



پروشکاه علوم مرکز اور مطالعات فرہنگی
زبان و ادب اسلامی

بوروکراسے واختلالات ساختاری

تحلیل تغییرات ساختاری در تناسب با ارزش ها و اهداف انقلاب اسلامی

دکتر محمد خوش چہرہ

صحتی از مقوله‌ی ساختار و تعریف آن و همچنین عدم تحقق تغییر ساختاری، حاصل گردد. در این راستا نیازمند این بحث هستیم که ساختارها به چه صورت شکل گرفته‌اند و این بحث نیز مبتنی بر این است که بفهمیم ساختار و فلسفه وجودی آن و متعاقباً سازمان و مکانیسم‌های عملیاتی این ساختارها چه هستند؟

در اصل، ساختار، سازمان و یا بوروکراسی بر مبنای تعریف هدف و مأموریت و برای انجام آن‌ها و همچنین ارزش و نیاز شکل می‌گیرد. حال اگر هدف‌ها تغییر کرده باشد، در استفاده از ساختارهای موجود تعارض پیش می‌آید. برای نمونه ساختار نظام آموزشی که بیشتر با هدف تشخیص‌گرایی و مدرک ایجاد می‌شود، با هدف انقلابی در تعارض است. بنابراین ساختار متأثر از تعریف مأموریت به همراه پاسخ‌گویی به نیاز می‌باشد، ولی از همه مهم‌تر پاسخ‌گویی به نیاز است که منجر به شکل‌گیری ساختار می‌گردد.

برخی ساختار را استراکچر^۲ و برخی دیگر آن را چارچوب خطاب می‌کنند. در معماری اگر یک شخص بخواهد سرپناهی برای استراحت داشته باشد، نیازمند یک خانه با استراکچر مشخص است. حال اگر بخواهیم فضای در اختیار ما فضایی صنعتی باشد، استراکچر آن فسرک می‌کند. در این راستا، برای استراکچر ساختمانی یک معماری اسلامی، عدم اشرف و حریم مهم است. ساختار کلاس در محیط دانشگاهی نیز مشخص است، کلاس علاوه بر نیاز به نورگیر، نیازمند جای وسیع‌تر با ابعاد مشخص‌تر و فقدان مانع در دید استاد به دانشجو و دانشجو به استاد می‌باشد. یعنی ساختار متناسب با نیاز و مأموریت کلاس نیست. اگر دانشجویمان در کلاسی با ستون‌های زیاد، به درس گوش نمی‌دهند، نباید بدون توجه به اینکه ریشه در استراکچر است، بخواهیم از طریق تئیه و تشویق غلیظ دانشجو، مسائل و انحرافات را حل کنیم. بر این اساس، زمانی انحرافات در ساختار و بوروکراسی پیش می‌آید که تضاد در نیازها، مأموریت‌ها و یا ارزش‌ها باشد.

❖ یک مسئله‌ی بسیار ملموس در کشور ما این است که بخش مهمی از نارضایتی از حاکمیت و ناکارآمدی آن، مربوط به مواجهه‌ی مردم با مسائل بوروکراسی و نظام اداری ماست. تلقی شما از وضعیت بوروکراسی و ساختارهای مختلف کشور چیست و کدامیک را موفق و متناسب با اهداف و ارزش‌های کشور، تحلیل می‌کنید؟

در پاسخ به پرسش از وضعیت نامناسب ادارات، صنعت و آموزش عالی، خیلی از افراد به خصوص دولت‌مردان و یا حتی برخی از محافل آکادمیک، مسائل به وجود آمده را ناشی از مشکلات ساختاری و یا بوروکراسی می‌دانند و منشأ مشکلات ساختاری را ساختارهای به ارث رسیده از رژیم گذشته دانسته و لزوم تغییر ساختارها را گوشزد می‌کنند. البته بسیاری از دولت‌مردان بلافاصله بعد از انقلاب، اراده و همت خود را بر تغییر در این ساختارها نهاده بودند. اما به مرور زمان آن اراده و اصالت آن، جای خود را به نوعی کم‌ارادگی داد و حتی به فرافکنی تبدیل شد. چرا که مسئولین می‌توانستند با یک‌سری اصلاحات، ساختارها را با شرایط تطبیق بدهند. البته اراده‌ی تغییر ساختاری و تحول بوروکراسی، مستلزم اقداماتی زمان‌بر، مخاطره‌انگیز و پرهزینه است. اما اینکه انجام برخی اقدامات کوتاه‌مدت در این زمینه را منتفی بدانند، نوعی فرافکنی است. بنیان‌گذار جمهوری اسلامی، در واقع بنیان‌گذار نظامی بود که تحولات ساختاری و در رأس آن تحول ساختار سیاسی را بنیان نهاد. در این راستا یک رژیم ۲۵۰۰ ساله و از سوی دیگر دست‌نشانده و

وقتی بوروکراسی، از جامعه‌ای مدرن با ساختارهای متفاوت، به جامعه‌ی ما وارد می‌شود، به سادگی در آن هضم نمی‌شود. بوروکراسی در هر کشور، متناسب با شرایط اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و تاریخی و میزان توسعه‌یافتگی شکل خاصی پیدا می‌کند. برای نمونه، برخی با بررسی رابطه‌ی مسئله‌ی بوروکراسی و نفت در ایران، این مسئله را توضیح داده‌اند که نظام اداری کشور با این سیستم عریض و طویل چگونه توانسته در ۵۰-۶۰ سال گذشته بدون کارایی لازم، به پیش برود. در این زمینه این سؤال مطرح است که چرا بوروکراسی در محیط بیرونی (محیط کلان سیاسی-اقتصادی) خود در کشور بدون کارایی تداوم پیدا می‌کند؟ در حالی که در یک جامعه صنعتی، بوروکراسی باید از طریق کارایی بتواند هزینه‌ی مشروعیت اجتماعی خود را تأمین کند. این مسئله و مسائل مشابه، شرایط خاصی برای ساختارهای مختلف کشور پدید آورده‌اند. در گفتگوی زیر، دکتر محمد خوش‌چهره، به بررسی و تحلیل زمینه‌های شکل‌گیری و وضع موجود ساختارهای مختلف کشور پرداخته و توصیه‌ها و راهکارهایی را برای برون‌رفت از وضع موجود و استقرار ساختارهای متناسب با شرایط عمومی کشور، مطرح کرده‌اند.

❖ زمانی که از بوروکراسی و مسائل آن سخن می‌گوییم، گاهی اشاره به سطح درون‌سازمانی داریم، گاهی هم معنای مورد نظر ما بوروکراسی به مثابه ساختار اجتماعی است. معمولاً در نقد بوروکراسی در کشور ما، در اینکه کدام سطح مد نظر است، کمی ابهام وجود دارد. لطفاً تحلیل کلی خود را از مفهوم بوروکراسی و ساختار اجتماعی بفرمایید.

مقوله‌هایی مانند ساختار، سازمان و بوروکراسی از جمله موضوعاتی هستند که در سطوح مختلف مورد بررسی قرار می‌گیرند. سطح متعارف مربوط به محافل آکادمیک و دانشگاهی است که به این مقوله‌ها از نظر مبانی نظری و شواهد تجربی می‌پردازند. سطح بالاتر نظام تصمیم‌گیر، قانون‌گذار و برنامه‌ریز است که تحقق هدف‌های بلندمدت آن نیازمند بسترسازیهایی است که در آنجا بحث ساختارهای مناسب مدرن و بوروکراسی‌های کارا و منطبق، مطرح می‌گردد. در سطح فراگیرتر از این سطح، محافلی همچون مؤسسات تحقیقاتی و رسانه‌ها هستند که به این مباحث برای ریشه‌یابی بعضی از مشکلات و یا پاسخ به بعضی از سؤالات می‌پردازند. به اعتقاد بنده، نظام تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری، مهمترین قلمروی تحلیل این موضوعات است، چون امکان تغییر و تحول در آن‌ها را دارد. حال برای شفاف‌تر شدن تحلیل در باب بوروکراسی می‌بایست درک

وابسته، به نظامی که مقبولیت و مشروعیت آن متکی بر آرای مردم و ماهیت اسلامی است تغییر کرد. جنگ تحمیلی نیز به فرصتی برای تحول ساختار نظامی کشور از یک ارتش وابسته به ارتشی مردمی و دارای روحیه شهادت طلبی و خودکفا تبدیل شد. البته هم به دلیل سرعت شکل‌گیری انقلاب و هم وجود مجموعه‌ای از توطئه‌ها و فضای تجزیه‌طلبی و سپس جنگ تحمیلی، کندی در ایجاد تحولات ساختاری دیگر تا حدی قابل قبول است.

بر خلاف دو ساختار مذکور، ساختارهایی همچون نظام آموزش عالی، هنوز همانند قبل از انقلاب هستند و ارتباطات آن با واحدهای تولیدی و تربیتی مطلوب نیست. در این راستا، ضعف مدیریت موجود به کارکردهای ناصحیح سازمانی به صورت وجود ارتباطات قبیله‌ای، باندی، صنفی، حزبی و جناحی برمی‌گردد که باعث دادن پست‌هایی به افراد ناشایسته می‌شود. در حال حاضر ساختار مدرک‌گرایی در آموزش عالی یک تهدید ملی است، چرا که در دولت به جای ارتقای کیفیت و ایجاد ارتباط مراکز آموزشی با کار و بازار، به طور عمد به دنبال جلب تعداد زیادی افراد دارای دیپلم از طریق توسعه دانشگاه‌ها بدون ایجاد بازار کار است. این امر نظام آموزشی را تهدید می‌کند چرا که فضای ساختاری تغییر نکرده است. در این شرایط تنها به دنبال اصلاحاتی در حوزه مقولات جنبی و حاشیه‌ای هستیم که به دلیل غفلت از تحولات ساختاری و بوروکراسی رخ می‌دهد.

در ساختارهای صنعت نیز یک صنعت پویا و متناسب با ارزش‌های ملی برای حل نیازهای واقعی جامعه وجود ندارد و از این رو این ساختار منجر به وابستگی به تجهیزات و ماشین‌آلات و قطعات می‌شود. حمل و نقل نیز در مدیریت‌های شهری ایران، از جمله اختلالات جدی محسوب می‌گردد. این امر به خاطر ساختار انحرافی قبل از انقلاب است که درصد شهرنشینی و جمعیت روستایی بعد از کودتای ۲۸ مرداد برعکس شد و ساختار ترکیب جمعیتی تغییر کرد. بنابراین به دلیل مهاجرت‌های بی‌رویه و عدم تغییر بنیادی، در ساختار نقل و انتقال مشکل جدی وجود دارد.

در نظام بانکی نیز بحث بانکداری اسلامی به منظور ایجاد تغییرات ساختاری مطرح شده است. بانکداری اسلامی از نظر محتوا و نگاه اسلامی واجد ارزش است، اما نمی‌توان آن را در ساختارهای پیش از انقلاب پیاده نمود؛ چرا که هر طرحی باید با نوع ساختار، متناسب باشد، همانند تناسبی که باید میان مظلوف و ظرف برقرار باشد. عناصر و منطق بانکداری اسلامی، به عنوان مظلوف، نمی‌تواند در ساختاری متأثر از نظام سرمایه‌داری غربی قرار

گیرد. برخی معتقدند هنوز مکانیسم موجود در بانک‌ها مبتنی بر بهره است و بعضی معتقدند که این کارمزد با بهره متفاوت است؛ لذا نظام بانکداری داریم که انحرافات و اختلالات از اجزای بدیهی آن است.

با توجه به تحلیل شما از وضع بوروکراسی در ایران، توصیه شما برای تحقق تحولات ساختاری در شرایط موجود چیست؟ و اقدامات عملی باید از کجا شروع شود؟

اولین توصیه‌ی قابل توجه در این زمینه توجه به تعریف‌های واقعی از ساختار، سازمان و بوروکراسی است که به خوبی تعریف نشده‌اند. ضرورت تحول و تغییر در آن نیز به خوبی دیده نمی‌شود. این عدم توجه به مفاهیم، اگر نگوییم بزرگ‌ترین چالش، یکی از چالش‌های اصلی نظام در حوزه تصمیم‌گیری استراتژیک، سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا می‌باشد. جالب آن است که بسیاری از مسئولین تعریف یکسان و صحیحی از بسیاری از مفاهیم همچون ساختار و بوروکراسی ندارند. از این رو بسیاری از مناقشات به دلیل تلقی‌های اشتباه و صرفاً براساس اشتراکات لفظی شکل می‌گیرد و بنیانی نمی‌باشند. بنابراین باید بررسی مقوله‌های ساختار و بوروکراسی را از این نقطه شروع کرد که اساساً، ارزش‌ها، مأموریت‌ها و نیازها چه هستند؟ در غیر این صورت با به کارگیری ساختارهای به ارث رسیده، حتماً دچار تناقض می‌شویم.

بر این اساس، شما شکل‌گیری نهادهای انقلابی در اوایل انقلاب که ساختار خود را بعد از تشکیل و شروع کار پیدا کرده‌اند و از الگویی که شما توصیه می‌کنید، تبعیت نکردند را چگونه توضیح می‌دهید و توجه می‌کنید؟

اراده تغییر ساختار در اول انقلاب قوی بود، اما اراده بعضی از دوستان به خصوص با نگاه‌های ارزشی این بود که سازمان‌ها، ساختارها و بوروکراسی حاکم بر آن‌ها چون نمی‌توانند پاسخ نیاز انقلابی کشور را از نظر سرعت و ابعاد بدهند و سرعت کندی در تصمیم‌گیری داشتند، باید کنار گذاشته شوند. راه حل بینابینی، ایجاد پایلوت‌ها و نمونه‌هایی عملیاتی بود که در صورت جواب دادن آن‌ها بتوان آن را



تولید انبوه نمود. یکی از این نمونه‌ها، وزارت کشاورزی و ضرورت خودکفایی در بخش کشاورزی بود چرا که قبل از انقلاب وابستگی عمده در همه اقلام و نیازهای اساسی غذایی وجود داشت و بنابراین نمی‌توانستیم ادعای استقلال سیاسی داشته باشیم.

در نتیجه، جهاد که حوزه‌اش ابتدا در بخش‌های کشاورزی و سپس در حوزه‌های مهندسی بود به وجود آمد. در این راستا، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در کنار وزارت مسکن و شهرسازی سابق با استفاده از روش نمونه‌ی انقلابی و مشارکت‌های مردمی، حجم زیادی از

دو نگاه

در اصل، ساختار، سازمان و یا بوروکراسی بر مبنای تعریف هدف و مأموریت و برای انجام آن‌ها و همچنین ارزش و نیاز شکل می‌گیرد. حال اگر هدف‌ها تغییر کرده باشد، در استفاده از ساختارهای موجود تعارض پیش می‌آید. در این میان، مهم‌ترین عامل شکل‌گیری ساختار پاسخگویی به نیاز است

نمی‌شود، لذا حذف سازمان مدیریت نشان می‌دهد مسئله به درستی تشخیص داده نشده بود.

همچنین نزدیک شدن به مردم برای فهم بهتر مسائل و عدم احتیاج به بوروکراسی و یا سازمانی که اطلاعات را انتقال دهد، نشان‌دهنده آن است که مسئله را نشناخته‌ایم و یا راه را غلط رفته‌ایم. شکی نیست که در بین مردم بودن و کمک به محرومین یک ارزش است، اما کمک مالی به محرومین تنها برای پایین آوردن شکاف در کوتاه‌مدت و زمینه‌سازی برای اجرای یک تحول بنیادین، خوب است. باید موانع سر راه تولیدشان را شناسایی و رفع کرد و یا از واردات بی‌رویه جلوگیری نمود. برای کمک به روستایی‌ها باید مشکلات نهاده‌های آب و بذر، فروش و خرید تضمینی معیار، نوع دسترسی برای عرضه کالا، بازاریابی و... را حل نمود.

نزدیک شدن به مردم در سفرهای استانی اگر اقدامی تاکتیکی و کوتاه‌مدت در سال اول باشد، خیلی ارزشمند است. چون باعث دیدن واقعیت‌ها می‌شود، اما برای تمام سال‌ها نیاز نیست. در حال حاضر پشت سر سفرهای استانی کماکان مشکلات و نامه‌های زیادی است که خیلی از آن‌ها مانند مشکل بیکاری، ازدواج و بیماری خود را در تقسیم‌بندی اولیه نامه‌ها نشان می‌دهد و راه‌حل‌های آن‌ها نیز در استفاده از روش‌های دیگر و تصمیم‌گیری در سطح بالا است. اما در حال حاضر اقدامات تاکتیکی تبدیل به استراتژی و اقدامات بلندمدت گردیده است. آیا این شیوه‌ی درستی است؟ به نظر من نه، هر چند ادعا شود نگاه ارزشی در پس این اقدام بوده است. اصل ریشه‌ی استضعاف و عدم توجه به عزت و کرامت انسانی بعد از جنگ شکل گرفته و متأسفانه هر دولتی هم که آمده به جای کمک، بعضاً آن را تشدید کرده و فرصت‌های تولید را، بنا به دلایل مختلف درون‌زا و برون‌زا، از بین برده است. بنابراین، تأکید بر عقلانیت به عنوان اساس تصمیم‌گیری به جای سلیقه شخصی، به خصوص در نظام تصمیم‌گیری رؤسای جمهور، و لزوم وجود یک عقبه و بستر کارشناسی که به بررسی خوبی و درستی ایده‌ها و چیرستی روش اجرای آن‌ها در هر زمینه بپردازد، ضروری است. ■

مشکلات مربوط به ساخت و ساز مسکن گروه‌های کم درآمد مردم را حل نمود و بسیاری از مستضعفین صاحب‌خانه شدند، چنان که میزان تولید مسکن در سال ۵۸ برابر ۲۵۶ هزار واحد مسکونی بود و از بالاترین ظرفیت تولید رژیم گذشته بیشتر بود. اما در نظام آموزش و پرورش، امکان انحلال و تغییر دفعی سیستم نبود؛ لذا شورای مرکزی امور تربیتی شکل گرفت که مأموریت آن تربیت معلم و تغییرات متون کتاب‌ها متناسب با اولویت پرورش پسر آموزش بود و تأثیرات خوبی داشت. ولی در ادامه امور تربیتی نتوانست آن تحولات ساختاری را انجام دهد چرا که با تغییر سلاقی، به خصوص بعد از جنگ، به حاشیه رفت و مأموریت‌های دست دوم را بر عهده گرفت. بنابراین خیزی که برداشته شده بود از بین رفت. این خیزی در جاهای دیگر هم وجود داشت که خیزی شروع شد اما نتوانست ترموند شود و مأموریتش را انجام دهد.

◀ به نظر شما آیا آن تحولات و موفقیت‌ها تنها به اراده‌ها و افراد این نهادها وابسته بوده است و یا عوامل دیگری نیز مؤثر بوده است؟ برخی از این نهادهای انقلابی با وجود کسب موفقیت‌هایی، نتوانستند کار خود را تداوم بخشند و استحاله شدند. چرا این سیر اتفاق می‌افتد؟ آیا صرفاً به انسان‌هایی با اراده و انگیزه‌های قوی نیاز مندیم؟

خیر؛ اراده‌ی افراد یک بخش از این مسیر است و بخش دیگر آن، قدرت ساختار موجود در حل کردن آن نهادها در خودش است. البته چون اراده برای تغییر این ساختار نبود، این نمونه‌ها و یا نهادهای نونهال شکل گرفته در دل ساختار موجود حل گردید. لذا بنده بیشتر به آن اراده و عزم معتقدم. در واقع اراده و عزم مسئولین نظام در زمان جنگ توجیه داشت، چرا که امنیت ملی را به مخاطره انداخته بود. بنابراین جنگ عامل پایداری اراده‌ها بود. لذا با این که تحولات ساختاری در دوران جنگ با کندی صورت گرفت، ولی بعد از آن به کلی استحاله شده و بوروکراسی سابق کماکان حاکم شد.

شرایط انقلابی فضایی حاکم کرده بود که قدرت، جسارت و اراده‌ی تغییرات را بسیار راحت می‌کرد. این بدان معنا نیست که در حال حاضر نمی‌شود تغییر ساختار داد. ولی تغییر ساختار در نظام حاکمیتی از طریق یک سنترالیسم^۳ که پیش از این مبتنی بر مطالبه مردم بود و یا از طریق همسویی در اراده که منجر به تبلور و تولد اراده و اثرگذاری آن می‌گردید، محقق می‌شد. اما اکنون تغییرات ساختاری باید از طریق سنترالیسمی اتفاق بیفتد که در آن زمامداران اراده کرده و بتوانند مشارکت مردمی و حضور، باور و اعتماد آن‌ها را نسبت به تحول و تغییر جلب نمایند. تجربه‌ی موفق تغییرات ساختاری در بسیاری از کشورهای جهان، چنین فرآیندی داشته است.

◀ یکی از مباحث اصلی مطرح در آغاز دولت نهم این بود که برخی امور و یا ساختارها، حائل دولت و مردم قرار می‌گیرند و برای سرعت بخشیدن به اجرای طرح‌ها باید یک‌سری کارها، همچون سفرهای استانی انجام شود تا از طریق دور زدن حائل‌ها و مطالبه‌ی انجام این طرح‌ها در عمل، سرعت تحقق آن‌ها افزایش یابد. تحلیل جناب عالی در این زمینه چیست؟

ریشه‌ی این امر به عدم درک صحیح از همین پدیده بر می‌گردد. یعنی آفت نظام تصمیم‌گیری این است که بدون داشتن درک ماهوی و محتوایی، ساده با مسائل برخورد می‌کند. پزشک خوب، پزشکی است که اول تشخیص درستی نسبت به بیماری بدهد و سپس درمان را شروع کند. مشکلات با نگی و پاک کردن آن‌ها حل

دو نگاه

شرایط انقلابی فضایی را حاکم کرده بود که قدرت، جسارت و اراده‌ی تغییرات را بسیار راحت می‌کرد. تغییر ساختار در نظام حاکمیتی از طریق یک سنترالیسم که پیش از این مبتنی بر مطالبه مردم بود، محقق می‌شد. اما اکنون تغییرات ساختاری باید از طریق سنترالیسمی اتفاق افتد که در آن زمامداران اراده کرده و بتوانند مشارکت مردمی و حضور، باور و اعتماد آن‌ها را نسبت به تحول و تغییر جلب نمایند

پی‌نوشت:

۱- عضو هیئت علمی دانشکده‌ی اقتصاد دانشگاه تهران و نماینده‌ی سابق مجلس شورای اسلامی در دوره‌ی هفتم.
۲- structure
۳- Centralism