

اصلاحات ساختاری در دستگاه اداری دولت

دکتر حسن لباف
محمدرضا دلوی

چکیده

در اکثر کشورهای در حال توسعه دستگاه اداری دولتها شامل طیف وسیعی از سازمانهای دیوانسالارانه می‌شود که به دلیل ساختارهای انعطاف‌ناپذیر قادر به سازگاری با تحولات سریع و دگرگونیهای پیچیده محیط نیستند. در نتیجه بخش بزرگی از پیکره دولت که باید نقش‌آفرین اصلی توسعه همه‌جانبه باشد؛ در تنگناهای دیوانسالاری گرفتار می‌آید و قادر به پاسخگویی به نیازهای جامعه و اجرای موفقیت‌آمیز طرحهای توسعه نخواهد بود. تجدید ساختار سازمانهای دولتی مهمترین اقدامی است که در اجرای راهبرد اصلاحات اداری و با هدف بهبود عملکرد دستگاه اداری دولت و تحقق شعار دولت کارآمد مؤثر واقع می‌شود. در این جستار مجموعه راهکارهای جدیدی که بسیاری از کشورهای در حال توسعه از آن غفلت کرده‌اند با عنوان روشهای ساختاری مشتمل بر تراکم‌زدایی؛ واگذاری وظایف؛ ساختار پویا و به‌کارگیری کارکنان غیرحرفه‌ای به تفصیل تشریح و فرایند آنها تحلیل شده است. از آنجا که اجرای این فرایندها در عمل آثار درخور توجهی در تحول ساختارهای دیوانسالارانه دولتی به سازمانهای پاسخگو داشته است، در جمع‌بندی و نتیجه‌گیری به آثار مطلوب این تحولات تأکید می‌شود.

واژه‌های کلیدی: مدیریت توسعه، اصلاحات اداری، اصلاحات ساختاری، کشورهای در حال توسعه

مقدمه

در اکثر کشورهای در حال توسعه تغییرات سریع و پیچیدگی به‌گونه‌ای فزاینده موجب ناطمینانی و ابهام بیشتر محیط شده است و در نتیجه سازمانهای دیوانسالارانه که طیف

وسعی از دستگاه اداری دولت را در برمی‌گیرند قادر به تعامل پویا با محیطی که آنها را احاطه کرده و خود قسمتی از آن را تشکیل می‌دهند نخواهد بود. از آنجا که محیط و ساختار اجتماعی و فیزیکی آن از یک سو و عناصر فرهنگی و فناوری آن از سوی دیگر در تعامل پویا با یکدیگر همواره ساختار سازمانها و ابعاد آن را تحت تأثیر قرار می‌دهند، لذا ساختارهای انعطاف‌ناپذیر دیوان‌سالارانه نمی‌توانند چارچوبی را فراهم کنند که ضامن فعالیت اثربخش و بقای سازمان در محیطی همیشه پویا باشد (Hatch 2001). در این صورت بازنگری، اصلاح و تغییر ساختار دستگاه دیوان‌سالاری دولت نه تنها امری ضروری است، بلکه اقدامی اجتناب‌ناپذیر محسوب می‌شود. اهمیت این موضوع زمانی آشکار می‌شود که به پیامدهای ساختارهای نامناسب همچون کاهش انگیزه، ضعف روحیه، تصمیم‌گیریهایی کند و نامناسب، تعارض و ناهماهنگی و به طور کلی به واکنش نامناسب و نابه‌جا در قبال فرصتها و تهدیدهای محیطی تأکید شود (Caiden 1991). دیوان‌سالاری ناگزیر در همه کشورهای اعم از توسعه یافته یا در حال توسعه وجود دارند، تلاش بیشتر دولتها نیاز است تا با راهبردها و روشهای مناسب آنها را به سازمانهای پویایی تبدیل کنند که بتوانند با افزایش اثربخشی و کارایی خود پاسخگوی نیازهای جامعه و نقش‌آفرین توسعه همه‌جانبه کشور باشند (Farazmand 1991). تجدید ساختار سازمانهای دولتی بخشی از این تلاش محسوب می‌شود که در ادبیات اصلاحات اداری از آن به‌سان اصلاحات ساختاری یاد می‌شود و مجموعه راهکارهایی را در برمی‌گیرد که به توانمندی مدیریت دولتی و تحقق شعار دولت کارآمد منجر می‌شود. هدف از این مقاله تشریح و تحلیل مجموعه راهکارها و روشهای جدید اصلاحات ساختاری است که کمتر دولتها در کشورهای در حال توسعه به آنها توجه کرده‌اند.

از آنجا که ساختار دیوان‌سالاری دولتها در اکثر کشورهای در حال توسعه با مشکلات و مسائل اساسی قدرت، کنترل و تصمیم‌گیری مواجه است، لذا قبل از پرداختن به هر یک از این روشها لازم است تحلیلی کوتاه درباره ماهیت مسائل یاد شده ارائه شود تا اهمیت به‌کارگیری روشهای جدید اصلاحات ساختاری آشکارتر شود.

بررسی مسائل جاری

از مسائل جاری دیوان‌سالاری که به نظر می‌آید هرگز راه‌حلی برای آن یافت نشود، ایجاد

تعادل میان قدرت کنترل مرکزی با آزادی عمل کارکنان زیردست، به ویژه کسانی است که در حوزه‌هایی دورتر از اداره مرکزی کار می‌کنند (Roe 1995). سازمان اداره مرکزی معمولاً تمایل به اجرای دقیق مقررات نشان می‌دهد تا از آن طریق تصمیمات را از پیش برنامه‌ریزی کند و از این رو، اجرای آنها را به صورت امری عادی در آورد و فقط موارد استثناء را ملزم به ارجاع به اداره مرکزی کند. در این صورت انجام دادن اصلاحات قانونی لازم یا برخورد ویژه با آنها امکان‌پذیر می‌شود. از این طریق، سیاستمداران و مدیران اجرایی ارشد که بسیاری از آنها در برخورد با موارد عملیاتی ویژه در مقایسه با موضوعات خط‌مشی کلی احساس راحتی و خبرگی بیشتری دارند به اعمال کنترل مستمر بر مسائل خاصی که ممکن است پیش آید تأکید می‌ورزند و از این رهگذر تمایلات گریز از مرکز ناشی از ماشینی شدن خبرگان محلی و همدستی کارکنان آن حوزه را خنثی می‌کنند. کارکنان این حوزه تمایل دارند که آزادتر عمل کنند، زیرا خط‌مشی‌های کلی و مقررات ویژه و همسازی آنها با واقعیت‌هایی که با آن مواجه‌اند و مسائلی را که آنها با آن درگیرند از ناهمگونی طبیعی و اجتماعی حکایت دارند یا شرایط متغیری که پیش‌بینی آنها در زمان وضع مقررات و طراحی برنامه‌ها ناممکن بوده‌اند آزادی عمل بیشتری را می‌طلبد.

این تنشها و تمایلات فی‌نفسه در همه سازمانهای بزرگ و پیچیده وجود دارند. تعیین این که اداره مرکزی چه امتیازی را باید به نفع پاسخگویی به موقع به شرایط محلی اعطا کند و چه موضوعاتی مستلزم هماهنگی کامل است، بسیار به موضوع آن وابسته است. طرح موضوع خط‌مشی‌هایی که پیامدهای کلان سیاسی را تهدید می‌کنند مطمئناً در حوزه عالیترین سطوح دولت قرار می‌گیرد و موارد روزمره دیگر را می‌توان به صورت نامتمرکز و به منزله اصلاحات تدریجی در ادارات حوزه‌های محلی واگذار کرد (Esman 1991a). تعهدات مالی مانند مالیات و مستمریهایی چون پرداختهای بازنشستگی باید دقیق و یکسان باشد و نباید به اختیار و در حوزه آزادی عمل مدیران محلی قرار گیرد. از سوی دیگر، عملیات یک سیستم آبرسانی کوچک، ساخت درمانگاه محلی یا مراکز خدمات و فعالیتهای شهری نه فقط مستلزم آزادی عمل مدیریت در محل است، بلکه اجرای چنین طرحهایی در پرتو اختیارات بیشتر مدیران آسان می‌شود. برای مثال در فعالیتی مواردی سراغ داریم که مستلزم مقررات همانند است، مانند قیمت دارو در مراکز درمانی روستایی

که در اصل مدیریت این مراکز باید آن چنان منعطف باشند که پاسخگوی مسائل بهداشتی خاص محلی بوده تا آسایش مردم را به همراه داشته باشد.

آن دسته از اصلاحات اساسی ساختاری که برای بهبود عملکرد ساختار دیوانسالارانه ضروری است، نبود تمرکز در اشکال مختلف آن است (Aucoin 1990). منظور از نبود تمرکز این نیست که دولت خود را از فعالیتهایی که عهده دار آن بوده است رها کند و آنها را به ادارات غیردولتی آن هم از طریق فرایند خصوصی سازی و مقررات زدایی واگذار کند؛ اگرچه این فرایندها و کاربرد آنها در مدیریت توسعه جایگاه ویژه ای دارد و نیازمند بحثی مستقل است. در این مقاله بر چهار فرایند تراکم زدایی اداری^۱ و واگذاری وظایف^۲ که دولتها کماکان مجبور به انجام دادن آن خواهند بود تأکید می کنیم و به ساختار پویا^۳ و به کارگیری کارکنان غیرحرفه ای^۴ به سان راهکار جدید اصلاحات ساختاری می پردازیم. این مشکل به دلیل تمایلات دولتها به تمرکز تصمیم گیری در پایتخت و در سطوح عالی سلسله مراتب دولت پدیدار می شود. پیامد این مشکل آن است که دستگاه اداره مرکزی با تصمیمات جزئی بیش از حد و زمان انجام دادن کارها با تأخیر بسیار مواجه خواهد شد و تصمیمات بدون توجه به اطلاعات یا درک شرایط محلی اخذ و کارکنان تحت نظارت را به ویژه در حوزه فعالیتهای مشوقهایی که آنها را به ابتکار عمل یا پاسخ به نیازها و آسایش مردم ترغیب می کند محروم می سازد. بدین گونه دیوانسالاری ابزاری مزاحم و انعطاف ناپذیر و ناپاسخ گو درمی آید و به بزرگترین مانع پیشرفت فعالیتهای توسعه تبدیل می شود (ترنر و هیوم ۱۳۷۹؛ مینتزبرگ ۱۳۷۹).

در این ساختار دولت مقرراتی را که به کار می برد و خدماتی را که ارائه می دهد به هیچ وجه در پاسخ و حتی مرتبط با شرایط و اوضاع محلی و چیزی جز به هدر دادن منابع دولتی نیست، و این در حالی است که این اقدامات در رویارویی با شرایط محلی به شکست منجر شده است. در این شرایط ارتباطات سریعتر حتی وقتی از لحاظ فنی امکان پذیر باشد مشکل گشا نیست، زیرا ارتباطات ظرفیتهای محدود ادارات مرکزی در رسیدگی به موضوعات بی شمار کم اهمیتی را که در حوزه عملیاتی وجود دارد جبران

1. Administrative Deconcentration

2. Institutional Devolution

3. organic structure

4. paraprofessional

نمی‌کند. اصلاح این نابه‌سامانیها و سوء عملکردها مستلزم اصلاحات ساختاری است که مهمترین آن تراکم زدایی اختیارات در مرکز به منظور تسهیل اقدامات در درون ساختارهای دیوان‌سالاری دولتی است (Esman 1991a).

اصلاحات ساختاری - تراکم‌زدایی اداری

تراکم‌زدایی یا مرکزگریزی در دستگاه دولتی نشانگر اصلاحات اداری اساسی است که اغلب کشورهای در حال توسعه و جهان سوم از اجرای آن غفلت می‌کنند یا به‌کندی آن را اجرا می‌کنند (Rondinelli & etal 1984; Silverman 1990). اگرچه این فرایند قدرت کنترل در دستگاه دیوان‌سالاری دولت را پابرجا نگه می‌دارد، ضرورت ایجاد تغییراتی در فرهنگ سازمانی از سوی مدیران و کارکنان را ایجاد می‌کند زیرا که پیامد آن احساس از دست دادن کنترل در میان مدیران و کاهش وابستگی در میان کارکنان و اطمینان خاطر و آسودگی بیشتر آنهاست. چنین اصلاحاتی بالاخص به جابه‌جایی قدرت به نفع کارکنان دستگاه دیوان‌سالاری و خبرگان محلی منجر می‌شود. از سوی دیگر این اقدام تهدیدی برای مقامات مستقر در پایتخت محسوب می‌شود که به بهره‌مندی از مزایای زندگی شهری عادت کرده‌اند، و در نتیجه به انتقال ناخواسته آنها به سمتهایی در مناطق استانی منجر می‌شود. همچنین ممکن است مزاحمتهایی را برای گروههای ذی‌نفع که با آسودگی بسا مقامات ارشد مستقر در پایتخت در تماس بوده‌اند بیافریند و دسترسی به این مقامات را از این پس دشوار سازد.

به هر حال، در این میان، رشته تمایلات تلافی‌جویانه‌ای وجود دارد. نخبگان دولت مرکزی با کسب اعتماد به نفس و خبرگی بیشتر متوجه خواهند شد که مرکزگریزی به‌ضرورت نباید به کاهش کنترل مؤثر منجر شود، بلکه می‌تواند همچون روشهای جایگزینی که سازمان مرکزی را از جزئیات روزمره‌رها می‌سازد، موجب ارتقای توانایی و تمرکز آنها بر مسائل اساسی نظیر خط‌مشی‌ها، تخصیص منابع مالی، ارزیابی عملکرد و اصلاح طرحهای عملیاتی شود و در عین حال به آنها این امکان را می‌دهد که منابع اداری خود را مؤثرتر به کار گیرند (Roe 1995).

مرکزگریزی همچنین کمک می‌کند سازمانهای توسعه خود را با ضرورت سازش

اختیارات مدیران صف با اختیارات موازی مدیران ستادی که بر امور مالی، حقوقی و فنی اعمال کنترل می‌کنند تطبیق دهند. از سوی دیگر، مدیران اجرایی ناگزیرند با پیچیدگیهای مدیران ارشدی که همزمان در قبال آنها مسئولیت دارند روبه‌رو شوند. این ضرورت منجر به سازماندهی ماتریسی می‌شود که مدیران اجرایی را ملزم به تطابق خود با ضروریات نه‌چندان پایدار و نه‌چندان قانونی رؤسای صف و ستاد می‌کند و در نتیجه به سادگی اصل وحدت فرماندهی نقض می‌شود. تراکم‌زدایی با کوتاه کردن خطوط ارتباطی در واقع فرایندهای ماتریسی مدیریت را ساده می‌کند و منجر به سست شدن مدل اختیارات رسمی سلسله‌مراتبی سازمان می‌شود و امکان بهره‌مندی از تخصص کارکردی را در درون ساختاری مبتنی بر دیوان‌سالاری فراهم می‌کند (لباف ۱۳۷۸).

تراکم‌زدایی اداری را هرگز نباید مفهومی مطلق پنداشت. تخصیص بودجه و انتخاب خط‌مشی‌ها باید در ادارات مرکزی انجام گیرد در صورتی که اجرای عملیات را باید به سطوح پایین سازمان واگذار کرد. هر چه یک موضوع مستلزم هماهنگی بیشتر در سطح مملکت باشد، برای مثال تنظیم نرخ مالیات، تصمیم‌گیری در مورد حقوق بازنشستگی یا پرداخت یارانه به کشاورزان، تصمیم‌گیری بیشتر در مرکز صورت می‌گیرد و مقررات و دستورالعملهای سخت‌تری در میان خواهد بود. هر چه موضوع از لحاظ سیاسی حساستر باشد ادارات مرکزی اصرار بیشتری نسبت به کنترل و انجام اقدامات مقدماتی می‌ورزند، و هر چه تعهدات مالی بیشتر شود، افراد بیشتری از آن متأثر می‌شوند و چون بر پیچیدگی فناوری افزوده می‌شود، احتمال آن که تصمیمات در ادارات مرکزی گرفته شود بیشتر است. با این حال، زمینه‌های عملیاتی وسیعی برای دولت باقی می‌ماند که می‌توان و باید آنها را به کارکنان لایه‌های پایینتر سلسله‌مراتب که در محل تماس با مردم اند تفویض کرد.

تراکم‌زدایی اداری را نمی‌توان صرفاً با ابلاغ صدور فرمان یا ابلاغ دستور به اجرا درآورد. اجرای آن مستلزم جابه‌جایی قدرت است و این را به خصوص مقاماتی که در مرکز قرار می‌گیرند و خود را بازنده احتمالی چنین تغییراتی فرض می‌کنند، باید در نظر داشته باشند. کارکنان دفتر مرکزی معمولاً در مقابل انتقال خود به محل عملیات از خود مقاومت نشان می‌دهند. مدیران حد واسط نیز بالاخص آنهایی که در محل‌اند باید در آن حدی که می‌توانند شرایط پذیرش مسئولیتهای بیشتر را برای اخذ تصمیمات مهم کسب کنند و

آموزشهای لازم را ببینند. در این صورت از نظامهای اطلاعات مدیریت باید بهره‌برداری شود تا متضمن تبادل به موقع و دقیق تغییراتی که در خط‌مشی‌ها و مقررات صورت می‌گیرد باشد و این امکان را فراهم کند که تجربیاتی که در محل کسب می‌شود در فرایندهای تصمیم‌گیری به کار رود و ادارات مرکزی را قادر سازد تا نسبت به آنچه در محل روی می‌دهد اطلاع کسب کنند. نظام گزارش‌دهی معمول باید به مدد بازرسی ارزیابی طرحها و دیگر روشهای بررسی عملکرد تکمیل شود. در این جهت لازم است برای پرداخت پاداش ترتیباتی صورت گیرد تا به مدیرانی که برای کارها و اتخاذ تصمیمات مسؤولیت قبول می‌کنند حتی اگر در مواردی دچار اشتباه شوند، تعلق گیرد.

مراحل فرایند تراکم‌زدایی را می‌توان طی چند سال به اجرا در آورد و به موازات آن به کارکنان صحنه عملیات همچنان که بر تجارشان افزوده می‌شود و به میزانی که ادارات مرکزی به توانمندی خود برای قبول مسؤولیت‌های بزرگ اطمینان می‌یابند، آزادی عمل بیشتری تفویض کرد. تراکم‌زدایی اداری همچون دیگر امور اجتماعی هرگز بدون مشکل نیست و تنشهای میان دستگاه نظارتی مرکز و آزادی عمل دستگاههای اجرایی محلی هرگز به طور کامل حل شدنی به نظر نمی‌رسد. همواره این امکان وجود دارد که کارکنان محلی از آزادی عمل خود سوء استفاده کنند یا نابخردانه و تبعیض‌آمیز آن را به کار گیرند که این عمل آنها را به خبرگان محلی تسری می‌دهد و موجب جدایی بخشی از مردم و شرمندگی مدیران و حتی دولت می‌شود. وقتی چنین اتفاقاتی که معمولاً نیز اجتناب‌ناپذیرند رخ می‌دهد، تمایل به سختگیری در مقررات و اعمال محدودیت بر آزادی عمل کارگزاران بروز می‌کند و اخذ تصمیمات مهم به ادارات مرکزی بازمی‌گردد. در نتیجه برای جلوگیری از تکرار مجدد اشتباهات و سوء استفاده‌ها به تمرکز بازگشت می‌شود. چنین واکنشی برای اصلاح وضعیت نامناسب قبلی سودمند خواهد بود. لذا مدیریت عالی ضمن تلاش برای جلوگیری از فروپاشی سازمان خود باید اقداماتی برای ارتقای شایستگی و اعتماد به نفس کارگزاران به عمل آورد و ارتباطات درون سازمانی را بهبود بخشد. در این شرایط مدیر باید خود را برای مقابله با خطر شکستهای احتمالی آماده کند و این خطرها را به قیمت ارائه به‌موقع و مؤثرتر خدمات ضروری جامعه پذیرا باشد.

واگذاری وظایف و مسؤولیتها

یکی از بارزترین اصلاحاتی که اساساً بیش از تراکم‌زدایی اداری در نهادهای دولتی تبعات مثبتی بر جای می‌گذارد، واگذاری وظایف به مقامات محلی دولتی است (Smith 1985). در اجرای چنین اصلاحاتی دولت مرکزی نظارت خدمات ویژه‌ای را به واحدهای محلی که مردم همان ناحیه انتخاب می‌کنند واگذار می‌کند و از این طریق خود را از بار مالی تأمین این خدمات رها می‌سازد. در این جهت جوامع محلی در تأمین خدمات به میزان لازم و به هزینه‌ای که افراد جامعه حاضر به پرداخت آن باشند اقدام می‌کنند. شاید در این صورت لازم باشد که بخشی از منابع مالی ضروری چنین خدماتی از مرکز تأمین شود تا در جهت مشارکت در هزینه‌ها یا جبران درآمدهای محلی و حتی کمک به توانمندی مقامات محلی در جمع‌آوری منابع مالی صرف شود. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بجز در موارد خاص که دستگاه محلی دولت عریض و طویل است، توانمندی مالی ادارات محلی به شرایط و اوضاع محلی وابسته است و کارکنان محلی خبرگی لازم را ندارند و کمیت و کیفیت خدمات آنها مطلوب نیست. سیاستمداران دولت مرکزی و کارگزاران ارشد دولتی نیز حتی اگر قادر به ارائه خدمات نباشند مایل به تقویت دولتهای محلی یا سپردن کنترل خدمات دولتی به آنها نیستند. زیرا واهمه دارند که آزادی عمل مقامات محلی زمینه‌ساز بروز مخالفت‌های سیاسی و تقویت اقلیتهای قومی شود. ترس آنها از این است که در این میان قدرت آنها کاهش یابد و کیفیت خدماتی که تحت کنترل مستقیم آنها است زایل شود. این بی‌میلی با قصوری که مقامات محلی برای کسب اختیارات و آزادی عمل بیشتر از خود نشان می‌دهند تقویت می‌شود.

واگذاری وظایف، همانند تراکم‌زدایی اداری، زمینه‌ها و پیش‌نیازهایی را می‌طلبد (Hommond & Butter 2003). نخستین پیش‌نیاز، دادن اختیارات مالی لازم به مقامات محلی است تا بتوانند منابع مالی کافی را از طریق جمع‌آوری مالیات و اخذ هزینه خدمات جمع‌آوری و آنها را در گسترش اموری چون ساخت راه‌ها، اداره بیمارستانها و صنایع هزینه کنند. مقامات محلی فقط در صورتی متقبل این مسؤولیتها خواهند شد که دولت مرکزی آنها را به انجام دادن آنها مکلف کند یا آن‌که منافع حاصل از این خدمات اضافی را شهروندانی که متحمل هزینه‌های آنها شده‌اند قابل توجیه تلقی کنند. پیش شرط دوم،

حصول اطمینان از شایستگی فنی و مدیریتی کارکنان محلی است تا به اتکای این شایستگیها امکان ارائه خدمات بیشتر به شهروندان محلی با حفظ کیفیت مطلوب آنها میسر شود. سرانجام نیز لازم است تا به مدیران ادارات محلی کمک کرد تا وظایف مدیریتی خود را بهتر بشناسند و در انجام آنها مصممتر شوند. (Mentz 1997).

باید توجه داشت که آزاد گذاردن دستگاه اداری دولت در سطوح محلی و سپردن حق تصمیم‌گیری و کنترل بیشتر به آنها نمی‌تواند به طور ناگهانی با سلب مسؤولیتهای کامل دولت مرکزی باشد، بلکه دولت مرکزی باید با اجرای آموزشهای لازم برای کارکنان محلی و تأمین منبع مالیاتی لازم و تقسیم روشن وظایف میان دولت مرکزی و مقامات محلی این فرایند واگذاری را تسهیل کند. شاید در این میان لازم باشد که دولت مرکزی منابع لازم را به صورت وام در اختیار مقامات محلی قرار دهد تا این فرایند تسریع شود. برای مدتی نیز لازم است دولت مرکزی بر نحوه تأمین و هزینه کردن منابع مالی محلی نظارت و کمک کند تا نهادهای لازم برای مدیریت مستقل ادارات محلی ایجاد شود. با ایجاد این چنین شرایطی به تدریج می‌توان مقامات محلی را از قیومیت مرکز رها کرده و به دستگاه ادارات محلی اجازه داد حتی در صورتی که اشتباه کنند با پیامدهای آن کنار بیایند و یاد بگیرند که مسائل خودشان را بدون دخالت مرکز حل و فصل کنند. در این میان ممکن است بعضی از نخبگان دولت مرکزی این فرایند را به علل سیاسی و اجرایی بسیار مخاطره‌آمیز تلقی کنند که در این صورت بر اعمال کنترل شدید به مقامات محلی اصرار می‌ورزند و به همین دلیل در بعضی از کشورهای کمتر توسعه یافته به جای واگذاری وظایف به فرایند تراکم‌زدایی به‌سان روند اصلی اصلاحات اداری روی می‌آورند.

ساختار پویا

مرسوم است که در دستگاه دیوان‌سالاری دولت کارها براساس اصل تقسیم کار، تفکیک فعالیتها و تخصص‌گرایی در تعیین وظایف و مسؤولیتهای آنها از رأس هرم سازمانها در ادارات مرکزی به سطوح عملیاتی سلسله مراتب اداری صورت گیرد. در پایینترین لایه‌های سلسله مراتب شغلها به گونه‌ای تعیین شده‌اند که وظایف هر فرد به دقت مشخص و جزئیات کار آنها در چارچوب تخصصی هر یک از واحدهای مسؤول تعیین شده است. نحوه اجرای

وظایف تخصصی را مقررات و رویه‌ها به تفصیل مشخص می‌کند و از کارکنان انتظار می‌رود که آنها را رعایت کنند. ثابت شده است که این شیوه تقسیم کار مدل مؤثری برای سازماندهی فعالیتها در محیطهای با ثبات است، زیرا که در آن بر تخصص‌گرایی و وضوح روشن وظایف تأکید می‌شود (میتزبرگ ۱۳۷۹). پیامدهای منفی این شیوه سازماندهی نه تنها انعطاف‌ناپذیری، خستگی، و بی‌روحي دستگاه دیوان‌سالاری است، بلکه موجب کندی اجرای وظایف دستگاه اداری در پاسخگویی به نیازهای محلی، شرایط متغیر و انتظارات مصرف‌کنندگان می‌شود و ایجاد ارتباطات و هماهنگی تلاشها را در بین حوزه‌های تخصصی حتی در یک سازمان مشکل می‌سازد.

اخیراً روشهای بسیاری برای تطابق سازمانهای پیچیده امروزی با شرایط محیطی نامطمئن و متغیر ابداع شده است که دسته‌ای از آنها روشهای ساختاری^۱ نامیده می‌شود. از میان این روشها تشکیل گروههای مدیریتی با تخصصهای چندگانه^۲ است که برای حل مسائل ویژه ایجاد می‌شود و در نهایت وقتی که مشکل برطرف شد این گروهها منحل می‌شوند و اعضاء به واحدهای اصلی بازمی‌گردند و وظایف عادی خود را انجام می‌دهند (Zeigenfuss 2002). از دیگر روشهای ساختاری، سازماندهی کار بر اساس تولیدات و بازده معین است که بر محور فرایندی تخصص امکان تولیدگرایی را برای مدیران فراهم می‌کند. در چارچوب این روش، به مقررات، دستورالعملها و شرح شغلهای استاندارد کمتر توجه می‌شود و کارکنان تشویق می‌شوند تا با اتکاء به دانش جمعی و تجربه کاری، محیط کاری خود را نظم ببخشند و معیارهای کاری را بر حول محور نتایج و بازده مطلوب قرار دهند (دفت ۱۳۸۱). در عین حال، ادارات مرکزی با استقرار معیارهایی که چنین تلاشهای جمعی و آزادی عمل را امکان‌پذیر کند منابعی چون امکانات فنی و کمکهای مدیریتی را ایجاد و در اختیار آنان قرار می‌دهند تا امکان دستیابی به نتایج مورد انتظار برای گروه فراهم شود.

هدف چنین اصلاحاتی در دیوان‌سالاری دستگاه دولتی انعطاف‌پذیر کردن ساختار سستی آن است و به هیچ‌وجه به معنای حذف کامل آن نیست (Peters & Waterman 1984). چنین اصلاحاتی برای کارکنان و اعضاء سازمان

فرصت ارتباطات و هماهنگی بیشتر را در سطوح سازمانی می‌آفریند و امکان تطابق بیشتر با محیط در حال تغییر و نامطمئن را فراهم می‌سازد. به هر حال، چنین اصلاحاتی برای دولتهای مسئول با حفظ پاسخگویی ضروری می‌نماید، در جهت‌گیری تغییرات همواره باید به اصلاحاتی توجه شود که به انعطاف‌پذیری ساختار دیوان‌سالاری دولت و روانی فعالیتهای آن کمک کنند. در حقیقت، سازماندهی مجدد فعالیتها برخلاف روش تخصص‌گرایی سنتی با دوری از رویه‌های خشک و بی‌روح یکی از روشهایی است که در کنار اصلاحاتی چون تمرکززدایی ساختاری و مدیریت مشارکی قرار می‌گیرد.

به کارگیری کارکنان غیرحرفه‌ای


از جمله اقدامات مرسوم بسیاری از دولتها، استخدام قطعی و تمام وقت با تضمین حقوق بازنشستگی برای ارائه خدمات مورد انتظار جامعه است. تأثیر مستقیم چنین اقدامی گسترش بی‌رویه بودجه دولت و در نهایت تحدید گستره خدمات دولتی و عدم دستیابی مناطق محروم شهری و روستاها به این خدمات است (Esman 1991b). اخیراً بعضی دولتها از کارکنان محلی غیرحرفه‌ای که شرایط رسمی احراز کارکنان معمول دولت را ندارند و مایل‌اند تا به صورت نیمه‌وقت با دستمزدهایی بسیار کمتر کار کنند استفاده می‌کنند. بدین ترتیب، چنین کارکنانی را ادارات محلی انتخاب و برای وظایف روزمره آموزشهای لازم را کسب می‌کنند و با دستمزد بسیار اندکی به کار گرفته می‌شوند. به موجب این روش دولتها می‌توانند خدمات خود را با هزینه‌های کمتری در اختیار اقشار آسیب‌پذیر قرار دهند و از این طریق جوامع محلی را تشویق کنند که با فراهم کردن امکانات محلی و معرفی کارکنان غیرحرفه‌ای و تقبل بخشی از هزینه‌ها در این مسؤلیتهای شریک شوند. افزون بر این چنین روشی به طور مؤثر سبب توسعه جوامع محلی، گسترش فعالیتهای کشاورزی، راهها و شبکه‌های آبرسانی و خدمات بهداشتی شده است. اگرچه این روش برای دولت مسائل و مشکلات خاص خود را به همراه دارد، ولی لازم است دستگاههای اداری دولت به طور مستمر پشتیبانیهای لازم را برای گسترش آموزش نیروهای محلی و تأمین مایحتاج لازم مانند دارو را به عمل آورند. بدیهی است وقتی چنین حمایتی صورت نگیرد این نظام فرو خواهد ریخت و در صورتی که در حفظ و نگهداری آن تلاش شود روش قابل

اعتمادی برای گسترش خدمات عمومی با هزینه‌های نازل است (Esman 1991a). گفتنی است که این روش در مراحل ابتدای آزمایش است و سالها طول می‌کشد تا کارآمدی آن اثبات شود.

نتیجه‌گیری

بر مبنای بررسی و تحلیل مسائل جاری دیوان‌سالاری دولتی در کشورهای در حال توسعه نظام اداری آنها در پیچ‌وخم تنگنانهایی گرفتار آمده است که سرمنشأ آنها را باید در نارسائیهای ساختارهای دیوان‌سالارانه ردیابی کرد. دیوان‌سالاری دولتی در این کشورها در ماهیت با مشکلات و مسائل اساسی قدرت، کنترل و تصمیم‌گیری مواجه است و تا زمانی که اصلاحات ساختاری به طور جدی و مستمر در اولویت برنامه‌های دولتها قرار نگیرد دستگاه اداری نمی‌تواند نقشی را که برای توسعه همه جانبه کشور عهده‌دار است ایفا کند. انجام این مسؤلیت دولتهای در حال توسعه را موظف می‌کند تا به طور کلی راهبرد اصلاحات اداری و بالاخص برنامه اصلاحات اساسی ساختاری را برای بهبود عملکرد دستگاه اداری خود طراحی و راهکارهای مناسبی را با توجه به شرایط و مقتضیات زمانی و مکانی برای انجام این اصلاحات انتخاب کنند. از جمله فرایندها و روشهای اصلاحات ساختاری که کمتر مورد توجه کشورهای در حال توسعه بوده است تمرکز زدایی اداری، واگذاری وظایف، ساختار پویا و به‌کارگیری کارکنان غیرحرفه‌ای است که آثار مثبت آنها تغییر و تحول ساختارهای خشک و غیرمنعطف دستگاههای اجرایی و تبدیل آنها به سازمانهایی پاسخگو، مسؤلیت‌پذیر و همگام و سازگار با تحولات جامعه است. در این صورت است که دولت خواهد توانست نظام اداری خود را بر پایه فرایندهای ساده و عقلایی بنا و مشارکت بیشتر مردم در امور محلی را امکان‌پذیر کند، بهره‌وری بخش دولتی را افزایش دهد یا با توسعه ظرفیتهای خود زمینه توانمندسازی آحاد جامعه را فراهم آورد و به دولتی خدمتگزار تبدیل شود.

در کشورهای در حال توسعه دولت باید به اهمیت و ضرورت اصلاحات در ابعاد مختلف آن واقف شود، زیرا که اصلاحات کلید تحول سازمانهای دولتی و تنها راه دستیابی به عملکرد مطلوب است. برنامه اصلاحات همواره باید در اولویت برنامه‌های دولت قرار

گیرد تا با اجرای مستمر آن دستگاه اداری دولت بتواند همگام با تحولات فزاینده داخلی و پیچیده جهان امروز کماکان نقش آفرین اصلی کارزار مدیریت توسعه باشد. 

منابع و مأخذ

- ترنر، مارک، هیوم، دیوید (۱۳۷۹)، حکومتداری، مدیریت توسعه، ترجمه عباس منوریان، تهران مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- دفت، ریچارد، (۱۳۸۱)، مبانی تئوری و طراحی سازمان، ترجمه پارسائیان و اعرابی، تهران، دفتر پژوهشهای فرهنگی.
- میتزبرگ، هنری، (۱۳۷۹)، سازماندهی پنج الگوی کارساز، ترجمه فقیهی و وزیری سابق، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- لباف، حسن، (۱۳۷۸)، «روندهای نو در تجدید ساختارهای سازمانی»، توسعه مدیریت، ش ۹، سال هفتم، دوره جدید.
- Aucoin, P. (1990), *Administrative Reform in Public Management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums*, *Governance*: 3,2, 115-37.
- Caiden, G. (1991), *Administrative Reform*, in *Handbook of Comparative Development Public Administration*, Ali Farazmand (eds.), Dekker Publishing.
- Esman, M.J. (1991a), *Management Dimensions of Development: Perspectives and Strategies*, Kumerian Press, Library of management for development.
- Esman, M.J. (1991b), *The State, Government Bureaucracies, and Their Alternatives* in *Handbook of Comparative Development Public Administration*, Ali Farazmand (eds.), Dekker Publishing.
- Farazmand, Ali (1991), *State Tradition and Public Administration in Iran in Ancient and Contemporary Perspectives*, in *Handbook of Comparative Development Public Administration*, Ali Farazmand (eds.), Dekker Publishing.
- Hatch, M. (2001), *Organization Theory: Modern, Symbolic and Postmodern Perspective*: Oxford University Press.
- Hommond, T.H. and Butler, C.K. (2003), *Some Complex Answer to the Simple Question Do Institutions Matter? Policy choice and policy change*

in presidential and Parliamentary System, Journal of Theoretical Politics, 15, 2, 145 – 200.

- Mentz JCN. (1997), *Personal and institutional factors in capacity building and institutional development*. Working paper. 14, European Center for Development Policy Management.
- Peters, T.J., and R.H. Waterman (1984), *In Search of Excellence: Lessons form America's Best Run Companies*. New York: warner Books.
- Rondinelli, D., J. Nellis, G.S Cheema (1984), *Decentralization in Developing countries: A Review of Recent Experience*. Staff Working Paper 581. Washington, DC: World Bank.
- Roe EM. (1995). *More than the Politics of decentralization: Local government reform, district development and public administration in Zimbabwe*. World Development 23(5): 833 – 843.
- Silverman, J.M. (1990), *Public sector Decentralization: Economic Policy Refrom and Sector Investment Programs*. World Bank, Africa Region, Division Study paper NO.1.
- Smith, B.C. (1985), *Decentrization: The Territorial Dimension of the State*. London: Allen and Unwin
- Zeigenfuss, James, (2002), *Organization & Management Problem Solving A system and Consulting Approach*, Sage Publications Ltd.



دکتر حسن لیااف

دکترای مدیریت از دانشگاه
برادفورد، عضو هیئت علمی گروه
مدیریت دانشگاه اصفهان،
متخصص مدیریت منابع انسانی،
توسعه مدیریت و مدیریت
توسعه و دارای تألیفاتی در این

محمد رضا دلوی
عضو هیئت علمی (مربی)
دانشگاه آزاد اسلامی.