

The Foundations of Administration System from the Perspective of Islamic Teachings

Ali Aghapirooz*

Abstract

Iran's administrative system is influenced by the management paradigms governing administrative communities, i.e., traditional public administration (public affairs administration), modern public administration and good governance. Each of these paradigms has merits and demerits that prevent its absolute use in the administrative system. These paradigms have elements that can be used in research to infer the administrative system from the perspective of Islamic teachings. The main question is that based on Islamic teachings, what kind of infrastructure does the administrative system have? The main goal is to present the basics of Islamic administrative system. In this way, it is clear how much of the existing paradigms in the administrative system are consistent with Islamic teachings. In this research, the size and extent of government involvement (maximum or minimum), the position of the structure and managers and the nature of administrative positions, human nature, the position of people, the position of productivity, the importance of each of the processes and outputs, the position of controlling processes and outputs, concentration and lack of concentration is somewhat defined in the administrative system. The research method is analytical and inferential based on Islamic sources and teaching strategy.

Keywords: Administrative system, Public administration, Good governance, Foundations of Islamic administrative system, Public affairs administration.

* Assistant professor, Research Institute for Islamic Culture and Thought, pirooz@iict.ac.ir

مبانی نظام اداری از منظر آموزه‌های اسلامی

علی آقا پیروز*

چکیده

نظام اداری ایران متأثر از پارادایم‌های مدیریتی حاکم بر جوامع اداری، یعنی مدیریت دولتی سنتی (اداره امور عمومی)، مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب است. هر یک از این پارادایم‌ها دارای محاسن و معایبی است که از به‌کارگیری مطلق آن در نظام اداری برحذر می‌دارد این پارادایم‌ها دارای عناصری است که می‌توان با استفاده از آنها در تحقیقات، نظام اداری از منظر آموزه‌های اسلامی را استنتاج کرد. پرسش اصلی آن است که براساس آموزه‌های اسلامی، نظام اداری دارای چه زیرساخت‌هایی است؟ هدف اصلی ارائه مبانی نظام اداری اسلام است. از این رهگذر مشخص می‌شود چه میزان از پارادایم‌های موجود در نظام اداری با آموزه‌های اسلامی همخوانی دارد، در این تحقیق، اندازه و میزان دخالت دولت (حداکثری یا حداقلی)، جایگاه ساختار و مدیران و ماهیت مناصب اداری، ماهیت انسان، جایگاه مردم، جایگاه بهره‌وری، اهمیت هر یک از فرایندها و خروجی‌ها، جایگاه کنترل فرایندها و خروجی‌ها، تمرکز و عدم تمرکز، در نظام اداری تا حدودی مشخص می‌شود، روش تحقیق، تحلیلی و استنباطی با محوریت منابع اسلامی و راهبرد آموزه محوری است. واژگان کلیدی: نظام اداری، مدیریت دولتی، حکمرانی خوب، مبانی نظام اداری اسلام، اداره امور عمومی.

۱. مقدمه

یکی از مبانی پیشرفت در هر جامعه‌ای، نظام اداری و مدیریت آن است. بدیهی است که نظام اداری مطلوب و کارآمد، می‌تواند تسهیل‌کننده و زمینه‌ساز تحقق اهداف و برنامه‌های پیشرفت قرار گیرد. بدون داشتن یک نظام اداری سالم، پیشرفت ناممکن است و نیل به اهداف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی دولت بدون نظام اداری سالم و قوی ممکن نیست. بدون وجود چنین دستگاهی، تحقق سیاست‌های کلان و اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی ایران (از جمله برنامه پنج ساله توسعه ششم، سند چشم‌انداز بیست‌ساله ۱۴۰۴ و...) در جهت توسعه و پیشرفت کشور امکان‌پذیر نمی‌باشد؛ چرا که بهترین برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌ها با وجود نظام اداری و مدیریتی ناکارآمد و احتمالاً آلوده به فساد، در حقیقت به ضد خود تبدیل می‌شود.

مبانی و چارچوب نظام اداری اسلام، اصلی‌ترین مسئله این پژوهش است و پرسش اصلی عبارت است از: مبانی و زیرساخت‌های نظام اداری از منظر آموزه‌های اسلامی کدامند؟ برای پاسخ به این پرسش لازم است پارادایم‌های موجود در نظام اداری مشخص شود و با توجه به عناصر پارادایمی و بررسی آنها در منابع اسلامی به مبانی نظام اداری از منظر آموزه‌های اسلامی دست یابیم. ذکر این نکته لازم است که مبانی محتوایی در این تحقیق مورد نظر است نه مبانی روشی. از این رو نیازی به ارائه مباحث روشی و بیان رویکردهای روشی از قبیل رویکردهای تأسیسی و امضایی و تهذیبی نیست و نیز تذکر این نکته ضروری است که حاصل این تحقیق تنها مبانی نظام اداری است یعنی گزاره‌های خبری که زیرساخت نظام اداری را شکل می‌دهد و به هیچ وجه ارائه اصول و اهداف نظام اداری و در نهایت طراحی نظام اداری در نظر این تحقیق نیست. در حقیقت تنها بخشی از چستی نظام اداری یعنی مبانی و زیر ساخت‌های نظام اداری بحث می‌شود و اصول و اهداف نظام اداری و نیز طراحی ساختار نظام اداری از منظر آموزه‌های اسلامی نیازمند تحقیقی دیگر است.

۲. مفاهیم و کلیات

در این قسمت لازم است مفاهیم اصلی مورد مذاقه قرار گرفته و تعریف روشنی از آنها ارائه شود.

الف) نظام اداری

نظام اداری هر کشور به مثابه سازمان تنظیم‌کننده کلیه فعالیت‌ها برای نیل به اهداف تعیین شده می‌باشد (میرمحمدی و حسن‌پور، ۱۳۹۰، ص ۱۱). نظام اداری متشکل از اجزایی همچون منابع

انسانی، سازماندهی و تشکیلات، روش‌ها و رویه‌ها، قوانین و مقررات و امکانات و منابع که دارای یک رابطه متقابل و ارگانیک هستند و جامعه را برای تحقق اهداف و آرمان‌های خود راهبری می‌نمایند، می‌باشد (حقیقی، ۱۳۸۴، ص ۲۳). نظام اداری یک دستگاه یا سازمان حاکمیتی مرتبط با بدنه مردمی است که مهم‌ترین کارکرد آن تنظیم کلیه فعالیت‌ها برای نیل به اهداف از پیش تعیین شده دولت است. نظام اداری با نظام‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی تعامل دارد. نظام سیاسی مشرف و مسلط بر نظام اداری است. نظام اداری دارای خرده‌نظام‌هایی مانند نظام حقوق و دستمزد، گزینش و جذب، نظارت و ارزیابی است.

ب) مدیریت دولتی و نظام اداری

مدیریت دولتی به‌کارگیری منابع برای تحقق اهداف حکومت‌هاست. و در تعریفی دیگر: مدیریت دولتی عبارت است از سازماندهی و مدیریت انسان‌ها و مواد برای تحقق اهداف دولت، مدیریت دولتی هنر و علم مدیریت است که بر رتق و فتق امور دولت به‌کار گرفته می‌شود (الوانی، ۱۳۹۴، ص ۴۶). برخی نظام اداری را همان مدیریت دولتی می‌دانند و می‌نویسند: بین نظام اداری (مدیریت دولتی) به‌عنوان مجری و نظام سیاسی به‌عنوان سیاست‌گذار رابطه‌ای تنگاتنگ وجود دارد (برهانی، ۱۳۸۶، ص ۶۳). از این‌رو نظام اداری یعنی نظام مدیریتی آن هم در سطح کلان دولت. برخی نیز نظام اداری را کلان سازمان حاکمیتی می‌دانند که باید اداره شود در این فرض باید مشخص شود که این سازمان حاکمیتی چگونه باید مدیریت شود؟ برای مدیریت دولتی یا مدیریت نظام اداری، سه پارادایم اصلی: اداره امور عمومی، مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب وجود دارد و نظام اداری چه به معنای مدیریت دولتی باشد و چه کلان سازمان حاکمیتی، متأثر از پارادایم‌های سه‌گانه است.

ج) ماهیت مدیریت دولتی

در خصوص ماهیت مدیریت دولتی اختلاف دیدگاه وجود دارد و وِدرو و یلسون از پایه‌گذاران نخست مدیریت دولتی مدرن است که به هویت مستقل مدیریت دولتی از سایر رشته‌ها به‌ویژه علوم سیاسی پرداخته است. وی معتقد به تفکیک سیاست از اداره است. ایشان حوزه سیاست را شامل فعالیت‌های احزاب سیاسی، نهادهای قانون‌گذاری، خط‌مشی‌گذاری و نقش افکار عمومی؛ و حوزه مدیریت دولتی را معطوف به اجرای بی‌طرفانه سیاست‌ها توسط کارگزارانی که تعلق به احزاب و گروه‌های سیاسی ندارند می‌داند. در مقابل دوایت والدو ضمن

انتقاد به اصل جدایی سیاست از اداره مورد نظر ویلسون، مرزبندی روشن میان مدیریت دولتی و سیاست را قبول ندارد و مدیریت دولتی را نوعی فرایند خط‌مشی‌گذاری و در قلمرو سیاست توصیف می‌کند. موشر مدیریت دولتی را رویکرد میان‌رشته‌ای و تلفیقی از تئوری‌های اقتصادی نئوکلاسیک، مدیریت بازرگانی، علوم سیاسی، روان‌شناسی، جامعه‌شناسی، حقوق و نظریه سیستم‌های اطلاعات مدیریت می‌داند (چندلر، ۱۹۸۹).

د) اصطلاح مدیریت دولتی و پارادایم‌های آن^۱

به لحاظ معناشناختی مدیریت دولتی ترکیبی از دو اصطلاح Administration و Public است. اداره یا Administration مشتق از واژه‌های Administer و Minister بوده و به معنای خدمت کردن، اداره کردن و انجام دادن کار است و با رفتارهای کمک کردن، هدایت کردن، انجام دادن وظایف، کمک کردن ابراز احساسات و راهنمایی کردن همسویی دارد (Stivers, 2003: 211). اداره یک اصطلاح رایج در بخش عمومی و بیانگر اقدام اداری در بخش دولتی است. اصطلاح مشابه در این حوزه واژه Management به معنای مدیریت است که در فرهنگ لغت به معنای به‌کاربردن مهارت و تردستی در تولید یک اثر خاص، کنترل و انجام عملیات کاری و هدایت یک بنگاه آمده است. مدیریت همان سازمان و تشکیلاتی است که اقدام‌ها و تلاش‌های جمعی در آن تحقق می‌یابد در حالی که اداره به ملاحظات و تصمیماتی اشاره دارد که به تحقق هدف می‌انجامد. اداره همان وظیفه سیاست‌گذاری و تعیین سیاست‌های شرکت است و مدیریت به بعد اجرایی و عملیاتی کردن آن خط‌مشی‌ها در چارچوب نظام اداره اشاره دارد. اصطلاح عامه به امور عمومی شهروندان جامعه اطلاق می‌گردد. منفعت عمومی، دسترسی آسان به منابع، اطلاعات و تسهیلات و نمایندگی عمومی از مشخصه‌های بارز قلمرو عمومی در مقایسه با حوزه خصوصی هستند. این نوشتار به معرفی و مقایسه کوتاه سه پارادایم غالب در مدیریت دولتی می‌پردازد، این پارادایم‌ها در بستر تاریخی رشد کرده و عبارت‌اند از: پارادایم مدیریت دولتی سنتی، پارادایم مدیریت دولتی نوین و پارادایم حکمرانی خوب.

۱. بخشی از مباحث مربوط به پارادایم‌های مدیریت دولتی از مقاله زیر اقتباس گردیده است: سالار زهی و ابراهیم‌پور، «بررسی سیر تحول در پارادایم‌های مدیریت دولتی: از پارادایم مدیریت دولتی سنتی تا پارادایم حکمرانی خوب»، بهار ۱۳۹۱، ش ۹، ص ۴۳-۶۲.

۱. پارادایم مدیریت دولتی کلاسیک

اداره امور عمومی بر پایه الگوی کلاسیک یا سلسله‌مراتبی از مصادیق مدیریت دولتی قدیم است که نشانه‌های آن را می‌توان در عصر ناپلئون در فرانسه، بلژیک، هلند، ایتالیا، یونان و مجارستان یافت. اعمال اقتدار دولت بر تمام بخش‌ها و قلمرو جغرافیایی کشور، سیطره و نفوذ ساختارهای سلسله‌مراتبی خشک در سراسر کشور، یکپارچگی مقررات و رویه‌های کاری، تفکیک سیاست از اداره و محدود شدن اداره به نقش‌ها و کارکردهای اجرایی، کنترل‌های شدید قضایی، مالی و سیاسی در دیوان‌سالاری دولتی از مشخصات اصلی الگوی قدیم مدیریت دولتی هستند (Koing, Klaus, 2003). مدیریت دولتی سنتی، همان الگوی کلاسیک وبری است. از منظر ماکس وبر، کارآمدترین نظام مدیریت دولتی شامل دیوان‌سالاری‌هایی است که کارگزاران خدمات کشوری در این تشکیلات براساس اصول شایستگی استخدام می‌شوند و در چارچوب معیارهای سلسله‌مراتب، تقسیم کار، استخدام بلندمدت، کار راه‌شغلی، مقررات و رویه‌های مکتوب انجام وظیفه می‌کنند (Drechsler Wolfgang, 2004). سلسله‌مراتب اداری، قوانین و مقررات، رسمیت، مستندات قانونی و مکتوب، تقسیم کار و تخصصی شدن کارها، اشتغال تمام وقت، غیرشخصی بودن مقام سازمانی و اداره از اصول دیوان‌سالاری قانونی یا عقلانی و بر هستند که در پارادایم مدیریت دولتی کلاسیک نیز مورد تأیید هستند. فاصله سال‌های دهه ۱۹۲۰م، تا اوائل دهه ۱۹۷۰م، به عصر طلایی مدیریت دولتی سنتی معروف است. از دهه‌های ۱۹۷۰م، به بعد، الگوی سنتی مدیریت دولتی به خاطر انعطاف‌ناپذیری و گستردگی بخش دولت، ضعف سازمان‌های دولتی در تأمین انتظارات و نیازهای شهروندان و کاهش اعتماد عمومی مردم به دستگاه اداری با انتقادهای زیادی مواجه شد. دولت‌سالاری جایگزین مردم‌سالاری شده است و نقش بخش‌های بازرگانی و نهادهای مردمی در اداره امور عمومی نادیده گرفته شد. شهروندان احساس جدایی و بیگانگی با سازمان‌های عمومی کردند و به این باور رسیدند که مقامات و کارگزاران عمومی به منافع شخصی خویش چشم دوخته و از مردم فاصله گرفته‌اند. افزون بر آن پیشرفت‌های اخیر در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات، و موفقیت چشم‌گیر بخش خصوصی در جلب رضایت و اعتماد مشتریان، مقامات بخش عمومی را به اصلاحات اداری برای جبران کاستی‌ها و بازسازی مشروعیت دولت و سازمان‌های عمومی نزد شهروندان تشویق کرد. از این رو بسیاری از نویسندگان مدیریت دولتی، راه‌حل خروج از بحران اداره امور عمومی را گذر از پارادایم مدیریت دولتی کلاسیک به پارادایم مدیریت دولتی نوین معرفی نموده‌اند (سالار زهی، ۱۳۹۱، ص ۴۹).

۲. پارادایم مدیریت دولتی نوین

از دهه ۱۹۷۰ م، در نوشتارهای مدیریتی، اداره امور دولتی^۱ به مدیریت دولتی^۲ تغییر نام یافته است. در این حوزه جدید که با قالب‌های مدیریت دولتی نوین، مدیریت‌گرایی، مدیریت دولتی بازارگرا و دولت کارآفرین همسو است به‌کارگیری فنون مدیریت بازرگانی در اداره بخش عمومی و با انتقاد از کاستی‌های الگوی پیشین مدیریت دولتی، برنامه‌های بازآفرینی دولت، کاهش تصدی‌گری سازمان‌های دولتی، کوچک‌سازی، تعدیل نیروی کار، مدیریت عملکرد و نتیجه‌گرا، خصوصی‌سازی و ارتقای فرهنگ کارآفرینی برای رویارویی با چالش‌های اداره امور عمومی توصیه می‌شود.

در مدیریت دولتی نوین دولت‌ها نقش کمتری را در عرضه مستقیم خدمات ایفاء می‌کنند، بلکه آنها با فراهم ساختن بسترها و تسهیلات، نقش حمایتی و غیرمستقیم را ایفا می‌کنند. همکاری بخش خصوصی و دولتی در قالب قراردادهای همکاری مشترک در مدیریت بخش دولتی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است پارادایم مدیریت دولتی نوین را می‌توان یک آنتی‌تزد مقابل تزد مدیریت دولتی کلاسیک دانست مدیریت دولتی کلاسیک گرایش به سلسله‌مراتب، مداخله دولت، دولت رفاه، تمرکز و مقررات؛ و مدیریت دولتی نوین گرایش به بازار، کوچک‌سازی حجم دولت، برون‌سپاری خدمات به بخش خصوصی و مقررات‌زدایی دارد.^۳

اما با کاهش دخالت دولت و اجرای سیاست خصوصی‌سازی و اتکای صرف به عوامل بازار، وظیفه و کارکرد توزیعی دولت‌ها و عدالت اجتماعی خدشه‌دار شد. شکاف طبقاتی میان قشر فقیر و غنی، نیروی کار ماهر و غیرماهر، ضعیف و قوی در پرتو اصلاحات مدیریت دولتی نوین بیشتر گردید و اصلاحات مدیریت دولتی نوین در کشورهای توسعه‌یافته، استانداردهای اخلاقی را نادیده گرفت و فساد به واسطه این اصلاحات بیشتر شد. با خصوصی‌سازی بسیاری از کالاهای عمومی مانند آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، آزادسازی قیمت‌ها، رشد تعرفه‌های خدمات بخش عمومی، سیاست‌های تعدیل نیروی کار در بخش دولتی و کاهش تصدی‌گری دولت، به منافع گروه‌های آسیب‌پذیر و گروه‌های کم‌درآمد و متوسط جامعه آسیب‌های جدی وارد شد (سالار زهی، ۱۳۹۹، ص ۱۹۶).

1. Public Administration

2. Public Management

۳. ارکان مدیریت دولتی عبارت‌اند از: ۱. کوچک‌سازی: کاهش اندازه و قلمرو دولت؛ ۲. مدیریت‌گرایی: به‌کارگیری اصول مدیریت بازرگانی در دولت؛ ۳. تمرکززدایی: واگذاری تصمیم‌گیری به دریافت‌کنندگان خدمات؛ ۴. دیوان‌سالاری‌زدایی: بازسازی دولت با محوریت تأکید بر نتایج به جای فرایندها؛ ۵. خصوصی‌سازی: تولید کالاها و عرضه خدمات عمومی توسط شرکت‌های غیردولتی در مدیریت دولتی نوین از طریق استراتژی و مدیریت مؤلفه‌های خارجی توجه بیشتری به محیط معطوف می‌شود که هرگز در مدل سنتی اداره امور عمومی وجود ندارد.

۳. پارادایم حکمرانی خوب

مدیریت دولتی نوین و راهبردهای اصلاح ساختار و کاهش مداخله دولت به گسترش بی‌عدالتی اجتماعی، تعدیل و اخراج نیروی کار و تهدید امنیت شغلی کارگران منجر شد و در دهه پایانی قرن بیستم و آغاز هزاره سوم میلادی حکمرانی خوب یا شایسته، راه‌حل مناسبی برای حل معادله دولت و بخش خصوصی معرفی شد. در پارادایم حکمرانی خوب نه دیدگاه دولت‌گرایی مطلق و نه دیدگاه بازارگرایی محض مدنظر است و حکمرانی خوب مبتنی بر تفکر نظام‌گرا و تعادل‌گرا معرفی شد. نظام مدیریت دولتی در پارادایم حکمرانی خوب در بافت شبکه‌ای از عناصر حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی فعالیت می‌کند و آمیخته با ارزش‌های مشارکت‌گستری در جامعه، اثربخشی، کارآمدی، صرفه‌جویی، شفافیت، پاسخگویی، عدالت‌گستری، و جوابگویی به نیازهای آحاد مردم است حکمرانی خوب بار هنجاری و ارزشی دارد. حکمرانی همان حاکمیت شبکه‌هایی است که جامعه مدنی را با دولت پیوند می‌دهند (Pettai V, 2004) و حکمرانی، فرایند جدید رهبری و هدایت جامعه است (Rosenbloom, 1983). سازمان‌های عمومی در بافت حکمرانی خوب با واقعیت‌های جامعه مدنی، دنیای کسب و کار و بازار و حضور قدرتمند رسانه‌ها مواجه هستند و تا زمانی که تشکیلات حکمرانی رضایت تمامی ذی‌نفعان جامعه را برآورده نسازد، مدیران سازمان‌های دولتی مورد حمله انتقاد و اعتراض هستند.

صندوق بین‌المللی پول، حکمرانی خوب را همان مدیریت پاسخگو و شفاف منابع مالی کشور برای نیل به اهداف توسعه اجتماعی و اقتصادی پایدار توصیف می‌نماید و بانک جهانی، ارتقای ارزش‌های مردم‌سالاری، کنترل فساد، تحکیم حقوق انسانی و پاسخگویی را از ارزش‌های اصلی حکمرانی خوب می‌داند، حکمرانی، مفهومی وسیع‌تر از حکومت دارد و در پرتو همکاری سازنده و هم‌افزای حکومت با بخش خصوصی و جامعه مدنی حاصل می‌شود. در بافت حکمرانی مطلوب، ظرفیت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور با تخصیص و توزیع مناسب قدرت سیاسی و اداری و توزیع عادلانه منابع مالی در اختیار بخش‌های سه‌گانه حاکمیت؛ یعنی دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی قرار می‌گیرد و هماهنگی و همکاری دولت با بازار و جامعه مدنی مورد توجه واقع می‌شود.

در این پارادایم، حجم و اندازه دولت، مناسب و همکاری و مشارکت دولت با بخش خصوصی و جامعه مدنی مدنظر است. در این رویکرد، دولت در مقام سکاندار کشتی توسعه است که براساس اطلاعات مکتسب کوتاه‌ترین و سریع‌ترین مسیر را برای نیل به توسعه تعیین

می‌کند. موتور محرکه‌ای که کشتی را در مسیر یاد شده به راه می‌اندازد، کارآفرینان بخش خصوصی هستند و این دو در صورت مشارکت ساختارهای جامعه مدنی، قادر خواهند بود چرخه پایدار توسعه را به حرکت درآورند. باید توجه داشت که این پارادایم هرگز به دنبال نفی پارادایم‌های مدیریت دولتی سنتی و مدیریت دولتی نوین نمی‌باشد و بسیاری از ارزش‌های خوب و همگانی در مدیریت دولتی سنتی و مدیریت دولتی نوین در پارادایم مدیریت ارزش‌های عمومی (حکمرانی خوب) بازآفرینی و مورد توجه قرار گرفته‌اند (سالارزهی، ۱۳۹۹، ص ۲۱۵).

۳. نظام اداری در جمهوری اسلامی ایران

نظام‌های تشکیلاتی و اداری ایران در طی ادوار مختلف تاریخ هزاران ساله تمدن ایران، نشان از سیطره نظام سیاسی بر نظام اداری است. تمرکزگرایی، سلسله‌مراتب شدید اداری، جانبداری حزبی به موازات گسترش فساد اداری، ویژه‌خواری و سیستم تاراج از مشخصات بارز نظام اداری در برهه‌های مختلف تاریخ کشورداری در ایران بوده است. با پیروزی انقلاب اسلامی، میراث نظام اداری که به صورت پیکره‌ای تثبیت شده نقش بسته بود در برابر تغییرات اصلاحی قرار گرفت و از ابتدای انقلاب اسلامی تا کنون نظام اداری و ساختاری دولت دستخوش تحولات اداری زیادی قرار گرفت روند تحولات نظام اداری نشان می‌دهد که پارادایم غالب در تشکیلات مدیریت دولتی ایران همان پارادایم مدیریت دولتی کلاسیک است و مدیریت دولتی ایران در روند حرکت به سوی پارادایم‌های مدیریت دولتی نوین و پارادایم حکمرانی خوب و شایسته قرار گرفته است. با این حال بر اثر عدم احتیاط در به‌کارگیری مدیریت دولتی نوین، نظام‌های اداری (از جمله ایران) با مشکلاتی روبه‌رو شده است از جمله اینکه دولت‌ها سراغ تعقل‌ابزاری رفته و کارهای زود بازده را دنبال می‌کنند. با برون‌سپاری و کوچک شدن دولت‌ها، نقش دولت که ارائه‌دهنده خدمات عمومی است کم‌رنگ می‌شود و این در عمل به نوعی به بی‌عدالتی در جامعه منجر می‌شود، مدیریت دولتی نوین تلاش کرده است که شعار پول در مقابل خدمت را مطرح کند بدین ترتیب این شیوه در خدمت طبقات مرفه جامعه قرار می‌گیرد و رشد و رفاه کلی جامعه نادیده انگاشته می‌شود و طبقات ضعیف جامعه از دریافت خدمات محروم می‌شوند. به طور معمول مردم از عملکرد دولت‌ها ناراضی بوده‌اند و سرانجام اینکه زیر ساخت‌های اجرای مدیریت دولتی نوین فراهم نبوده است مادام که بازار تقویت نشده و بازارهای سرمایه گسترش پیدا نکرده‌اند و کارآفرین‌های محلی پدید نیامده‌اند اقتصاد بازار به معنای حاکمیت بیشتر خارجی‌ها و شرکت‌های خارجی خواهد بود ضمن آنکه خصوصی‌سازی بدون برنامه روشن و با استفاده از روش‌های

مزایده‌ای که حسابداری آن روشن نباشد دارائی‌ها خیلی ارزان‌تر از ارزش واقعی آنها فروخته می‌شوند (الوانی، ۱۳۸۴، ص ۶-۸). البته اصل ۴۴ قانون اساسی و ضرورت احیای کارآفرینی در بخش‌های تجاری و تعاونی، اصلاحات مصوب شورای عالی اداری کشور در قالب برنامه‌های هفت‌گانه اصلاح اداری از جمله برنامه منطقی نمودن اندازه دولت، اصلاح نظام‌های مدیریتی، اصلاح روش‌ها و ساختارها، تکریم شهروندان، احیاء نظام شوراهای محلی، شوراهای حل اختلاف در قوه قضائیه، تقویت مجامع صنفی و سازمان‌های مردم‌نهاد که از جایگاه و پشتوانه قانونی در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصاد، اجتماعی و فرهنگی دارد، برآیندی از ارزش‌های مورد قبول در پارادایم‌های مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب هستند. ماده ۱۴۵ قانون برنامه چهارم توسعه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران، دولت را مکلف به طراحی و تدوین سازوکارهایی برای کاهش حجم تصدی‌ها و افزایش مشارکت مردم در اداره امور کشور و کوچک‌سازی دولت کرده است (قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی کشور).

۴. مبانی نظام اداری براساس آموزه‌های اسلام

براساس پارادایم‌های مدیریت دولتی برای رسیدن به مبانی مدیریت نظام اداری اسلام باید به پرسش‌های متنوعی پاسخ داد. اول اینکه، اندازه دولت چقدر باید باشد؟ آیا دولت حداکثری لازم است یا حداقلی؟ میزان دخالت دولت چه میزان باشد؟ دوم اینکه، آیا ساختارها محور اصلی هستند یا مدیران؟ مدیریت‌ها چه جایگاهی دارد؟ سوم اینکه، جایگاه انسان در نظام اداری چگونه است؟ آیا در نظام اداری اسلام، انسان دارای کرامت است؟ چهارم اینکه، آیا فرایندها و مقررات انجام کار مهم‌تر هستند یا خروجی‌ها و نتایج؟ پنجم اینکه، کنترل و سنجش کدامیک از اهمیت بیشتری برخوردار است؟ ششم اینکه، مردم در نظام اداری چه نقش و جایگاهی دارند؟ هفتم اینکه، آیا ساختار نظام اداری در اسلام متمرکز است یا غیرمتمرکز؟ هشتم اینکه، بهره‌وری در نظام اداری اسلام چه معنا و جایگاهی دارد؟ برای نیل به نظام اداری اسلام باید پاسخ تفصیلی هر یک از پرسش‌های بالا روشن شود.

الف) اندازه دولت در نظام اسلامی

یکی از موارد اختلافی میان دو پارادایم مدیریت سنتی و مدیریت نوین اندازه دولت است در مدیریت دولتی سنتی اندازه دولت بزرگ و میزان دخالت آن، حداکثری بود؛ اما در مدیریت دولتی

نوین اندازه دولت، کوچک و میزان دخالت آن حداقلی بود از این رو توصیه به واگذاری امور به بخش خصوصی می‌شد. از این منظر باید دید اصل اولی در دخالت دولت چیست؟ دولت با چه ملاکی می‌تواند با محدود کردن آزادی‌های مردم در اقتصاد دخالت کند؟ درباره اصل حضور دولت در اقتصاد اختلاف نظر خاصی بین صاحب‌نظران اقتصادی مشاهده نمی‌شود؛ اما میزان دخالت دولت بستگی به نظام اقتصادی دارد. بر این اساس باید نظام‌های اقتصادی بررسی شوند.

۱. اقتصاد خصوصی (سرمایه‌داری): فیزیوکرات‌ها قائل به نظام طبیعی بوده و کمترین دخالت دولت را برای حفظ مالکیت شخصی افراد و تولید برخی خدمات عمومی همانند امنیت یا کالاهایی که بخش خصوصی توانایی تولید آنها را ندارند، قبول کردند (دولت نظاره‌گر) (یوسفی، ۱۳۹۵، ص ۴۲۱). اصول اقتصاد خصوصی حداکثرسازی منفعت مادی شخصی، آزادی مطلق اقتصادی، مالکیت فردی مطلق، رقابت آزاد اقتصادی و عدم مداخله دولت است (همان، ص ۸۴).

۲. اقتصاد دولتی: با ناکامی‌های فراوان اقتصاد لیبرال، واژه «شکست بازار» در ادبیات اقتصادی راه یافت و برای جبران آن دخالت دولت در اقتصاد، توصیه و پیگیری شد و نقش بیشتری در اقتصاد برای دولت در نظر گرفتند و به شاخه‌های گوناگونی تقسیم شدند. اقتصاددانان سوسیالیست با مشاهده مشکلات، بر پایه مبانی فکری خود لغو مالکیت دولتی و تثبیت مالکیت خصوصی را خواستار شدند بنگاه‌های اقتصادی دولتی روز به روز گسترده و هزینه‌های آنها بیشتر شد. در اقتصاد دولتی تولیدات کاهش یافت فقر عمومی آشکار گردید و ناکامی تصدی‌گری همه‌جانبه دولت نیز برای همه مشخص شد (همان، ص ۴۲۱).

۳. اقتصاد تلفیقی: اندیشمندان اقتصادی با مشاهده آثار اسفبار اقتصاد دولتی به فکر راه‌حل‌های تلفیقی افتادند آنان اقتصاد مختلط را پیش نهاد کردند. در این اقتصاد هدف دولت افزون بر تأمین منافع فعالان اقتصاد خصوصی سرمایه‌داری، تأمین رفاه همه مردم هم هست دولت با اخذ مالیات از سرمایه‌داران، برخی خدمات عمومی را افزایش داد؛ اما مبانی بینشی و ارزشی اقتصاد مختلط تفاوتی با اقتصاد بخش خصوصی سرمایه‌داری نکرده بود این اقتصاد هرگز به دولت اجازه نمی‌دهد مانع حداکثرسازی منافع مادی صاحبان سرمایه شود در این کشورها کرسی‌های (مناصب) سیاسی و دولتی در اختیار سرمایه‌داران قرار دارد یعنی همان کسانی که اقتصاد خصوصی را تحت سلطه خود داشتند اقتصاد دولتی را هم به خدمت گرفتند که پیامدهای آن، تمرکز ثروت، شکاف عمیق درآمدی، فقرزا بودن و فقر گسترده بود (یوسفی، ۱۳۹۵، ص ۴۲۲).

۴. اقتصاد بدون بخش سود: در دهه‌های اخیر از سوی اندیشمندان اقتصادی از جمله آمارتیا سن برنده جایزه نوبل سال ۱۹۹۸م، رویکرد اخلاقی به اقتصاد دوباره آغاز شد او در کتاب

اخلاق و اقتصاد، نظریاتش را به خوبی بیان کرده است وی اعتقاد دارد که جدایی اقتصاد از اخلاق باعث تضعیف اقتصاد رفاه شده است و تصریح می‌کند که رفاه عمومی پاداشی است که تنها با عمل به ارزش‌های اخلاقی نصیب ما می‌شود عمل به آموزه‌های اخلاقی در حکم دست نامرئی، رسالت هماهنگی بین منافع شخصی و عموم مردم را محقق می‌سازد. در نقد این نظام باید گفت در تزاخم بین حداکثرسازی منافع شخصی و عمل به ارزش‌های اخلاقی که به جهت رفاه عمومی است چه چیزی باید او را وادار کند تا از منافع شخصی خود صرف‌نظر کند؟ (یوسفی، ۱۳۹۵، ص ۱۹۶).

۵. اقتصاد تعاونی: تعاون‌طلبان در سال ۱۸۴۴م، براساس اصول و ارزش‌هایی، اقتصاد تعاونی را تأسیس کردند تا از مفسدات اقتصادی، اجتماعی و اخلاقی نظام سرمایه‌داری و سوسیالیسم به دور باشند اقتصاد تعاونی به سرعت گسترش یافت؛ اما چون اصول، ارزش‌ها و روش‌های فعالیت اقتصادی مورد پذیرش تعاون‌گران با آموزه‌های نظام سرمایه‌داری و سوسیالیسم ناسازگار بودند طرفداران هر دو نظام به مبارزه و نابودی آن اقدام کردند (مثل دولبه یک قیچی) اما پس از مایوس شدن از نابودی اقتصاد تعاونی، تلاش کردند تا آن را به انحراف بکشانند و تا حد زیادی هم موفق شدند. نقش دولت، بسترسازی و حمایتی است و حق دخالت در اقتصاد تعاونی را ندارد (یوسفی، ۱۳۹۵، ص ۱۹۸).

برخی صاحب‌نظران اقتصاد اسلامی اصل اولی را در دخالت نکردن دولت در فعالیت‌های اقتصادی می‌دانند مگر آنکه مصلحت نظام و مردم اقتضای دخالت کند؛ زیرا در ادبیات اقتصادی سه نقش بیان می‌شود: ۱. نظارت؛ ۲. ارشاد؛ ۳. تصدی. محدوده هر یک از سه نقش را مصلحت جامعه معین می‌کند (ضابطه مصلحت را اهداف نظام اسلامی معین می‌کند) (رفیعی آتانی، ۱۳۸۶، ص ۳۸).

برخی دیگر از صاحب‌نظران اقتصاد اسلامی تعبیر به دخالت دولت را نمی‌پذیرند و این را مسئله غربی‌ها درباره اقتصاد می‌دانند آنها این تعبیر را متناسب با مبانی سرمایه‌داری سکولار می‌دانند که همراه با بار ارزشی خاصی است و تعبیر صحیح را حضور مسئولانه می‌دانند؛ زیرا وقتی برای دولت اسلامی مسئولیت‌ها و تکالیفی در عرصه اقتصاد مشخص می‌شود پس دولت برای انجام آنها حق حضور دارد آن وظایف و مسئولیت‌هاست که حضور حداکثری یا حداقلی را مشخص می‌کند (یوسفی، ۱۳۹۵، ص ۴۲۲).

بخشی از وظایف اقتصادی دولت در هیچ وضعیتی قابل واگذاری به بخش خصوصی نیست کمیت این وظایف، حداقل دخالت یا در حقیقت حداقل حضور دولت را معین می‌کند؛ اما میزان دخالت یا حضور دولت که در اثر تحقق اهداف مورد نظر اسلام در اقتصاد ضرورت می‌یابد هیچ محدودیتی ندارد. دولت نیز لزوماً یک دولت کوچک یا بزرگ نیست، بلکه یک دولت خدمتگزار و مسئول است و برحسب اقتضای خدمتگزاری و مسئولیت خود در اقتصاد دخالت می‌کند

(رفیعی آتانی، ۱۳۸۶، ص ۳۸). در حقیقت اندازه دولت را حجم وظایف و مسئولیت‌های دولت تعیین می‌کند و حجم وظایف و مسئولیت‌های دولت به دو عامل مهم بستگی دارد یکی میزان پابندی مردم به مسئولیت‌های خود، یعنی هر قدر مردم به مسئولیت‌های خود بیشتر عمل کنند وظایف و مسئولیت‌های دولت کمتر می‌شود و بالعکس؛ دوم شرایط داخلی و خارجی کشور در حجم دولت مؤثر است برای مثال اگر کشور از نظر اقتصادی در رکود باشد یا با محاصره اقتصادی مواجه باشد یا درگیر جنگ داخلی یا خارجی باشد وظایف و مسئولیت‌های دولت بیشتر است (میرمعزی، ۱۳۹۰، ص ۲۹۶). این به معنای آن است که هر گونه کوچک‌سازی دولت و برون‌سپاری و خصوصی‌سازی باید با احتیاط کامل و لحاظ شرایط و زمینه‌های لازم صورت گیرد.

ب) جایگاه محوری مدیران در نظام اداری اسلام

در هر یک از پارادایم‌های مدیریت دولتی سنتی و مدیریت دولتی نوین، ساختارها، اصل هستند و مدیران فرع بر ساختار بوده و به مثابه عنصری مهم در درون ساختار و سیستم معنا می‌شوند؛ اما از جمع‌بندی آموزه‌ها در منابع اسلامی چنین استنباط می‌شود که مدیران اصل هستند و ساختار فرع بر مدیران است، مدیران در این نگرش، عنصر محوری و اساسی هستند؛ در گزینش‌ها باید با دقت تمام مدیران اصلح انتخاب شوند و شایسته‌سالاری موضوعی بسیار مهم تلقی می‌شود؛ به مدیران اختیار مکفی داده می‌شود، مدیران به طور ویژه زیر چتر نظارت و ارزیابی قرار می‌گیرند و... این موارد ذهن محقق را به این سمت و سو می‌کشاند که باید به مدیران توجه بیشتری شود و مدیریت‌ها شکل و معنای دیگری پیدا می‌کند؛ در این رویکرد مدیریت‌ها در صورتی که با انگیزه و هدف ارزشمندی (اجرای عدالت و خدمت‌گزاری) باشد فضیلت محسوب می‌شود «والله لهی احب الی من امرتکم الا ان اقیم حقا و ادفع باطلا» (نهج البلاغه، خطبه ۳۳)؛ مدیریت‌ها آزمون الهی هستند «وقد استکفاک امرهم و ابتلاک بهم؛ و بی‌گمان (خداوند) از تو خوب اداره کردن و کفایت نمودن امور آنان را خواسته و تو را به وسیله ایشان در آزمون قرار داده است» (نهج البلاغه، نامه ۵۳)؛ مدیریت‌ها امانت هستند «وَ اِنَّ عَمَلَكَ لَيْسَ لَكَ بِطُعْمَةٍ وَ لَكِنَّهُ فِي عُنُقِكَ اَمَانَةٌ؛ مطمئناً کاری که به تو سپرده شده، نه لقمه‌ای چرب، بلکه بار امانتی در گردن توست.» (نهج البلاغه، نامه ۵۳)؛ مدیریت‌ها عرصه کار و کارگزاری بوده «ان عَمَلَك لَيْسَ لَكَ بِطُعْمَةٍ» (نهج البلاغه، نامه ۵۳) و وسیله تحکم و زورگویی نخواهد بود «و لا تقولنّ انی مؤمر امر فاطع، فانّ ذالک ادغال فی القلب، و منهکه للّٰدین و تقرّب من الغیر مبادا بگویی من اکنون بر آنان امارت داده شده‌ام، از من فرمان دادن است و از آنان اطاعت کردن، که این عین راه یافتن فساد در دل، و خرابی دین، و نزدیک شدن به تغییر و دگرگونی است».

مدیریت‌ها ظرفیت الگویی دارند «صنفان اذا صلحا صلحت الامة و اذا فسدا فسدت الامة، قيل من هم يا رسول الله؟ قال العلماء والرؤسا» (نهج البلاغه، نامه ۵۳)؛ دو دسته هستند که اگر فاسد شوند امت هم فاسد می‌شود و اگر صالح شدند امت صالح می‌گردد. از آن حضرت پرسیده شد آن دو دسته چه کسانی هستند؟ فرمود: علماء و مدیران (حاکمان).

مدیریت‌ها محل پاسخگویی است چرا که عملکرد مدیران مورد پرسش الهی قرار می‌گیرد «فان الله تعالى يسئلكم معشر عباده عن الصغیره من اعمالکم و الکبیره و الظاهره و المستوره» (شیخ صدوق، ۱۴۰۳، ج ۱، ص ۳۶)؛ «بی‌گمان خدای والا جایگاه، ای گروه بندگانش، از کوچک و بزرگ کارتان و آشکار و نهان رفتارتان شما را به پرسش گیرد.» (نهج البلاغه، نامه ۲۷)؛ این مبنای صورت تحقق، موجب شکل‌گیری فرهنگ سازمانی ویژه‌ای در سطح مدیران می‌شود به گونه‌ای که نظام اداری سالم و دور از فساد را نوید می‌دهد، فرهنگی که در آن مسئولیت‌پذیری، وجدان‌کاری، پاسخگویی، انصاف، خدمتگزاری، وفای به عهد و امانتداری موج می‌زند این مبنای حساسیت نسبت به مدیران و مدیریت آنها در هیچ‌یک از پارادایم‌های قبلی یافت نمی‌شود.

ج) ماهیت انسان در نظام اداری

بی‌تردید مدیریت منابع انسانی در نظام اداری متأثر از نوع نگاه به انسان است از این‌رو بررسی جایگاه انسان در نظام اداری اسلام ضرورت دارد، با مروری بر مکاتب مدیریت جایگاه انسان مشخص می‌شود در مکتب کلاسیک‌ها انسان موجودی منفعل، اقتصادی، شرور است که با سازوکارهای مادی کنترل می‌شود. در مکتب نئوکلاسیک‌ها انسان موجودی منفعل، اجتماعی و خنثی است که باید با سازوکارهای نهادی هدایت شود در مکتب رفتاری، انسان موجودی منفعل، اجتماعی و مثبت است که باید نیازهای او ارضا شود و به آرامش برسد در مکتب معاصر انسان موجودی منفعل، پیچیده، مثبت و خودآگاه است که باید استعدادهای او شکوفا شود تا به کمال برسد (رحیمی و گنجعلی، ۱۳۹۶، ص ۵۸).

در نگاه مدیریت کارکنان که متأثر از مکتب کلاسیک است انسان به مثابه یکی از نهادهای تولید تلقی می‌شود که باید به ارزان‌ترین قیمت خریداری شود و بیشترین بهره‌کشی از او بشود. از انسان به‌عنوان «نیرو» یاد می‌شود. در مکتب مدیریت منابع انسانی، انسان منبع یا دارایی سازمان محسوب می‌شود و قوام سایر دارایی‌های سازمان بسته به وجود انسان است برای تضمین منافع بلندمدت سازمان انسان‌ها باید حفظ و نگهداری شوند. در مدیریت سرمایه انسانی انسان به مثابه سرمایه سازمان می‌ماند که مبتنی بر رویکرد «منبع‌محور» در مدیریت استراتژیک بوده که قائل

است انسان‌ها دارای استعدادها، قابلیت‌ها و مهارت‌هایی هستند که می‌تواند باعث بقا و رشد سازمان شود؛ لذا باید کشف و جهت‌دهی شود (رحیمی و گنجعلی، ۱۳۹۶، ص ۵۹). نگاه سرمایه‌ای به انسان هر چند به ظاهر مطلوب به نظر می‌رسد؛ اما این نگاه نیز در خدمت هدف تضمین منافع بلندمدت سازمان است یعنی آنچه مهم است منافع و سود سازمان است و انسان‌ها سرمایه‌ای در خدمت این هدف هستند، ابزاری برای رسیدن و حفظ هدف سازمان هستند و خود ذاتاً، اصالت و کرامتی ندارند. همین سرمایه‌های انسانی چنانچه در مسیر سودآوری سازمان قرار نگیرند به راحتی حذف می‌شوند.

آموزه‌های قرآنی درباره انسان به دو دسته زیر تقسیم می‌شوند

دسته اول: بیان ستایش‌ها؛ برخی آیات، انسان را برتر از دیگر موجودات (انعام، ۱۶۵)، خلیفه خداوند متعال روی زمین و دارای بالاترین ظرفیت‌ها و قابلیت‌های علمی و آشنا به همه حقیقت‌های هستی (بقره، ۳۱-۳۳)، دارای فطرتی خداآشنا (اعراف، ۱۷۲)، بهره‌مند از عنصری ملکوتی و الهی در سرشت خود و آراسته با روح خداوند متعال (سجده، ۹)، موجودی آزاد، مستقل، انتخاب‌گر، امانت‌دار خداوند متعال در زمین (احزاب، ۷۲)، بهره‌مند از وجدان اخلاقی و ملهم به خیر و شر، دارای قدرت درک زشتی‌ها و زیبایی‌ها (شمس، ۸-۹)، مسلط بر طبیعت، زمین و آسمان (بقره، ۲۹) و واجد شرافت و کرامت ذاتی (اسراء، ۷۰) معرفی می‌کند.

دسته دوم آیاتی که انسان را مذمت می‌کند: براساس برخی آیه‌ها، انسان دوست‌دار مال دنیا (عادیات، ۸)، حيله‌گر (یونس، ۲۱)، طغیان‌گر (علق، ۶-۷)، ناسپاس و ستمگر (ابراهیم، ۳۴)، جدال‌پیشه (کهف، ۵۴)، مایوس (اسراء، ۸۳)، بخیل (اسراء، ۱۰۰)، ضعیف (نساء، ۲۸)، حریص (معاوج، ۱۹)، شتاب‌گر (اسراء، ۱۱)، تابع هوا و هوس (قیامت، ۵) و خودبین و فخر فروش (یونس، ۱۲) معرفی می‌شود. بسیاری از صاحب‌نظران ویژگی‌های مثبت را به جنبه الهی و بُعد معنوی انسان و ویژگی‌های منفی را به طبیعت و بُعد مادی انسان مربوط دانسته‌اند (جوادی آملی، ۱۳۸۷، ص ۲۱۳). بر این اساس اصالت انسان به بُعد روحی و معنوی انسان است و کرامت انسان بر جنبه لئامت وی ترجیح خواهد داشت و انسان دارای کرامت ذاتی است و افزون بر آن، کرامت اکتسابی نیز برای انسان‌ها در سایه تقوا و تزکیه نفس حاصل می‌آید. بر همین پایه، شیوه مدیریت کریمانه شکل می‌گیرد مدیریتی که بر پایه کرامت انسانی، و دارای نرمش و رفق حداکثری است.

از منظری دیگر انسان دارای ویژگی‌هایی است که می‌تواند او را به کمال مطلوب برساند او موجودی دو بُعدی، کمال‌خواه و آزادی‌خواه است که می‌تواند با اختیار خود مراتب کمال را طی

کند و احیاناً با سوء اختیار خویش، زمینه سقوط خود را نیز فراهم سازد اعطای این ویژگی‌ها به انسان، نوعی تکریم از سوی خداوند تلقی می‌شود. که به مقتضای آن باید از کنترل و نظارت‌های شدید پرهیز کرد، افراد را در طراحی و تصمیم‌گیری مشارکت داد از شیوه‌های آمرانه محض و دیکتاتور مآبانه خودداری کرد از ظلم و بی‌عدالتی پرهیز و به ابعاد مادی و معنوی او در انگیزش توجه کرد.

د) جایگاه مردم در نظام اداری اسلام

مردم یا مراجعه‌کنندگان به سازمان‌های دولتی چه کسانی هستند؟ مشتری و مصرف‌کننده؟ ارباب رجوع؟ شهروند؟ کدامیک؟ در پارادایم اداره امور عمومی دریافت‌کنندگان، ارباب رجوع هستند در مدیریت دولتی نوین مشتریان هستند و البته در نظریه خدمات عمومی نوین، شهروندان هستند. مردمان هر کشور مالک دولت و سازمان‌های دولتی‌اند مشتری و مصرف‌کننده حق تغییر در مختصات سازمان را ندارند، بلکه فقط خدمات خود را دریافت می‌کنند هدف از ارتقای کیفیت خدمات به آنها، حفظ آنها به‌عنوان خریدار، مصرف‌کننده و مؤدیان مالیاتی است تا بتوانند در پرتو حضور آنها ادامه حیات دهند؛ زیرا تأمین بودجه عمومی در گرو حفظ این افراد است. مشتری، مصرف‌کننده و ارباب رجوع مفاهیمی عاریه‌ای از بخش خصوصی هستند که نقش بسیار منفعلانه برای افراد قائل هستند (دانایی‌فرد، ۱۳۹۵، ص ۱۳۸). البته شهروندان صاحبان حکومت و سازمان‌های دولتی هستند؛ اما شهروندگرایی نیز بر نوعی نظریه سیاسی استوار است حاکمان با اطلاق این واژه، میل آنها به مشارکت عمومی، انتخابات و مشارکت سیاسی را تحریک می‌کنند؛ ولی خود می‌دانند که شهروند برای روز رأی‌گیری محترم است و بعد از آن مجدداً به فراموشی سپرده می‌شود شهروندان محمل پیروزی و پایداری حکومت‌ها هستند (همان).

شهید صدر در تعریف حکومت از دیدگاه اسلام می‌نویسد: «حکومت در دولت اسلامی عبارت است از رعایت و حفظ شئون امت براساس شریعت اسلامی و به همین جهت بارها بر حاکم (فرمانروا) اسم «راعی» و بر فرمانبرداران (مردم) نام «رعیت» اطلاق شده است؛ همان‌گونه که در حدیث شریف (كُلُّكُمْ رَاعٍ وَ كُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنِ رَعِيَّتِهِ) (مجلسی، ۱۴۲۳ق، ج ۷۲، ص ۳۸) آمده است».

در نظام اداری اسلام طرف مقابل حاکمان، مردم هستند که از آنها به «رعیت» تعبیر می‌شود. و جلب رضایت آنان به‌عنوان بندگان خداوند ارزش تلقی می‌شود. در همین راستا امیرالمؤمنین (علیه السلام) برای مالک اشتر تصویر زیبایی از رعیت و تعامل با آنها ارائه می‌دهد و می‌فرماید «فَانَّهُمْ صِنْفَان:

إِمَّا أَخْلَقَ لَكَ فِي الدِّينِ وَ أَمَّا نَظِيرَ لَكَ فِي الْخَلْقِ». مردمان دو دسته‌اند، دسته‌ای برادر دینی تواند، و دسته دیگر در آفرینش با تو همانند متناسب با این نگاه می‌فرماید: «وَأَشْعُرُ قَلْبِكَ الرَّحْمَةَ لِلرَّعِيَّةِ وَ الْمَحَبَّةَ لَهُمْ وَ اللَّطْفَ بِهِمْ. وَ لَا تَكُونَنَّ عَلَيْهِمْ سَبْعًا ضَارِيًا تَعْتَنِمُ أَكْلَهُمْ» قلب خویش را نسبت به مردمان خود از رحمت و محبت و لطف پرکن، و همچون حیوان درنده‌ای نسبت به آنان مباش که خوردنشان را غنیمت شماری! خدمت به این رعیت، جلب رضایت آنها، تعامل مثبت و برخورد کریمانه با آنها همه از ارزش‌هایی است که درباره رعیت مطرح می‌شود. در لطف دقت و توجه به جزئیات و دقائق لحاظ می‌شود. در تفاوت میان لطف، محبت و رحمت می‌فرماید: «و قلب خویش را کانون رحمت و محبت و لطف به رعیت قرار ده»؛ (وَأَشْعُرُ قَلْبِكَ الرَّحْمَةَ لِلرَّعِيَّةِ وَ الْمَحَبَّةَ لَهُمْ وَ اللَّطْفَ بِهِمْ). «اشعر» از ریشه «شعار» است و شعار در اصل به لباس زیرین انسان گفته می‌شود که با تن او مستقیماً در تماس است. انتخاب این تعبیر از سوی امام (علیه السلام) اشاره به این است که باید قلب تو مستقیماً با رحمت و محبت و لطف نسبت به رعایا در تماس باشد. ممکن است تفاوت رحمت و محبت و لطف در این باشد که رحمت مرتبه نخستین دوستی و خوش رفتاری است و محبت درجه بالاتر و لطف آخرین درجه است. نیز شاید تفاوت این مراتب نسبت به موقعیت رعایا باشد؛ بعضی استحقاق رحمت دارند و بعضی که سودمندتر و مفیدترند شایسته محبت و آنهایی که خدمت و تلاششان از همه بیشتر است سزاوار لطف اند. رعیت شامل همه اصناف می‌شود، از مردم عادی گرفته تا بازرگانان، قضات، نظامیان، کارگزاران و... همه را شامل می‌شود.

از فرهنگ‌های گوناگون استنباط می‌شود که رعایت و مراعات دارای معانی مرتبط زیرند:

یک. پاس داشتن، نگهبانی، حفاظت و حراست؛ دو. نگهداشت و پاسداری از حق و حقیقت، مراقبت از حق و شأن و جایگاه مورد رعایت؛ سه. تأمل؛ ملاحظه و دقت نظر؛ چهار. تکریم، بخشش، احترام و نوازش، دستگیری، مهربانی و احسان؛ از معانی چهارگانه بالا درمی‌یابیم که رعایت، رابطه‌ای مرکب از چهار عنصر است. پنج، سیاست و تدبیر. (لسان العرب، مفردات، دهخدا، قاموس نهج البلاغه و آذرنوش در فرهنگ معاصر عربی فارسی). معنای پنجم (سیاست و تدبیر) است که به چهار عنصر مفهومی دیگر، معنا و ارزش می‌دهد و آنها را با عدالت قرین می‌سازد. چه سیاست در این نگاه بیانگر نوعی جهت‌گیری عاقلانه در جهت احقاق حق و سرپرستی حقیقی است. متأسفانه در فرهنگ عمومی و گاه برخی از تفاسیر تخصصی، از واژه‌های راعی و رعیت برداشت غلطی شده و راعی را به مفهوم «قیم» و رعیت را به مفهوم افراد یا جمعی که باید تحت قیمومیت قرار بگیرند، معنا کرده‌اند و از این نظر، جامعه و مردم را به صغیران، سفیهان و دیوانگان

تشبیه کرده‌اند که نیاز به قیم یا چوپان دارند؛ در حالی که این گونه نیست و از مفهوم رعیت چنین موضوعی، در مفهوم‌شناسی لغوی و اصطلاحی، استنباط نمی‌شود.

معنای منفور واژه «رعیت» در زبان فارسی و خلط آن با معنای عربی مربوط به صدر اسلام، موجب شده است، که از اطلاق رعیت بر مردم در نظام‌های سیاسی، معنای منفی به ذهن آید و کاربرد این واژه، شنونده را به یاد نظام ارباب رعیتی می‌اندازد. رعیت به معنای تابع محض تلقی می‌شود و گروهی از افراد جامعه، که صرفاً مکلف به اطاعت از قانون باشند و حقوقی برای آنان لحاظ نشود، رعیت تلقی می‌شوند.

ه) جایگاه فرایند، خروجی و نتایج عملکرد در نظام اداری اسلام

زیر بنای بسیاری از مباحث سازمان و مدیریت رویکرد سیستمی است و فهم مباحث مدیریت مبتنی بر فهم رویکرد سیستمی است. برنامه‌ریزی، سازماندهی، تصمیم‌گیری و نظارت با اکتای بر رویکرد سیستمی انجام می‌شود. سیستم‌ها یا سازمان‌ها دارای ابعاد هستند که عبارتند از:

۱. ورودی‌ها؛ ۲. فرایندها و عملیات؛ ۳. خروجی‌ها (تحقق اهداف)؛ ۴. پیامدها (رضایت).

آیا ورودی‌ها و فرایندها مهم‌تر هستند یا خروجی و نتایج؟ برای رسیدن به اهمیت هر یک باید دید کدامیک بیشتر مورد ارزیابی و سنجش قرار می‌گیرند. در تئوری اداره امور عمومی فرایندها و در نظریه مدیریت دولتی نوین خروجی‌ها و نتایج از اهمیت بیشتری برخوردار هستند. عمده‌ترین معیارهای سنجش عبارت‌اند از: کارایی و اثربخشی... کارایی برای سنجش فرایندها و اثربخشی برای سنجش اهداف به کار می‌رود و این هر دو معیار، ماهیتی اقتصادی دارند.

رویکرد غالب مستفاد از سیره مدیریتی حضرات معصومین (علیهم‌السلام) سنجش عملکرد مدیران ارشد است نه کنترل ورودی، فرایند و خروجی. اساساً در آموزه‌های اسلامی واژگانی با عناوین اجزای سیستم یافت نمی‌شود. دست‌کم نگارنده با جستجویی که در منابع داشته به این مفاهیم نرسیده است آنچه در منابع اسلامی به طور مستقیم وارد شده عملکرد مدیران است که زیر چتر سنجش و ارزیابی رفته است برای نمونه به این گزاره‌ها توجه کنید: حضرت علی (علیه‌السلام) به استاندار خود در بصره یعنی عبدالله بن عباس می‌نویسد: اما بعد فأنه لا یسعی ترکک حتی تُعلمنی ما اخذت من الجزیه من این اخذته و ما وضعت منها این وضعته؟ فاتق الله فیما ائتمنک علیه و استرعیک ایاه (محمودی، ۱۳۷۶، ج ۵، ص ۳۲۶) اما بعد برای من ممکن نیست تو را رها کنم مگر اینکه به من بگویی آنچه از جزیه گرفته‌ای از کجاست و آنچه مصرف و خرج کرده‌ای در کجا بوده است؟ از خداوند بترس درباره آنچه تو را بر آن امین قرار داده و حفاظت آن را به عهده تو نهاده‌ام. این فراز از

نامه، عملکرد ابن عباس را نشانه رفته است (شاید بتوان آن را بر کنترل ورودی سازمان حمل کرد). در جای دیگر آن حضرت خطاب به کمیل می‌نویسد: *أَمَّا بَعْدُ فَإِنَّ تَضْيِيعَ الْمَرْءِ مَا وُلِّيَ وَ تَكْلُفُهُ مَا كُفِيَ لَعَجْزُ حَاضِرٍ وَ رَأْيُ مُتَبَّرٍ وَ إِنَّ تَعَاطِيكَ الْغَارَةَ عَلَى أَهْلِ قَرَقِيسِيَا وَ تَعْطِيلَكَ مَسَالِحَكِ الْاَلَّتِي وَ لَيْتَنَاكَ لَيْسَ بِهَا مَنْ يَمْنَعُهَا وَ لَا يَزِدُّ الْحَيْشَ عَنْهَا لِرَأْيِ شَعَاعٍ* (نهج البلاغه، نامه ۶۱). اقدام تو به تاراج مردم «قرقیسیا» در مقابل رها کردن پاسداری از مرزهایی که تو را بر آن گمارده بودیم و کسی در آنجا نیست تا آنجا را حفظ کند، و سپاه دشمن را از آن مرزها دور سازد، اندیشه‌ای باطل است. در این فقره نیز حضرت، عملکرد کمیل را مورد ارزیابی قرار داده است (شاید بتوان آن را بر کنترل خروجی و هدف یعنی حفظ مرز حمل نمود).

در داستان زیر نیز عملکرد مدیر کاروان مورد ارزیابی قرار گرفته است:

مصادف رئیس کاروان تجاری امام، پس از این معامله پر سود در مصر به مدینه بازگشت و به خدمت امام رفت. با این گمان که امام با دیدن این سود سرشار، خوشحال خواهد شد و از او ابراز رضایت خواهد کرد. با همین فکر و نیت، دو کیسه پر از دینار پیش امام گذاشت. امام پرسید «اینها چیست؟» او گفت: «دو کیسه هزار دیناری است. هزار دینار آن، سرمایه‌ای است که به من داده بودید و هزار دینار دیگرش سودی است که برایتان کسب کرده‌ام». امام پرسید: «هزار دینار سود؟! یعنی دو برابر سرمایه اصلی؟! چگونه چنین سود کلانی را به دست آوردید؟!» مصادف پاسخ داد: «قبل از رسیدن به مصر، متوجه شدیم که مال التجاره‌مان در آنجا نایاب شده و به علت نیاز شدید مردم مصر به آن، قیمت زیادی پیدا کرده است. بنابراین تصمیم گرفتیم که کالایمان را با دو برابر قیمت بفروشیم تا بتوانیم حداکثر سود را برای شما بیاوریم». اما واکنش امام به این معامله با پیش‌بینی مصادف یکی نبود. برخلاف تصور او، امام نه تنها خوشحال نشد، بلکه بسیار هم ناراحت شد و فرمود: «سبحان...! واقعاً شما چنین کاری کردید؟! سوگند خوردید که در میان مسلمین، بازار سیاه درست کنید؟! و از احتیاج آنان، وسیله‌ای برای ارضای خواسته‌های خود بسازید؟! تصمیم گرفتید که از نیاز مسلمین به نفع خودتان سوءاستفاده کنید؟! نه! به خدا قسم که من چنین تجارتی را نمی‌خواهم. از این دو هزار دینار، فقط هزار دینارش را برمی‌دارم که اصل سرمایه من است و به آن هزار دینار دیگر کاری ندارم». سپس امام فرمود: «بدان ای مصادف! کسب روزی حلال از شمشیر زدن در میدان جنگ سخت‌تر است و اجر آن نیز بیشتر» (کلینی، ۱۴۲۹، ج ۵، ص ۱۶۱، ح ۱؛ حرعاملی، ۱۴۰۳، ج ۱۷، ص ۴۲۱، ح ۲۲۸۹۷؛ مجلسی، ۱۴۲۳، ج ۴۷، ص ۵۹، ح ۱۱۱). در این قضیه نیز عملکرد مستقیم شخص مصادف مورد توجه امام بوده است؛ اما شاید بتوان چنین توجیه کرد که دو نوع کنترل خروجی (هدف) و فرایند (وسیله) صورت گرفته است از

نظر امام استفاده از هر وسیله و فرایندی برای رسیدن به نتیجه (سود) مطلوب نیست فرایند نیز به لحاظ شرعی باید بی اشکال باشد.

در قضیه‌ای دیگر، پیامبر ﷺ سپاهش را به فرماندهی علی (علیه السلام) به جایی اعزام کرد، پس از انجام مأموریت و بازگشت سپاه، پیامبر ﷺ کارها را پیگیری کرد و از آنان درباره آنچه گذشت، و نیز، درباره عملکرد فرمانده‌شان پرسید؛ یعنی حضرت پیگیری کرد که حضرت علی (علیه السلام) به منزله فرمانده چگونه عمل کرده است؛ درحقیقت، از نحوه مدیریت او و نحوه رویارویی با دشمن و تعامل با سپاهیان اسلام پرسید. سپاهیان نیز، مدیریت و نحوه عملکرد او را بسیار مطلوب ارزیابی کردند (دلشاد تهرانی، ۱۳۸۵، ج ۳، ص ۳۰۲). همچنین از «ریان بن صلت» روایت شده است که گفت: شنیدم حضرت رضا (علیه السلام) می‌فرمود: كَانَ رَسُولُ اللَّهِ إِذَا وَجَّهَ جَيْشًا فَأَمَّهُمْ أَمِيرٌ بَعَثَ مَعَهُ مِنْ تِقَاتِهِ مَنْ يَتَجَسَّسُ لَهُ خَبْرَهُ (حرعاملی، ۱۴۰۳، ج ۱۱، ص ۴۴)؛ هرگاه رسول خدا ﷺ سپاهی را برای مأموریت می‌فرستاد و فرماندهی، آنها را رهبری می‌کرد، برخی از افراد موثق و مورد اعتماد را (مخفیانه) بر او می‌گماشت تا رفتار او را زیر نظر داشته باشند و برای پیامبر گزارش کنند. در آموزه‌ای دیگر، مالک بن کعب ارحبی، از طرف حضرت علی (علیه السلام) فرماندار منطقه «عین التمر» بود؛ حضرت در نامه‌ای خطاب به او نوشت: أَمَا بَعْدُ، فَاسْتَخْلِفْ عَلِيَّ عَمَلِكَ وَاخْرُجْ فِي طَائِفَةٍ مِنْ أَصْحَابِكَ حَتَّى تَمُرَّ بِأَرْضِ السَّوَادِ كَوْرَةَ كَوْرَةَ، فَتَسْأَلَهُمْ عَنْ عَمَالِهِمْ وَتَنْظُرَ فِي سِيرَتِهِمْ (قاضی ابویوسف، بی تا، ص ۱۱۸)؛ براساس این فقره نیز عمال و کارگزاران باید مورد ارزیابی قرار گیرند (فتسالهم عن عمالهم).

در غالب این روایات، معیارهای ارزیابی بیشتر ناظر به حدود شرعی هستند مانند: رعایت تقوی و عدالت، امانتداری و دوری از خیانت، اجتناب از رشوه‌خواری، دوری از ظلم به بندگان خدا، حفظ کرامت بندگان خدا. کسب رضایت خداوند، جلب رضایت مردم، در این میان، تحقق اهداف نیز جزء معیارهاست. برای سنجش عملکرد با معیار تقوی حضرت امیر (علیه السلام) به عثمان بن حنیف می‌نویسد: أَمَا بَعْدُ يَا ابْنَ حُنَيْفٍ فَقَدْ بَلَغَنِي أَنَّ رَجُلًا مِنَ الْبَصْرَةِ دَعَاكَ إِلَى مَادِيَةِ فَأَسْرَعْتَ إِلَيْهَا تُسْتَطَابُ لَكَ الْأَلْوَانُ وَتُنْقَلُ إِلَيْكَ الْجِقَانُ وَ مَا ظَنَنْتُ أَنَّكَ تُجِيبُ إِلَيَّ طَعَامَ قَوْمٍ عَابِلُهُمْ مَجْهُوٌّ وَ عَنِيهِمْ مَدْعُوٌّ (نهج البلاغه، نامه ۴۵) اما بعد. ای پسر حنیف به من خبر رسیده که مردی از جوانان بصره تو را به سوری فرا خوانده و تو نیز بدانجا شتافته‌ای. سفره‌ای رنگین برایت افکنده و کاسه‌ها پیشت نهاده.

همچنین حضرت خطاب به منذر بن جارود عبدی می‌نویسد: فَإِذَا أَنْتَ فِيمَا رَزَى إِلَى عَنُكَ، لَا تَدْعُ لِهَوَاكَ انْقِيَادًا وَلَا تُبْقِي لِآخِرَتِكَ عِتَادًا، تَعْمُرُ دُنْيَاكَ بِخَرَابِ آخِرَتِكَ وَ تَصِلُ عَشِيرَتَكَ بِقَطِيعَةِ دِينِكَ

(نهج البلاغه، نامه ۷۱)؛ خطاب به منذر بن جارود عبدی: ناگهان در مورد توبه من چنین گزارش دادند که از پیروی از هوا و هوس فروگذار نمی‌کنی و برای آخرت چیزی باقی نگذاشته‌ای، دنیایت را با ویرانی آخرت آباد می‌سازی و پیوند با خویشاوندانت را به بهای از دست دادن دینت برقرار می‌کنی؛

با وجود این آموزه‌ها و موارد فراوان دیگری که به دلیل اختصار از ذکر آنها خودداری می‌کنیم شاید بتوان گفت که در مدیریت اسلامی، رکن اصلی عملکرد، مدیران ارشد هستند و همان‌ها در نوک پیکان ارزیابی قرار دارند در حقیقت، مدیران مورد ارزیابی قرار می‌گیرند نه ساختار و سیستم، که در این صورت سؤال از اهمیت فرایند یا نتایج اساساً بی‌ثمر خواهد بود مگر آنکه با پذیرش رویکرد سیستمی به لحاظ عقلانی، چنین استنباط کنیم که نتایج اهمیت داشته و مورد ارزیابی قرار می‌گیرد؛ اما فرایند تنها از جهت شرعی بودن ارزیابی می‌شود نه از جهت فنی و عملیاتی! که البته قابلیت تعمیم این استنتاج نیازمند تحقیق بیشتر است.

(و) بهره‌وری در نظام اداری اسلام

در برنامه‌ریزی دو رکن داریم: ۱. چه باید بکنیم؟ (هدف) اثر بخشی؛ ۲. چگونه باید انجام دهیم؟ (راهبردها و راهکارها) کارایی. اثربخشی با توجه به میزان همسو بودن فعالیت‌ها با هدف‌های تعیین شده سنجیده می‌شود (میزان تحقق اهداف). هر قدر فعالیت‌ها با هدف‌هایمان همسویی بیشتری داشته باشد می‌توان گفت اثربخشی بالاتر است. اگر فرض کنیم هدف از دوره‌های آموزشی مدیریتی، پرورش مدیران توانمند است (و این هدف محقق نشد) این دوره‌ها چندان اثربخش نبوده‌اند؛ اما کارایی با توجه به میزان منابع استفاده شده برای انجام یک فعالیت مشخص سنجیده می‌شود. در فارسی گاهی به آن راندمان هم گفته می‌شود به معنای کاهش اتلاف منابع در انجام یک فعالیت است. در کارایی تنها به میزان مصرف منابع برای کار توجه داریم. برگزاری دوره آموزشی با کمترین منابع (زمان و هزینه). در پارادایم اداره امور عمومی تأکید بر کارایی و در مدیریت دولتی نوین تأکید بر اثربخشی است. رویکرد اسلامی به این موضوع چیست؟ بهره‌وری حاصل جمع کارایی و اثربخشی است. بهره‌وری تابع کارایی و اثربخشی است بهره‌وری را می‌توان هم‌تراز «برکت» به حساب آورد و در منابع اسلامی برای نظام اداری از واژه «برکت» که از غنای بالاتری نسبت به بهره‌وری است استفاده می‌شود.

برای وصف یک شیء به برکت سه شرط لازم است ۱. آنکه فایده داشته باشد؛ ۲. فراوان باشد؛ ۳. دوام و پایداری داشته باشد. برکت نعمت فراوان پایدار است (میرمعزی، ۱۳۹۲، ص ۸).

منحصر به امور مادی نیست و نسبت به امور معنوی نیز قابل صدق است (همان) در حقیقت برکت دخالت اراده الهی در تلاش‌های انسان است این اراده ثمره تلاش‌ها را مضاعف می‌کند، دنیا و آخرت را توسعه می‌دهد، هم در بعد مادی و هم معنوی ارتقا می‌بخشد، برکت زیاد شدن از خاستگاهی نامحسوس است. برکت اعم از بهره‌وری است. برکت معنای نسبی دارد (جمشیدی، ۱۳۸۸، ص ۴۶) در وقت به معنای گستردگی کارها در زمان خاص، در سازمان یعنی از کمترین منابع بیشترین خیر و هدف حاصل شود، از کمترین زمان بیشترین بهره‌برداری شود. براساس آیه شریفه (اعراف، ۹۶) «وَلَوْ أَنَّ أَهْلَ الْقُرَىٰ ءَامَنُوا وَاتَّقَوْا لَفَتَحْنَا عَلَيْهِم بَرَكَاتٍ مِّنَ السَّمَاءِ وَالْأَرْضِ، وَ چنانچه مردم شهر و دیارها همه ایمان آورده و پرهیزکار می‌شدند همانا ما درهای برکات از آسمان‌ها و زمین را بر روی آنها می‌گشودیم طبق آیه شریفه برکت حاصل ایمان و تقوی است.

فرهنگ سازمانی که دارای محور ایمان و تقوی باشد برکت را به ارمان خواهد آورد مانند فرهنگ عدالت و انصاف، توکل، قناعت، دعا، امانتداری، کار و کوشش، رفیق و مدارا، مواسات، صدق و وفا، مسئولیت‌پذیری. دوری از گناهای از قبیل ظلم، احتکار، سوداگری، زیراب زنی، چاپلوسی، رقابت ناسالم و... همچنین کارهای جهادی پربازده که از سوی گروه‌های جهادی دنبال می‌شود و نیز کارهای جهادی در مقابل نظام سلطه که جبهه مقاومت را به پیروزی رساند، نمونه‌ای از کارهای با برکت است.

ز) تمرکز و عدم تمرکز در نظام اداری اسلام

برای رسیدن به مبانی مدیریت نظام اداری اسلام لازم است دیدگاه اسلام نسبت به تمرکز مشخص شود همان‌گونه که گذشت در پارایم اداره امور عمومی گرایش به تمرکز است. در مدیریت دولتی نوین، رکن اصلی نبود تمرکز است در حکمرانی خوب نیز عدم تمرکز به‌عنوان یکی از راهبردهای اصلی آن تعریف می‌شود اکنون باید دید از منظر آموزه‌های اسلامی آیا تمرکز مطلوب است یا عدم تمرکز؟ گرایش با کدامیک است؟ ابتدا لازم است اقسام تمرکز بیان شود:

۱. تمرکز و عدم تمرکز سیاسی: در صورتی که یک قدرت سیاسی، امور کشور را در دست داشته باشد، حکومت دارای تمرکز سیاسی خواهد بود. نظام سیاسی ایران و فرانسه نمونه‌هایی از تمرکز سیاسی‌اند؛

۲. تمرکز و عدم تمرکز اداری: در سیستم تمرکز اداری، مقررات همه امور (اعم از محلی و عمومی) به صورت هماهنگ، در مرکز تنظیم می‌شود و حق تصمیم‌گیری در امور داخلی محلی نیز در اختیار حکومت مرکزی است. ولی اگر این حق به مردم همان منطقه یا محل واگذار شود، عدم

تمرکز اداری به وجود می‌آید. برای مثال در کشور ما تصویب قانون تشکیل شوراهای اسلامی و ایجاد شهرداری‌ها را می‌توان گامی در جهت عدم تمرکز اداری به شمار آورد؛

۳. تمرکز و عدم تمرکز سازمانی: تمرکز سازمانی وقتی است که ثقل تصمیم‌گیری در قسمت بالای سازمان قرار داشته باشد؛ یعنی رئیس و معاونان تصمیم‌گیرنده باشند؛ و چنانچه مدیران و سرپرستان سطوح پایین، با توجه به میزان وظایف و مسئولیت‌ها، بتوانند تصمیم‌گیری نمایند، عدم تمرکز سازمانی محقق شده است. عدم تمرکز سازمانی عبارت است از تفویض اختیار از رأس هرم به سراسر سازمان تا پایین‌ترین سطح. از مجموعه گزاره‌های دینی می‌توان به این نتیجه رسید که اسلام، موافق عدم تمرکز متعادل است (پیروز و همکاران، ۱۳۹۴، ص ۱۱۶). بدین معنا که تصمیم‌گیری درباره مسائل اثرگذار بر کل سازمان (تصمیم‌های راهبردی) بر عهده مدیریت عالی بوده، اختیار تصمیم‌گیری در مسائلی که اختصاص به حیطه کاری مدیران سطوح پایین دارد به خود آنها تفویض شود. مطالعه سیره حکومتی امیرالمؤمنین علیه السلام نشان می‌دهد که حضرت در کارهای مهم و راهبردی همانند جنگ و صلح، و عزل و نصب کارگزاران به صورت متمرکز عمل می‌کرد و در سایر امور اختیاراتی را به زیردستان خود تفویض می‌نمود.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نظام اداری ایران متأثر از پارادایم‌های مدیریتی حاکم بر جوامع اداری، یعنی مدیریت دولتی سنتی (اداره امور عمومی)، مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب است. این پارادایم‌ها دارای عناصر هستند که با بررسی آنها در منابع اسلامی تا حدود زیادی می‌توان دیدگاه اسلامی را درباره نظام اداری استنتاج کرد با این روش نتایجی که از بررسی عناصر در منابع اسلامی حاصل شد عبارت‌اند از: ۱. اندازه و میزان دخالت دولت (حداکثری یا حداقلی) بستگی به شرایط و زمینه‌های لازم دارد و به طور اساسی واژه دخالت جای خود را به حضور مسئولانه دولت می‌دهد؛ ۲. برخلاف پارادایم‌های موجود که ساختار عنصر اصلی آن است در نگاه اسلامی مدیران اصل هستند و ساختار فرع بر مدیران است، مدیران در این نگرش، عنصر محوری و اساسی هستند. در این رویکرد مدیریت‌ها یا مناصب اداری، امانت، وسیله خدمت، آزمون الهی، عرصه عمل و کارگزاری، محل پاسخگویی و دارای ظرفیت الگویی هستند؛ ۳. در بررسی ماهیت انسان از منظر آموزه‌های اسلامی، انسان‌ها نه نیرو هستند نه منبع و نه سرمایه و نه ابزار. در این رویکرد نگاه ابزاری به انسان نمی‌شود و متناسب با کرامت آنها با آنها رفتار می‌شود؛ ۴. از منظر آموزه‌های اسلامی، جایگاه مردم فراتر از ارباب رجوع، مشتری و شهروند است در این رویکرد از واژه

«رعیت» استفاده می‌شود؛ ۵. در رویکرد اسلامی بهره‌وری واژه کوچکی در مقابل مقوله «برکت» قلمداد می‌شود «برکت» ضمن آنکه اثربخشی و کارایی را پوشش می‌دهد دنیا و آخرت، ماده و معنی را هم شامل می‌گردد و عامل آن ایمان و تقوی معرفی می‌شود؛ ۶. در اهمیت هر یک از فرایندها و خروجی‌ها، منابع اسلامی «عملکرد» مدیران ارشد را برجسته می‌کند و نوک پیکان ارزیابی را روی عملکرد مدیران می‌برد؛ ۷. آموزه‌های اسلامی گرایش به «عدم تمرکز متعادل» دارد.

جدول مقایسه پارادایم‌ها و نظام اداری اسلام

مبانی و عناصر	مدیریت دولتی سنتی	مدیریت دولتی نوین	حکمرانی خوب	نظام اداری اسلام
۱ اندازه دولت	بزرگ و دخالت حداکثری	کوچک و دخالت حداقلی	مناسب	حضور مسئولانه دولت در اقتصاد
۲ تمرکز	تمرکز بالا	عدم تمرکز	عدم تمرکز	عدم تمرکز متعادل
۳ محور اساسی	ساختار	ساختار	ساختار	مدیران
۴ جایگاه مردم	ارباب و رجوع	مشتری و مصرف‌کننده	شهروند	رعیت
۵ جایگاه انسان	نیروی انسانی	منابع و سرمایه انسانی	--	دارای کرامت و اختیار و انگیزه‌های مادی و معنوی، کمال‌خواه، عدالت‌خواه
۶ بهره‌وری	تأکید بر کارایی	تأکید بر اثربخشی	--	برکت
۷ محور اصلی کنترل	کنترل فرایند	کنترل خروجی‌ها	--	کنترل عملکرد مدیران

منابع

- * قرآن کریم
* نهج البلاغه
۱. ابی جعفر محمد بن علی بن حسین بن بابویه قمی (شیخ صدوق) (۱۴۰۳ق)، النخصال، جامعه مدرسین.
 ۲. برهانی، بهاء‌الدین (۱۳۸۶)، مبانی مدیریت دولتی، تهران: پیام پویا.
 ۳. پیروز، علی آقا و همکاران (۱۳۹۴)، مدیریت در اسلام، قم: انتشارات حوزه و دانشگاه.
 ۴. جمشیدی، محمدحسین (۱۳۸۸)، «حکومت و رعایت؛ درآمدی بر فلسفه حکومت در اسلام»، دانش سیاسی، سال پنجم، ص ۴۱-۶۷.
 ۵. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۸۷)، تفسیر انسان به انسان، چ ۴، قم: انتشارات اسراء، ص ۲۱۳.
 ۶. حرّ عاملی، محمد بن الحسن (۱۴۰۳)، وسائل الشیعه الی تحصیل مسائل الشریعه، تهران: کتابفروشی اسلامیة.
 ۷. حقیقی، محمدعلی (۱۳۸۴)، بازرگانی بین‌الملل، تهران: دانشگاه تهران، دانشکده مدیریت.
 ۸. دانایی‌فر، حسن (پاییز و زمستان ۱۳۹۵)، «به سوی چارچوبی برای مطالعه مدیریت دولتی اسلامی»، اسلام و مدیریت، ش ۱۰، ص ۱۳۷-۱۵۹.
 ۹. دلشاد تهرانی، مصطفی (۱۳۸۵)، سیره نبوی، منطق عملی، تهران: دریا.
 ۱۰. رحیمی، احسان و اسدالله گنجعلی (پاییز و زمستان ۱۳۹۶)، «تبیین منابع انسان‌شناختی مدیریت منابع انسانی اسلامی با تأکید بر نظرات علامه طباطبایی رحمته‌الله علیه»، اندیشه مدیریت راهبردی، سال یازدهم، ش ۲۲، ص ۴۹-۸۲.
 ۱۱. رفیعی آتانی، عطاء‌الله (۱۳۸۶)، «جایگاه دولت در نظام اقتصادی اسلام»، فصلنامه پژوهشی اقتصاد اسلامی، سال هفتم، ش ۲۸، ۱۳۸۶، ص ۳۷-۵۹.
 ۱۲. سالارزهی، حبیب‌الله (بهار ۱۳۹۹)، «مدیریت ارزش عمومی: پارادایم‌های نوین در مدیریت دولتی»، پژوهش‌های مدیریت عمومی، سال سیزدهم، ش ۴۷، ص ۱۸۹-۲۱۸.
 ۱۳. سالارزهی، حبیب‌الله و حبیب‌ابراهیم‌پور (بهار ۱۳۹۱)، «بررسی سیر تحول در پارادایم‌های مدیریت دولتی: از پارادایم مدیریت دولتی سنتی تا پارادایم حکمرانی خوب»، مدیریت دولتی (دانشگاه تهران)، ش ۹، ص ۴۳-۶۲.

۱۴. قاضی ابویوسف (بی تا)، الخراج، بیروت: دارالمعرفه.
۱۵. کلینی، ابوجعفر محمد بن یعقوب (۱۴۲۹ق)، الکافی (ط-دارالحدیث)، ۱۵ جلد، قم: دارالحدیث.
۱۶. مجلسی، محمدباقر (۱۴۲۳ق)، بحارالانوار، لجامعة الدرر اخبار الاثمه الاطهار علیهم السلام، بیروت: دارالاضواء.
۱۷. محمودی، محمدباقر (۱۳۷۶)، نهج السعاده فی مستدرک نهج البلاغه، تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
۱۸. میر محمدی، سیدمحمد و اکبر حسن پور (زمستان ۱۳۹۰)، «نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش ها»، چشم انداز مدیریت دولتی، ش ۸، ص ۹.
۱۹. میر معزی حسین (۱۳۹۰)، نظام اقتصاد اسلامی، تهران: سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
۲۰. میر معزی، حسین (تابستان ۱۳۹۲)، «درآمدی بر اقتصاد اسلامی (اقتصاد برکت)»، اقتصاد اسلامی، سال سیزدهم، شماره ۵۰.
۲۱. الوانی، سیدمهدی (۱۳۹۴)، مدیریت عمومی، تهران: انتشارات نشر نی.
۲۲. الوانی، سیدمهدی (پاییز ۱۳۸۴)، «تنگناهای مدیریت دولتی نوین»، پیک نور، ش ۱۱، ص ۲-۱۰.
۲۳. یوسفی، احمد علی (۱۳۹۵)، نظام اقتصاد مقاومتی، قم: نگاه فارسی.
24. Chandler, Ralph Clark. (1989), *Public Administration Pedagogy: Evolutionary Paradigms in Theory and Practice*. In J. Rabin, W.B. Hildreth, and G. Miller (Eds.). *Handbook of Public Administration* (pp.633-655). New York: Marcel Dekker, Inc.
25. Drechsler Wolfgang (2004), "Governance and Good Governance and Government" *Journal of Humanities and Social Sciences*, Vol. 8, No. 4.
26. Koing, Klaus (2003), "On the Typology of Public Administration" *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 64, No 4.
27. Pettai V. and Illing E.(2004), "Governance and Good Governance" *Journal of Humanities and Social Sciences*, Vol. 8, No 4.
28. Rosenbloom, David H., (1983), "Public Administration Theory and the Separation of Powers", *Public Administration Review*.Vol, 43, No. 3.
29. Stivers Camilla (2003), "Administration versus Management: a Reaoding from Beyond the Boundaries" *Administration and Society*, Vol. 35, No.2.