

نظام اداری و توسعه اجتماعی اقتصادی در ایران

دکتر مهدی جمشیدیان*

دکتر محمود کتابی**

مهدی کاظمی اسفه***

هدف اصلی مقاله، تأکید بر نقش اساسی نظام دیوان‌سالاری در جریان توسعه ایران، به عنوان یک جامعه در حال توسعه است. برای این منظور نظریه آرمانی ماکس وبر درباره ویژگی‌های دیوان‌سالاری مدرن که به طور عمده بر ویژگی‌های دیوان‌سالاری جوامع صنعتی اشمال دارد و نیز نظریه فرد ریگز^۱ که به بررسی ویژگی‌های نظام دیوان‌سالاری در جوامع در حال توسعه می‌پردازد، مطرح می‌گردد. آزمون این دو نظریه در مورد نظام دیوان‌سالاری ایران نشان می‌دهد که الگوی آرمانی دیوان‌سالاری ماکس وبر با شرایط و ویژگی‌های نظام اداری ایران انطباق ندارد ولی الگوی فرد ریگز درباره «جامعه منشوری»، بهتر می‌تواند نظام یاد شده را تبیین نماید. بخش عمده مدل‌ها و الگوهای نوسازی و مطالعات و تحقیقات صورت گرفته، به جوامع و

*** عضو هیأت علمی دانشگاه اصفهان.

*** عضو هیأت علمی دانشگاه اصفهان.

*** کارشناسی ارشد علوم سیاسی.

ساختارهای اجسسی سربی مربوط است. از این رو یافتن الگوی یا الگوهایی که با شرایط و ساختارهای جوامع در حال توسعه هماهنگ و منطبق باشد، بسیار سودمند است. الگوی «جامعه منشوری» ریگز و زیر مدل اداری آن با جامعه ایران - که از ابعاد سنتی، مدرن و صنعتی برخوردار است، انطباق دارد.

اگر نظام دیوان سالاری ایران بخواهد در خدمت توسعه اجتماعی - اقتصادی قرار گیرد، اصلاح ساختار این نظام و پیراستن آن از کاستی ها و نقاط ضعفی که در الگوی ریگز مطرح می شود، اجتناب ناپذیر است.

واژگان کلیدی: نظام اداری، توسعه، ماکس وبر، فرد ریگز، جامعه منشوری، مدل سالا.

مقدمه

امروزه کشورهای توسعه نیافته جهان در زمینه استراتژی های توسعه با دشواری ها و بحران های گوناگونی روبه رو هستند. نظریه های توسعه، به ویژه بعد از جنگ جهانی دوم، یکی پس از دیگری مطرح شد و نتوانست گره توسعه را برای کشورهای توسعه نیافته و در حال توسعه بازگشاید. نظریه های گوناگون از جمله نظریه های نوسازی، وابستگی و روان شناختی توسعه در دگرگون ساختن این وضع ناکام ماندند (ازکیا، ۱۳۶۵، ص ۱-۶۶) به ویژه نظریه نوسازی که الگوی مورد پیشنهاد نظریه پردازان نام آوری از مغرب زمین بود، به تدریج جاذبه خود را از دست داد و دیدگاه تقسیم جوامع به سنتی و مدرن و حرکت خطی از سنت به مدرنیسم، به عنوان سرنوشت محتوم تمامی جوامع، در راستای مسیر حرکت کشورها و جوامع غربی، به تدریج نقاط ضعف و کاستی های خود را به نمایش گذاشت.

در این میان عده ای از صاحب نظران اعتقاد داشتند که در ارائه پیشنهاد راه حل برای مشکل نوسازی کشورهای تازه استقلال یافته و نوپا خاسته باید پیش تر به فرهنگ، سنت ها و شرایط خاص هر یک از این جوامع توجه نمود و بدین ترتیب بود که در طی این نظریه پردازی ها، سوای جوامع سنتی و مدرن، اصطلاح «جوامع در حال توسعه»

رایج شد که برای توصیف جوامعی به کار می‌رفت که حرکت به سمت نوسازی را آغاز کرده ولی هنوز به نوسازی نرسیده بودند، یعنی هم ساختارهای سنتی داشتند و هم ساختارهای مدرن.

یک دسته مهم از نظریه‌هایی که بر اساس این الگو ارائه شد، نظریه‌هایی بود که به طور عمده بر اهمیت دیوان‌سالاری و ساختار اداری و بوروکراتیک جوامع در حال توسعه تأکید داشت. جوزف لاپالمبارا^۱، گیلر موآودانل^۲، زالف بریانتی^۳ و فریتس مارکس^۴ از جمله صاحب‌نظرانی بودند که اعتقاد داشتند ساختار اداری می‌تواند در فرآیند توسعه کشورهای عقب افتاده اثراتی شتاب دهنده یا بازدارنده داشته باشد. در واقع مشکل اصلی به نظر این صاحب‌نظران این است که تنها ساختار منسجم سیاسی پس از استقلال مستعمرات پیشین، ساختار دیوان‌سالارانه آن‌هاست. اما متأسفانه در درون این ساختار مشکلات زیادی وجود دارد که باعث می‌شود این نهادها به جای تسهیل در روند نوسازی و توسعه به مانعی در این راه تبدیل شوند. به نظر صاحب‌نظران یاد شده، «برای برقراری ارتباط منطقی میان فرآیند توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در چارچوب برنامه تولید ملی، دگرگونی و اصلاح در نظام اداری ضروری است» (قوام، ۱۳۷۴، ص ۱۲۱).

مدیریت و ساختار اداری بسیاری از کشورهای جهان سوم برای اجرای برنامه‌ها و استراتژی‌های توسعه، مناسب نیست و اغلب بر اساس درک غربی‌ها از مدیریت دولتی بنا شده و با آداب و رسوم و فرهنگ کشورهای در حال توسعه هماهنگی و انطباق ندارد (طاهری، ۱۳۷۰، ص ۱۱۵). فرد ریگز به این امر آگاه بود و از این‌رو نظریه «جامعه منشوری» خود را ارائه کرد. او معتقد بود که در جوامع در حال توسعه بسیاری از کارکردها، اساساً در مقامات دولتی و دیوان‌سالاران انجام می‌شود و به تبع آن افزایش قدرت دیوان‌سالاری‌ها، حتی ساز و کارهای قانونی هم قادر به کنترل عملی آن

1. J. Lapalmbara.

2. G. D. Hannell.

3. Braibanti.

4. F. Marx.

دستگاه‌ها نخواهند بود (قوام، ۱۳۷۴، ص ۱۰۹).

فرد ریگز در عین حال که اعتقاد داشت مطالعات و تحقیقات انجام گرفته در غرب در زمینه جست‌وجو برای یافتن الگو یا الگوهایی برای نوسازی و توسعه جوامع در حال توسعه می‌تواند بسیار سودمند باشد، ولی به طور کلی شرایط و ساختارهای اجتماعی و فرهنگی حاکم بر جوامع در حال توسعه، با تحقیقات و الگوهای یاد شده هماهنگی و انطباق ندارد.

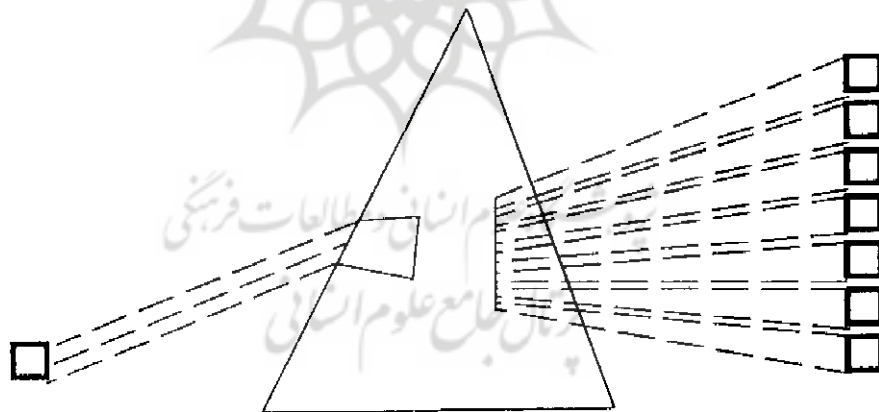
ریگز و لاپالمبارا بوروکراسی کشورهای در حال توسعه را تهدیدی جدی برای توسعه سیاسی در قالب دمکراسی مبتنی بر نمایندگی تلقی می‌کردند و در زمینه کنش منفی و بازدارنده دیوان‌سالاری در توسعه جوامع در حال توسعه اتفاق نظر داشتند. نظریه «جامعه منشوری» ریگز تلاشی بود برای ارائه الگویی گویا و صریح از نظام اداری که با شرایط و ساختارهای داخلی کشورهای در حال توسعه، ساختارهایی که ترکیبی از عوامل سنتی، مدرن و صنعتی بودند، هماهنگی و سازگاری داشته باشد. در مقاله حاضر ابتدا تعریف ریگز از جامعه منشوری ارائه می‌شود و سپس ویژگی‌های آن‌که با نظام اداری ایران بیشتر انطباق دارد معرفی می‌شود. سپس الگوی «ناب و آرمانی» دیوان‌سالاری ماکس وبر ارائه می‌گردد و مشخص می‌گردد که این الگو بر نظام اداری ایران منطبق نیست. از دیگر نتیجه‌گیری‌های این مقاله این است که نظام اداری ایران نمی‌تواند در خدمت توسعه اقتصادی اجتماعی کشور باشد. در پایان الگوی جامعه منشوری ریگز مورد نقد قرار خواهد گرفت.

جامعه منشوری

خاصیت منشور این است که اگر یک رشته نور سفید با زاویه ۴۵ درجه به آن تابانده شود، منشور این رشته نور را به هفت رنگ تجزیه می‌کند و به بیرون می‌تاباند. در واقع پس از تابانده شدن یک رشته نور سفید به منشور، مجموعه‌ای پدید خواهد آمد مرکب از یک دسته نور سفید، یک منشور و هفت رشته نور رنگی. هم‌چنین در درون منشور نیز نور به شیوه‌ای خاص تجزیه می‌شود. بدین ترتیب که نور سفید از هنگام ورود به منشور

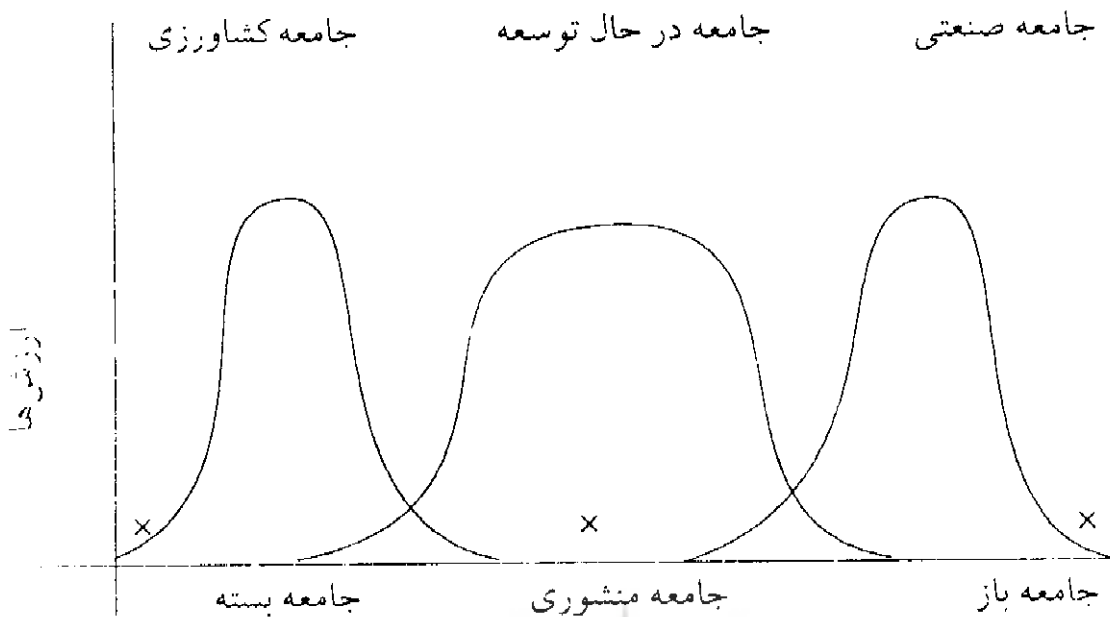
به تدریج شروع به باز شدن می‌کند. این فرآیند تا وسط منشور چندان قابل تشخیص نیست، اما پس از آن یعنی در نیمه دوم منشور باز شدن و تجزیه نور مشخص‌تر می‌شود. می‌توان گفت که در نیمه اول داخل منشور، نور سفید شروع به باز شدن می‌کند، اما تجزیه نمی‌شود. عمل تجزیه از نیمه دوم منشور شروع می‌شود و در نهایت به صورت هفت رشته نور تجزیه و در هیأت هفت رنگ به بیرون ساطع می‌شود. نمودار (۱) این فرآیند را نشان می‌دهد (ریگز^۱، ۱۹۶۴، ص ۲۷).

جامعه منشوری مورد نظر ریگز در واقع عبارت است از حد میان یک جامعه بسته (جامعه سنتی) و یک جامعه باز (جامعه مدرن و صنعتی غربی). به دیگر سخن، با پیوستاری مواجه هستیم که در یک سوی آن جامعه بسته و سنتی قرار دارند و در سوی دیگر آن جوامع باز و توسعه یافته (جمشیدیان^۲، ۱۳۷۳، ص ۱۶). نمودار (۲) تمثیل منشوری ریگز را روشن‌تر نشان می‌دهد.



نمودار شماره ۱: مکانیزم تجزیه نور توسط منشور

1. Riggs.
2. Jamshidian.

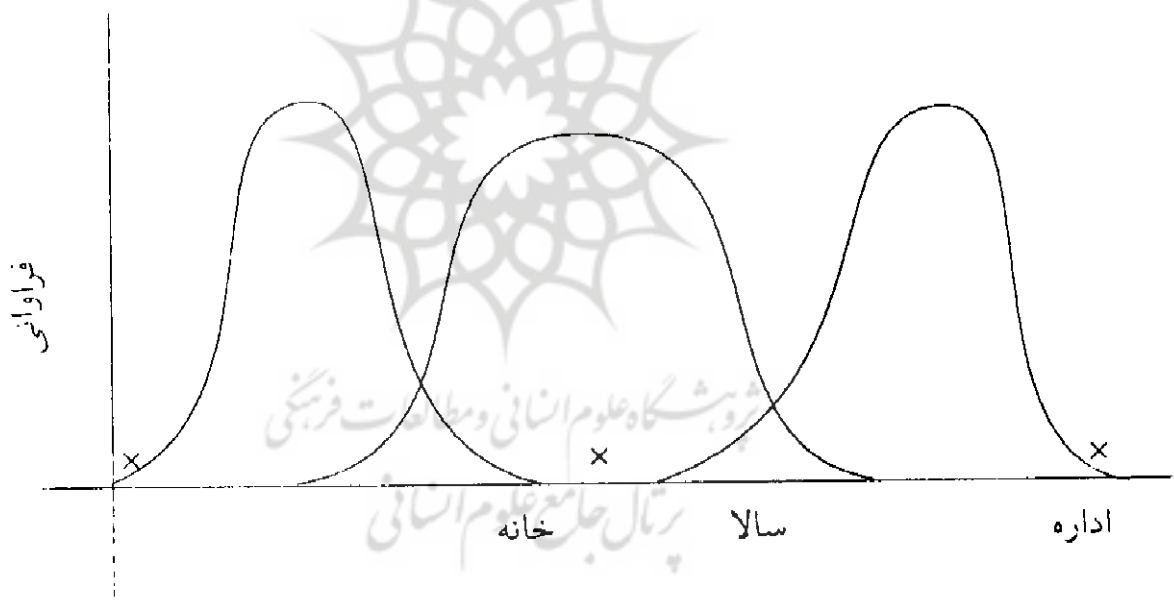


نمودار شماره ۲: جایگاه جامعه منشوری

همان طوری که در شکل (۲) ملاحظه می شود، «جامعه منشوری» یا به تعبیر ریگر جامعه در حال توسعه، در فاصله میان جامعه سنتی - با ساختارهای بسته و تجزیه نشده - در یک طرف و جامعه مدرن غربی - با ساختارهای کاملاً باز، تجزیه شده و تخصصی - در طرف دیگر قرار گرفته اند. این مسئله با خاصیت منشوری، آن گونه که در بالا توصیف شد، کاملاً منطبق است. یک رشته نور سفید قبل از ورود به منشور، نمایانگر جامعه سنتی و بسته است. شکست نور در منشور، نماد جامعه در حال توسعه و مجموعه هفت رشته نور رنگی که خود حاصل تجزیه نور سفید است، مبین جامعه مدرن (انوار تجزیه شده) است به دیگر سخن، اگر کل این مجموعه را یک پیوستار در نظر بگیریم، جامعه منشوری در میانه این پیوستار در حد وسط جامعه سنتی و جامعه مدرن قرار دارد. اخیرالذکر از لحاظ ماهوی نیز ب مکانیسم تجزیه نور در منشور هماهنگی دارد. همان گونه که در درون منشور پس از تابش نور سفید، هم یک رشته نور سفید و هم هفت رشته نور رنگی ملاحظه می شود، در درون جامعه در حال توسعه نیز ساختارهای سنتی در کنار ساختمان های جدید پدیدار است. این جامعه ترکیبی از ویژگی های دو جامعه

متفاوت اند که در اصل هیچ شباهتی به یکدیگر ندارند.

ریگز برای توضیح بیشتر در زمینه جامعه منشوری و ساختارهای بوراکراسی آن‌ها به ارائه زیر مدلی به نام «سالا» اهتمام می‌ورزد. الگوی سالا را هم می‌توان، مانند الگوی جامعه منشوری، به گونه یک پیوستار به نمایش گذاشت، با پیوستاری که در یک کرانه آن خانه و در کرانه دیگرس اداره قرار دارد. اگر «جامعه منشوری» ترکیبی است از ویژگی‌های سنتی و جامعه مدرن و به دیگر سخن ساختارهای آن نه سنتی است و نه مدرن، ساختارهای اداری و بوروکراتیک مدل سالا نیز آمیخته‌ای است از ویژگی‌های موجود در زندگی خانوادگی و نگرش سنتی به امور از یک سو و خصوصیت‌های موجود در ساختارهای اداری و نوع نگرش دیوان‌سالارانه، مدرن و عقلانی از سوی دیگر. به شکل (۳) نگاه کنید.



نمودار شماره ۳. مدل سالا

باید توجه داشته باشیم که زیر مدل اداری «سالا» در واقع مبین وضعیت اداری جامعه منشوری یا جامعه در حال توسعه است. این زیر مدل از دیدگاه ریگز دارای ویژگی‌هایی است که در زیر به آن می‌پردازیم:

۱- ناهمگنی^۱

به معنای نوعی ترکیب ناسازگار و نامتوازن در ساختارهای اداری و شیوه پراکندگی آنها در جامعه است. در واقع تفاوت چشم‌گیری میان سازمان اداری در یک شهر بزرگ و یک شهر کوچک وجود دارد. بر اساس مدل «ساللا»، سازمان‌های اداری شهرهای بزرگ دارای امکانات کافی و حتی بسیار خوب و نیروهای کارآمد و کاردان هستند، اما شعبه‌های همین سازمان‌ها در شهرهای کوچک که مسئولیت انجام همان وظایف را دارند، به هیچ وجه از نظر امکانات، نیروهای متخصص و سایر عوامل با شهرهای بزرگ قابل مقایسه نیستند. به دیگر سخن، در شهرهای بزرگ و کوچک وضعیت‌های کاملاً متفاوت اداری قابل مشاهده است (جمشیدیان، ۱۳۷۳، ص ۱۷).

۲- رسمیت^۲

ریگز این ویژگی جامعه منشوری را در برابر ویژگی واقع‌نگری^۳ قرار می‌دهد. او اعتقاد دارد که در صورت وجود «واقع‌نگری» در یک ساختار اداری، میان گفتار و کردار رابطه‌ای تنگاتنگ و سیستماتیک وجود دارد، اما در «جامعه منشوری» وضعیت درست بر عکس است. میان گفتار یا قوانین موجود و دستوری که از سوی مقامات ذی‌ربط صادر می‌شود و آنچه که در عمل تحقق می‌یابد تفاوت وجود دارد. حاکمیت قوانین در این جامعه پذیرفته شده است، اما صرفاً به گونه‌ای صوری و ظاهری. قوانین در واقع امر، پوششی هستند برای اقدام و عمل در قالب و چارچوب ساختارهای سنتی و قدیمی. در مدل ساللا، رسماً یک دسته مفاهیم و شیوه‌های اداری وجود دارد که عموماً باید از آنان تبعیت شود، در حالی که آنچه در عمل مشاهده می‌شود با آنچه رسمیت دارد متفاوت است (جمشیدیان، ۱۳۷۳، ص ۲۰).

1. Heterogeneti.

2. Formalism.

3. Realism.

۳- تداخل ساختارهای سنتی و مدرن^۱

ریگز این واژه را برای توصیف نوعی همزیستی میان انواع سنتی و مدرن ساختارها به کار می‌برد. به نظر او پدیده تداخل ساختارها، عنصری کلیدی برای درک روابط در جامعه منشوری و تمامی زیر سیستم‌های آن است. در وضعیت منشوری، معیارها، مفاهیم و ارزش‌های جدید در کنار ساختارهای سنتی وجود دارد، به گونه‌ای که ساختارهای اخیرالذکر برای اعضای جامعه، هم‌چنان پایگاه‌های نیرومند محسوب می‌شوند؛ برای مثال در این جوامع، ساختارها و نهادهای جدید مانند حکومت، پارلمان، انتخابات، قوانین و مقررات و... وجود دارند، اما کارکردهای مؤثر دولت، سیاست، اقتصاد، آموزش و... تا اندازه زیادی تحت تأثیر ساختارهای سنتی و قدیم نظام خانواده، نظام مذهبی، گروه‌های محلی و مواردی از این قبیل قرار دارند. کوتاه سخن این‌که، چون فرایند حرکت جامعه به سمت نوین‌گرایی است و در عین حال ساختارهای سنتی نیز استمرار دارند و اغلب تعیین‌کننده نیز هستند، ساختارهای جدید هم‌چون پوششی برای عمل ساختارهای سنتی عمل می‌کنند. ریگز از پدیده تداخل و پیامدهای آن، به عنوان «اسکیزوفرنی اجتماعی» یاد می‌کند: اجتماعی از رفتارهای متناقض و متضاد رسمی و غیررسمی (جمشیدیان، ۱۳۷۳، ص ۱۷-۱۸).

۴- خویشاوندی گرایی و قوم‌گرایی^۲

یکی دیگر از ویژگی‌های «مدل سالا» خویشاوندگرایی (در سطح خرد) است، یعنی اولویت دادن به اعضای خانواده، خویشاوندان و دوستان جهت استخدام و دیگری قوم‌گرایی (در سطح کلان) که برای استخدام در یک مؤسسه یا اداره، دوستان، همشهری‌ها و به طور کامل کسانی که از یک قوم خاص یا تیره بخصوص هستند، در اولویت قرار می‌گیرند. به دیگر سخن، در مدل سالا، اغلب استخدام‌ها و اصولاً نحوه ورود افراد به دستگاه دولتی بر اساس ارتباط‌های خانوادگی و خویشاوندی، نسبی،

1. Overlapping.

2. Nepotism and Communalism.

قومی، همشهری‌گری و منطقه‌گرایی انجام می‌گیرد. ریگز در واقع به خطرهایی اشاره می‌کند که از حاکمیت یک گروه اقلیت، در جامعه منشوری، در برابر دیگر اقلیت‌ها ناشی می‌شود و تمام یک اداره، سازمان یا کارگزاری را متعصبانه در حیطه نفوذ و سلطه خود در می‌آورد. تردیدی نیست که این نوع استخدام‌های بی‌ضابطه به افزایش حجم بی‌رویه نیروی انسانی غیر ضروری^۱ منجر می‌شود. پرداخت حقوق این نیروی انسانی غیر ضروری، بار سنگینی را به بودجه دولت تحمیل می‌کند و محدودیت منابع، اغلب باعث می‌شود که دولت نتواند، متناسب با سطح تورم، حقوق افراد را افزایش دهد، که این امر کارمندان را با دشواری‌های اقتصادی روبه‌رو می‌کند و زمینه را برای بروز انواع تخلفات اداری مساعد می‌سازد.

۵- بازار^۲

با توجه به مشکلات اقتصادی کارکنان اداری، فساد و تخلفات اداری به جزئی لاینفک از نظام اداری «جامعه منشوری» تبدیل می‌شود. این امر از نهادینه شدن فساد در «مدل سال» حکایت دارد. نکته جالب توجه این است که فساد و تخلفات اداری در این نوع جامعه به طور رسمی ناپسند و محکوم تلقی می‌شود ولی این پدیده به شکل گسترده‌ای رواج دارد. به نظر ریگز این وضعیت کارمند، به صاحب یک اغذیه‌فروشی^۳ می‌ماند که انواع غذا را در اختیار مشتریانش قرار می‌دهد و در مقابل خدمتی که عرضه می‌دارد پاداش پولی دریافت می‌کند. وخامت اوضاع اقتصادی، حقوق ناچیز و نامتناسب با شرایط معیشتی و تداخل ساختارها در پدید آمدن این وضعیت نقشی اساسی ایفا می‌کند. ریگز معتقد است که کارمند در این شرایط بر اساس نظام بازار و عرضه و تقاضا عمل می‌کند. او به مواجبات رسمی اکتفا نمی‌کند و در برابر خدمات و وظایفی که انجام می‌دهد، به طور مستقیم از ارباب رجوع باج و رشوه طلب می‌کند (جمشیدیان، ۱۳۷۳، ص ۱۹).

1. Overstaffing.

2. Bazaar.

3. Canteen.

۶- تمرکز قدرت^۱

ویژگی دیگر مدل سالا به نوع و شکل سلسله مراتب و ساختار قدرت در نظام اداری جامعه منشوری مربوط می شود. ساختار قدرت در چنین جامعه‌ای به گونه‌ای است که عموماً قدرت زیادی در رأس سازمان یا اداره متمرکز شده است و بدین ترتیب مقامات و مناصب پایین‌تر، خود را فاقد اقتدار برای تصمیم‌گیری می‌یابند. از سوی دیگر عدم امنیت شغلی برای مقامات باعث می‌شود که اینان مشاغل را بپذیرند، ولی در راه انجام وظیفه به هیچ وجه اهتمام نورزند. چنین است که به دلیل تمرکز قدرت، مقام‌های پایین‌تر نمی‌توانند به ابتکار خود هیچ نوع تصمیمی بگیرند و البته با ملاحظه عواقب احتمالی، هیچ‌گونه علاقه‌ای به این کار ندارند (جمشیدیان، ۱۳۷۳، ص ۲۱).

به لحاظ عدم تفکیک ساختارها در جوامع در حال توسعه، کارکردها نیز متداخل است و لذا دیوان‌سالاران در حیطه امور یکدیگر دخالت می‌کنند. به نظر ریگز آن‌ها که کارکرد سیاسی دارند، از قدرت اداری نیز برخوردارند و خلاصه این‌که نخبگان جامعه متشکل از نخبگان قدرت و سیاست‌گذاران و دیوان‌سالاران در جوامع منشوری یگانه‌اند و در این شرایط طبیعی است که اینان قدرت را برای تأمین منافع خود به کار بندند و جامعه نتواند از امکانات و منابع خویش به نحو کارا بهره‌گیرد (قوام، ۱۳۷۳، ص ۱۰۹-۱۱۰).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

مدل آرمانی بوروکراسی ماکس وبر

از نظر ماکس وبر سه نوع خالص اقتدار مشروع وجود دارد: اقتدار سنتی، اقتدار کاریزماتیک و اقتدار عقلانی. وبر معتقد است که اقتدار عقلانی ویژه جوامع پیشرفته و توسعه یافته است. هر کدام از این سه نوع اقتدار، ستاد اجرایی و اداری ویژه خود را دارد که بوروکراسی، ستاد اجرایی و اداری اقتدار عقلانی و قانونی است. ویژگی‌های بوروکراسی آرمانی وبر به شرح زیر است:

1. Centralization.

- ۱- قوانین مدون، عینی و غیرشخصی حاکم است. همه چیز بر طبق قوانین و مقررات شکل گرفته و اجرا می شود (ویر، ۱۳۷۴، ص ۲۷۶).
- ۲- در مدل وبر، منصب اداری شغل محسوب می شود. حرفه اصلی کارمند، کار در اداره است و قوانین و مقررات هم از او حمایت می کند. حقوق او هم توسط پول پرداخت می شود. مبنای پرداخت حقوق و مواجب کارمند نیز در این مدل، درجه، رتبه و مقام اوست. داشتن منصب در این الگو به منزله پذیرش وظیفه وفاداری به منصب در مقابل تضمین یک زندگی مطمئن است. این رابطه وفاداری، شخصی نیست بلکه متوجه و ناظر بر یک هدف عینی است (ویر، ۱۳۷۴، ص ۲۸۴).
- ۳- در مدل وبر، یک سلسله مراتب اقتدار مشخص وجود دارد که در آن رئیس اداره در رأس هرم قرار دارد و کارمندان به ترتیب منصب در مراتب پایین تر قرار می گیرند. یک نظام معین و منظم اطاعت وجود دارد که بر اساس آن ادارات و افراد مادون از ادارات و افراد مافوق اطاعت می کنند. هر مقام بالاتر، مقام پایین تر را در سلسله مراتب سازمانی کنترل و سرپرستی می کند (گیدنز، ۱۳۷۴، ص ۲۹۹).
- ۴- در این نظام، استخدام بر اساس صلاحیت و شایستگی های افراد است و از طریق آزمون صورت می گیرد. ارتقا و ترفیع هم بر اساس موازین و ضوابط قانونی است (آرون، ۱۳۷۷، ص ۶۵۷).
- ۵- در مدل وبر، میان کار کارمند در اداره و زندگی شخصی او جدایی وجود دارد و هیچ گونه اختلاطی میان اداره و خانه صورت نمی گیرد. وجود نظام پرداخت مواجب به صورت دستمزد ثابت و حقوق بازنشستگی، وجود امکان پیشرفت کارمندان بر پایه ضوابط عینی و نه به دلخواه مقام بالاتر، وجود حق نظارت مقامات اداری بر کار زبردستان و وجود یک نظام ثبت و ضبط مدارک و پرونده ها، به ترتیب ویژگی های ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و الگوی بوروکراسی وبری را تشکیل می دهند. تمامی ویژگی ها و اصول نه گانه الگوی وبری را می توان زیر عنوان کلی «حاکمیت قانون» خلاصه کرد.

مدل دیوان سالاری فرد ریگز و نارسائی‌های نظام اداری ایران

برای استفاده از الگوی دیوان سالاری ریگز در توصیف و یافتن نقاط ضعف نظام اداری ایران لازم است به برخی از ویژگی‌های خاص فرهنگی جامعه و فرد ایرانی که به نوعی با مقوله نظام اداری در ارتباط است، فهرست‌وار اشاره شود. برخی از این ویژگی‌ها عبارت‌اند از:

وجود ترس در روابط با حکومت، عدم امنیت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و شغلی، تصمیمات فردی، مقطعی و بی‌ارتباط با مسائل عینی جامعه، فقدان تفکر سیستمی و جمعی، خویشاوندگرایی، حاکمیت روابط به جای ضوابط، عدم حاکمیت قانون (قانون گریزی)، رواج فرهنگ تملق و چاپلوسی، فقدان روحیه سخت‌کوشی و رواج تن‌پروری و روحیه آسان‌جویی، ریاکاری، فرار از مسئولیت، محافظه‌کاری، بدبینی، فرصت‌طلبی، رشد پدیده فساد اداری و اقتصادی، انتقادپذیری، رواج بی‌اعتمادی، سیاست زدگی به طور کلی حاکمیت ذهنیت استبدادی (کاظمی، ۱۳۷۹، ص ۱۱۷-۱۳۵).

حال پس از ذکر مختصری از خلیات و ویژگی‌های مردم و جامعه ایران، به بررسی میزان هماهنگی نظام اداری ایران با «جامعه منشوری» ریگز می‌پردازیم.

۱- ناهمگنی

نظام اداری ایران از نظر ناهمگنی در ساختار اداری، میان واحدهای اداری پایتخت از یک طرف و مراکز اداری در مناطق دیگر کشورها از طرف دیگر، دارای درجه بالایی از هماهنگی و انطباق با مدل سالا است. از نظر امکانات اداری، تعداد و کیفیت پرسنل، روش‌های انجام کار و مواردی از این دست تفاوت‌های فاحشی میان ادارات مرکزی و سازمان‌های استانی وجود دارد. ذکر یک مثال در مورد میزان تمرکز و تراکم امور با امکانات و تسهیلات پیشرفته‌تر از سایر مناطق کشور در تهران سودمند به نظر می‌رسد. بر اساس مطالعه‌ای که در مورد تمرکززدایی انجام گرفته، نسبت نام‌هایی که در حدود یک قرن اخیر در شیراز رسیدگی شده و نام‌هایی که جهت اخذ تصمیم به تهران ارسال شده است، در سال ۱۲۷۰ هجری شمسی بدین صورت بوده است: که ۹۹/۲ درصد از

نامه‌ها در شیراز رسیدگی شده و فقط ۸٪ درصد از نامه‌ها جهت رسیدگی به تهران ارسال شده است. ارقام مذکور در سال ۱۳۶۷ به ترتیب ۳۱ و ۶۹ درصد بوده است (پاپلی، ۱۳۷۲، ص ۲۹).

۲- رسمیت

نظام اداری ایران از نظر قوانین و مقررات با «مدل سالا» دارای هم‌خوانی زیادی است. نظام اداری ایران از عدم کاربرد قانون و مقررات رنج می‌برد. در اکثر موارد، قانون وجود دارد ولی کم‌تر به مورد اجرا گذاشته می‌شود. درست مانند «مدل سالا»، قوانین در نظام اداری ایران در ظاهر حاکمیت دارند اما در واقع امر پوششی هستند بر روی ساختارهای سنتی. تعدد و پیچیدگی قوانین از یک سو و عدم ثبات و سیاسی بودن ماهیت بسیاری از آنها از سوی دیگر، از جمله ویژگی‌های نظام اداری ایران است. در ظاهر برای هر کار کوچک و بزرگی قانون و مقررات وضع می‌شود، ولی هنگام اجرا به دلیل این‌که این قوانین نه در میان کارگزاران و مجریان جایگاهی دارند و نه در میان مردم، با شکست مواجه می‌شوند. از آن‌جا که قانون درست مورد استفاده قرار نمی‌گیرد، در بسیاری موارد خود مانعی در راه انجام درست امور است.

۳- تداخل ساختارهای سنتی و مدرن

در این مورد نیز نظام اداری ایران شباهت زیادی به مدل «سالا» دارد. در نظام اداری ایران نیز ساختارهای سنتی و ساختارهای جدید در کنار یکدیگر وجود دارند، اما ساختارها، افکار و مفاهیم سنتی هم‌چون گذشته حاکمیت دارند و نظام اداری کشور زیر سلطه آنها است. در واقع پوسته ظاهری نظام اداری دگرگون شده، مفاهیم و ساختارهای مدرن به آن جلوه‌ای امروزی بخشیده‌اند، اما ساختارها و فرآیندها و رفتارهای سنتی در عمل امور را تحت کنترل خود دارند.

۴- خویشاوندگرایی و قوم‌گرایی

از نظر شیوه‌های استخدام، نظام اداری ایران با چارچوب استخدامی مدل «سالا»، از نظر کلی هماهنگی دارد. در زمینه خویشاوندگرایی، نظام اداری ایران به مدل «سالا» شباهت زیادی دارد و روابط خانوادگی و عاطفی بر آن حاکم است. هم‌چنین در سطح کلان، پدیده قوم‌گرایی، شبیه آن‌چه که در مدل «سالا» ذکر شد وجود دارد، با این تفاوت که در ایران، به جای پیوندهای قومی، قبیله‌ای و منطقه‌ای، به طور عمده نوعی قرابت عقیدتی و سیاسی حاکم است. گزینش‌های عقیدتی، روش‌های دیگر استخدامی را تحت الشعاع قرار داده است. این پدیده نظام اداری ایران را بسیار ضعیف و آسیب‌پذیر کرده است. رواج این روش، در عین حال نظام اداری ایران را به گونه مدل «سالا» با حجم بسیار زیادی از نیروی انسانی غیرضروری روبه‌رو کرده است. افزایش کمی کارکنان به کاهش کیفیت آن‌ها نیز منجر شده است.

۵- بازار

متأسفانه نظام اداری ایران از این جنبه نیز از طریق مدل «سالا» قابل تشریح و توصیف است. در دیوان‌سالاری ایران نیز، همانند جامعه منشوری، فساد نهادینه شده در انواع مختلف و در تمامی سطوح وجود دارد. زمینه‌های و ریشه‌های اقتصادی و فرهنگی و هم‌چنین عوام تسهیل‌کننده سیاسی و اداری تخلفات در نظام اداری ایران حضوری چشم‌گیر دارد و پدیده تداخل ساختارها نیز به آن دامن می‌زند. ارتقا درجه و رتبه هم، به گونه نظام سالا به هدف اصلی اکثریت کارمندان مبدل شده است.

۶- تمرکز قدرت

شباهت نظام اداری ایران به مدل سالا در این زمینه نیز مشهود است. در ایران نیز قدرت در رأس اداره متمرکز است و سطوح پایین‌تر عموماً قدرت و اختیار چندانی ندارند. بر عکس در سطوح پایین، مسئولیت زیاد است و در رأس هرم اداری مسئولیت چندانی وجود ندارد. این مسأله به کندی و پیچیده شدن روند انجام امور می‌انجامد و زمینه را برای بروز انواع تخلفات اداری فراهم می‌کند.

مقایسه نظام اداری ایران و مدل سالابا مدل آرمانی وبر

مقایسه هر پدیده با نوع خالص و آرمانی آن، باعث شناخت دقیق و عمیق تفاوت‌های پدیده مورد نظر با حالت مطلوب آن می‌شود و در نهایت راه را برای اصلاح آن خواهد گشود. در زمینه سنجش نظام اداری ایران و مدل سالابا الگوی دیوان‌سالاری ماکس وبر، باید گفت که به طور کلی جوهره و عصاره نظام اداری مورد نظر وبر، حاکمیت قوانین غیرشخصی و عینی است و برعکس چکیده نظام اداری ایران و مدل سالابا، عدم حاکمیت قوانین بر امور و به جای آن حاکمیت روابط غیررسمی است. برای روشن‌تر شدن بحث، در زیر ویژگی‌های بوروکراسی وبر با موارد شش‌گانه مطرح شده در مدل ریگز که با نظام اداری ایران هماهنگی دارد، مورد سنجش قرار می‌گیرد.

از ویژگی‌های مدل وبر عدم تناسب و پراکندگی واحدهای اداری در سراسر کشور است، در حالی که در نظام اداری ایران هیچ نوع شباهت و هم‌گونی و تناسبی میان واحدهای مرکز و واحدهای استانی وجود ندارد. در زمینه حاکمیت قانون باید گفت که اساساً اولین اصل در بوروکراسی خالص وبر، حاکمیت قانون است. در نظام وبر، هیچ عملی بدون تسلط و حضور قانون انجام نمی‌پذیرد. اما همان‌طور که ملاحظه شد در الگوی سالابا و بوروکراسی ایرانی، قوانین و مقررات و ضوابط تنها به صورت نظری وجود دارند و در عمل دیوان‌سالاری ایرانی با حاکمیت قانون فاصله بسیار دارد. حتی وضع قوانین نیز با مدل وبر مغایرت دارد و قوانین وضع شده عموماً بر مدار منافع گروهی و جناحی می‌چرخد.

پیش از این گفته شد که یکی از ویژگی‌های نظام بوروکراسی وبری تفکیک وظایف سازمانی و اداری از زندگی خارج از سازمان است. به دیگر سخن، زندگی خانوادگی و شخصی مقام اداری از فعالیت‌های او در محل کار جدا است. کوتاه سخن آن‌که در مدل وبر، کارمند کار را برای نفس کار انجام می‌دهد و نسبت به آن وفادار است، اما در نظام اداری ایران به لحاظ هم‌زیستی ساختارها و افکار سنتی و مدرن در کنار هم، این مهم فراچنگ نمی‌آید. هدف و اندیشه اصلی برای کارمند زندگی و منافع شخصی است، نه خدمت و منافع و اهداف عمومی.

اساس استخدام در الگوی وبر، شایسته سالاری است و انتخاب کارمند از طرق آزمون‌های رقابتی و مبتنی بر صلاحیت کارشناسی انجام می‌شود، اما در دیوان‌سالاری نوع ایرانی روابط خانوادگی، عاطفی، قومی، سیاسی، و جناحی تعیین کننده است و از این لحاظ نیز این نظام در مقابل بوروکراسی نوع وبری قرار می‌گیرد.

در مدل وبر، فساد جایی ندارد. از آن جا که این نظام، زندگی و آینده فرد را تضمین می‌کند زمینه‌ای برای فساد باقی نمی‌ماند و این در حالی است که در «مدل سالار» و بوروکراسی ایرانی فساد نهادینه شده است.

سرانجام ملاحظه شد که تمرکز قدرت و اختیارات از ویژگی‌های «مدل سالار»، نظام پدرسالارانه حاکم بر ایران است. در مقام مقایسه، یکی از ویژگی‌های مدل وبر بر وجود سلسله مراتب اقتدار و توزیع رسمی وظایف و اقتدار و وظایف سازمانی است. در واقع قدرت و اختیار یک مقام از اهمیتی برخوردار نیست. مهم این است که میان اختیار، اقتدار و مسئولیت هر مقام تناسب و تعادل وجود داشته باشد.

بدیهی است که با توجه به موارد بالا، نظام اداری ایران بیش‌تر یک نمونه از جامعه منشوری و زیر «مدل سالار» است و با دیوان‌سالاری نوع وبری سنخیتی اندک دارد.

نقش نظام اداری در توسعه اقتصادی - اجتماعی

دقت در ویژگی‌های نظام اداری ایران که مبین نزدیکی خارق‌العاده آن با نظام «سالار» و فاصله و فاصله شگرف آن با بوروکراسی وبری است، نشان می‌دهد که این نظام نمی‌تواند ابزار مناسبی در خدمت توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور باشد. بر اساس مطالعه‌ای که اخیراً انجام گرفته است (کاسمی، ۱۳۷۹، ص ۲۲۷)، با ارائه مدارک و مستندات قابل ملاحظه چنین نتیجه‌گیری شده است که این نظام کارآمدی لازم را ندارد و مانعی در راه توسعه اجتماعی - اقتصادی کشور محسوب می‌شود. علت این است که این نظام از لحاظ اداری و اجرایی دارای ضعف‌ها و نارسائی‌های ساختاری گسترده و عمیق است.

اصولاً باید توجه داشت که جوامع در حال توسعه مانند ایران برای موفقیت در

فرآیند توسعه اقتصادی - اجتماعی خود نیازمند عزم جدی دولت‌ها هستند. در ایران به ویژه پس از حکومت رضا شاه مداخله دولت در تمامی امور شروع شد و با ازدیاد درآمدهای نفتی و ایفای نقش تحصیل داری توسط دولت این جریان در طی حکومت محمدرضا شاه تشدید گردید. بررسی دولت در دوران پس از انقلاب نیز نشان می‌دهد که به واسطه شرایط خاص، دخالت دولت در اقتصاد و به طور کلی حیات اقتصادی و اجتماعی جامعه باز هم گسترده‌تر است.

بررسی اهداف برنامه‌های اول و دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که این اهداف با شکست و ناکامی مواجه شده و دلیل اصلی آن نیز ناکارآمدی و نارسایی ساختار نظام اداری ایران بوده است (کاظمی، ۱۳۷۹، ص ۳۰۹-۳۱۷). بی‌سبب نیست که فصل اول برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران، به طور کامل به اصلاح ساختار اداری و مدیریتی کشور اختصاص داده شده است. اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی کشور در بند هشتم از اهداف کلی برنامه اول نیز گنجانیده شده و در خط مشی‌های دست‌یابی به این هدف پیش‌بینی شده بود که در تمامی جنبه‌های نهادهای اداری بازبینی و اصلاح صورت گیرد (قانون برنامه اول توسعه، ۱۳۷۶، ص ۳۱، ۴۱). بندهای چهارم، پنجم، ششم و هفتم از اهداف کلان برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸) نیز به طور مستقیم به اصلاح نظام اداری اشاره دارند (قانون برنامه دوم توسعه، ۱۳۷۷، ص ۱۳).

در این مقاله فرصت بررسی جامع برنامه‌های توسعه کشور موجود نیست، لذا با ذکر یک مثال کلی به عملکرد نظام اداری می‌پردازیم. در طول ۲۰ سال پس از انقلاب تنها حدود ۴۰۰ میلیارد دلار از طریق فروش نفت و استقراض خارجی وارد کشور شده است (رشیدی، ۱۳۷۹، ص ۴۸). این مقدار ارز در کدام بخش یا بخش‌ها مصرف شده و چرا نتایج توسعه‌ای آن محسوس نیست. آیا این رقم در اختیار نظام اجرایی و مدیریتی کشور نبوده است؟ آیا نظام مدیریت کشور مسئولیت هزینه کردن آن را نداشته است؟ بدیهی است اگر نظام اجرایی و اداری ایران کارآمدی کافی داشت، این میزان پول قابل توجه باید دست کم تحولی هر چند اندک در زیر ساخت‌های اقتصادی ایجاد می‌کرد، اما چنین

نشد و نظام اقتصادی کشور هنوز هم با یک شوک کوتاه در بازار جهانی نفت، روزها و ماه‌ها به ترمیم خود می‌پردازد. آیا دلیل این امر را جز در نارسایی و ناکارآمدی نظام اداری باید جستجو کرد؟

مطالعه کاظمی نشان می‌دهد که نه تنها نظام اداری ایران برای اجرای برنامه‌های توسعه کشور مناسب نیست، بلکه مانع مهم و عمده‌ای نیز در راه آن به شمار می‌رود. بدیهی است دشواری اصلی در راه اصلاح این نظام اداری، صرفاً مسائل قانونی و سازمانی نیست. اصلاح ساختارهای فرهنگی و رفتارهای فردی و اجتماعی نیز از اهم اقداماتی است که بهبود نظام اداری در گرو آن است. اما سخن گفتن در باب اصلاحات فرهنگی خود مجال دیگری می‌طلبد. در این جا باید تأکید کرد برای ایجاد تحول در نظام اداری عزم جدی برای اصلاحات اساسی لازم است. علاوه بر این، موارد زیر باید مورد توجه قرار گیرد: کاستن از حجم اموری که تصدی آن با دولت است؛ بازنگری در تشکیلات اداری و اجرایی موجود و ادغام یا انحلال سازمان‌های موازی و اضافی؛ ایجاد یک نظام مبتنی بر ضوابط در زمینه‌های استخدام، ارتقا، انتصاب، بازرسی و نظارت؛ ایجاد و ترویج مدیریت مشارکتی؛ ایجاد عدالت و ضابطه‌مند کردن امور در زمینه حقوق و دستمزد و نیز کم کردن فاصله میان حقوق کارمندان با سطح زندگی و معیشتی اقتصادی موجود در جامعه؛ سعی در بالا بردن کیفیت کارکنان و مدیران و ارتقاء سطح علمی و تخصصی آن؛ و در نهایت برخوردی جدی، ریشه‌ای و همه جانبه با فساد در تمامی سطوح اداری.

نتیجه‌گیری

جامعه ایران با «جامعه منشوری» مورد نظر ریگز هم‌خوانی دارد. زیر مدل «سال» نیز بیش و کم با نظام اداری کشور انطباق دارد. بسیاری از صاحب‌نظران، دیوان‌سالاری کشورهای در حال توسعه را تهدیدی جدی برای توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی این کشورها تلقی کرده‌اند و نقش منفی و بازدارنده آن را مورد تأکید قرار داده‌اند. از جمله این محققان «فرد ریگز» است که ویژگی‌های «جامعه منشوری» او یعنی:

ناهماهنگی، رسمیت، تداخل ساختارهای سنتی و مدرن، خویشاوندگرایی و قوم‌گرایی، بازار، تمرکز قدرت، با نظام اداری ایران تطبیق می‌کند.

از سوی دیگر مدل خالص و آرمانی «ماکس وبر» که مبین نظام اداری کشورهای صنعتی است، برای تبیین دیوان‌سالاری ایران مناسب نمی‌نماید. ویژگی‌های فرهنگی جامعه ایران موجب تشدید ویژگی‌های زیر مدل «سالا» شده و معضلات نظام اداری ایران را دوچندان کرده است. از آن‌جا که مدیریت و ساختار اداری بسیاری از کشورهای جهان سوم برای اجرای برنامه‌ها و استراتژی‌های توسعه مناسب نیست و بی‌آنکه با آداب و رسوم و فرهنگ این کشورها هماهنگی داشته باشد، اغلب جنبه تقلیدی دارد و نظام اداری ایران نیز از این مقوله مستثنی نیست. و از آن‌جا که نظام اداری جهت اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی، یکی از مهم‌ترین ابزارها به شمار می‌رود، لذا برای برقراری ارتباطی منطقی میان فرایند توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور در چارچوب برنامه‌های توسعه ملی، دگرگونی و انجام اصلاحات در نظام اداری به نیاز و ضرورتی قطعی مبدل شده است.

مآخذ

- ۱- آرون، ریمون، مراحل اساسی سیر اندیشه در جامعه‌شناسی، ترجمه باقر پرهام (تهران، انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۷۷).
- ۲- ازکیا، مصطفی، جامعه‌شناسی توسعه نیافتگی روستائی ایران (تهران، انتشارات اطلاعات، ۱۳۶۵).
- ۳- پاپلی یزدی، محمدحسین، «تمرکزگرایی و عدم تمرکزگرایی و اثرات آن، نمونه مسایل اداری»، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۲۹، تابستان ۱۳۷۲.
- ۴- رشیدی، علی، «مجلس و ضرورت بررسی دوباره برنامه سوم»، ماهنامه پیام امروز، شماره ۳۸، نوروز ۱۳۷۹.
- ۵- سیف‌زاده، سیدحسین، نوسازی و دگرگونی سیاسی (تهران، نشر قومس، ۱۳۷۳).
- ۶- طاهری، ابوالقاسم، حکومت‌های محلی و عدم تمرکز (تهران، نشر قومس، ۱۳۷۰).
- ۷- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲) (تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، تهران، ۱۳۷۶).
- ۸- قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴-۱۳۷۸) (تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷).
- ۹- قوام، عبدالعلی، توسعه سیاسی و تحول اداری (تهران، نشر قومس، ۱۳۷۳).
- ۱۰- قوام، عبدالعلی، نقد نظریه‌های نوسازی و توسعه سیاسی (تهران، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۴).
- ۱۱- کاظمی، مهدی، بررسی نظام اداری ایران و نقش آن در توسعه اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۸)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی شهرضا، تابستان ۱۳۷۹.
- ۱۲- گیدنز، آنتونی، جامعه‌شناسی، ترجمه منوچهر صبوری (تهران، نشر نی، ۱۳۷۴).

۱۳- ویر، ماکس، اقتصاد و جامعه، ترجمه عباس منوچهری، مهرداد ترابی نژاد و مصطفی عمادزاده (تهران، انتشارات مولی، ۱۳۷۴).

۱۴- هریسون، یل، فردای جهان سوم، ترجمه محمود طلوع (تهران، سازمان صنایع ملی ایران، ۱۳۶۶).

15- Jamshidian, Mehdi, "Iranian Administrative Bureaucracy and Fred Riggs Theory of Prismatic Society" in the Third Conference on Planning and Development: Proceedings Articles, Tehran, 1995.

16- Riggs, Fred, Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society (Boston, Houghton Mifflin, 1964).

