

بروکراسی علیه دموکراسی

با نگاهی به کتاب اداره و سیاست در ایران

معمای مشروعیت و بروکراسی در عصر پهلوی دوم

محمد ذاکری

بروکراسی از کارکردهای گوناگونی در جوامع مختلف برخوردار است. اگرچه ذات بروکراسی در پی گسترش عقلانیت و شایسته‌سالاری در سیستم‌های اجتماعی است اما در پاره‌ای موارد و در برخی حکومت‌ها، کارکردهایی می‌یابد که با این فلسفه وجودی در تعارض کامل قرار می‌گیرد. کتاب «اداره و سیاست در ایران» نوشته ابوالحسن فقیهی و برگردان مریم حیدری با رویکردی مبتنی بر یک پژوهش تاریخی در دوران حکومت محمدرضا پهلوی (1320-1357) و با هدف مطالعه رابطه اداره و سیاست در دوران شاه و تلاش رژیم برای کسب مشروعیت از دستگاه بروکراسی نگاشته شده و تلاش می‌کند به این پرسش اساسی پاسخ دهد که «در دوران شاه بر بروکراسی ایران چه گذشت و سوء اداره حکومت چه بود.»

رساله دکترای دکتر فقیهی

ابوالحسن فقیهی متولد 1319 تهران و دانش‌آموخته کارشناسی حقوق و کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی از دانشگاه تهران و دکترای مدیریت دولتی از دانشگاه ایالتی نیویورک و استاد پیشکسوت رشته مدیریت دولتی در دانشگاه‌های علامه طباطبایی و واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی است و پیش از عضویت در هیات علمی دانشگاه، مسوولیت‌هایی در سازمان اداری و استخدامی کشور و مرکز آموزش مدیریت دولتی داشته است. پیش از انتشار این کتاب از او آثار دیگری به صورت تالیف و ترجمه در حوزه مدیریت و نظام اداری، روش‌شناسی و مدیریت تطبیقی و توسعه منتشر شده است. کتاب حاضر نیز برگرفته از رساله دکترای او است که در سال 1364 تدوین شده و لذا ماهیتی مساله‌محور و روشمند دارد.

یک بازیگر مهم

نویسنده در مقدمه کتاب، پس از مرور مختصری بر پیشینه مساله و

اشاره به انگیزه‌هایش برای پرداختن به موضوع (برخورداري از دركي عمیق از کارکرد بروکراسي در ایران به واسطه سال‌ها خدمت در نهاد متولي بروکراسي و وجود شکاف‌هاي نظري و پژوهشي در باب تعامل بروکراسي با دیگر بازیگران و نیز به‌کارگيري و مرتبط کردن دانش تئوري سازمان به حوزه مدیریت دولتي تطبیقي) ادعا و دال مرکزی مطالعه خود را چنین مطرح می‌کند: «در نظام‌هاي سياسي غیردموکراتیک که رژیم از حمایت توده‌هاي مردم برخوردار نیست، بروکراسي به يك بازیگر سياسي مهم تبدیل می‌شود که نقش کلیدی آن حفظ مشروعیت و در عین حال توانمندی حرفه‌اي نظام است. اما در این فرآیند میان هدف بروکراتیک اثربخشي از یکسو و مشروعیت حکمرانان از سوي دیگر تنش ایجاد می‌شود. بدین معنا که استفاده نامعقول رژیم از بروکراسي برای مشروعیت بخشیدن به خود، اثربخشي بروکراتیک و عقلانیت آن را کاهش می‌دهد و ثبات و تداوم رژیم ممکن است به بهاي بی‌ثباتي و عدم انسجام بروکراسي به دست آید.» (ص ۹۶) به لحاظ روش‌شناختي، این مطالعه در فضای تفسیرگرایی و پدیدارشناسي و به روش تحلیل تاریخي صورت گرفته است. برای طراحی پژوهش، نویسنده سه مولفه اصلي را در نظر گرفته است: نخست چيستی و چرایی کنش رژیم سياسي با بروکراسي، دوم ابعاد اصلي بروکراسي، سوم بخش‌هاي اصلي بروکراسي که باید بر آن تمرکز شود. همچنین نویسنده هم از داده‌هاي ثانويه (حاصل از مطالعات آرشیوي در ایالات متحده) و هم از داده‌هاي اولیه (تولیدشده توسط نویسنده) بهره جسته است. بدنه اصلي کتاب در فصول دوم تا پنجم ارائه شده که به‌ویژه فصل پنجم داده‌هاي اصلي پژوهش و پاسخ به پرسش‌هاي کلیدی را دربر دارد.

استبداد مطلقه بدون مشروعیت

نویسنده در فصل دوم با عنوان «ارتباط با گذشته» نقبي به سال‌هاي آغازین حکومت محمدرضا شاه می‌زند و برخی وقایع تاریخ سياسي و اجتماعي مهم آن سال‌ها را مرور می‌کند. اشغال کشور توسط متفقین و اقدامات شوروي در ایران مطلع مباحث این فصل است و اشاره‌اي به ظهور مصدق و جبهه ملي و سیاست‌ورزي و فعالیت‌ها و برنامه‌هاي اصلاحي ایشان در سال‌هاي پایانی دهه 1320 و اوایل دهه 1330 نیز شده است. در ادامه وقایع دهه 1330 و خصوصاً دوران پس از کودتاي مرداد 1332 که منجر به تحکیم قدرت شاه و در عین حال کاهش چشمگیر مشروعیت حکومت او شد و فعالیت‌هاي رژیم در این راستا مورد توجه قرار گرفته است. نویسنده معتقد است «هدف این فعالیت‌ها، تثبیت موقعیت شاه به عنوان تنها رهبر ایران و ترویج يك نظام ارزشي جدید به عنوان تلاشي برای خلق يك نظام سرمایه‌داري حکومتي بود. پیش از پایان دهه 1330، شاه موفق به تحکیم قدرت خود از طریق ایجاد يك حکومت مطلقه شده

بود. اما به دلایلی چند نتوانست به حکومت خود مشروعیت ببخشد.» (ص ۳۱) اتکای بیش از پیش به نیروهای مسلح، دستگاه امنیتی، پارلمان وابسته و تحت سلطه اشراف، کارآفرین‌هایی از طبقه بالا و متوسط جامعه و یک بروکراسی کشوری و نیز تلاش شاه برای توسل به ارزش‌های مذهبی و حتی دست همکاری دادن به اعضای جبهه ملی نتوانست باعث بهبود جایگاه مردمی او و جلوگیری از بروز بحران مشروعیت برای او و حکومتش شود و به ادعان نویسنده «به نظر می‌رسید که در پایان این دهه، او به یک زندانی و اسیر حکومت خودکامه خود تبدیل شده بود.» (ص ۳۵)

اصلاحات شش اصلی

فصل سوم با عنوان «انقلاب سفید به مثابه ایدئولوژی توسعه» به بررسی مدلی می‌پردازد که شاه برای تحقق چشم‌اندازش درباره توسعه جامعه ایران و یافتن راه‌حلی برای مشکل مشروعیت خود طراحی و اجرا می‌کند. به دنبال بروز بحران اقتصادی در سال 1340 و وقوع خشکسالی در سال‌های 1340 و 1341 و کاهش ذخیره ارزی، شاه مجبور شد از ایالات متحده و صندوق بین‌المللی پول تقاضای وام کند. اما این دو اعطای وام را مشروط به آزادسازی سیاسی، شروع برنامه اصلاحات و اقدامات اقتصادی شدید کردند. مجموعه این اتفاقات و بحران‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی اوایل دهه 1340 که ریشه در اقدامات و سیاست‌های رژیم در دهه 1330 داشت شاه را به سمت اجرای اصلاحات ارضی سوق داد تا از این طریق بتواند ضمن بازسازی یک نظام اجتماعی-اقتصادی و سیاسی جدید، حمایت سیاسی بخشی از جمعیت عام جامعه را نیز به دست آورد. شاه یک برنامه اصلاحات شش اصلی شامل اصلاحات ارضی، فروش کارخانه‌های دولتی، ملی کردن جنگل‌ها، سهم کردن کارگران در سود صنایع، تشکیل سپاه دانش و اصلاح قانون انتخابات و دادن حق رای به زنان را طراحی و نام آن را انقلاب سفید گذاشت. برنامه‌ای که در دوران نخست‌وزیری امینی و با محوریت علی ارسنجانی وزیر کشاورزی او آغاز شد اما شاه نتوانست با جلب حمایت امریکا در تابستان 1341 امینی را مجبور به استعفا کرده و عنان کار را به اسدالله علم از دوستان و معتمدین خود بسپارد.

جمع استبداد سنتی و دموکراسی غربی

در پایان دهه 1340 شش اصل دیگر و تا پیش از سال 1356 پنج برنامه دیگر نیز بدان افزوده شد. از دید نویسنده «انقلاب سفید حرکت غیرمتعارفی بود که به منظور توسعه و تقویت پایگاه ضعیف مشروعیت سیاسی رژیم صورت گرفت... او این انقلاب را سفید خواند تا عوامل طبقه متوسط آزادی‌خواه را راضی کند. آن را انقلاب خواند تا روشنفکران تندروی کشور را خشنود کند. بنابراین، انقلاب سفید به دنبال توسعه

پایگاه‌های مردمی شاه و مشروعیت بخشیدن به حکومت او از طریق معرفی تغییرات گسترده اجتماعی-اقتصادی و سیاسی، همراه با ایدئولوژی آزادسازی غربی بود. وقتی شاه از نظم جدید حرف می‌زد می‌خواست بین استبداد پادشاهی سنتی و سنت دموکراتیک غربی آشتی ایجاد کند.» (ص 46 و 47) در ادامه این فصل نویسنده با ارایه گزایش دقیقی از فرآیند اجرا و اجزای برنامه‌های ششگانه به شرح پیامدهای سیاسی آنها می‌پردازد. اصلاحات ارضی موجب کاهش شدید پایگاه اقتدار سنتی زمین‌دارها و توسعه پایگاه اقتدار محدود شاه شد؛ سپاه‌های دانش، بهداشت و ترویج و آبادانی فاصله بین مناطق شهری و روستایی را پر کردند و نفوذ و کنترل رژیم بر حوزه‌های دور از دسترس را میسر نمودند ضمن آنکه به گسترش ماشین نظامی شاه مشروعیت بخشیدند. با این همه، برنامه‌های اصلاحی نتوانست همه منویات مدنظر شاه را تحقق بخشد و عواقب و تبعات ناخواسته‌ای نیز برای رژیم به ارمغان آورد. نویسنده معتقد است: «به دست آوردن پشتیبانی این گروه‌ها از طریق انقلاب سفید، نتوانست ادامه حکومت شاه را تضمین کند... نوین‌گرایی شاه، طبقه متوسطی که سریعاً رشد کرده و از نظر سیاسی آگاه شده بود را به وجود آورد که خواسته‌های روزبه‌روز از رژیم بیشتر می‌شد... گروه‌های نوظهور خواهان دریافت سهم بیشتری از قدرت، ثروت، منزلت و جایگاهی بودند که در گذشته فقط در انحصار طبقات سنتی جامعه قرار داشت... این برنامه‌ها موجب تشکیل گروه‌های طرفدار نوین‌گرایی و در عین حال، مشتاق مشارکت در سیاست شده بود، اما در کشور ابزارهای نهادی برای نیل به این هدف وجود نداشت.» (ص 60-57)

مشارکت کاذب مهندسی شده

در اینجا و با ذکر این گزاره‌ها، نویسنده با طرح چندسوال اساسی زمینه را برای ورود به بحث اصلی خود فراهم می‌کند. «شاه چه گزینه‌هایی در اختیار داشت؟ آیا او می‌توانست فضای مشارکت سیاسی را باز کند و به یک پادشاه مشروطه‌خواه تبدیل شود یا اینکه باید همچنان از هرگونه مشارکت توأم با ریسک به مخاطره انداختن حکومتش جلوگیری می‌کرد؟» و به این پرسش این‌گونه پاسخ می‌دهد: «تصمیم شاه بر سوق دادن فرآیندهای مشارکت سیاسی از راه مشارکت کاذب بود... و بروکراسی کشوری به عنوان ابزاری برای این مشارکت کاذب مهندسی شده تبدیل شد.» (ص ۶۰)

تاریخچه اصلاحات اداری در ایران

فصل چهارم کتاب با عنوان «اصلاحات خدمات دولتی در ایران» به اقدامات شاه برای نوسازی بروکراسی کشوری ایران و تحلیل روش‌هایی پرداخته که نشان می‌دهد چگونه رژیم برای دستیابی به اهداف سیاسی فوری و آنی خود، بروکراسی را ناکارآمد و تضعیف کرد. نویسنده این

فصل را با تاریخچه‌ای از اصلاحات اداری آغاز می‌کند. تصویب اولین قانون استخدام کشوری در سال 1301 که اگرچه نیت و هدف قابل تحسینی داشت اما پس از سه دهه، بخش زیادی از شفافیت و هدف خود را از دست داده بود. بازسازی خدمات دولتی در ایران از اوایل دهه 1330 و با اعزام هیات کارشناسی از ایالات متحده وارد فضای جدیدی شد. در راستای اصل چهار ترومن، همکاری فنی امریکا- ایران و توسعه اقتصادی در سال 1331 آغاز شد و از 162 پروژه تعریف شده، ۱۴ پروژه مربوط به مدیریت دولتی بود که 9 درصد از کل برنامه را دربرمی‌گرفت. برنامه موسوم به «پروژه بهبود انتخاب و انتصاب نیروی انسانی» در سال 1333، تغییر نام این برنامه به «طبقه‌بندی مشاغل» و تشکیل شورای وزیران کمیسیون طبقه‌بندی مشاغل به ریاست وزیر اقتصاد در همین سال، تشکیل سازمان طبقه‌بندی مشاغل، توقف فعالیت این سازمان و جایگزینی شورای معاونان امور اداری در سال 1336 و تدوین قانون خدمات کشوری و استقرار سازمان خدمات کشوری توسط این شورا، تشکیل شورای عالی اداری در سال ۱۳۴۱ و انتصاب دبیر کل شورا به معاونت نخست‌وزیر، تدوین لایحه اصلاح خدمات کشوری در سال 1342 و تصویب آن در سال 1345 و تشکیل سازمان امور اداری و استخدامی کشور از مهم‌ترین اتفاقات در حوزه اصلاح نظام اداری بود. اصلاح نظام استخدام مبتنی بر شایسته‌سالاری، اصلاح نظام جبران خدمت کارکنان دولت، طبقه‌بندی پست‌های سازمانی، تشکیل شبکه‌ای از کارشناسان سازمان برای کمک به وزارتخانه‌ها، بررسی و تایید ساختار و تشکیلات سازمان‌های دولتی در سازمان امور اداری و استخدامی برخی از مهم‌ترین اقداماتی بود که تا قبل از سال ۱۳۴۸ به انجام رسید و برای هر وزارتخانه و سازمان یک راهنمای سازمانی حاوی اهداف و وظایف اساسی، نمودار سازمانی و شرح وظایف واحدها تدوین شده بود. ایجاد بانک داده مرکزی درباره نیروی انسانی، برگزاری آزمون‌های رقابتی برای ورود به عرصه خدمات اداری، برنامه‌ریزی و نیازسنجی آموزشی و تشکیل مرکز آموزش مدیریت دولتی از دیگر فعالیت‌های حائز توجه سازمان در این دوره زمانی بود.

سوءاستفاده از بروکراسی

فصل پنجم با عنوان «استفاده نادرست از بروکراسی» چنانکه پیش‌تر هم گفته شد در بردارنده مهم‌ترین یافته‌های پژوهشی نویسنده است. نویسنده پس از اشاره‌ای کوتاه به زمینه مباحث این فصل که در فصول قبلی بدان پرداخته و مروری کوتاه بر ساختار دولتی دوران شاه، تعامل رژیم با بروکراسی را در سه محور اصلی پی می‌گیرد. نخست ایجاد یک نظام شدیداً متمرکز تصمیم‌گیری است که مبتنی بر داده‌هایی همچون نظام مبتنی بر سلسله‌مراتب اختیار؛ دخالت شاه در تصمیمات

اجرائی روتین؛ روند اجرای تصمیمات مشارکتی که در آن به نظرات کارشناسان و متخصصین توجه نمیشد؛ جلسات با مخاطبین هفتگی همیشگی و غیرهمیشگی که نشان‌دهنده علاقه او به اداره روزبه‌روز بروکراسی بود و متمرکز کردن بروکراسی در تهران موید این فرضیه بودند و نویسندگان نتیجه می‌گیرند که ارتباط بالا به پایین و یکسویه شاه با کارگزاران موجب فرار از مسوولیت، پذیرش تمایلات مافوقها به جای اهداف سازمانی و کمبود خلاقیت و نوآوری کارکنان می‌شد که همه اینها کاهش اثربخشی بروکراسی را به همراه داشت. محور دوم جذب مخالفین رژیم در نظام بروکراسی است که با استناد به داده‌هایی همچون سیاست انتصاب مقامات در مراتب بالای بروکراسی، چرخش دائمی شغل، جایگزین کردن، ایجاد پست در سطح اعضای کابینه، جابه‌جایی سریع در سطوح معاونان وزیر و مدیران کل، دادن پاداش به مقامات وفادار به شاه، جذب عوامل مخالف در بروکراسی، ایجاد ادارات در سطوح معاونت وزارتخانه و ادارات کل، افزایش تعداد مشاوران غیرحضوری، افزایش تعداد سازمان‌های مستقل و وابسته، موازی‌کاری و هم‌پوشانی در ساختارهای بروکراسی و برخی داده‌های مکمل همچون اقدامات مفسده‌آمیز در ساختار اداری، ایجاد یک نظام تک‌حزبی، روند خلع کردن مقامات و سیاست تفرقه بینداز و حکومت‌کن بودند. نویسندگان از این داده‌ها نتیجه می‌گیرند جایگزینی و گردش شغلی فراوان، نقل و انتقال سریع و فربه کردن ادارات دولتی در سطوح بالا و میانی اگرچه توانسته بود تداوم سلطنت و مشروعیت شاه را تامین کند اما این تغییرات مکرر برای بروکراسی مطلوب نبود و به ابهام و بی‌تصمیمی مقامات انجامید. محور سوم نیز بروکراسی را به عنوان منبع اصلی استخدام معرفی کرده و با گردآوری و تحلیل داده‌هایی درخصوص تاثیر رشد جمعیت، تصویب قانون استخدام کشوری و صنعتی شدن بر رشد بروکراسی، کاهش و افزایش کارمندان و توزیع جغرافیایی کارکنان دولت استنتاج کرده که جذب تعداد زیادی از دانش‌آموختگان در بروکراسی اگرچه درخواستها و فشارها بر نظام سیاسی را کاهش داد اما از کارایی و اثربخشی بروکراسی به دلیل کم‌توجهی به معیارهای شایستگی کاسته شد. خاصه آنکه وجود نیروی مازاد در سطوح پایین‌تر سازمانها در تضاد با عقلانیت اداری بود. نویسندگان در هر سه محور، با آرایه شواهد آماری و تاریخی نمونه‌های مختلفی را برای هر شاخص ذکر کرده است.

تنش بین اهداف دیوانسالارانه اثربخشی و مشروعیت بخشیدن به صاحبان قدرت

به نظر می‌رسد نویسندگان به اتکای تجارب خود در نظام اداری ایران و چیره‌دستی در بهره‌گیری از روش‌های پژوهش کیفی توانسته است از مجموعه داده‌های آرشیوی و آماری، گزارش‌های رسمی و رسانه‌ای و تحلیل

محتوای سخنرانی‌ها و مصاحبه‌های رسمی و غیررسمی مقامات کشور بهره گرفته و علاوه بر رهگیری روشمند و منظم پرسش‌های اصلی و فرضیه‌ها و ادعاهای پژوهش خود، استدلال‌های متقنی مبتنی بر داده‌های گردآوری‌شده برای پاسخگویی به پرسش‌ها و آزمون فرضیه‌ها ارائه کند. همچنین تصویر دقیق و بیطرفانه از سیمای سیاست و اداره و خصوصاً پیوند این دو در ایران عصر پهلوی دوم ارائه کند و بر این مبنا «تنش بین اهداف دیوانسالارانه اثربخشی و مشروعیت بخشیدن به صاحبان قدرت» را به عنوان سهم نظری اصلی این تحقیق معرفی کند. در عین حال به نظر می‌آید اگرچه نویسنده بازه تاریخی 1320-1357 را به عنوان قلمرو زمانی تحقیق خود بر شمرده اما بیشتر تحلیل‌ها و داده‌ها مربوط به دهه 1340 و 1350 است و دو دهه اول سلطنت شاه در حد يك مرور تاریخی کلی موردتوجه قرار گرفته است. همچنین از آنجا که تصویر روشنی از اداره و تعامل رژیم با بروکراسی در دهه 20 که دوران فضای باز سیاسی است و شاه هنوز از فاز سلطنت وارد فاز حکومت نشده در دسترس نیست نمی‌توان اثر این تغییر رویکرد را در نظام بروکراسی کشور به قضاوت نشست. با این همه، مطالعه این اثر پژوهشی که چاپ نخست آن در سال جاری در 154 صفحه و شمارگان 1000 نسخه به همت انتشارات دانشگاه امام صادق (ع) به زیور طبع آراسته شده، می‌تواند يك الگوی خوب برای پژوهشگران کیفی و علاقه‌مندان به پژوهش‌های تفسیری و پدیدارگرایانه خصوصاً در مدیریت دولتی، تاریخ و علوم سیاسی باشد و الهام‌بخش دانشجویان تحصیلات تکمیلی این رشته‌ها در انتخاب موضوع پایان‌نامه و رساله تلقی شود. همچنین برای علاقه‌مندان به تاریخ معاصر ایران منبعی غنی، مستدل و آگاهی‌بخش است و مطالعه آن را به علاقه‌مندان این حوزه توصیه می‌کنم.

کتاب «اداره و سیاست در ایران» نوشته ابوالحسن فقیهی و برگردان مریم حیدری با رویکردی مبتنی بر يك پژوهش تاریخی در دوران حکومت محمدرضا پهلوی (1320-1357) و با هدف مطالعه رابطه اداره و سیاست در دوران شاه و تلاش رژیم برای کسب مشروعیت از دستگاه بروکراسی نگاشته شده و تلاش می‌کند به این پرسش اساسی پاسخ دهد که «در دوران شاه بر بروکراسی ایران چه گذشت و سوء اداره حکومت چه بود.»

ابوالحسن فقیهی متولد 1319 تهران و دانش‌آموخته کارشناسی حقوق و کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی از دانشگاه تهران و دکترای مدیریت دولتی از دانشگاه ایالتی نیویورک و استاد پیشکسوت رشته مدیریت دولتی در دانشگاه‌های علامه طباطبائی و واحد علوم و تحقیقات

دانشگاه آزاد اسلامی است و پیش از عضویت در هیات علمی دانشگاه،
مسئولیت‌هایی در سازمان اداری و استخدامی کشور و مرکز آموزش
مدیریت دولتی داشته است.

تلفن: ۰۲۱-۱۴۰۰ ۱۳ تهران ۰۲۱-۱۴۰۰