

# در جستجوی بوروکراسی ایرانی

میزگردی درباره‌ی بررسی و آسیب‌شناسی بوروکراسی در ایران پس از انقلاب اسلامی

دکتر محبت امیرک، دکتر علی اصغر پورعزت، دکتر داود دانش جعفرک، و دکتر سید ضیاء هاشمی

موضوع این جلسه، آسیب‌شناسی و بررسی بوروکراسی پس از انقلاب اسلامی در ایران است. یک سطح از مسائلی که بعد از انقلاب اسلامی درباره‌ی بوروکراسی با آن مواجه بودیم، مسائل مربوط به رابطه‌ی حاکمیت و بوروکراسی، و یا نظام سیاسی و بوروکراسی بوده است. یک حوزه و سطح دیگر مسئله، برخورد عمومی و رضایت‌مندی مردم از بوروکراسی بوده است و نیز آثار فرهنگی که بوروکراسی در جامعه‌ی ما برجای گذاشته است، چه درون سازمان‌ها و چه بر انسان‌هایی که از بیرون با آن مواجه شده‌اند. با توجه به توضیحاتی هم که قبلاً مطرح شد، اساتید محترم هر کدام نظر خودشان را درباره‌ی اینکه مسئله‌ی اصلی ما در مواجهه با بوروکراسی بعد از انقلاب چه بوده و چگونه می‌توان این مسائل و چالش‌ها را دسته‌بندی کرد، بفرمایند.

دکتر امیری: از دو منظر می‌توان بحث بوروکراسی بعد از انقلاب را مورد بحث و بررسی قرار داد. یکی از منظر نظام سیاسی و اینکه بوروکراسی در پیوند با نظام سیاسی، پیش و پس از انقلاب اسلامی، چه وضعیتی داشته است. دوم اینکه اگر نگاهمان را به مردم معطوف کنیم، پرسش این است که پیوند مردم با بوروکراسی‌ها به چه شکل بوده است. رضایت‌مندی از بوروکراسی‌ها یا کارایی بوروکراسی‌ها به چه میزان بوده است. باید دید که این بوروکراسی‌ها تا چه حد از خود کارایی نشان دادند، به گونه‌ای که هم نظام سیاسی معنا دار باشد و هم رضایت‌مندی مردم از این بوروکراسی‌ها تحقق پیدا کرده باشد.

از منظر اول، نظام اداری ما پیش از انقلاب، به هر حال یک نظام عقلانی بود و سیستم هم عقلانی کار می‌کرد، منتهی جهت آن نظام، جهت غلطی و در جهت منافع استعماری بود. همان نقدی که ما بر غرب داریم می‌توان بر نماینده‌ی غرب، که ما نقش ژاندارمی در منطقه ایفا می‌کردیم، وارد دانست. نظام اداری ما، پیش از انقلاب کارایی داشت، یک‌پارچه بود و بوروکراسی تحقق داشت.

بوروکراسی‌ها را می‌توان به سه معنا به کار برد: اول، شکل خاصی از حاکمیت و دولت، دوم شکل خاصی از نحوه‌ی اداره جامعه و نظام اداری و اداره‌ی تشکیلات و سوم، حاکمیت مقامات اداری. به گمان من پیش از انقلاب هر سه تعبیر تجلی داشته است، اما بعد از انقلاب ما آن دو وجه اول را از دست دادیم و فقط حاکمیت مقامات اداری را شاهد بودیم و همین هم مشکلاتی را به وجود آورده که امروزه با آن مواجهیم و ذهن و زبان جامعه را به خودش معطوف کرده است. بوروکراسی‌ها قدیمی‌ترین نظام‌های اداری جامعه هستند. اگر

نظام اداری و دیوان‌سالاری کشور، همواره مورد انتقاد دوسویه‌ای بوده است. یک سوی انتقادات از جانب عامه مردم، صورت گرفته و جانب دیگر آن از سوی مسئولان سیاسی و مدیران عالی کشور بوده است. دستگاه دیوان‌سالاری کشور، به عنوان یک دستگاه حاکمیتی مرتبط با بدنه‌ی مردمی کشور و به عنوان نمادی و بخشی از تحقق اراده‌ی سیاسی کشور محسوب می‌شود. تلقی عمومی در نوع برخورد با این دستگاه‌ها، تعیین‌کننده و شاخصه و ممیزه‌ی اراده‌ی نظام سیاسی کشور در نوع برخورد با مردم و نوع خدمت‌رسانی و پاسخگویی بوده است. پس از انقلاب، برخلاف جهت‌گیری سیاسی کشور، دستگاه دیوان‌سالاری به عنوان یک نیرو و قدرت مستقل، نوعی از عملکرد را از خود بروز داده است، و حداقل در برخی از مقاطع و حوزه‌ها، تابع اراده‌ی سیاسی کشور و مردم‌سالاری دینی نبوده است. از ابتدای انقلاب تاکنون حرکت‌های گوناگونی برای تغییر در دستگاه اداری و بوروکراتیک کشور انجام شده است. در سال‌های ابتدایی پس از انقلاب، سازمان‌ها و نهادهایی انقلابی برای به تحرک واداشتن و انجام مأموریت‌هایی که این دستگاه‌ها از انجام آن ناتوانند، تشکیل شد. در مجموع، این سازمان‌های انقلابی از خود عملکرد بسیار خوبی به نمایش گذاشتند. انتظار می‌رفت که الگوی عملکرد این سازمان‌ها به دیگر نهادها و سازمان‌های جمهوری اسلامی منتقل شود. پس از پایان جنگ نه تنها این اتفاق رخ نداد، بلکه خود این سازمان‌ها به تدریج به سمت ساختارهای نامطلوب پیشین حرکت کردند. شاید بازخوانی تجربیات دوران پس از انقلاب بتواند در یافتن راهی برای تشریح یا تبیین شاخصه‌های نظام اداری و دیوان‌سالاری مطلوب ایرانی بسیار مفید و موثر باشد. در این جلسه قرار بود که در این نشست قرار بود تحلیل‌ها از وضعیت بوروکراسی را با داده‌ها و اطلاعات ما از تاریخچه‌ی بوروکراسی پس از انقلاب، آزمون کنیم. ترکیب دعوت‌شدگان هم این طور انتخاب شده بود که از متخصصین نظریات بوروکراسی در حوزه‌های مدیریت دولتی و جامعه‌شناسی و اقتصاد حاضر باشند و هم سابقه‌ی اجرایی و مدیریتی داشته باشند. در برخی وجهی آکادمیک غلبه داشت و برخی مثل دکتر دانش جعفری، سابقه‌ی طولانی مدیریتی از سطح وزارت تا حضور در مهندسی رزمی جهاد و... داشتند. جلسه کمی بیش از معمول در مباحث نظری ماند، ولی از نیمه‌های بحث بیشتر وارد مسائل ایران شدیم.

سپاه و جهاد، شکل گرفت که نهاد بودند. نهاد، سازمانی است که ارزش‌هایش با ارزش‌های جامعه هم‌خوانی دارد. شهید بهشتی می‌فرمودند که جهاد را وزارت‌خانه نکنید، وزارت‌خانه‌ها را جهادی کنید. در ذهن سردمداران و رهبران انقلاب این بود. یک ارزش جدیدی آورده بودند و می‌خواستند با نگاه خاصی به جامعه و نهادهای اجتماعی نگاه کنند، ولی ما بنا به عللی (مشکلاتی که یکی پس از دیگری انقلاب داشته است، جنگ بود و مسائل مختلف) نتوانستیم در بعد نظام سیاسی و نظام اداری توفیق پیدا کنیم و بعد از انقلاب تا به امروز گرفتار اغتشاشات ساختاری هستیم.

ساختارهای بوروکراتیک گذشته را کنار گذاشتیم و می‌خواستیم ساختارهایی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و آرمان‌های انقلاب اسلامی تاسیس کنیم، که نتوانستیم. یک سری از عوامل، عوامل بیرونی و محیطی بود که مانع شد و یک سری هم عوامل داخلی بود که ما کم‌کم در این زمینه‌ها واپس رفتیم و از تجربیات موثر و خوبی هم که در جنگ و در بسیاری از مقاطع به دست آوردیم استفاده نکردیم که بتوانیم این سازمان‌ها را به شکل نوینی، به سازمان‌های ایمان‌محور تبدیل کنیم.

دکتر پورعزت: دیدگاه‌های معطوف به بوروکراسی به چهار دسته تقسیم می‌شود، دیدگاه عوام، دیدگاه متخصصان متفرقه، دیدگاه مجریان اداری و مبنایسی و دیدگاه متخصصان اداری. دیدگاه عامه مردم تحت تأثیر نیازهایشان شکل می‌گیرد. مردم بر حسب میزانی که نیازهایشان توسط بوروکراسی برطرف می‌شود، از آن رضایت و یا عدم رضایت دارند. متخصصان متفرقه هم تقریباً دیدگاه عامه مردم را دارند، با بیانی کمی علمی‌تر. مجریان اداری و سیاسی هم با بوروکراسی به صورت ابزاری برخورد می‌کنند و از آن اعلام رضایت و یا عدم رضایت می‌کنند.

دیدگاه ما دیدگاه تخصصی است و در دیدگاه تخصصی، بوروکراسی صرفاً یک ابزار است، این ابزار می‌تواند در مسیرهای درست و یا نادرست مورد استفاده قرار بگیرد. وقتی بوروکراسی معطوف به هدف مورد استفاده قرار می‌گیرد، ساختارهای چابک‌تر و سریع‌تری مثل ادوکرراسی‌ها شکل می‌گیرد. در ابتدای انقلاب به چند دلیل بوروکراسی‌های فوق‌العاده کارآمدی شکل گرفتند، ولی تداوم پیدا نکردند. اگر نحوه‌ی شکل‌گیری و علت ناپایداری‌شان را مد نظر قرار بدهیم، می‌توانیم به نتیجه‌ای برسیم.

بوروکراسی‌های اول انقلاب، هدف‌گرا بودند و تعصبی نسبت به ساختارهای خود نداشتند. قرار بود وظیفه‌ای، که با واژه‌ی تکلیف شناسایی می‌شد، انجام شود، پس تمام هم و ظرفیت و قابلیت‌های موجود در سازمان‌ها به کار گرفته می‌شد. در این شرایط بین مسئولین و عامه مردم تفاوتی نبود، فرهنگ اسلامی درست‌تر تعریف شده بود. مسئولیت‌پذیری دشواری‌های زیادی داشت و کسانی که مسئولیت می‌پذیرفتند معمولاً در معرض شهادت بودند و هر کسی حاضر نبود پست بگیرد. از این رو، گروه‌های آلوده سیاسی نفعی نمی‌بردند و سعی می‌کردند فاصله

بوروکراسی را به عنوان یک نوع اداری عقلانی جامعه و دارای اصول مشخص خودش مورد توجه قرار دهیم، در غرب بعد از رنسانس چون بوروکراتیزه کردن در دستور کار قرار گرفت و جامعه‌ی غربی، جامعه‌ای بود که مبتنی بر این دستور، کم‌کم عقلانیت ابزاری را تجربه کرد، اخلاقیات و فرهنگش بر همان پایه شکل گرفت و در غرب بوروکراتیزه شدن جامعه واقع شد. در غرب، بعد از انقلاب صنعتی و با پدید آمدن دولت‌های مدرن، بوروکراسی‌ها توانستند توفیقاتی در سطح جامعه کسب کنند و همچنین حاکمیت خودشان را در قالب دولت‌ها و سازمان‌ها بسط دادند. جامعه‌ی غربی سیستم یک‌پارچه‌ای را شاهد بود که در آنجا دولت‌ها، سازمان‌ها و جامعه، مسیر خاصی را طی کردند و به هر حال زندگی این جهانی و سامان دادن آن را در دستور کار خود قرار دادند.

می‌گویند ارکان دنیای مدرن سه چیز است: عقلانیت، طبیعت و پیشرفت. پیشرفت هدف دنیای مدرن بود، طبیعت منبعی بود که در اختیار داشت و عقلانیت، که بوروکراسی‌ها نمود تام عقلانیت هستند، ابزاری بود که می‌توانست این هدف را محقق کند. دولت‌ها و سازمان‌ها و مردم هم با یکدیگر سازگار بودند. اما در آنجا بوروکراسی به خاطر ماهیتش کژکاردهایی از خود بروز داد که موجب شد به مرور دیدگاه‌های دیگری مطرح شود و انواع دیگری از عقلانیت در کنار عقلانیت ابزاری، که بوروکراسی‌ها را شکل داده بود، شکل بگیرد. عقلانیت جوهری و ارزشی مورد توجه قرار گرفت. عقلانیت کلاسیک و عقلانیت‌های دیگری مطرح شد؛ مثلاً کسانی مثل هابرماس عقلانیت تفاهمی و عقلانیت انتقادی را مطرح کردند. علت طرح شدن این نوع عقلانیت‌ها این بود که بوروکراسی‌ها حیاط خلوتی درست کردند و با نظام و فرهنگ سلطه، جامعه را به هر سمتی که می‌خواستند سوق می‌دادند.

اما در جامعه‌ی ما و بعد از انقلاب، ما آن نظام سیاسی و ساختارهای گذشته را کنار گذاشتیم و خواستیم ساختارهایی را حاکم کنیم که بنا بر عللی نتوانستیم. نتوانستیم چون فرهنگ و جامعه‌ی ما، بوروکراتیزه نشده بود. در غرب، ابتدا در جامعه تغییر و تحولاتی مشاهده شد و بعد دولت‌ها و سازمان‌ها هم به تبع آن، این تغییرات را شاهد بودند؛ اما در کشور ما به جای اسلامی کردن جامعه، به سراغ اسلامی کردن دولت رفتیم.

دو دیدگاه درباره‌ی توسعه‌یافتگی وجود دارد: دیدگاه اول توسعه یافتگی را در ارتباط با تقویت و تکامل و گسترش دولت‌ها می‌بیند، دیدگاه دوم به دنبال تقویت و تکامل و گسترش جامعه و نهادهای مدنی جامعه است. غرب خیلی زود به این نتیجه رسید که باید به دومی توجه کند و حتی اگر باور هم ندارد، باید یک نهادهای به ظاهر مدنی هم که شده مستقر کند و این مسیر را طی کند وگرنه با مشکلات جدی مواجه می‌شود. پیش از انقلاب، ساختارها و نظام سیاسی ما بوروکراتیزه شده بود و بعد از انقلاب مسا این را کنار گذاشتیم و نتوانستیم چیزی جایگزین کنیم. مثال‌های خیلی خوبی هم مثل



دو نگاه

- دکتر پورعزت:
- ساخت قدرت بسیار
- مهم است و بوروکراسی
- ابزار تعیین‌کننده در
- جهت‌دهی ساخت
- قدرت است. در
- مثلاً سازی قدرت،
- مشاهده می‌کنیم
- که گروه‌هایی از
- اوائل انقلاب در
- بوروکراسی‌های کشور
- ظاهر شدند که این قشر
- در همه دولت‌ها، در
- دولت چپ و دولت
- راست، حاضر بودند.
- غافل از اینکه، تمام
- این مسیر، توسط همین
- گروه بوروکراتیکی که
- از اوائل انقلاب تاکنون
- در قدرت بوده، طی
- شده است. این قشر،
- قشری است که قدرت
- را جهت می‌دهد

بگیرند و به منافع خودشان بپردازند و سمت و سوی رفتارهایشان بیشتر اقتصادی بود و به طرف سیستم‌های اداری نمی‌آمدند. امروز کمتر می‌شود وزیری مثل دکتر چمران در نظر آورد. دکتر چمران شخصی بود که می‌توانست همه چیز در دنیا داشته باشد و ثابت کرد که در دنیای ما چیزی را مطالبه نمی‌کند، همه امکاناتش را رها کرد و آمد. چنین شخصیت‌هایی وقتی که در عرصه بوروکراسی قرار می‌گیرند بوروکراسی را ابزار خواسته‌های متعالی می‌کنند.

ساخت قدرت بسیار مهم است و بوروکراسی ابزار تعیین‌کننده در جهت‌دهی ساخت قدرت در دسترس است.



قبلی می‌ماند. وقتی که یک گرایش سیاسی می‌خواهد حاکم شود، افراد فوق‌العاده هوشمند و سلطه‌جو می‌توانند از بوروکراسی به عنوان ابزار استفاده کنند، این گروه‌ها این دو ویژگی را دارند: اولاً، به شدت محافظه کارند و حادثه‌گریز، در هیچ مجادله‌ای محکم نمی‌ایستند، همیشه به مماشات و تساهل دعوت می‌کنند. این گروه اصلاً بلند پروازی نمی‌کنند. ثانیاً، قدرت‌گرا و بوقلمون‌صفت هستند. این گروه حاضرند با همه افراد و شرایط کار کنند و بر حسب موقعیت، افرادی که در قدرت هستند را ستایش می‌کنند و اگر مطمئن بشوند افرادی که در قدرت بودند کنار می‌روند، شروع

به کوبیدن آن‌ها می‌کنند، در دولت‌های متعدد یک موضع می‌گیرند، تخریب‌کننده‌ی افراد و قدرت‌های ضعیف شده و مداح قدرت‌های حاضر هستند. این یک رفتار است که در ماهیت ابزاری خودش هوشمندی دارد، این افرادی که می‌توانند در ۲۰-۳۰ سال متوالی در پست بمانند آدم‌های کم‌استعدادی نیستند، منتی تقوا یا تمایل کافی به اخلاقی عمل کردن و در خدمت منافع ملی بودن ندارند و منافع فردی برایشان اولویت دارد.

واژه‌ی بوروکراسی گاهی به عنوان عامل اجراست، گاهی اوقات مترادف با قوه مجریه تلقی می‌شود. این بوروکراسی هم می‌تواند در زمان اجرا، طرح‌های اجرایی را منحرف کند و هم می‌تواند مانع اجرا شود و تعلل ایجاد کند. این افراد اکنون باید به جریان‌های حزبی خودشان پاسخگو باشند و رضایت حزب را برآورده کنند. رضایت حزب با رفتارهای تبلیغاتی، و نه با تمایلات صریح خدمت‌گرایانه و یا تکلیف‌گرایانه‌ای که پاسخگویی در آن جا معطوف به جلب رضایت حق تعالی است، برآورده می‌شود.

در چنین شرایطی برای کسانی که دنبال قدرت هستند، بوروکراسی ابزاری است که باید آن را به طریقی به دست بگیرند. گروه‌های سیاسی می‌آیند و می‌روند. اما این گروه‌هایی که با هم ائتلاف می‌کنند، باقی می‌مانند. این گروه معمولاً یک رده بالاتر از بوروکرات‌های سطح خیابان هستند. بوروکرات‌های سطح خیابان مجریان سطح پایین قانون هستند که می‌توانند انحرافات در اجراء بوروکراسی ایجاد کنند، ولی این ائتلافات سنگین در آن جا ایجاد نمی‌شود. این لایه، می‌تواند بزرگترین مانع انحراف بوروکراسی از اهداف قانون اساسی باشد. قانون اساسی قرار است که اجرا شود، مجریان قانون اساسی منابعی در اختیار می‌گیرند و طرح‌هایی می‌نویسند؛ اما تا زمانی که بوروکراسی در خدمت آن‌ها قرار نگیرد، شانسی برای اجرا وجود ندارد. بوروکراسی مهم‌ترین ابزار اجراست، نباید با آن ارزشی برخورد کرد. در مقدمه‌ی قانون اساسی بوروکراسی ابزار طاغوت تلقی شده است. آن مقدمه غلط نوشته شده است، بوروکراسی نمی‌تواند ابزار شیطان و یا طاغوت تلقی شود. به همین دلیل به عنوان یک نوع سازمان که قابلیت استفاده دارد، امروز هم در اکثر جاهای دنیا قابل استفاده است. در بسیاری از مناطق تمایل به ادوکرسی بیشتر شده، ولی دولتی را در نظر ندارم که ساخت‌های بوروکراسی را رها کرده

بوروکراسی، بحثی به نام مثلث‌سازی قدرت مطرح می‌کنم. ما مشاهده می‌کنیم که گروه‌هایی از اوائل انقلاب در بوروکراسی‌های کشور ظاهر شدند که در ابتدا متزلزل بودند، اما پس از مدتی دیدیم که یک قشر بوروکراتیک پدیدار شد که این قشر در همه دولت‌ها، در دولت چپ و دولت راست، حاضر بودند. اواخر هر دولت، غلطک‌های سیاسی شروع می‌شود و این افراد کم‌کم تمایل خودشان را به گروه بعدی اعلام می‌کنند؛ اگر مطمئن باشند که گروه بعدی می‌آید، واکنش‌های خیلی سریع نشان می‌دهند و شروع به بدگویی از دولت قبلی می‌کنند و صحبت از تحول به میان می‌آورند. غافل از اینکه، تمام این مسیر توسط همین گروه بوروکراتیکی که از اوائل انقلاب تاکنون در قدرت بوده، به غیر از چند صباحی که تغییرات زیادی انجام شد، طی شده است. این قشر، قشری است که قدرت را جهت می‌دهد و آن نمای ظاهری قدرت، آن گروه سیاسی که قبلاً عامل فساد در بوروکراسی‌های غربی بود، در ایران شکل دیگری می‌یابد. تعهداتی به جامعه می‌دهد و می‌خواهد وظایفش را انجام دهد؛ گاهی جدی است و گاه جدی نیست، قدرت را که در دست می‌گیرد آرام می‌شود (چون به هدفش، یعنی کسب قدرت رسیده است) و سعی می‌کند که شرایط را حفظ کند و گاهی اوقات در جنب و جوش است که تعهداتی را عملی کند. در اینجا همه‌ی گروه‌های چپ و راست را می‌توانید مدنظر قرار دهید و به گروه خاصی فکر نکنید.

این یک واقعیت است که در دوره‌های متفاوت به اشکال گوناگون بروز یافته و مثلث‌سازی قدرت رخ داده است. در زمان‌هایی که ابهام وجود داشته باشد که آقای الف می‌آید یا ب و یا ج، به قدرت می‌رسد، این گروه‌های متشکلی که با هم وحدت هم دارند، در قشر بوروکراتیک، به سه دسته تقسیم می‌شوند: یکی الف می‌شود، یکی ب می‌شود و دیگری ج. هر کدام به یکی اعلام تعهد می‌کند، بعد از اینکه قدرت جدید در آهنگ جدید مستقر شد، یکی از این‌ها بسته به اعتبار وابستگی‌اش به یکی از گروه‌های سیاسی الف و ب و ج، باقی می‌ماند و ریاست را در دست می‌گیرد و گروه‌های بعدی تبدیل به معاونان می‌شوند؛ دوره‌ی بعدی معاون عوض می‌شود و او رئیس می‌شود و نفر دیگر معاون می‌شود. ظاهر جامعه تغییر می‌کند، رئیس جمهور تغییر می‌کند، معاونان و وزرا تغییر می‌کنند اما آن گروهی که تفکر دارد و منابع ملی و بودجه را مصرف می‌کند، همان گروه

دو نگاه

دکتر پورعزت: مسئله‌ی اصلی بوروکراسی ما این است که چه کنیم که بوروکراسی تحت تاثیر منویات و گرایش‌های سیاسی و تحولات سیاسی، از منافع ملی تغییر رویه ندهد؟ خیلی مهم نیست که در آینده کدام دولت سر کار می‌آید، اما مهم است که کشور طوری اداره شود که منافع و عزت ملی پایدار بماند

باشد. ضمن این که ادھوکراسی‌ها هم، ورژنی از بوروکراسی هستند و یا در ادامه و تکامل بوروکراسی‌ها شکل گرفته‌اند.

اگر بخواهیم مسئله را تعریف کنیم به این صورت خواهد بود که چه کنیم که بوروکراسی تحت تأثیر منویات و گرایشات سیاسی و تحرکات سیاسی، از منافع ملی تغییر رویه ندهد؟ برای من خیلی مهم نیست که در آینده کدام دولت سر کار می‌آید، اما برایم مهم است که کشور طوری اداره شود که عزت و آبروی ملی پایدار بماند. فکر می‌کنم که اگر علاقه برخورد کنیم، تکلیف سیاسی، اخلاقی، فرهنگی و علمی من و شما غیر از این نیست که به دنبال این باشیم که کشوری عزت‌مند و در شأن و نام بزرگ اسلام داشته باشیم.

**دکتر دانش جعفری:** در ابتدای طرح نظام بوروکراسی در قرن ۱۸، بوروکراسی یک پدیده مثبت و حتی انقلابی تلقی می‌شد. به این معنا که لازمی تحقق اهداف سازمان با حداکثر کارایی و یا حداقل هزینه، وجود بوروکراسی تلقی می‌شد. مفهوم بوروکراسی و سازمان فقط به دولت بر نمی‌گشت، بلکه بنگاه اقتصادی را هم شامل می‌شد، ولی بعداً بیشتر در قالب دولت و دستگاه مجریه مطرح بود.

نقش بوروکراسی در انجام وظایف دولت، مثل نقش خط تولید در کارخانه است. قبل از مطرح شدن بحث خط تولید در کارخانه‌ها، کارگران در گوشه‌ای از کارخانه مشغول کار بودند، و تولید خیلی قوی نبود؛ با پدید آمدن خط تولید کارها منضبط شدند و تولید سریع شد و بالا رفت و انقلابی در بهره‌وری به وجود آمد. در ابتدا، نقش بوروکراسی مثل همین خط تولید بود و با مطرح شدنش انقلابی در جهت انجام اهداف مورد نظر دولت، رخ داد.

ماکس وبر، اصولی مثل تخصصی شدن کارها، گزینش اصحاب، هماهنگی در اجرا و ساختار مناسب سازمان، را مطرح کرد. آنچه که باعث موفقیت نظام بوروکراسی می‌شود، انجام یک سری اصول و یا وجود یک سری الزامات است. اگر آن الزامات رعایت شود، بوروکراسی به یک پدیده مثبت و ارزشی تبدیل می‌شود، وگرنه می‌تواند موجب شکست شود. در بوروکراسی باید سلسله مراتب قدرت، نظم در اجرای فرامین، ضوابط و مقررات مکتوب از پیش تعیین شده، وجود داشته باشد و انتصاب بر اساس شایستگی کارکنان باشد. جدایی اموال سازمان از اموال شخصی کارکنان، انحصاری و یا دائمی نبودن پست‌ها، وجود بایگانی منظم، نظارت مستمر، فرآیند منطقی و علمی انجام کارها، بی‌طرفانه کار کردن کارکنان، بدون دخالت احساسات کار کردن، انجام وظایف به صورت دقیق، جدایی محل کار از محل سکونت، از دیگر اصول و الزامات بوروکراسی است.

اما چه شده است که امروزه ما تعریف و برداشت دیگری از بوروکراسی داریم؟ وقتی آن الزامات و یا راهکارهایی که می‌توانسته منجر به موفقیت یک ایده شود، نادیده گرفته می‌شود، آن پدیده تبلیل به ضد خودش شده و مشکلاتی را به وجود می‌آورد.

مثلاً در بحث مثلثی شدن قدرت، در ابتدا که بوروکراسی مطرح شد چیزی به نام خود کارکنان دولت مطرح نبود و آن‌ها واسطه‌ای بودند بین دولت، و مردم و متقاضیان برای انجام کارها و ارائه خدمات. اما بعد از مدتی این گروه احساس می‌کنند که خودشان هم شخصیت مستقلی دارند و می‌توانند به جای اینکه فقط یک رابطه خطی دوطرفه بین مراجعین و دولت در نظر بگیرند، خودشان را هم به عنوان یک عامل سوم مطرح کنند و لذا آن پدیده‌ی مثلثی شکل می‌گیرد. آن‌ها می‌خواهند از منافع که در سازمان توزیع می‌شود، بهره‌ای ببرند. این طبقه، به جای اینکه فقط واسطه‌ی مردم و دولت باشند، برای خودشان هم کار می‌کنند.

اینجا، جایی است که آن اصولی که در ابتدا خیلی مقدس و انقلابی و در جهت کارایی بود، ابعادش فرو می‌ریزد و بنابراین نظام بوروکراسی تبدیل به یک نظام ضد ارزش می‌شود و همه از آن انتقاد می‌کنند و همه دوست دارند که این نظام بوروکراسی وجود نداشته باشد.

**دکتر هاشمی:** باید به هدف و فلسفه وجودی بوروکراسی، ایجاد نظم و قانون‌مندی در رفتار جمعی، توجه کرد؛ فرض این است که کارآمدی در مجموعه‌ی وسیعی از افراد که می‌خواهند کار بزرگی را انجام دهند، مستلزم بهره‌مندی از ساختار منظمی است. این ساختار، در قالب ساختارهای بوروکراتیک تجلی پیدا کرده و سازمان‌ها و نظام‌های اجتماعی مختلف هم از آن بهره برده‌اند. این رفتارهای بوروکراتیک و یا بوروکراسی، به منظور ایجاد کارآمدی تحقق پیدا کرده و در عمل هم شاخص‌هایی از کارآمدی را از خود نشان داده است.

اما بوروکراسی در جامعه‌ی مدرن، یک سری عوارض اجتماعی به بار آورده است. بوروکراسی باعث از خود بیگانگی افراد، شخصیت‌زدایی، عدم شکوفایی استعدادها و نهایتاً عدم رضایت از زندگی در این قفس آهنین، یعنی ساختارهای بوروکراتیک، شده است. در نهایت، حتی همان هدفی که بوروکراسی برای آن تحقق پیدا کرده بود، فراموش می‌شود و به تعبیر مرتون، آدم‌ها دچار مشکل مناسک‌گرایی می‌شوند و به حفظ شیوه‌ها و رویه‌ها و ابزارها اتکا می‌کنند و اهداف نهایی فراموش می‌شوند.

معمولاً وقتی در جامعه‌ی ما از بوروکراسی صحبت می‌شود، تعبیری مثل کاغذبازی و تشریفات اداری مورد توجه قرار می‌گیرد که فقط یک معنای بوروکراسی است و شاید به کنه بوروکراسی توجه ندارد. اغلب از سیطره‌ی بوروکراسی و از اینکه به ندرت یا به سختی می‌توان ساختارهای سازمانی جایگزین بوروکراسی (با قدرت سازماندهی و ساماندهی رفتارهای جمعی) پیشنهاد کرد، غفلت می‌شود.

حالا اگر انار ششیم هم، به عنوان یک نظم خودجوش قدرت‌گریز که سلسله مراتب قدرت را نمی‌پذیرد، مطرح می‌شود؛ دستیابی به نمونه‌های عینی‌اش دشوار است. اگر در مقاطعی هم، تحت تأثیر ارزش‌ها و شرایط خاص اجتماعی، الگوهای داشتیم، این الگوهایی که شکل گرفت، نه تئوریزه شد و نه طراحی سازمانی مدونی پیدا کرد که بتواند در شرایط عادی جامعه استمرار پیدا کند.

بنابراین در تحلیل بوروکراسی در جامعه‌ی ایران، گویا بخشی از مسائل و آسیب‌هایی که می‌شود مطرح کرد ناظر به پیامدهای بوروکراسی در نظام اداری و اجرایی ما نیست. گاهی اصلاً بوروکراتیک رفتار نکرده‌ایم، ساختارها را شکسته‌ایم و چیزی جایگزینش نکرده‌ایم. بنابراین وضعیت غیرنرمال و نابسامانی ایجاد کردیم. یعنی خواستیم یک قدم به جلو برداریم، ولی یک قدم به عقب برگشته‌ایم و دچار خلأها و حفره‌هایی در نظام اداری و اجرایی شده‌ایم.

در برخی شرایط رفتار هیبتی را به عنوان یک الگو تلقی می‌کنیم. آن رفتار که نظم خودجوشی دارد و در آن انگیزه‌ها برجسته می‌شود و کارهای بزرگی با هزینه‌های خیلی کم انجام می‌شود، در مقام مقایسه با واقعیت‌ها و اقتضات موجود جامعه‌مان، برتر از ساختارهای بوروکراتیک است. اما در عمل، همان مجموعه‌های خودجوش را به سمت ساختارهای بوروکراتیک سوق می‌دهیم. به عنوان مثال، قرار بود که برای رشد دانشگاه‌هایمان از مزایای نظام حوزوی استفاده بشود و برای ارتقای آن از الگوهای حوزوی بهره‌برداری شود. اما عملاً بیش از اینکه دانشگاه، از ساختار و نظم حوزوی بهره‌مند شود، حوزه از ساختارهای دانشگاهی استفاده کرد و همین بوروکراسی وارد حوزه شد.

## دو نگاه

دکتر دانش جعفری:

آیا در جامعه‌ی در

حال توسعه‌ای مثل

ما، می‌توانیم ادعا کنیم

که ماشین بوروکراسی

شکل گرفته و الان یک

بدنه‌ی کاملی دارد،

ولی اشکال‌اش این است

که مثلاً سرعتش کم

است؟ یعنی ساختار

بوروکراتیک در کشور

شکل گرفته، ولی

مشکل‌اش این است که

کارایی ندارد و سرعتش

کافی نیست. یا مشکل

این است که این نظام

بوروکراتیک به طور

کامل شکل گرفته، ولی

به دلیلی از مسیر انحراف

پیدا کرده است

الگوی جایگزین ما باید در سطح بالاتری باشد و متناسب با اقتضانات اجتماعی و منش و شخصیت ایرانی باشد. معمولاً منش ایرانی و شخصیت ایرانی قدری نظم‌گریز و هیجانی است و رفتارهای احساسی دارد. طبیعتاً الگوهای ما باید با این واقعیت‌ها سازگار باشد. ولی این واقعیت‌ها و ویژگی‌ها، مسائل خودش را در ساختارهای بوروکراتیک دارد. انگار شعاعزدگی و اتکا به شعارهای بزرگ در مقام عمل، تبدیل به یک ارزش می‌شود. اما وقتی فرار به جلو می‌کنیم و هدف‌های بزرگی در نظر می‌گیریم که قابل تحقق نیست و مکانیسم‌های اجرایی برایش نداریم، عملاً این هدف‌های بزرگ تبدیل به یک شعارهای غیرواقعی و احتمالاً غیرصادقانه می‌شود که نوعی بی‌اعتمادی گسترده نسبت به نظام اداری ایجاد می‌کند.

❖ در جمع‌بندی مباحث، نقاط مشترک و نیز نقاط چالش برانگیزی وجود داشت. در تحلیل آقای دکتر امیری ناکارآمدی بوروکراسی در کشور ما این طور فهم می‌شود که فرآیندی که در غرب طی شد، هماهنگی کلی که در آن جامعه پدید آمد، عقلانی‌تی که حاکم شد و متناسب با آن بوروکراسی شکل گرفت، در جامعه‌ی ما طی نشد. اما سؤال و مسئله‌ی مهم این است که ما مبانی ارزشی داریم که با بوروکراسی و عقلانیت ابزاری تضادهایی دارد؛ با توجه به این، الگوی جایگزین ما چیست و باید چه ویژگی‌هایی داشته باشد؟ بخشی از صحبت‌های آقای دکتر هاشمی هم درباره‌ی ویژگی‌های بومی ما و سازمان متناسب با آن بود، که البته از زاویه‌ی دیگری این بحث را مطرح کردند. نکته‌ی دیگر، تفاوت در نگاه به بوروکراسی بود. آقای دکتر امیری، در تحلیل‌شان یک نوع مبنای ارزشی و عقلانی و یا یک طور جهت‌داری برای بوروکراسی قائل شدند؛ اما در تحلیل آقای دکتر پورعزت و آقای دکتر دانش جعفری، بوروکراسی یک ابزاری است که با یک سری الزامات و ملاحظات، می‌تواند در خدمت هر نوع هدفی قرار بگیرد. در ادامه‌ی بحث می‌توانیم بر این دو محور متمرکز شویم و بیشتر به مسائل خاص ایران بپردازیم. دکتر پورعزت: من ابتدا توضیح بدهم که من با فرمایشات دکتر امیری موافقم از این جهت که بوروکراسی عقلانی است. بوروکراسی روش عقلانی دارد، اما می‌گویم این ابزاری عقلانی است که می‌تواند در هر سیستمی استفاده شود. عقلانیت محض زمانی رخ می‌دهد که تصمیم‌گیرندگان و طراحان، حکیمانانه برخورد کنند و هیچ دلیل و تضمینی وجود ندارد که بوروکراسی توسط حکما اداره شود؛ افرادی حکیم که همیشه خردمندانه و معقول از این ابزار ماهیتاً عقلانی، استفاده می‌کنند.

دکتر امیری: جمع‌بندی شما به اینجا رسید که الگوی جایگزین ما چیست. واقعیت این است که همان طور که دکتر دانش جعفری هم توضیح دادند، بوروکراسی مفهومی است که با ویژگی خاص خودش در غرب مطرح شده و تا یک زمانی حلال مشکلات غرب بود. اما اولین ناقد بوروکراسی خود ویر است. وی گفت بوروکراسی برای شما کارایی را به همراه می‌آورد، اما به قیمت قفس آهنین و از خود بیگانگی. مارکس معتقد بود بوروکراسی ابزار سلطه است؛ ابزاری نیست که در خدمت طبقه کارگر و مردم و توده‌ها باشد، بلکه ابزار نیست در خدمت نظام سلطه و نظام سرمایه‌داری که بر اساس آن به اهداف خودش می‌رسد. بنابراین منافع عده‌ی خاصی را تأمین می‌کند و نه منافع عمومی. بعضی از ناقدین مطرح کردند که بوروکراسی یعنی حاکمیت اقلیت بر اکثریت که آن اقلیت بعدها منافع خاص پیدا می‌کند و متناسب با منافع خود واقعیت‌سازی می‌کند.

بوروکراسی تا زمانی حلال مشکلات بوده است، اما امروزه به چالش کشیده شده و رقابلی پیدا کرده است و ساختارهای غیربوروکراتیک مطرح شده‌اند. ولی علی‌رغم این، همچنان پاسخ‌گوست. با اینکه کسی مثل وارن بنیس مرگ بوروکراسی‌ها را اعلام کرد، امروز شاهدیم که هنوز به بوروکراسی‌ها نیاز داریم و در آینده هم به آن‌ها نیاز خواهیم داشت. برای همین در غرب به دنبال اصلاح بوروکراسی‌ها هستند و بعضی‌ها دنبال جایگزینش هستند.

ولی در جامعه‌ی ما، فهم درستی از بوروکراسی وجود ندارد. بعد از انقلاب، چون ساختارهای پیشین در خدمت نظام سلطه بود، کلاً این‌ها را رد تلقی کردیم. چون ما زخم خورده بودیم، احساس، التهاب و خیلی چیزها حاکم بود. اما دیری نگذشت که ناچار به تاسیس همان‌ها شدیم، چون نتوانستیم ساختارهای جایگزین را ایجاد و تثبیت کنیم. ولی خوب ناچار هم بودیم و چیزی هم نداشتیم، از همان تحت عنوان اکل میته استفاده کردیم، اما همان‌ها به شکل غلط تثبیت شدند و هنوز هم تکلیف‌مان را با آن‌ها روشن نکرده‌ایم. پس ببینید آن ارزش‌هایی که فرمودند یک زمانی انقلابی قلمداد می‌شد، در اینجا به خاطر ویژگی‌های جامعه‌مان اساساً تجربه نشده است. جامعه‌ی ما بوروکراتیزه و عقلانی نشده است، پس چطور انتظار داریم ساختارهای عقلانی در چنین جامعه‌ای قوام یابد. بوروکراسی در غرب با این ویژگی تثبیت و نهادینه شد. خردگرایی و عقلانیت و رشنالیزه کردن جوامع غربی، در همه‌ی رگ و ریشه‌ی تمدن غرب حضور دارد. رشنالیتی در واقع انسترومنتال و ابزاری است، چون غرب مدت‌ها وحی و دین را کنار گذاشته بود. بوروکراسی در غرب با چالش‌هایی مواجه شده است. آن چالش‌ها دو دسته‌اند:

یک سری از چالش‌ها که به ماهیت بوروکراسی برمی‌گردد. خود بوروکراسی‌ها هم در درون‌شان ماهیتاً دچار پارادوکس‌اند؛ برای همین بهترین نیستند. مثلاً یکی از پارادوکس‌های بوروکراسی‌ها تعارض ذاتی سلسله‌مراتب با احترام قائل شدن و اصل دانستن متخصصین است. وقتی بین متخصصین و رأس سلسله‌مراتب تعارض به وجود می‌آید، رای چه کسی باید غلبه پیدا کند؟ یکی دیگر از تعارضات ذاتی بوروکراسی‌ها، بحث فرد و اطاعت و سرکشی است؛ گولدنر در اینجا بحث می‌کند که پیش فرض بوروکراسی‌ها اطاعت کارکنان از رأس سلسله‌مراتب است، حال آنکه اگر بوروکراسی، حاکمیت متخصصین باشد، باید آن‌ها را متقاعد کرد. گروه دوم از این چالش‌ها، که گولدنر مطرح می‌کند، بوروکراسی کاذب است. به نظر من این نوع بوروکراسی در جامعه ما رواج دارد که قوانین و مقررات در داخل سازمان نه توسط رئیس تعیین می‌شود و نه توسط بوروکرات‌ها و نه توسط متخصصان. ما به یک بازنگری از فهم‌مان از معنای بوروکراسی محتاجیم. اتفاقاً امروز سخت به بوروکراسی‌ها قانون‌گرایی و عقلانیت نیازمندیم. ما با چیزی مقابله کردیم که آن را خوب نشناختیم و تجربه‌اش نکرده‌ایم. ما که در جامعه‌مان داعیه‌ی ارزش‌ها و آزادی انسان و به کمال رسیدن انسان را داریم، باید بوروکراسی را با ویژگی خاص خودمان تحقق ببخشیم.

❖ ما درباره‌ی بوروکراسی و نقدش زیاد صحبت کرده‌ایم، اما تجربه‌ای در تاریخ انقلاب داریم، که در دوره‌ی خاص و محدودی است. نهادهایی همچون جهاد و سپاه و بسیج و... ظهور پیدا می‌کنند. آن سیستم و نظام اداری، خیلی از تعارضاتی را که ما امروز از آن حرف می‌زنیم از بین برده بود، ضمن اینکه کارایی هم داشت. یعنی خوبی‌های بوروکراسی را داشت و بدی‌های و ناکارآمدی‌هایی آن را نداشت و یک سیستم برتر بود. به نظر شما،

دو نگاه

دکتر دانش جعفری: ما بعد از انقلاب با نهادهایی رو به رو شدیم که به هیچ وجه آن اصولی که منجر به کارآمدی یک نظام بوروکراتیک می‌شود را، نداشتند. حداقل آن اصول بوروکراتیک به صورت کلاسیک، درباره‌ی نهادهای مثل جهاد و سپاه و... وجود نداشته است، اما این نهادها در مقاطعی کارایی خیلی بالایی داشتند. سوال این است که اصول حاکم بر این نهادها، چه بوده است

را در خدمت کردن به حزب حاکم در دولت اثبات نکند، حذف می‌شود و از بین می‌رود. اینجا دیگر تعهد به اهداف ملی نمی‌تواند باقی بماند، چون شرط بقا تعهد به حزب است و نه تعهد به قانون اساسی و یا تعهد به مردم و جامعه‌ی اسلامی.

آقای دکتر دانش جعفری، شما از ابتدای انقلاب جهاد را تجربه کردید و بعداً هم در سطوح بالای نظام اداری کشور و سیاسی کشور قرار داشتید. شما به لحاظ تجربی اگر بخواهید ادوار مختلف نظام اداری پس از انقلاب را مشخص کنید و این نظریات را با داده‌های تجربی بیازمایید، مثلاً همین چیزهایی که درباره‌ی نقش منافع ملی و احزاب در نظام بوروکراسی و اداره‌ی کشور گفته شد. از این جهات، چه مقایسه‌ای میان کارایی و دیگر شاخصه‌های سازمان‌ها، در ادوار مختلف پس از انقلاب، انجام می‌دهید؟

ابتدا یک ابهامی وجود دارد که باید آن را روشن بکنیم و بعد بتوانیم به این سوال پاسخ دهیم. آن ابهام این است که آیا بحث‌هایی که ما طرح کردیم، مربوط به خاص‌نگاهی است که بوروکراسی در آن تعریف شده است (که این خاستگاه همان کشورهای غربی هستند). سوالی که وجود دارد این است که آیا در جامعه‌ی در حال توسعه‌ی مثل ما، می‌توانیم ادعا کنیم که آن ماشینی بوروکراسی شکل گرفته و الان بدنه‌ی کاملی دارد ولی اشکالش این است که مثلاً سرعتش کم است؟ یعنی ساختار بوروکراتیک در کشور شکل گرفته، ولی مشکلش این است که کارایی ندارد و سرعتش کافی نیست. آیا الان، مشکل ما این است؟ یا مشکل این است که این نظام بوروکراتیک به طور کامل شکل گرفته و در حال حرکت است، ولی به دلیل از مسیر انحرافی پیدا کرده است و نمی‌تواند با اهداف کلی کشور تطابق داشته باشد؟

سوال دوم این است که ما بعد از انقلاب با نهادهایی رو به رو شدیم که به هیچ وجه آن اصولی را که منجر به کارآمدی یک نظام بوروکراتیک می‌شود، نداشتند. حداقل آن اصول بوروکراتیک به صورت کلاسیک، درباره‌ی نهادهای مثل جهاد و سپاه و... وجود نداشته است، اما آن‌ها در مقاطعی کارایی خیلی بالایی داشتند و در مقاطعی هم ممکن است در این کارایی خللی وارد شده باشد و دچار افت هم شده باشند. سوال این است که اصول حاکم بر این نهادها، حداقل در آن مقاطعی که کارایی خیلی خوبی داشتند، چه بوده است؟ اگر این اصول را بشناسیم، بعد می‌توانیم قضاوت کنیم.

درباره‌ی سوال اول به نظرم می‌رسد که ما به عنوان یک کشور در حال توسعه، از هر دو وجه آسیب می‌بینیم، یعنی هم موفق نشدیم که نظام بوروکراتیک کارآمدی را تعریف کنیم و به مرحله‌ی تکامل برسیم؛ بنابراین این چیزی که داریم از آن استفاده می‌کنیم یک نظام ناقصی است که کارآمدی مناسب را نداشته است. به نظر می‌رسد که ما هر دو مشکل را داریم. یعنی هم سیستم‌مان کامل نیست و هم اینکه دچار انحراف شدیم.

درباره‌ی سوال دوم، دلایلی که منجر به توفیق نهادها در مقاطعی و عدم توفیقشان در مقاطع دیگری شده است را می‌توان جداگانه بحث کرد. به طور مثال عرض می‌کنم، در مقاطعی که جهاد در معرض ماموریت‌های مختلف قرار گرفت، به دلیل این که هیچ کس انتظار نداشت که حتماً استخدام شود، یا آینده مطمئنی داشته باشد، آن‌هایی که داوطلب بودند و علاقه داشتند در چنین نهادی مشغول به کار شدند. جهاد ماموریت‌های مختلف، عمران و آبادانی روستا، پشتیبانی و مهندسی جنگ، که از عهده‌ی کسی بر نمی‌آمد، بر عهده می‌گرفت.



آیا ما نمی‌توانیم نظام اداری را بر اساس آن تجربه‌ها بازتعریف کنیم که هم این تعارضات و این مشکلات را نداشته باشد و هم کارکردهای مثبت بوروکراسی را داشته باشد؟

دکتر امیری: ما چاره‌ای جز این نداریم که به آن سمت برویم. به گمان من، واقعیت این است که ما نسبت به بوروکراسی‌ها کفر پنهان داریم. یعنی به این‌ها اعتقاد نداریم، اما به ناچار در عمل از آن استفاده می‌کنیم. بوروکراسی ابزار ارزشمندی است به این شرط که الزامات خودش را برقرار کند و این البته برای جامعه‌ی ما حداقل است. ما به ساختارهایی نیاز داریم که از خودبیگانگی به همراه نیاورد و ابزار برای سلطه‌گران نشود.

دکتر پورعزت: پیرو فرمایشات آقای دکتر امیری عرض می‌کنم که ما باید بوروکراسی را در متنش تحلیل کنیم. بوروکراسی غربی واکنشی بود به نیاز جامعه غربی، یعنی عقلانیت ابزاری. این نیاز کی حادث شد؟ زمانی که جامعه‌ی غربی به سمت پروتستانتیزم رفت. در واقع بازتاب پروتستانتیزم در نظام اداری، به شکل‌گیری بوروکراسی عقلانی منجر شد که می‌خواست تولید را بیشتر کند و جامعه‌ی مرفه‌تری را ایجاد کند.

نکنه‌ی مهم دیگری که باید در رابطه‌ی بوروکراسی و عقلانیت به آن توجه کنیم این است که، به قول میشلز، «هر کسی که می‌گوید سازمان، می‌گوید لیگاری». در حواشی همین بحث ذکر می‌کنند که بوروکراسی ابزاری عقلایی است که می‌تواند با جدیت در خدمت اهداف غیرعقلایی به کار گرفته شود. برای مثال، نظام اداری آلمان، در زمان جنگ جهانی دوم، بهترین شیوه‌های عقلانی در خدمت اهداف غیرعقلایی قرار گرفته بود.

بوروکراسی اولیه‌ی جامعه‌ی انقلابی ایران، محصول و یا مولود همان جامعه بود که جهاد یک نمونه بارز آن بود. آن بوروکراسی، پاسخی به نیازهای ارزشی جامعه بود، در زمانی که انقلاب دعوی بازسازی کل جامعه را از حیث فرهنگی و سیاسی و اقتصادی داشت.

وقتی آن اهداف، عملاً توسط مسئولان کنار گذاشته شد، وقتی رفاه‌گرایی در ساختار اداری کشور و در بخش سیاسی رایج شد، دیگر نیازی به آن ابزار معطوف به آن اهداف متعالی وجود نداشت. ساختار جهادی مناسب زمانی بود که قرار بود خدمتی در اقصی نقاط کشور انجام شود و خدمت‌گزار آن سیستم، بین خودش و وزیر جهاد هیچ فرقی قائل نبود.

اما بوروکراسی که به تدریج پس از جنگ ایجاد شد و همچنان ادامه دارد، شرایطی ایجاد می‌کند که اگر فرد صلاحیت و توانمندی خودش

دو نگاه



دکتر هاشمی:

- حالا اگر آثار ششم،
- به عنوان یک نظم
- خودجوش قدرت‌گریز
- که سلسله مراتب قدرت
- را نمی‌پذیرد، مطرح
- می‌شود؛ دستیابی به
- نمونه‌های عینی‌اش
- دشوار است. اگر در
- مقاطع هم، تحت
- تأثیر ارزش‌ها و شرایط
- خاص اجتماعی،
- الگوهای داشتیم، این
- الگوهای که شکل
- گرفت، نه تنویزه شد
- و نه طراحی سازمانی
- مدونی پیدا کرد که
- تواند در شرایط عادی
- جامعه استمرار پیدا کند

کارامدی بالاتری نسبت به آن زمان داشته است. به اضافه اینکه باید اقتضائات اجتماعی زمان را هم مدنظر قرار دهیم. بنابراین بسیج برای جنگ در آن شرایط الگوی موفق بوده است. اما آیا ایجاد ساختار و تشکیلات شبه نظامی، در شرایط غیر از آن شرایط اجتماعی لزوماً موفق است؟ و یا حتی برای توسعه‌ی فرهنگی، قشر جوان لزوماً بهترین است؟

اما درباره‌ی اینکه چه باید کرد؛ به نظرم می‌آید برای چه باید کردن‌ها، ما نمی‌توانیم از مزایای بوروکراسی بهره‌مند نشویم، اصلاً غیرعقلانی است. بالاخره این بوروکراسی نیم‌بندی که داریم، مسئله‌ی ماست. ساختار شکنی و تعطیل کردن این‌ها، هیچ هنری نیست و برخوردی عوام‌پسندانه است. بالاخره این‌ها را باید در یک روندی اصلاح کرد.

اگر قانون‌مندی منجر به اقتدار قانون می‌شود، خوب اقتدار قانون که چیز خوبی است. ما مشکل مان بحران عدم قانون‌مندی است، بحث قانون دغدغه‌ای است که ۱۰۰ سال است، مسئله‌ی ماست. در سطوح اداری هم گویا بحران اقتدار داریم. یعنی واقعا ضوابط اداری اجرا نمی‌شود، از مدیر اداره گرفته تا پرسنل و ارباب رجوع. آن چیزی که اتفاق می‌افتد روابط است، روابطی تعریف نشده و خارج از چارچوب‌های قانونی، که خارج از ویژگی‌های نظام بوروکراتیک هستند. پس اگر بخواهیم از این اقتدار اداری و اقتدار قانون در نظام‌های بوروکراتیک استفاده کنیم، این امر نیازمند این نیست که لزوماً ساختارها را از بین ببریم. همین ساختارها را اگر به رسمیت بشناسیم و به نوعی تعارضاتش را حل کنیم، اوضاع بهبود می‌یابد. اگر خود متولیان سازمان و دست‌اندرکاران سطوح مختلف، به این جایگاه توجه نداشته باشند، اتفاقاً شاید در چنین شرایطی نقد بوروکراسی به وضعیت بهتری منجر نشود و همین ساختار موجود را هم تخریب کند و به جای پیشرفت، نوعی عقب‌گرد حاصل شود.

از همه‌ی اساتید محترم تشکر می‌کنیم، امیدواریم که آن شاء... در فرصت دیگری، در تداوم این جلسه، با تأکید بر مسائلی که از این جلسه استخراج شد، به ادامه‌ی این مباحث بپردازیم. ■

مثلاً در زمان جنگ، عراق به خارک حمله کرد و صادرات نفت ما را متوقف کرد. وزارت نفت طرحی را آورد و گفت که خط لوله‌ی انتقال گاز پالایشگاه کنگان را بایسد به خط لوله‌ی صادرات نفت تبدیل کرد تا مشکل صادرات نفت، از مسیری غیر از خارک، حل شود. ولی این کار مستلزم این بود که ظرف مدت کوتاهی، مثلاً یک ماه، یک جاده‌ی بزرگی ساخته شود که این لوله‌ی ۵۶ اینچی را از کوهستان عبور دهد. جهاد در این مقطع، با ۷ کیپ جداگانه و از طریق هلیکوپتر و مسیر هوایی و حتی ماشین آلات سنگین، به مرور لوله‌ها را بالا برد، چون اصلاً جاده‌ای وجود نداشت.

خوب این کارایی‌ها وجود داشت، اما وقتی که جنگ تمام شد و بحث بازسازی مناطق جنگ‌زده پیش آمد، جهاد با یک پدیده‌ای مواجه شد که تعداد نیروهایی که در آن کار می‌کردند خیلی بیشتر از منابعی بود که باید به صورت اداری در اختیارش قرار می‌گرفت. در آن زمان چون منابع آن ماموریت‌ها در خود پروژه‌ها بود و توسط سایر نهادها تأمین می‌شد هیچ مسئله‌ای به وجود نمی‌آمد، ولی بعد از جنگ که یک بودجه مشخصی به این سازمان می‌دادند، دیگر سازمان نمی‌توانست خودش را اداره کند.

از سوی دیگر، دیگر ماموریتی هم برای پرسنلی که در صحنه‌های مختلف تجربه پیدا کرده بودند مهیا نبود و گفته می‌شد که دیگر ادامه‌ی حیات شما در صورتی است که درون دولت باشید و از آن حالت نهادی بیرون بیایید و نظم پذیر باشید. بعدها بحث تبدیل به وزارتخانه و ادغام مطرح شد و آن مجموعه‌ی یک دستی که خودش در درون خودش کارایی داشت، با داخل شدن سایر مجموعه‌ها کارایی‌اش را از دست داد. همان اتفاقی که در مورد ادغام ژاندارمری و کمیته‌ها رخ داد، در ادغام کشاورزی و جهاد هم رخ داد.

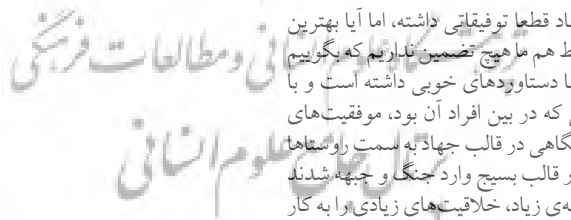
دکتر هاشمی: دکتر پورعزت این نکته را به خوبی اشاره کردند که هر پدیده‌ای در شرایط اجتماعی خودش می‌تواند جواب داشته باشد. شرایط ابتدای انقلاب هم، ویژگی‌های فرهنگی و اجتماعی خاصی داشت که در آن شرایط آن الگوها می‌توانست موفق باشد. لزوماً هم این گونه نیست که در شرایط متفاوت امروز هم این‌ها موفق باشد. مثلاً اگر بخواهیم کمیته‌های انقلاب اسلامی را امروز تأسیس کنیم، اقتضائات متفاوتی دارد و این کمیته‌ها بهتر است به شکل دیگری باشند.

جهاد هم همین‌طور است. جهاد قطعاً توفیقاتی داشته، اما آیا بهترین الگو بوده است؟ در همان شرایط هم ما هیچ تضمین نداریم که بگوییم بهترین الگوها بوده است. قطعاً دستاوردهای خوبی داشته است و با بسیج نیروها و اخلاص عملی که در بین افراد آن بود، موفقیت‌های مهمی کسب کرد. جوانان دانشگاهی در قالب جهاد به سمت روستاها و مناطق محروم رفتند و بعداً در قالب بسیج وارد جنگ و جبهه شدند و بدون دانش آکادمیک و تجربه‌ی زیاد، خلایق‌های زیادی اوا به کار گرفتند. بخشی از این خلایق‌ها هم متأثر از فرآیند آزمون و خطا بود، بنابراین چه بسا در برخی موارد بهتر از آن هم می‌شد عمل کرد، کما اینکه در مقاطع بعدی هم بهتر عمل کردند.

در این شکی نیست که اگر بسیج نبود، ساختارهای نظامی مرسوم از عهده‌ی دفاع بر نمی‌آمدند. بسیج به عنوان یک ساختار مردمی بدون شاکله‌های رسمی آمد و توانست سرنوشت جنگ را عوض کند. ولی در یک تحلیل علمی، واقعا بسیج بهترین مدل بود؟ و آیا نمی‌توانست بهتر از آن عمل کند؟ قطعاً عملکرد فوق‌العاده‌ای بوده است. اما اگر بسیج را با جنگ ۳۳ روزه‌ی حزب‌الله مقایسه کنید، حزب‌الله هم به نوعی بسیجی عمل می‌کند. کارآمدی حزب‌الله در جنگ با ارتش فوق‌العاده مدرن اسرائیل را اگر با جنگ خودمان مقایسه کنیم،

دو نگاه

دکتر هاشمی:  
هر پدیده‌ای در شرایط اجتماعی خودش می‌تواند جواب داشته باشد. شرایط ابتدای انقلاب هم، ویژگی‌های فرهنگی و اجتماعی خاصی داشت که در آن شرایط آن الگوها می‌توانست موفق باشد. لزوماً هم این گونه نیست که در شرایط متفاوت امروز هم، دقیقاً همان‌ها موفق باشند



بی‌نوشت:

- ۱- عضو هیئت علمی دانشکده‌ی مدیریت دانشگاه تهران
- ۲- عضو هیئت علمی دانشکده‌ی مدیریت دانشگاه تهران
- ۳- وزیر سابق اقتصاد و امور دارایی در دولت نهم و رئیس کمیسیون نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام
- ۴- عضو هیئت علمی دانشکده‌ی علوم اجتماعی دانشگاه تهران
- ۵- Rationalize
- ۶- Instrumental