، هدفهای تازه‌ای همچون^۴:

- مبارزه با فساد اداری؛

- اصلاح تشکیلات اداری و سازمانی، جهت‌گیری بر اساس واگذاری

کارهای مربوط به بخش خصوصی؛

- واگذاری امور به مردم و کاهش تشکیلات دولت در طول برنامه... .

به گونه‌ای... که نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی کاهش یابد؛

- کاستن از حجم بخش دولتی... و واگذاری برخی از فعالیتها

به بخش‌های خصوصی... رانیز بر آنها افزوده است. همراهی این

هدفهای تازه در کنار سیاستهای تکرار شده از برنامه پیشین می‌تواند با

شکست جهت‌گیریهای اجرایی و گسترش نابسامانیهای مدیریت

عمومی کشور در طی دوران برنامه نخست مترادف گرفته شود. اکنون،

در میانه دوران اجرای برنامه دوم، هنوز مشکل ارزیابی و اظهار نظر قطعی

راجع به حدود تحقق سیاستهای اتخاذ شده خودنمایی می‌کند. در

عین حال، برخی شکستهای تازه یا ناموفقیت‌های مجریان در انجام

تکلیفهای قانونی مشخص برنامه اخیر را نیز نادیده نباید گرفت. به عنوان

مثال، «شورای عالی اداری کشور» در اجرای وظایف موضوع تبصره ۳۱

قانون برنامه نتوانست به پیشرفت‌های چشمگیری نائل آید. تکلیف دولت

در تبصره ۳۲ قانون مزبور راجع به «... اقدامات لازم در رابطه با تعیین

تشکیلات کلان دولت... حداکثر تا یک سال پس از ابلاغ برنامه...»

به اجرا در نیامد یا مفاد حکم تبصره ۳۳ مبنی بر آن که «کلیه وزارتخانه‌ها،

مؤسسات و شرکتهای دولتی مکلفند طی سال اول برنامه ساختار

سازمانی و تشکیلاتی تفصیلی خود را بر اساس ضوابط ابلاغی سازمان

امور اداری و استخدامی... مورد بازنگری قرار دهند...» به علت

پیش آمدن دشواریها و ابهامهای اجرایی بدون اقدام ماند.

طرح ضرورت بازسازی یا برنامه‌ریزی برای اصلاح سازمان اداری و

مالی دولت در ایران منحصر به دو برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و

فرهنگی پس از انقلاب اسلامی نیست و تحول ساختارهای مدیریت

عمومی در طول قریب به یک سده گذشته همواره آرمان دست‌نیافتنی

دولتمردان و صاحب‌نظران سیاسی-اداری کشور بوده است. برای نمونه،

کسریهای روبه گسترش خزانه و آشفته‌گی روابط سازمانی دولت از

نمودهای آشکار مسائل حکومت در اواخر قاجاریه بود و تلاشهای دوران

پذیرفت یکی از بزرگترین صدمات وارده بر نظام مالی و اداری کشور بود. سازماندهی مالی شوستر، نظام مستوفیگری و ساختار مالی‌های که از حکومت سلجوقیان تا آن زمان با اصلاحات متعدد امور دخل و خرج کشور را اداره می‌کرد برهم ریخت. وی، در سمت خزانه‌دار کل کشور، حق تفتیش مخارج دولتی و تنظیم بودجه عمومی را نیز به خود اختصاص داد و گذشته از تأسیس ژاندارمری خزانه و اعزام ژاندارم برای کمک به مأموران و وصول مالیات، زندان مخصوصی هم در اختیار گرفت تا چنان که مؤدیان از پرداخت مالیات خودداری کنند... در آن محبس توقیف شوند.»^۷

متأسفانه، برکنار شدن و رفتن شوستر از ایران تردیدی در اندیشه و اگذاری امور کشور به کارشناسان خارجی ایجاد نکرد. پس از خروج شوستر، مرنارد بلژیکی که اداره امور مالی‌ها را بر عهده گرفته بود، قانون تازه‌ای را با عنوان قانون تشکیلات مالی‌ها ایران برای تصویب پیشنهاد و جایگزین «قانون تشکیل ترتیبات مالیاتی مملکت ایران» کرد. اما این قانون نیز بمانند ترتیبات مالیاتی شوستر و سازمانهای اجرایی پس از آن که پیاپی تشکیلات اداری و مالی کشور را دگرگون می‌کرد موفقیت‌های پایداری نداشت. در سال ۱۳۰۰ که دکتر مصدق وزارت امور مالی‌ها ایران را بر عهده گرفت، ماده واحده‌ای به تصویب مجلس شورای ملی رساند تا تشکیلات موجود وزارت مالی‌ها را به حال تعلیق در آورد و ظرف سه ماه سازمان جدیدی را به اجرای آزمایشی گذارد، اما این اقدام نیز با ورود دکتر میلیسیو به ایران بی‌اثر ماند.

میلیسیو که خود در سال ۱۳۰۱ شمسی به اعتبار اندیشه ضرورت استفاده از نیروهای کارشناسی بیگانه در اداره امور کشور، در رأس یک هیئت آمریکایی برای اصلاح مالی‌ها دعوت شده بود، می‌نویسد که در زمان ورود من به ایران غیر از آرمیتاز اسمیت انگلیسی که به عنوان مشاور در خدمت دولت بود، امور گمرک و پست کشور به وسیله بلژیکی‌ها، امور نظمیّه توسط سوئدی‌ها و انستیتوپاستور به وسیله فرانسوی‌ها اداره می‌شد. برای تنظیم قوانین قضایی و امور دادگستری از کارشناسان فرانسوی کمک می‌گرفتند و یک کارشناس جنگل از آلمان و یک متخصص چایکاری از هلند مشغول به کار بودند.^۸ حتی فارغ از دیدگاه‌ها و منافع سیاسی هر یک، نگاهی به تفاوت‌های فراوان نظام‌های حقوقی و اداری کشورهای متبوع کارشناسان مزبور، تحلیل بخشی از آشفتگی‌های نظام اداری ایران در سده اخیر را تسهیل می‌کند.

حضور پنج ساله میلیسیو با عنوان رئیس کل مالی‌ها ایران، بار دیگر سازمان اداری و اجرایی و وصول و مصرف را دگرگون کرد، اما دستاوردهای این دوران و تنفیذ تصمیم‌های اتخاذ شده توسط وی، بیش از آن که موهون تناسب مدیریت و کار آیی سازمان مالی‌ها باشد، مدیون اقتدار سیاسی و قدرت مرکزی کشور بود. به بیان دیگر، حاکمیت سیاسی آن زمان برای نزدیک به دو دهه با تکیه بر همین قدرت و نفوذ بدون منازع خود مانع از آشکار شدن تنگناهای ساختاری مدیریت کشور گردید و توانست

صدارت امیر کبیر که از بازسازی تشکیلات مالی‌ها آغاز می‌شد نتوانست به روابط مزبور سر و سامان بخشد. پس از آن، دستیابی به نظام تازه مالی و اداری به صورت یکی از خواسته‌های مهم مشروطه‌طلبان در آمد. اما پیروزی نهضت مشروطیت نیز به رغم ایجاد دگرگونی‌های گسترده در ساختارهای حقوقی و سیاسی کشور تأثیر مهمی در ساماندهی آشفتگی‌های یادشده نداشت. صنیع‌الدوله در مقدمه نخستین بودجه‌ای که به شکل جامع برای سال ۱۲۸۵ شمسی تنظیم و تقدیم مجلس دوم کرد، ضمن طرح دشواری‌ها و برشمردن مسائل جاری کشور به نارسایی‌های موجود در سازمان اداری و مالی دولت پرداخت و نوشت [عدم مساعدت و فعالیت که... صفت ممیزه ادارات دولتی ما بوده... (یا) طرز محاسبات ناقص و قدیمی، نبودن محاسبین تابع یک رویه...] از موانع عمده‌ای است که بر سر راه اصلاح نظام مالی‌ها کشور وجود دارد. اما بودجه صنیع‌الدوله و طرح بازسازی امور اداری دولت فرصت بررسی و تصویب شدن در مجلس نیافت و با تشدید بحران سیاسی، ترور وی و توقف دوباره تلاش برای تحول نظام مدیریت کشور، این تصور اعتبار گرفت که اصلاح امور اداری و مالی بخش عمومی حرکتی فراتر از ظرفیتهای فکری و اجرایی ملی است و می‌باید به نیروهای کارشناسی بیگانه واگذار گردد.

درواقع، پیش از حرکت صنیع‌الدوله کار و اگذاری مدیریت امور کشور به کارشناسان خارجی و دارای دیدگاه‌ها و منافع متعارض به دلیل‌های دیگری آغاز شده بود. مظفرالدین شاه در سال ۱۳۱۵ قمری برای ترمیم نارسایی‌های مالی خزانه، اداره امور گمرک‌های کشور را به کارشناسان بلژیکی سپرده و چهار سال بعد، به سبب استقراض از دولت روس حقوق گمرکی کشور را وثیقه وام مزبور قرار داده بود. پس از مشروطیت هم تنها نفوذ فراوان و ثروت زیادی که مسیونوز بلژیکی در دوران تصدی گمرک به دست آورده بود سبب شد که شاه زیر فشار نمایندگان دوره نخست قانونگذاری وی را از این مقام برکنار و معاون او را به ریاست گمرک برگزیند. در هر حال، پس از صنیع‌الدوله و با استمرار سیاست استفاده از کارشناسان خارجی، یک کارشناس فرانسوی در سال ۱۲۸۶ شمسی به مدت دو سال برای تنظیم امور مالی به خدمت دولت در آمد که در اجرای مأموریت خود توفیقی به دست نیاورد. بار دیگر، در سال ۱۲۹۰ شمسی مورگان شوستر آمریکایی برای اصلاح مالی‌ها به ایران دعوت شد و به پیشنهاد وی قانون «تشکیل ترتیبات مالیاتی مملکت ایران» به تصویب رسید. اما از آنجا که اصول کلی، ترتیبات مالیاتی و سازمان دخل و خرج موضوع این قانون با ویژگی‌ها و سازوکار نظام سنتی مالی‌ها ایران بیگانه بود، در اجرا سبب تعارض تشکیلات اداری با مناسبات وصول منابع و تشدید اختلاف‌های مردم با مأموران دولت گردید. هر چند حضور شوستر در ایران بیش از ۸ ماه دوام نیافت و انفصال و بازگشت وی به علت مخالفت نیروهای ذینفوذ خارجی و اولتیماتوم دولت روس صورت گرفت، تغییراتی که در همین مدت کوتاه مأموریت وی صورت

بر حجم مالی و تشکیلاتی دولت بیفزاید. سازمانهای جدید دولتی بر حسب نیاز سیاسی و اقتضای دیوانسالاری يك يك به وجود آمد و توسعه تشکیلاتی دولت با نگرش به بیرون از کشور در دستور کار مدیریت عمومی قرار داشت.

جنگ جهانی دوم و فروپاشی اقتدار سیاسی حکومت مرکزی، نارساییهای مالی و اداری پنهان کشور را با ابعاد بزرگتری نسبت به زمان نهضت مشروطیت ظاهر ساخت. در فاصله سالهای ۱۳۲۱ و ۱۳۲۳ شمسی بار دیگر میلیسیو برای بهبود اوضاع آشفته مالی کشور مأموریت گرفت، ولی در خلا قدرت سیاسی و به علت برخوردار نشدن از پشتیبانی نیرومند دولت کاری از پیش نبرد و ناگزیر از بازگشت گردید. پس از جنگ نیز گسیختگی امور مدیریت عمومی و کسریهای شدید بودجه‌ای همچنان به عنوان معضل بزرگ دولت در طی حدود يك دهه ادامه یافت. در مرداد ماه سال ۱۳۳۱ «لایحه مربوط به اعطای اختیارات برای مدت ششماه به شخص آقای دکتر محمد مصدق» به تصویب رسید. بر اساس این لایحه، که در دیماه همان سال برای ششماه دیگر تمدید شد، گامهای بزرگی در جهت بازسازی نظام اداری ایران، اصلاح امور مالی و تعدیل کسریهای بودجه‌ای از طریق کاهش هزینه‌ها و جایگزینی درآمدهای نفتی قطع شده با درآمدهای مالیاتی مستقیم پیش بینی شد که شرح برنامه‌های اجرایی آن در گزارش بودجه پیشنهادی دولت برای سال ۱۳۳۲ شمسی آمده بود، اما رویدادهای سیاسی و کودتای نظامی در مرداد ماه همان سال این جریان را هم بدون نتیجه متوقف ساخت.

قانون برنامه هفت ساله عمرانی دوم کشور که در اواخر سال ۱۳۳۴ به تصویب رسید، بار دیگر اصلاح ساختار مالی و جلوگیری از مصرف درآمدهای نفتی برای اداره امور جاری کشور را به عنوان يك ضرورت اساسی مطرح کرد. این قانون سهم بودجه عادی دولت از درآمدهای نفتی را برای سال ۱۳۳۵ معادل ۵۰ درصد، برای سال بعد ۴۰ درصد و از سال ۱۳۳۷ به بعد ۳۰ درصد در نظر گرفت، اما در عمل، به علت عدم تحقق نسبتهای مزبور و تجاوز میزان استفاده از مقادیر تعیین شده مصوب، گزارش اجرای برنامه هفت ساله عمرانی دوم قطع وابستگی بودجه عادی دولت از درآمدهای نفتی را به عنوان يك هدف مهم آتی مطرح ساخت تا با اتخاذ سیاستهایی در جهت اصلاح سازمان اداری و تعدیل تشکیلات دولت تحقق یابد!

در سال ۱۳۴۱، قانون برنامه سوم عمرانی کشور مقرر کرد که با کاهش سالانه ۵ درصد سهم بودجه عادی دولت از درآمدهای نفتی، تأمین اعتبار این بودجه از نفت در سال ۱۳۴۶ حداکثر به ۲۰ درصد بالغ شود. این نسبت در طول دوران برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۷-۵۱) نیز تا حدودی رعایت می شد، اما نارساییهای مستمر درآمدهای عادی در برابر گسترش ناموزون سازمان دولت و سهم نامستقیمی که از این بابت به درآمدهای نفتی تحمیل می گردید، سبب شد که از سال ۱۳۵۲، قانون برنامه و بودجه و قانون برنامه عمرانی پنجم کشور با نادیده گرفتن

نسبتهای قانونی برنامه‌های گذشته و به منظور تمرکز امور مالی در مدیریت واحد، مجموع درآمدهای دولت از منابع مختلف را به خزانه‌داری کل واریز و هدف دست نیافتنی قطع وابستگی به درآمدهای نفتی را از ادبیات اداری-سیاسی کشور حذف کند. اگر چه ادغام منابع و حذف نسبتها و حدود اعتبارات بودجه‌های عادی و عمرانی با استفاده از مقررات قانون برنامه عمرانی پنجم و به کمک طبقه بندیهای تلفیقی جدید از اطلاعات بودجه‌ای می توانست قابل توجیه باشد، اما در عمل، اجرای دقیق مقررات مزبور به دلیل ناسازگاری ماهوی با کارکرد نظام اداری و مالی موجود و همچنین تقارن زمانی این موضوع با افزایشهای جهشی و بدون سابقه درآمدهای نفتی میسر نشد. وابستگی بیشتر منابع مالی کشور به درآمدهای نفتی و به دنبال آن، گسترش بدون سابقه شبکه تشکیلاتی و حضور دولت در مسائل اقتصادی و اجتماعی منشأ بروز تعهدات و انتظارات تازه‌ای در کشور گردید. اما ناتوانیهای اجرایی مدیریت عمومی به علت تنزل بعدی جریانهای درآمدی و فقدان ظرفیتهای عملیاتی لازم مبدل به بستر مساعدی برای شکوفایی انقلاب اسلامی شد.

انقلاب اسلامی ایران نیز به رغم بهره گیری از آشفته‌گیهای مدیریت عمومی برای تسریع در جریان براندازی حاکمیت موجود، الگوی مشخصی برای امور اداری و مالی کشور نداشت و در بسیاری از موارد، تلاش برای تطبیق عملکرد سازمان دولت با مقتضیات انقلاب و تمایل مسئولان را جایگزین تصمیمهای اساسی نمود. پیچیدگی‌های ذاتی روابط سازمانی و کثرت قوانین و مقررات حاکم در کنار ناآشنایی مدیران جدید دولتی با ساز و کار این مجموعه‌ها به اعتبار ساختارها و روشهای جاری کشور لطمه زد و سبب بروز انگیزه‌های اعراض از رعایت قوانین و مقررات گردید. فقدان الگوی مشخص برای مدیریت بخش عمومی، آزادی عمل مدیران دولتی، چندگانگی عملکرد اداری و مالی در دستگاههای مختلف، برخوردهای متفاوت با نیروهای انسانی شاغل و شیوه‌های ناهماهنگ اجرایی را به دنبال آورد. و سرانجام، تصویب و اجرای قوانین متعدد برای پاکسازی، بازسازی، تعدیل و باز خرید نیروی انسانی، ادغام یا تحدید سازمانهای دولتی، خصوصی سازی و دستیابی به بهینه هزینه‌های دولت تاکنون به افزایش وابستگی به درآمدهای نفتی، گسترش سازمان و حجم نیروی انسانی شاغل در دستگاههای دولتی، افت کارایی در مدیریت بخش عمومی و دخالت بیشتر دولت در اداره امور جامعه کشیده شده است.

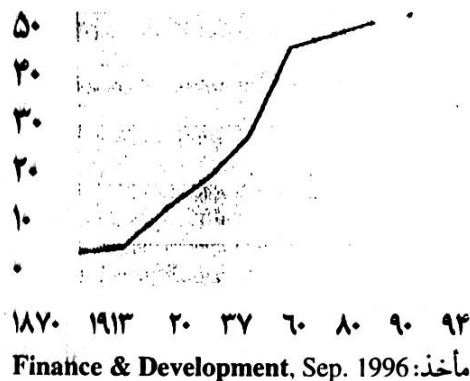
بدیهی است که در این فهرست تاریخی از ناکامیهای مدیریت عمومی کشور طی سده گذشته، هر يك از رویدادهای یاد شده نتیجه علت‌های مستقیم خاصی نظیر نفوذ سیاستهای خارجی، ترور صنایع الدوله، بروز جنگ جهانی، کودتای مرداد ماه ۱۳۳۲، افزایش درآمدهای نفتی و مانند آنها بوده است. در واقع، شرایط اجتماعی و اقتصادی ایران در طول دوران مورد بررسی چنان متغیر و دستخوش مسائل مختلف بوده است که

سرمایه‌داران تجاری وارد اقدام شدند و سپس در پی مداخله در مبادلات بین‌المللی و اتخاذ سیاستهای استعماری برآمدند.

از اواخر قرن هجدهم، مدیریت عمومی و مفهوم دولت در کشورهای صنعتی با بحثهای مربوط به رفاه و چگونگی انتقال درآمد از گروههای ثروتمند به فقرا یا به اصطلاح باز توزیع درآمدها صورت جدیدی به خود گرفت. ظهور مارکسیسم و اعتبار روز افزون سوسیالیسم به گسترش حوزه عمل این مدیریت دامن زد و کم کم، اعتقاد به ضرورت تعمیم یافتن آموزش و پرورش و تأمین اجتماعی به عامه مردم بر حجم وظایف دولتها افزود. اما حرکتهای جهشی در مسئولیتها و افزایش بدون سابقه حضور دولت در جامعه به دوران جنگ جهانی نخست بازمی‌گردد. رویدادهای اجتماعی جنگ نخست و به دنبال آن جنگ دوم تغییرات عمیقی در مفهوم دولت و ساختار تازه‌ای از روابط اجتماعی و اقتصادی به وجود آورد که در آن، حاکمیت سنتی و تعقیب هدفهای مربوط به حفظ نظم و دفاع بخش ناچیزی از مسئولیت‌های رسمی مدیریت بخش عمومی محسوب می‌شد. بازسازی خرابیهای ناشی از جنگ، ترمیم شگافهای طبقاتی، ترفیه نسبی و حفاظت از گروههای محروم در برابر جاذبه‌های سوسیالیسم، مأموریت‌های جدید و بی سابقه‌ای بود که افزون بر دشواریهای برخاسته از بحران بزرگ و ظهور اقتصاد کینزی، حضور گسترده دولتها را در متن مسائل اجتماعی تثبیت می‌کرد. آثار مسئولیت‌های جدید و افزایش وظایف دولت در این دوران را با مقایسه نسبت حجم مالی مدیریت عمومی به تولید ناخالص داخلی در طی متجاوز از یک قرن اخیر نیز می‌توان دریافت. بدیهی است که سودمندی چنین معیاری برای ارزیابی تناسب یا کارایی دولت در جامعه محل تردید است اما در مجموع، سهم مدیریت بخش عمومی در تصمیم‌گیریهای مالی و به طور نامستقیم، آثار مداخله دولت در فعالیتهای اقتصادی جامعه را قابل تشخیص می‌نماید. متوسط نسبت مذکور برای گروه کشورهای صنعتی که در سال ۱۸۷۰ میلادی از ۸/۳ درصد تولید ناخالص داخلی آنها تجاوز نمی‌کرد، به دنبال سلسله تحولات پس از دو جنگ جهانی و سپس اهمیت گرفتن نظریه کالاهای عمومی به حدود ۴۷/۲ درصد در سال ۱۹۹۴ رسید.^{۱۰}

روند هزینه‌های دولت

(درصد تولید ناخالص داخلی)



بازشناسی و ارائه دلایلهای مشترک برای شکست برنامه‌های مربوط به تحول سازمان اداری دولت بسیار دشوار می‌نماید، اما همین گزارش کلی از رویدادهای می‌تواند در بردارنده نکاتی در مورد کارکرد سازمان دولت در ایران باشد، از جمله:

- ۱- مسائل مالی و اداری کشور در پیوند با یکدیگر همواره یکی از تنگناهای اصلی مدیریت بخش عمومی در صد سال گذشته بوده است؛
- ۲- ویژگی ساختار مالی کسریهای فزاینده و وابستگی به درآمدهای نفتی و ویژگی ساختار اداری گسترش ناموزون و غیر ضرور و نمود مشترک هر دو ساختار فقدان کارایی مطلوب است؛
- ۳- برنامه‌های بازسازی و تحول سازمان دولت در بیشتر موارد بر پایه تجربه‌های کشورهای صنعتی تنظیم شده و گاه با مباشرت کارشناسان خارجی به اجرا درآمده و تأثیر ویژگیهای مربوط به سازوکار بومی و ارزشهای اجتماعی حاکم در آنها کمتر مورد توجه قرار گرفته است؛
- ۴- استمرار عملکرد نامطلوب ساختارهای مالی و اداری به رغم دگرگونیهای وسیع در ماهیت قدرت و ساختار سیاسی کشور، شناخت ریشه‌های اصلی ناکامیها در برنامه‌های بهبود مدیریت عمومی را مستلزم ملاحظاتی در خارج از محدوده مستقیم سازمان دولت می‌نماید.

۲

دو دهه گذشته با تردیدهایی در کارکرد مطلوب مدیریت بخش عمومی کشورهای صنعتی مقارن بوده است. در این کشورها، از اوایل دهه ۸۰ به بعد بحثهای روبه گسترشی راجع به ضرورت بازنگری در وظایف، مسئولیتها و ابعاد مالی دولت آغاز گردید و دامنه آن رفته رفته به کشورهای دیگر کشیده شد. بحثهای مزبور دارای هدف عقلانی کردن حضور دولت در اداره امور اجتماعی و اقتصادی از طریق کاهش گستره کنونی مدیریت بخش عمومی است، هر چند برای این منظور معیارهای کمی ویژه‌ای در تعیین اندازه‌های مدیریت مطلوب ارائه نمی‌شود. از این دیدگاه، گستردگی دولت بهینه مرادف با حدود دولت متناسب شناخته می‌شود، اما دستیابی به دولت متناسب با حذف بخشی از وظایف موجود یا تحدید دامنه ارائه خدمات بخش عمومی میسر نخواهد بود. معیار تناسب مدیریت بخش عمومی «کارایی» در انجام مسئولیتها و وظایف مربوط است و این موضوع در متن نظامهای اجتماعی و ارزشی حاکم بر هر کشور تحلیل و توجیه می‌گردد.

از دید تاریخی، گسترش حضور و شروع سیر تکاملی وظایف دولت پیامد رویدادهای اجتماعی و اقتصادی کشورهای اروپایی از قرن شانزدهم میلادی به بعد است. رویدادهای مزبور کانون توجه و ریشه‌های منافع مادی و درآمدهای دولت را از اجتماعات محدود فئودال به گروههای پیشهور و بازرگانان شهری منتقل کرد، زیرا تلاشهای گروههای اخیر توسعه شهرنشینی، گسترش مبادلات، امنیت راهها و در واقع افزایش روز افزون حضور دولت در فعالیتهای جامعه را طلب می‌کرد. در نتیجه، دولتهای جدید ابتدا به صورت قدرتهای مالی همسو با

روند افزایش مسئولیتها و وظایف بخش عمومی به تبع گسترش انتظارهای اجتماعی و عملکرد موفقیت آمیز دولتها طی نزدیک به چهار دهه ادامه یافت، و حجم تصمیم گیریهای مالی دولت را به حدود نیمی از تولید ناخالص داخلی رساند.

از اوائل دهه ۸۰، به علت بروز برخی نارساییها و مسائل تازه، بار دیگر تردید در تناسب ابعاد موجود و ضرورت بازنگری در حجم وظایف مدیریت بخش عمومی مطرح شد. اما این حرکت به هیچ روی به منزله نفی پیامدهای فرایند توسعه خدمات دولت یا نادیده گرفتن وضعیت مطلوب شاخصهای اقتصادی و اجتماعی در کشورهای مزبور نبود. زیرا از دیدگاه تاریخی و در سیر تحولات گذشته، این ضرورتها و نیازهای تازه اجتماعی و اقتصادی بود که تدارک و تأمین آنها بر عهده دولتها گذارده شد، و اکنون نیز تردید در تناسب دولت می باید برای اطمینان از حفظ روند توسعه و بهبود همان خدمات اقتصادی و اجتماعی مورد نیاز جامعه باشد. در واقع، هدف از بازنگری در وظایف موجود و جستجو برای بازسناسی ابعاد متناسب دولت پاسخ به این مسأله است که آیا در مدیریت کنونی کشورهای صنعتی، تخصیص و توزیع حدود نیمی از تولید ناخالص داخلی برای عرضه عمومی خدمات با کارایی مطلوب صورت می پذیرد؟ آیا تحمیل هزینههای سنگین تدارک آموزش و پرورش همگانی یا بهداشت و تأمین اجتماعی به صورت بار مالیاتی، منشأ آثار اقتصادی منفی و تضعیف انگیزه های نفع طلبانه فردی نمی شود؟ به ویژه اگر در چشم انداز تقسیم مجدد کار اجتماعی عرضه چنین خدماتی با کیفیت مطلوب و هزینه های کمتری برای جامعه میسر باشد! در دو دهه اخیر، به رغم افزایش حجم وظایف و هزینه های بخش عمومی، مقایسه کاهش رشد شاخصهای اجتماعی و اقتصادی کشورهای صنعتی با عملکردهای مطلوب تر دولتهای کوچک، احتمال حاکمیت قانون بازدهی نزولی کشاورزی در مدیریت جوامع صنعتی را به گونه دیگری قابل طرح می نماید.

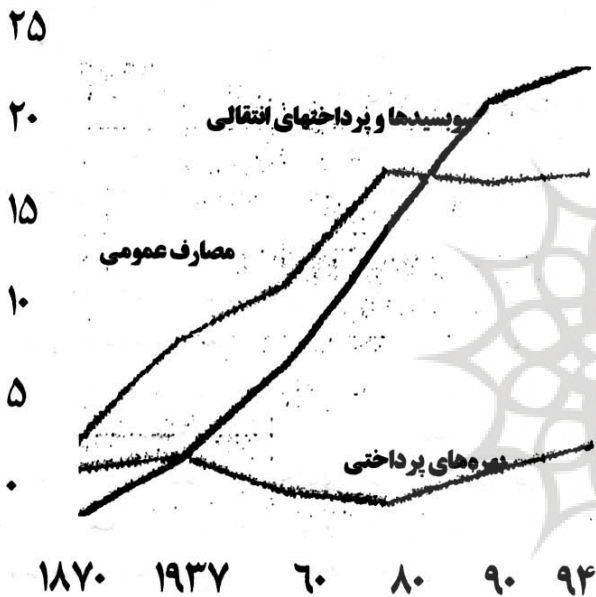
حاصل آن که مدیریت بخش عمومی کشورهای صنعتی به دنبال رشد مستمر نیم قرن گذشته در گسترش خدمات اجتماعی و اقتصادی خود، حرکتهای تازه ای را برای تجدید ساختار مدیریت و افزایش کارایی طراحی و آغاز کرده اند تا شاخصهای عرضه خدمات مزبور را با توجه به معیارهای مالی و تکنولوژیک جدید بهبود بخشند. این حرکت، بخش عمومی جوامع صنعتی را برای ارائه خدمات مورد نیاز به سوی مدیریتهای محدودتر هدایت کرده است، اما از آنجا که رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی همچنان هدف اساسی و مورد تعقیب شناخته می شود، بخش عمومی کوچک شده را کار گزاریهای دیگری تکمیل می کنند که در فرایند اداره امور مورد نظر نفع مستقیم مادی داشته باشند. در مجموع، اعتبار روز افزون معیار کارایی در تقسیم وظایف عمومی - در ابعاد ملی و بین المللی - و تمایل کلی به جایگزینی بخش خصوصی برای عرضه خدمات عمومی، کاهش حجم سازمان اداری و هزینه های دولت را در

کشورهای صنعتی در پی داشته است.

از دیدگاه اجرایی نیز اتخاذ هر گونه تصمیم در این باره با شناسائی انتخاب بهترین قابلیتهای جایگزینی صورت پذیر می شود. در این جا بازم، بهره گیری از تجزیه و تحلیل نسبتهای مالی امکان عملی بیشتری برای تصمیم گیران فراهم می آورد. در حال حاضر، بررسی نسبتهای مالی در هزینه های عمومی کشورهای صنعتی نشان می دهد که سوبسیدها و پرداختهای انتقالی سهم عمده منابع بودجه ای را به خود اختصاص می دهد. چگونگی ترکیب و سهم هر یک از عوامل اصلی هزینه های بودجه ای این کشورها در فاصله سالهای ۱۹۹۴-۱۸۷۰ مطابق با نمودار زیر است:^{۱۱}

ترکیب هزینه های دولت

(درصد تولید ناخالص داخلی)



مأخذ: Finance & Development, Sep. 1996

از این رو، تعیین ابعاد دولت متناسب و کاهش هزینه های عمومی مستلزم تفکری دوباره درباره چگونگی عرضه خدمات عمومی و تنظیم برنامه های اجرایی مشخص در هر زمینه برای دستیابی به کارایی قابل قبول خواهد بود. به عنوان مثال، تقلیل یا حذف هزینه های مربوط به سوبسیدها و پرداختهای انتقالی که بیش و کم در حدود نیمی از منابع عمومی کشورهای صنعتی را به خود اختصاص می دهد، حرکتی بلندمدت و مستلزم تمهید مقدمات اجرایی برای حفاظت از گروههای آسیب پذیر و کاهش تنشهای اجتماعی است؛ یا انتقال نظامهای بهداشتی جامعه به بخش خصوصی نیازمند برنامه ریزیهای ویژه ای است که در شدن از روشهای مدیریت کنونی را الزام آور می نماید.

بررسی روند کلی مفاهیم و وظایف دولت در کشورهای صنعتی و جهت گیریهای کنونی آن نیز در بردارنده آموزه های ویژه ای است، از آن جمله:

۱- دولت در مفهوم کنونی خود پدیده ای ناشی از تحولات قرن

- بر خور داری از قدرت عام و برتر
- اقتدار وضع قانون برای اعمال قدرت
- حاکمیت انحصاری (سلطه)

- تأمین خیر عموم به عنوان يك هدف گسترده و فراگیر

می توان شناخت. از این میان، اقتدار دولت برای وضع قانون به منشأ و ماهیت قدرت مربوط می شود و مشروعیت قدرت سیاسی حدود حاکمیت انحصاری و آزادیهای فردی در جامعه را به تصویر می کشد. اگرچه اختلاف در بعد منشأ و مشروعیت قدرت سیاسی مانع از تعریف قابل تعمیمی از دولت به نظامهای اجتماعی مختلف می شود، اما در پر تو ویژگیهای مربوط به قدرت قانونی و حاکمیت انحصاری است که می توان به حضور دولت در جامعه رسمیت بخشید و سپس به سوی تشخیص و تحلیل حوزه وظایف آن رفت. پیامد طبیعی تشخیص وظایف دولت، تعیین گستره مدیریت بخش عمومی و نمود آشکار آن چگونگی سازمان اداری و مالی در هر کشور است. از این رو، پیش از طرح ویژگیهای ساختاری یا نظامهای ارزشی حاکم، نمودهای تشکیلاتی و مالی سازمان دولت را می توان به عنوان مبنای مشترکی در بر شماری و تعیین حدود وظایف و گستره مرئی و ملموس مدیریت بخش عمومی یا نمای بوروکراسی در نظر گرفت. در این نگرش یا برداشت سازمانی، دولت به عنوان پدیده ای «ابزاروار»^{۱۲} در اختیار منشأ قدرت قرار می گیرد که در ساز و کار آن حدود مشروعیت قدرت سیاسی و به تبع آن ویژگیهای مفهومی، نوع وظایف یا بطور کلی، در نمایه و ساختار بوروکراسی مورد اعتنا نمی باشد. از سوی دیگر، توجه به حضور ویژگیهای ارزشی در مفهوم و وظایف دولت و حدود تأثیر آن در تقویت یا تضعیف ارتباط و همبستگی میان عوامل نظام مدیریت عمومی است که دستیابی به منابع و سازماندهی مراتب اجرایی در بخش عمومی را تسهیل یا دشوار می کند. با چنین نگرشی، سازمان دولت به پدیده ای «انداموار» تبدیل خواهد شد که نسبت به فعل و انفعالات خارجی در پیرامون - از جمله منشأ و ماهیت قدرت - و مصالح صنفی کار گزاران خود دارای داور و واکنش متناسب است. در نتیجه، تعبیر مصطلح بوروکراسی به پل ارتباط میان حاکم و تابع به اعتبار نگرشهای دو گانه به ماهیت سازمان دولت، معانی متفاوتی از ارتباط حاکم و تابع و کارکرد مدیریت بخش عمومی به دست می دهد.

در تصور عامه، سرشت نامطلوب قدرت و سلطه دولت، با ویژگی تأمین خیر عموم به عنوان يك هدف گسترده و فراگیر پذیرفتنی یا قابل تحمل می شود. از این لحاظ، خیر عموم یا مبنای ذهنی مشروعیت قدرت سیاسی همواره بستر تاریخی مساعدی برای تقویت مبنای حاکمیت و رشد دولت فراهم آورده، هر چند تعیین صورتهای مشروع ذهنی یا تعبیر و تفسیر مصداقهای عینی خیر عموم نیز خود متأثر از منشأ و ماهیت قدرت بوده است. به بیان دیگر، حاکمیت انحصاری و تأمین خیر عموم توسط دولت به مثابه دوره از ساختار قدرت، و مشروعیت سیاسی آن محصول تفاهم اجتماعی بر پیوند ذاتی و همخوانی در

شانزدهم میلادی به بعد است. این مفهوم که در قالب وظایف و نمودهای سازمانی معینی به ظهور می رسد، در اساس با مفاهیم قدیم و ساختار دولتهای سنتی متفاوت است.

۲- حرکتهای تکوینی دولت در کشورهای صنعتی بر پایه و به موازات تحولات اجتماعی صورت گرفته و اعتبار خواست مردم، اشاعه لیبرالیسم، بروز نیازهای اجتماعی، وقوع جنگهای جهانی و عرضه نظریه های اقتصادی بستر تحولات مزبور بوده است.

۳- اعتبار کنونی نظریه های راجع به خصوصی سازی و حمایت از تحدید قلمرو مدیریت عمومی ناشی از تداوم منطقی حرکتهای گذشته و در بردارنده تعابیر تازه ای از مفهوم و وظایف دولت در اعمال حاکمیت است.

۳

به رغم وجود نمودهای مشابه در این دو جریان کلی و تاریخی، بررسی تطبیقی علل و انگیزه ها، مسیر تحول و دستاوردهای هر يك از آنها دشوار و گاه ناممکن است. رویدادهای اداری - مالی در سده گذشته در ایران بیش از هر چیز نمایانگر يك جریان مبارزاتی نامنظم و ناکام از سوی دولتمردان و کار گزاران بخش عمومی برای غلبه بر هنجارهای دیوانسالاری است. اما در جریان دیگر، مدیریت عمومی کشورهای صنعتی مسیر تحولاتی را به تناسب دگرگونیهای اجتماعی خود می پیموده است. در عین حال، نادیده نباید گرفت که چشم انداز سیاسی و اقتصادی و نیز سیاستگذاری در برنامه های جاری توسعه ایران حاکی از تلاشهایی برای دستیابی به مدیریت متناسب و کار ساز بخش عمومی با بهره گیری از الگوهای تجربی کشورهای صنعتی است. حضور عبارتهایی همچون «... جهت گیری بر اساس واگذاری کارهای مربوط به بخش خصوصی...» و واگذاری امور به مردم و کاهش تشکیلات دولت در طول برنامه...» در جای جای قانون برنامه دوم توسعه، نشانه هایی از همین تلاشها است.

بطور کلی، مدیریت بخش عمومی هر کشور متضمن مفهوم ویژه ای از دولت و وظایف معینی در يك فضای تقسیم کار ملی - و تا حدودی بین المللی - است. از سوی دیگر، ابراز نیاز مشترک یا تلاش همزمان يك يك کشورهای برای نیل به چارچوبهای مطلوبی از این مدیریت را نمی توان مرادف با اشتراك آنها در مفهوم دولت یا وظایف متصور بر آن پنداشت. تحلیل ضرورت و مأموریت دولت به تبع رویدادهای تاریخی و نظامهای ارزشی حاکم بر هر جامعه به دریافت مفاهیم و طرح وظایفی می کشد که در مقایسه با جوامع دیگر دارای وجوه افتراق است. بدین سبب، تصور از دولت و تعریف مأموریتهای آن در دیدگاههای عامه مردم، سیاست گزاران و کار گزاران بخش عمومی نیز متفاوت می شود، اما پیش از ورود به بحث یا نفی آثار تفاوت های مزبور، دولت به مفهوم مطلق را با ویژگیهایی همچون:^{۱۲}

عملکرد این دوره خواهد بود. حال اگر نظامهای ارزشی حاکم بر جوامع مختلف، قدرت سیاسی را ناشی از مشیت پروردگار یا برقراری حقوق طبیعی یا اراده مردم بشناسد، بر مفهوم و میزان قدرت و به تبع آن بر وظایف دولت و تفسیر از خیر عموم تأثیر گذارده است. ۱۴ در نظامهای اجتماعی کنونی، هرچند ارائه شواهد عینی معتبر از خیر عموم برای توجیه مشروعیت قدرت سیاسی تا حدودی دشوار می نماید، نفی مطلق این ویژگی نیز اساس روابط دولت و جامعه را خدشه دار می سازد و با تقویت زمینه های درونی گریز از اقتدار، به حاکمیت انحصاری و نموده های سازمانی و اداری دولت جلوه های غاصبانه می بخشد.

باور به وجود خیر عموم یا اندیشه برای تأمین آن و نیز بهره گیری دولت از این باور به عنوان پایگاه اصلی اعمال سلطه، پدیده ای تاریخی و قدیم است که سابقه آن به دوران دولت-شهرهای یونان بازمی گردد. در پشتوانه نظری مفهوم دولت باستانی، انسان به صورت جزئی از پیکر واحد جامعه شناخته می شد که در آن تمیز دادن حقوق و آزادیهای خصوصی و عمومی از یکدیگر ممکن نمی نمود و قانون-یا محمل تشخیص و تأمین خیر همگان- جزئی از مذهب، اخلاق و اصول اداره امور دولت-شهر محسوب می گردید. ۱۵ مشروعیت قدرت سیاسی در این جوامع ناشی از تعبیر ویژه ای از دموکراسی حاکم و متضمن مفهوم و وظایف معینی برای دولت آن زمان بود.

گذشته از دوران باستان، هم در امپراتوریهای روم و هم در سده های میانه اروپا کمتر می توان نمونه هایی مشابه دولت-شهرهای یونان یافت. در مقابل، از حدود قرن هفتم میلادی به بعد جهان اسلام تحت حاکمیت متناسب به حقوق الهی و دولتهای متکی به مبانی دینی در آمد اما در همین نظام جدید نیز تلقی خاص ایرانیان از رویدادهای اسلامی و پای بندی آنان به مذهب تشیع مانع از پذیرش مشروعیت قدرت سیاسی و سازمان دولت در ایران گردید. هم اکنون، مفاهیم رایج و معتبر دولت در ایران و در بیشتر کشورهای جهان برگرفته از برداشتهای تجربی کشورهای صنعتی در پر تو اعتبار تدریجی خواست مردم به عنوان منشأ قدرت است. اهمیت منشأ دموکراتیک قدرت برای کشورهای اخیر نیز محصول سلسله ای از تحولات اقتصادی و اجتماعی قرنهای پانزدهم به بعد بود که با پشت سر گذاردن انقلاب صنعتی انگلستان، انقلاب کبیر فرانسه و در اوج اعتبار نظریه حقوق طبیعی در اواخر قرن نوزدهم، مفهوم ویژه ای از دولت را به منصه ظهور رساند. در این مفهوم، پشتوانه مشروعیت قدرت سیاسی و اصول مدیریت عمومی بر خلاف گذشته، در پیروی اجتماعی از اصول مذهب و اخلاق نبود و تعبیر از خیر عموم و رفاه همگان و وظایف بسیار مشخصی را برای دولت معین می نمود که به حفظ نظم، دفاع و امنیت جامعه محدود می شد. در نتیجه، نمود سازمان مالی و تشکیلاتی وظایف یا نمای بوروکراسی حاکم به تبعیت از سیر تحولات یادشده دگرگون شد. حتی در اعتبار مجدد دموکراسی و پیدایش وظایف تازه دولت، نمود مالی و مسائل مالیه بر سایر وجوه مدیریت بخش عمومی پیشی گرفت.

زیرا در واقع، فتودالها و زمینداران بزرگ انگلیسی بودند که در حدود سده سیزدهم میلادی گامهای نخست این تحولات را برداشتند و با اعتراض به میزان مالیاتهای مستغلات و املاک زراعی موفق به تشکیل «شورای مملکتی» شدند و حق مداخله در وضع مالیاتها پیدا کردند. ادامه همین مبارزات بود که در قرن هفدهم به شورش اهالی لندن و سپس به اعدام پادشاه منجر شد تا در تلقی جدید از مشروعیت قدرت سیاسی «حقوق بودجه» و نمود تشکیلاتی و روابط بین قوای اجرایی و قانونگذاری تفکیک و تشریح گردد. از این زمان، حقوق بودجه یا حقوق مالیه حاصل از مبارزات مردم انگلیس که به موازات تغییر ساختارهای سیاسی قدرت و حاکمیت در دیگر کشورهای اروپایی نیز رسمیت یافته بود، تعمیم مفهوم تازه دولت و وظایف آن را به دنبال آورد. در نمود سازمانی این وظایف، حاکمیت اصل تقدم در آمدها بر هزینه ها جایگزین سنت تأمین منابع به میزان نیاز حکومتها گردید و کنترلهای اداری، قضایی و پارلمانی که منجر به تفریغ دخل و خرج مدیریت بخش عمومی می شد، انطباق امور اجرایی با هدفهای قانونی دولت را تا خاتمه قرن نوزدهم پیگیر بود.

دو جنگ بی پای جهانی و آشفتگیهای اجتماعی و اقتصادی ناشی از آن بار دیگر زمینه ساز تحولاتی در مفهوم و وظایف دولت گردید. ضرورت بازسازی و تجهیز سازمان آسیب دیده تولید اقتصادی، ترمیم ویرانه های ناشی از جنگ و اشتغال توده های وسیع بیکار از یک سو و جاذبه هدفگذاریها و شعارهای نظام سوسیالیسم از سوی دیگر، به تهدیدهای عمده ای برای ساختار اجتماعی و اقتصادی کشورهای صنعتی مبدل شد. بروز بحران بزرگ اقتصادی و از میان رفتن چشم انداز هر گونه منفعت و انگیزه برای سرمایه گذاری بخش خصوصی نیز به وخامت اوضاع دامن زد. در چنین احوال و شرایطی بود که عقاید و آرای کینز راجع به نقش مدیریت عمومی کشورهای صنعتی در اقتصاد زمینه ساز دگرگونیهای اساسی دیگری در مفهوم و وظایف دولت گردید. با خاتمه جنگ جهانی دوم و شروع کشمکشهای سیاسی قدرتهای بزرگ، مفاهیم دولت کینزی راجع به لزوم هدایت و حضور مؤثر بخش عمومی برای تأمین رشد و ثبات اقتصادی در طی حدود نیم قرن سیر تکاملی خود حوزه های بسیار وسیعی از نظامهای سیاسی، اجتماعی و رهیافتهای مدیریتی را برای اداره امور عمومی کشورهای صنعتی گشود. در ساختار مدیریت جدید این کشورها وظایف دولت نه تنها به لحاظ حجم، بلکه در ذات و محتوا نیز دچار تحولات عمیقی شد. نظریه های اقتصادی در سطح کلان، تابعیت حجم مالی بخش عمومی از حداکثر منابع مالیاتی قابل وصول و حاکمیت اصل تقدم در آمدها در بودجه را لغو کرد و اتخاذ سیاستهای مبتنی بر کسر بودجه امکان تقبل وظایف و انجام هزینه های بسیار بیشتری نسبت به سطح و وصولی مالیاتها و از آن رو، شبکه تشکیلاتی و حضور سازمانی بسیار وسیع و پیچیده تری را برای دولت فراهم ساخت. حاصل آن که، کشورهای صنعتی پس از جنگ، با تکیه بر

نظامهای سیاسی، اقتصادی، رهیافتهای مدیریتی و مقتضیات مالی دارای پیوند خود، سیر تحول و توسعه دیگری در مفاهیم و وظایف دولت را طی کردند که اصول و قواعد آن ناشی از دستاوردهای تجربی در پاسخ به نیازهای اجتماعی آن زمان بود.

از اوائل دهه هشتم قرن حاضر بار دیگر ضرورت تغییرات تازه‌ای در مفهوم و وظایف دولت احساس گردید. رشد غیرقابل کنترل بودجه عمومی ناشی از کاربرد اصول اقتصاد کینزی همراه با گسترش روابط خارجی و همکاریهای بین‌المللی دولتها که سبب وسعت بیش از اندازه مدیریت بخش عمومی شده بود، در برخورد با بحران مالی و رکود اقتصادی حاصل از افزایش بهای انرژی در کشورهای صنعتی بدینی‌هایی نسبت به سلامت کاربرد سیاستهای موجود و کارایی مطلوب مدیریت بخش عمومی برانگیخت و بحث‌های تازه‌ای را از سوی صاحب‌نظران راجع به دامنه مسئولیتها و وظایف دولت مطرح کرد. در این بحثها نیز همچون گذشته، طرح دشواریهای موجود در نمود مالی و وظایف بر سایر مسائل دولت تقدم یافت و ناتوانی ابزارهای درآمدی برای ایفای نقش معمول مدیریت بخش عمومی سبب گردید که در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ دو جریان فکری عمده برای خروج از بحران و بازیافت گستره مناسب حضور اجتماعی دولت ایجاد شود که از سوی کشورهای دیگر نیز مورد اقتباس قرار گرفت. در جریان نخست، اقتصاددانان تلاش می‌کنند بحران مالی و مدیریتی موجود را از طریق تصحیح مبانی سیاستگذاران مالی و همچنان در چارچوب نظریه عمومی کینز مرتفع سازند. دیدگاه سیاسی این جریان که با عنوان گزینه عمومی مورد بحث قرار می‌گیرد در پی تعیین وظایف دولت و توجیه سیاستهای مالیاتی با معیار قیمت تمام شده و کارایی در عرضه خدمات عمومی است. در مقابل، جریان دوم با تعلق متفاوتی از قدرت سیاسی و سازمان اداری دولت، در پی خصوصی سازی اداره امور و برقراری حدود اساسی بر هزینه‌های عمومی است.^{۱۶}

از این رو، دگرگونیهای مدیریت عمومی کشورهای صنعتی در دو دهه گذشته را نیز باید به مثابه گام دیگری از حرکت تاریخی دولت در نظر آورد که از حدود قرن شانزدهم میلادی در بستر قدرتی با منشأ و ماهیت دموکراتیک آغاز شد و پیاپی با بهره‌گیری از مفاهیم تازه‌ای به تناسب تحولات اقتصادی و اجتماعی در فرایند توسعه، پذیرش طیفی از وظایف و مسئولیتها را متصور ساخت. سازمان اداری و مراتب مسئولیتها، تعریف و توزیع وظایف، چگونگی تأمین منابع و برقراری کنترل‌های لازم موضوع همان تعریف از دولت به عنوان مجموعه‌ای از سازمانهای تخصصی و متمرکز در فرایند تقسیم کار اجتماعی یا نمای بوروکراسی است. آماز مینه‌های همگرایی در مقررات و کارکرد سازمان اداری یا درونمایه بوروکراسی در تلقی‌های عامه مردم از مشروعیت قدرت سیاسی و چگونگی تأمین خیر عموم نهفته است. در ایران، جریان دگرگونیهای سازمان اداری و مالی دولت در سده

● ارزیابی عمومی از کارکرد سازمان اداری دولت، چه از دید دولتمردان و چه عامه مردم، منفی است. حتی نظر کارگزاران دولت نیز در این باره چندان متفاوت نیست.

● بخش بزرگی از دشواریها و نابسامانیهای سازمان اداری دولت، برخاسته از زمینه‌های راهبردی و مدیریتی بخش عمومی است. در این باره اگر کاستی‌ها و نارسایی‌های مدیریت دولتی را نمودهایی از ساختارهای توسعه نیافتگی به حساب نیاوریم، باید اذعان کنیم که جهت‌گیریها و سیاستگذاران نادرست و گهگاه متعارض دولتمردان در سده گذشته نقش مهمی در کارکرد نامطلوب بوروکراسی و دستگاه اداری دولت داشته است.

● حضور درآمدهای نفتی در منابع عمومی، هرگونه اقدام منظم و پیگیر مدیریت کشور برای ایجاد تحول در سازمان اداری و همسو کردن دستگاه اداری با نیازهای اجتماعی را کم‌اهمیت ساخته و مانع انبساط روابط دولت و مردم بوده است.

● با آنکه نوسازی نظام اداری کشور در صدسال گذشته موضوع برنامه‌های متعدد بوده، ناکامی در تحقق بخشیدن به هدفهای برنامه‌های مزبور که بیشتر بر پایه اقتباس از گونه‌های معمول در کشورهای صنعتی تنظیم و اجرا می‌گردیده، به‌تردید در امکان تحول سازمان اداری و بی‌اعتقادی به برنامه‌ریزی‌های جاری انجامیده است.

● طرح ضرورت بازسازی یا برنامه‌ریزی برای اصلاح سازمان اداری و مالی دولت منحصر به دو برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پس از انقلاب اسلامی نیست؛ تحول ساختارهای مدیریت عمومی در يك سده گذشته همواره آرمان دست‌نیافتنی دولتمردان و صاحب‌نظران سیاسی-اداری کشور بوده است.

● اعتبار روزافزون معیار کارایی در تقسیم وظایف عمومی-در ابعاد ملی و بین‌المللی-و تمایل کلی به تکیه بر بخش خصوصی برای عرضه خدمات عمومی، کاهش حجم سازمان اداری و هزینه‌های دولت را در کشورهای صنعتی در پی داشته است.

گذشته با روند تحولات مدیریت بخش عمومی کشورهای صنعتی بسیار متفاوت بوده است. در این دوران، با وجود مواضع قانونی مبتنی بر آراء مردم و مشابهت هدفهای تعیین شده با دستاوردهای مدیریتی کشورهای صنعتی، برخی از ویژگیهای ساختاری و نظامهای ارزشی حاکم مانع از توفیق سیاستهای اتخاذ شده گردیده است. بررسی تطبیقی زمینههای تکوینی مدیریت عمومی کشورهای صنعتی با مواضع قانونی و اداری مدیریت مزبور در ایران به دلیل اختلاف در برداشتهای نظری راجع به سرشت حاکمیت، خیر عموم و مشروعیت قدرت سیاسی بسیار دشوار است. چنان که اشاره شد، نخستین برداشت نظری که ریشه در گذشتههای دور دارد به ارزیابی نظام مذهبی حاکم از مشروعیت قدرت سیاسی بازمی گردد. در ایران، تنفیذ ارزشهای اسلامی با براندازی حاکمیت ملی مترادف بود و از این رو جریان نهضت اسلامی در بین مردم بهرغم پذیرش بسیار گسترده، انگیزه‌های احیای حاکمیت و هویت از دست رفته را نیز در درون داشت. اما در عمل، تحقق این خواست عمومی صورت نگرفت و استمرار حکومت بیگانگان و انتظار طولانی مردم برای بازسازی هویت اجتماعی خویش در کنار سلسله تحولاتی که در متن حکومت اسلامی روی داد، منشأ بروز تلقیهای مذهبی-اجتماعی ویژه‌ای شد که در پرتو آن حاکمیت مطلوب و مقبول مورد نیاز جامعه از یک واقعیت مشهود و کارساز به یک آرمان ذهنی و معهود مبدل گردید. این تلقی ویژه در تداوم حکومت اسلامی به دوگانگی مفهوم دولت و تجزیه قدرت به دو نهاد سیاسی و مذهبی کشید و در غلبه طولانی نهاد سیاسی بر نهاد مذهبی، تمام حاکمیت‌های موجود به دلیل فقدان مشروعیت قدرت سیاسی و ناتوانی در تأمین خیر عموم غاصب شناخته شد و مطرود پیروان تشیع گردید.

در نگرش تاریخی به موضوع، برچیده شدن استیلای مغولان و تأسیس حکومت صفویه در ایران، می‌توانست به عنوان گامی در جهت تعدیل برداشت عقیدتی شیعه و خروج شیعیان از انزوای سیاسی طولانی شناخته شود، اما این حرکت به علت فقدان پشتوانه نظری قابل اعتماد و محدودیت آن به ادغام رهبری نهادهای سیاسی و مذهبی در مقام پادشاه دیری نپایید و بازوال سلسله صفوی متوقف شد. رهیافت صفویه برای تأمین مشروعیت قدرت و روی آوری شیعیان به سلطنت مذهبی به لحاظ زمانی با شروع بازنگری در محدوده رواج اعتقاد دینی، روی گردانی از سلطه کلیسا و اعتبار تدریجی دموکراسی به عنوان منشأ قدرت سیاسی مقارن بود. نزدیک به دو قرن پس از صفویه گامهای مجددی در جهت بسط مشروعیت قدرت و بسیج سیاسی نیروهای شیعه از طریق احیای حکومت دینی برداشته شد، لیکن هدف این حرکت همچون گذشته منحصر به تأمین وجه غایب یا رفع موانع سیاسی مذهب نبود بلکه پایه گذاری برای مبارزه با نفوذ روزافزون سیاستهای استعماری در سرزمینهای اسلامی را نیز تعقیب می کرد. به عبارت دیگر، مبارزات اجتماعی اواخر دوران قاجار به گذشته از اتکاء بر مبانی اعتقادی اسلامی-

شیعی متضمن عناصری از نظامهای ارزشی غرب و به خصوص پذیرش مفاهیمی از ساختار دموکراتیک قدرت بود. اما این رهیافت تازه نیز که به پشتوانه نظریه پردازیهایی برخی از علمای مذهبی راجع به قابلیت انطباق نسبی اصول مشروطیت با مبانی اعتقادی شیعه برای پاسخگویی به مبارزات پرشور مردم و نیاز اجتماعی آن روز اعتبار می گرفت، با یک تناقض ذاتی همراه بود. زیرا، حکومت مشروطه که بازتابی از سیر تحولات اجتماعی کشورهای صنعتی، تفوق رجحانهای اقتصادی و جایگزینی آراء مردم با آراء کلیسا شناخته می شد، نمی توانست مبانی مناسبی برای برقراری حاکمیت الهی و تدبیر امور اهل ایمان بر پایه تشریح آسمانی باشد. از این رو، سرانجام جدالهای مربوط به چگونگی تألیف اصول مشروطه با مبانی اعتقادی شیعه به تمیز امور شرعی و عرفی یا معادی و معاشی از یکدیگر و واگذاری امور معاشی به حوزه قانونگذاری شورایی کشیده شد، اما همین مصالحه ناگزیر هم سبب حضور عناصر غیر مذهبی و تجدد طلب در حکومت، تشکلهای سیاسی غیر دینی، تردید در کارایی روشهای سنتی و پافشاری برای نوسازی سازمان دولت با اقتباس از الگوهای غربی، حتی استفاده مستقیم از کمک خارجیان شد. در نتیجه، نهضت مشروطیت که با نظریه پردازیهایی و مجاهدتهای علمای مذهبی در براندازی حکومت خودکامه توفیق یافته بود، در عمل به دلیل پذیرش اعتبار آراء عمومی و هبوط منشأ آسمانی قدرت به زمین یا غلبه مجدد نهاد سیاسی بر نهاد مذهبی، در تحصیل مشروعیت سیاسی و روی کرد عامه مردم به دولت ناتوان ماند. وقوع کودتای نظامی و خلع قاجار به از قدرت مقدمه‌ای برای برپایی حکومت غیر دینی و نقطه پایانی بر جریان نهضت بود.

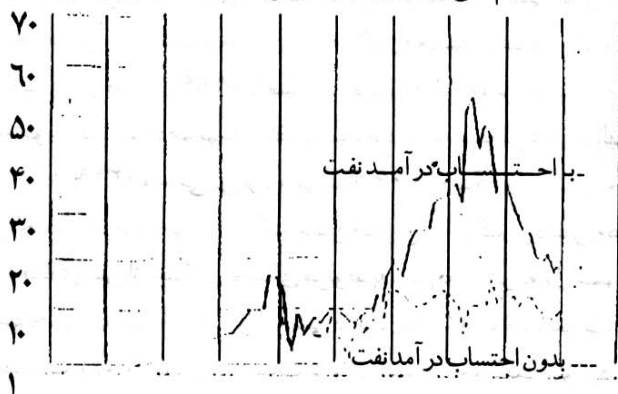
از دیدگاه این بررسی، انقلاب اسلامی می‌توانست بازتابی از شکست تجربه مشروطیت و ولایت فقیه تدبیر تازه‌ای برای تطبیق مجدد دو نهاد سیاسی و مذهبی در جهت تأمین مشروعیت قدرت در ایران باشد، اما در این حرکت نیز حضور توأمان حاکمیت دینی و آراء مردم در روشهای تشریحی، ناسازگاری در ساختار قدرت را به درون قانون اساسی کشاند. در این دوگانگی منشأ و ماهیت قدرت، مدیریت مسائل اجتماعی می‌تواند به صورت تابعی از مصلحتهای ناپایدار و زمینه‌ای برای ابهام بیشتر در مفهوم و سازمان دولت در آید.

دومین برداشت نظری دارای اهمیت راجع به سرشت حاکمیت و مشروعیت قدرت سیاسی در ایران متأثر از نقش درآمدهای نفتی است. با افول مبارزات نهضت مشروطیت و برکناری خاندان قاجار، حاکمیت متمرکز سیاسی به سوی بیگانگی با نهادهای اجتماعی و بی‌اعتنایی به خواسته‌های نیروهای ملی و مذهبی در اداره امور کشور حرکت کرد. در این دوران که تا جنگ جهانی دوم به درازا کشید، سازمان اداری و نمای بوروکراسی دولت به پشتوانه وظایف متعدد و بی‌سابقه‌ای که بر عهده گرفته بود وسعت یافت. هزینه‌های فزاینده این سازمان عظیم در کنار تغییرات ناروای کارشناسان خارجی در نظام مالی موجود بار سنگینی بود

کشورهای غربی تغذیه می‌شد، به‌زودی شریان حیاتی خود را به‌نفت منتقل کرد و همین‌باز گشت دوباره درآمدهای نفتی به‌عنوان منبعی مستقل و خارج از فرایند تولید اقتصادی جامعه بود که سبب کاهش اهمیت مالیاتها، گسترش فرهنگ هزینه‌ای و تسهیل تصمیم‌گیریهای مالی دولت شد و ساختار مدیریت عمومی کشور را در پیوند با مسائل سیاسی و بین‌المللی آسیب‌پذیر ساخت. ۱۷ از سال ۱۳۵۳ به‌بعد، افزایشهای جهشی و بدون سابقه در آمد نفت تأمین بخش اصلی هزینه‌های دولت را بر عهده گرفت و اهمیت ناچیز نقش مالیاتها در ساختار درآمدی مدیریت کشور احساس استقلال مالی دولت از جامعه و نادیده گرفتن تمایلات ملی را به‌وجود آورد.

آثار حضور درآمدهای نفتی در ایران را نمی‌توان به‌تأمین منابع عمومی منحصر کرد. بررسی روند تحولات دولت در گذشته نزدیک حاکی از نوعی قابلیت جایگزینی بین درآمدهای نفتی و مشروعیت قدرت سیاسی در گستره حاکمیت ملی است. ۱۸ روی آوری دولت به درآمدهای نفتی در ابتدا حرکتی ناگزیر برای تأمین هزینه‌های بقای سازمان اداری بود، اما تداوم تکیه بر این درآمدها در خلا قدرت پس از جنگ به‌استحکام ریشه‌های حاکمیت سیاسی در نفت و گسترش ناموزون بخش عمومی کمک کرد و نسبت حجم مالی دولت به تولید ناخالص داخلی را که در اوائل حکومت مشروطه کمتر از ۱۰ درصد بود در سالهای ۱۳۵۳-۵۴ به‌بیش از ۵۰ درصد رساند. ۱۹ با توجه به این که هم در کشورهای صنعتی و هم در کشورهای که فعالیتهای تولیدی اصلی تحت مالکیت و مدیریت بخش عمومی اداره می‌شود، دسترسی دولتها به درآمدهای عمومی حاصل عملکرد نظامهای مالیاتی و تابع مستقیمی از جریانهای ارزش‌افزایی ملی است، مقایسه نسبت حجم مالی دولت به تولید ناخالص داخلی ایران در دو وضعیت با احتساب و بدون احتساب درآمدهای نفتی، ضمن تأکید بر وابستگی شدید مدیریت بخش عمومی به نفت، تواناییهای قلیل ذاتی و اتکاء ضعیف به جریانهای تولید ملی و سرانجام، رشد بالقوه ناچیز دولت در نیم قرن گذشته را مشخص می‌نماید.

نسبت حجم مالی دولت (بودجه عمومی) به تولید ناخالص داخلی



۱۲۸۰ ۱۲۹۰ ۱۳۰۰ ۱۳۱۰ ۱۳۲۰ ۱۳۳۰ ۱۳۴۰ ۱۳۵۰ ۱۳۶۰ ۱۳۷۰ ۱۳۸۰

مأخذ: گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران

● تجربه‌های مختلف و برنامه‌ریزیهای ناهماهنگ در یکصد سال گذشته، درونمایه یا ساختار بخش عمومی موجود را به مجموعه ناهمگونی از اصول و مقررات مالی و تشکیلاتی برگرفته شده از شیوه‌های مدیریتی کشورهای گوناگون در آورده است.

● قانون محاسبات عمومی که در سال ۱۲۸۹ با اقتباس از قوانین فرانسه و بر پایه اصول مالیه عمومی قرن نوزدهم تهیه و تنظیم گردیده، با وجود تجدیدنظرهای متعددی که در آن صورت گرفته، همچنان دیدگاههای سنتی خود را حفظ کرده است. روشن است که چنین قانونی برای کاربرد نظریه‌های جدید اقتصادی و بحث‌های مربوط به نقش دولت در تعادل عمومی مهجور و نارساست.

● آثار حضور درآمدهای نفتی در ایران را نمی‌توان به تأمین منابع عمومی منحصر کرد. بررسی روند تحولات دولت در گذشته نزدیک حاکی از نوعی قابلیت جایگزینی بین درآمدهای نفتی و مشروعیت قدرت سیاسی در گستره حاکمیت ملی است.

که در سایه اقتدار سیاسی بلا معارض کشور از طریق وضع و وصول مالیاتهای مستقیم و نامستقیم به مردم تحمیل می‌شد. در نتیجه، تقلیل درآمدهای مالیاتی و نارساییهای شدید مالی به‌عنوان عکس العمل اجتماعی از نخستین پیامدهای بروز جنگ جهانی دوم و تضعیف قدرت دولت در ایران بود.

از این زمان به‌بعد، ترمیم نارساییهای مالی و کسریهای بودجه‌ای از محل درآمدهای نفتی که بیشتر برای جلوگیری از توقف ماشین بوروکراسی کشور صورت می‌گرفت، سبب اهمیت روزافزون نفت در مجموعه درآمدهای دولت شد. اتکاء تدریجی هزینه‌های عمومی به نفت و اختصاص وجوه حاصل از تبدیل سرمایه‌های ملی به هزینه‌های مصرفی به‌طرح مباحثی در جهت ضرورت بازسازی سازمان دولت و تطبیق کارکرد بوروکراسی بانایزهای اجتماعی کشید. مباحث مزبور در دوران مبارزات ملی شدن نفت و قطع درآمدهای دولت از این طریق صورت‌های اجرایی مشخصی به‌خود گرفت، اما براندازی حاکمیت سیاسی کشور در سال ۱۳۳۲ این حرکت اساسی را نیز متوقف ساخت. دولت نظامی کودتا که در آغاز با منابع وامی و کمک‌های بلاعوض

برداشت‌های نظری راجع به دوگانگی مفهوم و نقش درآمدهای نفتی در سازمان دولت به تحلیل نارساییهای موجود در مدیریت بخش عمومی و عملکرد بوروکراسی در ایران کمک می‌کند. اعتلاء مفهوم کنونی دولت تا معتبرترین نقطه بنا و کانون هدایت اجتماعی در بسیاری از کشورهای جهان محصول سلسله تحولاتی در کشورهای صنعتی است که از منشأ و ماهیت قدرت آغاز و به وظایف سازمانی و مباشرت دولت در ارائه خدمات عمومی کشیده شده است. در فرایند این تحولات، بستر اعتقادی قدرت، تبعیت از خواست مردم بوده و تعقل قانونی برای حل مسائل اجتماعی و برنامه‌ریزی در جهت گسترش رفاه اجتماعی مستلزم گرایش به این باور است که سازمان دولت بهترین شیوه‌های تأمین خیر عموم را به‌پشتوانه مشروعیت سیاسی خود تعیین و انتخاب می‌کند. گستره مدیریت بخش عمومی، مراتب سازمانی، وظایف و مسئولیتها یا نمودهای تشکیلاتی و مالی دولت ابزارهای همین انتخاب یا تعقل قانونی برای دستیابی به‌بهینه رفاه اجتماعی است. با این فرض و باتوجه به تأثیر برداشت‌های نظری درباره زمینه‌های اعتقادی و نقش نفت یا تعریف صاحب‌نظران در امور توسعه از دولت، ارزیابی منفی از کارکرد نظام اداری ایران نمودی متفاوت به‌خود می‌گیرد. زیرا از زمان نهضت مشروطیت تاکنون، به‌رغم جهت‌گیری‌های کلی به‌سوی تجربه‌های کشورهای صنعتی و تلاشهای کارگزاران مدیریت عمومی برای بهره‌گیری از اصول و موازین دولتهای جدید در حوزه‌های سیاست، اقتصاد و مدیریت، نابسامانیهای سازمان دولت یکی از مسائل اساسی بوده است. در واقع، پذیرش ثنویت یا کثرت در منشأ و ماهیت قدرت، به تعدد مفاهیم و وظایف دولت، تردید در مشروعیت سیاسی و تلقیهای مختلف از خیر عموم منتهی می‌شود و همواره بخشی از حاکمیت موجود را به‌سلطه محض مبدل می‌سازد. در چنین ساختاری از حاکمیت، رهیافتهای تعقل قانونی دچار تعارض می‌شود و ناتوانی مدیریت عمومی در ساماندهی رهیافتهای متعارض به غلبه مصالح بوروکراسی بر ضرورت‌های اجتماعی می‌انجامد. تجربه‌های مختلف و برنامه‌ریزی‌های ناهماهنگ یک‌صد سال گذشته ایران، درونمایه یا ساختار بخش عمومی موجود را به‌مجموعه ناهمگونی از اصول و مقررات مالی و تشکیلاتی برگرفته شده از شیوه‌های مدیریتی کشورهای مختلف در آورده است. به‌عنوان نمونه، قانون محاسبات عمومی ایران که نخستین بار در سال ۱۲۸۹ با اقتباس از قوانین فرانسه و بر پایه اصول مالیه عمومی قرن نوزدهم تهیه و تنظیم شده بود در تجدیدنظرهای سالهای ۱۳۱۲، ۱۳۴۹ و حتی در بازنویسی سال ۱۳۶۶ دیدگاههای سنتی خود را حفظ کرد. بدیهی است که چنین قانونی برای کاربرد نظریه‌های اقتصادی پس از جنگ و بحث‌های مربوط به نقش دولت در تعادل عمومی مهجور و نارسا خواهد بود. حتی در سال ۱۳۵۱ که مبحث تهیه و تصویب بودجه از قانون محاسبات عمومی استخراج و تحت عنوان قانون برنامه و بودجه بازنگری و تصویب شد، این تعارض مورد توجه قرار نگرفت. یاد طول سده گذشته، تغییرات تشکیلاتی مبتنی بر الگوی

سنجیده و فراگیری برای سازمان مدیریت بخش عمومی نبوده و از این‌رو، مقاطع تشکیلاتی سازمان اداری دولت در ایران فاقد معیارهای معتبر و تعریف‌های معین قانونی است. وزارتخانه، مؤسسه دولتی، سازمان یا هر عنوان تشکیلاتی دیگری به‌اعتبار نامگذاری در قانون شناخته می‌شود، و به‌رغم انحصار مسئولیت و پاسخگویی به دولت و یک‌وزرا در هزینه کردن اعتبارات بودجه مصوب، برخی از اجزاء تشکیلاتی وزارتخانه‌ها و سازمانها هم با اعتبارات مربوط به خود در بودجه عمومی ظاهر می‌شوند. از دیدگاه چگونگی تأمین اصول و هدفهای معتبر مالیه عمومی، قالبهای اطلاعاتی بودجه‌های کنونی فاقد قابلیت تلفیق در ساختار حسابهای ملی و مناسبات اقتصادی است. به‌جرات می‌توان تنظیم و تصویب لایحه تفریغ بودجه جامع و کاملی از زمان مشروطیت تاکنون را انکار کرد. قانون اخیر دیوان محاسبات عمومی اصول تابعیت اطلاعات مربوط به تفریغ بودجه از مقاطع اعتباری مصوب و ضرورت رسیدگی و تأیید مستقیم قوه مقننه را نفی کرده است. سازماندهی اداره امور مالی و نظام حسابداری بخش عمومی محدود به ثبت رویدادهای نقدی است و آثار تصمیم‌های روزمره مدیران در ایجاد تعهدات مالی و تخصیص منابع آتی و در نتیجه، تنگتر شدن پیبایی دامنه انتخابها برای آینده کشور معلوم نمی‌شود. فقدان حقوق مدون و دارای رسمیت اداری بر تعارضهای موجود در بین قوانین و مقررات عمومی و ابهامهای مدیریتی در تشخیص حدود مسئولیتها و اختیارات می‌افزاید. مبانی قانونی مدیریت عمومی کشور نه‌بمانند کشورهای اروپایی قائل به تفکیک حقوق عمومی و خصوصی است و نه همچون نظام حقوقی انگلوساکسون دولت را به‌عنوان یک قدرت عمومی می‌شناسد. هنوز هم در ادبیات اداری-سیاسی معمول، کاربرد اصطلاحاتی نظیر اعمال حاکمیت یا اعمال تصدی در توصیف و طبقه‌بندی وظایف دولت مرسوم است، اما با واگذاری اداره امور بنگاههای دولتی به نمایندگان حاکمیت و تعمیم روشهای مدیریتی آنان به اداره امور تولیدی و بازرگانی، اصول تصدی‌گری خدشه‌دار می‌گردد. در نبود حقوق اداری و فصل‌میزهای تشکیلاتی احتمال تداخل و تکرار وظایف یا دوباره کاری افزایش می‌یابد و در دست نبودن الگوی سازمانی جامع و متأثر از ظرفیتهای مالی-اجرایی و ویژگیهای جغرافیایی به تضعیف ارتباط نیروی انسانی و هزینه‌ها با حجم وظایف و مسئولیتها می‌کشد یا در تغییرات پیبایی روشهای اجرایی، گذشته از افت فاحش کارایی، غلبه از آن مقتضیات بوروکراسی می‌شود.

در واقع، به‌رغم تعارضهای برخاسته از زمینه‌های توسعه‌نیافتگی و راهبردهای مدیریتی یا مسائل مربوط به مشروعیت قدرت سیاسی، تداوم سازمان دولت و حیات بوروکراسی ایران در گذشته نزدیک مدیون وجود درآمدهای نفتی بوده که ضمن جبران خلأ میان حاکمیت سیاسی و عامه مردم، مصداقهایی از خیر عموم را نیز متصور ساخته است. نزدیک به دو دهه پیش برخی بر این باور بودند که انقلاب اسلامی می‌تواند با تعدیل

- اسلامی ایران (۱۳۷۸-۱۳۷۴)، سازمان برنامه و بودجه، چاپ چهارم، ۱۳۷۵، مباحث مربوط به خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های کلی.
۵. اصلاح ساختار تشکیلات، ادغام واحدهای استانی و شهرستانی و وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی، اتخاذ تصمیم نسبت به ادامه فعالیت، ادغام و انحلال شرکت‌های دولتی، تصویب معیارهای بهینه‌سازی ساختار نیروی انسانی بخش دولتی، تصویب طرح‌های لازم برای ارتقاء کارایی و مدیریت دستگاه‌های اجرایی، تجدیدنظر در وظایف و ساختار وزارتخانه‌ها قسمتهایی از مفاد تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم است.
۶. راپرت کل بودجه ایت ایل ۱۳۲۸.
۷. مورگان شوستر، اختناق ایران، به سعی و اهتمام شیخ میر حسین صاحب، چاپ بمبئی، ۱۳۴۰ قمری، ص ۲۱۷.
۸. میلیسیو، مأموریت آمریکائیان در ایران، ترجمه حسین ابوترابیان، انتشارات پیام، چاپ اول، ۱۳۵۶، ص ۳۵ تا ۳۶.
۹. قطع وابستگی به درآمدهای نفتی یکی از شعارهای پر مصرف رهبران سیاسی کشور در نیم قرن گذشته بوده است. بند ۹ از هدف‌های کلان کیفی قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نیز «تلاش در جهت کاهش وابستگی اقتصادی کشور به درآمدهای حاصل از نفت...» را به عنوان هدف اعلام می‌کند!
۱۰. متوسط نسبت هزینه‌های دولت به تولید ناخالص داخلی برای کشورهای استرالیا، اتریش، بلژیک، کانادا، فرانسه، آلمان، ایرلند، ایتالیا، ژاپن، هلند، نیوزیلند، نروژ، اسپانیا، سوئد، سوئیس، انگلستان و آمریکا محاسبه شده است. مأخذ:
- Reforming Government in Industrial Countries' Vito Tanzi and Ludger Schuknecht, Finance & Development, A Quarterly Publication of the International Monetary Fund and The World Bank, September 1996.
۱۱. همان.
۱۲. اندرو وینسنت، نظریه‌های دولت، ص ۴۱ تا ۴۳.
۱۳. اصطلاح «بزاروار» یا «انداموار» در برداشتهای راجع به مفهوم دولت از پیشگفتار آقای دکتر حسین بشیریه بر ترجمه کتاب نظریه‌های دولت اقتباس شده است.
۱۴. اندرو وینسنت، نظریه‌های دولت، پیشگفتار مترجم.
۱۵. همان، ص ۳۲.
۱۶. علی اکبر شبیری نژاد، گستره مالی و ساختار بودجه‌ای (الگوی منابع و مصارف)، نشر نی، چاپ اول، ۱۳۷۵، تهران، ص ۱۰۴ تا ۱۰۵.
۱۷. همان، ص ۱۷۶.
۱۸. همان، ص ۲۱۰.
۱۹. همان، ص ۱۸۰.
۲۰. همان، ص ۲۰۹ تا ۲۱۱.

تلقیهای مذهبی به بازسازی بخش مهمی از ارزشهای فرهنگی شیعه مبادرت ورزد و بی اعتقادی به اساس حکومت سیاسی و در نتیجه، اجتناب از دولت و استنکاف از تأدیة حقوق و مالیاتهای مقرر را از میان بردارد و دولت را پاسخگوی نهائی تمام نیازهای اجتماعی و اقتصادی روز کند. ۲۰. اما انقلاب مزبور که در آغاز چرخشی نسبت به مواضع حاکمیت‌های گذشته و نگرشی رو به درون بود، در عمل نتوانست به الگویی مشخص برای اداره امور عمومی و حل معضلات اجتماعی دست یابد. حال چنان که باز هم به ارزیابی عمومی از کارکرد سازمان دولت بازگردیم، کارایی ضعیف بوروکراسی، تشدید وابستگی به درآمدهای نفتی و... نشانه‌هایی برای عدم رضایت است. آیا در فقدان الگوی متناسب با ساختارهای اعتقادی، فرهنگی و اقتصادی حاکم هرگونه برنامه‌ریزی برای بهبود نظام مدیریت و سازمان اداری دولت به منزله ادامه حرکت در مسیر ناکامیهای یکصدساله نخواهد بود؟ این تردید به عملکرد برنامه دوم توسعه و برنامه‌های... قابل تعمیم به نظر می‌رسد. حاصل آن که:

۱- اصلاح سازمان اداری و مالی دولت ضرورتی است که در حدود یک سده گذشته تلاش دولتمردان و کارگزاران بخش عمومی را به خود معطوف نموده است.

۲- گذشته از ساختارهای توسعه نیافتگی و مسائل راهبردی، نابسامانیهای سازمان دولت ریشه در مشروعیت سیاسی دارد و کثرت منشأ و ماهیت قدرت سبب بروز تعارضهایی در اداره بخش عمومی می‌شود.

۳- آثار وجود درآمدهای نفتی در ایران منحصر به تأمین درآمدهای دولت نیست. تحلیل و بررسی آثار مزبور حاکی از نوعی قابلیت جایگزینی این درآمدها با اعتبار و نفوذ حاکمیت ملی است.

۴- بازسازی نظام اداری و انطباق آن با نیازهای اجتماعی مستلزم دستیابی به الگویی متناسب با منابع و ویژگیهای ساختاری کشور است. تأخیر در دستیابی به این الگو با تداوم وابستگی به نفت و آشفستگی سازمان دولت مترادف خواهد بود.

پانویس:

۱. اندرو وینسنت، نظریه‌های دولت، ترجمه دکتر حسین بشیریه، نشر نی، چاپ اول، ۱۳۷۱، تهران ص ۳۱۷.
۲. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲-۱۳۶۸)، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، چاپ سوم، ۱۳۷۶، قسمت یکم.
۳. جداسازی وظایف دولت به لحاظ حاکمیت یا تصدی در کشورهایی که دولت به عنوان «قدرت عمومی» عمل می‌کند، چندان مرسوم نیست. گذشته از آن، استفاده از این طبقه‌بندی هم وظایف و مسئولیتهای دولت جدید را دربر خواهد گرفت.
۴. قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری