



به نام خدا

بوروکراسی و توسعه در ایران

نویسندگان: ابوالحسن فقیهی - حسن دانایی فرد

فصل ۹ - بوروکراسی و نهادهای سیاسی در جمهوری اسلامی ایران

تلخیص: سیده هدی شمس



بوروکراسی و نهادهای سیاسی در جمهوری اسلامی ایران

ابوالحسن فقیهی

مقدمه

سابقه مدیریت دولتی در ایران به هزاره چهارم قبل از میلاد بازمی‌گردد. قرن‌ها بعد امپراطوری هخامنشی، نوعی سیستم اداری متمرکز ایجاد کرد که از سده ششم تا چهارم قبل از میلاد تداوم یافت. امپراطوری ساسانی (۶۴۱-۲۲۰ پس از میلاد) این دیوان‌سالاری را توسعه داد و مدلی را به وجود آورد که پس از آن به وسیله خلفای اسلامی عباسی اقتباس گردید و در قرون ششم و هفتم، سلسله صفوی آن را به کار گرفت.

حکومت مستبد سلسله قاجار در قرون یازدهم و دوازدهم هجری از شکل‌گیری یک نظام اداری کارآمد در کشور جلوگیری کرد و در این دوره است که بوروکراسی ایران نسبت به بوروکراسی کشورهای غربی عقب‌مانده است.

انقلاب مشروطه (۱۲۸۴-۱۲۸۹)، منجر به ایجاد نوعی نظام پارلمانی به سبک حکومت‌های سلطنتی مشروطه اروپایی شد. در سال ۱۲۹۹، رضاخان به عنوان نخست وزیر بر اریکه قدرت نشست و در سال ۱۳۰۴ سلسله پهلوی را تأسیس کرد. او در سال ۱۳۲۰ مجبور به کناره‌گیری از قدرت شد و فرزند او محمدرضا بر مسند قدرت نشست. در سال ۱۳۳۲، محمدرضا شاه در خلال اوج‌گیری نهضت ملی، کشور را ترک کرد اما از طریق کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ به قدرت بازگشت و در صحنه سیاسی ایران به صورت حاکم مطلق درآمد.

نظام سیاسی ایران در دوره حاکمیت محمدرضا شاه را می‌توان تحت عنوان «راهبرد حافظ سیستم» توصیف کرد. قدرت سیاسی به طور کامل در شخص شاه متمرکز بود و بوروکراسی نیز به شدت متأثر از نظام سیاسی بود. بوروکراسی کشوری در زمان شاه، به صورت بازیگر سیاسی اصلی درآمد و عاملی کلیدی برای حفظ رژیم شاه بود. برجسته‌ترین ویژگی‌های بوروکراسی ایران در این دوره عبارتند از: تمرکز تصمیم‌گیری، جابه‌جایی مکرر



مقامات سیاسی و خطمشی استفاده از ادارات دولتی به منظور تأمین اجتماعی نیروی بیکار. اگر چه این خطمشی‌ها در حفظ کوتاه‌مدت رژیم مفید بودند ولی در بلندمدت، منجر به زوال و نابودی رژیم شاه شدند. چون رژیم شاه زودتر از موعد مورد انتظار سقوط کرد و نیروهای انقلابی، برای ایجاد یک نظام اداری کارآمد، آمادگی نداشتند، سیاست‌زدگی بوروکراسی که از زمان شاه آغاز شده بود، در دوره بعد نیز به عنوان خطمشی اصلی کسب حمایت از نظام ادامه یافت.

محیط سیاسی بوروکراسی

قانون اساسی ۱۳۵۸ که بعد از پیروزی انقلاب تدوین شد، نوعی حکومت جمهوری مبتنی بر ارزشها و ایدئولوژی اسلامی تأسیس کرد. در سال ۱۳۶۸، این قانون دستخوش اصلاحاتی شد. مطابق قانون اساسی، قدرت حکومت بر اساس اصل تفکیک قوا به سه قوه مستقل تحت نظارت رهبر (ولی فقیه) تقسیم می‌شود. 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. رهبر بر سه قوه مقننه، قضاییه و مجریه نظارت داشته و فرماندهی کل قوای مسلح کشور را بر عهده دارد. بر اساس قانون، هنگامی که رهبر از ادامه وظایفش ناتوان بماند، شورای رهبری مرکب از رئیس جمهور، رئیس قوه قضاییه و یکی از اعضای شورای نگهبان به طور موقت وظایف وی را انجام خواهند داد. دو نهاد سیاسی دیگر نیز وجود دارند که در فرآیندهای خطمشی‌گذاری حکومت نقش کلیدی ایفا می‌کنند. این دو نهاد سیاسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان هستند.

قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی)

قانون اساسی جمهوری اسلامی، دو ساز و کار قانون‌گذاری را تعیین نموده است: مجلس و همه پرسی. در دوران شاه، دو مجموعه قانون‌گذار در کشور وجود داشت؛ مجلس شورای ملی و مجلس سنا. اگر چه قبل از انقلاب، مجالس ایران از قدرت چندانی برخوردار نبودند مجلس شورای اسلامی پس از انقلاب، به موجب قانون نهاد



سیاسی نسبتاً مقتدری است که سیاست‌های کلی حکومت را ترسیم می‌کند، بودجه‌ها و طرح‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی را تصویب می‌نماید و نظارت مؤثری بر قوه مجریه اعمال می‌کند.

قوه قضاییه

قوه قضاییه، متشکل از دادگاه‌هایی است که در چارچوب قوانین مکتوب و اصول اسلامی عمل می‌کنند. دادگاه‌ها در مورد مطالبات و حفظ حقوق عامه در برابر بی‌عدالتیها مجاز به اتخاذ تصمیم هستند. رئیس قوه قضاییه که باید مجتهد باشد به وسیله رهبر منصوب می‌شود. او ریاست شورای عالی قضایی را بر عهده دارد و برای یک دوره پنج ساله متصدی قوه قضاییه است. وزیر دادگستری که عضوی از کابینه دولت است مسئولیت هماهنگی روابط قوه قضاییه و مجریه را به عهده دارد.

قوه مجریه

رئیس جمهور که با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود، ریاست قوه مجریه را بر عهده دارد. دوره تصدی این پست چهار سال است و رئیس جمهور می‌تواند برای دو دوره متوالی انتخاب شود. رئیس جمهور بعد از رهبر، عالی‌ترین مقام در سلسله مراتب سیاسی حکومت است. او مسئولیت اجرای قانون اساسی و هماهنگی بین سه قوه حکومت را بر عهده دارد. بر اساس قانون اساسی، در غیاب، بیماری، استعفاء یا مرگ رئیس جمهور، شورای مرکب از معاون اول رئیس جمهور، رئیس مجلس و رئیس قوه قضاییه به طور موقت وظایف وی را انجام خواهند داد. قبل از انجام انتخابات جدید ریاست جمهوری، استیضاح هیأت دولت و تجدید نظر در قانون اساسی ممنوع است.

هیأت دولت



پیش از انقلاب، مطابق قانون اساسی مصوب ۱۲۸۵ پادشاه به عنوان رئیس قوه مجریه وزراء را عزل و نصب می‌کرد. بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی، رئیس جمهور، ریاست هیأت دولت را بر عهده دارد و با نظارت مجلس، وزراء را عزل و نصب می‌کند و نسبت به تصمیمات و اقدامات آنها در برابر مجلس پاسخگو است.

نظام اداری

ایران دارای یک نظام سیاسی متمرکز است. کشور از لحاظ اداری به چند استان و هر استان به چند شهرستان تقسیم می‌شود. هر شهرستان متشکل از یک مرکز شهر اصلی و چند بخش است. هر بخش از چند دهستان تشکیل شده است که به چند روستا یا ده تقسیم می‌شود. استان‌ها به وسیله استاندار و شهرستان‌ها و بخش‌ها به ترتیب به وسیله فرمانداران و بخشداران اداره می‌شوند. همه مأموران اجرایی در استانها، شهرستانها و بخش‌ها به وسیله دولت مرکزی منصوب می‌شوند. به استثنای استاندار که بنا به پیشنهاد وزارت کشور و به وسیله رئیس جمهور منصوب می‌شود، فرماندار و بخشدار به وسیله وزیر کشور منصوب می‌شوند.

ساختار بوروکراسی

در سطح حکومت مرکزی، بوروکراسی متشکل از وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی است. به طور سنتی، وزارتخانه‌ها در ایران سازمان‌های اصلی قوه مجریه‌اند که برای انجام کار ویژه‌های اجرایی، اختیارات وسیعی دارند.

هر کدام از وزارتخانه‌ها دارای سلسله مراتب داخلی خاص خود بوده و درون آن، چندین بخش، قسمت و اداره کل وجود دارد. افزون بر آن، هر وزارتخانه تعدادی از مؤسسات نیمه مستقل و سازمانهای وابسته را تحت نظارت خود دارد. به علاوه، همه وزارتخانه‌ها، به استثناء وزارت امور خارجه، در استانها و شهرستانها واحدهای اداری تابعه ایجاد کرده‌اند.



پس از انقلاب و تشکیل نخستین دولت انقلابی، در ساختار بوروکراسی تغییراتی آغاز شد. این تغییرات که ریشه‌هایی در ارزشها و اصول اسلامی داشت سازمان وزارتخانه‌ها را تحت تأثیر قرار داد. نخستین تغییر در سازمان وزارتخانه‌ها، ادغام وزارت فرهنگ و هنر و وزارت آموزش عالی بود. وزارتخانه جدید، در آن زمان وزارت علوم و آموزش عالی نامیده شد.

در خصوص ساختار بوروکراسی ایران ذکر چند نکته لازمست:

۱. در طی شصت سال گذشته، خط‌مشی‌های مداخله‌گرانه، فرآیند دیوان‌سالارانه شدن جامعه ایرانی را شدت بخشیده است. گسترش بوروکراسی در دوره قبل از انقلاب به ویژه در حوزه‌های دفاعی و امنیت ملی، اقتصاد و زیرساخت‌ها با هدف تقویت قدرت ملی و منطقه‌ای، رشد اقتصادی و دادن سهم مساوی به بخش خصوصی در اقتصاد، بوده است.

۲. همانطور که خاطر نشان شد، قانون اساسی وزراء را در برابر مجلس پاسخگو کرده است در نتیجه، وزارتخانه‌ها به منظور انجام وظایف بر اساس قانون، بر مبنای وظیفه‌ای سازمان‌دهی می‌شوند. تقسیم وظیفه‌ای کار منجر به بخش‌بخش شدن بوروکراسی شده و در نتیجه هر وزارتخانه به جای تمرکز بر اهداف کلی حکومت، بر رسالت‌های بخشی خود تأکید دارد.

۳. چهار دهه پیش، برای نخستین بار بودجه‌بندی برنامه‌ای در سیستم بودجه‌بندی ایران متداول شد. با این وجود کاربرد این فن در سیستم بودجه‌بندی ایران ساختار وظیفه‌ای بوروکراسی را به ساختار برنامه‌ای یا پروژه‌ای تغییر نداد. بنابراین، زمانی که انجام یک مأموریت در سطح ملی مستلزم همکاری فرابخشی است بوروکراسی در تحقق موفقیت‌آمیز آن مأموریت توفیق‌چندانی ندارد.

خدمات کشوری

در اوایل قرن سیزدهم هجری ناصرالدین شاه قاجار، نخستین وزیر خود را به تدوین لایحه جامعه استخدامی مأمور کرد. این قانون شورای وزراء را تأسیس و مدیریت کلان بوروکراسی را مطرح ساخت. افزون بر این، در این



قانون معیارهای شایستگی به سبک جوامع اروپایی نیز پیش‌بینی گردید. با این وجود، نخستین قانون استخدام کشوری با هدف بهبود توانمندی‌های اداری دولت در سال ۱۳۰۱ اجرا شد. در این قانون سیستمی ایجاد گردید که در آن نظام رتبه‌بندی و حقوق، رویه‌های ارتقاء، ورود به خدمات دولتی از طریق آزمون رقابتی، مقررات انضباطی و طرح بازنشستگی وجود داشت.

در اواخر دهه ۱۳۳۰، ایران به کمک آمریکا گامی به طرف تشکیل سیستم طبقه‌بندی مشاغل با هدف حاکمیت شایسته‌سالاری در خدمات کشوری برداشت. از سال ۱۳۳۱ تا ۱۳۴۱، در برنامه طبقه‌بندی مشاغل، تغییرات چندینی صورت گرفت که عبارتند از: طرح بهبود انتخاب و انتصاب پرسنل، طرح طبقه‌بندی مشاغل، سازمان طبقه‌بندی مشاغل، شورای معاونین اداری و در نهایت شورای عالی اداری. بر اساس مطالعات این شورا در سال ۱۳۴۵ قانونی به منظور ایجاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور از تصویب گذشت. با ایجاد سازمان امور اداری و استخدامی، اصلاح خدمات کشوری وارد مرحله نوینی شد. در سال ۱۳۴۷ مرکز آموزش مدیریت دولتی برای برنامه‌ریزی و اجرای آموزش قبل و حین خدمت کارکنان دولتی خصوصاً در سطوح مدیران میانی و ارشد تأسیس شد.

پس از پیروزی انقلاب، نظام جمهوری اسلامی نیز آمادگی ایجاد یک نظام اداری کارآمد را نداشت. یکی از نخستین اقدامات دولت جدید تصفیه و اخراج کارکنانی بود که به نظر می‌رسید به رژیم گذشته وابسته‌اند. در سال‌های اولیه پس از انقلاب، پنج درصد کارکنان دولت اخراج یا بازنشسته شدند. برخی از وزارتخانه‌ها نظیر وزارت امور خارجه، ۷۰ درصد کارکنان خود را از دست داد.

خطمشی منع استخدام دولتی که بعد از سال‌ها گسترش نامناسب بوروکراسی تدوین شد، در نهایت به تصویب دو لایحه قانونی در سال ۱۳۶۴ منجر شد. در پی تصویب قوانین یاد شده استخدام کارکنان در ادارات دولتی محدود شد. از سال ۱۳۷۴ به علت محدودیت‌های استخدام در بخش دولتی، آزمون‌های استخدامی برگزار شده است.



نظارت بر بوروکراسی

در بحث از محیط سیاسی مدیریت دولتی ایران، از نهادهای سیاسی کلیدی سخن راندیم که هم به تنظیم قدرت می‌پردازند و هم این قدرت را بر بوروکراسی و نظام اداری اعمال می‌کنند. در این بخش به معرفی سازوکارهای نظارت بر بوروکراسی و پاسخگو نمودن آن نسبت به نهادهای سیاسی می‌پردازیم.

نظارت رهبری بر بوروکراسی

همانطور که گفته شد رهبر بر اعمال قوه مجریه نظارت دارد. این قدرت از طریق چند ابزار اعمال می‌گردد. رهبر در مورد سیاست‌های کلی حکومت، انتصاب و عزل رئیس جمهور و نظارت بر شیوه‌های اجرای سیاست‌های کلی نظام، اتخاذ تصمیم می‌کند.

نظارت قوه مجریه بر بوروکراسی

مسئولیت رئیس جمهور در کنترل بوروکراسی، فراتر از اجرای قانون اساسی است. او اختیار اعمال کنترل بر عملکرد وزراء و در صورت نیاز عزل آنها را داراست. افزون بر این، رئیس جمهور تا سال ۱۳۸۶ دارای یک بازوی مدیریتی برای کنترل بوروکراسی به نام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بود. این سازمان مسئولیت مدیریت کلان حکومت، برنامه‌ریزی نیروی انسانی و مدیریت پرسنل را بر عهده داشت.

نظارت قوه مقننه بر بوروکراسی

بر اساس قانون اساسی مجلس، نقش اصلی در کنترل بوروکراسی را بر عهده دارد. در حالی که در حکومت شاه، پارلمان فقط ابزاری برای تدوین خط‌مشی‌های همسو با خواسته‌های قوه مجریه بود، در جمهوری اسلامی، مجلس می‌تواند کنترل زیادی بر قوه مجریه اعمال کند. این کنترل از طریق وضع قانون، رأی اعتماد به وزرای هیأت دولت، استیضاح فردی و جمعی وزراء، تحلیل و نقد بودجه سالانه کشور و تصویب برنامه‌های پنج ساله اقتصادی



- اجتماعی اعمال می‌شود. افزون بر آن، مجلس بر عملکرد مالی قوه مجریه از طریق بررسی و حسابرسی تفصیلی نظارت می‌کند. این وظیفه، به وسیله دیوان محاسبات کشور انجام می‌گیرد. همچنین مطابق اصل نود قانون اساسی، مجلس می‌تواند شکایات مردمی را نسبت به عملکرد قوه مجریه دریافت کند.

نظارت قوه قضاییه بر بوروکراسی

قوه قضاییه اختیار نظارت بر اجرای قوانین توسط قوه مجریه را داراست. این مسؤولیت به وسیله دادگاه‌ها به عنوان بخش‌های اصلی سیستم قضایی انجام می‌شود. انواع مختلفی از دادگاه‌ها وجود دارند که هر کدام وظایف ویژه‌ای را بر عهده دارند که از میان آنها دیوان عالی کشور قدرتمندترین واحد قضایی برای نظارت بر بوروکراسی است. همچنین دو سازمان قضایی تخصصی برای بررسی عملکرد بوروکراسی وجود دارد؛ دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور. دیوان عدالت اداری به بررسی شکایات، نابرابری‌ها و اعتراضات افراد نسبت به کارکنان، سازمان‌ها و مقررات دولت می‌پردازند؛ و سازمان بازرسی کل کشور نیز، وظیفه کنترل شیوه‌های اجرایی قوانین حکومتی به وسیله دستگاه اداری دولت را بر عهده دارد.

معضل پاسخگویی بوروکراسی را باید در کاهش نظارتهای درونی، به ویژه نظارت حرفه‌ای و نیز ضعف نظارتهای غیررسمی بیرونی شامل نظارتهای مردمی جستجو کرد. سازمانهای اداری ایران عمدتاً با کاهش نظارت حرفه‌ای مواجه هستند. این مشکل نتیجه مستقیم شرایط تحصیلی و تجربی نیروی انسانی شاغل در سازمانهای دولتی است که توان حرفه‌ای این سازمانها را در حد مقبول افزایش نداده است.

نتیجه

در این بخش به پاره‌ای از چالش‌هایی که مدیریت دولتی ایران با آن روبروست اشاره می‌شود:

۱. نظام مدیریت دولتی به عنوان خرده سیستم نظام سیاسی شدیداً از نظام اخیر تأثیر می‌پذیرد و طبعاً بر آن اثر می‌گذارد. مطالعات تاریخی و تطبیقی پیرامون رابطه نظام‌های سیاسی و اداری حاکی از آن است که



نظام‌های کارآمد اداری به ثبات و دوام نظام‌های سیاسی از راه مشروعیت بخشیدن به آنها کمک می‌کند و در مقابل عدم انسجام و بی‌ثباتی نظام‌های سیاسی ضعف‌ها و نارسایی‌های نظام اداری را تشدید می‌کند. بدین ترتیب در شرایط عدم وحدت و یکپارچگی سیاسی نمی‌توان از نظام اداری عملکرد مطلوبی را انتظار داشت.

۲. اتکاء بیش از اندازه بر بخش سیاسی برای نیل به هدف‌ها از دیگر چالش‌های نظام مدیریتی کشور است. در ساختار مدیریت دولتی ایران به نقش متخصصین و حرفه‌ای‌ها چه در سطح مدیریت کلان کشور و چه در سطح اجراء آن چنان که باید و شاید تأکید نمی‌شود. نظام مدیریت دولتی ایران هنوز با یک نظام دولتی حرفه‌ای فاصله بسیاری دارد.

۳. مدیریت دولتی ایران با بحران هویت روبروست. کارکنان دولت از جایگاه و منزلت واقعی خود فاصله دارند. کار کردن در سازمان‌های اداری افتخار محسوب نمی‌شود.

۴. سوگیری سازمان‌های اداری، بیش از آنکه سوگیری تولیدی در مفهوم عام کلمه باشد به سمت هدف‌های کلی و غیرقابل سنجش تمایل داشته است. هدف‌های ملموس و کمی که بتوان ستاده‌ها و نتایج عملکرد سازمان‌ها را به محک و سنجش گذاشت، کمتر مورد تأکید بوده است. ساختارهای سازمانی در تشکیلات دولتی عمدتاً وظیفه‌گرا هستند تا هدف‌گرا.

۵. نظام مدیریت دولتی ایران کمتر به ارزش‌هایی همچون شایسته‌سالاری توجه داشته است. مدیران، اغلب ارزش‌های فردی خود را به سازمان‌ها منتقل می‌کنند و در نتیجه ضوابط شایستگی در ورود به خدمات، ترفیعات و انتصابات جای خود را به ارزش‌های فردی نظیر وفاداری، دوستی، رفاقت و خویشاوندی و نظایر آن می‌دهد.

۶. و بالاخره تمایل به خودمختاری و قدرت‌طلبی میان سازمان‌های مختلف، اعتماد عمومی را نسبت به این سازمان‌ها کاهش داده است. نظارت نهادهای سیاسی بر سازمان‌های اداری ضعیف بوده و نظارت خارج از قوه مجریه بر عملکرد سازمان‌های دولتی ناکافی به نظر می‌رسد.