

## نقش بروکراسی در بروز فساد اداری در کشورهای افغانستان و ایران\*

محمدعلی فکوری\*\*

عبدالرضا اصغری (نویسنده مسئول)\*\*\*

### چکیده

«نظام اداری» یکی از بنیادی‌ترین مفاهیم در گستره مدیریت دولتی، حقوق اداری و حقوق اساسی است و فساد اداری، یکی از پدیده‌های چالش‌زای دنیای معاصر و مانع جدی در مسیر توسعه همه‌جانب کشورها، به ویژه افغانستان و ایران است. در سالیان اخیر به علت گسترش پیامدهای مخرب فساد اداری، توجه به عوامل، روش‌های مبارزه با آن و پیش‌بینی تدابیر لازم افزایش یافته است. درباره نقش مثبت یا منفی بروکراسی بر نظام اداری و در نهایت، بروز فساد اداری، اختلاف نظر وجود دارد و نظر اغلب در کشورهای جهان سومی چون افغانستان و ایران، حاکی از بازتاب کارکرد منفی بروکراسی بر نظام اداری این کشورهاست. پژوهش حاضر، به روش توصیفی، تحلیلی به بررسی نقش بروکراسی در تکوین فساد اداری در کشور افغانستان و ایران می‌پردازد. دستاورد این نگاشته آن است که بروکراسی، به جای کارآمد سازی نظام اداری در مسیر رشد و توسعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی این دو کشور، باعث ناکارآمدی نظام اداری و ابتلای آن به فساد گوناگون شده است.

**کلید واژه‌ها:** ساختار سازمانی، دیوان‌سالاری، فساد اداری، بروکراسی،

افغانستان، ایران.

\* تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۰/۰۸/۲۰ - تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۰/۱۱/۲۸ - نوع مقاله: علمی، پژوهشی.

\*\* دانشجوی دکتری دانشگاه رضوی و پژوهشگر جامعه المصطفی ﷺ العالمیه خراسان/

fakouri۷۸@gmail.com

\*\*\* استادیار گروه حقوق دانشگاه علوم اسلامی رضوی/ rasghari@yahoo.com

فساد اداری، پدیده‌ای است آشنا و چالش‌آفرین که از دیرباز در نظام اداری جوامع انسانی رواج داشته و هم اکنون نیز کشورهای جهان، به ویژه کشور افغانستان و ایران، به تناسب شرایط و اوضاع و احوال‌شان، کم یا بیش، به این معضل گرفتارند. فساد اداری، به دلیل آثار زیان‌باری چون بازدارندگی رشد اقتصادی، ایجاد ناپایداری سیاسی، بی‌اعتمادی عمومی و...، از عوامل مختلف اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، سازمانی و مانند این‌ها اثر پذیرفته و به همین جهت، همواره مورد توجه سیاست‌گذاران، مقامات عالی‌رتبه و دانشمندان قرار گرفته است. اگر چه نظام اداری، رابطه‌ای متقابل و ارگانیک با سایر ساخت‌های اجتماعی در یک جامعه دارد و به همین جهت، نارسایی‌های موجود در آن، به نوعی نشانگر ناکارآمدی سایر ساختارهای جامعه، اعم از سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی می‌باشد و اصلاح و تحول در نظام اداری، متغیر وابسته به اصلاح آن‌هاست، اما آنچه در نظام اداری، دارای اهمیت و نقش اساسی است، ساختار سازمانی است که به عنوان یک عامل در بروز اداره فاسد یا سالم اثرگذار است؛ به این معنا که ساختار سازمانی، از جمله عوامل اساسی در شکل‌گیری سازمان محسوب می‌شود و فعالیت‌های سازمان به وسیله آن تقسیم، سازماندهی و هماهنگ می‌شوند.

در ساختار سازمانی، جایگاه و تعامل افراد، رویه‌ها و روش‌هایی برای دستیابی سازمان به اهدافش تعیین گشته و چارچوب روابط رسمی افراد، وظایف و اختیارات میان واحدهای مختلف و سلسله مراتب اداری مشخص می‌گردد و بر این اساس، تأمین اهداف سازمان، تعیین رویه‌ها و مقررات و تعیین دامنه قدرت در سازمان شکل می‌گیرد. (هال، ۱۳۸۴: ۹۳)

سازمان‌های اجتماعی کنونی، از جمله سازمان نظام اداری تا حد زیادی دارای ماهیت بوروکراتیک یا دیوان‌سالارانه‌اند، زیرا اداره این سازمان‌ها، بدون یک ساختار و نظام پیچیده بوروکراتیک امکان‌پذیر نیست.

اینک پرسش‌هایی که مطرح می‌شود، این است که بروکراسی یا دیوان‌سالاری در بروز فساد اداری افغانستان و ایران چه نقشی دارد؟ برفرض کارکرد منفی بروکراسی





در این دو کشور، چگونه می‌توان از تبعات منفی بروکراسی بر شکل‌گیری فساد اداری کاست و موجب کارآمدی آن شد؟

به نظر می‌رسد عوامل پیچیده اداری، قوانین مبهم، عدم رعایت نظام سلسله مراتب و فرایندهای سازمانی، از بسترهای شکل‌گیری فساد اداری و زمینه‌های تولیدی آن است. تا کنون اگر چه پژوهش‌هایی درباره بروکراسی اداری در داخل افغانستان (کمتر) و ایران (بیشتر) انجام شده است؛ اما این پژوهش‌ها، همه تک‌ساحتی بوده و هیچ‌یک به بررسی تطبیقی نقش مؤثر بروکراسی اداری در تکوین و بروز فساد اداری در کشورهای افغانستان و ایران نپرداخته‌اند. بنابراین، پژوهش حاضر، به روش توصیفی، تحلیلی و مطالعه کتابخانه‌ای می‌کوشد به بررسی و تحلیل نقش بروکراسی اداری در بروز فساد اداری در کشور افغانستان و ایران پرداخته و از این رهگذر، سازوکار مناسب در جهت کارآمدسازی بروکراسی و کاهش تبعات آن بر نظام اداری ارائه نماید.

## ۱. مفهوم‌شناسی

### ۱.۱. تعریف نقش

«نقش»، معادل کلمه «رول»<sup>۱</sup> در زبان انگلیسی، به معنای اهمیت، کار، عملکرد و کارکرد است (حق‌شناس و دیگران؛ ۱۳۸۷: ۱۴۴۱)، اما از نظر اصطلاحی، این واژه به صورت مضاف به کار می‌رود و در اصل از مفاهیم کلیدی جامعه‌شناسی است، لیکن به مرور، مفهوم آن توسعه یافته و به گستره دیگر شاخه‌های علوم انسانی، گسترش و سرایت یافته است. از این رو معنای «نقش» در دانش‌های گوناگون به حسب متعلق خود معانی متفاوتی دارد، مثلاً در اصطلاح دانش جامعه‌شناسی، «نقش» عنوان یا برجستگی است که با آن جایگاه و الگوهای رفتاری شخص در بین جامعه تعیین می‌گردد (رفیع پور، ۱۳۷۷: ۵۵) یا در دانش مدیریت و حقوق اداری و عمومی، «نقش»، رفتار و وظیفه‌ای است که فرد در یک

۱. Role.



گروه کاری به عهده دارد. (عسکریان، ۱۳۸۸: ۲۰۶) بنابراین، معنای «نقش» در این نگاشته، «عملکرد» و «کارکرد» بروکراسی است که می‌تواند به صورت مثبت یا منفی بروز نماید.

## ۱. ۲. فساد اداری

فساد اداری، دارای مفهومی بسیار گسترده با حد و مرزهای مبهم و مصادیق فراوان است. از این رو، در نظام‌ها و مکاتب مختلف حقوقی و مرزبندی‌های نظری گوناگون، تعاریف متنوعی به منظور احاطه بر قلمرو وسیع فساد اداری ارائه گردیده و خصیصه‌های متفاوت و گوناگونی برای ترسیم ماهیت آن، برشمرده شده است. صاحب‌نظران جوامع گوناگون بر اساس برداشت‌ها و زاویه نگری که به این مقوله داشته‌اند، تعاریف مختلف و در مواردی، مشابهی از فساد اداری ارائه کرده‌اند که در اینجا به بیان مهم‌ترین تعاریف صاحب‌نظران، نهادهای حقوقی و قانونی پرداخته می‌شود.

طبق تعریف «ساترلند» و «اسکات»، فساد اداری یکی از شکل‌های انحراف اجتماعی است و از لحاظ تقسیم‌بندی انحرافات، ذیل انحرافات سازمانی «بقه سفیدان» قرار می‌گیرد (Sutherland, ۱۹۴۹: ۲۹) و در مجموع به رفتاری اطلاق می‌شود که در آن فرد برای تحقق منافع خصوصی خود و دستیابی به رفاه بیشتر یا موقعیت بهتر، خارج از چارچوب رسمی وظایف یک نقش دولتی عمل می‌کند. (Scott: ۱۹۷۲)

مؤسسه گالوپ (مؤسسه‌ای که تخصص آن در زمینه پژوهش‌های کمی و سنجش شاخص اجتماعی است)، فساد را «اقدامات غیرقانونی که از طریق آن‌ها شهروندان به مقامات دولتی رشوه می‌دهند تا مجوز بگیرند، قرارداد ببندند، یا از مجازات بگریزند و به طور خلاصه، رشوه دادن برای فایز آمدن بر قانون یا قواعد بروکراسی» تعریف کرده است. (عطایی، ۱۳۸۹: ۱۸۶)

بانک جهانی نیز «فساد را سوءاستفاده از اختیارات دولتی (قدرت

عمومی) برای کسب منافع شخصی می‌داند». (World Bank: ۱۹۹۷)



همچنین، طبق تعریف کنوانسیون بین‌المللی مقابله با جرایم سازمان یافته فراملی،<sup>۱</sup> «فساد» عبارت است از:

وعده دادن، پیشنهاد کردن یا دادن امتیازی نابجا به یک مقام عمومی، به طور مستقیم یا غیر مستقیم، برای مقام مذکور یا برای شخص یا نهادی دیگر، تا مقام مزبور در انجام وظایف رسمی خود کاری را انجام دهد، یا از انجام آن کار خودداری نماید؛ درخواست یا پذیرش امتیاز نابجا از سوی مقام عمومی به صورت مستقیم یا غیر مستقیم، به نفع خود یا به نفع شخص یا نهادی دیگر، تا مقام مزبور در انجام وظایف رسمی خود کاری را انجام دهد یا از انجام آن کار خودداری نماید. (کنوانسیون پالمو، ۲۰۰۰: ب ۱، ۸م)

به نظر سازمان شفافیت بین‌المللی نیز «فساد اداری، سوء استفاده از قدرت تفویض شده در جهت منافع شخصی است، اعم از این که در بخش خصوصی یا دولتی باشد».<sup>۲</sup>

از منظر قانونی، قانون مبارزه علیه ارتشا و فساد اداری افغانستان، افزون بر تعریف فساد اداری، مصادیق آن را نیز بر شمرده است. بند ۳ ماده ۱ مقرر داشته است: «فساد اداری، عمل خلاف قانون است که توسط کارکنان دولتی و سایر موظفین خدمات عامه به مقصد حصول اهداف و منافع شخصی و یا گروهی به اشکال ذیل صورت می‌گیرد...» طبق این تعریف، فساد اداری به مفهوم سوء استفاده نهادینه شده شخصی از منافع عمومی توسط مستخدمان خدمات کشوری معنا می‌شود. در این مفهوم، فساد تمام اشکال گوناگون انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی را در بر می‌گیرد.

اما بند اول ماده ۱ قانون ارتقای سلامت نظام اداری - مالی ایران، فساد را این گونه تعریف کرده است:

۱. The international convention against transnational organized crime.

۲. Transparency International. In: <https://www.transparency.org/en#>



فساد در این قانون هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی.

با وجود این تعاریف متعدد، شیوه دیگر برای تعریف فساد اداری، شناخت مفهوم «سلامت اداری» است و از آنجا که سلامت اداری متضاد اصطلاح فساد اداری است، از باب قاعده «تعرف الاشیاء باضدادها» با شناخت این اصطلاح، می‌توان به شناخت فساد اداری دست یافت. سلامت اداری، «به وضعیتی اطلاق می‌شود که کلیه عوامل یک سازمان قابلیت تأمین اهداف سازمان را به طور مطلوب داشته باشند و بتوانند انحراف از هنجارهای اداری و قانونی و موانع اهداف سازمانی را در اسرع وقت شناسایی و تدابیر لازم و به هنگام را برای رفع آن‌ها لحاظ نمایند». (حاجیانی، ۱۳۸۹: ۳۸)

تعاریف نوعی از فساد اداری، غالباً متضمن سه عنصر و مؤلفه است که با یکدیگر همپوشانی دارند:

۱. سوءاستفاده از پول، یا پاداش برای منفعت شخصی؛
۲. تبادل نامناسب پول، یا پاداش برای نفوذ یا قدرت نابجا؛
۳. تخلف از مصالح عمومی یا هنجارهای رفتار.

در واقع، فساد اداری به معنای اعمال مجرمانه و تخلفاتی است که در ارتباط با امور اداری ارتکاب یافته و در روند صحیح انجام وظیفه اداری اشکال ایجاد کنند. قابل توجه است که این اعمال غالباً به صورت تخلف از قوانین و مقررات اداری و

انجام اعمالی از قبیل ارتشا، اختلاس، تبانی و عدم انجام وظیفه کارمندی بروز می‌نمایند. (اباذری فومنی، ۱۳۹۲: ۳/۳۴۵)

با وجود گوناگونی تعاریف ارائه شده از فساد اداری، هیچ یک از این تعاریف، کامل و فراگیر نبوده و هر یک، تنها دربردارنده بخشی از مختصات، مفاهیم و مصادیق پدیده مذکور می‌باشند. با وجود این، از میان تعداد بی‌شمار این تعاریف، تعریف ارائه شده توسط سازمان شفافیت بین‌المللی، به دلیل اختصار، صراحت و دربرگرفتن بیشترین مصادیق و مفاهیمی که در ادبیات این حوزه مشاهده می‌شود، به نسبت جامع و از بهترین نمونه‌های تعاریف مذکور به حساب می‌آید.

تعاریف دیگر، به نوعی ملهم از تعریف بانک جهانی و کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با جرایم سازمان یافته است و تعریف بانک جهانی و کنوانسیون با اینکه هرگونه سوء استفاده از موقعیت اداری و سیاسی را در بر می‌گیرد، بیشتر با نوع فساد در کشورهای دارای اقتصاد آزاد و لیبرالیسم منطبق است و بسیاری از مصادیق مهم فساد در افغانستان و ایران، همانند قاچاق کالا و بعضی از مصادیق مهم اختلال در نظام اقتصادی را شامل نمی‌شود. به هر حال، در مورد این گروه از مصادیق فساد اداری بین محققان اتفاق نظر وجود دارد:

۱. فساد مالی (شامل ارتشا، اختلاس، فساد در خریدهای دولتی از بخش خصوصی، فساد در قراردادهای مقاطعه کاری دولت با پیمانکاران، فساد مالیاتی)؛
۲. استفاده شخصی از اموال دولتی؛
۳. کم کاری یا صرف وقت در اداره برای انجام کارهایی غیر از وظیفه اصلی؛
۴. سرقت اموال عمومی؛
۵. ترجیح روابط بر ضوابط؛
۶. فساد در شناسایی و مبارزه با قانون شکنی؛
۷. فساد در ارائه خدمات کالای دولتی؛
۸. فساد در صدور مجوز برای فعالیت های اقتصادی و اجتماعی؛





۹. فساد در استخدام کارگزاران (عدم رعایت ضوابط و معیارهای شایستگی در گزینش و ارتقای افراد در سازمان) (شعبانی و سلیمانی، ۱۳۸۹: ۶۳)

بی‌تردید، یکی از پیامدهای مستقیم وسعت مفهوم و گوناگونی مصادیق فساد، فراتر بودن آن تبعات از محدوده و عرصه خاص است. پدیده فساد، در ساحات و عرصه‌های متنوع جامعه با گرایش‌های ناهمسان دیده می‌شود و فساد در صورت‌های مختلف اداری، مالی، قضایی و سیاسی، به عنوان بارزترین مظاهر آن، در سطوح کشوری و بین‌المللی قابل دید و لمس است و مطالعه در خصوص هر یک از این صورت‌ها، مجال جداگانه و بحث مستقلی می‌طلبد.

به هر حال، به شرحی که گذشت، مؤلفه‌های اساسی و بنیادین فساد اداری، برگرفته از تعریف کلی بانک جهانی است، اما نکته مهمی که بایستی بدان توجه شود، این است که گستره مصادیق فساد اداری و آثار مترتب بر آن، نباید به واحدهای دولتی منحصر و محدود شود. با این توضیح که با استناد به تعریف ارائه شده، نمی‌توان فساد اداری را صرفاً معلول رفتار و سوء استفاده‌های مدیران و کارمندان بخش عمومی و دولتی دانست، زیرا واحدهای بخش عمومی و خصوصی هر کشور، با یکدیگر در ارتباط و تعامل مستقیم و گریزناپذیر قرار دارند. افزون بر این، گرفتاری و دچار بودن دیگر نهادها و واحدهای جامعه، غیر از بخش‌های عمومی و دولتی، به فساد نیز قابل انکار نیست. نتیجه اینکه «بخش‌هایی از فساد معمول و شایع که در قسمت‌های اداره‌های دولتی - و نه همه آن- وجود دارد، نتیجه تعامل و ارتباط با واحدهای خصوصی دستخوش فساد و پرداخت‌های آلوده آنان در این زمینه می‌باشد و همانند یک ویروس بیماری‌زا، منجر به آلودگی بخش عمومی و دولتی می‌گردد». (Mohabbat khan: ۲۰۱۱)



### ۳.۱. مفهوم بروکراسی

بروکراسی، مرکب از دو کلمه «بورو»<sup>۱</sup> به معنای «میز تحریر»، «اداره؛ دایره» و «دفتر کارکنان سازمان‌های دولتی» و نیز «کراسی»<sup>۲</sup> - که برگرفته از زبان یونانی است - به مفهوم «حرکت» و «اداره کردن» است.

معنای ترکیبی این واژه (بروکراسی)، «حکومت اداره»، «سازمان اداری، دستگاه اداری، کارمندان دولت»، «کاغذ بازی» و «[حکومت] دیوان‌سالاری» است. (حق‌شناس و دیگران، پیشین: ۱۷۰)

این اصطلاح، یکی از مفاهیم نزاع برانگیز و پر چالش در محافل آکادمیک دانش مدیریت و جامعه‌شناسی سیاسی می‌باشد و در این اواخر، به دلیل نقش این نهاد در بسترسازی فساد اداری، به قلمرو مباحث حقوقی نیز راه یافته است.

چالش‌ها، ابهامات و سوگیری‌های مختلف در زمینه مفهوم این واژه، ناشی از تفاوت‌های موجود در رویکرد توصیف آن و نقصان‌هایی است که در تعیین رویکرد مناسب برای تعریف دقیق این واژه وجود دارد. تا به حال، اندیشمندان و صاحب‌نظران درباره مفهوم بروکراسی، توافق نظر ندارند و به همین جهت، تعاریف مختلف و گاه متفاوتی برای بروکراسی از سوی اندیشمندان علوم مدیریتی و سیاسی، ارائه شده است.

در این رویکردها، بروکراسی، گاهی به معنای تشریفات زاید به کار می‌رود؛ یعنی کاغذبازی، دوباره‌کاری، کم یا کندی امور و مقررات اضافی و گاهی به معنای دستگاه اداری است، یعنی همه ابزار و امکانات دولت مرکزی و محلی و گاه، نوعی خاصی از شکل سازمانی است که دارای ویژگی‌های مشخصی چون سلسله مراتب اختیار و نظام مقررات می‌باشد. (گل، ۱۳۸۰: ۳۴)<sup>۳</sup>

۱. Bureau.

۲. Cracy.

۳. Gool.





در تعریف دیگری «بروکراسی، ساختار سازمانی است که توسط بسیاری از قوانین، فرایندهای استاندارد، رویه‌ها و الزامات، تعدادی فعالیت، تقسیم دقیق کار و مسئولیت، سلسله مراتب روشن و تعامل حرفه‌ای و تقریباً غیرمجاز بین کارکنان مشخص می‌شود» (رابینز، ۱۳۸۸: ۴۴)

ماکس وبر، بروکراسی را به عنوان شکلی از سازمان که از طریق تقسیم کار ثابت، سرپرستی سلسله مراتبی و قوانین و مقررات تفصیلی بر دقت، سرعت، شفافیت، نظم، قابلیت اتکاء، قابلیت پیش‌بینی و کارایی تأکید می‌کند، تعریف کرده است. (Morgan, ۱۹۹۷: ۲۳) این، در حالی است که گریس مورگان، تحت عنوان «استعاره ماشین»<sup>۱</sup> نظریه‌هایی چون بروکراسی وبر، مدیریت علمی تیلور و اصول مدیریت کلاسیک فایول را طبقه‌بندی نموده و معتقد است نظریه‌پردازان مذکور با عینکی ماشینی به سازمان می‌نگریسته‌اند. (وارث، ۱۳۸۰: ۳۱)

کسانی که بروکراسی را از نظر جامعه‌شناسی بررسی کرده‌اند، آن را نوعی از گونه‌های مختلف ساختارهای اداری می‌دانند و بر این باورند که این ساختارهای اداری به هر شکلی که باشند، دارای اهمیت اجتماعی، سیاسی هستند؛ اما ماکس وبر، بروکراسی را تنها یک دستگاه اداری نمی‌داند، بلکه آن را منطقی‌ترین فرم ساختارهای اداری دانسته و روی منطقی بودن و برتری تکنیکی آن نسبت به سایر ساختارهای اداری همواره تأکید می‌کند. بنابراین، بروکراسی از دو منظر قابل تعریف است؛ یکی، ویژگی‌های ساختاری و دیگری، ویژگی‌های رفتاری. در نگرش نخست، ویژگی‌های اصلی سازمان بوروکراتیک، وجود سلسله مراتب بسیار دقیق همراه با تقسیم کار بسیار مشخص است و در مطالعه ساختار بوروکراتیک، مباحثی چون تمرکز قدرت و اختیار، سلسله مراتب ادارات، الزامات و امتیازات خاص و مقررات حاکم بر اعمال کارکردها و اختیارات مورد بررسی قرار می‌گیرند. (Dahlström, ۲۰۱۱)



برای پژوهشگران مدیریت دولتی، ساختار بروکراسی نسبت به وظیفه اجرای قانون یا هر نوع رویکرد کارکرد دیگری، مزیت‌هایی را در بردارد، مانند:

۱. تخصیصی شدن امور در حد بسیار زیاد؛
۲. جدایی دستگاه اداری از مالکیت سازمان یا وسایل تولید؛
۳. استخدام کارکنان بر اساس توانایی دانش فنی؛
۴. ضبط و نگهداری سوابق و تصمیمات و مقررات اداری؛
۵. ساختار قدرت مبتنی بر سلسله مراتب؛
۶. حاکمیت قوانین و مقررات و غیر شخصی بودن اداره امور سازمان (رایینز، پیشین: ۵۱-۳۴)

اما در نگرش دوم، پاره‌ای از ویژگی‌های رفتاری، الگوهای رفتار بوروکراتیک تلقی می‌شود. با این وصف، در خصوص آنکه کدام رفتار، نماد رفتار بوروکراتیک است، اختلاف نظرهای به نسبت عمیقی وجود دارد. برخی بر ویژگی‌های مطلوب و کارکردی که با تحقق اهداف سازمان بوروکراتیک ارتباط مثبتی دارد، تأکید کرده و برای مثال فردریش-ویژگی‌هایی نظیر عینیت، دقت، ثبات و مسئولیت را برجسته نموده و گیدنز بر «سرعت»، «دقت»، «صحت» و «حسابگری» تکیه نموده است. (گیدنز، ۱۳۷۳: ۳۰۶)

در مطالعه رفتار بوروکراتیک، به مسائلی چون احتیاط در تفسیر مقررات، منفعت‌طلبی کارکنان ادارات، رفتار آنان با عموم و روابط غیررسمی در یک سیستم از پیش تعیین شده پرداخته می‌شود. (Berger، ۱۹۵۷- به نقل از: صادقی و دیگران، ۱۳۹۹: ۱۶۹)

نظریه سازمان، رفتار سازمانی و مدیریت، معمولاً بروکراسی را با یک سازمان رسمی، منطقی برابر می‌دانند و مدل بروکراسی وبر، چیزی شبیه به مدل سازمانی تیلور<sup>۱</sup> است که بر مبنای مدیریت علمی بنا شده است.

۱. Taylor.



از دیدگاه وبر، مشخصات درونی سازمان بوروکراتیک منجر به ایجاد یک ویژگی کلی برای سازمان خواهد شد که نتیجه آن، برتری سازمان بوروکراتیک بر دیگر شکل‌های سازمانی خواهد بود.

در مدل بروکراسی وبر، چهار ویژگی ساختاری «نظام‌های سلسله مراتب»، «تخصص‌گرایی»، «قوانین و مقررات» و «شایستگی» (فقیهی و دیگران، ۱۳۸۹: ۶) و شش بُعد<sup>۱</sup> برای بروکراسی در نظر گرفته شده است (Daft, ۱۳۹۲: ۲۸۱)<sup>۲</sup> که نشان از کارآمدی و کارایی بروکراسی و برتری نظام اداری بوروکرات بر سایر ساختارهای اداری است.

در حالی که وبر، از بروکراسی به عنوان منطقی‌ترین شکل سازمانی یاد می‌کرد و بروکراسی را از هر نوع سازمان دیگری برتر می‌پنداشت، رهیافت نویسندگان بعد از وی، حاکی از دور بودن بروکراسی از کارایی و کارآمدی کامل بود. مورد کاوی‌ها و همچنین تحقیقات پیمایشی به این نتیجه رسیده‌اند که بروکراسی‌ها از اینکه همواره کاراترین سازمان‌ها باشند، دور افتاده‌اند (Gajdushek, ۲۰۰۳: ۷۲۳-۷۰۰) و نویسندگانی همچون وبلن،<sup>۳</sup> دوی،<sup>۴</sup> وارنت،<sup>۵</sup> و مرتون<sup>۶</sup> بر این امر اصرار ورزیدند که بروکراسی‌ها، چندان هم کارا نیستند و در واقع برای کسانی که در این سازمان‌ها اشتغال دارند، پیامدهای از «خود بیگانگی» یا

۱. ۱. روش‌ها و مقررات؛ ۲. تخصص و تقسیم کار؛ ۳. سلسله مراتب اختیارات؛ ۴. صلاحیت فنی کارگر یا کارمند؛ ۵. تفکیک کارمند از پست یا مقام اداری؛ ۶. بایگانی و مکاتبات کتبی.

۲. Richard L. Daft.

۳. Weblen.

۴. Dewey.

۵. Warnotte.

۶. Merton.

«انسان‌زدایی» دارند.<sup>۱</sup> (Raadschelders, ۲۰۱۴: ۱۴) به نقل از ناظمی اردکانی،  
(۱۳۸۸: ۱۶۳)

با توجه به دیدگاه‌های فوق، کارکرد بروکراسی در نظام اداری افغانستان و ایران  
بررسی می‌گردد.

## ۲. نقش بروکراسی در بسترسازی مفاسد اداری افغانستان و ایران

نظام اداری هر کشوری یکی از مهم‌ترین نظام‌ها در ساختار سیاسی و اجتماعی  
آن کشور است و نقش گسترده‌ای در ارتقای سطح کارایی سایر نظام‌های کشور نظیر  
نظام اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، بهداشت و درمان و مانند آن دارد، به گونه‌ای که  
هرگونه پیشرفت و توسعه جامعه، منوط به عملکرد سالم و سازگار این نظام است.

در جهان مدرن امروزی، تمام دولت‌هایی که از اقتدار و ثبات برخوردارند، دارای  
بازوهای اجرایی و سازمان‌های اداری عمومی با ویژگی‌های بوروکراتیک می‌باشند.  
بنابراین، جهت افزایش کارایی دولت، نوعی سازمان گسترده بوروکراتیک با سلسله  
مراتب مشخص، تخصص‌گرایی بر مبنای وظیفه و تدوین معیارهای مبتنی بر  
شایستگی جهت عضویت در آن، نیاز است، چه اینکه بروکراسی از یک سو درصدد  
رسمیت بخشیدن به امور است و از دیگر سو، بر تمرکزگرایی ساختار مدیریتی تأکید  
می‌نماید. با این تفاسیر، بروکراسی می‌تواند هم کارکردهای مثبت و هم کارکردهای  
منفی داشته باشد که در کارکرد مثبت خود باعث سلامت نظام اداری، توانمندسازی  
و کارآمدی اداره و در کارکرد منفی، عامل بازدارنده و زمینه ساز فساد اداری  
می‌گردد. (گل، ۱۳۸۰: ۳۴)

اگر چه ممکن است هر یک از سازمان‌های خدمات عمومی و دولتی، در بردارنده  
یکی از کارکردهای فوق باشند، اما به نظر می‌توان بروکراسی در نظام اداری  
افغانستان و ایران را با یکی از این گونه‌ها مورد شناسایی قرار داد. در اینجا، نخست

---

۱. Dehumanizing.



به بررسی وضعیت و نقش بروکراسی در فساد نظام اداری افغانستان و سپس، ایران پرداخته می‌شود.

## ۲.۱. ارتباط بروکراسی با فساد اداری در افغانستان

اداره امور عمومی جامعه افغانستان، بسان دیگر جوامع، مستلزم شناخت چگونگی استفاده از سازمان‌های متنوع و برخی، پیچیده است. در صورتی که افزون بر تشخیص اهداف تکوین این قبیل سازمان‌ها با توجه به مقدرات انسانی، مالی، فناوری از یک طرف و اختیارات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی از طرف دیگر صورت نگیرد، بروکراسی در بردارنده تمام مضراتی خواهد بود که در نوع منفی بروکراسی به آن‌ها اشاره شد. بروکراسی به عنوان تشکیلات اداری یک حکومت، با وجود معانی ضمنی منفی که در ذهنیت توده مردم دارد، نقش انکارناپذیری در پروسه توسعه و پیشرفت کشورها دارد. در کشورهای جهان اول و توسعه یافته، نظام اداری به عنوان نماد نظم، ثبات و قانون و به گفته «ماکس وبر»، مظهر عقلانیت مدرن بوده و تأثیر فراوانی بر پیشبرد امور کشور و رسیدن به مقاصد حکومت‌ها دارد، اما در کشورهای جهان سوم، مثل افغانستان، شرایط به گونه‌ای دیگر است.

بررسی نقش بروکراسی در بسترسازی فساد اداری افغانستان، نیازمند شناخت دقیق ساختار تشکیلات حکومتی و نظام اداری افغانستان و داشتن یک نگاه دقیق و تصویر شفاف از شکل‌گیری حکومت، سیر تاریخی، تحولات و تاسیس نظام اداری در این کشور است که این امر در سه دوره تاریخی، قابل بررسی است:

### ۲.۱.۱. دوره شکل‌گیری نظام اداری مدرن

از سال ۱۳۰۱ همزمان با آغاز سلطنت امان‌الله خان و تصویب نخستین قانون اساسی، سیستم و حقوق جدید اداری شکل گرفت و به تبع این قانون، بیش از ۵۰ قانون موسوم به «نظام نامه‌ها» در عرصه‌های مختلف حیات اجتماعی، مدون و مصوب گردید. (وزارت عدلیه: ۱۳۸۰)

بارزترین ویژگی نظام اداری این دوره، تمرکز نظام و تراکم امور اداری است. تمرکز و تراکم اداری، علی‌رغم اندک بودن جمعیت کشور و کوچک بودن سازمان

اجتماعی، عاملی برای عدم رعایت سلسله مراتب دقیق، فقدان تقسیم کار مشخص بر مبنای تخصص، نفی نظام قانونی در برگیرنده حقوق و وظایف و انتخاب و ارتقای افراد به صورت تباری/قومی و نه بر اساس شایستگی بوده است. (فرهنگ، ۱۳۸۸: ۱۱۵/۱)

این وضعیت برخاسته از سنتی بودن جامعه و کمتر توسعه یافتگی آن است که اغلب نسبت گرا و خاص گرا بوده و در بروکراسی چنین جامعه‌ای، مقامات و مناصب در پیوند با پیشینه خانوادگی و موقعیت موروثی می‌باشد و ساختارهای اجتماعی موجود به جای انجام وظایف تخصصی خود، وظایف متعددی را انجام می‌دهد؛ بر خلاف جوامع توسعه یافته که بروکراسی آن موفقیت طلب، کلی گرا و دارای وظایف تخصصی می‌باشد. (ر.ک: ۱۹۶۴: Riggs)

برایند بروکراسی این دوره، بروز مفاسدی چون رواج رشوه، خرید و فروش مناصب دولتی، تقدم ضوابط بر روابط، سوء استفاده کارمندان از موقعیت اداری و... است.

## ۲.۱. دوره بحران و منازعات سیاسی

از سال ۱۳۰۱ تا ۱۳۸۲ که کشور درگیر منازعات خونین، ظهور و سقوط رژیم‌های سیاسی متنوع با ایدئولوژی‌های متمایز از سلطنت به جمهوری، کمونیستی، جمهوری اسلامی، امارتی و تدوین و تصویب پنج قانون اساسی بوده، نظام اداری نیز دچار آشفتگی شدید شده و بروکراسی اداری فاجعه بار است، زیرا نظام دیوانی، بخشی از ساختار سیاسی است و میان نظام سیاسی و دیوان‌سالاری رابطه متقابل و دینامیک وجود دارد. از این رو، در این مقطع زمانی بر مناطق مختلف کشور، نظام سنتی قومی و حتی طایفه‌ای حاکمیت داشته و روشن است که «نظام بروکراسی در نظام سیاسی مبتنی بر سلطه سنتی، گرایش به شخصی شدن دارد و متشکل از خویشاوندان حاکم است و افزون بر اینکه کسب منصب بستگی به نزدیکی به حاکم دارد تا مهارت و صلاحیت، دستگاه دیوانی منظم نیست و مناصب به طور پیش‌بینی ناپذیری دست‌به‌دست می‌شوند». (Weber: ۱۹۴۷)





درست به همین جهت، انجام اموراداری مردم - اعم از اداری و قضایی - در این دوره، بدون پرداخت رشوه، استفاده از رابطه، کاغذبازی زیاد، سوء استفاده از موقعیت شغلی و... امکان نداشته و در ادارات، از رعایت هنجارهای قانونی، تفکیک وظایف، مهارت و کاردانی و صلاحیت خبری نیست و نظام بروکراسی بر مبنای ارادت اداره شده و بوروکرات‌ها بر حسب ارادت به جنبش و رهبران گزینش، انتصاب، ارتقاء و تغییر می‌کردند. نقش بارز بروکراسی در این برهه، هرج و مرج و بازدارندگی از توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و آموزشی است که برای اندیشمندان، فرهنگیان و توده مردم به وضوح قابل درک است.

### ۲.۱.۳. دوره تشکیل نظام سیاسی فراگیر

از سال ۱۳۸۲ هم‌زمان با ایجاد نظام سیاسی فراگیر، تحولات همه جانبه و گسترده‌ای در عرصه‌های مختلف کشور، از جمله حقوق و نظام اداری، اتفاق افتاد و توأم با تقسیمات اداری، نهادهای اداری تازه با ساختار مدرن به وجود آمد. حضور و مداخله گسترده جامعه بین‌المللی - به ویژه کشورهای غربی - باعث نوسازی ادارات و بازسازی سیستم‌ها و نهادهای دولتی شد و از این رهگذر، پیشرفت چشمگیر و قابل ملاحظه‌ای در حوزه تقنین، اصلاحات اداری، رفاه اجتماعی، توسعه ارتباطات، شکل‌گیری سمن‌ها، انجمن‌های اجتماعی، نهادهای مدنی، آزادی بیان، آزادی مطبوعات و رسانه‌ها پدید آمد و تداوم این روند، حاکی از تطبیق و اجرای الگوی دموکراسی و بروکراسی غربی بر ساختار سیاسی، اجتماعی و سیستم اداری افغانستان بود، اما به دلایلی از جمله نظام دیوان‌سالاری سنتی قومی، این پدیده در عمل محقق نشد و بر عکس، علی‌رغم حاکم شدن ظاهری مناسبات مدرن، هیچ‌گاه بساط فساد اداری از قلمرو ادارات، نهادها و مؤسسات دولتی و خصوصی برچیده نشده و مظاهر مختلف فساد از ارتشا تا استخدام مبتنی بر روابط و فقدان شایسته‌سالاری در سطوح مختلف مراتب اداری وجود داشته است.

در دو دهه اخیر، طبق گزارش‌ها، ده‌ها میلیارد دلار در قالب کمک‌های جامعه بین‌المللی به کشور سرازیر شد، اما به دلیل وجود بروکراسی ناکارآمد و مفسد سیستماتیک در تمامی سطوح و بخش‌های نظام اداری از عالی‌ترین درجه تا





پایین‌ترین رتبه، هیچ پروژه اقتصادی و زیربنایی عمده‌ای انجام یا بهره‌برداری نشد. مدیریت کشور صورت مدرن دارد و انجام امور در وزارتخانه‌ها و ادارات تابعه، مؤسسات دولتی و خصوصی، به ظاهر قانون‌مدار است، اما در واقع و عمل، نظام دیوانی سنتی و بروکراسی حاکم یا «سلطان‌سالاری» حکمفرما است. چرا که نهادها و ادارات دولتی، حالت انحصاری به خود گرفته و دسترسی قانونی به حقوق شهروندی و اساسی برای اتباع کشور از ورود به مراکز آموزش عالی، برنده شده در مناقصه‌ها، دستیابی به پروژه‌های عمرانی و تدارکات دولتی، تا حق استخدام (انتصاب) افراد قوم دیگر یا تابع مذهب دیگر، بدون استفاده از روابط یا پرداخت رشوه، ممکن نیست. انحصار قدرت در یک قوم (فقدان پلورالیسم سیاسی)، فقدان تخصص‌گرایی، شایسته‌سالاری و تبعیض همه‌جانبه، نماد ساختار قبیله‌ای با بروکراسی سنتی است. از این رو، کمک‌های مادی و معنوی جامعه جهانی، نه تنها زخم‌های عمیق فقر جامعه افغانستان را التیام نبخشید، بلکه با فربه‌ساختن دارایی‌هایی مقامات فاسد و آلودگی مؤسسات خارجی کمک‌کننده، بر ژرفا و پهنه شکاف اجتماعی افزود. از باب نمونه، در دولت سابق، ۲۴ اداره و ریاست<sup>۱</sup> وجود داشت که وابسته‌ای به وزارت‌ها نبود و برابر با وزارت‌ها، بودجه و کارمند داشت. از میان این همه ریاست و اداره، تنها دو اداره امور وُلّسی جرگه (مجلس شورای ملی) و اداره امور مشرانو جرگه (مجلس سنا) به شورای ملی یا قوه مقننه مربوط است و بقیه ریاست‌ها و ادارات، مرتبط با ریاست جمهوری است و تحت نظر مستقیم رئیس جمهور فعالیت می‌کرد.

۱. ادارات و ریاست‌های مستقل عبارت‌اند از: «ریاست دفتر رئیس جمهور، شورای امنیت ملی، لوی سارنوالی (دادستان کل)، اداره امور و دارالانشای شورای وزیران، آکادمی علوم، امنیت ملی، ارگان‌های محلی، کمیسیون مستقل انتخابات، کمیسیون حقوق بشر، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، کمیسیون مستقل تحکیم صلح، کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی، اداره امور ولسی جرگه (شورای ملی)، اداره امور مشرانو جرگه (مجلس سنا)، اداره حفاظت محیط زیست، اداره نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری، اداره آمادگی مبارزه با حوادث، تربیت بدنی و المپیک، اداره احصائیه، اداره کنترل و تفتیش، اداره جیوپذیری و کارتوگرافی (تقسیم اراضی و نقشه‌نگاری)، اداره انسجام امور و کوچی‌ها (عشایر)، اداره استانداردارد و ریاست سمع شکایات».



این ادارات و ریاست‌ها، خود معضلات جدی و نماد کامل بروکراسی ناکارآمد بود. وجود این همه اداره و ریاست‌های مستقل، نه تنها از منظر اصول مدیریت، توجیه منطقی نداشته و کارگشا نیست، بلکه مطابق تجربه دیگر کشورها، این نوع سیستم اداری، موجب هرج و مرج، فقدان شایسته‌سالاری، عدم نظارت دقیق بر فعالیت و عملکرد کارمندان، بسترساز و عرصه ارتکاب فساد گسترده اداری می‌گردد، چرا که ریاست‌جمهوری، توانایی و فرصت رسیدگی به همه آن ادارات و ریاست‌ها را ندارد و چه بسا، بسیاری از رؤسای ادارات و ریاست‌ها تا پایان دوره کاری خود دسترسی به رئیس‌جمهور جهت ارائه گزارش و پاسخگویی را ندارند. افزون بر این، این ادارات و ریاست‌ها، چون به وزارت‌ها تعلق ندارد، شامل نظارت پارلمانی نیز نمی‌شود، چرا که در قانون اساسی در تمام موارد نظارت پارلمانی، از حکومت و وزیران نام برده شده است. بدین ترتیب، این ادارات و ریاست‌ها، با اینکه برخی آن‌ها از اهمیت و خطر بالاتر از وزارت دارند، نه تحت نظارت پارلمانی قرار دارند و نه نظارت اداری.

این در حالی است که در رویکرد ناصواب حکومت، تأسیس این نوع ادارات و ریاست‌ها رو به تزاید بود و هر روز، بر تعداد آن‌ها افزوده می‌شد. شاید به همین دلیل است که بروکراسی، کاغذبازی و فساد متنوع اداری در بخش‌های گوناگون ادارات مختلف کشور فاجعه‌بار بوده و کشور افغانستان را در ردیف فاسدترین کشورهای جهان قرار داده است. طبق گزارش یوناما، «فساد در افغانستان، عظیم، غیر انسانی و بی‌شرمانه است. حجم فساد و خیال آسوده کسانی که مرتکب آن می‌شوند، از عواقب حقوقی، مالی و حتی رسوایی اجتماعی و اعمال نفرت‌انگیزشان، حتی کسانی را که واقع بینانه‌ترین دیدگاه نسبت به چالش‌ها در دولت‌سازی بعد از جنگ دارند، شگفت‌زده کرده است». (یوناما، ۲۰۱۸: ۳)

وجود چنین سیستم اداری در قرن حاضر که به لحاظ ارتباطات، «دهکده جهانی» و از نظر رشد و توسعه فناوری، «عصر انفجار اطلاعات» نامیده شده، باعث شده است تا وزارت‌ها، از یک‌سو صلاحیت و اعتبار لازم را نداشته باشد و از دیگر سو، موجب بدبینی و بی‌اعتمادی مردم به کل سیستم و حکومت شود.

اکنون با فروپاشی نظام جمهوری و سیطره سیستم امارتی بر افغانستان، بروکراسی سلطه سنتی، قبیله‌ای نیز در نظام اداری و ساختار تشکیلات اداره عمومی کشور، بار دیگر زنده و بازآفرینی شده است.

## ۲.۲. نقش بروکراسی در زمینه‌سازی فساد اداری در ایران

در ایران نیز وجود لایه‌ها و سطوحی از فساد اداری در نهادها و ادارات دولتی، قابل انکار نیست؛ بنابراین، نقش بروکراسی در شکل‌گیری و بسترسازی مفاسد اداری در ایران در دو مقطع تاریخی قبل و بعد از انقلاب اسلامی، بررسی و تحلیل می‌گردد.

### ۲.۲.۱. وضعیت بروکراسی اداری پیش از انقلاب اسلامی

تشکیل نظام بوروکراتیک و مدیریت دولتی در ایران، قدمت بسیاری دارد و از منظر تاریخی، ایجاد سیستم اداری به طور مشخص، در دوره امپراطوری هخامنشی، اتفاق افتاده است. (بشارت، ۱۳۵۴: ۲۴۷) از آن دوره تا پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، نظام اداری توسعه یافته (راجوی، ۱۳۴۹: ۱۱۲؛ مینورسکی، ۱۳۷۸: ۸۵) و در عین حال، به بروکراسی نظام سنتی و دیوانسالاری ناکارآمد دچار بوده، به گونه‌ای که تمام مناصب دیوانسالاری با پول خریداری می‌شد و حتی افراد طبقات پایین‌تر می‌توانستند بر مناصب و لایه‌های بالای دیوانسالاری راه پیدا کنند. میرزا تقی‌خان امیرکبیر، میرزا حسین‌خان مشیرالدوله و میرزا علی اصغرخان امین‌السلطان، نمونه‌ای از این‌گونه ارتقای بروکراسی و دیوانسالاری بوده‌اند. (مستوفی، ۱۳۴۹: ۸۵)

تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی، روند بروکراسی و فساد اداری، شتاب فزاینده‌ای گرفت و منجر به ایجاد شکاف طبقاتی گسترده‌تر و بحران‌های اجتماعی نو و بروز بی‌اعتمادی و ناهنجاری‌های فرهنگی گردید. چون در عصر پهلوی دوم، وظیفه بروکراسی و نظام مدیریت دولتی، حفاظت از سیستم بود و بازیگر کلیدی این بروکراسی، شخص شاه بود (ر.ک: خوشخو، ۱۳۸۰: ۵۹) به بیان دیگر، مطابق رویکرد نهادگرایی نوین، چهار نوع نظام سیاسی «فردی»، «عقیدتی»، «آزادمنشانه» و «محافظ» (Hepter, ۱۹۸۷) وجود دارد و هر نظامی، سیستم بروکراسی مختص





خود را دارد؛ به این معنا که در نظام سیاسی فردی، نظام بروکراسی در خدمت حاکم یا از نوع بروکراسی ماشینی با ویژگی‌های خاص آن است.

در نظام سیاسی، عقیدتی، امکان دارد دولت معادل بروکراسی یا حکومت مساوی با حزب باشد که بروکراسی نیز از نوع حزبی خواهد بود. در نظام حکومتی لیبرال (آزاد منشانه) که دولتی با خصوصیت کمینه‌ای، کوچک و عقلانی ترسیم می‌شود، بروکراسی عقلانی قانونی با شاخصه‌های ساختاری و ابعادی خودش وجود پیدا می‌کند. در نظام سیاسی محافظ، بروکراسی هرج و مرج شکل می‌گیرد و دولتی کارآمد وجود ندارد. (Ibid) بر این اساس، فساد مالی، اداری وسیع مقامات عالی رتبه کشوری و از فقر و عقب ماندگی جامعه آن روز ایران، حاکی از وجود نوع بروکراسی هرج و مرج و خادم با نظام سیاسی فردی و محافظ است.

## ۲.۲.۲. نقش بروکراسی در بسترسازی مفاسد اداری بعد از انقلاب اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷ و وقوع جنگ تحمیلی، تا مدت‌ها، مسائل و مشکلات مربوط به بروکراسی در ایران به صورت منسجم و جدی مورد رسیدگی مسئولان اجرایی قرار نگرفت و ساختارهای بوروکراتیک رژیم قبلی، تقریباً به طور کامل کنار گذاشته شد. تلقی عمومی این بود که چون رژیم سابق و نظام سیاسی آن رژیم و به تبع بروکراسی حاکم بر نهادهای عمومی آن، دچار فساد ایدئولوژیک و در خدمت منافع نظام سلطه بودند، می‌بایست اصلاح و با دگرگونی اساسی، ساختارهایی مبتنی بر ارزش‌ها و آرمان‌های انقلاب اسلامی، جایگزین این نظام سیاسی فاسد شود.

در همین راستا، از ابتدای انقلاب تاکنون، حرکتهای گوناگونی برای اصلاح و ایجاد تغییر در دستگاه اداری و بوروکراتیک کشور ایران انجام شده است، اما این تلاش‌ها، در عمل و اجرا، توفیق چندانی نداشته و هم اکنون یکی از چالش‌های جدی فرا روی مدیران و مسئولان، به ویژه دست‌اندرکاران دولت جدید، رفع و رجوع مسائل و چالش‌هایی است که به طور مستقیم یا غیرمستقیم با نظام اداری و بروکراسی موجود در کشور ارتباط می‌یابند. کم‌کاری، نازل بودن کیفیت کار،



بهره‌وری ناچیز، عدم قانون‌گرایی و قانون‌مداری، بحران اقتدار، عدم رعایت ضوابط اداری و اولویت روابط تعریف نشده و خارج از چارچوب بر ضوابط و مهم‌تر از همه، رشوه، اختلاس و فساد اقتصادی، از جمله عمده‌ترین نقصان و مشکلاتی هستند که گریبان‌گیر بروکراسی در نظام اداری ایران است. از منظر و نگاه مردم، دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی، نه به عنوان مکانی برای حل و فصل امور که به محلی برای ایجاد دشواری‌های بیشتر قلمداد شود. این نگرش عمومی، نه در زمان کنونی، بلکه در گذشته نظام اداری ایران نیز وجود داشته است. (آدمیت، ۱۳۲۳: ۲۷۰؛ دولت آبادی، ۱۳۶۳: ۱۰۱/۱-۱۱۰)

در طول دو دهه اخیر، ساختارهای دولتی در سطح بین‌الملل، به شدت در معرض دگرگونی و تحول قرار گرفته‌اند. تحولاتی نظیر بلوغ و توسعه‌یافتگی کارکنان و ظهور نیروهای متخصص در تمام عرصه‌ها، دانش‌محور شدن فرایندهای سازمانی و ضرورت توسعه‌ی دانایی در تمام سطوح سازمان‌ها، نرخ رشد بالای فناوری‌های نوین، افزایش نقش و مسئولیت اجتماعی دولت‌ها در پاسخگویی به شهروندان، و افزایش ضریب اهمیت سرمایه اجتماعی و سرمایه‌های انسانی در فرایند رشد و توسعه کشورها، استراتژی‌های نوین مدیریت دولتی را به توسعه‌ی شایسته‌سالاری معطوف ساخته است.

در جمهوری اسلامی ایران نیز از لحاظ قانونی، به بحث شایسته‌سالاری در نهادها و سازمان‌ها توجه شایانی شده است که ماده ۱۴۱ قانون برنامه چهارم توسعه، قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، بند ۳۹ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و تدوین سند «سیاست‌های ترویج فرهنگ شایسته‌سالاری در کشور» توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی، «تدوین منشور اخلاقی و حرفه‌ای کارکنان» و تصویب «قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد» از آن جمله است. با وجود این همه قوانین، در عرصه عمل، اجرای این مهم به ادله گوناگونی از توفیق چندانی برخوردار نبوده است. فقدان روش‌های قانون‌مند در نظام استخدام و ارتقا، رعایت نشدن کامل قوانین و بخش‌نامه‌های موجود، فراهم نبودن بستر مناسب برای پرورش افراد شایسته و کم‌رنگ بودن فرهنگ شایسته‌سالاری، برخی از ادله



ادامه ناکارآمدی‌های موجود در سیستم بروکراسی نظام اداری کشور ایران هستند. این موضوع، ضمن دلسرد کردن و بی‌اعتمادی افراد جامعه به نظام اداری و تشدید هدررفت استعدادهای آحاد مردم، از کارآیی نخبگان جامعه نیز می‌کاهد. به‌رغم تدوین سند «ضوابط اجرایی طرح مسیر ارتقای شغلی کارشناسان، مدیران و مشاوران شاغل در حوزه‌های ستادی وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی» توسط شورای امور اداری و استخدامی کشور، سیستم ارتقای شغلی در کشور ایران تا شایسته‌سالاری فاصله محسوسی دارد. اگر چه معیارهای تدوین شده برای ارتقای شغلی در برخی موارد (مانند ارتقای مدرک تحصیلی) به صورت کمی قابل اندازه‌گیری هستند، اما معیارهای کیفی موجود (به عنوان مثال کارایی) که در اغلب اوقات، مهم‌تر از معیارهای کمی هستند، به صورت نظام‌مند و عادلانه محاسبه نمی‌شوند و اغراض شخصی فراوانی در آن‌ها وارد می‌شود. (کریمیان، ۱۳۹۶) به هر روی، علی‌رغم تلاش‌های گسترده در جهت کارآمدی بروکراسی اداری، هنوز این کارایی و کارآمدی در نظام اداری شکل نگرفته و همچنان فساد اداری با مصادیق گوناگون در بخش‌های مختلف نهادها و سازمان‌های اداری کشور، بروز و ظهور دارند که اختلاس‌های بزرگ، پیدایش سلاطین سکه، ارز، آهن و...، ترجیح روابط بر ضوابط، فساد استخدامی، پایین بودن فعالیت مفید و راندمان کاری کارمندان ادارات، تخلف از اجرای صحیح قوانین و آیین نامه‌ها، وجود قوانین مبهم و پیچیده، تعدد بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری، مدیران ناکارآمد، نارسایی در نظام حقوق و دستمزد، ترجیح اهداف شخصی بر اهداف سازمان، سوء استفاده از خلأ یا ابهام قانون و...، از آن جمله‌اند.

از مهم‌ترین ادله اشاعه فساد اداری، بروکراسی ناهماهنگ در نماد نابسامانی ساختار اداری و اجرایی کشور و فقدان ساختارهای شفاف و روشن انجام امور در سازمان‌ها است.

معمولاً «در محیط‌های اداری غیرشفاف و مبهم، امکان کجروی‌های اداری افزایش می‌یابد و انجام رفتارهای فسادآلود تسهیل می‌شود. بنابراین، می‌توان ادعا کرد که مؤثرترین و کارآمدترین شیوه مبارزه با فساد اداری، خروج از فضای تاریک



و سایه و شفاف سازی محیط و ساختار اداری است». (افضلی، ۱۳۹۰: ۲۵۳) ناپسامانی و عدم شفافیت فسادزا، برخاسته از «معین نبودن قلمرو فعالیت دولت و بخش خصوصی»، «فقدان نظام لازم تصمیم‌گیری و نظارت»، «پیچیدگی و تعدد قوانین و بخشنامه‌ها»، «تعدد نهادها و تداخل تشکیلات»، «معین نبودن سیستم‌ها و گردش کار»، «کمبود نیروی متخصص و توزیع ناعادلانه آن در سطح کشور»، «تمرکز و تراکم ادارات در مرکز»، «فقدان انگیزه، کند و کم‌کاری»، «پایین بودن حقوق» و «فقدان سیستم اطلاعاتی مدیریتی کارآمد» است و این امور، همان دغدغه‌هایی است که مقامات عالی‌رتبه و مسئولان رده بالای کشور، نیز مطرح کرده و بر اصلاح و تحقق آن‌ها تأکید می‌نمایند. با این حال، توفیقی قابل قبولی در عمل حاصل نشده و کشور، همچنان، از جلوه‌های گوناگون فساد و تبعات و خیم آن، رنج می‌برد. شاید ریشه اصلی این عناصر، نوع بروکراسی حاکم بر ادارات کشور است که فساد گوناگون را بازتولید کرده و از انجام اصلاحات اداری و شکل‌گیری فرهنگ توسعه سازمانی، باز می‌دارد.

حقیقت این است که پس از انقلاب، نهادها و سازمان‌های اداری به تناسب جمعیت، نیازها و اثرپذیری از تحولات جهانی گسترش یافته، اما مشکل اساسی این است که «نظام سیاسی کنونی، وارث بسیاری از ویژگی‌های نظام‌های گذشته و برخوردار از شرایط خاص خود می‌باشد. از این رهگذر، نظام دیوان‌سالاری در ایران، اگر چه از نظر شکلی به یک دیوان‌سالاری مدرن می‌ماند، اما از نظر کارکرد و روابط سازمانی و اجزا مدرن نیست، بلکه مجموعه‌ای از نهادها و سازمان‌های شبه‌مدرن است که طی دوره‌های مختلف توسط نظام‌های سیاسی مختلف ایجاد گردیده‌اند.» (ملک محمدی و همکار، ۱۳۸۷: ۲۷۹) بنابراین، طبیعی است که دیوان‌سالاری ناکارآمد، موجب بروز بیماری گونه‌های فساد در ادارات و سدی برای توسعه فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی شده و درمان این بیماری، جز با جراحی اصلاحات اساسی ساختار امور اجرایی و اداری کشور بر اساس برنامه‌ریزی دقیق مبتنی بر شناخت عوامل فساد، حمایت رهبران سه قوه تقنینی، اجرایی و قضایی و مشارکت مردم امکان‌پذیر نیست.



### ۳. سازوکارهای کارآمدی بروکراسی در نظام اداری افغانستان و ایران

با توجه به نقش مؤثر بروکراسی در تکوین و بروز فساد اداری، جای این سؤال است که راه برون‌رفت از پارادوکس ضرورت و ناکارآمدی بروکراسی اداری چیست؟ چگونه می‌توان از تبعات سوء و آثار منفی بروکراسی کاست؟ به نظر می‌رسد، راه حل بنیادی برای کارآمدسازی بروکراسی و غلبه بر معضلات و چالش‌های موجود اداری افغانستان و ایران، اصلاح ساختار اداری بر مبنای سه مؤلفه «برنامه‌ریزی»، «حمایت و همفکری قوای سه‌گانه» و «مشارکت مردم» است. برنامه‌ریزی، بایستی دارای دو شاخصه‌ای بازشناسی «مشکلات موجود اداری و تبعات منفی بروکراسی» و «محیطی» از یک سو و هدفگذاری «سازماندهی مجدد»، «بهبود و افزایش کارآمدی سازمان‌ها و نهادهای اداری»، «تخصیص و تفکیک وظایف سازمان‌ها»، «برقراری روابط منطقی میان سازمانی»، «بهره‌گیری از نوآوری‌های علمی»، «افزایش انگیزه و خلاقیت در کارکنان» و «همسویی با تحولات جهانی» از سوی دیگر باشد. در این صورت، خواه ناخواه، عوامل ناکارآمدی بروکراسی و نقش آن در زمینه‌سازی و بروز مفاسد اداری، مورد توجه قرار خواهد گرفت.

از آنجا که انجام و فرجام موفق چنین برنامه‌ای، مستلزم تغییر و تحولات گسترده در ساختار برونی و درونی با نماد انحلال و انضمام ادارات، جابه‌جایی و عزل و نصب‌هایی مدیریتی در سازمان‌های اداری است، احتمال بروز تنش و ایجاد موانعی در مسیر برنامه وجود دارد که پیشگیری و رفع این پدیده، پشتیبانی سیاسی، هماهنگی و عزم جدی سران قوای تقنینی، اجرایی و قضایی را ایجاب می‌نماید. در نهایت، مؤلفه مشارکت و حضور مردم برای تضمین برنامه‌ریزی اصلاحات اداری نیز ضروری است، چه اینکه بروکراسی و بوروکرات‌ها، نقطه ارتباط و پیوند مردم با بدنه سیاسی در کشور است، نوع ارتباط مردم با این بدنه و تلقی که از این ارتباط دارند، تعیین‌کننده و شاخصی برای مطلوبیت یا نارسایی کیفیت خدمت‌رسانی و پاسخگویی نظام سیاسی در قبال مردم است؛ درست به همین جهت، در کشورهایی که برنامه‌های اصلاحی مدیریتی نظام سیاسی/ دولت با همدلی و





مشارکت مردم توأم نبوده است، اجرای برنامه یا با مخالفت مردم مواجه و متوقف شده یا چالش‌ها و بحران‌های سیاسی و امنیتی را به دنبال داشته است که اعتراض و شورش‌های مردمی علیه اجرای طرح افزایش قیمت بنزین در آبان ماه سال ۱۳۹۸ در ایران، مؤید این ادعا است.

بنابراین، دست یازیدن به اصلاحات اداری لازم، نیازمند برنامه‌ریزی دقیق و هدفمند، حمایت‌های کلان مدیریتی، سیاسی و مشارکت مردمی با لحاظ شرایط داخلی و بین‌المللی است، چرا که هیچ کشوری در شرایط کنونی، از تاثیرپذیری تحولات جهانی و تبادل تجربیات موفق برای مبارزه با آسیب‌ها و چالش‌های اجتماعی از جمله، پدیده فساد اداری، بی‌نیاز نیست. از طرفی دیگر، هر کشوری، دارای شاخصه‌های فرهنگی، ارزشی، ترکیب جمعیتی، قومی، موقعیت ژئوپولیتیکی و حتی آب و هوایی خاص خود است و منظورکردن این شاخصه‌ها در قالب‌ها و راهبردهای اصلاح سیستم اداری و رسیدن به نقطه مطلوب مهار و کاهش فساد اداری، امری اجتناب‌ناپذیر است. بدین ترتیب، بازیگران و کنشگران اجتماعی داخلی مانند دانشگاهیان، اندیشکده‌ها، جامعه مدنی و بازیگران بین‌المللی مانند بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل، نقش مهمی در فرایند اصلاح نظام اداری بازی می‌کنند.

در حقیقت یک ائتلاف بزرگی در حمایت از دیکته‌کردن برنامه‌های اصلاحی شکل گرفته است. در کنار چارچوب‌های مفهومی پیشرفته که مدل‌های اصلاحی، استانداردها و بهترین اقدامات<sup>۱</sup> را معرفی می‌کنند، به طور فعالانه‌ای انتشار و انتقال<sup>۲</sup> آن‌ها را در مقیاس جهانی حمایت می‌کنند. (Siddique, ۲۰۱۹: ۱۴-۲۷؛ به نقل از: جمالی و دیگران، ۱۳۹۹: ۶) از این رو، بسیاری از اصلاحات اداری در جهت بهبود ارائه خدمات عمومی است که با رویکرد بالا به پایین، طراحی و اجرا شده‌اند و در این مسیر، بهترین اقداماتی که مورد توجه قرار گرفته موضوع «انتقال خط مشی»

۱. Best practices.

۲. Diffusion and Transfer.



بوده است. انتقال خط مشی، پیامد یادگیری خط مشی در سطح بین‌المللی است و انتقال خط مشی به عنوان فرایند پذیرش یک خط مشی یا برنامه توسط یک دولت از سایر دولت‌ها توصیف شده است. (دانایی فرد و دیگران، ۱۳۹۱: ۸)

## نتیجه‌گیری

از آنچه گذشت، می‌توان دریافت که از یک سو، پدیده فساد اداری در کشور افغانستان و ایران، واقعیتی انکارناپذیر است و در هر دو کشور، لایه‌های از سطوح فساد نظیر ارتشا، اختلاس، رانت، تقدم روابط بر ضوابط، تبعیض و دیگر مصادیق فساد اداری وجود دارد. از دیگر سو، اداره سازمان‌های سیاسی و اجتماعی عظیم، حتی در کشورهای چون افغانستان و ایران، بدون وجود ساختار بروکراسی امکان‌پذیر نیست و بروکراسی برای تشکیلات گسترده و پیچیده نظام اداری این کشورها لازم است، چرا که نظام اداری، از ارکان و بخشی از ساختار اصلی هر حکومت است و دستیابی به پیشرفت، توسعه و تحقق اهداف کوتاه مدت و بلندمدت و بهره‌مندی بهینه از منابع، به عملکرد سالم، یکپارچه و هماهنگ نظام اداری وابسته است و ضعف و نابسامانی نظام اداری، می‌تواند اجرای هرگونه سیاست اصلاحی در حوزه بحران‌های اساسی کشور از قبیل بحران نظام بانکی، بحران بیکاری در افغانستان و ایران را با چالش مواجه کند. از جانب سوم، نهاد بروکراسی در این دو کشور، بستر ساز فساد اداری، ناکارآمدی و مانع جدی توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. به خصوص در کشور افغانستان که تقریباً پنج دهه نبردهای مسلحانه و منازعات فوق‌العاده خشونت‌بار اقوام و جریان‌های سیاسی موجود، شکاف‌های عمیق و جراحات غیر قابل التیامی را در پیکره اجتماع و جامعه آن سرزمین به وجود آورده و گسل‌های زیان‌بار و فاجعه‌آمیز قدرت‌طلبی مبتنی بر قومیت و گاه، مذهب را فعال نموده است، طوری که هیولای فساد سیستماتیک و شبکه‌ای اداری به خصوص در دو دهه اخیر، افزون بر کمک‌های جامعه بین‌المللی، امکانات و منابع داخلی را بلعیده است که ریشه اصلی و عامل بنیادین این چالش‌ها، بحران مشروعیت سیاسی، یعنی مشارکت سهامی مقامات و رهبران قومی در توزیع قدرت سیاسی است که خود منشأ قوم‌گرایی، تقدم منافع شخصی بر جمعی، فقدان

قانون مداری و شایسته‌سالاری در استخدام کشوری و... در یک کلام، شکل‌گیری بروکراسی سلطه‌سنتی و بازدارنده است.

نظام اداری ایران نیز به بروکراسی اداری ناکارآمد از قبیل عدم کارایی کارکنان و کندی جریان امور، تراکم نیروی انسانی غیر متخصص، ضعف شدید مدیریت، فقدان انگیزه و پایین بودن روحیه کار در کارمندان، فقدان ارزشیابی سنجیده از عملکردها، تقدم روابط بر ضوابط، عدم عمل به قوانین و مانند این امور، دچار است که اصلاحات جدی و اتخاذ برنامه‌ها و مکانیزم‌های موثری را می‌طلبد.

بنابراین، توانمندسازی بروکراسی در کشور افغانستان و ایران، نیازمند برنامه‌ریزی هدفمند، با پشتوانه حمایت سیاسی و اجتماعی است که بدون شناسایی عوامل مشکلات موجود، تعیین اهداف، از جمله پرداختن به مؤلفه‌های تأثیرگذار در کارآمدی بروکراسی و سودمندی نظام اداری؛ مانند اصلاح قوانین متراکم و مبهم، استقرار دولت الکترونیک، توجه ویژه به شایسته‌سالاری، ایجاد و تقویت فرهنگ سازمانی مطلوب، تقویت حوزه‌های صیانت از حقوق شهروندان، اتخاذ سیاست شفافیت اداری، ارتقای بهره‌وری، ارزیابی، کنترل و نظارت و الگوگیری از تجربیات موفق کشورها در اصلاح و کارآمدسازی و اثربخشی نظام اداری، امکان‌پذیر نیست.

## منابع و مأخذ:

- قرآن کریم (ترجمه محمد مهدی فولادوند)
- ابادزی فومنی، منصور (۱۳۹۲). ترمینولوژی حقوق نوین، قائمشهر: نشر شهید داریوش نوراللهی.
- افضل‌لی، عبدالرحمن (۱۳۹۰). «فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون‌رفت»؛ مجله حقوقی بین‌المللی، نشریه مرکز امور حقوقی بین‌المللی ریاست جمهوری، سال ۲۸، ش ۴۵.
- آدمیت، فریدون (۱۳۲۳)، امیر کبیر و ایران، تهران: چاپخانه پیمان.





- بشارت، علیرضا (۱۳۵۴). سیر اندیشه‌های مدیریتی و مبانای علم اداره، چ ۲، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- جمالی، علی و همکاران (۱۳۹۹)، «منشور شهروندی در نظام اداری»، زمینه‌های پیدایش، تحول اداری، سری جدید، ش ۸، پیاپی ۶۲.
- حاجیانی، ابراهیم (۱۳۸۹)، «فساد اداری؛ زمینه‌ها و راهبردها»، چ ۱، تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک.
- حق‌شناس، علی محمد و همکاران (۱۳۸۷)، فرهنگ معاصر هزاره، چ ۱۲، تهران: انتشارات فرهنگ معاصر.
- خوشخو، جلیل (۱۳۸۰)، درباره نظام اداری فلج کننده ایران، گزارش، شماره ۱۲۹.
- رفیع پور، فرامرز (۱۳۷۷)، آناتومی جامعه: مقدمه‌ای بر جامعه‌شناسی کاربردی، تهران: انتشارات کاوه.
- دانایی فرد، حسن و همکاران (۱۳۹۱)، «فهم انتقال خط مشی اصلاحات اداری در ایران؛ پژوهشی بر مبنای راهبرد داده بنیاد»، مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره ۱۰، ش ۲.
- دعایی، حبیب‌الله و مرتضی عزیزی (۱۳۹۱)، «بررسی تأثیر معنویت در کار، بر رفتار شهروندی سازمانی، با تأکید بر نقش واسطه تعهد سازمانی»، پژوهش نامه مدیریت تحول (پژوهش نامه مدیریت)، ش ۸.
- دفت، ریچارد ال (۱۳۹۲)، مبانای تئوری و طراحی سازمان، ترجمه سید محمد اعرابی، چ ۹، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- دولت آبادی، یحیی (۱۳۶۳)، حیات یحیی، تهران: انتشارات فردوسی.
- رابینز، استیفن (۱۳۸۸)، تئوری سازمان (ساختار و طرح سازمانی)، ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانایی فر، چ ۲۸، تهران: نشر صفار.
- راجوی، محمدتقی (۱۳۴۹)، «طرز اداره کردن ایران در دوره هخامنشی»، تهران: مجله فنون اداری، ش ۲۳.
- شعبانی، احمد و محمد سلیمانی (۱۳۸۹)، «بررسی آثار فساد اداری بر سرمایه اجتماعی»، ماهنامه مهندسی فرهنگی، س ۵، ش ۴۷ و ۴۸.
- صادقی، علی و همکاران (۱۳۹۹)، «تبیین الگوی بروکراسی سازمان های دولتی ایران با تأکید بر کنترل فساد اداری»، مطالعات مدیریت راهبردی، ش ۴۴.



- عسکریان، مصطفی (۱۳۸۸)، روابط انسانی و رفتار سازمانی، چ ۳، تهران: امیر کبیر.
- عطایی، امید (۱۳۸۹)، «شاخص های ادراک فساد و راهکارهای اجرای آن»، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری، تهران: انتشارات زمان نو.
- فرهنگ، محمد صدیق (۱۳۸۸)، افغانستان در پنج قرن اخیر، چ ۴، تهران: انتشارات عرفان.
- فقیهی، ابوالحسن، رضا واعظی و غسل آغاز (۱۳۸۹)، «تأملی بر تعامل پروکراسی و فرهنگ در ایران»، علوم مدیریت ایران، س ۵، ش ۱۹.
- کریمیان، زهره (۱۳۹۶)، «شایسته‌سالاری، تجربیات سایر کشورها و راهکارهایی برای ایران»، تهران: بنیاد ملی نخبگان.
- کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان‌یافته فراملی (پالرمو)، مصوب ۲۰۰۰، بند ۱، ماده ۸. در سایت: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>.
- گل، جی‌ای (۱۳۸۰)، تئوری‌ها و فرایندهای مدیریت، ترجمه سهراب خلیلی شورینی، تهران: سمت.
- لایحه مقابله با فساد و ارتقای سلامت نظام اداری - مالی، بند ۱، ماده ۱.
- مستوفی، عبدالله (۱۳۴۹)، شرح زندگانی من با تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجاریه، تهران: انتشارات زوار.
- ملک محمدی، حمیدرضا و حسین قلبی (۱۳۸۷)، «بازاندیشی تأثیرات متقابل نظام سیاسی و دیوانسالاری در جهان در حال توسعه» فصلنامه سیاست، دوره ۳۸، ش ۱.
- مینورسکی، ولادیمیر (۱۳۸۷)، سازمان‌های اداری حکومت صفوی، ترجمه مسعود رجب‌نیا، تهران: امیرکبیر.
- ناظمی اردکانی، مهدی (۱۳۸۸)، «ویژگی‌های نظام مدیریت دولتی در کشورهای در حال توسعه و ضرورت مهندسی فرهنگی آنها»، نامه پژوهش فرهنگی، ش ۵.
- وارث، سید حامد (۱۳۸۰)، «سیمای سازمان از نگاه مورگان»، دانش مدیریت، ش ۵۲.
- هال، ریچارد اچ (۱۳۸۴)، سازمان: ساختار، فرایندها، ره‌آوردها، ترجمه علی پارسائیان و سید محمد اعرابی، چ ۴، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.



- هانتینگتون، ساموئل (۱۳۷۰)، سازمان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: انتشارات علم.
- یوناما، هیأت معاونت ملل متحد در افغانستان (۲۰۱۸م)، مبارزه افغانستان علیه فساد از استراتژی تا تطبیق.
۳۴. Berger, M. . Bureaucracy East and West, – Administrative Science Quarterly, (۱۹۵۷) ۱(۴), ۵۱۸-۵۲۹.
۳۵. Dahlström, C., & Lapuente, V. Weberian – bureaucracy and corruption. (۲۰۱۱) GBureaucracy: is it efficient? Is it , ۳۶. Gajdushek – not? Is that the question? Uncertainty reduction: An ignored element of bureaucratic rationality Vol. , Administration & Society. (۲۰۰۳). ۷۲۳.- pp. ۷۰۰ .No. ۶.۳۴
۳۷. Hepter, Metin, *The State and Public Bureaucracy: – A Comparative Perspective*, Westport: Greenwood Press, (۱۹۸۷)
۳۸. Max Weber, *Society and Economy*, Voles ۲, – Sociology Interpretive of Outline an Press California of University Berekly, (۱۹۷۸)
۳۹. Mohabbat khan, M. Political and Administrative – Corruption: Concepts, comparative experiences and Bangladesh case August [online]. www.ti-banglasesh.org /docs / Research / khan.html, (۲۰۱۱)
۴۰. Morgan Gareth, *Images of Organization*, Sage – Publication, (۱۹۹۷), P ۲۳.
- Prevention, the Quality of Government Institute, – Department of Political Science, **Bureaucracy and Its** , J.C.N. ۴۱. Raadschelders – “Objectives”? A Response to Alexandru Roman Vol. ۴۶(۷), p ۱۴. Administration & Society. (۲۰۱۴)
۴۲. Riggs, Fred, **Administration in Developing – Countries**, Boston: Houghton Mifflin. (۱۹۶۴)
۴۳. Scott, J. **Comparative political corruption.** – Prentice Hall, Inc, (۱۹۷۲)

۴۴. Siddique, N. A., Xavier, J. A., & Mohamed, M. Z. – **What works and why?** Lessons from public management reform in Malaysia. International Journal of Public Administration. (۲۰۱۹) ۴۲(۱), p ۱۴-۲۷.
۴۵. Sutherland, E. **HWhite collar crime**. New York: – Dryden Press. ,(۱۹۴۹), p ۲۹.
۴۶. **University of Gothenburg**, Paper prepared for the – DPADM Expert Group Meeting on Prevention of Corruption in Public Administration.
۴۷. Weber, Max, **Theory of Social and Economic organization**, New York: Free Press.(۱۹۷۴)
۴۸. **World Bank “Helping Countries Combat – Corruption the Role of the World bank, Poverty Reduction and Economic Development Management”** the World bank, Washington D.C. .۱۹۹۷.p۸.



