

گفتار در ضرورت و اولویت اصلاح نظام اداری و آموزشی (قسمت اول)

1- برای هموار کردن راه توسعه و پیشرفت، وجود سازمان اداری توانا و کارساز و درستکار و چالاک، شرط مسلم و مقدّم است؛ اما چون این شرط مسلم و مقدّم جزئی از فرآیند توسعه است، طرح اندیشه اصلاح اداری و اقدام به آن نیز قهراً به اصلاح در همه شئون زندگی مردم و کشور موقوف می‌شود. مع‌هذا چنان نیست که توسعه یکسره موقوف به اصلاح کلی اداری و آموزشی و این یک نیز مشروط به تحقق مراتبی از توسعه باشد؛ یعنی بستگی این دو به یکدیگر از سنخ دور باطلی که منطقیان می‌گویند، نیست؛ زیرا دور در مفاهیم و در تفسیر کارها و سخنها پیش می‌آید.

در امر وجودی و در جامعه و زندگی، دور وجود ندارد؛ زیرا در وجود همه امور به هم بسته‌اند و تغییراتشان معمولاً متناسب و متقارن است؛ ولی اگر همه چیز به هم بسته است، مانند اهل شک نباید نتیجه گرفت و حکم کرد که هیچ چیز را نمی‌توان شناخت و در هیچ جزئی از کل نمی‌توان تصرف کرد. درست است که جزء را مستقل از کل و بدون در نظر آوردن نسبت آن با جزء دیگر نمی‌توان شناخت، ولی چرا از این سخن نتیجه نگیریم که شناخت و تصرف در امور، موقوف به منظور کردن نسبت آنها با چیزهای دیگر و رعایت تناسب است نه اعراض از شناخت و عمل. وجود جهانی که در آن به سر می‌بریم گواه امکان علم و توانایی آدمی در ساختن و ویران کردن است.

وقتی علمی به نام «مدیریت» یا «تعلیم و تربیت» وجود دارد و راهنمای عمل است، چگونه بگوییم که اصلاح اداری و آموزشی امکان ندارد، یا چندان دشوار است که از فکر آن باید منصرف شد! شئون اداری و آموزشی و فرهنگی و اقتصادی در عین حال که به هم بسته‌اند، هر یک حیثیت کم و بیش معین دارند و پرداختن به آنها وقت و جای خاص دارد و اهلیت و صلاحیت می‌خواهد. اگر گفته می‌شود که «اصلاح آموزشی و اداری جزئی از توسعه است»، چه مانعی دارد که این جزء بر بسیاری امور دیگر مقدم باشد؟ در انجام دادن کارها ناگزیر باید ترتیب و مراتبی را رعایت کرد.

مهم این است که اهمیت و شأن آموزش و مدیریت در جامعه کنونی را بشناسیم و به صلاح و کارآمدی و کارسازي یا ضعف و ناکارآمدی آن ببینیم و مخصوصاً در نظر داشته باشیم که وضع کنونی آموزش و مدیریت با علم‌آموزی و کار دیوانی در گذشته تفاوت دارد. بوروکراسی که «وبر» آن را مظهر تجدید می‌دانست، با کار دیوانی قدیم قرابت و نسبت تاریخی دارد؛ اما دیوان نیست. «دیوان» در جهان قدیم کار دبیری و کتابت و نگاهداری دفتر و حساب باج و خراج را به عهده داشت و تحت فرمان و در خدمت شاهان و امیران و حکام بود و اگر گاهی تحکمی داشت، به نمایندگی از حکومت تحکم می‌کرد. سازمان اداری کنونی (بوروکراسی) گرچه در ظاهر کارگزار دولت و حکومت است، در واقع جزئی از دولت و در حکم تن آن است و وقتی این تن بیمار می‌شود، در کار حکومت و دولت و کشور اختلال پدید می‌آید.

سازمان اداری قاعدتاً برای ادای وظیفه و انجام کاری به وجود می‌آید و باید از قانون و مقررات معین پیروی کند؛ ولی این دلیل نمی‌شود که آن را مثل دیوان در اختیار حکومت بدانیم؛ زیرا نظم اداری وقتی

استقرار یابد، چه بسا که خود غالب و حاکم و حتی مستبد می‌شود. پس با اینکه فکر و رأی و توانایی اشخاص در مدیریت اثر و دخالت دارد، هر کس در هر نظم اداری هر چه بخواهد، نمی‌تواند بکند. در یک سازمان آشفته و ناکارآمد، لیاقت کمتر به کار می‌آید و قبل از آنکه مجال ظهور بیابد، نابود می‌شود.

معلوم است که هر سازمانی برای انجام دادن کاری و ادای وظیفه معینی به وجود می‌آید و کسانی هم که در آن سازمان کار می‌کنند، باید از عهده کاری که به آنها محول می‌شود، برآیند و با همت و رغبت کار کنند. اما این همه موقوف به این است که سازمان بداند چه باید بکند و چشم‌اندازی فرا روی خود داشته باشد تا بتواند فردا کار امروزش را ارزیابی کند.

ماکس وبر به اعتباری درست می‌گفت که: «سازمان‌های اداری و آموزشی مظاهر عقل جامعه‌اند». اگر چنین است، پس با نظر به صلاح و فساد و کارآمدی نظام مدیریت و آموزش در یک کشور می‌توان سامان و بی‌سامانی زندگی مردم آن را شناخت. به عبارت دیگر سازمان‌های اداری و آموزشی گردانندگان نظم و فراهم‌آورندگان شرایط گردش درست چرخ امورند، هر چند که همیشه از عهده ادای این وظیفه مهم به خوبی برنمی‌آیند.

از کار دیوانی تا بوروکراسی

2- «بوروکراسی» را معمولاً «دیوان‌سالاری» ترجمه می‌کنند. در الفاظ بحث نمی‌کنیم؛ ولی چنان‌که اشاره شد، بوروکراسی کار دیوانی نیست و برای خدمت به امیران و حاکمان و حکومت‌ها به وجود نیامده است. جامعه‌ای که ساخته می‌شود و در حال ساخته شدن است (و هیچ جامعه‌ای جز جامعه جدید و متجدد همواره در کار ساختن و در حال ساخته شدن و تحول نبوده است) کارگزاران و کارپردازان و هماهنگ‌کنندگان می‌خواهد. بوروکراسی کارگزار نظم جامعه متحول است و چون این کارگزاری با علم و تدبیر صورت می‌گیرد، آموزش و پرورش باید کارگزارانی را تربیت کند که بتوانند با تحول همراه شوند.

در جایی که تحول به دشواری صورت می‌گیرد، مدیریت هم دچار مشکل می‌شود و اگر سازمان اداری به فساد مبتلا شود، باید نگران آینده بود. در اروپای جدید سازمان‌های اداری کم و بیش بر حسب اقتضا و به حکم نیاز پدید آمده است؛ اما کشورهای که رسوم تجدد را از اروپا فراگرفتند یا ناکزیر به آن تن در دادند، همیشه همه سازمان‌ها را با درک نیاز تأسیس نکردند و شاید لازم‌ترین سازمان‌ها را از روی گرده اروپایی‌اش ساخته باشند و چه بسیار سازمان‌ها پدید آورده‌اند که هیچ نیازی به آنها نبوده است!

«مدرسه» و «عدلیه» و «مالیه» سازمان‌هایی بودند که بر اثر نیاز پدید آمدند یا وقتی به وجود آمدند، نیاز را هم با خود آوردند. مشکل این بود که در ابتدا احساس نیاز در میان مردم پدید نیامده بود، بلکه حکومت مثلاً احساس می‌کرد که به کارمند نیاز دارد، پس برنامه مدرسه را چنان ترتیب می‌داد که کارمند برای دولت تربیت کند. چنان‌که در اسانسنامه آموزش کشور، یکی از وظایف مدرسه تربیت

کارمند برای دولت بود و در گواهینامه‌های تحصیلی هم قید می‌شد که: «صاحب آن می‌تواند از مزایای قانونی آن (برای استخدام) استفاده کند». مدرسه باید کارمند تربیت کند؛ اما کارمندپروری جزء کوچکی از وظایف آن است؛ زیرا آموزش و پرورش و سازمان اداری هر دو برای جامعه است و صرفاً در خدمت دولت و برای خود نیست.

سیریف افسانه‌ای

3- از همین جا معلوم است که بنای نظام اداری ما حتی اگر به حکم احساس نیاز به وجود آمده باشد، بر مبنای درست نهاده نشده است. سازمانی که برای خدمت به خود و برآوردن نیازهای درون‌سازمانی به وجود می‌آید، وقتی تا حدودی این نیاز را برآورده کرد، عاقل می‌شود و چه بسا که وجهه وجودش را از دست می‌دهد. اکنون اگر در سازمان‌های اداری تعداد کارمندان زیاد است و کمتر کارمندی شغل مناسب با علم و استعداد خود دارد و کسی نمی‌پرسد و بررسی و ارزیابی نمی‌شود که کارمندان چه می‌کنند و حاصل کار سازمان‌ها چیست (و اگر ارزیابی صورت گیرد، غالباً صوری و نمایشی است)، از آن روست که سازمان‌ها در بهترین صورت، صرفاً به وظیفه رسمی و صوری خود عمل می‌کنند و وظیفه‌شان هم این است که مقررات را اجرا کنند!

سازمانی که نداند از کار و زحمتش چه حاصل می‌شود و از حاصل کار خود رضایت نداشته باشد، مثل سیریف افسانه‌ای که سنگ را بالای کوه می‌برد و سنگ از قله به دامنه بازمی‌گشت و سیریف دوباره سنگ را بالا می‌برد، احساس بی‌هودگی می‌کند و افسرده می‌شود. در این وضع اگر فساد در سازمان‌ها راه یابد، جای تعجب نیست.

تلقی و پذیرش شایع این است که فساد را مفسدان با خود می‌آورند و اگر آنان را به سازمان‌ها راه ندهند و مفسدانی را که هستند برانند (که البته باید چنین باشد)، فساد رفع می‌شود. این درک درستی از جامعه و سازمان و نظام اداری نیست. فاسدان و مفسدان را دفع باید کرد؛ اما دفع کافی نیست، بلکه آنها نباید به وجود آیند و اگر به وجود می‌آیند، باید تأمل کرد که چگونه زمینه، مستعد رویش و پرورش آنها شده است. وقتی شرایط بروز فساد فراهم باشد، به فرض اینکه سوداییان قلع و قمع، هر روز هزاران ظالم و فاسد را مجازات کنند، ظلم و فساد کم نمی‌شود و عدالتي که شاید در سودای آن باشند، تحقق پیدا نمی‌کند؛ زیرا صرف نظر از اینکه فساد به صرف مجازات فاسد از بین نمی‌رود، گاهی فاسدان مجازات را دست می‌اندازند و به شوخی می‌گیرند. وقتی قسمت اعظم سازمان‌های یک کشور باید ظالمان و فاسدانی را که هر روز از زمین می‌رویند، بیابند و دربند کنند و به مجازات برسند، دیگر مجالی برای اصلاح کارها و کارهای اصلاحی نمی‌ماند.

فاسدان و مفسدان را باید مؤاخذه و مجازات کرد؛ اما کار مهم این است که شرایط برای ظهور و عمل آنان مهیا نباشد و اگر ناهلی در جایی وجود دارد، راه فساد را بسته ببیند. معمولاً سازمانی که می‌داند چه باید بکند و در کار خود موفق است، کمتر در معرض فساد قرار دارد و آنجا که بیشتر وقت می‌گذرانند و این وقت‌گذرانی اصلی ندارد، راه‌های انحراف به آسانی گشوده می‌شود.

یکی دیگر از منشأهای فساد، نبود نظم و اعتدال و معلوم نبودن جای چیزها و کارها و اشخاص است. وقتی اشیا و اشخاص و امور در جای خود نباشند و پریشانی غالب شود و حدود و حقوق و وظایف خلط شوند، کارها دیگر به هم پیوسته نیست و کارمندان از هم جدا و از یکدیگر دور و بی‌خبر می‌مانند. سازمان و مصالح آن هم از یاد می‌رود و هر کس به فکر تأمین مصلحت شخص خود می‌افتد.

پیروزی از قانون عین آزادی است

4 - گفته شد که همه سازمان‌ها بر اثر احساس نیاز به وجود نیامده‌اند؛ ولی اکنون به سازمان‌هایی که به آنها نیاز نبوده است و پس از آنکه آنها را به وجود آورده‌اند، وظایفی برایشان مقرر کرده‌اند کاری نداشته باشیم (هرچند که تعداد این سازمان‌ها کم نیست و وجودشان نشانه پذیرفتن اجمالی این معنی است که سازمان‌ها ضرورتاً نباید وظیفه‌ای انجام دهند، بلکه نام و حرفشان هم که باشد خوب است) و به سازمان‌ها و مؤسسه‌های فکر کنیم که اگر نباشند، در کار کشور خلل به وجود می‌آید. کشور به مدرسه و بیمارستان و پلیس و شهرداری و دارایی و ترافیک و دادگاه و راه و کار و هواپیما و سینما و تئاتر و برنامه و بودجه و... نیاز دارد. هر یک از این سازمان‌ها بر وفق قوانین و مقررات خاص به وظایف خود عمل می‌کنند.

در قوانین و مقررات معمولاً وجه وجود هر سازمان و وظایف و نحوه اجرای آن وظایف و ترتیبات اداری و سازمانی معین می‌شود. اگر اهداف یک سازمان، خیالی و لفظی و رؤیایی باشد، از ابتدا پیداست که کار آن سازمان پیش نمی‌رود و به مقصدی نمی‌رسد و کارمندان صرفاً به اجرای مقررات مشغول می‌شوند. وقتی اهداف و غایات یک سازمان انتزاعی و خیالی باشد، مدیران ناگزیر به جای عمل، حرف می‌زنند یا عمده هم‌شان مصروف اجرای مقررات می‌شود؛ ولی مگر سازمان‌ها موظف به اجرای مقررات نیستند؟ چرا همه سازمان‌ها و کارکنان آنها باید تابع قانون و مقررات باشند و بر وفق مقررات عمل کنند؟

مشکلی که پیش آمده است، این است که اجرای مقررات به جای اینکه طریقی برای حل مسائل و رفع مشکلات باشد، هدف و غایت شده است. سازمان اداری باید تابع مقررات باشد؛ ولی بدانیم که سازمان را برای خدمت به کشور و مردم به وجود آورده‌اند و نه برای اجرای مقررات. مقررات طریق خدمت‌اند. این مقررات پرستی را کسانی گاهی با قانون‌دوستی و قانون‌خواهی اشتباه می‌کنند.

قانون‌خواهان دو گروهند: گروهی که ضابطه را دوست می‌دارند و برایشان مهم نیست که این ضابطه و قانون چه باشد. اینها باید رسمی و قاعده‌ای داشته باشند که رعایت کنند؛ یعنی نه قانون، بلکه رعایت قانون را دوست می‌دارند. اینها نسبتی با روح و جان قانون ندارند. وقتی قانون بی‌روح می‌شود، کسانی که اجرای آن را دوست می‌دارند، تأکید و اصرارشان بر اجرای مقررات بیشتر می‌شود. در این صورت قانون‌خواهی و قانون‌دوستی صورت عادت پیدا می‌کند و چون عادت از خرد عملی دور و از مدد آن

محروم است، اجرای آن کارساز و نظم‌بخش نیست. خرد عملی امور را با ضرورت عملی‌شان که قانون و حق است، می‌شناسند. قانون حکم اعتدال و عدل است و نمی‌تواند به دلخواه این و آن وضع شود. قانون آسمانی حکمت الهی است. قانون بشری هم ناظر به حفظ نظم ممکن و مطلوب است.

می‌گویند و درست می‌گویند که: کارمندان دولت لازم نیست که با روح قانون آشنا باشند و با آن زندگی کنند. اینها ظاهر قانون را می‌شناسند و آن را اجرا می‌کنند و اگر اجرا کردند، وظیفه اداری خود را انجام داده‌اند. این نکته نادریست نیست؛ ولی درستی آن موکول و مشروط به این است که قانون، قانون درست و بجا باشد و اجرای آن نیاز جامعه را برآورد که اگر جز این باشد، سازمان عاقل می‌شود.

یکی از گمان‌های غالب این است که عیب و نقص سازمان‌های اداری، ناشی از کم‌کاری کارمندان و سختگیری آنان است و این درست نیست؛ زیرا مسئول ناکارآمدی سازمان‌ها کارمندان نیستند، بلکه این سازمان ناکارآمد است که کارمند ناتوان استخدام می‌کند و کارمند توانا را ناتوان می‌کند. در سازمانی که حاصل کار رضایت‌بخش نیست، تفاوت میان کارمند کاردان و ناتوان اهمیت ندارد. اصلاً این سازمان است که می‌خواهد کارمندیش مقررات‌پرست باشد؛ یعنی سازمان وقتی نتیجه و حاصل کارش آنچه باید باشد نیست، نقص و نقصان حاصل کار را با نشان دادن دقت و سختگیری صوری تدارک می‌کند. در حقیقت مقررات‌پرستی، دفاعی است که یک سازمان نادانسته از خود می‌کند.

اگر سازمان قانون را دوست می‌دارد، باید مواظبت کند و ببیند آیا از رعایت قانون چه نتیجه و حاصلی به دست آمده و اگر به مقصود نرسیده است، چه مشکلی در کار بوده و برای رفع آن چه می‌توان کرد؛ ولی به ندرت دیده می‌شود که سازمانی از بی‌نتیجه بودن کوشش‌هایش پشیمان و گاهی هم که می‌پرسد، علاج را در تدوین مقررات تازه و تأسیس سازمان دیگر می‌بیند. ما با اینکه قانون زیاد داریم، هر مشکل تازه‌ای که پیش می‌آید، کسانی می‌گویند خلأ قانون وجود دارد. برای رفع مشکل باید قانون تازه وضع کرد و برای نظارت بر اجرای قوانین سازمان‌های نظارتی پدید آورد.

اکنون برای هر کار و هر چیز دهها قانون وجود دارد و با این دهها قانون می‌توان جلو هر کاری را گرفت یا هر اقدام و عملی را موجه جلوه داد. سازمان‌های نظارتی متعدد هم در همه‌جا مشغول نظارتند و نمی‌دانیم از نظارت‌شان که بیشتر نظارت بر هزینه است، چه عاید می‌شود. اگر مدیریت نظم درست داشته باشد، حداقل قانون برای اداره امور کفایت می‌کند. نظارت هم باید نظارت عمومی باشد. وجود این همه ناظر قانونی به این معناست که کسی حق پرسش و تذکر ندارد؛ زیرا سازمان‌هایی هستند که این وظیفه را انجام می‌دهند و اشخاص غیرمسئول نباید در کاری که به آنان مربوط نیست، دخالت کنند.

این همه قانون و این همه ناظر و نظارت که هست، نشانه ناکارآمدی سازمان‌ها و ابتلای آنها به اهمال‌کاری در عین سختگیری و ناتوانی‌شان در ادای وظایف و احیانا وجود نادریستی و سوءاستفاده‌های شخصی و گروهی در درون آنهاست. در بسیاری از اساسنامه‌ها، هدف یا اهدافی که برای یک سازمان معین می‌شود، لفظ و شعار و تعارف و آرزویست. الفاظی که مدام تکرار می‌شود و شاید هیچ مابه‌ازایی نداشته باشد و هیچ کس نمی‌داند که با آن چه باید بکند (مثلاً وظیفه من و همکارانم، ارتقای سطح علم

کشور است. نمی‌دانم چگونه و از چه راه باید این وظیفه سنگین را در سن پیری با بدن نحیف و جان علیل ادا کنم).

قانون و مقررات باید دقیق و بی‌ابهام و بدون الفاظ زائد باشد و مجریان آن را یکسان بفهمند و بتوانند اجرا کنند. اساسنامه و آیین‌نامه‌ای که نظم و سامان و ترتیب ندارد و عباراتش احياناً نادرست و نامفهوم است، ضامن و حافظ چه نظامی می‌تواند باشد؟ چنین قانونی با آنچه هست و می‌گذرد و آنچه باید برای مصلحت زندگی به وجود آید و دگرگون شود، نسبتی ندارد، بلکه ساخته و پرداخته وهم و آرزو و نوعی تفنن است.

قانون وقتی قانون است که احساس ضرورتی تاریخی یا درکی از آینده آن را اقتضا کرده است و البته این ضرورت را جز با آزادی نمی‌توان درک کرد. ما ضرورت قانون را با آزادی درک می‌کنیم و به همین جهت، پیروی از قانون هم عین آزادی می‌شود. یکی از اختلاف‌هایی که نظام اداری ما با اصل غربی‌اش دارد، این است که در اروپا (لااقل در دوران شکوفایی‌اش) قانون و مقررات جای تدبیر را نمی‌گرفته و مدیران را محدود نمی‌کرده است. اینجا مثلاً یک رئیس دانشگاه جز آنکه نامه‌ها و احکام و اسناد را امضا می‌کند، وظیفه‌ای ندارد و همه تصمیم‌ها را شوراهای و هیأت‌ها و کمیته‌ها می‌گیرند و مشکلی نمی‌ماند که او آن را با تدبیر رفع کند! وجهش هم این است که اگر کار را به تدبیر واگذارند، شاید اعمال نظر شخصی بر تدبیر غلبه کند. می‌بینید مشکل چندان عظیم است که گاهی انحراف از اصل و قاعده یک اصل موجه می‌شود.

ادامه دارد...