

## رویکرد استراتژیک در نظام اداری

سخنرانی دکتر رسول زرگر (مشاور وزیر نیرو)

از اینکه توفیق پیدا کردم در این همایش شرکت کنم، خداوند بزرگ را سپاسگزارم. قبل از شروع بحث، چند نکته را می خواستم عرض کنم.

1. علت اینکه من خدمت شما هستم این است که آمدم ببینم در دانشگاه ها و مراکز علمی راجع به این موضوع چه می گویند: دلیلش این است که 10 سال در وزارت کشور یک وزارتخانه سنتی خدمت کردم. هفت، هشت سال در وزارتخانه نوپای انقلابی مثل جهاد سازندگی خدمت کردم. ده سال در وزارتخانه نیرو به عنوان یکی از وزارتخانه های مدرن کشور خدمت کردم و تا حدود زیادی می دانم آن طرف چه خبر است! (بعد از 32 سال خدمت) بیشتر هدف این بود که با حضور در دانشگاه ببینم اینجا درباره بحث نظام اداری یا تحول اداری چه چیزی گفته می شود و در چه فضایی هستند و یک مقدار تجربیات خودم را کامل کنم.

2. برگزاری این همایش مصادف شده است با ابلاغ سیاست های کلی نظام اداری کشور توسط مقام معظم رهبری. سیاست های کلی معمولاً در بخش های مختلف ابلاغ می شود. من خودم سیاست های کلی آب را بردم و به تصویب رساندم. نمی دانم ظرف مدت 2 هفته گذشته که این سیاست ها ابلاغ شده، دوستان چقدر فرصت کردند که توجهی به این 26 بندی که در ابلاغ های مقام معظم رهبری هست، بکنند. مخصوصاً دانشجویان مدیریت دولتی که این سیاست ها برایشان خیلی مهم است چون در حقیقت این مانیفست نظام اداری کشور است که توسط ایشان ابلاغ شده است.

مقوله های مهمی مثل نهادینه سازی فرهنگ سازمانی، عدالت محوری در جذب، ایجاد زمینه رشد معنوی، عدالت در پرداخت، حفظ کرامت و عزت انسانی، توجه به استحکام خانواده، پاکسازی و منطقی سازی تشکیلات، عدم تمرکز، کل نگر، دانش بنیادی، قانون گرایی، ارتقاء سلامت اداری و حمایت از روحیه نوآوری این ها از موضوعات بسیار اساسی و مهمی است که در این 26 محوری که توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده آمده است و شاید حالا بایستی که اندیشمندان و کارشناسان این مقوله مدیریتی بحث های خیلی زیادی را درباره این مباحث با هم داشته باشند. بحث کنند که محورهای مذکور را چگونه باید اجراء کرد؟

3. تا حالا دو دهه است بحث تحول در نظام اداری کشور مطرح است و همایش های زیادی در این رابطه برگزار شده و نهادهای مهمی این همایش ها را برگزار کردند. من وقتی برای اولین بار عنوان این همایش را دیدم که نوشته راهکارهای اصلاحی نظام اداری یک مقدار تعجب کردم. گفتم همه دارند روی تحول نظام اداری صحبت می کنند، ما اینجا در مورد راهکارها بحث می کنیم! و این یک مقدار باعث تعجب است. ولی بعد وقتی دیدم

نوشته شده با رویکرد مدیریت دولتی نوین - که یک مفهوم غربی جدیدی هست - به این جمع بندی رسیدم که شاید برگزار کنندگان همایش در حقیقت نقطه ایده ال نظام اداری کشور را انتخاب کردند که همان مدیریت دولتی نوین است با آن مفهومی که دارد. و الان راهکارهای اصلاحی از این نظام موجود به آن نظام ایده آل را در حقیقت دارند بحث می کنند و شاید به همین دلیل هم عنوان راهکارهای اصلاحی را به کار بردند؛ در حالی که همانطوری که بحث کردم اساساً بحث تحول هست و تحول عمقش خیلی شدیدتر و وسیع تر از اصلاح و راهکارهای اصلاحی است. اما شما بهتر از من می دانید که در زبان فارسی به بوروکراسی، دیوانسالاری می گفتم و بعداً به نظام اداری هم (حالا با یک تقریبی) تلقی کردیم، اگرچه در غرب بعنوان یکی از دستاوردهای مهم مدیریتی تلقی می شود (حداقل تا 3 تا 4 دهه قبل) ولی در شرق و خصوصاً در کشورهای جهان سوم مترادف هست با ناکار آمدی، اطاله امور، کاغذ بازی و بعضاً فساد اداری.

حتی نویسنده معروفی مثل آقای بالزاک، بوروکراسی را قدرت هیولایی می نامند. البته در مورد کشور خودش (فرانسه) می گوید که قدرت هیولایی که آدمهای کوچکی هم بر آن حکومت می کنند. کم نبودند اندیشمندانی که سعی کردند این هیولا (بوروکراسی) را قانونمند کنند. برگردیم به کشور خودمان. ما یک سابقه تمدنی 5 الی 6 هزار ساله داریم. این تمدن ها نمی توانستند بدون یک نظام اداری کارا و موثر به حیات خودشان ادامه دهند. من چند وقت پیش دیدم که یک کتاب جدیداً چاپ شده است که دیوانسالاری در خوارزمشاهیان را به رشته تحریر در آورد بود. نمی توانیم هزاران سال سابقه تمدن در این کشور داشته باشیم و بعد یک نظام اداری کارا و اثر بخشی که این تمدن را حداقل تا زمان انحطاطش حفظ کردند، وجود نداشته باشد. بنابراین می توان گفت این کشور مهد دیوانسالاری درست بوده است و چگونه شده که ما الان به این وضعیت رسیده ایم. علیرغم این سابقه درخشان و علیرغم وجود این نظامات، **به نظر من در زمان خودش متمدن که با فرهنگ و تکنولوژی آن زمان، جمعیت های خیلی وسیعی را اداره کرده است**، ولی از اوایل شروع حکومت پهلوی، بوروکراسی به مفهوم غربی اش وارد کشور می شود و جالب این است که بعنوان یکی از مولفه های مهم نوسازی کشور هم تلقی می شود. و با افتخار از این که یک همچین نظامی در کشور ایجاد شده است، یاد می شود. الان چی داریم؟ دو میلیون و دویست هزار کارگزار این نظام هستند، که اگر بخواهیم نسبت به اول انقلاب در نظر بگیریم 300 درصد رشد کرده است یعنی 3 برابر شده است و جالب است که 24٪ اشتغال کشور را این نظام به دوش کشیده است. صنعت کمتر از 22 درصد، کشاورزی 25٪ و این نظام هم به تنهایی 24٪ اشتغال ایجاد کرده است. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران و استقرار نظام مقدس جمهوری اسلامی یکی از موضوعات اساسی که در تمام دولت ها بحث شده، بحث تحول در این نظام بوده است.

من چون در این روند حضور داشتم و از مدیران ارشد کشور هم بوده ام، در تمام این بحث‌ها حضور داشتم و تحقیقاً دولتی سرکار نیامده است که یکی از اصلی‌ترین اهدافش تحول در نظام اداری کشور نباشد و هر کدام هم یکسری برنامه‌هایی برای خودشان داشتند و کارهایی را انجام دادند. به عنوان نمونه می‌توان از ادغام برخی وزارتخانه‌ها نام برد که گاهی اوقات به حالت اولش برگشته است. آمدم وزارت معادن و وزارت صنایع را از وزارت صنایع سنگین جدا کردیم، بعد از 2-3 سال به این جمع بندی رسیدیم که دوباره با هم جمعش کنیم و همین‌طور تشکیل و انحلال سازمان‌های متعددی که در رده ملی اتفاق افتاده است. آخرین آن سازمان مدیریت و برنامه ریزی بود. در طول این مدت ده‌ها هزار بخشنامه و دستور العمل و ضوابط کاری با همین عنوان تحول اداری ارائه شده است و یک مجموعه ای را ایجاد کرده است که کسی اصلاً جرأت نمی‌کند به آن نزدیک شود. تمام اقداماتی هم که انجام شده است، با این عنوان انجام گرفته که تحول اداری یعنی تقویت نظام مند اداری کشور در جهت ایفای کارآمد وظایف دولت. همه هم با همین عنوان اقدامات را انجام داده اند. همچنین تحول اداری به مشارکت عمل کارکنان، اصلاح ساختارهای اداری، تناسب وظایف و اختیار، توانمند سازی کارکنان، پاسخگویی دولتمردان، این‌اواخر توسعه فناوری اطلاعات و توسعه نظام کنترل هم می‌پردازد. شما وقتی این ادبیات را نگاه کنید هیچ حرف جدیدی در آن نمی‌بینید. همه این کارها را می‌خواهند انجام بدهند و شاید آخرینش که نسبت به بقیه زمان طولانی تری را از لحاظ اجراء و هدفمندی قضیه داشت، برنامه هفتگانه تحول اداری بود که به ما هم رسید. یکی از محورهای آن عبارت بود از آموزش‌هایی که کارمندان دولت می‌بایستی می‌دیدند و بعد ادامه پیدا کرد. کم نیستند اندیشمندان که علیرغم همه این اقداماتی که ظرف این 3 دهه انجام شده است بر این باورند که تحول و اصلاح در این نظام اداری که به ما به ارث رسیده است با این کارها به مقصود نمی‌رسد و بحث‌های اساسی و ریشه‌ای دارند. چرا که این‌ها اعتقاد دارند که نظام بوروکراسی غربی در یک محیط فرهنگی، فکری، اجتماعی و ساختاری غرب با مفروضات موثر حاکم بر آن شکل گرفته و به هیچ وجه نمی‌تواند در محیط فرهنگی اجتماعی که کاملاً متفاوت و متمایز از آن است عملکرد درستی داشته باشد. هر اندازه هم آن را دستکاری کنیم بدتر می‌شود. بدلیل اینکه زیربنای آن اشکال دارد. عده ای این تصور را دارند. بعضی‌ها هم یک برخورد فلسفی با آن می‌کنند و می‌گویند که این نظام بر تعقل ابزاری غرب پایه گذاری شده و با تعقل جوهری و ارزشی شرق مخصوصاً ایران محلی از اعراب ندارد. خلاصه اینها می‌گویند باید یک مهندسی مجددی را انجام داد و این کارها که ما داریم انجام می‌دهیم ما را به جایی نخواهد رساند.

البته این بحث کلی است که گفته می شود و اتفاقاً بحثی چالشی هم است. اجازه بدهید از این بحث ها بگذریم چون آنقدر این بحث ها شیرین است که هر چه ادامه بدهیم، امکانش هست. برگردیم به موضوع همایش. من دیدم یکی از محورهای همایش تبدیل مدیران به راهبران است و من از این متن استفاده کردم و خواستم که با توجه به اینکه رشته تخصصی خودم هم بعد از مهندسی، مدیریت استراتژیک هست، خواستم موضوع را از نظر مدیریت استراتژیک بحث کنم و بگویم که از این منظر مشکل کجاست؟ و راه حل کدام است؟

ما در عصری زندگی می کنیم که سرعت شتابنده ای در تغییرات و تحولات علمی، تکنولوژیکی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در هر جامعه و کشوری دیده می شود. این تغییرات به گونه ای است که اگر یک سازمان بخواهد بصورت سنتی (از سازمان مستقل تا یک نظام اداری بصورت یک سازمان کل) و با رویکردهای عادی مدیریت کار خودش را جلو ببرد، راهی جز قهقرا ندارد. یا به قول آقای دکتر اعتباریان آنقدر خودش را به سیستم تحمیل می کند، که هزینه هایش از نفعش بیشتر می شود. الان این نظام، همین کار را دارد انجام می دهد. در همچنین شرایطی (شرایطی که نرخ رشد تغییرات بسیار وسیع و غیر قابل انکار است) سازمان ها و جوامعی امکان ادامه حیات و پیشرفت را دارند که ویژگیهای حداقلی زیر را داشته باشند:

1. با این تحولات هماهنگی داشته باشند. (چه تحولات داخلی و چه تحولات خارجی) گاهی تحولات خارجی بسیار تعیین کننده تر از تحولات داخلی هستند مثل شرایط فعلی کشور ما. هر تصمیمی که می گیریم چون به نحوی با خارج ارتباط پیدا می کند با معضلاتی مواجه می شود.
2. بتوانند روند این تغییرات را هم رصد کنند. مهم این نیست که ما با این تغییرات هماهنگ باشیم. باید بتوانیم روند این تغییرات را رصد کنیم. و بعد هماهنگ با این تغییرات حرکت کنیم. اگر بتوانیم چنین جهتی را داشته باشیم یا اصطلاحاً رویکردی داشته باشیم، می توانیم پویا و فعال داشته باشیم یا یک نظام اداری پویا و فعالی را داشته باشیم. پس می توان تحول اداری را به این شکل تعریف کرد که تحول در نظام اداری یعنی ایجاد تغییرات مستمر و دائمی در ابعاد مختلف نظام اداری کشور که این نظام را قادر می سازد توانایی انجام مأموریت های عادی و راهبردی خود را در فضای این تغییرات با یک اثر بخشی قابل قبولی داشته باشد. پس اول تحول اداری به یک زمان یا یک برنامه و یا یک دولت ختم نمی شود. دوم بعد استراتژیک و راهبردی این تحول اداری در حال حاضر نسبت به قبل بسیار تعیین کننده است. سوم این تحول باید دائمی باشد و ادامه پیدا کند. تحول اداری یک شاخص هم دارد. چون اگر نتوانیم شاخصی را برای سنجش تحول و تغییرات داشته باشیم، نمی فهمیم چه اتفاقی افتاده است. این شاخص بهره وری است. در نظام ما چندین سال و در چندین برنامه است که می خواهند بهره وری را 1/0٪ افزایش بدهند و نمی شود. این در برنامه چهارم بوده

است. در برنامه پنجم هم دوباره پیش بینی کرده اند می خواهیم بهره وری را از 2 به 3 برسانیم پس یک شاخص خوبی است. چرا اتفاق نمی افتد؟ به دلیل این که بسترش در این نظام اداری فراهم نیست.

وقتی سر کلاس های مدیریت می نشینیم بعضی اساتید می گویند که هیچ چیزی در دنیا عمرش کمتر از تئوری مدیریت نیست و خیلی سریع این تئوری ها به بن بست می رسد و تغییر می کند. حالا آخرین این ها را در نظر بگیریم یعنی تئوری های متأخر را در نظر بگیریم و ببینیم این ها راجع به نظام اداری و مجموعه های سازمان چه می گویند. می گویند که نظام اداری و سازمانی مجموعه ای هستند از مولفه هایی که اول باید یک نگرش سیستمی به آن ها داشت (این که اصلاً معنی نظام است و حرف جدیدی نیست). دوم؛ محیط را با همه تغییرات و تحولات و اثر گذاریش و سازمان را با هم ابعاد و محدودیت ها و فرصت ها و تهدیدها و عملکردهایش و انسان را بعنوان یک عامل راهبردی با همه ارزش ها و یافته هایش و مدیر را در یک لباس جدید به عنوان اجزای سیستم در نظر بگیریم. اگر این مجموعه را با یک نگرش سیستمی ببینیم، می توان گفت که یک نظام اداری معقول فراهم شده است. چرا که نیروی انسانی یک نیروی استراتژیک است و مدیریتی که می خواهد بر این عامل استراتژیک عمل کند، خودش باید یک عملکرد استراتژیک داشته باشد. تغییرات هم جزء یک رویکرد استراتژیک است و رویکرد دیگری را به ما دیکته نمی کند. اساساً رویکرد راهبردی یا استراتژیک به این دلیل در دهه 80 و 90 در دنیا اشاعه پیدا کرد که بتوان به کمک آن به نحوی هماهنگ با تغییرات محیط داخلی و خارجی حرکت کرد. ما مباحثی را در مورد سازمان و مدیریت داریم؛ بحث های مدیر و رهبر. اینکه رهبر باید جذب کننده باشد و مدیر باید اجراء کننده باشد که این ها بحث های تئوریک است. ما اینجا وارد این مقوله نمی شویم. یعنی نمی خواهیم بگوییم مدیر کیست و رهبر کیست؛ بلکه درباره راهبرد و استراتژی داریم صحبت می کنیم. نمی گویم که مدیران باید رهبر شوند - اتفاقاً یکی از خصوصیات مدیران رهبر بودن است - بلکه می گوئیم مدیران بایستی که بعد راهبردی پیدا کنند. بنابراین مدیران در سطوح مختلف و در رشته های گوناگون به تخصص راهبردی و استراتژیک نیاز دارند. یعنی مدیران فعلی باید قادر باشند تصمیمات استراتژیک بگیرند، هدایت استراتژیک داشته باشند و از به موضوعات تحت مسئولیت شان نگاه استراتژیک داشته باشند. این یعنی یک رویکرد جدید در نظام اداری کشور.

حالا بحث را از یک منظر دیگر نگاه کنیم. در جمهوری اسلامی ایران چشم انداز 20 ساله، 5 سال قبل توسط مقام عظمای ولایت تنفیذ و ابلاغ شده است و الان هم در دستور کار است. ولی آیا در این پنج سال به اندازه یک پنجم پیشرفت کرده است؟ اصلش قابل قبول است و ابلاغ هم شده است. تمام وزارتخانه ها و نهادها حتی دانشگاهها چشم اندازهای 20 ساله خود تدوین کرده اند. بر این اساس استراتژی های مورد نیاز را نیز در نظر گرفته اند. برای طی این روند مجبور

به شناسائی محیط داخلی و تجزیه و تحلیل محیط خارجی شان هستند. حالا کاری نداریم که چقدر این‌ها درست یا نادرست است، روندها و روش‌ها درست است و به چه سرانجامی خواهد رسید. ولی آیا اجرا می‌شود یا در گوشه کتابخانه‌ها است؟ منظورم با وزارتخانه‌ها و نهادها است. ولی همه این‌ها آیا غیر از این است که یک روند استراتژیک دارد پیگیری می‌شود؟ اسمش را نیاوردیم ولی خودش در عمل در حال انجام است. کار استراتژیکی در حال انجام است. در واقع مدیریت استراتژیک اعمال می‌شود. وقتی شناسایی محیط داخل و خارج انجام شد و مأموریت‌ها و چشم‌اندازها تحلیل و بررسی شد، در حقیقت بدون اینکه متوجه باشیم یا نباشیم، به نوعی مدیریت استراتژیک اعمال می‌شود. حتی شاید توجه جدی آکادمیک هم به آن نشده است در حالیکه به آن وارد شده ایم. پس اشکال چیست؟ روند را اعلام کردیم آن چنان که باید باشد. حداقل 4 تا 5 سال این روند در حال اجراست ولی چرا هنوز این اشکالات مانده است؟ به نظر من رویکرد مناسب و درست انتخاب شده ولی الزاماتش درست انتخاب نشده است یا اصلاً به الزامات آن توجه نکرده ایم. همایشی با موضوع چشم‌انداز و مدیریت استراتژیک در دانشگاه عالی دفاع ملی (تنها دانشگاهی که فقط رشته دکتری دارد) در آذر ماه برگزار خواهد شد. در اینجا این بحث مطرح خواهد شد که چون چشم‌اندازها راهبردی نشده اند یعنی الزامات آن تهیه، تدوین و پیاده نشده اند، بنابراین چشم‌انداز نتوانسته آن رشدی که باید داشته باشد و آن میزانی که باید اجرا شود، اجرا بشود و این همان است که من تحت عنوان الزامات مطرح نمودم. ما نتوانستیم یک ساختار مناسبی را ایجاد کنیم که خلاقیت و ابتکار را در سیستم‌های اداری ما تشویق کند بلکه ضد این داریم عمل می‌کنیم. ما نتوانسته ایم مقررات و رویکردهایی را تدوین کنیم که این نوع مدیریت را تسهیل کند و نتوانستیم مدیران استراتژیستی را تربیت کنیم که بتوانند تفکر استراتژیک را در این نظام جای دهند. من معتقدم اگر این رویکرد را انتخاب کنیم و الزامات آن را درست انتخاب کنیم، آن موقع بحث‌هایی مثل کوچک سازی دولت، تمرکز زدایی، شایسته سالاری و ده‌ها موضوع دیگر در بستری صحیح و درست خودش جا پیدا می‌کند و تعریف می‌شود. از کجا معلوم این بحث کوچک سازی درست باشد؟ آیا چون فقط در غرب ایجاد شده درست است؟ این حرف را نمی‌شود زد. در حالیکه اگر رویکرد، یک رویکرد درست باشد و چارچوب چارچوب درستی انتخاب شود، تعریف جدیدی برای تمام این مقوله‌ها با توجه به مسائل فرهنگی، اجتماعی و سیاسی کشور خواهد شد و جایگاه درستی برایشان خواهیم یافت. آن وقت ما صاحب تئوری می‌شویم. برای نظام مدیریتی جهان تئوری جدیدی می‌آوریم و می‌گوییم نظام اداری در نظام اسلامی بایستی که چگونه باشد (مدل اجرایی آن را بیان کنیم). من فکر می‌کنم که شاید بهتر باشد که دانشجویان مدیریت به جای ادامه روند فعلی، به تعریف جایگاه خودمان آن‌هم با چارچوبی که فکر می‌کنیم بپردازند و برایش مدلی فراهم کنند و بعد در قالب آن این نظام‌ها را تعریف کنند. وگرنه شما این کتاب‌های مدیریت منابع انسانی و مدیریتی را بخوانید، ببینید حدود 40 تا 50 نظام را می

گوید و در هر کدام هم 200 تئوری در موردش ذکر می شود. شاید اصلاً 90٪ این ها در دنیا ابطال شده باشد و مورد عمل قرار نگیرد ولی ما هنوز هم داریم این ها را ادامه می دهیم و تکرار می کنیم. به همین دلیل هم است که دیدم یکی از دوستان گفته چرا فارغ التحصیلان مدیریتی ما وقتی به بیرون می روند نمی توانند تحول ایجاد کنند؟ یا چرا اصلاً کسانی که در کشور مدیر هستند، هیچ کدام تخصص مدیریت ندارند؟ این قدر که الان مهندسان دارند کشور را اداره می کنند مدیران اداره نمی کنند چون این ها نتوانستند آن تخصص لازم را پیدا کنند که بعداً بیایند در جایگاه مدیریتی شان کار مدیریتی انجام بدهند. یک عده مهندس جایگاه مدیریتی را گرفته اند و دارند کشور را اداره می کنند. ان شاء الله که خوب اداره کنند. فقط خواستم بگویم که می شد به موضوع هم دقیقاً از یک منظری، غیر از این منظری که تا حالا به ما یاد دادند نگاه کنیم و ان شاء الله از آن چیز جدیدی بدست آوریم.