

# نقد مدیریت دولتی و مدیریت توسعه در ایران

دکتر رضا واعظی<sup>۱</sup>

## چکیده

هدف از این مقاله ارائه چارچوبی تئوریک، همراه با نگاه نقادانه و واقع‌گرایانه به مسائل مدیریت دولتی و توسعه در ایران است. بدین منظور بر اساس بنیان‌های تئوریک اساطیر تئوری بوروکراسی تلاش شده است تا مشکلات موجود در نظام اداری به‌عنوان یکی از نظام‌های اجتماعی که در مرکز و کانون نظام‌های اجتماعی قرار دارد و مهم‌ترین رکن یک نظام اجتماعی در به ثمر رساندن خواسته‌های عمومی و اداره امور توسعه در سطح ملی است مورد کنکاش قرار گیرد. تحلیل‌های ما حاکی از وجود مشکلات متعدد در نظام مدیریت دولتی ایران است. مشکلاتی چون: ناکارآمدی و اثربخش نبودن بوروکراسی در ایران، کم‌خاصیت بودن قدرت تکنوکراتیک و متخصصان در مواجهه با ترجیحات سیاسی در درون بوروکراسی‌های دولتی، توقف بوروکراسی در حرکت وضعی و ضعف اساسی حرکت‌گردهای، گرایش بوروکرات‌ها به برنامه‌های کوتاه‌مدت و زودبازده به‌گونه‌ای که در عمر خدمتی کوتاه آنان ببار بنشینند، استفاده از بوروکراسی در جهت اهداف سیاسی، تمرکزگرایی شدید، تورم نیروی انسانی، فقدان مراکز اندیشه‌ورزی و تصمیم‌گیری مبتنی بر معیارهای علمی و پژوهشی، حاکم شدن دیدگاه مهندسی و اقتصادی به جای دیدگاه مدیریتی.

**واژگان کلیدی:** نظام‌های اجتماعی، نظام اداری، بوروکراسی، اداره امور توسعه،

مدیریت دولتی ایران

---

۱- استاد گروه مدیریت دولتی، دانشگاه علامه طباطبائی.



## مقدمه

این مقاله بر آن است تا یک چارچوب تئوریک، همراه با نگاه نقادانه و واقع‌گرایانه به مسائل مدیریت دولتی در ایران را مورد توجه قرار دهد. آن‌گونه که بسیاری از نظریه‌پردازان مطرح در حوزه اداره امور دولت بحث می‌کنند، در طبقه‌بندی نظام‌های اجتماعی، چند نظام مهم را می‌توانیم از هم متمایز کنیم (Heady, ۲۰۰۱). این تمایز از آن جهت ضرورت دارد که کارکرد و ابزارهای اندام‌های اجرایی دولت بهتر فهمیده شوند. نظام‌های اجتماعی شامل نظام‌های فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اداری هستند. یکی از نظریه‌های علمی، نظام اداری<sup>۱</sup> یا بوروکراسی دولت را در مرکز دایره‌ای می‌داند که مجموعه‌ای از دوایر متحدالمرکز آن را فراگرفته است (Heady, ۲۰۰۱)، به طوری که بوروکراسی یا نظام اداری در مرکزی‌ترین دایره و سایر نظام‌های اجتماعی مانند نظام‌های سیاسی و اقتصادی در دایره‌های بزرگ‌تر قرار می‌گیرند. نظام اداری، یکی از ارکان مهم نظام اجتماعی در هر جامعه است و تمایز آن به دلیل کارکرد متفاوت آن هست. نظام اداری دولت، ابزار اصلی به اجرا درآوردن یا به ثمر رساندن اهداف جامعه و حکومت‌ها در نظام‌های دموکراتیک است.

اگر بخواهیم مرز سیاست و اداره یا نظام سیاسی از نظام اداری را مشخص کنیم، می‌توانیم بگوییم در نظام‌های دموکراتیک نظام سیاسی نظامی است که مبتنی بر آراء مردم شکل می‌گیرد و کارکرد اصلی آن، انتخاب از میان ارزش‌های رقیب است؛ و برای به ثمر رساندن آن، ابزار اجرایی؛ یعنی بوروکراسی را به کار می‌گیرد. نظام اداری و نظام سیاسی بسیار به هم نزدیک هستند. به طوری که می‌توانیم بگوییم بخش عمده‌ای از اثربخشی نظام سیاسی در یک جامعه، درگرو کارآمدی و توانمندی نظام اداری آن جامعه است و متقابلاً بخش عمده‌ای از کارآمدی نظام اداری درگرو مشروعیت و اقتدار نظام سیاسی است که بتواند اهداف عالی و مطلوبی را ترسیم کند. به بیانی ساده‌تر اگر یک هدف بسیار پیش‌پافتاده را به یک سیستم اجرایی بسیار قدرتمند بسپاریم، با بهترین قابلیت آن را اجرا می‌کند، ولی بهره‌ای نصیب جامعه نمی‌شود. به همین منوال، اگر چشم‌انداز و مأموریتی ارزشمند به یک نظام اجرایی بسیار نحیف و ضعیف داده شود، توان و قابلیت اجرای آن را نخواهد داشت و بازهم نتیجه‌ای حاصل نمی‌شود. بنابراین رابطه‌ی این دو نظام در دستیابی به اهداف توسعه ملی بسیار مهم است.



مهم‌ترین اهداف نظام اداری به‌عنوان اصلی‌ترین ابزار اجرایی حکومت‌ها عبارت‌اند از اداره امور جاری جامعه در همه قوای حکومتی؛ و دیگری اجرای برنامه‌های توسعه. البته هدف دوم، در کشورهای درحال توسعه ارجحیت دارد (Riggs, ۲۰۰۶) چون در این کشورها فرض بر این است که بودجه جاری در امتداد اهداف توسعه هزینه می‌شوند. در نتیجه رسالت بوروکراسی چند برابر می‌گردد. با فرض این‌که نظام بوروکراسی اصلی‌ترین نظام اجرایی جامعه است، این مسئله مطرح می‌شود که کارآمدی نظام بوروکراسی در ایران به چه میزان بوده و با چه مشکلات و معضلات اساسی مواجه است؟

### نظام اداری (بوروکراسی)

نظریه بوروکراسی برگرفته از آراء ماکس وبر، مدعی است نظام بوروکراسی می‌تواند به‌غایت موفق، قدرتمند و اثربخش باشد. مشروط به این‌که دارای اوصافی باشد: یکی از اوصاف مهم این است که قدرت نهفته در بوروکراسی یک قدرت تخصصی، قانونی و مبتنی بر رأی شایسته و یا قدرت سلسله‌مراتبی است که بر اساس شایستگی، دانش و تخصص تنظیم می‌شود (Max Weber, ۱۹۲۲)، درحالی‌که قدرت دموکراتیک با قدرت بوروکراتیک کاملاً متفاوت است و در حوزه بوروکراسی ورود ندارد. تفاوت این دو در این است که در قدرت دموکراتیک ممکن است مردم چیزی را انتخاب کنند که الزاماً پرمفعت‌ترین انتخاب یا تصمیم برای آن جامعه نباشد؛ اما نظام بوروکراسی نظامی از متخصصان و شایستگان و برگزیدگان یک جامعه است که درصدد اتخاذ و اجرای پرمفعت‌ترین خط‌مشی‌ها و اقدامات است.

بروز فساد در نظام اداری با فروریختن قدرت تخصص و شایستگی فن‌سالارها آغاز می‌شود. یکی از ضعف‌های اساسی در جامعه ایران، «فقدان قدرت متخصصان» است. در نظام بوروکراسی، معیار انتخاب و انتصاب افراد از قواعد دموکراتیک تبعیت نمی‌کند. چون در نظام دموکراتیک، افراد منتخب به مردم پاسخگو هستند، ولی در نظام بوروکراتیک مدیر به مافوق خود، بنابراین اگر در بوروکراسی نظام شایستگی و تخصص‌سالاری به‌غایت رعایت شود، آنگاه عملاً از فساد جلوگیری خواهد شد. در غیر این صورت ممکن است از کارکردهای واقعی خود دور شده و عملاً فساد بیشتر شود. بدین معنا که به شایسته‌سالاری احترام گذاشته و هرگز اجازه مداخله رأی سیاسی در بوروکراسی داده نشود که به تبع آن، از به‌هم‌ریختگی الگوی شایستگی و تحریف آن به الگوی وفاداری سیاسی جلوگیری شود.

## مشکل بوروکراسی در ایران

مشکل اساسی بوروکراسی در ایران از آنجا آغاز شد که اجازه مداخله رأی سیاسی در سازمان‌های تخصصی غیرسیاسی داده شد. در نظام دموکراسی، احزاب و مجلس می‌توانند بر عملکرد نظام بوروکراسی نظارت کنند، اما حق ورود در تعیین مقررات، ساختار و سایر الگوهای فنی واداری را ندارند. به‌عنوان مثال در انگلیس حتی وزیر، حق دخالت در قوانین استخدامی و روندهای داخلی بوروکراسی را ندارد؛ به این معنی که نظام بوروکراتیک از قوانین خاص خود پیروی کرده که ارتباطی با رابطه دموکراتیک وزیر با جامعه ندارد (Pollit, ۲۰۰۶). تداخل قدرت سیاسی با قدرت بوروکراسی در ایران موجب شده تا متخصصین و شایستگان نظام اداری بی‌اختیارترین افراد سازمان باشند. مداخله بیش‌از اندازه سیاسی که در ابتدا به‌غلط نشان‌گر دموکراتیک بودن جامعه بود، عملاً نشان‌دهنده‌ی روند غیرحرفه‌ای دخالت نمایندگان سیاسی در فرایندهای داخلی بوروکراسی است.

بحثی در فیزیک تحت عنوان حرکت وضعی و حرکت چرخشی یا گردشی داریم که ما از این بحث برای توضیح وضعیت بوروکراسی در ایران استفاده می‌کنیم.

بوروکراسی دو کارکرد دارد: یکی، گرداندن امور داخلی خود از قبیل استخدام، حقوق و دستمزد، مدیریت و بهبود ساختار سازمان و دیگری، اداره امور جامعه در حوزه تخصصی خود. به‌طور مثال وزارت مسکن یکسری الگوها و فرایندهای درون‌سازمانی مرتبط با کارکنان، ساختار، سلسله‌مراتب، روندها، آئین‌نامه‌ها، استخدام‌ها، پاداش‌ها، نگهداری ساختمان و تأسیسات و ... دارد و کارکرد دیگر این اداره، مسائل مرتبط با مسکن در جامعه هست که باید به‌چگونگی طراحی الگوهای توسعه مسکن، کیفیت مسکن، نسبت مسکن روستایی به شهری، حدود شهرها، مقاومت در برابر زلزله و ... بپردازد. من کارکرد اول را وضعی و کارکرد دوم را گردشی می‌نامم. بوروکراسی در ایران عملاً درگیر کارکرد وضعی است. به قول پارکینسون، قصد دارند خود را حفظ کنند و متناسب با شرایط، حجم خود را گسترش دهند (Parkinson, ۱۹۵۵)؛ و عمده‌تاً دغدغه‌های اصلی مسئولین وزارتخانه‌ها این است که حقوق و پاداش کارکنان خود را به‌موقع پرداخت کنند. درحالی‌که کارکرد اصلی خود را فراموش کرده‌اند. به‌طور مثال وزارت مسکن حدود سی سال است بودجه می‌گیرد تا مسکن ضد زلزله در کشور بنا کند، ولی واحدهای مسکونی که اکنون ساخته می‌شود ممکن است بی‌کیفیت‌تر از واحدهای مسکونی بیست سال گذشته باشد. یا وزارت جهاد کشاورزی اعلام می‌کند ده‌ها هزار کیلومتر راه روستایی، ده‌ها هزار درمانگاه و حمام بهداشتی ساخته،



ولی عملاً مهاجرت روستایی به شهرها بیشتر شده است. هنگامی اقدامات توسعه روستایی مؤثر ارزیابی می‌شود که باعث توقف مهاجرت یا حتی مهاجرت معکوس یا وارونه شود. یا وزارت دارایی بودجه دریافت می‌کند خرج می‌کند، ولی عملاً درگیر مسائل داخلی خود هست و در نتیجه شاهد اعمال موفق سیاست‌های درست مالیاتی و اجرای خطمشی‌های اقتصادی دولت در عرصه عدالت اقتصادی، ارتقاء سطح زندگی طبقات پایین‌تر، رشد اقتصادی و توسعه اجتماعی نیستیم.

در حرکت گردشی یا چرخشی باید پرسید؛ عدالت اجتماعی نسبت به بیست سال قبل چه تغییری داشته است؟ ما هرگز شاهد نبودیم که یک وزیر یا یک مدیرکل به خاطر سوء مدیریت و سوء کارکردهای بنیادین مورد مواخذه قرار گیرد؛ یعنی مواخذه مبنی بر اینکه تا چه اندازه اهداف عالی و خطمشی‌های حوزه خود را جامه عمل پوشانده و تا چه اندازه در این کار توفیق نداشته است. یا به‌عنوان سؤالی دیگر، جایگاه جامعه در یک حوزه معین مثلاً اشتغال نسبت به سال‌های قبل چقدر بهتر یا بدتر شده است؟

عمده دغدغه بوروکرات‌ها، گذراندن امور جاری است و بوروکراسی چنان چاق و فربه شده است که برای سرپا ایستادن خودش هم نیاز به کمک دیگران دارد! چه رسد به اینکه جامعه را متحول ساخته و توسعه اجتماعی را به پیش ببرد. کارکرد اصلی بوروکراسی دولت، به‌ویژه در روند توسعه این است که جامعه را چند گام به پیش ببرد، اما وقتی وضعیت بوروکراسی ایران را بررسی می‌کنیم، شواهد خلافی را می‌بینیم. به‌عنوان مثال، در صنعت، وقتی مردم می‌خواهند اتومبیلی را خریداری کنند، می‌گویند اگر اتومبیل بیست سال پیش را بخریم بهتر است؛ یعنی هرچه به عقب برگردیم اتومبیل باکیفیت‌تری تولید می‌شده است؛ به عبارت دیگر، عملکرد امروز ما نسبت به قبل ضعیف‌تر است و این روند وارونگی توسعه‌ی کیفیت محصولات صنعتی، عیناً در روند اجرایی نظام اداری هم دیده می‌شود.

برای اینکه حرکت به جلو (گردشی) اتفاق بیفتد، بوروکراسی بایستی به‌غایت چالاک، توانمند، و تحت اداره متخصصین قدرتمند و شایسته باشد. اگر ما به دنبال توسعه اجتماعی به معنای اعم آن؛ یعنی توسعه اقتصادی، فرهنگی و سیاسی و حتی جغرافیایی و زیست‌محیطی هستیم، باید در پی یافتن عامل «مؤثر» باشیم. این امر کاملاً عقلی و بدیهی است که هرگز نمی‌توان انتظار خلق اثری مانند ژوکوند را از فردی غیرنقاش داشت و موسیقی زیبای بتهوون را از فردی که اصلاً نت را نمی‌شناسد، شنید. انتظار یافتن یک اثر زیبا مستلزم اثبات وجودی به نام «مؤثر توانمند» است. در ایران نیز همانند بسیاری از

کشورهای دنیا «مؤثر» و عامل پدیدآورنده توسعه، نظام اداری است؛ اما از آنجاکه نظام اداری ما ضعیف است (مؤثر و پدیدآورنده ضعیف) حتماً اثر و معلول آن نیز ضعیف خواهد بود. علت ضعیف و ناتوان حتماً معلول ضعیف و کم‌ارزش را نیز تولید خواهد کرد.

برای رسیدن به توسعه به‌طور هم‌زمان به دو عنصر نیاز داریم که در تمام کشورهای موفق اخیر مانند ژاپن، برزیل و ... اتفاق افتاده است: یکی عنصر "خواستن" و دیگری عنصر "توانستن". به عنصر خواستن در علم سیاست، عزم و اراده سیاسی می‌گویند که محصول یک نظام سیاسی سالم، باکفایت، اثربخش و مبتنی بر رأی مردم است. عنصر توانستن به‌نظام اجرایی و اداری برمی‌گردد که این توانستن از قدرت فنی، قدرت سازمانی و تخصصی نهادهای اجرایی برمی‌آید؛ بنابراین اگر کسی (فرد یا سازمان) بخواهد و نتواند، به هدف نمی‌رسد و اگر کسی نخواهد ولی بتواند، در مقام تئوری بازهم نمی‌تواند موفق شود. از این جهت بسیاری از مشکلات اجرایی و اداری و ضعف در به ثمر رسانیدن خط‌مشی عمومی کشور را می‌توانید در این دو عنصر جستجو کنید. مثلاً در بحث مالیات، چرا دولت‌ها از کارگران و کارکنان مالیات می‌گیرد، درحالی‌که تمام حقوق‌بگیران، حتی اساتید دانشگاه و قضات زیر خط فقر هستند؟ چون دولت‌ها می‌توانند از این گروه‌ها مالیات بگیرند! ولی چرا دولت‌ها از برخی فعالیت‌هایی که درآمد هنگفتی دارند (مثل بسیاری از شرکت‌های بازرگانی و خدماتی، و یا بسیاری از فعالیت‌های تجار که به‌صورت غیرشرکتی اداره می‌شود) مالیات نمی‌گیرند؟ چون در بسیاری از مواقع توانایی شناسایی دقیق میزان درآمد آن‌ها (همانند میزان حقوق کارکنان دولت) را ندارند، پس نمی‌توانند مالیات مناسب را اخذ کنند. (و غالباً با حساب‌سازی و تهیه اسناد و دفاتر دوگانه از مالیات فرار می‌کنند). لذا می‌توان گفت که در کشور ما دولت‌ها برخی امور را به دلیل ضعیف بودن بازوی اجرایی، نمی‌توانند انجام دهند. اینجا دقیقاً جایی است که ضعف اجرایی مستقیماً در نظام‌های سیاسی دخالت می‌کند و در نتیجه هدف‌گذاری در خط‌مشی‌های سیاسی به‌اندازه قابلیت‌های اجرایی تقلیل پیدا می‌کند. برعکس آن هم می‌تواند درست باشد، بدین معنا که بسیاری از اهداف ارزشمند و بلندمدت ما به دلیل اطمینان از ناتوانی در به اجرا درآوردن، کنار گذاشته می‌شود.

از سوی دیگر بخشی از مشکلات کشور به فقدان اراده برمی‌گردد و من بسیاری از مشکلات توسعه‌نیافتگی را به دلیل فقدان اراده می‌دانم. مسئله مهم این است که این دو (خواستن و توانستن) باید باهم باشند و باهم حرکت کنند، در غیر این صورت اهداف دولت‌ها تحقق نمی‌یابد.



بحث بعدی، مسئله فساد است. آمار فساد اداری چنان زیاد است که صدای مردم، رسانه‌ها و حتی مسئولین مستقیم با آن را درآورده است. گاهی حس می‌کنیم بوروکراسی عامدانه به نحوی طراحی شده است که فساد اتفاق بیفتد! در یک برنامه تلویزیونی یک از مدیران اتاق بازرگانی در مورد اینکه در یک سازمان چرا برنامه‌های مبارزه با فساد به نتیجه نمی‌رسد، می‌گفت پس از بررسی متوجه شدیم که هر میز در آن سازمان دارای سرقفلی است و هر کشوی میز دکان صاحب میز است و حاضر نیست آن را بفروشد. لذا در مقابل هر برنامه‌ای برای مقابله با فساد می‌ایستد. زمانی فساد اتفاق می‌افتد که بوروکراسی از مجرای قانونی و مبتنی بر تئوری خود، خارج شود و پر از ابهام و ناشایسته‌سالاری و نامعین بودن اهداف باشد. از همه مهم‌تر اینکه نظام ارزیابی عملکرد دولت، مبتنی بر عملکردهای بلندمدت نبوده، بلکه مبتنی بر عملکردهای کوتاه‌مدت هست.

من معتقدم در ایران، یکی از آفت‌های بوروکراسی این است که گرایش بوروکرات‌ها یعنی کارشناسان، مدیران و سطوح مؤثر بوروکراسی، به اقدامات زودگذر و آنی بیش از گرایش به اقدامات بلندمدت است. به‌طور مثال، غالب مدیران گرایش دارند فعالیت‌هایی انجام بدهند که به‌اندازه عمر خدمت آن‌ها باشد، چون مایل نیستند پروژه‌ای را آغاز کنند که در زمان پایان و به نتیجه رسیدن پروژه، آن‌ها در قدرت نباشند. برخلاف تئوری بوروکراسی که می‌گوید بوروکرات‌ها باید مادام‌العمر باشند (Max Weber, ۱۹۲۲) (چراکه در صورت دائمی بودن، استحکام شغلی، به او اجازه می‌دهد که قدرتمند شود و با مافوق خود زد و بند نکند)، عمر فعالیت بوروکرات‌های ایران بسیار کوتاه است. تقریباً تمامی اهداف توسعه کشور مستلزم اقدامات بلندمدت است که با این رویکرد مدیران سازگار نیست و در نتیجه اهداف بلندمدت بدون متولی می‌ماند. درحالی‌که اهداف جاری و کوتاه‌مدت (دهن پر کن و خبرساز) ولی عمدتاً بی‌خاصیت و کم نتیجه، همواره در اوج توجه مدیران است.

فساد درجایی اتفاق می‌افتد که نه قدرت شایستگی وجود دارد و نه ساختار بوروکراسی به‌گونه‌ای طراحی شده تا بتواند فرصت ارتکاب فساد را به‌گونه‌ای ساختاری سلب کند و نه نظارت سیاسی بر بوروکراسی به نحو شایسته‌ای صورت می‌گیرد. ورود نظام سیاسی در بوروکراسی باید صرفاً مبتنی بر نظارت بر عملکرد آن باشد، درحالی‌که نهادهای سیاسی وارد جزئیاتی می‌شوند که ربطی به آن‌ها ندارد و این در حالی است که از مسائل اساسی مرتبط به آن‌ها یعنی کنترل سیاسی و دموکراتیک بوروکراسی غافل هستند.

مشکل دیگری که در نظام اداری ایران شاهد آن هستیم، استفاده از سازمان‌های دولتی و بوروکراسی برای اهداف جناحی و سیاسی است. این یک مشکل بسیار مهم است که وجود دارد. از نظر علمی، وجود احزاب علاوه بر منافی که برای توسعه سیاسی کشور دارد، باعث می‌شود که بوروکراسی از رقابت سیاسی که خاص احزاب است، مصون بماند و به کارکردهای ویژه خود؛ یعنی به ثمر رساندن اهداف عمومی متمرکز شود. موضوعی که اگر رعایت نشود علاوه بر این که کارآمدی مدیریت دولتی را شدیداً کاهش می‌دهد، فساد را نیز در پی خواهد داشت. به عبارت دیگر، در صورت ضعف یا فقدان نهادهای سیاسی کارآمد، بوروکراسی جای آن‌ها را می‌گیرد و خود عملاً تبدیل به نهادی سیاسی می‌شود و این با فلسفه وجودی بوروکراسی دولتی کاملاً در تعارض و تناقض هست. بوروکراسی نهادی است که از ارزش‌های سیاسی خنثی بوده و کارآمدی آن به این مسئله برمی‌گردد که وقتی مأموریتی به او واگذار می‌شود، باقوت اجرا می‌کند. در کشورهای در حال توسعه که آهنگ توسعه سیاسی قوی نیست متأسفانه مقام‌های اجرایی بوروکراتیک، گاه از ظرفیت‌های بوروکراسی برای اهداف خود استفاده می‌کنند. در نتیجه بودجه و بخشی از منابعی که در سازمان‌های دولتی وجود دارد به جای اینکه در سازندگی هزینه شود، در رقابت مخرب جناحی بکار گرفته می‌شود.

ماکس وبر، معتقد است بوروکراسی نباید به هیچ‌وجه سیاست‌زده باشد (Max Weber, ۱۹۲۲)، هرچند نظام سیاسی می‌تواند عملکرد آن را ارزیابی کند و عملکرد بوروکراسی را با خط‌مشی قانون‌گذار انطباق بدهد، ولی نمی‌تواند در آن دخالت کند (دخالت در مسائل فنی و اداری). چراکه بوروکراسی در درون خود از قواعدی پیروی می‌کند که متفاوت با قواعد سیاسی است. در دموکراسی رأی اکثریت ارجح است، ولی در بوروکراسی رأی اصلاح، مورد وثوق است. در دموکراسی کسی که بیشترین رأی را دارد، قدرتمندتر است در حالی که در بوروکراسی آن کسی که داناتر است، محل اعتنا می‌باشد. لذا می‌توان گفت بوروکراسی در کشور ما با بوروکراسی منطقی فاصله زیادی دارد و مبانی آن با اصول عقلانی و منطقی مدل بوروکراسی سازگار نیست.

فرد ریگز که از صاحب‌نظران اداره دولت و سیاست است، با اطلاق واژه بوروکراسی برای نظام اداری کشورهای در حال توسعه موافق نیست و به جای آن از واژه «سالا» که به ادارات تودرتو و اتاق‌های درهم‌آمیخته‌ای که مشخصه‌ی دفاتر در جوامع منشوری است، استفاده می‌کند. وی اعتقاد دارد بوروکراسی در کشورهای در حال توسعه با کشورهای





توسعه یافته تفاوت دارد. او دو ویژگی اساسی بوروکراسی در کشورهای در حال توسعه را بر می‌شمارد (Riggs, ۲۰۰۶): ویژگی اول، دوگانگی<sup>۱</sup> است که دربرگیرنده مفهوم از خود بیگانگی<sup>۲</sup> نیز می‌باشد. مقصود وی از دوگانگی، حضور هم‌زمان ساختارهای مدرن در کنار ساختارهای سنتی است که منجر به رفتار مدرن نمی‌شود که در ایران نیز این امر صدق می‌کند. در نظام بوروکراسی، الگوهای ساختاری مدرن را اخذ کرده‌ایم، اما همچنان ارکان سنتی مدیریت در ایران وجود دارد. در واقع دوگانگی یعنی ترکیب الگوی نو در کنار الگوی کهنه. ویژگی دوم، یعنی شکل‌گرایی<sup>۳</sup> یا ظاهرگرایی، بدین معناست که در کشورهای در حال توسعه، گاه الگوهای مدرن به عاریت گرفته می‌شوند، نه برای اینکه به گونه‌ای مدرن کار کنند، بلکه برای اینکه لباسی نو بر قامت سنتی رفتارهای غیرمدرن بپوشانند تا عملکرد سنتی و نابخردانه خود را با الگوهای نو به خوبی توجیه کنند. به نظر من این دو ویژگی مهم‌ترین مشکل بوروکراسی در جامعه ما هست. در بعضی مواقع ما مترقی‌ترین قوانین را داریم، ولی هرگز اجرا نمی‌شوند و این یعنی شکل‌گرایی. به طور مثال آزمون استخدامی مدرن برگزار می‌شود و روش‌های علمی گزینش در صورت ظاهر اجرا می‌شوند، ولی در نهایت استخدام بر اساس رأی مدیر و سلیقه‌ی شخصی او صورت می‌گیرد. بنابراین شکل‌گرایی در نظام اداری یعنی در "قالب نو رأی سنتی مرجح است!" اهداف تحول اداری، بوروکراسی و تقویت حکمرانی، نمی‌تواند بدون توجه به ظرفیت واقعی ما تعریف شود.

مشکل دیگر در بوروکراسی ایران، تورم نیروی انسانی است. نگاه بسیاری از مدیران در کشورهای در حال توسعه از جمله در ایران به بوروکراسی‌های دولتی، به مثابه منبع و مأخذی برای اشتغال‌زایی است (ویدلا<sup>۴</sup>، ۱۹۷۶؛ ترجمه: واعظی، ۱۳۷۲). قبل از آنکه تعداد نیروی انسانی در دولت تابع محاسبات فنی باشد، دولت بیشتر برای اشتغال‌زایی، افراد را استخدام می‌کند. این یکی از مصادیق دوگانگی و شکل‌گرایی است. دولت به‌ویژه نهاد اجرایی آن، منبع اشتغال نیست و مانند بخش خصوصی باید تابع تجزیه و تحلیل اقتصادی، کارایی و بهره‌وری باشد. باید مشخص شود چه تعداد نیرو لازم دارد و چرا؟

با ذکر یک مثال مسئله روشن‌تر خواهد شد. اگر دو شرکت هواپیمایی ایران ایر و لوفت‌هانزا را با هم مقایسه کنیم، مشخص می‌شود که ایران ایر، در حالی که ۴۰ تا ۵۰ مقصد

۱. Dualism  
 ۲. Alienation  
 ۳. Formalism  
 ۴. Videla

بین‌المللی و حدود ۲۰ فروند هواپیمای بین‌المللی دارد، نیروی انسانی آن قبل از تعدیل نیرو حدود ۲۰ هزار نفر بوده است. حال آن‌که شرکت لوفت‌هانزا با بیش از ۴۰۰ مقصد بین‌المللی و بالغ بر ۵۰۰ فروند هواپیما، حدود ۶ هزار کارمند دارد.

این سؤال پیش می‌آید که چرا نهادهای تولیدی و خدماتی در ایران کاهش زیان خود را الزاماً از طریق افزایش قیمت، تأمین می‌کنند، درحالی‌که در بهره‌وری گفته می‌شود که بایستی هزینه تمام‌شده خدمت یا کالا را کاهش داد. متأسفانه نگاه ما به استخدام نیروی انسانی در دولت ناشی از این استدلال است که چون دولت مسئولیت اجتماعی در قبال اشتغال دارد، پس باید استخدام کند، درحالی‌که این نوع نگاه غلط است. هرچند دولت مسئولیت اجتماعی دارد، ولی راه‌حل مسئله اشتغال، استخدام گسترده توسط بوروکراسی دولت نیست، چراکه باعث ناکارآمدی نظام اداری خواهد شد؛ که در نتیجه آن از امکان توسعه ظرفیت‌های تولیدی و اقتصادی جامعه کاسته خواهد شد و ناکارآمدی دولت به مراتب کاهش اشتغال بیشتر را در سایر بخش‌های جامعه در پی خواهد داشت. قدرت دولت در گرو آن است که ابزار بوروکراسی را در اختیار داشته باشد، ولی لازم نیست تمام ابزارهای اجرایی متعلق به دولت باشد، مگر ابزارهایی که مربوط به نقش حاکمیتی دولت است. چراکه نقش حاکمیتی دولت غیرقابل واگذاری هست. رابطه بین دولت با ابزارهای اجرایی را می‌توان به رابطه مغز با سایر اندام‌های بدن تشبیه کرد که در این رابطه مغز به‌عنوان فرمانده اصلی نسبت به سایر اعضای اجرایی به لحاظ حجمی کوچک‌تر است که اگر این میزان برعکس باشد، مشکل‌زا خواهد شد.

یکی دیگر از مهم‌ترین مشکلات ما در بوروکراسی دولتی آن است که در آن، جایگاه یا تشکیلاتی برای اندیشه‌ورزی و تصمیم‌گیری وجود ندارد و از سرمایه‌های دانشی، به‌طور شایسته و بایسته استفاده نمی‌شود. بهترین کارشناسان مدیریتی ما در بهترین حالت در کارگزینی‌ها مشغول به کارند. در سازمان‌های دولتی، بخشی به‌عنوان تجزیه و تحلیل هدف‌ها، برنامه‌ها، خط‌مشی‌ها، بهره‌وری و کارآمدی وجود ندارد. عملاً وظایف اصلی مدیریتی به‌محض تولد، به فراموشی سپرده‌شده است؛ در حالی‌که نگرش مهندسی و اقتصادی در سازمان‌ها خیلی زیاد است. آیا ما حاضریم عمل جراحی خود را به دست فردی بدهیم که پزشکی نخوانده، ولی اقتصاددان یا مهندس خوبی است؟ درحالی‌که حاضریم مدیریت نظام اداری را به افرادی بسپاریم که مدیریت نخوانده‌اند. این مثال با قبلی هیچ تفاوتی ندارد، بلکه تبعات دومی بسیار گسترده‌تر و خطرناک‌تر است.



مسئله مهم دیگر در بوروکراسی ایران، شتاب بی‌دلیل، زائد و سرسام‌آور کارکنان اجرایی به دریافت مدارک بالای تحصیلی است. چندی پیش وقتی کابینه جدید انگلیس معرفی شد، ۸ یا ۹ نفر از وزرای آن‌ها، دارای مدارک کارشناسی مدیریت، اقتصاد و حقوق بودند. برای اجرا در هر سطحی مدرک لیسانس یا دانش در سطح کارشناسی کافی است، مدرک دکتری برای فردی لازم است که می‌خواهد به پژوهش و تئوری‌پردازی مشغول شود. کدام‌یک از سازمان‌های دولتی ظرفیت برخورداری از نیروهای تخصصی کارشناسی ارشد و دکتری را دارند، بدین معنی که شغلی را تعریف کرده باشند که نیازمند حضور فردی با تحصیلات عالی باشد. هنگامی که رابطه مشخصی بین مهارت نیروی انسانی و کار واگذار شده وجود نداشته باشد، تورم نیروی انسانی پیش می‌آید. مثلاً فرض کنید ۱۰ اتوبوس داریم و ۱۰ راننده استخدام می‌کنیم، لذا مشخص است که هر کس چه وظیفه‌ای دارد، ولی در بوروکراسی دولتی به دلیل ساختار و وظایف نامعلوم و مبهم به جای ۱۰ نفر، ۱۰ هزار نیرو ممکن است استخدام شوند. در نتیجه تورم نیروی انسانی به دلیل استخدام با نگرش دارالخیریه‌ای و گاه خویشاوندی به سازمان‌های دولتی به وجود می‌آید. در نتیجه این وضع معلوم نیست که هر فرد چه وظیفه‌ای دارد و بیکاری عیان و پنهان شکل می‌گیرد.

تمرکزگرایی شدید یکی از آفات بوروکراسی در ایران است که بخشی از این تمرکز مرتبط با تمرکز سیاسی و بخشی دیگر به دلیل تمرکز اداری است. ما اختیارات استانداران را از آن چه در قانون آمده، نمی‌توانیم افزایش دهیم. در نتیجه عملاً بسیاری از استان‌ها وابسته به تصمیمات و برنامه‌هایی هستند که در تهران برای آن‌ها تدوین می‌گردد و بدین سبب به تدریج تراکم شدید و تمرکز پیش می‌آید که در نتیجه آن همه‌چیز در تهران متمرکز شده است که اصلاً خوب نیست. در حال حاضر به دلیل اینکه پادگان‌ها، کارخانه‌ها، دانشگاه‌ها، مراکز تجاری، مراکز تفریحی، مراکز خدماتی و ... در تهران استقرار یافته‌اند تهران از سطح یک شهر بزرگ هم فراتر رفته و به گونه‌ای به یک کلان شهر پیچیده‌ای تبدیل شده است که عوارض متعددی از جمله شغل‌های جانبی، زائد و غیرمفید، مانند مغازه‌داری و انواع کارهای خدماتی حاشیه‌ای گریبان‌گیر آن شده است. حتی کشورهایی که سیستم آن‌ها مانند ایران متمرکز است و استان‌ها اختیارات محدودی دارند، با این حال معمولاً شهرهای دانشگاهی، صنعتی، خدماتی و فرهنگی آن‌ها از یکدیگر جدا هستند و این عدم تمرکز جغرافیایی و ساختاری منجر به توزیع عادلانه‌تر منابع و خدمات در سطح اجتماعی و افزایش کارآمدی دولت شده است.



## نتیجه‌گیری

در این نوشتار نگاه ما نقادانه ولی در چارچوب تئوری‌های بوروکراسی و آراء برجسته در این حوزه بود. ما با تفکیک قدرت بوروکراسی از قدرت سیاسی سعی کردیم ریشه بسیاری از چالش‌ها و ضعف‌های اساسی نظام اداری و مدیریت توسعه را تحلیل نماییم. ارتباط صحیح نظام سیاسی را با نظام اداری تشریح کردیم و روشن ساختیم که تحقق منویات و ارزش‌های سیاسی در گرو داشتن نظام اداری کارآمد و بی‌طرف (غیرسیاسی) است. در طول بحث مثال‌های متعددی زده شد که قصد از بیان آن‌ها صرفاً انتقال معنا و مفهوم موردنظر بوده است و در مورد مثال‌ها هیچ مناقشه‌ای وجود ندارد.

رشد و توسعه نهادهای سیاسی بایستی پا به پای رشد و توسعه نهادهای اداری صورت پذیرد، تا موضوع کنترل و تعادل بین دو نظام سیاسی و اداری حفظ شود. ضمن اینکه روشن شد که توفیق هر کدام از این دو سیستم کاملاً به تعامل و همکاری با یکدیگر وابسته است. نظام اداری ضعیف موجب می‌شود بسیاری از اهداف متعالی موردنظر نظام سیاسی تحقق نیابد. همچنین مداخلات ناروای سیاسی در بوروکراسی موجب می‌شود که کارآمدی بوروکراسی به‌شدت تنزل یابد و این به نوبه خود به ناتوانی بوروکراسی در به ثمر رساندن اهداف عمومی منجر می‌شود. موضوعی که می‌تواند مشروعیت سیاسی را کاهش دهد.



### فهرست منابع

- Charistopher Pollit, (۲۰۰۶), Public Administration in the united kingdom, Comparative Public Administration: The Essential Readings, Research in Public Policy Analysis and Management, Volume ۱۵, ۷۷۷-۷۹۲.
- Fred W. Riggs, (۲۰۰۶), The Prismatic Model: Conceptualizing Transitional Societies, in Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind (ed.) Comparative Public Administration (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume ۱۵) Emerald Group Publishing Limited, pp. ۱۷ - ۶۰.
- Heady, Ferrel, ,(۲۰۰۱), Public Administration: A Comparative Perspective (Public Administration and Public Policy, No ۵۹) ۵th Edition.
- Parkinson, Cyril Northcote, (۱۹۵۵), Parkinson Law, The Economist, London.
- Weber, Max. (۱۹۲۲), Bureaucracy, Shafritz, Jay. M and Albert C. Hyde, (۲۰۰۷), Classics of Public Administration, Thomson Wadsworth.

ویدلا، ۱۹۷۶، ترجمه: رضا واعظی، ۱۳۷۲، محیط سیاسی و کارایی مدیریت دولتی،  
مطالعات مدیریت بهبود و تحول، شماره نهم.