

درآمدی بر نقش و اندازه دولت در ایران

دکتر سیدمهدی الوانی*

اندازه و تشکیلات کلان دولت‌ها، و نقش و کار ویژه آن‌ها، یکی از مباحث مهم کشورهای امروز دنیاست. برای حل مسائل ساختاری تشکیلات کلان دولت دیدگاه‌های مختلفی وجود داشته و درباره وظایف، مسئولیت‌ها و حدود مداخله دولت در اداره امور کشور تاکنون نظریه‌های مختلفی ارائه شده است. در این مقاله، مجموعه راهکارهایی که صاحب‌نظران برای متناسب‌سازی اندازه دولت و منطقی کردن نقش آن در اداره امور کشور مطرح می‌کنند در سه گروه دسته‌بندی شده است. براساس دیدگاه اول، تمایل دولت به کنترل، دلیل بزرگی و گسترده شدن آن است و بر همین اساس متناسب‌سازی اندازه دولت باید در چارچوب تعدیل نقش کنترلی دولت و دمیدن روح اعتماد در روابط میان دولت و جامعه انجام شود. در دیدگاه دوم، غلبه تصدی‌گری دولت بر وظایف اصلی آن علت اصلی افزایش اندازه دولت و ناکارآمدی آن معرفی شده و کاهش تصدی‌گری دولت، تقویت سازمان‌های غیردولتی و واگذاری امور به بخش خصوصی و مردم به عنوان راهکارهای اصلی پیشنهاد شده است. اما دیدگاه سوم وظیفه‌ای بودن ساختار دولت را علت اصلی ناهماهنگی و جدایی در انجام اهداف کلی دولت دانسته و ترویج فرهنگ کل‌نگری و اصلاح تدریجی ساختار دولت از وظیفه‌ای به فرایندی را به عنوان یک راهکار اساسی مورد تأکید قرار می‌دهد. در پایان نیز رویکرد مناسب برای ساختار دولت و اندازه آن در ایران، معرفی شده است.

کلیدواژه‌ها: دولت، بازآفرینی، خصوصی‌سازی، مدیریت دولتی نوین

موضوع نقش و اندازه دولت در کشور همواره مورد بحث سیاست‌گذاران و مسئولان مدیریت عالی بوده و راه‌حل‌های مختلفی برای برون‌رفت از تنگناهای ناشی از بزرگی دولت ارائه شده که این مسأله به‌صورت مقطعی بعضی از مسائل ساختاری دولت را کاهش داده است؛ ولی مسأله اصلی همچنان حل نشده باقی مانده است.

* استاد دانشگاه علامه طباطبائی.

E-mail: alvani@ut.ac.ir

- مشکلات سازماندهی در ساختار کلان دولت ناشی از مسائل مختلفی است که در گزارش «بررسی و شناخت نظام اداری کشور» به بعضی از آنها اشاره شده است:
۱. در تشکیلات کلان دولت تداخل وظایف میان بسیاری از دستگاهها وجود دارد و با توجه به توسعه تدریجی آنها امکان بازنگری جامع و طراحی مجدد تشکیلات فراهم نشده است.
 ۲. هر نوع تغییر در تشکیلات کلان دولت و وظایف دستگاهها بیشتر تابع سلايق مدیریتی و ملاحظات سیاسی - اجتماعی بوده و کمتر از اصول علمی سازماندهی و تجارب مفید دیگر کشورها و حتی تجارب داخلی متأثر گردیده است.
 ۳. برای ایجاد تشکیلات جدید مراجع متعددی مانند مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه، دولت، شورای عالی انقلاب فرهنگی، مجامع عمومی شرکت‌های دولتی، شورای گسترش آموزش عالی ... وجود دارد که بر مبنای اختیارات خود تصمیم می‌گیرند که این تصمیمات بخش‌های دیگر را تحت تأثیر قرار می‌دهد.
 ۴. نحوه سازماندهی اداری کشور به صورت متمرکز انجام گرفته و حدود اختیارات مطلوب واحدهای استانی و همچنین میزان دخالت استانداران و مسئولان محلی در تصمیم‌گیری‌ها مشخص نیست.
 ۵. تصدی امور اجرائی به وسیله دستگاه‌های دولتی موجب گسترش سازمان آنها شده و این امر - به صورت جزئی - از وظایف حل‌نشده دستگاهها شده است، به نحوی که گاهی میزان اشتغال آنها در این امور تصدی‌گری، بیشتر از وظایف اصلی‌شان شده است.
 ۶. فقدان روحیه نوآوری و ارزیابی مستمر، موجب تداوم فعالیت واحدهایی شده که فلسفه وجودی خود را از دست داده‌اند و باید مورد تجدیدنظر قرار گیرند.
 ۷. برداشت مدیران از مفهوم سازماندهی برداشتی ساده‌نگارانه بوده و صرفاً اصلاح ساختار را به تغییرات شکلی تعبیر کرده‌اند.
 ۸. گرایش مدیران به توسعه تشکیلاتی تحت مسئولیت خود بیشتر از نگاه بخشی آنان و نیز فشارهای سیاسی - اجتماعی و تقاضاهای عمومی در مورد ایجاد تشکیلات جدید ناشی می‌شود و کمتر به مصالح کلی نظام توجه شده است.
 ۹. فقدان یک نظام ارزیابی عملکرد جامع، مدیران را بر آن داشته که به عنوان ساده‌ترین و عملی‌ترین راه برای حل مشکلات، توسعه تشکیلات را مدنظر قرار داده و ساختارهای سازمانی خود را توسعه دهند (گزارش بررسی و شناخت نظام اداری کشور، ۱۳۷۸).
- برای حل مسائل ساختاری در تشکیلات کلان دولت دیدگاه‌های مختلفی وجود دارد

که می‌توان آن‌ها را در سه گروه دسته‌بندی کرد. این دیدگاه‌ها موضوع نقش و اندازه دولت را از سه جنبه مورد بررسی قرار می‌دهند.

دیدگاه اول - ساختار دولت را به‌عنوان ابزاری برای کنترل در نظر می‌گیرند و تمایل دولت به کنترل را دلیلی بر بزرگی و گستردگی آن می‌دانند. راه‌حل مسأله از این دیدگاه کوچک‌سازی و متناسب‌سازی اندازه دولت از طریق تعدیل کنترل آن و دمیدن روح اعتماد در روابط میان دولت و جامعه است.

دیدگاه دوم - تصدی‌گری دولت و عدم واگذاری امور به مردم - بخش خصوصی و سازمان‌های غیردولتی - موجب بزرگی دولت و ناکارآمدی آن می‌شود. غرق شدن سازمان‌های دولتی در اعمال تصدی، ضمن آنکه نقش اصلی و حاکمیتی دولت را خدشه‌دار می‌کند، اندازه دولت را افزایش داده و چابکی آن را کاهش می‌دهد. دولت در چنین وضعیتی مشغول اموری می‌شود که ذاتاً کار دولت نیست و دولت برای آن به‌وجود نیامده و ساختار و ابزارهای مناسب انجام آن‌ها را ندارد.

البته درگیر شدن دولت در امور تصدی‌گری مانع اعمال قانون و نظارت در مورد بخش‌های دیگری که در همین زمینه‌ها فعالیت دارند، می‌گردد. در این دیدگاه راه‌حل، رها کردن نگرش قیم‌وار در دولت، تقویت و حمایت سازمان‌های غیردولتی، واگذاری امور به بخش خصوصی و مردم و اعتماد و اتکا به سایر بخش‌ها در انجام امور تصدی‌گری است.

دیدگاه سوم - وظیفه‌ای بودن ساختار دولت، یعنی تقسیمات وزارتخانه‌ای براساس وظایف را موجب ناهماهنگی و جدایی در انجام اهداف کلی دولت دانسته و ایجاد ساختارهای جدید به‌منظور رفع این مشکل را علت بزرگی بدنه دولت قلمداد می‌کند. راه‌حل این مشکل ترویج فرهنگ کل‌نگری و پرهیز از بخشی‌نگاه کردن به وظایف، اصلاح ساختار دولت از وظیفه‌ای به فرایندی و ایجاد ساختارهای فرایندی در انتهای تشکیلات وزارتخانه‌های مرتبط، می‌باشد.

حال به توصیف هر یک از این دیدگاه‌ها و راه‌حل‌های ارائه شده از سوی طرفداران آن‌ها در جهت اصلاح و بهبود نقش و اندازه دولت می‌پردازیم.

دیدگاه اول - تشکیلات به‌عنوان ابزار کنترل

به عقیده «ماکس وبر» دانشمند جامعه‌شناس آلمانی، ساختار بوروکراسی، ابزاری کارآمد برای رسیدن به اهداف دولت‌ها بوده و صرف‌نظر از بعضی کمبودها و آزرده‌گی‌هایی که برای انسان

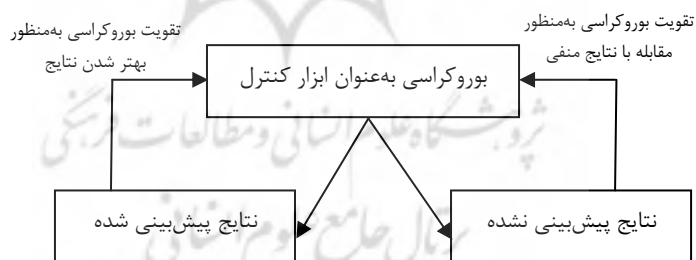
به وجود می‌آورد، مدلی مناسب برای تحقق کارایی سازمان‌های دولتی است. مدل بوروکراسی با نظم دادن به روابط در سازمان و غیرشخصی کردن مراودات سازمانی، ساختاری منضبط و کارآمد برای فعالیت‌های سازمانی ایجاد می‌کند و میزان پیش‌بینی‌پذیری رفتارها را در سازمان افزایش می‌دهد.

اما نویسندگان بعدی، نظرات وبر را مورد تردید قرار داده و پیامدهای پیش‌بینی نشده بوروکراسی را مطرح کردند^۱. این نویسندگان ادعا کردند که پیامدهای پیش‌بینی نشده بوروکراسی و نتایج پیش‌بینی شده حاصل از عملکرد آن، هر دو موجب توسعه و بزرگی بوروکراسی می‌شود، زیرا کارگزاران بوروکراسی در صورت رسیدن به نتایج مورد نظر برای تقویت آن‌ها سازمان را توسعه می‌دهند و برای مقابله با نتایج پیش‌بینی نشده نیز ساختارهای مکمل و جدیدی را به وجود می‌آورند که در نهایت به بزرگ‌تر شدن بوروکراسی می‌انجامد.

از دیدگاه این نویسندگان بزرگ‌تر شدن بوروکراسی پس از ایجاد، امری عادی و غیرقابل اجتناب است و تا زمانی که تمایل به کنترل کاهش نیابد، کوچک شدن ساختار بوروکراسی دولتی ممکن نخواهد شد. شکل (۱) این روند را نشان می‌دهد.

«مرتون، گولدرن، و سلزنیک» در مدل‌هایی نتایج پیش‌بینی شده و پیش‌بینی نشده بوروکراسی‌ها را نشان داده و مدعی شده‌اند که نتایج حاصله هر چه باشد، تمایل به استفاده از ساختارهای کنترلی را افزایش می‌دهد و در نهایت به بزرگ‌تر شدن بوروکراسی‌ها منجر می‌شود. در قسمت‌های بعدی به توضیح مدل‌های این سه نفر پرداخته می‌شود.

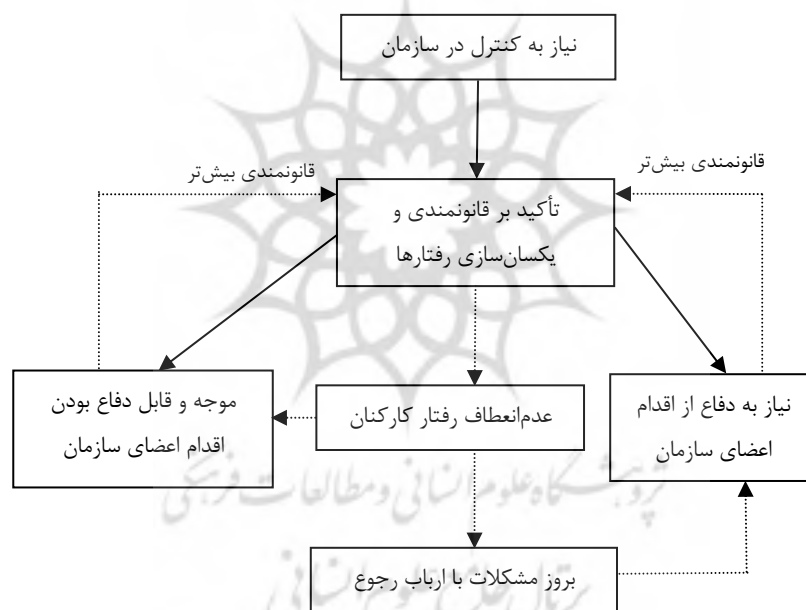
شکل ۱. روند بزرگ‌تر شدن بوروکراسی



«مدل مرتون»- در این مدل ابتدا نیاز به کنترل موجب می‌شود تا سازمان تأکید را بر یکسان‌سازی رفتارهای کارکنان و قانونمندی اعمال آنان بگذارد. این تأکید بر یکسانی رفتارها و قانونمند ساختن آن‌ها سبب عدم انعطاف و خشکی رفتارهای کارکنان شده و مشکلاتی را در ارتباط با ارباب رجوع سازمان به وجود می‌آورد که احساس نیاز به دفاع از اقدام اعضای سازمان را به دنبال دارد. این نتیجه پیش‌بینی نشده سازمان را به قانونمندی بیش‌تر وادار می‌کند که بزرگی سازمان را به دنبال خواهد داشت.

نتیجه پیش‌بینی شده قانونمندی و تأکید بر یکسانی رفتارها، موجه بودن و قابل دفاع بودن اقدام اعضای سازمان را نشان می‌دهد که این امر به ایجاد قانونمندی بیش‌تر و سازمانی بزرگ‌تر منتهی می‌شود. شکل (۲) مدل مرتون را نشان می‌دهد.

شکل ۲. مدل مرتون

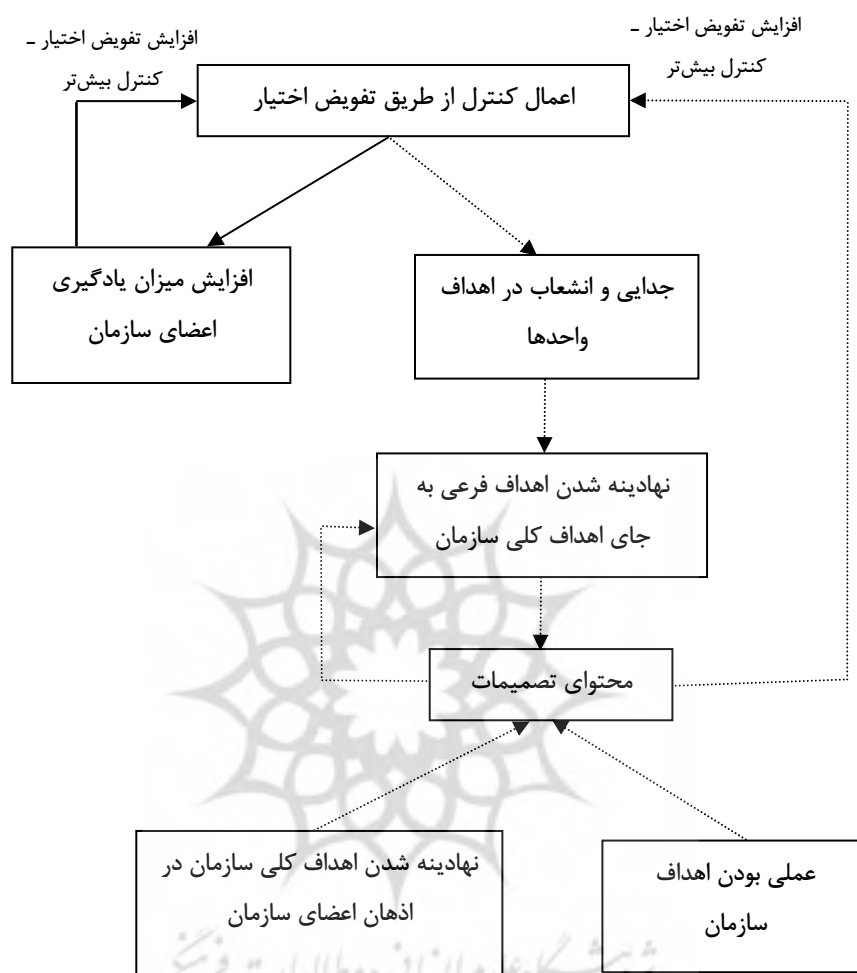


«مدل سلزنیک»- سلزنیک با تعبیرهای متفاوت؛ اما نظری مشابه مرتون تفویض اختیار را به‌عنوان شیوه‌ای برای کنترل در سازمان بوروکراتیک مطرح می‌کند که منجر به دو نتیجه -

پیش‌بینی شده و پیش‌بینی نشده - می‌شود. در نتیجه پیش‌بینی شده، تفویض اختیار نتیجه مثبت داشته، یادگیری اعضای سازمان ارتقا می‌یابد و احساس پاسخگویی در مقابل امور تفویض شده بیش‌تر می‌شود. از این‌رو مسئولان سازمان خط‌مشی تفویض اختیار بیش‌تر را به‌منظور کنترل بیش‌تر در پیش می‌گیرند و بوروکراسی از این جهت تقویت می‌شود. اما در نتیجه پیش‌بینی نشده واحدها با استقلال عمل تفویضی هر کدام به یک هدف خاص مشغول شده و اهداف فرعی، هدف‌های اصلی و کلی سازمان را تحت‌الشعاع قرار می‌دهند که در نهایت نوعی جزئی‌نگری به‌وجود آورده و این امر بر تصمیمات سازمانی اثر گذاشته و موجب می‌شود برای حل مسأله کنترل‌های بیش‌تری اعمال گردد و سازمان بزرگ‌تر شود. البته عملی بودن هدف‌های سازمان و نهادینه شدن اهداف اصلی سازمان در ذهن اعضا نیز بر محتوای تصمیمات اثرگذار است. به‌طور کلی در این مدل نیز مانند مدل پیشین، افزایش کنترل در هر دو حالت به افزایش تشکیلات بوروکراتیک می‌انجامد و سازمان بزرگ‌تر می‌شود. شکل (۳) مدل سلزنیک و آثار نتایج پیش‌بینی شده و پیش‌بینی نشده بر اعمال کنترل بیش‌تر را نشان می‌دهد.



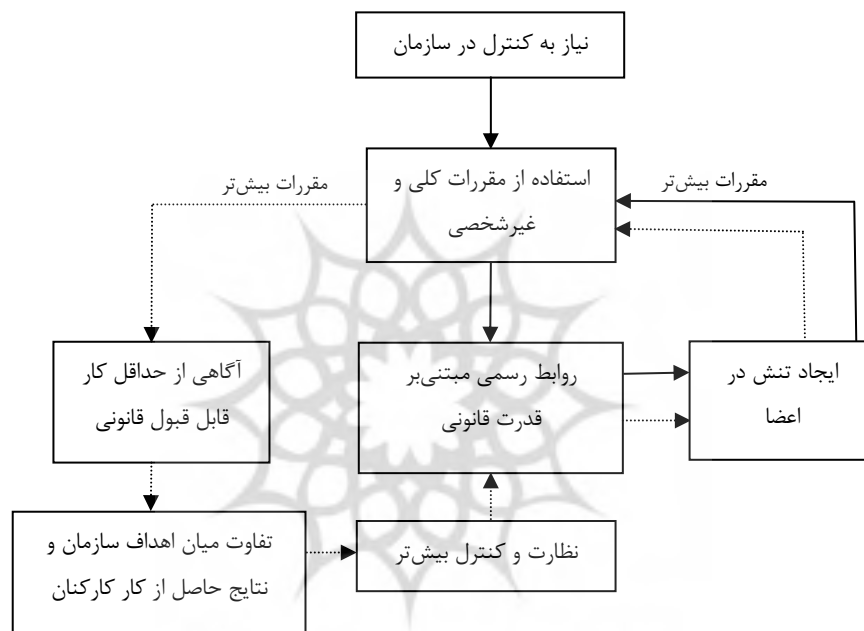
شکل ۳. مدل سلز نیک



«مدل گولدنر» در این مدل نیز نیاز به کنترل، استفاده از قوانین و مقررات کلی و غیرشخصی را ضروری می‌سازد که دو دسته نتایج پیش‌بینی شده و پیش‌بینی نشده را به دنبال دارد. در نتایج پیش‌بینی شده به علت اعمال قوانین کلی و غیرشخصی و اتکا به قدرت قانونی نوعی تنش در روابط اعضای سازمان به وجود می‌آید که برای رفع آن وضع مقررات تازه‌ای صورت می‌پذیرد. در «نتیجه پیش‌بینی نشده»، کارکنان با اتکا به قوانین، حداقل کار قابل قبول قانونی را انجام

می‌دهند که در تحقق اهداف سازمان اختلال ایجاد کرده و کنترل بیش‌تر، روابط رسمی‌تر و قوانین و مقررات پیچیده‌تری را لازم می‌سازد. در این مدل نیز اعمال مقررات و استفاده از قوانین کلی و غیرشخصی، بزرگ‌تر شدن ساختار بوروکراتیک را به دنبال دارد. شکل (۴) مدل گولدنر و نتایج پیش‌بینی شده و پیش‌بینی نشده را در ساختار بوروکراسی نشان می‌دهد.

شکل ۴. مدل گولدنر



همان‌گونه که در تمامی این مدل‌ها ملاحظه می‌شود، بوروکراسی به‌عنوان دستگاه کنترلی روز به روز بزرگ‌تر شده و پس از ایجاد نمی‌توان رشد آن را متوقف کرد. برای حل مشکل بزرگ شدن بوروکراسی دولتی می‌باید از میزان کنترل‌ها کاسته شود و دولت باید بکوشد تا محیطی مشحون از اعتماد و اطمینان در جامعه ایجاد کند و در فضای اعتماد به مردمان از کنترل‌های خود بکاهد. این تنها راهی است که می‌تواند از بزرگ شدن ساختار بوروکراتیک دولت جلوگیری کند. ایجاد جو اعتماد و کاهش کنترل‌ها خودبه‌خود از

گسترش تشکیلات دولتی کاسته و کوچک شدن و متناسب‌سازی اندازه تشکیلات دولتی را به همراه خواهد داشت.

با بررسی عملکرد دولت در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مختلف کشور می‌توان وظایف کنترلی بسیاری را مشاهده کرد که ضرورت چندانی نداشته و کارایی و نتیجه قابل توجهی هم در پی ندارد. همچنین در مواردی به کنترل‌های مضاعف و چندگانه برخورد می‌کنیم که به وسیله دو یا چند واحد به صورت موازی صورت می‌گیرد و مسلماً با حذف آن‌ها می‌توان ساختار چابک‌تر و کوچک‌تری را به وجود آورد. کنترل‌های چندگانه به وسیله واحدهای مختلف فرایندهای انجام امور را نیز دچار اختلال و تأخیر می‌کند، زیرا برای انجام یک فعالیت، واحدهای مختلف باید نسبت به موضوع اظهار نظر نظارتی اعلام کنند.

کاستن از دامنه کنترل‌های غیرضروری و زائد از نظر قانون اساسی نیز به طور ضمنی در اصل ۳۷ مورد اشاره قرار گرفته است. براساس این اصل در تمام امور اصل بر براءت است و هیچ‌کس از نظر قانون مجرم شناخته نمی‌شود، مگر این‌که جرم او در دادگاه صالح ثابت شود. اگر این اصل مبنای جهت‌گیری‌های سازمان‌ها در انجام امور نظارت و کنترل قرار گیرد، بسیاری از سازوکارها و ساختارهای کنترلی، زائد شناخته شده و سازمان‌ها کوچک‌تر می‌شوند. در تعالیم دینی ما نیز براءت و پاک پنداشتن مردم و اعتماد به دیگران مورد توجه بوده و نسبت به آن توصیه‌های بسیار شده است.

اگر بتوانیم از جهت فرهنگی این اصل اعتقادی و قانونی را در مدیران و سازمان‌های دولتی نهادینه کنیم، مسلماً آثار آن در کاهش اندازه ساختارها مشهود شده و ضرورت وجود بسیاری از تشکیلات نظارتی از میان خواهد رفت.

دیدگاه دوم - غلبه تصدی‌گری دولت بر وظایف اصلی آن

درباره وظایف، مسئولیت‌ها و حدود مداخله دولت‌ها در اداره امور کشور نظریه‌های مختلفی ارائه شده که عمدتاً بر تعیین مرز اعمال حاکمیت و اعمال تصدی دولت استوار است. در اکثر این نظریه‌ها، اقدامات و فعالیت‌های دولت در چندین لایه به شرح زیر تقسیم‌بندی شده‌اند:

لایه اول، آن بخش از اعمال حاکمیتی دولت است که مقوله‌های کلان و اساسی مانند تأمین امنیت و تمامیت ارضی، روابط خارجی و امور بودجه و درآمدهای کشور را شامل می‌شود.

لایه دوم، آن بخش از اعمال حاکمیتی دولت است که مفاهیمی مانند هدایت عمومی جامعه، هماهنگی فعالیت‌ها و نظارت بر چگونگی انجام آن‌ها را شامل می‌شود و سازمان‌های

ستادی و دستگاه‌های نظارتی و هماهنگ‌کننده و قانونگذاری این‌گونه فعالیت‌ها را برعهده دارند. لایه سوم، اموری هستند که ضمن دارا بودن ماهیت اجرائی اولاً با عموم مردم و منافع آن‌ها مرتبط است، ثانیاً به دلیل ماهیت این امور و ضرورت اعمال مدیریت متمرکز بر آن‌ها به نوعی اعمال حاکمیت تلقی می‌شوند. این امور که دارای جنبه‌های دوگانه حاکمیتی و تصدی هستند، تفاوت عمده برنامه‌های دولت‌ها را شکل می‌دهند و مسائلی از قبیل میزان مداخله دولت در تأمین بهداشت، آموزش، تأمین اجتماعی، اشتغال، انحصارات طبیعی (آب، برق، امنیت غذایی و ...) در این لایه بحث می‌شود.

لایه چهارم، اموری هستند که دخالت دولت‌ها در این امور از منظر کسب سود و درآمد یا عدم ورود مردم (به دلیل ناتوانی یا هر مانع دیگری) برای اجرای آن‌هاست و فعالیت‌های تولیدی - تجاری و خدماتی از جمله این امور بوده و علاوه بر دولت بیش‌تر به وسیله مردم (بخش خصوصی) نیز قابل اجراست.

لایه پنجم، بخشی از تصدی‌ها هستند که در صورت عدم ورود دولت در این امور امکان بروز بحران‌های اجتماعی وجود داشته و دولت‌ها سعی می‌کنند یا از دیدگاه تحقق عدالت اجتماعی یا از منظر بازتوزیع درآمدها و فراهم کردن زمینه بهره‌مندی از حمایت‌های ضروری برای اقشاری از مردم به این امور بپردازند. مقوله‌هایی مانند تأمین اجتماعی، حمایت‌های غیربیمه‌ای و پرداخت یارانه در این لایه بررسی می‌شوند.

لایه ششم، اموری است که مشخصاً توسط مردم (بخش خصوصی) انجام می‌گیرد و دولت نقش ساماندهی این امور و تمهید سازوکارهای اجرائی آن‌ها را به منظور تنظیم روابط میان مردم به عهده دارد. امور مربوط به سندیکاها، اتحادیه‌ها، گروه‌ها و تشکل‌ها در این لایه مورد بحث است.

لایه هفتم، اموری که با هدف صیانت عمومی جامعه از انحراف (به مفهوم بحرانی آن) و حفظ ارزش‌های حاکم بر جامعه صورت می‌گیرد. فعالیت‌های تبلیغاتی، امور دینی و فعالیت‌های فرهنگی از جمله این امور هستند.^۱

بنابراین برای دولت دو نوع وظیفه حاکمیتی و تصدی می‌توان قائل شد که اگرچه هر دو ضرورت دولت هستند؛ اما تمایل بیش از حد به تصدی‌گری می‌تواند موجب بروز مشکلاتی در ساختار و عملکرد دولت شود. از این‌رو در نظریات علمی توصیه می‌شود که

۱. سازمان امور اداری و استخدامی کشور، «مطالعاتی در باب نظریه دولت»، تهران، سازمان امور اداری و استخدامی، ۱۳۷۹.

دولت‌ها به وظایف حاکمیتی خود بسنده کرده و از ورود به تصدی‌گری حتی‌المقدور حذر نمایند. تصدی‌گری دولت علاوه بر آنکه تشکیلات دولتی را توسعه می‌دهد بخش خصوصی را در جامعه تضعیف کرده و بهره‌وری کل را در جمع کاهش می‌دهد. اشتغال دولت به تصدی‌گری مشکل دیگری را نیز به وجود می‌آورد که همانا کم‌رنگ شدن وظیفه نظارتی دولت بر فعالیت‌های بخش خصوصی است. دولتی که خود متصدی کارهای بخش خصوصی شده، از نظارت و کنترل آن بخش باز می‌ماند.

بدین ترتیب در این دیدگاه راه‌حل، واگذاری امور تصدی‌گری به مردم، بخش خصوصی و بخش غیردولتی است. دولت برای متناسب‌سازی تشکیلات خود باید بکوشد تا بخشی از وظایف خود را به شوراهای گوناگون، سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی و تعاونی واگذار کند، بدین ترتیب جامعه‌ای را شکل دهد که مردم به‌عنوان رکنی رکنین در کنار دولت به انجام فعالیت مشغول باشند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ضمن پذیرش دخالت شهروندان در تمام عرصه‌های زندگی اجتماعی به دو مقوله مشخص اشاره شده که یکی اصل شوراها و دیگری بخش تعاون در اقتصاد کشور است. در اصل سوم قانون اساسی ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری به‌عنوان الگوی اساسی نظام اداری ارائه شده است و به این منظور به بهره‌گیری از مشارکت فعال و گسترده تمام عناصر اجتماع در مسیر تحول توجه شده است.^۱

در حال حاضر افزایش تمرکز امور در دست دولت و عدم بهره‌گیری دولت از همکاری و همیاری مردم، فقدان سازوکارهایی برای به کارگیری مساعدت مردم در امور حکومتی، دولتی و نظام اداری، موجب تداوم جدایی مردم از نظام اداری شده است. در این شرایط مشارکت بخش غیردولتی، مردم، بخش خصوصی و نهادهای جامعه‌مدنی در دولت بسیار ناچیز بوده و دولت در مشارکت قدرت با نهادهای مردمی آن‌طور که باید موفق نبوده است. برای رفع این مشکلات (همان‌طور که اشاره شد و در برنامه‌های کشور نیز به آن‌ها توجه شده است) دولت باید حدود وظایف خود در اعمال حاکمیت و تصدی را با جهت‌گیری کاهش تصدی‌های غیرضرور و تقویت جنبه‌های اعمال حاکمیت تدوین و تعیین کند، و زمینه و شرایط یکسان و مساعد را برای بخش‌های خصوصی و تعاونی در مقایسه با بخش دولتی فراهم آورد.

تقویت مشارکت عمومی از طریق واگذاری فعالیت‌های اجرائی و مؤسسات اقتصادی دولت به مردم، انجام تصدی‌های تکلیفی دولت با مشارکت مردم و شوراها و تغییر جهت مشارکت دولت در قالب پرداخت‌های انتقالی، راهکار دیگری برای متناسب‌سازی اندازه دولت است. سازوکارهای دیگری نیز می‌تواند در این زمینه مفید باشند که به بعضی از آنها اشاره می‌شود:

- تقویت مشارکت عامه مردم و اتخاذ تدابیر لازم برای اعمال نظارت عمومی بر اجرای برنامه‌ها از طریق تشویق و حمایت از ایجاد تشکل‌های صنفی، تخصصی و ایجاد و تقویت شوراها که جایگزین واحدهای نظارتی دولتی می‌شوند،
- ارتقای فرهنگ مشارکت عمومی با تأکید بر اصل حقوق شهروندی، مسئولیت اجتماعی و گسترش نهادهای مدنی،
- سپردن درآمدهای ملی به نهادهای مردمی و اقدام دولت به‌عنوان نظارت‌کننده هماهنگ‌کننده و دریافت‌کننده مالیات برای تأمین هزینه‌های مالی و مردمی.^۱

با اتخاذ این تدابیر می‌توان از گسترش بی‌رویه ساختار دولت جلوگیری کرده و تشکیلاتی متناسب و مطلوب برای دولت به‌وجود آورد.

دیدگاه سوم - وظیفه‌ای بودن ساختار کلان دولت و بخشی شدن نگرش‌ها

ساختار بخش عمومی کشور که در قالب وزارتخانه‌های مختلف شکل گرفته از سازماندهی وظیفه‌ای تبعیت می‌کند که نوعی سازماندهی جزءنگر و تقلیل‌گراست. در این ساختارها، هر واحدی به انجام وظایف و اهداف خود تأکید می‌کند و از هدف‌های کلی و عمومی غافل می‌ماند. برای حل این مشکل غالباً به ساختارها و شوراها هماهنگ‌کننده متوسل می‌شوند که این امر خود به بزرگ‌تر شدن تشکیلات دولت منجر می‌شود. در این جا برای روشن شدن موضوع به اختصار منشأ پیدایش و آثار ناشی از این ساختارها بررسی شده و راه‌حل‌های فرهنگی و ساختاری برای حل مشکل مذکور ارائه می‌شود.

آدام اسمیت

آدام اسمیت، اقتصاددان شهیر اسکاتلندی تبار با طرح موضوع تقسیم کار، تحولی عظیم در مدیریت و سازماندهی به‌وجود آورد. پیش از آنکه اندیشه تقسیم کار، به‌عنوان یک اصل

مدیریتی مطرح شود، کارها به صورت یک کل تجزیه نشده، به دشواری قابل آموزش و انجام بودند. اگر کسی خواستار ورود به حرفه‌ای می‌شد، می‌بایست سال‌ها در آن حرفه شاگردی می‌کرد تا به استادی و مهارت لازم دست می‌یافت و می‌توانست به صورت مستقل، کاری انجام دهد. اما با مطرح شدن اصل تقسیم کار، وظایف تا حد ممکن به اجزای متشکله خود تقسیم می‌شد و بدین ترتیب، آموزش و انجام کار به آسانی امکان‌پذیر می‌شد. چه بسا غیرممکن‌ها بدین ترتیب ممکن می‌شد. همین توفیقات بود که موجب توسعه و ترویج سریع این اصل در تمام دنیا شد. ادعای اسمیت که در مثال معروف او، یعنی کارخانه سنجاق‌سازی، کارایی را به چند صد برابر رسانده بود، در موارد مختلف آزموده شد و نتایج شگفت‌آوری به بار آورد. وی در آن مثال، کار ساخت سنجاق را از یک فعالیت چندگانه به ۱۸ فعالیت جدا تقسیم کرد که هر کارگری عهده‌دار انجام یکی از آن فعالیت‌ها بود و بدین ترتیب کارایی را تا حد فوق‌العاده‌ای افزایش داد^۱. سادگی در انجام و آموزش کارهای تقسیم شده موجب شد تا نوعی تشکیلات سازمانی به تبعیت از این شیوه شکل گیرد و ساختاری به وجود آید که آن را در اصطلاح ساختار وظیفه‌ای یا بر مبنای «هدف» می‌گویند.

این ساختار ابداعی، از تقسیم و شکسته شدن هدف کلی و مأموریت اصلی سازمانی ایجاد می‌شود. در ساختار وظیفه‌ای، واحدها برحسب وظیفه تقسیم می‌شوند و هر یک از واحدها، وظیفه‌ای غیرمشابه با دیگری دارند. برای سازماندهی بر این مبنا باید وظیفه کلی و هدف اصلی سازمان به وظایف جزئی‌تر تقسیم شود و این تقسیم‌بندی تا حدی که معقول باشد، ادامه یابد. حد تقسیم‌بندی، جایی است که وظیفه معین برای یک شغل، از نظر کمیت، همگونی اجزا و کیفیت، مناسب باشد. جزئی کردن بیش از حد وظیفه به منظور ساده کردن انجام آن، به شغل لطمه وارد می‌سازد و آن را تهی و بی‌معنی می‌کند. بنابراین، مشاغل حاصل از تقسیم وظیفه باید شامل وظایفی باشند که موجب یکنواختی و کسالت‌آور شدن آن‌ها نشوند و شاغل را دچار مشکلات روحی نسازند.

از دیگر مزایای عمده سازمان بر مبنای وظیفه، سادگی اجرای امور است؛ زیرا هر شاخه وظیفه‌ای با سهولت کامل که ناشی از تقسیم وظیفه است، به انجام کارها می‌پردازد. مزیت دیگر آن ایجاد حوزه‌های قوی تخصصی در سازمان است. به علت تقسیم وظیفه در هر سازمانی، گروه‌های تخصصی مشابه در قالب واحدهای خاص به وجود می‌آیند و نیروهای فنی مجتمع نامیده می‌شوند. ارتقای سطح تخصصی، مزیتی است که بدین ترتیب در این نوع

1. Adam Smith, 1978.

سازماندهی شکل می‌گیرد. آموزش و یادگیری کارها و کسب مهارت نیز در این ساختار، ساده‌تر تحقق می‌یابد و مزیتی برای آن محسوب می‌شود.

اما در مقابل این مزایا، سازمان بر مبنای وظیفه، از انعطاف‌پذیری بالایی در برابر محیط و تغییرات آن برخوردار نیست و نمی‌تواند به سرعت خود را با تغییرات و تحولات تطبیق دهد. عدم ارتباط و ناهماهنگی میان واحدها نیز مشکل دیگری است که در این گونه واحدها وجود دارد؛ زیرا هر واحد فقط به هدف خود می‌اندیشد و طوری به آن مشغول می‌شود که از سایر واحدها و هدف کل غافل می‌ماند. بدین ترتیب، همکاری و همراهی کامل میان واحدها را با مانع روبه‌رو می‌کند. شیفتگی تخصصی و حرفه‌ای نیز از دیگر مشکلات ساختارهای وظیفه‌ای است. اگر چه ایجاد حوزه‌های قوی تخصصی از مزیت‌های این نوع ساختار است؛ اما از این مزیت، محدودیتی به‌وجود می‌آید که همان شیفتگی تخصصی است؛ بدین معنی که کارکنان و متخصصان هر شاخه سازمان، به تخصص خود دل می‌بندند و آن را بر دیگر تخصص‌ها اولی و مقدم می‌پندارند؛ به این ترتیب، در این‌جا نیز نوعی جزء‌نگری و یک بعداندیشی بر سازمان سایه می‌افکند. هر شاخه‌ای به زبان خاص خود مسائل را مطرح می‌کند؛ از زاویه تخصصی خود به مسأله می‌نگرد و حاصل این فرایند و نحوه برخورد، ناهماهنگی و ناموزونی در حرکات جمعی میان کل واحدهاست. مشکل دیگری که ممکن است در این نوع سازمان بروز کند، لوث شدن مسئولیت‌ها بین واحدها و دشواری ارزیابی عملکرد کل سازمان درباره تحقق هدف اصلی است.

همان‌گونه که اشاره شد، ساختار تشکیلات کلان کشور نوعی ساختار وظیفه‌ای محسوب می‌شود؛ زیرا هر وزارتخانه‌ای مسئول انجام وظیفه خاصی است و لزوماً متعهد و مکلف به در نظر داشتن وظایف دیگر وزارتخانه‌ها نیست. چنین ساختاری، اگرچه در انجام وظایف ویژه امکان موفقیت دارد؛ اما در اجرای برنامه‌های کلی دولت که تک وظیفه‌ای نیستند با تنگناهایی مواجه می‌شود.

اصولاً این‌گونه برنامه‌ها از نوعی کلیت و جامعیت برخوردارند، چند وظیفه‌ای هستند و برای اجرا نیاز به وحدت و اتفاق میان چند ساختار وظیفه‌ای دارند. به فرض اگر بخواهیم در برنامه‌های هدف بهداشت غذایی را تحقق بخشیم، این امر مستلزم همکاری میان وزارتخانه‌های مأمور تهیه مواد غذایی، مانند وزارت جهاد کشاورزی و وزارتخانه‌های مسئول بهداشت مواد غذایی، از جمله وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و وزارت صنایع و معادن و نیز وزارتخانه‌های مسئول فرهنگ و آموزش، مانند وزارت آموزش و پرورش، وزارت

علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و دیگر سازمان‌هاست که هر کدام به تنهایی به انجام وظایف خود مشغولند. تحقق هدف بهداشت غذا و تغذیه، زمانی میسر است که میان این واحدها هم‌جهتی و همسازی کامل وجود داشته باشد؛ بدین معنی که تمام واحدهای مذکور با توانایی یکسان و هماهنگ به انجام وظایف مرتبط با این هدف بپردازند و بکوشند تا ضمن انجام فعالیت‌های موزون وحدت جهت را حفظ کنند. هم‌جهتی^۱، تبعیت اهداف جزئی و فرعی از هدف‌های اصلی سازمان است و به واحدها امکان می‌دهد، همه با هم به سوی هدف نهایی حرکت کنند.

برنامه‌های دولت برای پاسخگویی به نیازهای جامعه در یک مفهوم دیده می‌شود نه یک وزارتخانه یا یک واحد. این برنامه‌ها باید از متعلقات فردی و وزارتخانه‌ای میرا شده و معرف منافع کل سازمان دولت در امور باشند^۲ و ساختار دولت باید با چنین نگرشی به انجام برنامه‌های عمومی مبادرت ورزد. بحث هم‌افزایی^۳ در اینجا قابل ذکر است. در هم‌افزایی، به عنوان یک ویژگی نظام‌های پویا و فزاینده، اجزای نظام به گونه‌ای عمل می‌کنند که نتیجه کل، نتیجه‌ای بیش از جمع نتایج تک‌تک اجزاست. در هم‌افزایی، تعامل اجزا با هم به گونه‌ای است که هر عمل و هر جزء عمل جزء دیگر را تقویت می‌کند و این نحوه عمل، نتیجه بزرگ‌تری از جمع نتایج اجزا به دست می‌دهد. اما در حالت معکوس، اگر اجزا، هر کدام در جهت مخالف دیگری عمل کنند، ضمن آن که هر جزء نیروی فراوانی صرف می‌کند و به صورت مستقل نیز ممکن است کارایی داشته باشد، اما نتیجه کل مجموعه، نتیجه‌ای منفی و غیرقابل قبول است. در امر بهداشت، عملکرد واحدهایی، مانند شرکت دخانیات و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، گویای چنین تعاملی است. در این وضعیت، ممکن است هر واحد از کارایی^۴ لازم برخوردار باشد، اما اثربخشی^۵ در مجموعه وجود ندارد و در نهایت هدف کل هم تحقق پیدا نمی‌کند؛ به عبارت دیگر، در این حالت بهینه‌سازی جزئی^۶ است، در حالی که برای تحقق برنامه‌های اجتماعی و عمومی که ماهیتی چند بعدی دارند، به بهینه‌سازی کل^۷ نیاز است.

1. Unity of Direction

۲. تاس. اچ. مک‌لنود، «برنامه‌ریزی در ایران»، ترجمه اعظم محمدبیگی، تهران، نشر نی، ۱۳۷۷.

3. Synergy

4. Efficiency

5. Effectiveness

6. Suboptimization

7. Totaloptimization

ناسازگاری میان ساختار و برنامه، زمانی حادث می‌شود که مسائل فرهنگی نیز به آن افزوده شود. وجود روحیه جزءنگری و نگرش بخشی در فرهنگ مدیریت امروز موجب می‌شود تا مدیران و رؤسای واحدهای مستقل مشغول و مفتون واحد و بخش خود شوند و نیم‌نگاهی نیز به سایر بخش‌ها و واحدها نیندازند. قوانین موجود نیز برای محدود کردن حیطه‌های عمل و در نتیجه ساده کردن کار نظارت بر مدیران، آنان را در یک قلمرو خاص مسئول شناخته و این امر نیز روحیه بخشی‌نگری را تقویت کرده است. در قانون اساسی آمده است که هر یک از وزیران مسئول فعالیت‌ها و وظایف خاص خویش در برابر رئیس جمهور و مجلس هستند (اصل ۱۳۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). در حالی که این نحوه نگرش، موجب کم‌رنگ شدن مسئولیت جمعی از سوی وزارتخانه‌ها خواهد شد. در این‌جا شاید این سؤال پیش آید که وحدت فرماندهی^۱ و وجود مدیران عالی می‌تواند به ایجاد نوعی هماهنگی میان ساختارهای وظیفه‌ای منجر شود. اما اگر در عمل وحدت فرماندهی به همراه وحدت جهت نباشد، کارساز نبوده و مشکل همچنان باقی خواهد ماند. همان‌گونه که اشاره شد، ناسازگاری ساختارهای وظیفه‌ای در اجرای برنامه‌های عمومی به علت ناهمسازی آن‌ها در مرحله اجراست، که این مشکل با ایجاد همدلی و همسازی و وحدت جهت، قابل رفع است و تنها با قرار گرفتن مدیر واحد در رأس آن‌ها نمی‌توان به حل مسأله امید داشت. به‌طور خلاصه وظیفه‌ای بودن ساختار کلان کشور موجب ناکارآمدی در اجرای برنامه‌ها شده و برای غلبه بر مشکل سازمان‌ها، به طراحی ساختارهای جدید و تشکیلات اضافی می‌پردازند که بزرگ شدن بدنه تشکیلات دولتی را دربردارد. اما راه‌حل، افزایش تشکیلات نیست؛ بلکه با توجه به علل ایجاد مشکل باید چاره‌جویی شود. راه‌حل فرهنگی و راه‌حل ساختاری دو تدبیری است که می‌تواند در رفع مشکل مؤثر باشد.

رویکرد فرهنگی، زمانی سازمان بهداشت جهانی، برای تحقق اهداف جهانی بهداشت، شعاری را با این مضمون مطرح کرد: «بیایید جهانی بیندیشیم و منطقه‌ای عمل کنیم». این سازمان می‌خواست از این راه بر تفرقه میان ملت‌ها، - از نظر فعالیت‌های بهداشتی -، فایق آید و در جهت‌گیری‌ها نوعی اتفاق و اتحاد را القا کند. در رویکرد فرهنگی برای حل مسأله ناسازگاری میان ساختار و برنامه، ما نیز می‌خواهیم روحیه جمع‌گرایی و توجه به کل را جایگزین روحیه فردگرایی و توجه به جزء کنیم.

اصولاً برای انجام فعالیت‌های پیچیده در دنیای امروز هیچ راهی جز تقسیم کار وجود ندارد. همان‌گونه که آدام اسمیت گفته بود، اگر می‌خواهید کارها قابل انجام شوند، آن‌ها را تقسیم کنید. امروزه دیگر هیچ کاری وجود ندارد که بدون تقسیم کار باشد. پس نباید تردیدی در تقسیم کار به خود راه دهیم و نیز نباید مشکل را در انجام امور جزئی و تخصصی بدانیم، بلکه باید به این نکته توجه کنیم که مشکل عمده ما اندیشه و تفکر جزءنگر است نه فعالیت جزئی. اگر ما بتوانیم مدیران عالی سازمان‌ها را با نوعی تفکر کل‌گرا مأنوس سازیم و روحیه بخشی‌نگری آنان را به کلی‌نگری تبدیل کنیم، دیگر نباید از ساختارهای جزءنگر و وظیفه‌ای نگران باشیم؛ زیرا مدیرانی که اندیشه کلی‌نگری را در سر دارند، فعالیت‌های خود را به‌گونه‌ای انجام می‌دهند که هدف کلی تحقق یابد و اثربخشی در کل مجموعه حاصل شود. کسانی که به هدف‌های والا می‌اندیشند، از جزءنگری‌ها می‌گذرند و با افق دیدی وسیع بدون دلبستگی‌های جزئی به سوی هدف اصلی حرکت می‌کنند.

اگر بخواهیم راه‌حل فرهنگی را برای حل مسأله در نظر بگیریم، باید از تمام شیوه‌های فرهنگ‌سازی استفاده کنیم. برنامه‌های آموزشی، الگوسازی و ارزش‌گذارن به تفکر و اندیشه کل‌نگر، همه به نوعی می‌توانند فرهنگ کل‌نگر را جایگزین فرهنگ جزءنگر در مدیریت کنند. در این میان، نقش مدیران عالی و سیاستگذاران در جامعه بسیار مهم است. آنان باید نوعی بینش و آرمان مشترک^۱ را برای کل آحاد جامعه تصویر و همگان را در راه رسیدن به آن بسیج و ترغیب کنند. آرمان مشترک هدفی است که مانند نیرویی عظیم، رفتارهای متفرق را متحد می‌کند و هم‌جهتی و هماهنگی عملکردها را به ارمغان می‌آورد. همان‌طور که آرمان شخصی، فرد را به سمت مشخصی هدایت می‌کند، آرمان مشترک همین عمل را در سطح جامعه و سازمان انجام می‌دهد. آرمان مشترک هدف‌های شخصی و هدف‌های جمعی را یکی می‌سازد و افراد را به باوری می‌رساند که هماهنگی و هم‌جهتی را میسر می‌کند.^۲

رویکرد ساختاری، همچنان که گفته شد، ساختارهای وظیفه‌ای گرفتار نوعی تناقض هستند؛ از یک‌سو، برای محقق شدن هدف اصلی، آن را به اجزای کوچک تقسیم می‌کنند و چون از این عمل، ناهماهنگی و تفرقه حاصل می‌شود، کلیت کار تحقق نمی‌یابد، از این‌رو باید اجزای متفرق کار را گرد هم آورد و میان آن‌ها هماهنگی ایجاد کرد. یکی از شیوه‌هایی

1. Shared Vision

2. Peter Senge, 1993.

که برای هماهنگی و وحدت میان شاخه‌های مستقل وظیفه‌ای به کار گرفته می‌شود، تشکیل شوراهای و کمیته‌های مشترک است. این شوراهای اگر چه در تئوری، به‌عنوان راه‌حل توصیف می‌شوند، ولی در عمل کارآمدی چندانی ندارند.

مک لئود در نقد برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب در ایران، ناکارآمدی کمیسیون‌های مشترک برنامه عمرانی سوم در سازمان برنامه را به‌دلیل دوری نمایندگان وزارتخانه‌ها از کانون سیاسی وزارتی و مبهم بودن شأن و موقعیت اعضای کمیسیون نسبت به یکدیگر می‌داند و به‌همین دلیل در سال ۱۳۴۰ کمیسیون‌های مشترک بدون هیچ نتیجه‌ای از میان می‌روند.^۱ به علت وجود تعداد زیاد شوراهای هماهنگی در ساختار کنونی تشکیلات کلان دولت، وزرا و مقامات عالی وزارتی نمی‌توانند به‌صورت مؤثر در تمام آن‌ها شرکت کنند و نمایندگان شرکت‌کننده در شوراهای به حد مدیران کل و کارشناسان ارشد تنزل پیدا می‌کنند، در چنین وضعیتی، هماهنگی کلی تحقق نمی‌یابد و عموماً شوراهای مدت‌های مدیدی تشکیل نمی‌شوند و در صورت تشکیل شدن نیز نمی‌توانند به تصمیم‌گیری‌های مؤثری دست بزنند. در درون شوراهای روابط افراد و اعضا با هم مشخص نیست و مسأله مدیریت شورا، به همراه مسائل فرهنگی - که هیچ یک از اعضا دیگری را برتر از خود نمی‌داند - موجب می‌گردد تا این شوراهای به هدف‌های تعیین شده دست نیابند. در شوراهای وضعیت اطلاع‌رسانی نیز دستخوش مشکلات متعددی است که این امر بر کار آن‌ها تأثیر منفی می‌گذارد. اعضای شورا باید اطلاعات کامل را به موقع در اختیار شورا قرار دهند و برای رسیدن به راه‌حل‌های مشترک و هماهنگ اقدام کنند، که این هدف در بیشتر موارد تحقق پیدا نمی‌کند؛ بدین ترتیب، شوراهای پاسخ مسأله نیستند و باید از نظر ساختاری به راه‌حل‌های دیگری اندیشید.

پاول در ماتریس ترکیب‌های سازگار - در شرایطی که اهداف چند منظوره باید به اجرا درآیند - از ساختارهای ماتریسی و شبکه‌ای و استفاده حداکثر از فرایند مشارکت نام می‌برد.^۲ ساختار ماتریسی یا خزانه‌ای^۳ اجازه می‌دهد تا برنامه‌های عمومی به‌صورت پروژه‌های اجرائی با مدیریت واحد و صاحب اختیار و متشکل از تمام واحدهای مورد نیاز از

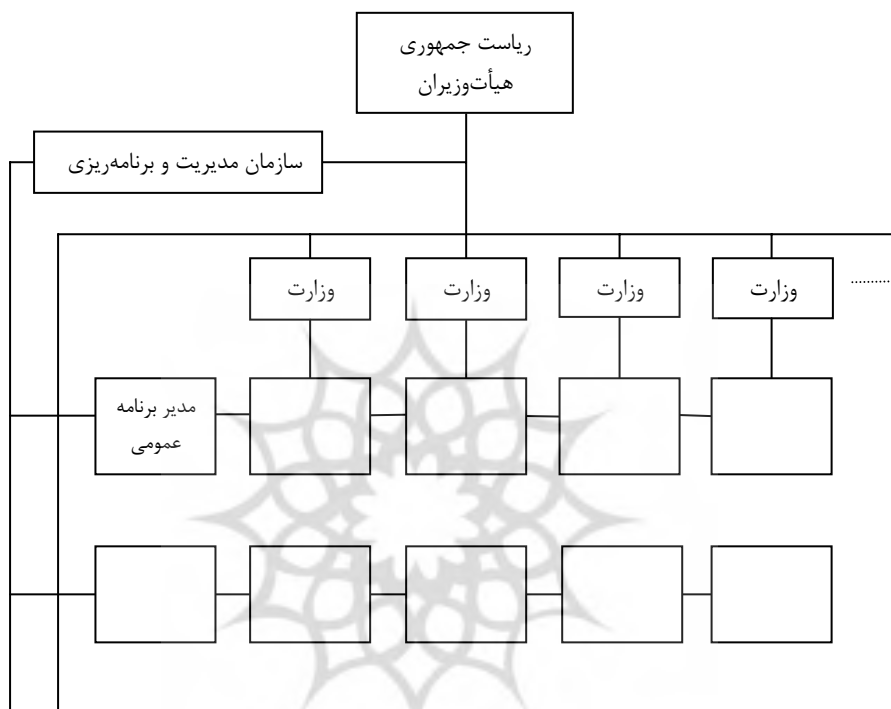
۱. مک لئود، پیشین، ۱۳۷۷.

۲. ساموئل پاول، «مدیریت استراتژیک در برنامه‌های توسعه»، ترجمه علی‌اشرف افخمی، تهران، سازمان مدیریت صنعتی، ۱۳۷۴.

۳. سیدمهدی الوانی، «مدیریت عمومی»، تهران، نشر نی، ۱۳۸۵.

وزارتخانه‌های ذی‌ربط به اجرا درآیند. پس از اتمام پروژه، اعضا به خزانه‌های اولیه خود - که همان وزارتخانه‌ها هستند - برمی‌گردند و تشکیلات پروژه منحل می‌شود. شکل ۵ این ساختار را به صورت کلی نشان می‌دهد.

شکل ۵



همچنان که در ساختار مذکور ملاحظه می‌شود، مدیریت پروژه را بر عهده دارد که از طرف هیأت وزیران و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی انتخاب می‌شود و با استفاده از نیروها و منابع وزارتخانه‌های مرتبط با پروژه، کار خود را آغاز می‌کند. پس از پایان کار، اعضای پروژه به وزارتخانه‌های خود باز می‌گردند و در صورت لزوم در پروژه‌های دیگری به کار گرفته می‌شوند. در هر مقطع زمانی و با برنامه‌ریزی صحیح باید پروژه‌های مختلفی را اجرا کرد و خزانه‌ها (وزارتخانه‌ها) نیروهایشان را به عرصه‌های عملیاتی گسیل کنند.

ساختار ماتریسی یا خزانه‌ای، مشکلات ساختارهای وظیفه‌ای را تا حدود زیادی رفع می‌کند و ساختاری کوچک، کارآمد، حساس به محیط و انعطاف‌پذیر به وجود می‌آورد. اگر مدیریت‌های پروژه‌ای از حالت زمانی موقتی به دائم تغییر شکل دهند، ساختار جدیدی به وجود می‌آید که آن را در اصطلاح «نقطه عملیاتی» می‌نامند. ساختار نقطه عملیاتی به جای آن که در سطوح بالای تشکیلات تلفیق و هماهنگی را جستجو کند، آن را در سطوح اجرائی محقق می‌سازد. شاید در حال حاضر به علت وجود مقاومت‌های بسیار شدید نمی‌توان ساختار وظیفه‌ای وزارتخانه‌ای را به صورت امور و حوزه‌های متفق درآورد. در این وضعیت، اگر بتوانیم با حفظ ساختار وزارتخانه‌ای فعلی در سطوح پایینی و اجرائی، نوعی تلفیق ایجاد کنیم، در آینده زمینه مساعدی برای تلفیق در سطوح بالایی و وزارتخانه‌ای ایجاد خواهد شد.

در ساختار نقطه عملیاتی، در سطوح اجرائی هسته‌هایی ایجاد می‌شوند که مجموعه‌ای از تخصص‌ها، اطلاعات و منابع را - که هر کدام در یک وزارتخانه هستند - در درون خود جمع می‌کنند، این هسته‌ها خودکفا هستند و می‌توانند دولتی یا خصوصی باشند و از نظر اجرای سیاست‌های مصوب، بر آن‌ها نظارت اعمال می‌شود، اما این نظارت عالی به گونه‌ای نخواهد بود که اختیارات آنان را حذف یا تضعیف کند. واحدهای مذکور، سیاست خصوصی‌سازی و مشارکت مردمی را امکان‌پذیر کرده و برای مصرف‌کننده نهایی، سازمانی کوچک، منسجم، کارا، مشتری‌گرا و هماهنگ به وجود می‌آورند. در حال حاضر، نمونه موفق نقطه عملیاتی، ساختار نقطه تجاری است که در بیش‌تر کشورها برای تحقق کارایی تجاری ایجاد شده است. نقطه تجاری واحدهای مختلفی، مانند گمرک، بیمه، حمل‌ونقل، بانک، بازرگانی و ... را که در وزارتخانه‌های مختلف وجود دارند، در یک نقطه گرد آورده و موفق شده است که به کمک چنین ساختاری، هماهنگی میان بخش‌های مختلف مربوط به تجارت را در سطح خرد و بدون ایجاد مقاومت محقق سازد.^۱

1. Unctad, 1994.

جمع‌بندی

از آن جایی که مشکل نقش و اندازه دولت همواره در سیاستگذاری‌ها مورد توجه بوده و راهکارهای مختلفی هم ارائه شده است، از این‌رو در این مقاله تلاش شد تا دیدگاه‌های سه‌گانه‌ای که مسأله اندازه و نقش دولت را از زوایای مختلف مورد بررسی قرار می‌دهند، مطرح شده و راه‌حل‌های هر دیدگاه ارائه شود.

تعدیل نقش کنترلی دولت و دمیدن روح اعتماد در روابط میان دولت و جامعه، رها کردن فعالیت‌های تصدی‌گری و مشارکت‌جویی با مردم و بخش‌های غیردولتی، اصلاح تدریجی ساختار دولت از وظیفه‌ای به فرایندی، توصیه‌های این دیدگاه‌ها برای متناسب‌سازی اندازه دولت و منطقی کردن نقش آن در مداخله در امور کشور می‌باشد.

تحقق این راهکارها به برنامه‌ریزی‌های فرهنگی، سیاسی و اجتماعی و اقتصادی یکپارچه و فراگیر در سطح کشور نیاز دارد و عزمی ملی را در تمام سطوح و اقشار می‌طلبد. همچنین اجرای تدریجی این توصیه‌ها و پایش و آزمودن نتایج حاصل از آن‌ها در عمل، موفقیت آن‌ها را تضمین می‌کند و سخن آخر آن که برای رسیدن به تشکیلات دولتی کارآمد و متناسب، بهره‌گیری از نظرات اندیشمندان و مجریان رشته سازمان و مدیریت، ضروری است و همفکری و همیاری آنان در این زمینه گران‌بها و مغتنم است.

منابع و مأخذ

۱. الوانی، سید مهدی، «مدیریت عمومی»، تهران: نشرنی، (۱۳۸۵).
۲. پاول، ساموئل، «مدیریت/استراتژیک در برنامه‌های توسعه»، ترجمه علی اشرف افخمی، تهران: سازمان مدیریت صنعتی، (۱۳۷۴).
۳. مک لئود، تاس.اچ، «برنامه‌ریزی در ایران»، ترجمه اعظم محمدبیگی، تهران: نشرنی، (۱۳۷۷).
۴. سازمان امور اداری و استخدامی کشور، مطالعاتی در باب نظریه دولت، تهران: سازمان امور اداری و استخدامی کشور، (۱۳۷۹).
5. James G. March, Herbert A. Simon, "Organizations", John Wiley and Sons, (1958).
6. Senge, P.M. "Fifth Discipline", London: Century Business, (1993).
7. Smith.A. "The Wealth of Nations", in Shaftitz, (1978).
8. Unctad, "Special Programm fot Trade Efficiency", Geneva, (1994).