

تحول در مدیریت بخش عمومی

دام‌ها و میان‌برها

مهدی مرعشوی

محمد رضا ملائی



تهران، ۱۳۹۵



سرشناسه	: مرتضوی، مهدی، ۱۳۴۵ -
عنوان و نام پدیدآور	: تحول در مدیریت بخش عمومی: دام‌ها و چالش‌ها / مهدی، مرتضوی. محمد رضا مالکی.
مشخصات نشر	: تهران: مدید، ۱۳۹۵.
مشخصات ظاهری	: ۳۰۴ ص: نمودار.
شابک	: 978-600-96572-4-7
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
موضوع	: اصلاح نظام اداری -- ایران
موضوع	: Civil service reform -- Iran
موضوع	: مدیریت اداری
موضوع	: Office management
موضوع	: سازمان‌های دولتی -- ایران -- مدیریت
موضوع	: Administrative agencies -- Iran -- Management
موضوع	: تحول سازمانی -- مدیریت
موضوع	: Organizational change -- Management
شناسه افزوده	: مالکی، محمد رضا، ۱۳۵۱ -
رده بندی کنگره	: ۱۷۸۵JQ / ۶ / ۱۳۹۵ ب
رده بندی دیویی	: ۵۵۰۲۶۳/۳۵۱
شماره کتابشناسی ملی	: ۴۳۰۵۳۶۴



■ تحول در مدیریت بخش عمومی (دام‌ها و میان‌برها)

نویسندگان	مهدی مرتضوی - محمدرضا مالکی
ناشر	انتشارات مدید
قطع	وزیری، ۳۰۴ صفحه
نوبت چاپ	اول، پاییز ۱۳۹۵
صفحه‌آرا	اکرم زنوبی
چاپخانه	سپیدان
شمارگان	۱۰۰ نسخه
قیمت	۱۸۰۰۰ تومان
شابک	۹۷۸-۶۰۰-۹۶۵۷۲-۴-۷

(شماره انتشار ۵)

انتشارات مدید تهران، میدان انقلاب، ابتدای کارگر جنوبی، خ. مهدی‌زاده، پ. ۳۴، واحد ۶

تلفن: ۶۶۵۶۵۵۶۹-۶۶۵۷۱۰۳۴

فهرست

۹	پیشگفتار
۱۴	فصل اول: از تحول سازمان تا تحول دولت
۱۵	۱- تعریف تحول سازمانی
۲۰	۲. پیش فرض‌ها و اهداف تحول سازمانی
۲۲	۳- مدل‌های تحول سازمانی
۲۹	۴- اصلاحات اداری
۳۱	۴-۱- اصلاح اداری چیست؟
۳۲	۴-۲- آیا اصلاح اداری دشوار است؟
۳۴	۴-۳- محیط بخش دولتی و اصلاح اداری
۳۶	۵- عناصر محیطی سازمان‌های اداری
۳۹	۶- محورهای اصلاحات اداری
۵۳	۷- فساد اداری
۶۳	۸- پاسخگویی
۷۶	فصل دوم: دیدگاه صاحب نظران به موضوع تحول در بوروکراسی و دولت
۷۷	نقدی بر مدل بوروکراتیک و چالش مدیریت دولتی نوین
۷۸	یک. دیدگاه آزرین تحت عنوان واژگونی بوروکراسی
۱۲۱	دو. دیدگاه پیتر سنگه تحت عنوان رقص تغییر
۱۴۱	سه. دیدگاه پیتر سنگه تحت عنوان بنجمین فرمان «خلق سازمان یادگیرنده»
۱۸۷	فصل سوم: سیر تحول بوروکراسی دولتی در ایران
۱۹۲	سیر تطور و تحول بوروکراسی در ایران
۲۰۱	بوروکراسی پس از انقلاب اسلامی

۲۱۰	ظهور نظریه‌های جدید اداره امور عمومی و تقویت شبکه‌های خط‌مشی
۲۱۹	نمونه‌هایی بالقوه برای ساماندهی شبکه‌های خط‌مشی در ایران
۲۲۶	فصل چهارم: نگاهی به وضعیت فعلی نظام اداری و سازوکارهای تحولی به‌کار گرفته شده
۲۲۷	۱- نگاهی به وضعیت نظام اداری کشور
۲۳۰	۲- سیر تحول تاریخی و مبانی تشکیل ساختار و سازوکار تحول اداری کشور
۲۳۱	سازوکارهای تحول اداری قبل از انقلاب
۲۳۲	تحول اداری پس از وقوع انقلاب اسلامی
۲۵۳	فصل پنجم: دام ۱ و میان‌برها
۲۵۷	چرا برنامه‌های تغییر در نظام اداری، تغییر ایجاد نکرده‌اند؟
۲۵۸	دام‌ها:
۲۵۸	الف - نگاه مدنیکی
۲۶۰	ب - قدرت اصلاح
۲۶۱	ج - سپردن تولی‌گری اصلاحات بوروکراسی به بوروکرات‌ها
۲۶۱	د - مرزگستری سیاست در اداره
۲۶۱	ه - غفلت از عوامل برون‌زا
۲۶۲	و - عدم استمرار و سماجت
۲۶۲	ز - نداشتن نقشه راه
۲۶۲	اصول نه گانه بازآفرینی دولت از دیدگاه آژیرن:
۲۶۵	راهکارها و میان‌برها
۲۶۶	الف - عدم تمرکز مالی و مالیاتی
۲۷۲	ب - تمرکززدایی و استقرار مدیریت یکپارچه شهری
۲۷۸	ج - شایسته‌سالاری در انتخاب و انتصاب مدیران سیاسی
۲۸۰	د - ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد
۲۸۲	ه - حرفه‌ای سازی مدیریت در بخش عمومی
۲۸۳	و - توجه به دولت الکترونیک
۲۸۵	ز - قانون اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری (پیشنهادی مؤلفان)
۲۹۳	فهرست منابع و مآخذ:
۲۹۹	واژه‌نامه
۳۰۱	نمایه

فرایند دولت سازی به شکل نوین در ایران را می توان از حدود دهه ۱۲۵۰ هـ ش با فراز و نشیب های متعدد دنبال کرد. استقرار دولت مدرن از طریق تأسیس و توسعه سازمان ها و نهادهای جدید و در قالب دستگاه اداری (بوروکراسی) به عنوان الگویی وارداتی صورت گرفت، و البته بسترهای چنین رشدی را تغییرات شرایط اجتماعی و اقتصادی ایران در طول سده اخیر فراهم نمود و شتاب تحولات فزاینده و متدنا نه دنیای پیرامون بر شدت آن افزود. البته به عقیده بسیاری از پژوهشگران و صاحب نظران، ساختار بوروکراسی ایران کاملاً وارداتی و تقلیدی بود و به دلیل تفاوت ماهوی جامعه میزبان (ایران) با جوامع غربی، که منشأ و خاستگاه اصلی الگوی بوروکراسی بودند، هیچ گاه آثار مثبت سازنده الگوی مزبور چنان که باید و شاید نصیب ایران نگردید، ولی بیشتر تبعات منفی آن به جا ماند و در سازمان اداری و اجرایی کشور نهادینه شد.

به عبارت دیگر، الگوی بوروکراسی یا همان الگویی که امروز از آن به عنوان الگوی سنتی اداره امور یاد می کنیم، بنابر شرایط و نیازهای آن روز کشورهای زادگاه خود متولد شده بود و هم راستا و هم ردیف با جریان تغییر و تکامل دیگر نظام های اجتماعی و سیاسی آن جوامع رشد و توسعه یافت، و به همین دلیل ظهور این الگو در جوامع غربی آثار و پیامدهای شگفت انگیزی بر جا گذاشت، ولی به دلیل عدم آمادگی دیگر زیر نظام های اجتماعی در کشورهای در حال توسعه، نظیر ایران، این الگو کارکردهای طبیعی خود را نداشت و گاه عامل

بازدارنده‌ای در مسیر توسعه نیز به حساب آمد.

بنابراین، هرچند فرایند دولت سازی در ایران طی بیش از یک قرن به صورت مستمر دنبال شد و شاکله و اسکلت یک دولت مدرن قبل از دوران پهلوی بنیان گذاشته شد و در دوران پهلوی اول و دوم به شدت رشد و گسترش یافت و پس از انقلاب اسلامی نیز در قالب نظام سیاسی جدید و به شیوه دیگری تکمیل شد، عدم هم‌نواپی نظام‌های پیرامونی، نقش دولت‌های استعمارگر در دوران پهلوی و ناسازگاری پدیده بوروکراسی با ارزش‌ها و سنت‌های فرهنگی و اجتماعی غالب در جامعه ایران، مانع تشکیل یک سازمان اداری با جوهره و ماهیت ایران و اسلامی شد.

پس از وقوع انقلاب اسلامی ایران، یکی از نظام‌هایی که مورد مذمت و حمله قرار گرفت نظام دیوان‌سالاری و بوروکراسی حاکم بود. در دوران اولیه پس از انقلاب، مقام‌های ارشد بوروکراسی با اجرای برنامه‌های پاک‌سازی برکنار شدند و با تقدم تعهد بر تخصص، بوروکراسی ایران وارد مرحله جدیدی از حیات سیاسی خود شد.

نیازهای برخاسته از شرایط ابتدای انقلاب به گونه‌ای بود که سازمان‌های چالاک، منعطف و سریع را می‌طلبید تا بتواند آرمان‌ها و اهداف یک انقلاب نوپا، نظیر رفع تبعیض و یاری‌رساندن به مناطق محروم و بعدازآن شروع جنگ و دفاع، را سامان بخشیده مدیریت کند.

بدون شک چنین آمادگی‌ها و خصوصیتی در بوروکراسی حاکم وجود نداشت و انقلاب هم نمی‌توانست با سرعت به بازسازی و اصلاح سازمان اداری که، اتمام کند، لذا به ناچار سازمان‌ها و نهادهای انقلابی جدیدی تشکیل شدند تا نه تنها با حذف بوروکراسی و دیوان‌سالاری حاکم را نداشته باشند و پاسخگوی نیازها و مطالبات اناری باشند، بلکه به عنوان الگویی در اصلاح نظام‌های اداری معمول مورد استفاده قرار گیرند. ضمن اینکه ملی کردن صنایع بزرگ و نگاه مثبتی که به حکومت و اداره امور دولتی وجود داشت انداز دولت را گسترش داد. در مجموع، به نظر می‌رسد که نظام نوپای سیاسی پس از انقلاب که برای رفع نیازهای فوری خود نهادهای انقلابی را به وجود آورده بود، با شروع و ادامه جنگ فرصت و مجال پرداختن به مهار دیوان‌سالاری و اصلاح سازمان اداری کشور را نیافت؛ و اگر

شرایط مناسب‌تری پیشرو بود، شاید انرژی متراکم حاصل از انقلاب می‌توانست مشکلات و موانع سنتی و ریشه‌ای دیوان‌سالاری ایران را از میان دارد و داربست‌ها و بنیان‌های نوینی را متناسب با شرایط نوین ایران و جهان پی‌ریزی کند. ولی این فرصت هم از بین رفت و دگرگونی اساسی و ریشه‌ای در دیوان‌سالاری ایران پدید نیامد.

نظام اداری کشور را می‌توان به‌مثابه سازمان تنظیم‌کننده کلی فعالیت‌ها و متشکل از اجزائی چون منابع انسانی، مقررات، ساختارها و نظام‌ها، فرآیندها، فناوری و نظایر آن دانست که در رابطه‌ای متقابل و ارگانیک با یکدیگر یک کل به‌هم‌پیوسته را در عرصه جغرافیایی کشور، و در ارتباط با دیگر کشورها و نظام‌های پیرامون، تشکیل می‌دهد.

اهداف و سیاست‌های توسعه یک کشور هر چه که باشند، برای تحقق، نیازمند سازمانی هوشمند، کارآمد و تحول‌آفرین، در عین حال چالاک و روان هستند تا به‌عنوان بستر، زمینه‌ساز و ابزار اجرایی آن تسهیل‌گری کند. حتی در کشورهای فاقد برنامه توسعه ملی به سبک و سیاق کشور ما، معمولاً برنامه ویژه‌ای برای اصلاح و نوسازی اداری وجود دارد. در کشوری چون ایران، که هنوز دولت متمرکز و مرکزی اصلی توسعه محسوب می‌شود، کارآمدی یا ناکارآمدی سازمان اجرایی دولت، یا همان نظام اداری، نقش بی‌بدیلی در موفقیت یا شکست برنامه‌ها دارد.

بررسی‌ها نشان می‌دهند باینکه ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری بر اساس بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی جزء وظایف مهم دولت محسوب می‌شود و باینکه تلاش‌های گسترده‌ای برای ایجاد تحول در ساختار اداری و مدیریتی صورت پذیرفته است، هنوز نظام اداری یکی از بزرگ‌ترین معضلات توسعه کشور محسوب می‌شود. طی سال‌های گذشته ایجاد نظام اداری صحیح از طرق مختلف در برنامه‌های اول، دوم، سوم و چهارم توسعه، و نیز قوانین بودجه سالیانه و دیگر قوانین، همواره مورد توجه بوده است. حال که جمهوری اسلامی ایران برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را پشت سر گذاشته، شایسته است که برنامه‌های توسعه و بهسازی نظام اداری کشور را، برای دستیابی به اهداف چشم‌انداز و تحقق ویژگی‌های ترسیم‌شده برای کشور، جدی‌تر در نظر بگیریم.

تجربت دست‌کم چهار دوره برنامه‌ریزی پس از انقلاب اسلامی به ما یادآوری می‌کند که باید نظام اداری را پدیده و هویتی زنده تلقی کنیم و توجه داشته باشیم که در یک نظام اجتماعی با حجم و وسعت و تنوع نظام اداری، تغییرات با مداخلات مکانیکی، غیرمستمر، شعاری و زودگذر مدیریت نمی‌شوند، بلکه باید با فروکاست از عوامل بازدارنده و تمرکز بر عوامل پیش‌برند و کلیدی، و در قالب برنامه‌ای منسجم، امواج تغییر را ایجاد و مدیریت کرد. بنابراین اصلاحات مدیریتی و اداری کشور نیازمند برنامه‌ای ساختاریافته، منسجم و گسترده است. در این کتاب، مؤلفان به دنبال تبیین و توصیف چرایی، چستی و چگونگی مفاهیم و بازکارهای اصلاحات یادشده بوده‌اند که امیدوارند توانسته باشند کمکی هرچند اندک به این مهم کرده باشند.

بدون شک هیچ کار سانی عاری از خطا و بی‌نیاز از بهبود نیست. لذا از کلیه صاحب‌نظران و خوانندگان استدعا داریم از ارائه نظرهای ارزشمند خود دریغ نورزند. از جناب آقای محمدجواد تاجیک سپاسگزارم.

مهدی مرتضوی، محمدرضا مالکی

تابستان ۱۳۹۲

تهران