

فصلنامه علمی - پژوهشی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء (س)
سال بیست و ششم، دوره جدید، شماره ۲۹، پیاپی ۱۱۹، بهار ۱۳۹۵

اصلاح نظام اداری ایران در عصر قاجار با تأکید بر قانون استخدام کشوری

علی جعفری^۱
مرتضی دهقان نژاد^۲
فریدون الهیاری^۳

تاریخ دریافت: ۹۳/۱۲/۷

تاریخ تصویب: ۹۴/۷/۲۶

چکیده

در طول تاریخ چند هزار ساله ایران، نظام اداری کشور تابع نظم و ترتیب خاصی نبود و بسیاری از افراد متنفذ با روش های گوناگون همچون خرید و فروش، رشوه و پارتی بازی برای رسیدن به اهداف شخصی وارد دستگاه اداری می شدند. این روند تا اواخر حکومت قاجار نیز تا حدودی ادامه داشت ولی پس از انقلاب مشروطه و به دلیل تغییر و تحولاتی که در ساختار سیاسی ایران رخ داد، نظام اداری کشور نیز تحت الشعاع این اتفاق

۱. دانشجوی دکتری تاریخ ایران اسلامی دانشگاه اصفهان؛ dajivand@gmail.com

۲. استاد گروه تاریخ دانشگاه اصفهان؛ m.dehghan@ltr.ui.ac.ir

۳. دانشیار گروه تاریخ دانشگاه اصفهان؛ f.allahyari@ltr.ui.ac.ir

مهم قرار گرفت. به رغم تشکیل مجلس شورای ملی در عصر مشروطه، به دلیل چالش‌ها و مشکلات فراوان مجالس اول تا سوم شورای ملی کارآیی لازم را برای اصلاح نظام اداری نداشتند، ولی با تشکیل مجلس چهارم شورای ملی (۱۳۰۰ تا ۱۳۰۲ ش) که از مهم‌ترین و تأثیرگذارترین مجالس دوره قاجار بود، «قانون استخدام کشوری» با وجود موانع زیاد، برای سروسامان دادن به نظام اداری ایران و شرایط ورود به دستگاه دولتی وضع گردید.

هدف این مقاله بررسی چگونگی اصلاح نظام اداری ایران در عصر قاجار با تأکید بر قانون استخدام کشوری می‌باشد که با روش توصیفی - تحلیلی و براساس منابع کتابخانه‌ای و آرشیوی نگاشته شده است.

واژه‌های کلیدی: نظام اداری، قاجار، قانون استخدام کشوری،

مشروطه، مجلس چهارم شورای ملی

مقدمه

تشکیلات وسیع اداری در ایران برای نخستین بار در دوره باستان و توسط حکومت هخامنشیان به وجود آمد. آن‌ها قوانین و مقررات ویژه‌ای برای اداره سرزمین‌شان وضع کردند که تا مدت‌های مدید در ادوار تاریخی گوناگون، رواج داشت؛ چنان‌که تشکیلات اداری و اجتماعی حکومت‌های اشکانی و ساسانی در واقع تطور تاریخی دیوان‌سالاری گذشته بود، مناصب اداری به خانواده نجبا، اشراف و نزدیکان سپرده می‌شد و از قاعده و قانون خاصی براساس شایسته‌سالاری و ضابطه‌مندی برخوردار نبود.

با سقوط امپراتوری ساسانی توسط اعراب، در دوره حکومت‌های مستقل و نیمه‌مستقل، به رغم تغییراتی که در نظام اداری ایران اعمال گردید، تا چندین قرن سیستم اداری متمرکز و کارآمدی در ایران وجود نداشت. با تأسیس حکومت صفویه، در دیوان‌سالاری و نظام اداری ایران تغییرات بیشتری ایجاد گردید ولی همانند گذشته شاه در رأس هرم قرار داشت و هیچ موضوعیتی بدون تصویب شاه به اجرا در نمی‌آمد و ایشان شخصاً در برخی عزل و

نصب‌ها دخالت مستقیم داشتند (ترکمان، ۱۳۵۰: ۲/ ۱۰۸۹). از میان شاهان صفوی شاه عباس اول در راستای اصلاحات اداری برای ایجاد حکومت مرکزی قوی و از میان برداشتن قدرت محلی سران ایالات، موروثی بودن مشاغل را لغو و به هرکس براساس لیاقتش کارهای بزرگ را واگذار نمود (تنکابنی، ۱۳۸۳: ۱۶۳). با مرگ شاه عباس اول، اصلاحات اداری ناتمام ماند و سازمان اداری و بوروکراسی صفوی به رشد غیرمعتادش ادامه داد، لذا نظام اداری بیمار و فاسدشده صفوی، دیگر پذیرای هیچ عنصر کارآمد، توانا و باکفایتی نبود و کاغذبازی، رشوه‌خواری و دست‌اندازی به مال مردم وسعت یافت تا آن‌جا که مردمان، دزد را از داروغه و راهزن را از کلانتر تشخیص نمی‌دادند (رضایی‌منش، ۱۳۸۹: ۱۴۰۱). با بررسی رساله‌های «تذکره‌الملوک» و «دستورالملوک» که درباره سازمان اداری عصر صفویه نگاشته شده‌اند، می‌توان چنین نتیجه گرفت که هیچ‌یک از مشاغل اداری نه یک من بار تولید می‌کرد و نه باری از دوش جامعه برمی‌داشت. کل دستگاه دولتی صفویه به یک سازمان پرهزینه و مشکل‌ساز تبدیل شده بود که همه عایدات را می‌بلعید و اجازه نمی‌داد بودجه مملکت صرف دیگر امور عمرانی و زیربنایی شود. طبق ارقام و اطلاعات موجود، در اواخر دولت صفویه که حکومت می‌خواست حقوق کارکنان را بپردازد، به سبب ریخت و پاش‌های بی‌حد و مرز بوروکراسی به ناچار از کمپانی‌های هلندی مقیم اصفهان، لار و کرمان تقاضای استقراض کرد که این کمپانی‌ها البته مبلغی پرداختند (فلور، ۱۳۶۵: ۱۰۷). همین بی‌سروسامانی اداری را می‌توان یکی از موجبات سقوط صفویه برشمرد.

پس از صفویان و با روی کار آمدن دولت افشاریه، دولت مستعجل نادری با همه شوکت و عظمتی که به هم رسانید مجال آن را نیافت تا تغییرات اساسی در سازمان‌های اداری کشور ایجاد کند و می‌توان گفت دستورالعمل‌های امور دیوانی تقریباً همان‌هایی بود که در روزگار صفویان نضج و قوام یافته و نه تنها در این دوره بلکه تا اواسط عصر قاجار، که آغاز نفوذ راه و رسم اروپایی بود، برقرار ماند (شعبانی، ۱۳۶۵: ۱/ ۱۶۰). اگرچه نادرشاه افشار نفوذ بی‌رویه صاحب‌منصبان اداری را یکی از عوامل انحطاط ایران می‌دانست ولی نه تنها برای اصلاح این امور اقدامی اساسی انجام نداد بلکه باعث بدتر شدن اوضاع و

نابسامانی‌های بیشتر در نظام اداری نیز شد. پس از افشاریه، در دوره حکومت زندیه با توجه به مدت کوتاه حکومت آن‌ها، تغییری در ساختار اداری ایران به وجود نیامد و وضعیت همانند روال گذشته تداوم یافت.

پیشینه تحقیق

مقالات و کتبی راجع به نظام اداری ایران در دوران‌های مختلف نگاشته شده اما در این منابع، به موضوع مورد پژوهش اشاره‌ای نشده است. کتاب «درآمدی بر دیوان‌سالاری در ایران» تألیف حمید تنکابنی، علی‌رغم اینکه به صورت کلی و گذرا به ساختار نظام دیوان‌سالاری ایران از دوران باستان تا عصر حاضر پرداخته اما درباره نظام اداری ایران در عصر قاجار با تکیه بر قانون استخدام کشوری مطلبی نیامده است.

همچنین مقاله‌ای با عنوان «تحلیلی از وضعیت تشکیلات اداری و موانع تحول آن در عصر مشروطیت» تألیف تنکابنی مورد استفاده نگارندگان این مقاله قرار گرفته است که در آن راجع به وضعیت نظام اداری ایران در دوره مشروطه تا قبل از تشکیل مجلس چهارم شورای ملی، مطالب مفید و خوبی بیان شده اما راجع به نظام اداری ایران در دوره مجلس چهارم که قانون استخدام کشوری تصویب شد، هیچ‌گونه اشاره‌ای نکرده است.

مقاله «تعامل و تقابل حاکمیت و نهاد دیوان‌سالاری در تاریخ ایران» نوشته علی‌اکبر خدروی زاده با اینکه درباره نظام اداری ایران مطالبی کلی آورده ولی به موضوع مورد مطالعه این پژوهش هیچ اشاره‌ای نکرده است. لذا به دلیل خلأ پژوهشی درباره نظام اداری ایران براساس قانون استخدام کشوری، نگارندگان این پژوهش را بر آن داشت تا پژوهشی مستقل و جامع راجع به نظام اداری ایران و چگونگی ورود افراد به دستگاه دولتی در عصر قاجار، با تأکید بر قانون استخدام کشوری، به رشته تحریر درآورند.

سؤالات و فرضیه‌های پژوهش

اولاً؛ اصلاح نظام اداری قاجار قبل از انقلاب مشروطه چه وضعیتی داشت؟

ثانیاً؛ پس از مشروطه، چه اقداماتی در راستای اصلاح نظام اداری صورت گرفت؟

در جواب سؤالات فوق باید گفت: نخست اینکه به نظر می‌رسد علی‌رغم تلاش بسیار برای اصلاح نظام اداری ایران در دوره قاجاریه، دستگاه‌های دولتی از آشفته‌گی‌های بسیاری رنج می‌بردند. دوم اینکه به نظر می‌رسد پس از انقلاب مشروطه، به منظور تحول در نظام اداری، به‌ویژه شرایط ورود به دستگاه دولتی، برای نخستین بار در مجلس چهارم شورای ملی قوانینی وضع گردید که در صورت توجه نمودن به آن بسیاری از مشکلات نظام اداری ایران حل می‌شد.

سیر اصلاح نظام اداری قاجار تا عصر مشروطه

عصر قاجار را باید دوره گذار از نظام سیاسی ایلی و دیوان‌سالاری سنتی به نظام سلطنتی و دیوان‌سالاری مدرن نامید. در این عصر به دلیل رابطه با غرب و رفت‌وآمد روشنفکران ایرانی، در سیستم اداری ایران تغییر و تحولاتی رخ داد.

اولین بار پس از آنکه ناکارآمدی نظام سیاسی ایلی و دیوان‌سالاری سنتی بر حکومت قاجار و شخص فتحعلی شاه آشکار شد بنا به توصیه عباس میرزا نایب‌السلطنه و عناصر دیوانسالار اصلاح‌طلب، تحولی در دستگاه دیوان‌سالاری سنتی قاجار به وجود آمد و پیامد اصلی آن تشکیل وزارتخانه‌های جدید به منظور سامان‌بخشیدن به معضلات گوناگون سیاسی و اقتصادی مملکت بود (خدری‌زاده، ۱۳۸۵: ۲۳). براساس گزارش‌های سیاحان و سفرنامه‌نویسان متعددی که در عصر قاجار به ایران رفت‌وآمد داشتند، کارکنان ادارات و وزارتخانه‌ها از هر وسیله و عنوانی برای رسیدن به اهداف شخصی دریغ نورزیده و بیشتر استخدامی‌ها بدون توجه به تخصص و ضوابط خاصی بوده است. در ابتدای پادشاهی فتحعلی شاه قاجار، عالی‌ترین مقام دربار «صدراعظم» بود که کلیه امور داخلی و خارجی کشور و تمام ادارات دولتی را زیر نظر داشت. در این میان، دزدی نیز به شدت در دستگاه دولتی رایج بود (دروویل، ۱۳۶۷: ۳-۱۹۲). فتحعلی شاه قاجار پس از عزل و به قتل رساندن صدراعظم حاج ابراهیم خان کلاتر، تصمیم گرفت تشکیلات دیوانی و لشکری را به طور قابل ملاحظه‌ای توسعه دهد. وی امور مملکت را به چهار نفر یعنی میرزا شفیع اعتمادالدوله، حاجی میرزا محمدحسین امین‌الدوله اصفهانی مستوفی‌الممالک، میرزا رضاقلی نوائی

منشی الممالک و میرزا هدایت تفرشی وزیر لشکر واگذار کرد (هدایت، ۱۳۳۹: ۱۱۷/۱۰-۱۱۵). پس از انتخاب وزرای چهارگانه، هر کدام از آن‌ها نیز چند نفر را وارد خدمات دولتی کردند و دستگاه اداری مملکت بیش از پیش بدون هدف و کارآیی گسترش چشمگیری یافت، چنان که حاج محمدحسین اصفهانی که ابتدا به کاهفروشی اشتغال داشت با تملق و به طور تصادفی توانست به بالاترین مقامات دولتی برسد. به گفته هدایت «...چاکران صاحب دولت و ثروت شدند و هر یک به حکومتی و خدمتی ممتاز آمدند» (هدایت، ۱۳۳۹: ۱۱۵/۱۰). بنابراین تقسیم کار بین چهار دیوان‌سالار مشکلی از سیستم اداری ایران حل نکرد زیرا وزرای چهارگانه هر کدام به مسیری رفتند. با وسیع شدن تشکیلات اداری، موقعیت اجتماعی طبقات عالی‌رتبه دیوان‌سالاری نیز ترقی کرد تا جایی که به تدریج بسیاری از رهبران قبایل و زمینداران وارد دستگاه اداری شدند، چرا که مناصب عالی‌رتبه حکومتی راهی برای کسب ثروت تلقی می‌شد.

باید توجه داشت در ایران مانند دیگر جوامع آسیایی، کانون اصلی اندیشه‌های اصلاح‌طلبانه نخست در دستگاه دولت به وجود آمد و نوآوران اولیه از میان زمامداران و وزیران برخاستند که مسئولیت اداره کشور را برعهده داشتند (آدمیت، ۱۳۲۳: ۱۶۴). در زمان حکومت فتحعلی شاه قاجار، عباس میرزا به همراه قائم‌مقام فراهانی گام‌های نخستین را برای نوسازی دستگاه‌های اداری، شناساندن تعلیم و تربیت نوین و فرهنگ اروپایی برداشتند. تمایلات اصلاح‌طلبانه عباس میرزا که بعدها توسط امیرکبیر دنبال شد موجب نارضایتی کسانی شد که بدون هیچ‌گونه لیاقت و شایستگی به طور موروثی بر مناصب تکیه زده بودند، بنابراین آنان را به توطئه و کارشکنی علیه وی برانگیخت (عضد قاجار، ۱۳۷۶: ۱۱۱). نکته جالب توجه در رابطه با اصلاحگران اداری عصر قاجار این است که مخالفان با برچسب‌زدن، آن‌ها را از میان برمی‌داشتند چنان که عباس میرزا از برادرش محمدعلی میرزا شکوه می‌کند که ایشان با برچسب‌زدن به وی، اصلاحاتش را مغایر با آداب و رسوم اسلامی می‌داند (موریه، ۱۳۸۶: ۲۵۴). بنابراین دیگر اصلاح‌طلبان اداری نیز - که در ادامه بدان‌ها خواهیم پرداخت - به علت سیستم فاسد و ناکارآمد عصر قاجار با وجود تلاش فراوان نتوانستند کار چندانی از پیش ببرند.

در دوره محمدشاه قاجار نیز قائم مقام فراهانی به عنوان صدراعظم، همچنان در پی اصلاح نظام اداری بود ولی با دسیسه‌چینی و توطئه‌های اطرافیان شاه، به‌ویژه حاج میرزا آقاسی، در این راه ناکام و سرانجام کشته شد. با آغاز صدارت حاج میرزا آقاسی اوضاع اداری ایران بیش از گذشته رو به انحطاط رفت. در زمان وی عده زیادی بدون استحقاق و بدون اینکه خدمتی انجام دهند از دستگاه دولت با عناوین مختلف حقوق، مستمری و پاداش می‌گرفتند. هروقت مأموران کشوری و لشکری از حاج میرزا آقاسی درخواست اضافه حقوق و پاداش می‌نمودند بی‌چون و چرا با تقاضای آن‌ها موافقت می‌شد و اگر اقدامات اصلاح‌گرایانه امیرکبیر نبود یقیناً سلسله قاجار منقرض و ایران تجزیه و به حکومت‌های کوچک تقسیم می‌شد (واتسن، ۱۳۴۰: ۴-۲۵۳). در اواخر سلطنت محمدشاه اوضاع اداری به حدی وخیم بود که خزانه دولت هیچ قسم نقدینه‌ای در اختیار نداشت و از پرداخت حقوق مستخدمین دولت ناتوان گشته و سررشته امور به گونه‌ای متلاشی شده بود که اگر اجل گریبان محمدشاه قاجار را نمی‌گرفت و امیرکبیر روی کار نمی‌آمد استقلال و حاکمیت ایران به مخاطره می‌افتاد (سعادت نوری، بی تا: ۲۴۷). بعدها دو سال طول کشید تا امیرکبیر، مملکت ازهم گسیخته دوره صدارت حاج میرزا آقاسی را سروسامان دهد (امین‌الدوله، ۱۳۷۰: ۹-۸).

هم‌زمان با سلطنت ناصرالدین شاه قاجار (۱۳۱۳-۱۲۶۴ق.) فساد اداری چنان در شئونات مختلف حکومت قاجار ریشه دوانیده بود که دیوانیان و کارمندان حکومت برای انجام هر عمل ساده اداری درخواست علنی رشوه می‌کردند. آنان این مبلغ را حق مسلم و بدیهی خود پنداشته و هیچ ترس و بیمی هم از این کار نداشتند. این مسئله موجب شد افراد طماع و فاسد، بدون گرفتن هیچ حقوق مشخص و رسمی به کارهای اداری و دولتی مشغول شوند و حتی حاضر بودند ماهیانه مبلغی را به رؤسای خود بدهند تا آن‌ها را در زمره کارمندان دولت محسوب کنند.

طبق گزارش سفرنامه‌نویسان خارجی عصر ناصری، از طریق القاب که وسیله‌ای برای ورود به قصر سلطنتی بود، همه می‌خواستند با دسیسه و هزار دوز و کلک نزد ظل‌الله جایی برای خود دست‌وپا کنند. در اطراف شاه پیشخدمت‌های فراوانی بودند که حاضر نبودند

موقعیت و سمت خود را در دربار با قبول حکومت‌ها در ایالت‌ها عوض کنند. این پیشخدمت‌ها مانند وزیران و سایر مقامات عالی، هر یک دستگاه عریض و طویلی داشتند و از آن سوءاستفاده می‌کردند (سرنه، ۱۳۶۲: ۱۲۰ و ۸۸). اعطای لقب به مقامات کشور که از دوران قبل مرسوم شده بود روشی برای دادن رشوه به شاه و صدراعظم در دوره ناصری بود (هدایتی خمینی، ۱۳۹۰: ۵۱). در دوره ناصرالدین شاه بعد از خالی شدن خزانه دولت، باز لقب فروشی و مملکت فروشی از سر گرفته شد (اعتمادالسلطنه ۱۳۵۶: ۷۹۶). وی برای جبران کسری بودجه سالی یک مرتبه اغلب حکام را عوض می‌کردند و هر کس بیشترین پول را می‌داد ایالات را به وی می‌دادند. آن‌ها نیز برای پرداختن این مبلغ هنگفت، کارهای اداری حکومت مرکزی یا حکومت‌های جزء خود را به اشخاص متمول دارای هر صفت که باشد، می‌فروختند (دولت‌آبادی، ۱۳۶۳: ۱۰۱/۱). در این دوران هر کسی از فساد اداری شکایت می‌کرد به گفته یحیی دولت‌آبادی:

«به فساد عقیده متهم می‌شد و می‌گفتند طرف «بابی» است. به این دلیل از ترس تهمت فساد عقیده کسی جرأت شکایت از مظالم درباریان و صاحب‌منصبان اداری را نداشت» (دولت‌آبادی، ۱۳۶۳: ۱۰۴/۱).

میرزا آقاخان کرمانی در حکایتی که بازگوکننده نظام اداری فاسد ایران در عصر قاجار است می‌گوید:

«یکی از وکلای ایران به دربار شاهی، دزدی را دید که به معرض قتل می‌بردند. گفت: درحقیقت این دزد کشتن را مستوجب است زیرا بدون لباس رسمی و منصب دولتی دزدی می‌کند» (آدمیت، ۱۳۴۶: ۲۷۰).

با این اوصاف دومین دوره اصلاحات در نظام اداری ایران توسط امیر کبیر صدراعظم ناصرالدین شاه با کمال تهور و شجاعت صورت گرفت و مهم‌ترین اقدامات وی در این راستا عبارت بودند از: تعیین مشاغل و میزان حقوق و مقرری هر شغل، مبارزه جدی با تنبلی و کاهلی کارمندان دولت، جلوگیری از رشوه‌خواری، نظارت دقیق بر اعمال کارکنان عالی‌رتبه دولت و والیان و حکام ولایات، قطع مستمری نابه‌جای درباریان و شاهزادگان

(ویلز، ۱۳۶۸: ۱۹۹). امیر کبیر معتقد بود که زمام امور باید در دست حکمرانان مقتدر و باتدبیری باشد که غرضی از حکومت جز خدمت به کشور و ملت خود نداشته و در پی منظوری جز نفع عام و مصلحت مملکت خود نروند (آدمیت، ۱۳۲۳: ۶۵). وی تصور می کرد اگر حقوق ماهیانه منظم به مستخدمین دولت پرداخت شود، فساد عظیم رشوه در سیستم اداری ایران از بین خواهد رفت، غافل از اینکه پس از مدت کوتاهی، کارشکنی ها و اعتراضات مأموران دولت نسبت به این اقدام وی شکل گرفت.

در زمان صدارت امیر کبیر خرابی اوضاع مستخدمین اداری و شاهزادگان به حدی بود که عده زیادی بدون انجام کوچک ترین خدمتی مقرری های گزاف و بیجا می گرفتند. وی دریافت وضع تمام ادارات مغشوش و به بدترین نوعی اداره می شود، لذا برای حل این مسئله با همت و پشتکاری ستودنی، هیئتی از مستوفیان تحت نظر میرزا یوسف مستوفی الممالک که وزارت استیفاء را برعهده داشت، تشکیل داد تا صورت دخل و خرج مملکت را به دقت تنظیم نمایند تا بتواند طبق آن تصمیم بگیرد. وقتی امیر کبیر به کسری بودجه پی برد، برای توازن بودجه از حقوق کسانی که از خزانه دولت موجب دریافت می داشتند - از شخص خود گرفته تا کوچک ترین مستخدم کشوری - به تناسب مبلغی را کاست (خورموجی، ۱۳۶۳: ۴-۱۰۳).

امیر کبیر به دلیل اصلاحات و اقداماتش نفوذ فوق العاده ای در کلیه امور مملکتی اعم از کشوری و لشکری کسب نمود، لذا مورد بغض و حسد درباریان و اطرافیان شاه قرار گرفت، به خصوص پس از کاهش مستمری های گزاف و عایدات نامشروع و مداخل بزرگان و صاحبان نفوذ، و به قول آدمیت وقتی عنصر فساد اداری را از بین برد، در برابر وی صف آراییی کردند و در برانداختنش کوشیدند (آدمیت، ۱۳۲۳: ۲۲۱/ خورموجی، ۱۳۶۳: ۱۰۴). پیتز آوری حتی مخالفت برخی از طبقات مذهبی با اصلاحات امیر کبیر را از دلایل سقوط وی می داند (آوری، ۱۳۶۹: ۱۲۷). سرانجام به خاطر غرض ورزی و ضرر رسیدن به برخی دولتمردان و کارکنان اداری، با کشتن امیر کبیر اصلاحات اداری همانند ادوار گذشته ناکام ماند و برای یک دوره طولانی تا روی کار آمدن میرزا حسین خان سپهسالار (۱۲۸۸ ه.ق) پرونده اصلاحات اداری تقریباً بسته شد. پس از مرگ امیر کبیر،

دوباره همه مستخدمین دولت می خواستند شانه از زیر بارِ وظیفه خالی نمایند و بزرگ‌ترین اندیشه آن‌ها این بود کار لازم و مربوط به خود را انجام ندهند و چون دولت به مستخدمین ادارات حقوق منظمی نمی‌داد، بنابراین مستخدمین ادارات مجبور بودند دزدی کرده و رشوه بگیرند. گوینو وزیرمختار فرانسه که هم‌زمان با صدارت میرزا آقاخان نوری سه سال در ایران بود، اعتقاد داشت یکی از عیوب نظام اداری ایران رشوه‌گیری است و قطع ریشه آن را کاری بسیار مشکل و بلکه محال می‌داند. در این دوره رشوه‌گیری به قدری رایج است که از شاه گرفته تا آخرین مأمور جزء، رشوه می‌گیرد و در عین حال هیچ‌کس هم اعتراض نمی‌کند، گویی تمام مأموران و مستخدمین ایرانی از بالا تا پایین هم‌پیمان شده‌اند تا موضوع را مسکوت بگذارند (گوینو، بی‌تا: ۴۱). در واقع همه بدون توجه به منافع مملکت به فکر سود شخصی بودند و به قول «هانری رنه» افراد همگی در هرج و مرج زندگی می‌کردند (رنه، ۱۳۳۵: ۱۵۹، ۱۵۹).

پس از عزل امیرکبیر، میرزا آقاخان نوری به جای وی به صدراعظمی رسید که به علت بی‌کفایتی، هر آنچه امیرکبیر در زمینه سروسامان دادن به امور اداری و حکومتی انجام داده بود، از بین برد. در شرح اقدامات نابجا و نابخردانه میرزا آقاخان نوری در امور دولتی، خورموجی در «حقایق الاخبار» می‌نویسد: «چون در رعایت خویش و تبار بی‌اختیار بود، اولاد و برادرزادگان و منسوبان بل همسایگان ایشان بلکه اهالی نور و کجور را حتی المقدور حاکم بلاد گردانید و مالک‌الرقاب عباد آن‌ها و همچون سیل سبا و صرصر عاد و ثمود رو به ممالک ایران نهادند. هر جا احمقی بود از شراب هوش‌ربای دولت مست آمد و هر کجا ابلهی بود با عیش و نعمت همدست گردید. تعدی در مملکت لازم و تصرف در ماء و رماء مظلومین را لازم شمردند و هر ناحیتی از ایران به تصرف بی‌دینان بود ویران شد... در مواجب و مستمریات وظایف قبض و بسط صدر اول و ثانی از دست داد» (خورموجی، ۱۳۶۳: ۸-۱۰۷).

سرانجام میرزا آقاخان نوری در بیست محرم ۱۲۷۵ه.ق پس از هفت سال صدارت توسط ناصرالدین شاه به علت ناتوانی در اداره امور و ترویج فساد در دستگاه حکومتی عزل گردید. پس از آن ناصرالدین شاه خواهان داشتن صدراعظم نبود و فاصله بین ۱۲۷۵ تا

۱۲۸۸ ه. ق یعنی تا زمان انتصاب میرزا حسین خان سپهسالار، شاه به مدت سیزده سال بدون داشتن صدراعظم حکومت کرد و نهادهای جدیدی همچون مجلس، مصلحت‌خانه، شورای دولتی و فراموش‌خانه تأسیس و برچیده شدند و ساختار دیوانی همچنان شاهد بی‌ثباتی بود (پاشازاده، ۱۳۹۲: ۱۳۴). در این برهه زمانی به علت حضور کشورهای اروپایی در ایران و در اثر رفت و آمدهای ناصرالدین شاه و روشنفکران ایرانی به اروپا نقص تشکیلات کشوری و لشکری آشکار و لزوم ایجاد تغییر و اصلاح در ساختار سیاسی و اداری ایران بیشتر از گذشته نمایان شد، لذا روشنفکران و کسانی که سالیان مدید در دستگاه اداری قاجاریه فعالیت می‌کردند با نوشتن کتب و مقالاتی خواستار اصلاحات اداری در ایران و تدوین قوانینی در این راستا شدند.

«ملکم خان» از نخستین و مهم‌ترین متجددان ایرانی در عصر قاجار بود که با نوشتن ۲۶ رساله و انتشار روزنامه معروف «قانون» به صراحت از شاه، درباریان و سیستم اداری بیمار ایران انتقاد نمود و به گفته عباس امانت «کتابچه غیبی» اثر ملکم خان اولین پیشنهاد نوسازی دستگاه دولت بود (امانت، ۱۳۸۳: ۴۷۵).

ملکم خان با توجه به شناختی که از نظام اداری عصر قاجار داشت دربارهٔ اوضاع متشنج و وخیم آن می‌گوید:

«در ایران بدون هیچ علم می‌توان وزیر شد، قیمت سرتیپی ۵۰۰ تومان است و در پانزده سالگی می‌توان سردار شد. من اگر هفت زبان هم می‌دانستم باز می‌بایست نوکر یک احمق بی‌سواد باشم. اگر پسر من علوم اداره را بهتر از وزرای انگلیس تحصیل بکند باز حکومت ولایات حق اطفال پولدار خواهد بود (اصیل، ۱۳۸۱: ۶۰).

به اعتقاد ملکم خان، صلابت و قدرت دول اروپایی ریشه در نظام اداری آنان دارد و فقدان همین نظم اداری در کشور ایران را علت اصلی و منطبق عقب‌ماندگی آن فرض کرده و نظم و ثبات سیاسی، مالی، تضمین حقوق موفقیت سیاسی، گسترش تجارت، حتی تعیش و حیات سلطنت را منوط به نظم اداری مرکزی می‌داند (روزنامه قانون، رجب ۱۳۰۷، ش ۱،

ص ۱). از نظر ملکم خان، نبود قانون برجسته‌ترین خصصیه بی‌نظمی در ایران عصر قاجار است:

«... هیچ کس در ایران مالک هیچ چیز نیست، زیرا که قانون نیست. حاکم تعیین می‌کنیم بدون قانون، سرتیپ معزول می‌کنیم بدون قانون، حقوق دولت می‌فروشیم بدون قانون، بندگان خدا را در حبس می‌کنیم بدون قانون، خزانه می‌بخشیم بدون قانون (روزنامه قانون، رجب ۱۳۰۷ق، ش ۲، صص ۲-۳).

باید به حکم قانون یک دولت طوری ترتیب یابد که خدمت وزارت و عنان مصالح دولت فقط به دست آن اشخاصی بیفتد که افضل و اعلم و اکمل قوم محسوب می‌شوند و در آن ضمن حدود قدرت ریاست طوری مقرر باشد که هریک از رؤسا در وقت اجرای وظایف دولتی کاملاً مختار و در حین تقلب از آن وظایف مجبور و مقید و عاجز بمانند (روزنامه قانون، شوال ۱۳۰۷ق، ش ۴، ص ۲). بنابراین ملکم خان از نخستین کسانی بود که خواستار تدوین قوانینی برای ورود افراد به دستگاه دولتی بود.

از دیگر کسانی که خواستار اصلاحات اساسی و تدوین قوانینی درباره نظام اداری بودند میرزا یوسف خان مستشارالدوله بود. وی از اندیشمندان ایرانی قرن سیزدهم هجری است که سالیان متمادی با منصب‌های گوناگون، خارج از کشور مأموریت داشت و در آنجا با نظام‌های غربی آشنا و برای او مجالی فراهم شد تا به تفاوت‌های نظام سنتی ایران با نظام‌های پارلمانی غربی پی ببرد و در نحوه کارکرد آن نظام‌ها، به تأمل پردازد.

مستشارالدوله در رساله «یک کلمه» در اصول نوزده گانه‌ای که برای حل موانع توسعه و پیشرفت ایران در عصر قاجار بیان می‌نماید در چند اصل از آن برای اصلاح نظام اداری ایران قوانینی را پیشنهاد می‌کند. وی در اصل اول می‌گوید هر کسی بدون توجه به رتبه و مقامش در مقابل قانون باید مساوی باشد و یا در اصل دوم هر کسی بر حسب استعداد خود از امتیازات استخدام و مشاغل عمومی بهره‌مند شود بدون اینکه عامل دیگری دخیل باشد (مستشارالدوله، ۱۳۶۴: ۱۹).

علاوه بر روشنفکران و کارگزاران حکومتی، ناصرالدین شاه نیز شخصاً به خاطر سفر به اروپا و تحت تأثیر افکار و اندیشه روشنفکرانی مانند مستشارالدوله، ملکم خان، سپهسالار و حتی امیرکبیر، خواستار تغییراتی در ساختار اداری کشور بود.

در سال ۱۲۷۵ه.ق به دستور و فرمان ناصرالدین شاه کارهای دولت بین شش وزارتخانه تقسیم شد که وزیران در برابر صدراعظم مسئولیت نداشتند و از شخص شاه دستور می گرفتند. ضمناً مجلسی به نام «مجلس دربار اعظم» یا «دارالشوری کبری دولتی» با عضویت صدراعظم و وزیران و شاهزادگان بزرگ و چند تن از رجال و اعیان تشکیل گردید تا در باب امور جاری که دستور آن از طرف شخص شاه صادر می شد، شرکت کنند. اما بدیهی بود این مجلس فقط با امور و مسائلی موافقت می نمود که اراده شاه به آن‌ها تعلق گرفته بود (سرنا، ۱۳۶۲: ۶-۸۵). در ساختار اداری جدیدی که ناصرالدین شاه طرح ریزی نموده بود وزارتخانه همچنان بدون داشتن هیچ گونه برنامه و هدفی در دست کسانی بود که فقط به خاطر منافع شخصی با دادن رشوه و پول هنگفتی، این مقامات را به دست می گرفتند (حاج سیاح، ۱۳۴۶: ۵-۴۸۴).

پس از مدت‌ها با روی کار آمدن میرزا حسین خان سپهسالار به عنوان صدراعظم ناصرالدین شاه، که سالیان درازی در خارج از ایران (فرانسه، هندوستان، تفریس و استانبول) بود، اصلاحات ناتمام امیرکبیر در سیستم اداری ایران، البته با الگوبرداری از غرب، از سر گرفته شد. میرزا حسین خان در اواخر سال ۱۲۸۹ق در گزارشی به ناصرالدین شاه عملکرد یک‌ساله‌اش در دوره صدارت را چنین شرح می دهد: «تشکیل دارالشوری کبری، تأسیس وزارتخانه‌ها و تقسیم کار آن‌ها، تعیین ساعت کار ادارات دولتی و ترتیب مراجعات مردم، ترتیب استخدام و میزان حقوق مستخدمین (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۷: ۷/۲-۱۶۸۵) مقابله با رشوه خواری درباریان و دیوانیان که قبلاً امیرکبیر تلاش گسترده‌ای هرچند ناکام را برای از میان برداشتن آن داشت، یکی دیگر از اقدامات شایان توجه سپهسالار در دوران زمامداری‌اش بود (مستوفی، ۱۳۶۰: ۱/۱۱۸).

سپهسالار اعظم یکی دو ماه بعد از صدارت، به تمام کارکنان اداری دولت و حکومت‌های ولایات منشوری نوشت و رشوه خواری عمال دولت را که سابقاً موجب

خرابی کارها بوده، مورد نکوهش قرار داد و از اینکه این رسم بد را رؤسای دولتی ترک گفته‌اند اظهار خوشوقتی کرد و حکام ولایات را تهدید نمود اگر این رویه را ترک نکنند با اصرار از حضور همایونی، استدعای عزل و مجازات آن‌ها را خواهد کرد. وی در این نامه قید می‌کند:

«چشم من همه جا با شماست. دولت به شما به قدر اعاشه حقوق می‌دهد و ضامن متمول کردن شما نیست، شما هم برای متمول شدن راه‌های دیگری دارید. در خالصجات دولت که تحت اختیار شماست آبادی کنید و از اضافه حاصل آن برخوردار شوید تا خیر آن به خلق خدا هم برسد» (مستوفی، ۱۳۶۰: ۱۱۷/۱).

ولی پس از مدتی سپهسالار اعظم خودش هم گرفتار همان چیزی شد که سال‌ها دنبال اصلاح آن بود. وی که ابتدا از گرفتن رشوه و فروختن مقامات دولتی شدیداً جلوگیری می‌نمود پس از مدتی در این زمینه از همه گوی سبقت را ربود (امین‌الدوله، ۱۳۷۰: ۴۸). سپهسالار با اینکه مرد پرکار و سردرسته اصلاح‌طلبان کشور به شمار می‌آمد اما در اموری که خارج از حیطه صلاحیت یا وزارت او بود دخالت می‌کرد (سرنا، ۱۳۶۲: ۱۰۸) و با مخالف هیئت حاکم، شاهزادگان، درباریان متنفذ، اکثر وزیران، مستوفیان و حکام ایالات مواجه شد و به سرنوشت دیگر اصلاحگران نظام اداری ایران در عصر قاجار دچار گردید. علی‌رغم تلاش کسانی مانند امیر کبیر، سپهسالار، میرزا ملکم و دیگران در جهت سروسامان دادن به وضعیت آشفته دستگاه اداری ایران، دوره اول سلطنت قاجاریه با قتل ناصرالدین شاه قاجار در سال ۱۳۱۳ق، بدون تغییر مشهودی در اصلاح نظام اداری پایان یافت.

اصلاح نظام اداری ایران در عصر مشروطه

پس از قتل ناصرالدین شاه در سال ۱۳۱۳ق، دور دوم سلطنت قاجار (۱۳۴۴-۱۳۱۳ه.ق) با بر تخت نشستن مظفرالدین شاه در سال ۱۳۱۳ه.ق شروع و با خلع سلطنت احمد شاه در سال ۱۳۴۴ه.ق ختم می‌شود. اعطای امتیازات فراوان به خارجی‌ها، دخالت روس و انگلیس در کشور و از همه مهم‌تر تلاش روشنفکران و علما منجر به فصل جدیدی از تاریخ ایران شد که طی یک انقلاب، سلطنت قاجاریه به مشروطه تبدیل شد (تنکابنی، ۱۳۸۳: ۲۳۳). پس

پیروزی انقلاب مشروطه در سال ۱۲۸۵ ش. با وجود آنکه تغییراتی در ساختار اداری- سیاسی ایران ایجاد شد و توسط مجلس اول شورای ملی (۱۳ مهر ۱۲۸۵ تا ۲ تیر ۱۲۸۷ ش) برای هر بخش از مملکت قوانینی وضع گردید ولی راجع به سروسامان دادن به نظام اداری کشور، که نیاز به وضع قوانینی محکم و اصولی داشت، به علت چالش‌ها و مشکلات پیش روی دولت‌ها و مجالس گام اساسی برداشته نشد. در مجلس دوم شورای ملی (۲۴ فروردین ۱۲۸۸ تا ۳ دی ۱۲۹۰) با اینکه کمیسیونی برای وضع قوانین به منظور حل معضلات ورود به دستگاه دولتی و چگونگی استخدام افراد تشکیل گردید اما بر اثر گسترش هرج و مرج و بی‌ثباتی در کشور و تعطیلی مجلس با اولتیماتوم روس، بدون نتیجه ماند (تنکابنی، ۱۳۹۲: ۶۸). مجلس سوم پس از سه سال فترت و آشفتگی حاکم بر کشور در ۱۲۹۳ ش توسط احمد شاه قاجار افتتاح شد ولی به زودی به سبب بروز جنگ جهانی اول، به رغم اعلام بی‌طرفی ایران، بیش از یک سال دوام نیاورد لذا دوباره بر نهاد دیوان‌سالاری کشور آسیب‌هایی وارد شد و موجب بی‌ثباتی بیشتر و نوعی هرج و مرج در دستگاه اداری دولت شد (تنکابنی، ۱۳۹۲: ۶۸). از زمان صدور فرمان مشروطیت تا کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ ش، به علت چالش بین دولت‌ها و مجالس و دخالت مستقیم روس و انگلیس بیش از ۵۱ دولت روی کار آمدند که بیشترشان در نهایت بی‌ثباتی و نیز سردرگمی، با موانع و دشواری‌هایی کم و بیش یکسان و گاهی هم ویژه، برای اصلاح کشور دست و پنجه نرم کردند (پورآرین، ۱۳۸۵: ۵۳۵). لذا در دستگاه اداری تا زمان مجلس چهارم شورای ملی در تیرماه ۱۳۰۰ ش. بدون وضع هیچ قانونی، همچنان منصب‌ها و استخدامی‌ها برپایه روابط اشخاص قرار داشت و مقامات مهم را با هدیه و رشوه می‌خریدند: نه کارمند دولتی به معنای واقعی کلمه وجود داشت و نه حقوق کارمندان به طور منظم پرداخت می‌شد و روزه‌روز فساد اداری بیشتر می‌شد (ویشارد، ۱۳۶۳: ۳۲۷). همانند گذشته برای اینکه شخصی یکی از اقارب و خویشاوندان خود را در سازمان دولتی و حکومتی استخدام نماید بایستی به واسطه متوسل می‌گردید (گوبینو، بی تا: ۵۲). از نظر گلشائیان که مقارن با مجلس چهارم شورای ملی در سال ۱۳۰۰ ش وارد دستگاه دولتی شده بود، یکی از عللی که پانزده سال پس از مشروطه، هنوز انقلاب اداری در ایران به ثمر نرسیده پارتی‌بازی، تبعیض و برخی ملاحظات

درباره اشخاص بود (گلشائیان، ۱۳۷۷: ۱۱۷). از عواملی مهمی که باعث گردید تا زمان تشکیل مجلس چهارم قانونی برای ورود به دستگاه دولتی و اصلاح نظام اداری وضع نگردد ممانعت و کارشکنی کارگزاران قدیمی و سنتی قاجار بود که برای حفظ منافع شخصی و خویشاوندسالاری حاضر نبودند افراد تحصیل کرده و کاردان وارد سیستم اداری شوند (تنکابنی، ۱۳۹۲: ۷۲).

سرانجام با تشکیل مجلس چهارم شورای ملی در اول تیرماه ۱۳۰۰ ش. نمایندگان با دیدن اوضاع نابسامان اداری ایران، خواستار اصلاحات اساسی و وضع قوانینی برای حل این مشکل شدند. لذا از زمان آغاز به کار مجلس چهارم، یکی از موضوعاتی که همیشه نمایندگان از دولت‌های تشکیل شده انتظار داشتند توجه و سروسامان دادن به وضعیت آشفته نظام اداری ایران بود. در زمان کابینه اول و دوم قوام‌السلطنه که در دوره مجلس چهارم تشکیل گردیدند، یکی از برنامه‌هایی که به مجلس ارائه شد لایحه قانون استخدام کشوری به منظور اصلاح ساختار اداری کشور بود.

از میان نمایندگان مجلس چهارم، مدرس از نخستین کسانی بود که معترض وضع آسف بار نظام اداری ایران و نبود قانونی در این باره بود. وی در نطقی در مجلس چهارم شورای ملی می‌گوید:

«... انشاء الله الرحمن رئیس الوزراء، قانون استخدامی پیشنهاد مجلس بفرمایید و شرایطی برای داوطلبان که می‌خواهند وارد خدمت شوند در آن قانون تعیین شود که غیر از قوم و خویش با وزرا و وکلا باشند. غالباً دیده شده که هر وزیری روی کار می‌آید بیست نفر همراه خود می‌آورد سه ماه وزیر است بعد می‌رود. مزد این بیست نفر به گردن ملت می‌ماند. حالا حساب کنید که در عرض پانزده سال چقدر می‌شود. وقتی که این طور شد من هم که یکی از اشخاص این مملکت هستم به قدر قوه خودم یک نفر الی چند نفر وارد می‌کنم. این مسئله قابل اصلاح نیست مگر با داشتن قانون استخدام و از روی قابلیت و لیاقت داخل خدمت شدن (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسه ۳۲).

ملک الشعراء بهار نماینده مجلس چهارم شورای ملی نیز در تأیید نطق مدرس تأکید داشت باید دولت و مجلس با کمک همدیگر هرچه زودتر قانون استخدامی را به تصویب برسانند تا از ورود مأمورین فاسد و نالایق به دستگاه دولتی جلوگیری و افراد شایسته و امین جایگزین آنها شوند (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسه ۴۵). دیگر نمایندگان مجلس چهارم شورای ملی نیز تنها راه اصلاح ادارات و نجات کشور را وضع قانون استخدامی می‌دانند چرا که در نبود قانون به جای شایسته‌سالاری و توجه به تحصیل کردگانی که سال‌ها با مشقت فراوان تحصیل کرده‌اند افرادی بدون رعایت فضلی و سابقه عملی، بدون لیاقت و کفایت فقط به نام اینکه آقازاده هستند رئیس و مدیر کل می‌شوند (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسه ۵۷ و ۵۹).

همچنین سردار معظم خراسانی (تیمورتاش) از نمایندگان مجلس چهارم شورای ملی با جدیت و نطق‌های مفصل، خواستار تغییرات اساسی در نظام اداری ایران بود. وی یکی از معضلات کشور ایران را در فرهنگ پشت میز نشینی و اشتیاق فروان مردم برای وارد شدن به دستگاه اداری و نیز کثرت تهاجم داوطلبان برای ورود در ادارات دولتی می‌دانست و این امر باعث ایجاد مشکلات حادی در نظام اداری دوره قاجاریه شده بود. ایشان علت اصلی توجه مردم و داوطلبین برای استخدام در ادارات دولتی را رکود اقتصادی در صنعت و کشاورزی می‌شمرد و معتقد بود مردم برای تأمین معاش یک راه بیشتر پیش رو ندارند آن هم استخدام دولتی است (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسه ۵۷). از نظر سردار معظم (تیمورتاش) مشکل دیگر نظام اداری ایران، ادارات عریض و طویلی است که کشور هیچ‌گونه احتیاجی به چنین ساختار پیچیده‌ای ندارد و هرچه در کشور ادارات ساده‌تر و بی‌شاخ و برگ‌تر باشند کارایی آن‌ها چندین برابر خواهد شد.

جالب است بدانیم موانع و مشکلاتی که تیمورتاش و دیگر نمایندگان چندین دهه پیش، راجع به اشتغال مردم و مشکلات ساختار اداری ایران بدان اشاره نموده‌اند همچنان به عنوان معضل اصلی کشور لاینحل باقی مانده است. به نظر می‌رسد تا زمانی که تغییرات اساسی در نظام اداری ایران صورت نگیرد و در کنار آن صنعت و کشاورزی رونق نگیرد و به ویژه حکومت و مردم بینش خود را نسبت به کار کردن تغییر ندهند بیکاری و رکود

اقتصادی ادامه خواهد داشت و همچنان همه به دنبال میزی در ادارات برای نشستن در پشت آن خواهند بود. سرانجام با وجود تمام ممانعت‌ها برای نخستین بار با پیگیری قوام‌السلطنه رئیس‌الوزراء و با نظر نمایندگان مجلس چهارم شورای ملی در ۲۲ آذر ۱۳۰۱ ش. قانون استخدام کشوری در ۷۳ ماده به همراه یک الحاقیه تدوین و تصویب شد.

مواد قانون استخدام کشوری و الحاقیه آن

شرایط و چگونگی ورود به خدمت اداری

در ماده یک تا پانزدهم قانون استخدام کشوری به طور مبسوط چگونگی و شرایط ورود به خدمت دولتی آورده شده است. ماده اول در رابطه با ورود به خدمات دولتی ابتدا تنها شامل حال کسانی می‌شد که در وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی به طور ثابت خدمت می‌نمودند که بعدها با درخواست نمایندگان مجلس پنجم شورای ملی، شامل حال اعضای دربار، کابینه سلطنتی و ولیعهد نیز گردید (مشروح مذاکرات مجلس پنجم شورای ملی، جلسه: ۲۵۰). از دیگر موادی که در قانون استخدام کشوری مورد بحث و بررسی زیادی قرار گرفت ماده دوم تا چهارم بود که مشکل چندین ساله شرایط ورود به خدمت رسمی در ادارات دولتی را حل می‌نمود. در ماده دوم این قانون، داوطلبان استخدامی باید دارای حداقل ۱۸ و حداکثر ۳۵ سال سن، عدم محکومیت به قیام و اقدام علیه حکومت ملی، عدم محکومیت به فساد عقیده و اخلاق و نیز عدم اعتیاد به استعمال افیون و مبتلا نبودن به امراض مسریه و داشتن تصدیق‌نامه سال سوم تحصیلات متوسطه می‌بودند (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسات ۱۵۸ و ۱۵۷).

همچنین طبق ماده سوم و چهارم به ترتیب، داوطلبین باید دارای تخصص لازم به منظور خدمت در اداره مربوطه بودند و نیز الزاماً باید از طریق آزمون استخدامی وارد خدمت دولتی شوند (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسه ۱۵۸)، لذا برای اولین بار در تاریخ ایران به صورت مدون و کتبی قانونی برای تخصصی کردن خدمت در ادارات و از طریق آزمون به تصویب مجلس شورای ملی رسید و این امر باعث شایسته‌سالاری و عدم

قوم و خویش‌بازی در ادارات می‌شد که دغدغه بسیاری از نمایندگان مجلس چهارم شورای ملی بود.

در ماده پنجم قانون استخدامی، مستخدمین اداری یک سال به عنوان کارآموز بدون اینکه جزء خدمت رسمی آنها محسوب گردد، باید در وزارتخانه مربوطه کار کنند تا تجربیات و توانایی لازم کسب نمایند و حق انتقال از یک وزارتخانه به وزارتخانه دیگر را ندارند. همچنین برطبق ماده ششم، کارمندان ادارات در صورت خروج حق برگشت به وزارتخانه مربوطه و یا هر وزارتخانه دیگری را ندارند مگر به یک درجه پایین‌تر از رتبه‌ای که در حین خروج از خدمت داشته‌اند.

براساس ماده هفتم تا نهم قانون استخدام کشوری، کسانی که وارد خدمت رسمی می‌شوند باید برطبق رسم مذهبی، قسم یاد کنند که به مملکت خیانت ننموده، قوانین و نظامات مربوط به مشاغل خود را کاملاً طبق نظر مافوق خویش رعایت نمایند و هرگونه اعمال نظریات سیاسی در امور اداری و تجاهر به تبلیغات برضد مذهب رسمی مملکت و یا بر علیه حکومت ملی موجب انفصال خدمتشان خواهد شد (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسه ۱۵۸).

از دیگر شرایط ورود به خدمت اداری طبق ماده دهم، علاوه بر استخدام رسمی این بود که برخی ادارات می‌توانند متخصصینی از اتباع داخلی و خارجی به صورت قراردادی برای مدت معینی در اختیار بگیرند و همچنین براساس ماده یازدهم قانون استخدام کشوری ترتیب استخدام، تعیین حقوق و مدت مستخدمین و مستشاران خارجی به موجب کترات‌های مصوبه مجلس شورای ملی خواهد بود (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسه ۱۵۹). باید توجه داشت تا قبل از تصویب این قانون توسط مجلس شورای ملی، برخی مستشاران خارجی بدون اعمال هیچ قانون و ضابطه‌ای وارد دستگاه اداری ایران می‌شدند و هیچ نیروی بازدارنده‌ای توان رویارویی و مقابله با زیاده‌خواهی‌های آنها را نداشت.

از مهم‌ترین مواد قانون استخدام کشوری که از فساد و تصدی مشاغل حساس اقتصادی و مالی در بین صاحب‌منصبان اداری فاسد جلوگیری می‌نمود، ماده دوازدهم این قانون بود:

مأمورین دولتی در هر رتبه و مقامی، قبل از شروع تصدی شغل جدید بایستی الزاماً تصفیه حساب مالی خود را در شغل قبلی ارائه نمایند، در غیر این صورت سپردن هر منصبی به آن‌ها ممنوع خواهد بود. به علاوه طبق ماده سیزدهم کسانی که خواستار تصدی منصب تحویلدار جنسی و نقدی یعنی همان مالیات گیری بودند باید برای جلوگیری از هرگونه اختلاس و سوءاستفاده‌های شخصی، قبل از تصدی آن شغل حتماً وجه الضمانه معتبری به وزارتخانه مربوطه ارائه دهند.

طبق ماده چهاردهم، برای عدم وابستگی و ارتباط کارکنان دولت به عوامل خارجی کلیه مستخدمین و مستثنیات تبصره ماده ۱۵، بدون اجازه دولت از قبول هرگونه نشان‌های دول خارجی ممنوع بودند (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسه ۱۵۹).

طبق ماده پانزدهم، افراد پس از ورود به خدمت اداری باید بدون رابطه‌بازی و براساس لیاقت و شایستگی و همچنین ضوابط تعیین شده، مراتب اداری را یکی پس از دیگری برای رسیدن به مقام‌های بالاتر در یک بازه زمانی مشخص طی نمایند.

مراتب اداری به قرار ذیل بود: ۱- ثباتی ۲- منشی گری سوم ۳- منشی گری دوم ۴- منشی گری اول ۵- مدیر شعبه ۶- مدیر دایره ۷- معاونت اداره ۸- ریاست اداره ۹- مدیر کلی ۱۰- معاونت اداری. ولی طبق تبصره این ماده، استثنائات طی نمودن مراتب اداری شامل: مقام وزارت، معاونت وزارت، سفارت کبری و سفارت فوق العاده، والی ایالات، قضات، مدعی العموم دیوان عالی تمیز و اعضای شورای دولتی و اعضای منتخبه دیوان محاسبات بود (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسه ۱۶۰).

مقرری مستخدمین ادارات دولتی

در ماده شانزدهم تا نوزدهم قانون استخدام کشوری، میزان حقوق و مقرری کارکنان با تمام جزئیات در طی چند ساعت بحث و بررسی به تصویب نمایندگان مجلس چهارم شورای ملی رسید که به موجب آن، مقرری کارکنان دولت هر سال براساس بودجه کشور تعیین و هر کسی براساس رتبه و جایگاهش و حتی با توجه به منطقه‌ای که خدمت می نمود میزان حقوقش تعیین می گردید (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسه

(۱۶۰). این قوانین به نحوی نظام اداری ناکارآمد ایران در عصر قاجار را سامان می‌داد که دیگر کسی به صرف قرابت با شخص شاه و دیگر صاحب‌منصبان کشوری، جواز دریافت حقوق و مقرری بیش از حد مجاز و بدون انجام خدمات دولتی را نداشته باشد.

نحوه ارتقاء و خدمات دولتی به کارکنان

در مواد بیست تا سی‌ام قانون استخدام کشوری، نحوه ارتقاء مستخدمین در ادارات دولتی، ساعات کار، میزان مرخصی و تعطیلات کارکنان با تمام جرئیات آورده شده است. نکته جالب توجه در این مواد آن است که هیچ‌کدام از مستخدمین دولتی با عدم طی کردن مراتب اداری حق ارتقاء و ترفیع درجه را نخواهند داشت مگر اینکه در هر یک از مراتب اول، دوم، سوم و چهارم در ماده ۱۵، لااقل دو سال و در سایر مراتب لااقل سه سال خدمت کرده باشند. در این میان خدمات دولتی به منظور رفاه حال کارکنان ادارات به گونه‌ای سامان یافته بود که طبق ماده ۲۸ قانون استخدامی، برای مستخدمینی که بنا بر مقتضیات اداری به واسطه حذف شغل بیکار شوند ماهیانه مقرری یا به تعبیر امروزی بیمه بیکاری تا زمان یافتن شغلی مناسب، در نظر گرفته شده بود (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسات ۱۶۰، ۱۶۲، ۱۶۳) که این مسئله از یک سو موجبات رفاه و آرامش خاطر کارمندان دولت را فراهم می‌کرد و از سوی دیگر از دست‌اندازی آنان به بیت‌المال به نفع خویش - همان‌گونه که در زمان حکومت قاجار رواج داشت - برای استفاده از آن در ایام گرفتاری و احیاناً در زمان از دست دادن شغل، جلوگیری می‌نمود.

رسیدگی به تخلفات کارکنان اداری

در طی چند جلسه و با حساسیت‌های ویژه‌ای، در بخشی از قانون استخدام کشوری چند ماده به منظور رسیدگی به محاکمه مستخدمین خاطی وضع گردید که بر این اساس محاکم اداری یا به تعبیری دیوان عدالت اداری، طبق ماده سی و یک تا چهل و دوم به طور مبسوط به تقصیرات اداری و مفسد کارکنان رسیدگی می‌نمود که از اخطار کتبی بدون درج در پرونده مقصران تا انفصال دائم از خدمات دولتی را دربر می‌گرفت و در صورتی که

بی‌گناهی شخص متهم به فساد اداری اثبات می‌گردید ایام انفصالش جزء مدت خدمت رسمی محسوب و مقرری آن مدت را دریافت می‌کرد (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسات ۱۶۳، ۱۶۴، ۱۶۵). در نتیجه با وضع این قوانین از بسیاری مفاسد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی کارکنان دولت جلوگیری به عمل می‌آمد.

شرایط بازنشستگی مستخدمین اداری

ماده چهل و سوم تا هفتاد و سه قانون استخدام کشوری درباره شرایط بازنشستگی مستخدمین ادارات دولتی در سه جلسه متوالی توسط نمایندگان مجلس چهارم شورای ملی وضع گردید. طبق این قوانین برای اولین بار کسانی که پس از ۳۰ سال خدمت با حداقل ۶۰ و حداکثر ۷۰ سال عمر، بازنشسته شوند، براساس رتبه‌شان و بر احراز شرایط دیگر، برای آنها مقرری تعیین گردید. همچنین مستخدمینی که ناتوان یا به واسطه حادثه‌ای ناقص شوند و از کار کردن باز بمانند بدون رعایت مدت خدمت، ثلث آخرین مقرری خدمت خود را مادام‌العمر به طور منظم دریافت می‌دارند (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسات ۱۶۷، ۱۶۶، ۱۶۵).

بنابراین قانون استخدام کشوری پس از بحث و بررسی و جلسات متعدد چندین ماهه، سرانجام در ۷۳ ماده در پنج‌شنبه ۲۲ آذر ۱۳۰۱ ش. به تصویب نهایی رسید و طبق نظر نمایندگان مجلس چهارم شورای ملی بنا شد از ابتدای سال ۱۳۰۲ ش. توسط دولت به مرحله اجرا درآید (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسه ۱۸۹). در این میان، به پیشنهاد برخی نمایندگان از جمله مدرس و ملک‌الشعراى بهار الحاقیه‌ای به قانون استخدام کشوری در سه ماده ذیل منضم کردند: ماده اول، دولت مکلف است کلیه لباس‌هایی که برای مستخدمین لشکری و کشوری تهیه می‌نماید از مصنوعات و منسوجات داخلی باشد. ماده دوم، عموم وزراء و نمایندگان مجلس شورای ملی، معاونین وزارتخانه‌ها، ولات و حکام، قضات عدلیه و کلیه مستخدمینی که به خدمت رسمی اشتغال دارند مکلف هستند البسه خود را از مصنوعات و منسوجات ایرانی استفاده نمایند. ماده سوم، ترتیب اجرا و تهیه مجازات تخلف‌کنندگان از دو ماده الحاقیه فوق‌الذکر را نظامنامه‌های داخلی هریک

از ادارات مربوط معین خواهد کرد (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسه ۲۱۳).

تأثیر قانون استخدام کشوری و الحاقیه آن بر نظام اداری قاجار

قانون استخدام کشوری در صورتی که بدون سوءاستفاده و سطحی‌نگری به آن اجرا و ایرادات آن رفع می‌گردید بسیاری از مشکلات نظام اداری ایران را که سالیان دراز گریبانگیر آن بود حل می‌کرد. در توجه ویژه و پیاده‌نمودن قانون استخدام کشوری، سلیمان میرزا از منتخبین مجلس چهارم شورای ملی، تأکید داشت قانون استخدام کشوری نباید همانند قانون وزارت داخله که از تصویب مجلس گذشت ولی هیچ‌یک از اعضای وزارت داخله از آن اطلاع نداشتند در گوشه‌ای اتفاق بماند (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسه ۱۸۹). این سخن هشدار می‌دهد که دولت بود تا قانون استخدامی را که بیش از شش ماه از وقت مجلس بدان اختصاص یافته و زحمات زیادی برای وضع آن کشیده شده بود بر روی کاغذ نماند و برای تحول در نظام اداری اجرایی شود. عبدالله مستوفی در شرح نکات مثبت قانون استخدام کشوری در صورت اجرایی شدن کامل آن، معتقد بود:

«قانون استخدام کشوری با همه نواقص و نارسایی که دارد تا حدودی جلوی هرج‌ومرج اداری را که روزبه‌روز بیشتر می‌شد، گرفت و با وجود انتقادهایی که به آن شد و آن را از مقصود اصلی دورتر کرد، اما تکیه‌گاه خوبی برای وزراء و رؤسای پایبند به قانون است تا به وسیله آن بتوانند از ورود بی‌رویه اشخاص بی‌کفایت به وزارتخانه‌ها و ادارات جلوگیری نمایند» (مستوفی، ۱۳۴۳: ۶/۳-۴۷۵).

براساس این قانون، برای نخستین بار تا حدودی استخدام کارمندان برحسب صلاحیت و انضباط قرار گرفت و حقوق و مزایای آنان طبق الگوی اروپایی برحسب رتبه پرداخت می‌شد (دیگار و دیگران، ۱۳۷۷: ۱۰۴). مدتی پس از تصویب قانون استخدام کشوری، میلسپو مستشار آمریکایی برای سروسامان دادن به وضعیت نابسامان مالی و اداری ایران وارد کشور شد و براساس قانون استخدام کشوری، تغییراتی در ساختار بی‌نظم اداری ایران

به ویژه در وزارت مالیه که از حساسیت بالایی برخوردار بود - با وجود موانع و مشکلات فراوان بدون هیچ گونه ملاحظه کاری - ایجاد نمود (کوشش، ۴ تیر ۱۳۰۲، س ۱، ش ۶۹). وی از استخدام افراد بی کفایت و غیرمتخصص و دادن مستمری و حقوق بی حساب و کتاب به کارمندانی که کارآیی لازم را نداشتند، به شدت پرهیز می نمود. باید توجه داشت موفقیت نسبی میلسپو در اصلاح نظام اداری اواخر عصر قاجار تا حد زیادی به پشتوانه قانون استخدام کشوری بود که نمایندگان مجلس چهارم شورای ملی وضع کرده بودند، زیرا در نبود این قانون وی هیچ گونه ابزاری برای نظارت و اصلاح در دستگاه دولتی نداشت.

یکی از اثرات مثبت و بسیار مهمی که قانون استخدام کشوری می توانست بر اقتصاد کشور داشته باشد این بود که در پایان بحث و بررسی درباره قانون استخدام کشوری، الحاقیه ای به این قانون منضم شد که مقرر می کرد کلیه مستخدمین دولتی الزاماً بایستی از منسوجات و مصنوعات ایرانی استفاده نمایند. این الحاقیه که خواستار اجباری کردن استفاده کلیه کارمندان، اعضای دولت، حتی افراد نظامی و امنیه از البسه داخلی بود بیشتر برای فرهنگ سازی و حمایت از تولیدات داخلی وضع گردید، با وجود این قرار شد از اول مهر ۱۳۰۲ ش. این الحاقیه به همراه قانون استخدام کشوری صورت عملی به خود بگیرد (ستاره ایران، ۱ مهر ۱۳۰۲، سال نهم، ش ۲۸) ولی علی رغم در نظر گرفته شدن جرایمی برای کسانی که لباس وطنی نپوشند (رک به سند شماره ۱) با نادیده گرفتن این قانون توسط مستخدمین دولتی در دوره قاجاریه و سپس پهلوی، این الحاقیه عملی نگردید (رک به سند شماره ۲). به نظر می رسد در صورت عملی شدن مواد سه گانه الحاقیه قانون استخدام کشوری، صنعت نخریسی و نساجی ایران رونق زیادی می یافت و از این طریق بیکاری بسیاری جوانان که خواستار استخدام در ادارات بودند رفع می گردید.

در مرحله اجرای قانون استخدام کشوری، کارکنان اداری، جراید و نمایندگان مجلس نسبت بدان عکس العمل های متفاوتی نشان دادند، عده ای خواستار اجرا و عده ای خواستار اصلاحات اساسی در آن بودند. از آنجا که این قانون در دوره رئیس الوزرای قوام السلطنه به تصویب مجلس چهارم شورای ملی رسید بسیاری از روزنامه ها و نمایندگان به خاطر دشمنی با قوام السلطنه برای سیاه نمایی و ناکارآمد جلوه دادن این قانون، به هر وسیله ممکن

قصده تخریب قوام السلطنه و اقدامات وی در راستای اصلاح نظام اداری را داشتند. برخی جراید و مخالفان، علل وضع قانون استخدام کشوری در مجلس چهارم شورای ملی را رسمیت دادن به استخدام افرادی می‌دانند که به صورت غیرقانونی وارد دستگاه دولتی شده بودند (ستاره ایران، ۱۲ شهریور ۱۳۰۲، س ۱۰، ش ۲۵). از نظر روزنامه «کوشش» نیز هدف از تصویب این قانون در مجلس چهارم شورای ملی، حفظ حقوق یک عده از اقوام و خویشان نمایندگان بود که به فشار و دسیسه، داخل ادارات دولتی و مؤسسات مملکتی شده بودند (کوشش، ۸ اسفند، ۱۳۰۲، س ۲، ش ۱۹). باید توجه داشت به‌علت بی‌توجهی دولت‌ها و عدم پیگیری نمایندگان، برخی از مواد قانون استخدام کشوری عملی نگردید که این ایراد از مواد قانون استخدامی نبود بلکه مشکل از اجراکنندگان این قانون بود؛ مثلاً طبق ماده ۲۹ قانون استخدام کشوری به کسانی که منتظرین ورود به دستگاه اداری محسوب می‌گشتند باید تا زمانی که استخدام می‌شدند حقوقی به آنان تعلق می‌گرفت ولی بسیاری از آن‌ها بدون کمترین دریافتی، همچنان بلا تکلیف ماندند لذا منتظرین خدمت، با ارسال تلگرافات متعدد به روزنامه‌ها از نمایندگان مجلس پنجم خواستند متناسب با مقتضیات و احتیاجات مملکت و برای روشن شدن وضعیت‌شان، هر چه زودتر در قانون استخدام کشوری، تجدیدنظر نمایند (قانون، ۲۴ آبان ۱۳۰۳، س ۴، ش ۳). روزنامه «نصیحت» راجع به عملی نشدن برخی مواد قانون استخدام کشوری در یکی از شمارگانش چنین می‌نویسد:

«اگر قانون استخدام و حقوق تقاعد و حفظ مقام مستخدمین دولت راست است پس چرا وزارت عدلیه به حال ورثه مصیبت زده و بدبخت فراش عدلیه قزوین که پس از ۱۰ سال زحمت خدمت، زمستان گذشته به دنبال مأموریت رفته و در بیابان در طوفان و کولاک مرده و هنوز نعش وی پیدا نشده و چهار طفل صغیر باقی مانده، نظری نمی‌نمایند» (نصیحت، ۹ مهر ۱۳۰۴، س ۲، ش ۳).

همچنین دو سال پس از وضع قانون استخدام کشوری، در دوره رئیس‌الوزاری رضاخان، اکثر روزنامه‌ها همچنان گزارش می‌دادند که فساد اداری در ایران بیداد می‌کند (ستاره ایران، ۲۳ دی ۱۳۰۳، س ۱۰، ش ۳۵). اگرچه پس از اجرایی شدن قانون استخدام

کشوری انتظار می‌رفت رابطه‌بازی به حداقل رسیده و شایسته‌سالاری جایگزین قوم و خویش‌بازی گردد ولی به دلیل روحیه قانون‌ناپذیری و قاعده‌گریزی که به طور سنتی از دیرباز در ساختار نظام سیاسی و اداری رخنه کرده بود (تنکابنی، ۱۳۹۲: ۷۸) در دوره رئیس‌الوزرای رضاخان، با گذشت دو سال از وضع این قانون، همچنان در ورود به دستگاه‌های دولتی رابطه‌بازی و بی‌قانونی حکمفرما بود (کوشش، ۶ شهریور ۱۳۰۳، س ۲، ش ۷۵). چنان‌که تهران پر بود از مردمان بیکاری که غیر از استخدام در دوائر دولتی هدفی نداشتند. آنان هیچ قابلیت‌های جز تملق‌گفتن به رئیس‌الوزراها برای به‌دست آوردن شغلی در ادارات نداشتند (شفق سرخ، ۱۲ شهریور ۱۳۰۲، س ۲، ش ۴). علاوه بر کوتاهی دولت‌ها، درباره علت اجرایی‌نشدن کامل قانون استخدام کشوری باید گفت که اولاً کارمندان و سیستم اداری آمادگی پذیرش قانونی که آنها را کنترل و بر عملکرد آنها نظارت می‌نمود، نداشتند و به هر طریق ممکن به این قانون بی‌توجهی می‌کردند لذا همانند قبل از تصویب قانون استخدامی تا حد زیادی در دستگاه اداری روحیه قانون‌گریزی و خودکامگی، رابطه‌سالاری، کاغذبازی، عدم کاربرد عقلانیت در تصمیم‌گیری‌ها و اداره امور تداوم یافت (تنکابنی، ۱۳۹۲: ۸۱).

مجلس پنجم شورای ملی که در بهمن ۱۳۰۲ افتتاح گردید، با فشار جراید و مستخدمین دولتی، به منظور رفع نواقص موجود در قانون استخدام کشوری، کمیسیونی برای اصلاح این قانون تشکیل داد و حتی در جلسات علنی مجلس بحث‌های فراوانی راجع به رفع نقایص این قانون شد. یاسائی از نمایندگان مجلس پنجم شورای ملی، نواقص قانون استخدامی را در این امر می‌دانست که مصوبین این قانون مرور زمان را به جای لیاقت و صلاحیت اشخاص مدخلیت داده‌اند (مشروح مذاکرات مجلس پنجم شورای ملی، جلسه ۲۱۶). اما به نظر می‌رسد با توجه به اینکه در دوره قاجار برخی افراد بدون طی کردن مدارج اداری، با رابطه‌بازی به مراتب بالاتر می‌رفتند یکی از نکات قابل تأمل و مثبت در قانون استخدام کشوری جلوگیری از این مسئله بود؛ یعنی شخص باید با داشتن تصدیق‌نامه سوم متوسطه با ۱۸ سال سن پس از یک سال کار آزمایشی طبق ماده ۲۳، دو سال نباتی، دو سال منشی سوم، دو سال منشی دوم، دو سال منشی اول را طی نموده و در پایان مدت ۹ سال خدمت،

در سن ۲۷ ساله حق داشت مدیر شعبه بشود و در ۳۰ سالگی مدیر دایره گردد. اینکه شخص بدون شایستگی و عملکرد مثبت تنها به صرف حضور متوالی در پشت میز ارتقا می‌یافت، علاوه بر اینکه هزینه‌های هنگفتی بر دوش مملکت می‌گذاشت، باعث می‌شد هم مستخدمین دولتی در ادارات به درستی کار نکنند و هم مسئولان اجرای قانون از ارتقاء اشخاص باصلاحیت جلوگیری نمایند. در اواخر دوره پنجم مجلس شورای ملی، همچنان برخی نمایندگان خواستار اصلاح موادی از این قانون شوند. از جمله خواستار اصلاح ماده ۷۱ این قانون بودند زیرا از نگاه آن‌ها این ماده موجب فلاکت بیش از دو هزار خانوار شده است لذا با آوردن دو ماده ذیل در صحن علنی مجلس خواستار تصویب آن برای حل این معضل بودند: ماده اول - اشخاصی که سابقاً مشاغل دولتی به‌عهده داشته و در تاریخ شروع اجرای این قانون، خدمتی را متکفل نبوده‌اند در صورتی مستخدم رسمی محسوب می‌شوند که از تاریخ ۱۴ جمادى الآخر ۱۳۲۴ به این طرف، سه سال متوالی تا پنج سال متناوب به موجب فرمان همایونی یا حکم وزارتخانه و یا برطبق احکام رسمی حکام، رؤسای اداره دولتی و بلدی، مصدر شغل رسمی بوده باشند ولی این قبیل مأمورین در صورتی حقوق این انتظار خدمت را دریافت می‌نمایند که مجموعاً هشت سال مصدر خدمات رسمی بوده باشند. ماده دوم - ماده (۷۱) قانون استخدام کشوری لغو و ماده فوق به جای آن برقرار است. این مواد اصلاحیه با مخالفت بسیاری از نمایندگان مواجه شد و تغییری در آن ایجاد نشد (مشروح مذاکرات مجلس پنجم شورای ملی، جلسه ۲۴۰) بنابراین با وجود اصرار برخی نمایندگان برای رفع نواقص قانون استخدام کشوری، به علت تراکم امور و جدال‌های سیاسی که برای تغییر سلطنت قاجاریه در جریان بود، در دوره قاجاریه هیچ‌گونه اقدام عملی در راستای اصلاح و اجرای کامل این قانون صورت نگرفت.

نتیجه‌گیری

در عصر قاجار وضعیت خدمت در کارهای دولتی، همانند حکومت‌های پیشین تابع ترتیب معین و مشخصی نبود. با توجه به گزارش‌های سفرنامه‌نویسان دوره قاجاریه، مناصب و مقامات مختلف لشکری و کشوری در ازای مبالغ هنگفتی با عناوینی همچون رسوم،

مداخل و هدیه یا از طریق خانوادگی به اشخاصی متنفذ بدون داشتن تخصص و علم کافی داده می‌شد و آن‌ها نیز از این موقعیت برای رسیدن به اهداف و منافع شخصی، بدون توجه به مصالح مملکت، نهایت استفاده را می‌بردند. در این بین بزرگانمانند عباس میرزا، امیر کبیر و سپهسالار در صدد اصلاح نظام اداری ایران با شیوه‌های گوناگون برآمدند اما با به خطر افتادن منافع کسانی که در سیستم بیمار و ناکارآمد اداری آن دوران سود و بهره‌ای نصیب‌شان می‌گشت، اقدامات این اصلاحگران با شکست مواجه گشته و حتی جانیشان نیز به خطر افتاد. پس از انقلاب مشروطه در ۱۲۸۵ ش. با توجه به هدف و آرمان‌های آن مبنی بر ایجاد تغییرات اساسی در کلیه شئون کشور، یکی از مواردی که نیاز به تغییر اساسی داشت، نظام بی‌سروسامان اداری قاجاریه بود ولی به دلیل مشکلاتی فراوانی که گریبانگیر کشور بود، تقریباً تا ۱۵ سال پس از مشروطه هیچ اقدامی در راستای اصلاح نظام اداری صورت نگرفت. سرانجام با تشکیل مجلس چهارم شورای ملی، نمایندگان به منظور اصلاح وضعیت نابسامان اداری قاجاریه، با مذاکرات و مباحثات بسیار سرانجام قوانینی در ۷۳ ماده به نام «قانون استخدام کشوری» در ۲۲ آذر ۱۳۰۱ ش. به همراه الحاقیه‌ای برای استفاده از البسه و وطنی توسط مستخدمین دولتی، تصویب نمودند که با تصویب این قانون برای نخستین بار در تاریخ ایران قانونی نگاشته شد تا به هرج و مرج اداری و اصل موروثی بودن مناصب با تقدیم هدیه و رشوه، برداشته شود. قانون استخدام کشوری با توجه به اینکه برای اولین بار وضع گردیده بود، ضمن نقاط قوت فراوان، طبعاً دارای نواقصی نیز بود و به تدریج برپایه همین قانون در دوره پهلوی، که جانشین سلسله قاجار گشت، تجدیدنظرهایی به منظور اصلاح موادی که دچار مشکل بودند، صورت گرفت. در یک نتیجه‌گیری کلی باید گفت قانون استخدام کشوری اگر به صورت کامل عملی و اصلاح می‌شد بسیاری از مشکلات نظام اداری قاجار به‌ویژه شرایط ورود به دستگاه دولتی حل می‌گردید، اما به علت جو سنتی حاکم بر کشور که قانون به سختی قابل پذیرش و اجرا بود و نیز بر اثر سطحی‌نگری و بی‌توجهی به آن، قانون استخدام کشوری با وجود تلاش برای اجرایی کردن جامع و کامل آن، نتوانست اثر چندانی داشته باشد لذا مشکلات و معضلات نظام اداری تا حدود زیادی باقی ماند.

منابع

کتاب

- اصلیل، حجت‌الله (۱۳۸۱). **رساله‌های میرزا ملکم خان**. تهران: نشرنی.
- اعتمادالسلطنه، محمد حسن بن علی (۱۳۵۶). **روزنامه خاطرات اعتمادالسلطنه**، با مقدمه ایرج افشار. تهران: امیرکبیر.
- اعتمادالسلطنه، محمدحسن بن علی (۱۳۶۷). **مراآت البلدان**. جلد دوم. به کوشش عبدالحسین نوائی و میرهاشم محدث. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- امانت، عباس (۱۳۸۳). **قبله عالم: ناصرالدین شاه قاجار و پادشاهی ایران**. ترجمه حسن کامشاد. تهران: نشر کارنامه.
- امین‌الدوله، میرزا علی خان (۱۳۷۰). **خاطرات سیاسی میرزا علی خان امین‌الدوله**. به کوشش حافظ فرمانفرمائیان. تهران: سپهر.
- آدمیت، فریدون (۱۳۲۳). **امیرکبیر و ایران**. تهران: چاپخانه پیمان.
- _____ (۱۳۴۶). **اندیشه‌های میرزا آقاخان کرمانی**. تهران: طهوری.
- آرونو، م. ر.، اشرافیان، ک. ز. (۱۳۵۶). **دولت نادر شاه افشار**. ترجمه حمید امین. تهران: انتشارات دانشگاهی.
- آوری، پیتز (۱۳۶۹). **تاریخ معاصر ایران**. ترجمه محمد رفیعی مهرآبادی. تهران: چاپخانه حیدری.
- پاشازاده، غلامعلی (۱۳۹۲). **در جستجوی قانون** (میرزا یوسف خان مستشارالدوله تبریزی). تهران: نشر علم.
- ترکمان، اسکندر بیگ (۱۳۵۰). **عالم آرای عباسی**. جلد دوم. تهران: امیرکبیر.
- تنکابنی، حمید (۱۳۸۳). **درآمدی بر دیوان‌سالاری در ایران**. تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.

- حاج سیاح، میرزا محمدعلی (۱۳۴۶). **خاطرات حاج سیاح**. به کوشش حمید سیاح. تهران: کتابخانه ابن سینا.
- خورموجی، محمد جعفر (۱۳۶۳). **حقایق الاخبار ناصری**. به کوشش حسین خدیو جم. تهران: نشر نی. چاپ دوم
- دروویل، گاسپار (۱۳۶۷). **سفر در ایران**. ترجمه منوچهر اعتماد مقدم. تهران: انتشارات شباویز. چاپ سوم.
- دولت آبادی، یحیی (۱۳۶۳). **حیات یحیی**. جلد اول. تهران: انتشارات فردسی.
- دیگران و دیگران (۱۳۷۷). **ایران در قرن بیستم**. ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی. تهران: نشر البرز
- رنه، هانری (۱۳۳۵). **سفرنامه از خراسان تا بختیاری**. ترجمه فره‌وشی. تهران: امیرکبیر و ابن سینا.
- سرنا، کارلا (۱۳۶۲). **آدم‌ها و آیین‌ها در ایران**، ترجمه علی اصغر سعیدی. تهران: کتابفروشی زوار.
- سعادت نوری، حسین (بی تا). **زندگی حاج میرزا آقاسی**. تهران: انتشارات وحید.
- شعبانی، رضا (۱۳۶۵). **تاریخ اجتماعی ایران در عصر افشاریه**. جلد اول. تهران: بی تا.
- عضد قاجار، ابونصر (۱۳۷۶). **بازنگری در تاریخ قاجاریه و روزگار آن**. تهران: دنیای کتاب.
- فلور، ویلم (۱۳۶۵). **برافتادن صفویان و برآمدن افغانان**. ترجمه ابوالقاسم سری. تهران: گوس.
- گلشانیان، عباسقلی (۱۳۷۷). **خاطرات من**. تهران: انتشارات اینشتین.
- گوینو، ژوزف آرتور (بی تا). **سه سال در آسیا**. ترجمه ذبیح‌الله منصوری. تهران: انتشارات فرخی.

- مستشارالدوله، میرزا یوسف خان (۱۳۶۴). **رساله یک کلمه**. به کوشش صادق سجادی. تهران: نشر تاریخ ایران.
- مستوفی، عبدالله (۱۳۶۰). **شرح زندگانی من**. جلد اول. تهران: کتابفروشی زوار.
- _____ (۱۳۴۳). **شرح زندگانی من**. جلد سوم. تهران: انتشارات زوار. چاپ دوم.
- موریه، جیمز (۱۳۸۶). **سفرنامه جیمز موریه**. ترجمه ابوالقاسم سری. تهران: انتشارات طوس.
- واتسن، رابرت گرنت (۱۳۴۰). **تاریخ قاجار**. ترجمه عباسقلی آذری. بی‌نا: بی‌جا.
- ویشارد، جان (۱۳۶۳). **بیست سال در ایران**. ترجمه علی پیرنیا. تهران: مؤسسه انتشارات نوین.
- ویلز (۱۳۶۸). **ایران در یک قرن پیش**. ترجمه غلامحسین قراگوزلو. تهران: اقبال
- هدایت، رضاقلی خان (۱۳۳۹). **روضه‌الصنای ناصری**. جلد دهم. تهران: کتابفروشی مرکزی
- هدایتی خمینی، عباس (۱۳۹۰). **زندگی سیاسی و اجتماعی علماءالسلطنه**. تهران: انتشارات طهوری.

اسناد و روزنامه‌ها

- سازمان اسناد و کتابخانه ملی (ساکما)، ۱۱۴۹۹-۲۴۰

- _____، ۲۸۵۶۸-۲۴۰

- روزنامه **قانون** (ملکم)، رجب ۱۳۰۷، ش ۱.

- _____، رجب ۱۳۰۷ق، ش ۲.

- _____، شوال ۱۳۰۷، ش ۴.

- **قانون**، ۲۴ آبان ۱۳۰۳، س ۴، ش ۳

- **کوشش**، ۴ تیر ۱۳۰۲، س ۱، ش ۶۹

- _____ ، ۸ اسفند، ۱۳۰۲، س ۲، ش ۱۹
- _____ ، ۶ شهریور ۱۳۰۳، س ۲، ش ۷۵
- ستاره ایران، ۱ مهر ۱۳۰۲، س ۹، ش ۲۸
- _____ ، ۱۲ شهریور ۱۳۰۲، س ۱۰، ش ۲۵
- _____ ، ۲۳ دی ۱۳۰۳، س ۱۰، ش ۳۵
- شفق سرخ، ۱۲ شهریور ۱۳۰۲، س ۲، ش ۴۷
- نصیحت، ۹ مهر ۱۳۰۴، س ۲، ش ۳
- مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی.
- مشروح مذاکرات مجلس پنجم شورای ملی.

مقالات

- تنکابنی، حمید (۱۳۹۲). «تحلیلی از وضعیت تشکیلات اداری و موانع تحولات آن در ایران عصر مشروطیت». **فصلنامه جامعه پژوهی فرهنگی**. سال چهارم. شماره اول.
- خدری زاده، علی اکبر (۱۳۸۵). «تعامل و تقابل حاکمیت و نهاد دیوان سالاری در تاریخ ایران». **فصلنامه مسکویه**. شماره سوم.
- رضایی منش، بهروز (۱۳۸۹). «مقاله تاریخ اداری ایران در عصر صفویان». **جستارهایی در تاریخ و تاریخ نگاری**، تهران: خانه کتاب.