

واکاوی علل انحراف مجریان در اجرای سیاست‌های عمومی؛ رهیافتی جامعه‌شناختی

حسین قلجی*

شرایط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی از مؤلفه‌های اساسی در موفقیت اجرای یک سیاست عمومی به‌شمار می‌رود. نخستین چیزی که یک سیاستگذار باید بدان توجه و در اتخاذ سیاست و نیز طراحی جامعه‌سازمانی آن را لحاظ کند، یک محیط اجتماعی دیوان‌سالار است که اجرای سیاست‌ها را برعهده دارد. ویژگی‌ها و تعاملات مجریان سیاست‌ها که به‌عنوان پدیده‌های انسانی اسیر احساسات و ارزش‌های خود هستند از اهمیت بسیاری برخوردارند. این مؤلفه تحت تأثیر چند مؤلفه دیگر است و خود به‌طور مستقیم فرایند اجرا را تحت تأثیر قرار می‌دهد. به‌عبارت دیگر حلقه واسطه مؤلفه‌های دیگر در فرایند اجراست. در این مقاله ابتدا با توجه به نظریه بوم‌شناختی دیوان‌سالاری و جامعه‌شناسی سازمان‌ها به تحلیل محیط دیوان‌سالاری در کشور پرداخته، سپس با استفاده از نظریه انتخاب عمومی جایگاه و نقش بوروکرات‌ها را در اجرای یک سیاست عمومی مورد بازشناسی قرار داده و در نهایت مدل‌هایی که در پی طرح سازوکارهای کنترل انحراف مجریان هستند را ارائه می‌کنیم.

کلیدواژه‌ها: ارزیابی اجرا؛ سیاستگذاری عمومی؛ کنترل دیوان‌سالاری؛ فساد اداری

* دانشجوی دکتری سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران؛

مقدمه: بوم‌شناسی دیوان‌سالاری در ایران

ویژگی‌های محیطی از جمله عواملی هستند که حدود فعالیت‌های دیوان‌سالاری به‌طور کل و جامعه‌سازمانی یک سیاست را به‌طور خاص تعیین می‌کنند. مطالعه محیط فیزیکی جوامع و تأثیر آن بر رفتار انسانی جوامع از گذشته دور جریان داشته، اما به‌طور علمی این پدیده با ظهور جامعه‌شناسی و بوروکراسی مطرح شده است. امروزه مطالعه و تحلیل محیط سازمانی جزء لاینفکی از مطالعه جامعه‌شناسی، مدیریت، علوم سیاسی، سیاست‌گذاری عمومی و اقتصاد به‌شمار می‌رود. دیوان‌سالاری در محیط‌های مختلف ویژگی‌های مختلفی دارد؛ در کل دو عامل محیطی ویژگی‌های نظام بوروکراسی را به‌طور قابل ملاحظه تحت تأثیر قرار می‌دهند. عامل اول، محیط سازمانی که شامل الگوهای بخش‌بندی واحدهای بوروکراتیک و وضعیت مستخدمین (سواد و کارایی آنها) است. عامل دوم، که کمتر ملموس و بیشتر پیچیده و مهم بوده محیط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی پیرامون بوروکراسی است که موضوع جامعه‌شناسی بوده و غالباً از آن با عنوان بوم‌شناسی مدیریت دولتی یاد می‌شود. این حوزه را می‌توان تلاقی سیاست‌گذاری و جامعه‌شناسی دانست که نویسندگان آن را جامعه‌شناسی بوروکراسی می‌نامند. بوم‌شناسی بوروکراسی نشئت گرفته از نوشته‌های جان گاس^۱ بوده که وی نیز آن را از جامعه‌شناسان دهه ۱۹۲۰ اخذ کرده است؛ اساساً رویکرد بوم‌شناسی از علوم طبیعی که در پی تبیین نحوه سازگاری جانوران با محیطشان است به عاریت گرفته شده است (ن.ک.: Gaus, 1974).

گاس برای اولین بار به شناخت عوامل محیطی که نقش مهمی در مدیریت دولتی و بوروکراسی آمریکا داشتند اقدام کرد و فهرستی از عوامل کلیدی را تهیه کرد که عبارت‌اند از: مردم، جغرافیا، تکنولوژی فیزیکی، آمال و ایده‌ها، شخصیت بوروکرات‌ها، بحران‌ها و تکنولوژی اجتماعی. بعدها ریگز و آرورا^۲ این بحث را گسترش دادند. آرورا بر

1. John Gaus

2. Riggs and Arora

این نکته تأکید کرد که تحلیل اداری باید بر تعامل میان نظام و محیطش مبتنی باشد (Arora, 1972: 51). بی‌شک درک و شناخت بوروکراسی و همچنین سایر نهادهای سیاسی و اجتماعی مستلزم شناخت شرایط و ساخت‌های پیرامونی آنها، تأثیرات و نیروهای شکل‌دهنده و تغییردهنده آنهاست.

براساس رهیافت جامعه‌شناسی به مطالعه انحراف دیوان‌سالاری، محیط بوروکراسی را می‌توان به‌صورت دایره‌های متحدالمرکزی تصور کرد که بوروکراسی در مرکز آن قرار دارد. هریک از دایره‌ها به نسبت نزدیکی به بوروکراسی اهمیت و تأثیر بیشتری خواهند داشت. بزرگ‌ترین دایره نماد همه جامعه یا نظام اجتماعی است. دایره درونی نظام اقتصادی یا جنبه اقتصادی جامعه و دایره درونی‌تر نظام سیاسی است که نظام اداری را به‌عنوان یکی از اجزای خود تحت تأثیر قرار می‌دهد (Heady, 2001: 122). آخرین عنصر مورد مطالعه در جامعه‌شناسی بوروکراسی مربوط به آسیب‌شناسی خود طبقه بوروکرات‌هاست. این رویکرد با بهره‌گیری از نظریه انتخاب عمومی به سرشت خویش خدمتی طبقه بوروکرات‌ها و نقش آن در انحراف این قشر در اجرای سیاست‌ها می‌پردازد.

۱ ارتباط نظام‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی با دیوان‌سالاری

۱-۱ ویژگی‌های نظام اجتماعی و تأثیر آن بر بوروکراسی

اولین ویژگی کلی نظام اجتماعی که تأثیر بسیاری بر بوروکراسی دارد توسعه یا عدم توسعه نظام اجتماعی است. میلتن اسمن^۱ معتقد است توسعه دلالت بر نوعی تحول اجتماعی کلان دارد؛ تغییری در جوامع که حرکت از وضعیت ابتدایی و دهقانی به‌سوی وضعیت سنتی را دربرمی‌گیرد. جذب و نهادینه کردن تکنولوژی فیزیکی و اجتماعی از اجزای بسیار مهم توسعه هستند. این تغییرات کیفی بر ارزش‌ها، رفتار و ساختار اجتماعی و نیز سازمان‌دهی اقتصادی و فرایندهای سیاسی تأثیر می‌گذارند (Esman, 1966: 120-150).

1. Milton Esman

جامعه‌شناسی ساختاری - کارکردی تالکوت پارسونز به روشنی تأثیر توسعه و عدم توسعه را بر بوروکراسی بیان کرده است: جوامع سنتی و کمتر توسعه یافته اغلب نسبت گرا و خاص گرا بوده و وظایف پراکنده‌ای را انجام می‌دهند. در بوروکراسی چنین جوامعی مقامات و مناصب به پیشینه خانوادگی یا موقعیت موروثی وابسته است تا کسب موفقیت‌های فردی. در چنین جامعه‌ای گروه‌های معدودی تصمیم‌های اجتماعی را اتخاذ می‌کنند و ساختارهای اجتماعی موجود به جای اجرای وظایف تخصصی خود وظایف متعددی انجام می‌دهند. در طرف مقابل جوامع نو و توسعه یافته قرار دارند که موفقیت‌طلب، کلی‌گرا و دارای وظایف تخصصی هستند (ن.ک.: Riggs, 1966).

از عوامل محیطی دیگر در نظام اجتماعی که بر بوروکراسی تأثیرگذار بوده میزان ثبات و تغییر در نظام اجتماعی است. در لیبرال دمکراسی‌های پیشرفته نظام اجتماعی به ثبات رسیده است، مرجعیت‌های کلان تعریف شده‌اند و مرزهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کاملاً مشخص گردیده است. در این جوامع حدود و فعالیت دولت و نظام اداری معین شده، تقسیمات اداری ثبات یافته و مشاغل تخصصی شده است در نتیجه نظام اداری با سردرگمی‌ها، بی‌تجربه‌گی‌ها، تداخل مشاغل و عدم تعریف حوزه فعالیت دولت درگیر نیست. برخی دانشمندان معتقدند گرایش عمومی به رژیم‌های نظامی در اثر بی‌ثباتی نظام و در نتیجه سردرگمی، آشفتگی و بی‌نظمی بوروکراسی در ارائه خدمات به وجود می‌آید. چرا که بوروکراسی‌های نظامی با نظم و سلسله‌مراتب حرفه‌ای خویش تا مدتی کارها را سامان می‌دهد. از این رو شاهد استقرار رژیم‌های نظامی در غالب کشورهای تازه استقلال یافته جهان سوم هستیم.

عده‌ای از دانشمندان کلاسیک در حوزه بوروکراسی معتقد بودند نوع سرزمین و ویژگی‌های جغرافیایی جامعه تأثیرات معناداری بر بوروکراسی دارد. از نظر وبر نوع سرزمین تعیین کننده است زیرا دولت‌های بری، مانند روسیه، بیشتر دارای زمینه‌های گسترش دستگاه بوروکراسی مرکزی بوده‌اند، در حالی که دولت‌های ساحلی یا بحری زمینه مساعدی برای رشد بوروکراسی و تجارت غیرمتمرکز و کوچک به وجود آوردند (بشیریه، ۱۳۸۵: ۲۱۰-۱۲۸).

عوامل بسیار دیگری در حوزه ویژگی‌های نظام اجتماعی و بوروکراسی متناظر یاد شده است که به دلیل رعایت اختصار از توضیح بیشتر صرف نظر می‌کنیم. تنها می‌توان فرهنگ سیاسی را تا حدی مورد بررسی قرار داد.

فرهنگ سیاسی به معنای ارزش‌ها، نگرش‌ها، جهت‌گیری‌ها و باورهایی است که مردم در مورد قدرت، حکومت، سیاست و خط‌مشی‌ها، مشروعیت و به‌طور کلی رابطه خود با دولت دارند. آلموند و وربا^۱ به‌خوبی در این باب به مطالعه پرداخته‌اند و تأثیرات انواع فرهنگ سیاسی را بر ساختارهای نظام اجتماعی مورد بررسی قرار داده‌اند. بعدها انگلهارت^۲ رابطه میان سمت‌گیری‌های فرهنگی و پیامدهای عمده آن در بسیاری از جوامع اروپایی، ژاپن و برخی از کشورهای جهان سوم را مورد بررسی قرار داده است (Englehart, 1988).

۲-۱ ویژگی‌های محیط اقتصادی و تأثیر آن بر بوروکراسی

رابطه اقتصاد و نظام بوروکراسی ظاهراً اولین بار در آثار مارکس ظاهر شد. وی بوروکراسی را در ارتباط مستقیم با زیربنای اقتصادی و سلطه بر ابزار تولید می‌دانست. به اعتقاد وی بوروکراسی و نظام مدیریت یکی از ابزارهای تحکیم و سلطه طبقات حاکم است که با آن کنترل و سلطه خویش را نهادینه می‌کند و روند انباشت سرمایه را نظم می‌بخشد. در چارچوب جامعه‌شناسی وبر نیز تأثیرات اقتصاد بر بوروکراسی را مشاهده می‌کنیم؛ به‌طور کلی وی رابطه نزدیکی بین دولت و ساخت قدرت با روابط طبقاتی قائل نیست، اما معتقد است بوروکراسی، سرمایه‌داری و دولت مدرن ملازم یکدیگرند. به نظر وبر نهادهای نظامی، مذهبی، سیاسی و حقوقی به شیوه‌های مختلف از حیث، کارکردی، با نظم اقتصادی جامعه پیوند دارند. نظام سرمایه‌داری عین عقلانیت است، چرا که مبتنی بر انضباط، محاسبه و دقت بوده و به شیوه‌ای عقلانی اداره می‌شود، این ویژگی‌ها را می‌توان در بوروکراسی مدرن متبلور دید؛ سرمایه‌داری در عین حال پویا نیز است و افراد را به سوی

1. Almond and Verba

2. Englehart

تخصص حرفه‌ای سوق می‌دهد. همین فرایند خود زمینه گسترش بوروکراسی و دستگاه اداری را فراهم می‌آورد (بشیریه، ۱۳۸۵: ۲۱۰-۲۱۸).

وی همچنین ارتباط سوسیالیسم و گسترش ناخوشایند بوروکراتیزه شدن را این گونه بیان می‌دارد: سوسیالیسم باعث دولتی شدن وسایل تولید می‌شود و این امر مستلزم گسترش بوروکراسی برای اداره آن است. به عبارت دیگر امکان دارد اجتماعی کردن وسایل تولید به وسیله سوسیالیسم زندگی و وسایل اقتصادی را تابع نظم بوروکراسی دولت کند. به نظر وی فرایند سوسیالیسم و بوروکراتیزه‌سازی به بردگی انسان مدرن می‌انجامد و نتیجه این فرایند دیکتاتوری بوروکرات‌هاست (ن.ک.: Greth and Wright-Mills, 1948).

برنهام^۱ در کتاب *انقلاب مدیریتی* بیان می‌کند دولت مدرن خود بزرگ‌ترین سرمایه‌دار، بانک‌دار و زمین‌دار شده و وجوه اقتصادی، مالی، صنعتی، نظامی و رفاهی گوناگونی یافته است. این گسترش حوزه وظایف دولت در اقتصاد از نظر کمی و کیفی مستلزم پیدایش و گسترش بوروکراسی بوده است و روز به روز با افزایش نقش و دخالت دولت و اقتصاد نقش طبقه مدیران و کارگزاران نیز افزایش می‌یابد (ن.ک.: Burnham, 1941).

۳-۱ نظریه‌های محیط سیاسی دیوان‌سالاری

در میان عوامل محیطی، نظام‌های سیاسی، رژیم‌های حکومتی و الگوهای حکمرانی آثار مؤثر و مستقیم‌تری در به وجود آوردن شکل و نحوه کارکرد بوروکراسی ایفا می‌کنند. مطالعه رابطه نظام سیاسی با بوروکراسی قدمتی به اندازه عمر بوروکراسی دارد و شاید بتوان با کمی اغماض وبر را اولین فردی دانست که بین نظام سیاسی و نوع بوروکراسی به‌طور نظام‌مند رابطه برقرار کرد. بعدها ریگز، هپتر^۲، آندرین^۳ و عده‌ای دیگر در این عرصه قلم‌فرسایی کردند. به سه الگوی عمده (وبری)، منشوری (ریگزی) و الگوی هپتر می‌پردازیم.

1. James Burnham

2. Hepter

3. Andrain

۱-۳-۱ الگوی وبر

وبر از یک سو ساخت اجتماعی شامل طبقات و گروه‌ها و از سوی دیگر ساخت دولت شامل: بوروکراسی، سلطه و مشروعیت را تحلیل می‌کند و اگر به دقت در آثار وی بنگریم رابطه‌ای معنادار میان اجزای اندیشه وی وجود دارد که الگوی جامعه‌شناسی وی را تشکیل می‌دهد. وی دو نوع جهان عقلانی و غیرعقلانی را از هم بازمی‌شناسد که در اولی سرمایه‌داری و بوروکراسی و در دومی عواطف و تضاد حاکمیت دارد. بر این مبنا رفتارها یا عقلانی هستند و یا عاطفی و غیرعقلانی، این دوگانگی رفتاری در جامعه و سیاست نیز بازتاب دارد. در نتیجه کنش اول حکومت‌های لیبرال دموکراسی و در نتیجه کنش دوم جنبش‌ها و رژیم‌های کاریزمایی و پاتریمونیال ظهور می‌یابند (بشیریه، ۱۳۸۵: ۲۱۰-۱۲۸).

زندگی سیاسی نیز که رابطه حکم و اطاعت برقرار است عرصه وقوع رفتارهای عقلانی و غیرعقلانی است. حکم و اطاعت امکان دارد عقلانی، سنتی و یا عاطفی باشد. در حکم اساس سنت‌ها، سلطه و اطاعت سنتی است؛ وقتی حکم رابطه‌ای عاطفی - احساسی باشد سلطه کاریزماتیک است و وقتی حکم و اطاعت برحسب قوانین باشد سلطه و اطاعت عقلانی - بوروکراتیک است (ملک‌محمدی و قلجی، ۱۳۸۷: ۱۵۰). حال به توصیف بوروکراسی‌های برآمده از این نوع رژیم‌ها در مدل وبر می‌پردازیم.

بوروکراسی متناظر در نظام سیاسی مبتنی بر سلطه سنتی، به شخصی شدن گرایش دارد. بوروکراسی در این حکومت اغلب متشکل از وابستگان، خویشاوندان و خدمتگزاران شخص حاکم است. در این بوروکراسی کسب منصب به نزدیکی با حاکم بستگی دارد تا مهارت و صلاحیت، پس با بوروکراسی عقلانی فاصله زیادی وجود دارد. از آنجا که روحانیون در این نظام به‌عنوان واسطه‌های مشروعیت‌سازی و واسطه‌های مرجعیتی هستند (مذهب مهم‌ترین مشروعیت‌ساز سنتی است) بنابراین کارویژه گسترده‌ای در زمینه‌های آموزشی و قضاوت دارند. دستگاه دیوانی دولت سنتی دستگاهی منظم نیست، ارتقا و ترفیع

برحسب ضوابط مشخصی صورت نمی‌گیرد و مناصب سیاسی به‌طور پیش‌بینی‌ناپذیری دست‌به‌دست می‌شوند. از این رو امنیت شغلی در بوروکراسی حاصل از این نظام معنا ندارد (ن.ک.: Greth and Wright-Mills, 1948; Weber, 1974).

در بوروکراسی نظام عقلانی رابطه حکم و اطاعت غیر شخصی است، سلطه نه براساس سنن قدیمی و نه براساس ویژگی‌های شخصی، بلکه مبتنی بر هنجارهای قانونی و تفکیک وظایف است. در بوروکراسی مدرن مهارت و کاردانی جای تعهدات سنتی و شخصی را می‌گیرد. منصب از آن متصدی نبوده و به ارث نمی‌رسد. همه صلاحیت‌ها و حوزه‌های عمل مشخص و سلسله‌مراتبی توزیع شده‌اند.

از آنجا که مبنای اساسی سلطه کاریزمایی ارادت بوده، نظام اداری و دیوانی نیز بر آن استوار است. کارگزاران و بوروکرات‌ها برحسب میزان ارادت و خلوص نسبت به جنبش و رهبر آن گزینش، ارتقا و تغییر می‌یابند. اقدامات و سیاست‌گذاری‌ها بدون توجه به اهداف عقلانی بلکه بر مبنای اهداف رهبران به صورت صدر و ذیلی انجام می‌پذیرد. از آنجا که در مورد وسایل تعریفی نشده درباره ابزار و وسایل رسیدن به اهداف، اختلافات بسیاری در بوروکراسی پدید می‌آید و رهبران مجبور به دخالت در هر مسئله جزئی می‌شوند. بوروکرات‌های عقل‌گرا به‌طور طبیعی در بدنه بوروکراسی رشد می‌کنند، اما از آنجا که کنترل بسیاری بر ارادت‌ها وجود دارد در سطوح پایین باقی می‌مانند و نظام امکان اصلاح را به آنها نمی‌دهد و با بازتولید نیروهای غیرعقلانی تصفیه می‌شوند.

انتقادات بسیاری بر الگوی وبری وارد شده است، اما این الگوی کلاسیک همچنان کاربردی‌ترین الگوی توضیح رابطه نظام سیاسی و بوروکراسی به‌شمار می‌رود. این الگو به‌روشنی ویژگی‌های ساختاری و رفتاری در بوروکراسی نظام‌های مختلف و پیوند ماهیت نظام سیاسی و ویژگی‌های بوروکراسی‌ها را شرح می‌دهد. اما باید گفت اولاً، حکومت‌ها عمدتاً ترکیبی از چند نوع مشروعیت را دارند و ثانیاً، این الگو از توصیف پیوند نظام سیاسی و بوروکراسی در کشورهای جهان سوم ناتوان است.

۲-۳-۱ الگوی ریگز

ریگز برای نشان دادن رابطه میان ساختارها و تعداد وظایفی که به وسیله آنها انجام می‌شود از یک الگوی قیاسی استفاده می‌کند. وی ساختاری را که وظایف متعدد و پراکنده‌ای انجام می‌دهد درهم آمیخته^۱ و ساختاری را که وظایف محدود و مشخص انجام می‌دهد تفکیک شده^۲ می‌نامد. اما نوآوری قابل ستایش وی مدل جوامع منشوری است که وضعیتی میان شرایط درهم آمیخته و تفکیک شده را بیان می‌کند. جامعه منشوری به جامعه‌ای اطلاق می‌شود که بین دو جامعه از نظر ساختاری درهم آمیخته و تفکیک شده قرار دارد. این نظام هم‌زمان ویژگی‌های جوامع تفکیک شده و درهم آمیخته را دارد (Riggs, 1973: 351).

ریگز در خصوص هر یک از این جوامع، بوروکراسی خاصی را توصیف می‌کند. در جوامع سنتی بوروکراسی دارای مدل درهم آمیخته است و زیرمجموعه‌ها وظایف متعدد و پراکنده‌ای برعهده دارند. اما در جوامع با ساختارهای تفکیک شده، بوروکراسی از لحاظ وظیفه کاملاً تخصصی شده و صرفاً وظایف اداری تخصصی را انجام می‌دهد، در این بوروکراسی سیاستگذار، مجری و تحلیلگران سیاست‌ها مشخص هستند و در خصوص مسئولیت‌ها کاملاً شفاف عمل می‌شود (Riggs, 1973: 352). اما بوروکراسی در جوامع منشوری - که بیشتر جهان سوم را دربرمی‌گیرد - از لحاظ تفکیک وظایف و تخصصی شدن در حد میانی قرار دارند و در عین حال ناهماهنگ هستند و به دلیل ناسازگاری با سایر نهادهای نظام سیاسی در ایجاد ناهماهنگی جامعه، اقتصاد و سیاست نقش مؤثری دارند. وظایف در این بوروکراسی‌ها امکان دارد هم به وسیله ساختارهای واقعی انجام شوند و هم به وسیله ساختارهای دیگری که برای انجام این وظایف طراحی نشده‌اند. وی مفهوم اتاق را برای دیوان‌سالاری در جامعه درهم آمیخته سنتی، واژه اداره را برای بوروکراسی در جوامع تفکیک شده و واژه سالار^۳ را برای بوروکراسی جوامع منشوری به کار می‌گیرد (Riggs, 1973).

1. Fused
2. Differentiated
3. Sala

در الگوی ریگز و یژگی‌های بوروکراسی از تحلیل وی از ساختار قدرت در جامعه منشوری تأثیر می‌پذیرد. وی معتقد است در جامعه منشوری قدرت بوروکراتیک از نظر بخشی در حد متوسط بوده، اما میزان تأثیر این قدرت از نظر مشارکت در تصمیم‌گیری در مقایسه با مدل‌های درهم‌آمیخته و تفکیک شده بسیار بیشتر است، به‌خصوص در حکومت‌هایی که نظام بوروکراتیک خود را از کشورهای تفکیک شده خارجی الگو برداری کرده‌اند. در جامعه منشوری سطوح رشد سیاسی و بوروکراتیک نامتوازن است، از این رو بوروکراسی در رقابت با سایر نهادهای سیاسی از اقتدار بیشتری برخوردار است و در نتیجه نهادهای سیاسی همانند جوامع تفکیک شده و درهم‌آمیخته توان کنترل بوروکراسی را ندارند و قدرت بیش از حد بوروکراسی ترغیب‌کننده کارکنان به دخالت در فرایند سیاسی است. به‌علاوه قدرت نامتوازن بوروکراتیک کارایی اداری را به دلیل تحمیل هزینه‌های سنگین کاهش می‌دهد (بوروکراتیزه شدن جامعه) و در نتیجه این نظام بوروکراتیک نسبت به نظام بوروکراتیک در یک نظام درهم‌آمیخته یا تفکیک شده کارآمدی کمتری دارد. سالاً با توزیع نابرابر خدمات، فساد نهادی شده، پارتی بازی در استخدام، ناکارآمدی و فاصله عمیق بین انتظارات رسمی و رفتار واقعی ارتباط دارد؛ در مدل سالاد مدیریت اتلاف منابع وجود دارد (Riggs, 1973: 353). مدل ریگز با انتقاداتی مواجه شده است. به اعتقاد آرورا مدل منشوری ارزش‌مدار بوده و فقط جنبه‌های منفی رفتار بوروکراتیک در جوامع منشوری را بیان می‌کند (Heady, 2001: 25).

۳-۳-۱ الگوی هپتر

هپتر و همکارانش، با رویکرد نهادگرایی نوین^۱، چهار نوع نظام سیاسی را بر مبنای میزان دولتی بودن آنها توصیف کرده و رابطه آنها با ۶ نوع بوروکراسی متناظر را مورد تحلیل قرار داده‌اند (Hepter, 1987: 20-70). حکومت فردی، حکومت عقیدتی، حکومت آزادمنشانه و حکومت محافظ.

در حکومت فردی دولت حاکم مطلق بوده و در این نظام امکان دارد بوروکراسی خادم حاکم یا از نوع بوروکراسی ماشینی باشد. در حکومت عقیدتی ممکن است دولت مساوی بوروکراسی باشد که در این حالت بوروکراسی ناپلئونی مستقر می‌شود و یا اینکه حکومت مساوی حزب باشد که در این حالت بوروکراسی حزبی به همراه بقایای بوروکراسی به جا مانده از نظام گذشته استقرار دارد. در حکومت آزادمنشانه، دولتی حداقلی، کوچک و عقلانی ترسیم می‌شود که در آن بوروکراسی از نوع عقلانی - قانونی وبر حاکم است و سرانجام در حکومت محافظ دولت، کارآمدی مشاهده نمی‌شود و بوروکراسی مبتنی بر هرج و مرج، رخ می‌نماید (Hepter, 1987: 26-70).

الگوهای ارائه شده ناکارآمدی و انحراف دیوان‌سالاری را مرتبط با ماهیت نظام سیاسی می‌داند. ایران به‌عنوان یک کشور در حال توسعه و جهان سومی در نظر گرفته می‌شود، لذا باید به شناخت الگوهای مطالعه جهان به استخراج اصول روابط انحراف دیوان‌سالاری و ویژگی‌های اجتماعی - سیاسی کشورهای جهان سوم پردازیم. کشورهای جهان سوم دارای چه ویژگی‌های سیاسی - اجتماعی هستند که باعث ناکارآمدی و انحراف دیوان‌سالاران می‌گردد؟

۲ تحلیلی از متن اجتماعی - سیاسی کشورهای در حال توسعه

کشورهای در حال توسعه، توسعه‌نیافته یا جهان سوم را با همه تفاوت‌هایشان می‌توان دارای اشتراکاتی دانست و به مطالعه آنها پرداخت. شاید به جرئت بتوان گفت اولین ویژگی آنها درگیر بودن با فرایند تغییر اجتماعی است؛ نه فقط تغییرات پیوسته که هر جامعه‌ای آن را طی می‌کند، بلکه تغییراتی بحرانی و ناهماهنگ. دانشمندان با توجه به خصیصه تغییرات شتاب‌دار این کشورها را در حال گذار می‌نامند. ویژگی دیگر این جوامع درگیری آنها در جریان فشار از بالا (جهانی شدن) و فشار از پایین (قومیت‌گرایی) است. امروزه بیش از ۱۲۰ کشور جهان درگیر مسائل ملیتی و قومیتی هستند. در اروپا و کشورهای توسعه‌یافته فرایند

ملت‌سازی به‌طور بومی و تدریجی اتفاق افتاده است. این تحول نوسازی از درون به‌وسیله خود مردم این جوامع شکل گرفته و زمان طولانی‌تری برای سازگاری اقشار مختلف جامعه با آن تغییرات فراهم آمد. درحالی‌که اکثر جوامع جهان سوم هویتی مصنوعی دارند؛ هویتی که نتیجه وفاق سیاسی اولیه آنها نیست. مرزها را بازی قدرت‌های بزرگ شکل داده‌اند، پیوندهای فرهنگی در بین مرزها پراکنده و اقلیتی قومی در چند کشور پراکنده شده است. مجموعه چنین مشکلاتی سبب شده کشورهای جهان سوم شرط احراز هویت سیاسی - اجتماعی پایا و مؤثر را نداشته باشند (Kautsky, 1972).

ویژگی دیگر کشورهای در حال توسعه فقر، عقب‌ماندگی و انگیزه‌های پیشرفت اقتصادی است. انگیزه و ایدئولوژی توسعه و پیشرفت تنها دیدگاهی برای عمل سیاسی در اختیار حاکمان کشورهای در حال توسعه قرار می‌دهد و چون سازوکار اداری و سیاسی در اختیار آنها نمی‌گذارد، بنابراین تمایل کلی به داشتن قوه مجریه قوی و تمرکزگرایی شدید به‌وجود می‌آید؛ نخستین پیش‌فرض این خواهد بود که بدون یک دولت و رهبری قوی تحقق تحول اقتصادی - اجتماعی و توسعه ممکن نیست. ویژگی‌های اساسی ایدئولوژی توسعه در جهان سوم را می‌توان این‌گونه برشمرد: ۱. وجود نوعی ایدئولوژی توسعه دستوری، ۲. اتکای شدید به بخش سیاسی برای رسیدن به نتایج، ۳. بی‌ثباتی گسترده و بلا تکلیفی اداری، ۴. رهبری نخبگان تجددطلب همراه با شکاف سیاسی وسیع میان حاکمان و نخبگان و ۵. عدم توازن میان رشد نهادهای سیاسی و رشد بوروکراسی. اهرم اصلی توسعه در این کشورها دولت است و زیرساخت‌ها برای توسعه و اتکا به بخش خصوصی وجود ندارد (Andrain, 1988: 212).

بی‌ثباتی سیاسی از دیگر ویژگی‌های غالب در این کشورهاست. مطالعات فان در مهدن^۱ از صد کشور در حال توسعه حاکی از آن است که در دوسوم آنها یا کودتاهای موفق و یا تلاش‌هایی جدی برای براندازی دولت صورت گرفته است. در یازده کشور از چهارده

1. Von Der Mehden

کشور به استقلال رسیده از سال ۱۹۴۵ تا ۱۹۵۵، حکومت‌ها یا ساقط و یا مورد حمله واقع شده‌اند. تا سال ۱۹۶۹، ۲۶ کشور غیرقانونی در آفریقا و آسیا بر سر کار آمده‌اند. وی نتیجه می‌گیرد یکی از مشکلات اصلی کشورهای نوپا دولت‌های بی‌ثبات است. جرالدهیگر^۱ نیز معتقد است تا دهه ۱۹۷۰ تقریباً هر دولت توسعه‌نیافته، بی‌ثباتی را در شکل‌های کودتا، شورش، قیام، ترور و تعارضات قومی و فرقه‌ای تجربه کرده است (Heager, 1974). هیگر بی‌ثباتی سیاسی در این جوامع را معلول ناتوانی رژیم‌های جدید در تحکیم قدرت می‌داند و به اعتقاد وی تفرقه و بی‌نظمی طبیعت این جوامع است. در پی استقرار حکومت، جدال بر سر ارگان‌های راهبردی حکومت میان دولتمردان بروز می‌کند.

در بعد فرهنگ سیاسی، تنفیری طبیعی نسبت به سیاست‌مداران از ویژگی‌های جوامع در حال توسعه است (Heady, 2001: 275-300). شیلز^۲ این پدیده را ذهنیت خصمانه نامیده و آن را چنین توصیف می‌کند: «در جوامع جدید بیشتر فعالیت‌های سیاسی برای رهایی از قدرت استعمار یا استبداد صورت گرفته، از این رو سیاست به جای آنکه سازنده و مسئولانه باشد تند، افراطی و مخرب است. در این نگرش سیاست‌مداران ترسو، سازش‌کار، بی‌اراده، بی‌صداقت، خودفروش و خودخواه هستند. مسئله اینجا ظاهر می‌شود که همین نگرش که طی سال‌ها مبارزه درونی شده است به دوران پس از استقلال یا انقلاب منتقل شده و نه تنها بین رهبران جنبش بلکه میان روشن‌فکران جدید و نسل‌های آتی بازتولید می‌شود».

از دیگر ویژگی‌های عام کشورهای در حال توسعه شکاف بین رهبران و توده است. رهبری سیاسی در کشورهای در حال توسعه در دست گروه کوچکی از نخبگان متمرکز می‌شود و نخبگان مایل‌اند اختیار تصمیم‌سازی را در انحصار بگیرند و نیز عده خود را محدود نگاه دارند. این امر طبیعتاً به جدایی اجتماعی و فرهنگی نخبگان از توده منجر

می‌شود. بی‌تفاوتی و کناره‌گیری توده امری معمول بوده و تلاش برای ایجاد تغییر نوگرایانه ممکن است با مخالفت توده مواجه شود و نخبگان برای ایجاد ارتباط سیاسی کافی با توده با دشواری‌های زیادی مواجه‌اند.

از ویژگی‌های دیگر نظام‌های سیاسی در جهان سوم گریز از نظام حزبی و انتخاباتی است. مطالعات فان در مهدن نشان می‌دهد، در بررسی انجام شده در صد کشور جهان سوم، رقابت حزبی یا از بین رفته یا هرگز به‌طور واقعی ایجاد نشده است. فقط یک‌چهارم دارای نوعی نظام حزبی بودند که وقوع تغییرات مسالمت‌آمیز را ممکن می‌ساخت. در دوپنجم، هیچ دولت حزبی کارآمدی مشاهده نشد. در پنج کشور نظام تک‌حزبی کمونیستی و در هشت کشور نظام تک‌حزبی غیر کمونیستی حاکم بوده است. وی این‌گونه نتیجه می‌گیرد که رقابت سیاسی در این کشورها نه تنها افزایش نیافته بلکه کاهش یافته است. وی به زیبایی دلایل این امر را بیان می‌دارد. تأکید صورت گرفته بر وحدت و انسجام سیاسی در این جوامع، ممکن است به تداوم نظام‌های سیاسی غیررقابتی منجر شود (Von der Mehden, 1969). «آنها مخالفان خود را مخالفان سیاسی تلقی نمی‌کنند بلکه آنها را دشمنان حکومت و کشور و ارزش‌های جامعه می‌خوانند» (Ibid., 49). تمایل به ایجاد حکومت تک‌حزبی نه تنها به خاطر حفظ قدرت، بلکه تنها راه ممکن برای پیشرفت اقتصادی و اجتماعی و نیز حفظ وحدت ملی تلقی می‌شود. این امر ریشه فساد سیاسی در این کشورها به‌شمار می‌رود.

در نهایت، مداخله و نفوذ نظامیان از مهم‌ترین ویژگی‌های کشورهای جهان سوم است. آمار نشان می‌دهد در طی دهه‌های گذشته استقرار رژیم‌های نظامی روندی افزایشی داشته است. هانتینگتون معتقد است مداخله ارتش در حکومت‌ها دلیل نظامی ندارد و نباید آن را به ویژگی‌های اجتماعی و سازمانی ارتش نسبت داد، بلکه ساختار سیاسی و نهادی جامعه زمینه این مداخله را فراهم می‌کند. این علل را به‌طور خلاصه می‌توان به فقدان یا ضعف نهادهای سیاسی اثربخش جامعه مربوط دانست (Huntington, 1968: 195).

فاینر^۱ نیز براساس نوع دخالت نظامیان سه نوع رژیم نظامی را معین می‌کند. رژیم نظامی با دخالت مستقیم، دخالت غیرمستقیم و کامل، دخالت غیرمستقیم و محدود و حکومت دوگانه. در حکومت غیرمستقیم و کامل نظامیان فرد دست‌نشانده‌ای را بر مسند می‌نشانند، در حکومت غیرمستقیم و محدود ارتش گهگاهی برای تأمین هدف‌های محدود مداخله می‌کند و یا به همراه عوامل غیرنظامی به اداره کشور می‌پردازد (حکومت دوگانه). این مسئله نیز از انواع رایج فساد سیاسی در کشورهای جهان سوم به‌شمار می‌آید.

۳ جامعه‌شناسی دیوان‌سالاری کشورهای در حال توسعه

دانشمندان علوم اجتماعی و جامعه‌شناسان از دیرباز به مطالعه نظام سیاسی کشورهای در حال توسعه و ارتباط آن با دیوان‌سالاری مشغول بوده‌اند که در این ارتباط دو الگوی کلاسیک مارکس و وبر تحت عنوان الگوی استبداد شرقی و دولت پاتریمونیال و نیز الگوهای جدیدتر ازسوی کلمن^۲، آندرین^۳، اسمن و فین‌ساد^۴ و الگوی دولت رانتیر قابل شناسایی است.

کارل مارکس بر مبنای شیوه و ابزار تولید دو نوع جامعه را از هم بازمی‌شناسد. اول، جوامع سرمایه‌داری غربی که به دلیل ویژگی‌های پویایی و مبارزه طبقاتی از مرحله برده‌داری به فئودالیسم و سپس سرمایه‌داری گذار کرده‌اند. نوع دوم، جوامع شرقی که به دلایل مختلف از جمله کمبود آب، واحدهای پراکنده روستایی، نبود مالکیت خصوصی و شکل‌گیری انباشت سرمایه به نفع دولت شاهد تشکیل دولتی متمرکزند که خدمات و کارهای جامعه را یک‌تنه سروسامان می‌دهد. به اعتقاد وی عدم استقلال طبقاتی و حاکمیت متمرکز ویژگی بارز این جوامع - از صحرای آفریقا، عربستان، ایران تا هندوستان و

1. Feiner
2. Colman
3. Andrain
4. Finsod

تاتارستان - است. به استدلال وی، آبیاری اساس کشاورزی و منبع اصلی سرمایه را در این جوامع تشکیل می‌دهد و به دلیل کمبود آب و منازعه برانگیز بودن آن دخالت حکومت اجتناب‌ناپذیر است (ن.ک.: ولی، ۱۳۸۰). پیروان وی نیز معتقدند با توجه به نقشی که پادشاه در دستیابی به آب، مالکیت بر زمین و تقسیم آب دارد، رهایی مردم جوامع شرق از استبداد محال است. چرا که طبقه مسلط مالک وسایل تولید نیست، بلکه به‌عنوان یک فرطبقه بوروکراسی، دستگاه دولتی، اقتصاد و ارتش را در اختیار دارد؛ بنابراین مردم هرگز از آزادی بهره‌مند نخواهند شد (ولی، ۱۳۸۰). پیروان نظریه استبداد شرقی بنیاد رژیم سیاسی در شرق را متکی به بوروکراسی گسترده‌ای می‌دانند که عمده‌ترین وظیفه آن اداره شبکه آب‌رسانی، تقسیم آب و اخذ مالیات بوده است. با درونی شدن این گفتمان در ذهن جامعه و بازتولید آن علی‌رغم تغییر شرایط اجتماعی و تغییر سیستم آب، این گفتمان در جامعه بازتولید شده و به حیات خود ادامه خواهد داد. بر این اساس انحصار حاکمان بر منابع اساسی جامعه موجب فساد است.

ماکس وبر برخلاف کارل مارکس دولت را در پیوند با جامعه مطالعه کرد و تفاوتی میان جوامع غربی و شرقی قائل نشد. وی ایجاد دولت مدرن را در همه جوامع حاصل‌گذار از سیاست سنتی به سیاست عقلانی دانست. اما وی بعدها الگوی مجزایی برای کشورهای در حال توسعه ارائه کرد. وی ریشه نظام مدرن سیاسی اروپایی را در نظام فرهنگ مسیحیت و بن‌مایه نظام‌های پدرسالاری یا پاتریمونیال شرقی را در فرهنگ این جوامع یافت (Weber, 1965: 203-220). به اعتقاد وی پاتریمونیالیسم^۱ نوعی حاکمیت سیاسی سنتی است که در آن یک خاندان، قدرت را از طریق دستگاه عریض و طویل اداری، به شکلی اجبارآمیز، اعمال می‌کند. وی این رژیم را عمدتاً برای کشورهای خاورمیانه مطرح ساخت، به نظر وی جوامع اسلامی بعد از اتمام دوره کاریزمایی اولیه نوعی ساخت پاتریمونیال را

تجربه کرده‌اند (اشرف، ۱۳۴۷). وی معتقد است نوع دیگر از حکومت فاسد پاتریمونالیسم، سلطانیسم بوده که در آن سلطه بر پایه اراده شخصی قرار گرفته است، از این رو به جای اعمال قدرت قانونی و رسمی، روابط وفادارانه و چاکرمنشانه به همراه وابستگی‌های خصوصی شبکه اصلی ارتباطات حکومتی را شکل می‌دهد. در اقتصاد این نظام فاسد شاهد رشد نظام سرمایه‌دارای ناقص دلال‌صفت هستیم، نظام پاتریمونالیست هیچ تعهدی نسبت به حفظ مرزهای نیروهای اجتماعی ندارد و بدین جهت بلامنازع در صحنه اقتصادی حاضر است (ازغندی، ۱۳۸۵: ۱۱۰-۸۸).

بوروکراسی پاتریمونالیستی به طور کامل به مثابه ابزاری در اختیار انحصاری شخص یا خاندان حاکم قرار دارد و برخلاف دیوان‌سالاری عقلانی مرزهای حوزه عمومی و خصوصی و میان‌سازمانی مبهم و نامشخص است (Weber, 1965). تصمیم‌گیری‌ها غیرشفاف و پشت‌پرده است و هیچ نهاد قانونی و سازمان رسمی در این فرایند نقش ندارد. استخدام در بوروکراسی براساس وفاداری و نوکرمنشی است و تخصص و مهارت محلی از اعراب ندارد. سیاست تفرقه‌انداز و حکومت کن از اصول حاکم در بوروکراسی پاتریمونالیست، بالادستی‌ها میان پایین‌دستی‌ها و پایین‌دستی‌ها میان بالادستی‌ها اختلاف و نفاق ایجاد می‌کنند (Bill, 1984: 25).

الگوی کلمن یکی از الگوهای معاصر است که وی در آن نظام‌های سیاسی کشورهای توسعه‌نیافته را بر مبنای میزان رقابت سیاسی و سطح نوگرایی در چهار گروه دسته‌بندی می‌کند: ۱. الیگارشی سنتی، ۲. الیگارشی نوگرا، ۳. دموکراسی قیمومیتی و ۴. دموکراسی سیاسی. آندرین نیز بر حسب تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها و سیاست‌های عمومی رژیم را این گونه تقسیم می‌کند: ۱. رژیم قومی، ۲. رژیم خودکامه، ۳. رژیم بوروکراتیک، ۴. رژیم مصالحه‌جو و ۵. رژیم بسیج‌کننده (Andrain, 1988).

همچنین ریگز معتقد است کشورهای جهان سوم را می‌توان به شکل زیر دسته‌بندی کرد: ۱. بوروکراتیک، ۲. پادشاهی و ۳. جمهوری و جمهوری را هم به تک‌حزبی،

پارلمانی و ریاستی تقسیم می‌کند. اسمن نیز براساس ظرفیت کشورها برای انجام موفق طرح‌های توسعه پنج نوع رژیم را در جهان سوم از هم منفک می‌سازد: ۱. حکومت اقلیت محافظه کار، ۲. نظامیان خودکامه اصلاح طلب، ۳. نظام‌های حزبی رقابتی، ۴. نظام‌های مبتنی بر احزاب توده‌ای و ۵. نظام‌های تک حزبی (Esman, 1966). اما فین ساد در این میان به خوبی تأثیر متقابل اقتدار سیاسی و فساد بوروکراسی را مورد توجه قرار داده و بر این مبنا پنج نوع نظام سیاسی و بوروکراسی متناظر آنها را مشخص کرده است؛ وی بوروکراسی‌ها را این گونه دسته‌بندی می‌کند: ۱. بوروکراسی تابع حاکم، ۲. بوروکراسی تابع ارتش، ۳. بوروکراسی حاکم، ۴. بوروکراسی نماینده و ۵. بوروکراسی تابع حزب دولتی. وی توضیح می‌دهد هر یک از این بوروکراسی‌ها در بستر نظام سیاسی خاصی پدید می‌آیند. نوع اول، نهادی خدمتگزار برای حاکم مستبد و خودکامه در رژیم‌های توتالیتر و اتوریتر است. دو نوع دیگر در نظامی پدید می‌آیند که احزاب ابزار کسب قدرت سیاسی باشند. در نوع دوم، تابعیت از رژیم نظامی (آشکار یا غیرمستقیم) وجود دارد. در نوع سوم، خود بوروکراسی به دلیل ضعف حاکمان تصمیم‌گیری نهایی را در اختیار می‌گیرد. هر دو این بوروکراسی‌ها حاصل نظام سیاسی بی‌ثبات هستند. در نوع چهارم، نظام سیاسی باثبات و کارآمد بوده و حدود و استقلال بوروکراسی معین و مشخص است. در حالی که در نوع پنجم، حزبی قدرتمند نظام سیاسی را در دست دارد و نظام تک‌حزبی مستقر است؛ در این نظام بوروکراسی تابع حزب حاکم می‌شود (Heady, 2001: 275-300).

البته ممکن است یک نظام سیاسی در آن واحد چند ویژگی را داشته و در نتیجه بوروکراسی هم چند ویژگی را مرکب در خود داشته باشد. در نظام نیمه‌رقابتی، حزبی که در الگوی فین ساد وجود ندارد، نظام سیاسی خاص دارد و آن اینکه به تبع ماهیت، میان نخبه‌گرای بوروکراتیک و تک‌حزبی در رفت و آمد است، از این رو بوروکراسی نیز با تغییر نظام سیاسی حالت خود را تغییر خواهد داد.

عامل دیگر فساد و بوروکراسی در کشورهای جهان سوم به ماهیت رانتی دولت

مربوط می‌شود. واژه رانت نخستین بار در آثار آدام اسمیت^۱ و ریکاردو^۲ ظاهر شد، اما بعدها برای توضیح ماهیت دولت‌های جهان سوم به‌ویژه کشورهای خاورمیانه به‌صورت گسترده به کار گرفته شد. متفکران مطرح در این حوزه راوکنیز^۳، پیرس^۴، لوسیانی^۵، بیلاوی^۶ و حسین مهدوی هستند. دولت رانتیر دولتی است که حداقل ۴۲ درصد کل درآمد خود را از رانت خارجی حاصل از صدور مواد خام به‌دست آورد. دولت رانتیر انحصار دریافت رانت و هزینه کردن آن را در اختیار و انحصار دارد، بنابراین به یک مؤسسه توزیع درآمدهای حاصل از مواهب الهی و اصلی‌ترین نهاد سرمایه‌گذار و اشتغال تبدیل می‌شود (Beblawi and Lucian, 1987: 120). بر این اساس رابطه معناداری میان تحصیلدار بودن دولت‌ها و ماهیت غیردمکراتیک آن وجود دارد. یعنی بی‌نیازی اقتصادی دولت و درآمد مستقل آن از جامعه علت ماهیت غیردمکراتیک رژیم سیاسی رانتیر است.

این دولت توجهی به منافع و خواست جامعه ندارد و درعین حال با پرداخت‌های رانتی درصدد جلب حمایت نخبگان و گروه‌ها برای حفظ قدرت خویش است. از آنجاکه با توزیع رانت از سوی دولت شاهد ایجاد نوعی دولت رفاهی - البته متمایز از دولت رفاه غربی - هستیم، از این رو بوروکراسی در این نوع نظام سیاسی از رشد کمی بسیار زیادی به‌منظور توزیع گسترده درآمدهای رانتی برخوردار خواهد بود. این بوروکراسی گسترده حلقه وصل جامعه و دولت نخواهد بود، بلکه بسیار متمایل به استقلال بوده و در نهایت امکان دارد به رویارویی دولت و جامعه منجر شود (ن.ک. : Ibid.).

به‌طور خلاصه اینکه فساد اداری در کشورهای در حال توسعه تحت تأثیر محیط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی ناشی از عوامل مشترکی است که به‌طور خلاصه به آنها اشاره می‌شود:

-
1. Adam Smith
 2. David Ricardo
 3. Rawkina
 4. Pearce
 5. Luciani
 6. Beblawi

۱. اداره امور دولتی الگویی تقلیدی دارد. سازمان ادارات، رفتار بوروکرات‌ها و حتی شکل فیزیکی دفاتر همه تقلیدی از بوروکراسی کشور استعمارگر یا خارجی است.
۲. کمبود نیروی انسانی متخصص در بوروکراسی. خدمات دولتی عموماً در رده‌های پایین با فراوانی خدمتگزار مواجه است، ولی در زمینه مدیران آموزش دیده می‌توان کمبود را مشاهده کرد.
۳. فعالیت‌ها به سمت تحقق اهداف کلی سوق پیدا می‌کند و توجهی به اهداف کمی و نظارت نمی‌شود.
۴. فسادی که بدون انجام آن کارها پیش نمی‌رود، فسادی که عرف اجتماعی آن را پذیرفته است (Cadien, 1977).
۵. حفظ ارزش‌های ریشه‌دار از گذشته سنتی علی‌رغم پذیرفتن ساختار اجتماعی غیرسنتی. مثلاً ارزش نهادن به افراد به اعتبار وابستگی‌ها و نه توانمندی‌ها. ریگز به استخدام اداری بر مبنای تمایلات شخصی مدیر پرداخته است. وی اعتقاد دارد مدیر با استفاده از ظواهر گزینش بر اساس آزمون‌های شایسه‌سالاری، افرادی را که به وی وفادارند انتخاب می‌کند. سپس به آنها در ادامه تحصیل و کسب مدارج دیگر که شرط لازم شایستگی بوده کمک می‌کند (Riggs, 1965: 230).
۶. استفاده از خدمات دولتی به عنوان جایگزینی برای برنامه‌های تأمین اجتماعی. یکی از دلایل تورم کارکنان رده پایین در فهرست حقوق‌بگیران دولتی این است که مزایا، بیمه و ثبات کار در امور دولتی جایگزین برنامه‌های رفاهی شده است.
۷. فاصله زیاد بین صورت و واقعیت انجام امور. ریگز این پدیده را فرمالیسم یا ظاهرگرایی^۱ می‌نامد، یعنی جلوه دادن کارها در قالب بایدها نه آن چیزی که در واقع وجود دارد. اعلام آمارهای فریبنده و ارائه گزارش از تحقق اهداف برنامه‌ها که در حقیقت بخش اندکی از آن محقق شده است. (Ibid.: 120)

۴ تحلیل ویژگی‌های طبقه‌ای بوروکرات‌ها و تأثیر آن بر انحراف در اجرا

مجریان سیاست‌ها یا بوروکرات‌ها، چه در سطوح بالا و چه در سطوح پایین نقش بسیار تعیین‌کننده‌ای در موفقیت اجرای یک سیاست عمومی دارند. اما باید توجه داشت که این عامل به‌مثابه شمشیری دولبه، هم می‌تواند موجب انحراف سیاست از اهدافش به‌سوی اهداف دیگر شود و هم یک سیاست مرده را در مرحله اجرا زنده کند. در این قسمت با توسل به رهیافت انتخاب عمومی^۱، با نگاهی نقادانه، سعی در آسیب‌شناسی ویژگی‌های طبقاتی بوروکرات‌ها خواهیم داشت تا با این وسیله بتوان ریشه‌های فساد اخلاقی مجریان را شناسایی و راهکارهایی برای کنترل آن ارائه کنیم. از این رهگذر، لازم است ابتدا به بازشناسی نظریه انتخاب عمومی و فساد دیوان‌سالاران در اجرای سیاست عمومی پرداخته شود.

نظریه پردازان قدرت دیوان‌سالاری در فرایند اجرای سیاست‌ها بر این باورند که یکی از ویژگی‌های اصلی دولت مدرن آن است که قدرت دیوان‌سالاران یا فن‌سالاری، با خدمت به‌خود و نه منافع عمومی، افزایش پیدا کرده است. تأکید بر نقش بوروکرات‌ها در اجرا نزد مکتب انتخاب عمومی اهمیت ویژه‌ای دارد. ریشه این مکتب را می‌توان به آثار گوردون تولاک^۲، آنتونی داونز^۳ و ویلیام نiskanen^۴ ارجاع داد. دل‌مشغولی این اندیشمندان انگیزه‌های دستگاه اداری است.

کار گوردون تولاک معمولاً در حکم یکی از کارهای اولیه درخصوص رهیافت انتخاب عمومی تلقی می‌شود. ملاحظات انتقادی او درخصوص سرشت خویش‌خدمتی دیوان‌سالاران بر پایه تجربه وی در وزارت خارجه آمریکا استوار بوده است. از نظر تولاک، مطالعه سیاست، سیاستگذاری و اجرای سیاست‌ها باید بر پایه همان فرضیه‌هایی باشد که برای تشریح رفتار بنگاه‌ها، تجار و مصرف‌کنندگان به کار گرفته می‌شود، یعنی نفع شخصی. وی نتیجه می‌گیرد که دیوان‌سالاران فقط به حداکثر کردن سود شخصی و نه

1. Public Choice
2. Gordon Tullock
3. Anthony Downs
4. William Niskanen

منافع عمومی می‌اندیشند. فرایندهای سیاسی لیبرال در کنترل رشد قدرت دیوانی ناکام هستند، راه‌حل مبارزه با منفعت‌طلبی بوروکرات‌ها به صحنه آوردن نیروهای بازار و ایجاد رقابت با آنهاست. وی به روش‌های انعقاد قرارداد با خارج از دستگاه دیوانی، خصوصی‌سازی و افزایش رقابت میان دستگاه‌های دولتی در اجرای امور می‌پردازد. در این میان آنتونی داونز و ویلیام نیسکانن به‌عنوان پشتیبانان وی وارد میدان شدند.

آنتونی داونز کتاب *درون دیوان‌سالاری* را در سال ۱۹۶۷ به رشته تحریر درآورد و کار خود را با این فرضیه آغاز کرد که تصمیم‌گیری در دیوان‌سالاری‌ها محصول دنبال کردن منافع شخصی است. وی شانزده قانون را برمی‌شمارد که این واقعیت نشان می‌دهند که محرک مقامات اداری سود شخصی بوده و کارکردهای اجتماعی سازمان‌ها به‌شدت تحت تأثیر ساختار درونی آنهاست. قوانین شانزده‌گانه داونز عبارت‌اند از: ۱. قانون افزایش محافظه‌کاری، ۲. قانون سلسله‌مراتب، ۳. افزایش محافظه‌کاری فردی، ۴. قانون کنترل ناکامل، ۵. قانون کاهش کنترل، ۶. قانون تغییر جهت قانون، ۷. قانون تکرار مضاعف یا ایجاد سازمان برای کنترل سازمان، ۸. کنترل گسترش دائمی، ۹. قانون ضد کنترل یا گریز از کنترل، ۱۰. قانون کالاهاى مجانی، ۱۱. قانون قیمت‌گذاری غیرپولی، ۱۲. قانون توسعه امپراتوری، ۱۳. قانون وفاداری، ۱۴. قانون خویش‌خدمتی، ۱۵. قانون منازعه میان‌سازمانی، ۱۶. قانون ختنی کردن فشار. انگیزه‌های متفاوت افراد اداری موجب پیدایش افراد دیوانی مختلفی می‌شود: ۱. صعودکنندگان، ۲. محافظه‌کاران، ۳. متعصبان که به یک برنامه متعهد هستند، ۴. طرف‌داران و ۵. دولتمردان که نسبت به منافع عمومی احساسات مثبت دارند (پارسونز، ۱۳۸۵: ۳۲۰-۲۵۶).

داونز انگیزه‌های بوروکرات‌ها و مجریان را به دو بخش نفع شخصی خالص و منافع ترکیبی تقسیم می‌کند. منافع شخصی خالص عبارت‌اند از: قدرت، درآمد، شخصیت، توافق (مقاومت در برابر تغییر و قبول وضع حاضر) و امنیت. منافع ترکیبی که منافع شخصی و منافع غیرشخصی را شامل می‌شود، عبارت‌اند از: وفاداری شخصی به گروه، اهداف یا سازمان،

غرور نسبت به انجام کار، تمایل به کار همسو با منافع عمومی و تعهد به یک برنامه خاص. به اعتقاد داونز اگرچه انگیزه‌ها میان دیوانیان متفاوت بوده، اما هدف آنها همواره حداکثر کردن منافع شخصی همگام با بزرگ‌تر شدن سازمانشان است. وی به دنبال طرح مدلی است که قدرت پیشگویی داشته باشد. وی قصد دارد نشان دهد، چگونه انگیزه‌های دیوان‌سالاری با شیوه‌هایی که آنها در کار اجرای سیاست عمومی نشان می‌دهند، متفاوت است.

ویلیام نیسکانن معتقد است همان‌طور که یک بنگاه اقتصادی در پی حداکثر کردن سود است، آنهایی که در دستگاه دیوانی مشغول‌اند به دنبال حداکثر کردن بودجه و اندازه اداره خود هستند. به اعتقاد وی، از طریق همین افزایش بودجه آنها می‌توانند منافع شخصی خویش را حداکثر کنند (Niskanen, 1971: 323).

نظریه انتخاب عمومی سازنده مدلی قدرتمند برای توضیح این باور است که دیوان‌سالاران به چیزی جدا از منافع شخصی‌شان علاقه‌ای نشان نمی‌دهند. از این رو این نظریه در طرح سازوکارهای ضدفساد و بازدارنده نقش محوری داشته و دارد. دان‌لوی^۱ از دیگر نظریه‌پردازان این مکتب است که با نقد دیدگاه‌های گذشته، ایده جدیدی را در ارتباط با برآوردن نفع شخصی در فرایند خصوصی‌سازی مطرح می‌کند.

دان‌لوی با انتقاد از نظریه‌پردازان پیشین معتقد است افزایش بودجه و انواع روابط افراد دیوانی و تفاوت‌های موجود در قدرت، بسیار پیچیده‌تر از چیزی است که نیسکانن و دیگران بیان کرده‌اند. منافع شخصی، نیازی به بیان شدن از خلال اندازه اداره یا بودجه ندارد، بلکه در شکل‌دهی آنها خود را به نمایش می‌گذارد. وی در تشریح پدیده انفجار خصوصی‌سازی در دهه ۱۹۸۰ انگلستان و آمریکا این سؤال را مطرح می‌کند که چرا بوروکرات‌ها در برابر خصوصی‌سازی مقاومت چندانی از خود نشان ندادند؟ وی در تشریح دلیل مقاومت اندک در برابر خصوصی‌سازی عقیده دارد که این پدیده در عمل به پیشبرد منافع کارگزاران مدنی عالی‌رتبه تمام شده است. انعقاد قرارداد با عوامل خارج از دولت و دیگر اشکال

خصوصی سازی، در نهایت به مثابه ادامه استراتژی نخبگان دیوانی با هدف حداکثرسازی منافع شخصی از طریق شکل دهی به سازمان‌هایشان تلقی می‌شود (پارسونز، ۱۳۸۵).

نتیجه‌گیری: سازوکارهای کنترل انحراف مجریان در اجرای سیاست عمومی

درعین حال استراتژی‌هایی وجود دارند که می‌توان در برابر انحراف و فساد دیوانیان به کار گرفت. دان‌لوی چهار استراتژی را برمی‌شمارد: ۱. سازمان‌دهی مجدد داخلی بزرگ، مانند تقویت نقش عرصه تصمیم‌گیری و تفکیک کارکردهای عادی، ۲. تغییر شکل انجام امور داخلی که در نتیجه فعالیت‌های کنترل‌کننده بهینه‌سازی می‌شود، ۳. بازتعریف روابط با شرکای خارجی با هدف افزایش کنترل سیاست‌ها و ایجاد تمرکززدایی بیشتر در حوزه مسئولیت و ۴. کاستن میزان بار و تراکم‌زدایی مانند بستن قرارداد با خارج از دولت. بولدینگ سه مقوله از قدرت را مطرح می‌کند: ۱. قدرت تهدیدی، ۲. قدرت اقتصادی، ۳. قدرت هم‌گرایی که بر پایه روابطی مانند محبت، اجتماع و هویت بنا شده است. به اعتقاد وی قدرت هم‌گرایی در کنترل بوروکرات‌ها از بیشترین اهمیت برخوردار است. وی این موارد را در مقابل پیامدهایشان مورد توجه قرار می‌دهد. این پیامدها عبارت‌اند از: تخریب، تولید و ادغام. البته وی انواع قدرت‌ها را خالص تلقی نمی‌کند. ازاین‌رو معتقد است هر یک از این عوامل در درون خود انواع دیگری از قدرت را نیز دارد (ن. ک.: پارسونز، ۱۳۸۵). هود^۱ چهار عامل را علل اصلی عدم اجرا یا اجرای ناکارآمد یک سیاست یا برنامه می‌داند که عبارت‌اند از: ۱. نداشتن صلاحیت و تخصص اجرا از سوی مجریان، ۲. فرصت‌طلبی و نفع‌طلبی مجریان، ۳. تضاد برنامه‌ها یا سیاست‌های جدید با قوانین موجود یا سابق که نهادینه شده‌اند و ۴. عدم پذیرش اقتدار قانونگذار یا سیاستگذار. وی همچنین از چهار گزینه برای کنترل عدم اجرا و مقابله با سنگ‌اندازی بوروکرات‌ها یاد می‌کند: ۱. کنار گذاردن قواعد یا تغییر آنها: در موارد عدم اجرا، دولت ممکن است قواعد را کنار بگذارد یا آنها را با

1. Hood

_____ واکاوی علل انحراف مجریان در اجرای سیاست‌های عمومی؛ رهیافتی ... ۱۷۵

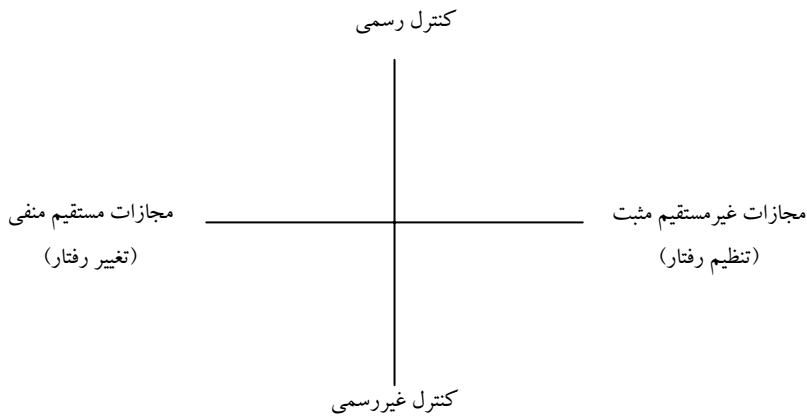
هدف اجرای سیاست‌ها تغییر دهد، ۲. سخن‌پراکنی، تلاش برای اجرای سیاست‌ها از طریق دادن اطلاعات یا توصیه‌هایی برای تغییر رفتار، ۳. پیگرد و مجازات، ۴. ایجاد شرایط ناممکن برای شکستن قانون (پارسونز، ۱۳۸۵: ۳۲۰-۲۵۶).

جدول ۱ الگوی اجرایی هود

گزینه‌های کنترلی انواع عدم اجرا	۱. کنارگذاشتن یا تغییر قوانین	۲. سخن‌پراکنی	۳. پیگرد و مجازات	۴. ایجاد شرایط ناممکن
بدون صلاحیت		✓		
فرصت طلب			✓	✓
تضاد با قوانین پایه	✓			
رد اقتدار				✓

در خصوص عدم صلاحیت در عدم اجرا، کاربرد روش ۱ تأثیری بر اجرا ندارد. روش ۲ می‌تواند اجرا را تغییر دهد، در حالی که روش‌های ۳ و ۴ نیز به نظر نمی‌رسد بتوانند عدم صلاحیت در اجرا را کاهش دهند. البته موفقیت این دو روش بسته به این است که اجرا، پدیده‌ای شدنی و قابل اجرا باشد. در مورد فرصت‌طلبی، روش ۱ موجب افزایش فرصت برای عدم اجراست، روش ۲ نمی‌تواند تأثیری بر یک فرصت‌طلب داشته باشد، ولی روش‌های ۳ و ۴ می‌توانند از طریق ترس و ناتوانی از انجام خطا بر فرصت‌طلب تأثیرگذار باشند. در حوزه مخالفت با قوانین، روش ۱ ممکن است باعث حل اختلاف شود. روش ۲ نمی‌تواند موجب تغییر رفتار شود. روش ۳ ممکن است به ایثار ختم شود و روش ۴ کارها را خراب‌تر کند. در عرصه عدم اجرا بر پایه رد اقتدار، روش ۱ شکست را می‌پذیرد، روش ۲ نمی‌تواند رفتار را تغییر دهد، روش ۳ دارای ظرفیت شهادت بوده و روش ۴ بر امکان‌پذیر بودن تمهیدات ممانعتی وابسته است (پارسونز، ۱۳۸۵).

بارچ و وود^۱ چارچوبی را پی ریزی می کنند که براساس آن می توان بوروکرات ها را در قالب مجازات های منفی از انجام برخی اعمال بازداشت. چارچوب آنها دو پیوستار دارد که در انتهای یک پیوستار، اول مجازات های مثبت مطرح است که غیرمستقیم هستند و هدف آنها تنظیم رفتارهاست، و دوم مجازات های مستقیم و منفی است که تغییر رفتار و محدودیت را شامل می شود. پیوستار دیگر عبارت است از رسمی و غیررسمی بودن کنترل ها. این دو پژوهشگر معتقدند اشکال کنترل که در سیاست گذاری و اجرا به کار گرفته می شود در چارچوب اشکال نظام های سیاسی است. مجازات مثبت و کنترل غیررسمی در جایی که رژیم سیاسی کثرت گرا باشد اتفاق می افتد در اینجا اجرای سیاست از طریق دادوستد انجام می گیرد و دقیقاً جایی است که می توانیم تأثیر محیط بر تمایلات و ویژگی های مجریان را درک کنیم. در چارچوب نظام سیاسی، قانون گذاری اقتداری کنترل رسمی و مجازات منفی را شاهدیم درحالی که کنترل های غیررسمی و مجازات های مستقیم مخصوص رژیم های پلیسی و تیرانی است.



شکل ۱ الگوی کنترل اجرای بارچ و وود

منابع و مأخذ

- ازغندی، علی‌رضا (۱۳۸۵). *جامعه‌شناسی ایران*، تهران، قومس.
- استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۲). *جهانی‌سازی و مسائل آن*، ترجمه حسن گلریز، تهران، نی.
- اشرف، احمد (۱۳۴۷). *جامعه‌شناسی سیاسی ماکس وبر*، تهران، مؤسسه مطالعات اجتماعی.
- بال، آلن و پیترز گای (۲۰۰۵). *سیاست و حکومت جدید*، ترجمه عبدالرحمن عالم، تهران، قومس ۱۳۸۴.
- باله، کاترین (۱۳۷۹). *جامعه‌شناسی سازمان‌ها*، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، دادگستر.
- بشیری، حسین (۱۳۸۵). *جامعه‌شناسی سیاسی: نقش نیروهای اجتماعی در زندگی سیاسی*، تهران، نی.
- پارسونز، واین (۱۳۸۵). *مبانی سیاست‌گذاری و تحلیل سیاست‌ها*، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- حسین‌نژاد، مرتضی (۱۳۸۳). *اقتصاد جرم و جنایت در ایران*، تهران، مؤسسه تدبیر اقتصاد.
- رفیعی، محمدحسین (۱۳۸۰). *توسعه ایران*، تهران، مهدیه.
- شرابی، هاشم (۱۳۸۰). *پدرسالاری جدید*، ترجمه احمد موثقی، تهران، کویر.
- فقیهی ابوالحسن و محسن دانایی‌فرد (۱۳۸۵). *بورکراسی و توسعه در ایران*، تهران، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- کافمن، دانیل (۱۳۷۹). «فساد و توسعه»، ترجمه حمیدرضا قربانلو، فصلنامه *امنیت*، شماره ۱۳ و ۱۴.
- مصطفی‌نژاد، عباس (۱۳۸۴). *آسیب‌شناسی توسعه اقتصادی در ایران*، تهران، قومس.
- ملک‌محمدی، حمیدرضا و حسین قلجی (۱۳۸۷). «بازشناسی روابط متقابل نظام سیاسی و نظام دیوان‌سالاری در جهان در حال توسعه»، فصلنامه *سیاست*، شماره ۵.
- میرزایی، اسماعیل (۱۳۸۳). *ماهیت خصوصی‌سازی در ایران*، تهران، مؤسسه تدبیر اقتصاد.
- ولی، عباس (۱۳۸۰). *ایران پیش از سرمایه‌داری*، ترجمه حسن شمس‌آبادی، تهران، نشر مرکز.

- Arora, P. K. (1972). *Comparitive Public Administration*, New Delhi, Associated Publishing House.
- Beblawi, Hazem and Giacomo Luciani (1987). *The Rentire State*, London, Croom Helm.
- Bill, Jamse (1984). *Politics in the Middle East*, Boston, Little Brown.
- Braibant, Ralf (1968). *Civil Service of Pakistan (in) Macridis and Brown Comparitive Politics*, Boston, Little Brown.
- Burnham, James (1941). *The Managerial Revolution*, New York, Freepress.
- Crozier, Michel (1964) *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago: Chicago University Press.
- Cardien, Gerald (1997). "Administration Corruption", *Public Administration Review*, Vol. 37, No. 3.
- Derlmutter, Amos (1977). *The Military Politics in Modern Times*, New Haven, Yale University Press.
- Downs, Anthony (1976). *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Publick Choice*, Hemel Hempstead. Bolding.
- Englehart, Ronald (1988). "The Rennissance of Political Culture", *American Political Science Review*, Vol. 82, NO, 4.
- Esman, Milton (1966). *The politics of Development Administration*, (in) Montgomery John, *Approaches to Development*, New York, McGraw Hill.
- Esman, Milton (1980). "Development Assistance in Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 40, No. 5.
- Fredrich, Carl (1963). *Man and His Government*, New York, McGraw Hill.
- Gaus, John (1974). *Reflection on Public Administration*, Albama, University of Albama Press.
- Greth H. and Wright- Mills C. (1948) *From MaxWeber*, London, Routledge.
- Hall, H. Richard (1962). "Interaorganization Structure Variation", *Administration Science Quarterly*, Vol. 7, No. 3.
- Heady, Ferrel (2001). *Public Administration: Comparative Perspective*, New York, Marcel Dekker.
- Heeger, Gerald (1974). *The Politics of Underdevelopment*, New York, St. Martins Press.

- Held, David (1989). *Political Theory and Modern State*, London, Polity Press.
- Hepter, Metin (1987). *The State and Public Burcaucracies: A Comparative Perspective*, Westport, Greenwood Press.
- Hood, C. (1986). *Public Administration*, in Bogdanor, Blackwell Encyclopedia of Political Institutions, Oxford, Basil Blackwell.
- Huntington, Samuel (1968). *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Kautsky, John (1972). *The Political Consequences of Modernization*, New York, Wiley and Sons.
- Kernaghan, K. (1994). "Empowerment and Public Administration", *Canadian Public Administration*.
- Le Grand, Julian and Bartlett Will (1993). *Quasi- Market and Social Policy*, London, Mac Millan.
- Marx, Morstein (1957). *The Administrative State*, Chicago, University of Chicago Press.
- Merille, Crindle (1997). *Getting Good Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Merton, Robert (1949). *Bureaucratic Structure and Personality*, New York, Free Press.
- Monroe, Michal (1970). "Prismatic Behavior in the United States", *Journal of comparative Administration*, Vol. 2, No. 2.
- Niskanen, William (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton.
- Riggs Fred (1966). *Administration in Developing Countries*, Boston, Houghton Mifflin.
- Riggs Fred (1973). *Prismatic Society Revisited*, Morristown, General Learning Press.
- Rustow, Dankwart (1967). *A World of Nations*, Washington, Brookings.
- Thompson, Victor (1961). *Modern Organization*, New York, Alfred Knopf.
- Von Der Mehden, Fred (1969). *Politics of Developing Nations*, (2nd) New Jersey, Prentice Hall.
- Weber, Max (1965). *Sociology of Religion*, London, Methaen and C. Press.
- _____ (1974). *Theory of Social and Economic Organization*, New York, Free press.