

دیوانسالاریها و نقش آنها در حکومت*

□ ترجمه: حسین وزیری سابق

□ مدرس دانشگاه علامه طباطبائی

چکیده

نوشته‌ای که در پیش رو دارید برگردان بخشی از کتاب «مقدمه‌ای بر مطالعات تطبیقی حکومتها» نوشته جین بلوندل^۱ است. این نوشته بر اجرا و نظارت در دیوانسالاری بنیان نهاده شده است و از استقلال و گاهی خودمختوری متخصصان در اجرا و مکانیزمهای کنترل این استقلال سخن می‌گوید. نخست مرزهای جداکننده اجرا و قانونگذاری بازنموده می‌شود تا بهره دیوانسالاری از قدرت سیاسی روشن شود. پس از بررسی ویژگیهای ساختار اداری و پیوند کارکرد آن با شایستگی کارکنان و گسترش سازمان، گونه‌های نظارت درونی و بیرونی و شرایط اثربخش هر یک به میان می‌آید و در این رهگذر، از چگونگی نظارت در کشورهای در حال توسعه، توسعه نیافته و لیبرال دموکراتیک نیز یاد می‌شود. آنگاه دولت اداری یا فن سالار، در دو گونه سره (یکدست) و ناسره (آمیخته)، همراه با ویژگیهای هر یک باز نموده می‌شود و در پایان نتیجه گرفته می‌شود که سلسله مراتب دیوانسالاریها، سرانجام، به رهبران سیاسی وابسته است و این درحالی است که متخصصان گرایشی به پذیرش درست

ایدئولوژی سیاستمداران ندارند و اگر راه برون رفتی از این بن بست یافته نشود، برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی از پیشرفت باز خواهد ایستاد.

حکومتها و مجالسهای قانونگذاری به تهیه قوانین و دیگر مقررات همگانی می‌پردازند، درحالی که از دیوانسالاریها و ارتش و از قوه قضاییه انتظار می‌رود که تنها به اجرای آنها و نظارت بر آن پردازند. دست کم، دیدگاه سنتی مردم سالاری این چنین است و بر پایه همین دیدگاه است که تصمیمهای بنیادی را باید سیاستمداران بگیرند. در بسیاری از دولتهای خودکامه، بویژه در نظامهای تک حزبی، نیز چنین دیدگاهی فراگیر است و در آنجا هم اداره‌کنندگان باید خود را با تصمیمهای قانونگذاران سیاسی سازگاری دهند.^۲

با این همه، جدایی بین قانونگذاری و اجرای قانون و همچنین فرق بین نقش سیاستمداران و نقش اداره‌کنندگان همیشه روشن نیست. یکی از دلایل این است که میان رده‌های گوناگون کارکنان همیشه جدایی نمایان دیده نمی‌شود. حکومتها، بیشتر، کارکنان کشوری و نیروهای نظامی و نیز دادرسان را دربر می‌گیرند. دلیل برجسته دیگر این است که مفهوم و درونمایه اجرا، بویژه در جهان کنونی که دیوانسالاریها گسترده‌اند و درگیر فعالیتهای بسیار گونه‌گون شده‌اند، تا اندازه‌ای گنگ است. مفهوم اجرا هنگامی که یک رشته قانونهای نسبتاً ساده در میان است، شاید روشن باشد. اما، زمانی که پای قانونهای بی‌شمار و پیچیده به میان می‌آید، باز نمودن مرزها و کرانه‌های اجرا چندان آسان نمی‌نماید و گاه براستی ناسازگاریهایی هم پیش می‌آورد. «بکار بستن» آنها دیگر به معنی «تضمین» اجرای یک حکم قانونی آشکار نیست، بلکه به مفهوم بکارگیری گزینش و داوری و حتی اختیار است در میان شماری از قانونهای گونه‌گون.

اداره‌کنندگان را نیز نمی‌توان کسانی دانست که تنها با اجرا، حتی در گسترده‌ترین مفهوم آن، سروکار دارند. تنها پیچیدگی و دشواری اجرای قانونها در میان نیست، یافتن راه واقعی اجرای آنها در هر زمینه ویژه نیازمند توجه است. سیاستمداران و نیز توده گسترده مردم به گونه‌ای فزاینده از وضعیت سیاسی، اجتماعی

و اقتصادی که باید برای اثربخشی قانونها و مقررات به حساب گرفته شود، آگاهی یافته‌اند. از این گذشته، سیاستمداران به آگاهیهای فنی نیاز دارند که در دسترس اداره‌کنندگان و متخصصان است. بنابراین، اداره‌کنندگان و متخصصان نیز ناگزیر در فرایند سیاستگذاری درگیرند. این امر، به ویژه در زمینه‌های کلی مدیریت اقتصادی و اجتماعی روایی دارد. در عمل، پیش از طرح هر قانون باید گواهی گردآوری شود؛ به سخن دیگر، در زمینه‌های بسیار باید «نظرخواهی» شود. اداره‌کنندگان و فن‌آزمودگان همان کسانی هستند که از آنان نظرخواهی می‌شود. بدین سان عضوهای دیوانسالاری و به ویژه آنان که در بالاترین رده سازمانی هستند، به گونه‌ای طبیعی، سخت‌درگیر آماده کردن لایحه‌های قانونی و آیین‌نامه‌های دولتی وابسته به آنها هستند. نیازی به گفتن نیست آنان که چنین «نظرهایی» می‌دهند از نزدیک درگیر امر تصمیمگیری نیز هستند. بدین سان باز نمودن مرز قانونگذاری و اجرا دشوار می‌شود.^۳

در ضمن، دخالت گسترده دولت نوین در زندگی هر کشور سبب شده است که اداره‌کنندگان نه تنها درگیر اجرای قانون بلکه درگیر مدیریت خدمات نیز باشند. با این همه، به سختی می‌توان مدیریت را تنها گونه‌ای اجرا دانست. مدیریت بکار بستن کم و بیش مکانیکی قانون نیست، بلکه دربرگیرنده گامهایی است برای دل‌آسودگی از این که خدمات به گونه‌ای اثربخش انجام می‌شود و سازمان با کارایی تمام کار می‌کند. بی‌گمان، هدفهای کلی مانند «منافع همگانی» - که خود مفهومی گنگ و فریبنده است - نیز هست که مدیران باید دنبال کنند؛ اما این به معنی اجرا نیست. به واقع، استقلال نسبی مدیران در این مورد از سنت دیگری ریشه می‌گیرد که پیشتر سرتاسر قاره اروپا را فراگرفته بود و زاییده پادشاهی‌های باستانی است. بر پایه این سنت، کارکنان خدمات کشوری بیش از آن که نمایندگان حکومت باشند، نمایندگان کشور به شمار می‌آیند. همین سنت بعدها اداره‌کنندگان را واداشت که از آیین «خردگرایی» پیروی کنند و بنابراین تا اندازه‌ای مستقل از سیاستمداران بمانند.^۴

با افزایش شمار مدیران در همه نظامهای سیاسی، استقلال نسبی آنان نیز با دشواری روبرو شد. بی‌گمان، مدیران در کارهای صنعتی و بازرگانی دولت، که در بسیاری از کشورها فراوان است، نقش دارند. آنان همچنین در بسیاری از خدمات اجتماعی مانند آموزش و پرورش، بهداشت و مسکن، که اکنون فعالیت‌هایی گسترده به

شمار می‌روند، نقش دارند. آنان حتی در فعالیتهای سنتی تر حکومت نیز نقشی بنیادی دارند، هم به این دلیل که این گونه‌های فعالیتها، نظارت بر کارهای اقتصادی و اجتماعی به شمار می‌آید و هم به این دلیل که با افزایش شمار کارکنان کشوری، پرداختن به اداره امور کارکنان، برای دل‌آسودگی از همواری اداره امور و پایین بودن هزینه‌های آن، گریزناپذیر شده است.

با توجه به این که بسیاری از کارکنان خدمات کشوری، بگونه‌ای ژرف، درگیر مدیریت هستند و با توجه به این که آنان بیشتر در کنار نقش سنتی اجرایی باید برای فراهم کردن قانونها و مقررات «نظر» بدهند، جای شگفتی نیست اگر بپرسیم که آیا در دولت نوین نباید کارکنان را کسانی دانست که بخشی برجسته از پیکره قدرت سیاسی را در دست دارند. از این رو، گاه گفته می‌شود که دیوانسالاران و فن‌سالاران، مستقیم یا غیرمستقیم، جای سیاستمداران را گرفته‌اند یا کم‌کم می‌گیرند. ممکن است شماری از آنان وابسته به خود حکومت باشند، اما حتی اگر وابسته هم نباشند، به احتمال، آنچنان نقشی دارند که بتوانند تصمیمها را دیکته کنند و چارچوب کلی فرایند سیاسی را بسازند^۵. برداشت از این دیدگاه، دست‌کم به نام یک روند کلی، شاید گزافه یا لغزش باشد؛ اما، این دیدگاه آنچنان فراگیر است که شایسته کاوش است. بنابراین، در این نوشته، نخست به دشواریهای حکومتها برای تأمین فرمانبرداری اداری خواهیم پرداخت و آنگاه مرز مسؤولیتهای ویژه و حتی اندازه استقلال اداره‌کنندگان و فن‌آزمودگان در فعالیتهای مدیریتی، بررسی می‌شود. سرانجام این پرسش همگانی درباره نقش کلی دیوانسالاریها به میان خواهد آمد: آیا دیوانسالاریها براستی می‌توانند در پاره‌ای وقتها وظیفه قانونگذاری را در دست گیرند و یک دولت «اداری» یا «فن‌سالار» پدید آورند؟

حکومتها تا چه اندازه می‌توانند روی «فرمانبرداری اداری» حساب کنند؟ خدمات دولتی در همه جا از رشدی چشمگیر برخوردار است. اگر نگوئیم در همه کشورها، اما در بسیاری از کشورها سهمی برجسته از نیروی کار^۶ در این بخش بکار گرفته شده است. این بدان معنی است که حکومتها در تلاش خود برای تأمین فرمانبرداری، پیوسته در تلاش هستند. بی‌گمان، خدمات دولتی، به مفهوم

گسترده‌اش، فراگیرتر از خدمات اداری است؛ بسیاری از کارهای صنعتی و بازرگانی به دولت وابسته است. از این گذشته، در بسیاری کشورها شماری فراوان از مردم [کارکنان] بوسیله مقامهای محلی و منطقه‌ای بکار گمارده می‌شوند؛ این کارکنان به بخش دولتی وابسته هستند اما در شمار سلسله مراتب اداری کارکنان کشوری حکومت مرکزی نیستند. در این زمینه، ساختارهای گونه‌گون دیده می‌شود که به گونه‌های عدم تمرکز موجود در سرتاسر جهان بستگی دارد.^۷ با این همه، حتی اگر خدمات کشوری به مفهوم باریک آن در نظر باشد، یعنی ساختارهایی که بگونه مستقیم بوسیله حکومت مرکزی اداره می‌شوند، باز هم شمار کارکنان در بسیاری از کشورها آنچنان است که خود دشواریهای سازمانی و نظارتی پدید می‌آورد و این دشواریها، قطع نظر از دشواریهای بیشتری که در تصمیم‌گیری پیش می‌آید و با مسئله اجرا پیوندی تنگاتنگ دارد، به گونه معمول بر اجرا اثر می‌گذارد.

دشواریهایی که ساختار اداری پدید می‌آورد مسئله شایستگی کارکنان:

چنین می‌نماید که اگر کارکنان کشوری شایسته و خوب آموزش دیده باشند قانونها را مؤثرتر اجرا می‌کنند. این وضعیت در دیوانسالاریهای کوچک بیشتر از دیوانسالاریهای بزرگ پیش می‌آید، زیرا زمانی که دیوانسالاریها گسترده می‌شوند، دولت ناگزیر می‌شود کارکنان بیشتر اما با تواناییها و آموزشهای کمتر بکار گیرد. بنابراین، زمانی که نیاز سازمان به نیروی انسانی فزونی می‌گیرد، توانایی اداره ناگزیر افت می‌کند. در کوتاه مدت چاره این کار تنها هنگامی شدنی است که دولت بتواند شماری از افراد مستعد را که به بخش خصوصی کشیده می‌شوند، بکار گیرد. اما، این کار پی آمدهای ناگوار دارد زیرا بخش خصوصی که در این صورت کارکنانی با مهارت نسبتاً کمتر خواهد داشت، به گونه معمول کارآمد نخواهد بود و شتاب بایسته برای اجرای درست تصمیمها را نخواهد داشت. در درازمدت می‌توان وضع را بهبود بخشید، آنهم تنها به شرطی که آموزش و پرورش بهبود یابد و در پی آن توانایی نامزدهای خدمات کشوری فزونی گیرد.

همه کشورها با این دشواریها روبرو هستند، اما کشورهایی که در پی گسترش

شتابنده بخش دولتی هستند و نیز کشورهایی که برای بکارگماری کارکنان شایسته بودجه‌ای اندک دارند، دشواریهای بیشتر دارند. گفتنی است که بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بویژه در افریقا، از این مسئله رنج می‌برند اگر چه دیوانسالاریهای این کشورها، در سنجش با دیوانسالاریهای دولتهای توسعه یافته، کوچکتر است. برنامه‌های گوناگون کمکهای فنی، مانند گسیل متخصصان خارجی یا طرحهای آموزشی، تنها بخشی از این شکاف را پر می‌کند. از سوی دیگر، در کشورهایی که «مداخله‌گرایی» دولت کمتر است، به ویژه اگر در حال توسعه هم باشند، دشواریهای اجرا در رده‌های بالاتر دیده می‌شود. معنی دیگر آن این است که تلاشهایی که برای افزایش خدمات کشوری انجام می‌شود، از نظر اجرا، بازده نزولی دارد. هیچ دولتی نمی‌تواند از این گرفتاری بگریزد. اما، دولتهایی که سطح آموزش در آنها پایین است با خطر گسترش بیش از اندازه کارکنان اداری خود نیز روبرو هستند؛ به ویژه از آن رو که، در جهان کنونی، این کشورها بیشتر می‌خواهند سیاستهای مردمی را، که اجرایشان نیازمند فشار پیوسته حکومت است، دنبال کنند. این سیاستها شاید در عمل اجرا نشود زیرا نیروی انسانی شایسته به اندازه بسنده نیست.^۸

اندازه و اجرا:

اندازه سازمان دیوانسالارانه نیز بر اجرا اثر می‌گذارد. قطع نظر از اندازه بهینه سازمان، که بیشتر به مدیریت بستگی دارد تا به اجرا، هر چه رأس هرم سازمانی از قاعده آن دورتر باشد، بیشتر امکان دارد که فرایند کاربرد قانون «هدفهای» قانونگذار را به بیراهه کشد. بی‌گمان، کارآیی ماشین دیوانسالاری را می‌توان به شیوه‌های گونه‌گون بهبود بخشید؛ کاربرد فن‌های سازمان در مدیریت دولتی و خصوصی، شبکه‌های ارتباطات و بویژه پیوند بین صف و ستاد، قلمرو نظارت هر اداره‌کننده و همانند آنها را بهبود بخشیده است، اما اگر اندازه هرم دیوانسالاری فزونی گیرد زیانمندی روی خواهد نمود. سازمانهای بزرگ به جایی می‌رسند که در آن سوی، اجراء خواهد کرد. از همین روی است که روشهای «واگذاری اختیار»^۹، عدم تمرکز سیاسی و گونه‌های دیگر عدم تمرکز به میان آمده است.

چون اندازه سازمانهای اداری در جامعه‌های توسعه یافته، به گونه معمول، بزرگتر

از اندازه آنها در جامعه‌های کمتر توسعه یافته است، پس برتری جامعه‌های توسعه یافته از نظر شایستگی و آموزش کارکنان نیز، به گونه معمول، باید برعکس باشد. اما، سنجش اثرگذاری اندازه سازمان و شایستگی کارکنان بر یکدیگر در عمل دشوار است زیرا فرایندهای عدم تمرکز - عدم تمرکز سیاسی و یا گونه‌های دیگر آن نیز باید به حساب گرفته شود.

نظارت بر اداره:

روشن است که از زمان آغاز گسترش سازمانهای دیوانسالارانه، بیم اجرا نشدن کارها همواره بوده و در پی آن مکانیزمهای نظارتی گونه‌گون نیز شالوده‌ریزی شده است، اما این مکانیزمها خود مسئله‌های دیگر پدید آوردند.

نخست این که نظارت تنها از راه مؤسسه‌های نظارت‌کننده بکار بسته می‌شود که خود، مانند مؤسسه‌های نظارت شونده، از اندازه و شایستگی سازمان خود اثر می‌پذیرند. هر چه مؤسسه‌های نظارت‌کننده بزرگتر باشد، نظارت اثربخش آنها کمتر خواهد بود. بهمین سان اگر مؤسسه‌های نظارت شونده بزرگ باشند، اثربخشی نظارت نیز کمتر خواهد شد.

دوم، دوری مؤسسه‌های نظارت‌کننده از مؤسسه‌های نظارت شونده نیز اهمیت دارد. با این همه، نمی‌شود هم نظارت سخت‌تری را برقرار کرد و هم آگاهیهای درست از عملیات مؤسسه‌های نظارت شونده به دست آورد. نظارت‌کنندگان هنگامی که در سرپرستی نزدیک قانونگذاران هستند از مؤسسه‌های نظارت شونده تا اندازه‌ای دور می‌شوند اما در این صورت با آنچه که این مؤسسه‌ها انجام می‌دهند برآستی آشنا نخواهند شد. از سوی دیگر، نظارت‌کنندگانی که با کارهای مؤسسه‌های اجرایی آگاهی دارند، باید در نزدیکی این مؤسسه‌ها بمانند؛ اما در این صورت هم بیم آن می‌رود که نظارت بر مؤسسه‌های نظارت شونده به گونه‌ای اثربخش انجام نشود زیرا نظارت‌کنندگان از نزدیک درگیر فعالیتهای این مؤسسه‌ها می‌شوند.

به واقع، نظارت‌کنندگان هم باید اختیار قانونگذاران را بشناسند و هم به فعالیتهای مؤسسه‌های اجرایی دسترسی داشته باشند. «دسترسی» یعنی دسترسی راستین [به هر آنچه که می‌گذرد] و نه تنها پرداختن به رویدادهای ویژه؛

نظارت‌کنندگان باید نگرشها و رفتار مؤسسه‌های نظارت‌شونده را «دریابند». اما، نظارت‌کنندگان تنها زمانی توان این کار را دارند که با مؤسسه‌های نظارت‌شونده «هم‌رأی» باشند، یعنی خود نیز در جایگاه آنان همان تصمیم‌ها را بگیرند. بنابراین آگاهیهای ژرف مؤسسه‌های نظارت‌کننده شاید باز به این بینجامد که تنها بر کزرویه‌ها نظارت شود، یعنی الگوهای «پذیرفته شده» رفتاری نیازی به بازبینی و بازرسی ژرف نداشته باشد. سرانجام اگر قانونگذاران بخواهند رفتار اداره را دگرگون کنند، باید مؤسسه‌های نظارت‌کننده‌ای پدید آورند که دور از مؤسسه‌های نظارت‌شونده باشد و در پی آن، باید این واقعیت را هم بپذیرند که این مؤسسه‌ها دیگر از آنچه در اندرون سازمان می‌گذرد آگاهی چندانی ندارند. مؤسسه‌های نظارت‌شونده می‌توانند فعالیت‌هایی انجام دهند که نظارت‌کنندگان از آشکار کردن آنها ناتوان هستند و یا تنها می‌توانند از بخشی از آنها پرده بردارند.

بدین‌سان نظارت، با توجه به موقعیت ویژه هر جامعه، چهره‌های گونه‌گون می‌گیرد. از یک سو می‌توان بازرسان و نظارت‌کنندگان را از میان کارکنان همان مؤسسه‌هایی که نظارت می‌شوند، بکار گرفت تا از الگوهای رفتاری ویژه آن مؤسسه هرچه بیشتر آگاهی یابند. از سوی دیگر، می‌توان آنان را از میان سیاستمدارانی که هیچ تجربه‌ای در خدمات کشوری ندارند، برگزید. مرز میانه آن است که آنان را از بیرون از مؤسسه برگزینند. در این صورت انتظار می‌رود این کسان از آنچه در مؤسسه نظارت‌شونده می‌گذرد آگاهی‌هایی به دست آورند اما مانند بازرسانی که از میان کارکنان پیشین مؤسسه نظارت‌شونده برگزیده می‌شدند، به آن مؤسسه نزدیک نباشند.^۱

این تفاوتها در روش بکارگیری بازرسان و نظارت‌کنندگان به اعتماد قانونگذاران - سیاستمداران - به گماشتگان خدمات کشوری بستگی دارد. هرچه بدگمانی آنان به وفاداری گماشتگان بیشتر باشد، گرایش بیشتری به نظارت‌کنندگان بیرون از مؤسسه نشان می‌دهند. این امر، بویژه پس از یک انقلاب یا حتی پس از یک دگرگونی حکومتی که دولت نسبتاً تازه روی کار می‌آید، یعنی هنگامی که دولتمردان تازه خط‌مشی‌های به کلی جداگانه پیش می‌نهند، روایی دارد. بدین‌سان، در جامعه‌هایی که به گونه‌ای همگانی پذیرای هنجارهای حکومتی هستند، نظارت از درون خدمات کشوری تأمین می‌شود و هنگامی که هدفها (هنجارها) تحمیلی است، نظارت از بیرون تأمین

می‌گردد. راه میانی یا آمیزه‌ای از راههای گونه‌گون، زمانی است که هدفها نسبتاً تحمیلی باشد.

با این همه، اثربخشی نظارت تنها به ویژگیهای مؤسسه نظارت‌کننده و پیشینه نظارت‌کنندگان بستگی ندارد، بلکه به اختیار فرمانروایان نیز وابسته است: بنابراین اگر رهبران رژیم می‌خواهد نظارتهای بیرونی را برقرار کند، نظارتی اندک بر مؤسسه‌های اجرایی داشته باشند، شاید نتوانند به برتریهای نظارت بیرونی دست یابند. این موضوع مسئله «دولت اداری» را به میان می‌آورد که در واپسین بخش این نوشته بررسی خواهد شد.

اینک گونه‌های نظارت در نظامهای گوناگون سیاسی بررسی می‌شود. در کشورهای در حال توسعه، دیوانسالاری به بخشی بزرگ از نیروی انسانی ماهر جامعه نیاز دارد؛ از این گذشته، اگر حکومتها بخواهند هدفهای تازه برقرار کنند، که بیشتر چنین است، مسئله نظارت اهمیت خواهد یافت. از این رو، شتاب اجرا نیز در کل نسبتاً افت خواهد کرد. از سوی دیگر، در جامعه‌های توسعه یافته لیبرال دموکراتیک، به‌رغم اندازه نسبتاً بزرگ دیوانسالاری آنها، مسئله نظارت اهمیت چندانی ندارد. با این همه، در بین کشورهای لیبرال دموکراتیک نیز، همانند کشورهای در حال توسعه، تفاوتی دیده می‌شود. برای نمونه، در کشورهای انگلوساکسون، که حکومتها به گونه سنتی از پذیرش بهتر برخوردارند، نظارت بیشتر از درون است؛ در حالی که در دیگر کشورهای اروپایی، که پذیرش هنجارهای دموکراتیک تازگی دارد و گسترش چندانیافته است، این چنین نیست. در کشورهای اخیر، نظارت بوسیله گروههایی از دیوانسالاری که جدا از گروههای نظارت‌شونده هستند و گروههایی که به گونه مستقیم به سیاستمداران وابسته‌اند، انجام می‌شود - و شکل‌گیری «کابینه‌های وزارتی» در فرانسه و شماری از کشورهای اروپای باختری نیز از همین رو است.^{۱۱} با این همه، این یکی از بُعدهای نظارت است و نه یک دوگانگی در آن. کشورهای انگلوساکسون نظارتهای میانجی (برای نمونه، نظارت‌نهادهایی مانند نظارت خزانه‌داری در بریتانیا) را همراه با نظارتهای درونی بکار می‌بندند؛ اما دیگر کشورهای اروپایی هم نظارتهای درونی بکار می‌گیرند و کاربرد این گونه نظارتهای در این کشورها، با پذیرش بهتر حکومتهای آنها بیشتر می‌شود. بدین سان، پشتگرمی به نظارتهای درونی و یا خودی کردن گام به گام

کسانی که از بیرون می‌آیند، فزونی می‌گیرد. از این رو، کابینه‌های وزارتی که زمانی از سیاستمداران برپا می‌شد از کارکنان کشوری برپا می‌شود. در این فرایند، ماهیت «کابینه‌های وزارتی» تا اندازه‌ای دگرگون شده است؛ یعنی با ورود اندک‌اندک کارکنان کشوری در آنها، این «کابینه‌ها» رابط بین وزیران و دیوانسالاری شده‌اند. با این همه، چون وزیران هنوز خواهان اجرای تصمیمهای خود هستند، پس هنوز یکی از پایه‌های نظارت باقی می‌ماند^{۱۲}. در جامعه‌های دیگر، مگر غرب، هرچه خط‌مشی‌های تحمیلی بیشتر باشد، نظارت‌های بیرونی نقشی برجسته‌تر دارد؛ چنانکه در دولتهای کمونیست به گونه سنتی چنین بوده است. هنگامی که تحمیل کاهش می‌یابد (چنانکه بتازگی در کشورهای اروپای خاوری رخ داد) همان حرکتی که در اروپای باختری روی داد، رخ می‌دهد. نظارت همچنین نهادهای گوناگون، خواه نهادهای قضایی مانند دادگاههای اداری و خواه نیمه‌قضایی مانند سازمان بازرسی کشور، را نیز دربر می‌گیرد که در نوشته‌ای دیگر بررسی خواهد شد. این نهادها به جانشینی از سوی شهروندان کار می‌کنند، اما در فرایند کار به نام بخشی از مکانیزمهای نظارت بر دیوانسالاری نیز عمل می‌کنند.

وضعیت مدیران و اداره‌کنندگان

مسئله نظارت پیچیده است زیرا از سازمانهای اداری تنها اجرای قانون خواسته نمی‌شود، بلکه آنها نهادهای مدیریتی هستند که هدفهای ویژه خود را دارند و از این رو، راهی نسبتاً مستقل پی می‌گیرند. در چنین وضعیتی وابستگی سیاستمداران به اداره‌کنندگان تا اندازه‌ای دگرگون می‌شود. دیگر نمی‌توان تنها به گسیل بازرسان بسنده کرد؛ حکومت باید به شیوه‌های گوناگون اطمینان یابد که مدیران در اصل وفادارند و در راستای هدفهای فرمانروایان حرکت می‌کنند.

مدیریت، مهارتهای فنی و ایده‌اجرا:

گسترش سازمانهای اداری در سده بیستم سبب شد یکی از ویژگیهای سازمان دیوانسالارانه دولت، که در مفهومهای اجرایی سده نوزدهم پنهان مانده بود، روشن و آشکار شود^{۱۳}. با گسترش دخالت دولت، بین فعالیتهای «سازنده» کارمندان و اصل

«اجرای قانون» ناسازگاری پدید آید. دخالت دولت کنش «مستقل» و، به واقع، سختگیری اداره‌کنندگان را به همراه دارد که خود برپایه تخصص و پیشینه شغلی کارکنان، پی‌آمدهایی به بار می‌آورد. اجرای قانون، به مفهوم باریک‌آن، بیشتر به کمک حقوق‌دانان نیازمند است، [درحالی‌که] مدیریت به متخصصان یا فن‌آزمودگان اهمیت بسیار می‌دهد. این امر تنها به این معنی نیست که کارکنانی با تخصص‌های گونه‌گون بکار گمارده می‌شوند، بلکه به این معنی هم هست که در رأس کار کارکنانی ویژه جای دارند که اگرچه در راستای افزایش سودهای دولت ارشاد شده‌اند، اما این کار را از دیدگاه تخصصی و رسته‌ای انجام می‌دهند. آنان تنها به خدمات خود می‌اندیشند، خواه این خدمت راه‌سازی یا نیروگاه‌سازی باشد و یا خانه‌سازی. آنان می‌خواهند آنچه را که به گردن گرفته‌اند به انجام رسانند و آنگونه که دلبسته توسعه هستند به اجرای قانون دلبستگی ندارند.

بی‌گمان نیازی نیست که این خدمات فنی بوسیله فن‌آزمودگان هدایت شود، اما در این صورت [یعنی اگر فن‌آزمودگان این خدمات را هدایت نکنند] حکومت با خطر کارایی کمتر روبرو خواهد شد زیرا تصمیم‌گیری کندتر و ناشیانه خواهد بود؛ همچنین اگر متخصصان احساس بیهودگی کنند، کارایی افت خواهد کرد. از این گذشته، چون این گونه خدمات فنی نیازمند تصمیم‌گیریهایی فنی است، بیشترین کاری که می‌شود کرد این است که متخصصان به نام «رایزان» در خدمت «کلی‌دانان» درآیند و اگر بخواهیم اصطلاح فراگیر در خدمات کشوری بریتانیا را بکار گیریم باید بگوییم که آنان بیش از آن که «دررأس» باشند در «دسترس» خواهند بود^{۱۴}. اما، این هم چاره‌ساز نخواهد بود. متخصصان گرفتار دشواریهای اداره امور عمومی نیز خواهند شد، زیرا بین گرایش برای گسترش خدمات و تلاش برای دستیابی به هماهنگی، ناسازگاری بنیادی دیده می‌شود. ساختارهای حکومتی گونه‌گون نشان می‌دهد که درباره ماهیت دولت و نقش سیاستمداران دیدگاه‌های بکلی ناسازگار با هم وجود دارد. در جاهایی که نقش همیشگی دولت پدید آوردن «توسعه» در جامعه است، مانند نقش دولت فرانسه و بسیاری دیگر از کشورهای اروپا در دوران خودکامگی روشن‌بینانه سده هیجدهم، متخصصان به نام دولت مسؤولیت خدمات را بر دوش می‌گیرند و در جاهایی که کارکنان کشوری برای بکار بستن تصمیم‌های

سیاستمداران گمارده می‌شوند، مانند آنچه در بریتانیا و دیگر کشورهای انگلوساکسون روی داد، کلی‌دانان در رأس سازمانها جای می‌گیرند^{۱۵}.
 درحالی که دوگانگی بین گرایش به گسترش خدمات و نیاز به هماهنگی خط‌مشی‌ها و برقراری اولویت‌ها در همه‌جا دیده می‌شود و ساختار سازمان ممکن است یکی از دو هدف یاد شده را بر دیگری برتری نهد، پافشاری بر دخالت فزاینده اقتصادی و اجتماعی دولت، نابسامانیها را بیشتر می‌کند. از این‌رو، در کشورهایی که بخش دولتی آنها گسترده است، مدیریت با دشواریهای سخت‌تر روبرو می‌شود. این امر در دولتهای کمونیست و همچنین در کشورهای در حال توسعه‌ای که رهبران سیاسی آنها بر سیاستهای اجتماعی مردمی و توسعه شتابان اقتصادی پا می‌فشارند، رویی دارد. در چنین هنگامی، استقلال فن‌آزمودگان اهمیت بسیار می‌یابد و برای مهار این استقلال ناگزیر باید نظارتهای بسیار بکار بست.

نظارت بر مدیران و متخصصان با ابزار سیاسی و اجتماعی

بدین‌سان نظارت بر فن‌آزمودگان و مدیران برای حکومتها اهمیتی برجسته دارد؛ اما با توجه به این که این دسته از کارکنان دولت به راحتی می‌توانند بر شاخه تخصصی خود فرمانفرمایی کنند و در نتیجه پایبندی نیستند، نظارتهای اداری معمولی، به احتمال، برای جلوگیری از گرایشهای تخصصی آنان بسنده نیست. نظارتهای باید ژرفتر و تضمین‌کننده وفاداری بی‌چون و چرای آنان باشد؛ و سرانجام باید اطمینان دهد که مدیران و متخصصان از نظر ایدئولوژی با سیاستمداران هم‌رأی هستند. یعنی نظارتهای بیش از آن که اداری باشد باید از گونه نظارتهای سیاسی و حتی اجتماعی باشد.

نظارتهای سیاسی از دیدگاههای گوناگونی که درباره پیوند نقش سیاستمداران و کارکنان دولت هست، سرچشمه می‌گیرد. این نظارتهای بر ارزش کارکردی پیشبرد هدفهای نظام سیاسی پافشاری دارد. در جایی که نظام سیاسی لیبرال باشد، نظارتهای سیاسی از راه جامعه‌پذیری انجام می‌گیرد یعنی فن‌آزمودگان همراه همه مردم، ارزشها و فرایند حکومت را می‌پذیرند. بنابراین اثر نظارت سیاسی به شیوه آن بستگی دارد. این امر در دموکراسیهای کهن و بویژه در کشورهای انگلوساکسون، رایج است. در این مردم‌سالاریها، فن‌آزمودگان دیدگاههای قانونی مسؤولیتهای تصمیم‌گیری وزیران

را می‌شناسند و می‌دانند که مسؤلیت تصمیم‌گیری با وزیران است و نه با کارشناسان، حتی اگر تصمیمها از دید کارشناسان بسیار کند و نادرست باشد. بدین سان اصل مسؤلیت وزارت که در نظامهای پارلمانی و کابینه‌ای چشمگیر است، به یگانگی و پیوستگی اداره امور دولتی و نیز تا اندازه‌ای هم به کاهش قدرت متخصصان یاری می‌دهد.^{۱۶}

اگر نظام سیاسی از پذیرش گسترده برخوردار نباشد و به ویژه اگر در چنین هنگامی بر توسعه اقتصادی و اجتماعی هم پافشاری شود، نمی‌توان به سادگی اطمینان یافت که مدیران و متخصصان بکلی در نظارت حکومت هستند؛ بنابراین گریزی جز این نیست که سیاستمداران برای کار بستن نظارت خود از ابزار ساختگی بهره‌گیرند. تنها ابزار نظارتی فراگیر، حزب است که بوسیله آن مدیران و فن‌آزمودگان به سیاستمداران می‌پیوندند و بدین سان از ایدئولوژی حکومت پشتیبانی می‌کنند. این شیوه به ویژه در دولتهای کمونیست بکار رفته است و مدیران و متخصصان این کشورها تا واپسین سالهای دهه هشتاد ناگزیر بودند به عضویت حزب درآیند. دیگر دولتهای تک‌حزبی نتوانستند چنان که شاید به حزب خود جان دهند. برآستی جای تردید است که حتی دولتهای کمونیست توانسته باشند از حزب به نام ابزار مؤثر تضمین وفاداری فن‌آزمودگان بهره‌گرفته باشند.^{۱۷}

به واقع، با فشارهای سخت سیاسی تنها برای مدتی می‌توان فن‌آزمودگان را در پایگاه «وابستگی» نگاهداشت. اما، زمانی که متخصصان به تعدادی سازمان با هدفهای جداگانه تقسیم می‌شوند، ایستادگیها کمتر می‌شود. بنابراین بخش‌بندی جامعه‌های سرمایه‌داری به بخش دولتی و خصوصی، تقسیم بخشهای دولتی به نهادهای «ملی» و «سازمانهای اداری»، تقسیم سازمانهای اداری به گونه‌های مرکزی، منطقه‌ای و محلی به احتمال از اختیارات بی‌چون و چرای متخصصان می‌کاهد.

با این همه، اثر پراکنده کردن فن‌آزمودگان [یعنی کاهش اختیارات آنان] بوسیله دو عامل خنثی می‌شود. نخست این که ممکن است فن‌آزمودگان هنگام فراگیری در آموزشگاههای فنی به دیدگاهی یگانه، بویژه از دید پایگاه اجتماعی، برسند. همین دیدگاه یگانه بود که مهارتهای فنی در قاره اروپا، بویژه در فرانسه سده نوزدهم را گسترش داد و نفوذ فنی را نیز جا انداخت. شایان‌اهمیت است که نخستین نظریه‌های

«مهندسی» اجتماعی و سیاسی بوسیله فرانسویها پدید آمد که در این زمینه‌ها آموزش می‌دادند و یا عضو این گونه آموزشگاهها، بویژه عضو مؤسسه پلی تکنیک اِکُل، بودند.^{۱۸} برعکس، اگر چنین آموزشگاههایی نبودند، یگانگی کمتر بود؛ نبودن چنین آموزشگاههایی در بریتانیا، به این سبب که آموزش فن‌آزمودگان بیش از آن که در آموزشگاههای تخصصی روی دهد، در دانشگاهها انجام می‌شود و دانشگاهها نیز بیشتر به وابستگیهای اجتماعی می‌اندیشند تا به نظامهای حرفه‌ای، به سستی پایگاه و کاهش قدرت فن‌آزمودگان انجامید. دوم، اتحادیه فن‌آزمودگان نیز ممکن است پراکندگیهای یاد شده را خنثی کند و به گونه‌ای «سازماندهی» فن‌آزمودگان بینجامد. این اتحادیه‌ها شاید اثر آموزشگاههای فنی را نداشته باشند، اما از راه همین اتحادیه‌ها می‌توان در میان متخصصان گونه‌گون هدفهای یگانه پدید آورد.^{۱۹}

ساختار یک جامعه و ساختار نهادهای سیاسی آن ممکن است توانایی و حتی شور فن‌آزمودگان برای مبارزه آشکار با فرایند قانونگذاری را کاهش دهد. با این همه، این گونه مکانیزمها برای جلوگیری از گسترش نفوذ فن‌آزمودگان در همه جا بسنده نیست. برای نمونه، در برخی از کشورهای اروپایی اداره‌کنندگان و بیشتر از آنان، فن‌آزمودگان به گونه سستی تا اندازه‌ای استقلال داشته‌اند. برای نمونه، در فرانسه تا سال ۱۹۵۸ که جمهوری پنجم برپا شد، آنان نفوذ بسیار داشتند.^{۲۰} بنابراین فرانسه بیشتر به نام کشوری شناخته می‌شد که در آن پیدایش «فن‌سالاری» به معنی حکومت راستین فن‌آزمودگان، ناممکن نبوده است؛ بویژه آن که پس از برآمدن جمهوری پنجم، شماری از متخصصان در خود دولت مقامهایی به دست آوردند. پس در کدام وضعیت است که بر اداره‌کنندگان و فن‌آزمودگان می‌توان نظارت کامل نمود؟ البته اگر چنین وضعیتی در اصل باشد.

ایده دولت‌داری

همه دولت‌های نوین تا اندازه‌ای «دولتهای اداری» هستند زیرا شماری از تصمیم‌های برجسته در دست اداره‌کنندگان و فن‌آزمودگان است.^{۲۱} حکومتها باید بپذیرند که تنها بخشی از تصمیم‌های آنان اجرا می‌شود. از این گذشته، فن‌آزمودگان همچنین برآند که در زمینه‌های صنعتی و بازرگانی کار خود، برتریهای خود را

گسترش دهند. اما، یک دولت اداری فرصتی بیش از هم بهره شدن در قدرت به اداره کنندگان و فن‌آزمودگان می‌دهد؛ در چنین دولتی، درصد کلان تصمیم‌گیرها در دست اداره‌کنندگان است و اختیار اداره‌کنندگان در بسیاری از سیاستها و خط‌مشی‌ها بخوبی جاافتاده است و از سوی دیگر، چنین اختیاری همه تصمیم‌های دولتی را فرامی‌گیرد.

شرایط لازم برای پیدایش دولت اداری:

افزون بر شرایطی که تاکنون بررسی شد، برای نفوذ فنی و اداری به پاره‌ای شرایط دیگر نیز نیاز هست. نخست، نظام سیاسی باید از ارائه الگوهای مؤثر اختیار ناتوان باشد. این ناتوانی می‌تواند ریشه‌های گوناگون داشته باشد. ممکن است قانونگذاران در «پیش‌آمدها» (جنگ، شکست و آسیبهای طبیعی) اختیار خود را از دست بدهند، یا ممکن است بخش‌بندی اختیار بین رهبران به گونه‌ای باشد که نظام نتواند کنشی اثربخش داشته باشد و یا دست‌کم، گمان رود که برای کنش اثربخش توانایی ندارد. در دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ جمهوری چهارم فرانسه با «پذیرش» روبرو شد، اما نتوانست رهبرانی با اختیار ریشه‌دار پدید آورد؛ از همین رو، به سلطه دیوانسالاری گرایش یافت. دوم، گروههای فنی و اداری باید به اندازه‌ای باشند که یک قطب گیرا پدید آورند؛ کشوری که به آهستگی توسعه می‌یابد و کار فن‌آزمودگان و متخصصان آن به آهستگی افزایش می‌یابد به سلطه اداری گرایش نخواهد یافت. سوم، «ایدئولوژی» فن‌آزمودگان و ایدئولوژی فراگیر در کشور باید با یکدیگر سازگاری داشته باشند. این ایدئولوژی باید ایدئولوژی پیشرفت و توسعه باشد و پیش از آن‌که در راستای حرکتهای اجتماعی و حتی اقتصادی جامعه باشد، جهت فنی داشته باشد. بی‌گمان احتمال چنین رویدادی بسیار کم است [زیرا] چنین ایدئولوژی‌ای زمانی فراگیر خواهد شد که توسعه‌ای رخ داده باشد و توسعه تنها هنگامی روی می‌دهد که رهبران سیاسی (بجز فن‌آزمودگان) در پیشبرد آن یاری دهند و این بدان معنی است که این رهبران سیاسی باید اختیاری ریشه‌ای داشته باشند. بنابراین، فن‌آزمودگان و اداره‌کنندگان تنها هنگامی به قدرت دست خواهند یافت که اختیار سیاستمداران کاهش یابد و یا، همانگونه که پیشتر گفته شد، در چارچوب کلی یک اختیار نمایان بین رهبران دوگانگی افتد. کوتاه سخن این

که اداره‌کنندگان و فن‌آزمودگان تنها در حالت‌های نسبتاً پیشرفته توسعه می‌توانند نظارت کنند، [یعنی] تنها در حالتی که دارندگان اختیار، که بیشتر توانسته بودند ایدئولوژی پیشرفت را تحمیل کنند (پا به پیش ببرند)، اختیار خود را از دست می‌دهند.^{۲۱}

این بدان معنی است که فن‌آزمودگان نمی‌توانند در گام‌های نخستین توسعه جامعه به قدرت رسند؛ به واقع، شمار فن‌آزمودگان (بویژه فن‌آزمودگان بومی) در این مرحله هنوز بسنده نشده است.^{۲۲} بی‌گمان، نبودن مهارت‌های فنی در کشورهای نوین سبب خواهد شد که برنامه‌های کمک‌های فنی جهانی و دولت‌های کشورهای در حال توسعه، اداره‌کنندگان و فن‌آزمودگان لازم را، به گونه گذرا، از کشورهای توسعه یافته بکار گیرند؛ اما روشن است که این کسان نمی‌توانند فشاری را که فن‌آزمودگان بومی می‌توانند به رهبران سیاسی دولت‌های خود وارد کنند، به دولت‌هایی که در آنها کار می‌کنند وارد آورند. در نتیجه، ملت‌هایی که گام‌های نخستین توسعه را برمی‌دارند، به احتمال، به سوی سلطه‌اداری یا فن‌سالاری نخواهند رفت.

ناپایداری بنیادی یک دولت اداری یا فن‌سالار:

یک دولت اداری نیز بندرت پدیدار می‌شود زیرا پیوند فن‌آزمودگان با مردم نسبتاً سست است. نخست این که، به گونه‌ای که پیشتر گفته شد، سلطه فن‌سالاری به دلیل ویژگی تخصصی‌اش، سلطه‌ای بخشی است؛ هر گروه از فن‌آزمودگان در اندیشه گسترش خدمات خود و در پی گشودن دشواری‌های حرفه خود می‌باشد. بنابراین نظام سیاسی که بوسیله فن‌آزمودگان اداره می‌شود، گونه‌ای «ائتلافی» گروه‌هاست که خدمات گوناگون می‌دهد و بهره‌گیرندگان از این خدمات را، که به نام گروه‌های ذینفع عمل می‌کنند، به دنبال خود می‌کشد. اگر گروه‌های بسیار با هم ائتلاف نکنند، گشودن مسئله‌های هماهنگی و تخصیص منابع برای چنین نظامی دشوار خواهد بود. دوم، چون تخصیص منابع و هماهنگی، سرانجام، بوسیله غیرمتخصصان انجام می‌گیرد، پیدایش یک دولت اداری بیش از یک دولت بکلی فن‌سالار احتمال دارد. اما، چنین دولت اداری نیز دشواری‌هایی در پیش روی خود خواهد داشت. اگر ایدئولوژی، ایدئولوژی «پیشرفت» و «توسعه» باشد، اداره‌کنندگان نه تنها جایگاهی را که

فن‌آزمودگان در تجسم بخشیدن به چنین ارزشهایی دارند، نخواهند داشت؛ بلکه بر آنان بخاطر زیاده‌روی در سلطه دیوانسالارانه، دوران‌دیشی بیش از اندازه و فقدان انگیزه خرده نیز می‌توان گرفت. از این گذشته، چون خواسته‌های تخصصی و رسته‌ای فراوان است، بخشهای غیرفنی اداره به اختیار درخور ملاحظه‌ای، مستقل از فن‌آزمودگان، نیاز پیدا خواهند کرد؛ آنان باید بتوانند به مردم پشتگرمی داشته باشند و این پشتگرمی بسادگی به دست نمی‌آید.

بنابراین اگر شمار متخصصان بسیار و هدفهای توسعه و پیشرفت برجسته باشد، یک دولت اداری دولتی پایدار نخواهد بود. با این همه، یک موقعیت باقی می‌ماند: یک دولت اداری «یکدست و سره» که در آن فن‌آزمودگان نقشی اندک دارند و اداره‌کنندگان در قدرت کامل بسر می‌برند. این موقعیت با موقعیت دولت سنتی و براستی بسته برابر است. می‌توان پنداشت که در چنین وضعیتی گونه‌ای حکومت اداره‌کنندگان پدید می‌آید. شماری از دولتها، مانند چین باستان، به چنین الگویی نزدیک شده بودند. چون، کمابیش، هیچ ملتی نمی‌تواند در زمان کنونی براستی بسته بماند، این گونه نظام سیاسی در روزگار کنونی بیشتر زمینه نظری دارد.^{۲۳}

دولت اداری یا فن‌سالار تعدیل شده و ناسره:

آنچه بیشتر روی می‌دهد یک حالت بینابین است که از بهم پیوستن سلطه اداری یا فن‌سالار و دیگر الگوهای اختیار پدید می‌آید. اگر یک دولت اداری یا فن‌سالار دولتی باشد که در آن نه تنها قانونگذاری در دست اداره‌کنندگان و یا فن‌آزمودگان است، بلکه این شیوه به رسمیت هم شناخته می‌شود، یک دولت تعدیل شده و ناسره یا دولت آمیخته اداری / فن‌سالار با الگوهای دیگر را می‌توان دولتی دانست که در آن بخشی و تنها بخشی از قانونگذاری در دست اداره‌کنندگان یا فن‌آزمودگان است و آنان تنها بخشی از قدرت را در دست دارند.

شرایطی که به پیدایش یک دولت تعدیل شده و ناسره اداری یا فن‌سالار می‌انجامد، همان شرایطی است که برای پیدایش شکل «یکدست و سره» یک چنین دولتی بایسته است. نخست، ایدئولوژی پیشرفت باید فراگیر باشد تا فن‌سالاران از اختیار لازم در میان مردم برخوردار باشند. دوم، نیازی نیست که الگوهای اختیار

سیاسی بکلی از میان برود؛ تنها لازم است که برای پدید آوردن همزیستی میان دارندگان مشروعیت (سیاستمداران) و فن‌سالاران یا اداره‌کنندگان اختیار مذکور، کاهش یابد. این وضع در گامهای آغازین توسعه بخوبی رخ می‌دهد و همچنین در حکومت نظامیان نیز پیش می‌آید. حتی در جامعه‌های بیشتر توسعه یافته نیز ممکن است وضعیتی همانند دیده شود و آن هنگامی است که سیاستمداران اختیاری اندک داشته باشند و تقسیم قدرت میان آنان به گونه‌ای باشد که نتوانند به شیوه‌ای پایدار یا پیوسته قدرت خود را بکار بندند (مانند فرانسه پیش از ۱۹۵۸). با این همه، چنین رویدادهایی استثناء است.

یک چهره سُلطه‌اداری یا فن‌سالار «تعدیل شده و ناسره» زمانی پدیدار می‌شود که رهبران سیاسی خود تصمیم می‌گیرند قدرت را با کارکنان کشوری بخش کنند. ممکن است شماری از فرمانروایان به جزییات توسعه اقتصادی و اجتماعی دلبستگی نداشته باشند و تنها در پی فرجام کار باشند؛ برای نمونه، برتری دهند که تنها در زمینه روابط خارجی فعالیت کنند. در چنین هنگامی، این گونه فرمانروایان تصمیم‌گیری در زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی را به متخصصانی واگذار می‌کنند که به آنان اعتماد دارند. در روزگار کنونی، رهبران «فرّه‌مند»، چه در کشورهای توسعه یافته و چه در کشورهای در حال توسعه، چنین گرایش دارند. در اروپای غربی پس از جنگ، دوگلی از فرمانروایان نزدیک به این الگو بود، اگرچه دیگران نیز به فن‌آزمودگان میدان درخور ملاحظه می‌دادند. این الگو پایدارتر از موردی است که یک رهبر بجای گزینش راه همپستی با فن‌آزمودگان ناگزیر به این کار می‌شود. این وضع بیشتر در رژیمهای نظامی، که فرمانروایانشان گاه وارث وضعیت دشوار اقتصادی همراه با فشارهای بسیار برای توسعه هستند، دیده می‌شود. با این همه، همه‌گونه‌های سُلطه‌اداری «ناسره» در بلندمدت با دشواری روبرو می‌شود یا به این دلیل که، رهبری که چنین چاره‌ای اندیشیده بود جای خود را به رهبری دیگر می‌دهد که گرایش چندانی به کارکنان کشوری ندارد و یا به دلیل آنکه متخصصان به توسعه اقتصادی موردانتظار دست نمی‌یابند.

نتیجه:

سُلطه اداری یا فن سالار «تعدیل شده و ناسره» نسبت به سُلطه اداری یا فن سالاری یکدست و سره گسترده تر و پایدارتر است؛ اما، حتی این گونه سُلطه نیز برای زمانی دراز نخواهد پایید. شرایط پدیدآورنده آن شرایطی ویژه است؛ این شرایط یا با مرحله میانی توسعه برابری می کند و یا، به گونه ای پیش بینی نشدنی، به وجود یک رهبر فره مند بستگی دارد. بدین سان، دیوانسالاران در یک موقعیت دشوار قرار می گیرند. «هدف» پایانی آنان، بویژه هنگامی که آنان متخصص و درگیر مدیریت خدمات دولتی هستند، ممکن است «وضع قانون» یا «گرفتن» تصمیم باشد. با این همه، به دلیل دل بستگی ویژه آنان به برخی و تنها به برخی از جنبه های سیاست [هر گروه به یکی از زمینه های سیاست دل بستگی می یابد] با متخصصان دیگر ناسازگاری پیدا می کنند و اختیار ارتباط مستقیم با مردم را از دست می دهند. ایدئولوژی آنان سخت «انتزاعی» است؛ آنان نمی توانند رهبرانی که تجسم دهنده این ایدئولوژی باشند، پدید آورند. بدین سان، سازمانهای دیوانسالارانه، اگرچه برای بسیاری از رهبران در همه نظامهای سیاسی دشواریهایی پدید می آورد، سرانجام و کمابیش همیشه به رهبران سیاسی وابسته و در اختیار آنان هستند؛ حتی اگر این وابستگی بر منش اداره کنندگان و در پی آن بر کارایی ماشین حکومتی، اثر گذارد. برای این مسئله هیچ راه چاره ای به سادگی یافت نمی شود؛ هیچ نسخه ای هم نیست که اداره کنندگان و متخصصان را به پذیرش در بست ایدئولوژی و نگرش سیاستمداران وادارد. با این همه، برای دستیابی به سازش و پذیرش بهینه از هر دو سو، باید تلاشهایی انجام داد و اگر این تلاشها به بار ننشیند همه دولتها، خواه توسعه یافته یا در حال توسعه، زیان خواهند دید و در گامهایی بلندی که می توانند در راستای توسعه بیشتر اقتصادی - اجتماعی و مشارکت سیاسی بیشتر بردارند، درنگ روی خواهد نمود.

زیرنویس‌ها

1. Jean Blondel: *Comparative Government, an Introduction*, 1st. ed. 1990.
۲. نظریه مسئولیت سیاسی وزیران، بویژه در نظامهای کابینه‌ای، ریشه در نظریه مردمسالاری دارد. مسئله این نیست که آیا این نظریه با واقعیت مسئولیت‌سازگاری دارد یا نه، بلکه مسئله این است که این نظریه زمینه‌های لازم برای پافشاری بر نقش ویژه سیاستمداران را، در عمل فراهم می‌کند و در پی آن، ساختار اداری را توانا می‌سازد تا پس از جابجایی حکومتها هم پابرجا بمانند. این نظریه، از این دیدگاه، بی‌گمان ارزش درخور ملاحظه‌ای داشته است.
۳. در واقع، از بسیاری از کارکنان کشوری انتظار می‌رود که «نظر» دهند: این انتظار در مورد کارکنان کشوری رده‌های بالا در بریتانیا رسمی است. شاید بریتانیا تنها کشوری باشد که این مسئله، هم در خدمات کشوری و هم در میان سیاستمداران آن به کمال دیده شده است. فرق نمایان [قانونگذاری و اجرا] در اصل، در نظامهای کابینه‌ای دیده می‌شود؛ در نظامهای جمهوری، برای نمونه در آمریکا، این فرق چندان روشن نیست و انتصابهای سیاسی در وزارتخانه‌ها بسیار زیاد است. نگاه کنید به:

E.N. Suleiman, *Bureaucrat and Policy Making* (1984)
۴. ویژگیهای این فلسفه مدیریت بیشتر در آغاز سده نوزدهم در فرانسه دیده شده است، اما این فلسفه همراه با گسترش درگیری دیوانسالاریها در توسعه اقتصادی و اجتماعی، گسترش یافت.
۵. جای سیاستمداران را گرفتن مسئله کهنه‌ای است؛ خطر، بیشتر در مورد فرانسه یاد شده اما همگانی است. با توجه به این که زمان وزارت وزیران، به گونه کلی، نسبتاً کوتاه است، جای شگفتی نیست که سلطه کارکنان کشوری فراگیر شود. بسیاری از وزیران خود از کارکنان کشوری هستند. برای نمونه نگاه کنید به صفحه‌های ۲۳ تا ۹۲ از فصلهای ۲ تا ۵ کتاب:

E. Straus, *the Ruling Servants* (1961)

 برای فرانسه نگاه کنید به

M. Crozier, *the Bureaucratic Phenomenon* (1964)

 و برای انگلستان نگاه کنید به

P. Kellner and lord Crowther-Hunt, *the Civil Servants* (1980)
۶. ارزیابی درست اندازه دیوانسالاری دولتی دشوار است. یکی از دلایل این است که روشن نیست دیوانسالاری دولتی فعالیتهای صنعتی را هم دربر می‌گیرد یا نه. دلیل دیگر این است که آیا خدمات بومی را باید بخشی از دیوانسالاری دولتی، به مفهوم باریک‌آن، به شمار آورد یا نه. خدمات کشوری، به گونه میانگین، پنج تا ده درصد جمعیت شاغل را دربر می‌گیرد و بخش دولتی یک چهارم، و یا حتی بیشتر در کشورهای غربی را بکار می‌گمارد.
۷. دوگانگی می‌تواند بسیار باشد؛ برای نمونه، آموزگاران در برخی از کشورها (فرانسه) با نام کارکنان دولت و در برخی از کشورهای دیگر (بریتانیا) با نام کارکنان محلی شناخته می‌شوند.
۸. برای نمونه نگاه کنید به

J. La Palombara, *Bureaucracies and Political Development* (1963)
۹. هنگامی که مسئله واگذاری اختیار پیش می‌آید، یک مقام دولتی (بیشتر یک مقام محلی) کاری را انجام می‌دهد که از دیدگاه قانون به دوش کسی دیگر است. گونه دیگر آن این است که انجام دادن یک کار در چارچوب یک قرارداد از یک بنگاه خصوصی خواسته شود. این شیوه سالها در بسیاری از کشورهای غربی رایج بود؛ اما در دهه ۱۹۸۰، گرایش به کاهش نقش دولت ارزش آن را بار دیگر نمایاند.
۱۰. مسئله نظارت بر اداره‌کنندگان، دانشجویان مدیریت دولتی را برای زمانی دراز بخود مشغول کرد. مسئله

نظارت در کشورهای در حال توسعه هشدار دهنده است، اما مطالعات تطبیقی در این زمینه هنوز نسبتاً انتزاعی است. نگاه کنید به

J. La Palombara, OP. Cit. (1964), Passim.

۱۱. این «کابینه‌های» وزارتی را (که به مفهوم ستاد شخصی وزیران و نخست‌وزیران است) باید از کابینه به مفهوم دولت، بکلی جدا نمود.

۱۲. اگر چه عضوهای «کابینه‌های وزارتی» در اصل از میان دوستان وزیران، یعنی از میان سیاستمداران، برگزیده می‌شوند، گرایش این است که کارکنان کشوری هم در این گروه باشند زیرا تنها کارکنان کشوری توانایی کافی برای بازشکافی مسئله‌های فنی را دارند؛ در نتیجه، مسئله نظارت که در بالا یاد شد، دوباره پدیدار می‌شود.

۱۳. مفهومهای اجرایی سده نوزدهم از ایده «خودکامگی روشن‌بینانه» پیروی می‌کرد که در نیمه دوم سده هیجدهم در بسیاری از کشورهای اروپا گسترش داشت.

۱۴. اصطلاح «در دسترس» باشند بیش از آن که در رأس باشند، در اصل، در بریتانیا بکار می‌رود. در اداره‌های مرکزی بریتانیا، فن‌آزمودگان مسؤلیت خدماتی ندارند و تنها رایزن هستند (درحالی که در حکومت محلی، مسؤلیت خدمات بر دوش آنان است).

۱۵. این دیدگاه کم‌کم بهبود می‌یابد و از ناسازگارهای آن کاسته می‌شود. با این همه، اگر چه گاهگاه گفته می‌شود که کارکنان کشوری باید بیشتر حرف‌های باشند [و نه عمومی‌دان] اما این دیدگاه همچنان فراگیر است. نگاه کنید به

G. Drewry and T. Butcher, the Civil Service To-Day (1988), PP. 46-8

P. Kellner and Lord Crowther-Hunt, OP. Cit. (1980), PP. 23-45

۱۶. نگاه کنید به زیرنویس شماره یک. مسؤلیت «گروهی» کابینه باید از مسؤلیت «شخصی» وزیران جدا شود. در اینجا، پای مسؤلیت شخصی وزیران در میان است.

۱۷. این دولتی در دولتهایی که کمونیست بودند، بیشتر است زیرا نظارت حزبه‌های کمونیست بر این ملت‌ها پیوسته کاهش می‌یابد.

۱۸. Grandes' ecoles فرانسه چه در بکار گماردن کارکنان کشوری ارشد و چه در ساختار آموزش عالی، نقشی برجسته دارد. گفتنی است که ایده دولت‌داری در فرانسه تا اندازه‌ای بوسیله Saint Simon (۱۷۶۰ - ۱۸۲۵) که در Ecole Polytechnique آموزش می‌داد، ارائه شد. پلی‌تکنیک اکُل از کهن‌ترین و ارزشمندترین آموزشگاه‌های مهندسی است.

۱۹. اتحادیه‌های متخصصان در همه بخشهای دولتی و خصوصی می‌توانند از کارآیی عدم تمرکز بکاهند.

۲۰. با ناپایداری وزارت، که پیش از سال ۱۹۵۸ در فرانسه بسیار دیده می‌شد، سُلطه کارکنان کشوری، به گونه طبیعی، چشمگیر بوده است.

۲۱. دولت «اداری» و «فن‌سالار» یکجا بررسی می‌شود، اگر چه یک دولت اداری دولتی است که در آن «عمومی‌دانان» زیر نظارت هستند و دولت «فن‌سالار» دولتی است که در آن متخصصان تصمیم می‌گیرند.

۲۲. مسئله سُلطه دیوانسالاران زمینه پژوهشهای بسیار بوده است. برای نمونه نگاه کنید به

F.W. Riggs, «Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical view» in J.La Palombara, OP.Cit. (1964), PP. 120-67

۲۳. و برخلاف ارتش، توانایی کافی هم ندارند و از همین رو بسیاری وقتها با ارتش هم‌دست می‌شوند.

۲۴. نظامهای Incas و امپراتوری روم در سده‌های دوم و سوم میلادی گونه‌های دیوانسالاری «پایدار» و حتی «ایستا» بودند. ایستایی چنین رژیم‌هایی آنها را در معرض تاخت و تاز نهاد و یا توان دگرگونیهای فن‌آورانه را از آنان گرفت.



پروشکاه علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی