



قسمت دهم

# ساختار نظام اجرایی کشور

محمدرضا حافظ‌نیا

کشور و خروج از فرهنگ اسلامی و سنتی و دخول در فرهنگ غرب ایجاد نماید.

تشکیلات متمرکز نظام با اصطلاح نوین اداری رضاخانی با گزینش و تشریف مجریان و کارمندان و مدیران خودباش و غریب‌زده، کاتال بسیار مناسبی جهت انتقال و اجرای سیاستها - مقررات - قوانین - بخشنامه‌ها و دستورالعملهای حکومت مرکزی بود. «قوة قهریة ارقش و اعنیة نیز در کنار آن، پشتیبان محکمی برای اجرای بی چون و چرای آنها بحساب می‌آمد و اگر این سیستم متمرکز وجود نمی‌داشت آیا حکومت رضاخان بی‌سادی می‌توانست منویات پلید استعمارگران غربی را در کشور جامه عمل بپوشاند؟ بخصوص زمانی که ما به اهتیت و آثار و پیامدهای تغییر چهره فرهنگی کشور و فراهم شدن یک بستر تاریخی برای آن آشنا باشیم مطلب روشنتر می‌شود و بدانیم که اگر

از آنجائیکه مسئله تمرکزگرایی رسمی یکی از مشکلات اساسی در نظام اجرایی کشور می‌باشد و منشاء و باعث بسیاری از گرفتاریها و گرهمها برای مردم و مسئولین و کشور و خود تقسیم موجود بوده و بسیاری از امکانات و نیروهای کشور را به‌درداده و از طرفی مانع از رشد و شکوفایی و خلاقیتها و بهره‌وری از امکانات مناطق مختلف می‌گردد، لازم است پیرامون این مسئله مهم و حیاتی سیستم اجرایی اندکی بیشتر بررسی بعمل آمده و عوارض سوء آن بیان گردد.

## آغاز شکل‌گیری نظام اداری کشور

وقتی به گذشته این سیستم نظری اندازیم، می‌بینیم که آغاز شکل‌گیری آن بصورت متمرکز با آغاز شکل‌گیری نظام با اصطلاح نوین اداری کشور که از ابتدای حکومت جبار دودمان پهلوی در زمان رضاخان مزدور و قلندر و با کمک مستشاران خارجی بوجود آمد، همزمان می‌باشد و او که با هدایت دولتهای غربی روشهای مختلفی را برای تثبیت حاکمیت خاندان دودمان پهلوی پیش گرفته بود همزمان با اتخاذ روشهای قهرآمیز برای قلع و قمع مخالفان در گوشه و کنار کشور، نیاز به ابزار و روشی داشت تا این حاکمیت را استمرار بخشد او با این ابزار سیستم اجرایی متمرکز، ضمن خاموش کردن هر نوع سلیقه و خواست منطقی مردم مناطق مختلف کشور، علاوه بر تثبیت و استمرار حاکمیت باطل خود و دودمانش، می‌توانست حامل انتقال فرهنگ غرب و تهی کردن جامعه از هویت اسلامی و شرقی و ایرانی خود باشد.

از طریق این سیستم می‌توانست بخوبی سیاستهای ویران‌کننده فرهنگ اسلامی و سنتی را همراه با شیوه‌های قهرآمیز به زوایای کشور نفوذ دهد و به طور کلی ابزار مناسبی برای انتقال تدریجی عناصر فرهنگ غرب در اختیار داشته باشد و با کمترین تلاش و نگرانی بتواند از انتقال و عملی شدن سیاستهای خود در دورافتاده‌ترین نقاط کشور اطمینان حاصل نماید.

او یحسوان آلت دست و مزدور غرب، می‌توانست مجری خوبی در جهت جایگزینی فرهنگ بیگانه و مغرب‌زمین در کشور بوده باشد و یک بستر تاریخی را برای تغییر چهره فرهنگی

قرار باشد جامعه‌ای اسیر فرهنگ غالب باشد باید از فرهنگ خود جدا شود و رنگ فرهنگ غالب را بخود گرفته و فرهنگ خویش را طلاق گوید و غرب برای ادامه سیطره مداوم خود آنها بدون تحتل ضایعات اقتصادی - نظامی و سیاسی، بر سرزمینهای اسلامی، به اتخاذ سیاست اسارت فرهنگی رو آورده و مقدمات گذار از فرهنگ اسلامی و سنتی به فرهنگ غرب را در بین مسلمین فراهم کرده تا سیطره ظالمانه خود را بر مسلمانان با کمترین دردسر تداوم بخشیده و آنها را دنباله‌رو و مرید خود بنماید و لذا رضاخانها و آتاتورکها غلم می‌شدند و آنها هم برای مشغولی کردن این سیاست نیاز به ابزار داشتند. ابزار سیستم اداری و اجرایی متمرکز - ابزار قوه قهریه و نظامی - ابزار خشونت و ابزار مجریان خودباخته و دست‌آموز غرب ... و می‌بینیم که غرب با اجرای سیاست اسارت فرهنگی مسلمین چه فجایعی بوجود آورد و اسلام و مسلمانان چه ضربات سهمگینی از این اسارت فرهنگی تحمل نموده و می‌نمایند و حتی انقلاب اسلامی نیز از این سیاست لطمه می‌خورد.

نتیجه دیگری که رژیم رضاخانی از سیستم متمرکز اداری و اجرایی گرفت و اصولاً هر نظام سیاسی غیر مردمی چنین نتیجه‌ای می‌گیرد این است که بکنوع وحدت سیاسی در سطح کشور را بوجود می‌آورد و دودمان پهلوی می‌توانستند نظام حکومتی ضد مردمی خود را بر تمام کشور تثبیت و تسری داده و از هر نوع - با اصطلاح - داعیه خودمختاری در امان باشند چرا که در مورد امور جزئی دورافتاده‌ترین نقاط کشور می‌بایست در تهران و مرکز حکومت تصمیم‌گیری و موافقت بعمل آید و مناطق مختلف حیات سیاسی و اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی خود را در حیات حکومت مرکزی ببینند و این فرهنگ نیز با تمرین فراوان در طول سالها بخوبی جا افتاده است. بنابراین تحکیم و جا افتادن نظام اداری و اجرایی متمرکز، ابزار کم‌خرج و بی‌دردسری برای تثبیت حاکمیت رژیم بر اقصی نقاط کشور بود آن هم در شرایطی که رژیم رضاخانی برای تحمیل خود بر نقاط مختلف کشور به قوه قهریه و نیروی نظامی



وسمی نیاز داشت و به این مشکلات از طریق نیروی نظامی، با این سیستم اداری متمرکز خانمه داده می شد بخصوص که نبود شبکه های ارتباطی و وسایل حمل و نقل مناسب در سطح کشور و وجود شرایط توپوگرافیک و ناهمواری خاص کشور، عملیات نظامی را مشکل می کرد و مطیع کردن عشایر کشور در شمال غرب و جنوب غرب و کوهپای زاگرس و شمال شرق کار ساده ای نبود و اختصاصاً در مورد اینها نیز در کنار طرح تخت قاپو کردن و اتخاذ سیاستهای اسکان و اجباری کردن آن سیستم اجرایی و اداری متمرکز ابزار بسیار مناسبی بود.

لذا با نگرش به توضیحات یاد شده مشخص می گردد که در پشت سر شکلگیری نظام متمرکز اداری کشور یک فلسفه سیاسی و یک نیروی مهم پشت پرده قرار گرفته است، که اصولاً مورد توجه نظامهای سیاسی کشورهای که پایگاه مردمی نداشته و در آن مردم بی توجهی شده و به آنها بها نمی دهند میباشد، در این نظامها مردم به بازی گرفته نمی شوند و قوام حکومت و نظام سیاسی آنها به نظام اداری متمرکز و نیروی نظامی و انتظامی آنها وابسته است.

### طولانی بودن گردش مکاتبات

یکی از عوارض متمرکز بودن امور در وضعیت موجود انجام آن با تأخیر زیاد و همراه با پیچیدگی ناشی از طولانی بودن گردش مکاتبات است. با توجه به فراوانی موارد کسب تکلیف و رفع و رجوع نیازهای شهرستانها بطور مستقیم و غیرمستقیم از تهران، و نیز روشن بودن مطلب بر همگان از ذکر آنها خودداری می گردد و صرفاً به جریان گردش مکاتبات اشاره گردیده تا خود بیانگر خیلی از مسائل باشد بخصوص زمانی که ارتباط آن با متمرکز بودن سیستم اداری روشن می گردد.

وقتی که یک نامه وارد اداره ای شده و پس از طی مراحل تشریفات اداری و قرطاس بازی از آن خارج می گردد سی مورد اقدام بر روی آن صورت می پذیرد یعنی سی یار توسط افراد مختلف در مورد آن کاری صورت می پذیرد که از آن به کاغذبازی و قرطاس بازی و بوروکراسی و... تعبیر می گردد که موارد کامل آن در ارتباط با یک اداره پاسخ

دهنده مانند اداره کل استان به ترتیب ذکر می گردد.

- ۱- نامه رسان اداره کل ۲- دبیرخانه اداره کل ۳- حامل نامه به دفتر مدیر کل که معمولاً خدمتگذار یا خوداریاب رجوع و ذنبغ میباشد ۴- مسئول دفتر مدیر کل که نامه توسط حامل آن به وی تحویل گردیده است ۵- مطالعه مدیر کل و ارجاع به مسئول مربوطه در اداره کل ۶- مسئول دفتر مدیر کل جهت اعاده به حامل نامه ۷- حامل نامه جهت انتقال به دبیرخانه ۸- ثبت و شماره در دبیرخانه ۹- حامل نامه جهت ارائه به مسئول مربوطه که مدیر کل نامه را به وی ارجاع داده است ۱۰- تحویل به کارشناسی مسئول و مطالعه وی و ارجاع به متصدی مربوطه در واحد ۱۱- مطالعه متصدی مربوطه و تهیه پیش نویس ۱۲- پاراف پیش نویس توسط کارشناس مسئول ۱۳- امضاء پیش نویس توسط کارشناس واحد ذی ربط (در این قسمت نیز برای ارائه به کارشناسان دیگر نیاز به حامل نامه می باشد) ۱۴- تحویل به حامل نامه جهت انتقال به دفتر مدیر کل ۱۵- دفتر مدیر کل ۱۶- مطالعه و امضاء پیش نویس توسط مدیر کل یا معاون وی ۱۷- مسئول دفتر جهت عودت نامه از نزد مدیر کل ۱۸- حامل نامه جهت انتقال به ماشین نویسی ۱۹- ماشین نویسی ۲۰- مقابله نامه در ماشین نویسی (اگر به پاراف مجدد یا مقابله نامه توسط کارشناس مربوطه نیاز باشد سه اقدام دیگر اضافه میشود: حمل نامه، پاراف کارشناس- عودت نامه) ۲۱- حمل نامه توسط حامل ۲۲- مسئول دفتر مدیر کل ۲۳- مطالعه و امضاء مدیر کل (اگر در نایب نامه اشکالی باشد مجدداً نامه عودت داده شده و اقدامات جدیدی به آن اضافه می گردد) ۲۴- مسئول دفتر مدیر کل جهت اعاده نامه ۲۵- حامل نامه جهت تحویل به دبیرخانه ۲۶- ثبت و شماره نامه در دبیرخانه ۲۷- تفکیک نامه ها در دبیرخانه (پیش نویس و رونوشتها) و پاکت کردن آنها ۲۸- تحویل نامه به نامه رسان اداره کل و انتقال توسط وی ۲۹- دبیرخانه (در دستخانه نیز قهرماً اقدامات متعددی بر روی آن صورت می پذیرد) ۳۰- دریافت جواب توسط اداره یا ارباب رجوع ذنبغ.

بدین ترتیب ملاحظه می گردد که اقدامات متعددی بر روی یک نامه توسط افراد مختلف صورت می پذیرد و سه بار وقت مدیر کل یا معاون وی گرفته میشود و حامل نامه هفت بار و مسئول دفتر مدیر کل شش بار و دبیرخانه سه بار در ارتباط با آن درگیر می شوند و اگر در ارتباط با پاسخگویی به نامه، احتیاج به سابقه قبلی باشد اقدامات جدیدی اضافه می گردد، و چه مدیر کل خواستار

سابقه باشد و یا کارشناس و مسئول واحد مربوطه، تفاوت نسبی کند و شش اقدام جدید اضافه می گردد:

- ۱- خواستن سابقه و تحویل به مسئول دفتر ۲- حامل نامه جهت انتقال به بایگانی ۳- بایگانی ۴- حامل نامه جهت عودت به دفتر مدیر کل ۵- مسئول دفتر مدیر کل ۶- مطالعه مدیر کل و تصمیم گیری، بنابراین در مورد نامه هایی که احتیاج به سابقه دارند ۳۶ اقدام باید در اداره کل انجام پذیرد. حال اگر اداره ای از شهرستان، در خصوص مسائل خودش یا ارباب رجوع بخواهد از تهران کسب تکلیف کند یک مرحله در اداره خود و یک مرحله در استان و یک مرحله در دفتر ستادی وزارتخانه بر روی آن اقدام صورت می پذیرد و اگر پاسخ توسط یکی از معاونین وزارتخانه بخواهد داده شود یک مرحله اضافه می شود و اگر بخواهد توسط دفتر وزیر داده شود مرحله ای نیز به آن اضافه می گردد و اگر اظهار نظر مربوط به وزارتخانه های دیگر و یا دستگاههای محوری کشور مانند سازمان اموراداری و یا وزارت برنامه و بودجه و یا وزارت دارائی باشد، این تعداد مراحل مرتباً افزایش می یابد مثلاً اگر یکی از ادارات شهرستان درخواست فردی را در ارتباط با مسائل استخدامی کارمندان خواسته باشد منعکس و از سازمان امور اداری و استخدامی پاسخ دریافت دارد، با رعایت سلسله مراتب اداری، مراحل مزبور در نه مرحله بشکل زیر صورت خواهد پذیرفت:

- مرحله ۱- (شهرستان) مرحله ۲- (استان) مرحله ۳- (معاون وزارتخانه) مرحله چهار (دفتر ستادی وزارتخانه) مرحله پنج (سازمان اموراداری) مرحله شش (اعاده پاسخ به دفتر ستادی وزارتخانه) مرحله هفتم (معاونت مربوطه) مرحله هشتم (استان مربوطه) مرحله نهم (شهرستان)

در چنین شرایطی، در مورد نامه هایی که سابقه ای لازم ندارند برای پاسخ (مثبت یا منفی) ۲۴۰ مورد (۲۴۰ = ۸ × ۳۰) اقدام صورت می پذیرد و فرضاً اگر در تمام مراحل مزبور در مورد نامه، احتیاج به سابقه بایگانی در تمام مراحل باشد ۲۸۸ اقدام (۲۸۸ = ۸ × ۳۶) لازم دارد، این امر مسئولین و کادרהای خدماتی و کارشناسان را در سطح و

رده‌های مختلف درگیر می‌نماید و غالب این مکاتبات هم پیرامون مسائل جزئی و پیش‌پا افتاده دور می‌زند که تصمیم‌گیری در مورد آنها در حد یک اداره شهرستان بوده و نیازی به تهران و وزارتخانه و حتی استان هم نمی‌باشد.

این جریان عریض و طویل مکاتبات قطعاً زمان زیادی را طلب می‌کند و بهین خاطر است که ارباب رجوع و یا ذینفع برای دریافت پاسخ نهانی چند ماه و گاهی یکسال و بیشتر باید معطل شود و آخرهم معلوم نیست جوابش مثبت باشد و یا منفی، و متأسفانه این زمان طولانی جهت دریافت پاسخها بصورت یک امر عادی درآمده و برای مردم و دستگاههای اداری و کارمندان مربوطه مورد قبول واقع گردیده است که گویا جز این راهی نیست و باید تحمل نمایند و تمام این بیچارگیهای منبث از تشریفات سیستم اداری گذشته و موجود، ریشه در صفات تمرکزگرایی و فرطاس بازی آن دارد و خود نیز بعنوان ریشه گرهها عمل می‌کند.

حال تصور نمائیم چقدر کاغذ و نیروی انسانی و وقت بهدر می‌رود و کارها به عقب می‌افتد و افراد ذینفع نیز متضرر و رنجیده می‌گردند. اکنون اگر بدور از فضای غبارآلود سیستم اداری و خصیصه تمرکزگرایی آن، جداً آنرا مورد توجه قرار دهیم می‌فهمیم که چقدر مردم و کشور و انقلاب اسلامی از آن رنج می‌برند. جالب اینکه در این سیر تنها به مکاتبات ساده اکتفا نمی‌شود و گاهی در ارتباط با مسائل مربوط به وظایف سازمانی اداره شهرستان، یک یا دو نفر کارمند به‌همراه ماشین با هزینه ایاب و ذهاب و حق مأموریت و ... نیز دنبال آنرا می‌گیرند و بودجه زیادی در این راه صرف می‌گردد.

ساده‌تر از همه اینها جریان تحویل اتومبیل پیکان به افراد کارمند برنده شده شهرستانی می‌باشد که همین مسیر اداری را به‌همراه فرد ذینفع طی می‌کنند و حضور آنها در تهران نیز مشکلاتی بوجود می‌آورد و واقعاً اگر مسئولین و کارشناسان سازمان امور اداری و دانشجویان و اساتید متعهد و دلسوز دانشگاهها پیرامون این مسائل جزئی، تحقیقی علمی را بمعنی واقعی انجام دهند و عوارض این مسئله را عریان نمایند، سیمای وحشتناکی خواهد داشت و اینجاست که بار

مسئولیت بردوش نمایندگان کمیسیون کار و امور استخدامی مجلس و سازمان اموراداری و استخدامی کشور سنگین می‌کند.

ذکر این نکته نیز لازم است که متأسفانه مسئولین و نیروهای انقلابی و حزب‌الله که دارای تفکری خلاق و متشکر و روحیه‌ای نهاده دارند تا وقتی که در داخل این سیستم اداری کار میکنند همانند پرندگان می‌مانند که در قفس قرار دارند و ناگزیر، علی‌رغم میل باطنی خود، در چارچوب ضوابط آن عمل کنند و رنج زیادی می‌کشند و نیرو و توان آنها نیز در برخورد با مسائل آن فرسایش می‌یابد و لذا تغییر بنیادی و ساختاری سیستم اجرایی موجود بمعنی واقعی ضرورت داشته و از وظایف خاص سازمان اموراداری و استخدامی و مجلس شورای اسلامی بویژه نمایندگان کمیسیون کار و امور استخدامی می‌باشد.

از طرفی دیگر این مراجعات و مکاتبات باعث خواهد گردید که وقت مسئولین وزارتخانه را پر نماید و آنها را صرفاً به کار اداری بکشانند و فرصت فکر کردن و اندیشیدن و برنامه‌ریزی کردن و حتی اندیشیدن پیرامون همین آثار منفی تمرکز امورشان را از آنها بگیرد. تصور کنیم که اگر برای یک موضوع خاص توسط ادارات یا افراد ذینفع شهرستانی تقاضاها و استعلامهای متعدد از طریق استان به تهران ارسال گردد، علاوه بر اینکه برای هر یک نامه ۲۴۰ یا ۲۸۸ اقدام باید صورت پذیرد، پاسخگویی توسط ادارات کل و دفاتر ستادی و معاونین وزارتخانه باعث تراکم وسیع نامه‌ها و مکاتبات گردیده که غالباً با همه تلاششان قدرت پاسخگویی ندارند و غالباً اینک به‌راستی ندانم کاریها، بعضی از افراد و یا ادارات اقدام به ارسال رونوشتهای متعدد از نامه‌های خود می‌نمایند و برای تعداد زیادی از ادارات مسئول وزارتخانه‌ها، درگیری مکاتباتی ایجاد کرده و بدینوسیله قلمرو مکاتباتی، یک‌نامه بسیار وسیع می‌گردد!!

گاهی کار بجائی می‌رسد که وزراء یا معاونین یا مدیران کل فرصت اقدامی خارج از فضای مکاتبات متراکم شده ندارند و سرشان بسیار شلوغ میگردد و وقتی مسئولین وزارتخانه یا اداره کلی فرصت اندیشه و تفکر نداشته باشند، مصیبت

مردم در ارتباط با آن قطعی است چرا که مسائل متغیر روپوشد وجود دارند و پیچیدگی و تراکم امور را باید با قدرت تفکر، علت‌یابی و پیش‌بینی و رفع و تدبیر کرد، و نبود اندیشه و فرصت تفکر، مسئولین را به سوی برخورد با معلولها خواهد کشاند و روشن است که برخورد با معلولها مشکل‌گشا نبوده و باعث تشدید بیشتر آن خواهد گردید.

نکته قابل توجه در این قسمت این است که وقتی برای پاسخ بر روی یک نامه ۲۴۰ اقدام نیاز باشد طبعاً احتیاج به کارمند، بویژه کادر خدماتی مانند دفتردار، نامه‌رسان، بایگادان، پست‌چی، ثبت، ماشین‌نویس، کارپرداز و ... که تقریباً نقشی در وظایف اصلی دستگاهها ندارند و نیز غذا و اتاق و میز و صندلی و ... افزایش خواهد یافت و لیستهای کادر اداری حوزه‌های ستادی بجای کارشناسان توسط اینگونه شاغلین در اختیار گرفته خواهد شد.

اگر سیستم اداری و اجرایی غیر متمرکز گردد بمفادار زیادی نیاز به اینگونه مشاغل کم شده و کارشناسان نیز از درگیر شدن در امور اداری و مکاتباتی آزاد شده و به کار ستادی و تفکر و سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی خواهند پرداخت. لازم بتوضیح است که در قالب سیستم متمرکز موجود مسلماً نیاز شدیدی به اینگونه مشاغل می‌باشد و اگر ناآگاهانه از تعداد آنها کاسته شود نه تنها مشکلی حل نخواهد شد بلکه به تأخیر در انجام امور و پیچیده‌تر شدن روال مرسوم کنونی خواهند انجامید و در سطح وزارتخانه‌ها از هم اکنون آثار غلاء ناشی از کمبود این شاغلین محسوس می‌باشد. در شرایط کنونی با کاهش تعداد کادرهای خدماتی و کارشناسی در حوزه‌های ستادی، وزارتخانه‌ها بسوزی درحرفتشند که درگیری مکاتباتی و اداری و پاسخگوییهای آنچنانی آنها را به کار روزمرگی واداشته و از کار اصلی و ابدامی خود بازداشته و حافظ وضع موجود و کار روزمره و جلوگیری از خاموشی حیات دستگاه خود خواهند شد و میزان کارآئی کاهش یافته و رأس مخروط دستگاههای اجرایی و وزارتخانه‌ها که همانند مخ سیستم باید عمل کنند فاقد کشش لازم بوده و طبعاً خطر میراثی دستگاه اداری را تهدید خواهد نمود.

ادامه دارد