



نظام اداری تراز پیشرفت و توسعه کشور

گفت‌وگو با دکتر ابوالحسن فقیهی

الناز نیک‌دهقان - سامان جهان‌دیده: در مصاحبه این شماره با دکتر ابوالحسن فقیهی، استاد مدیریت دولتی و عضو هیات علمی دانشگاه علامه طباطبائی در مورد مفهوم نظام اداری، ویژگی‌های آن، رابطه آن با نظام سیاسی و توسعه کشور و همچنین وضعیت نظام اداری در ایران، به گفت‌وگو نشسته‌ایم که گزارش آن از نظرتان می‌گذرد.

می‌گذارد.

مجله حوزة اداری لطفاً رابطه بین نظام اداری و نظام سیاسی را بیشتر تبیین نمایید.

نظام سیاسی بیش از نظام‌های اقتصادی و اجتماعی در تعامل و ارتباط نزدیک با نظام اداری است. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، کارکردهای نظام سیاسی شدیداً بر نظام اداری تأثیر می‌گذارد و از آن تأثیر می‌پذیرد. در یک نظام سیاسی مردم‌سالار، فرض بر این است که سیاست‌ها و خط‌مشی‌های تدوین‌شده توسط بخش‌های سیاسی که منعکس‌کننده ارزش‌های توده‌های مردم جامعه است جهت اجرائی شدن به بخش اداره و یا اجرا محول می‌شود. بخش اداره باید خط‌مشی‌های تصویب‌شده بخش سیاسی را که در واقع، نشأت گرفته از ارزش‌های گروه‌ها و بخش‌های مختلف جامعه است، به اجرا درآورد. به این ترتیب، بخش اجرا پاسخگوی بخش سیاست و مجری خط‌مشی است؛ اما پاسخگویی بخش اجرایی یا اداره، زمانی به شکل مطلوب رخ می‌دهد که دستگاه اداری دولت که آن را نظام اداری می‌خوانیم هم استقلال داشته باشد و هم از توانمندی لازم برخوردار باشد. استقلال نظام اداری مبتنی بر قاعده تفکیک قوای سه‌گانه است که طبق نظام حکومتی (ریاستی و یا پارلمانی) مطلق و یا نسبی است. در عمل، به میزانی که قوای سه‌گانه، از استقلال و توازن برخوردار بوده و در چارچوب نقش‌های تعریف‌شده در قوانین اساسی حرکت می‌کنند، فاصله نظام حکومتی به مردم‌سالاری نزدیک و یا دور می‌شود.

مجله حوزة اداری از نظام اداری برداشت‌ها و تعاریف مختلفی ارائه شده

است. تعریف و برداشت شما از نظام اداری چیست؟

نظام اداری مفهومی به نسبت انتزاعی است و بهتر است این مفهوم را با تعریف مفاهیم «نظام» و «اداره»، عملیاتی کنیم. نظام، معادل سیستم است و مفهوم سیستم از دهه ۶۰ میلادی به تدریج در حوزه‌های مختلف علوم اجتماعی استفاده شد. وقتی از مفهوم نظام سخن می‌گوییم، تصویری در ذهن از سیستمی ایجاد می‌کنیم که ورودی‌ها، فرآیندها و خروجی‌هایی دارد. مفهوم اداره یا اداره امور، معادل لاتین Administration است که در زبان فارسی به آن مدیریت هم گفته می‌شود؛ اما باید توجه داشت که اداره در سطح کلان به قوه مجریه اطلاق می‌شود. به این ترتیب، نظام اداری یا سیستم اداری، به مجموعه اجزای به هم مرتبطی گفته می‌شود که در برگیرنده افراد، نقش‌ها، مهارت‌ها و توانمندی‌های آنها، ساختارها، قوانین، مقررات، فناوری و روش‌ها، تجهیزات، پول و غیره است. بنابراین اگر بخواهیم به مفهوم نظام اداری نگاه دقیق کنیم؛ نظام اداری، خرده نظامی از نظام فراگیری است که از آن به عنوان نظام سیاسی یاد می‌شود. برخی از صاحب‌نظران مطالعات مدیریت تطبیقی که درباره محیط پیرامونی نظام اداری مطالعه کرده‌اند، نظام اداری را از نظر تعامل با محیط، نزدیک‌ترین نظام به نظام سیاسی توصیف کرده‌اند. به بیانی دیگر، نظام اداری از منظر رابطه با محیط، توسط نظام‌های سیاسی، اقتصادی و نظام فراگیر اجتماعی و فرهنگی احاطه شده و از این نظام‌ها تأثیر پذیرفته و بر آنها اثر



شدیدا از کارکردهای نظام سیاسی تاثیر می پذیرد. در اینجا، بحث پاسخگویی سیاسی، اداری، قانونی، حرفه ای و از همه مهم تر اخلاقی به میان می آید. به این ترتیب، از آغاز طرح بحث، ضرورت جدایی اداره از سیاست به یکی از مهم ترین مسائل مدیریت دولتی در تئوری و عمل در آمده است. واقعیت این است که در یک نظام مردم سالار، بحث نظارت بخش سیاسی بر بخش اداری به همان اندازه مهم است که بخش اداره به عنوان علم و حوزه ای مستقل از سیاست دور شود و به عبارتی دیگر دچار «سیاست زدگی» نشود.

به دلیل وجود ارتباط بین نظام سیاسی و نظام اداری، در کشورهای مختلف جهان، نظام های سیاسی، نظام های اداری و بوروکراسی های متفاوتی نیز دارند. در نظام های سیاسی مردم سالار که نظارت سیاسی بر بخش اجرا به کمال صورت می گیرد و در عین حال، بخش اداری بر اساس علمی مستقل عمل می کند، پاسخگویی اداری (سلسله مراتبی)، قانونی، حرفه ای و اخلاقی در بوروکراسی های دولتی مشهود است؛ اما در برخی جوامع که نظام های اداری تابع نظام های سیاسی می شوند بین نظام اداری و نظام سیاسی در عمل مرز مشخصی وجود ندارد. رابطه نظام سیاسی و نظام اداری را از منظر نظام های ریاستی و پارلمانی هم می توان تحلیل کرد. در نظام های پارلمانی که احزاب قوی و شناسنامه دار وجود دارد نظام اداری از ثبات برخوردار است و با تغییر دولت ها، بخش اداره با تغییرات پی در پی

بحث رابطه نظام های سیاسی و اداری و استقلال آنها از یکدیگر، زمانی مشکل آفرین می شود که در عمل، نظام سیاسی استقلال نظام اداری را نادیده می گیرد. در دو دهه آخر قرن نوزدهم میلادی، در نظام دو حزبی ایالات متحده امریکا، با تغییر دولت ها، حزب حاکم با دخالت و ورود به قلمرو بخش اداره، استقلال و ثبات نظام اداری را نادیده گرفت. پدیده ای که به آن «سیاست زدگی اداره» گفته می شود و در جوامع در حال توسعه کم و بیش دیده می شود. این مسئله سبب شد بحث دوگانگی سیاست و اداره مطرح شود و اداره امور به عنوان دانشی جدید و فارغ از نفوذ سیاست شناخته شود، دانشی که امروز مدیریت دولتی نامیده می شود. در دهه های بعد محققان علم سیاست و علم اداره، به این نکته پرداختند که جدایی و دوگانگی سیاست و اداره در عمل به طور مطلق امکان پذیر نیست. چون فرض بر این است که اجرای خط مشی ها باید به گونه ای باشد که با نیت تدوین کنندگان آن سازگار باشد و این امر نظارت بخش سیاست را بر بخش اجرا ناگزیر می سازد. از سویی دیگر، خط مشی ها اغلب به صورت قوانین کلی تدوین می شوند و جزئیات اجرای آنها مستلزم تهیه آیین نامه، بخشنامه و دستورالعمل های اجرایی است که توسط بخش اداره انجام می شود. همچنین خط مشی ها در حوزه اداره توسط مجریانی اجرا می شود که خواه ناخواه ارزش های خود را در فرآیند اجرا دخالت می دهند. چگونگی اجرای سیاست ها و میزان سازگاری آنها با نیت منتخبان مردم



مواجهه نمی‌شود. به آموزش و انگیزش تاکید بیشتری می‌شود. در این نظام‌ها، کارراهه شغلی مورد تاکید بوده و همین مسئله موجب ثبات در نظام اداری می‌شود.

محققان مدیریت دولتی معتقدند «پاسخ‌گویی» در ابعاد گوناگون آن در نظام‌های پارلمانی که احزاب مستقل و آزاد دارند موثرتر از نظام‌های ریاستی است. پاسخگویی در نظام‌های ریاستی مردم‌سالار که تفکیک قوا به صورت مطلق وجود دارد، نظارت و توازن قوا، پاسخگویی را به کمال می‌رساند.

مجموعه‌های تفاوت اساسی بین مدیر بخش خصوصی با مدیری که در بخش عمومی کار می‌کند، چیست؟

در زبان فارسی برای توصیف اداره‌کنندگان ارشد، در بخش‌های عمومی و خصوصی از واژگانی چون مدیر، مدیرکل، رئیس کل و نظایر آن استفاده می‌شود. در اغلب کشورهای انگلیسی‌زبان، به مدیران ارشد بخش عمومی و بوروکراسی‌ها، Administrator می‌گویند. برای مدیران سطوح میانی و پایه در بخش عمومی و خصوصی از واژه Manager استفاده می‌شود. تفاوت در این است که مدیران ارشد بخش عمومی در جایگاه و سمتی قرار دارند که نه تنها از اختیارات شغلی نسبتاً وسیعی برخوردارند، بلکه تصمیمات آنان در بوروکراسی‌ها، با زندگی و سرنوشت بخش‌های بزرگی از جامعه مرتبط

است. حال آنکه آثار تصمیمات مدیران بخش‌های غیردولتی و خصوصی محدود به قلمروهای خاصی است و لزوماً این تصمیمات، بر گستره وسیعی از جامعه اثر نمی‌گذارد. از این رو، در نظام‌های اداری کارآمد، فرایندهای انتصاب و ارتقاء مدیران ارشد بخش عمومی تابع نظام نسبتاً پیچیده‌ای است؛ دلیل آن هم روشن است؛ زیرا بیش، دانش و مهارت‌های مدیر بخش عمومی نه تنها جهت اداره سازمان متبوع او و محیط پیرامونی آن ضرورتی انکارناپذیر است؛ بلکه ادراک مردم از چگونگی ارائه خدمت‌رسانی سازمان‌ها به مراجعه‌کنندگان

و رضایت‌مندی یا نارضایتی آنان به حساب دولت و در نهایت نظام سیاسی نوشته می‌شود.

مجموعه‌های ویژگی‌های یک نظام اداری مطلوب و کارآمد چیست؟ چه رابطه‌ای بین آن و پیشرفت و توسعه یک کشور وجود دارد؟

واقعیت این است که نظام اداری در جوامع در حال توسعه، یکی از اهرم‌های اصلی توسعه است. از این رو، یک نظام اداری مطلوب، نظامی است که نظارت می‌شود و پاسخگو است. این پاسخگویی هم به بخش سیاسی که منتقل‌کننده ارزش‌های جامعه است و هم به طور مستقیم به مردمی است که روزانه با بوروکراسی‌ها و بوروکرات‌های خیابانی در تعامل‌اند. در یک نظام اداری مطلوب و کارآمد، مدیران و کارکنان از آموزش‌های لازم برای ایفای نقش‌هایی که به عهده دارند برخوردارند. بخش اداره سیاست زده نیست، یعنی ثبات دارد و مدیران، از مسیر و کارراهه شغلی به رده‌های بالایی رسیده‌اند و از تجربه و بلوغ لازم برخوردارند. در یک نظام اداری مطلوب، ثبات شغلی وجود دارد و با تغییرات بخش سیاسی جابجایی صورت نمی‌گیرد. در چنین نظامی، مدیران و کارکنان از جایگاه و منزلت لازم برخوردار می‌شوند و کار در بوروکراسی را افتخار می‌دانند و از آن برای خود هویت می‌سازند.

در پارادایم «حکمرانی» علیرغم نقش مهم دولت به عنوان اهرم توسعه، مشارکت بخش خصوصی و جامعه مدنی در توسعه، ضرورتی انکارناپذیر است. نقش اصلی دولت در توسعه را نظام اداری بر عهده دارد. شواهد علمی و تاریخی نشان می‌دهد رابطه نزدیکی بین توسعه نظام اداری و توسعه کشورها وجود دارد.

امروزه کشورهای آلمان و فرانسه، علیرغم بی‌ثباتی سیاسی و فراز و فرودی که در دو قرن گذشته داشتند، قدرتمندترین جوامع اروپا محسوب می‌شوند. شواهد تاریخی نشان می‌دهد این دو کشور وارث کارآمدترین



از منظر تحلیل نهادگرایی، نقش و جایگاه سازمانی نهادها با اقتدار آنها در هم تنیده است. سازمان اداری و استخدامی کشور به عنوان بازوی مدیریت قوه مجریه می‌تواند در پیشبرد اصلاحات نظام اداری و اهداف آن بسیار موثر باشد، مشروط بر آنکه جایگاه سازمانی و به تبع آن اقتدار این سازمان هم در قوه مجریه و هم توسط دو قوای دیگر و سایر نهادهای حکومتی شناخته شود.





یک ضرورت است؛ اما مشکل اصلی رادر مدیریت منابع انسانی باید جستجو کرد. در بخش نیروی انسانی، به ویژه در حوزه‌های جذب، آموزش، انگیزش، انتصاب و ارتقاء مدیران، کارهای زیادی باید انجام و برای آنها چاره‌اندیشی شود. به نقش بسیار اساسی مراکز آموزش مدیریت دولتی که الگوی آغازین آن از کالج‌های کارکنان (Staff College) اروپایی و آسیایی کپی برداری شده، باید تاکید شود. این مراکز آموزشی که در بسیاری از کشورهای آسیایی، از جمله هندوستان و مالزی به آموزش‌های حرفه‌ای مدیران می‌پردازند، خزانه ارزشمندی برای تربیت و پرورش مدیران ارشد آینده محسوب می‌شوند. به اعتقاد این جانب آموزشی که بتواند بینش، دانش و مهارت‌های مدیران را در سطح رضایت‌بخش، ارتقاء دهد گام نخستین برای شدن نظام اداری محسوب می‌شود.

بحران‌های نقش و جایگاه سازمان اداری و استخدامی کشور را چه می‌دانید و چه توصیه‌ای دارید؟
از منظر تحلیل نهادگرایی، نقش و جایگاه سازمانی نهادها با اقتدار آنها در هم تنیده است. سازمان اداری و استخدامی کشور به عنوان بازوی مدیریت قوه مجریه می‌تواند در پیشبرد اصلاحات نظام اداری و اهداف آن بسیار موثر باشد، مشروط بر آنکه جایگاه سازمانی و به تبع آن اقتدار این سازمان هم در قوه مجریه و هم توسط دو قوای دیگر و سایر نهادهای حکومتی شناخته شود. نظارت این سازمان بر اجرای دقیق قانون مدیریت خدمات کشوری تا اندازه زیادی ضامن اصلاح و توسعه نظام اداری کشور است. بدون تردید موفقیت این سازمان در ایفای نقشی که به آن سپرده شده تا اندازه زیادی مرهون توانمندی مدیران، کارشناسان و کارکنانی است که در گردش چرخ‌های ماشین نظام اداری کشور سهم والایی ایفا می‌کنند.

نظام اداری، خرده نظامی از نظام فراگیری است که از آن به عنوان نظام سیاسی یاد می‌شود. برخی از صاحب نظران مطالعات مدیریت تطبیقی که درباره محیط پیرامونی نظام اداری مطالعه کرده‌اند، نظام اداری را از نظر تعامل با محیط، نزدیک‌ترین نظام به نظام سیاسی توصیف کرده‌اند.

به نظر می‌رسد نظام اداری کشور نیازمند اصلاحات اساسی است. هر چند اصلاح اداری در ساختارها و فرایندها یک ضرورت است؛ اما مشکل اصلی رادر مدیریت منابع انسانی باید جستجو کرد.

نظام‌های اداری در جهان بوده‌اند. نقش نظام اداری به عنوان ستون اصلی تداوم اقتدار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی این کشورها شناخته شده است. بدون تردید، در طول تاریخ، اقتدار و بقای نظام‌های سیاسی وابسته به عملکرد نظام‌های اداری جوامع بشری بوده است. نظام اداری مقتدر و پاسخگو، رضایت جلب می‌کند و ادراک رضایت به اعتماد می‌رسد و پیامد اعتماد، مشروعیت نظام سیاسی است. اعتماد جاده یک طرفه‌ای نیست و امروزه تنها از اعتماد مردم به دولت‌ها صحبت نمی‌شود، بلکه اعتماد دولت به مردم روی دیگر سکه است. مردم زمانی به یک دولت اعتماد می‌کنند که احساس کنند دولت به آنان اعتماد کرده است.

بحران‌های به نظر شما سیاست‌های کلی نظام

اداری (ابلاغی مقام معظم رهبری - ۱۳۸۹) تا چه اندازه در عمل مورد توجه قرار گرفته و به درستی اجرا شده است؟
در تدوین سیاست‌های اجرایی نظام اداری، نظریه‌ها و رویکردهای مهم اداره امور عمومی لحاظ شده است. در متن سیاست‌های اجرایی نظام اداری، محورهایی چون اداره امور دولتی جدید، دولت الکترونیک، حکمرانی خوب و دولت خدمتگزار مورد توجه قرار گرفته است. اجرای این سند بالادستی که به طور دقیق کارشناسی شده، در سازمان‌های اداری، نیاز به سازوکارهایی دارد که پیش‌تر به آنها اشاره شد و متأسفانه در این زمینه مشکلات قابل توجهی وجود دارد. روشن است تدوین هر خط‌مشی کلان، مستلزم وجود اراده سیاسی و ابزاری است که آن‌را از مرحله تدوین و شکل‌گیری به مرحله اجرا درآورد.

بحران‌های از نظر شما مشکل اصلی نظام اداری کشور چیست؟

به نظر می‌رسد نظام اداری کشور نیازمند اصلاحات اساسی است. هر چند اصلاح اداری در ساختارها و فرایندها