

## ساختار نظام اداری و فرآیند توسعه سیاسی در دوره اصلاحات (دولت‌های هفتم و هشتم)<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۷/۳  
تاریخ تأیید: ۱۳۹۷/۳/۲۳

روح‌الله صفریان\*  
امیرمسعود شهرام‌نیا\*\*  
حسین مسعودنیا\*\*\*  
پریسا مکی\*\*\*\*

### چکیده

در فرآیند توسعه سیاسی، نظام اداری و اجزای آن نقشی تسهیل‌کننده و راهبردی دارد. یکی از اجزای نظام اداری که در کارایی، دست‌یابی به اهداف و انجام مأموریت‌ها دارای اهمیت به‌سزایی است، سازمان‌دهی اصولی ساختارهای سازمانی است. در دوره موسوم به اصلاحات، محور اصلی گفتمان دولت، توسعه سیاسی بود؛ یکی از سیاست‌های اصلی، اصلاح نظام اداری و سازمان‌دهی مجدد ساختار و تشکیلات کلان دولت در جهت منطقی‌سازی اندازه دولت، کارآمدی آن و واگذاری امور به مردم و گسترش مشارکت‌های اجتماعی بود. بنابراین، سؤال اصلی این مقاله این است که «سازمان‌دهی ساختار نظام اداری در دوره اصلاحات در جهت فرآیند توسعه سیاسی چگونه بوده است؟» فرضیه این مقاله بر این مبناست که سازمان‌دهی ساختار نظام اداری در این دوره، در جهت فرآیند توسعه سیاسی، هم در سطح دولت و هم جامعه است. هدف اصلی این نوشتار، بررسی تأثیر اصلاح ساختارهای سازمانی نظام اداری بر فرآیند توسعه سیاسی در دوره اصلاحات و روش تحقیق توصیفی-تحلیلی است.

**واژگان کلیدی:** نظام اداری، دولت، توسعه سیاسی، ساختارهای سازمانی، جامعه.

\* دانشجوی دکتری  
علوم سیاسی،  
دانشکده علوم اداری  
و اقتصاد، دانشگاه  
اصفهان، اصفهان و  
کارشناس سازمان  
اداری و استخدامی  
کشور.

rooholla.safar  
@yahoo.com

\*\* دانشیار گروه  
علوم سیاسی،

دانشکده علوم اداری  
و اقتصاد، دانشگاه  
اصفهان، اصفهان  
(نویسنده مسئول).

m.shahramnia  
@ase.ui.ac.ir

\*\*\* دانشیار گروه

علوم سیاسی،  
دانشکده علوم اداری  
و اقتصاد، دانشگاه  
اصفهان، اصفهان.

h.masoudnia  
@ase.ui.ac.ir

\*\*\*\* دانشجوی

دکتری مدیریت  
دولتی، گرایش خط و  
مشی‌گذاری عمومی،  
دانشگاه علامه  
طباطبایی، تهران.

parisamaky  
@gmail.com

۱ این مقاله برگرفته از رساله دکتری علوم سیاسی روح‌الله صفریان با عنوان «تجزیه و تحلیل نقش دولت در توسعه با توجه به الگوی حکمرانی خوب (مطالعه تطبیقی دولت‌های ایران و ترکیه در دوره احمدی‌نژاد و اردوغان)» با راهنمایی آقایان دکتر امیرمسعود شهرام‌نیا و دکتر سیدجواد امام‌جمعه‌زاده و مشاوره آقای دکتر حسین مسعودنیا است.

## مقدمه

تحولات در عرصه مدیریت امور عمومی، بیان‌گر آن است که سیاست و اداره در چارچوب ارتباطی متقابل نقش بهینه‌ای در عرصه سیاست‌گذاری عمومی دارند. به عبارتی، توسعه سیاسی و اداری از یک‌دیگر تأثیرپذیرند و قلب حکومت را تشکیل می‌دهند (Dahlstrom, 2012: 361). توسعه سیاسی به دلیل چندبعدی بودن، جامع و شدیداً کیفی بودن آن، پیچیده‌ترین سطح توسعه یک جامعه است (سریع القلم، ۱۳۸۰: ۱۰۴). توسعه سیاسی مقوله‌ای بنیادی دارای ابعاد سیاسی و اجتماعی که علاوه بر وجه ذهنی و رفتاری، تنظیمات بین دولت و جامعه را در قالبی نهادمند و پویا برقرار می‌سازد و در ساختار و ترتیبات نهادی دولت هم اثر می‌گذارد. بنابراین، توسعه سیاسی در دو سطح دولت و جامعه سازمان‌دهی می‌شود و اثرات آن در بخش‌های گوناگون قابل مشاهده است.

در سطح دولت، ابعاد نهادی و اداری به جهت این که تمام فرآیندهای ارتباطی، سیاست‌گذاری و مدیریتی در آن نهادینه شده، حساس‌ترین و قاطع‌ترین بعد است. در واقع، دستگاه اداری برای اداره جامعه و حفظ سلطه سیاسی ابزاری اجتناب‌ناپذیر است (نقیب زاده، ۱۳۸۳: ۱۹۶). نظام اداری الگوهای مداخله‌ای در اقتصاد و زندگی اجتماعی مشخص می‌کند و خط مشی‌گذاری‌های آن بر موقعیت کنش‌گران، روندهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی مؤثر است. باید یک سیستم قانونی یا تفویض اختیارات پابرجایی وجود داشته باشد که در چارچوب این تفویض قدرت، ادارات بتوانند به کار خویش پردازند و ثبات نسبی برقرار شود. بنابراین، ترتیبات سازمانی و نهادی دولت دارای تأثیرات سیاسی و اجتماعی است و نظم کلی یک جامعه را منعکس می‌کند.

نظام اداری دارای اجزایی به هم‌پیوسته مانند ساختار سازمانی، منابع انسانی، نظام حقوق و مزایا، فناوری‌های مدیریتی، فرهنگ سازمانی و فناوری اطلاعات است. ساختار نظام اداری از آن‌جا که مقاصد، اهداف و مأموریت‌های سازمان در آن نهفته است، مهم‌ترین جزء آن است. اگر سازمان‌دهی ساختار نظام اداری بر پایه‌ای منطقی و اصولی باشد، هم در ابعاد مدیریتی دولت و هم در مشارکت و حتی ایجاد رقابت و کنش اجتماعی، در سطح جامعه مؤثر است. در دوران اصلاحات برای اولین بار پس از انقلاب اسلامی، موضوع توسعه سیاسی وارد ادبیات سیاسی می‌شود. یکی از ابزارهایی که دولت برای حرکت در سمت توسعه سیاسی استفاده می‌کند، اصلاح نظام اداری است. در این جهت، دولت برنامه‌هایی در جهت تحول در نظام اداری و تشکیلات کلان آن تدوین می‌کند که در راستای سازمان‌دهی منطقی ساختار دولت و گسترش مشارکت‌های عمومی در سطح جامعه است. بنابراین، مسئله اصلی این مقاله این است که نقش

نظام اداری و به تبع آن، ساختارهای سازمانی نظام اداری بر فرآیند توسعه سیاسی در دوران اصلاحات چگونه است؟ لذا هدف اصلی این مقاله بررسی اصلاح نظام اداری و خاصه ساختار آن در جهت فرآیند توسعه سیاسی در دو سطح دولت و جامعه در دوران اصلاحات است که با تکیه بر روش تحلیلی-توصیفی و استفاده از منابع اسنادی و کتابخانه‌ای به این موضوع می‌پردازد.

## ۱. ادبیات و پیشینه پژوهش

اصولاً آثاری که در این ارتباط وجود دارد، به طور عام به ارتباط سیاست و اداره پرداخته‌اند. برای نمونه، صادقی (۱۳۹۶) در پژوهش خود، «فهم سیاست‌زدگی بوروکراسی، مطالعه تطبیقی کیفیت، فرآیند و پیامدهای آن در مدیریت دولتی»، به ارتباط سیاست و اداره و غالب شدن سیاست بر اداره می‌پردازد. جوادی (۱۳۹۵) در مقاله «رانت‌های نفتی، کارآفرینی و ساختار اداری دولت در ایران»، تأثیر رانت بر تمرکز اداری و کارآفرینی را تبیین می‌کند. موثقی (۱۳۹۴) در «اداره امور دولتی یا اداره امور توسعه» به نقش بوروکراسی در جهت تسهیل کارکرد توسعه‌ای دولت می‌پردازد. دلوری (۱۳۹۱) در پایان‌نامه دکتری خود «آسیب‌شناسی نقش و جایگاه بوروکراسی در فرایند توسعه سیاسی ایران»، به نقش بوروکراسی در فرآیند توسعه سیاسی می‌پردازد. ملک محمدی و قلیجی (۱۳۸۷) در اثر خود «بازاندیشی تأثیرات متقابل نظام سیاسی و دیوان‌سالاری در جهان در حال توسعه»، با توجه به نظریات کلاسیک جامعه‌شناسی سیاسی، ارتباط به هم‌پیوسته این دو مقوله را باهم بررسی کرده‌اند. هدی (۱۳۹۴) در «اداره امور عمومی تطبیقی مدیریت تطبیقی»، در قالب نظریات مختلف و در کشورهای گوناگون این ارتباط متقابل را بررسی کرده است. غمیلو (۱۳۷۱) در پایان‌نامه دکتری خود، «نقش بوروکراسی در توسعه سیاسی ایران»، درصدد این است تا نشان دهد که چگونه تحولات سیاسی ایران با بوروکراسی و اصلاحات اداری در ارتباط است. قوام (۱۳۹۳ و ۱۳۷۳) در «چالش‌های توسعه سیاسی و توسعه سیاسی و تحول اداری» به ارتباط متقابل نظام اداری با نظام‌های دیگر و نظام سیاسی می‌پردازد.

Dahlstrom (2012); Eiche (2013); Thing (2016); Sausmn (2004);

Demirand Nyhan (2008) در آثار خود فقط ارتباط متقابل نظام اداری و سیاسی را بررسی می‌کنند. اما مقاله پیش رو در سه جهت با آثار معرفی شده تفاوت بنیادی دارد: ۱. به ساختار نظام اداری به عنوان پایه‌ای‌ترین جزء نظام اداری و ارتباط آن با توسعه سیاسی می‌پردازد؛ ۲. بررسی دوره خاصی (اصلاحات) از ایران که با عنوان توسعه سیاسی معرفی شده و اصلاح ساختار

نظام اداری در جهت آن توجه دارد؛ ۳. نوعی رویکرد علمی و عملیاتی باهم تلفیق شده است؛ به گونه‌ای که علاوه بر استفاده از مبانی نظری دو رشته علوم سیاسی و مدیریت دولتی، اسناد بالادستی و آیین‌نامه‌ها و آمارهای معتبر این دوره را مورد بررسی قرار می‌دهد.

## ۲. چارچوب نظری

### ۲-۱. اداره و سیاست (ارتباط متقابل)

در مورد ارتباط اداره و سیاست سه دسته نظریه مطرح می‌شود: ۱. نظریاتی که به ارتباط متقابل این دو توجه دارد؛ ۲. نظریاتی که بر جدایی نظام اداری و سیاسی تأکید دارد؛ ۳. دسته‌ای از نظریات که اولویت هر یک بر دیگری را اشاره می‌کند (Demir, 2010:3). اما در یک چارچوب منطقی، سیاست‌مداران و بوروکرات‌ها مکمل هم‌دیگرند. این دو بدون این که نقش و جایگاه کلی خود را از دست بدهند، در قالب راهبردهای از پیش تعیین‌شده بایکدیگر تعامل و مشارکت دارند (Rahman, 2015:300). چنان که غلبه یکی موجب کاهش کار کارشناسی و غلبه دیگری منجر به انحصار بوروکرات‌ها می‌شود. (Christensen, 2007:49)

عملکرد اداره اساساً سیاسی است و اداره در بستر سیاسی شکل می‌گیرد. دغدغه اندیش‌مندان اداره عمومی مانند نظریه‌پردازان سیاسی، ایجاد یک جامعه خوب است (Waldo, 1948). از نظر پولیت و بوکرت، کارکرد (موضع) کارکنان اداری تا حدودی سیاسی هستند، حتی زمانی که سیاست‌مداران و مقامات ارشد مسیرهای شغلی مجزایی را می‌پیمایند (Eicher, 2013: 372).



هر دو بخش در مورد تصمیم‌گیری و تخصیص بهینه منابع عمل می‌کنند و کارآمدی بوروکراسی به عنوان عنصر کلیدی برای کیفیت و کارآمدی حکومت، ارائه انواع گوناگون خدمات و ارتقای شاخصه‌های پاسخ‌گویی حکومت و در نهایت مشروعیت بخشیدن به آن شمرده می‌شود (Thing, 2016:4). از طرفی، هرچه نظام سیاسی قانون‌مندتر و دارای مشروعیت و مقبولیت مردمی باشد، کارایی اداری نیز افزایش می‌یابد.

لذا در یک وضعیت منطقی این دو یک موازنه و توازن بین اعتماد و بی‌طرفی یا ارزش و حقیقت در عرصه سیاست‌گذاری شکل می‌دهند و نظام کلان در جهت اهداف تعیین‌شده و

تعالد پیش می‌رود (Ferraz, 2009: 13).

## ۲-۲. توسعه سیاسی و شاخص‌های آن

در مورد شاخص‌های توسعه سیاسی نظرات یکسانی وجود ندارد. اندیش‌مندان مختلفی چون لوسین پای، گابریل آلموند، لئونارد بایندر، میرون واینر، دیوید اپتر، هارولد لاسول و هانتینگتون شاخص‌هایی را برای توسعه سیاسی برشمردند (عالم، ۱۳۸۲: ۱۳۲-۱۲۴). توسعه سیاسی علاوه بر دموکراتیک شدن حکومت و روابط سیاسی شامل معیارها و ملاک‌هایی چون کارآمدی حکومت و نخبگان سیاسی، توان‌مندی تشکل‌های سیاسی، تعادل فرهنگ و گفتارهای سیاسی و سرانجام توان‌مندی شهروندان برای مشارکت هماهنگ و هم‌افزا در سامان‌دهی امور است (دلوری، ۱۳۹۴: ۱۰۴).

در فرآیند توسعه سیاسی، با توجه به رابطه دولت و جامعه و عرصه برای کنش آن دو، می‌توان دو الگوی کلی را استخراج کرد: الگوی اول که می‌توان آن را «دولت‌محور» نامید، ظرفیت حکومت، به‌ویژه دستگاه‌های نظامی و اداری آن افزایش یافته، اما عرصه اجتماعی سیاست و روابط میان دولت و جامعه توسعه چندانی نیافته است. در این الگو، ثبات و امنیت سیاسی معمولاً در معرض فشارهای ناشی از تعارضات و منازعات آشکار و پنهانی بوده که ریشه در انسداد روابط سیاسی و شکاف میان دولت و جامعه داشته است. این الگو را بیشتر می‌توان در آغاز تشکیل دولت مدرن دید. الگوی دوم که می‌توان آن را «جامعه‌محور» نامید، به موازات توسعه سازمان و نظام اداری تسهیل‌دهنده، نیروها و نهادهای اجتماعی توسعه یافته‌اند و روابط دولت و جامعه از تعادل برخوردار شده است (دبیری مهر، ۱۳۹۳: ۱۹۲). توسعه سیاسی جامعه‌محور در جهت جهانی شدن و به واسطه شبکه‌ای شدن زندگی سیاسی متأثر از روند فزاینده ارتباطات و اطلاعات و به عبارت دیگر، نزدیک شدن زمان‌ها و مکان‌ها به یکدیگر موجب تمرکززدایی از دولت، تجزیه عناصر شهروندی و تغییر رابطه قدرت شده است (Farazmand, 2015: 11). در این مرحله، توسعه سیاسی یک پدیده اجتماعی چندبعدی و پیچیده است و بجهای حکومت با حکمرانی سروکار داریم (UN-HABITAT, 2002: 6-7). بنابراین، توسعه سیاسی در عصر جدید مفهومی است که عینیت آن پیچیده و چندلایه است. دولت و بخش‌های غیردولتی دارای ارتباطی دوجانبه و متقابل هستند. ساختار کلان دولت از سلسله مراتبی و عمودی به نظامی افقی و همکارگرا و نقش آن از انحصارگری به تسهیل‌گری سوق پیدا می‌کند.

### ۱-۲-۲. توسعه سیاسی در سطح دولت

توسعه سیاسی در سطح دولت در مورد ترتیبات ساختار کلان دولت و فرآیندهای ارتباطی آن با جامعه است. در این سطح، دولت با کارکردی راهبردی، به عنوان مهم‌ترین بازیگر در ساختار اجتماعی، نقش هماهنگ‌کننده و تنظیم‌گر را ایفا می‌کند و دارای ماهیتی کیفی و راهبردی است. بنابراین، ساختار و کلیت دولت متصف به ویژگی‌های زیر می‌شود:

- پیچیدگی، انعطاف‌پذیری ساختاری، یگانگی و پراگماتسیم و افزایش ظرفیت نظام سیاسی (Huntington, 1965: 389-460).

- تنوع و انفکاک ساختاری و تخصصی شدن آن‌ها (pay, 1965: 313) و بایندر، (۱۳۸۰: ۸۴).

- کاهش نسبی قدرت حکومت‌های ملی و افزایش توانایی واحدهای فراملی و فروملی در سه سطح تنظیم، توزیع و ایجاد قدرت (Hurrel&Woods, 2001: 211-213).

- شکل‌گیری شبکه‌هایی که چندجانبه، تعاملی و پویا باشد (Laranja, 2012: 657).

- سازش و پیوستگی در بین سطوح دولتی باهم و با بخش غیردولتی.

- تفکیک قوا و ساختارهای سیاسی.

- توانایی برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری عقلانی و توسعه‌گرایانه (عطار، ۱۳۸۸: ۱۳۷).

### ۲-۲-۲. توسعه سیاسی در سطح جامعه

اصولاً توسعه سیاسی در سطح جامعه در قالب مشارکت‌های عینی و ذهنی اعضای جامعه در عرصه سیاسی و تغییر نگرش آن‌ها برای فعالیت در امور سیاسی، رقابت سیاسی و تغییر الگوهای اجتماعی است (بشیریه، ۱۳۸۶: ۲۲۴). بنابراین، مؤلفه‌های اصلی آن عبارت‌اند از:

- خصوصی‌سازی و واگذاری امور به بخش غیردولتی (ایروانی، ۱۳۹۱: ۱۰).

- فرهنگ سیاسی مشارکتی (Almond and powell, 1992: 39).

- مشارکت و بسیج توده‌ای و تحول منظم و باثبات (بدیع، ۱۳۸۷: ۲۳).

- برابری و این‌که هر فردی حق دارد زندگی رضایت‌مندانده‌ای بر بنیان ارزش‌ها و

خواسته‌های خود داشته باشد (HDR, 2013: 29).

- شریک نمودن جامعه در فرآیند اداری (Pierre&Peters, 2000: 73).

• پخش کردن حاکمیت در تمام سطوح جامعه (دموکراسی صنفی)  
(Mintzberg, 1983: 4).

• قدرت جامعه و نهادهای خصوصی.

• احترام به قانون و حقوق شهروندی (موثقی، ۱۳۸۷: ۱۲۵).

بنابراین توسعه سیاسی در شکل امروزی آن در سراسر جامعه نهادینه می‌شود؛ به گونه‌ای که در بخش دولتی با کارآمدی و کیفی شدن آن در راهبری امور و پیوستگی آن با بخش‌های مختلف داخلی و بین‌المللی و در بخش غیردولتی با توان‌مندی و مشارکت فعالانه نیروهای اجتماعی مواجه هستیم.

### ۳-۲. نقش نظام اداری در توسعه سیاسی

از اوایل دهه ۱۹۵۰، مدرن‌سازی اداری به عنوان بخش جدایی‌ناپذیری از فرآیند توسعه شناخته شد. توانایی تقبل وظایف جدید، مقابله با پیچیدگی‌ها، رده‌بندی تعارضات، حل مسائل نوین، بسیج منابع، مدیریت بحران‌ها و آشفتگی‌ها، بستگی به ظرفیت نظام اداری دارد (Caiden, 2010: 328). بنابراین، بازطراحی نظام اداری بر اساس شرایط جدید به منظور کیفی‌سازی و اثربخشی دولت و توان‌مندی جامعه در مدیریت توسعه، پیش‌شرط اصلی محسوب می‌شود (Rondinelli, 2007: 43).

در توسعه سیاسی، اولین مرحله دولت‌سازی و افزایش یک‌پارچگی سیستم است. کنترل اداری و تقویت نهادهای حکومتی برای حمایت‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی یکی از اصلی‌ترین اجزای دولت‌سازی محسوب می‌شود (Barner, 2003: 29; Lister, 2007: 3). دومین مرحله توسعه سیاسی درجهت ملت‌سازی است که شامل گسترش و رشد و تحول فعالیت و تدابیر سازمان‌های اداری و سیاسی و پایبندی اعتقادی و عملی سراسری در طی زمان به آن می‌شود (Diamant, 1990: 15). سومین مرحله، مشارکت-سازی نظام اداری است که شامل پاسخ‌گویی نظام اداری و تأمین نیازهای گوناگون شهروندان و مشارکت آنان در تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی نتایج و سهم بردن از منافع می‌شود (Chikasha, 2016: 66). رویکرد خدمات نوین دولتی به‌عنوان متأخرترین رویکرد مدیریت دولتی، بر پایه مردم‌داری، شهروندمحوری و پاسخ‌گویی اجتماعی قرار دارد (Denhart, 2007: 34). چهارمین مرحله، مسئله توزیع یا رفاه است که به توانایی سیستم برای توزیع مجدد درآمد، ثروت و حرمت اشاره دارد. نظام اداری نقش اساسی در حفظ حقوق اولیه افراد، آزادی و مشارکت آن‌ها و همچنین

ارتقای شاخص های اقتصادی، اجتماعی و استانداردهای زندگی و به نوعی تعادل سازی جامعه دارد (Ahmad, 2005: 25).

بنابراین، نظام اداری کارآمد در بالا بردن رفاه اجتماعی، کیفی سازی خدمات، رشد آموزشی، ارتقای ارزش های فرهنگی و استانداردهای شخصیتی، پاسخ گویی و افزایش مشارکت های اجتماعی، نقش عمده ای دارد (Souza, 2017: 35-37).

## ۴-۲. ساختارهای سازمانی و شاخص های سازمان دهی منطقی در نظام اداری

در این بخش، به ساختار سازمانی و شاخص های اصولی و منطقی سازمان دهی نظام اداری پرداخته می شود:

### ۴-۲-۱. ساختارهای سازمانی در نظام اداری

ساختار یک سازمان متشکل از اجزاء و روابط بین اجزاء است که به عنوان یک کل، مجموعه واحدی را می سازند (Chekland, 1999: 78).

ساختار سازمانی رکن اصلی هر سازمان و منعکس کننده تفکر سیستمی است که بر اساس آن الگوهای روابط درونی سازمان، اختیار و ارتباطات و روابط گزارش دهی، کانال های ارتباط رسمی، تعیین مسؤلیت و تفویض اختیار تصمیم گیری روشن می شود (Daft, 1991: 21). ساختارها سه وظیفه اصلی بر عهده دارند: اول این که به وسیله آن هدف های سازمان تأمین و اولویت بندی می شود. دوم، در ساختار قدرت سازمان، افراد مختلف تفهیم می شوند که باید مقررات سازمان را رعایت کنند. سوم، ساختار حوزه یا محدوده اعمال قدرت را تعیین می کند (Smith, 2008: 259). به طور کلی، چارچوب شکلی، ماهیت، اهداف و مأموریت های سازمان از ساختار سازمانی استخراج می شود.

### ۴-۲-۲. شاخص های سازمان دهی منطقی در نظام اداری

برای این که ساختارها در جهت اهداف و مأموریت های نظام اداری عمل کنند، مجموعه ای از اصول طراحی می شود که عبارت اند از:

#### ۴-۲-۲-۱. طراحی ساختار برای وظایف حاکمیتی و تسهیل پاسخ گویی

وظایف اداری به عمل حاکمیتی و تصدی تقسیم می شوند. وظایف حاکمیتی مستلزم استفاده از اقتدار عمومی اند و اساساً پاسخ گوی نیازهایی هستند که نهادهای دولتی برای آن ایجاد شده اند. بر این مبنا، ساختارها بایستی در جهت مسؤلیت های اصلی دولت طراحی شوند و بر پایه آن پاسخ گویی مطالبه شود (Lisa, 2011: 29). لذا به نظر می رسد که تفکیک



وظایف راهبردی و حاکمیتی در طراحی ساختار، مسئله‌ای بنیادی است.

#### ۲-۴-۲. طراحی ساختار برای رسیدن به اهداف اصلی

اهداف اساسی را که اصولاً معین‌کننده وظایف حاکمیتی هستند، در هر جامعه و نظام سیاسی می‌توان از اسناد و قوانین بالادستی استخراج کرد. سازمان به عنوان پدیده‌ای اجتماعی که دارای حدود و ثغور نسبتاً مشخص و هماهنگ است، برای تحقق هدف یا اهدافی، بر اساس یک سلسله مبانی دائمی فعالیت می‌کند (رابینز، ۱۳۹۳: ۸۵).

#### ۳-۲-۴-۲. ساختار سازمانی پویا و چابک

با توجه به تحولات سریع در دنیای امروز، انعطاف‌پذیری و پاسخ سریع به چنین محیطی امری لازم و بدیهی به شمار می‌آید. ساختارهای پویا دارای عملکرد بالا، فرهنگ غنی و سازگار با محیط، آماده بهره‌گیری از فرصت‌های جدید، نوآور، خلاق، مبتکر و قادر به بهبود مستمر قابلیت‌های کلیدی خود هستند (Zeigenfuss, 2002: 89).

#### ۴-۲-۴-۲. ساختارهای غیرمتمرکز

تمرکزگرایی، نظام اداری را به صورت ابزاری مزاحم و انعطاف‌ناپذیر و ناپاسخ‌گو در می‌آورد. در این ساختار، مقررات و خدماتی که ارائه می‌شود، به هیچ وجه در پاسخ و حتی مرتبط با شرایط و اوضاع محلی نیستند و چیزی جز هدر دادن منابع به بار نمی‌آورند (لباف، ۱۳۸۴: ۴۲).

#### ۵-۲-۴-۲. طراحی ساختار در جهت مشارکت مؤثر شهروندان و افزایش ارتباط

#### آنان با حکومت

سازمان‌ها به عنوان حلقه‌های واسط بین دولت و جامعه، به منظور کسب مشروعیت، ارائه خدمات نوین اجتماعی را در رأس برنامه‌های خود قرار می‌دهند (الوانی، ۱۳۹۴: ۲). بنابراین، پاسخ‌گویی و صیانت از حقوق اعضای جامعه، یکی از ویژگی‌های اصلی سازمان‌هاست. آن‌ها در این جهت، از سرمایه‌های اجتماعی و انسانی خود به نحو احسن استفاده و دستورالعمل‌های استیفای حقوق شهروندی را تدوین می‌کنند (Sheike and Beise, 2011: 27). طراحی ساختار با توجه به ویژگی‌ها و تقاضاهای محیطی، یکی از مسیرهای اصلی شهروندمحوری سازمان‌هاست. تمرکززدایی سازمانی و توزیع توابع در میان سطوح مختلف دولت، برای مشارکت مؤثر شهروندان و با نگاه به ویژگی‌های محیطی انجام می‌گیرد (Casula, 2015: 12).

#### ۶-۲-۴-۲. الکترونیکی کردن بخشی از ساختار و وظایف

استفاده از فناوری اطلاعات در نظام اداری و ساختار آن، به دولت الکترونیک موسوم شده است. دولت الکترونیک موجب افزایش سرعت و کیفیت ارائه خدمات می‌شود. در این حالت،

ارتباطات بین-سازمانی با کیفیت بیشتر و قیمت کمتر حاصل به دست می‌آید. این موضوع به شفافیت، کاهش فساد، تحول فرآیندها، کاهش سلسله‌مراتب طولانی، تخت کردن، پویایی و انعطاف در روش‌های انجام دادن کار می‌انجامد. بنابراین، با تسهیل ارتباطات و اطلاعات و انعطاف در ساختار سازمانی، ساختارهای ارگانیک و حرفه‌ای جایگزین ساختارهای مکانیکی و ماشینی می‌شود (قلی پور، ۱۳۹۳: ۱۴۰).

## ۲-۵. ساختارهای سازمانی و فرآیند توسعه سیاسی

بر اساس مطالب قبلی، تأثیر ساختار سازمانی نظام اداری در دو بخش دولت و جامعه قابل ارزیابی است. ساختار سازمانی منطقی و پویا، هم بر کارایی و اثربخشی دولت و هم بر سطح مشارکت جامعه در اداره عمومی و کنش‌های اجتماعی آن‌ها تأثیرگذار است.

### ۱-۲-۵. ساختار سازمانی نظام اداری و توسعه سیاسی در سطح دولت

ساختار کلان حکمرانی صرف نظر از سطوح عمودی و افقی، عموماً دارای دو جنبه «رهبری سیاسی» و «اداره» است. در سطح ملی، رهبری سیاسی دربرگیرنده ارگان نمایندگی ملی منتخب است؛ مانند پارلمان ملی که اغلب کابینه یا هیأت وزیران را شکل می‌دهد. کارکرد اصلی این ارگان‌های سیاسی، تصمیم‌گیری در حوزه خط‌مشی‌ها و نظارت بر اجرای خط‌مشی‌های برگزیده است. از طرف دیگر، جنبه اداری که کارکردی دوگانه دارد؛ نخست به ارگان‌های سیاسی تدوین‌کننده و انتخاب‌کننده خط‌مشی‌ها کمک می‌کند و سپس اجرای واقعی خط‌مشی‌ها بر عهده دارد (Islam, 2016: 64).

بر اساس فعالیت‌ها و بخش‌های گوناگون در نظام حکمرانی، ساختارها و تقسیم کار شکل می‌گیرد و در بدین صورت، امور در راستای هدف اصلی جهت می‌یابند. از این طریق، تعادل و موازنه در هر بخش برقرار می‌شود. همین تنوع در نقش‌ها و نهادها و تخصصی کردن آن‌ها، قابلیت‌های نظام سیاسی را افزایش داده و توانایی‌های تنظیمی، توزیعی و ارزشی را ارتقا می‌دهد. با ساختارهای نظام اداری می‌توان به انواع تقاضاها و جنبه‌های گوناگون اجتماعی پاسخ داد و نظام سیاسی را در حل بحران مشروعیت یاری رساند (Lindblom, 1965: 13 Pye, 1995: 114). برای هر بعد مورد نیاز و نیز شرایط نارسا، می‌توان ساختار را پیش‌بینی و آن امور را هدایت کرد. با طراحی ساختارها در چارچوب اصول راهبردی، از موازی‌کاری‌ها و صرف کردن بیهوده منابع جلوگیری می‌شود و انعطاف لازم در برابر مسایل گوناگون پیش می‌آید و سرعت در حل مسائل حاد و بغرنج افزایش می‌یابد (Georgiana, 2010: 3). از طرف دیگر،

با کوتاه شدن فرآیند ساختاری از طریق فناوری اطلاعات، میزان سرعت پاسخ‌گویی و شفافیت در مجموعه اداری و اجرایی حاصل می‌شود (رابینز، ۱۳۹۳: ۴۰۵).

از طریق ساختار نظام اداری موضوع تفکیک قوا جنبه عملیاتی پیدا می‌کند. در هر قوا با توجه به وظایف و ماموریت‌ها، ساختار و مناسبات اداری مخصوص خود پیش‌بینی شده و براساس آن به انجام وظایف تخصصی آن بخش پرداخته می‌شود. تفکیک افقی و هم‌سطح قوا به عنوان کلی‌ترین صورت توزیع قدرت، لازم است ولی کافی نیست. باید در قلمرو درونی هر یک از این سه قوه، وظایف دسته‌بندی شوند، نهادها و ساختارهای متناسب به وجود آیند و هر کدام به نوبه خود در محدوده اختیارات خود عمل کنند تا اصل تفکیک وظایف در سطح جزئی‌تری اعمال شود و هم‌نهادهای مربوط در عین جدایی و عدم تداخل، مجموعاً تجلی‌بخش قوه اصلی خود باشند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۶۵۲).

از طرفی، باید به قوه قضاییه که جایگاه ویژه‌ای در ساختار حکمرانی و همچنین سلامت امور و فرآیندها دارد، اشاره کرد. قوه قضاییه از یک سو، عموماً (به خصوص در سطوح پایینی آن) جزء بروکراسی کشوری است. از سوی دیگر (به خصوص در سطوح بالایی آن) می‌تواند از برخی اختیارات بهره‌مند شود و نقش نگهبانی بر بوروکراسی و رهبری سیاسی را ایفا کند (Stepens, 2008: 184).

بنابراین، با سازمان‌دهی اصولی ساختار اداری و قوه قضاییه مستقل و بخش قانون‌گذار کیفی، تفکیک قوا جنبه کاربردی پیدا می‌کند، دولت در جهت اهداف اصلی و راهبردی شکل می‌گیرد و نظام اداری مسیر صحیح را در جهت توسعه کشور می‌پیماید

## ۲-۵-۲. ساختار سازمانی نظام اداری و توسعه سیاسی در سطح جامعه

سازمان‌دهی اصولی و راهبردی ساختار اداری، زمینه مشارکت مردمی در سیاست‌گذاری بخش‌های مختلف و مدیریت امور عمومی را فراهم می‌کند و بدین ترتیب، نحوه ارتباط دولت و جامعه نهادینه می‌شود. درکنار واگذاری شفاف شرکت‌های دولتی، وظایف تصدی و عملیاتی در ساختار نظام اداری بایستی از طریق ۱. خرید خدمت؛ ۲. مشارکت با بخش خصوصی و سمن‌ها و ۳. واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی و خصوصی کاهش یابد. این استراتژی موجب تقویت بخش خصوصی شده و از وظایف دولت کاسته می‌شود. خصوصی‌سازی عامل مهمی در رشد ارزش‌های دموکراتیک و توسعه سیاسی به حساب می‌آید (بشیریه، ۱۳۸۶: ۱۲۸).

دولت همچنین بخشی از امور قابل واگذاری خود را به انجمن‌ها، نهادها و تشکیلات

اجتماعی، مانند اصناف، اتحادیه‌ها، شوراها و همچنین سازمان‌هایی که وابسته به دولت و قدرت سیاسی نیستند، واگذار می‌کند. بدین سان جامعه مدنی گسترش می‌یابد و زمینه‌های اجتماعی دموکراسی شکل می‌گیرد. یکی دیگر از اصول منطقی ساختاری که به توسعه سیاسی کمک می‌کند، تمرکززدایی است که طی آن دولت مرکزی اختیار تصمیم‌گیری را به نهادهای محلی واگذار می‌کند (شکر اللهی، ۱۳۸۵: ۲۵). تمرکززدایی به صورت‌های اداری، مالی، سیاسی و اقتصادی تقسیم می‌شود. در تمرکززدایی اداری، وظایف دولتی به شیوه غیرمتمرکز انجام می‌شود؛ بدون اینکه صلاحیت‌های تصمیم‌گیری از سطح مرکزی به سطح منطقه‌ای انتقال داده شود. وظایف اداری توسط شعبه‌ها یا بخش‌هایی از وزارتخانه که به صورت غیرمتمرکز در سطح مناطق پخش شده‌اند، انجام می‌گیرد. صلاحیت تصمیم‌گیری درباره امور به مقاماتی که کم و بیش مستقل از قوه مرکزی‌اند سپرده می‌شود. در این نظام، هریک از استان‌ها یا شهرستان‌ها شخصیت حقوقی جدا از شخصیت حقوقی دولت‌اند، بودجه و مأموران خاص خود را دارند و شوراها و سازمان‌های محلی در تمام اموری که مطابق قانون در صلاحیت آن‌ها گذاشته شده است، حق تصمیم‌گیری دارند؛ ولی برای این که مقامات مزبور از حدود اختیارات خود تجاوز نکنند، دولت مرکزی به اعمال آن‌ها نظارت می‌کند. اموری که بر عهده شوراها و مقامات محلی است، تنها امور اجرایی هستند و به هیچ وجه حق مداخله در امور قضایی یا قانون-گذاری را ندارند و همه از قانون واحد تبعیت می‌کنند (طباطبایی مومنی، ۱۳۷۸: ۵۲).

در تمرکززدایی اداری، سلسله‌مراتب اداری کاهش می‌یابد. نقش شهروندان در روند برنامه‌ریزی-های اجتماعی، اقتصادی و فیزیکی افزایش می‌یابد و مردم بهتر می‌توانند نقطه‌نظرات‌شان را بیان کرده و نیازها و خواسته‌هایشان را با مراجعه به منابع تصمیم‌گیری در میان بگذارند. تمرکززدایی اداری باعث نوآوری اداری در مناطق و از بین رفتن روحیه اطاعت کورکورانه محض از مرکز می‌شود و بدین-ترتیب، محیط مناسب‌تری برای توسعه انسان‌محور فراهم شده و بقای حکومت و زمینه‌های لازم برای برقراری حکومت دموکراتیک تضمین می‌شود (Warner, 2001:191).

برای تحقق عملیاتی تمرکززدایی اداری، تمرکززدایی مالی و پیاده‌سازی نظام غیرمتمرکز مالی و مالیاتی ضروری است. تمرکززدایی مالی در نسبت هزینه‌ها و درآمدهای محلی نسبت به حکومت به-دست می‌آید. بنابراین، می‌توان گفت که تمرکززدایی اداری و مالی، از طریق از بین بردن انحصارات حکومت مرکزی و توجه به ابتکارات، کارآفرینی و خلاقیت‌های محلی

و همچنین شفافیت و پاسخ-گویی در سطح محلی و پیش‌برد امور توسعه محلی قابل حصول است و این‌گونه بر گسترش دموکراسی تأثیر می‌گذارد (Kyraçu, Anders, 2010: 78). بنابراین، ساختار سازمانی هم از طریق اصلاح فرآیندها و تدقیق وظایف اصلی دولت و هم از طریق مشارکت فعالانه بخش غیردولتی، بر توسعه سیاسی تأثیرگذار است.

### ۳. نظام اداری در ایران

در دوره پهلوی اول، تمرکز قدرت سیاسی و ثبات سیاسی موجب ایجاد اصلاحات عمیق و دامنه-داری در اداره امور عمومی و سازمان‌های دولتی شد. اگرچه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی از لحاظ کمی افزایش قابل ملاحظه‌ای پیدا نکردند، ولی با وضع قوانین سازمانی برای آن‌ها، شالوده‌ای در تشکیلات اداری و نحوه اجرای وظایف و هدف‌های هر وزارتخانه به وجود آمد. در زمان رضاشاه، کیفیت و کمیت وظایف دولت تغییر کرد و توجه خاص به نظم و تحکیم آن منجر به ایجاد سازمان-های جدید شد.

پس از این دوران، به علت بی‌ثباتی‌های سیاسی، ساختار اداری ایران دوباره نابه‌سامان و آشفته می‌شود تا این‌که به تدریج اوضاع به حالت ثبات برمی‌گردد و در سال ۱۳۲۸، سازمان برنامه و بودجه تأسیس می‌شود. در حوزه راهبری نظام اداری در سال ۱۳۲۴، سازمان طبقه‌بندی مشاغل برای برقراری هماهنگی بین حقوق و مزایای مستخدمین کشوری و اجرای جدول مساوی برای کار مساوی، وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی شکل می‌گیرد. این سازمان در سال ۱۳۲۷ به سازمان خدمات کشوری تغییر نام داد و تابع نخست وزیری شد. سال ۱۳۴۰، قانون خدمات کشوری که هدفش برقراری روش‌های جدید اداری بود، جای خود را به شورای عالی اداری داد (بخشی، ۱۳۸۹: ۲۶۱). این شورا طرح لایحه مقدماتی قانون استخدام کشوری را تهیه کرد که در تاریخ ۱۳/۰۳/۱۳۴۵ در یازده فصل به تصویب رسید. به موجب این قانون، سازمان اداری و استخدامی کشور به جای شورای عالی اداری تشکیل و مأمور اجرای قانون مزبور شد. در برنامه عمرانی چهارم، یکی از اهداف کلی آن بهبود خدمات اداری از طریق تحول اداری بود. برنامه عمرانی پنجم که در سال ۱۳۵۱ به تصویب رسید، تعداد وزارت‌خانه‌ها را به ۱۹ رساند. هدف از این اصلاحات اداری، کاهش فشارهای خارجی و داخلی و نیز تأمین مشروعیت رژیم در دروه پهلوی دوم بود؛ ولی این اصلاحات به سرانجام مطلوب نرسید. در این دوران، بوروکراسی به عنوان وسیله‌ای برای جذب بیکاران و تأمین اجتماعی بیشتر، به تورم سازمانی و ناکارآمدی اداری منجر شد (تیموری، ۱۳۹۳: ۲۳). تعداد

وزارتخانه‌ها در سال‌های پایانی رژیم پهلوی به ۲۲ رسیده بود. تعداد حقوق‌بگیران دولتی از حدود ۳۱۰ هزار نفر در سال ۱۳۳۵ به ۶۳۰ هزار نفر در سال ۱۳۵۶ رسید. بسیاری، این رشد سرطانی بخش ناکارآمد و فساد دولتی را متأثر از افزایش درآمدهای نفتی دانسته‌اند که شرایط را برای گسترش ساختار دولت و افزایش تعداد نیروی انسانی و در نتیجه ناکارآمدی آن فراهم کرد (نبوی، ۱۳۹۰، ۲۱۳). بنابراین، در این دوره زمینه برای اصلاح نظام اداری فراهم شد، اما گسترش بیش از حد آن و فساد در بخش‌های گوناگون، اجازه اجرای سیاست‌ها را به دولت نداد و خود زمینه را برای عدم مشروعیت و توسعه سیاسی فراهم کرد.

پس از انقلاب اسلامی، نظام اداری در ابعاد گوناگون، به‌ویژه ساختارش، دست‌خوش تغییر و تحول شد که مهمترین تغییرات را می‌توان به شرح زیر مورد اشاره قرار داد: ۱. تشکیل قوای سه‌گانه و خروج دستگاه قضایی از بدنه دولت؛ ۲. شکل‌گیری سازمان‌ها و نهادهای جدید، مانند وزارت اطلاعات و تعاون و حذف برخی سازمان‌ها مانند وزارت دربار، سازمان امنیت و مجلس سنا؛ ۳. اداره بانک‌ها به‌وسیله دولت؛ ۴. خروج نیروی انسانی باتجربه و استخدام نیروهای جدید در مقیاس وسیع؛ ۵. اعمال نگاه ایدئولوژیک در الگوهای مدیریتی (قلی‌پور، ۱۳۹۵: ۸۸). از طرفی، هرچند بند ۱۰ اصل سوم، به ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور از وظایف دولت اشاره دارد، اما مشکلات نظام اداری و گسترش بی‌رویه آن پس از انقلاب اسلامی ادامه پیدا کرد؛ چنان‌که تعداد دستگاه‌های دولتی از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۰ دوبرابر شد. تعداد کارکنان دولتی از ۱۳۵۷ تا ۱۳۷۸ تا چهار برابر شد. تعداد مؤسسات دولتی از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۴ از ۲۳۴ به ۳۶۸ رسید. تعداد شرکت‌های دولتی از ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۰ سه برابر شد. حقوق و مزایا به قیمت ثابت سال ۱۳۵۷ حداقل ۵۰٪ کاهش یافت. سطح تحصیلات کارکنان از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۷۸ به ۲۲/۵ درصد رسید و هنوز ۷۷/۵ درصد پایین‌تر از لیسانس بودند (عالم‌تبریزی، ۱۳۸۴: ۹).

اما در سال‌های پس از جنگ تحمیلی و آغاز اولین برنامه توسعه، رگه‌های مدیریتی نوینی را در بخش دولتی ایران می‌توان مشاهده کرد که در قالب سیاست خصوصی‌سازی به‌منزله یکی از اجزای مهم سیاست تعدیل اقتصادی مطرح شد. این رویکرد به منظور محدود کردن اندازه دولت در اقتصاد و مشارکت بخش خصوصی، پاسخ‌گویی به شهروندان، ساختارهای پویا و تغییرپذیری و تمرکز زدایی مطرح شد (دانایی فر، ۱۳۸۷: ۱۳۸). این رویکرد، پس از برنامه‌های اول و دوم، در دوران اصلاحات و در برنامه سوم و در هفت برنامه تحول اداری، با توجه به گفتمان غالب، با قدرت بیشتری ادامه پیدا کرد که در بخش آخر بیشتر به آن می‌پردازیم.

#### ۴. اداره و سیاست در ایران

در ابتدا باید گفت که فرهنگ و فقه سیاسی شیعه در ماهیت، وظایف و ساختار کلان جمهوری اسلامی ایران نقش عمده‌ای داشته؛ به گونه‌ای که تفکیک سه قوه علاوه بر ریشه غربی، در متون فقهی وجود داشته است (موسی زاده، ۱۳۹۶: ۵۲۶). از طرفی دیگر، ولایت فقیه به عنوان بالاترین منصب دینی-سیاسی، خود در انتصاب بسیاری از مقامات نقش مستقیم دارد و بسیاری از سازمان‌ها و نهادها به‌طور مستقیم و غیرمستقیم زیر نظر وی کار می‌کنند. ماهیت برخی دستگاه‌های اجرایی، در جهت پاسداری از دستاوردهای انقلاب یا محرومیت‌زدایی و عدالت‌گستری است که از آن‌ها به عنوان نهادهای انقلاب اسلامی یاد می‌شود. از سوی دیگر، نمود اصلی تعامل سیاست و اداره را باید در رابطه دولت و مجلس و در قالب رأی اعتماد، استیضاح، سؤال و بودجه دید (صادقی، ۱۳۸۸: ۲۸۰).

بر مبنای اصل ۱۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رئیس جمهور مسئولیت برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آن را به عهده شخص دیگری بگذارد. ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری به گونه‌ای دیگر، ارتباط اداره و سیاست را نشان می‌دهد. بر اساس ماده قانونی مذکور، سمت‌های زیر در مدیریت سیاسی کشور به عنوان مقام شناخته می‌شوند: ۱. رؤسای سه قوه؛ ۲. معاون اول رئیس جمهور و نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان؛ ۳. وزراء، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و معاونین رئیس جمهور؛ ۴. استان‌داران و سفرا؛ ۵. معاونین وزار. اگر این ماده را بیشتر تحلیل کنیم، باید گفت که برای نمونه وزیر هم به عنوان مقام سیاسی و هم بالاترین مقام اداری در یک وزارت‌خانه است و تمام مدیران ستادی و استانی را منصوب و جابه‌جا می‌کند. بنابراین، به‌هم‌پیوستگی اداره و سیاست را می‌توان در سپهر مدیریت دولتی ایران مشاهده کرد.

#### ۵. ساختار نظام اداری و فرآیند توسعه سیاسی در دوران اصلاحات

در این بخش، از آن‌جایی که برای اولین بار پس از انقلاب اسلامی و مشخصاً در دوران اصلاحات (۱۳۸۴-۱۳۷۶) مفهوم توسعه سیاسی به صورت گسترده وارد عرصه عمومی شد، با توجه به اسناد بالادستی و رویه‌های موجود در آن بازه زمانی، به اصلاحات ساختار نظام اداری در جهت فرآیند توسعه سیاسی در دو سطح دولت و جامعه پرداخته می‌شود.

## ۵-۱. بررسی تحول ساختار نظام اداری در جهت فرآیند توسعه سیاسی در سطح دولت در دوران اصلاحات

از اوایل دهه ۱۳۵۰، با افزایش درآمدهای نفتی، اندازه دولت بزرگ شد. در دهه ۱۳۶۰ با کاهش درآمد نفتی، روند نزولی اندازه دولت شروع شد و تا اواخر دهه ۶۰ اندازه دولت به حداقل خود کاهش یافت. ولی پس از پایان جنگ، دولت دوباره با روند افزایشی مواجه شد؛ به گونه‌ای که در سال ۱۳۷۷ نسبت هزینه‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی به ۷۱٪ رسید. این اتفاق در زمانی رخ داد که اولاً در جهان نرخ رشد هزینه‌های بخش عمومی کند شده بود و ثانیاً کاهش نقش بخش دولتی از اولویت‌های برنامه اول و دوم توسعه اقتصادی کشور به حساب می‌آمد (کاظمی ویسری، ۱۳۸۲: ۱۵۵). آمارها بیان‌گر آن است که در فاصله ۱۳۴۵ تا ۱۳۷۵ دولت ۶ برابر بزرگ شده و سهم اشتغال دولتی در این مدت به‌طور سرانه ۲/۵ برابر رشد کرده بود.

تصدی‌گری بیش از حد دولت و عدم واگذاری امور به مردم، بخش خصوصی و سازمان‌های غیردولتی، موجب بزرگی دولت و ناکارآمدی آن می‌شود. غرق شدن سازمان‌های دولتی در اعمال تصدی، ضمن آن که نقش اصلی و حاکمیتی دولت را خدشه‌دار می‌کند، اندازه دولت را افزایش داده و چابکی آن را کاهش می‌دهد. دولت در چنین وضعیتی، مشغول اموری می‌شود که ذاتاً کار دولت نیست و برای آن به وجود نیامده و ساختار و ابزارهای مناسب برای انجام آن‌ها را هم ندارد. مضاف بر این که درگیر شدن دولت در امور تصدی‌گری، مانع اعمال قانون و نظارت در مورد بخش‌های اصلی می‌شود.

بر این اساس و در جهت تحول نظام اداری در برنامه سوم که مشخصاً در دوره اصلاحات به تصویب می‌رسد، به مقوله نظام اداری و ساختار آن، به‌طور ویژه پرداخته می‌شود؛ چنان که در فصل اول و بند هـ ماده "۲"، به عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی دولت از سطوح پائین هرم تشکیلات از طریق تجمیع کلیه فعالیت‌های مربوط به یک وزارتخانه (به جز شرکت‌های مستقل) در سازمان استانی واحد اشاره می‌شود؛ در این جهت باید امور انرژی، کشاورزی، دام، توسعه و عمران روستایی و امور صنعت و معدن در سه وزارتخانه تجمیع شود. همچنین در این ماده قانونی، به حذف واحدها و سازمان‌های غیرضروری و حذف وظایف موازی و مشترک دستگاه‌ها اشاره شده است. در این دوره، وزارتخانه‌های جهاد سازندگی، وزارت کشاورزی و وزارتخانه‌های صنایع و معادن باهم ادغام شدند. تعداد وزارتخانه‌های ایران از ۲۴ به ۲۲ رسید. در پایان این دوره، تعداد واحدهای سازمانی ستادی و استانی ۶۴۵۵۲، واحدهای عملیاتی ۳۲۲۲۷ و سطوح تقسیمات کشوری ۲۲۰۰ بود. این شاخص‌ها در دولت بعدی به



ترتیب ۵۱، ۳۲، و ۲۵، رشد داشته و فرآیند تحول اداری از مسیر اصلی خارج شده است (سازمان مدیریت برنامه‌ریزی کشور، اسناد پشتیبان برنامه ششم توسعه، ۱۳۹۴).

در راستای اصلاح تشکیلات کلان، دولت در جلسه مورخ ۱۳۸۱/۰۱/۱۸ هیئت وزیران، با تصویب ۷ برنامه تحول اداری موافقت کرد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳: ۱۵). در این مصوبه، در مورد ساختار اداری بحث می‌شود و به کاهش حجم وظایف دولت، منطقی کردن اندازه دولت، واگذاری امور تصدی به بخش غیردولتی و همچنین محدود شدن فعالیت ستاد وزارت‌خانه‌ها به امور راهبردی و سیاست‌گذاری اشاره می‌شود.

در جهت رویکرد توسعه‌ای، در این دوره و همچنین سازمان‌دهی دقیق نظام اداری در جهت برنامه‌های توسعه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، از ادغام دو سازمان با عناوین سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه مطابق مصوبه ۱۶ اسفند ۱۳۷۸، شورای عالی اداری تأسیس شد و در ۱۷ تیر ۱۳۷۹ نمودار سازمانی آن به تصویب و اجرا درآمد. بررسی تاریخچه فعالیت‌های سازمان‌های مذکور، نشان می‌دهد که در عمل، هیچ‌گاه هماهنگی و تناسب لازم بین ظرف و مظروف و هدف و ابزار برقرار نبوده است (مرتضوی، ۱۳۷۹: ۱۸). بنابراین، تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای هماهنگی نظام اداری کشور با برنامه‌های توسعه کشور کار بسیار ارزنده‌ای بود.

اگر مالیات را به عنوان یکی از پایه‌های توسعه در بخش‌های اقتصادی و اجتماعی و همچنین کارآمدی و پاسخ‌گویی دولت تلقی کنیم (رستمی، ۱۳۹۶: ۶۰۲)، دولت با این نگاه و در اجرای ماده ۵۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، به منظور افزایش کارایی نظام مالیاتی و رفع موانع سازمانی موجود و همچنین تمرکز کلیه امور مربوط به اخذ مالیات در یک سازمان واحد، سازمان امور مالیاتی کشور را در سال ۱۳۸۱ به صورت یک مؤسسه دولتی و زیر نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی ایجاد کرد؛ با این کار، ساختار مجزا و قانون‌مندی در بخش مالیاتی شکل گرفت و مالیات، ۲۶٪ از درآمدهای دولتی را در این دوره به خود اختصاص داد (مصلی نژاد، ۱۳۹۵: ۱۳۹).

در این دوره، برای اولین بار موضوع تشکیلات کلان دولت مطرح شد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق به کمک کارشناسان خود در فروردین ماه سال ۸۴ لایحه تشکیلات کلان دولت را با حدود بیش از ۳۳۰ صفحه و با هدف کاهش حجم دولت و افزایش کارایی تشکیلات اداری تهیه کرد. در این لایحه پیش‌بینی شده بود که چندین وزارت‌خانه دولتی (۸ وزارت‌خانه) که با هم تشابه کاری دارند، با یکدیگر ادغام شوند. ادغام وزارت‌خانه‌های نفت

با نیرو، تعاون با کار و امور اجتماعی، راه و ترابری با ارتباطات، و بازرگانی با وزارت صنایع و معادن از جمله محورهای مهم این لایحه بود. در ماه‌های پایانی دولت سید محمد خاتمی، به همه وزیران یک نسخه از این لایحه داده شد، اما بررسی لایحه تشکیلات کلان دولت، در هیئت دولت بارها به تعویق افتاد تا این‌که محمود احمدی نژاد، سوم تیرماه سال ۱۳۸۴ به عنوان رئیس جمهوری ایران منصوب شد.

در مجموع، تحول ساختاری در نظام اداری در این دوره، با هدف دستیابی کشور به توسعه تدوین شده است. چنان‌که بر اساس آمارهای نهادهای بین‌المللی، در نحوه حکمرانی پیشرفت‌هایی به چشم می‌خورد. بر این اساس، در دوره اصلاحات شاخص اثربخشی حکومت از (۵۶٪-) در سال ۱۹۹۶ به (۴۵٪-) در سال ۲۰۰۴ و یا شاخص فساد از (۵۶٪-) در سال ۱۹۹۶ به (۴۸٪-) در سال ۲۰۰۶ می‌رسد (Word bank, 2018).

در شاخص کیفیت تنظیم‌کنندگی، نمره ایران در سال ۱۹۹۸ ۱/۷۳- است که این عدد در سال ۲۰۰۰ به ۱/۷۱- و در سال ۲۰۰۵ به ۱/۲۸- می‌رسد (میره و بیگی، ۱۳۹۵: ۱۴۸). بر پایه آمارهای بانک جهانی، میزان هزینه‌های دولت نسبت به تولید ناخالص داخلی از (۱۶٪) در سال ۱۹۹۹ به (۱۴٪) در سال ۲۰۰۶ می‌رسد. دلیل اصلی آن را می‌توان رویکردی دانست که دولت این دوره در عدم گسترش ساختار نظام اداری دارد.

## ۲-۵. بررسی موردی تحول ساختار نظام اداری در جهت فرآیند توسعه سیاسی در سطح جامعه در دوران اصلاحات

براساس ماده ۹ قانون برنامه سوم توسعه، به منظور ارتقای کارایی و افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی کشور و کارآمد کردن دولت در عرصه سیاست‌گذاری و توان‌مندی بخش‌های خصوصی و تعاونی، سهام شرکت‌های قابل واگذاری بخش دولتی در شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آن‌ها در بخش دولتی غیرضروری است، به بخش‌های تعاونی و خصوصی فروخته خواهد شد. بر اساس گزارش رئیس‌جمهور وقت در این دوره، مجموعاً ۱۷ شرکت، بانک و مؤسسات دولتی واگذار شد (گزارش آقای خاتمی به مجلس شورای اسلامی درباره عملکرد برنامه سوم توسعه، خبرگزاری مهر ۱۱/۰۵/۱۳۸۵). بند ب ماده ۶۴ قانون برنامه توسعه سوم، به واگذاری تصدی‌های اجتماعی دولت به بخش غیردولتی اشاره می‌کند. ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ هم دولت را موظف می‌کند تا قسمتی از تصدی‌های اجتماعی و فرهنگی خود را از سه روش: خرید خدمات از بخش غیردولتی، مشارکت با بخش

غیردولتی و واگذاری مدیریت به بخش غیردولتی انتقال دهد. در راستای عملیاتی شدن مفاد این ماده قانونی، هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۱/۰۶/۲۴ آیین‌نامه اجرایی آن را تصویب کرد.

در بند "د" ماده ۲ قانون برنامه سوم، به رعایت اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی و وظایف و مأموریت‌های واحدهای ملی و ستادی و همچنین جنبه‌های اعمال حاکمیت، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی کلان و هدایت و نظارت و واگذاری امور اجرایی به واحدهای استانی با تأکید بر مدیریت‌های محلی اشاره شده است. علی‌رغم این که قانون اساسی سال ۱۳۵۸ ایجاد شوراها در استان، شهرستان، بخش و ده را پیش‌بینی کرده بود تا به وسیله مقامات محلی منتخب اداره شوند، ولی تا دو دهه پس از انقلاب، رؤیای قانون‌گذاران به واقعیت تبدیل نشد. در سال ۱۳۷۷، وزارت کشور در این راه پیش‌قدم شد و انتخابات شوراها را در کشور برگزار کرد. با انجام این کار و ایجاد دولت‌های محلی، جمهوری اسلامی ایران برای نخستین بار در طول حیات خود وارد مرحله‌ای از تمرکززدایی اداری شد (فقیهی و ابوالحسنی، ۱۳۹۰: ۲۸۱). همچنین در این دوران، در قالب همان ۷ برنامه تحول اداری، وظایف قابل واگذاری، از ستاد به واحدهای استانی و شهرستانی احصا شد (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۳).

اما به موازات تلاش در جهت کوچک و منطقی شدن اندازه دولت و کاهش حجم وظایف آن از طریق واگذاری به بخش غیردولتی، با پدیده رشد روزافزون سازمان‌های غیردولتی روبه‌رو هستیم؛ به گونه‌ای که تعداد آن‌ها را حدود ۲۰ تا ۳۰ هزار تخمین می‌زنند. به عنوان نمونه، تعداد سازمان‌های غیردولتی زیست‌محیطی، از ۳۰ سازمان به بیش از ۲۰۰ سازمان افزایش یافت (شفیعی فر، ۱۳۹۴: ۱۱۸). در نهایت، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در ۱ خرداد ۱۳۸۴، یعنی در اواخر این دوره ابلاغ می‌شود که در صورت اجرا می‌تواند موجب تحول عظیمی برای توسعه مشارکت‌های مردمی و تقویت بخش خصوصی شود. بر پایه همین تحولات ساختاری، در شاخص‌های اجتماعی حکم‌رانی روندهای خوبی قابل مشاهده است. چنان که در شاخص پاسخ‌گویی، رتبه ایران از ۲۰ در سال ۲۰۰۰ به ۷ در سال ۲۰۰۶ و در شاخص حاکمیت قانون، از ۶۱- در سال ۱۹۹۸ به ۹- و ۹/۲- طی سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ می‌رسد (Worldbank, 2018). شاخص توسعه انسانی در سال ۲۰۰۰، ۸۴۶/ و در سال ۲۰۰۵ با ۲۰ درصد ترقی ۸۶۶/ است (سالنامه آماری، ۱۳۶۸). بر اساس آمار صندوق بین‌المللی پول، رشد واقعی تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۶، ۱/۶ بوده است که در سال ۲۰۰۵ به ۵/۱ می‌رسد. نرخ تورم هم بر اساس آمار همین مؤسسه بین‌المللی در سال ۱۹۹۸ و ۱۸/۵ و در سال ۲۰۰۵ ۱۰/۳ است.

## نتیجه گیری

از زیرساخت‌های اصلی در توسعه هرکشوری، نظام اداری است که ارتباطی متقابل و دوجانبه با دیگر ساخت‌های اجتماعی از جمله نظام سیاسی دارد. از اجزای اصلی نظام اداری که بر توسعه سیاسی هم در سطح دولت و هم جامعه تأثیرگذار است، ساختارهای سازمانی آن است. بنابراین، در راهبری توسعه، نظام اداری و ساختار آن اساسی‌ترین موضوع است. بر این پایه، در دوران اصلاحات، در فرآیند توسعه سیاسی به نظام اداری و اصلاح ساختار آن به عنوان یک پیش‌زمینه توجه می‌شود. اصلاحات ساختاری که هم در سطح دولت و هم در سطح مشارکت‌های اجتماعی تغییر و تحول در پی دارد، در رأس برنامه‌های دولت قرار می‌گیرد. در برنامه سوم توسعه و هفت برنامه تحول اداری، این موضوع به‌جد پیگیری می‌شود. اما این برنامه‌ها و سیاست دولت نتوانست سرانجامی کاملاً عملیاتی و پایدار داشته باشد؛ چنان‌که این نتیجه را در دولت بعدی به‌خوبی می‌توان مشاهده کرد. به‌نظر می‌رسد مجموعه حاکمیت باید با تعامل کافی به این نتیجه برسد که نظام اداری و اصلاح آن، زیربنا و جهت‌دهنده به توسعه کشور است و به‌نوعی عملکرد و مشروعیت نظام به‌دست آن صورت می‌گیرد. تعامل در این راه نیز در چارچوب سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری و سند چشم‌انداز، با محوریت سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه کشور امکان‌پذیر است.

## منابع

### الف) منابع فارسی

- بخشی، پرویز. (۱۳۸۹). نقش حقوق اداری در تغییر ساختار نظام اداری، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبایی.
- بشیری، حسین. (۱۳۸۶). آموزش دانش سیاسی (مبانی علم سیاست نظری و تاسیسی)، تهران: نشر نگاه معاصر.
- ترابی، یوسف. (۱۳۸۴). آسیب شناسی مدیریت توسعه در ایران، دو فصلنامه دانش سیاسی، شماره دوم، پاییز و زمستان، صص ۱۳۱-۱۰۳.
- تیموری، رحیم. (۱۳۹۳). تبیین دولتهای توسعه‌گرا (ایران، مالزی، ترکیه و برزیل)، پایان نامه دکتری جامعه شناسی، دانشگاه تهران.
- دبیری مهر، امیر. (۱۳۹۳). گونه شناسی مطالعات توسعه سیاسی (از نظریه های جامعه محور تا نظریه های دولت گرا)، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال بیست و سوم، شماره ۷۰، ۱۳۹۳، بهار، صص ۲۰۹-۱۷۹.
- دلآوری، ابوالفضل. (۱۳۹۴). الگوی کلاسیک توسعه سیاسی؛ نگاهی به تجربه اروپای غربی، فصلنامه برنامه ریزی و توسعه اجتماعی، شماره ۲۲، بهار، صص ۳۸-۱.
- رابینز، استیفن. (۱۳۹۳). تئوری سازمان، ساختار و طرح سازمانی، ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانایی فر، تهران: انتشارات صفار.
- رستمی، ولی و همکاران. (۱۳۹۶). بررسی حقوقی نقش مالیات بر توسعه سیاسی و دموکراسی، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، شماره ۳، پاییز، صص ۶۲۰-۶۰۱.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور. (۱۳۸۳). مصوبات برنامه اصلاح ساختارهای تشکیلاتی دولت، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور. (۱۳۸۴). گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- صادقی، حجت الله. (۱۳۸۸). تحلیل گفتمان سیاست- اداره، پایان نامه دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه علامه طباطبایی.
- عطار، سعید. (۱۳۸۸). سرمایه اجتماعی، جامعه مدنی و دولت: عناصر دستیابی به توسعه، فصلنامه سیاست دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۹، شماره ۴، زمستان، صص ۱۴۶-۱۲۹.

- طباطبایي مومني، منوچهر. (۱۳۷۸). حقوق اداري، تهران: انتشارات سمت.
- عالم، عبدالرحمن. (۱۳۸۲). بنيادهای علم سياست، تهران: نشر نی.
- عالم تبریزی، اکبر. (۱۳۸۴). ارتقاء و حفظ کرامت مردم در نظام اداري، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- فقیهی، ابوالحسن؛ دانایی فر، حسن. (۱۳۹۰). بورکراسی و توسعه در ایران (نگاهی تاریخی - تطبیقی)، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق.
- قلی پور، رحمت الله. (۱۳۹۳). تاثیر فناوری اطلاعات بر ساختار سازمانی و ساختار نیروی کار، فرهنگ مدیریت، سال دوم، شماره ۷، زمستان، صص ۱۵۴-۱۲۷.
- قلی پور، رحمت الله. (۱۳۹۵). چالش های نظام اداري: بررسی موردی نظام اداري ایران، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۹۱). مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کاظمی ویسری، عبدالکریم. (۱۳۸۲). تعدیل اقتصادی در تئوری و تجربه، چاپ اول، تهران: انتشارات سازمان مدیریت صنعتی.
- کیومرثی، فیروز؛ قنبرلویی، بهروز. (۱۳۹۰). اصول مدیریت و سرپرستی سازمان، تهران: انتشارات آذر.
- مارش، دیوید؛ استوکر، جری. (۱۳۹۲). روش و نظریه در علوم سیاسی، ترجمه امیر محمد حاجی یوسفی، تهران: انتشارات مطالعات راهبردی.
- مرتضوی، مهدی. (۱۳۷۹). تشکیل سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ضرورتها و رویکردها، فصلنامه تدبیر، شماره ۱۰۸، آذر، صص ۲۵-۱۶.
- مصلى نژاد، عباس. (۱۳۹۵). اقتصاد سیاسی ایران، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- موسی زاده، ابراهیم. (۱۳۹۶). شکل، ساختار و تشکیلات حکومت اسلامی در رسائل دینی ۱۳۵۷-۱۳۴۲، فصلنامه سیاست، دوره ۴۷، شماره ۲، تابستان، صص ۵۴۶-۵۲۹.
- میره وبیگی، سیدوحید. (۱۳۹۵). بررسی تطبیقی رابطه رانتیریسیم و الگوی حکمرانی خوب، فصلنامه علوم اجتماعی، سال ۲۷، شماره ۷۳، تابستان، صص ۱۷۳-۱۱۷.
- نبوی، عبدالامیر. (۱۳۹۰). ایران و دولت توسعه گر (۱۳۵۷-۱۳۲۰)، پژوهشنامه علوم سیاسی، دوره ششم، شماره ۳، تابستان، صص ۲۲۴-۱۸۷.
- نقیب زاده، احمد. (۱۳۸۴). درآمدی بر جامعه شناسی سیاسی، تهران: انتشارات سمت.

هدی، فرل. (۱۳۹۲). *اداره عمومی تطبیقی*، ترجمه سید مهدی الوانی و غلامرضا معمارزاده، تهران: چاپخانه ارتش جمهوری اسلامی ایران.

### ب) منابع انگلیسی

Ahmad, REZA. (2005). **Public Administration in building a Harmony Society**, Beijing, People Republic of China 5-7 December.

Almond, G.; Powell, G. (1978). **Comparative Politics, A World view**, New York: Harper Collines Publishers.

Bremmer, Ian. (2003). *Nation and State-Building in Eurasia*, Georgetown **Journal of International Affairs**, (Winter/Spring 2003).

Caiden, Gerald. (2010). **Development Administrative Capacity and Administrative Reform**, Department of Political Science, Haifa University.

Casula, Mattia. (2015). *Opportunity Structures for Citizens' Participation in Italian Regions: A Case Study*, **Journal of Public Deliberation Luiss University**.

Checkland, Donald. (1999). **Systems Thinking, Systems Practice: Includes a 30-Year Retrospective**, John Wiley And Sons, UK.

Chikasha, Dr. A. (2016). *People's Participation in the Administrative Process*, **International Journal of Business and Management Invention**.

Christensen, p. Lagreid, P. G. rones, et al. (2007), **Organisation theory and the public sector, instrument, culture and myth**, London: Routledge.

Daft, Richard L. (1998). **Organization Theory and Design**, 6th Edition. Ohio: South western college publishing.

Dahlstrom, C. (2012). *Politics and administration*, In Peters & Pierre (Ed), **The Sage Handbook of Public Administration**, (pp.

361-368), SAGE Publications Ltd.

Demir, Tansu. (2010). **Politics and Administration: Rewiew of Research and Some Suggestions**, University of Illinois at Springfield Department of Public Administration Public Affairs Center.

Denhart, Janet. (2007). **The new Public Service**, Armonk, NEWyork.

Diammant, Alferd. (1990). **Burecracy in development Move-  
mant Regims: A Burucratic Model Developing Societies**, (Bloom-  
ing ton in: cag occasional Papers.

Eicher, Angela. (2013). **Relation between administration and  
Politics**, Published Originally in German.

Farazmand, Ali. (2015). **Governance in the Age of Globaliza-  
tion: Challenges and Opportunities for South and Southeast Asia**,  
School of Public Administration, Florida Atlantic University, Boca  
Rato,USA.

Ferraz, David. (2009). **Is there space for Senior Civil Servants  
hybrid management models across political-administrative sys-  
tems?** 17th NISPAcee Annual Conference.

HDR. (2013). *Human development report 2013*, **Westinfo**, Avili-  
able on: [http://www.west – info.eu/files/HDR 20131 pdf](http://www.west-info.eu/files/HDR%2020131.pdf).

Hurrel, Andrew; Nag ire Woods. (1999). **Inequality, Globaliza-  
tion and World Politics**, London: Oxford University Press.

Huntington Samuel. (1965). **Political Development and Political  
Dacay**, World Politics, John Hopkins University Press.

Islam, S. Nazrul. (2016). **Governance for Development: Political  
and Administrative Reforms**, Palgrave Macmillan.

Kyracu, Anders. (2010). *Fiscal and Political Decentralaization  
and Government Quality*, **International Studies**, February.



Lister, Sarah. (2007). **Understanding State Building and Local Government In Afghanistan**, Crisis States Research Center.

Mintzberg, Henry. (1979). **The structuring of organization**, Englewood Cliff, NJ: prentice-Hall.

Organski, A. (1965). **The Stage of Political Development**, New York :Harvard.

Pye, L. (1965). **The Concept of Political Development**, Analysis of American Academy of political and Social Science Cccv(-March(1965).

Rahman, sayadur Rahman. (2015). **Politics- bureaucracy Relation ,Governance and Development in Bangladesh:the Case of Local Governance**.

Riggs, Fred. (1964). **Adminstration in Developing Countries**, Boston:Hough ton Mifflin.

Lararanja, Manuel. (2012), **Network governance of innovation polices**, The Tecnological plan in Portugal Scince and Public Policy.

Georgiana, Lazar Corina. (2010). *Dynamics of organizational structures of the public institutions in Romania*, **EGPA Study Group on Governance of Public Sector Organizations Conference of the European Group of Public Administration (EGPA)**, 7-10 September, Toulouse, France.

Sausman, C.; Locke, R. (2004). *The British Civil Service: Examining the Question of Politicization* In B. G. Peters & J. Pierre (Ed.), **Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective:The quest for control**, Routledge Studies in Governance and Public Policy, London & New York, Taylor & Francis e-Library.

Sheikh, sana-ur-Rehman; Beise-Zee, Ria. (2011). *Corporate Social Responsibility Within a Quali Management Frame Work*, **Journal of**

## Business Ethic.

Smith, Kevin B. (2008). **Administrative Structure and Social Democratic Results: The Case of Education**, Available on: <https://www.press.umich.edu>.

Souza, Celina. (2017). **State modernization and the building of bureaucratic capacity for the implementation of federalized policies**, Universidade Federal da Bahia.

Stephens, Oits. (2008). **American Constitutional Law**, University of Tenness.

Waldo, Dwight. (1984). **The Administration state**, New York: Holmes and Meier.

Warner, M. (2001). *Building Social Capital: The Role of Local Government*, **Journal of Social – Economic**, Vol. 30, Issue 2, 187-192.

weber, Max. (1974). **Theory of Social and Economic Organization**, New York :Alfred Knoph.

treasury. (2011). *Intergovernmental relations and the local government fiscal framework*.

Zeigenfuss, James. (2000). **Orgaizaation and Management Problem Soloving a System and Consulting Approach**, Sage Publications ltd.