



بوروکراسی

ناتوانی ساختاری

واژه بوروکراسی را هر روز در رسانه‌های جمعی می‌شنویم و می‌خوانیم؛ و هر بار از تکرار این واژه، معنایی منفی و ناخوشایند به ذهن متبادر می‌شود؛ اما به رغم این بار معنایی، بوروکراسی نه تنها، واژه‌ای منفی نیست، بلکه حتی نباید آن را پدیده‌ای منفی و زیانبار دانست. در هر جامعه - با هر خصیصه و سازمانی - بوروکراسی امری ضروری است. در جریان تحول و تغییر یا در مفهوم رایج‌تر امروز آن - توسعه - وجود دستگاهی اداری و سازمان یافته، ضرورتی گریزناپذیر است. این که چه برداشتی از توسعه داشته باشیم و یا توسعه در کدام مسیر حرکت کند، در اصل این واقعیت، خدشه‌ای وارد نمی‌سازد. به تعبیر یکی از جامعه‌شناسان قرن ۱۹، تقسیم جهان به دو نظام سرمایه‌داری و سوسیالیستی، واقعیت قرن آینده نیست؛ بلکه جوهره اصلی واقعیت، تسلط بوروکراسی در دنیای اجتماعی آینده خواهد بود.

اما اگر در جهان توسعه یافته باقی نمانیم و به دنیای در حال توسعه گام ننهیم، با نگاهی اجمالی - نه تیزبینانه - در می‌یابیم که بوروکراسی در شکل موجود آن، ابزار توسعه نیست. در این کشورها - که ایران نیز شامل آن می‌شود - بوروکراسی بیشتر در تثبیت وضعیت توسعه نیافتگی عمل می‌کند؛ لذا بسیار پیش می‌آید که در اجرای یک تصمیم یا سیاست، نتیجه عمل، تفاوت بسیاری با نیت‌های اولیه تصمیم‌گیرندگان پیدا کند. آیا بوروکراسی، فی‌نفسه دارای خصیصه‌ای است که از عهده ایفای این نقش برنمی‌آید، یا آن که بوروکراسی ایران دارای خصیصه‌هایی است که در جهت توسعه نیافتگی عمل می‌کند؟ این پرسش بررسی دقیق‌تر و موشکافانه‌تری را طلب می‌کند.

با وجود اهمیت پاسخگویی به این

پرسش، تاکنون در مورد بوروکراسی ایران، تحقیق جامعی که این نیاز را تأمین کند، صورت نگرفته است. آنچه از گزارشها و بررسیهای موجود در دست است، بررسی بوروکراسی از زاویه علم مدیریت و از نظر گاه یک یا چند عامل محدود است، و شناخت عملکرد و ویژگیهای رفتاری این پدیده، دیدگاهی جامع‌تر را ایجاب می‌کند. دیدگاهی که بیشتر از بعد جامعه‌شناختی به تحلیل این پدیده بپردازد. اگر بخواهیم در چند عبارت کلی به خصیصه‌های منفی و ضد توسعه‌ای بوروکراسی ایران اشاره کنیم، باید نخستین گام تحلیل را از ظاهری‌ترین لایه آن آغاز کنیم، یعنی وضعیت نیروی انسانی.

در اولین نگاه به نظر می‌رسد که بوروکراسی ایران در جهت توسعه نیست، چرا که آمادگی‌های ضروری در نیروی انسانی آن وجود ندارد. ناتوانی بوروکراسی ایران در این زمینه، از فقدان یا ضعف انگیزه نیروی انسانی، پایین بودن سطح تخصص و ترکیب نامتعادل آن برمی‌خیزد. این هر سه موجب می‌شوند ماشین دولتی در اتخاذ تصمیمات توسعه‌ای و یا اجرای آن، توانایی لازم را از خود بروز ندهد. از طرف دیگر، بهره‌وری از این نیروی انسانی موجود، به دلیل ضعف مدیریت و وجود نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در سطحی نازل قرار دارد؛ به طوری که طبق آمار ارائه شده، در پیوست قانون برنامه پنج‌ساله اول، ساعات کار مفید به ۲ ساعت نمی‌رسد. کافی نبودن دستمزدها و بالا بودن هزینه‌ها، عملاً چندپیشگی را بر دستگاه اداری ایران تحمیل کرده است؛ به طوری که نه تنها زمینه‌های عینی این ویژگی را فراهم کرده است؛ بلکه کاملاً توجیه پذیر جلوه می‌کند و تدریجاً صورتی نهادی به خود می‌گیرد.

دومین ویژگی بوروکراسی ایران، ضعف

مدیریت و در کنار آن فقدان ثبات در مدیریت است. جابجایی مدیران - به ویژه در سالها بعد از پیروزی انقلاب اسلامی - شدت گرفت. سرشت طبیعی هر نظام انقلابی است که مدیران خود را بر سر مسئولیتها بگمارد و بار بنابر همان ویژگی، عمده‌ترین عیار - خاص در سالهای نخستین انقلاب - در انتخاب و انتصاب مدیران، خصیصه‌های انقلابی است. هدف گسترش و تثبیت نظام انقلابی در تمامی حیطه‌های زندگی اجتماعی است. طبیعتاً به دلیل تغییر ترکیب گروههای سیاسی حاکم، جابجایی‌های سریع مدیران کشور، به واقعیت روزمره کشور بدل می‌شود. چنین امری، اتخاذ روالی ثابت، منظم و متمرکز را ناممکن می‌سازد و مانع انباشت تجربه می‌شود؛ ضمن آنکه دگرگونی سریع، دیدگاههای بلندمدت را به پای مصالح کوتاه‌مدت قربانی می‌کند. نکته دیگر در این زمینه، معیار انتخاب مدیر است. مدیر با هر معیاری که برگزیده شود، کارایی‌اش باید بر همان مبنا سنجیده شود و در همان قلمرو انتظار کارایی از او داشت؛ لذا اگر به جستجوی مدیران کارآمد اقتصادی هستیم، معیارهای خود را در انتخاب مدیر باید تغییر دهیم.

سومین ویژگی، عملکرد بوروکراسی در متن ساختار اقتصادی - اجتماعی حاکم است. اگر از دیدگاه اقتصاد - سیاسی نگاه کنیم، مهمترین وظیفه بوروکراسی ایران، تخصیص منابع اقتصادی است. برخلاف اقتصاد سرمایه‌داری که تخصیص منابع تحت تأثیر نظام قیمت‌های مکانیسم‌های بازار صورت می‌گیرد؛ در اقتصاد ما، سازمانهای دولتی این وظیفه را بر دوش گرفته‌اند؛ لذا سازمانها دولتی در مورد اولویت بخشهای اقتصادی تصمیم می‌گیرند و چگونگی تقسیم منابع مختلف اقتصادی را تعیین می‌کند و... با آنکه نقش

دولت در کشورهایی نظیر ما، سابقه‌ای دیرینه دارد؛ اما در دوران جدید به واسطه کارکردهای جدید دولت و ضعف بخش خصوصی در این کشورها، دولت به مهمترین سازمان زندگی اجتماعی بدل شده است. وجود درآمدهای نفت، بر این قدرت افزود و این امکان را برای دولت به وجود آورد که به صورت مهمترین سازمان، نقشی محوری در اقتصاد کشور ایفا کند. این شرایط به سازمانها دولتی این امکان را می‌دهد که با تصمیمات و سیاستهای خود، منافع را از فرد به فردی دیگر و یا از گروهی به گروه دیگر، منتقل کنند. در واقع کارگزاران دولتی، در مورد مسیر دلزهای نفتی به بخشهای اقتصادی کشور تصمیم می‌گیرند. از طرف دیگر، تاریخ بیدایش بخش خصوصی در ایران، حاکی از ضعف بنیانهای تولیدی آن و تصمیم عامدانه دولت در ایجاد چنین بخشی است. به همین دلیل بخش خصوصی رشد خود را وابسته به دولت و تصمیمات اقتصادی آن می‌بیند و دولتها را از این زاویه ارزیابی می‌کند. لذا آیهایی از بخش خصوصی برای استفاده از دلزهای نفتی، از همه تمهیداتی چون رشوه، پارتی بازی و حتی مکانیسم‌های پیچیده تر سود می‌جویند. یک نگاه گذرا به نحوه واگذاری مناطعات و پروژه‌های مختلف (اعم از پروژه‌های عمرانی، مطالعاتی و نظیر آن) این نیل روشها را بیشتر عیان می‌سازد. بدین ترتیب، تحت چنین شرایطی، یکی از خصلتهای اساسی بوروکراسی ایران یعنی فساد مالی شکل می‌گیرد. این فساد مالی موجب می‌شود تا بسیاری از تصمیمات در جریان اجرا، به چیزی کلاً متضاد با نیت تصمیم گیرنده بدل شده و عملاً مانع عملکرد صحیح بوروکراسی در جهت توسعه شوند. فساد مالی که هر روز خود را در قالب اخبار مربوط به رشوه، اختلاس و

نظایر آن نشان می‌دهد، نارسایی ساختاری به شمار می‌آید که تنها با شلاق یا اخلاق درمان پذیر نیست. حل این پدیده به تجدید روابط بخش دولتی و بخش خصوصی برمی‌گردد.

وقتی در کنار این پدیده، امتیاز بخشی از نخبگان اداری را در بهره‌گیری از امتیازات مختلف می‌بینیم، می‌توانیم درک درستی از شکل‌گیری طبقه‌ای جدید، با ویژگیهای رفتاری خاص خود، به دست آوریم. طبقه‌ای که به طور مستقل، دارای امکانات و ارتباطات برای کسب سرمایه نیست؛ بلکه بیشتر، از موقعیت اداری در جهت تثبیت موقعیت اقتصادی خود سود می‌جوید؛ لذا معمولاً تصمیماتی که به نوعی منجر به تغییر موقعیت اداری و یا محدودیت نقش دولت می‌شود، با واکنش آنها همراه است. مثالی که در این مورد می‌توان از دوران معاصر ارائه داد، سیاستهای پروستروویکای گورباچف و مقاومت و واکنش منفی طبقه مدیران بود. در این قبیل موارد گره‌ای که ایجاد می‌شود، به ظاهر بن بست می‌نماید؛ بدین معنا که باید خود، عاملان اجرای سیاستی باشند که مخالف منافع خود آنهاست؛ لذا همدلی آنها را به دنبال ندارد و غالباً این سیاستها با دشواری و شکست روبرو می‌شود. به همین دلیل تغییر بوروکراسی و تحول آن از یک مسئله تکنیکی پافراتر می‌نهد و به امری سیاسی بدل می‌شود.

پنجمین - و نه آخرین - ویژگی بوروکراسی ایران، فقدان ارزیابی سیستماتیک و منظم فعالیت آن است. به عنوان نمونه، از سال ۱۳۵۷ به این سو، هیچگاه بودجه - که به منزله حسابرسی کامل عملکرد بودجه سالانه است - طرح و تصویب نشده است. این امر بدان معنی است که هر چند مجلس شورای اسلامی به همراه وزارتخانه‌ها همه ساله قانون بودجه را

تدوین و تصویب می‌کند؛ اما بعد از تصویب و تخصیص منابع ارزی و ریالی به دستگاههای اجرایی، توجهی به نحوه هزینه کرد سرمایه‌ها نمی‌شود. به عبارت دیگر نظام اداری - اجرایی ایران، فاقد مکانیسم مؤثر تحلیل هزینه، فایده و ارزیابی عملکرد است. البته این ارزیابی تنها به درون بوروکراسی بر نمی‌گردد، بلکه باید به نوعی تمام ملت بر فعالیت بوروکراسی نظارت داشته باشند، عملکرد آن را زیر ذره بین قرار دهند و از مدیران درباره چگونگی فعالیت آنها سؤال کنند. قالب مناسب این نظارت، رسانه‌های جمعی و تشکل‌های سیاسی و اجتماعی است. دموکراسی زمینه‌ای مناسب و مساعد برای عملکرد صحیح بوروکراسی است، و بدون آن، احتمال شدت و سرعت انحراف بوروکراسی بیشتر می‌شود. اکنون به دلیل ضعف اطلاع‌رسانی و نظارت مردم و به دلیل پیچیدگی فعالیت‌های اداری، مردم خود را در مقابل دستگاه اداری ناتوان و عاجز می‌بینند.

تازمانی که ویژگیهای یاد شده در بوروکراسی ایران وجود داشته باشند، توسعه با مانعی بزرگ روبرو است، بوروکراسی ابزار توسعه است؛ اما فعلاً این آمادگی در بوروکراسی ایران وجود ندارد. تشکیل نهادهایی اداری برای ایجاد تحول و تغییر در این سیستم، حاکی از وجود این نارسایی‌ها است؛ اما آنچه که معمولاً در برنامه‌ریزیهای تحول اداری فراموش می‌شود، توجه به خود بوروکراسی و عدم عنایت به مناسبات اجتماعی است که در متن آن پرورده شده است. باید بوروکراسی را در متن نظام اجتماعی تحلیل کرد تا نارسایی‌های آن شناخته شود. برای اصلاح عملکرد بوروکراسی، تأکید بر اخلاق فردی و وجدان کارساز محدودی دارد. ویژگیهای منفی بوروکراسی ایران، ساختاری است و حل آن تنها به خود آن بر نمی‌گردد.