

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۲/۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۲/۱۰

بررسی چارچوب‌های حاکم بر نظام اداری ایران با رویکرد اسلامی

سید محمدرضا میرصانع^۱ / علی آقا پیروز^۲ / غلامرضا مظلوم^۳

چکیده

نظام اداری، مجموعه‌ای مرتبط، منسجم و هدفمند از نهادها و سازمان‌های دولتی است که مأموریت‌ها، وظایف و برنامه‌های دولت را در جهت تحقق اهداف معین، عملیاتی می‌سازد. نظام اداری زمینه اداره جامعه در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی و نیز خدمات عمومی را فراهم می‌کند. از این رو گستره وسیعی دارد و اگر سالم و کارآمد باشد زمینه‌ساز تحقق اهداف دولت خواهد بود. با بررسی تاریخی و تحلیلی نظام‌های اداری موجود در کشورهای مختلف در قرن اخیر، با سه پارادایم اداره امور عمومی، مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب مواجه می‌شویم. در بخش اول مقاله به بررسی اجمالی این سه پارادایم پرداخته شده است. مشخصه‌های پارادایم اداره امور عمومی عبارتند از: اعمال اقتدار دولت بر همه بخش‌ها و قلمرو جغرافیایی کشور؛ سیطره و نفوذ ساختارهای سلسله‌مراتبی خشک در سراسر کشور؛ یکپارچگی مقررات و روش‌های کاری؛ کنترل شدید قضایی، مالی و سیاسی در دیوان‌سالاری دولتی. پارادایم مدیریت دولتی نوین را می‌توان آنتی‌تزی در مقابل تزی اداره امور عمومی دانست. مدیریت دولتی جدید به بازار، کوچک‌سازی حجم دولت، تمرکززدایی، برون‌سپاری خدمات و مقررات‌زدایی گرایش دارد. با اعمال مدیریت دولتی نوین مشکلات بسیاری پدید آمد. بروز این مسائل منجر به ظهور پارادایم حکمرانی خوب شد که حد وسطی از دیدگاه دولت‌گرایی مطلق و بازارگرایی محض است و براساس آن، تفکر نظام‌گرا و تعادل‌گرا مبنای سامان‌دهی امور است. در حکمرانی مطلوب، ظرفیت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور در اختیار بخش‌های سه‌گانه حاکمیت قرار می‌گیرد. «دولت» در مقام سکandar کشتی توسعه است که کوتاه‌ترین و سریع‌ترین مسیر را برای نیل به توسعه تعیین می‌کند. موتور محرک کشتی توسعه در این مسیر، کارآفرینان «بخش خصوصی» هستند و این دو در صورت مشارکت ساختارهای «جامعه مدنی» قادر خواهند بود چرخه پایدار توسعه را شکل دهند. در این پارادایم بسیاری از ارزش‌های دو پارادایم قبل مورد توجه گرفته و بازآفرینی شده است. با این حال، این پارادایم و الگوهای عملیاتی آن همچنان مبهم است.

واژگان کلیدی

mailto:mirsane86@gmail.com

apzsqom@gmail.com

mazlom53@gmail.com

۱. دانش‌آموخته دکتری موسسه آموزشی پژوهشی امام خمینی، قم، ایران.

۲. هیئت علمی پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، قم، ایران.

۳. پژوهشگر مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی، قم، ایران.

اینکه کاملاً آشکار شد دولت به تنهایی نه تنها عامل توسعه نیست، بلکه منشأ ناکارآمدی و کسری بودجه است. از این رو نظریه‌های مدیریت دولتی نوین مطرح شد (ر.ک: پیروز، ۱۴۰۰: ۱۷۰-۱۷۲).

۲-۱. پارادایم مدیریت دولتی نوین

پارادایم مدیریت دولتی نوین را می‌توان آنتی‌تزی در مقابل تز اداره امور عمومی دانست. اداره امور عمومی به سلسله‌مراتب، مداخله دولت، دولت رفاه، تمرکز و مقررات گرایش دارد. اما مدیریت دولتی نوین به بازار، کوچک‌سازی حجم دولت، تمرکززدایی، مقررات‌زدایی و برون‌سپاری خدمات به بخش خصوصی گرایش دارد.

این پارادایم مبتنی بر بازار، علم اقتصاد و مدیریت بخش خصوصی است و فنون بازرگانی بخش خصوصی را در بخش عمومی به کار می‌گیرد (مانند توجه ویژه به محیط و استفاده از تحلیل‌های Swot). در پارادایم مدیریت دولتی نوین دولت فقط سیاست‌گذاری و سکانداری می‌کند؛ لذا باید کوچک شود. دولت عامل اصلی توسعه نیست، بلکه بخش خصوصی و بازار بزرگ (در مقابل دولت بزرگ) عامل اصلی توسعه است. همچنین توجه و تمرکز آن به جای فرایندها بر نتایج و خروجی‌هاست و بر این اساس دولت را بازسازی می‌کند.

با اعمال مدیریت دولتی نوین مسائل ذیل پدیدار گشت: ۱. با خصوصی‌سازی بسیاری از خدمات عمومی مانند آموزش و پرورش و بهداشت و درمان، همچنین با آزادسازی قیمت‌ها، رشد تعرفه‌های خدمات بخش عمومی، سیاست‌های تعدیل نیروی کار در بخش دولتی و کاهش تصدی‌گری دولت، به منافع گروه‌های آسیب‌پذیر و گروه‌های کم‌درآمد و متوسط جامعه آسیب‌های جدی وارد شد. ۲. کاهش دخالت دولت و اجرای سیاست خصوصی‌سازی و اتکای صرف به عوامل بازار، وظیفه و کارکرد توزیعی دولت‌ها و عدالت اجتماعی را خدشه‌دار نمود و شکاف طبقاتی میان قشر فقیر و غنی بیشتر شد. ۳. نظام تاراج در قالب خصوصی‌سازی تقویت شد. ۴. پنهان‌کاری و فساد افزایش یافت. ۵. مبنای این پارادایم اقتصاد است و روشن شد که نمی‌توان همه مشکلات دولت را با دانش اقتصاد حل کرد (ر.ک: همان: ۱۷۲).

در کشور ما در دهه ۶۰ مدیریت دولتی حاکم بود. در دهه ۷۰ به تدریج خصوصی‌سازی آغاز شد و در سال ۱۳۸۵ اوج گرفت. در این مسیر تاکنون حدود ۹۶۰ شرکت دولتی بر مبنای اصل ۴۴ قانون اساسی واگذار شده است. خصوصی‌سازی که از نظر برخی تصمیم‌گیران کشور امری مقدس تلقی گردید، خیلی بد اجرا و متولد شد. طی واگذاری‌ها، برخی شرکت‌های دولتی به بهانه واهی زیان‌ده بودن به ثمن بخش فروخته شدند. پس از مدتی معلوم شد خریداران برخی از شرکت‌ها اهلیت لازم را نداشتند و در مدت کوتاهی موجب رکود تولید شدند. کارخانه‌ها تعطیل و کارگران بیکار شدند. درحالی‌که ابتدا باید صلاحیت خریدار احراز شده، و در صورت تأیید ملک واگذار شود، بلکه باید فقط مدیریت آنها واگذار می‌شد. طبق

ماده ۴۴ قانون اساسی خصوصی سازی باید با حفظ عدالت اجتماعی و تقویت تعاون اجتماعی باشد، و درآمدهای آن صرف مناطق محروم شود، اما هیچ کدام تحقق نیافت. در نتیجه به دلیل نبود نظارت جدی، منابع ملی به تاراج رفت.

۳-۱. پارادایم حکمرانی خوب

انتقادات جدی به مدیریت نوین، آن را با بحران مواجه ساخت و پارادایم حکمرانی خوب شکل گرفت. در دهه پایانی قرن بیستم و آغاز هزاره سوم میلادی، حکمرانی خوب یا شایسته، راه حل مناسبی برای حل مجادله دولت و بخش خصوصی معرفی شد. در پارادایم حکمرانی خوب، نه دیدگاه دولت گرایی مطلق و نه دیدگاه بازارگرایی محض مدنظر است؛ بلکه تفکر نظام گرا و تعادل گرا مبنای سامان دهی امور است. در بافت حکمرانی مطلوب، ظرفیت های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور با تخصیص و توزیع مناسب قدرت سیاسی و اداری و توزیع عادلانه منابع مالی، در اختیار بخش های سه گانه حاکمیت قرار می گیرد. «دولت» در مقام سکندار کشتی توسعه است که براساس اطلاعات، کوتاه ترین و سریع ترین مسیر را برای نیل به توسعه تعیین می کند. موتور محرکی که کشتی توسعه را در این مسیر به راه می اندازد، کارآفرینان «بخش خصوصی» هستند و این دو در صورت مشارکت ساختارهای «جامعه مدنی» قادر خواهند بود چرخه پایدار توسعه را شکل دهند. حکمرانی خوب حاصل تعامل نهادها و سازمان های مختلف جامعه در یک شبکه از روابط انعطاف پذیر و غیرسلسله مراتبی است، و دولت خود یکی از نهادها محسوب می شود و در شبکه حکمرانی هیچ بازیگر و جزئی بر دیگری برتری ندارد. بنابراین حکمرانی خوب مفهومی وسیع تر از حکومت دارد و در پرتو همکاری سازنده و هم افزای دولت با بخش خصوصی و جامعه مدنی حاصل می شود. حکمرانی خوب، مدیریت پاسخگو و شفاف منابع مالی کشور برای نیل به اهداف توسعه اجتماعی و اقتصادی پایدار توصیف شده و ارتقای ارزش های مردم سالاری، کنترل فساد، توجه به حقوق انسانی و پاسخگویی از اهداف آن است. این پارادایم هرگز به دنبال نفی پارادایم های اداره امور عمومی و مدیریت دولتی نوین نیست، بلکه بسیاری از ارزش های خوب و همگانی این دو را مورد توجه قرار داده و بازآفرینی نموده است.

با وجود تمام مطالبی که در مورد حکمرانی نوشته و گفته شده، این پارادایم و الگوهای عملیاتی آن همچنان مبهم است، و به طور کامل روشن نیست که با دو پارادایم قبلی چه نسبتی دارد. اینکه چه میزان از مقررات قبلی باید اجرایی شود، بخش خصوصی دقیقاً چقدر باشد، مشارکت سه بخش به چه شکل باشد و چگونه مدیریت شوند و مانند اینها، همگی از مسائل اجرایی مبهم این پارادایم هستند (همان: ۱۷۳-۱۷۵).

در آموزه های اسلامی و همچنین در عرصه اجرا، حکمرانی به معنای مشارکت مردمی و حتی فراتر از

آن قابل‌شناسایی است. امیرالمؤمنین علیه السلام می‌فرماید: «وَعَلِمَ أَنَّ الرِّعِيَّةَ طَبَقَاتٌ» و رعیت را چند دسته دانسته و در ادامه کارگزاران را دسته‌ای از رعیت محسوب می‌کند (نهج البلاغه، نامه ۵۳). این بدین معناست که مسئولان نیز جزء مردم محسوب می‌شوند، و این دو گروه در مقابل همدیگر نیستند. پس نگاه کاملاً مردمی در آموزه‌های اسلامی قابل‌مشاهده است. در اداره امور عمومی مردم «ارباب رجوع» هستند، در مدیریت دولتی نوین مردم را «مشرتی» می‌دانند، و در حکمرانی مردم «شهروند» خوانده می‌شوند، و از آنها تقاضا می‌شود رأی بدهند و در تصمیم‌گیری‌ها مشارکت کنند. اما در نگاه دینی مردم «رعیت» هستند که واژه‌ای بسیار غنی و دارای معانی و مصادیق گسترده است و حقوق مختلفی برای مردم برعهده حکومت تعریف می‌کند.

باید گفت تا این‌گونه بحث‌های مبنایی حل نشود، برنامه‌هایی که برای تحول نظام اداری طراحی می‌شود، عمیق، پاسخگو و نتیجه‌بخش نخواهد بود. بنابراین لازم است پارادایم‌های مذکور (به‌ویژه مورد سوم) از منظر مدیریت اسلامی مورد بررسی و کاوش قرار گرفته و اتخاذ موضع شود. به‌عنوان نمونه باید بررسی کرد آیا مبنای حکمرانی خوب از منظر اسلام قابل‌قبول است یا خیر. آیا جامعه مدنی که یکی از بخش‌های مشارکت‌کننده در حکمرانی است، به همین شکل رایج در اسلام مورد تأیید است؟ جایگاه مردم در حکومت کجاست؟ آیا باید مشارکت مردمی داشته باشیم یا اقتصاد مردمی؟ و مسائلی از این قبیل.

در این راستا و برای قدم اول، پارادایم اداره امور عمومی و مهم‌ترین مبنای آن یعنی نظریه بوروکراسی مارکس وبر، طی دو جلسه کارگروه نظام اداری مورد توجه و بررسی قرار گرفته که ماحصل آن در بخش دوم تقدیم می‌گردد.

۲. بررسی پارادایم اداره امور عمومی با محوریت نظریه بوروکراسی

بیان شد که مهم‌ترین مبنای پارادایم اداره امور عمومی، نظریه بوروکراسی از مارکس وبر جامعه‌شناس آلمانی است. از این‌رو مباحث این بخش بر بررسی و نقد این نظریه، به‌ویژه با رویکرد اسلامی، متمرکز است.

۲-۱. چیستی بوروکراسی

بوروکراسی (یا دیوان‌سالاری) اگر به معنای سلسله‌مراتب، تقسیم کار، گزینش بر مبنای شایستگی، و رعایت نظم و انضباط باشد، سازوکاری است که همزاد تشکیل اجتماعات بشری، دولت‌ها و نظام‌های سیاسی بوده و از قدیم‌الایام در حکومت انبیا علیهم السلام، تمدن‌های روم، مصر، چین و ایران باستان رواج داشته؛ چراکه با وجود قلمرو گسترده و تنوع فرهنگی، حکومت و اداره کشورها بدون بهره‌گیری از این اصول

ممکن نبوده است. در قرن نوزدهم ماکس وبر (۱۸۶۴-۱۹۲۰) با رویکرد جامعه‌شناسی سیاسی، به بررسی علمی بوروکراسی پرداخت. او به کمک مفهوم «سلطه و اقتدار» و با اشاره به نیروهای تأثیرگذار درون جامعه، بوروکراسی را یک سیستم با کارکرد عقلایی و قانونی معرفی کرد و آن را به سازمان‌های اداری تعمیم داد. وبر با برشمردن و تبیین یک سری اصول که پیش از این ذکر شد، گونه‌ای آرمانی^۱ از بوروکراسی را به تصویر کشید و مورد توصیه قرار داد.

با تبیین وبر، بوروکراسی مبنایی برای رویکرد «اداره امور عمومی» برای طراحی نظام‌های اداری قرار گرفت. در نظام اداری بوروکراتیک، مقامات اداری درواقع سرپنجه‌های تخصصی مقامات حکومتی هستند و این دو گروه از یکدیگر غیرقابل تفکیک‌اند؛ چراکه سیاسیون علاوه بر خط‌مشی‌گذاری، در عزل و نصب‌ها و امور اجرایی نیز دخالت می‌کنند (ر.ک: مهرابی، ۱۳۹۵: ۴۰-۴۱).

بوروکراسی از ابتدا تاکنون مورد ارزیابی بسیاری از صاحب‌نظران بوده است و این بررسی‌ها همچنان ادامه دارد. برخی مبنای «انسان‌شناختی» ماکس وبر، عده‌ای «مقاصد»، گروهی «نظریه» یا «روش» بوروکراسی، و دسته‌ای نیز «کارکرد» و «نتایج» آن را از دیدگاه فلسفی یا کارکردگرایی به نقد کشیده‌اند. افراد زیادی با برشمردن نکات منفی بوروکراسی آن را مضر، مانع پیشرفت و رو به زوال معرفی کرده‌اند. عده‌ای گفته‌اند که بوروکراسی سازوکاری مثبت، مفید، لازم و اجتناب‌ناپذیر است و بزرگ‌نمایی نواقص آن، ناشی از خصومت و ضدیت کسانی است که بوروکراسی منافع شخصی و حزبی آنها را محدود کرده است (همان: ۴۲). در ادامه به بیان خلاصه‌ای از دیدگاه‌های مخالفان و موافقان بوروکراسی خواهیم پرداخت.

۲-۲. دیدگاه منتقدان بوروکراسی

شاید بتوان گفت خود ماکس وبر نخستین منتقد بوروکراسی بوده است؛ چراکه معتقد بود این سیستم هرچند کارایی را افزایش می‌دهد، اما آدمی را در قفسی آهنین گرفتار می‌سازد. همچنین کنترل افراطی بر کارکنان اعمال می‌کند و بوروکراسی به‌جای ابزار، خود به هدف تبدیل می‌شود. صاحب‌نظران زیادی از جمله مرتون، سلزنیک، پیتر بلا، تامسون، سایمون، مارچ، اتزیونی، گولدنر و وارن بنیس انتقاداتی درباره بوروکراسی مطرح کرده‌اند که به‌طور خلاصه عبارتند از:

۱. عدم تبیین تعریف دقیق بوروکراسی از سوی وبر و دیگران؛
۲. رشد قارچ‌گونه و ناخواسته ساختار و سازمان؛
۳. تأکید بیش از حد بر قوانین و سلسله‌مراتب اداری در سازمان، و غفلت از هدف آنها؛

۴. برخورداری از ساختار مکانیکی و روابط خشک و بی‌روح؛

۵. وجود تناقض درباره منشأ اقتدار، و تأکید بیش از حد بر اقتدار عقلایی - قانونی و غفلت از اقتدار کاریزماتیک و سنتی؛

۶. تمرکز بیش از حد قدرت و حذف افراد از چرخه تصمیم‌گیری؛

۷. ممانعت از خلاقیت و نوآوری، و از خودبیگانگی کارکنان به دلیل انجام کارهای تکراری و یکنواخت؛

۸. جابجایی اهداف سازمانی با اهداف فرعی و شخصی؛

۹. عدم قابلیت انطباق با شرایط متغیر محیطی؛

۱۰. کندی بیش از حد در امور اداری، تأخیر در انجام درخواست‌ها و سرخوردگی ارباب رجوع (به همین جهت عموم مردم معمولاً بوروکراسی را مترادف با کاغذبازی می‌دانند) (همان: ۴۲-۴۴).

۳-۲. دیدگاه مدافعان بوروکراسی

با وجود فضای منفی سنگینی که بر ضد بوروکراسی وبر در اذهان عمومی شکل گرفته، عده‌ای معتقدند که بوروکراسی دارای جنبه‌های مثبت و کارکردی فراوانی است. پیتر بلا، درک پیو، رابرت میوالد، رابینز و حسن دانایی‌فرد از جمله صاحب‌نظرانی هستند که با بیان نکات مثبت بوروکراسی به دفاع از آن پرداخته‌اند. برخی از دیدگاه‌های مدافعان بوروکراسی به‌طور اجمالی عبارت است از:

۱. نظریه بوروکراسی وبر، توصیفی از یک سازمان آرمانی است که به‌عنوان شاخصی برای بهبود سازمان قابل بهره‌برداری است.

۲. با به کارگیری بوروکراسی، اهداف، خط‌مشی‌ها، ضوابط و مقررات براساس معیارهای عینی و مشخص تعیین و به شکل صریح و روشن بیان می‌شود.

۳. وجود قوانین و وظایف روشن و مشخص، موجب کاهش ابهام و سردرگمی کارکنان می‌شود و کارایی سازمان را افزایش می‌دهد.

۴. پست‌های سازمانی در یک سلسله‌مراتب هرمی مشخص شده، و برای همه اعضا و مراجعان قابل تشخیص می‌باشد.

۵. با اجرای مقررات مورد نظر بوروکراسی، آسیب‌های سازمانی مثل پارتی‌بازی، تعصبات شخصی، و تبعیض‌ها و اعمال نظر سیاسی کاهش می‌یابد.

۶. گزینش افراد براساس شایستگی تخصصی و فنی و نیز معیارهای معین و عقلایی صورت می‌گیرد، نه براساس سلیقه و منافع شخصی.

۷. میزان بهره‌مندی کارکنان از مزایای سازمانی و تنبیهات براساس اصول و ضوابط معین و منصفانه صورت می‌گیرد.

۸. تعهد افراد به سازمان بالاست و تعارض منافع از طریق استخدام مادام‌العمر کاهش می‌یابد.
۹. تجربیات، فرایند کار، شکست‌ها و موفقیت‌ها ثبت و ضبط می‌شوند و برای کنترل، ارزیابی و انتقال تجربه مدیران و کارکنان بعدی مورد استفاده قرار می‌گیرند.
۱۰. دولت نمی‌تواند بدون بوروکراسی وجود داشته باشد. ذات بوروکراسی دفاع از تخصص، شایستگی و تعهد کاری است و آنچه در برخی سازمان‌های دولتی رخ می‌دهد، درواقع سیاست‌سالاری است نه بوروکراسی (همان: ۴۶).
۱۱. لازم است بین نظام بوروکراسی و افراد بوروکرات تفکیک شود. بسیاری از نقدهای وارده، به اخلاق بوروکرات‌ها بازمی‌گردد نه نظام بوروکراسی که مبتنی بر اصول عقلایی است.

۳. بررسی و نقد پارادایم امور عمومی و نظریه بوروکراسی از منظر اسلام

اولین نکته آنکه بوروکراسی مبتنی بر جهان‌بینی مادی است و انسان‌شناسی آن نیز غیراسلامی است. در بوروکراسی تنها به جنبه عقلانیت توجه شده و جنبه‌های دیگر مورد غفلت قرار گرفته است. علاوه بر این اصول بوروکراسی ناقص است و تمام جنبه‌های سازمان را پوشش نمی‌دهد. با این حال بوروکراسی همچنان در نظام اداری جریان دارد و مورد استفاده مأموران اداری است. در ادامه اصول بوروکراسی از منظر اسلام مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۳. اصل سلسله‌مراتب

این اصل فی‌الجمله درست است و در آموزه‌های اسلامی گزاره‌هایی برای تأیید آن وجود دارد. حضرت امیر علیه السلام می‌فرماید: «أَطِيعْ مَنْ فَوْقَكَ يُطِيعَكَ مَنْ دُونَكَ» (آمدی، ۱۳۳۷: ح ۲۴۷۵). ایشان در نامه ۵ نهج البلاغه هم می‌فرماید: «بر شماست که از فرمان فرماندهان سرپیچی نکنید... تا خداوند امورتان را اصلاح نماید». البته ملاحظات دیگری نیز وجود دارد که عبارتند از:

۱. اطاعت از مافوق بدون قید و شرط نیست.
۲. ارتباط بین مسئول و کارکنان منحصر به رابطه خشک و در حلقه سلسله‌مراتبی نیست.
۳. گرایش به سلسله‌مراتب طولانی و بلند مطلوب نیست، بلکه سلسله‌مراتب تخت و کوتاه ارجحیت دارد.
۴. اطاعت کورکوانه در اسلام نیست.
۵. مدیران نباید خود را صاحب قدرت و فرمان بدانند و از این موضع با کارکنان برخورد کنند «لا تقولن إني مؤمر أمر فأطاع» (نهج البلاغه، نامه ۵۳).
۶. پیشگامی در اطاعت و عامل بودن مدیر به آنچه می‌گوید و اینکه خود در مسیر هدف باشد و حتی

جلوتر از پیروان خود باشد، گامی مهم در پذیرش وی از سوی کارکنان خواهد بود. در این باره آموزه‌های فراوانی وجود دارد؛ از جمله سخن حضرت علی (علیه السلام) که فرمود: «وَاللَّهِ لَا أَحْتَكُمُ عَلَى طَاعَةٍ إِلَّا وَاسْبِقُكُمْ إِلَيْهَا وَلَا أَنَهَاكُمُ عَنْ مَعْصِيَةٍ إِلَّا وَآتَاهِيَ قَبْلَكُمْ عَنْهَا؛ به خدا قسم شما را بر طاعتی تشویق نمی‌کنم مگر آنکه خودم به سوی آن از شما سبقت می‌گیرم، و از معصیتی شما را باز نمی‌دارم مگر آنکه پیش از شما خود از آن دوری می‌نمایم» (نهج البلاغه، خطبه ۱۷۵).

۷. همچنین امام رضا (علیه السلام) در حدیثی پرمغز با تشبیه جایگاه مدیر به ستون خیمه می‌فرماید: «أَمَا عَلِمْتَ أَنَّ وَالِي الْمُسْلِمِينَ مِثْلُ الْعَمُودِ فِي وَسْطِ الْفُسْطَاطِ مِنْ أَرَادَهُ أَخَذَهُ؛ بدانید مدیر جامعه اسلامی همچون ستون میان خیمه است که هرکسی در هر زمان و هر طرف که اراده کند به او دسترسی خواهد داشت» (شیخ صدوق، بی تا: ج ۲، ص ۱۲۶).

۲-۳. تقسیم کار

این اصل هم مؤید به آموزه‌های اسلامی است، البته برای آن شرایطی بیان شده است. بنابراین اصل تقسیم کار مورد پذیرش است «وَاجْعَلْ لِكُلِّ انْسَانٍ مِنْ خَدَمِكَ عَمَلًا تَأْخُذُهُ بِهِ؛ برای هرکدام از زیردستان کاری قرار بده که بتوانی او را به آن مؤاخذه کنی» (نهج البلاغه، نامه ۵۳).

۳-۳. رعایت شایستگی و تخصص

شایسته‌سالاری، هم مورد توجه ماکس وبر در بوروکراسی است و هم در منابع اسلامی به آن سفارش شده است. تفاوت در این است که شایستگی در بوروکراسی یعنی تخصص محض، و شایستگی منحصر به تخصص است. اما در منابع اسلامی «عقلانیت الهی» مورد توجه قرار گرفته که ناظر به همه شایستگی‌های ارزشی و حرفه‌ای است که هرکدام در ضمن سه مؤلفه دسته‌بندی می‌شود:

– عقلانیت ارزشی: عقلانیت معرفتی، گرایش، رفتاری؛

– عقلانیت حرفه‌ای: عقلانیت تخصصی، تجربی، مدیریتی (ر.ک: نقی پورفر و همکاران: ۱۴۰۱)؛

– عقلانیت ارزشی: در بوروکراسی توجه به سوابق و گرایش‌های فکری فرد مورد نظر نیست.

به ادعای ماکس وبر، در بوروکراسی ارزش زدوده شده است و توجه به سوابق و گرایش‌های فکری فرد مورد نظر نیست؛ اما در منابع اسلامی عقلانیت ارزشی در سه عرصه معرفتی، گرایش و رفتاری مورد توجه و تأکید است. به عنوان نمونه حضرت امیر (علیه السلام) در نامه خطاب به مالک اشتر می‌فرماید: «و تَوْخُّ مِنْهُمْ اَهْلَ التَّجَرِبَةِ وَ الْحَيَاءِ مِنْ اَهْلِ الْبَيِّنَاتِ الصَّالِحَةِ وَالْقِدَمِ فِي الْاِسْلَامِ الْمُتَقَدِّمَةِ...؛ کارگزاران را از میان مردمی باتجربه و باحیا از خاندان‌های پاکیزه و باتقوا که در مسلمانی سابقه درخشانی دارند انتخاب کن، زیرا آنان گرمی‌تر، و آبرویشان محفوظ‌تر و طمع‌ورزی‌شان کمتر و آینده‌نگری‌شان بیشتر است» (همان).

۴-۳. نظام ثبت، ضبط و بایگانی

ضرورت مکتوب کردن کلیه مقررات، وظایف و اختیارات، حقوق و مزایا، تصمیمات، تجربیات، اقدامات و... در سازمان و بایگانی و ثبت آنها یکی از اصول مورد تأکید ماکس وبر برای سازمان‌های بوروکراتیک است. در منابع اسلامی برای ثبت عملکرد، سوابق و تجربیات و دانش بشری سفارش‌های زیادی شده است. خداوند مَلکی را برای ثبت و ضبط اعمال بندگان مقرر کرده است. خداوند متعال در قرآن کریم می‌فرماید: ﴿مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ﴾ انسان هیچ سخنی را بر زبان نمی‌آورد مگر اینکه همان دم، فرشته‌ای مراقب و آماده برای انجام مأموریت (و ضبط آن) است ﴿ق / ۱۸﴾. «رقیب» به معنای مراقب و «عتید» به معنای کسی است که مهبای انجام کار است. البته در جزئیات ثبت و ضبط و بایگانی از منظر اسلامی ملاحظات مطرح است که باید مورد توجه قرار گیرد، مانند سطح دسترسی افراد به اطلاعات، ویژگی‌های افراد برای دسترسی به اطلاعات، نحوه ثبت و ضبط تخلفات و نواقص کاری افراد بعد از اصلاح تخلفات.

۵-۳. تدوین قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌های سازمانی

در سازمان بوروکراسی کلیه فعالیت‌ها باید مطابق مقررات و دستورالعمل‌های سازمانی باشد (تقدم ضوابط بر روابط).

اسلام به‌عنوان کامل‌ترین دین، بر قانون و قانون‌گرایی تأکید دارد. اسلام وجود قانون را برای اداره جامعه انسانی ضروری می‌داند؛ اما قوانینی که منشأ الهی دارد، با فطرت انسانی و عدالت سازگارتر است و موجب عسر و حرج نمی‌شود ﴿وَمَا جَعَلَ عَلَيْكُمْ فِي الدِّينِ مِنْ حَرَجٍ﴾؛ در دین برای شما سختی قرار نداده است ﴿حج / ۷۸﴾. اصولاً پوزیتیویست‌ها (که ماکس وبر جزء آنهاست) معتقد به تفکیک قانون از اخلاق و عدالت‌اند و پافشاری می‌کنند که قانون یک چیز است و اخلاق و ارزیابی اخلاقی قانون، چیز دیگر و هیچ ارتباط ضروری‌ای میان اخلاق و قانون نیست. ضرورتی ندارد که یک قانون برای داشتن اعتبار قانونی، بر معیارهای اخلاقی و عادلانه منطبق باشد. همچنین تصریح می‌شود همین که قانونی از طرف دولت وضع شود، به‌عنوان حق معتبر است؛ هرچند عادلانه نباشد. این تفکر معتقد است آرمان‌های اخلاقی، به‌ویژه آرمان‌های مربوط به عدالت، اساساً غیرعقلانی است؛ بنابراین برای هیچ تحلیل علمی‌ای مناسب نیست. ازاین‌رو جایگاهی برای عدالت در تدوین حقوق باقی نمی‌ماند.

در اسلام قانون‌گذاری متناسب با انسان‌شناختی صورت می‌گیرد. قوانین نباید اراده و اختیار انسان را به‌کلی منکوب نماید و سخت‌گیرانه باشد. ازاین‌رو با عدالت نیز هماهنگ است و این چیزی است که در بوروکراسی وبر وجود ندارد. بر این اساس، در نگاه انسان‌شناسی اسلام اولویت بر مدیریت به سبک مشارکتی (در سطح عمومی) یا تفویضی (در سطح نخبگانی) است که نوع کار، شخصیت کارکنان و

اقتضائات و شرایط در آن تعیین کننده است.

علاوه بر همه اینها بوروکراسی به دلیل آنکه یک سیستم عقلایی و قانونی است، از بسیاری از ابعاد دیگر غافل است. بوروکراسی تنها بر عقلانیت تأکید دارد، درحالی که حکومت اداری علاوه بر عقلانیت نیازمند بُعد دیگری به نام محبت و رحمت نیز هست. امیرالمؤمنین (علیه السلام) در جمله‌ای مالک را چنین خطاب قرار می‌دهد: «وَأَشْعِرْ قَلْبَكَ الرَّحْمَةَ لِلرَّعِيَّةِ وَالْمَحَبَّةَ لَهُمْ وَاللُّطْفَ بِهِمْ؛ دل خود را آکنده از مهر و محبت و لطف به مردم گردان...» (نهج البلاغه، نامه ۵۳). در موارد دیگری توصیه به رفق و مدارا و نرمش می‌کند که مصادیق فراوانی در سازمان دارد. این موارد مغفول واقع شده است. ضمن آنکه بوروکراسی از معنویت و ارتباط با خداوند نیز بهره‌ای ندارد؛ درحالی که این مهم مورد سفارش حضرت علی (علیه السلام) است. آن حضرت مالک را سفارش می‌کند که بهترین وقت خود را به ارتباط با خداوند اختصاص دهد: «فَاسْتَعِنْ بِاللَّهِ عَلَى مَا أَمَّكَ». اساساً مدیرانی که از خداوند مدد می‌گیرند، در دنیای مدیریت درخشندگی بیشتری دارند و توفیقات بیشتری خواهند داشت. علاوه بر موارد فوق، بسیاری از آموزه‌های دیگر در بوروکراسی اصلاً مطرح نیست؛ مانند مشاوره و مشورت، پاسخگویی و توجه به محیط. درمجموع باید گفت که اصول بوروکراسی هرچند اجمالاً صحیح به نظر می‌رسد، اما نقصان و کمبودهای آن باعث اشکالات جدی در نظام اداری شده است و نمی‌تواند طرح کاملی برای نظام اداری مطلوب باشد. بوروکراسی نه قابل نفی مطلق است، و نه قابلیت دفاع مطلق را دارد. لذا اکتفا به بوروکراسی در نظام اداری خطای محض است.

نتیجه

۱. از طولانی کردن سلسله مراتب هرمی و بلند کردن ساختار سازمانی حتی الامکان پرهیز شود.
۲. در انتصابات، تخصص تنها یکی از شاخص‌های شایستگی می‌باشد. از منظر اسلامی ضمن ضرورت تفکیک شایستگی‌های سلسله مراتب مدیران از عموم کارگزاران (کارکنان)، باید مجموع شاخص‌های «عقلانیت الهی» در انتخاب و انتصاب مورد توجه قرار گیرد که شامل شایستگی‌های ارزشی (عقلانیت معرفتی، گرایشی، رفتاری) و حرفه‌ای (عقلانیت تخصصی، تجربی و مدیریتی) است.
۳. رویکرد قانون‌گذاری و تدوین مقررات باید حداقلی و نه حداکثری، با لحاظ اختیار انسان‌ها و مراعات عدالت، پرهیز از سخت‌گیری و عسر و حرج باشد. قوانین نباید جای اهداف را بگیرد. انعطاف در قوانین لازم است و جنبه طریقیّت مقررات برای وصول به اهداف حفظ شود. در نگاه انسان‌شناسی اسلام، اولویت بر مدیریت به سبک مشارکتی (در سطح عمومی) یا تفویضی (در سطح نخبگانی) است که نوع کار، شخصیت کارکنان و اقتضائات و شرایط در آن تعیین کننده است.
۴. هنگام تخصصی کردن کارها مراقبت شود کارها، تکراری و یکنواخت نشود و موجب ازخودبیگانگی

- کارکنان نشود. شغل‌ها باید غنی‌سازی شود.
۵. مستند ساختن اقدامات لازم است، اما نباید جای هدف را بگیرد. ضمن اینکه سطح دسترسی افراد به اطلاعات، ویژگی‌های افراد برای دسترسی به اطلاعات، نحوه ثبت و ضبط تخلفات و نواقص کاری افراد بعد از اصلاح تخلفات و مواردی مانند آن باید مورد اهتمام قرار گیرد.
۶. سازمان را تنها با عقلانیت نمی‌توان اداره کرد. عقلانیت و الزامات فقهی و حقوقی لازم است، اما کافی نیست؛ بلکه در بستر نظامات فقهی و حقوقی، اخلاق و مسائل معنوی نیز جاری می‌شود.
۷. از مشورت، مشاوره و مشارکت مردم و عناصر مهم دیگر در نظام اداری از قبیل پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری و اقتضائات محیطی نباید غفلت کرد.
۸. در مشورت نیز خصوصیت مشاور و مشورت لازم است رعایت شود؛ مانند تعدد مشاوران و استفاده از فهرست قابل‌قبولی از مشاوران؛ مشورت‌دهی مشاوران با استناد به منابع چهارگانه (عقلی و دینی...) که بتوان آنها را ارزیابی کرد؛ ویژگی‌های مشاور؛ در نظر نگرفتن شخصیت مشاور در محتوای مشاوره و عدم نگاه تحقیرآمیز به مشورت (ر.ک: نقی پورفر، ۱۳۹۲: ۳۶۴-۳۶۸).
۹. سلسله‌مراتب، «ارزش ذاتی» و به‌اصطلاح فضیلت ذاتی برای مدیران ایجاد نمی‌کند و مدیران در نسبت با دیگران فضیلت ذاتی ندارند، بلکه تنها براساس یک نوع تقسیم کار و متناسب با شایستگی‌های عینی از مزایا و مواهب بهره‌مند می‌شوند، نه براساس میزان و سطح مدیریت.
۱۰. شاخص‌ها و ملاک‌های شایستگی باید در حد توان عینی و غیراستنباطی باشد. ضمن اینکه شایستگی‌های ارزشی و حرفه‌ای موضوعیت دارد.
۱۱. قوانینی مانند قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار یا قانون مدیریت یکپارچه داده‌ها و اطلاعات ملی نمونه‌ای از قوانین هستند که ضمن ایجاد زمینه ثبت و ضبط روشن و شفاف داده‌ها و اطلاعات، موجب تسهیل و روان‌سازی بوروکراسی اداری می‌شود. تنقیح و به‌روزرسانی قوانین نیز می‌تواند محدودیت‌های بوروکراسی را کاهش دهد.

منابع

قرآن کریم.

نهج البلاغه.

۱. آمدی، عبدالواحد بن محمد آمدی، (۱۳۳۷)، *غرر الحکم و درر الکلم*، ترجمه محمدعلی انصاری، بی‌جا: بی‌نا.
۲. پیروز، علی‌آقا، (اسفند ۱۴۰۰)، «عناصر اساسی حکمرانی اداری در اسلام»، *پژوهش‌های سیاست اسلامی*، سال نهم، شماره ۲۰.
۳. شیخ صدوق، محمدبن علی ابن بابویه، (بی‌تا)، *عیون اخبار الرضا* علیه السلام، تهران: جهان.
۴. مهرابی، امیرحمزه، (۱۳۹۵)، «عیارسنجی بوروکراسی در محک آموزه‌های اسلامی»، *پژوهش‌های سیاست اسلامی*، سال چهارم، شماره ۱۰.
۵. نقی‌پورفر، ولی‌الله، (۱۳۹۲)، *تدبیر در قرآن*، تهران: اسوه.
۶. نقی‌پورفر، ولی‌الله و همکاران، (۱۴۰۱)، *اظهارنظر کارشناسی طرح گزینش مدیران*، تهران: گروه مدیریت مرکز تحقیقات اسلامی مجلس.

