

# بهبود نظام اداری؛ به سمت خصوصی سازی و عدم تمرکز



دکتر اصغر مشیکی اصفهانی

حسن جمالی

jamali@farabi.tums.ac.ir

## چکیده

نظام اداری هر کشور به مثابه سازمان تنظیم کننده تمامی فعالیت ها برای نیل به اهداف تعیین شده است که ضمن ایجاد هماهنگی بین بخش های مختلف، بستر مناسبی را برای حل مسائل و مشکلات مردم و تسهیل جریان امور عمومی فراهم می کند. نظام اداری متشکل از اجزایی همچون منابع انسانی، سازماندهی و تشکیلات، نظام ها و روش ها و رویه ها، قوانین و امکانات و منابع است که دارای یک رابطه متقابل و ارگانیک هستند و جامعه را برای تحقق اهداف و آرمان های خود راهبری می نماید. شناخت دقیق این نظام، اصول و مبانی جامعه و شرایط محیطی و داخلی حاکم بر آن می تواند ما را در تبیین اهداف مرحله ای و راهبردهای آن و نیز تدوین برنامه های اجرایی کمک کند و زمینه تحقق اصلاح نظام اداری را فراهم کند. در این مقاله تلاش بر این است تا به ضرورت بهبود در نظام اداری و همچنین موانع بهبود نظام اداری در ایران پرداخته شود.

## مقدمه

ایجاد تغییرات بنیادی در نظام و ساختار اداری کشورهایی مانند ایران از ضروریات است. لزوم کاهش بار و فشار دولت و سازمان های دولتی در اداره سازمان هایی که می توان اداره مستقیم آنها را از ساختار و مقررات دولت جدا کرد، امری اجتناب ناپذیر است. بنابراین، تجدید نظر در نظام اداری دولتی کشور و ادغام برخی از سازمان های موجود، موجب بهبود اداره

امور آنها، کیفیت برتر در ارائه خدمات و در نتیجه کاهش هزینه خواهد شد. ایجاد بهبود و پیشرفت در نظام اداری مانند هر گونه تغییر دیگر، نیازمند فراهم آوردن شرایط و اوضاع و احوال مناسب جهت اجرای تغییرات مورد نظر آن است. اگرچه نظام اداری تابعی از فرایند وسیع نظام سیاسی است و بهتر است که در راستای آن مورد تغییر و تحول قرار گیرد، اما می تواند مستقل از نظام سیاسی و با

در نظر گرفتن اوضاع و شرایط اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی جامعه در جهت تحقق بخشیدن به اهداف مطلوب، مورد تغییر و تحول قرار گیرد. تغییر و بهبود در نظام اداری می تواند از روش های زیر انجام پذیرد:

- اصلاح یکپارچه: یعنی کل سیستم اداری به تدریج مورد تغییر قرار گیرد.
- ایجاد تغییر در یک یا چند عنصر کلیدی: در این روش یک یا چند عنصر

کلیدی، انتخاب می‌شوند و به مرور مورد تغییر قرار می‌گیرند.

بدیهی است که انجام تغییرات اداری وقتی موفقیت‌آمیز خواهد بود که طی برنامه‌های سنجیده، در قالب برنامه‌های کلی کشور پیش بینی شود و به طور موثر به مرحله اجرا در آید. به منظور موفقیت در اجرای برنامه‌های تغییر باید سعی شود که هر یک از افراد سیستم اداری، خود به عامل ایجاد تغییر تبدیل شوند. در غیر این صورت ممکن است که افراد سیستم اداری به لحاظ ناآگاهی نسبت به اهداف تغییرات مورد نظر و احساس نگرانی نسبت به آینده خود در نظام اداری جدید، با آن به مخالفت برخیزند. رفع این مشکل، از طریق جلب مشارکت کارکنان در اجرای برنامه‌های تغییر، به وجود آوردن اعتماد و اطمینان نسبت به آینده و تفهیم این امر که تغییرات حاصله به نفع آنها است، امکان‌پذیر می‌شود. بدیهی است که اجرای تمامی برنامه‌های تغییر به طور همزمان امکان‌پذیر نیست و این امر می‌بایست به طور تدریجی و به مرور انجام پذیرد. بدین منظور لازم می‌آید که برنامه‌های تغییر با توجه به اولویت‌ها، طبقه‌بندی شوند و به ترتیب اهمیت به مرحله اجرا درآیند. اما آنچه در بدیهی بودن آن شک نداریم، ضرورت تحول در نظام اداری به عنوان وسیله و ابزار حکومت در اداره امور کشور در جهت تحقق اهداف و نظام‌های اصلی جامعه (نظامات سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی) است (حقیقی، ۱۳۸۴: ۳۷۴).

## موانع بهبود نظام اداری

### ۱. تصدی‌گری دولت

تصدی‌گری دولت از جمله عوامل بازدارنده بهبود نظام اداری است؛ به این معنی که دولت به جای اینکه به وظایف اصلی خود که حاکمیت است بپردازد، به دلایل مختلف تصدی‌اموری را بر عهده دارد که می‌تواند آنها را به بخش خصوصی واگذار کند.

بنابراین اگر به دنبال ایجاد بهبود و تحول در نظام اداری هستیم، دولت باید بتواند خود را از تصدی‌گری رها کند و در جهت کوچک کردن ساختارهای دولتی گام بردارد. امروزه در عرصه مدیریت

دولتی لازم است که دولت بسیاری از وظایف متداول خود را به سازمان‌های غیر دولتی واگذارد و خود به ایفای وظایف مدیریتی بپردازد. اما متأسفانه ساختارهای دولتی در کشور هنوز نتوانسته‌اند در این مسیر توفیق چندانی به دست آورند که این امر نیز به نوبه خود یکی دیگر از عوامل بازدارنده بهبود نظام اداری است.

موفقیت در اجرای برنامه‌های بهبود (تحول) نظام اداری مستلزم تصمیم‌های صحیح و دقیق با توجه به شرایط و اهداف مقتضی است. توانمندسازی مدیران و کارکنان محور اصلی توسعه و بهبود نظام اداری است که هم به معنای قدرت دادن به افراد و هم به مفهوم آزاد کردن قدرت افراد سازمان در جهت بهبود عملکرد سازمانهاست.

توانمندسازی باعث افزایش پویایی، تعهد، کارایی، اثربخشی و بهبود عملکرد و رضایت افراد شده و موجب می‌شود که افراد احساس بهتری نسبت به محیط کار خود داشته باشند، ضمن اینکه می‌تواند مقاومت مدیران و کارکنان را در برابر تغییر کاهش دهد (الوانی، همشهری، شماره ۲۶۸۴).

### ۲. مشکلات خصوصی سازی

معمولاً خصوصی‌سازی خدمات به منظور بهره‌گیری از یکی از مزایای مورد انتظار مانند کاهش هزینه‌ها، بهبود خدمات، دسترسی کوتاه به خدمات تخصصی گران قیمت، پرهیز از هزینه‌های اولیه ارائه خدمات، انعطاف بیشتر در خط‌مشی‌های ارائه خدمات (از طریق کاهش عدم انعطاف در نیروی کار و تجهیزات) افزایش پاسخگویی به تقاضاهای مصرف‌کنندگان و بهبود کنترل انجام می‌گیرد. علاوه بر این، گاهی خصوصی‌سازی با این توجیه ایدئولوژیک انجام می‌شود که دولت نباید به تهیه کالاها و خدماتی که شرکت‌های انتفاعی یا غیر انتفاعی قادر و خواهان تولید آن هستند، مبادرت کند. دولت باید خود را به فعالیت‌هایی محدود کند که شرکت‌های بخش خصوصی قادر به انجام آن نیستند، یا تمایل ورود به آن را ندارند.

خصوصی‌سازی دارای محدودیت‌ها و مشکلاتی نیز هست که می‌تواند منجر به سوءاستفاده یا استفاده نامشروع از آن شود.

جال دونا هو تحلیلگر خط‌مشی، عقیده دارد که خصوصی‌سازی پیام‌آور خبرهای خوب و بد است. خبر خوب آن است که هر چند خصوصی‌سازی «نمی‌تواند همه چیز را درست کند»، ولی می‌تواند با ایجاد فرصت‌های واقعی از طریق وارد کردن بخش خصوصی، اقدامات دولت را کارآمدتر و پاسخگوتر سازد. خبر بد آن است که ممکن است دولت تحت فشارهای سیاسی، مبادرت به حفظ آن دسته از وظایفی کند که انجام آنها از عهده بخش خصوصی بر می‌آید و باید واگذار شود و متقابلاً وظایفی را خصوصی کند که نمی‌بایست خصوصی شود و باید کماکان بر عهده دولت باقی بماند (Worldbank, 2006).

۱-۲. عوامل موثر بر اجرای موفق برنامه خصوصی سازی

برخی از مهم‌ترین و شناخته‌ترین عواملی که خصوصی‌سازی را سرعت می‌بخشند، عبارت‌اند از:

۱. وجود شرایط مناسب سرمایه‌گذاری و فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد (از جمله فراهم بودن فضای توأم با آرامش و ثبات و امنیت برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی).

۲. شکل‌گیری شرایطی که انگیزه حفظ و تداوم حضور شرکت‌های دولتی در بخش دولت را فراهم نکند.

۳. طراحی راهکارهای اجرایی انتقال شرکت‌ها از بخش دولتی به بخش خصوصی متناسب با منطق‌های پذیرفته شده در ادبیات خصوصی‌سازی، واقعیت‌های اقتصادی، مالی و تمایلات حاکم بر سرمایه‌گذاری.

۴. تعیین شفاف و دقیق و توافق کامل بر هدف خصوصی‌سازی (کسب درآمد، ارتقای کارایی، گسترش بخش خصوصی و...).

۵. وجود بازارهای مالی و سرمایه‌مشکل و نسبتاً پیشرفته.

۶. روان بودن جریان و گردش منابع مالی و اقتصادی در اقتصاد.

۷. نبود موانع جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی در اقتصاد داخلی.

به طور خلاصه وجود بستر مناسب برای

فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد، وجود تفاهم کامل در مورد هدف خصوصی سازی، احترام به قواعد و منطق‌های علمی در طراحی راهکارها و حذف موانع جلب مشارکت مردم در فعالیت‌های اقتصادی از عوامل اصلی موفقیت خصوصی سازی است. بدین ترتیب برای حضور موثر بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی کشور، باید زمینه‌های لازم و شرایط کافی از جمله امنیت سرمایه و سرمایه گذاری از سوی دولت فراهم شود و به همین ترتیب با تشویق و حضور بخش خصوصی کارآمد و نوآور، می‌توان موجبات اشتغال نیروی انسانی (بویژه با تحصیلات دانشگاهی) را که در سال‌های اخیر رشد فزاینده‌ای داشته است، فراهم کرد (عربشاهی، ۱۳۸۴: ۱۴۰).

**۳. ابهام در حدود تمرکز و عدم تمرکز**  
مبهم بودن حدود تمرکز و عدم تمرکز در شیوه اداری امور مملکتی از عواملی است که بهره‌وری سازمان‌ها را تحت تاثیر قرار می‌دهد؛ هر چند گرایش غالب در کشور به تمرکز است. در حال حاضر ابهامات زیادی در حدود تمرکز و عدم تمرکز در کشور وجود دارد. سازمان‌های دولتی در چارچوب مقررات یکسان، شیوه عمل گوناگونی دارند. مثلاً، واحدهای استانی برخی از وزارتخانه‌ها دارای اختیارات تفویض شده بیشتری هستند، در حالی که در بعضی از وزارتخانه‌ها ساده‌ترین کار پرسنلی به صورت متمرکز انجام می‌گیرد. ابهام در حدود تمرکز و عدم تمرکز شیوه عمل مختلف سازمان‌های دولتی در چارچوب مقررات مربوط، مردم را در مراجعه به دستگاه‌های دولتی سرگردان می‌کند و هزینه‌های اجتماعی را افزایش می‌دهد و انجام امور را طولانی می‌کند که همه این موارد باعث اتلاف منابع و تقلیل بهره‌وری سازمان‌های دولتی می‌شود. تمرکز اداری باعث کاهش نوآوری، عدم مشارکت، اتلاف نیروی انسانی و در نتیجه عدم پاسخگویی نظام اداری به خواسته‌های اولیه مردم می‌شود و موانعی را برای رشد سریع اقتصادی و اجتماعی فراهم می‌آورد، زیرا تحقق برنامه‌های بهبود نظام اداری مستلزم مشارکت تمامی سطوح سازمانی و

اداری است.

#### ۴. ضعف مدیریت

عامل اصلی موفقیت برنامه‌های توسعه نظام اداری، لیاقت و شایستگی رهبران اصلاح نظام اداری است. شرط لازم برای موفقیت اصلاح نظام اداری، اجرای روش عدم تراکم اداری و اجرای سیاست توسعه اداری، لیاقت و شایستگی مدیران است. در کشور ما به دلیل ضعف ساختارهای استوار در جهت توسعه و عدم ضابطه‌مندی، مدیر تعیین‌کننده یا عدم توفیق برنامه‌هاست. در نبود ساختارها، اجرای برنامه‌ها قائم به اشخاص می‌شوند. در این میان با توسعه قابلیت‌ها، توانمندی‌ها و ویژگی‌های شخصیتی مدیران از طریق رویکردها و روش‌های آموزشی مختلف (مستقیم، حین کار و اجتماعی) می‌توان نسبت به اثربخش بودن سازمان‌ها اقدام کرد که این اثربخشی سازمانی نیز به معنای تحقق هدف و کسب رضایت مندی افراد (گروه‌های ذی نفع) نظام اداری کشور است (حقیقی، وهمکاران، ۱۳۸۴: ۴۵۷). بدون شک یکی از الزامات تحقق ویژگی‌های مدیریت، حرفه‌گرایی در مدیریت است، یعنی اداره امور عمومی به دست افرادی سپرده شود که از دانش، بینش و مهارت‌های لازم برای اداره و هدایت کشور به سوی توسعه پایدار برخوردار باشند.

در فلسفه مدیریت دولتی نوین، صلاحیت‌های چهارگانه‌ای برای مدیران دولتی ضروری هستند. صلاحیت (شایستگی)، قابلیت است که کارگزار برای توفیق در انجام دادن کاری از نظر ارزشی یا ابزاری داشته باشد. صلاحیت‌های مدیریتی عبارت‌اند از:

- ۱) صلاحیت‌های وظیفه‌ای: سطحی از توانایی است که برای انجام دادن یک وظیفه خاص مورد نیاز است.
- ۲) صلاحیت‌های حرفه‌ای: مهارت فنی برای انجام دادن وظایف مدیریتی، یک کارگزار دولتی است.
- ۳) صلاحیت‌های سیاسی: توانایی‌های کارگزار دولتی در مشروعیت بخشیدن به عمل خود یا سازمان است.
- ۴) صلاحیت‌های اخلاقی: هم‌نواایی با

ارزش‌ها یا هنجارهای اخلاقی کارگزار دولتی با یک فرهنگ است.

۵) صلاحیت‌های ادراکی: توانایی مدیر در داشتن دید سیستمی به کل سازمان یا مجموعه (معمارزاده، ۱۳۸۶: ۱۷۶)

#### نتیجه‌گیری

بهبود نظام اداری و حرکت به سمت خصوصی سازی و عدم تمرکز از اقدامات حیاتی و ضروری برای همه کشورهای در حال توسعه است که باعث کاهش مسئولیت دولت در اداره امور می‌شود که می‌توان آنها را به بخش خصوصی واگذار کرد و در نهایت موجب بهبود نظام اداری هر کشوری خواهد شد. شکی نیست که استفاده صحیح و سازنده از نظام بوروکراسی اثربخش، آن‌طور که در سایر کشورهای توسعه یافته عملی شده است، می‌تواند بسیاری از مشکلات سازمان‌های اداری و خدماتی کشور ما را حل کند و نکته بسیار مهم‌تر که به پیشرفت سازمان‌های اداری کمک می‌کند، تهیه طرح جامع مدیریتی سازمان‌های کشور است؛ طرحی با قصد و هدف مشخص و استراتژی روشن در جهت نیل به اهداف تعیین شده. □

#### منابع

۱. معمارزاده، غلامرضا (۱۳۸۶)، مبانی مدیریت دولتی، انتشارات ترمه، چاپ اول.
۲. الوانی، مهدی، تحول نظام اداری در ایران، روزنامه همشهری، شماره ۲۶۸۴.
۳. حقیقی، محمد علی (۱۳۸۴)، نظام اداری تطبیقی پیشرفته، انتشارات ترمه.
۴. عربشاهی، سیمین (۱۳۸۴)، مدیریت توسعه، انتشارات استادی، چاپ دوم.
۵. نجف بیگی، رضا (۱۳۸۶)، سازمان و مدیریت، انتشارات دانشگاه آزاد، چاپ چهارم.

6. Worldbank (2006) Bureaucrates in business the Economics and politics, government ownership (Newyork oxford university press).

7. Horst, Feldman (2006) Political implications of cultural evolution (international journal of social economics ), volum.31, issue.11/12.

دکتر اصغر مشبکی اصفهانی: دانشیار مدیریت بازرگانی دانشگاه تربیت مدرس  
حسن جمالی: کارشناس ارشد مدیریت دولتی از دانشکده مدیریت - واحد تهران مرکز