

**Iran's bureaucratic system after the Islamic revolution,
expansion and rupture with a look at the program and
budget organization**

Sina Kamalkhani¹

Received: 26 August 2023

Gholamreza Khaje Sarvi ²

Reception: 14 November 2023

Abstract

Bureaucracy is an integral part of modern government. It is impossible to imagine a modern government without bureaucracy. Bureaucracy is actually the division of work and cohesion and discipline of government employees as a means of exercising government authority. Bureaucracy has been criticized by different schools of thought. Some have seen bureaucracy as a way to limit freedom and destroy liberalism, and others have seen it as a tool to exercise the power of capitalists. What is certain is that it is impossible to imagine development without the presence of bureaucracy. With the beginning of the Pahlavi dynasty, efforts were made to establish a bureaucratic order in the country. Due to Pahlavi's authoritarian personality and authoritarian political culture, Iran's bureaucracy was formed with challenges and crises. With the victory of the Islamic revolution, although tremendous changes were made in the politics and bureaucratic system, many crises of the Pahlavi era continued in the bureaucratic system. In fact, it can be said that although various institutions were transformed by the Islamic Revolution, the bureaucratic system continued to exist.

¹PhD student of Political Sociology, University of Research Sciences

² Professor of Political Science, Allameh Tabatabai University

نظام دیوانسالاری ایران پس از انقلاب اسلامی امتداد و گسست با نگاهی به سازمان برنامه و بودجه

سینا کمالخانی^۱ تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۶/۰۴

غلامرضا خواجه سروی^۲ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۸/۲۴

چکیده:

دیوانسالاری جزء لاینفک دولت مدرن است. تصور دولت مدرن بدون دیوان سالاری ممکن نیست. دیوان سالاری در واقع تقسیم کار و انسجام و انضباط کارمندان دولت به عنوان ابزار اعمال اقتدار دولت هست. دیوان سالاری از سوی تفکرات مختلف مورد نقد قرار گرفته است. برخی دیوانسالاری را روشی برای محدود کردن آزادی و نابودی لیبرالیسم پنداشته‌اند و برخی دیگر آن را ابزاری برای اعمال قدرت سرمایه داران تصور کردند. آنچه مسلم است تصور توسعه بدون حضور دیوانسالاری ناممکن است. با شروع سلسله پهلوی تلاش‌ها برای برقراری نظم دیوانسالار در کشور شروع شد. با توجه به شخصیت اقتدارگرای پهلوی و همچنین فرهنگ سیاسی استبدادی دیوانسالاری ایران با چالش و بحران شکل گرفت. با پیروزی انقلاب اسلامی هرچند تحولات شگرفی در سیاست و دستگاه دیوانسالاری شکل گرفت اما بسیاری از بحران‌های دوران پهلوی در نظام دیوانسالار ادامه یافت. در واقع می‌توان گفت هرچند نهادهای گوناگونی به واسطه انقلاب اسلامی دگرگون شدند اما نظم دیوانسالار به حیات خود ادامه داد.

کلیدواژه: انقلاب اسلامی، پهلوی، توسعه، دیوانسالاری، فرهنگ سیاسی

^۱ دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی سیاسی، دانشگاه علوم تحقیقات

^۲ استاد علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی

مقدمه

دیوانسالاری^۱ در زبان فرانسوی از دو بخش (bureau) به معنی میز و دفتر کار و پسوند (cratie) به معنی سالاری ساخته شده است. (خادمی پور، رحیمی صادق و جلالی، ۱۴۰۱: ش ۴۱) دیوانسالاری نوعی ساختار استوار است که ویژگی‌های آن عبارتند از: تقسیم کار، سلسله مراتب سازمانی تعریف شده، حاکم بودن ضوابط بر روابط، جلوگیری از اعمال سلیقه‌های شخصی، انتصاب بر اساس شایستگی، برقراری نظام پیشرفت شغلی برای کارکنان و جدایی صاحبان سازمان‌ها از اداره آن‌ها است. (Blau, 1966: 17-20) دیوان سالاری ابزاری است که دولتها در قرن هجدهم، نوزدهم و بیستم از آن بهره می بردند. دیوان سالاری در مسیر توسعه کشورها تاثیر فراوان داشته است. دیوان سالاری از ابزارهایی است که از سوی لیبرالها و مارکسیستها مورد تهاجم قرار گرفته است. کارل مارکس دیوان سالاری و بزرگ شدن دولت را ابزاری برای کنترل جامعه پنداشته است. (مارکس، ۱۳۹۹: ۷۹) از سوی دیگر فون میزس دیوان سالاری را مانعی برای آزادی تعریف کرده است. (فون میزس، ۱۴۰۲: ۵۲) آنچه مسلم است دیوانسالاری امری قطعی و محتوم برای دولتهای مدرن است.

نوسازی حکومت و شیوه‌های حکمرانی در دوره‌های پهلوی و جمهوری اسلامی به یکی از چالش‌ها و معضلات جدی حاکمان تبدیل شد. این امر به همراه همیشگی بودن تحمیل برنامه‌های توسعه از بالا به ویژه در عصر پهلوی بعدها بازتاب خود را حتی دورافتاده‌ترین ساخت و بافت‌های نظام اداری در جامعه ایران نشان داد: «اکثر برنامه‌های توسعه از بالا تحمیل می‌شد، و برنامه‌ریزی از پایین و از سوی مردم هیچگاه صورت نگرفت. اکثر مراکز خدمات کشاورزی در مناطق ثروتمند متمرکز شده بودند و از این رو بیشتر خدمات به روستاهای مرفه تعلق گرفت» (ازکیا، ۱۳۸۶: ۱۴۸). از سوی دیگر باید در نظر داشت که برنامه توسعه در دوران پهلوی به صورت قطره چکانی بوده و تنها در برخی از کلانشهرها برنامه توسعه اعمال می‌شد. (آبراهامیان، ۱۳۹۲)

اما انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ خورشیدی نقطه عطفی در تغییر سرنوشت نظام دیوانسالاری در ایران بود. انقلاب به مثابه یک تعلیق ساختاری باعث

1. bureaucracy

می‌شود در بسیاری از موارد نظام تقسیم کار موجود و سلسله‌مراتب حاکم بر جامعه دستخوش تغییرات ریشه‌ای گردد و کارآمدی خود را از دست بدهد. در وضعیت انقلابی، تعلیق بنیان‌های اقتدار و مشروعیت نه تنها امری منفی دانسته نمی‌شود بلکه مورد ستایش قرار می‌گیرد.

الف) چارچوب مفهومی

دیوانسالاری دولتی

دیوانسالاری دولتی در کشورهای در حال توسعه برای نظام سیاسی جایگاه مهمی دارد زیرا از طریق آن قانون‌گذاری داخلی، قوانین توزیع و هماهنگ‌سازی فعالیت‌ها گسترش و تحقق می‌یابد. در میان جامعه شناسان پیرو ماکس وبر قابلیت‌های دیوانسالاری در کشورهای در حال توسعه همواره محل بحث بوده است. از این رو تغییر جهتی همیشگی بین دو موضع وجود دارد: از یک سو آن‌ها که دیوانسالاری را مرحله‌ای مهم در پیاده‌سازی موفقیت‌آمیز و کارآمد سیاست‌ها می‌دانند و آن‌ها که دیوانسالاری را به منزله‌ی یک مانع، یا یک ابزار قدرت محسوب می‌کنند که موجب چیرگی یک گروه از مردم بر گروه دیگر می‌شود. (لوی، ۱۳۹۹) هرچند تفاوت‌های تجربی و نظری فراوانی بین این دو دیدگاه وجود دارد، اما شکی نیست که عمر جوامع مدرن، پیچیده و به هم وابسته‌ی کنونی بدون دیوانسالاری چندان به درازا نمی‌کشید.

به‌واقع آنچه بسیاری از مخالفین دیوانسالاری به عنوان عناصر ذاتی غیرقابل دفاع آن مورد انتقاد قرار می‌دهند - چه به لحاظ اخلاقی چه به لحاظ دستاوردهای عملی - می‌تواند در شرایط خاص و ناظر به اهداف ویژه، امور مثبتی در نظر گرفته شود. در سایه‌ی چنین ارزیابی‌های انضمامی است که شعارها درباره‌ی کنار گذاشتن کاغذبازی، آزاد کردن قوای خلاقه در سازمان‌ها و اجازه‌ی مدیریت دادن به مدیران در جنبش جدید مدیریت عمومی معنادار می‌شود. بسیاری از نگرانی‌ها و ارزیابی‌ها درباره‌ی دیوانسالاری، مستقیماً ناظر به اخلاق دیوانسالارانه نیست؛ بلکه ناظر بر آثار و پیامدهایی است که برای سایر بخش‌های جامعه به همراه دارد.

شاید مخالفت کلی با دیوانسالاری غیرممکن باشد اما می‌توان ارزش‌های بنیادی هر نوع سازمان دیوانسالار را ارزیابی نمود. در مباحث نظری و سیاسی درباره‌ی اصلاح بخش خصوصی و عمومی، از دوگانه‌های مفهومی

پیرامون دیوانسالاری از قبیل سادگی و پیچیدگی یا سختی و انعطاف‌پذیری استفاده می‌شود. اما در کنار اهمیت تحلیلی این دوگانه‌ها باید به زمینه‌ها و بسترهای تاریخی شکل‌گیری نظام‌های دیوانسالار نیز توجه داشت. بر این اساس جهت‌گیری‌های ملموسی که دم‌ودستگاه دیوانسالار در بسترهای اجتماعی خاص اتخاذ می‌کند، اهمیت بیشتری از توجه به واقعیت محض گسترش دیوانسالاری دارد. به عبارتی قضاوت‌های کلی اخلاقی مثل ستایش دیوانسالاری به دلیل بی‌طرفی یا محکوم کردنش به‌خاطر محافظه‌کاری ارزش تحلیلی بالایی ندارد. بر این اساس خود مفهوم «استقلال دیوانسالاری» مفهومی نسبی است که منوط به بستر و زمینه‌ی ظهور «دیوانسالاری‌ها» در شرایط خاص است.

برای نمونه، برهه‌هایی از تاریخ اداری-سیاسی ایران، نمونه‌هایی ارزنده برای بررسی‌اند که به ما نشان می‌دهند به رغم همه موانع ساختاری، چگونه شرایط تغییر می‌تواند فراهم شود و چگونه به رغم موانع ساختاری عملکرد بهینه در سطح دستگاه دیوانسالار، در شرایط زمانی و مکانی و تاریخی مشخصی، امکان ظهور عملکردهای بدیع فراهم آمده است. «در سه سالی که مصدق نخست‌وزیر ایران بود، در حالی که ایران حتی یک دلار نفتی هم نداشت، کل تجارت خارجی ایران (یعنی جمع واردات و صادرات غیرنفتی ایران) بیش از ۲۰ درصد افزایش یافت... در این سه سال واردات به ایران ۲۳ درصد کاهش یافته، ولی صادرات غیرنفتی ایران هم ۹۲ درصد افزایش داشته است. {تراز تجارت خارجی ایران} هم در سال ۱۳۳۱ و ۱۳۳۲ مثبت می‌شود، یعنی صادرات غیرنفتی ایران از واردات به کشور بیشتر می‌شود... تنها سه سال پس از سرنگون کردن حکومت مصدق، واردات به ایران حدود ۵ برابر افزایش می‌یابد و صادرات غیرنفتی ۶ درصد کاهش دارد. به جای مازاد تجارت که در سال ۱۳۳۲ وجود داشت، کسری تجاری ایران در ۱۳۳۵ نزدیک به دو برابر و نیم کل صادرات غیرنفتی ایران در آن سال است» (سیف، ۱۳۹۸: ۱۲۳).

با رجوع به این موارد تاریخی باید این نکته را مورد تاکید قرار داد که آنچه پرداختن به دیوانسالاری را در ایران بغرنج‌تر می‌کند، این انگاره‌ی عقل سلیمی است که گویی ابتدا چیزی به نام قلمرو-ملیت ظاهر شده و آن‌گاه سازورگ حقیقی دیوانی یا دیوانسالار به‌وجود آمده است. از درون همین چشم‌انداز است که سلسله‌ای دیگری از مسائل مانند عناصر هویت، تضاد

آن‌ها، تضادهای لیدئولوژیک و عملکردهای ضدعرفی و برجسته می‌شوند. آنچه موضوع واکاوی و بحث قرار گرفته، نتایج حاصل از عملکرد این «دولت کارگزار» در چارچوب برنامه‌های توسعه، سیاست‌ها و ... است؛ اما اصل ظهور و خاستگاه برآمدن آن چندان مسئله‌انگیز نبوده است؛ خاستگاه شکل‌گیری آن چیزی که نام آن را می‌توان «دولت کارگزار» در ایران گذاشت یا دقیق‌تر خاستگاه‌ها و مدل‌های شکل‌گیری دولت‌های کارگزار در ایران. مسئله در این شکل تحلیلی برشمردن گردهمایی‌ها، نهادها، اهداف و برنامه‌ها، وحدت کارگزاران و ظهور تشکیلات نیست؛ یا حداقل صرفاً چنین رویه‌ها و روال‌هایی کانون بحث نیستند. بلکه نقطه‌ی تمرکز بر این است که چه منافع و چه علائمی در خاستگاه ظهور نهاد دیوانسالاری در ایران با هم گره خورده‌اند، چه علائم و چه گرایش‌هایی نادیده گرفته شده‌اند، چه شکل‌هایی سلطه یافتند و مستلزم چه تناقض‌هایی هستند. همه این موارد می‌تواند لحظه تاسیس مدل نوپدیدی از دیوانسالاری را در شرایط زمانی و مکانی مشخص بکاود. تاسیس دیوان سالاری پیوند عمیق با انباشت سرمایه دارد. آنچه در میان انباشت سرمایه اهمیت فراوان دارد انباشت سرمایه نمادین است. «انباشت نخستین، بر خلاف آنچه سنت ماتریالیستی از آن حمایت می‌کند، انباشت سرمایه‌ی نمادین است» (بوردیو، ۱۳۹۷: ۲۷۶). سرمایه نماین تنها به صورت مثبت نیست بلکه می‌تواند به گونه منفی و مخرب نیز باشد. (فرانکوئیس، ۱۳۹۹) یکی از اصلی‌ترین سرمایه‌های نمادین منفی نظام برنامه‌ریزی در ایران، همان چیزی است که رابرت لونی، در کتاب ریشه‌های اقتصادی انقلاب اسلامی، نام آن را «کوته‌نظری نظام‌وار سیاست‌گذاری و تخصیص منابع» می‌نامد (مومنی، ۱۳۹۴: ۲۴۹).

ممکن است مفهوم انباشت سرمایه‌ی نمادین موجب سوءتفاهم‌هایی شود. واضح است که حتی پیش از انقلاب مشروطه، توسعه‌ی سیاسی در دستور کار جامعه‌ی ایران قرار گرفته بود. پیشرفت‌های اقتصادی و اجتماعی جوامع پیرامونی و تغییر مناسبات اجتماعی همراه با گسترش رابطه با کشورهای خارجی، مسئله‌ی توسعه‌ی سیاسی را به یکی از محورهای برنامه‌ریزی در ایران تبدیل کرد. با این حال نگرش‌های سنتی درباره‌ی حکومت که شاید به پیروی از بخشی از تحلیل‌گران بتوان پدرسالارانه^۲ به شمار آورد، به

² Patrimonial

صورت‌های گوناگون مانع پیشرفت قابل توجه و تزریق این کوتاه‌نگری به دیوانسالاری شد.

با آن‌که توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی حتی پس از دوران رضاشاه، شرایط مساعدی را برای برقراری اصول حکومت قانون‌مند فراهم کرده بود، نفوذ فرهنگ سنتی اجازه نداد این نهادها و تاسیسات ظرفیت کامل خود را بروز دهند. در واقع زنجیره‌ای از نهادهای جلید مثل نهاد انتخابات، تفکیک قوا، مجلس قانون‌گذاری و احزاب سیاسی فاقد کارکردهای سنت دموکراتیک بودند. در این میان روحیه اقتدارگرایانه شاهان پهلوی نیز تاثیرگذار بوده است. این تاسیسات و نهادهای دیوانسالار به شیوه‌ای به کار گرفته شدند که با اصول اقتدارگرایی سازگارند و به ابزاری در دست شخصیت‌های مقتدری چون شاهان پهلوی بدل شدند برای نمونه «به باور وی {ابتهاج}، این رشد {اقتصادی} به مراتب بهتر از یک ارتش بزرگ با سازوبرگ جنگی گران‌قیمت می‌تواند از کشور در برابر دشمنان خارجی پشتیبانی کند. همین دیدگاه بود که در سال‌های بعد موجب افزایش اختلاف میان ابتهاج و شاه شد» (بوستاک و جوتز، ۱۳۹۴: ۱۵۰). به این ترتیب رابطه‌ی قدرت به هر نحو شکلی عمودی یافت و مبنای رابطه‌ی مردم و حاکمیت سیاسی، هنوز تابعیت بود.

فرهنگ سیاسی

این صورت‌بندی ساده از مسئله‌ی فرهنگ سیاسی و انباشت نمادین پیرامون آن یک نکته‌ی ساده را نادیده می‌گیرد؛ شاید بتوان تشکیلات و نهادهای سیاسی را کم و بیش به سرعت عوض کرد و شکل متفاوتی به آن‌ها بخشید، اما تغییر فرهنگ سیاسی چندان ساده به نظر نمی‌رسد. شالوده‌ی فرهنگ جامعه ایران، کمابیش مشابه مدل نظام آسیایی است که سال‌های دراز بر کشور حاکم بوده و تنها با انقلاب اسلامی ایران تا اندازه‌ای دچار گسست شد. نظام تولید آسیایی که برپایه تقسیم آب و زمین‌های خشک ایجاد شده بود پیوند عمیق با اقتدارگرایی دارد. (دون، ۱۳۹۷) به این ترتیب وقتی به فرایندهای برنامه‌ریزی حتی در نظام کنونی نظری می‌افکنیم متوجه می‌شویم که هنوز گروه نسبتاً کوچکی فرمانروایی و گروه وسیع مردم فرمانبری می‌کنند.

آنچه این خلاء تحلیلی را در رابطه با پژوهش در باب فرهنگ سیاسی عمیق‌تر می‌کند، این است که مطالعات مربوط به نظام‌های دیوانسالار در شرق که همواره آمیخته با مصائب و مشکلات فرهنگ سیاسی‌اند، اغلب در چارچوب رهیافت‌های نظریه‌ی سیستمی صورت گرفته‌اند و بنا به نگرش صاحب‌نظران این حوزه، فرهنگ سیاسی به صورت جزئی ارگانیک از نظام سیاسی مورد توجه بوده است. به همین دلیل نیز نگرش خوش‌بینانه و تکامل‌گرای این گروه از اندیشمندان مدرنیست، در زمینه‌ی کاربرد و نقش فرهنگ سیاسی در شکل‌گیری نظام‌های دیوانسالار در شرق حرفی برای گفتن نداشت.

به همین روال، در دهه‌ی ۷۰ و ۸۰ میلادی، خود مفهوم فرهنگ سیاسی که در درجه‌ی اول با مطالعات سیاست تطبیقی پدیدار شد، انسجام کافی نداشت. مثلاً در مطالعه‌ی سیاست در کشورهای اروپایی، بر قانون و ایدئولوژی‌های رسمی تأکید می‌شد. در مطالعه‌ی سیاست کشورهای شرق تمرکز بر روی دین و مکتب‌های فکری رسمی بود. در مورد آسیای جنوب شرقی و جنوب غربی بیشتر بر جنبش‌های سیاسی و ناسیونالیسم تکیه می‌شد. در نتیجه این مطالعات پایه و چارچوب مشترکی نداشت.

در فرهنگ‌های دموکراتیک مشروعیت متضمن محدود کردن استفاده از قدرت سیاسی توسط صاحبان قدرت است. در فرهنگ‌های سنتی، قدرت، کنترل یا محدود نمی‌شود و در نظام‌های در حال گذار، مشروعیت به آن‌هایی تعلق می‌گیرد که قدرت را به طور موثر و قاطع به کار می‌گیرند. این پدیده به‌ویژه در کشورهای که تحت سلطه‌ی استعمار متحمل تحقیر ملی شده‌اند، آشکارتر به چشم می‌خورد. ما این پدیده را در ایران در دو برهه‌ی تاریخی بعد از کودتا تا سال ۱۳۳۸ با قدرت گرفتن سازمان برنامه و بودجه زیر نظر مدیر مقتدری چون ابوالحسن ابتهاج و رشد تکنوکراسی نیرومند از اوایل دهه‌ی ۴۰ تا اواخر آن شاهد بودیم. در چنین عرصه‌هایی تصمیم‌گیرندگان داعیه‌ای جز تخصص در حرفه‌ی خود یا نمایندگی از جانب مردم نداشتند. هر چند این شیوه‌ی کاراسازی فرهنگ سیاسی و نهادهای دیوانسالار متعاقب آن، در برهه‌هایی که افرادی توانمند در راس امور قرار گیرند، تا حدی پاسخ‌گوی برخی مطالبات عمومی است، اما سیاست دموکراتیک با فعالیت جمعی سروکار دارد و فعالیت جمعی نیازمند روحیه‌ی اعتماد و آمادگی برای همکاری است. این احساس اعتماد باعث

برقراری تعادل بین همکاری و رقابت در سطح سازمان‌های دیوانسالار می‌شود و سلسله‌مراتبی اقتدارمحور را نه بر مبنای تفاوت حقوقی افراد با یکدیگر یا مرتبه و مقام سنتی، بلکه بر اساس شایستگی شکل می‌دهد. در چنین شرایطی محور کنش‌های دیوانسالار، اعتماد به دانش تخصصی است و با بازرسی عملکرد دقیق سیاست‌مداران همراه است. اما فرهنگی سیاسی که احساس بدگمانی و عدم اعتماد بر آن غلبه دارد، ناگزیر به منابع اقتدار متوسل می‌شود و از آن تغذیه می‌کند. «آدم واقعا احساس می‌کرد که این شخص محرومیت کشیده، برای این شخص خیلی احترام پیدا کردم. این آقای لفوتی که بخاطرم هست واقعا از حقوق همکارانش دفاع می‌کرد شد وکیل مجلس دوره آزادمردان و آزادگان پیش از تاسیس حزب ایران نوین. پس از مدتی، حقوق مجلسی‌ها را بالا بردند و اتومبیل بهشان دادند. من دیدم آقای لفوتی دیگر آن لفوتی که به درد کسی بخورد نبود. این راه ضایع کردن آدم‌های مفید در جامعه‌ای است که نمی‌گذارد این آدم‌ها واقعا تحول صحیح پیدا کنند» (عالیخانی، ۱۳۸۱: ۴۰)

ب) نظام دیوان‌سالاری دولتی در زمان پهلوی
قبل از پرداختن به نظام دیوان‌سالاری در دوره ی پهلوی لازم است به تبیین و توضیح آن در دوره ی قاجار بپردازیم

جامعه‌ی ایران در زمان حکومت قاجارها به تدریج با دگرگونی‌های قابل توجهی مواجه شد. گسترش شهرنشینی و تغییر و تحولات اجتماعی و اقتصادی موجب شد انتظارات تازه‌ای از حکومت به وجود آید، انتظاراتی که حاکمان قاجار نه به تحقق آن‌ها باور داشتند و نه به لحاظ مالی، اجرایی، دانش فنی و تخصص قادر به برآورده کردن آن‌ها بودند و از همه مهم‌تر نتوانستند نسبت خود را با این دگرگونی‌ها تعریف کنند. گسترش سریع ارتباطات در قرن نوزدهم و تکنولوژی‌های مرتبط با آن از قبیل تلگراف، راه‌آهن، کشتی بخار، صنعت چاپ، ترجمه کتاب و روزنامه‌ها و از همه مهم‌تر تعامل و رفت و آمد به کشورهای اروپایی، زمینه‌ساز پیدایش ایده‌ی دگرگونی و اصلاحات در جامعه‌ی ایران شد و رابطه‌ی تاریخی دوگانه‌ای را با غرب سامان داد که بر مبنای آن غرب (یا همان فرنگ) در عین حال که منبع شیفتگی بود، منبع بسیاری از ناپاکی‌ها دانسته می‌شد؛ رابطه‌ای که بعدها آبخور تغییرات اجتماعی بزرگ و یکی از شکل‌بندی‌های گفتمانی پشتیبان انقلاب اسلامی بود: «رویاری با فرنگ نیز برخوردار بود و بودجه

دودلانه بود. در حکایت شیخ صنعان آنچه که در رویا ثواب و نشان وصل بود، در بیداری ارتداد و کفر محض بود. در همین نگرش فرهنگی، فرنگستان هم‌زمان بهشت و کفرستان و محترم و حرام پنداشته می‌شد. فرنگی‌های، اروپاگرایی، و غرب‌زدگی، تمام مفاهیمی دودلانه هستند که هم‌زمان دلالت بر شیفتگی و هراسناکی از فرنگ می‌کنند» (توکلی طرقي، ۱۳۸۲: ۱۴۸).

دیوان‌سالاران قاجار تا حدی در واکنش به تشدید روزافزون ناآرامی‌های داخلی که اوج آن شورش‌های بابیه بود و تا اندازه‌ای به خاطر رویارویی پیچیده با غرب که به دنبال پیروزی‌های نظامی، بر فشارهای سیاسی و اقتصادی می‌افزود، تلاش جمعی را برای تقویت دولت و رشد اقتصادی آغاز کردند (جان فوران، ۱۳۹۸: ۲۴۷). به تدریج از آغاز قرن نوزدهم برخی حکام و کارگزاران حکومت قاجارها در نتیجه‌ی فشارهای حاصل از جنگ با روسیه، به ضرورت اصلاح شیوه‌ی حکمرانی کشور بیش از پیش واقف شدند. عباس میرزا و همکارش ابوالقاسم قائم مقام در زمینه‌ی نظامی و اداری دست به اصلاحاتی زدند که تنها اثراتی کوتاه مدت در پی داشت و به علت ناکامی، نتایج درازمدت و پایداری به بار نیاورد (Lambton, 1981: 14). در میانه‌ی قرن ۱۹، امیر کبیر اصلاحاتی را برای سازمان‌دهی امور نظامی، اداری و مالی حکومت آغاز کرد. اندیشه‌ی دگرگونی نظام دیوانی و افزایش کارآمدی آن در عصر حکومت قاجارها به ویژه ناصرالدین‌شاه محدود به ظهور تک به تک دیوانسالاران نیرومند و دگرگونی طلبی همچون امیرکبیر، جعفرخان مشیرالدوله و میرزا حسین خان سپهسالار بود. یکی از لوازم سیاسی این تغییرات در شیوه‌ی حکمرانی از چشم‌انداز این مصلحان اولیه وجود یک اقتدار سیاسی متمرکز و کارآمد برای پشتیبانی از اصلاحات در نظام دیوانسالارانه بود. این که امیرکبیر «هیچگاه سلطنت مطلقه را زیر سوال نبرد و حتی همواره می‌کوشید، اقدامات خود را از طریق شاه و به اسم او انجام دهد، تا حدود زیادی ناشی از وقوف به این ملزومات بود» (آدمیت، ۱۳۶۵: ۲۰۵-۲۰۴). با این حال در اغلب اوقات خودکامگی شاه خود به مانع اصلی این دگرگونی‌ها تبدیل می‌شد. این اصلاحات اداری مخالفت‌هایی سازمان‌یافته را در بین الیگارش‌ی حاکم به‌ویژه شاهزادگان و حکام منصوب‌شده و گاه روحانیون ایجاد می‌کرد. با پایان گرفتن امواج اصلاحات محدود و ناپایدار در راس هرم،

یک جبهه بیرون از حاکمیت برای پیش‌برد این اصلاحات پدیدار شد که چندان با نظام حاکم و حیات آن مرتبط نبودند. آن‌ها رادیکال‌تر و خواهان دگرگونی‌های گسترده‌تر بودند و الگو و مدل شفاف‌تری برای تغییر در اختیار داشتند هر چند کاتوزیان استدلال می‌کند که آن‌چه در ایران اواسط قاجاریه و دوران پهلوی اول به عنوان تجدد مطرح گردید، چیزی نبود مگر شبه تجدد (کاتوزیان، ۱۳۷۲: ۱۴۵). این فشارها حتی از لایه‌های پایینی جامعه نیز سرچشمه می‌گرفت: با این حال ساخت قدرت در ایران همواره عمودی و از بالا به پایین بوده است و امکان سربرآوردن استقلال عمل و ارج گذاشتن بر تخصص را فراهم نکرد. از آن مهم‌تر این‌که بدیل و نقیض این نظام تمامیت‌خواه و مرکز‌گرا در تاریخ ایران پیوسته هرج و مرج و آشوب و فتنه بود.

نظام سیاسی ایران در قرن نوزدهم

نظام سیاسی سنتی ایران در قرن نوزدهم خودکامه و استبدادی بود که در آن همه‌ی اختیارات و مسئولیت‌های حکومت متوجه شخص شاه بود. با وجود تعدد منابع قدرت در دوره‌ی قاجاریه و توزیع قدرت در بین نخبگان مرکزی و محلی، دولت مطلقه در ایران ظهور نکرد. هیچ حدود قانونی برای قدرت حکومت وجود نداشت و دامنه کاربست خودسرانه‌ی قدرت نامحدود بود. به همین دلیل است که می‌توان از ایده‌ی وبری سلطه‌ی موروثی یا قدرت شه‌پدرانه در جامعه‌ی ایران تا حد زیادی دفاع کرد. صورتی از حاکمیت سیاسی سنتی که در آن یک خاندان پادشاهی قدرت جابرنه را از طریق دستگاه دیوانی اعمال می‌کند. اگر نظام سیاسی سنتی فاقد کارکنان اداری باشد، ماکس وبر آن را نظام پدرسالاری و حکومت سالمندان و ریش‌سفیدان می‌خواند و اگر دارای سازمان اداری باشد آن را نظام شه‌پدیری می‌نامد (اشراف، ۱۳۴۷: ۱۲). بیل و اسپرینگبورگ که شه‌پدیری را الگوی مسلط رهبری در خاورمیانه می‌دانند، شش ویژگی اصلی به شرح زیر برای آن بر می‌شمرند (Bill & Springborg, 1990: 111)

(160)

۱. شخصی بودن سیاست
۲. تقرب: علی‌رغم همه مناصب و مشاغل و عناوین رسمی دیوانی و غیردیوانی، تقرب فیزیکی به حاکم از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

۳. غیررسمی بودن: قدرت به قیود قراردادی و رسمی و محدودیت‌های سازمانی بی‌اعتناست.
۴. ستیز متوازن: نظام شه‌پدري بر مبنای اصل تفرقه و نزاع طرفین برای اعمال سلطه‌ی خود بنا شده است.
۵. نظامی‌گری: این شکل از اقتدار سستی، دارای دیوانسالاری لشکری و کشوری بزرگی است که کاملاً تابع حاکم‌اند.
۶. توجیه دینی: این نظام‌ها با اتکا به نوعی عقیده‌ی مذهبی، خود را توجیه می‌کنند.

ترکیب این مولفه‌ها در فرهنگ سیاسی یک جامعه یک نتیجه‌ی محتوم به بار می‌آورد و آن بی‌ثباتی و عدم انسجام بین نیروها و هرج و مرجی است که اجازه نمی‌دهد شکل‌بندی نمادینی برای ایجاد وفاق و یکپارچگی در جامعه به وجود آید.

نظام سیاسی ایران در عصر پهلوی اول

در عصر نوسازی رضاخانی، که دوران پرشکوه ظهور دستگاه دیوانسالار تلقی می‌شود، ۷۱.۱ درصد جمعیت روستایی و ۶.۹ درصد جمعیت ایلاتی به میزان محدودی کارکردهای موثر و مثبت نظام اداری را احساس کردند. دادن رشوه و حق حساب بخش قابل‌توجهی از تجربه‌ی مواجهه‌ی آن‌ها با نظام دیوانسالار در حال شکوفایی بود. آن‌ها از توسعه‌ی بسیار محدود نظام بهداشتی (۲ درصد از هزینه‌های دولت) سهمی نداشتند.

نظام سیاسی ایران در عصر پهلوی دوم

با روی کار آمدن محمدرضا شاه و تبعید رضاشاه از کشور شرایط به گونه‌ی دیگری رقم خورد. شاه جوان که فاقد اقتدار پدرش بود، نفوذ او را بر بخش‌های مختلف کشور نداشت و از این جهت با به قدرت رسیدن او فضای باز سیاسی مثال‌زدنی در کشور به وجود آمد که در ۱۲ سال اول حکومت محمدرضا شاه همه‌ی گروه‌ها و فعالان سیاسی از آن بهره بردند. در این دوره‌ی ۱۲ ساله، مجلس دوباره قدرت خود را به دست آورد و نقش مهمی در اداره‌ی کشور و عزل و نصب نخست‌وزیر و کابینه‌اش داشت. اما به علت فقدان بنیان‌های حقوقی و قانونی مشخص، مداخله‌ی مجلس در امور دولتی باعث تشدید ناکارآمدی دولت‌ها و بی‌ثباتی اوضاع سیاسی

می‌شد و پارلمان عملاً گامی برای توسعه‌ی سیاسی کشور و تعمیق دموکراسی بر نمی‌داشت.

در بی‌ثباتی سیاسی ناشی از چنین وضعیتی، دولت‌ها ابتکار عمل و استقلال خود را از دست می‌دادند و مجبور بودند به طور کامل تابع دستورها و انتظارات مجلس شوند. از این‌رو برنامه‌ریزی بلندمدت در دولت امکان‌ناپذیر می‌شد و هر دولتی بخش مهمی از انرژی و توان خود را صرف چانه‌زنی با مجلس می‌کرد. همین چانه‌زنی مداوم بود که رابطه‌ی دولت و مجلس را پرتنش و فسادآمیز می‌نمود چرا که دولت‌ها، بقای خود را در کسب رضایت نمایندگان مجلس و لابی موفق با آن‌ها می‌دیدند. فرایندی ادامه‌دار در تاریخ اداری-سیاسی ایران.

پس از کودتای ۲۸ مرداد این رویه تغییر کرد و مجلس به تدریج در برابر عوامل دربار منفعل شد و توان چانه‌زنی تعیین‌کننده با سایر ارکان حکومت را از دست داد. انسداد سیاسی روزافزون که ناشی از تمرکز قدرت در دربار و نهادهای حکومتی بود به تدریج ناراضیاتی‌هایی را در بین گروه‌های مختلف به وجود آورد؛ ناراضیاتی‌هایی که در نهایت در سال ۵۷ و با سقوط رژیم پهلوی به اوج خود رسید.

در اواخر دهه‌ی ۱۳۲۰ و اوج‌گیری گرایش‌های ملی‌گرایانه نرخ مرگ و میر کودکان ۵۰ درصد و امید به زندگی در روستا ۲۷ سال بود (فوران، ۱۳۹۸: ۳۳۵-۳۵۵). گسترش دیوان‌سالاری حکومتی باعث افت سازمان‌های بینابینی مانند انجمن‌ها، محافل ادواری، سازمان‌های کشاورزی سنتی و سایر ابعاد زندگی جمعی شد که قرن‌ها در ایران وجود داشت. یعنی همان‌طور که پیش از این مطرح شد فرایند تضعیف جامعه‌مدنی و گروه‌های سیاسی با کاربست فراگیرتر دستگاه دیوانسالار در زمان پهلوی اول و گسترش آن در زمان پهلوی دوم ادامه یافت. در دوران پهلوی «تمرکز شلید امور موجب شد مشارکت‌های مردمی در سطوح خرد و کلان پا نگیرد و سازمان‌های دموکراتیک قانونی انجمن‌های شهر و مجلس شورای ملی صرفاً تاییدکننده نظرات مقامات دولتی باشند» (ازکیا و دیگران، ۱۳۸۴: ۳۶). نهادهایی نوظهور مانند تعاونی‌های روستایی پس از اصلاحات ارضی ظاهر شدند که نتوانستند کارکردهای جایگزین تخصصی خود را ایفا کنند. برای مثال «طبق یک تحقیق تنها ۳۷ درصد از کشاورزان موفق شدند از تعاونی‌های روستایی

دولتی وام دریافت کنند. این میزان طبق تحقیقی دیگر ۱۵ درصد بود» (کرزمن، ۱۳۹۸: ۱۴۲). مرحله دوم اصلاحات ارضی که بر حسب ادعای علینقی عالیخانی - وزیر اقتصاد وقت - صرفاً کنشی نمایشی از سوی شاه برای کسب اعتباریابی بیشتر در مقابل ارسنجانی بود، نتایج فاجعه‌بارتری به همراه آورد به ویژه هنگامی که با هوس صنعتی‌سازی برنامه‌ریزان اقتصادی و منافع مالکان بزرگ ممزوج شد. مانند مرحله اول، مرحله دوم هم دارای استثناهایی بود. سازمان اصلاحات ارضی مشخص کرده بود که زمین‌های اطراف شهرها نباید تقسیم شود. استثنای دیگر نیز زمین‌های مکانیزه بود، یعنی هر مالک می‌توانست ۵۰۰ هکتار از زمینهای خود را به شرطی که مکانیزه حساب شود از تقسیم معاف کند (ازکیا، ۱۳۶۰: ۵۳). در نگاه اکثر متخصصان، حدود ۸۰ درصد از انتقالات مرحله دوم صرفاً به ایجاد اجاره‌داری ختم شد و نهاد روستا را به انحطاط برد. به همین ترتیب، تعداد زیادی از کشاورزانی که بر اساس شق تقسیم، زمین دریافت کرده بودند، قطعه زمین دریافتی‌شان به قدری کوچک بود که زندگی آنها را تامین نمی‌کرد و بنابراین از این وضع ناراضی بودند (عمید، ۱۳۸۱: ۱۴۴). روشن است که مسئله‌ی انباشت نمادین و پیوند آن با قدرت وجهی تاریخی دارد و نیازمند مطالعاتی بسیار گسترده‌تر از رساله حاضر است؛ مطالعاتی که نه تنها جنبه‌های کمی بلکه جنبه‌های کیفی روابط قدرت و تاسیس نهادهای اجتماعی جدید را در جامعه‌ی ایران را مطمح نظر قرار دهد.

عجیب نیست که دل‌مشغولی بسیاری از کشورهای در حال توسعه از جمله ایران از یک سو و کشورهای کمونیستی سابق از سوی دیگر برای کنار گذاشتن دولت و بوورکراسی، تداعی‌کننده شکلی از «بیماری دیوانسالاری» است که کل ساختار اجتماعی را در بر گرفته و آن را به نابودی می‌کشاند. اگرچه رویکرد وبری از چنین آسیب‌های اداری و اجتماعی آگاه است اما تمایلی به جایگزین کردن دیوانسالاری با آنارشیسم ندارد. آشکار است که دیوانسالاری در کشورهای در حال توسعه بیش از حد متورم شده است و پدیده‌ای بزرگ مقیاس شناخته می‌شود. ایران نیز از این امر مستثنی نیست. به طور کلی چنین آسیب‌هایی به عنوان عناصر ناخوشایند و ناگزیر دیوانسالاری‌ها در جهان سوم تلقی می‌شوند. چنانچه این آسیب‌ها با

عارضه‌های دیوانسالاری در چارچوب وبری مقایسه شود، شباهت‌ها به سرعت خود را بروز می‌دهد

تحلیل فرهنگ استبدادی، تمرکزگرایی و نسبت آن با ساختار دیوانسالاری تحلیل کیفی دیوانسالاری در ایران و ارائه‌ی تعریفی تاریخی‌تر از آن مستلزم این است که دیوانسالاری نه صرفاً یک نظام رسمی سازمانی بلکه یک شکل‌بندی اجتماعی و نظامی از رفتار معنادار و یک پروژه‌ی انسانی هدفمند دانسته شود. بر این اساس اگر به شکل‌بندی اجتماعی دیوانسالاری در ایران توجه کنیم ارزش‌های شه‌پدرانه، بدبینی و فرصت‌طلبی سیاسی، از جمله مولفه‌هایی هستند که در تکوین این شکل‌بندی اجتماعی نقش موثر داشته‌اند. فقدان کنترل افقی، به رهبران اقتدارگرای دیوانسالار این امکان را می‌دهد از نهادها و تشکیلات اداری همگانی برای اعمال قدرت به‌طور خصوصی استفاده کنند. برای نمونه با طرح ادغام شرکت‌های تعاونی و الزام عضویت همه دهقانان صاحب زمین در این واحدهای بزرگ‌تر در سال ۱۳۵۷ «حدود ۶۰۰۰ روستا عملاً شرکت‌های خود را از دست دادند. در عمل معنی این حرکت آن بود که اعضا همان اندک استقلالی را که می‌توانستند در اداره امور تعاونی خود داشته باشند از دست دادند. شرکت‌های جدید مادر با تعداد اعضای اجباراً بیش از ۱۰۰۰ نفر به راحتی زیر نفوذ سهامداران بزرگی قرار گرفتند که ضمناً ثروتمندتر بودند و در زمره کشاورزان مالک به شمار می‌آمدند. این گروه نخبگان روستایی، اغلب به منظور افزایش قدرت خویش در روستاها با مقامات دولتی متحد می‌شدند. حضور آنها توان حکومت را برای اعمال کنترل مستقیم‌تر بر شرکت‌های تعاونی تقویت کرد» (هوگلاند، ۱۳۹۲: ۱۹۰-۱۹۱) بخشی از موانع کنترل و نظارت بر عملکردهای دیوانسالار در آسیب‌های فرهنگ مشارکت در جامعه‌ی ما ریشه دارد. در کل می‌توان ادعا کرد که نگرشی سنتی درباره‌ی مشارکت و رقابت در میان مردم و نخبگان سیاسی همچنان پابرجاست.

برخی خصوصیات منفی فرهنگی هم‌چون تقدیرگرایی، انتقادناپذیری، قیومیت‌پذیری و ... تقویت‌کننده‌ی اقتدارگرایی دیوانسالار است و به بروز فرهنگ دیوانسالار تابعیت می‌انجامد. همان‌گونه که در فصل‌های قبل اشاره شد، ویژگی یک نظام دیوانسالار کارآمد و پاسخگو ایجاد تقسیم کار و سلسله‌مراتب بر اساس تخصص افراد است. اما نظام دیوانسالار اقتدارگرا نه

بر تخصص که بر تابعیت اعضایش تکیه می‌کند. در این نظام اگرچه تبعیت از سلسله‌مراتب سازمانی اهمیت دارد اما مبنای این تبعیت نه تصمیمات کارشناسی و تخصصی بلکه وفاداری صرف دیوانسالاران به مقام مافوق است تا بتوانند از امتیازات و مزایای حضور در این شبکه‌ی ارتباطی بدون تصدیق و به‌کارگیری هیچ دانش سازمان‌یافته‌ای بهره‌مند شوند. برای مثال به رغم مخالفت اغلب کابینه با اصلاحات ارضی در مرحله دوم، هیچ اعتراضی به شخص شاه صورت نمی‌گیرد و همگان آن را می‌پذیرند: «اگر من به شما بگویم نخیر بنده رفتم نزد شاه و گفتم قربان مبادا این کار را بکنید، ابداً من همچین حرفی نزد من ولی همه‌مان احساس می‌کردیم که حرف زور است، حتی علم خودش متوجه این امر بود. علم، فراموش نکنید، مهندس کشاورزی بود و خودش هم ملک داشت و خیلی خوب وارد بود و خودش هم می‌دانست که کار مرحله دوم اصلاحات ارضی بی‌ربط است» (عالیخانی، ۱۳۸۱: ۴۵)

فرهنگ تابعیت و ساخت قدرت عمودی یک‌طرفه همواره مکمل یکدیگر بوده‌اند. در این نوع فرهنگ، مردم دولت را مصدر همه‌ی امور و خدمات می‌دانند و فرد همیشه خواهان آن است تا برای برخورداری از امنیت و آسایش بیشتر به هر نحو که شده به منابع قدرت نزدیک‌تر شود و رضایت آن‌ها را جلب نماید. در این جاست که برخی آسیب‌زاترین وجوه فرهنگ دیوانسالار پدیدار می‌شود: جزمیت و تاکید بر ظواهر، الزام به حفظ و رعایت ظواهر عمل دیوانسالار و برخورد قاطع و خشونت‌بار نظام دیوانسالار با هرگونه تخطی و مخدوش ساختن ظواهر بدون لحاظ نمودن کارایی این شعائر، از ویژگی‌های فرهنگ دیوانسالار تابعیت‌اند. عمده‌ترین پیامد این فرهنگ، انفعال و درون‌گرایی کادرهای سازمانی است که از طریق هم‌نوایی آن‌ها با افراد بالادست، تعلق خاطر به کاری که انجام می‌دهند، اولویت دانش تخصصی و از همه مهم‌تر تحول و نوآوری را در سطح این سازمان‌ها سرکوب می‌کند. در این شرایط رفتارهای سیاسی افراد ترکیبی از فرصت‌طلبی، انفعال و کناره‌گیری، اعتراض پنهان و ترس است، و چنین فرهنگی توانایی افراد در همکاری و اعتماد به یکدیگر را تضعیف می‌کند (بشیریه، ۱۳۷۸: ۳۲).

این ویژگی‌ها نظام دیوانسالار را از ابعاد دیگر نیز تحت تاثیر قرار می‌دهد. این ویژگی‌های فرهنگ استبدادی باعث کاهش تاثیر عملکرد کل نظام

اداری می‌شود. از آن جمله می‌توان به مقاومت سازمان در برابر تغییر، ترس از تغییر به دلیل احساس عدم امنیت و نگرش منفی مدیریتی اشاره نمود که آزادی عمل کارکنان را مترادف با تخطی سازمانی می‌داند. اصلی‌ترین پیامد این وضعیت، شکست در کار گروهی است. از بدو تاسیس نظام دیوانسالار در ایران نگرش غالب برآن بود که بهبود کیفیت کار در گرو عملکرد کارکنانی است که دارای ویژگی‌هایی ذاتی چون ابتکار، خلاقیت، تحرک، قدرت ریسک بالا، توان تحلیلی و مهارت در روابط انسانی هستند. هنوز هم رگه‌های این نگرش در برخی از سازمان‌ها قابل مشاهده است. نمونه جالب و تاریخی آن در حوزه فرهنگ، اداره فرهنگ عامه بود که توسط دکتر کیا ایجاد شده بود و به رغم دستاوردهای ارزشمند و تغییر ساختار آن در اوایل دهه ۵۰: «اداره فرهنگ عامه اداره‌ای متکی به فرد بود و بر اساس نوعی رویه استاد شاگردی اداره می‌شد. دکتر کیا آن را پدیده آورده بود، نیروهای آن را خود دستچین کرده بود و آنان را که باور داشت، نگه داشت و پرورش داد» (دالوند، ۱۳۹۸: ۳۴۸). این شکل از ارادت‌گرایی کنترل‌شده و اعتماد بین‌شخصی که به ویژه پس از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ به شکلی نظام‌مند رواج یافت، شاید در شرایطی که فردی درستکار در راس هرم یک مجموعه یا سازمان قرار گیرد، نتایجی حتی درخشان به همراه داشته باشد، اما در بلندمدت به چیزی جز فساد، جزئی‌نگری سازمانی و غلبه روابط بر ضوابط نمی‌انجامد. این دیدگاه موجب می‌گردد تا در بسیاری موارد، برای بهبود عملکرد افراد در جایگاه‌های سازمانی‌شان، هیچ ارزیابی منطقی و علمی با معیارهای معین انجام نپذیرد و شکلی از اعتماد بین‌فردی جایگزین اعتماد سازمانی شود. کارکنان به دلیل فرهنگ استبدادزده در مقابل یک ارزیابی نظام‌مند احساس خطر می‌کنند و تصور می‌کنند نتایج آن بر ارتقای سازمانی و مزایایی که کسب می‌کنند تاثیرگذار است. آن‌ها همواره به مخفی کردن کمبودها، ضعف‌ها، تظاهر به جبران اشتباهات و خطاها و یا ارائه‌ی توان‌مندی‌های غیرواقعی خود می‌پردازند بدون این که کیفیت کاری خود و سازمان را لحاظ نمایند. این فرهنگ استبدادی موجب ضعف فرهنگ سازمانی، عدم حمایت کافی مدیران، طرح مسأله بدون مشارکت کارکنان و تحمیلی بودن فرآیندهای کاری می‌شود و این احساس را در کارکنان ایجاد می‌نماید که باید آن را بی‌چون و چرا بپذیرند.

ویژگی های نظام دیوان سالاری در عصر پهلوی

در یک نظام اداری استبدادزده، تصمیم‌گیری‌های اساسی در سازمان از سوی مدیران عالی اتخاذ می‌شود و تعیین استراتژی‌های کلان از اختیارات مدیران رده‌بالاست. یک رهبر در سازمان‌های سنتی به انجام وظایفی مانند تعیین نظام پاداش و تنبیه، کنترل اداری عملکردها و ارائه بینش به کارمندان ذریبط می‌پردازد. در یک نظام دیوانسالار کارآمد که تحت‌تاثیر این فرهنگ استبدادزده نیست، یک بینش مشترک سازمانی وجود دارد که در سطوح مختلف (از کارکنان تا مدیران عالی)، نهادینه شده و مدیریت عالی سازمان، تنها مسئول اطمینان یافتن از وجود این بینش و پروردن آن است. اهمیت این بینش مشترک در این است که تصمیم‌گیری‌ها در چنین سازمانی نه لزوماً از بالا به پایین بلکه به واسطه‌ی مشارکت و همفکری تمام کادر اداری اتخاذ می‌شود و این امر جهت‌گیری یکسانی به عملکرد همه افراد مجموعه می‌بخشد.

در نظام دیوانسالار استبدادزده راس هرم سازمان درباره‌ی این که چه چیز به اجرا در آید تصمیم می‌گیرد و سایرین تنها وظیفه تبعیت و اجرای این دستورات را به عهده دارند. این فرایند به جزئی‌نگری در سطح سازمان می‌انجامد. بالعکس یک نظام اداری سالم و یادگیرنده، کارکنان خود را توانمند می‌سازد و شکل‌گیری و اجرای ایده‌های نوین، در همه‌ی سطوح سازمان در جریان است. این تفکر، سازمان دیوانسالار را توانمند می‌سازد تا تغییرات را به طور اثربخشی به انجام رساند (Marquard, 2002: 14).

درست در همین نقطه است که تناقض ذاتی مدیریت و سیاست خود را به بهترین وجه بروز می‌دهد. در واقع دیوانسالاران ارشد رویکردی به کلی متفاوت از رهبران سیاسی دارند و با تابعیت دیوانسالاران از رهبران سیاسی، به تدریج ظرفیت‌های دیوانسالاری جهت طراحی و اجرای سیاست‌های موثر، فروکاسته می‌شود.

با این حال این مداخله رهبران اقتدارگرا در فرایندهای دیوانسالارانه امری غریب نبود و به دفعات در زمان رژیم پهلوی دوم به وقوع پیوسته بود و حتی هدف مرکزی آن نابودی دستگاه برنامه و بودجه به عنوان نهاد برنامه‌ریز و ناظر قرار گرفته بود. در خاطرات محمد یگانه- وزیر دارایی،

وزیر آبادانی و مسکن و وزیر مشاور - آمده است که شاه تحت تاثیر اقتصاد آزاد و عملکرد آزاد نیروهای بازار، نظرش تا حدی نسبت به سازمان برنامه عوض شد. یگانه عنوان می‌کند «که اولین دستورش هم به من این بود وقتی که به سازمان برنامه رفتم و وزیر مشاور شده بودم که سعی بکنم آن دستگاه را به هم بزنم. در صورتی که با سوابقی هم که من داشتم روی مسایل برنامه‌ریزی و معتقد بودن به دیسپلین و نظارت در کارها و غیره به هیچ وجه نمی‌توانستم چنین کاری را انجام بدهم» (یگانه لاجوردی، ۱۳۹۸: ۲۷۶). جالب است که خداداد فرمانفرمایان رئیس سازمان برنامه و بودجه در اواسط دهه چهل از طرح مخابرات میکروویو سخن می‌گوید که شدیداً اسدالله اعلم وزیر دربار به دنبال آن بود و هزینه هر واحد آن در مقایسه با سایر مملکت ۲.۵ برابر برای ایران تمام می‌شد. او یکی از راه‌حل‌ها این سازمان را در رابطه با طرح‌های رانتهی و دستورالعملی از بالا، ارجاع آن‌ها به خود نهاد دربار می‌دانست. در واقع دیوانسالاری در اینجا عقب‌نشینی می‌کند و مسئولیت چنین طرح‌هایی را نمی‌پذیرد اما به هر نحو این طرح‌ها به اجرا در می‌آیند. این ساختار اقتدارگرای تصمیم‌گیری به شدت ظرفیت‌های دیوانسالاری و تمرکز آن بر برنامه‌های بلندمدت را زایل می‌کرد تا جایی که خود فرمانفرمایان می‌گوید: «من مطمئنم همه‌مان در اغلب مواقع از ته دلمان از دستورانی که خلق‌الساعه بود، از دستوراتی که رسیدگی بهش نشده بود، و می‌رسید می‌گفتند فلان بکنید، فلان نکنید، ناراحت بودیم و همه‌مان مخالف بودیم. ما اصلاً دستور دوست نداشتیم. من طاقت نظامی هیچ وقت نداشتیم. گاهی می‌نشستم، بسیار مودب، گوش می‌کردم چون اعلیحضرت دستور می‌داد نظامی‌ها بیایند سازمان برنامه طرح‌هایشان را مطرح کنند» (فرمانفرمایان، ۱۳۹۸: ۲۵۸)

ج) دیوانسالاری پس از پیروزی انقلاب اسلامی

انقلاب زمانی به پیروزی می‌رسد که ساختارهای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی حاکم به حال تعلیق درآمده باشند و مشروعیت و اعتبار خود را از دست بدهند. با از بین رفتن مشروعیت این ساختارهای قدیمی است که امکان تاسیس جامعه‌ای در ویرانه‌های نظام سیاسی قبلی میسر می‌شود. این تعلیق ساختاری باعث می‌شود در بسیاری از موارد نظام تقسیم کار موجود و سلسله‌مراتب حاکم بر جامعه دستخوش تغییرات ریشه‌ای گردد و کارآمدی خود را از دست بدهد. اگرچه در شرایط عادی چنین وضعیتی را

می‌توان حمل بر بی‌سازمانی و ناهنجاری نمود اما در وضعیت انقلابی تعلیق بنیان‌های اقتدار و مشروعیت نه تنها امری منفی دانسته نمی‌شود بلکه مورد ستایش قرار می‌گیرد. بنابراین در وضعیت انقلابی نگاه کارشناسی یا مبتنی بر تخصص دیوانسالارانه به حاشیه رانده و طرفداری از تغییرات انقلابی و رادیکال رایج می‌شود. از این رو افراد و سازمان‌های میانه‌روی که در شرایط انقلابی بر حفظ رویه‌ی عقلانی و سازمانی اجرای امور تاکید دارند به تدریج از مناسبات موجود حذف می‌شوند، گاه انگ خائن و سازشکار می‌خورند و در اغلب موارد نظرگاه کارشناسی آن‌ها نادیده گرفته می‌شود.

به عنوان مثال می‌توان از شوکی یاد کرد که با موسی خیر در ابتدای سال ۶۰ به سازمان برنامه وارد شد و این مجموعه به بهانه‌ی پاکسازی ماسون‌ها و بهاییان به محاق تعطیل رفت. عباس قائم‌الصبحی معاون و قائم مقام سازمان برنامه و بودجه در سال‌های ۱۳۵۸-۱۳۶۰ می‌گوید: «نظام اداری و تشکیلاتی کشور بعد از انقلاب تقریباً دست‌نخورده باقی ماند و علاوه بر ناکارآمدی سابق با تغییرات سریع و جابه‌جایی مدیران با مشکلات دیگری نیز مواجه و بی‌کفایتی آن افزون‌تر شد» (قائم‌الصبحی در صابر، ۱۳۸۰: ۱۸۳). از آن مهم‌تر در کنار رشد قابل توجه بخش دولتی «قشری‌گرایی نظری باعث گشت که از همان روزهای اول، حتی در دوره‌ی زنده‌یاد بازرگان نیز تصفیه‌های گسترده آغاز شود... تصفیه‌ی گسترده ادارات و سازمان‌ها از کسانی که تتمه مهارتی داشتند، ولی به اصطلاح «مکتبی» نبودند» (سیف، ۱۳۹۸: ۱۳۳).

این دگرگونی پیامدهای چندی برای حوزه‌ی برنامه‌ریزی و نظام دیوانسالار به همراه داشت. در چنین شرایطی با اتکا به انگیزه‌های سازمانی تدوین شده از طریق ساختار اداری و ماهیت وظایفی که باید به اجرا در آیند، می‌توان جابه‌جایی اهداف را در سطح ساختار دیوانسالار رهگیری نمود. برای مثال اولین پیامد از بین رفتن تمایز امور قانونی و اجرایی، اقدامات دل‌بخوانانه و نسنجیده‌ای است که فاقد مبنای کارشناسی هستند. نمونه‌ی درخشان این موضوع را هم می‌توان از زبان علی اکبر معین‌فر اولین رئیس سازمان برنامه و بودجه پس از انقلاب شنید: «یک روز که آقای بنی‌صدر رئیس‌جمهور و رئیس شورای انقلاب بود و وزرا در «دولت شورای انقلاب» مسائل را حل و فصل می‌کردند، دیدم که در حال مذاکره با وزیر راه است و مقداری عکس جلوی اوست. ایشان به من گفت: «بین چه کولاکی دارند

می‌کنند این بچه‌ها». گفتم چه کار دارند می‌کنند؟ گفت برای اینکه راه تهران به ارومیه کوتاه شود و ناگزیر نباشیم که دریاچه را دور بزنیم، از وسط دریاچه جاده می‌کشند. وزیر راه وقت هم اتفاقاً از شاگردان قبلی من در پلی تکنیک بود و به او علاقه هم داشتم. به وی گفتم خوب چه کار دارید می‌کنید؟ مخارج این پروژه از کدام محل تامین می‌شود؟ کاشف به عمل آمد که از بودجه‌ی راه‌های فرعی که با خون دل ما در سازمان برنامه فراهم شده بود، آن پروژه تامین مالی می‌شود. پروژه‌ای که فاقد مطالعات دقیق و همه‌جانبه بود» (معین فر در صابر، ۱۳۹۸: ۱۶۶).

در چنین شرایطی ساختارهای دیوانسالار تابع به‌جای تمرکز بر وظایف تعریف‌شده توسط قانون، همواره مطابق با دل‌مشغولی‌های ارگان‌های تصمیم‌گیرنده در راس هرم، فعالیت خود را سامان می‌دهند و نسبت به نتایج حاصل از این اقدامات بی‌توجه‌اند. یکی از پیامدهای مشخص چنین وضعیتی تبدیل شدن بخش‌های نظام دیوانسالار به جزیره‌های جداگانه و منزوی است که هر یک به فرجه کردن حوزه‌ی تخصصی خود می‌پردازند. معین فر در این رابطه نمونه‌ای دیگر ارائه می‌دهد: «وزارتخانه‌ها برای تغییر در سازمان‌های داخلی خود باید مصوبه سازمان امور اداری استخدامی را داشته باشند، در حقیقت سازمان امور اداری استخدامی برای آن‌ها حکم ترمز را دارد. از آن‌جا که آن زمان بیشتر تغییرات انقلابی و سریع بود، بنابراین وزرا ناگزیر از این پیشنهاد شدند که برای مدتی چنین اختیاری بگیرند که بدون مراجعه به سازمان امور اداری و استخدامی کشور هرگونه تغییر و تبدیل لازم را در داخل دستگاه‌های خود ایجاد کنند» (معین فر در صابر، ۱۳۹۸: ۱۶۰). واضح است که در این‌جا هدف کوچک کردن و اصلاح ساختار دیوانسالار نیست، بلکه دادن این‌گونه اختیارات به این معناست که هر کدام از افراد مسئول آن‌طور که صلاح می‌داند، مجموعه‌ی خود را جرح و تعدیل کند. معمولاً در چنین تغییراتی نه تنها نگاه کارشناسی به مسائل سازمانی و وظایف سازمان تضعیف می‌شود بلکه گسترش کمی سازمان دیوانسالار به همراه کاهش کیفیت آن به معضلی جدی برای نظام برنامه‌ریزی تبدیل می‌شود. تضعیف بعدی سازمان امور استخدامی در راستای دستیابی به این آزادی عمل و حذف نظارت دیوانسالارانه انجام پذیرفت.

از آن مهم‌تر این‌که پاسخگویی به خواسته‌های رهبران سیاسی که خواستار حداکثر مشروعیت‌اند، گاهی به معنای تن دادن به خواسته‌های غیرکارشناسی، بحق اما کوتاه‌مدت عموم مردم است. این یکی از مهم‌ترین تناقضاتی است که کارگزاران دیوانسالاری‌های توسعه‌محور با آن مواجه می‌شوند و مسئله‌ای نیست که به هیچ وجه به گذشته تاریخی دیوانسالاری در ایران راجع باشد. هیچ‌کس بهتر از عبدالمجید مجیدی، وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه این مسئله را صورت‌بندی نکرده است. از دیدگاه مجیدی مسئله این است که «برای این‌که شما اگر واقعا می‌خواستید روی توده‌های مردم، روی اجتماعات بزرگ تکیه کنید، می‌بایست مطابق میل آن‌ها حرف می‌زدید و احتیاجات آن‌ها را برآورده می‌کردید. احتیاجات آن‌ها و انتظاراتشان و خواست‌هایشان هم کاملا در تضاد خیلی فاحشی بود با خطوط اصلی توسعه اقتصادی و اجتماعی و لزوم ساختن زیربنای مملکت. یعنی اگر شما می‌خواهید بروید به طرف اینکه آرای عمومی را بیشتر به طرف خود بکشید و رای بیشتری از مردم بیاورید، می‌بایست یک مقدار زیادی از جاه‌طلبی‌های اقتصادی و تغییرات مادی که می‌بایست در مملکت داده بشود، صرف‌نظر کنید». او اضافه می‌کند که برای نمونه در کاشان تا ۱۵ سال پیش نه بیمارستان، نه دسترسی درست به مواد غذایی، نه امنیت وجود نداشت. اما اکنون «سه تا بیمارستان مجهز دارد. لوله‌کشی آب دارد. نمی‌دانم برق دارد. اما حالا تقاضا آنقدر سریع می‌رود بالا که جوابگوییش مشکل است» (مجیدی، ۱۳۹۸: ۴۹-۵۱).

به این سامان جزیره‌ای می‌توان معضل دیگری نیز افزود که تا کنون نظام دیوانسالار در آن گرفتار باقی مانده است؛ مسئله‌ی بخش‌های مستقل از دولت که بودجه‌ی آن‌ها تحت کنترل و نظارت عمومی نیست، مسئله‌ای که در دوران بعد از انقلاب به بقای خود ادامه داد و نظام برنامه‌ریزی را از نگاه جامع‌نگر و نظام‌مند محروم نمود. این مسئله پیش از انقلاب بیش از همه در بنیادهای خاص و مستقل زیرمجموعه دربار، وزارت نفت و وزارت دفاع مشهود بود. در واقع این بخش‌ها به هیچ‌وجه حاضر به گزارش فعالیت‌ها، اقدامات و برنامه‌های خود زیر نظر نهاد برنامه‌ریزی نبودند و همواره راه‌حل‌هایی برای فرار از این مسئله می‌یافتند. برای نمونه مجیدی تأکید می‌کند که تصمیم‌گیری در مورد خریدهای نظامی اصلا دست ما نبود و «ما فقط در آن مرحله بحثی که می‌کردیم در مورد اثرات بودجه‌ایش بود و برای

آن هم یک راه‌حلی پیدا کرده بودند که در واقع ما کشیده نمی‌شدیم به آن بحث‌ها... ایران برای خرید وسائل نظامی قراردادی با دولت آمریکا داشت، تصمیم‌گیری با خود وزارت دفاع آمریکا بود... آن‌ها خریدهایی می‌کردند که پرداخت‌هایش مثلاً ظرف پنج یا ده سال بایست انجام بشود... به ما می‌گفتند اثر این در بودجه سال آینده چیست؟» (مجیدی به نقل از لاجوردی، ۱۳۹۸: ۱۴۶). آبراهامیان عنوان می‌کند که «نیروهای مسلح در سال‌های پایانی شاه حدود ۱۸ درصد درآمد ناخالص ملی را به خود اختصاص می‌دادند» (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۲۰۸) این معضلی بود که دیوانسالاری پس از انقلاب نیز به دلیل فراگیر شدن جنگ و اضطراب دائمی شرایط حتی با شدت بیشتر با آن مواجه شد. در واقع نه تنها میراثی که از رژیم پهلوی باقی مانده بود، یک مسئله‌ی لاینحل بود بلکه تکثیر نهادی بعد از انقلاب و پس از آن جنگ، هر چه بیشتر به این مسئله دامن زد و کنترل نظام برنامه‌ریزی را بر بودجه عمومی کشور بیش از پیش ضعیف ساخت. معین‌فر یکی از مشکلات تدوین بودجه‌ی سال ۵۸ را سر و سامان دادن به همین سازوکار دیوانسالار باقی‌مانده از رژیم قبلی می‌داند: «با اولین مسئله‌ای که در بودجه برخورد کردیم سازمان‌های مملکتی بود که وجود آن‌ها زیر سوال قرار می‌گرفت. بنابراین باید برای آن‌ها تصمیم‌گیری می‌شد. تصمیم‌گیری در این مورد با سازمان اداری و استخدامی کشور بود که خود این سازمان هم باید دگرگون می‌شد... بودجه‌ی سازمان امنیت و اطلاعات کشور (ساواک) یا دستگاه‌هایی که در اختیار اشرف پهلوی یا دیگران بود که با پول دولت اداره می‌شد. ما ناگزیر بودیم همه‌ی آن‌ها را به هم بزنیم و بر طبق همان تقسیم‌بندی مواد بودجه‌ای موجود عمل کنیم. اولین مسئله‌ای که پیش می‌آمد مشکل خود آن دستگاه‌ها بود که اساساً وابسته به دستگاه‌های اداری نبودند» (معین‌فر در صابر، ۱۳۸۰: ۱۶۰-۱۶۱).

این دستگاه‌های مستقل از دولت، به تدریج از طریق فرایند ملی‌سازی و مصادره تبدیل به بنیادها و کمیته‌هایی شدند که در خدمت اهداف انقلابی قرار گرفتند. «جمهوری اسلامی علاوه بر گسترش قابل توجه وزارتخانه‌های مرکزی، موسسات نیمه مستقل متعددی همچون بنیاد مستضعفان، شهید، مسکن و امداد امام خمینی به وجود آورده است. ریاست این موسسات به عهده روحانیون و یا اشخاصی است که منصوب و وفادار رهبر هستند. این بنیادها در مجموع حدود ۱۵ درصد اقتصاد کشور را در دست دارند و

بودجه‌هایی که در کنترل دارند، در حدود نیمی از بودجه دولت مرکزی است. آنچنان که در رزونانه گاردین آمده است: در ۱۹۹۳ این بنیاد {مستضعفان} ۶۵۰۰۰ نفر را در استخدام داشته و بودجه سالانه آن بیش از ۱۰ میلیارد دلار بوده است» (آبراهامیان و کریمی، ۱۳۸۹: ۲۱۰).

پیش و بعد از انقلاب نه تنها در سطح نهادهای متولی برنامه‌ریزی مثل سازمان برنامه از الگوی روسی تبعیت شد بلکه اساس سازمان‌های دیوانسالار جدید نظیر بنیاد مستضعفان و کمیته‌ی امداد و... نیز بر برآوردن آرمان‌های جمع‌گریلانه‌ی چنین الگوهای بنا نهاده شد: «بنیادها که هم از حیث نام و هم از حیث مأموریت محوله به بهترین وجه خصلت بازتوزیعی و آرمان‌گرای انقلاب اسلامی را نشان می‌دهند، نمونه‌ی یکی از هسته‌های نوآوری ایدئولوژیک معمار انقلاب امام روح‌الله خمینی هستند، یعنی اختلاط صور خیال سنتی مذهب و اشکال سازمانی مدرن از طریق جذب‌ی توده‌گرایانه و طبقه‌محوری که آگاهانه طیف وسیعی از گروه‌های اقتصادی - اجتماعی را هدف قرار می‌داد. بنابراین سازمان‌هایی که به اسم «بخش‌های محروم» جمعیت کار می‌کنند در عمل به شکل مجتمع‌هایی توسعه پیدا کرده‌اند که گرایش به انباشت سرمایه داشتند» (مالونی، ۱۳۸۲: ۱۲) و دستگاه دیوانسالار گسترده‌ای را در کنار دولت ایجاد کردند. همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد به عقیده‌ی لنین ضرورتاً در شرایط انقلابی باید تمایز بین کارکردهای قانونی و اجرایی زدوده شود و تنها مدیران رد‌مبالا با دریافت مستقیم اطلاعات از رده‌های پایین‌تر سلسله‌مراتب اداری، امر تصمیم‌سازی و اجرا را دنبال نمایند. این استقلال عملکرد مهره‌های دیوانسالار به شدت از اندیشه‌ی توسعه‌محوری متأثر بود که به همراه اندیشه‌های انقلابی چپ و چپ اسلامی وارد فضای ایدئولوژیک انقلاب شد. در واقع ما در این‌جا همانند پیش از انقلاب با معضل هم‌زمانی خواست نظارت فراگیر سیاسی و تحرک سریع اقتصادی (کامنکا، ۱۳۸۰: ۲۱۴) مواجهیم که عملکرد خودمختار مدیران اجرایی رده‌بالا و وفادار نظام دیوانسالار را بدون هیچ‌گونه نظارت و نظرگاه کارشناسی طلب می‌کرد. به تعبیر قائم‌الصباحی نگرش مسئولین روز کشور در سال‌های ۵۸-۶۰ به سازمان برنامه، «کیسه‌ای بود که باید متناسب با نیاز وزارتخانه و متکی به صلاحیت شخص وزیر خرج می‌شد و تنها وظیفه‌ی سازمان برنامه پرکردن کیسه‌ی مسئولین اجرایی بود. در واقع پیامد حضور این پدیده‌های غول‌آسای اقتصادی پیش و بعد از

انقلاب از دست رفتن نظارت دموکراتیک و سقوط عملکرد نظام دیوانسالار و برنامه‌ریزی اقتصادی سازمان‌یافته بود. تناقض مستتر در این بنیادها به‌دقت توسط سوزان مالونی تشریح شده است: «برخی از بنیادهایی که نوعاً به سازمان دولتی موسوم می‌شوند در واقع کمتر از دولت به طور مستقیم بودجه دریافت می‌کنند و عملاً دولت هیچ‌گونه نظارتی بر آن‌ها ندارد. غالباً گفته می‌شود که به لحاظ قانونی این بنیادها سازمان‌های غیردولتی متعلق به بخش عمومی‌اند، یعنی نوعی طبقه‌بندی که تاحدی متناقض‌نماست، اما بازتاب دقیق طبیعت دوگانه‌ی نظام اقتدار در جمهوری اسلامی است» (مالونی، ۱۳۸۲: ۱۲). در واقع نظام دیوانسالار به واسطه‌ی حضور این بنیادها که حدود ۱۵ تا ۴۰ درصد اقتصاد ایران را در دست دارند، از متصدی برنامه‌ریزی اقتصادی به متصدی خدمات رفاهی و اقتصادی فروکاسته شده است.

تقلیل وظایف این دسته از نهادها به ارائه خدمات رفاهی و اقتصادی باعث می‌شود که سیاست‌گذاری اقتصادی در ایران همواره به سمت حدی از پوپولیسم میل کند. از آن‌جا که بخش غیررسمی اقتصاد ایران نه متکی بر سرمایه‌گذاری و تولید ثروت بلکه توزیع درآمدهای نفتی و رانتی است، همواره از دولت‌ها انتظار می‌رود تا با بهره‌مند کردن حامیان خود از این مزایا هم بدنه‌ی اجتماعی حامی خود را تقویت کنند و هم در برابر رقبا و مخالفین خود که مترصد کسب فرصتی برای زیرسوال بردن عملکرد آن‌ها هستند، برگ برنده‌ای برای رو کردن داشته باشند. چنین شکلی از کشمکش سیاسی بین دولت و رقبایش فضا را برای تشدید گرایش‌های پوپولیستی در فرهنگ سیاسی کشور همواره می‌کند چرا که گروه رقیب نیز برای جلب حمایت افکار عمومی و ایجاد شبکه‌ی قدرتمند و پرنفوذ از هواداران، از همین تمهیدات حامی‌پرورانه و پوپولیستی اقتصادی استفاده می‌کند. این دور باطل نه تنها کمکی به حل این مسئله نمی‌کند بلکه به بازتولید آن نیز یاری می‌رساند. می‌توان گفت که هم دولت هم گروه‌های رقیب به یک اندازه در استمرار فرهنگ سیاسی آسیب‌زا که استقلال عمل دیوانسالارانه را تضعیف می‌کند، سهیم‌اند.

(د) دیوان سالاری پس از انقلاب اسلامی امتداد پیش از انقلاب اسلامی

توکویل در کتاب انقلاب فرانسه و رژیم پیش از آن به خوبی نشان داده است که هرچند انقلاب‌ها تحولات بزرگی را تمایل دارند ایجاد کنند اما در نهایت در نظام اداری خود امتداد دوره پیشین خود هستند. «هرکس می‌توانست به درستی تصور کند که ملت از راه و رسم قدیم و هرگز منحرف نشده است.» (توکویل، ۱۳۸۶: ۳۱۷) پس از انقلاب اسلامی هرچند اتفاقات و تحولات مبارکی در دیوانسالاری شکل گرفت اما شباهت‌های قریبی در نحوه‌ی به‌کارگیری و استفاده از نظام دیوانسالار پیش و پس از انقلاب اسلامی وجود دارد. اول این‌که دستگاه دیوانسالار هیچ‌گاه نتوانست منزلت مستقلی از میدان سیاست پیدا کند و همواره به‌منزله‌ی ابزار یا وسیله‌ی جرح و تعدیل ناکامی‌هایی تلقی می‌شد که بلندپروازی‌های حوزه‌ی سیاسی به همراه داشت. غیرسیاسی بودن دیوانسالاری به معنای منزلت مستقل آن نیست، اما جهت کسب اعتبار، بیشتر جنبه‌ی تخصصی دارد. دوم این‌که فقط در بزنگاه‌های بحران‌های اقتصادی و سیاسی بود که نخبگان دیوانسالار و سازوبرگ متعلق به آن‌ها، جهت چاره‌اندیشی احضار می‌شدند. سوم این‌که گفتمانی خاص این فراخوانی نظام دیوانسالار را احاطه کرده است: «کوچک کردن دولت و افزایش سهم بخش خصوصی» که در چارچوب نظام حامی‌پرور ایران معنای آن روشن است؛ یعنی گروه‌های نخبه جدیدی در میدان قدرت ادغام شوند که بتوان روی همکاری آن‌ها با نظام سیاسی حساب باز کرد. چهارم این‌که با گسترش بحران‌های سیاسی و اقتصادی، دستگاه دیوانسالار با تمام آسیب‌هایش به میدان فراخوانده می‌شود تا مسئولیت ناکارآمدی‌ها را به عهده بگیرد. به همین دلیل است که همواره با تشدید تنش‌های سیاسی و اقتصادی به‌سرعت پای مفاهیمی چون «فساد اداری»، «رانت»، «نگاه کارشناسی»، «دولت بزرگ بلعنده» و از همه مهم‌تر «کارآمدی» به میان کشیده می‌شود. با در نظر گرفتن مجموع این عوامل می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که فرهنگ سیاسی حامی‌پرورانه و فقدان استقلال دیوانسالاری همچنان معضلی پابرجا در سیاست ایران است. در چنین شرایطی فرایندهای انتخاباتی تحت تاثیر سیاست حامی‌پرورانه قرار می‌گیرند که ظرفیت بالایی برای فشار آوردن به نظام دیوانسالار و ناکام گذاشتن آن در تحقق اهدافش دارد. اکبر ترکان مشاور عالی رئیس‌جمهور در مصاحبه با سایت خبری انتخاب نکات جالبی را در این زمینه ذکر می‌کند:

«مثلا پول می دهند و یک کاندیدا [برای انتخابات مجلس] رای می آورد. بعد می آیند سراغش و می گویند من همان هستم که آنجا چک تقدیم کردم. پس انتظاراتی دارد. انتظاراتش شروع می شود. نماینده خودش در دوران کلنیداتوری رقابت‌هایی دارد. مثلا از آموزش و پرورش می خواهد برایش در فلان مدرسه سخنرانی بگذارد. رئیس آموزش و پرورش هم گاهی می گوید نه نمی توانم این کار را بکنم. خب اگر این کار را نکرد، بعد از اینکه این نماینده رای آورد حالا با این رئیس آموزش و پرورش یا شهرستان چه کار می کند؟ در فیها خاللدونش یک چیز پیدا می کند که این آدم باید عوض شود. وزیر را تحت فشار می گذارد، زمین و زمان را به هم می ریزد، که آن آدم که در دوران انتخابات یار غارش نبوده را بردارد. پس بعضی وقت‌ها انگیزه تسویه حساب‌های انتخاباتی است. بعضی وقت‌ها اقدام جبرانی است برای محبت‌هایی که دوران کلنیداتوری با چک انجام داده‌اند.» ترکان ادامه می دهد: « [نمایندگان مجلس] الان این روزها یک خرده حساب می برند. آن زمان‌ها که حساب نمی بردند نامه می دادند و ما این نامه‌ها را داریم... [شورای نگهبان] آدم‌هایی هم که شذوذات مالی داشتند هم رد کرد. نماینده‌ها فهمیدند نامه‌هایی که می دهند، انتصاب‌هایی که فشار می آرند، مداخلاتی که در امور بازرگانی و دادوستد می کنند یک جا ثبت می شود.

نتیجه گیری

در این مقاله تلاش شد تا در ابتدا تعریف درستی از دیوانسالاری و نقش آن در نظام سیاسی توضیح داده شود. معلوم گشت که نظام دیوانسالاری امری اجتناب ناپذیر است و دولتها برای دستیابی به توسعه راهی بجز برقراری دیوانسالاری ندارند. هرچند نظام دیوانسالاری دارای معایب گوناگونی نیز است و باید تلاش کرد تا این معایب را به حداقل رساند اما امری گریز ناپذیر است. دیوانسالاری و فرهنگ سیاسی پیوند نزدیک با یکدیگر دارند. در فرهنگ سیاسی ایران اقتدارگرایی و سیاست زدگی به وفور قابل رویت است. همچنین مشخص گردید که بخشی از چالش های موجود در دیوانسالاری ریشه در فرهنگ سیاسی دارد. در نهایت این مقاله چالش ها و معایب دیوانسالاری در دوران پهلوی تحلیل شد. چالش هایی از قبیل سیاست زدگی، استبداد زدگی، بی توجهی به تخصص در دوران پهلوی اهمیت فراوان دارد. پس از انقلاب اسلامی هرچند نژد نظام دیوانسالاری تحولات بزرگی رخ داد. از اتفاقات مبارک با انقلاب اسلامی پایان یافتن استبداد زدگی و حضور فعال مردم در عرصه سیاست و قانون گذاری است. اما باید در نظر داشت که همانطور که از توکویل برداشت می شود با شکل گیری نظام سیاسی جدید همچنان چالش ها و بحران های دیوانسالاری قدیم باقی می ماند.

- ۱- آبراهامیان، یرواند (۱۳۸۹) تاریخ ایران مدرن، ترجمه محمد ابراهیم فتاحی، تهران: نشر نی
- ۲- آبراهامیان، یرواند، کریمی، محمد (۱۳۸۹)، چرا جمهوری اسلامی دوام آورده است، فصلنامه مطالعات تاریخی، شماره ۲۸
- ۳- آدمیت، فریدون (۱۳۶۵) امیرکبیر و ایران، تهران: خوارزمی
- ۴- ازکیا، مصطفی (۱۳۶۴) مقدمه‌ای بر جامعه‌شناسی توسعه روستایی، تهران: اطلاعات
- ۵- ازکیا، مصطفی، ایمانی، حسین (۱۳۸۴) بررسی جامعه‌شناختی عوامل کارایی شوراهای اسلامی شهر، نامه علوم اجتماعی، شماره ۲۶
- ۶- ازکیا، مصطفی، غفاری، غلامرضا (۱۳۸۶) توسعه روستایی با تاکید بر جامعه روستایی ایران، تهران: نشر نی
- ۷- بشیریه، حسین (۱۳۷۸)، جامعه مدنی و توسعه سیاسی در ایران (گفتارهایی در جامعه‌شناسی سیاسی)، تهران: نشر علوم نوین
- ۸- بوردیو، پیر (۱۳۹۷) درباره‌ی دولت، ترجمه‌ی سروش قرایی، تهران: انتشارات مولی
- ۹- بوستاک، فرانسیس، جونز، جفری (۱۳۹۸) برنامه‌ریزی و قدرت در ایران، ترجمه مهدی پازوکی و علی حبیبی، تهران: نشر کویر
- ۱۰- توکلی طرقي، محمد (۱۳۸۲)، تجدد بومی و بازاندیشی تاریخی، تهران: نشر تاریخ ایران
- ۱۱- خادمی پور و رحیمی صادق و جلالی، علی و علی و ایرج (۱۴۰۱)، دیوان سالاری ایران بعد از اسلام تا پایان دوره صفویه، مجله مطالعات ایرانی، سال ۲۱، شماره ۴۱، بهار و تابستان ۱۴۰۱
- ۱۲- دالوند، حمیدرضا (۱۳۹۸)، تاریخ مردم‌شناسی و فرهنگ مردم ایران در روزگار پهلوی، تهران: پژوهش‌کده مطالعات فرهنگی و اجتماعی
- ۱۳- دو توکویل، آلکسی (۱۳۸۶) انقلاب فرانسه و رژیم پیش از آن، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: انتشارات مروارید

- ۱۴- دون، استفن پ (۱۳۹۷) افول و ظهور شیوه تولید آسیایی، ترجمه عباس مخبر، تهران: نشر مرکز
- ۱۵- سو، آلوین (۱۴۰۰) تغییر اجتماعی و توسعه، ترجمه محمود حبیبی مظاهری، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی
- ۱۶- سیف، احمد (۱۳۹۸) نگاهی با دوربین به اقتصاد ایران (از مشروطه تا کنون)، تهران: نشر کرگدن
- ۱۷- عالیخانی، علینقی (۱۳۸۱) خاطرات دکتر علینقی عالیخانی (وزیر اقتصاد: ۱۳۴۱-۱۳۴۸)، تهران: نشر آبی
- ۱۸- فرانکوئیس، پاتریک (۱۳۹۹) سرمایه اجتماعی و توسعه اقتصادی، مترجمان محسن رنانی و رزینا مویدفر، تهران: موسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی
- ۱۹- فوران، جان (۱۳۹۸) مقاومت شکننده تاریخ تحولات اجتماعی از صفویه تا سالهای پس از انقلاب اسلامی، ترجمه احمد تدین، تهران: رسا
- ۲۰- فون میزس، لودویگ (۱۴۰۲) بوروکراسی، ترجمه مهدی تدینی، چاپ دوم، تهران: انتشارات پارسه
- ۲۱- لوی، مایکل (۱۳۹۹) قفس پولادین ماکس وبر و مارکسیسم وبری، ترجمه ناصر کفایی، تهران: نشر عطایی
- ۲۲- مارکس، کارل (۱۳۹۹) هیجدهم برومر لوئی بنپارت، ترجمه باقر پرهام، چاپ نهم، تهران: نشر مرکز
- ۲۳- Blau, Peter M. (1966), *The Dynamics of Bureaucracy*. Revised ed. Chicago: University of Chicago Press
- ۲۴- Blau, Peter M. (1968) 'The hierarchy of authority in organizations'. *American Journal of Sociology* 73: 453-467.