



پژوهش‌های
سلامت‌اداری
سال اول
شماره ۳
پاییز ۱۴۰۴
صفحه ۷ الی ۴۳

مدیریت عمومی نوین؛ مصلح موانع بوروکراتیک تولید^۱

چکیده

موضوع تولید و فعالیت‌های تولیدی در کشور، با مشکلات و موانع بسیاری مواجه است. هم علل خارجی و هم وضعیت داخلی کشور، تولید را به مخاطره انداخته و رونق و جهش آن را متوقف ساخته است. یکی از این موانع داخلی، نظام اداری بوروکراتیک است که با ویژگی‌هایی مانند تمرکزگرایی، فرایندهای طولانی و

محمد جواهری طهرانی^۲
(استادیار حقوق عمومی
گروه حقوق عمومی و
بین‌الملل دانشکده
حقوق و علوم سیاسی
دانشگاه شیراز)

سیدامیر موسوی نژاد^۳
(دانش‌آموخته
کارشناسی ارشد حقوق
عمومی دانشگاه شهید
بهشتی)

۱. این مقاله، حاصل انجام طرح پژوهشی «تنقیح و آسیب‌شناسی قوانین و مقررات؛ با رویکرد رفع موانع تولید و امنیت سرمایه‌گذاری» در دانشگاه شیراز است.

۲. نویسنده مسئول

tehrani.mj@gmail.com

ارسال: ۲۱ فروردین ماه ۱۴۰۴

بازنگری: ۲۴ اردیبهشت ماه ۱۴۰۴

پذیرش: ۱۰ خرداد ماه ۱۴۰۴

3. amir.moosavi20@yahoo.com

زمان بر، عدم هماهنگی بخش‌های مختلف، خشک و غیرمنعطف بودن رویه‌ها و روندها و مشکلات دیگر، امر تولید را دچار مصائب بسیاری کرده است. گرچه دولت، نمی‌تواند بدون نظام اداری، جامعه، اقتصاد و تولید آن را مدیریت نماید، اما باید راهی برای اصلاح و تعدیل معایب روش بوروکراتیک اداره یافت؛ تا دست‌کم بخشی از موانع تولید در کشور، از بین برود. مدیریت عمومی نوین، آن چاره و راهی است که با کاربست مؤلفه‌های آن، هم کارایی نظام اداری در بخش تولید افزایش می‌یابد؛ هم کیفیت تولید و ارائه کالاها رشد می‌کند و هم فعالیت‌های تولیدی از دام فرایندهای مبهم و پیچیده اداری، نجات پیدا می‌کنند؛ چرا که این نظریه سعی دارد معایبی، نظیر تورم قوانین مبهم، تمرکزگرایی دولتی و فرایندمحوری رویه‌های اداری را با قراردادمحوری، تمرکززدایی و تأکید بر نتایج رویه‌های اداری، اصلاح نماید و اگر در این مسیر موفق شود؛ می‌توان امیدوار بود که موانع بوروکراتیک بر سر راه تولید، برطرف گردند؛ بنابراین دولت، باید همگام با تغییرات وضعیت زمانه و کشور، مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های توسعه، به بازبینی نظام اداری و اصلاح و رفع موانع آن، اقدام نماید و نظریه مدیریت عمومی نوین می‌تواند در این مسیر، نقش بزرگی ایفا کند.

واژگان کلیدی: تولید، نظام اداری، بوروکراسی، روش بوروکراتیک، مدیریت عمومی نوین، اقتصاد، بخش خصوصی.

New Public Management: Rectifier of Bureaucratic Obstacles to Production

Mohammad Javaheri Tehrani /// (Assistant Professor of Public Law,
Faculty of Law and Political Shiraz University)

Seyed Amir mosavinedjad /// (Graduate of Master of Public Law, Shahid
Beheshti University)

Abstract

Manufacturing and production activities in the country face numerous challenges. While external factors play a role, domestic structural issues have also hindered growth and stifled momentum. A significant internal obstacle is the bureaucratic administrative system, characterized by over-centralization, protracted procedures, a lack of inter-sectoral coordination, and rigid, inflexible processes. These features have created substantial impediments for the production sector.

Although an administrative system is essential for state governance of the economy and production, the government must seek to reform the traditional bureaucratic model to mitigate its drawbacks and remove these obstacles. New Public Management (NPM) presents a viable solution. By applying its principles, NPM can enhance the efficiency of the administrative system within the production sector and improve the quality of output and goods provision. Furthermore, it can liberate productive activities from the trap of opaque and convoluted administrative procedures.

This theory aims to reform issues such as proliferating ambiguous regulations, governmental over-centralization, and process-heavy administration by emphasizing contractual approaches, decentralization, and a results-oriented focus. Its successful

چکیده انگلیسی

implementation could significantly reduce the bureaucratic barriers to production.

Consequently, in alignment with evolving national conditions, overarching state policies, and development plans, the government must undertake a revision of its administrative system. The theory of New Public Management can play a pivotal role in this essential reform process.

Keywords: Production, Administrative System, Bureaucracy, Bureaucratic Method, New Public Management (NPM), Economy, Private Sector.



مقدمه

یکی از موضوعات مهم حکمرانی و اداره جامعه، تأمین کالاها و خدمات برای اعضای جامعه یا مردم، از جانب دولت است. دولت برای تأمین کالاها و خدمات، هم زمان نقش‌های مختلفی را برعهده دارد؛ به همین دلیل نظام اداری دولت در اقتصاد، تأثیر و دخالت عمده‌ای دارد. در یک نظام حکمرانی و اداری با روش کلاسیک یا سنتی، دولت برای تولید و تأمین کالاها و خدمات عمومی، به وسیله ادارات یا شرکت‌های تابعه خویش مبادرت به تولید داخلی می‌کند؛ از راه اخذ مالیات و عوارض، منابع مالی بودجه را تأمین می‌کند و با استفاده از نظام اداری خویش، عرصه عمومی جامعه را تنظیم می‌نماید. در این روش، وظایف متعدد دولت، به وسیله سازمان‌های اداری دولت، انجام می‌شود که متکی به مالیات و بودجه دولتی هستند. این سازمان‌ها که اداره دولتی هستند، مشابه و همانند بنگاه یا شرکت در بخش خصوصی عمل می‌کنند؛ با این تفاوت که فعالیت‌های این سازمان‌ها، متکی به منابع مالی دولتی در قالب بودجه است و ساختار آنان بوروکراتیک می‌باشد. اداره از نظر قانونی، بخش بزرگی از بدنه حاکمیت را به خود اختصاص می‌دهد (Lane2000:59)؛ در نتیجه، دولت ابعاد و وسعت بسیار بزرگی از

جامعه را در اختیار می‌گیرد و در اکثر حوزه‌های جامعه، دخالت مستقیم دارد. ادارات دولتی، شخصیت حقوقی ممتاز و متمایزی نسبت به دولت ندارند. بودجه مالی آنان، با تقاضای خود ادارات، از جانب دولت به آنان اختصاص می‌یابد و هرکدام، تولید مجموعه‌ای از وظایف تخصصی حوزه‌های مختلف اجتماع را در دست گرفته است. ماکس وبر، چنین سازمان‌بندی بدنه اداری دولت را بوروکراسی نامید. او سعی نمود با بررسی شواهد تاریخی و تحلیل نظام‌های سیاسی مختلف، ویژگی‌های عمده روش نظم دولت که به آن چهره‌ای خاص می‌بخشید را شناسایی نماید؛ البته امروزه، از بوروکراسی به عنوان روش کلاسیک یا سنتی اداره و حکمرانی یاد می‌شود (هیوز، ۱۴۰۱: ۳۵).

روش حکمرانی جدید، قائل به واگذاری و برون‌سپاری امور مختلف دولت است. می‌توان برای تأمین مایحتاج جامعه، به جای دولت، از بازیگران و فعالان دیگری نیز بهره گرفت؛ به عنوان نمونه، تولید و عرضه کالاها، می‌تواند هم در داخل و هم در خارج از کشور، به وسیله شرکت‌های دولتی یا بنگاه‌های خصوصی، تأمین و ارائه گردد (Lane 2000: 5-6)؛ به عبارتی، حکمرانی نوین، تمایل دارد برای بهره‌وری بهتر و بیش‌تر، از ترکیب امکانات موجود دولتی و خصوصی در بخش‌های مختلف، نظیر تولید، تأمین مالی، تنظیم‌گری، مقررگذاری و غیره استفاده کند. در نتیجه این نگرش، دولت دیگر به نحو مستقیم در حکمرانی اقتصادی، دخالت نمی‌کند (Ibid: 6). روش جدید اداره و حکمرانی در پی پاسخ به چالش‌های جهان پیچیده، شبکه‌محور و چندبخشی و جبران کاستی‌های رویکرد قدیمی حاکم بر نظام اداری است. این نگرش، ناشی از نگرانی‌های جدی در باب ورشکستگی دولت‌ها، کنارگذاشتن سازمان‌های متمرکز و بزرگ و حرکت به سمت خصوصی‌سازی و برون‌سپاری وظایف دولتی است. در این رویکرد از دولت خواسته می‌شود که کشتی را هدایت کند؛ نه این‌که در آن پارو بزند. دولت، با تعیین اهداف، یعنی آنچه که باید انجام شود؛ به جای دخالت حداکثری در امور، بستری فراهم می‌سازد تا فعالان و بازیگران بخش خصوصی، توانایی انجام امور را به نحو باکیفیت و مناسب داشته باشند (Bryson and Others, 2014: 445-446).

این پژوهش، سعی می‌کند، ابتدا با روشن نمودن مفهوم بوروکراسی باتکیه بر یافته‌های ماکس وبر و نحوه ارتباط آن با تولید، موانعی که از این روش سامان‌دهی نظام اداری برای

تولید و فعالیت‌های تولید، برمی‌خیزد را آشکار سازد؛ همچنین قصد اصلی، ماندن در عرصه نظری یا انتزاعی صرف نیست؛ از همین روی، قوانین و مقررات مرتبط با تولید نیز، بر مبنای ویژگی‌های بوروکراسی، تحلیل و آسیب‌شناسی می‌گردند؛ تا نشان داده شود که بحران بوروکراسی، تنها از سازمان‌ها ناشی نمی‌شود و قوانین و مقررات نیز، نقش مهمی در ایجاد یا تشدید فرایندهای بوروکراتیک، ایفا می‌کنند. درباره موضوع ارتباط بوروکراسی با تولید، مقاله «کانال‌های تأثیر بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد ایران»، نوشته احسان خاندوزی و زهرا کاویانی، مجراهای تأثیرات مثبت و منفی بوروکراسی در اقتصاد و تولید را نشان داده است؛ اما این مقاله، قوانین و مقررات را در ارتباط با بوروکراسی، آسیب‌شناسی نکرده و راهکاری برای جایگزینی آن ارائه نداده است؛ به همین دلیل، پژوهش حاضر سعی می‌کند، هم مبتنی بر مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی که «نظام بوروکراسی را زاییده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی دانسته و آن را طرد کرده است و هم بر اساس حکم بند ۱۰ اصل سوم آن قانون، مبنی بر «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور»، درباره راهکار اصلاح نظام اداری در بخش تولید کشور که مبتنی بر روش بوروکراتیک سازمان‌دهی شده است، بیندیشد و نظریه مدیریت عمومی نوین را به عنوان بدیل بوروکراسی و راه اصلاح معایب آن برای تولید، توضیح دهد. گرچه نظریه مدیریت عمومی نوین در پایان‌نامه‌ها و مقالات بسیاری تحلیل و تعریف شده است، اما تاکنون هیچ پژوهشی، نقش آن در اصلاح موانع بوروکراتیک تولید را بررسی نکرده است؛ بنابراین، پژوهش فعلی، سعی می‌کند که نظریه مذکور را در ارتباط با تولید، تحلیل نماید.

۱) دیالکتیک روش بوروکراتیک و تولید

یکی از عوامل مؤثر بر امنیت اقتصادی و رونق تولید کشور، نظام اداری است. سازمان‌های اداری می‌توانند هم عاملی در رونق و رشد تولید باشند، هم مانع سترگی بر سر راه تولید. اکثر اندیشمندان علم اقتصاد بر این عقیده بودند که سازمان‌های اداری بوروکراتیک، به مثابه ماشین، تنها به اجرای سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و اوامر کارگزاران سیاسی مشغول‌اند؛ هیچ دخل و تصرفی در ایده‌ها و انگیزه‌های تصمیم‌گیران سیاسی ندارند و صرفاً ابزاری

خنثی هستند (خاندوزی و کاویانی، ۱۳۹۵: ۶)؛ اما مطالعات به‌روزتر و نوین، انگارهٔ اداره به مثابهٔ ماشین بی‌اراده را کنار گذاشت و این گزاره رسمیت یافت که «بوروکراسی، ابزار منفعل و خنثایی در دست سیاست‌گذاران اقتصادی نیست و می‌تواند نقش مثبت یا بازدارنده‌ای در مسیر هدف رشد یا هدف عدالت داشته باشد.» (خاندوزی و کاویانی، ۱۳۹۵: ۷) یک نظام اداری چابک و پویا، بستری مناسب برای تولید فراهم ساخته و امر تولید را تسهیل می‌نماید؛ از طرف دیگر، همین نظام و سازمان‌های تابعه‌اش، می‌توانند به مانع بزرگی برای فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری‌های مولد تبدیل شوند. موانع ایجادشده از جانب سازمان‌های اداری و فرایندهای آنان، نه از سنخ موانع بیرونی و خارج از اراده‌ای مانند تحریم‌ها و نوسانات ارزی به حساب می‌آیند و نه مبتنی بر حوادث و اتفاقات غیرقابل پیش‌بینی در امر تولید، مثل جنگ و حوادث طبیعی هستند؛ چراکه نظام اداری، بزرگ‌ترین بخش حاکمیت سیاسی کشور است که بر مبنای سیاست‌های کلی و اهداف و برنامه‌های نظام سیاسی تأسیس و سامان می‌یابد؛ از این رو می‌توان گفت که موانع مربوط به فرایندهای اداری، مانعی درونی و داخلی به حساب می‌آید که تغییر و اصلاح آن نیز در اختیار ارادهٔ حاکمیت و دولت است.

ماده یازدهم (۱۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، بیان می‌دارد: «امور اقتصادی: آن دسته از اموری است که دولت، متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند، از قبیل: تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل‌ونقل، بازرگانی، مسکن و بهره‌برداری از طرح‌های مندرج در ماده (۱۰) این قانون.» پس دولت، وظایف اقتصادی متعددی به عهده دارد که در تقسیم‌بندی کلاسیک وظایف عمومی دولت، به اعمال تصدی شناخته شده است؛ اما این وظایف اقتصادی و تصدی‌گری اقتصادی، هم وظیفهٔ دولت و هم چالشی برای آن است. دولت، وظایف اقتصادی خود را به وسیلهٔ سازمان‌های اداری و بنگاه‌های اقتصادی و شرکت‌های دولتی تحت اختیار خویش، انجام می‌دهد و به وسیلهٔ سازمان‌های اداری خویش، بر فعالیت‌های اقتصادی و تولیدی در بخش خصوصی و تعاونی، نظارت می‌نماید؛ به عبارتی، سیاست‌های اقتصادی دولت، به وسیلهٔ سازمان‌های اداری و شرکت‌های

دولتی که هر دو ساختاری بوروکراتیک دارند، اجرا می‌شوند؛ از همین رو، چالش اصلی دولت در زمینه تصدی‌گری، افزایش و رشد سازمان‌ها و ادارات دولتی و مخدوش شدن قلمرو دخالت دولت و عدم شفافیت آن در اقتصاد کشور می‌گردد (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۹۹: ۴)؛ علاوه بر این، رشد تصدی‌گری دولت، «بخش خصوصی را در جامعه تضعیف می‌کند و بهره‌وری کل را کاهش می‌دهد.» (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۹۹: ۱۳)؛ همچنین با درگیر شدن دولت در تصدی‌گری، اعمال نظارت آن نیز بر فعالیت‌های بخش خصوصی کاهش می‌یابد؛ چراکه «دولتی که خود متصدی کارهای بخش خصوصی شده است، از نظارت و کنترل آن بخش باز می‌ماند.» (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۹۹: ۱۳).

دولت، با اتخاذ سیاست‌های اقتصادی مختلف، مانند سیاست‌های مالی در قالب بودجه، سیاست‌های پولی، از طریق بانک‌ها، عوارض و تعرفه‌های مالیاتی و مقررات‌گذاری‌های متعدد، مانند مجوزها و ممنوعیت‌ها در اقتصاد و تولید کشور نقش مهمی ایفا می‌کند؛ اما مجرا و مجری این سیاست‌ها، نظام اداری و سازمان‌های اداری هستند که با اجرای شدید یا خفیف هر کدام از سیاست‌های اقتصادی، هم بر عملکرد نهایی دولت اثر می‌گذارند و هم رفتارهای بنگاه‌های اقتصادی را جهت داده و بر رشد یا کاهش فعالیت‌های آنان، تأثیر مستقیمی دارند (خاندوزی و کاویانی، ۱۳۹۵: ۳۱)؛ به عبارتی، نظام اداری دولتی، نقش واسطه را میان تصمیم‌گیران اقتصادی و خط‌مشی‌گذاران در دولت و مجلس و فعالان اقتصادی مستقل و خرد ایفا می‌کند؛ به دیگر سخن، اکثر سیاست‌های اقتصادی قوه مجریه و مقننه، به وسیله نظام اداری و ساکنان آن، بر اقتصاد اعمال می‌شود؛ به همین دلیل بوروکراسی حلقه گمشده میان سیاست‌های اقتصادی و رشد اقتصادی کشور به حساب می‌آید (خاندوزی و کاویانی، ۱۳۹۵: ۱۰)؛ از این رو، «کارآفرینان ریسک‌گریز خصوصی، حتی با وجود سرمایه‌گذاری‌های مکمل دولتی، زمانی که با یک بوروکراسی فاسد و غیرقابل پیش‌بینی مواجه‌اند؛ از سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت می‌پرهیزند؛ از طرف دیگر، اگر بوروکراسی ویژگی‌های مناسبی داشته باشد، می‌تواند ریسک سرمایه‌گذاری خصوصی بلندمدت را کاهش دهد و حتی معضل هماهنگی میان فعالان اقتصادی بخش‌های مرتبط یا میان فعالان داخلی یا خارجی را تا حد زیادی

تخفیف دهد.» (خاندوزی و کاویانی، ۱۳۹۵: ۱۱) حال که وضعیت و نقش نظام اداری در اقتصاد و تولید کشور مشخص گردید، لازم است ابتدا بوروکراسی در مقام روش غالب سامان‌دهی و سازمان‌بندی نظام اداری کشور بررسی شود و مفهوم آن و تأثیرات مثبتش بر اقتصاد و تولید مشخص گردد؛ سپس بر مبنای دیدگاهی دیالکتیکی، اثرات منفی و بازدارنده سامانه بوروکراتیک بر تولید بیان گردد و قوانین و مقررات موجود در حوزه تولید، بر اساس این نگرش، تحلیل و آسیب‌شناسی شوند.

۱-۱) مفهوم بوروکراسی به مثابه روش

بوروکراسی، هم‌زاد تمدن‌های بشری نخستین؛ چون مصر و چین و ایران باستان، است؛ اما ملازم با واقعۀ مدرن، به اوج خود رسید (Weber, 1946: 204-205). گستردگی و پیچیدگی فزاینده جامعۀ مدرن، همراه با تحرک و پویایی اقتصاد سرمایه‌داری، مسئلۀ مدیریت ابعاد مختلف نظام اجتماعی را به قدرت تخصصی و کارشناسی بوروکراسی، وابسته نموده و به همین دلیل، بوروکراسی در مدرنیته، به چنین جایگاه و موقعیت ممتازی دست پیدا کرده است (Weber, 1946: 235). وبر معتقد است که بوروکراسی مدرن، پیش‌نیاز هر نوع شکل‌گیری و رشد اقتصاد پولی است (Weber, 1946: 205). اقتصاد سرمایه‌داری مدرن، نیازمند سطح بسیار بالایی از ثبات اجتماعی، سیاسی و حقوقی است؛ چرا که جوهرۀ سرمایه‌داری، به مثابه یک نظام اقتصادی، همواره در تلاطم و تزلزل است. در اقتصاد سرمایه‌داری، بازار با نوسانات همیشگی مشخص می‌گردد. نرخ اوراق بهادار و بازار بورس و سهام، هرروزه در حال تغییر است. هرگونه سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولیدی از سوی بخش خصوصی در طول زمان، با ریسک‌ها و خطرهای نوسانات مختلفی مواجه می‌گردد و تولید را دچار مشکل می‌سازد؛ بنابراین ماهیت فعالیت اقتصادی سرمایه‌دارانه، خود متضمن خطرهای گوناگونی است و در صورتی که نظام اجتماعی - سیاسی جامعه هم ناپایدار و بی‌ثبات باشد؛ اقتصاد با مشکل بزرگی روبه‌رو شده و کشورهای ورشکسته خواهند شد (Stanisevski, 2004: 121)؛ حال آنکه بوروکراسی، با ویژگی‌های منحصربه‌فرد خویش، بی‌ثباتی اقتصاد سرمایه‌داری را تا حد زیادی، از بین می‌برد و با قابلیت پیش‌بینی نسبی خود، آن را متعادل می‌سازد. نقش بوروکراسی در اقتصاد آن‌چنان آشکار است که عده‌ای

معتقدند اگر بوروکراسی وجود نداشته باشد؛ پول، ارزش خود را از دست می‌دهد و به پدیداری بی‌ارزش تبدیل می‌گردد (Stanisevski, 2004: 122).

وبر اعتقاد داشت که اقتصاد مدرن، تنها با بوروکراسی، قابل اداره است (Weber, 1930: 130) و اصلاً مشخصه عمده جهان مدرن، اقتصاد خصوصی سرمایه‌دارانه است که به روش بوروکراتیک سازمان‌دهی، متکی است (Weber, 2005: 131). وبر، علت این وابستگی اقتصاد مدرن به بوروکراسی را در احتیاج مبرم سرمایه‌داری به نظم و انضباط می‌داند. برای اقتصاد سرمایه‌داری، انضباط، اصلی عقلانی - سازمانی برای هرگونه تولید اقتصادی تلقی می‌شود (Weber, 2005: 134). تأکید بر نظم و انضباط در کارخانه یا بنگاه‌های اقتصادی، بر اجرای مستمر، عقلانی، دقیق و منطبق با قواعد و دستورات اقتصادی، دلالت می‌کند (Weber, 2005: 135) که موجب پیش‌بینی مراحل مختلف تولید و اندازه‌گیری و به تبع آن، محاسبه میزان سودآوری فعالیت‌ها و فرایندهای تولیدی است (Weber, 2005: 136). بوروکراسی، این احتیاج اساسی اقتصاد مدرن را تأمین می‌نماید. برای تأمین نظم و ثبات در فعالیت‌های اقتصادی، وظایف و امور مختلف، بر مبنای قوانین قابل محاسبه و بدون توجه به اشخاص، انجام می‌شود؛ به همین دلیل، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های حوزه‌های مختلف جامعه در قالب قانون تعیین می‌گردند (Stanisevski, 2005: 122)؛ از طرف دیگر، اقتصاد مدرن، نیازمند مدیریت تخصصی و کارشناسانه امور به وسیله متخصصان آموزش دیده است که می‌توانند اختیارات بوروکراتیک را به نحو احسن، اجرایی کنند. این مسئله، نمود و جلوه‌ای از تخصص‌گرایی و تقسیم کار، به مثابه حداکثرسازی سود اقتصادی مورد نظر آدام اسمیت است (Stani-sevski, 2005: 123)؛ پس مشخص گردید که بوروکراسی و اقتصاد مدرن، وابسته و هم‌بسته به یکدیگرند و انجام هرگونه فعالیت اقتصادی در جهان مدرن، مستلزم وجود بوروکراسی است؛ اما بوروکراسی چه ویژگی‌هایی دارد که از یک سو بستر مناسبی برای فعالیت‌های اقتصادی فراهم می‌سازد و از سوی دیگر می‌تواند مانعی برای تولید اقتصادی باشد؟

ماکس وبر، سعی کرد از شواهد تاریخی و بررسی واقعیات اجتماعی واقعه مدرن، ویژگی‌های عمده و اساسی بوروکراسی را شناسایی کند و آن‌ها را در نمونه‌ای آرمانی

صورت‌بندی نماید؛ تا بتواند جهان واقع را با الگوی خود بسنجد. وبر پی برد که راه‌اندازی و تأسیس هر سازمانی بر مبنای بوروکراسی، مستلزم تعیین دقیق صلاحیت‌های هر سازمان و هر کارمند به وسیله قانون است (Weber, 2015:76). وظایف و اختیارات هر اداره و هر منصبی، باید به وسیله قوانین و مقررات عام در ساختاری منسجم و جامع، تدوین و تعیین گردد (Weber, 2015:78)؛ چراکه به زعم وبر، جامعه و اقتصاد مدرن، برای مدیریت پیچیدگی فزاینده وضعیت‌های اجتماعی، نیازمند قوانین قابل محاسبه و صوری^۱ هستند (Stani-sevski, Ibid: 123). یکی دیگر از ویژگی‌های بوروکراسی که معروف‌ترین آن نیز هست، تأسیس و ایجاد سلسله‌مراتب دقیق و منظم در قالب هرمی از مقامات عالی‌رتبه تا پایین مرتبه است (Weber, 2015:77). این ویژگی، هم انجام فرایندهای اداری را منظم و ساده می‌گرداند و هم به دلیل تمرکزگرایی شدید و غیرمنعطف خود، مانع مهمی برای فعالیت‌های تولیدی منعطف است؛ همچنین، بوروکراسی، ایجاد بخش بایگانی و انجام فرایندهای اداری مبتنی بر اسناد اداری مکتوب را به همراه دارد (Weber, 2015:77-78)؛ به همین دلیل در هر اداره و سازمانی، دبیرخانه و بخش بایگانی و منشی و دبیر، برای تولید اسناد رسمی و حفظ و نگه‌داری از آنان، وجود دارد و شاید بزرگ‌ترین بخش هر اداره را هم به خود اختصاص دهد؛ علاوه بر این‌ها، بوروکراسی، مستلزم تفکیک اداره از محل زندگی شخصی کارمندان است؛ از همین رو، ابزار و وسایل انجام امور هم در مالیکت اداره قرار می‌گیرد و کارمندان، حقی نسبت به آنان ندارند (Weber, 2015:78). این مسئله، تمرکز فنی و اقتصادی بسیاری برای ادارات دولتی به ارمغان آورده و دولت را نسبت به دیگران در مرتبه برتری قرار می‌دهد؛ اما در جهت مخالف، این ویژگی موجب تمرکزگرایی شدیدی می‌گردد و هم هزینه‌های دولت را افزایش می‌دهد و هم مشارکت افراد و تولیدکنندگان را در تصمیم‌گیری‌ها و اداره امور، محدود می‌سازد.

همان‌گونه که آشکار است، ماهیت این مؤلفه‌ها، صوری یا شکلی بودن است. می‌توان این ویژگی‌ها را بر هر نوعی از سازمان و در هر گونه‌ای از امور - عمومی یا خصوصی، سودمحور یا خیرخواهانه - اعمال نمود؛ به دلیل صوری بودن، بوروکراسی روشی است که قابلیت اجرا در هر زمینه‌ای را دارد و صرفاً شیوه‌ای برای اداره امور به حساب می‌آید؛ نه

سازمان یا اداره یا ساختمان؛ به خاطر همین جوهره روشی بودن بوروکراسی است که هم می‌توان مسجد و بقاع متبرکه را به نحو بوروکراتیک اداره نمود و هم اقتصاد سرمایه‌داری را با آن منظم ساخت؛ بنابراین، بوروکراسی، یک نوع روش اداره امور است که گرچه برای اقتصاد و فعالیت‌های تولیدی، مزایای مهم و اساسی به همراه دارد؛ اما موانع و آسیب‌هایی نیز برای آن ایجاد می‌کند که در ادامه به آن‌ها اشاره می‌گردد.

۲-۱) روش بوروکراتیک: مانع تولید

در روش بوروکراتیک اداره، قوانین، به مثابه خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اداره تلقی شده که موجب می‌گردد مجریان قانون، قدرت بسیاری در تفسیر و اجرای آن‌ها در اختیار داشته باشند؛ از طرف دیگر، گاه قوانین ناکارآمد بوده و کارمندان و ادار می‌شوند برای رتق و فتق امور، از این قوانین ناکارآمد معتبر، تخطی کنند که این امر، مسئولیت‌پذیری را تضعیف و موجب سردرگمی و ابهام در تحقق اهداف واقعی و معین می‌گردد (Pratt, 2006: 102). روش بوروکراتیک، غیرقابل انعطاف است و همین مسئله، بر عملکرد سازمان‌های اداری مرتبط با بخش تولید، تأثیر منفی شدیدی می‌گذارد. این عدم انعطاف، موجب کاغذبازی‌های وقت‌گیر و ارائه خدمات بی‌کیفیت و ضعیف گشته و توان انطباق سازمان‌های اداری با واقعیت‌ها و نیازهای اقتصادی - تولیدی جامعه و دولت را کاهش داده یا از بین می‌برد (هیوز، ۱۴۰۱: ۱۳). ساختارهای برآمده از روش بوروکراتیک، سفت و سخت و ناسازگار هستند. این ساختارها، ضد تجربه هستند و تلاش می‌کنند محیط پیرامون خود، از جمله تولید و فعالیت‌های تولیدی را با شرایط و نیازهای خود منطبق سازند (Pratt, 2006: 102)؛ درحالی‌که باید اداره بر مبنای واقعیات و نیازهای محیط، رفتار کند. ادارات بوروکراتیک، بر فرایندها، مقررات، دستورالعمل‌ها و رویه‌های مرسوم اداری تأکید دارند و ارزیابی کارایی و عملکرد آن‌ها، صرفاً مبتنی بر ضابطه پیروی یا عدم پیروی آنان از قوانین و مقررات، انجام می‌پذیرد (هیوز، ۱۴۰۱: ۱۵)؛ به عبارتی در الگوی بوروکراتیک اداره، گرایش شدیدی به توجه همه‌جانبه و صرف بر فرایندها به جای پیامدها، تأکید بر مقررات به جای نتایج، وجود دارد. این گرایش، خود باعث خشکی و عدم انعطاف ادارات می‌گردد (هیوز، ۱۴۰۱: ۳۶)؛ به سخن دیگر

«الگوی ادارهٔ بوروکراسی خشک است؛ دید محدودی دارد و شیفته و گرفتار ساختار و فرایند بود.» (هیوز، ۱۴۰۱: ۵۷). ساختار غیرمنعطف و سلسله‌مراتبی ادارهٔ بوروکراتیک، مخارج و هزینه‌ها را افزایش می‌دهد (هیوز، ۱۴۰۱: ۶۳). سازمان‌های بوروکراتیک، اگر به نتایج مورد نظر خود دست یابند، برای توسعه و افزایش این نتایج، تشکیلات خود را گسترش می‌دهند؛ اگر هم به نتایج تعیین شده دست نیابند، به منظور رفع نقایص و تکمیل فرایندها، سازمان‌های جدیدی ایجاد می‌کنند. در هر صورت، چه نتایج پیش‌بینی شده حاصل گردد و چه نتایج غیرمنتظره‌ای ایجاد شده باشد؛ سازمان بزرگ‌تر خواهد شد و این سیر گسترش، هزینه‌ها و مخارج بسیاری بر نظام بودجه‌ریزی کشور، تحمیل می‌کند (دانایی‌فرد و الوانی، ۱۳۹۹: ۹۲).

در ادارات بوروکراتیک، نظارت بر مدیران میانی، ناکافی و ناکارآمد است. مشارکت میان کارمندان تنها نمایشی و نمادین است و آنانی که می‌توانند مبتنی بر تجربیات واقعی خود در تصمیم‌سازی‌ها، نقش مفیدی ایفا کنند؛ کنار گذاشته می‌شوند. در این بستر، همکاری دشوار است و تسلیم بودن و اطاعت کورکورانه، بیش از نوآوری و خطرپذیری، اهمیت دارد. هر اداره برای خود، نظم و ترتیبی داخلی و خاص ایجاد می‌کند و اصطلاحات تخصصی خود را به کار می‌گیرد، تا بیگانگان، یعنی فعالان هر حوزه، از دایرهٔ امور خارج گردند و راه برای اعمال قدرت کارشناسی متخصصان اداری، باز شود (Pratt, 2006: 103)؛ همچنین، اطاعت و تبعیت خالصانهٔ کارمندان از قوانین و مقرراتی که تنها خط‌مشی‌های کلی را معین می‌سازند و با وضعیت‌های پیش‌آمدهٔ انضمامی هم‌خوانی ندارند؛ کارایی دولت را کاهش داده و مانعی برای تولید می‌گردد (دانایی‌فرد و الوانی، ۱۳۹۹: ۹۲)؛ به عبارتی، ادارهٔ بوروکراتیک، زمانی می‌تواند به خوبی عمل کند که اوضاع و احوال جامعه، دارای ثبات و پایداری مناسبی باشد؛ چرا که مقابله با شرایط متغیر و غیرقابل پیش‌بینی، از توان سامانه بوروکراتیک خارج بوده و ادارات نمی‌توانند راهکارهای صحیح متناسب با وضعیت‌های بحرانی یا متغیر را سنجیده و انتخاب کنند (دانایی‌فرد و الوانی، ۱۳۹۹: ۶۴)؛ بنابراین «بوروکراسی... به جای خطرپذیری، گریز از خطر را در مدیران تقویت می‌کند.» (دانایی‌فرد و الوانی، ۱۳۹۹: ۵۹). این مسئله موجب می‌گردد که قشر کارمندان و اعضای سلسله‌مراتب‌های اداری بخش تولید کشور، از

هرگونه تغییر و تحول جلوگیری کرده و در لاکه محافظه کارانه فرورفته و قابلیت سازگاری تولید و جامعه، با تحولات پیش آمده را کاهش دهند. روش بوروکراتیک اداره، بر مبنای نظام اداره سلسله مراتبی از بالا به پایین، سامان می یابد و در این چهارچوب، مدیران مبتنی بر این سلسله، صرفاً بر مبنای قوانین و مقررات، به نحو یک پارچه ای عمل می کنند. اداره و مدیران و کارمندان آن، پیرو تام و تمام مقررات و دستورالعمل ها هستند و تمرکز اصلی بر رعایت فرایندهای صوری و اوامر قانونی است (نجف بیگی، ۱۳۹۷: ۲۶). این امر در واقع، ادارات را به سرعت گیرها و موانع تولید کشور تبدیل می نماید؛ چرا که «در شرایطی که محیط به طور مداوم تغییر می کند، دستورالعمل های ثابت و روش های معین کار، کاربردی نخواهد داشت.» (هیوز، ۱۴۰۱: ۶۴)

روش بوروکراتیک در پی کنترل و اعمال نظارت شدید و سلسله مراتبی بر انجام امور است؛ تا از رعایت فرامین قانونی و صحت عملکردهای کارمندان، مبتنی بر قانون، اطمینان حاصل کند؛ به عبارتی این روش، بر یکسان سازی و ضابطه مندی رفتار و اعمال کارمندان تأکید می کند (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۹۹: ۷) در نتیجه این تأکید فراوان، وضعیت انعطاف ناپذیری اداره و عدم ارتباط واقعی با وضعیت های مختلف، پیش می آید؛ همچنین آرمان و هدف کنترل امور در این روش، موجب توسل و کار بست روزافزون قوانین و مقررات کلی و غیر شخصی شده که با خود دو پیامد به بار می آورند: یکی آنکه کارمندان در اعمال قوانین و مقررات، دچار سردرگمی و ابهام می شوند و لازم می گردد برای رفع این چالش، قوانین و مقررات لاحق، برای شفاف کردن منظور قوانین و مقررات سابق، وضع گردند. دیگر، عملکرد کارمندان، نه بر مبنای نتایج واقعی و عینی، بلکه صرفاً مبتنی بر حداقل عملکرد قانونی که از آنان انتظار می رود، ارزیابی شده و برای ایجاد عملکرد بهتر، باز قوانین و مقررات جدید، لازم می شوند (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۹۹: ۱۰)؛ بنابراین، روش بوروکراتیک اداره، با تورم قوانین و مقررات ملازم است. ادارات و سازمان ها، برای تفسیر و اجرای قوانین، اقدام به وضع آیین نامه ها و بخش نامه ها می کنند یا مقدمات تهیه قوانین جدیدی را فراهم می سازند (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۹۹: ۱۲۷)؛ در نتیجه، هم عملکرد ادارات، مختل می شود و آنان دچار گستردگی مبهم وظایف می گردند

و هم تورم قوانین و مقررات، وضعیت‌های متداخل و گاه متعارضی را ایجاد می‌کند؛ در نهایت، همه این‌ها موجب عدم شفافیت فرایندهای اداری بخش تولیدی و قطع ارتباط با وضعیت‌های موجود واقعی در جامعه خواهد شد.

گرچه باید اذعان داشت که روش بوروکراتیک، محاسنی و مزایایی با خود به همراه دارد؛ برای کنترل امور مناسب است و اطمینان از انجام وظایف را افزایش می‌دهد و جاری شدن امور را استاندارد می‌سازد؛ لکن در حرکت مبتنی بر تحولات، بسیار کند است و نوآوری و انعطاف و توجه به موقعیت‌های انضمامی را کنار می‌گذارد (هیوز، ۱۴۰۱: ۵۷)؛ به عبارتی، دامنه و برد روش بوروکراتیک، محدود است و سازمان‌های اداری را در هزارتوی ساختارها و فرایندهای متداخل و پیچیده گیر می‌اندازد و برای استانداردسازی فرایندهای اداری، از نوآوری و خلاقیت دوری می‌جوید (مبصر و الوانی، ۱۳۹۲: ۳۰). ساختار اداره بوروکراتیک، تحت تسلط فرایندهاست و به نتایج و برون‌دادهای خود توجهی ندارد. عملکرد خوب در این روش، یعنی اطاعت محض از قوانین و مقررات. این روش تلاش می‌کند تا همه چیز را کنترل کند و در این مسیر، آن‌چنان به صدور مقررات و دستورالعمل و بخش‌نامه اشتغال می‌یابد که از فکر به دست آوردن نتایج اثربخش مستغنی می‌شود (مبصر و الوانی، ۱۳۹۲: ۶۵). می‌توان گفت که «متصدیان مشاغل دولتی، مایل‌اند از قوانین و آیین‌نامه‌ها، به صورت سپری در برابر سرزنش‌هایی که ممکن است در اثر اشتباه‌ها و خطاهای آنان از طرف افراد، گروه‌ها و مؤسسه‌های دیگر صورت گیرد؛ استفاده کنند؛ به این دلیل، از هرگونه تخطی از رویه‌ها، شیوه‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها، تازمانی که مافوق آن‌ها بخش‌نامه جدیدی ابلاغ کند، پرهیز می‌کنند.» (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۹۹: ۱۲۹-۱۲۸)

یکی دیگر از معایب فرایندهای اداری بوروکراتیک، سازمان‌دهی تقلیل‌گرایانه و جزئی وظایف و امور است؛ بر اساس این سامان‌دهی، هر اداره و واحد اداری، صرفاً وظایف قانونی خود را انجام داده و تنها دل مشغول دست‌یابی به اهداف سازمانی خویش است (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۹۹: ۱۵). پیامد این سازمان‌بندی، غفلت از نگرش کل‌نگر و فهم هدف‌های عمومی و کلی نظام جامعه است و موجب می‌شود که با مسئله‌ای مانند تولید، به صورت جزیره‌ای جدا افتاده از دیگر مسائل جامعه برخورد شود. برای رفع این مشکل هم

ساختارهای جدید و هماهنگ ساز - مانند شوراهای عالی در موضوعات مختلف - ایجاد می‌گردد که خود این سازمان‌های جدید، سبب افزایش فرایندهای بوروکراتیک و گسترش بی‌دلیل ابعاد دولت می‌شود (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۹۹: ۱۵). حتی عده‌ای بر این عقیده‌اند که این جداسازی و تفکیک جزیره‌ای وظایف موجب شده که کارمندان اداری، به جای آنکه نگران منافع عمومی و وضعیت نظام سیاسی باشند؛ دل مشغول منافع و ترجیحات شخصی خویش باشند و برای تأمین و ارضای آنان، به افزایش بودجه و توسعه سازمان، اقدام کنند (کریمی و واعظی، ۱۴۰۱: ۶)؛ به همین دلایل، روش بوروکراتیک اداره دولتی، کارایی و تأثیر مثبت سابق خویش را از دست داده است (کریمی و واعظی، ۱۴۰۱: ۸۴).

۱-۳) ردّ پای روش بوروکراتیک در نظام اداری ایران

مبتنی بر پژوهش‌های صورت گرفته در نظام اداری ایران، از سطح وزارت خانه تا مراتب اداری پایین‌تر، سلسله مراتب شدید اداری حکم فرماست؛ به نحوی که مدیران میانی و کارمندان، حداقل نقش را در تصمیم‌گیری‌ها داشته و برای انجام اکثر امور، باید از مقامات عالی‌رتبه کسب تکلیف کنند (فقیهی و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۴). این مسئله در بخش تولید معضل بغرنجی است؛ چرا که هم موجب هدررفت زمان در انجام امور مرتبط با تولید که گاه مستلزم انجام سریع و فوری هستند، شده و هم تأخیر بسیار مخربی را در اتخاذ تصمیم و انجام تصمیم اداری را ایجاد می‌کند که ممکن است خسارات زیادی را با خود به همراه داشته باشد؛ همچنین، یکی دیگر از معایب نظام اداری بوروکراتیک ایران، عدم صراحت و شفافیت در تقسیم وظایف و موازی‌کاری‌های همپوشان است. این موازی‌کاری‌ها، یکی از عمده مصائب نظام اداری کشور و مانع عظیمی در راه رونق تولید به حساب می‌آید (فقیهی و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۴). از همه مهم‌تر، گویا ساختارهای اداری هر وزارتخانه و سازمان کل در یک راستا و ذیل برنامه‌های مدون بلندمدت، نظم و نسق نیافته است؛ بدین معنی که با تغییر مدیران ارشد و رده بالای اداری، تغییرات شدیدی در کارمندان و سمت‌های اداری رخ می‌دهد و سمت‌های جدیدی ایجاد می‌گردد که نه قلمروی عملکردی آن‌ها مشخص است و نه وظایف معینی برای آنان تعریف گشته

است. این مسئله، هم هزینه‌های نظام اداری و بودجه کشور را افزایش می‌دهد، هم سبب عدم ثبات و پایداری نظام اداری می‌گردد که به نحو شدیدی در تمام امور تولیدی کشور، تأثیر مخرب مستقیمی می‌گذارد و هم خود نوعی فساد است. این که «با تغییر هر وزیر، ساختار هم تغییر می‌کند» (فقیهی و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۵)، نمایانگر غلبه رویکرد نظام تاراج غنایم است که در آن، هر صاحب منصبی، به نزدیکان و هم مسلکان خود، خارج از ضوابط شایسته سالاری و اداری، پست و مقام اعطا می‌کند.

برای روشن تر شدن وضعیت نامناسب نظام اداری تولید در کشور، کافی است که به فرایندهای نظام بانکی، به عنوان مهم ترین اداره کشور در تأمین مالی تولید، توجه شود. بانک‌ها، مجریان اجرای سیاست‌های پولی و مالی کشور هستند که سامان دهی آن‌ها برای تولید، حساس و حیاتی است. «دست کاری در فرمول و نرخ گذاری سود تسهیلات، جابه جایی سرفصل اعتبارات، عدم رتبه بندی اعتباری مشتریان و اعطای اعتبارات بر اساس نفوذ یا بیش ترین منفعت برای مدیران بانک‌ها، از جمله سازوکارهایی است که بوروکرات‌های بانکی در قبال سیاست‌های حمایتی مصوب در پیش نمی‌گیرند و در نتیجه، خط مشی مصوب مقامات پولی، به ظاهر ابلاغ می‌شود؛ اما به تحقق اهداف نمی‌انجامد.» (خاندوزی و کاویانی، ۱۳۹۵: ۳۵) این مختصر، تا حدودی معایب نظام اداری بوروکراتیک کشور که به شدت در تولید تأثیر مستقیم و مخربی دارد را آشکار ساخت و شمایی کلی از وضعیت نامناسب ارتباط نظام اداری و تولید را ترسیم نمود؛ اما جدای از ساختار اداری، قوانین و مقررات موجود هم خود فرایندهای بوروکراتیک را ایجاد یا تشدید ساخته و تولید را با مشکلات بسیاری مواجه می‌سازند؛ از همین رو، ضروری است که قوانین و مقررات مهم حوزه تولید، از منظر ایجاد موانع بوروکراتیک، آسیب شناسی گردند و تحلیل شوند؛ به همین سبب در ادامه سعی می‌شود که ارتباط مهم ترین قوانین و مقررات حوزه تولید با فرایندهای بوروکراتیک، نسبت سنجی و تحلیل شوند و عمده معایبی که ایجاد می‌کنند، شناسایی گردند.^۱

۱. برای رعایت اختصار و پرهیز از اطناب، تنها نمونه‌های بارزی از مصادیق قانونی، تحلیل و بررسی می‌گردند و مصادیق دیگر در پانویست ذکر می‌گردد.

قوانین و مقررات موجود در بخش تولید، برای حمایت و تسهیل فعالیت‌های تولیدی کشور، احکام و فرامینی را صادر و تسهیلاتی را پیش‌بینی می‌نمایند. انجام و اجرای این احکام و اعطای تسهیلات به تولیدکنندگان، از سوی سازمان‌های اداری مرتبط صورت می‌پذیرد و به عبارتی قانون‌گذار به نظام اداری دستور می‌دهد که احکام مرتبط با تولید را اجرا و تسهیلات پیش‌بینی شده را به مشمولان قانون، اعطا نماید؛ اما در بسیاری از موارد، این احکام و تسهیلات در قلمروی وظایفی چند سازمان و اداره قرار دارد که معضل هماهنگی در تصمیم‌گیری و اجرا را ایجاد می‌سازد؛ برای نمونه، ماده ۲۸ «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»، منابع مالی و شرایط تأمین مالی مورد نیاز برای اجرای سیاست‌های کلی اصل مذکور را معین نموده است؛ اما در بندهای سه‌گانه آن، پنج نهاد اداری مکلف به انجام دستورات ماده شده‌اند: دولت، وزارت اقتصاد و دارایی، بانک مرکزی، هیئت امنای حساب ذخیره ارزی و بانک‌های عامل داخلی. این تعدد نهادهای اداری، هرچند همه در یک قلمروی موضوعی واحد فعالیت می‌کنند؛ هماهنگی برای اجرای مفاد ماده را با مشکل جدی متوجه می‌سازد. ماده ۱۴ «قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن»، برای حمایت از احداث مسکن و تأمین مالی تولید مسکن، وزارت امور اقتصاد و دارایی، بانک مرکزی و وزارت راه و شهرسازی را موظف نموده است که اقدامات متعددی انجام دهند. نتیجه اجرای این ماده، به احتمال زیاد، ایجاد شورای هماهنگی تأمین مالی تولید مسکن و افزایش هزینه‌های دولت خواهد بود.

مواد ۱ تا ۴ «آیین‌نامه اجرایی بند (ت) ماده (۳۸) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، برای ترخیص کالاهای مورد نیاز واحدهای تولیدی، فرایندی سه‌مرحله‌ای را برای ترخیص با اسناد حداقلی، پیش‌بینی کرده است. در ظاهر، امکان ترخیص کالاهای مورد نیاز تولید با اسناد اندک، هم باعث کاهش فرایندهای اداری شده و هم حمایت مناسبی برای تولید به حساب می‌آید؛ اما هنگامی که پای اداره بانک و اداره گمرک، به عنوان متولیان این حکم، به میان آید؛ حمایت تبدیل به مانع می‌گردد. این که تولیدکننده ابتدا باید با بانک جهت توافق بر سر تسویه ریالی وارد مذاکره گردد، پس از آن به گمرک مراجعه کند و

مجوز ترخیص را اخذ نماید و بانک‌ها باید، صحت تعهدات و اسناد مالی تولیدکنندگان را در درگاه گمرک تأیید نمایند؛ خود معضلی بزرگ و زمان‌بر برای تولید است.^۱ مبتنی بر وضعیت کشور و پیچیده‌تر شدن امور مختلف، بدیهی است که موضوعی واحد در قلمروی وظایف چند اداره و سازمان باشد. قانون‌گذار هم ناچار است که برای رتق وفتق امور کشور و تولید مملکت، تمام نهادهای مربوط را به کار گیرد؛ اما هماهنگی میان این نهادها نیز باید دغدغه قانون‌گذار و نظام اداری باشد. عدم هماهنگی نظام اداری، پیامدهای متفاوتی با خود دارد؛ از یک طرف، می‌تواند خلل‌های جدی برای تولید ایجاد نماید و آن را متوقف سازد؛ از طرفی، هزینه‌های زیادی بر عهده تولیدکنندگان گذارد و موجب فوت فرصت و ایجاد خسارت گردد؛ از طرف دیگر، می‌تواند به بزرگ‌تر شدن دولت و افزایش بودجه اداری منجر شود. نمونه بارز این مورد، ایجاد شوراهای هماهنگی متعدد در نظام اداری کشور، حول موضوعات مختلف است.^۲ این شوراهای، هم بار مالی و هزینه‌های دولت را افزایش می‌دهند و هم موجب سردرگمی و ابهام در رویه‌های اجرایی کشور می‌گردند؛ به نحوی که تصمیمات شوراهای متعدد، می‌تواند در تعارض با هم قرار گیرد، برای حل این تعارض باز شورای جدیدی تأسیس گردد، موضوع واحد به چند نهاد سپرده شود، موازی‌کاری شدیدی شکل بگیرد و در نهایت، تولید کشور تعطیل شود.

۱-۳-۲) زمان طولانی فرایندهای بوروکراتیک

یکی دیگر از آسیب‌های روش بوروکراتیک که برخاسته از محور سلسله‌مراتبی بودن روش بوروکراتیک نظام اداری است، طولانی بودن زمان انجام فرایندهای اداری است. در جهان فعلی که رشد فناوری، سرعت تغییرات را به حداقل ممکن رسانده است. سرعت اقدام، برای هرگونه فعالیت تولیدی، مؤلفه بسیار مهمی است؛ حال آنکه نظام

۱. مصداق‌های دیگری نیز از مسئله هماهنگی نظام اداری، در قوانین و مقررات موجود است؛ «بخش نامه بانک مرکزی در خصوص شیوه‌نامه اجرایی فاکتورینگ به منظور تبیین ضوابط و مقررات اجرایی در فرآیند پذیرش مطالبات قراردادی»، یکی از مقررات مهم برای تولیدکنندگان در ارتباط با نظام بانکی است که عدم هماهنگی میان نهادهای متولی آن، خسارات بسیاری به تولیدکنندگان وارد می‌سازد.

۲. آخرین نمونه تأسیس مصداق از این نوع شوراها، «شورای ملی تأمین مالی» موضوع ماده ۲ «قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» می‌باشد.

اداری بوروکراتیک، با ساختار سلسله‌مراتبی و متمرکز، خود مانع بزرگی برای اقدامات سریع اقتصادی است. اتخاذ هرگونه تصمیم در مورد تولید در این سلسله‌مراتب، باید از عالی‌ترین مقام ناشی گردد و تا به مرحله اجرا برسد، می‌تواند موجب خسارات بسیاری به تولید گردند. جدای از این آسیب ذاتی روش بوروکراتیک، واضع قانون هم توجهی به اصل سرعت در اقتصاد ندارد و فرایندهای زمان‌بر بوروکراتیک را ایجاد یا تشدید نموده است؛ به عنوان مثال، مطابق ماده ۵۲ «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، مرجع صالح صدور مجوز تغییر کاربری اراضی کشاورزی^۱، موظف به اعلام نظر ظرف یک ماه است. در ادامه ماده بیان داشته است که «در صورت عدم پاسخ در مهلت مقرر، احداث یا توسعه واحدهای مذکور در اراضی دیم درجه چهار و بالاتر که امکان تبدیل آن به کشت آبی نباشد با رعایت ضوابط زیست‌محیطی و پس از تأیید وزارت جهاد کشاورزی و پرداخت عوارض قانونی بلامانع است». جدای از نقص ماده، از منظر تعیین ضمانت اجرای عدم انجام حکم ماده از سوی مرجع صدور مجوز، روش جایگزین در صورت عدم اعلام نظر مرجع، زمان صدور مجوز برای فعال اقتصادی بخش کشاورزی را طولانی‌تر می‌کند و موجب فوت فرصت می‌شود. ماده ۳ «آیین‌نامه اجرایی ماده (۵۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» و تبصره‌های آن در مقام توضیح حکم ماده ۵۲، فرایند صدور مجوز را پیچیده‌تر و بالطبع، طولانی‌تر نموده است. متقاضی تغییر کاربری ابتدا باید گواهی شرکت آب منطقه‌ای، مبنی بر عدم امکان تأمین آب مورد نیاز برای کشاورزی، را اخذ، سپس درخواست خود را به مدیریت امور اراضی استان ارائه نمایند. تبصره^۱ این

۱. تبصره ۱ ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها: «تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در هر استان به عهده کمیسیون مرکب از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، مدیرکل حفاظت محیط زیست آن استان و یک نفر نماینده استاندار می‌باشد که به ریاست سازمان جهاد کشاورزی تشکیل می‌گردد. نماینده دستگاه اجرایی ذی‌ربط می‌تواند بدون حق رأی در جلسات کمیسیون شرکت نماید. سازمان جهاد کشاورزی موظف است حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ دریافت تقاضا یا استعلام مطابق نظر کمیسیون نسبت به صدور پاسخ اقدام نماید. دبیرخانه کمیسیون فوق در سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها زیر نظر رئیس سازمان مذکور تشکیل می‌گردد و عهده دار وظیفه دریافت تقاضا، تشکیل و تکمیل پرونده، بررسی کارشناسی اولیه، مطرح نمودن درخواست‌ها به نوبت در کمیسیون و نگهداری سوابق و مصوبات می‌باشد.»

ماده هم فرایند جایگزین برای صدور مجوز را مطابق ماده ۵۲ «قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»^۱ مشخص نموده است.^۲

۱-۳-۳) تمرکزگرایی بوروکراتیک

اگر تمرکز دولت بر ارائه مستقیم خدمات گوناگون و دخالت حداکثری در جامعه باشد؛ نظام اداری بوروکراتیک، مناسب‌ترین ساختاری است که به آن یاری می‌رساند. خط‌مشی‌های اقتصادی در یک سازوکار کنترل‌شده، از بالا به پایین، تعیین و برای اجرا ابلاغ می‌گردد و اختیار مدیران و کارمندان را تا میزان زیادی، محدود می‌کنند (Denhard, 2000: 551 &); همچنین نظام اداری بوروکراتیک در تلاش است تا به نسخه‌ای بسته از سازمان یا سیستم تبدیل شود که مشارکت شهروندان در آن به حداقل می‌رسد. مدیران حرفه‌ای نقشی در سیاست‌گذاری‌ها و اداره امور ندارند و وظیفه آنان صرفاً اجرای اهداف معین منطبق با احکام قانونی است (Denhard & Denhard, 2000: 552); بنابراین، یکی از ویژگی‌های منفی روش بوروکراتیک اداره، تمرکزگرایی شدید است که ساختار سلسله‌مراتبی دقیق و منسجمی را برای تأمین این تمرکزگرایی، ایجاد می‌کند؛ حال آنکه که در جهان چندبعدی و پیچیده امروز، نیاز است که برای تصمیم‌گیری و اقدام در مورد موضوعات مختلف، شرکا و ذی‌نفعان آن در تعامل تنگاتنگ با یکدیگر قرار داشته باشند و هر نوع تصمیم‌گیری، بر مبنای مشارکت همه‌جانبه طرف‌های یک مسئله صورت پذیرد. تمرکزگرایی برخاسته از روش بوروکراتیک، باعث می‌گردد که سیاست‌گذاری‌ها و خط‌مشی‌های گوناگون، مانند سیاست‌های اقتصادی، داخل دولت و تنها از منظر دولت،

۱. تبصره ۱: «در صورتی که مرجع صدور مجوز تغییر کاربری پس از تکمیل پرونده ظرف یک ماه نسبت به اعلام نظر در خصوص احداث یا توسعه واحدهای صنعتی و معدنی اقدام ننماید، مدیریت امور اراضی استان موظف است پس از اخذ نظریه مؤسسه تحقیقات خاک و آب در خصوص درجه‌بندی زمین مورد نظر تعیین تکلیف نموده و در صورتی که از نوع اراضی دیم درجه (۴) و بالاتر که امکان تبدیل آن به کشت آبی نیست، باشد با رعایت ضوابط زیست محیطی و اخذ عوارض قانونی مربوط نسبت به صدور مجوز اقدام نماید.»

۲. مصادیق دیگر این آسیب در قوانین حوزه تولید، یکی ماده‌ی ۳ «قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» و تبصره‌ی ۱ آن ماده است؛ مورد دیگر، تبصره ۱ بند ب ماده ۵ «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» است و مواد ۱۲ تا ۱۴ «قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی» نیز، این آسیب را با خود به دوش می‌کشند.

به عنوان سیاست‌گذار و مدیر جامعه، ترسیم و تعیین گردد و واقعیت‌های انضمامی و شرایط واقعی حاکم بر جامعه و اقتصاد، به میزان زیادی، نادیده گرفته شود؛ همچنین، مدیران میانی و کارمندان ادارات مختلف با افراد متقاضی و تولیدکنندگان بخش‌های مختلف، مواجهه دارند و با واقعیت‌ها و نیازهای تولیدکنندگان آشنایی دارند؛ اما آنان هیچ تأثیری در شکل‌گیری سیاست‌ها و تصمیم‌ها ندارند و اطلاعات آنان باید صرف تفسیر و اجرای قواعد رأس هرم نظام اداری گردد؛ قوانین و مقررات تولید هم این تمرکزگرایی را پذیرفته و به آن دامن زده‌اند. تبصره ۱ ماده ۱۲ «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، تعیین ضوابط توجیه فنی و اقتصادی و زیست محیطی طرح‌های تولیدی و نحوه حمایت دولت از این طرح‌ها را در اختیار شورای اقتصاد، گذاشته است؛^۱ همچنین تبصره ۸ همین ماده، مقرر داشته است که «به منظور کاهش هزینه‌ها و تشویق به کاهش مصرف در کالاها و خدمات یارانه‌ای، به وزارتخانه‌های مذکور و شرکت‌های تابعه و وابسته ذی‌ربط به آن‌ها در این ماده، اجازه داده می‌شود با تصویب شورای اقتصاد مصارف کمتر از حد معین، آب، برق، گاز، فرآورده‌های نفتی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای را با توجه به فصل، منطقه جغرافیایی، نوع مصرف و مصرف‌کنندگان، متناسب با کاهش مصرف به حداقل قیمت یا صفر کاهش دهد.» پیدا است که تصمیم‌گیری‌های عمده در موضوع تولید کشور در دستان شورای اقتصاد است که اعضای آن همگی از بدنه حاکمیت سیاسی کشور تعیین شده‌اند و هیچ نماینده‌ای از بخش خصوصی در آن حضور ندارند؛ علاوه بر این، «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» در بند ب ماده ۴، مقرر داشته است که دستگاه‌های اجرایی، «استاندارد مورد نظر کالا و خدمات مورد نیاز خود را تعیین و در سامانه موضوع این ماده اعلام کنند و در صورت عدم وجود استاندارد مدون، پیشنهاد تدوین یا انطباق آن را به سازمان ملی استاندارد ارائه کنند.» تبصره این بند، نیز به صراحت اعلام کرده است:

۱. تبصره ۱: «توجیه فنی و اقتصادی و زیست محیطی، زمان بندی اجراء و بازپرداخت و سقف تعهد دولت در هر یک از طرح‌هایی که نیاز به تعهد دولت دارد با پیشنهاد وزارتخانه ذی‌ربط به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد. شورای اقتصاد مکلف است حداکثر تا مدت یک ماه پس از وصول هر طرح به دبیرخانه آن، رسیدگی و تعیین تکلیف کند.»

«در صورتی که دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون، استانداردهای مورد نظر خود را به صورت غیرمستعارف تعیین کنند با اعتراض تشکل تخصصی سازندگان و پیمانکاران طراحی، تدارک و ساخت، موضوع، به سازمان ملی استاندارد ایران ارجاع می‌شود تا با بررسی موضوع با همکاری طرف‌های ذی‌نفع و سایر دستگاه‌های مربوط، حداکثر ظرف مدت یک ماه اتخاذ تصمیم نماید. تصمیم سازمان ملی استاندارد برای دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون لازم‌الاجرا است.»؛ علاوه بر معضلات عدم هماهنگی و فوت فرصت در فرایند اعتراض و حل اختلاف، قانون‌گذار به این نکته پی برده است که ممکن است ضوابط تعیین شده از سوی ساختار تمرکزگرای دستگاه‌های اجرایی، خلاف قاعده و غیرمستعارف باشد؛ اما هرگز به این فکر نکرده است که تشکل‌های تخصصی سازندگان و پیمانکاران را در تعیین این استانداردها مشارکت دهد و سازمان‌ها را مکلف به کسب نظر از آنان نماید؛ به این ترتیب، هم نیاز به پیش‌بینی فرایند حل اختلاف نبود و هم هزینه‌ها و زمان بسیاری مصرف نمی‌شد؛ بنابراین، نظام اداری ایران، هم در ساختار سازمانی خویش و هم در قوانین و مقررات حاکم بر خود، به شدت از روش بوروکراتیک بهره برده و ویژگی‌های آن را به انحاء مختلف در ادارات گوناگون، پیاده و نهادینه ساخته است. همان‌گونه که بیان شد، این ویژگی‌ها برای بخش تولیدی کشور نیز مانع بزرگی هستند و از رونق و رشد آن جلوگیری می‌کنند؛ از همین رو، یکی از مصادیق شعار «سرمایه‌گذاری برای تولید»، می‌تواند اصلاح نظام اداری در بخش مرتبط با تولید باشد که هم موانع تولید را رفع نماید و هم بستر رشد تولید و اقتصاد کشور را فراهم سازد؛ در نتیجه در بخش بعدی این پژوهش، سعی می‌گردد نظریه‌های مصلح روش بوروکراتیک اداره، تحلیل گردد و شاخصه‌های آن معرفی گردد و در باب کاربرست آن بر بخش اقتصادی -

۱. یکی دیگر از مصادیق تمرکزگرایی شدید نظام اداری تولید در قوانین، ماده ۴۰ «قانون حمایت از مالکیت صنعتی» است که مقرر داشته است: «برای تشخیص هریک از موارد مندرج در بندهای (۱) تا (۳) ماده (۳۹) این قانون، موضوع در هیئتی مرکب از رئیس مرجع ثبت، بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی ربط (یا نمایندگان هریک از آن‌ها) و یکی از قضات متخصص در این امر با انتخاب رئیس قوه قضائیه، مطرح می‌شود. در صورت موافقت آن هیئت، دستگاه اجرایی یا اشخاص معین، بدون نیاز به موافقت مالک اختراع، از آن بهره برداری می‌کنند. به منظور انجام تمام وظایف اداری هیئت موضوع این ماده، دبیرخانه‌ای تحت ریاست رئیس مرجع ثبت در آن مرجع تشکیل می‌شود.»

تولیدی نظام اداری، فکر شود. نظریه مدیریت عمومی نوین، می‌تواند به عنوان راهکاری برای آسیب روش بوروکراتیک اداره در تولید، به کار آید و تا حدودی، موانع اداری موجود بر سر راه تولید را رفع نماید.

۲) مدیریت عمومی نوین؛ درمان بیماری روش بوروکراتیک در تولید

بوروکراسی که روش سنتی مدیریت دولتی به حساب می‌آید، بر این فرض استوار است که هسته اصلی حیات سیاسی - اداری حاکمیت، وضع قانون، تفسیر قانون و اجرای قانون است. مدیران دولتی در اجرای قانون، بر مبنای سلسله مراتب، قوانین و اصول حاکم بر خدمات عمومی، مانند اطمینان، سازگاری، پیش‌بینی‌پذیری و پاسخ‌گویی عمل می‌کنند تا منافع عمومی را تأمین نمایند (Pratt, 2006: 141). این روش سازمان‌بندی نظام اداری، برای دورانی که فناوری، هنوز ثانیه به ثانیه موجب تغییر جهان و جوامع نشده بود، کارا و مفید و مؤثر بود. در جهان کنونی، فرایندهای پیچیده‌تری از تعاملات شکل گرفته است و طیفی از مشارکت‌کنندگان مختلف که استقلال بیشتری از دولت دارند ظهور کرده‌اند. این وضعیت جدید، روش جدیدی برای حکمرانی طلب می‌کند. روشی جدید که در آن شبکه‌های مستقل و خودمختار در آن نقش مهمی ایفا می‌کنند و راهکاری مناسب برای غلبه بر محدودیت‌های مبادله کالاها و خدمات در بازارهای بی‌ثبات تلقی می‌شوند. این نظام ارتباط شبکه‌ای، وسیله‌ای برای برنامه‌ریزی و مدیریت بر مبنای همکاری و پیوندهای افقی میان نظام اداری و ذی‌نفعان است (Dickinson, 2016: 504)؛ بنابراین وضعیت جدید، نظریه مدیریت عمومی نوین^۱، برای پاسخ‌گویی به اقتضائات واقعیات انضمامی حاکم بر جوامع سیاسی، ظهور نمود. اگر پذیرفته شود که بوروکراسی، یک روش است که ادارات بر مبنای شاخصه‌های آن، سامان‌دهی شده و جامعه و اقتصاد را به نحو بوروکراتیک، اداره می‌کنند؛ مدیریت عمومی نوین، خود روشی جدید است که می‌توان با کار بست آن، سامان‌دهی نظام اداری را تغییر داده و معایب روش بوروکراتیک اداره را اصلاح و تعدیل نمود

(Lane, 2000: 6). مدیریت عمومی نوین، یک آرمان بنیادین دارد، آن هم افزایش کارایی در ارائه کالاهای عمومی^۱ و خدمات عمومی^۲ است؛ چنان‌که بند ۱۲ «سیاست‌های کلی نظام اداری» ابلاغی از جانب رهبری، «توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری به منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری» را به عنوان یکی از سیاست‌های مهم در سازمان‌دهی نظام اداری کشور، بیان نموده است. در نظریه سازمان‌ها، کارایی هم در نسبت با خود سازمان و هم در رابطه با جامعه سنجیده می‌شود؛ به عبارتی در نظریه سازمان‌ها، کارایی داخلی، به معنای بهره‌وری فعالیت‌ها در قالب رابطه میان ورودی‌ها^۳ و خروجی‌ها^۴، از کارایی بیرونی، به مفهوم تأثیر فعالیت‌ها و عملکردهای سازمان که دارای مزایایی برای دیگران (شهروندان) است؛ تفکیک می‌گردد؛ درحالی‌که روش بوروکراتیک، تنها به کارایی درونی نظر دارد و سعی در دستیابی به آن دارد؛ نظریه مدیریت عمومی نوین در پی دستیابی به هر دو معنا از کارایی است (Lane, 2000: 62). این نظریه برای دستیابی به این هدف، ابزارهای مختلفی را برای اصلاح نظام اداری دولت پیشنهاد می‌کند؛ ابزارهایی از قبیل خصوصی‌سازی، قراردادگرایی، ادغام شرکت‌های دولتی، برون‌سپاری و غیره (Lane, 2000: 60). معیارهایی که ماده ۱۰۵ «قانون برنامه پنج‌ساله پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» با عبارت «ارتقای بهره‌وری نظام اداری، کاهش هزینه‌های جاری و چابک‌سازی، هوشمندسازی، منطقی‌سازی و متناسب‌سازی اندازه دولت، مبتنی بر نقش دولت در سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری و کاهش تصدی‌گری»، سعی کرده است با انجام اقدامات متعددی، نظام اداری و ساختار دولت را بر مبنای آنان، اصلاح کند. روش بوروکراتیک اداره، با استفاده از قوانین و مقررات عام، به وسیله ارتشی از کارمندان و کارشناسان اداری، نظم را برقرار می‌سازد و جامعه را مدیریت می‌کند؛ درحالی‌که مدیریت عمومی نوین، از قراردادهای پیمانکاری استفاده می‌کند تا کارایی و پویایی

1. - Public Goods

2. - Public Service

3. - Input

4. - Output

افزایش یابد؛ همچنین الگوی ساختاری روش بوروکراتیک، سازمان دهی سلسله مراتبی اجرایی از بالا به پایین و هدایت و نظارت متمرکز رأس سلسله بر مراتب پایین تر است؛ اما مدیریت عمومی نوین، سعی می کند کارایی در ارائه خدمات را به وسیله شبکه ای از روابط قراردادی، تضمین نماید (Lane, 2000: 65). مدیریت عمومی نوین نیز به مانند بوروکراسی، مبانی، مؤلفه ها و پیامدهای مخصوص به خود را دارد که در ادامه سعی می گردد به نحو واضح آنان را تحلیل نمود تا سازوکار اصلاح نظام اداری در بخش تولید، روشن گردد.

۲-۱) بنیادهای اقتصادی مدیریت عمومی نوین

برای کوچک کردن اندازه و کاهش هزینه های دولت، دولت ها تصمیم گرفتند که نظام اداری خود را بازسازی کنند و روش حاکم بر آن را تغییر دهند؛ به همین دلیل، روش ها و تکنیک های مدیریتی جدیدی معرفی شدند که از بخش خصوصی سرچشمه گرفته اند (van Thiel and Others, 2007: 90)؛ همچنین برای افزایش کارآمدی دولت ها، سازوکارهای بازار، مانند بازارهای داخلی در بخش دولتی، سرمشق قرار گرفتند؛ علاوه بر این، همکاری با بخش خصوصی، هم در قالب مشارکت های دولتی - خصوصی و هم از راه برون سپاری وظایف عمومی، افزایش یافت. این تغییرات، مستلزم ایجاد رویه های جدیدی برای مدیران حرفه ای، اعطای انعطاف پذیری، استقلال در مدیریت و مسئولیت پذیری بیش تری به آن ها است (van Thiel and Others, 2007: 91)؛ همچنین الگوی جدید، سعی می کند که شهروندان را به عنوان مشتری کالاها و خدمات عمومی شناسایی کند؛ تا هم به نحو مناسب تری، پاسخ گوی نیازهای شهروندان باشد، هم بستری برای مشارکت آنان در ارائه و تأمین خدمات عمومی فراهم سازد؛ چراکه مشتری می تواند وضعیت و کیفیت خدمات ارائه شده را بسنجد و عملکرد ادارات را ارزیابی نماید و در صورت عدم رضایت از خدمات، اداره را با پیامدهای منفی مواجه سازد (van Thiel and Others, 2007: 94)؛ پیامدهایی از قبیل ارزیابی ضعیف عملکرد اداره در مجموع، ازدست رفتن مشتری و به تبع آن، کاهش ورودی مالی برای اداره.

مدیریت عمومی نوین، بر این دلالت دارد که بخش عمومی، از بخش خصوصی، متمایز و جدا نیست. فرض این نظریه بر این است که مدیران دولتی، به مانند فعالان اقتصادی و تولیدکنندگان، باید کارآفرین باشند و برای دستیابی به منافع عمومی، همانند فعالان بخش خصوصی تلاش کنند؛ چنان‌که، ماده ۵ «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» با عنوان مردمی‌سازی اقتصاد، به منظور «جلب مشارکت بخش خصوصی و کاهش تصدی‌های دولت و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، احکام مفصلی را مقرر داشته است که می‌توان آن را در رابطه با تغییر الگوی رفتار دولت در اقتصاد و تولید و نزدیک کردن نظام اداری تولید به بخش خصوصی، فهم کرد؛ به همین دلیل، مدیریت عمومی نوین خواهان این است که به مدیران حرفه‌ای نظام اداری، صلاحیت‌های اختیاری و انعطاف‌پذیری لازم، برای دستیابی و سنجش منافع حوزه عملکرد خود داشته باشند و کارایی را بهبود بخشند (Lynn, 2006: 142)؛ بدین‌گونه می‌توان «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز» که در بند ۱۰ «سیاست‌های کلی نظام اداری» مقرر شده است را اجرایی نمود.

مبتنی بر این نظریه، دولت به مثابه یک کارفرما، نه آن‌گونه که در شرایط عمومی پیمان پیش‌بینی شده است، بلکه به عنوان کارفرمایی مشابه کارفرمای بخش خصوصی، تعریف می‌شود. پیامد این نگاه این است که دیگر دولت در انعقاد قراردادهای خود، نمی‌تواند از حق اعمال حاکمیت مطلق خود استفاده نماید و تنها باید به مفاد و تعهدات قرارداد پایبند باشد؛ از همین رو در صورت بروز هرگونه مشکل در ایفاء تعهدات قراردادی، می‌توان همانند بخش‌های خصوصی، علیه دولت، مبتنی بر قرارداد، طرح دعوی نمود؛ چنان‌که اختلافات قراردادی، نه با قدرت فائقه دولت، آن‌گونه که به عنوان مثال در شرایط عمومی پیمان مشخص شده است، بلکه در وضعیتی برابر و متداول، مانند اشخاص خصوصی، حل و فصل می‌گردند (Lane, 2000: 148). این وضعیت، نمود بند ۱۹ «سیاست‌های کلی نظام اداری»، مبتنی بر «زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری»

است؛ بنابراین، یکی از پیامدهای این نظریه برای نظام اداری، این است که اصطلاح حکومت، جایگزین دولت می‌گردد؛ چراکه دولت دیگر خدمات مستقیم حداکثری ارائه نمی‌کند و به نحو فزاینده‌ای، دخالت مستقیم آن در امور اقتصادی جامعه، کاهش می‌یابد. زین پس دولت، نقش فرمان‌دهی بر پاروزدن را برعهده خواهد داشت و خود، پارو نمی‌زند. بازیگران و فعالان بخش خصوصی، انجام اموری که تحت اختیار دولت بود را انجام می‌دهند و دولت یا به عبارتی بهتر، حکومت، جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های کلی را تعیین می‌نماید (Lane, 2000: 104).

پس آنچه که مدیریت عمومی نوین منادی آن است، بازتعریف نقش و هدف دولت و به تبع آن، ظهور اهمیت بازار و ارزش‌های ابزاری آن در نظم بخشیدن به امور عمومی است (Ventris, 2000: 504). اجرا و پیاده‌سازی مدیریت عمومی نوین، ملازم تغییر در نقش مدیران دولتی است. برای آنکه بتوان به عملکردهای بهینه دست یافت، مدیران باید از رویه‌ها و مقررات دست‌وپاگیر اداری رها شوند؛ به عبارتی در یک فرایند متداخل، باید هم مقررات‌زدایی و هم تمرکززدایی صورت گیرد؛ یعنی قوانین و مقررات انبوه و مبهم، کنار گذاشته شود و دولت از اداره و تنظیم متمرکز ابعاد مختلف جامعه، من‌جمله تولید، دست بکشد (Kaboolian, 1998: 190)؛ از همین رو، مدیریت عمومی نوین، برای حلّ مشکل تورم قوانین، قرارداد را اصل و مبنای ارائه خدمات عمومی قرار می‌دهد. نظریه‌پردازان مدیریت عمومی نوین، باور دارند که نظام قراردادی می‌تواند هم در تخصیص منابع مالی و بودجه‌ای، هم در توزیع کالاها و خدمات و هم در تنظیم و نظارت بر امور عمومی، به کار گرفته شود و جایگزین قوانین و مقررات گردند. قرارداد، هم هزینه‌های دولت را کاهش می‌دهد؛ هم موجب افزایش کارایی می‌گردد و هم شفافیت در انجام امور را تأمین می‌نماید (Lane, 2000: 131). این نظریه تلاش می‌کند تا وضعیتی قراردادی ایجاد کند که در آن، ادارات، وظایف اداری، کارمندان و سایر موارد، به وسیله مجموعه‌ای از قراردادها، تنظیم و مدیریت شوند. قراردادها، نه تنها شامل ارائه خدمات می‌شوند، بلکه روابط استخدامی اداری را نیز در برمی‌گیرد؛ به همین دلیل، دولت باید، اختیارات متناسبی را به مدیران حرفه‌ای خود اعطا نماید تا آنان، هم توان

انعقاد قراردادهای مختلف را داشته باشند و هم برای اجرای قرارداد و نظارت بر آن، بتوانند به نحو مستقل و مستقیم، دخالت کند (Lane, 2000: 147)؛ بنابراین در این نظریه، قرارداد، جایگزین مقررات اداری می‌شود و روابط را سازمان می‌دهد.^۱

تمرکززدایی، یکی دیگر از محورهای اصلی مدیریت عمومی نوین است. این نظریه با اعطای اختیارات و مسئولیت‌های مدیریتی بیش‌تر به مدیران حرفه‌ای در سازمان‌های اداری، سعی می‌کند معضل تمرکزگرایی دولت را تعدیل نماید. نیاز به انعطاف‌پذیری، با پیچیده‌تر شدن جامعه، نمایان گردید. این نظریه سعی کرده است با تفویض اختیارات و تمرکززدایی اداری، هم انعطاف‌پذیری بیش‌تری برای مواجهه با مسائل پیچیده فراهم سازد و هم حاکمیت قانون و مسئولیت‌پذیری را تضمین نماید. در این وضعیت، قانون، ماهیت و فرایند ارائه خدمات را به طور دقیق معین نمی‌کند؛ بلکه قانون‌گذار به مدیران اجازه می‌دهد که مبتنی بر شرایط حاکم و واقعیات و نیازهای موجود، تصمیم مقتضی بگیرند و خدمات را متناسب با آن شرایط و تصمیم، ارائه دهند (Bourgon, 2007: 10). بند ۱۱ «سیاست‌های کلی نظام اداری» که از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده نیز، بر «عدم تمرکز اداری و سازمانی، با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری» تأکید و توجه نموده است. یکی از نمونه‌های تمرکززدایی و انعطاف‌پذیری در نظام اداری تولید کشور، شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی است که به وسیله ماده ۱۱ «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، تأسیس شده است و وظایف و اختیارات آن، تا حدودی در جهت تمرکززدایی دولت در بخش اقتصاد است و با تقویت

۱. این‌که آیا استفاده و کاربرد قرارداد در تمام بخش‌های نظام اداری باید نهادینه گردد؛ مسئله‌ای نظری یا انتزاعی نیست. پاسخ و راه حل مناسب این پرسش را باید در نحوه نقش‌آفرینی دولت در جامعه و اقتصاد و اهداف تصدی‌گری آن، جست‌جو کرد؛ به عبارتی، دولت با اهداف گوناگون، و با نیت‌های مختلفی در امور جامعه دخالت می‌کند و تصدی امور را در دست می‌گیرد؛ گاهی به خاطر کسب سود، زمانی برای جبران ناتوانی بخش خصوصی برای انجام موضوعی، دخالت می‌کند؛ وقتی برای جلوگیری از بحران و خسارت و تأمین نظم عمومی، در امور اجتماعی-اقتصادی دخالت نماید؛ به همین دلیل، لازم است برای پاسخ به چگونگی استفاده از قراردادها در نظام اداری، ابتدا به مسئله اقتصاد سیاسی و سیاست‌های اقتصادی دولت، پرداخته شود و جواب مسئله در آن‌جا پیدا گردد. این پژوهش تنها در پی معرفی روش مناسب برای اصلاح نظام اداری تولید، یا به عبارتی صرفاً قصد دارد که روشی را معرفی کند که برای بخش تولیدی نظام اداری، مفیدتر و مناسب‌تر از روش بوروکراتیک است و قصد تعمیم نظریه مدیریت عمومی نوین را به کل نظام اداری ندارد و حتی آن را به صلاح نمی‌داند که دلایل آن در این پژوهش نمی‌گنجد.

آن، می‌توان تا میزان بسیاری، مشکلات بوروکراتیک اداره تولید را رفع یا اصلاح نمود؛ حال باید به مؤلفه‌ها و شاخصه‌های نظریه مدیریت عمومی نوین پرداخت؛ تا هم پیامدهای آن برای نظام اداری مشخص گردد و هم امکان مقایسه آن با مؤلفه‌های روش بوروکراتیک اداره، فراهم شود.

۲-۲) مؤلفه‌های مدیریت عمومی نوین

گفته شد که اساس مدیریت عمومی نوین، بر کاهش یا حذف تفاوت‌های میان بخش دولتی و بخش خصوصی و تغییر جهت، از تأکید بر رعایت فرایندها، بر تأکید بر نتایج است (Hood, 1995:94)؛ بنابراین این نظریه، سعی دارد که از روش‌های مدیریت بخش خصوصی در نظام اداری عمومی - دولتی استفاده کند (van der Meer, 2006:166)؛ اما مدیریت عمومی نوین، برای اصلاح و بازسازی نظام اداری، مطابق با آرمان‌ها و مبانی خود، معیارها و مؤلفه‌هایی را تبلیغ می‌کند که با کاربست و اعمال آن‌ها در نظام اداری، معایب روش بوروکراتیک، با روش مدیریت عمومی نوین، کنار گذاشته می‌شود و اصلاح می‌گردد. موارد زیر را می‌توان، مهم‌ترین معیارهای مدیریت عمومی نوین به حساب آورد:

- مدیریت‌گرایی حرفه‌ای در بخش دولتی: به مدیران اختیار کنترل فعال و شفاف بر عملکردها داده شود؛ به عبارتی، اختیارات مناسبی به آنان تفویض گردد و صلاحیت‌های اختیاری، جایگزین صلاحیت‌های تکلیفی گردد؛ چنان‌که تضمین و تأمین پاسخگویی، مستلزم اعطای اختیارات شفاف برای مدیریت است (Hood, 1991:4)؛ به عبارتی «به مدیران، حق مدیریت اعطا گردد.» (Kolthoff and Others, 2007:400)

- تعیین استانداردها و معیارهای شفاف برای عملکرد: تعریف و تعیین اهداف، شاخص‌های موفقیت، آن‌هم به نحوی که قابلیت اندازه‌گیری کمی داشته باشند؛ چراکه پاسخ‌گویی، مستلزم بیان واضح اهداف و کارایی ملازم با نگاه دقیق به اهداف است (Hood, 1991:4).

- تأکید اساسی بر کنترل و ارزیابی نتایج: نظام ارزیابی در این نظریه، سعی دارد نتایج را ارزیابی کند و آنان را از منظر مطابقت و موفقیت در رسیدن به اهداف تعیین شده، بسنجد (Lane, 2000: 170). ارزیابی‌ها، اغلب بر اندازه‌گیری عملکردها و مقایسه نتایج کمی با اهداف معین تمرکز دارند. منابع مالی - بودجه‌ای و پاداش‌های مالی و غیرمالی، متناسب با ارزیابی‌های مثبت از عملکردهای اداره، تخصیص داده می‌شود (Hood, 1991: 4)؛ از همین رو، مدیریت عمومی نوین، به شدت بر نتایج تأکید می‌کند و خواهان آن است که در نظام اداری، به جای رعایت فرایندها، به نتایج اعمال اداری توجه شود. ماده ۱۱۰ «قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران»، مقرر داشته است که «به منظور ارتقای نظام مدیریت عملکرد، مشتمل بر ارزیابی عملکرد سازمان، مدیران و کارکنان»، تمامی دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمات کشور، «بر اساس شاخص‌های سنجش کیفیت خدمات، قیمت تمام شده، سرعت ارائه و میزان الکترونیکی شدن خدمات و همچنین میزان رضایت‌مندی مردم از دریافت خدمات، و... به صورت سالانه ارزیابی و بر اساس نمره، رتبه‌بندی» شوند.
- افزایش رقابت‌پذیری: ایجاد بستر رقابتی، هم میان سازمان‌های دولتی مختلف، هم میان سازمان‌های دولتی با بخش خصوصی (Hood, 1995: 97). این ویژگی را می‌توان با استفاده از قراردادهای مدت‌دار و مناقصه‌های عمومی شفاف در نظام اداری ایجاد نمود؛ چنان‌که رقابت، هم کلید کاهش هزینه‌ها و هم موجب کیفیت خدمات می‌گردد (Hood, 1991: 5).
- کاربست روش‌های مدیریت بخش خصوصی: استفاده از ابزارهای تثبیت شده بخش خصوصی در نظام اداری، یکی دیگر از ویژگی‌های این نظریه است؛ روش‌ها و ابزارهایی مانند انعطاف‌پذیری بیش‌تر در استخدام، برقراری نظام پاداش مبتنی بر عملکردها، استفاده از قراردادها و غیره (Hood, 1991: 5).
- فی‌الجمله، مدیریت عمومی نوین یعنی، نتایج باید جایگزین فرایندها، به عنوان قلب نظام اداری، گردد. شهروندان، به عنوان مشتریان، باید نقش برجسته‌ای در تعریف و

ارزیابی عملکرد ادارات داشته باشند. قراردادهای کوتاه مدت و مبتنی بر عملکرد، باید بر یک پارچگی عمودی در تعریف مسئولیت ها و تضمین ارائه مؤثر و کارآمدتر خدمات و کالاها، اولویت داشته باشد. صلاحیت های اختیاری و انعطاف در تصمیم گیری ها، نه قوانین و مقررات متمرکز، باید قلمرو عملکردی مدیران را شکل دهند و در نهایت، تخصیص بودجه، باید شفاف و تحت تأثیر شناسایی، پیگیری و ارزیابی نتایج عملکردهای ادارات، صورت پذیرد؛ نه مبتنی بر درخواست های مالی - بودجه ای سیری ناپذیر ادارات بوروکراتیک (Khademian, 1998:270)؛ اما باید متذکر شد که این پژوهش، تنها در مقام توصیف نظریه مدیریت عمومی نوین است و کاربست معیارها و مؤلفه های آن را تنها در بخش اقتصادی - تولیدی نظام اداری دولت، پیشنهاد می دهد؛ چرا که مدیریت عمومی نوین، بستری فراهم می سازد که با موضوع تولید و اقتصاد، بر بنای معیارهای اقتصادی تصمیم گیری و رفتار شود و سازمان اداری اقتصاد دولت، به نحو اقتصادی و مقرون به صرفه، سازمان یابد و مدیران اقتصادی دولت، همانند مدیران بخش خصوصی، برای تولید تصمیم گرفته و عمل کنند.

نتیجه گیری

امروزه، هیچ دولتی نمی تواند ادعا کند که همه ابزارها یا تمام امکانات لازم برای تأثیرگذاری بر یک جامعه پیچیده را در اختیار دارد. قطعاً دولت بازیگر مهمی است؛ اما باید با دیگران همکاری کند، تا هم نیازهای جامعه تأمین گردد و هم آن را به سمتی که باید، حرکت دهد. نقش دولت به طور فزاینده ای، تنظیم بایدها، آوردن بازیگران مناسب به عرصه اداره امور عمومی و ایجاد راه حل های پایدار برای مشکلات عمومی است. مشخصه فرایند سیاست گذاری معاصر، پراکندگی قدرت و مسئولیت است. دلایل زیادی برای این وضعیت وجود دارد؛ بازارهای جهانی، مسائل جدیدی را ایجاد کرده اند که نیازمند راه حل های جهانی است. فناوری، دسترسی بیشتری را به فرایند خط مشی گذاری عمومی فراهم ساخته است؛ همان طور که روند توسعه سیاست تغییر می کند؛ نقش دولت، مقامات اداری و کارمندان عمومی نیز تغییر می کند، دولت ها، همچنان نقش کلیدی را

در تنظیم قواعد سیاسی - حقوقی حکمرانی، ایجاد توازن بین منافع و اطمینان از رعایت عدالت اجتماعی ایفا خواهند کرد. در مقابل، از کارمندان دولتی خواسته می‌شود که نقش‌های جدیدی در تسهیل، مذاکره و حل تعارض‌های موجود اداری بر سر راه تولید، ایفا کنند؛ بنابراین باید مبتنی بر شرایط موجود، نظام اداری را سازمان داد. مدیریت عمومی نوین، می‌تواند برای تجدید ساختار در بخش اداری اقتصاد جامعه، راهکارهای مفیدی ارائه دهد و موانع بوروکراتیک تولید را تا حدودی رفع نماید؛ چنان‌که شاخصه‌ها و معیارهای این نظریه در اسناد بالادستی کشور، مانند سیاست‌های کلی و برنامه توسعه، مورد توجه قرار گرفته و دولت مکلف به انجام اقدامات متعددی برای اعمال آنان شده است. می‌توان گفت، کاربست مدیریت عمومی نوین در نظام اداری تولید، نوعی سرمایه‌گذاری برای تولید و راه رونق و جهش آن در بعد اداری دولت است.



منابع فارسی

۱. الوانی، سید مهدی، مبصر، داریوش (۱۳۹۲)، «بررسی آثار راهبردهای مدیریت دولتی نوین بر سازمان‌های دولتی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، دوره ۳، شماره ۱۲، صص ۲۳-۴۸.
۲. خاندوزی، سید احسان، کاویانی، زهرا (۱۳۹۵)، «کانال‌های تأثیر بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد ایران»، فصلنامه مجلس و راهبرد، دوره ۲۳، شماره ۸۷، صص ۵-۴۲.
۳. دانایی‌فرد، حسن، الوانی، سید مهدی (۱۳۹۹)، مباحث مدیریت دولتی، انتشارت علمی و فرهنگی.
۴. فقیهی، ابوالحسن، واعظی، رضا، آغاز، عسل (۱۳۸۹)، «تأملی بر تعامل بوروکراسی و فرهنگ در ایران»، فصلنامه علوم مدیریت ایران، دوره ۵، شماره ۱۹، صص ۱-۳۲.
۵. کریمی، محمود، واعظی، مجتبی (۱۴۰۱)، «جستاری بر نظریه مدیریت دولتی نوین و جایگاه آن در حقوق اداری»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ۱۱، شماره ۳۸، صص ۱-۲۵، نشانی: <https://doi.org/10.22034/qjplk.2022.1282.1248>
۶. نجف‌بیگی، رضا (۱۳۹۷)، مدیریت دولتی نوین و مدیریت سازمان‌های دولتی در ایران، مؤسسه کتاب مهربان نشر.
۷. هیوز، آون (۱۴۰۱)، مدیریت دولتی نوین: نگرشی راهبردی سیر اندیشه‌ها، مفاهیم، نظریه‌ها، ترجمه سید مهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی، غلام‌رضا معمارزاده، تهران، انتشارات مروارید.

منابع انگلیسی

1. Bryson, John, Crosby, Barbara, Bloomberg, Laura (2014), Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management, Public Administration Review, Volume 74, Issue 4, Pages 445-456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
2. Denhardt, Robert, Denhardt, Vinzant (2000), The New Public Service: Serving Rather Than Steering, Public Administration Review, Vol. 60, No. 6, Pages 549-559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
3. Dickinson, Helen (2016), From New Public Management to New Public Governance: The implications for a 'new public service', in The Three Sector Solution: De-

- livering public policy in collaboration with not-for-profits and business, Edited by John Butcher, David Gilchrist, ANU Press.
4. Hood, Christopher(1991), A Public Management for All Seasons?, Public Administration: Volume 69, Issue 1, Pages 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
 5. Hood, Christopher(1995), The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme, Accounting, Organizations and Society, Volume 20, Issues 2–3, Pages 93–109. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
 6. Kaboolian, Linda(1998), The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate, Public Administration Review, Vol. 58, No. 3, Pages 189–193. <https://doi.org/10.2307/976558>
 7. Khademian, Anne(1998), What Do We Want Public Managers to Be? Comparing Reforms, Public Administration Review, Vol. 58, No. 3, Pages 269–273. <https://doi.org/10.2307/976567>
 8. Kolthoff, Emile, Huberts, Leo, Van Den Heuvel, Hans(2007), The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake?, Public Administration Quarterly, Vol. 30, No. 3/4, Pages 399–439. <https://doi.org/10.1177/073491490703000402>
 9. Lane, Jan-Erik(2000), New Public Management, Routledge Press.
 10. Lynn, Laurence(2006), Public Management: Old and New, Routledge Press.
 11. national Review of Administrative Sciences, Volume 73, Issue 1, Pages: 7–26. <https://doi.org/10.1177/0020852307075686>
 12. Pratt, Dick(2006), New Public Management, Globalization, and Public Administration Reform, in Fairness, Globalization, and Public Institutions: East Asia and Beyond, Edited by Jim Dator, Dick Pratt and Yongseok Seo, University of Hawai'i Press.
 13. Stanisevski, Dragan(2004), Economy and Bureaucracy: Handmaidens of Modern Capitalism, Administrative Theory & Praxis, Vol. 26, No. 1, Pages 119–127.
 14. Van Der Meer, Frans-Bauke(2007), New Public Management and Evaluation, in New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives, Edited by Chris-

topher Pollitt, Sandra van Thiel and Vincent Homburg, Palgrave Macmillan Press.

15. Van Thiel, Sandra, Steijn, Bram, Allix, Marine(2007), 'New Public Managers' in Europe: Changes and Trends, in New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives, Edited by Christopher Pollitt, Sandra van Thiel and Vincent Homburg, Palgrave Macmillan Press.
16. Ventriss, Curtis(2000), New Public Management: An Examination of Its Influence on Contemporary Public Affairs and Its Impact on Shaping the Intellectual Agenda of the Field, Administrative Theory & Praxis, Volume 22, Issue 3, Pages 500–518. <https://doi.org/10.1080/10841806.2000.11643468>
17. Weber, Max(1946), From Max Weber: Essays in Sociology, Translated, edited, and with an Introduction by H. H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.
18. Weber, Max(2005), Max Weber: Readings And Commentary On Modernity, Edited by Stephen Kalberg, Blackwell Publishing.
19. Weber, Max(2015), Bureaucracy, in Weber's Rationalism and Modern Society New Translations on Politics, Bureaucracy, and Social Stratification, Edited and Translated by Tony Waters and Dagmar Waters, Palgrave Macmillan Press.



پرویشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی