

# محیط سیاسی و کارایی مدیریت دولتی

□ ترجمه و اقتباس: رضا واعظی

□ عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

## چکیده

در سالهای اخیر تأثیر متقابل سازمان و محیط و به تبع آن مدیریت دولتی و محیط سیاسی مورد توجه غالب پژوهشگران و صاحب‌نظران قرار گرفته است. درک صحیح از چگونگی عملکرد مدیریت دولتی بدون توجه به محیط سیاسی و تأثیر آن میسر نخواهد بود. از یک سو تغییرات سیاسی بر کارایی نظام اداری در انجام وظایف محوله مؤثر بوده و از سوی دیگر تحولات اداری بر کارایی نظام سیاسی در به ثمر رساندن خواسته‌های عمومی نقش بسزائی دارد. در این مقاله به بررسی چگونگی این فرایند در جهان سوم پرداخته و بعنوان یک نمونه، کشورهای امریکای لاتین انتخاب و

نقش‌های سیاسی - اداری ایفا شده توسط بوروکراسی‌های دولتی آنها مورد تحلیل قرار گرفته است و نهایتاً نحوه اثرپذیری نظام اداری پس از ایجاد تغییرات در نظام سیاسی این کشورها، مورد تأمل واقع شده است.

اگرچه در این مقاله ویژگیهای اداری - سیاسی کشورهای امریکای لاتین مورد بررسی قرار گرفته، لیکن بدلیل وجود تشابهات زیاد میان این کشورها و سایر کشورهای جهان سوم تجارب خوبی را عاید پژوهشگران رشته مدیریت دولتی در جهان سوم می‌نماید.

از اوائل دهه هفتاد با ورود نظریه سیستمها در مطالعات مربوط به سازمان و مدیریت توجه فزاینده‌ای از سوی دانش‌پژوهان به ارتباط میان سازمان و محیط معطوف شده است. رشته‌های سیاست تطبیقی، مدیریت دولتی تطبیقی و تئوری سازمان هرکدام در حیطه علمی خاص خود این ارتباط را از جنبه‌های مختلف مورد بررسی قرار داده‌اند. در مطالعات سیاست تطبیقی تأکید اصلی بر تحلیلهای کلان می‌باشد در حالی که تئوری سازمان عمدتاً بر سطح خرد تحلیل تأکید دارد. البته در تئوری سازمان تأکید بر سطح خرد به منزله نادیده انگاشتن محیط نیست، بلکه بیانگر توجه بر فضای عملیاتی و فرایندهای سازمانی مثل: برنامه‌ریزی، عملیات، تاکتیکها، رفتار هماهنگ و تصمیم‌گیری می‌باشد.

اگرچه پیشرفتهای نظری بسیاری در قلمرو تئوری سازمان حاصل شده لیکن این امر تأثیر چندانی در پیشبرد تئوریهای مدیریت تطبیقی نداشته است. در واقع ارتباط مؤثر و حرکت آفرینی میان مدیریت تطبیقی و تئوری سازمان برقرار نگردیده است. این خلاء موجب شده تا از دانش سیاست تطبیقی برای نظریه پردازی در مدیریت تطبیقی کمک

گرفته شود، که بدین جهت مدیریت تطبیقی نتوانسته است خود را از تأثیر نارسائیه‌ها و محدودیت‌های موجود در سیاست تطبیقی رها سازد.

بعنوان مثال یکی از تأثیرات مهم سیاست تطبیقی در مدیریت تطبیقی، جهت‌گیری ارزشی است. بدین معنی که ارزشهای غالب در هر نظام سیاسی (که از ارزشهای مردمی در سطح جامعه نشأت می‌گیرد) بر گرایش‌های ارزشی مدیریت دولتی آن جامعه تأثیر می‌گذارد. این گرایش بنوبه خود در چگونگی شکل‌گیری تئوری سازمان و نحوه تکامل آن اثرگذار است. به طوری که ملاحظه می‌گردد محیط بزرگتر (نظام سیاسی) به ترتیب محیط‌های کوچکتر یعنی نظام اداری و نظام سازمانی را متأثر می‌سازد.

از آنجا که در غالب مطالعات نظری سازمان بر سطح خرد تأکید می‌شود، مجموعه کنونی تئوریهای سازمانی مبنای کافی و مناسبی را جهت بررسیهای تطبیقی و محیط شناختی بدست نمی‌دهد، زیرا تأثیرات بسیار مهم محیطی را بر سازمان و بطور خاص بر بوروکراسی دولتی کمتر مورد توجه قرار می‌دهند. بزعم جیمز تامپسون<sup>۱</sup> این وابستگی‌های متقابل موجود در جامعه است که ماهیت و چگونگی نظام سیاسی مورد نیاز و به تبع آن مسئولیتهای مدیریت دولتی را تعیین می‌کند. در این نظریه فرض بر این است که سیستم دولتی می‌تواند از تغییرات و یا اصلاحات اساسی و متناسب با ضرورت‌های عملکردی برخوردار گردد. به عبارت دیگر ضرورت‌های اجرایی دولت، می‌تواند سیستم و چگونگی اداره آن را معین ساخته و در صورت نیاز متناسب با آن تغییر دهد. در واقع جامعه، سیستم دولتی و بطور وسیعتر ساختارهای سازمانی مورد نیاز را شکل می‌دهد و یا به تعبیری دیگر نظام حکومتی انعکاسی از جامعه است.

از سوی دیگر تأثیر متقابل نظام اداری و حکومتی بر جامعه را نبایستی فراموش نمود. نظام‌های اداری و حکومتی با ویژگیهای خاص خود دگرگونی‌هایی را در سطح سازمانها و بدنال آن در چارچوبهای اجتماعی بزرگتر ایجاد می‌نمایند. این موضوع بخوبی در کشورهای جهان سوم مشاهده می‌شود. در این مقاله تلاش بر این است تا ضمن توضیح این فرایند در آمریکای لاتین (نمونه‌ای از جهان سوم) اهمیت آن در مطالعات مربوط به مدیریت دولتی تطبیقی تبیین گردد.

## دولت، جامعه و بوروکراسیهای دولتی آمریکای لاتین یک بررسی عمومی

اگر از دید تاریخی به تحلیل نقش‌های سیاسی اداری ایفا شده توسط بوروکراسی‌های آمریکای لاتین پرداخته شود، جنبه‌های آکادمیک و عمدتاً سیاسی ناشی از فرایند توسعه در این کشورها روشن می‌گردد. بعد از جنگ جهانی دوم تحت تأثیر برنامه همکاریهای بین‌المللی و ضرورت تغییر و تحولات اساسی در جهت نیل به توسعه اقتصادی و اجتماعی، غالب کشورهای جهان تلاشهای زیادی را برای تغییر و تحولات اساسی خود مبذول داشتند. کشورهای آمریکای لاتین نیز از این جریان بی‌تأثیر نماندند. آنها ضرورت پذیرش مفروضات توسعه و انجام برنامه‌های مربوط را احساس نمودند. از اینرو هدف ایجاد یک دستگاه اداری مدرن «بعنوان ضروری‌ترین و پویاترین قطب» در فرایند مدرنیزاسیون در رأس برنامه‌ها قرار گرفت. اولویت به نوسازی دستگاه اداری یا بوروکراسی دولتی تحت تأثیر فرضیات تحلیل گرانی قرار گرفت که معتقد بودند از طریق انجام اصلاحات و بازسازی‌های تکمیلی در بوروکراسی دولتی، سایر تغییر و تحولات اقتصادی، اجتماعی و همچنین دموکراتیزه کردن نظام سیاسی سهل‌تر انجام می‌پذیرد.

از اوایل سال ۱۹۳۰ با آغاز تدریجی صنعتی شدن کشورهای آمریکای لاتین اهمیت و رشد بوروکراسی دولتی بیشتر گردید. در این زمان هیچکس در اینکه بوروکراسی دولتی «مسئولیت اصلی و منحصر بفرد» را در فرایند توسعه عهده‌دار است تردید نداشت. از اواسط سال ۱۹۵۰ این آهنگ دچار تغییر شد چراکه بوروکراسی دولتی خود بعنوان بیمارترین بخش در جامعه در حال گذار و دوگانه که نومیدانه انتظار بهبود و تغییر آن می‌رفت، نمایان گردید. لزوم تلاشهای سازمان یافته و رسمی برای ایجاد تغییر و نوآوری شدیداً احساس می‌شد. اما در این مسیر مانع عمده‌ای وجود داشت و آن خطر بالقوه بوروکراسیهای بود که خود ابزار عمده سیاسی هیئت حاکمه شده بودند. به تعبیری دیگر بوروکراسی خادمان سیاستمداران و نه خادمان جامعه شده بود و اینک که ضرورت نوسازی نظام اداری مطرح شده است وفاداری بوروکراسی به سیاستمداران مانع تحقق این هدف می‌گردد. (که تا اندازه‌ای مستلزم کاهش این وابستگی

و شاید بخطر افتادن منافع حاکمیت بود).

به منظور رفع این مشکل می‌بایست فرضیات جدیدی را ارائه نمود. مسئله‌ای که مورد پذیرش غالب پژوهشگران قرار داشت این بود که ویژگیهای سنتی حاکم بر جوامع آمریکای لاتین، اثربخشی شیوه‌های فنی تغییر و توسعه غربی را دچار آسیب دیدگی نموده است. مفروضات متداول توسعه برای درک ماهیت و ویژگیهای توسعه نیافتگی در منطقه کافی نمی‌باشد. بدین معنی که تمامی اهداف و مقاصد در نظر گرفته شده برای توسعه آمریکای لاتین از مراحل و چگونگی توسعه جوامع صنعتی غرب الهام گرفته و در نتیجه قادر به تحلیل صحیح مشکلات توسعه نیافتگی منطقه نبوده است. غالباً از کنار مشکلات و نابسامانیهای اساسی چون جانبداری، فساد، رشد نامتناسب بخش دولتی و برخی جنبه‌های مشابه دیگر بسادگی گذشته و آنها را بنیادی تلقی نمی‌نمودند. قالب‌های متداول در تجزیه و تحلیلها مانع درک جنبه‌های متفاوت می‌گردید، درحالیکه شناخت این جنبه‌ها نقش مهمی در فرایندهای عملیاتی جوامع نوین داشت.

به منظور توصیف و تشریح بهتر موضوع برخی از ویژگیهای عمده رفتاری و ساختاری بوروکراسی‌های آمریکای لاتین و مشخصه‌های اجتماعی آنها مورد بحث قرار می‌گیرد. یکی از نقشهای ایفا شده توسط بوروکراسیهای آمریکای لاتین، ایجاد کانالهایی برای رشد و برخورداری از موقعیتهای برتر اجتماعی و همچنین مبنایی برای حمایت گروههای قدرتمند سیاسی بود. در این راستا بوروکراسی بدنبال ایجاد تعادل در جامعه به آرامش اجتماعی و فرونشاندن فشارهای سیاسی متوسل گردید. با ترویج نظام جانبداری ایجاد رابطه، رفیق بازی، پارتی بازی و وابستگی‌های مادی متداول گشت. بازتاب مسائل فوق‌الذکر تمامی تلاشها را برای انجام اصلاحات اساسی نقش بر آب نمود و هیچکدام از اصلاحات انجام شده در زمینه خدمات کشوری حصول به اهداف تعیین شده را میسر نمود.

این وضعیت با تأمل در دومین نقش بوروکراسی‌های منطقه روشن‌تر می‌گردد. در این نقش بوروکراسی به ابزاری حیاتی جهت پشتیبانی و جانبداری سیاسی از رژیم تبدیل می‌شود. استفاده گسترده از دستگاههای دولتی برای مقاصد صرفاً سیاسی، وابستگی سنتی میان دولت و گروههای ذی نفوذ سیاسی - اجتماعی موجود در جامعه را تشدید

می‌نمود. این وضع یک سیکل تاریخی را ایجاد کرد، بدین ترتیب که سیاستمدان از بوروکراسی دولتی بعنوان ابزاری مطمئن جهت حمایت و جانبداری سیاسی از حکومت‌های بی‌ثبات استفاده می‌نمودند که بدین سبب عقلانی نمودن زیر ساختارهای مدیریتی و فرایندهای آن با شکست مواجه می‌گردید و بنوبه خود، عدم توفیق در عقلایی نمودن نظام اداری موجب تداوم ویژگیهای سنتی می‌گشت.

سومین نقش ایفا شده توسط بوروکراسیهای سنتی تبدیل شدن آنها به مراکز استخدامی بوده است. بدلیل نوپایی بخش خصوصی در تصدی فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی، این بخش قادر به جذب انبوه متقاضیان اشتغال که همه ساله از نظام آموزشی فارغ‌التحصیل می‌شدند نبوده و در نتیجه مسئولیت اصلی جذب متقاضیان استخدام به بوروکراسیهای دولتی منتقل گردید. بوروکراسیهای دولتی نیز با توجه به محدودیتهای کاری فقط گنجایش محدودی برای جذب نیروی انسانی داشتند. در نتیجه بدلیل فزونی عرضه بر تقاضای نیروی انسانی، تحصیلات دانشگاهی ارزش و جایگاه قبلی خود را از دست داد. در این شرایط دولت مجبور شد تا فرصتهای اشتغال را در سازمانهای خود افزایش دهد تا از این طریق پاسخگوی تقاضاهای جدید استخدامی باشد. بدین ترتیب عملاً "جانبداری سیاسی به نقش اقتصادی و اجتماعی و یا مکانیزمی که بتواند در کوتاه مدت رکود اقتصادی را از طریق ایجاد مشاغل جدید رفع نماید، تغییر شکل داد.

نقشهای دیگری که توسط بوروکراسیهای دولتی امریکای لاتین انجام می‌شد نشان دهنده دفاع از منافع طبقات خاص بود. بوروکراسیها غالباً از منافع طبقات ویژه متحدی که در سطوح سیاسی قرار داشتند دفاع نموده و نماینده منافع آنها محسوب می‌شدند. مشخصه چنین سیستمی تمایل به حفظ اتحاد و همبستگی بیشتر میان بوروکراسی و گروههای حمایتگر آن بود. هرچقدر گروهها در سطوح بالاتر اجتماعی - اقتصادی قرار داشتند از فرصت و امتیاز بیشتری جهت برخورداری از منافع (ارائه کالاها و خدمات برای گروههای خاص) بهره‌مند می‌شدند. اینگونه تمایزات فرهنگی - اجتماعی موجب افزایش بیشتر فاصله میان بوروکراسیها و عامه مردم گردید.

بدون تردید برخی از عملکردهای سازمانهای دولتی امریکای لاتین از کارایی

اقتصادی برخوردار بوده است اما کارایی اقتصادی بعنوان تنها معیار در ارزیابی نهایی فعالیت‌های آنها علی‌الخصوص در زمانی که اثربخشی و کارایی سیاسی در بلندمدت مد نظر باشد کافی نیست. به عبارت دیگر اگر ادعا شود که سازمان‌های دولتی امریکای لاتین از کارایی مناسب برخوردار بوده‌اند دلیل بر موفقیت آنها در رسیدن به اهداف بلندمدت سیاسی - اجتماعی نمی‌شود، چرا که تجربه امریکای لاتین نشان‌دهنده عمیق‌تر شدن شکاف میان بوروکراسی و مردم و همچنین تشدید تبعیض و نابرابری‌های اجتماعی است.

به منظور رفع مشکلات و نارسائیهای مشروحه، دولتهای جدیدی بوجود آمدند. دولتهای جدید از طریق انجام برخی تحولات اساسی اداری و وضع ضرورتها و قوانین تازه برای وظایف بخش دولتی و غیردولتی تلاش نمودند مشکلات و موانع موجود در مسیر تحقق یک نظام بوروکراتیک و قانونمند را مرتفع نمایند.

#### دولت، جامعه و نظامهای حکومتی متمرکز - فن سالار

عدم موفقیت دوره حکومت‌های چند حزبی گذشته در هدایت جامعه به سوی اهداف توسعه موجب ظهور دولتهای متمرکز - فن سالار گردید. ویژگی دولت جدید ایجاد تغییرات همه جانبه در سطح جامعه بود. با ظهور دولت جدید دگرگونیهای عمیقی در ساختارهای سنتی سیاسی، نهادها، فرایندها و مکانیزمهای تجمع و توزیع منافع بوجود آمد. بافت سیاسی - اجتماعی جدید نمایی از منافع سرمایه‌های خارجی، مشاغل رده بالا، دولت (بوروکراسیهای کشوری و لشگری) و بورژوازی وابسته به نظامهای اقتصادی بین‌المللی و مستلزم ایجاد تغییراتی در وظایف بوروکراسیهای دولتی بود.

بدین سبب دولت بر حمایت همگانی جامعه از مدل توسعه باصطلاح نئوکاپیتالیستی تأکید داشت، چرا که پیشرفت این مدل مستلزم دولتی دیکتاتوری بود که می‌بایست از طریق اعمال قدرت، مشارکت اجتماعی را جلب و ایدئولوژی فن سالاری را بعنوان راه حل شایسته و بایسته در مسائل سیاسی - اجتماعی و اقتصادی بقبولاند.

دولت جدید با اتکاء به ایدئولوژی فن سالاری، از دیدگاه فنی و یا علمی با مسائل و مشکلات مهمی چون توسعه، تعارض و تغییر برخورد می نمود. در این شرایط، «فن سالاری» تحت عنوان تخصص و دانش مأخذ اصلی مشروعیت بخشیدن به حاکمیت سیاسی تلقی می گردد که این به معنای مرگ سیاست است. دولت فن سالار خواهان غیرنظامی کردن<sup>۱</sup> نظام اجتماعی - سیاسی و در وضعیت آرمانی سیاست زدایی در رویه های حکومتی<sup>۲</sup> است. به تعبیری دیگر رژیمهای جدید امریکای لاتین با تأکید بر این موضوع که منافع عمومی مردم از طریق ارزیابی های فنی و علمی دقیق راه حل های ممکن تأمین خواهد شد، خود را به تنها عاملان سیاسی که می توانند به نتایج مطلوب برسند معرفی می نمایند.

حکومتها می خواهند گروههای موجود در جامعه را از طریق یک برنامه ملی به صورتی قابل اداره و کنترل در آورند. این اقدام بطور قانونی فعالیت هایی را که توسط گروه های مختلف انجام می شود تحت نظارت کلی دولت در می آورد. دولت با استفاده از سازمانهای بزرگ و گسترده به منظور برنامه ریزی ملی خود را به ابزارهای قوی مجهز می نماید که بدین ترتیب عملاً نقش مدیران موسسات در این جوامع توسط نخبگان فن سالار دولتی انجام می گیرد. هم چنین دولت در انجام بهتر وظایف فوق، نظام سازمانی جدیدی را طراحی نمود که در آن مسائلی چون نقش حیاتی تخصص، سرپرستی غیر شخصی و رعایت فرهنگ بوروکراتیک مورد توجه قرار گرفته بود.

### نتیجه

در این مقاله پیرامون ضرورت شناخت و تمایز میان دو سطح اساسی تحلیل یعنی سطح خرد و سطح کلان بحث شد. همانطوری که بیان گردید در سطح کلان، تحلیلهای نوین سیاسی گرایش شدیدی به سوی وابستگی و ارتباط میان دولت و جامعه (تعامل دولت و جامعه) پیدا نمودند. نحوه ارتباط میان دولت و جامعه به مقدار زیادی تعیین کننده ماهیت، تشکیلات و مشخصه های رفتاری است که در سطوح دولتی،

1- Demobilization

2- Depolitization of the Polity



اجتماعی و اداری دیده می‌شود. دانش سیاسی و مدیریت دولتی امریکای شمالی «پدیده دولت» را بعنوان یک عامل دخیل در تحلیلها نادیده گرفته است.

به منظور توضیح بهتر بحث، امریکای لاتین مورد مطالعه قرار گرفت. به طوری که ملاحظه گردید ارتباط میان دولت و جامعه، چه در دوره حکومت‌های چندحزبی قبلی و چه در دنیای حکومت‌های متمرکز فن‌سالار کنونی دارای اهمیت فراوانی است. آهنگ روبه زوال دیدگاه‌های معتقد به حکومت‌های چندحزبی، به دلیل ناتوانی طبقات حاکم در مشروعیت بخشیدن به حاکمیت شان شدت یافته و موجب ظهور دولتهای متمرکز فن‌سالار گردید.

اینک هم اصلی حکومت‌های جدید رسیدن به کارایی اداری و اقتصادی است. برای پیشبرد بهتر مقاصد سیاسی، ایدئولوژی جدیدی مبتنی بر فن‌سالاری (تأکید بر ارزش علم و دانش بعنوان پایه‌های اساسی مشروعیت نظام) ارائه گردید. در این نظام از دانش به منظور عقلانی نمودن ساختارهای سیاسی - اجتماعی سنتی استفاده می‌شود. غیرنظامی کردن جامعه و فرایند عمومی سیاست‌زدایی بستگی به رفع نارسائیهای دستگاه‌های دولتی و ایجاد یک سیستم اداری قدرتمند دارد. از اینرو انتقال آرام جامعه از شکل سنتی به شیوه‌ای جدید مستلزم بررسی بوروکراسی به منظور عقلانی و کارآمد نمودن آن است.

از این دیدگاه غالب نگرشهای تحلیلی در مسائل سیاسی و اداری جهت رفع تضادهای اجتماعی، تغییر و توسعه نامناسب و نابسند هستند. تردیدی نیست که در مطالعه بوروکراسی‌های دولتی کشورهای جهان سوم، دیدگاه خرد که از تئوری سازمان سرچشمه می‌گیرد آینده امیدبخشی را در مدیریت دولتی تطبیقی نوید می‌دهد. مع الوصف چنین مطالعاتی می‌باید با اطلاع و آگاهی کامل از مسائل محیطی سازمان انجام پذیرد. به عبارتی دیگر پرداختن به مسائل درون سازمانی و تحلیل آنها نباید بدون توجه به اثرات محیط‌های بزرگتر صورت پذیرد. خلاصه آنکه در مطالعات تطبیقی مدیریت دولتی، نظام‌های اداری در بستر جوامع خود مورد بررسی قرار می‌گیرد. مطالعه اجزاء سازمانی و یا فرایندهای مدیریت دولتی بدون توجه به ارتباط و همبستگی آنها با محیط، نتایج علمی و قابل قبولی را بار نخواهد آورد.

این مقاله از نوشته زیر اقتباس و ترجمه گردیده است.

Jorge I. Tapia - Videla. " Understanding Organizations and Environments: A Comparative Perspective ". *Public Administration Review*, Nov/Dec 1976.