

# ساختار نظام اجرایی کشور

## نظام اداری

۶

محمد رضا حافظ‌نیا

### تمرکزگرایی غیررسمی

مسئله تمرکزگرایی غیررسمی گاهی اوقات معلول روحیات کارکنان است. بدین معنی که ممکن است کارمندی یا کارشناسی خود را ضعیف و ناتوان احساس کند و تصور نماید که در کوچکترین مسئله هم که به وظایفش برمی‌گردد از خود توانایی و ارادهٔ تصمیم‌گیری و احیاناً پاسخگویی به متقاضی را ندارد و لذا موضوع را مرتباً به مسئول و مدیریت بالا تر خود احوال می‌نماید و از او کسب تکلیف می‌کند. گاهی اوقات هم بعضی از کارمندان روحیه‌ای دارند که می‌خواهند مسئول بالاتر در جریان تلاشها و فعالیت‌هایشان قرار داشته باشد و همواره برای رفع تکلیف و بقول خودشان کسب تکلیف نزد مدیریت می‌روند و باعث گرفتن وقت او می‌شوند، گاهی اوقات نیز واقعاً کارمند و کارشناس از انجام وظایف مربوطه ناتوان است و کشش لازم را ندارد و مدیریت ناگزیر از دخالت در امور مربوط به وی بوده تا او را در انجام وظایفش کمک نماید. در بعضی موارد نیز موزی‌گری و رند

بودن معدودی از کارکنان به احوال امور جزئی به مدیریت نقش موثری دارد و بخصوص زمانی که بسین او و مدیریت اصطکاک وجود داشته باشد و یا بنای براندازی مدیریت در میان باشد که در چنین شرایطی کارمند موزی و یا سیاست خود را به ندانم‌کاری زده و اتخاذ تصمیم و صدور دستور را به مدیریت احوال می‌دهد و در پاسخ ارباب رجوع جواب روشنش این است که «آقای رئیس باید دستور بدهند!» و یا در حاشیه نامه‌ها با قید «باستحضار برسد» و مشابه آن از خود رفع تکلیف کرده و تراکم کار وسیعی برای مدیریت بوجود می‌آورد تا با اصطلاح خود، او را فلج نماید و اگر مدیریت کمی بی‌توجهی کند به مرحله‌ای می‌رسد که پس از مدتی بجای اینکه او بر حیطهٔ مسئولیت و نظارت خود مدیریت کند و کارکنان را هدایت اداری و اجرایی نماید، آنها او را هدایت کرده و راه می‌برند و کار بجائی می‌رسد که امور دستگاه متوقف شده و نارضایتی بوجود آمده و می‌بایست کم‌کم از مسئولیت برداشته شود.

یکی دیگر از شگردهای این کارکنان رند و موزی این است که بمحض انتصاب مدیریت جدید، شروع می‌کنند به آوردن کارهای معوقه و بلا تکلیف، و حتی غیرقابل تصمیم‌گیری آنی برای مدیریت تازه‌وارد تا او را بقول خودشان ورنانداز کنند که آیا فردی است بی‌دست و پا و قابل سوار شدن! و یا نه، فردی است مسلط و وارد و با اصطلاح خط آنها را می‌خواند و به شگردهای آنها وارد است و اجازه نمی‌دهد آلت دست قرار گیرد. در هر دو حالت عملکرد دستگاهها در انجام وظایف محوله بازده متفاوت خواهند داشت.

بهرحال نتیجه اینکه در هر صورت احوال امور جزئی به مدیریتتها باعث گرفتاری شدید آنها شده و فرصت فکر کردن و اندیشیدن در تعقیق را از آنها گرفته و نخواهند توانست در اداره امور دستگاه مربوطه و حل و فصل مسائل آن و ترسیم برنامه‌های آینده و حرکت‌های جدید دستگاه و بهره‌وری کامل از امکانات موجود و رفع و رجوع مسائل مردم بنحو مطلوب عمل کنند و مشکلات



کارها، پیچیده و گره خورده تر از گذشته باقی خواهند ماند. بنابراین بایستی مدیرینها همیشه مراقبت نموده تا اولاً از درگیر شدن و افتادن به جرگه مسائل جزئی پرهیز نمایند. و ثانیاً در صورتیکه ناگزیر از چنین حالتی بودند، با بررسی سازمان و تفویض اختیار و سازمان دهی جدید نسبت به احاطه امور جزئی به واحدهای ذیربط و تابعه اقدام نمایند تا همیشه فرصت تفکر و اندیشه برای پیشبرد برنامه ها و اهداف دستگاه برای خود باقی گذارند.

## ۲- تشکیلات نامتناسب.

تشکیلات نظام اجرایی کشور در جهت انجام وظایف دولت باید سازمان و شکل داده شود تا دولت بتواند امور کشور و امور عمومی را اداره نماید، و با توجه به حدود وظایف و اختیارات دولت، این تشکیلات باید از گسترش لازم برخوردار باشد و هر دستگاه اجرایی و یا وزارتخانه ای که مسئولیت اداره یکی از امور عمومی کشور (نظیر خدمات بهداشتی و یا درمانی - یا تعلیم و تربیت) را عهده دار می باشد، معمولاً دارای تشکیلات عمودی استانی و شهرستانی و حتی بخشی و دهستانی می باشد و در حال حاضر اکثر دستگاهها، تشکیلات عمودی خود را تا حد شهرستان گسترش داده و تعدادی نیز در بخشها، واحدهای اجرایی دارند.

آنچه که در اینجا مورد نظر می باشد جنبه های ماهیتی و عارضی تشکیلات موجود نظام اجرایی است که باعث ایجاد مشکلات و مسائل و احیاناً تداوم آنها می شود.

## گسترش بی رویه تشکیلات

اولین مسئله قابل توجه در نظام اجرایی موجود، گسترش بی رویه تشکیلات و متورم بودن آن است. البته ذکر این نکته لازم است، همان طور که در بحث تمرکز در نظام اجرایی اشاره گردید، روش کار و شیوه های مرسوم و بوروکراسی حاکم بر آن بطور جبری باعث می گردد که به کارمندان اضافی و طبعاً پست سازمانی اضافی و گسترش تشکیلات نیاز داشته باشیم و ماهیت نظام اجرایی موجود با توجه به روش کار مطمئناً به کارمند اضافی و تورم غیر معقول نیاز دارد و بر خلاف تصور بعضیها، راه و چاره این نیست که با حذف مثلاً پستهای سازمانی و کم کردن کارمند و غیره، جلوی تورم و هزینه های اضافی گرفته شود. اگر می خواهیم امور کشور را با کار متمرکز و هزینه کمتر اداره کنیم باید دنبال تغییر کلی سیستم باشیم که در بحث تمرکز به آن مختصراً اشاره گردید. با حفظ ساختار و چارچوب نظام اجرایی موجود، کم کردن پستها و حذف تعداد کارمندان و ممنوعیت استخدام و... نه تنها دردی را دوا نخواهد کرد بلکه مشکلات را بیشتر و امور را پیچیده تر خواهد نمود و هم اکنون ما شاهد این هستیم که در دستگاههای اجرایی فشار زیادی بر روی کادربندی موجود بوده و با حداکثر ظرفیت کاری می کنند و با وجود این از پس انجام وظایف محوله بر نمی آیند و کارها بر روی زمین می ماند.

بنابراین بطور کلی سیستم اجرایی موجود، سیستمی است که نیروی انسانی فراوانی می خواهد و طلب می کند تا بتواند اداره امور را انجام دهد و بسیار نیروبر و هزینه بر و تلف کننده امکانات می باشد، و

کاهش نیروی انسانی و حذف پستها با حفظ هیئت این سیستم، کاری عبث و مسئله آفرین خواهد بود، و لذا سیستم اجرایی جدید را از نظر روش کار طوری باید طراحی کرد که به نیروی انسانی کمتر نیاز داشته باشد. بعنوان مثال متمرکز بودن امور کشور، نیروی انسانی فراوانی را بخود می طلبد، و غیر متمرکز بودن امور باعث کاهش نیروی انسانی می شود. کاغذبازی و بوروکراسی که جزو ماهیت این سیستم می باشد نیروی انسانی فراوانی را می طلبد. حال اگر سیستم با مشخصه های آن مانند تمرکز و کاغذبازی و غیره بقوت خود باقی بماند و ما بخواهیم با تصویب قانون و مقررات در مجلس و یا دولت، نیروی انسانی را کاهش دهیم و یا با بعضی سیاستها مانع از افزایش نیرو بشویم، نتیجه این خواهد شد که علاوه بر فشار زیاد بر روی دوش کادربندی موجود، امور مردم بر روی زمین باقی مانده و تأخیر بیشتری بوجود خواهد آمد. پس وقتی صحبت از گسترش بی رویه تشکیلات و تورم آن می شود منظور این است که این سیستم اجرایی ماهیتاً به تورم تشکیلاتی و نیروی انسانی نیاز دارد و در عوض بازده آن بسیار ناچیز می باشد. این صفت این سیستم است که جهت اداره امور سرمایه بر و نیروبر است ولی بازده آن کم می باشد، پرخور است ولی خیلی تنبل و کندرو است.

لذا راه چاره کاهش نیروی انسانی، برخورد بنیادی با سیستم است نه ممنوعیت استخدام با حذف پستها و غیره و باید تریبی داده شود که کمیت نیروی انسانی در سیستم موجود به کیفیت نیروی انسانی در سیستم مطلوب بدل گردد. سیاهی لشکر در سیستم موجود که ناگزیر از وجود آن هستیم به عهده قلیل ولی



## ریشه های گره ها

کارآمد تبدیل باید. وقتی پستهای سازمانی و تشکیلات عمدتاً به عوامل خدماتی جهت امور کم ارزش اختصاص داده شده باشد مثلاً برای کاغذبازی که صفت میستم می باشد و قطعاً به ماشین نویسی بایگانها - نامه رسانها - پیش نویس گیرها و غیره نیاز می باشد یقیناً بازدهی کیفی و مطلوب نمی توان از آن انتظار داشت و اگر این کارها وجود نداشته باشند همه کارها روی زمین معطل می ماند!

### وجود تشکیلات مشابه

مسئله دیگر در نظام اجرایی موجود، وجود تشکیلات مشابه برای یک امر واحد در کشور می باشد. مثلاً برای امر مسکن در کشور چند تشکیلات و سازمان کار می کنند. وزارت مسکن و مؤسسات تابعه - بنیاد مستضعفان - بنیاد مسکن - بانکهای ذیربط و ... یا در مورد آب آشامیدنی کشور، دستگاههای مختلفی چون وزارت نیرو - سازمانهای آب منطقه ای - شهرداریها - بنگاههای آب خیریه - جهادسازندگی - وزارت بهداشت - بهداشت محیط - فرمانداریها و بخشداریهها - و اخیراً گویا مراکز خدمات وزارت کشاورزی و ... یا در مورد آب کشاورزی کشور، وزارت نیرو - وزارت کشاورزی - وزارت جهاد سازندگی - بنیاد مستضعفان - فرمانداریها و بخشداریهها - بانک کشاورزی و غیره و در سایر زمینه ها مانند سمعی و بصری - تبلیغات - اموراداری و ... نیز وضع مشابهی داریم.

این تعدد مسئولین برای یک امر واحد اولاً - باعث می گردد که هیچ یک از آنها خود را بطور کامل مسئول واقعی اداره امور مربوطه در کشور ندانند، اگرچه ممکن است بگوئیم وزیر مربوطه در مقابل مجلس پاسخگو می باشد ولی آیا واقعاً یک وزیر می تواند با وجود مراکز متعدد مربوطه مسئول امور آنها بوده و عملاً بر آنها اشراف لازم داشته و جهت برنامه ای به آنها بدهد؟

ثانیاً - وقتی چند دستگاه بر روی یک مسئله در کشور کار می کنند و عمدتاً بدون ارتباط با همدیگر، چگونه می توان برای حل مسائل کنونی و نیز آینده آن برنامه ریزی کرد و یا چگونه می توان هماهنگی برنامه ای بین آنها ایجاد کرد.

ثالثاً - هر کدام از این دستگاهها برای انجام آن امر مشخص ناچار به ایجاد تشکیلات ویژه می باشند که خود به گسترش و تورم تشکیلات کشور و ایجاد هزینه های فراوان و عدم استفاده مطلوب از نیروی انسانی کمک می کند. مثال ساده در این مورد اینکه اگر بنا باشد سازمان آب منطقه ای استانی بر روی لوله کشی چند شهر استان کار کند و در همان حال چند شهرداری هم بطور جداگانه کار کنند، و همین طور جهاد - بهداشت محیط - فرمانداری - بنگاه خیریه آب لوله - مرکز خدمات هم هر کدام طرحهایی داشته باشند، مسلماً همه به مهندس ویژه دستگاه نقشه بردار و ... نیاز دارند در صورتیکه از یک دستگاه نقشه برداری که ممکن است در یک شهرداری که جزو اموال آن است برای یک

شهر آن هم در مدت محدود استفاده کرده و بقیه سال بلااستفاده بماند و همین طور شهرداریهای دیگر و سازمانهای دیگر، در چند شهر و چندین طرح می توان استفاده نموده و در حقیقت حداکثر استفاده از دستگاه و مهندس و تکنیسین و تجربیات و مطالعات می تواند بعمل آید در صورتیکه با وجود مشکلات جداگانه، این امر مقدور نبوده و امکانات وسیعی بلااستفاده مانده و یا باعث افزایش هزینه های دولت می شود. در حالیکه می توان با تعیین یک دستگاه مسئول و انتقال تمامی این امکانات به آن، هم حداکثر بهره برداری را به عمل آورد و کارائی بیشتر و وسیع تری در کل بوجود آورد و هم تجربیات و مطالعات در یک جا جمع آوری گردد و هم برای مقدار کاری معین، در پستهای سازمانی و امکانات، صرفه جوئی به عمل آورد. بعنوان مثال اگر ۱۰ سازمان بطور جداگانه در استانی کار مشابه انجام دهند و جمعاً ۱۰۰ طرح در حال اجرا داشته باشند مطمئناً به ده وسیله نیاز دارند ولی اگر این طرحها توسط یک سازمان مسئول انجام پذیرد مسلماً به تعداد کمتری وسیله نیاز خواهند داشت و در مورد بقیه، صرفه جوئی بعمل می آید.

ولذا می بینیم این تعدد مراکز اقدام کننده در مورد یک امر واحد در کشور به گسترش تشکیلات - بازدهی کم - و افزایش هزینه ها و معطل ماندن امور کشور کمک می کند که در یک نظام اجرایی مطلوب و با حفظ روحیه نهادی در دستگاههای اجرایی باید از تعدد مراکز مشابه کار، جداً پرهیز و یک دستگاه را مسئول قرار داده و آنرا در جهت انجام وظایف تقویت نمود با این اقدام ضمن اینکه یک دستگاه مسئول می تواند برای آینده کشور



برنامه ریزی نماید، از تداخل وظایف نیز جلوگیری بعمل آمده و تشکیلات غیر ضروری نیز حذف خواهد گردید.

### وجود تشکیلات غیر ضروری

مسئله دیگر در این نظام اجرایی وجود تشکیلات و مؤسساتی است که اساساً وجود آنها غیر ضروری بوده و یا دستگاههای دیگری وجود دارند که می‌توانند امور آنها را انجام دهند و در حقیقت زاید بوده و نه تنها سودی ندارند بلکه بخشی از هزینه‌های کشور را به خود اختصاص می‌دهند، برای نمونه می‌توان به (سازمان پشاهنگی) که اخیراً توسط مجلس شورای اسلامی منحل گردید، اشاره نمود.

یکی از نتایج وجود تشکیلات مشابه کار و نیز زاید و غیر ضروری در نظام اجرایی موجود، گسترش وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی است که می‌بینیم هر چند گاهی زمزمه تشکیل یک وزارتخانه جدید بوجود می‌آید و این تصور شاید ایجاد گردد که با تشکیل وزارتخانه جدید مشکلی از مشکلات مربوط حل گردد! در صورتیکه این طور نیست و گسترش وزارتخانه‌ها خود باعث مشکلات بیشتر و افزایش هزینه‌ها می‌شود و

در نظام اجرایی مطلوب و با توجه به وظایف دولت و مشخص شدن میزان و حدود بخش خصوصی چه بسا، تعدادی از وزارتخانه‌های موجود منحل و یا در همدیگر ادغام گردند و لذا باید از ایجاد هرگونه وزارتخانه در قالب نظام اجرایی موجود پرهیز گردیده و پس از طراحی نظام اجرایی مطلوب، تعداد وزارتخانه‌ها و سازمانها را مشخص و نسبت به تأسیس آن اقدام نمود تا دوباره کاری پیش نیاید و وقت دولت و مجلس بی‌جهت صرف آن نگردد.

### ناهماهنگی درون سازمانی دستگاه‌های اجرایی

مسئله دیگر در تشکیلات موجود ناهماهنگی درون سازمانی دستگاهها است و آن اینکه در داخل یک وزارتخانه تشکیلات مشابه کار و یا گاهی متناقض وجود دارد مثلاً در وزارتخانه‌ای می‌بینیم بخشهای مختلف سسمی و بصری وجود دارد، یا واحدهای مختلف برنامه ریزی وجود دارد. یا در وزارتخانه‌هایی مثل کشاورزی- بازرگانی، سازمانها و شرکتهای مختلف که هر کدام برای انجام امور مشابه مثلاً کارگرینی نیاز به تشکیلات ویژه دارند

وجود دارد. فرضاً سازمان غله- شرکت فرش- سازمان قند و شکر- دخانیات- سازمان چای زیر نظر وزارت بازرگانی و هر کدام تشکیلات منحصر بخود دارند و در استانها و شهرستانها نیز علاوه بر اداره کل بازرگانی و یا اداره بازرگانی ادارات کل و ادارات ویژه خود داشته و در ارتباط مستقیم نیز با سازمانهای مرکزی می‌باشند. در حالیکه می‌توان با سازماندهی جدید نظام اجرایی همه اینها را که وابسته به یک وزارتخانه هستند طوری سازمان داد که هم تسهیلات ناشی از سازمانی بودن را داشته باشند و هم از جهت مدیریت در آنها وحدت مدیریت ایجاد کرد و هم از جهت صرفه‌جویی‌های فراوان تشکیلاتی و نیروی انسانی و هزینه‌های اداری و غیره به نتایج بسیار مفیدی رسید. و متأسفانه غالب وزارتخانه‌ها مانند وزارت کشاورزی- وزارت بازرگانی- وزارت راه- وزارت نیرو- وزارت آموزش و پرورش- وزارت کشور- وزارت درمان و بهداشت و غیره از چنین وضع تشکیلاتی پراکنده و سرمایه خور و نیروبر، برخوردار می‌باشند.

ادامه دارد

### بقیه از بررسی آیه میثاق

تمام فرزندان آدم ابوالبشر نشده بلکه از ذریه فرزندان آدم تعهد گرفته شده است. بنابراین تمام انسانها چنان تعهدی در آن عالم نسپردند.

ب- در آیه «من ظهورهم ذریتهم» آمده، و مرجع ضمیر «هم» در «ظهورهم» و «ذریتهم» بنی آدم است، اگر از ذریه آدم ابوالبشر اخذ میثاق شده بود من ظهوره و ذریته بود.

ج- در علت دومی که برای اخذ میثاق در خود آیه شریفه بیان گردیده چنین آمده است: «أوتقوا یوم القیامة انما اشرك ابائنا من

قبل...» اگر ذریه از صلب خود آدم استخراج شده‌اند، پدری جز آدم در آن عالم نداشته‌اند و او هم موحد بوده است، پس چگونه در آیه آمده است که فلسفه اخذ میثاق این بوده که در قیامت نگویند پدران مشرک ما، ما را منحرف ساختند؟

تا اینجا سه دلیل از دلائل منکرین عالم ذریه بیان شد، و در بحث آینده سایر ادله منکرین عالم ذریه را با خواست خداوند مورد بحث و بررسی قرار می‌دهیم.

۱- سوره نساء- آیه ۱۳۵. ۳- سوره نساء- آیه ۹۷. ۲- سوره اعراف- آیه ۳۸. ۴- سوره ص- آیه ۶۲.

ادامه دارد