

## Impact of the State Structure on Bureaucratic Crises in Contemporary Iran (1979–2024)

Fatemeh Mirabbasi \* 

Ph.D., Department of Political Science,  
Islamic Azad University, Science and  
Research Branch, Tehran, Iran

### Extended Abstract

#### Introduction

After the Islamic Revolution in 1979, Iran's bureaucracy retained certain features of a modern bureaucratic structure. However, it continued to be shaped by cultural and political factors, preserving some traditional traits and inefficiencies from the pre-Revolutionary era. While the administrative machinery has expanded, and advancements have been made in personnel quality, training, and overall function, its efficiency has diminished to the detriment of general bureaucratic standards. This decline stems from the ideological nature of the state, coupled with the influence of an oil-based economy and deterrent political factors. The inefficiency of the bureaucratic system is largely attributable to the personal and political considerations, rent-seeking, tendencies toward extra-legal actions, misuse of legal mechanisms, and financial instability and disorder.

---

\* Corresponding Author: Mirabasi.2009@yahoo.com

**How to Cite:** Mirabasi, F. (2024). Impacts of State Structure on Bureaucracy Crisis in Contemporary Iran (1979-2021).. *State Studies*, 10 (39), 113-148. Doi: 10.22054/tssq.2025.60794.1099

These issues create blind holes in decision-making, planning, and the independence of the bureaucratic system, leading to politicization and corruption. These challenges have resulted in specific bureaucratic crises, exacerbating internally and reflecting the system's inability to serve its agency function. This inefficiency has also undermined its capacity to balance state revenues with social classes, turning the bureaucracy into a source of conflict between the state and its citizens. Consequently, this has delayed political and social development, highlighting the urgent need for fundamental reforms in both the administrative structure and the functioning of supervisory institutions. Therefore, the analysis of bureaucracy in Iran, particularly in the context of the dual power structure of the Islamic Republic, holds significant importance for understanding its role in societal development and progress. This study aimed to examine the topic from a political sociology perspective over the period 1979–2021. It tried to answer the following question: How has the dual nature of power in the Islamic Republic of Iran contributed to the vulnerability of its bureaucratic system and the generation of crises? The analysis focused on two interrelated factors: the ideological nature of the state and its rentier nature. By analyzing these factors, this study could help identify the root causes of the bureaucratic crisis and offer solutions to address it.

### **Materials and Methods**

The current research aimed to explore the nature and causes of bureaucratic crises in Iran through the lens of political sociology. It relied on a standardized version of Weber's theory of ideal bureaucracy and a descriptive–analytical method to examine the factors that contribute to the improvement of bureaucratic quality or the emergence of bureaucratic crises in the Islamic Republic of Iran.

### **Results and Discussion**

Oil, in itself, is not the cause of state inefficiency. Rather, the way oil revenues are spent determines their impact. When directed toward

investment and infrastructure development, oil income can spur economic growth. However, if allocated to current and unnecessary expenditures, it can lead to harmful outcomes, such as chronic inflation and excessive demand. In addition, inefficiencies and poor measures are often masked by oil revenues, which temporarily alleviates systematic inefficiency and pave the way for an ideological totalitarian state. Although the Islamic Republic witnessed significant growth in modern bureaucracy, oil revenues, as well as systematic manipulation by the state, created the fertile ground for rent-seeking and systematic corruption. A closed oligarchy emerged at the top of the administrative hierarchy, which conflicted with the fundamental needs of an industrial and growing society. Instead of acting as impartial arbiters and supervisors of market and private sector interactions, state officials became powerful economic actors themselves, which further translated into significant political actors. This shift resulted in widespread economic and social chaos. Characterized as both ideological and rentier, the dual nature of the state in the Islamic Republic of Iran has gradually led to the following consequences: structural/functional distortions within the bureaucracy, a decline in the quality of bureaucratic elites, the predominance of prebendalism, the rise of a bureaucratic bourgeoisie, and the emergence of a brittle bureaucracy that acts as a barrier between the state and society. This dysfunctional bureaucracy exacerbates the crisis of elite legitimacy. In fact, it has not only abandoned its developmental role but has also become a direct impediment to development. The result of this situation is multifaceted. Given the agency and structural/functional crises, the bureaucratic system has proven incapable of serving as an intermediary to strike a compromise and balance between the interests of the state and various social classes. Instead, it has become a source of conflict between the state and society, delaying political and social development. Addressing these issues requires decentralizing the administrative political power and implementing fundamental reforms. Such reforms must prioritize the creation of an efficient and transparent bureaucratic system grounded in sound administrative laws and supported by expertise.


## Conclusion

Although the structure of Iran's bureaucratic system, in terms of hierarchy of power and division of labor, bears some resemblance to Weber's model, it falls short in key areas such as adherence to rules and laws, merit-based specialization, and the establishment of impersonal relationships. Achieving an ideal bureaucracy requires essential principles and requirements that are largely absent in Iran's current context. This shortfall is exacerbated by the dual nature of the rentier-cum-ideological state and the emergence of a closed oligarchy, which diverges significantly from Weber's rational model. To establish Weberian bureaucracy in Iran, it is essential to go beyond the basic evaluation of bureaucratic functions and implement a supportive system for government officials. This includes internalizing the principle of merit-based employment through competitive examinations, identifying sources of talent, and actively recruiting talented individuals into organizations. Achieving this also necessitates the decentralization of state organizations. Decentralization would facilitate and accelerate decision-making, enhance the accountability of each executive organization to others, and foster healthy competition among executive managers. Moreover, it would reduce the prevalence of prebendalism, improve the quality of bureaucratic elites, and promote development at all levels. By narrowing the gap between the state and the citizens, decentralization would also increase transparency and accountability in the administrative and political system, helping to prevent bureaucratic crises and the formation of a brittle bureaucracy.

**Keywords:** Rentier state, Ideological state, Bureaucratic crises, Brittle bureaucracy, Administrative organizations.



## تأثیر ساخت دولت در ظهور بحران‌های دیوانسالاری در ایران معاصر (۱۴۰۳-۱۳۵۷)

فاطمه میرعباسی \*  دکتری علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

### چکیده

پژوهش حاضر درصدد فهم ماهیت و علل بحران‌های دیوانسالاری در ایران از منظر جامعه‌شناسی سیاسی است. این بررسی نشان دهنده آن است که چگونه ماهیت و ساخت دوگانه قدرت در دوره جمهوری اسلامی ایران باعث شکنندگی نظام دیوانسالاری و زایش بحران در آن می‌شود؟ نویسنده با این پیش‌فرض که «بحران دیوانسالاری در درجه نخست بازتاب ماهیت دولت و ساختار انباشت سرمایه آن است»؛ استدلال نموده که ماهیت دوگانه «رانتی/ایدئولوژیک دولت» در ایران (۱۴۰۳-۱۳۵۷)، به تدریج باعث «اعوجاج ساختی/نقشی بوروکراسی»، «افول کیفیت نخبگان بوروکراتیک»، «زوال استقلال نسبی بوروکرات‌ها از سیاست»، «سیطره روح و اخلاق پریندالستی»، و در نهایت، پیدایش نوعی «دیوانسالاری شکننده» در جامعه ایران می‌شود که به مثابه حائل بین دولت (به تعبیر وبر) و جامعه عمل می‌کند. این موقعیت حائل‌شدگی دیوانسالاری، بیش از پیش بحران مشروعیت نخبگان قدرت را تشدید می‌نماید، زیرا دیوانسالاری نه تنها روح توسعه‌طلبانه خود را از دست خواهد داد؛ بلکه در ادامه، به مانعی در برابر توسعه تبدیل خواهد شد. برآیند نهایی این وضعیت، ناتوانی دستگاه دیوانسالاری در ایفای نقش وساطت و ایجاد سازش و تعادلی بین منافع دولت و طبقات اجتماعی از یکسو و عمل نمودن آن به مثابه یکی از عوامل تضاد دولت و ملت، تأخیر توسعه سیاسی و اجتماعی نشان می‌دهد که ضمن تمرکززدایی از ساختار قدرت سیاسی-اداری، مستلزم ایجاد رفرمی اساسی به واسطه ارائه مصادیق و جزئیات کارآمد و سالم برای یک نظام دیوانسالاری مطابق قوانین نظام اداری و تشکیلاتی، البته به صورت کارشناسی شده است.

**واژگان کلیدی:** دولت رانتیر، دولت ایدئولوژیک، بحران‌های دیوانسالاری، بوروکراسی شکننده، سازمان‌های اداری.

## مقدمه

پیدایش و توسعه دیوانسالاری یا سازمان‌های اداری در همه کشورهای دنیا با پیدایش و توسعه دولت ملی در ارتباط بوده است. در واقع بدون دگرگونی در ساختار سنتی جامعه، توسعه دیوانسالاری مطلوب و کارآمد در هیچ نظامی امکان‌پذیر نخواهد بود (صبوری، ۱۳۸۰: ۱۵). در ایران نیز توسعه دیوانسالاری از سده نوزدهم با وجود نفوذ برخی قدرت‌های استعماری، از روی الگوی بوروکراسی غربی اقتباس شد و به مرور زمان با توجه به ساختار اجتماعی، سیاسی و ارزش‌های فرهنگی جامعه ایرانی توسعه پیدا کرد.

بعد از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، نیز با تغییر نظام سیاسی گذشته، تلاش شد تا در دستگاه اداری و بوروکراتیک کشور تغییراتی صورت بگیرد. از این رو، برای به تحرک واداشتن و انجام مأموریت‌هایی که دستگاه‌های رژیم گذشته از انجام آن ناتوان بودند، یکسری سازمان‌ها و نهادهایی انقلابی تشکیل شد. در مجموع، این سازمان‌های انقلابی عملکرد بسیار خوبی را به نمایش گذاشتند. انتظار می‌رفت که الگوی عملکرد این سازمان‌ها به دیگر نهادها و سازمان‌های جمهوری اسلامی منتقل شود. اما با وقوع جنگ هشت‌ساله، در این مدت زمان نه تنها مسئولین اجرایی فرصت رسیدگی منسجم و جدی به مسائل و مشکلات بوروکراسی در ایران را نداشتند، بلکه خود این سازمان‌ها به تدریج به سمت ساختارهای نامطلوب پیشین حرکت کردند و نتوانستند اهداف سیاسی و ساختارهای نهادی خود را بر اساس نیازهای توسعه تعیین نمایند. می‌توان گفت: علی‌رغم آنکه دستگاه‌های اداری بزرگ و گسترده شدند و از لحاظ کارکرد و کیفیت کارکنان و آموزش‌های لازم توسعه یافته‌تر از گذشته هستند، اما به علت ماهیت ایدئولوژیک دولت و تسلط معیارهای خاص گرایانه در کنار اقتصاد نفتی و تأثیر منفی و بازدارنده عوامل سیاسی کارایی آن‌ها به زیان معیارهای عام بوروکراتیک کاهش یافته و بسیار متورم شده است.

در واقع، «فقدان بوروکراسی کارآمد» در تشکیلات اداری، ناشی از حاکمیت<sup>۱</sup> ملاحظات شخصی و سیاسی، رانت جویی، گرایش به رفتارهای فراقانونی و استفاده کردن از سازوکارهای قانونی، بی‌ثباتی و بی‌نظمی مالی است که منجر به ایجاد حفره‌های کور در امر تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، و استقلال عمل دستگاه دیوانسالاری از سیاست شده و

زمینه گسترش فساد و بحران‌های خاص بوروکراسی را فراهم کرده است. بحران‌هایی که قطع نظر از ماهیت و ساخت دولت در ایران به‌درستی قابل فهم نیستند. زیرا بوروکراسی ابزار دولت برای بسط و بازنگری نظام مورد نظر در جامعه و به عبارتی، در کنترل دولت و تابع آن است.

همچنین بروکراسی از یکسو در خدمت حفظ افزایش منافع طبقه مسلط در جامعه قرار گرفته و از سویی دیگر بازوی پیشبرد برنامه‌های توسعه در جامعه محسوب می‌شود. بنابراین چنانچه بوروکراسی ناکارآمد باشد، بهترین برنامه‌های توسعه نیز شکست خواهد خورد. زیرا فربه و کاهل بودن آن بجای آنکه ابزار توسعه بوده باشد به مانعی برای توسعه تبدیل شده است. بنابراین با توجه به پیچیدگی مسائل جامعه امروزی ایران، و نقش مهمی که دیوانسالاری دولتی در زمینه‌های مختلف دارد لازم است تا بحران‌هایی که با تأثیرپذیری از ماهیت دولت در بطن آن شکل می‌گیرند، بررسی شود، تا ضمن آشکار شدن آن بتوان راهبردی را برای رفع بحران و کارآمد ساختن دستگاه دیوانسالاری پیشنهاد داد.

از این رو، مقاله حاضر برای پاسخ به اینکه چگونه ماهیت و ساخت دوگانه قدرت در دوره جمهوری اسلامی ایران باعث شکنندگی نظام دیوانسالاری و زایش بحران در آن می‌شود؟ دو هدف محوری که مکمل هم هستند نخست؛ بحران‌هایی که ذیل ماهیت ایدئولوژیکی دولت دوم؛ بحران‌هایی را که ذیل ماهیت رانتیر بودن آن شکل می‌گیرد، با توجه به رویکرد دیوانسالاری وبری و با شیوه توصیفی-تحلیلی مورد بررسی قرار می‌دهد.

### پیشینه و نوآوری

کتاب‌ها و مقالات متعددی در زمینه بوروکراسی در ایران وجود دارد که وزین هستند و قدرت قلم بالایی دارند مانند:

- صبوری، منوچهر؛ ۱۳۸۰، در کتاب جامعه‌شناسی سازمان‌ها و بوروکراسی مدرن ایران. با نگاهی تاریخی به بررسی فرایند پیدایش و توسعه بوروکراسی دولتی مدرن در عصر پهلوی‌ها و دو سال نخست جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد. وی می‌نویسد: استقرار بوروکراسی دولتی در سال‌های ۱۲۸۵ تا ۱۳۰۰ به علت موانعی که با ساختار اجتماعی و نظام سیاسی مرتبط بود با شکست روبرو شد. اما در سال‌های ۱۳۰۰ تا ۱۳۲۰ بوروکراسی به علت دگرگونی‌های عمده در ساختار اجتماعی و نظام سیاسی استقرار یافت. بوروکراسی

در سال‌های ۱۳۰۰ تا سال ۱۳۶۰ با وجود توسعه گسترده بوروکراسی از نظر نقش و کارکرد به دلیل عوامل محیطی و به ویژه تأثیر منفی عوامل سیاسی کارایی آن کاهش یافته است. - فقیهی، ابوالحسن؛ دانایی‌فرد، حسن، ۱۳۹۰، در کتاب بوروکراسی و توسعه در ایران - با نگاهی تاریخی و تطبیقی سیر تاریخی تحولات نظام دیوان‌سالاری در ایران، در شکل سنتی و کهن خود از دوره هخامنشیان تا پایان دولت صفوی آغاز و سپس دیوانسالاری را با بررسی انقلاب سفید در دوره پهلوی دوم ادامه می‌دهد، و در دوره جمهوری اسلامی ایران فقط به بیان نقش نهادهای سیاسی اکتفا می‌کند.

- دلاوری، رضا، ۱۳۹۱، در مقاله‌ای تحت عنوان آسیب‌شناسی نقش و جایگاه بوروکراسی در فرایند توسعه سیاسی ایران، به بررسی تاریخچه و اقدامات بوروکراسی در قبل و بعد از انقلاب اسلامی پرداخته و بوروکراسی دولتی در ایران را با نظریه‌های دولت پاتریمونیا، دولت رانتیر، دولت پربیندالیستی ریچارد ژوزف و جامعه منشوری فردریگز مقایسه نموده و نتیجه حاصل را این‌گونه بیان می‌کند که بوروکراسی در ایران نقشی در فرایند توسعه سیاسی نداشته و فقط کارگزار ساختار سیاسی و حکومتی بوده است. دلاوری می‌نویسد: بوروکراسی به دلیل ضعف ساختاری و فقدان قابلیت نهادی با افزایش حجم هزینه و فساد خود مزید بر علت شده و بجای افزایش کارایی بر ناکارآمدی نهاد دولت افزوده است. به عبارت دیگر، بین میزان توسعه سیاسی و توسعه بوروکراسی عدم تعادل وجود داشته و بوروکراسی در مضاف با سایر نهادهای سیاسی برتری دارد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد از بین عوامل ساختاری، رفتاری و زمینه‌ای نقش عوامل رفتاری نسبت به سایر متغیرهای مستقل پژوهش در تأثیرگذاری بر توسعه سیاسی بیشتر است و بعد از آن عوامل محیطی و در آخر عوامل ساختاری بر توسعه سیاسی مؤثرند.

- شادلو، عباس، ۱۳۹۳، در رساله دکتری خویش برای تحلیل اثر الزامات نو سرمایه‌داری بر بوروکراسی دولتی جمهوری اسلامی ایران نظریه دولت اوفه را از طریق روش نمونه آرمانی با مورد جمهوری اسلامی ایران در زمینه اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی از سال ۱۳۶۸ که نقطه شروع سیاست‌های سرمایه‌داری در ایران است مقایسه می‌کند. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد دولت جمهوری اسلامی به علت آنکه بخش عمده اقتصادش تحت مالکیت دولت و طبقه مسلط وابسته به آن است نمی‌تواند جزء دولت‌های



نو سرمایه‌داری به شمار رود. دولت جمهوری اسلامی علی‌رغم آنکه برخی ویژگی‌های سرمایه‌داری را نشان می‌دهد هنوز الزامات نو سرمایه‌داری را ندارد. در این تحقیق نشان داده می‌شود مهم‌ترین مانع گذار ایران به مرحله نو سرمایه‌داری و توسعه اقتصادی وجود طبقه مسلط حاشیه قدرت است.

اما رسالت این نوشتار در این است که با در نظر گرفتن ماهیت و ساخت دوگانه قدرت رانتی/ایدئولوژیک دولت در جمهوری اسلامی ایران به بررسی زایش بحران‌هایی می‌پردازد که باعث شکنندگی دستگاه بوروکراسی می‌شوند و در نهایت با نمایان شدن بحران‌ها راهبردی را برای رسیدن به یک سازمان مطلوب و کارآمد با توجه به ارزش‌های جامعه ایرانی پیشنهاد می‌دهد.

### چارچوب نظری

نهاد دیوانسالاری مهم‌ترین و کلیدی‌ترین نقش را برای تحول و پیشرفت جوامع در حال توسعه دارد، به این دلیل که، این دستگاه حاکمیتی ضمن ارتباط با بدنه مردمی کشور، به عنوان نماد و بخشی از تحقق اراده سیاسی کشور محسوب می‌شود. از این رو، در ارتباط با نظام دیوانسالاری نظریه‌های مختلفی از سوی اندیشمندانی چون کارل مارکس، ماکس وبر و پیروانش و نیز رابرت میشل مطرح شده است که از دید کلی تأثیر بوروکراسی‌های وسیع را روی ساخت قدرت جامعه مدرن ارزیابی نموده‌اند. اما از میان آن‌ها، بوروکراسی وبری مبنای تئوری و چارچوب نظری است.

ماکس وبر سازمان بوروکراتیک را از دیدگاه ابعادی با مجموعه‌ای از صفات سازمانی توصیف می‌کند که اگر در سازمانی وجود داشته باشد، آن سازمان شکل بوروکراتیک پیدا خواهد کرد. البته به زعم وی نوع ایده آل بوروکراسی نیز یک ساخت ذهنی از عناصر تجربی معین در یک قالب متشکل و دقیق منطقی، قالبی که هرگز در واقعیت عملی یافت نمی‌شود، است (Webber, 1949: 90-3). زیرا همه ارتباطات رسمی که در سلسله مراتب یک سازمان اتفاق می‌افتد، تمام این مشخصات را ندارند. بنابراین، در این نوشتار بوروکراسی ایده آل وبری به عنوان معیار استفاده می‌شود تا بتوانیم مشخص کنیم دیوانسالاری در ایران در کدام جنبه خاص بوروکراتیزه یا نشده است.

مهم‌ترین ابعاد و ویژگی‌های سازمان بوروکراتیک عبارت‌اند از: (Webber, 1947: 311)

- درجه تخصص بالا.
  - ساخت سلسله مراتب اختیار با زمینه‌های محدود فرماندهی و مسئولیت.
  - غیر شخصی بودن روابط میان اعضا سازمانی.
  - استخدام کارمندان بر اساس توانایی و معلومات فنی.
  - اختلاف در درآمد و ثروت خصوصی و رسمی و نظایر آن.
- به عقیده ماکس وبر هر یک از این ویژگی‌ها عقلانیت و کارایی سازمان را به حداکثر می‌رساند. مثلاً تقسیم کار و تخصص، افراد ماهر و خبره را به وجود می‌آورد و خبرگان با جهت‌گیری غیرشخصی، تصمیمات فنی صحیح و عقلانی را بر اساس واقعیت‌ها اتخاذ می‌کنند. وقتی تصمیمات عقلانی اتخاذ می‌شوند، قدرت مشروع سلسله مراتبی، اطاعت و اجابت توأم با انضباط و دستورات را با رعایت قواعد و مقررات تضمین می‌کند و بالاخره، مسیر شغلی، برای کارکنان انگیزه‌ای به وجود می‌آورد که نسبت به سازمان و اداره وظیفه - شناس و وفادار باشند و با تلاش بیشتر کار کنند.
- عامل اصلی ارتباط میان این خصوصیات این است که در کلیه سازمان‌ها به طور مشترک و همه‌جانبه یک سیستم کنترل مبتنی بر قوانین عقلانی، قوانینی که سعی در تنظیم کلی ساخت سازمانی و کارکرد آن بر مبنای معلومات فنی، هدف و کارایی آن دارند، وجود دارد. به زعم وبر عقلانی بودن دلالت بر راه‌های مقتضی برای وصول به هدف دارد و در زمینه بوروکراتیک عقلانی بودن کارایی معنی می‌دهد (Gerth/Mili, 1961: 214-16). زیرا صراحتاً اعمال می‌شود که به موجب آن، اهداف وسیله اجرا را توجیه می‌کند، ابزار به وسیله متخصصان صالح و قابل اعتماد استفاده می‌شود و به وسیله خودگردانی حرفه‌ای که با شایسته‌سالاری تعیین می‌شود تضمین می‌گردد.
- اما اگر ظرفیت بوروکراسی برای تبدیل شدن به یک تشکل قدرتمند از کارکرد تعریف شده‌اش پارا فراتر نهد و فراموش کند که بوروکراسی وسیله‌ای برای حاکمیت قانون است و نه مسئول آن؛ بوروکراسی همان‌گونه که برای امور خیر به کار می‌رود می‌تواند برای

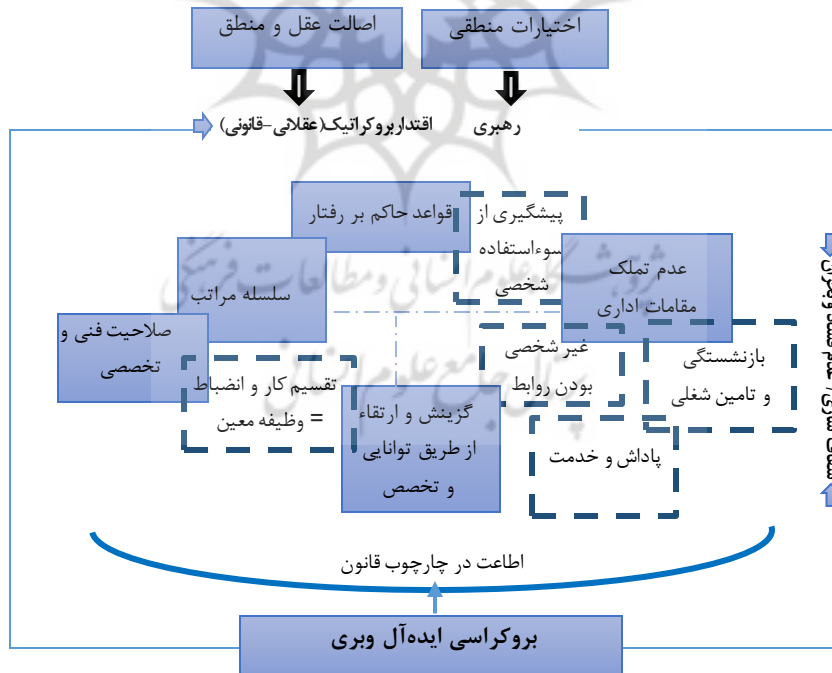
1 - Professional self- government

2 - Meritocracy

امور شر به کار رود، در نتیجه پتانسیل روزمره کردن بوروکراسی نیز مانع رشد شخصی اعضای سازمان می‌شود (Webber, 1922: 34-35).

حال آنکه سازمان سیاسی وقتی عقلانی است که مؤثرترین راه‌ها را برای وصول به هدف مثبت انتخاب کند، به این ترتیب فقط هدف‌های جمعی سازمان مورد نظر بوده و هدف‌های فردی اعضا به حساب نخواهد آمد. اما زمانی که انجام تصمیمات سازمان بیش از حد شخصی می‌شود و بر مطلوبیت‌های گذار و ناپایداری مثل رانت نفتی تأکید دارد و بدون حمایت طبقاتی معطوف به درآمدهای نفتی می‌شود قدرت سیاسی ناتوان و آسیب‌پذیر خواهد شد، زیرا نتوانسته یک دستگاه اداری مؤثر برای جمع‌آوری مالیات به وجود آورد و ممکن است در زمینه هر فعالیتی که مستلزم بصیرت و نوآوری گسترده سازمانی است، ناکام بماند. از این رو، ایجاد رفرمی اساسی به واسطه ارائه مصادیق و جزئیات کارآمد و سالم برای یک نظام دیوانسالاری مطابق قوانین نظام اداری و تشکیلاتی، ضرورت می‌یابد تا با محدود کردن ابتکار شخصی به حداقل ممکن، نظارت و هدایت شود.

شکل ۱: ویژگی‌های و خصایص بوروکراسی عقلایی - قانونی



## ماهیت و ساخت سیاسی دولت در نظام جمهوری اسلامی ایران

بر اساس اهدافی که در مقدمه ذکر شد، این بخش از نوشتار به واکاوی ماهیت دوگانه «رانتی/ایدئولوژیکی دولت» می‌پردازد تا تأثیری را که می‌تواند در ظهور بحران‌های دیوانسالاری داشته باشد، مورد بررسی قرار می‌دهد.

### الف: ماهیت ایدئولوژیک دولت

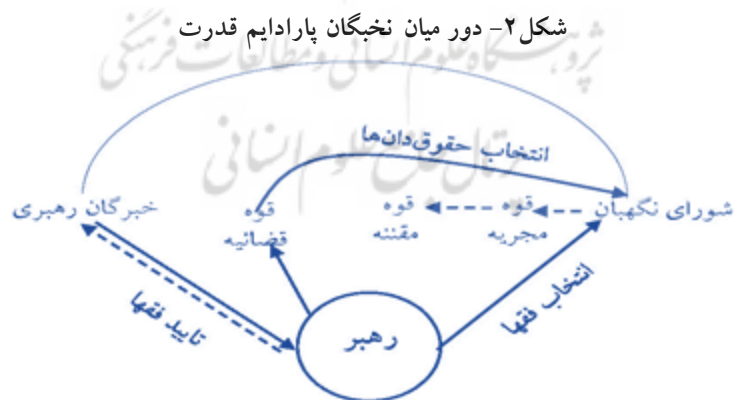
یکی از رهیافت‌های مرتبط با تبیین ساختار دولت پس از پیروزی انقلاب اسلامی، ایدئولوژی است. بنابراین شکل‌بندی نظام سیاسی در آن از یک سو، بر نقش و اثربخشی گروه‌های اجتماعی در شکل‌بندی قدرت سیاسی تأکید داشت و از سوی دیگر، تلاش داشت تا مؤلفه‌هایی ایدئولوژیک را به عنوان محور اصلی حکومت تثبیت کند. بنابراین رابطه دین و دولت از فضای گفتمانی به حوزه ساختاری و نهادی منتقل شد. به موازات چنین فرایندی، نشانه‌هایی از رقابت و رویارویی دو حوزه دین و دولت در ایران به وجود آمد که در نهایت به تأسیس جمهوری اسلامی و ایجاد قانون اساسی جدید منجر شد. علما از حالت اپوزیسیون خارج شدند و در موضع حاکمیت قرار گرفتند (موثقی، ۱۳۸۷: ۱۹۲). بنابراین، محیط و ساختار سیاسی دولت متأثر از ایدئولوژی انقلاب ماهیت دین‌گرایانه پیدا کرد و نوعی حکومت جمهوری مبتنی بر ارزش‌ها و اصول اسلامی تأسیس شد.

قانون اساسی نیز تبلوری از این ایدئولوژی است و هنجارها و قواعد سیاسی در آن تدوین شده است. این‌گونه که قدرت حکومت بر اساس اصل تفکیک قوا شامل رهبر ایران (ولی فقیه به عنوان بالاترین رکن نظام و فرمانده کل قوا و ناظر سه قوه (مجریه، مقننه و قضائیه)، سه قوه مجریه (دولت)، قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی) و شوری نگهبان و قوه قضائیه شکل گرفت. همچنین نهادهایی چون مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، و شوراهای شهر و روستا در این محیط سیاسی مدیریت دولتی فعالیت می‌کنند. تمام این نهادها نه تنها به تنظیم قدرت و قوانین می‌پردازند؛ بلکه آن را بر نظام اداری اعمال می‌کند و هم‌ناظر بر عملکرد دستگاه بوروکراسی هستند.

مطابق اصل ۱۰۷ رهبر به وسیله مجلس خبرگان رهبری متشکل از علمای بصیر و آگاه به امور زمانه که از طریق رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند، برگزیده می‌شود. به این ترتیب که طبق قانون انتخابات مجلس خبرگان و مطابق اصل ۹۹ از قانون اساسی، وظیفه

تشخیص صلاحیت علمی داوطلبان نمایندگی در مجلس خبرگان، بر عهده فقهای شورای نگهبان و تأیید صلاحیت عمومی آنها نیز بر عهده همه اعضا است و مجلس خبرگان نیز رهبر را انتخاب و معرفی می‌نماید و از سویی مطابق اصل ۹۱، فقهای شورای نگهبان را رهبر منصوب می‌کند.

در اینجا ممکن است سؤال و شبهه‌ای مطرح شود که در اصطلاح به آن «شبه دور» می‌گویند. شبه دور یعنی «توقف یک شی بر خودش». به این معنا که وجود «الف» متوقف بر «ب» و وجود «ب» بر وجود «الف» متوقف باشد. با این توضیح که مطابق قانون، مشروعیت خبرگان وابسته به فقهای شورای نگهبانی است که رهبر آنها را انتخاب می‌کند و مجلس خبرگان نیز رهبر را انتخاب و معرفی می‌نماید. در نتیجه در خصوص نظارت خبرگان بر عملکرد رهبر نیز، دور برقرار است، اگرچه انتخابات خبرگان رهبری در هر دوره مجلس خبرگان به وسیله شورای نگهبان برگزار می‌شود که رهبر منتخب، آن شورای نگهبان را منصوب کرده است، اما پس از انتخاب رهبر، خبرگانی که پس از آن بر روی کار می‌آیند، از ناحیه شورای نگهبان تأیید می‌شوند که منصوب رهبر بوده‌اند و همین خبرگان مسئولیت نظارت بر عملکرد رهبری را بر عهده دارند. در نتیجه، شکل‌گیری دور در اینجا صدق می‌کند. البته مطابق اصل یک‌صد و هفتم و یک‌صد و نهم از قانون اساسی عدالت و تقوی از شروط رهبری و نیز شرط فقهای شورای نگهبان و هم طبق اصل ۹۱ شرط عضویت در مجلس خبرگان است که می‌تواند شائبه دور را منتفی کند.



مطابق اصل ۱۱۲ قانون اساسی ولی فقیه اختیارات و وظایف گسترده‌ای بر عهده دارد. شورای نگهبان به عنوان یک نهاد انتصابی مطابق اصول ۹۴ و ۹۶ مأمور تطبیق قوانین مجلس با شرع مقدس و قانون اساسی است. این نهاد که در واقع مظهر نهادی تضمین اسلامیت نظام محسوب می‌شود، با وظیفه‌ای که در رابطه با تطبیق قوانین شرع مقدس و قانون اساسی دارد و مطابق اصل ۹۹ وظایف نظارتی که در انتخابات برای تأیید صلاحیت داوطلبان و نیز نظارت بر حسن اجرای انتخابات و تأیید صحت نتایج بر عهده دارد، تاکنون نقش بسیار قاطعی در شکل‌دهی به قوانین از یک طرف و پویش‌های سیاسی از طرف دیگر ایفا نموده است.

از دیگر نهادهای قدرتمند نظام که خود حاصل تعارض دیگر نهادها بوده، مجمع تشخیص مصلحت نظام است. هراز چند گاهی، نمایندگان مجلس خواسته یا ناخواسته، به خاطر ضرورت‌ها و مصالحی از خط قرمز شرع و قانون اساسی می‌گذرند و قانونی مغایر را تصویب می‌کنند. از این رو، تضارب آرا بین «مصلحت‌اندیشی» مجلس و «شرع‌اندیشی» شوری نگهبان شکل می‌گیرد و ممکن است بن‌بست قانون‌گذاری ایجاد شود. اگر شوری نگهبان مطابق فصل پنجم قانون اساسی، قوانین وضع شده به وسیله قانون‌گذاران را رد کند و بر نظر خود اصرار ورزد، موضوع مورد اختلاف برای تصمیم‌نهایی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع داده خواهد شد که تحت فرامین و کنترل رهبری شکل گرفته است. نظام ایران به لحاظ شکلی، نظامی مختلط از ریاستی-پارلمانی است. از یک سو رئیس-جمهوری مطابق اصل ۱۱۴ مانند نظام‌های ریاستی با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود. وی مطابق اصل ۱۱۳ دومین مقام عالی کشور را پس از مقام رهبری دارد و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، به عهده دارد. از سوی دیگر، مانند نظام پارلمانی رئیس‌جمهوری مطابق اصول ۸۷ تا ۸۹ باید برای وزرای خود از مجلس رأی اعتماد بگیرد و مجلس از حق سؤال و استیضاح وزراء، هیات دولت و رئیس‌جمهوری برخوردار است. همچنین بر اساس اصل ۱۲۲، رئیس-جمهوری در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی بر عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شوری اسلامی مسئول است.

بر اساس اصل ۱۳۳ رئیس جمهوری در برابر مجلس مسئول اقدامات هیئت وزیران است. همچنین مطابق اصل ۱۳۷ هر یک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس - جمهوری و مجلس است و در اموری که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد مسئول اعمال دیگران است. نکته دیگر آنکه حداقل در مقام نظر و به لحاظ قانونی از قدرت و اختیارات زیادی برای کنترل و نظارت بر قوه مجریه برخوردار است. از این رو، نوع تعامل این دو نهاد تأثیر زیادی بر عرصه سیاست ملی و تدوین و اجرای سیاست‌ها برجای می‌گذارد. علاوه بر مجلس، قوه قضائیه نیز از سازوکارهایی برای نظارت بر قوه مجریه برخوردار است. به طور مثال مطابق اصل ۱۷۳ و ۱۷۴، دیوان عدالت اداری مکلف است به اعتراضات مردم نسبت به مأموران، واحدها یا آیین‌نامه‌های اداری و احقاق حقوق آن‌ها رسیدگی کند و تخلفات و نارسایی‌ها و سوء جریان مالی و اداری را اعلام نماید و تعقیب متخلفین را خواستار شود. همچنین مطابق اصل ۱۴۰ رسیدگی به اتهام رئیس جمهوری و معاونان او و وزیران در مورد جرائم عادی با اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی در دادگاه‌های عمومی دادگستری انجام می‌شود، و دیوان عالی کشور حق محاکمه رئیس جمهوری را به خاطر تخلف وی از وظایف قانونی داراست که می‌تواند مطابق اصل ۱۱۰ به عزل وی توسط رهبر منجر شود.

علاوه بر رهبری، قوای سه‌گانه، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام، صداوسیما و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی نیز به صورت بالقوه و بالفعل از قدرت زیادی در تأثیرگذاری بر سیاست ایران برخوردارند و همین امر عرصه سیاست رسمی ایران را به عرصه پیچیده و چندلایه تبدیل ساخته است. در حقیقت نظام جمهوری اسلامی به زعم کدی همواره دارای مجموعه متنوع و پیچیده‌ای از مراکز قدرت بوده که عناصر انتخابی و انتصابی آن در قانون اساسی نهادینه شده‌اند (کدی، ۱۳۸۳: ۱۸)، که تحت رهبری ولی فقیه عمل می‌کنند و یک شبکه دیوان‌سالارانه پراکنده و دارای تداخل وظایف در ایران را به وجود آورده‌اند که امکان رقابت و گروه‌گرایی را در ایران فراهم می‌کند. در واقع، این امر محصول طراحی قانونی و نهادی رژیم است که نهادهای قدرت را در نهادهای جمهوری رژیم (مجلس و ریاست جمهوری) و نهاد اسلامی آن (رهبری، شورای نگهبان و مجمع

تشخیص مصلحت نظام) گردآورده است. چنین ساختاری به ایجاد تعداد زیادی از سازمان‌ها و نهادهای موازی منجر شده است.

به زعم کشاورزیان این کانون‌های توازن‌بخش قدرت و اقتدار با مدیریت نمودن نزاع درونی مداوم نخبگان، به نظام سیاسی ثبات می‌بخشند، اما در عین حال نظام تصمیم‌گیری را نیز ناکارآمد می‌سازد. نهادهای گوناگون با حوزه‌های اختیار و تصمیم‌گیری بعضاً متداخل، به توانایی دولت برای ایجاد یک نظام تنظیمی همگون و یکپارچه که بتواند سیاست‌ها را به‌طور مؤثر طراحی و اجرا کند، آسیب رسانده‌اند (Keshavarzian, 2007: 159) و باعث بحران‌های متعددی در نظام دیوانسالاری شده‌اند.

تکثر و پراکندگی منابع قدرت از یکسو و روی کار آمدن هر دولت جدید از سوی دیگر توانست از تمرکز قدرت تصمیم‌گیری طولانی‌مدت در یک بخش جلوگیری کند؛ زیرا با روی کار آمدن هر کدام از سران سه قوا به‌طور مثال هر رئیس‌جمهوری که بر سر کار می‌آید وزرا را به تبع خود تغییر می‌دهد، وزرا معاونین جدیدی منصوب می‌کنند و معاونین جدید مدیران کل جدیدی را انتخاب خواهند کرد. این چرخه حتی در دورترین نقاط کشور ادامه دارد در نتیجه ضمن ایجاد پویایی‌های مداوم در نظام، از منظر توسعه‌ای مدیران ارشد از یکسو عامل ایجاد تنش، تضاد در امور سیاسی و اقتصادی می‌شوند که بدون حل آن اقتصاد و سیاست بیمار کشور درمان نخواهد شد. از سوی دیگر این افراد در هر دوره از اداره جامعه که می‌آیند و می‌روند پایبندی جامعه به نظرات و تصمیمات این اشخاص ارادت سالاری و ارادت‌گرایی را سکه روز می‌کنند. این امر باعث شده تا برخی مسئولین به درجه‌ای برسند که به جای پاسخگویی به مردم، به خاطر تصدی بر یک امور در طول این سال‌ها، خلق و خوی پریندالیستی پیدا کنند و بر این باور باشند که مناصب مهم کلیدی و منافع آن باید همچنان میان آن‌ها تقسیم شود.

درحالی‌که مردم عادی برای حتی کوچک‌ترین فعالیت اقتصادی خود در جامعه، باید از فیلترهای متعددی عبور کنند، یا با رتبه‌های بالای علمی در جستجوی کار باشند، اما مقامات و مسئولین حکومتی به‌راحتی به واسطه قدرت و مقام و برخورداری از هرگونه رانت رابطه‌ای با گروه‌های مرجع و حامی برای خود و فرزندانشان در پرتو پدیده‌ای بنام آقازادگی بدون هیچ مانعی ضمن دریافت پست‌های کلیدی به فعالیت‌های اقتصادی و زد



و بندهای مالی می‌پردازند، و با بالا بردن سطح توقع خود از دولت و ملت به خاطر انقلابی بودنشان، حقوق نجومی و املاک نجومی دریافت می‌کنند (میرعباسی، ۱۳۹۸: ۳۲۵-۳۲۴)، همچنین به واسطه اختیارات و امکاناتی که با توجه به مقام و منصبشان به آنها داده شده، سوءاستفاده می‌کنند و از طریق آن منافع شخصی خود را محقق می‌سازند. علاوه بر آن رفتارهای مفسدانه‌ای چون رشوه‌خواری، اختلاس، پارتی‌بازی و اعمال نفوذ بر دیگران ... که همگی از مصادیق بحران انباشت سرمایه و فساد سیستماتیک به شمار می‌آیند در میان برخی از نخبگان به وضوح دیده می‌شود.

به این ترتیب، برخورداری از انحصار و کسب سود انحصاری نیز در میان این نخبگان دیده می‌شود که به واسطه برخورداری از چنین حقی، می‌توانند بر فاکتورهایی همچون قیمت، بازاریابی و شرایط کاری تسلط پیدا کنند و در این میان، هیچ عامل بیرونی هم نمی‌تواند آنها را از این کار بازدارد. برخورداری از سوسیدها و مزایای خاص از طریق غیرقانونی و با استفاده از جلب توجه مقامات هم‌پایه دولتی و استفاده از ارتباطات و زد و بندهای ویژه، فرار از پرداخت مالیات از طریق رشوه دادن به ممیزان مالیاتی، در اولویت قرار گرفتن برای برخورداری از یک سری مزایا و مجوزها از راه رشوه دادن به مقامات ذی‌ربط و تحت تأثیر قرار دادن قانون‌گذاری برای وضع قوانین و مقررات خاص و مطلوب با کمک هدایا و مشوق‌های غیرمجاز (یومینت، ۱۳۹۰: ۳۱) به ثروت‌های کلانی رسیده‌اند که به‌طور حتم از یک سو به کاهش درآمد سایر اقشار جامعه و ایجاد شکاف طبقاتی و درآمدی ختم شده است و از سویی دیگر، آستانه اعتماد مردم به نظام سیاسی و اداری را کاهش داده است.

در حقیقت، بیکاری، تورم، گرانی و ناتوانی مردم در بهبود بخشیدن به شرایط بد اقتصادی ناشی از عملکرد نادرست برخی دولت‌مردان باعث شده تا افراد به سوی انواع فرصت‌طلبی و اقتصاد واسطه‌ای سوق بیابند. جایی که شانس، رابطه و رانت می‌تواند آینده اقتصادی افراد را تأمین کند نه میزان سواد و تخصص و تجربه و کیفیت عملکرد افراد، از این جهت، نه تنها شرایط ویژگی‌های فردی و تشخیص شهروندان را نیز به مخاطره می‌اندازد، بلکه اقتصاد را هم ویران می‌کند. فردی که دچار بحران روزمرگی شده و آینده‌ای را برای خود متصور نیست و زندگی‌اش، کمترین ثبات را برای تحقق یک رؤیا ندارد،

مستعد دست زدن به رفتارهایی است که پیرو حیات سیستم نامطلوب و ناکارآمد، می‌تواند یک نظام اجتماعی سالم را به ویرانی بکشاند. جامعه‌ای که از سلامت برخوردار نباشد، نشان‌دهنده آن است که نظامی با سیاست‌های نادرست و بدون تدبیر بر آن حاکم است (میرعباسی، ۱۳۹۸: ۳۴۱-۳۴۰).

با ترکیب شدن این حق‌های انحصاری و انباشت قدرت و اختیار به صورت یکجا، بدون هیچ‌گونه پاسخگویی و شفاف‌سازی نسبت به آنچه انجام می‌دهد احتمال اپیدمی شدن فساد در سیستم را به شدت افزایش می‌دهد. فرد برخوردار از رانت می‌تواند هر آنچه را که می‌خواهد -ولو به صورت غیرقانونی- به دست آورد و در این میان، هیچ عامل بیرونی نمی‌تواند او را از این کار بازدارد. در نتیجه بحران عدم پاسخگویی و شفاف‌سازی منجر به فساد افسار گسیخته‌ای می‌شود که کنترل آن از عهده خارج خواهد بود و نتیجه‌ای جز تنش و بحران در جامعه نخواهد داشت.

از سویی دیگر، گسترش بیش از حد جریان عادی و یکنواخت امور اداری به لحاظ کارکردی و همچنین قوانین و مقررات انعطاف‌پذیر و تشریفات اداری همراه با دخالت فزاینده عوامل سیاسی، روابط سیاسی، رانت رابطه‌ای، همراه با عدم توجه به مسئله «شایسته‌گزینی» یا «شایسته‌سالاری» در روند استخدام و گزینش کارکنان سازمان یا نهاد دولتی سطح عقلانیت بوروکراتیک را در عمل کاهش می‌دهد. حال آنکه از نظر وبر مهم‌ترین اصل سازمان‌دهی بوروکراسی عقلانیت در شیوه عمل است. عقلانیت اعتقاد به امکان طراحی یک سازمان به طریقی است که تحقق هدف‌های آن به روشی کارا و مؤثر تأمین گردد (لیپیست، ۱۳۸۳: ۷۵۰). بنابراین زمانی که فعالیت و پست سازمانی کارمندان متناسب و برابر با استعدادها و توانایی‌های آنان نباشد، یا قوانین خشک و دست و پا بسته‌ای بر رفتار سازمانی حاکم شود قاعدتاً بهره‌وری نیروهای مستعدتر رو به افول خواهد رفت. آن‌ها نیز بنا به عقلانیت موجود در آن نهاد یا سازمان برای رسیدن به مزایای بیشتر به راه‌های دیگر متوسل خواهند شد که در نهایت چرخ‌های محرک آن سازمان را به ورطه سقوط سوق خواهد برد.

اما هنگامی که «عقلانیت نهادی» یک سازمان بر چاپلوسی و... قرار گرفته باشد و تقسیم مزایا و پاداش‌های سازمانی بر اساس توجه به این مقوله باشد، قاعدتاً سعی و کوشش و

«خود مدیریتی» امری «غیرعقلانی» محسوب می‌شود و عقلانیت کوتاه‌مدت در آن سیستم حاکم می‌شود. بنابراین عدم به‌کارگیری نخبگان توسعه‌طلب و آموزش‌دیده و حرفه‌ای، و ادامه دیوانسالاری سنتی، رانتی و رابطه‌سالاری و قانون‌گریزی باعث می‌شود کارکنان (عاملان) سازمان، برای ترقی و پیشرفت در آن سازمان، عادتاً خلق و خو و منش خود را متناسب با این عقلانیت نهادی حاکم، مطابقت دهند، و از توسل به کار و افزایش تخصص خود در حوزه فعالیتشان ناامید شوند که این امر به‌طور یقین بحران افول عقلانیت بوروکراتیک را به همراه خواهد داشت (میرعباسی، ۱۳۹۸: ۳۲۸-۳۲۷). در حقیقت بوروکراسی برای این نخبگان به دو دلیل اهمیت دارد:

نخست، مهیاسازی امکان اشتغال برای کانون‌های طرفدار؛ دوم توانایی توزیع رانت بهتر و گسترده‌تر برای افراد وابسته. این امر عامل بحران نظامی شدن سیاست و ورود نظامیان به بوروکراسی می‌شود؛ زیرا تضمین‌کننده نهایی امنیت در دولت اغلب نیروهای ارتش و سپاه هستند که خود ماهیت دوگانه یکی دفاع از کشور و دیگری حفاظت از رژیم را دارند (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۳: ۲۳۶)، این افراد بعد از انقلاب به‌صورت مکتبی و مردمی به خدمت گرفته شدند تا به اهداف انقلاب پایبند و در راه تحقق آن فداکار باشند.

### ب: ماهیت رانتی جمهوری اسلامی ایران.

مهم‌ترین ویژگی اقتصاد ایران اتکا شدید به درآمدهای نفتی است. بنابراین یکی دیگر از ماهیت‌های دولت در ایران رانتی بودن آن است. همان‌طور که ماهیت ایدئولوژیک می‌تواند بر استراتژی‌ها، تصمیمات، انتخاب‌ها، و عملکرد نظام دیوانسالاری اثرگذار باشد. ماهیت رانتی آن نیز می‌تواند تأثیرات قاطعی بر پویای سیاسی، اقتصادی و دستگاه دیوانسالاری داشته باشد.

در بعد سیاسی، رایج‌ترین استدلال این است که دولت رانتی با برخورداری از درآمدهای عظیم نفتی از درآمدهای مالیاتی بی‌نیاز است، به جای اینکه برای درآمدهای خود به مردم وابسته شود این مردم‌اند که به عطایا و امتیازات ناشی از رانت نفتی دولت

---

۱ - دولت رانتی دولتی است که قسمت عمده درآمد (بیش از ۴۲ درصد از کل درآمد) خود را از منابع خارجی و به شکل رانت دریافت می‌کند.

وابسته می‌گردند. در نتیجه این امر استقلال دولت از گروه‌های اجتماعی و عدم پاسخگویی به آنهاست. در واقع، بدون مالیات هیچ پاسخگویی نیز وجود ندارد. دولت با برخورداری از درآمدهای نفتی سعی می‌کند مخالفین را تطمیع نموده، از گسترش و تعمیق اعتراضات بکاهد. عموم دولت‌های رانتیر سیاست‌های رفاهی و عمرانی پیشه می‌کنند تا بتوانند رضایت قاعده اجتماع را جلب کنند (نصری، ۱۳۸۰: ۱۸۸).

از بعد اقتصادی نیز، به اعتقاد شامبیاتی دولت‌های رانتی با فشار اقتصادی اندکی برای بهبود سیاست‌های اقتصادی‌شان مواجه‌اند، زیرا برنامه‌های رفاهی سخاوتمندانه‌شان گروه‌های اقتصادی را از بسیج شدن حول موضوعات اقتصادی باز می‌دارد (Ross, 1999: 312). به عقیده مانکور اولسون در کشورهایی با ماهیت رانتی گروه‌های ذینفع خاص موانعی در راه ابداع و نوآوری مردم ایجاد می‌کنند و چنین گروه‌هایی با برخورداری از رانت‌های مختلف و قدرت زیاد، انگیزه نوآوری را در جوامع کاهش می‌دهند. برخی نیز استدلال نموده‌اند که وفور منابع طبیعی لاجرم به فساد بیشتر و دیوانسالاری‌های ناکارآمد منجر می‌شود. در چنین کشورهایی بخش‌های رقیب درون و بیرون دولت برای کسب رانت‌های ناشی از منابع طبیعی با هم مبارزه می‌کنند. در مجموع، از آنجا که رانت جویی یک زیان مطلق است، هر چیزی که رانت جویی را تشویق کند، درآمد پایدار را کاهش داده، بنابراین رشد ناشی از این درآمد پایدار را کاهش می‌دهد (Sachs, 1998: 8).

از بعد دیگر، استدلال بیلای در این است که اقتصاد رانتی باعث ذهنیت رانتی می‌شود. در ذهنیت رانتی رابطه علت و معلول میان کار کردن و پاداش گرفتن از بین می‌رود و پاداش و کسب ثروت و درآمد به بخت و اقبال و شرایط جامعه ارتباط می‌یابد (میرترابی، ۱۳۷۸: ۱۶). در این شرایط کشورها نیروی کار مستعد و توانمند که یکی از منابع اصلی رشد است به جای حرکت به سمت تولید ثروت در جهت کسب بخشی از ثروت موجود حرکت می‌کند و بنابراین ظرفیت رشد اقتصادی را کاهش می‌دهد. در اقتصادهای نفتی انحراف استعدادها از کارآفرینی به رانت جویی بیشتر است، چراکه توزیع بخش فراوانی از ثروت موجود به شکل متمرکز در چرخه تصمیم‌گیری بین تعداد معدودی سیاستمدار و بوروکرات‌ها انجام می‌شود. نقش دیوانسالاری دولتی در توزیع درآمدهای نفتی، انگیزه‌ای برای شکل‌گیری گروه‌های ذینفع ایجاد می‌کند تا از طریق فشار سیاسی،

انواع توجهات اجتماعی، فساد سیاسی و غیره بخشی از درآمد نفت را به سمت خود منحرف نمایند. در این کشورها سازوکارهای بودجه‌ای غیرمستقیم و سازوکار توزیع غیر شفاف است. به علاوه، ظرفیت رشد در بخش تولیدات غیرنفتی از دو طریق ذیل در کشورهای نفتی تضعیف می‌شود:

- نخست، دستمزدها در بخش غیرقابل مبادله یعنی بخش خدمات، مستغلات و بازرگانی داخلی بیشتر است. در نتیجه، نیروی کار مستعد جذب این بخش می‌شود و بخش قابل مبادله یعنی صنعت و تولید کارخانه‌ای تضعیف می‌گردد.

- دوم، اساساً کارآفرینی جذابیت خود را از دست می‌دهد و معامله با دولت در جهت جذب درآمدهای نفتی جذاب‌تر می‌شود. به علاوه، توزیع درآمد نفت در درون دیوانسالاری دولت به ایجاد نهادهایی می‌انجامد که در دوره افول قیمت نفت دیگر برچیده نمی‌شوند و هزینه سنگینی بر بودجه دولت تحمیل می‌کنند (نیلی، ۱۳۸۷: ۹۸-۱۰۷). همچنین، به واسطه درآمدهای عظیم نفتی کارآمدی و سودآوری در دولت‌هایی رانتی تقریباً به امری حاشیه‌ای تبدیل می‌شود.

اقتصاد ایران از این قاعده مستثنا نیست؛ زیرا از سال ۱۳۴۲ به تدریج به درآمدهای نفتی وابسته شد و همین امر ساخت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را به شدت تحت تأثیر قرار داد. در حقیقت از زمانی که اقتصاد کشور نفتی‌تر شد، نسل جدیدی از تبار و ایدئولوژی الیگارشی مدرن کاملاً متفاوت از الیگارشی قاجار فراتر از الیگارشی سنتی پدید آمد. در سال‌های پس از انقلاب هم الیگارشی نوین جای آن را گرفت. بسیاری از مؤسسات و نهادها جایگزین بنیادهای گذشته شدند که توانستند در دوره جمهوری اسلامی پیرو ارتباطات سیاسی حلقه جدیدی از الیگارشی قدرت و ثروت و مقام را به وجود بیاورند و همچنان در عرصه قدرت حضور داشته باشند. همان‌طور که محل تمرکز الیگارشی مدرن در اقتصاد نفتی، قراردادهای هنگفت آن بود، الیگارشی نوین هم از اینجا حیات گرفت (به طور نمونه ماجرای کرسنت و استات‌اویل). الیگارشی در ایران زائیده اقتصاد نفتی و درآمدهای حاصل از آن است، امانه به این معنا که لزوماً از طریق قراردادهای نفتی و کسب ثروت بوده است، بلکه بخشی از آن در چرخش و دور باطل نخبگان و نیروهای

مسلط پارادایم قدرت است که بارها درون نظام بر سر تصاحب کرسی‌های مجلس شوری اسلامی، مجلس خبرگان، ریاست جمهوری و شوراها با یکدیگر رقابت نموده‌اند و سال‌های طولانی با چرخش از یک کرسی به کرسی دیگر و یا حضور هم‌زمان در چند کرسی، قدرت را به دست گرفته‌اند و هر یک تأثیرات قاطعی بر پویش‌های سیاسی-اقتصادی و فرهنگی و اجتماعی متفاوت از دیگری داشته‌اند. نیروهای که زاده انقلاب‌اند و همچنان قدرت در محدوده این قشر خاص منبسط و باعث ایجاد دوره‌های ساختاری و بحران‌گردش نخبگان وابسته و پارادایمی شده است.

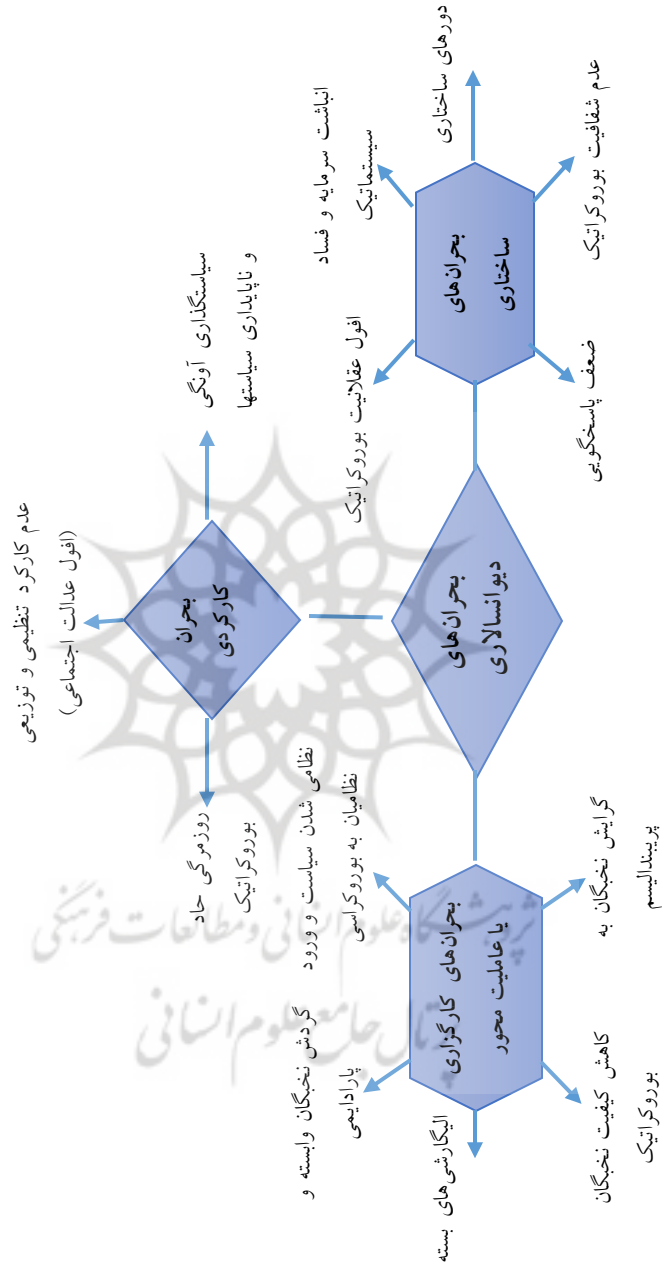
این بحران نه تنها عامل رقابت گروه‌های نفوذ درون حکومتی و بیرون حکومتی برای دستیابی به رانت‌های نفتی است، بلکه به واسطه اتکا به نفت و عدم تخصیص بهینه منابع باعث افت نرخ رشد سرمایه‌گذاری‌های دولتی بالا شده است. بعلاوه، ادامه سیاست‌های توزیعی و باز توزیعی نسنجیده‌ای که در اوایل انقلاب با ماهیت مساوات طلبانه شکل گرفت نه تنها دولت را از تولید محور بودن به توزیع محور تبدیل کرد. بلکه باعث شده تا عوامل تولید و جبران زیان ناشی از ناکارآمدی‌های شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی توسط انواع یارانه‌های دولتی بهره‌وری پایین داشته باشند و منجر به بحران افول عدالت اجتماعی و بحران کارکرد تنظیمی و توزیعی در بوروکراسی شوند. بنابراین درآمدهای نفتی نتوانسته چالش حاکم بر توسعه اقتصادی را رفع نماید تا دولت بتواند به تأمین نیازهای رفاهی مردم بخصوص قشر آسیب‌پذیر بپردازد. این امر باعث عدم رضایت سیاسی جامعه از دولت شده است به همین دلیل ماهیت رانتیر بودن دولت در ایران و سیاست‌های ناپایدار عامل اصلی تأثیرگذار بر پویش‌های سیاسی و اقتصادی و خالق بحران‌های دیوانسالاری و شکنندگی آن است. این بحران‌ها توانسته‌اند نظام دیوانسالاری را به لحاظ ساختاری، کارگزاری و کارکردی دچار تنش کنند.

بنابراین می‌توان بحران‌های مذکور را که ناشی از ساختار و ماهیت نظام سیاسی هستند، در سه دسته ذیل تقسیم‌بندی کرد (میرعباسی، ۱۳۹۸: ۳۴۲-۳۱۶):

---

۱ - واژه "پارادایم قتل" از مقاله «پارادایم قدرت» به مثابه رهیافت نظری جدید و جایگزین نظریات «دولت» و «نظام سیاسی» وام گرفته شده است. برای اطلاعات بیشتر مراجعه شود به (ستاری، ۱۳۹۰).

شکل ۳- بحران های دیوانسالاری در نظام جمهوری اسلامی ایران



### بوروکراسی شکننده در نظام جمهوری اسلامی ایران

بعد از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، با وجود تغییرات اساسی در دستگاه دیوانسالاری و گسترده‌تر شدن آن از لحاظ کارکرد و کیفیت کارکنان و آموزش‌های لازم، اما به علت ماهیت ایدئولوژیک دولت در کنار اقتصاد نفتی و تأثیر منفی و بازدارنده عوامل سیاسی و حفظ ویژگی‌های سنتی و حتی خصایص نادرست دوره قبل، کارایی آن‌ها کاهش یافته و بسیار متورم شده است. نمایندگان توده‌ها نتوانستند بوروکراسی را به‌طور ایده‌آل گسترش دهند؛ بلکه بوروکراسی به صورت الیگارش‌نویین جایگزین شد و گسترش پیدا کرد. با سپردن مسئولیت‌های اجرایی به افراد مکتبی که صرفاً با ایدئولوژی و شریعت اسلام شیعی آشنایی داشتند نه تنها نتایج مطلوبی حاصل نشد بلکه در پی آن، تلاش شد تا به جای انتخاب بر مبنای شایستگی یا داشتن توانایی و معلومات فنی، به پاس حفظ وفاداری از یکدیگر، مدیران بر مبنای روابط شخصی انتخاب شوند.

به‌طور طبیعی حفظ وفاداری شخصی مستلزم هیچ نوع اعتقادی به ویژگی‌های شخصی فرمانروا ندارد؛ بلکه به‌گونه‌ای جداناپذیر با تشویقات و پاداش‌های مادی (Roth, 1968: 196) و پارتی‌بازی محوری در ارتباط است (Roth, 1968: 197)، که باعث ایجاد انحصار قدرت برای طبقه حاکم و شکل‌گیری محور بحران در دستگاه دیوانسالاری می‌شود.

بنابراین این نوع ساخت بوروکراسی، سلسله‌مراتب سازمانی و تمرکز وسایل ارتباطی در رأس سازمان پایگاه قدرت مافوق را تسخیرناپذیر ساخت. همچنین، خودداری از دادن اطلاعات شفاف و یا طور دیگر جلوه دادن آن و کلیه شبکه ارتباطات توانست به عنوان سلاحی علیه رقیب احتمالی و یا ورود فرد غیر بکار رود. مهم‌تر اینکه مسئولین با ممارست در عملیات مربوط به تدریج معلومات تخصصی و مهارت‌های سیاسی را کسب کرده‌اند که جایجایی و یا حذف آن‌ها ممکن نیست. در نتیجه موقعیت آینده مسئولین و مرئوسان به‌طور متساوی به وسیله یک سیستم سیاسی که در آن رهبری شخص در اعمال قدرت به‌صورت ایستا درآمده و نظام اداری از پویایی سیاسی بیگانه شده تعیین می‌گردد که در آن هدف اصلی مسئولین با به وجود آوردن شرایط پربیندالیستی رسیدن به مقام و قدرت و تأمین منافع خصوصی و شخصی است. حال آنکه سوءاستفاده از اداره دولتی برای نفع



خصوصی<sup>۱</sup> محور فساد و بحران در بوروکراسی است که پیرو انحراف از قواعد و وظایف رسمی یک نقش دولتی صورت می‌گیرد (Nye, 1967: 419).

اگرچه برخورداری از منابع غنی نفتی و درآمدهای سرشار از آن می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در فعالیت‌های سیاسی و اقتصادی داشته باشد اما در اصل می‌تواند در خدمت پیشبرد اهداف حکومت‌های ایدئولوژیک قرار بگیرد. زیرا این‌گونه حکومت‌ها به «خیر مطلق» و «غایت تاریخی» اصرار دارند و برای خود، رسالتی قائل هستند که مردم را به این غایت خیر، رهنمون سازند. در این راستا، مؤلفه‌های سیاسی و امنیتی بخشی از الهام بخشی ایدئولوژیکی حکومتشان قرار می‌گیرد که حتی بر موضوعاتی همانند رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی کشور تقدم دارد. بنابراین، سیاست‌گذاران صدور انقلاب نیازمند قابلیت‌های راهبردی ویژه‌ای در ساختار قدرت، فرایند سیاست‌گذاری دولتی است.

زیرا این نظام‌ها برای تحقق خیر مورد نظر خود، طرح و بسته‌های کلی‌ای و پرهزینه‌ای را در نظر می‌گیرند که در آن نقشه همه سازمان‌ها، بخش‌ها، بنگاه‌ها «مکلف» هستند تا نسبت به تحقق رسالت تاریخی حکومت، اهتمام ورزند. فرد یا افرادی نیز در کشور نمی‌توانند در جهت مخالف آن‌ها گام بردارند. چراکه روایت حکومت از ضرورت و جبر تاریخی، مستلزم اعتقاد به یک هدف غایی و محتوم برای نوع بشر است. در این چارچوب و از دید حکومت، فردی که ساز مخالف می‌زند، در مسیر غیرعقلانی قدم برداشته است. حکومت‌های ایدئولوژیک طبق همان طرح و برنامه کلی خود اجازه می‌دهند در هر حیطه‌ای دخالت کنند. ترویج ایدئولوژی از طریق دستگاه‌های عریض و طویل رسانه‌ای، صدور ایدئولوژی به خارج از کشور، برنامه‌ریزی‌های متمرکز، تعیین تکلیف برای بنگاه‌های اقتصادی مهم، دخالت در بازار و .... از جمله اقدامات مداخله‌گرانه این نوع از رژیم‌هاست. این نوع دخالت‌ها باعث می‌شود تا متغیرها و پارامترهای اقتصادی در مواقعی که ثبات نسبی موجود است غیر واقعی و مصنوعی باشند؛ به گونه‌ای که کوچک‌ترین شوک بیرونی، تفاوت بین مقادیر واقعی و دست‌کاری شده را مشخص می‌سازد. به عبارت دیگر، دست‌کاری سیستماتیک و همه‌جانبه حکومت، فضا را برای رانت و فساد سیستماتیک مساعد می‌سازد.

از سویی، دولت‌هایی که به کمک درآمدهای نفتی به گسترش سرمایه‌گذاری تولیدی صنعتی را گسترش می‌دهند، بطور قطع با ماهیت استبدادی و پاتریمونیال در کشور دچار تناقض می‌شوند و نمی‌توانند کارویژه خود را در هدایت کشور به سمت یک نظام سرمایه‌داری صنعتی به درستی هدایت کنند. انحصار نفت در دست دولت، اقتصاد کشور را در وضعیت بحران ناشی از تورم و رکود قرار می‌دهد و از سویی منجر به ظهور دولت فرا طبقاتی می‌شود که مستلزم کنترل ساختار اجتماعی است. این امر از طریق تخصیص بودجه برای بخش دفاعی، تضمین کنندگان استقلال حکومت صورت می‌گیرد. اقتصاد کشور بر اساس شاخص‌های دولت‌رانی و جهت‌گیری سیاسی دولت معنا پیدا می‌کند. چنین دولتی در دوره‌های مختلف زمانی، قطعاً با بحران‌های دوره‌ای روبرو خواهد شد. در چنین شرایطی، وابستگی روزافزون ایران به صادرات نفت شکنندگی دولت رانتیر را افزایش می‌دهد.

هرچند علت بسیاری از این ناهمواری‌ها فقط به صرف وابستگی به درآمدهای نفتی نیست بلکه، برگرفته از ویژگی‌ها و مؤلفه‌هایی است که از دیرباز در ساخت و بافت نظام دیوانسالاری ایران نهادینه شده‌اند. شناخت و آگاهی از مشخصات این عناصر نهادینه شده در تشکیلات اداری ایران و ریشه‌شناسی تاریخی فرهنگی آن‌ها، به مثابه پیش‌شرط، می‌تواند عاملی برای موفقیت برنامه‌های قاعده‌مند و مبتنی بر عقلانیت، بوده باشد.

گسترش فزاینده بوروکراسی بعد از انقلاب موجب ناکارآمدی و فربه‌گی آن شده است که نتوانسته نقشی در توسعه رو به رشد داشته باشد. علاقه مفرط به کارهای یکنواخت در اداره امور توسط نهادهای مختلف، عدم انعطاف‌پذیری به خاطر قوانین و مقررات، تعلل در تصمیم‌گیری، ناکارایی سازمانی و تشریفات زائد اداری در کارهای دولتی، اولویت ترجیحات سیاسی بر شایستگی و توانمندی، حاکمیت روابط شخصی به جای ضوابط سازمانی، عدم شفافیت در تقسیم کار و تخصص، حاکمیت دوگانه متأثر از نهادهای سنتی و جدید و افزایش سازمان‌های موازی، استقلال نسبی بوروکرات‌ها از سیاست و عدم نظارت و کنترل‌های دقیق و منسجم موجبات ناتوانی و ناکارآمدی دولت را تقویت نموده است. این مسائل سبب شده است تا حائلی بین مردم و دستگاه بوروکراسی حاکم به وجود

آید. از این رو از نگاه مردم، اداره‌ها و سازمان‌های دولتی، نه تنها مکانی برای حل و فصل امور محسوب نمی‌شوند؛ بلکه محلی برای ایجاد دشواری‌های بیشتر قلمداد می‌شوند.

**ویژگی‌های بوروکراسی در نظام جمهوری اسلامی ایران (میرعباسی، ۱۳۹۸: ۲۸۸-۲۸۹):**

در نظام جمهوری اسلامی ایران هسته اصلی عملکرد دستگاه دیوانسالاری تعهد به ارزش‌های انقلاب برای پیشرفت درون سیستم حکومتی است و همین سازنده ویژگی‌های بوروکراسی در نظام جمهوری اسلامی ایران است. در حقیقت می‌توان گفت:

- از همان ابتدا تغییرات ریشه‌ای در سازمان‌ها بر اساس ارزش‌ها و اصول اسلامی صورت گرفت. در نتیجه به جای نیروهای فنی و تخصصی جریان‌های دینی وارد عرصه فعالیت‌های مهم اجرایی شده و می‌شوند.

- خط‌مشی استخدام نیروهای انسانی همچنان بر اساس تعهد به ارزش‌های انقلاب صورت می‌پذیرد.

- استخدام مادام‌العمر مقامات ارشد بوروکراتیک باعث چرخش و دور باطل نخبگان و نیروهای مسلط پارادایم قدرت بر پست‌های کلیدی کشور شده که خود موجب گسترش جریان عادی و یکنواخت امور اداری به لحاظ کارکردی، و گرایش‌های خویش خدمتی مقامات رسمی، و عدم جانشین‌پروری می‌شود که ناشی از ضعف در مدیریت اجرایی کشور است.

- دخالت‌های فزاینده عوامل سیاسی، روابط سیاسی، رانت رابطه‌ای در روند استخدام و گزینش کارکنان، و عدم شفافیت در روند استخدامی برخی از وزارتخانه‌ها به واسطه انتصاب‌های نسبی و سببی، پدیده آفازادگی در کشور را باب کرده است، و بوروکراسی نیز به خاطر نبود نظارت‌های درونی و بیرونی با ضعف در پاسخگویی روبرو شده است.

- افزایش حجم ساختارهای دولت و گرایش‌های دولت‌سالاری و اتخاذ سیاست‌های اقتصادی آونگی و ناپایدار، نه تنها باعث تقویت بازارهای زیرزمینی بلکه، زمینه بیکاری، تورم، گرانی و ناتوانی مردم را در بهبود بخشیدن به شرایط بد اقتصادی-اجتماعی در مقابل زندگی اشرافی دولتمردان فراهم ساخته است.

- انحصار نهادهای شبه‌دولتی که به هنگام دریافت بودجه دولتی و به هنگام حسابرسی خصوصی عمل می‌کنند، همچنین تخصیص منابع کمیاب به مقامات رسمی و واگذاری پروژه‌های عظیم ساخت و ساز به برخی از نهادهای دولتی و شبه‌دولتی، و فقدان فرایندهای سیاسی شفاف و مسئولیت‌پذیر دست و پای نظام اداری را فلج ساخته است. البته در چهار دهه گذشته، برای نخستین بار بودجه‌بندی برنامه‌ای در سیستم بودجه‌بندی در ایران متداول شد. اما، کاربرد این فن نتوانست در سیستم بودجه‌بندی ایران، ساختار وظیفه‌ای بوروکراسی را به ساختار برنامه‌ای یا پروژه‌ای تغییر دهد. بنابراین، زمانی که انجام یک مأموریت در سطح ملی مستلزم همکاری فرا بخشی است، بوروکراسی در تحقق موفقیت‌آمیز بودن هدف و منظور آن مأموریت موفقیت چندانی ندارد.

- عدم مدیریت کارشناسی شده در منابع مالی، باعث شیوع رانت‌خواری و فساد اداری - مالی در سطح گسترده و دامنه‌دار شده است. از سویی دیگر عدم به‌کارگیری هزینه‌های متناسب با توسعه زیرساخت‌های صنعتی و تولیدی کشور و وابستگی به درآمدهای نفتی باعث شده تا اقتصاد کشور در برابر تهدیدهای بین‌المللی و تغییرات نفتی دچار بحران شود. - ناکارآمدی نظام اداری در کشور، ناهماهنگی و ناهمسازی در درون و بین سازمان‌ها و فقدان نظامی مؤثر و کارآمد برای تنبیه و مجازات مفسدان بزرگ اقتصادی، باعث نارضایتی و تحرک اجتماعی برخی از گروه‌های اجتماعی شده که همین اعتراضات زمینه ایجاد یک فضای بسته سیاسی و امنیتی از سوی دولت را در جامعه فراهم کرده است که بازخورد آن نارضایتی مردم در سطح گسترده است که در نهایت نظام را به چالش فرامی‌خواند.

از این رو عدم اصلاح بوروکراسی نه تنها عامل کند شدن مسیر پیشرفت کشور می‌شود؛ بلکه بخش انبوهی از منابع لازم برای توسعه را نیز صرف نگاه‌داشتن خود می‌نماید و این نقصان موجب شکاف میان مردم و دولت می‌شود. بنابراین قبل از هر چیز به زعم ویر برای جلوگیری از فربه‌گی و شکننده شدن نظام دیوانسالاری باید به درجه تخصص بالای افراد؛ ساخت سلسله مراتب اختیار با زمینه‌های محدود فرماندهی و مسئولیت؛ غیر شخصی بودن روابط میان اعضا سازمانی؛ استخدام کارمندان بر اساس توانایی و معلومات فنی؛ اختلاف

در درآمد و ثروت خصوصی و رسمی و مانند این‌ها (Webber, 1947: 311) توجه داشت.

### جمع‌بندی

نفت به خودی خود، علت ناکارآمدی هیچ دولتی نیست. این نحوه هزینه کردن نفت است که می‌تواند آثار زیانباری به دنبال آورد. درآمد نفت زمانی که صرف سرمایه‌گذاری و توسعه زیرساخت‌ها می‌شود، می‌تواند به رشد اقتصادی بیانجامد. اما اگر صرف هزینه‌های جاری و غیرضروری شود، علاوه بر انبساط تقاضا، آثار زیان‌بار بسیاری از جمله تورم مزمن به دنبال می‌آورد. البته، زیان انبوهی از ناکارآمدی‌ها و تدابیر نادرست را درآمدهای نفتی پوشش می‌دهند. به این گونه که، درآمدهای نفتی، درد ناکارآمدی سیستماتیک را موقتاً تخفیف داده و راه‌های حکومت را در یکه‌تازی هموار می‌سازد (میرعباسی، ۱۴۰۰: ۱۸۵).

اگرچه در دوره جمهوری اسلامی بوروکراسی مدرن رشد فزاینده‌ای پیدا کرد. اما به واسطه درآمدهای نفتی و دست‌کاری سیستماتیک و همه‌جانبه حکومت، فضا برای رانت و فساد سیستماتیک مساعد شد. الیگارش‌ی بسته در رأس سلسله مراتب اداری، همزیستی دشواری را با گرایش‌ها و الزامات اساسی جامعه صنعتی و رو به رشد پدید آورد. مسئولین به جای آنکه داور و ناظر فعل و انفعالات بخش خصوصی و بازار باشند خود به بازیگر قدرتمند اقتصادی و به تبع آن بازیگر مهم سیاسی تبدیل شدند، که نتیجه‌ای جز آشفستگی اقتصادی و اجتماعی نداشت. به هر حال، ماهیت دوگانه «ایدئولوژیک/رانتی» دولت، به تدریج باعث «اعوجاج ساختی/نقشی بوروکراسی»، «افول کیفیت نخبگان بوروکراتیک»، «سیطره روح و اخلاق پربیندالیستی»، «رشد بورژوازی بوروکراتیک» و در نهایت، پیدایش نوعی «دیوانسالاری شکننده» در جامعه ایران می‌شود که به مثابه حائلی بین دولت و جامعه عمل می‌کند. این موقعیت حائل‌شدگی دیوانسالاری، بیش از پیش بحران مشروعیت نخبگان قدرت را تشدید می‌نماید، چراکه دیوانسالاری نه تنها روح توسعه‌طلبانه خود را از دست خواهد داد بلکه در ادامه، به مانعی در برابر توسعه تبدیل خواهد شد.

برآیند نهایی این وضعیت، با وجود بحران‌های کارگزاری یا عاملیت محور و بحران‌های ساختاری و کارکردی در نظام دیوانسالاری ناتوانی این دستگاه را در ایفای نقش وساطت و ایجاد سازش و تعادلی بین منافع دولت و طبقات اجتماعی از یکسو و عمل نمودن آن به

مثابه یکی از عوامل تضاد دولت و ملت، تأخیر توسعه سیاسی و اجتماعی نشان می‌دهد که ضمن تمرکززدایی از ساختار قدرت سیاسی-اداری، مستلزم ایجاد رفرفرمی اساسی به واسطه ارائه مصادیق و جزئیات کارآمد و سالم برای یک نظام دیوانسالاری مطابق قوانین نظام اداری و تشکیلاتی، البته به صورت کارشناسی شده است.

### راهبرد پیشنهادی

اگرچه ساختار دستگاه دیوانسالاری در ایران به لحاظ سلسله مراتب اختیار و تقسیم کار تا حدودی به الگوی عقلایی و بر نزدیک است، اما از لحاظ پیروی از قوانین و مقررات، تخصص گرایی و نظام شایسته پروری و غیر شخصی بودن روابط میان اعضا سازمانی با الگو عقلایی و بر فاصله بسیار دارد. استقرار بوروکراسی ایده‌ال مستلزم اصول و شرایط ضروری است که اغلب آن‌ها در شرایط ایران امروزی با توجه به ماهیت دوگانه رانتهی/ایدئولوژیک و پدید آمدن یک الیگارشسی بسته فراهم نیست. از این رو، برای ظهور بوروکراسی وبری در ایران، لازم است علاوه بر عناصر کلیدی که به سطح‌بندی‌های عملکرد بوروکراتیک کمک می‌کنند، یک سیستم پشتیبان برای مقامات دولتی از طریق درونی شدن «گزینش و ارتقاء از طریق توانایی و تخصص» به واسطه بررسی‌های رقابتی و تشخیص منابع استعدادها و جلب افراد مستعد در سازمان تشکیل شود.

ایجاد چنین سیستم پشتیبانی در ابتدا مستلزم تمرکززدایی در سطح سازمان‌های دولتی به مفهوم تفویض و واگذاری اختیار به سطوح پایینی و در سطح دولت به معنای تفویض قدرت (در مسائل اداری و سیاسی) به واحدها و تشکیلات محلی است. زیرا ساختار متمرکز، ساختاری است که در آن درجه تصلب در تصمیم‌گیری بالاست و ارزیابی فعالیت‌ها به صورت متمرکز انجام می‌گیرد. در ساختار متمرکز توزیع اختیار کم بوده و تصمیمات توسط یک مرجع اتخاذ می‌گردد و انتظار دارند دستورات صادر شده اطاعت شود. تمرکز با تفویض اختیار رابطه معکوسی دارد. اگر تفویض اختیار بیشتری صورت گیرد حالت مقابل تمرکز، یعنی عدم تمرکز رخ می‌دهد. عدم تمرکز می‌تواند دقت در تصمیم‌گیری‌ها را افزایش دهد و مشارکت در تصمیم‌گیری را برای افراد فراهم کند. عدم تمرکز موجب تقویت توان تصمیم‌گیری می‌شود، اما خوبی یا بدی عدم تمرکز بستگی به موقعیت دارد و وجود تمرکز یا عدم تمرکز و درجه آن را عوامل اقتضایی تعیین

می‌کند (رابینز، ۱۳۸۵: ۷۳). کنترل امور عمومی از وظایف دولت‌هاست، اما کنترل دولت‌های نظام متمرکز بسیط، به گونه‌ای است که در آن قدرت مرکزی در نظر دارد سلطه اداری خود را با انضباط شدید بر تمام واحدهای اداری و اجرایی کشور اعمال کند و کلیه اختیارات و صلاحیت‌های سیاسی و اجرایی را در اختیار بگیرد (موسی‌زاده، ۱۳۸۸: ۸۳). اما تمرکززدایی در حالت اول منجر به کاهش فاصله قدرت در ساختار سازمانی بین سطوح مختلف ساختار می‌شود. دوم فاصله قدرت بین دولت و مردم را کاهش می‌دهد. همچنین، تمرکززدایی می‌تواند قدرت انتخاب افراد محلی در سیاست‌گذاری‌ها را بیشتر و پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مقامات محلی را افزایش دهد (بانک، ۱۳۷۸: ۳۰۹).

جایگاه یا پست سازمانی در ساختار هر سازمان، نشانگر قدرت قانونی صاحب آن پست است. هر چه در سلسله‌مراتب سازمانی به سمت بالا و مرکز حرکت می‌کنیم، قدرت مقام و فاصله قدرت با سطوح پایین و محلی بیشتر می‌شود. بنابراین هرگونه تغییر در ساختار منجر به تغییر در روابط قدرت بین کنشگران می‌شود. تغییر ساختاری یعنی تخصیص مجدد اختیارات قانونی، تجدید ساختار که در سطح وسیع رخ می‌دهد موجب افزایش یا کاهش شدید قدرت می‌شود. «میل به رشد و فربه‌گی، تمرکز قدرت در دست تعدادی محدود و روابط عمودی یک سویه، سه عنصر مهم بوروکراسی در افزایش فاصله قدرت بین فرا دستان و فرودستان است» (دفت، ۱۳۸۷: ۷۹۷) که مورد انتقاد بسیاری از صاحب‌نظران قرار گرفته‌اند. «شهرت، نفوذ و پول اغلب با شاخص تعداد افراد زیردست تعیین می‌گردد» (هیگس و گولت، ۱۳۷۳: ۱۸).

بنابراین، یکی از اساسی‌ترین تغییراتی که می‌تواند در مطلوبیت عملکرد مؤسسات جدید مؤثر باشد، تغییر از ساختار سنتی و متمرکز به ساختار افقی و غیرمتمرکز است. از این رو بایستی قدرت از درون سازمان‌هایی که در آن یک شخص قدرتمند در رأس هرم بر امور تسلط دارد خارج شده و به شکل وسیعی میان سازمان‌های اجرایی پراکنده شود. به این علت که تمرکززدایی در سیستم اداری موجب تسهیل و تسریع در تصمیم‌گیری‌ها می‌شود. همچنین، هر سازمان اجرایی موظف است به سازمان اجرایی دیگر حساب پس بدهد، در نتیجه رقابت سالم را بین مدیران اجرایی افزایش می‌دهد، و ضمن کاهش سیطره اخلاق و روحیه پریندالیستی باعث افزایش کیفیت نخبگان بوروکراتیک می‌شود؛ توسعه

را در تمامی سطوح افزایش می‌دهد و با نزدیک کردن دولت به مردم موجب افزایش شفافیت و پاسخگویی در سیستم اداری و سیاسی و مانع بوروکراسی شکننده می‌شود.

## منافع

تعارض منافع ندارم.

## ORCID

Abolfazl Ghasemi



<http://orcid.org/0000-0002-1393-6436>

## منابع

- بانک جهانی (۱۳۷۸). نقش دولت در جهان در حال تحول، ترجمه حمیدرضا برداران شرکا و علی دینی ترکمانی، تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- ستاری، سجاد (۱۳۹۰). پارادایم قدرت از مقاله «پارادایم قدرت» به مثابه رهیافت نظری جدید و جایگزین نظریات «دولت» و «نظام سیاسی»، پژوهشنامه علوم سیاسی، سال ششم، شماره ۳.
- دفت، ریچارد ال (۱۳۸۷). تئوری و طراحی سازمان، ترجمه علی پارسائیان و سید محمد اعرابی، چاپ نهم، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- رابینز، استیفن پی (۱۳۸۵). تئوری سازمان (ساختار، طراحی و کاربردها)، مترجمان: سید مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، چاپ پانزدهم، تهران: صفار.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- کدی، نیکی (۱۳۸۳). نتایج انقلاب ایران، ترجمه مهدی حقیقت‌خواه، تهران: انتشارات ققنوس.
- لیبست، سیمور مارتین (۱۳۸۳). دایرةالمعارف دموکراسی، مترجمان: نورالله مرادی و کامران فانی، جلد ۲، تهران: کتابخانه تخصصی وزارت امور خارجه.
- مصلی‌نژاد، عباس (۱۳۹۳). سیاستگذاری ساختار قدرت در ایران، تهران: موسسه انتشارات دانشگاه تهران.
- موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۸). حقوق اداری، تهران: نشر میزان.
- موثقی، احمد (۱۳۸۷). دین، جامعه و دولت در ایران، تهران: انتشارات موسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.
- میرترابی، سعید (۱۳۸۷). سیاست، نفت و دموکراسی، تهران: نشر قومس.
- میرعباسی، فاطمه (۱۳۹۸). تاثیر ساخت دولت در ظهور بحرانهای دیوانسالاری در ایران معاصر ۱۳۹۷-۱۳۹۸.



- ۱۳۵۷، رساله دکتری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران.
- میرعباسی، فاطمه (۱۴۰۰). دولت، نفت و شکنندگی دیوانسالاری در ایران (۱۳۴۰-۱۳۵۷)، دولت پژوهی، دوره ششم، شماره ۲۷، صفحات ۱۸۹-۱۵۷.
- صبوری، منوچهر (۱۳۸۰). جامعه‌شناسی سازمانها: بوروکراسی مدرن ایران، تهران: سخن.
- نصری، قدیر (۱۳۸۰). نفت و امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- نیلی، مسعود؛ مصلحی، سیده سولماز (۱۳۸۷). فعالیت‌های دولت و رشد اقتصادی در ایران، در مسعود نیلی و همکاران، دولت و رشد اقتصادی ایران، تهران: نشر نی.
- هیگس، هربرت و گولت، سی. ری (۱۳۷۳). تئوری‌های سازمان و مدیریت، ترجمه گوئل کهن، تهران: اطلاعات.
- یومینت (۱۳۹۰). فساد: ریشه‌ها، پیامدها و درمان‌ها، مترجم: سید حسین علوی لنگرودی. نشریه توسعه آسیا-اقیانوسیه، دسامبر ۲۰۱۰.

## References

- Cf. H. H. Gerth and G. Wright Mills (eds.), (1961). *From Max Weber: Essays in Sociology, 1961.*
- cf. M. Weber, (1949). *On the Methodology of Social Sciences*, Glencoe, Glencoe, Ill.
- Keshavarzian, Arang, (2007). *Bazar and state in Iran: The Politics of the Tehran Marketplace*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nye, Joseph S, (1967). Corruption and political Development: A Cost-Benefit Analysis, In: *The American Political Science Review*, 61, 2, pp.417-427,
- Ross, Michael, (1999). "The Political Economy of the Resource Curse", *World Politics*, 51, January, PP. 297-322.
- Roth, Guenther, (1968). Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States, in: *World Politics*, 20, 2, pp.194-206.

Sachs, Jeffrey and Andrew Warner, (1997). *Abundance and Economic Growth*, Center for International Development and Harvard Institute for International Development, November, JEL, Classification: D4, QO, F43.

Webber, Max, (1972). *Die Typen der Herrschaft*, In: Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tubingen: Mohr Siebeck, PP. 122-176.

Webber, Max, (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*, Translated by A. Henderson and T. Parsons.

Webber, Max, (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft, Die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Nachlasse*. Nachlab 4. Tubingen: Mohr.

#### **Translated References into English**

Constitution of IRI, [In Persian].

Daft, Richard L, (200<sup>^</sup>). *Theory and Planning the Organization*, Translator: Ali Parsaeian and Sayyed Mohammad Aarabi, Ed 9, Tehran: Bureau of Cultural Researches, [In Persian].

Hicks Herbert, (1994). *Goulet, c. Ray, Theories of organization and management*, translator: Goel cohen, Tehran: Ettelaat, [In Persian].

Lipsett, Seymour Martin, (2004). *Encyclopedia of Democracy*, translators: Moradi, Nourollah and Fani, Kamran, 2<sup>nd</sup> vol, Tehran: Specialized Library of Foreign Ministry, [In Persian].

Movathaqi Ahmad, (2008). *Religion, Society and State in Iran*, Tehran: Human Sciences Research and Development Institute, [In Persian].

Mir Abbasi, Fatemeh, (2019). *Effect of State structure in emerging bureaucratic crises in Contemporary Iran 1979-2018*, Doctorate Dissertation, [In Persian].

Mir Abbasi Fatemeh, (2021). the State, Oil, and Brittle Bureaucracy in Iran (1340-1357), *State Studies*, the Sixth period, Nu 27, pp 157-189, [In Persian].

MirTorabi, Saeed (2008). *Oil, Politics and Democracy*, Tehran: qumess publication

[In Persian].

Mouszadeh Reza, (2009). *Administrative Law*, Tehran, Mizan Publications, [in Persian].

Musallanejad, Abbas, (2014), *Politicization of the power structure in Iran*, Tehran: Tehran University Publishing Institute, [In Persian].

Nasri, Qadir, (2001). *Oil and National Security of IRI*, Tehran: Publications of the Research Institute of Strategic Studies, [In Persian].

Nikki R. Keddie, (2004). *The results of the Iranian revolution*, translated by Mehdi Haqiqat tkhah, Tehran, Qoqnus publications, [In Persian].

Nily, Masoud, Moslehi, Solmaz, (2008). *The State activities and Economic Development in Iran*, teammates, Government economic development of Iran, Tehran, Nay publication. [In Persian].

Robbins Stephen-P, (2006). *Organization theory (Structure, planning and Functions)*, translators: Alvani, Sayyed Mahdi and Danaee Fard Hassan, Tehran: Saffar, Ed: 15, [in Persian].

Sabouri, Manouchehr,(2001). *Sociology of organizations: Iran's Modern Bureaucracy*, Tehran, Sokhan,[In Persian].

Sattari, Sajjad,(2011), *Paradigm of power*,from the article of "paradigm of power" as a new theoretical approach and alternative to the theories of "government" and " political system", "the research paper on political science, sixth year, No 3 [In Persian].

World Bank, (1999). *The Role of State in the Developing World*, translator: Baradaran Shoraka and Ali Dini Torkamani Hamid Reza, Tehran, Institute of Studies and Commercial Researches [In Persian].

Yomint, (2010). *Corruption, the roots, consequences and remedies*, translators: Sayyed Hossein Alavi Langroudi, the leaflet of Asian development-Oceania, December 2010, [In Persian].



استناد به این مقاله: میرعباسی، فاطمه . (۱۴۰۳). تاثیر ساخت دولت در ظهور بحرانهای دیوانسالاری در ایران معاصر (۱۴۰۳-۱۳۵۷). دولت‌پژوهی، ۱۰ (۳۹)، ۱۱۳-۱۴۸.

Doi: 10.22054/tssq.2025.60794.1099



The *State Studies Quarterly* is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License