

فرهنگ سازمانی جهادی

عاملی برای تحول در بوروکراسی دولتی

مهدی مرتضوی^۱

چکیده

از آنجا که جهاد مفهومی فرهنگی است که از ارزشهای اسلامی نشأت گرفته است، لذا تبیین مدیریت جهادی بدون شناخت فرهنگ جهادی و تاثیر آن بر مدیریت ممکن نیست. این ایده وجود دارد که استفاده از ابعاد مدیریت جهادی بخصوص فرهنگ سازمانی جهادی - به عنوان رکن اصلی مدیریت جهادی - می تواند از طریق تاثیر ژرف بر بوروکراسی یا نظام اداری در بهبود اداره امور کشور موثر باشد. اما تاکنون در این زمینه مطالعه جدی صورت نگرفته است. در اینجا بر آنیم تا با توجه به ادبیات بوروکراسی، توسعه و ارتباط آنها با فرهنگ بر ضرورت تبیین فرهنگ جهادی به عنوان پیشران توسعه نظام اداری و جزء کلیدی آن پردازیم تا به این ترتیب جهت‌های لازم در مطالعات مدیریت جهادی روشن‌تر گردد.

واژگان کلیدی: بوروکراسی، فرهنگ سازمانی جهادی، مدیریت جهادی

مقدمه

یکی از عوامل مهم در تحقق توسعه یک کشور، ساختار اداری آن است. ساختار اداری، از یک سو، به دلیل تاثیر ویژه‌ای که بر مکانیزم انجام امور دارد می تواند در تسهیل انجام امور و یا مانع تراشی بر سر انجام آنها موثر باشد. از سوی دیگر، ساختار اداری در درون یک سیستم بزرگتر یعنی نظام سیاسی - حکومتی فعالیت می کند و ضمن تاثیری که بر سیستم از دید کارایی دارد بر جهت دهی سیستم و تحقق جهت‌گیری‌ها یعنی اثربخشی سیستم حکومت نیز موثر است. به عبارت بهتر بوروکراسی بر خط‌مشی‌ها تاثیر انکارناپذیری دارد.

^۱ عضو هیات علمی موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

در حقیقت تجربه توسعه در کشورهای آسیای جنوب شرقی نظیر ببرهای سه‌گانه و نیز کشورهای توسعه یافته غربی نشان داده است که از دلایل عمده دستیابی این کشورها به اهدافشان - که در قالب توسعه از آن یاد می‌شود - داشتن یک بوروکراسی توسعه یافته است (ر. ک. لپیژگر، ۱۳۷۵).

برای روشن شدن موضوع لازم است تا ابتدا قدری بیشتر بوروکراسی و انواع آن را بشناسیم و آنگاه ویژگی‌های یک بوروکراسی توسعه یافته را درک کنیم. تعیین وضعیت موجود ایران از دید این ویژگی‌ها نقطه عزیمت مناسبی به سمت شکل مناسب مدیریت توسعه در کشور است. سپس تاثیر فرهنگ بر بوروکراسی و بهبود آن مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. زیرا فرهنگ همواره به عنوان هسته اصلی تحولات اداری مطرح است. همچنین از آنجا که جهاد مفهومی فرهنگی است و به عبارت بهتر می‌تواند گونه‌ای از فرهنگ محسوب شود می‌تواند تاثیری انکارناپذیر بر اداره امور داشته باشد. به عبارت بهتر فرهنگ جهادی به دلیل جایگاه خاص جهاد در فرهنگ ملی می‌تواند نقشی کلیدی در تحول بوروکراسی ایفا نماید. تحولی که خود از الزامات توسعه محسوب می‌شود.

انواع بوروکراسی و ویژگیهای آنها

براساس فلسفه و راه رسمی که سازمان‌های اداری جوامع بشر برای اداره امور عمومی جامعه دنبال می‌کنند چهار نوع بوروکراسی تشخیص داده شده است (<http://mini-market.blogfa.com>):

بوروکراسی محافظ (Guardian Bureaucracy) در این نوع بوروکراسی سازمان‌های بزرگ اداری در جامعه به وجود آمده به کار می‌افتند تا از یک نوع فلسفه خاص زندگی اجتماعی و آرمان ملی به خصوصی حفاظت و حراست کنند. مجموعه‌ای از معتقدات، آداب و رسوم و سنن پذیرفته شده است و در واقع فلسفه سیاسی تمامی مردم جامعه به شمار می‌آید. در این نوع از بوروکراسی همه جا و همه وقت شعار وحدت به گوش می‌رسد. همه افراد جامعه براین نکته اتفاق دارند که آرمان مقدس سیاسی و فلسفه زندگی اجتماعی پذیرفته شده موهبتی است ازلی و ابدی تا دنیا دنیاست پایدار و قابل اجرا بوده و باید محترم شمرده شود.

بوروکراسی طبقاتی (Caste Bureaucracy) وقتی سازمان بوروکراسی بخواهد فردی را به صرف عضویت در طبقه‌ای عالم‌اً و عامداً در رأس یکی از مشاغل مهم قرار دهد، بوروکراسی رنگ و ماهیت طبقاتی به خود می‌گیرد. این نوع بوروکراسی در زمره ابزار غیر قابل اجتناب یک حکومت الیگارشسی یا اریستوکراسی به شمار می‌آید. از خصایص این نوع بوروکراسی وجود امتیازات طبقاتی، همبستگی طبقاتی، احساس عدم امنیت و تأمین خود و جستجو برای یافتن حامیان سیاسی نیرومند است.

بوروکراسی جانب‌داری حزبی (Bureaucracy Patronage) فلسفه کلی بوروکراسی مبتنی بر جانب‌داری حزبی این است که قدرت سیاسی و اداری را با تمسک به سازمان‌هایی که نفوذ در افکار عمومی اجتماع دارند، تأمین کند. شالوده این گونه نظام اداری، اجتماع برنوعی منطق سیاسی است که به موجب آن حکومت اکثریت در یک جامعه دموکراتیک دیری نمی‌پاید مگر این که مردم خود دستگاه دولت و ماشین سازمان اداری حکومت را در دست گرفته باشند، آسان‌ترین راه حل به این مقصود، واگذاری مشاغل دولتی در دست افراد و حزب اکثریت و کسانی است که وفاداری خود را به سیاست و معتقدات حزب و اکثریت مردم به اثبات رسانیده باشند. این نوع بوروکراسی بیشتر تحت عنوان اصطلاح دیگری هم که به نام «نظام غنائیم جنگی» مشهور و مصطلح شده مطرح است.

بوروکراسی مبتنی بر لیاقت (Merit Bureaucracy) بوروکراسی مبتنی بر لیاقت نوعی از بوروکراسی است که در آن انتخاب و انتصاب افراد بر اساس رقابت و شایستگی صورت می‌گیرد. از این رو گزینش‌های سلیقه‌ای و پارتنری بازی در آن جای ندارد. در اینگونه بوروکراسی‌ها افراد لایق در مناصب جای می‌گیرند. در واقع این نوع از بوروکراسی بیشترین تناسب را با نوع ایده‌آل و بر دارد که در آن شایستگی حاکم است، ضوابط به جای روابط حکم می‌کند، و منفعت جمعی بر منفعت فردی رجحان دارد. این گونه از بوروکراسی شکل عقلایی- قانونی بوروکراسی است و نسبت به بوروکراسی جانب‌داری حزبی مناسب‌تر قلمداد می‌شود زیرا بوروکراسی جانب‌داری حزبی با همه سازگاری که با روح و فلسفه حکومت و دموکراسی دارد، باز به سهولت می‌تواند علیه مردم و منافع آن‌ها به کار افتد زیرا در این نوع بوروکراسی قلمرو اداره از شمول اختیار عامه مردم خارج می‌شود و مشاغل بوروکراسی عمومی در دست اقلیت خبره و متخصص در اداره امور اجرایی قرار می‌گیرد.

بوروکراسی در ایران

سابقه اداره امور دولتی و نظام‌های سازمانی در ایران حتی در هزاره چهارم قبل از میلاد قابل مشاهده و بررسی است. همچنین در قرون متمادی و در ادوار امپراتوری هخامنشی و حکومت ساسانیان الگوهای از حکمرانی و مدیریت امور عمومی وجود داشته است و پس از آن نیز در دوران اسلامی از میراث کهن این نظام‌ها استفاده شد و خلفای عباسی در توسعه و رشد آن تلاش کردند و حکومت‌های صفوی نیز از آن بهره‌برداری کردند. وجود سازمان‌های اداری منظم در امور کشاورزی، اجتماعی و قضایی و کارآمدی بوروکراسی در ایران باستان باعث شده بود که حتی حکومت‌های بعدی از خلفای عباسی گرفته تا شاهان قاجار رویای دستیابی به آن را داشته باشند (میرسپاسی و اعتباریان، ۱۳۸۷: ۱۳).

بدین لحاظ با آنکه همگان بوروکراسی مدرن و سازمان‌های امروزی را مدیون غرب و نظریه‌پرداز معروف آن یعنی ماکس وبر می‌دانند ولی این به معنی نادیده انگاشتن نقش شرق و تمدن‌های کهن آن نظیر ایران، چین و مصر باستان نمی‌تواند باشد. حتی هیوز اعتقاد دارد که عقاید ماکس وبر ریشه شرقی داشته است (هیوز، ۱۳۸۰: ۳۰۵). بنابراین می‌توان گفت مدل بوروکراسی وبر یک مدل غربی است که ریشه در نظام‌های اداری شرقی دارد. این مدل در کشورهای غربی به کار گرفته شد و به یکی از عوامل مهم در توسعه این کشورها تبدیل گردید و با شکل و شمایل غربی به کشورهای در حال توسعه برگردانده شد (میرسپاسی و اعتباریان، ۱۳۸۷: ۹).

بنابراین چنانچه بخواهیم سیر تطور و تحول بوروکراسی را در ایران به صورت کامل مرور کنیم باید قسمت مهمی را به دوران قدیم و یا دوران قبل از ورود بوروکراسی مدرن غربی به ایران اختصاص دهیم ولی به دلیل عدم اقتضای بحث و رعایت اختصار از دوره مذکور صرف نظر نموده و همانند پژوهشگران دیگر مبنای آغاز بحث خود را سال ۱۲۵۰ هجری شمسی قرار می‌دهیم.

اکثر پژوهشگران، مراحل پیدایش و توسعه بوروکراسی ایران را به سه دوره به شرح زیر تقسیم کرده‌اند: دوره ۱۲۵۰ تا ۱۳۰۰، دوره ۱۳۰۰ تا ۱۳۲۰، دوره ۱۳۲۰ به بعد. در اینجا علاوه بر این دوره‌ها، دوره دیگری را نیز تحت عنوان دوره پس از انقلاب اسلامی در قالب دو مقطع جداگانه مورد بررسی قرار خواهیم داد.

دوره ۱۲۵۰ تا ۱۳۰۰

شروع این دوره را می‌توان از زمان اصلاحات مشیرالدوله با الگوبرداری از سازمان‌های اداری فرانسه و بلژیک به حساب آورد. بوروکراسی ایران همانند مابقی بوروکراسی‌های سنتی از ویژگی‌های شخصی بودن، سلیقه‌ای بودن، خرید و فروش مشاغل و مناصب دولتی، وظیفه حفظ نظام حاکم و خویشاوندبازی و رقیق‌بازی به‌ویژه در دوران قاجار برخوردار بوده است. عباس میرزا، میرزا تقی خان امیرکبیر و میرزا حسین خان مشیرالدوله از جمله کسانی بودند که در دوران قاجار دست به اصلاحات اداری زدند ولی تلاش آنها به شکست انجامید (صبوری کاشانی، ۱۳۷۴: ۶۱).

اصلاحات عباس میرزا شامل سازمان‌دهی و آموزش ارتش براساس شیوه‌های غربی و اعزام عده‌ای برای تحصیل شیوه‌های جدید به غرب بود و با مرگ او متوقف شد. میرزا تقی خان امیرکبیر نیز در مدت سه سال و چند ماه صدارت خود، دگرگونی‌هایی شامل ممانعت از دخالت نمایندگان خارجی در امور داخلی ایران، حذف القاب و تعارف‌های بی‌مورد و نامه‌نگاری‌های اداری، تعیین حقوق ماهیانه برای کارکنان دولت و

ممنوعیت دریافت مداخله، تدوین سند درآمدها و هزینه‌های مملکت و ایجاد نظم و عدالت در دریافت مالیات‌ها، سازمان‌دهی نوین ارتش و امور فرهنگی، انتشار روزنامه رسمی و اولین کتاب درسی به زبان فارسی و تأسیس دارالفنون و آموزش به سبک کشورهای پیشرفته را ایجاد کرد.

میرزا حسین‌خان مشیرالدوله نیز که طی مأموریت خود در استانبول و اروپا با نحوه اداره و تشکیلات اداری کشورهای غربی آشنا شده بود، پس از رسیدن به مقام صدراعظمی، دست به تغییراتی در سازمان‌های دولتی زد. او طی بخش‌نامه‌ای، همه کارکنان دولت را از رشوه‌خواری و فساد اداری برحذر داشت و متخلفان را به مجازات تهدید کرد، روز، ساعت و محل رسیدگی به امور جاری را معین کرد و در هفته یک روز را برای ملاقات با ارباب‌رجوع و رسیدگی به شکایات آنها تعیین نمود و همچنین تهیه گزارش سالیانه فعالیت‌های دولت، تمرکز در سازمان قضایی و طراحی یک سیستم بوروکراسی براساس هیئت وزیران با ۹ وزیر و تقسیم کار بین آنها و پیش‌بینی یک سازمان پستی جدید از دیگر اقدامات او بود (میرسپاسی و اعتباریان، ۱۳۸۷: ۱۴).

علی‌رغم همه این اقدامات، فضای جامعه آن روز در مسیر دیگری بود و افرادی همچون امیرکبیر و مشیرالدوله با فشار و حسادت نزدیکان شاه از صدراعظمی برکنار شده و حتی کشته می‌شدند. قدرت شاه بلامنازع بود و سازمان‌های اداری نیز فلسفه‌ای به‌جز حراست از حکومت و حمایت از صاحبان قدرت نداشت، باین‌حال مهم‌ترین تحول در تاریخ ایران و به‌تبع آن در شیوه حکومت‌داری کشور در سال‌های پایانی این دوره اتفاق افتاد و آن ظهور انقلاب مشروطه بین سال‌های ۱۲۸۴ تا ۱۲۸۹ هجری شمسی بود.

به‌موجب انقلاب مشروطه، نظام سلطنتی مطلقه رسماً لغو گردید و قانون به‌عنوان مبنایی برای حاکمیت رسمی در ایران تعیین شد و مقرر گردید اداره امور کشور صرفاً بر مبنای قانون اساسی و متمم آن باشد. ایجاد تغییر اساسی در شیوه حکومت‌داری، تأثیر بسیاری در نظام اداری ایران گذاشت و بدین‌طریق می‌توان گفت اولین نطفه‌های بوروکراسی مدرن در ایران پایه‌گذاری شد. بعد از استقرار مشروطیت، شاه به‌عنوان عالی‌ترین مقام اداری کشور قلمداد می‌شد ولی سازمان‌های اداری زیر نظر مستقیم رئیس‌الوزرا انجام وظیفه می‌کردند.

مهم‌ترین تغییرات در الگوی اداره امور اداری و اجرایی کشور در این دوره پیدایش موضوع عدم تمرکز و تشکیل انجمن‌های ایالتی، ولایتی و بلدی بود. انجمن‌های مذکور را اهالی محل انتخاب کرده و آنها اداره می‌کردند. تغییراتی که در این دوره از تاریخ ایران در نظام حکومتی و اداری ایران رخ داد، نظم و نسق جدیدی را به‌وجود آورد که به‌موجب آن توجه به حقوق اجتماعی مردم موضوعیت پیدا کرد، تفکیک قوا رسمیت یافت و نظام دادرسی و قضایی به‌نسبت جدیدی بنیان گذاشته شد ولی اصلاحات این دوره نیز مخالفان سرسختی همچون اشراف، زمین‌داران و حاکمان محلی در داخل و کشورهای استعمارگر خارجی از

بیرون داشت که در بسیاری موارد به عاملی برای انسداد و یا شکست این تحولات تبدیل شدند. ایجاد تزلزل در نظام پارلمانی و مقابله با نهضت مشروطیت از ویژگی‌های مهم سال‌های پایانی این دوره می‌باشد.

دوره دوم (۱۳۲۰-۱۳۰۰)

در سال‌های پایانی هزاره قبلی، جامعه ایران به علت تغییر و تحولات داخلی و همچنین وقوع جنگ جهانی اول، حال و هوای دیگری داشت. در وضعیت اقتصادی کشور بهبودی حاصل نشده بود و فقر و گرسنگی دامن‌گیر عده زیادی از جمعیت ایران بود. پس از انقلاب مشروطه، آگاهی عمومی بالا رفته بود و افزایش مطالبات اجتماعی نسبت به دوران قبلی نوعی جریان‌های پیدا و پنهان در پیکره اجتماعی شکل داده بود که بعضاً باعث شورش‌های پی‌درپی و گسیختگی اقتصادی و اجتماعی را در پی داشت. مقارن با سلطنت رسمی احمدشاه قاجار (۱۲۹۳ هـ. ش و ۱۹۱۴ میلادی) جنگ جهانی اول آغاز شد و کشور ایران را انگلیس و روسیه اشغال کرد و با ضعف مفرط دولت قاجار در سال ۱۳۰۲ هـ. ش و تسلط و نفوذ بیگانگان، رضا خان ابتدا به نخست‌وزیری رسید و در سال ۱۳۰۴ رسماً با انقراض سلطنت قاجار، حکومت جدیدی را بنیان‌گذاری کرد که به‌عنوان دوران پهلوی اول تا سال ۱۳۲۰ هـ. ش ادامه یافت.

غلبه ناامنی، قحطی و نابسامانی‌های سیاسی و اجتماعی و حضور بیگانگان در ابتدای هزاره جدید، باعث شده بود تا ارتش و نظام اداری به‌عنوان دو تکیه‌گاه مهم در سامان‌بخشی به اوضاع کشور مورد توجه باشند و بدین لحاظ هم در دوران پایانی حکومت قاجارها و هم در دوران سلطنت پهلوی اول، اصلاحات و تغییرات مهمی در این دو عرصه قابل مشاهده است. میرسپاسی و اعتباریان (۱۳۸۷) مهم‌ترین اصلاحات بوروکراسی اداری ایران را در این دوره به شرح زیر برشمرده‌اند:

- تفکیک ادارات دولتی از دربار
- جدایی منابع اداری و منابع شخصی
- گزینش اعضای بوروکراسی با امتحان ورودی
- اصلاح نظام قضایی
- نظام امنیت شهرها
- ورود زنان به بوروکراسی
- تربیت نیروی متخصص مورد نیاز بوروکراسی
- ایجاد نظم و انضباط بوروکراتیک
- تقسیمات جدید کشوری
- رفع پدیده انحصاری بودن و موروثی بودن مشاغل

بررسی اسناد و شواهد تاریخی حاکی از آن است که تغییرات انجام شده در این دوره در تکمیل و ساخت بنیان‌های قانونی و اداری قبلی که از دوره امیرکبیر و مشیرالدوله شروع شده بود و در فاصله‌های زمانی بعد مورد بی‌مهری و یا عداوت قرار گرفته بود نقش بسزایی داشت و توانست داریست جدیدی از نظام حکمرانی و اداره امور عمومی را برپا کند. البته این نوسازی‌ها و تغییرات که اکثراً با الگوبرداری از نسخه‌های غربی بودند، اگرچه توانستند بوروکراسی اداری ایران را از حیث شکلی کاملاً دگرگون و متفاوت از گذشته سازند ولی به لحاظ حاکمیت و بعضاً تضاد با ارزش‌های سنتی و زمینه‌ای جامعه آن روز ایران، نوع نظام سیاسی حاکم و دخالت و حضور مؤثر کشورهای استعمارگر، نتوانست به تغییرات عمیق محتوایی و مؤثر در نظام سیاسی و اداری ایران منجر شود.

به عبارت دیگر، ورود پدیده جدید بوروکراسی به ایران، هرچند توانست نظام اداره امور عمومی و خدمات‌رسانی دولتی را نظم و نسق جدیدی داده و ظاهر آن را متناسب با دنیای آن روز کند و البته کاستی‌های زیادی را نیز بیوشاند ولی نتوانست کارکردهای واقعی خود را که در خاستگاه این نظریه و الگو، بروز داده بود در جامعه ایران تکرار کرده و برجا بگذارد. میرسپاسی و اعتباریان (۱۳۸۷) در این باره می‌نویسند: الگوی بوروکراسی ایران پدیده‌ای تحمیلی بود که در ابرنظام اجتماعی ایران باقی ماند اما نه با کارکرد بوروکراسی واقعی، بلکه به عنوان بوروکراسی ایرانی که رفتارها و عملکردهایش با بقیه ارکان نظام سیاسی - اجتماعی و فرهنگی ایران همسو و سازگار بود ... به عاریت گرفتن یک پدیده اجتماعی و تحمیل آن در بستر دیگر، بدون توجه به ضرورت‌ها و الزام‌های نظام کلی موجب خواهد شد که آن پدیده دفع گردد یا اینکه باقی بماند و کارکردی سازگار با آن نظام از خود بروز دهد و یا اینکه دچار حیات مفلوج شود (میرسپاسی و اعتباریان، ۱۳۸۷: ۱۲).

دوره سوم رشد بوروکراسی ایران (۱۳۵۷-۱۳۲۰)

با اینکه جنگ جهانی اول در سال ۱۲۹۷ هـ. ش پایان یافته بود ولی آثار و پیامدهای آن همچون آتش زیر خاکستر در سطح جهان باقی مانده بود و در نهایت جنگ جهانی دوم در سال ۱۳۱۸ هـ. ش مقارن با ۱۹۳۹ میلادی با حمله آلمان به لهستان شعله‌ور شد.

با آغاز جنگ جهانی دوم، کشور ایران بی‌طرفی خود را اعلام کرد ولی متفقین با آگاهی از تمایل رضا شاه به آلمان‌ها و خطراتی که از این ناحیه متوجه خود می‌دانستند در سال ۱۳۲۰ هـ. ش به ایران حمله کردند و رضا شاه را از سلطنت برکنار و او را تبعید کردند و بدین ترتیب دوران پهلوی اول به پایان رسید.

همزمان با جنگ جهانی دوم و اشغال کشور، بحران‌های اجتماعی و آشوب‌های قومی و منطقه‌ای در اطراف و اکناف ایران شدت گرفته بود و بی‌ثباتی سیاسی همراه با برکناری و تغییرات پی‌درپی در کابینه‌ها، هرچند باعث توقف رشد بوروکراسی در ایران نشد ولی در شکل و ماهیت آن تأثیرگذار بود و در اوایل این دوره تسلط دولت بر ساختار اجتماعی و کنترل حکومت مرکزی بر مناطق مختلف کشور نسبت به دوره قبلی کمتر شده بود. با این حال پس از خروج نیروهای بیگانه، به تدریج بوروکراسی دولتی به‌عنوان ابزاری برای نوسازی و توسعه برنامه‌های عمرانی مورد توجه قرار گرفت و دوام و قوام بیشتری یافت. تشکیل سازمان برنامه و بودجه و تدوین برنامه پنجم عمرانی در طول این دوره باعث نضج نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی کشور شد و تشکیل سازمان امور اداری و استخدامی در سال ۱۳۳۵ به‌عنوان یک مرکز هماهنگ‌کننده اداری، تشکیلات دولتی و بوروکراسی اداری ایران را وسعت و رسمیت بیشتری بخشید.

مطابق سرشماری عمومی سال ۱۳۳۵ کشور، ۶۷ درصد کارکنان بوروکراسی ایران از سال ۱۳۲۰ به بعد استخدام شده بودند، تعداد وزارتخانه‌ها نیز افزایش یافته و به ۲۰ وزارتخانه رسیده بود. همچنین سازمان‌های جدیدی به‌صورت سازمان‌های مستقل دولتی، سازمان‌های منطقه‌ای، بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت و شهرداری‌ها ایجاد گردیده و توسعه یافتند که با توجه به تغییرات و ادغام آنها تعدادشان در سال‌های مختلف متغیر اما بسیار زیاد است. در سال ۱۳۴۲ تعداد کارمندان وزارتخانه‌ها ۱۵۰ هزار نفر بود اما در سال‌های دهه ۱۳۵۰ شمار کارکنان وزارتخانه‌ها به ۳۰۴ هزار نفر رسید و روی‌هم‌رفته در سال ۱۳۵۶، شمار کارکنان دولت به ۱۰۰ هزار نفر افزایش یافته بود و این رقم بدون به‌حساب آوردن دستگاه‌های نظامی بود که شامل ۴۰۰ هزار نفر نیرو را دربرمی‌گرفت؛ یعنی در واقع در سال ۱۳۵۷ حدود ۱۲ درصد جمعیت فعال جامعه را دربرمی‌گرفت. در شهرها بوروکراسی دولتی از آن‌چنان رشدی برخوردار گردیده بود که از هر دو نفر کارمند تمام‌وقت یکی برای دولت کار می‌کرد (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۵: ۶۴).

دوره سوم رشد و توسعه بوروکراسی نوین در ایران تا پایان دوره پهلوی دوم و شروع انقلاب اسلامی ادامه داشت. در این دوره حجم و اندازه دولت به‌شدت گسترش یافت و به‌خصوص در دهه ۱۳۵۰ به بالا رفتن بی‌سابقه قیمت نفت، رشد کمی بوروکراسی اداری ایران بدون اینکه تغییر چشمگیری در ابعاد کیفی و محتوایی آن رخ داده باشد، به اوج خود رسید. فقیهی و دانایی فرد (۱۳۸۵) در این باره می‌نویسند: در جامعه‌ای که پایبندی به سنت‌ها و هنجارهای قدیمی هنوز نیرومند است، ورود مجموعه‌ای از هنجارها، افکار و روش‌های جدید که در خصوص فرهنگ غربی است و از الگوی ساختار بوروکراتیک عقلانی - قانونی اقتباس شده است در کنار ویژگی‌های فرهنگی و سنتی که در جامعه وجود دارد، درآمیختگی عناصر قدیمی و مدرن را پدید می‌آورد (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۵: ۶۵).

صبوری کاشانی (۱۳۸۰) نیز می‌نویسد: به دلیل تأثیر برخی ارزش‌های سنتی که هنوز در جامعه آن زمان وجود دارد و نیز تأثیر عوامل سیاسی، از جمله تأثیر نظام سیاسی بر نظام اداری، این بوروکراسی ویژگی‌های خاص خود را دارد (صبوری کاشانی، ۱۳۸۰: ۱۶۰).

تمرکزگرایی شدید، شکاف فرهنگی بین مقامات بوروکراسی و مردم، عدم نظارت واقعی از سوی مجلس، عدم استقلال مدیران در تصمیم‌گیری، رواج ظاهرسازی، تملق و چاپلوسی، نفوذپذیری بوروکراسی از جانب گروه‌های متنفذ در جهت منافع خود، اشغال سطوح بالای مدیریتی توسط اشراف، اعیان و صاحبان قدرت، تفاوت فاحش بین حقوق و دستمزد مقامات بالا و کارکنان سطوح پایین در بوروکراسی، تلقی کارگزاران بوروکراسی به عنوان نوکران دولت و نگرش پدرسالارانه بوروکراسی نسبت به مردم، همه حاصل تأثیر ارزش‌های سنتی و سیاسی بر بوروکراسی است (میرسپاسی و اعتباریان، ۱۳۸۷: ۲۰) که این خصوصیات به همراه افزایش سرسام‌آور هزینه‌های عمومی و تورم بوروکراسی دولت و رواج فساد اداری در شکل گسترده آن در دوره سوم رشد بوروکراسی اداری ایران، یعنی دوران پهلوی دوم، قابل مشاهده است.

بوروکراسی پس از انقلاب اسلامی

دوره اول: (۱۳۶۸-۱۳۵۷)

با وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ ه. ش نظام پادشاهی پهلوی فرو ریخت و نظام سیاسی کشور تغییر کرد. پس از وقوع انقلاب، یکی از نظام‌هایی که مورد مذمت و حمله قرار گرفت، نظام دیوان‌سالاری و بوروکراسی حاکم بود. در دوران اولیه پس از انقلاب مقامات بالای 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 اوضاع ابتدای انقلاب به گونه‌ای بود که سازمان‌های چالاک، منعطف و سریع را می‌طلبید تا بتواند آرمان‌ها و اهداف یک انقلاب نوپا را، نظیر رفع تبعیض و یاری رساندن به مناطق محروم و بعد از آن موضوع جنگ و دفاع را سامان بخشیده و مدیریت کند. بدون شک چنین آمادگی‌ها و خصوصیات در بوروکراسی حاکم وجود نداشت و انقلاب نیز نمی‌توانست با سرعت نسبت به بازسازی و اصلاح سازمان اداری کشور اقدام کند، لذا به ناچار سازمان‌ها و نهادهای انقلابی جدیدی به وجود آمد تا نه تنها معایب بوروکراسی و دیوان‌سالاری حاکم را نداشته باشد و بتواند پاسخ‌گوی نیازها و مطالبات انقلابی باشد بلکه به عنوان الگویی در اصلاح نظام‌های اداری معمول مورد استفاده قرار گیرد. بنابراین بر حجم بوروکراسی کشور افزوده شد، ضمن اینکه ملی کردن صنایع بزرگ و نگاه مثبتی که به حکومت و اداره امور دولتی وجود داشت اندازه دولت را

گسترش داد. در مجموع به نظر می‌رسد 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 بوروکراسی و اصلاح سازمان اداری کشور را پیدا نکرد و اگر اوضاع مناسب‌تری پیش رو بود شاید انرژی متراکم حاصل از انقلاب می‌توانست مشکلات و موانع سنتی و ریشه‌ای بوروکراسی ایران را از میان برداشته و داربست‌ها و بنیان‌های نوینی را متناسب با شرایط نوین ایران و جهان پی‌ریزی نماید ولی این فرصت نیز از بین رفت و دگرگونی اساسی در بوروکراسی ایران پدید نیامد.

به‌عنوان مثال به‌رغم اینکه پس از انقلاب بعضی از پدیده‌های قبلی نظیر فساد اداری به‌شدت کاهش پیدا کرده بود ولی بوروکراسی اداری ایران همچنان متمرکز باقی ماند و عوارضی نظیر خویشاوندگرایی و ارتباطات غیررسمی و تشریفات زاید اداری مجدداً مجال این را پیدا کرد تا اوج بگیرد. البته سال‌های اولیه پس از انقلاب تا سال ۱۳۶۸ که پایان جنگ ایران و عراق می‌باشد دارای خصوصیات ویژه‌ای است که ناشی از التهابات پس از وقوع انقلاب و شروع و ادامه یک جنگ تمام‌عیار است که شرایط مذکور و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی حاکم بر آن دوره تأثیر خاص خود را بر بوروکراسی و سازمان اداری و اجرایی کشور داشت که دولتی کردن امور و گسترش حیطه وظایف و فعالیت‌های دولت از مهم‌ترین آنهاست.

دوره دوم: چرخش از الگوی سنتی به رویکرد مدیریت دولتی نوین در ایران (۱۳۶۸ به بعد)

از سال ۱۳۶۸ با پایان جنگ چرخش چشمگیری در سیاست‌های اقتصادی و رویکردهای اداره امور دولتی به‌وجود آمد. برخلاف دوره‌های قبلی که همواره مداخله دولت در شئون اقتصادی و اجتماعی جامعه گسترده‌تر شده بود و حجم و اندازه دولت به‌صورت مستمر در یک مسیر صعودی قرار گرفته بود به یکباره سیاست‌هایی معکوس مبنی بر کوچک‌سازی دولت، کاهش مداخله در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی جامعه، واگذاری شرکت‌ها، انحلال مراکز دولتی تهیه و توزیع کالاها، خصوصی‌سازی، کاهش تصدی‌ها و تمرکز بر امور حاکمیتی به‌عنوان اصلاحات نوین، محور سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های کشور قرار گرفت.

به‌نظر می‌رسد آنچه امروزه مدیریت دولتی نوین یاد می‌کنیم در آن سال‌ها با تأخیری چندساله نسبت به خاستگاه فکری آن، همانند یک موج وارد فضای برنامه‌ریزی و مدیریت کشور شد و مبنای تدوین برنامه‌های پنج‌ساله قرار گرفت. بنابراین از این دوره به بعد است که اصولی نظیر واگذاری اختیارات دولتی، ایجاد شرایط رقابت و رفع انحصار، پاسخ‌گویی، مشتری‌مداری، عملکردمحوری و تمرکز بر کارایی و نظایر آن که آموزه‌های مدیریت دولتی نوین هستند به‌شدت ترویج شده و مورد حمایت قرار می‌گیرند و تغییر قانون اداری و استخدامی ایران و تدوین قانون جدید مدیریت خدمات کشوری نیز بر پایه این رویکردها انجام می‌شود.

در برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور همواره جهت‌گیری‌ها و سیاست‌هایی مبنی بر ایجاد نظم و انضباط اداری، تمرکززدایی، بهبود هرم نیروی انسانی دولت، مبارزه با فساد اداری، تدوین حدود وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدی، دادن اختیار به مسئولان محلی، حذف، ادغام و کوچک‌سازی تشکیلات دولتی، استقرار نظام ارزیابی عملکرد، شایسته‌سالاری، بهبود نظام برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و تصمیم‌گیری مورد تأکید قرار گرفت و فعالیت‌ها و برنامه‌هایی نیز تحت عنوان برنامه تحول اداری در دولت‌های مختلفی که پس از سال‌ها ۱۳۶۸ روی کار آمدند همواره در دستور کار بود ولی با همه تلاش‌ها و فعالیت‌های انجام شده، متأسفانه بسیاری از ویژگی‌های منفی بوروکراسی ایران به قوت خود باقی ماند.

صبوری کاشانی (۱۳۸۰) معتقد است با وجودی که پس از انقلاب اسلامی بوروکراسی سعی کرد فعالیت‌های خود را در جهت فرهنگ سیاسی و ایدئولوژی سوق دهد ولی هیچ دگرگونی اساسی در آن به وجود نیامد و خصلت‌هایی همچون موازی‌کاری، تمرکز، فساد اداری، قدرت زیاد بوروکراسی، نقش مسلط دولت در اقتصاد، بی‌توجهی به شایسته‌سالاری، تزلزل و محافظه‌کاری، پاسخ‌گو نبودن به خواست‌های مردم و گسترش اندازه دولت به قوت خود باقی ماند (صبوری کاشانی، ۱۳۸۰: ۲۰۵-۲۰۳).

البته تلاش‌هایی که در این دوره تاریخی برای اصلاح و تعدیل نظام بوروکراسی ایران صورت گرفت، گذشته از میزان موفقیت یا شکست آنها، می‌تواند در راستای رفع کاستی‌ها و معایب سنتی نظام بوروکراسی و هم در راستای اجرای اندیشه‌ها و رویکردهای مطرح شده در حوزه مدیریت دولتی، یعنی مدیریت دولتی نوین ارزیابی کرد. به عبارت دیگر، هرچند از سال ۱۳۶۸ و پس از پایان جنگ، ماهیت و جوهره الگوی حاکم بر سازمان اداری ایران همچنان الگوی سنتی اداره امور است ولی تمامی سیاست‌ها و رویکردهای رسمی و قانونی را می‌توان برگرفته از دیدگاه‌های مدیریت‌گرایی و مدیریت دولتی نوین دانست.

تحلیل بوروکراسی در ایران

با رشد و توسعه مدرنیسم و آثار و ظواهر آن در ایران، یکی از مهم‌ترین محصولات آن یعنی نظام بوروکراسی و دولت مدرن نیز به تدریج توسعه و تکامل پیدا کرد و به‌عنوان یک نظام مسلط و تأثیرگذار در عرصه حکمرانی و رشد و توسعه کشور ایفای نقش نمود. البته به عقیده بسیاری از پژوهشگران و صاحب‌نظران ساختار بوروکراسی ایران کاملاً وارداتی و تقلیدی بود و به لحاظ وجود تفاوت ماهوی در جامعه میزبان (ایران) با جوامع غربی که منشأ و خاستگاه اصلی الگوی بوروکراسی بودند هیچ‌گاه تأثیرات مثبت و سازنده الگوی مزبور آن‌طور که باید و شاید نصیب کشور ایران نگردید ولی اکثر تبعات منفی آن برجا ماند و در سازمان اداری و اجرایی کشور نهادینه شد.

به عبارت دیگر، الگوی بوروکراسی یا همان الگویی که امروز از آن تحت عنوان الگوی سنتی اداره امور یاد می‌کنیم بنابر شرایط و نیازهای آن روز کشورهای زادگاه خود متولد شده بود و هم‌راستا و هم‌ردیف با جریان تغییر و تکامل سایر نظام‌های اجتماعی و سیاسی آن جوامع رشد و توسعه پیدا کرد و به همین لحاظ ظهور این الگو در جوامع غربی آثار و پیامدهای شگفت‌انگیزی را برجا گذاشت ولی به لحاظ عدم آمادگی سایر زیرنظام‌های اجتماعی در کشورهای در حال توسعه نظیر ایران، این مدل نتوانست کارکردهای طبیعی خود را داشته باشد و بعضاً به‌عنوان یک عامل بازدارنده در مسیر توسعه نیز محسوب شد.

بنابراین هرچند فرایند دولت‌سازی در ایران طی مدتی بیش از یک قرن به‌صورت مستمر دنبال شد و شاکله و اسکلت یک دولت مدرن قبل از دوران پهلوی بنیان گذاشته شد و در آن دوران به‌شدت رشد و گسترش پیدا کرد و پس از انقلاب اسلامی نیز در قالب نظام سیاسی جدید و به شیوه دیگری تکمیل شد، ولی عدم هم‌نوایی نظام‌های پیرامونی، نقش دولت‌های استعمارگر در دوران پهلوی و ناسازگاری پدیده بوروکراسی با ارزش‌ها و سنت‌های فرهنگی و اجتماعی غالب در جامعه ایران، مانع از ایجاد یک سازمان اداری با جوهره و ماهیت ایرانی و اسلامی شد. میرسپاسی و اعتباریان (۱۳۸۷) در این باره می‌نویسند: کم‌کاری، رئیس‌محوری، اولویت روابط بر ضوابط، قانون‌گریزی، محافظه‌کاری و گرایش به حفظ وضع موجود، اهمیت قائل نبودن برای ارباب‌رجوع و شهروندان، عدم شایسته‌سالاری و شایسته‌پروری، خودمحوری مدیران و نداشتن روحیه مشارکت‌پذیری، بی‌برنامگی، فساد اداری، تمرکزگرایی، تورم بوروکراسی، بخشی‌گرایی، تداخل و تکرار وظایف و موازی‌کاری، خودباختگی زیردستان در برابر فرادستان از جمله مشکلات رفتاری و کارکردی نظام اداری ایران است که ریشه در رفتارها، تجارب و باورهای فرهنگی دارند (میرسپاسی و اعتباریان، ۱۳۸۷: ۵۲).

بنابراین علی‌رغم همه تلاش‌های گسترده‌ای که به‌منظور ایجاد تحول در ساختار اداری و مدیریتی کشور پس از انقلاب اسلامی صورت پذیرفته است ولی هنوز نظام اداری به‌عنوان یکی از معضلات توسعه کشور محسوب می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹). در این مسیر تاثیر ارزشها بر بوروکراسی کشور همواره مبین نقش محوری فرهنگ در آن است. نقشی که باز تعریف آن امری حیاتی در برون رفت از بحران بوروکراسی موجود و دست یافتن به نظام اداری مناسب، کارآ و اثربخش است.

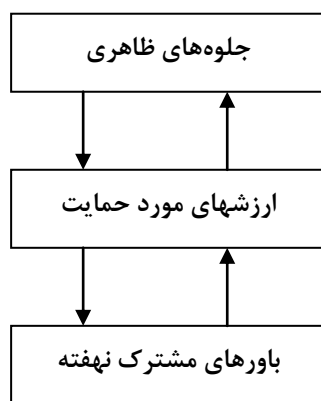
رابطه فرهنگ و بوروکراسی

معمولاً محیط نظام اداری را شامل عناصری نظیر فرهنگ، اقتصاد، سیاست- قانون، فناوری و غیره می‌دانند. به این معنی که این نظام‌ها بر نظام اداری یا بوروکراسی تاثیرگذارند و البته تا حدی نیز از آن متاثر می‌شوند. در واقع، نظریه و عمل اداری، ارتباط تنگاتنگی با تاریخ و فرهنگ جوامع دارند و بدون داشتن دانش

عمیق درباره ویژگی‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی یک کشور، نمی‌توان هیچ تعمیم جهانشمولی برای اداره امور عمومی قایل شد (فقیهی و همکاران، ۱۳۸۹، به نقل از Olsen, 2005). از این رو تحول در این ابر سیستم‌ها می‌تواند به تغییر و تحول در زیر سیستم نظام اداری ختم شود. در این میان نقش فرهنگ در ارتباط با بوروکراسی یا نظام اداری به مراتب پررنگ‌تر است (ر. ک. فقیهی و همکاران، ۱۳۸۹).

یکی از مدل‌های مطرح در تشریح فرهنگ سازمانها و نظام‌های اداری مدل پرده‌های فرهنگ از ادگار شاین (۱۳۸۳) است. برای فرهنگ سه پرده می‌توان قایل شد که به ترتیب از آشکار به نهان می‌گراید.

شکل ۲-۲: پرده‌های فرهنگ



ساختار و فرایندهای آشکار سازمان

(که از روی آنها نمی‌توان قضاوت کرد).

هدف‌ها، استراتژی‌ها، فلسفه‌ها (پذیرفته‌ها)

پندارها، تفکرات، برداشت‌ها و احساسات ناخودآگاه

و مسلم فرض شده (سرچشمه نهایی ارزش‌ها و اعمال)

(شاین، ۱۳۸۳: ۴۰)

• پرده یکم: جلوه‌های ظاهری

در ورود به هر سازمانی، دیدن این پرده آسان‌تر از دو پرده دیگر است. منظور از جلوه‌های ظاهری چیزهایی است که هنگام گردش در سازمان می‌بینیم، می‌بوییم، یا حس می‌کنیم. در ورود به رستوران، نمایشگاه ماشین، هتل، مغازه یا بانک ببینید نسبت به معماری محل، چیدمان اثاث، حال و هوای محیط و رفتار افراد

با یکدیگر و با خودتان چه حسی دارید. در پرده اول بی‌درنگ می‌توان فهمید هر سازمانی، به شیوه متفاوتی کار می‌کند (شاین، 1383: 40).

• پرده دوم: ارزش‌های مورد حمایت

آیا آن چه از روی ظواهر سازمان و الگوهای رفتاری افراد فراگرفته‌اید کافی است، یا هنوز باید بکاوید؟ کاوش بیشتر یعنی پرسش درباره چیزهایی که سازمان برای آن‌ها ارزش قایل است. از جمله چرا در سازمانی از در دیوار خبری نیست و در سازمان دیگر همه پشت دیوارهای بسته نشسته‌اند؟ هر چه بیشتر در مورد برخی رفتارهای ظاهری و ارزش‌های مورد حمایت پرس و جو می‌کنید بین آنها ناسازگاری بیشتری می‌بینید. این تضادها گویای آن است که در پس این رفتارهای ظاهری، پرده پوشیده‌تری از ادراک و اندیشه نهفته است که ممکن است با اصول و ارزش‌های مورد حمایت دو بنگاه همساز باشد یا نباشد. اگر می‌خواهید فرهنگ را بفهمید باید رمز پرده سوم را بگشایید (شاین، 1383: 42).

• پرده سوم: باورهای مشترک نهفته

برای فهم این پرده اندرونی، باید از منظر تاریخ به سازمانها بنگرید. باید ببینید در گذشته باورها، ارزش‌ها و پندارهای پایه‌گذاران و رهبران اصلی که آنها را به قله پیروزی هدایت کرده‌اند چه بوده است. سازمان‌ها را افراد یا گروه‌های کوچکی راه می‌اندازند که از ابتدا باورها، ارزش‌ها و پندارهای خود را به کسانی که استخدام می‌کنند می‌قبولانند. اگر ارزش‌ها و پندارهای مورد قبول پایه‌گذاران با آنچه محیط اجازه می‌دهد یا تحمل می‌کند، همسو نباشد سازمان زمین می‌خورد و هیچ‌گاه فرهنگی پیدا نمی‌کند.

به سخن دیگر، جوهره فرهنگ، همین ارزش‌ها، عقاید و باورهایی است که افراد در حین فتح قله‌های موفقیت، دوش به دوش هم می‌آموزند و آنها را به عنوان محک‌های می‌پذیرند. مهم است این نکته یادمان باشد که خالق این عقاید، ارزش‌ها و باورها، فرایند با هم‌آموزی است. در آغاز، این‌ها فقط در ذهن بنیان‌گذاران و رهبران است و تنها هنگامی فراگیر می‌شود و به شکل محک‌های در می‌آید که کارکنان جدید سازمان، بپذیرند ارزش‌ها و باورها و پندارهای بنیان‌گذاران، سازمان را به قله‌های پیروزی رسانده و نتیجه بگیرند که پس اینها باید "درست" باشد (شاین، 1383: 45).

هنجارها و ارزش‌های فرهنگی از جمله زیربنای توسعه در ابعاد مختلف و به ویژه توسعه نظام اداری هستند. از این روست که در بسیاری از مدل‌های بهبود سازمانی، نقش فرهنگ محوری‌تر و اساسی‌تر است (به عنوان مثال در مدل هفت S مکنزی و یا در تئوری سازمان یادگیرنده سنجه). به عقیده لپیژر (1375) یکی از دلایل عمده در موفقیت اقتصادی کشورهای شرق آسیا نظیر کره جنوبی، سنگاپور، و هنگ کنگ وجود

فرهنگ کنفسیوس با آموزه های شایسته سالاری، یادگیری، ارجحیت عمومی به فرد، و تزکیه نفس است. نقش انکار ناپذیر فرهنگ در توسعه سبب می شود تا فرهنگ جهادی به عنوان عامل کلیدی در توسعه ایفای وظیفه کند.

فرهنگ جهادی رکن اصلی مدیریت جهادی

جهاد مفهومی است فرهنگی زیرا که ریشه در فرهنگ اسلامی دارد. واژه «جهاد» از ریشه «جهد» به معنی کوشش و مبارزه و فعالیت است. جهاد برعکس آنچه که امروزه توسط برخی مطرح می شود تنها به معنی جنگ و خونریزی نیست. بلکه در اصل به معنی کوشش و مبارزه در عرصه های گوناگون است. بکار بردن عباراتی نظیر جهاد کشاورزی و جهاد اقتصادی مبین این برداشت از جهاد است. بدون شک مدیریت جهادی نیز نوعی از مدیریت است که در آن فرهنگ تلاش و کوشش و تقدس کار و زحمت از اهمیت بسزایی برخوردار است. به این ترتیب نفوذ اصطلاح جهاد با بار ارزشی آن که حاوی تلاشی مقدس و خدایپسندانه و مبتنی بر منافع مردم به عنوان عیال الله است می تواند نوید ایجاد ساختار اداری یا بوروکراسی ای ایدئولوژیک را داشته باشد.

بوروکراسی ایدئولوژیک نوعی از ساختار است که در ادبیات مدیریت توسط هنری مینتزبرگ مطرح گردیده است. وجود ارزش مشترک (shared value) در بین اعضای سازمان و داشتن یک هدف با ارزش که داری پشتوانه ایدئولوژیک است می تواند سازمانی را به وجود آورد که ارزشهای فرهنگی سبب ایجاد هماهنگی در آنها می شود. نظام اداری جهادی که توسط مدیریت جهادی خلق و اداره می شود نیز نوعی بوروکراسی ایدئولوژیک خواهد بود که قابلیت های خاصی نظیر همکاری در سایه ارزشها، تعامل دوستانه و همدلی بین اعضا را از خود بروز خواهد داد. به این ترتیب فرهنگ جهادی بدلیل تاثیر بنیادینی که در شکل گیری بوروکراسی ایدئولوژیک جهادی دارد رکن اصلی مدیریت جهادی است.

تغییر فرهنگ موجود به فرهنگ جهادی، محور بهبود بوروکراسی

در خصوص تغییر فرهنگ دو دیدگاه عمده وجود دارد. دیدگاه نخست بر آن است که فرهنگ بدلیل زیر بنایی بودن و به سبب این که ریشه در تاریخ یک کشور و یک سازمان دارد قابل تغییر نیست. نکته حائز اهمیت در این دیدگاه تاثیر اساسی فرهنگ اجتماعی بر فرهنگ سازمانی است که کار تغییر فرهنگ سازمانی یا اداری را محال می سازد. دیدگاه دیگر بر آن است که فرهنگ نیز قابل تغییر و مدیریت است. دیدگاه دوم

که رویکردی فعالانه را نسبت به موضوع فرهنگ در برابر رویکرد منفعلانه نخست در پیش گرفته است اصول و شرایطی را برای مدیریت فرهنگ در اختیار می‌گذارد که می‌تواند راهنمایی عمل مدیران کشور باشد.

از آنجا که به نظر می‌رسد فرهنگ کنونی در نظام اداری کشور ما تا فرهنگ جهادی فاصله زیادی دارد، موضوع تغییر فرهنگ و مدیریت آن از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است (ر. ک. فقیهی و همکاران، ۱۳۸۹). مطالعات انجام گرفته بر روی فرهنگ‌های مسلط ایرانی حامل برخی ویژگی‌های مثبت و منفی است. نظیر مطالعه‌ای که توسط گروه مطالعه هاروارد و همکاران ایرانی‌شان در مرکز مطالعات مدیریت ایران صورت گرفت و ویژگی‌های فرهنگی ایرانیان با دو عبارت درویشی و لوطی‌گری عنوان شد که مشترکات این دو خصلت شامل پیوند و ثبات در احساس و رفتار، تداوم در عواطف و اعمال صفای باطن، روحیه غیر مادی داشتن، ضد حسابگری، ضد قانون، عدم وابستگی به نظام و مقام و موقعیت اجتماعی می‌گردد (کاشانی، ۱۳۸۵). البته در آن تحقیق این ویژگی‌ها از خصایص محبوب اکثر ایرانیان عنوان شده که در آمال و آرزوهایشان به جستجوی فردی هستند که این ویژگی‌ها را در خود داشته باشد. فردی آزاده که در خلوت یا در جلوت، رها از هر چیزی و هر کس جز ایزد منان، با "صفای درون" به خلق خدا خیر برساند. اما در واقع در زندگی ایرانیان این کمبود محسوس است. بطوری که در تحقیق که توسط فقیهی و همکاران (۱۳۸۹) صورت گرفت خصایص ایرانیان را عبارت دانستند از فردگرایی و توجه به پیوندها و روابط خانوادگی قوی (که در نظام اداری عامل خویشاوند مداریت)، اقتدارگرایی و اعطاء امتیازات ویژه به افراد صاحب جایگاه قدرت، عدم پذیرش نقطه نظرهای مخالف، اجتناب از عدم اطمینان‌ها، گرایش قوی به کسب موفقیت و عملکرد بهتر، سطح پایین آینده نگری و داشتن گرایشهای کوتاه مدت، اهمیت قائل شدن برای شان انسانی، دین باوری و توجه به ارزشهای اسلامی، کم اعتمادی نسبت به یکدیگر، ناپسند دانستن پارتی بازی و در عین حال مبادرت به آن، بها دادن به عقلانیت و در عین حال احساسی عمل کردن، بها دادن به سخت‌کوشی و جدیت و در عین حال فرار از مسئولیت.

ملاحظه می‌شود که فرهنگ موجود با فرهنگ جهادی که از جمله ویژگیهای بارز آن خدامحوری، دین‌مداری، ولایت‌مداری، انعطاف‌پذیری، مردم‌گرایی، خلاقیت و نوآوری است (فرهادی و همکاران، ۱۳۸۸) تا چه اندازه فاصله دارد. این شکاف نشان‌دهنده لزوم توجه به مدیریت فرهنگ و برنامه‌ریزی برای تغییر فرهنگ موجود و ایجاد یک فرهنگ بالنده، جهادی و سازنده است. از این رو ضرورت دارد تا با مطالعات غنی‌تر، ابعاد فرهنگی و مدیریتی جهاد هر چه بیشتر شناخته شود و بحث مدیریت فرهنگ جهت نیل از فرهنگ موجود به یک فرهنگ جهادی که ارزشهای اصلی آن تلاش برای بهبود وضعیت زندگی خلق خداست هر چه بیشتر مورد توجه قرار گیرد.

نتیجه گیری

از آنجا که جهاد مفهومی فرهنگی است که ریشه در فرهنگ اسلامی دارد، در این مقاله ضمن بررسی مختصر بوروکراسی و انواع آن، به تاثیر و تاثر فرهنگ و بوروکراسی پرداخته شد. سپس با بررسی برخی ویژگیهای فرهنگ موجود جامعه و سازمانها، به ضرورت تغییر فرهنگ و مدیریت آن برای نیل به مدیریت جهادی اشاره شد. بی تردید فرهنگ نظام اداری موجود - که دارای نقاط قوت و ضعف متعدد است - را می توان با یاری "فرهنگ جهادی" که در آن کار و تلاش مدبرانه منزلتی مقدس دارد بهبود بخشید. هرچند در این مقاله به برخی تحقیقات در زمینه فرهنگ کنونی کشور اشاره شد لیکن نیاز به مطالعات جامع تر به چشم می خورد. نکته مهم در این مسیر اهمیت فرهنگ در تحول نظام اداری است. چنانچه فرهنگ مناسبی تعریف و در جهت ایجاد آن، البته با استفاده از مبانی علمی و تجارب سایر کشورها، تلاش شود می توان امیدوار بود که تا حدی شکوفایی و بالندگی وارد نظام اداری شود و جامعه و نظام را از مصایب بوروکراسی موجود نجات بخشد.

به این ترتیب پیشنهاد می شود تا تبیین فرهنگ جهادی با مطالعات دقیق تر انجام شود، همچنین فرهنگ موجود در نظام اداری به دقت مورد مطالعه قرار گیرد و آنگاه مکانیزم مناسب برای نیل به فرهنگ پویا و جهادی توسط نهادهای دست اند کار بهبود نظام اداری کشور تدوین و اجرا گردد.

منابع و ماخذ:

- شاین، ادگار (1383)، فرهنگ سازمانی، محجوب، محمد ابراهیم، تهران: سازمان فرهنگی فرا.
- صبوری کاشانی، منوچهر (۱۳۷۴). جامعه شناسی سازمانها، تهران، نشر شب تاب.
- فرهادی محمدرضا، فتحعلی نوری، و برومند چهارابین (۱۳۸۸)، بررسی علل تاثیرپذیری فرهنگ و مدیریت جهادی از نظر بوروکراسی، تهران: دومین همایش فرهنگ و مدیریت جهادی.
- فقیهی ابوالحسن، رضا واعظی، عسل آغاز (۱۳۸۹). تاملی بر تعامل بوروکراسی و فرهنگ در ایران، تهران: فصلنامه علوم مدیریت ایران، پاییز؛ ۵ (۱۹): ۱-۳۱.
- فقیهی، ابوالحسن و حسن دانایی فرد (۱۳۸۵). بوروکراسی و توسعه در ایران (نگاهی تاریخی - تطبیقی)، تهران، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- کاشانی مجتبی (۱۳۸۵)، نقش دل در مدیریت، تهران: سازمان مدیریت صنعتی.

لیپیگر، دنی (1375)، تجربه توسعه در شرق آسیا (مجموعه مقالات)، ترجمه فرجادی غلامعلی و همکاران، تهران: مؤسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹). بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه، فصل چهارم - نظام اداری و مدیریت، تهران.

میرسپاسی، ناصر و اکبر اعتباریان (۱۳۸۷). اصلاح و تحول در نظام اداری: براساس الگوی توازن قدرت، تهران، مؤسسه انتشارات میر.

<http://mini-market.blogfa.com>