

درباره نظام اداری فلج کننده ایران ...

جلیل خوشخو

مدیران پر مشغله نه تنها آفت نظام اداری هستند،

بلکه در واقع اخلاص گران نظام اجرایی کشور نیز محسوب می شوند

ارباب رجوع می کند. کندشدن انجام کارها، هزاران طرح نیمه کاره، ایجاد سد در برابر هر دگرگونی و مانع تراشی در مقابل توسعه همه جانبه از جمله معضله های فراوانی است که به زعم گروهی از اندیشمندان زاینده دیوان سالاری است.

چنین به نظر می رسد که در کشور ما وزارتخانه ها، سازمان ها، ادارات، وزرا، مدیران کل، بازرسان و کارمندان برای تأمین منافع عامه شکل نگرفته اند و به کار گمارده نشده اند، بلکه از نفع عمومی به گونه ای برداشت می شود که ادارات بتوانند وجود داشته باشند و گسترش یابند و "اداری بازی" همچنان ادامه یابد.

دستگاه دیوان سالار با کُرنش ظاهری در برابر قوانین، آزادی عمل و قبضه قدرت خود را به حداکثر می رساند، بدون اینکه روح قوانین را درک کرده باشد و یا کوچکترین اهمیتی به این موضوع بدهد که چه برسر حقایق و واقعیت ها آمده است.

به روایتی، هر اندازه کارایی ماشین اداری بیشتر شود، افراد بیشتری را به بردگی می کشد و جامعه را از توش و توان می اندازد و هیچ سنخیتی با دموکراسی و مردم سالاری، از هر نوعی که باشد، ندارد و آنچه برایش مطرح نیست، منافع ملی است.

بیش از دو قرن از ساختن واژه "بوروکراسی" وسیله و نسان دوگورنی می گذرد، واژه ای که در زبان فارسی به دستگاه اداری، دیوان سالاری و کاغذ بازی برگردان شده است. در عصر جدید، دولت های مدرن را دولت های دیوان سالار توصیف کرده اند، که

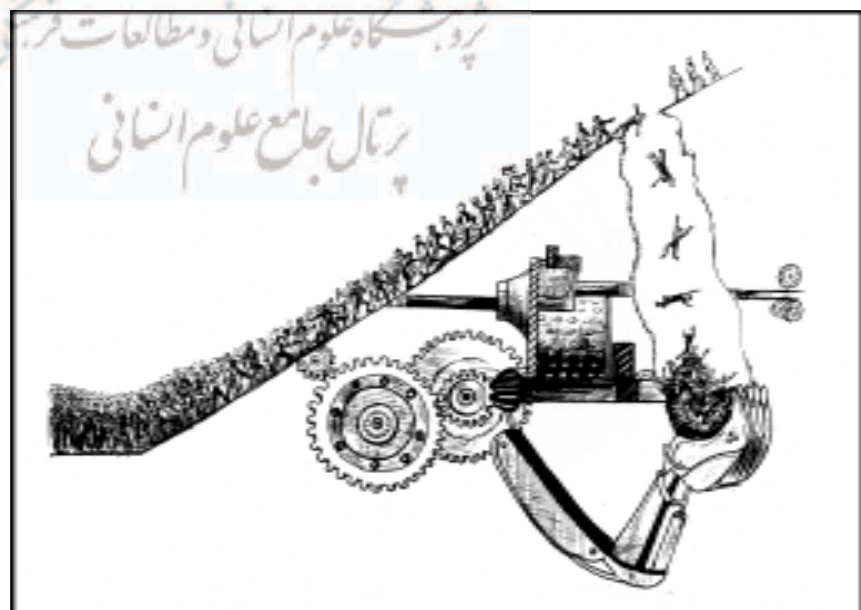
آن ضرورت دارد، خود به صورت یک معضل پیچیده تبدیل می شود. کارمندان فراوان این تشکیلات که از شغل پایدار و محترم برخوردارند، اسیر سکون و جمود می شوند و به رفتارهای قالبی و کلیشه ای گرفتار می آیند و غیرقابل انعطاف می شوند. این گروه کثیر که از تغییر هراسان هستند، دشواری های فراوانی در انجام وظایف حکومت ها به وجود می آورند و خود نیز به یک مهره کوچک تبدیل می شوند و پیوسته در این اندیشه اند که به مهره بزرگ تری تبدیل شوند.

مشکل دیگری که وجود دارد، تمایل ذاتی دیوان سالاری به کسب و جمع آوری بیش از حد قدرت است که توسعه تشریفات و کاغذبازی مفرط را به دنبال دارد و روابط شخصی را جایگزین ضوابط قانونی بین اعضای سازمان و

جامعه ما هم اینک گرفتار بیماری پیشرفته ای است که اگر سبب نابودی آن نشود، تاب و توانش را به هرز خواهد برد و امکان خروج از دایره بسته توسعه نیافتگی را بیش از گذشته، از آن سلب خواهد کرد. این بیماری، دیوان سالاری حجیم پیچیده ای است که دولت را ناکارآمد ساخته، مردم را به ستوه آورده و منشاء انواع مفسدات است.

برای شناسایی این ناهنجاری بنیان برپادده، به طور گذرا نگاهی بر ساختار آن می اندازیم:

پیدایی دیوان سالاری به عنوان شکلی از سازمان در یک جامعه جدید صنعتی و بسیار فنی، امری اجتناب ناپذیر است، ولی افزایش کارگزاران و بسط سازمان های دیوانی و اداری در همان حال که برای تأمین نظم جامعه و اداره



به ناچار زیر فرمان یک اقلیت قرار دارند که هر جا ثروت و قدرت نظامی را در انحصار خود بگیرند، استبداد بلامعارض دیوان سالاری حاکم خواهد شد.

همپای این نظر، ایده ای دیگر رشد کرد مبتنی بر این نظریه که اگر بوروکراسی با شرایط زمان پیش برود و اصول معقول و عقلانی بر آن حاکم باشد، در منطقی کردن دنیای جدید بسیار مؤثر خواهد افتاد. هر چند که نظام های اداری در حال حاضر قادر نیستند به ویژگی های فردی توجه چندانی نشان دهند و خود را با تغییرات زندگی های فردی هماهنگ سازند.

از سوی دیگر، افزایش کارگزاران یا بسط سازمان های دیوانی و اداری در همان حال که برای تأمین نظم جامعه ضرورت دارند، قادر نیستند به علت پیچیدگی مسایل و دشواری های فراوان در پیشبرد جامعه و ایمن سازی آن موفق باشند، علاوه بر آن، خود دشواری های جدیدی به وجود می آورد.

بلافاصله باید نظر گروهی را که معتقدند سیر تکاملی دیوان سالاری رانی توان سد کرد، مطرح کنیم. این گروه بر این نظرند، که انسان ها نمی توانند در یک کنش مهم اجتماعی شرکت کنند، مگر این که به یک سازمان بزرگ بپیوندند و در آن به ایفای وظایف خاص بپردازند. به نظر این گروه، با عقلایی شدن روابط بوروکراتیک، انسان نوین آنچه را که در دوران پیشین با بخت، احساس، سودا، تعهد و با جاذبه شخصی، خیرخواهی و وفاداری به ارباب به دست می آورد، ضابطه مند تحصیل خواهد کرد.

در مقابل، گروهی از نویسندگان، دیوان سالاری را نیرویی غیرعقلانی یافتند، که بر زندگی مردم چنگ انداخته و آن را به تسلط خود درآورده است. نظریه پردازان سیاسی از این هم بیش تر رفتند و از بوروکراسی به عنوان یک نیروی مستقل یاد کردند. "بالزاک" که اصطلاح بوروکراسی را سر زبان ها انداخت و آن را رواج داد در "داستان کارمندان" بوروکراسی را "قدرتی هیولایی" می شمارد که کوتوله ها آن را اعمال می کنند. "قدرتی که قیل و قال می کند و فضولپاشی است؛ به مانند عیال یک دکاندار کوچک که از این فضولی خود به شدت سرکیف می آید. وی این خصلت های اداره بازی را در سال ۱۸۲۶ مطرح کرد.

۲۰ سال بعد "چارلز دیکنز" دیوان سالاری را به صورت پیشه ای روده دراز معرفی کرد. "جان استوارت میل" به روشنی "دیوان سالاری" را در مقابل "مردم سالاری" نشاناد و بوروکراسی را تهدیدی جدی بر حکومت برگزیدگان مردم دانست که آزادی را به بند می کشد.

اداره باز دیوان زده

در دیوان سالاری، زیردستان گرایش می یابند از اوامر مافوق خود بی چون و چرا اطاعت کنند، هر چند که این فرمان ها زیان آور و گمراه کننده باشد و با آرمان های اجتماعی مغایرت داشته باشد. از سوی دیگر، همکاران اداری نسبت به یکدیگر و در قبال اداره های خود،

**تشکیل و تمرکز سازمان های
اجرایی در نهاد ریاست جمهوری
و سپردن تصدی گری آنها به
معاونان رییس جمهور، نه تنها
مغایر قانون اساسی است، بلکه
باعث می شود این سازمان ها در
مقابل مجلس هم پاسخ گو نباشند**

نوعی احساس وفاداری می یابند و تلاش می کنند تا منافع گروهی را به زیان مصالح دیگر ملی پیش ببرند.

دیوان سالاری در بطن خود دور تسلسل هایی دارد که کارایی و کارآمدی را به شدت کاهش می دهد. بعضی اوقات مدیران متوجه می شوند که جایی از کار به اصطلاح لنگ می زند ولی قادر نیستند، علیه کسانی که در مظان اعمال تقصیر و یا اهمال در برآوردن هدف های سازمانی قرار دارند، اقدامی بکنند، ناگزیر مقررات بیشتری تدوین می کنند، که خود مشکلات جدیدی پیش می آورد و این دور تسلسل ادامه می یابد و باز هم "اداره بازی" را گسترش می دهد.

نظام های "دیوان زده" ویژگی های روانی

خاصی می یابد: از سویی در برابر دگرگونی ها به طور اعم و تغییرات سازمانی به طور اخص عکس العمل منفی نشان می دهد و سخت مقاومت می کند. از سوی دیگر، بیش از آن که فرد را به عنوان یک انسان بپذیرد، به مقام، مسند و سمت متکی می شود و منصب وی را می بیند و رفتارش را براساس آن تنظیم می کند. مهم تر از این دو، نظام "دیوان زده" به ظاهر اهمیت می دهد و می آموزد که قانون را عیناً و به صورتی متحجر رعایت کند، قابلیت انعطاف خود را به خاطر نتایج پیش بینی نشده گوناگونی که از ساختارش سرچشمه می گیرد از دست می دهد. اعضای این گونه نظام ها اغلب به صورت مترسکی در می آیند که تنها جنبه رسمی قضایا را رعایت می کنند و شان و رسوم دست و پاگیر را بالاتر از هدف هایی که برای برآوردن آنها سازمان یافته اند، رعایت می کنند.

گفتنی است که در میان رویدادهایی که بر کشور ما ایران گذشته است، سه حادثه بیش از رویدادهای دیگر اثر گذاشته است. نخست ظهور اسلام که با تغییر دین، آداب و رسوم و بسیاری از مظاهر فکری و عقلی ایرانی همراه بود و به جای تمدن ایرانی، اختلاطی از تمدن ها و آثار فکری و عقلی روم، یونان، هند، مصر، ایران و دیگر اقوام ساکن بین دجله و نیل را شکل داد که بسیاری از ایرانیان قهرمان عرصه این تمدن عالی بودند.

رویداد دیگر حمله مغول است که تقریباً با هیچ گونه مظاهر فکری و عقلی و آثار تمدنی قابل توجهی همراه نبود و جز ویرانی و نابودی آثار تمدنی چیزی با خود نداشت و از نظر ارزش های مادی و معنوی آن را می توان به یک بلای آسمانی و غافلگیرانه تعبیر کرد.

رویداد سوم، اسیرشدن ایران در چنگال سیاست های استعماری است که به قصد تاراج و تهاجم آمده بود نه به نیت همراهی و همکاری و آبادانی. نیروی بی امان استعمار با علم و تکنولوژی پیش تاخته خود، امان کشور ما را برید و استعمار خود را تا دور افتاده ترین آبادی های این مرز و بوم گسترش داد و سازمان داد و بدین منظور اولین سازمان دهی ادارات را به شکل نوین پی ریخت.

شکل گیری نظام اداری ایران در عصر امتیازات در زمانی صورت گرفت که

استعمارگران روس و انگلیس میداندار عرصه حاکمیت در ایران بودند و منابع کشور نه برای کوتاه مدت بلکه برای دوره‌های طولانی ۶۰ ساله در اختیار آنها قرار می‌گرفت. روشن است که ساختار نظام اداری پی‌ریزی شده در این عصر هیچ تناسبی با نیازهای یک کشور مستقل و در حال توسعه نداشته باشد.

شکست ایران در جنگ‌های ایران و روس که روی هم رفته ۱۳ سال طول کشید - در نیمه اول قرن ۱۹ - سبب شد که تمدن غربی اهمیت خود را نشان دهد. برتری تسلیحاتی روس‌ها و کیفیت فنی قوای نظامی شان، به عنوان عامل مهم در شکست ایران تلقی شد و به دنبال آن دست یافتن به یک سازمان کارآ و مؤثر در سازمان‌دهی امور نظامی و پشتیبانی از جبهه مورد توجه قرار گرفت ولی کنجکاوای ما در شناخت تمدن غربی و سازمان‌دهی آنها به جنبه‌های خاصی از این سازمان‌دهی محدود شد و فرصت شناخت اندیشه‌ها و ارزش‌های سازمان‌دهی را پیدا نکردیم، یابرای ما مهم نبود. در نتیجه از بنیادهای فکری سازمان‌دهی جدید غفلت کردیم و شاید بتوان آن را مهم‌ترین منشاء پیدایش آسیب دیوانی یا اداره‌بازی دانست. از نظر داخلی نیز حکومت استبدادی سرشار از فساد و بیدادگری، اختناق شدید، تجاوز وسیع و سبانه به حقوق عمومی، دسیسه، بند و بست و تحریکات دایمی درون دستگاه حاکمه، اخاذی، رشوه و گذاشته شدن تصدی مشاغل به مزایده نظام دیوان را تا بن دندان فاسد کرد.

دیوان‌سالاری در عصر امتیازات

اولین سازمان‌دهی ادارات به شکل نوین در عصر ناصری که ۵۰ سال طول کشید، صورت گرفت. در این سازمان‌دهی، نظام اداری کشور در قالب ۱۱ وزارتخانه که در رأس آنها پادشاه و صدراعظم و فادارش قرار داشت به وجود آمد و به انجام امور مختلف پایتخت و ولایات پرداخت. در دوره پهلوی نیز به دلیل تغییر سیاست بیگانگان از استعمار مستقیم به استعمار غیرمستقیم که هارتر و خطرناک‌تر از استعمار کهنه بود و همچنین به علت تغییر شکل حاکمیت سلطه و استعمار و تشدید آن نه تنها تحولی چشمگیر در ساختار اقتصادی و اجتماعی به وجود نیامد، بلکه به دلیل اهمیت یافتن نقش نفت در اقتصاد کشور و

دستیابی دولت‌ها به درآمدهای به اصطلاح سهل‌الوصول تر از خراج و مالیات، روزه‌روز ساختار اقتصادی و اجتماعی به نفت وابسته‌تر شد و همگام با آن، نظام اداری نیز هر روز بیش از روز پیش "نفتخوار" شد.

بنابراین سازمان‌های اداری ایران که باید عامل اصلی منطقی و عقلانی شدن نظام دولت باشد، مطابق نیازهای کشور و با عقلانیت حساب شده شکل نگرفته است و با گذشت زمان و وابسته شدن اقتصاد کشور بیش از گذشته به نفت، کار نظام اداری دولتی منحصر به این شد که خود بی‌رویه و غارتگرانه از نفت تغذیه کند و باقیمانده درآمد نفت را در بین افراد گروه انحصارگر توزیع کند و برای خود در تدارک جذب نیروی حمایت‌گر باشد.

**بازسازی کشور بدون بازسازی
نظام اداری ایران امکان‌پذیر
نیست، چرا که توسعه نیافتگی،
زاده نابرابری‌های اجتماعی
است و در حال حاضر، ماشین
اداری ما خود تولیدکننده
این نابرابری‌هاست**

نزدیک به نیم قرن است که کشورهای کمتر توسعه یافته جهان، برای توسعه همه‌جانبه، به ویژه رشد و توسعه اقتصادی، اسب خود را زمین کرده‌اند، ولی تنها معدودی از این سرزمین‌ها توانسته‌اند، خود را از دایره بسته عقب‌ماندگی‌ها سازند، این کشورها آنهایی هستند، که سازمان اداری خود را از فساد پالایش و ضوابط عقلانی را بر آن حاکم کرده‌اند. کم‌کاری، نازل بودن کیفیت کار، بهره‌وری ناچیز و مهم‌تر از آن فساد اداری را نباید در عقب‌ماندگی کشور دست کم گرفت.

مردم بسیاری از کشورها تنها برای درهم‌کوبیدن ماشین اداری فاسد، انقلاب کرده‌اند و گرنه در کشورهایی مانند ایران نه تنها با تزریق کلان دلارهای نفتی به اقتصاد، مشکلات و تنگناها از بین نمی‌رود، بلکه برعکس با افزایش درآمد نفت

صادراتی، فساد تشدید می‌شود و بی‌کفایتی و کم‌کاری دیوان‌سالاری به نظر نمی‌آید. در نتیجه سازمان‌های دولتی که باید ابزار اجرای برنامه‌ها و تحقق اهداف برگزیدگان مردم باشند ظرفیت، توان و صلاحیت پیشبرد عملیات برنامه‌ریزی شده را از دست می‌دهند، هرچند که این برنامه‌ها غنی، جامع و بی‌نقص طراحی شده باشد.

ماشین اداری سدر راه توسعه

تغییر وضع نابسامان و ترمزکننده و مخرب دیوان‌سالاری ایران در صورتی مفید خواهد بود، که ابتدا چهره واقعی آن تصویر شود و نقایص آن به درستی و همه‌جانبه شناخته شود و بایک دید کل‌نگر همه‌جانبه و جامع و با پرهیز از جزئی‌نگری وضعیت فعلی ترسیم شود.

با سیاست‌های روزمرگی و با تغییرات مقطعی نه تنها این تشکیلات پیچیده و کلاف سردرگم سامان نخواهد یافت، بلکه این سازمان را بیشتر از گذشته از هم خواهد پاشید و بهره‌وری ناچیز آن را باز هم کاهش خواهد داد، چرا که نیروی انسانی در سازمان‌هایی که در معرض تغییرات نسنجیده قرار می‌گیرد، مدت‌ها سردرگم می‌شوند، آنها هنوز هویت خود را با سازمان تطبیق نداده‌اند که گرفتار تغییرات و یا احیائاً سازمان‌دهی جدید می‌شوند و همچنان سردرگم می‌مانند بدون اینکه قادر به طی راهی شوند که در انتهای آن هدف‌های سازمانی قرار دارد.

بازسازی کشور، بدون بازسازی نظام اداری ایران، شدنی نیست، چرا که توسعه نیافتگی زاده نابرابری‌های اجتماعی است و در حال حاضر، ماشین اداری چنین نابرابری را تولید می‌کند و روابط ناعادلانه را در درون جامعه گسترش می‌دهد، در حالی که قانون اساسی که میثاقی بین حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان است، در صدد رفع نابرابری‌ها و تبعیض‌هاست و ماشین اداری بدون توجه به روح قانون اساسی از توسعه همه‌جانبه جلوگیری می‌کند و مشکلات فراوانی بر سر راه مشارکت مردم قرار می‌دهد.

سرخوردگی اهل نظر، به حاشیه راندن تجربه دیدگان، سردرگمی جوانان، زورگویی صاحبان زر و زور، فرار مغزهای اندیشمندان، به کارافتادن سرمایه‌های کشور در خارج از

چارچوب مرزها، خفه کردن صداهای منتقد، تشدید تضاد طبقاتی، تعارض گروه‌ها و تنش‌های فراوان در جامعه حاصل کار ماشین اداری زنگ زده و عقب مانده از جریان‌های اجتماعی ایران و جهان است. بلافاصله باید به این مهم اشاره شود که عدم کفایت سازمان‌های دولتی و نارسایی‌های موجود بیشتر در مدیریت آنهاست. دگرگونی، پالایش و نوسازی نظام اداری کلیدهای توسعه همه جانبه هستند. کلیدی بودن به این تعبیر است که بدون نظام اداری کارآ و مبتکر، امکان توسعه وجود ندارد. چراکه سازمان‌های اداری، ابزار و وسیله اجرای برنامه‌ها و تحقق بازسازی، توسعه، اصلاحات و تحقق اهداف دولت‌اند و نقش بسیار حساسی در توفیق یا عدم توفیق آرمان‌های ملی دارند و اگر ظرفیت و توان کافی در پیشبرد عملیات برنامه ریزی شده نداشته باشند، هیچ برنامه‌ای، هرچند که بی نقص و با کیفیت بالا طراحی شده باشد، به مقصد نخواهد رسید. اکنون نظام اداری کشور با عدم کارایی کارمندان و کندی جریان امور، تراکم نیروی

انسانی غیرمتخصص، ضعف شدید مدیریت، پایین بودن روحیه کار در کارمندان و نداشتن انگیزه و همچنین نبود یک ارزشیابی سنجیده از عملکردها روبه روست.

انرژی یا میراث فرهنگی

با اینکه در قانون برنامه سوم جمهوری اسلامی در مورد اصلاحات ساختاری سازمان‌های اداری تأکید فراوانی شده است، ولی طرح‌ها و برنامه‌ها به میزان زیادی پاسخ‌گوی درمان درد دیوان آسیبی نیست و همچنان توسعه اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی در چنگال اداره بازی اسیر است. ماده دوم قانون برنامه سوم ضمن تأکید بر اصلاحات اداری، رعایت ۵ اصل را ضروری می‌داند. این ۵ ضابطه عبارتند از: ۱- ارتباط، پیوستگی، همبستگی و تجانس وظایف سازمان‌ها ۲- تجمیع فرایند انجام هر فعالیت در سازمان واحد ۳- حذف واحدها و سازمان‌ها غیرضرور ۴- عدم گسترش تشکیلات دولت ۵- رعایت اصل عدم تمرکز.

براساس این ضوابط باید ترتیبی اتخاذ شود، که امور انرژی، کشاورزی و دام، توسعه و عمران روستایی، امور صنعت و معدن در سه وزارتخانه تجمیع شود. اکنون به جای ادغام وزارتخانه‌های انرژی (نیرو و نفت) صحبت از ادغام سازمان میراث فرهنگی و سازمان ایران گردی و جهان گردی است و لایحه‌ای آن به مجلس رفته است. در حالی که سازمان میراث فرهنگی دهها وظیفه فرهنگی و تصدی آنها را برعهده دارد که تقریباً هیچکدام با وظایف سازمان ایران گردی و جهان گردی ارتباط، پیوستگی، همبستگی و تجانس ندارد.

از سوی دیگر تشکیل و تمرکز سازمان‌های اجرایی در نهاد ریاست جمهوری و سپردن تصدی‌گری آنها به معاونان رییس جمهور با روح قانون اساسی همخوانی ندارد. تشکیل سازمان‌های اجرایی زیر نظر رییس جمهور از طریق جداساختن برخی از وظایف وزارتخانه‌ها باعث می‌شود که وظایف اجرایی برعهده افراد و سازمان‌هایی قرار گیرد که مستقیماً پاسخگوی مجلس نیستند و امکان طرح سؤال و



استیضاح آنها وجود ندارد و این امر با روح قانون اساسی ایران که مبتنی بر رژیم پارلمانی و تفوق مجلس بر قوه مجریه است، تعارض دارد و حداقل سبب کاهش کنترل و نظارت کنونی آن خواهد شد.

ارزش افزوده مغز

درست است که در ۱۵۰ سال پیش مهم ترین وظیفه دولت حفظ و تأمین امنیت بود و این موضوع همچنان اهمیت دارد، ولی اگر به این مهم بسنده کنیم، نه تنها نظام اداری، بلکه نظام مدیریتی ما نیز هرگز استوار نخواهد شد. آموزش نیروی انسانی و بالنده کردن آن و کارآکردن کسانی که در نظام اداری به خدمت مشغولند، امروزه به عنوان یکی از برنامه های پربازده و راهبردی مدیریت دولتی شناخته شده است.

آلفرد مارشال^۱، با ارزش ترین سرمایه گذاری را پرورش نیروی انسانی می داند و می گوید: "پرورش یک صنعت کار یا مخترع، هزینه آموزش و پرورش یک شهر را جبران می کند." یا به قول کنفوسیوس: "اگر برای یک سال محصول می خواهی، گندم بکار، اگر برای ۱۰ سال میوه می خواهی، درخت بکار و اگر می خواهی برای صد سال زندگی، تأمین باشی در فکر ساختن انسان باش." سخن کنفوسیوس را امروزه دانشمندان اقتصاد به عنوان ارزش افزوده مغز می شناسند و بر آن تأکید دارند. اکنون در کشورهای پیشرفته و سازمان های مولد و سازنده و موفق، حسابداران، نیروی انسانی را یکی از شاخص های پیشرفت مدیریت می شناسند و افزون بر گزارش های مالی که به هیأت مدیره ها ارائه می کنند، گزارشی نیز درباره بالارفتن کیفیت استفاده از نیروی انسانی می دهند. یعنی اگر یک منبع انسانی با ظرفیت ۱۰۰ واحد در دستگاهی با ۵۰ واحد کار کند، حسابداران آن شرکت ۵۰ واحد در ستون بدهکاری ترانزنامه خود ثبت می کنند.

شرکت IBM در سال ۱۹۸۵ بعد از کسر مالیات ۶ میلیارد دلار سود داشت، از این مبلغ دو میلیارد دلار به آموزش ضمن خدمت کارکنان خود اختصاص داد و به خلق، ابتکار و کارآفرینی کارمندان خود، فرصت بروز داد. شرکت "ماتسوشیتا الکترونیک" یک مجتمع دانشگاهی دارد که از دانشگاه تهران وسیع تر و مجهزتر است. "ماتسوشیتا" که خود به عنوان پدر مدیریت جدید

ژاپن خوانده می شود، می گوید: "ما پس از جنگ جهانی دوم هیچ چیز نداشتیم و به اتکای مغزهای آموزش دیده و خلاق نه تنها خرابی ها را ترمیم بلکه بیش از سایر کشورها پیشرفت کردیم".

در حال حاضر، در ژاپن هر نیروی شاغل به طور متوسط در سال ۳۰ روز آموزش های جدید می بیند. آنها معتقدند با فراگرفتن یک نکته جدید و مطلب نو و موضوعی تازه به بالارفتن خرد جهانی کمک می کنند. به این علت است که برای ۱۲۰ میلیون ژاپنی ۶۰ میلیون نسخه روزنامه منتشر می شود. با این حساب تیراژ نشریه ها در ایران حداقل باید ۱۵ برابر شود.

تفویض اختیار از بالا

نقص بزرگ دیگر ماشین اداری ما، عدم توجه به مزایا و منافع مشارکت است. در سازمان های اداری، گوش دادن به صداهای برحق و منطقی زیردستان ضعیف فراموش شده است. قوی کردن این نیروها، پرورش دادن و بالابردن استعدادها و آنها و سهیم کردنشان در مدیریت و خیر و شر سازمان است. مشارکت به این معناست که منافع فرد را با منافع سازمان و جمع جوش بدهیم. روشن است که این تشریک مساعی به اعتماد متقابل و هدایت نیاز دارد.

بیماری دیگری که سازمان های اداری ایران را از کارآیی لازم انداخته است، تفویض و واگذاری اختیارات از بالا است. با تغییر وزیر، معاونان، مدیران کل، رؤسای ادارات و مسؤولان دوایر، یا استعفا می دهند یا عوض می شوند و افراد جدیدی که اغلب از بیرون از سازمان هستند، به مشاغل مهم منصوب می شوند و چون شرح جامع طبقه بندی مشاغل وجود ندارد و یا اگر هم باشند، کامل نیست و یا اجرا نمی شود، ملاک هایی مانند ارشدیت، تجربه طولانی در کار و اطلاعات زیاد درباره مسؤولیتی که در پست های کلیدی ضرورت دارد، مورد توجه قرار نمی گیرد و تنها وفاداری و تعهد ملاک قرار می گیرد. در نتیجه افراد فاقد تجربه و ناوارد در رأس مشاغل حساسی قرار می گیرند که نیاز فراوان به کاردانی و تجربه فراوان در مدیریت اداری دارند و لازمه اشتغال در این پست ها علاوه بر موارد ذکر شده، تحصیلات بسیار بالا و درخشان نیز هست. در مشاغل بسیار حساسی مانند مدیریت سازمان برنامه و بانک مرکزی که در واقع سرنوشت اقتصاد جامعه را در دست خود

دارند. کوچک ترین اشتباه و یا محاسبه غلط در حوزه مدیریت، فاجعه بار خواهد بود.

از سوی دیگر، در ایران بسیار اتفاق می افتد که برای پست های مهم از استادان دانشگاه ها دعوت به کار می شود، به تصور اینکه این عده چون اقتصاد، سیاست یا جامعه شناسی خوانده اند، قادرند کار وزارت یا معاونت را به خوبی انجام دهند، غافل از اینکه آگاهی به نظریه های مختلف و توان تجزیه و تحلیل مسایل کشور، کافی برای احراز پست های مهم و مشاغل کلیدی نیست، هر چند که آنها یک عمر با پاکی و تقوی نیز زندگی کرده باشند. این افراد ممکن است حتی از قابل ترین و شریف ترین افراد در رشته مطالعاتی خودشان باشند، اما در امور سازمانی که برای اداره به آنان واگذار می شود، لزوماً اطلاعات و آگاهی و تعلیمات و تجربه لازم را ندارند.

ژاپن در گزینش مدیران سطح بالا، علاوه بر ملاک های پاکی، تحصیلات عالی، ارشدیت و تجربه لازم را نیز اعمال می کند. در این کشور تعیین و انتخاب معاونان و زارتخانه ها، تنها با تشخیص وزیر نیست، بلکه بر عهده مدیران طراز اول آن وزارتخانه است. این معاونان با تضمینی که نسبت به ادامه کار و مسؤولیت خود دارند، با قاطعیت و اعتماد به نفس به بهترین شکل به سازمان دهی و آینده نگری می پردازند و با کارایی فراوان به اجرای برنامه مشغول می شوند، چرا که مطمئن هستند، در صورت تغییر کابینه و وزیر نیز به خاطر مقبولیتی که در سازمان خود بین کارمندان، مدیران و رؤسای دوایر دارند، بر سر کار باقی خواهند ماند.

مدیران چند مشغله

یا اخلاص گران نظام اجرایی

آسیب دیگری که نظام اداری ایران را فراگرفته است، مدیران چند مشغله است.

یکی از استدلالاتی که مدیران به اصطلاح همه فن حریف برای قبول مسؤولیت های متعدد عنوان می کنند (دلیلی سست و ضعیف است) این است که آنها ادعا می کنند در سازمان اداری تحت مدیریت شان نیروهای شایسته و لایقی برای انجام امور مهم وجود ندارد. در حالی که روشن است، مدیران پر مشغله به علت اشتغالات زیاد که همه جا هستند و هیچ جای نیستند، فاقد نظم کاری هستند و تأخیر و خلف وعده و انجام ناقص کارها به کل

حقوق ملت در پندره دیوان سالاری

دیوان سالاری تا چه حد در رسیدن "ملت" به حقوق خود تلاش می‌کند؟ سازمان‌های اداری در این مورد آیا قدم مثبتی برداشته است یا با توسل به مقررات، سنت و اندیشه‌ی محافظه‌کاری در راه رسیدن ملت به حقوق تصریح شده در قانون اساسی سنگ اندازی می‌کند؟ آیا دستگاه‌های اداری در جهت رعایت قانون اساسی که در واقع میثاقی بین حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان است، قدم بر می‌دارد و یا موانعی بر سر راه اصول ۱۹ تا ۴۲ قانون اساسی که مربوط به حقوق ملت است، ایجاد می‌کند؟ آیا دیوان سالاری زمینه‌چینی کرده است، تا طبق اصل ۱۹ همه‌ی مردم از حقوق برابر برخوردار شوند و زبان، نژاد و مذهب سبب ساز امتیاز نباشد؟ و آیا همه مردم ام‌از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند؟ و طبق اصل ۲۰ از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برخوردارند؟

آیا سازمان‌های اداری به فکر بیوگان و زنان سالخورده و بی سرپرست بوده است که اصل ۲۱ قانون اساسی این وظیفه را بر دوش آنها نهاده است تا این‌گونه زنان از بیمه خاصی برخوردار شوند و آیا برای رشد شخصیت زنان و احیای حقوق مادی و معنوی آنها، زمینه لازم فراهم شده است؟

آیا حیثیت، جان، مال، مسکن و شغل اشخاص طبق اصل ۲۲ از تعرض مصون است؟ سازمان‌های مسؤول در این باره چگونه عمل می‌کنند؟ آیا اقدامات آنها با این اصل سازگاری دارد؟ آیا کسانی که عقیده‌ای متفاوت دارند، تفتیش عقاید نمی‌شوند و به آنها طبق اصل ۲۳ تعرض نمی‌شود و مورد مواخذه قرار نمی‌گیرند؟ آیا اصل ۲۴ درباره‌ی آزادی نشر و انتقال خبر و اندیشه رعایت می‌شود که می‌گوید نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند؟

آیا سازمان‌های اداری آزادی تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌های بدون حمل سلاح را طبق اصل ۲۷ تأمین می‌کنند؟ یا برای عدم تشکیل آنها متوسل به تبصره‌های مقررات و قوانین منسوخ شده می‌شوند؟ آیا سازمان‌های دولتی به ویژه بخش تأمین اجتماعی تلاش کرده‌اند که همگان از تأمین اجتماعی برخوردار شوند و از بیمه‌بازنشستگی، بیکاری، پیری، بی سرپرستی، در راه ماندگی، از کار افتادگی، حوادث و سوانح و مراقبت‌های پزشکی استفاده کنند؟ اصل ۲۹ قانون اساسی دولت را موظف کرده است که از محل درآمدهای عمومی چتر این حمایت‌ها را بر سر یکایک افراد بگستراند.

وزارت آموزش و پرورش که اکنون بیشترین کارمندان دولت را به خود اختصاص داده است و بیش از ۱۸ میلیون خانواده با آن سر و کار دارند، آیا توانسته است بعد از ۲۳ سال که از تصویب قانون اساسی وسیله ملت گذشته است همه فرزندان این آب و خاک را طبق اصل ۳۰ از وسایل آموزش و پرورش رایگان برخوردار کند و آیا فرزندان ایران تا سر حد خودکفایی به تحصیلات عالی رایگان دسترسی دارند؟

آیا وزارت مسکن و شهرسازی اصل ۳۱ را مد نظر قرار داده است که داشتن مسکن مناسب را حق هر فرد و خانواده ایرانی می‌داند و با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند - روستائینان و کارگران - در صدد تدارک مسکن مناسب است؟

از آنجاکه قانون اساسی یک قرارداد و تعهد دو جانبه است بین ملت و نظام، سازمان اداری باید تمام تلاش خود را در پیاده کردن مواد قانون اساسی بسیج کند. در اصول قانون اساسی آن موادی که حقوق ملت را مورد توجه قرار داده است، از اهمیت بااهم بیشتری برخوردار است.

وقتی سازمان‌های اداری در رعایت و اجرای این اصول عاجز باشند، روشن است که فلسفه‌ی وجودی خود را زیر سؤال می‌برند و ناکارایی خود را در یک مقیاس وسیع به نمایش می‌گذارند و از اعتماد احاد ملت بی بهره می‌مانند.

امور لطمه می‌زند. منشی‌ها و مسؤولان دفتر چنین مدیرانی شرح وظایف جالبی دارند، آنها یاد می‌گیرند که به مراجعان بگویند: آقای مدیر تشریف ندارند!، در جلسه مهمی شرکت دارند!، "قبلاً باید وقت بگیرد!" جالب اینکه این مدیران و منشی‌ها غیرقابل دسترس بودن و "پرمشغله بودن" و "عظمت" مدیر را افتخاری برای خود می‌دانند، در نتیجه در این سازمان‌ها خصلت‌ها و صفات سدارزش امکان رشد می‌یابد.

از سوی دیگر، مدیران پرمشغله حضور فعال و کافی در موقعیت‌های شغلی گوناگون پیدا نمی‌کنند و از چند و چون امور اطلاع دقیق به دست نمی‌آورند و نظارت و کنترل لازم بر کار اعضای سازمان خود ندارند و بعضی زیردستان با استفاده از خلاء مدیریت، سوءاستفاده کرده و کارهای غیرقانونی انجام می‌دهند و زمینه زد و بند فراهم می‌سازند و مهم‌تر از آن، کارها در چم و خم اداره بازی و کاغذ بازی و نامه‌پرانی مدفون می‌شود.

باید این نکته مهم مورد توجه قرار گیرد که اغلب مشاغلی که در انحصار یک مدیر پرمشغله است، هر کدام به تنهایی نیرو و مدیریت تمام وقت و کارآمد لازم دارد و مسؤولی مستقل و مشخص می‌طلبد و حتی در پاره‌ای از آنها برای انجام بسامان امور به کار خارج از وقت اداری نیز نیاز هست. مهم‌ترین زیان مدیریت پرمشغله قطع ارتباطش با زیرمجموعه و همچنین با مردمی است که در این سازمان کارشان به بن بست می‌خورد، یا به بن بست کشانده می‌شود. این‌گونه مدیران حشر و نشر با مردم را از دست می‌دهند و با گذشت زمان خسته و کم حوصله می‌شوند. مدیران پرمشغله نه تنها آفت نظام اداری هستند، بلکه در واقع اخلال‌گران نظام اجرایی کشورند. سپردن مدیریت‌های متعدد به یک نفر در حالی که در سازمان‌های اداری کشور، هستند افرادی که تجربیات گرانبهایی کسب کرده‌اند و صادقانه و گمنام بدون اینکه در قید و بند میز ریاست باشند با قدرت ابتکار و ابداع خود، امور بسیار پیچیده‌ای را سر و سامان داده‌اند، کار غیرمنطقی و نسنجیده‌ای است و بالاخره پوچ بودن این ادعا که سازمان مدیران پرمشغله با قطعی رجال رویه‌رو هستند، نشان می‌دهد که قبضه کردن خیلی از مدیریت‌ها تنها به خاطر منافع شخصی و روحیه انحصارگری است.