



وزارتخانه ای بعمل آمده است: «۸۰٪ کارکنان آن روزانه بیش از ۱۵ کیلومتر راه را در ترافیک گنج کهنه و هوای دودآلود و خیابانهای شلوغ تهران طی می‌کنند و ۲۱٪ دارای وسیله نقلیه شخصی (موتور یا ماشین) بوده‌اند و ۳۰٪ آنها در تهران خانه ملکی داشته‌اند».

این سیما که بیان گردید تقریباً یک حالت عادی بخود گرفته است و مسلم است که هم از جهت کمی و زمان کار و هم از جهت کیفی آثار سوئی از خود بجا می‌گذارد و میزان کارائی مفید را کاهش می‌دهد و مقداری از وقت کارکنان حوزه ستادی بکار وظایف دستگاه نمی‌آید و کاهش کارائی در مقیاس وزارتخانه و در کارهای ستادی و مراکز سیاست گذاری و تصمیم گیری و برنامه ریزی و جهت دهی، مشکل بزرگی، خواهد بود، بخصوص زمانی که سیستم اداری و اجرایی کشور متمرکز باشد و شهرستانها و استانها از مرکز و یا تهران انتظار حل مشکل خود را داشته باشند.

روال تدوین مقررات

مسئله دیگری که به پیچیده تر شدن امور و تمرکز گرائی کمک می‌کند روال تدوین ضوابط و مقررات میباشد بدین معنی که مسائل پیش پا افتاده و کوچک گاهی اوقات برای تصویب به مراجع بالای کشوری ارجاع میگردد و وقت مسئولین بالای دستگاه و هیئت محترم دولت و حتی مجلس را به خود مشغول می‌دارد و این امر نیز بر اساس عادتی که در بدنه و روال عملکردی سیستم اجرایی متمرکز و گاهی خوی کارمندان و کارشناسان و مدیران از گذشته بجای مانده است مایه می‌گیرد و بخصوص در شرایط کنونی که حجم گرفتاریهای مربوط به مسائل اساسی کشور زیاد بوده و مسئولین اجرایی وزارتخانه‌ها و دستگاهها با تمام قوا و منبعث از ایمان و عشقی که به نظام اسلامی دارند، صادقانه تلاش کرده و سخت درگیر رتق و فتق امور کشور می‌باشند و می‌بایست وقت و نیروی مجلس و کمیسیونها و هیئت دولت و رأس مشروط وزارتخانه‌ها و نهادها برای آن مصروف گردد، ضایعات مربوط به درگیر شدن رده‌های تصمیم گیری یاد شده در مسائل پیش پا افتاده زیاد خواهد بود و از طرفی ارجاع امور جزئی به آنها باعث تراکم و شلوغی کارها شده و تصمیم گیری در مورد

در حال حاضر نیز بدلیل مشکلات و مسائل متعدد، متأسفانه حوزه‌های ستادی دستگاهها نمی‌توانند بطور کامل کارائی داشته باشند و برخی به نسبت انرژی و توان استانها و بخصوص شهرستانها عقب‌ترند. مشکلات زندگی و ایاب و ذهاب و غیره در تهران، در فضای شغلی حوزه‌های ستادی اثر مستقیم گذاشته است و مشکلات مربوط به متمرکز بودن سیستم اداری را پیچیده‌تر می‌نماید. در اینجا وضعیت کارمندی که زیانحال تقریباً اکثریت کارمندان در تهران میباشد بیان میگردد:

وضعیت کارمندی در تهران

در تهران فرورفته در انبوهی از مشکلات اقتصادی - اجتماعی - خدماتی - رفاهی - ارتباطی و غیره معمولاً کارمند برای اینکه تا ساعت حدود هفت و نیم (اگر برسد) سرکار حاضر باشد باید صبح زود از خانه بیرون آمده و در فضای دودآلود و ترافیک و پس از طی کیلومترها مسافت، با وسایل نقلیه عمومی مانند اتوبوس‌ها و تاکسی‌ها خود را به محل کار برساند و کارمند خسته و گاهی دچار سرگیجه شده تا مدتی در محل کار باید بماند تا آرامش خود را بازیابد و تا بخواهد کارش را آغاز نماید باید سفره صبحانه‌اش را در پشت میز یا آبدارخانه پهن کرده و مدتی را به صبحانه خوردن صرف کند چرا که صبح زود از خانه بیرون آمده و فرصت برای صبحانه خوردن نداشته است! (حال اگر زن و شوهر کارمند باشند بچه‌ها در خانه چه باید بکنند!) و مقداری از فکر کارمند متوجه فرزندان خواهد بود. کار را آغاز می‌نماید. خاطرات روز گذشته همکاران در تهران خاطره انگیز و احیاناً بحثهای سیاسی پیش کشیده میشود، تراکم نامه، ارباب رجوع استانی و شهرستانی (که محصول سیستم متمرکز میباشد). جلسه و... فرصت فکر کردن را از او می‌گیرد. نزدیک ظهر، صدای اذان بلند میشود و او برای نماز خواندن آماده میشود و مراسم نماز معمولاً تا ساعت یک بعد از ظهر طول میکشد و گاهی اوقات بیشتر. او به محل کار می‌آید باید ناهار ظهر را میل نماید چرا که جای دیگری برای ناهار خوردن در اختیار ندارد. کافه و ساندویچ گران است، خانه دور

محمدرضا حافظ نیا

ساختار نظام اجرایی کشور

قسمت نهم

است و باید در صف اتوبوس و مسیر راه که در اوج ترافیک بعد از ظهر تهران میباشد و کارمندان جمعگی به ایستگاههای اتوبوس هجوم آورده‌اند چند ساعت وقت صرف کند تا بخانه برسد. لذا اگر ناهار نخورد زخم معده میگیرد ناهار خوردن هم ممکن است نیم ساعت طول بکشد و نزدیک ساعت ۱ بعد از ظهر آماده رفتن میشود تا اینکه ساعت ۲ یا ۲ ربع اداره را ترک گوید چرا که مدت زیادی باید در راه باشد. بنگران قهرزندان که در خانه و یا مدرسه بوده‌اند می‌باشد. همسرش نیز وضع مشابه او دارد و گاهی باید بچه‌ها را از مدرسه بیاورند یا از مهد کودک تحویل بگیرند و اگر بموقع نرسد معلوم نیست بچه‌ها چه بر سرشان خواهد آمد. در محیط کار گرفتاریهای خانه - وضع بچه‌ها - مشکل مسکن و احیاناً بیماری او، فکرس را بخود مشغول داشته است و گاهی در برابر ارباب رجوع از او چهره‌ای عبوس و خشن می‌سازد. حوصله ندارد با دویا سه بار تکرار موضوع توسط ارباب رجوع از کوره در میرود و صدایش بلند میشود. در تحقیقی که از یکی از واحدهای ستادی

آنها ضوابط و منشأ مشکلات زیادی خواهد گردید و باعث تأخیر در انجام امور مردم و خود دستگاهها خواهد شد.

سلسله دنباله دار مراحل تدوین ضوابط و مقررات نیز یکی از مشکلات اجرایی برای دستگاهها و ادارات و کارکنان آنها و مردم می باشد. وقتی قانونی در مجلس تصویب می شود پس از آن نیاز به آئین نامه اجرایی می باشد که باید با پیشنهاد مشخص وزارتخانه و کمیسیون مربوطه رهیت دولت نهایتاً به تصویب هیئت دولت برسد و آئین نامه ها بنهائی روشنگر همه مسائل نمی باشند لذا ضرورت ایجاد می کند که بعضی موارد به کمیسیونها و شوراها و کمیته ها در سطح وزارتخانه ها و استانها واگذار گردد یا اینکه منجر به صدور بخشنامه ها و دستورالعملها از ناحیه وزارتخانه بشود و نهایتاً اگر مجری در سطح مرکزی یا استان یا شهرستان یا بخش صادفانه برخورد نماید، امید حل شدن مشکل مردم وجود دارد ولی متأسفانه با توجه به روحیه و خصلت کارمندی مرسوم در سیستم اداری موجود معمولاً بعضی از مجریان با احتیاطات بیجا و به سمت استنباط منفی بافانه از ضوابط و مقررات غش می نمایند و بقول معروف برای روشن شدن ابهام موجود در مقررات، سلسله مکاتبات جدید و دور و دراز مرجع قانونی مربوطه آغاز می گردد و مجدداً چند مرحله ۳۰ اقدامی (قرطاس بازی) صورت می پذیرد.

مسائل یاد شده باعث ایجاد مقررات دست و پا گیر و پیچیده گردیده و کلاف سردرگمی را بوجود می آورد که هم سازمان و وزارتخانه محوری و هم وزارتخانه مجری و هم کارمندان و هم مردم را دچار نوعی سرگردانی می نماید. خانه عنکبوتی مقررات و ضوابط مربوط به مسائل مالی در ارتباط با وزارت دارائی و امور اقتصادی و نیز مسائل اداری در ارتباط با سازمان امور اداری باعث سرگردانی خودشان و وزارتخانه های دیگر و مردم می گردد.

آنچه که بیان گردید بخشی از مصائب ناشی از متمرکز بودن امور اجرایی کشور می باشد که باعث بهر رفتن امکانات و منابع مالی و بودجه و نیروی انسانی و وقت دولت و مردم و تأخیر در پیشرفت امور می گردد و

متأسفانه دامنگیر بعضی از نهادهای انقلاب اسلامی هم گردیده است و آنها نیز بطور ناخواسته درگیر این جریان می باشند و دلیل اصلی این امر نیز خصلت متمرکز گرائی و ماهیت سیستم اجرایی پارت رسیده از گذشته می باشد که قبلاً دلیل سیاسی شکل گیری آن ذکر گردید و بیش از هر زمان دیگری ضرورت دارد با تفکری پویا و تحولی و با نگرشی عمیق، سیستم اجرایی موجود که بر اساس عدم اعتماد بنیانگذاری و شکل یافته است زیر سؤال رود و سیستم جدید با خصلت غیر متمرکز بودن یعنی واقعی پایه گذاری گردد تا رده های بالای تصمیم گیری کشور چون مجلس و دولت بتوانند به امور اساسی و بنیادی بپردازند و حوزه های ستادی دستگاههای اجرایی و وزارتخانه ها بجای انجام وظایف اداری سشی به تفکر و تفحص در امور کشور در ارتباط با وظایف مربوطه پرداخته و با تدبیر و تفکر، مسائل مختلف، ریشه پای، علت شناسی، پیش بینی و برای آنها برنامه ریزی و سیاست گذاری بنیادین صورت پذیرد.

در اینجا یاد آور می گردد که تأکید بر ضرورت تفکر پویا و نگرشی تحولی و سیستمی و منظومه ای در تغییر بنیادی ساختارهای اداری و مالی - بودجه ریزی - برنامه ریزی و آموزشی و... بخاطر این است که افراد مختلف ادعای یکپارخت تغییر بنیادی در ساختارها را دارند متها درک و شناخت و قلمرو موضوع در بین آنها تفاوت می کند. گاهی مشاهده می گردد افرادی معهود، که برخی از آنها مسئولیت کاری را دارند مدعی تغییر بنیادی بوده و اظهاراتی نیز بیان می دارند ولی وقتی خوب دقت می شود قلمرو تغییر بنیادی مورد دعوی ایشان در حقیقت نوعی رفرم و بازطراحی و رنگ و آب زدن به سیستم موجود و یا حفظ اسکلت و ساختار گذشته می باشد. مثلاً تعویض درب و پنجره ساختمان و تغییر رنگ آنرا تغییر بنیادی می داند و این دقیقاً منبعث از سطحی نگری آنها در موضوع تغییر بنیادی ساختار می باشد اما در مقابل، بعضی افراد معتقد به تغییر بنیادی با تغییر در ساختار و اسکلت ساختمان و نقشه و هدف و مکان و پایه ریزی و اجزاء و... میباشند تا آنرا متناسب با هدفهای مورد نظر از نوشکل دهند. در مسئله متمرکز زدائی نیز گاهی در بخشنامه های بعضی وزارتخانه ها با

همان دید سطحی نگرانه دعوی غیر متمرکز کردن امور می شود که اولاً کاری جزئی و سطحی است ثانیاً غیر متمرکز کردن امور با حفظ ساختار سیستم اجرایی موجود که متمرکز بودن، صفت ذاتی آن است، تقریباً امری غیر ممکن میباشد.

با توجه به آثار سوء متمرکز بودن و فواید غیر متمرکز کردن امور اجرایی کشور، بعضی از معالک نسبت به حل این مشکل اقدام نموده و اداره امور کشور را بصورت غیر متمرکز انجام میدهند و این امر در کشورهای مختلف سرمایه داری - سوسیالیستی - جهان سوم چشم میخورد و کشور بصورت استانی و ایالتی یا فدراتیو یا کانتی یا جمهوری تقسیم بندی و امور آنها توسط مسئولین محلی در چارچوب سیاستها و جهت گیریهای کلی کشور که توسط دولت مرکزی تعیین میگردد انجام می پذیرد.

ژاپن و غیر متمرکز کردن امور اجرایی

برای نمونه میتوان از ژاپن - آمریکا - شوروی - استرالیا - کانادا - هندوستان - آلمان غربی - مازری و... نامبرد. بعنوان مثال ژاپن که جزو کشورهای پیشرفته جهان بحساب می آید به ۴۷ استان یا کانتی تقسیم شده و امور کانتیها توسط انجمنهای محلی و شهرداریها انجام می شود و شهرداریها نقش های سیاسی و خدماتی و انتظامی را توأمآ بعهده دارند. این کشور که بیش از هزار دانشگاه و مؤسسه آموزش عالی و کالج (۱۵۷ مورد فقط دانشگاه میباشد) داشته و از طرفی خدمات آموزشی و مدرسه ای را برای دانش آموزان جمعیت ۱۲۰ میلیونی خود تأمین می نماید، دارای یک وزارتخانه بنام فرهنگ و آموزش و پرورش می باشد که همه مدارس و دانشگاههای کشور را اداره می نماید و در مقام مقایسه یا سیستم اجرایی کشور ایران نقش وزارت آموزش و پرورش و وزارت فرهنگ و آموزش عالی و بخشی از وظایف وزارت ارشاد اسلامی را با یک وزارتخانه انجام میدهد و این وزارتخانه نیز در مرکز شهر توکیو دارای ساختمان نسبتاً قدیمی، و به نسبت کوچک میباشد و آنچه در آن وجود دارد فکر است و اندیشیدن کارشناسان و مدیران که وظیفه ستادی

خود را انجام می دهند و یا ارباب رجوع سروکاری ندارند چرا که کارارباب رجوع با مرکز نیست و نیازی هم به متورم شدن سیستم اداری ندارند. کارمند کم لازم دارند. ساختمان و تجهیزات اداری زیادی لازم ندارند، و ژاپنی صرفه جو حساب لحظه های وقت کارشناس - ارباب رجوع و معلّم و هزینه های اداری و... را کرده و از اسراف و بهدر رفتن آنها جلوگیری کرده است و اگر چه تجربه ژاپن می تواند از بعضی جهات مورد توجه قرار گیرد و دلالت بر محسنات غیر متمرکز کردن اداره امور کشور می نماید لکن فواید غیر متمرکز شدن اساسی امور و آثار سوو تمرکز امور، آنقدر بدیهی و روشن است که عقل انسان تأکید می کند که برای نجات مردم و کشور از این سیستم پیچیده، می بایست بطور جدی به آن توجه نمود.

خوشبختانه نظام جمهوری اسلامی با ویژگیهای خاص و مثبت خود برای اداره امور کشور مانند نظام طاغوتی گذشته نیازی به فلسفه سیاسی برای سیستم متمرکز کشور ندارد چرا که نظام حکومت اسلامی پایگاه مردمی دارد و وحدت سیاسی براساس وحدت عقیدتی و با وجود نظام امت و امام خودبخود حاصل می شود و برای ایجاد وحدت سیاسی در کشور نیازی به ابزار سیستم اداری متمرکز ندارد و وحدت سیاسی در جامعه با محور امامت امت و از طریق نمایندگان حضرت امام و ائمه محترم جمعه منصوب از طرف مقام رهبری و نیز روحانیت محترم در استانها و مناطق مختلف کشور بوجود می آید و لذا نمایندگان مجلس و دولت و کمیسیونهای مربوطه لازم است بغیریت طرح نظام اجرایی کشور را با لحاظ داشتن اصل غیر متمرکز نمودن امور بطور اساسی و بنیانی (نه سطحی) و تفویض اختیار کردن و واگذاری امور اجرایی مناطق به خود آنها تهیه و بمورد اجرا گذارند و حوزه های ستادی وزارتخانه ها صرفاً به سیاست گذاریهای کلی - جهت گیری - تدوین اصول و چارچوبهای کلی برنامه های توسعه و تنظیم سیاست عمومی دولت بپردازند و رتق و فتق امور اجرایی - اداری - مالی و بودجه ای و برنامه ریزیهای منطقه ای و محلی و اتخاذ سیاستهای محلی در قالب سیاستهای کلی کشور در مسائل اقتصادی - اجتماعی - اداری - آموزشی و

غیره بعد از استانها گذاشته شود (البته استان بندی و تعیین حدود مرزهای استانها و مناطق باید براساس یک مطالعه جغرافیائی دقیق و با رعایت تعادل جوشی در پراکنندگی استانها صورت پذیرد) و مقررات داخلی استان و بهمان نسبت مقررات شهرستانها و مناطق بمهده کمیته ها یا شوراهای استانی یا منطقه ای مرکب از نماینده مقام رهبری - امام جمعه - نماینده سیاسی دولت - شورای اسلامی استانی یا منطقه ای - نمایندگان مجلس شورای اسلامی گذاشته شود و حتی استانها خودشان را از جهات مختلف اداره نمایند و برای تأمین آن برنامه ریزی کنند. مثلاً خراسان با وجود آستان قدس رضوی - منابع طبیعی - منابع انسانی - دانشگاهها - فضای کافی و غیره خودش را اداره نماید و با برنامه ریزی منطقه ای پایه های اقتصاد خود کافی خود را پایه ریزی نماید. این امر باعث بروز خلاقیتها و ابتکارات گردیده و استانها در یک صحنه رقابت عمومی قرار خواهند گرفت و رُشمنی پُرشناختر خواهند داشت و دولت مرکزی میتواند هماهنگ کننده لازم بین آنها بوده و تجربیات آنها را به دیگران منتقل نماید و خود سیاستهای کلی کشور را تعیین و سیاست عمومی کشور در داخل و خارج را تنظیم و نظارتها کلی و دفاع عمومی را معمول داشته و کشور را به سوی رشد و توسعه معنوی و مادی در ارتباط با مقام رهبری امت اسلامی و قوای مقتنه و قضائیه هدایت نماید.

جالب است که در صدر اسلام نیز بهنگام حکومت حضرت مولا علی (ع) فرمانداران منصوب شده از ناحیه حضرتشان کلیه امور قلمرو و مسئولیت خویش را در ارتباط با امامت امت رتق و فتق می نمودند و در حقیقت کارها بصورت غیر متمرکز انجام می پذیرفت و همین روش میتواند همانند سایر جنبه های حکومت حضرت علی (ع) برای ما الگو و نمونه قرار بگیرد.

توضیح اینکه برای دگرگونی سیستم اداری و طراحی سیستم جدید قبل از آنکه به دانش اداری و تخصصهای نظری و تئوریک دانشگاهی که از نزدیک مسائل اجرایی را در سطوح ورده های مختلف اداری لمس نکرده اند نیاز باشد به عقل اجرایی و تجربیات عملی در سطوح مختلف و

لمس مسائل و درک عمیق آنها و تفکری خلاق و مبتکر و متحول همراه با دانش اداری نیاز می باشد و باید توجه کنیم که وقتی براساس برداشتهای ذهنی و تئوریک وبدون اینکه در عمل با مسائل مختلف برخورد شود، خواسته باشیم نظام اجرایی را طراحی کنیم ولو طراحان از متخصصان متعهد و دانشمند علوم اداری و استاد دانشگاه بوده ولی در عمل و در سطوح ورده های مختلف مسائل را لمس نکرده باشند، نمی توانیم نظام مطلوبی را طراحی کنیم و نتیجه اینگونه اقدام کردن چیزی شبیه سیستم موجود خواهد بود چرا که خودش شاید محصول آن باشد. البته این بمعنای نفی دانش اداری و تخصص دانشگاهی نیست بلکه بمعنی این است که فرد ولو بسیار متعهد هم باشد نمی تواند واقعیات را آنطور که هستند بفهمد و درک کند لذا باید مجموعه ای از عوامل مانند عقل اجرایی - دانش اداری - تخصص دانشگاهی - تجربه اداری و اجرایی در کلیه سطوح ورده ها اعم از شهرستان و استان و حوزه ستادی - جوشش و تلاش - تفکر خلاق و متحول و دید انقلابی - پیش و نگرش سیستمی و منظومه ای و دلسوزی و... فراهم آیند تا بتوان سیستم مطلوب را طراحی کرد و از این میان عقل اجرایی، دانش تجربی در سطوح مختلف و دانش علمی اهمیت دارند.

مسئله دیگر اینکه با غیر متمرکز شدن امور اجرایی کشور قطعاً حوزه های ستادی وزارتخانه ها و سازمانهای مرکزی و نهادهای انقلاب اسلامی کوچک تر شده و میتوان با انجام مطالعه جغرافیائی و انتخاب محل مناسبی در کشور، شهرک دولتی را پایه گذاری نمود و حوزه های ستادی کوچک شده را به آنجا منتقل کرده تا هم آنها از شر مسائل و مشکلات پیچیده شهر تهران نجات یابند و هم شهر تهران از پیامدها و معضلات ناشی از آنها آزاد گردد و بعبارتی میتوان نقش اداری و سیاسی شهر تهران را برای کل کشور از آن گرفت و به یک شهرک دولتی محول نمود. (این شهرک فقط محل تمرکز وزارتخانه ها و سازمانهای مرکزی و نهادهای انقلاب اسلامی که نقش اداری را دارند خواهد بود و سایر ارگانهای مسئول و حتماس کشور نباید به آن منتقل گردند).

ادامه دارد