

الگوی دگرگونی
اداری، سیاسی و
اجتماعی متضمن
تعمیق نهادهای
دموکراتیک جامعه
در راه توسعه تعاون و
مشارکت مردم در
امور سیاسی و اداری
می‌باشد. به قول «رابرت
وارد و دانکوارت راستو»^۱
جامعه پیشرفته در مقام
مقایسه با جامعه عقب‌افتاده از
لحاظ اداری و سیاسی دارای وجوه
امتیاز زیر است:

- ۱- وجود نظام کاملاً تخصصی و مجزای سازمانهای دولتی
 - ۲- وجود وحدت و ترکیب کامل ساختار واقعی سازمانهای دولتی
 - ۳- غلبه روندهای منطقی بر تصمیمات سیاسی
 - ۴- حجم گسترده و متنوع تصمیمات کارساز سیاسی - اداری
 - ۵- وجود احساس همسازی مؤثر مردمی با تاریخ، قلمرو و هویت ملی کشور
 - ۶- علاقه و شرکت مردم در نظام سیاسی که لزوماً مستلزم شرکت در تصمیم‌گیری نیست
 - ۷- واگذاری مشاغل براساس لیاقت و ضابطه نه نسبت و رابطه
 - ۸- تکنیک‌های تنظیم‌کننده قضایی که عمدتاً متکی بر نظام غیرشخصی قوانین باشند.
- بسیاری را نظر بر این است که اصولاً ساخت بوروکراسی و اداره، ضد تعاون و اصول مشارکت می‌باشد و در اغلب موارد موانع و مشکلات زیادی برای وارد کردن افراد در فرآیند اقتصادی، سیاسی و اجتماعی

جایگاه مشارکت و مردم‌سالاری در فرآیند مدیریت

○ دکتر محمد طالقانی*

شدن جماعات سرچشمه
مسی‌گیرد و گروه‌های
مختلف اجتماعی و
فرهنگی از هم پاشیده
می‌شوند، به نحوی که
باعث از خود
بیگانگی توأم با
بیگانگی انسان از
خود و انسان از
انسان می‌گردد. در
روند تشدید بحران
هویت افراد به
صورت عناصر هویت
باخته و ناچیز که نقشها
و اقتدار خویش را از دست
داده‌اند، در می‌آیند و به گوشه
و کناری پرتاب می‌شوند. در
چنین حالتی بر اثر نوعی خودآگاهی،
انسان به وجود خود پی می‌برد. این
وضعیت باعث می‌شود که افراد به این
موضوع وقوف یابند که دارای چه ارزشی
هستند، در چه مرحله از سرنوشت تاریخی
و اجتماعی خویش قرار دارند، وابستگی آنان
به جامعه، سرنوشت حاکم بر خود و
جامعه‌شان و نیز وابستگی متقابل آنها و
مردمشان چگونه است و بالاخره چه
مسئولیهایی جامعه برای آنها تعیین کرده
است؟ گذار موفقیت‌آمیز از بحران هویت،
فرد را برای مشارکت بیشتر در امور
اجتماعی، اداری، سیاسی و اقتصادی آماده
می‌سازد که مآلاً می‌تواند به مردمی ساختن
سیستم مدیریت یک جامعه منجر شود.

۲- بحران مشروعیت و اقتدار
مشروعیت مانند مفاهیم قدرت و اقتدار
بیان‌کننده رابطه‌ای میان رهبران و افراد یک
جامعه است، زیرا تنها از طریق درست
دانستن گفتار و عملکرد نخبگان و سیستم
سیاسی است که افراد حاضرند همکاریها و
مساعدهای لازم را در اتخاذ و یا اجرای
صحیح تصمیمات بعمل آورند. این وضعیت
نه تنها باعث ایجاد ثبات می‌شود، بلکه
دگرگونی و تغییرات اساسی و زیربنایی و

وجود می‌آورد. زیرا ساختار رسمی سیستم
اداری به گونه‌ای است که مجال رشد و
توسعه نهادهای غیررسمی را نمی‌دهد و لذا
در برابر خواسته‌های مردم - که شرکت در
فرآیند تصمیم‌گیری را جزء حقوق اولیه
خویش می‌پندارند - مقاومت نشان می‌دهد.
در فرآیند مردمی کردن سیستم اداری از
طریق تعاون و مشارکت سعی بر این است که
مردم را از حالت لاقیدی خارج کنند و ضمن
گسترش ظرفیت سیستم حکومتی برای
پاسخگویی بیشتر از منابع موجود اعم از
ذهنی و مادی حداکثر بهره را ببرند. برای نیل
به این هدف باید از فراز و نشیها و به
عبارت دیگر از بحرانهای گوناگونی عبور
کرد که گذر موفقیت‌آمیز از هر یک از این
بحرانها می‌تواند زمینه را برای مشارکت
بیشتر گروه‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی
در اداره امور فراهم سازد. اهم این بحرانها
به شرح زیر است:

۱- بحران هویت:

در بسیاری از موارد این بحران از انفرادی

مشروعیت مانند مفاهیم قدرت و اقتدار بیان‌کننده رابطه‌ای میان رهبران و افراد یک جامعه است، زیرا تنها از طریق درست دانستن گفتار و عملکرد نخبگان و سیستم سیاسی است که افراد حاضرند همکاریها و مساعدتهای لازم را در اتخاذ و یا اجرای صحیح تصمیمات بعمل آورند. این وضعیت نه تنها باعث ایجاد ثبات می‌شود، بلکه دگرگونی و تغییرات اساسی و زیربنایی و انقلابی را نیز سبب می‌گردد.

انقلابی را نیز سبب می‌گردد. از طرفی افزایش مشروعیت، قدرت اخذ تصمیم را توسعه می‌دهد و در عین حال باعث تجدید و کنترل این قدرت می‌شود. از جمله مواردی که باعث افزایش مشروعیت می‌شوند، عبارتند از:

الف) توسعه و گسترش مشارکت واقعی مردم

ب) قابلیت و توانایی سیستم در ارتباط دادن ارزشها و مظاهر به عملکردهای اداری، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی و نیز ارتباط دادن سنتها به اقتدار

ج) قابلیت سیستم در تجهیز و جذب

د) حکومت قانون

ه) تطابق عملکردهای واقعی سیستم با سیاستهای اعلام شده

و) توانایی سیستم در توزیع منطقی اقتدار
ز) افزایش و بالا بردن کارایی در چهارچوب نظام اداری مشارکت

در ارتباط با اقتدار باید خاطر نشان ساخت که هر سیستم حکومتی به صورت یک شبکه ارزشی عمل می‌کند و در طی آن قدرت را با ارزش مربوط می‌سازد و در مواردی که چنین رابطه‌ای میان قدرت و سیستم ارزشی بوجود می‌آید، می‌گویند اقتدار حاصل شده است. عاملی که این تلفیق بین ارزش و قدرت را بوجود می‌آورد، مشروعیت نام دارد. بنابراین ملاحظه می‌شود که ارتباط تنگاتنگ و نزدیک میان سیستم ارزشی جامعه، اقتدار و مشروعیت وجود دارد. بدین طریق اقتدار مربوط است به مشروعیت و مشروعیت نیز در ارتباط با سهیم بودن در ارزشها مطرح می‌گردد. شروطی که برای قبول اقتدار ضرورت دارد، عبارتند از:

۱- درک محتوای دستور

۲- عدم تباین دستور با سیستم ارزشی

۳- عدم تضاد دستور با منافع فرد

۴- امکان و توانایی انجام دادن آن از لحاظ فیزیکی و ذهنی

بنابراین یک سیستم حکومتی آنگاه از مشروعیت مناسب برخوردار است که دستور و فرمانهایش در یک شبکه ارتباطی مورد قبول واقع شود.

۳- بحران یکپارچگی

منظور از یکپارچگی مجتمع ساختن اجزای یک جامعه و جامعیت دادن به آنها در یک کل همبسته‌تر و جامع‌تر می‌باشد. اختلافات نژادی، قومی، زبانی، مذهبی، طبقاتی و پیش و تفکر و تفاوت‌های موجود میان نخبگان و توده مردم و به طور کلی واگرایی باعث تشدید بحران یکپارچگی می‌شود. وجود اختلافات مزبور میان گروههای مختلف، اغلب باعث ایجاد سوءظن متقابل می‌شود و در نتیجه فرد فقط می‌تواند به وابستگان گروه کوچک خود اعتماد داشته باشد. از اینرو فرد در اعمال خود از نزدیک شدن به افرادی که در دیگر بخشهای جامعه هستند، احساس بیم و نگرانی می‌کند. عبور موفقیت‌آمیز از بحران یکپارچگی باعث همکاری بیشتر و صمیمانه‌تر میان قشرهای گوناگون جامعه می‌گردد و در نتیجه سیستم سیاسی می‌تواند از مشارکت همه گروههای اجتماعی برای پاسخگویی بیشتر به خواسته‌های مردم برخوردار شود.

۴- بحران توزیع

اهمیت این فراگرد در توسعه اداری، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی به حدی است که بسیاری از صاحب نظران آن را به صورت

یک متغیر محوری در تعاریف خود از سیستم سیاسی گنجانیده‌اند. براین اساس، ایستون^۲ نظام سیاسی را مجموعه‌ای از کنشهای متقابل می‌داند که از طریق آنها ارزشها، خدمات و کالاها به طور اقتدارآمیز (برحسب قدرت معتبر) میان بخشهای مختلف جامعه توزیع می‌شود. منظور ایستون از توزیع اقتدارآمیز تصمیمات مسئولین قانونگذاری، اجرایی و قضایی جامعه است.

در روند مطالعه بحران توزیع باید دید که قدرت دولت چگونه در راد توزیع منابع، خدمات و ارزشهای جامعه به کار می‌رود، چه کسانی از فعالیتهای دولت بهره‌مند می‌شوند و دولت برای رساندن استفاده بیشتر به بخشها و گروههای مختلف چه سیاستی را باید اتخاذ کند؟

۵- بحران مشارکت

از آنجا که این بخش از مطالعه محور اصلی بحث نگارنده پیرامون مردمی کردن سیستم اداری تعاون و مشارکت است، لذا سعی می‌شود کلیه ابعاد آن مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد. تعریف دموکراسی هرچه باشد، بدون شک همیشه و در همه حال اشکال وسیع و گسترده مشارکت را دربردارد. در واقع ویژگی اصلی دموکراسی مشارکت مردم در تصمیم‌گیری پیرامون اموری است که سرنوشت آنان به آن وابسته است.

گرچه امکان دارد در مرحله نخست این طور به نظر رسد که وجود یک نظام اداری کارآمد در افزایش قدرت سیستم برای پاسخگویی بیشتر به خواسته‌های مردم مؤثر است، اما وجود چنین نظام بوروکراتیکی ممکن است با ارزشهای مردم سالاری در تضاد آید. بدین معنی که گسترش نظام دیوانسالاری با ایجاد نهادهای انتخاباتی مغایرت دارد. افرادی چون، "ماکس وبر" حتی در اوضاع و احوالی که این تضادها به اوج خود می‌رسد، نیز به بوروکراتها اجازه دخالت در سیاست را نمی‌دهند و اتخاذ تصمیماتی ارزشی را منحصرأ در اختیار سیاستمداران می‌گذارند و نیز یادآور می‌شوند که بوروکراتها صرفاً موظفند تصمیمات را اجرا کنند که توسط

سیاستمداران تعیین شده باشد. علیرغم نظرات ویر دربارۀ وظایف اجرایی بوروکراتها در عمل ملاحظه می‌شود که در بسیاری از جوامع به ویژه کشورهای در حال توسعه، بوروکراسی نمی‌تواند ناظر بی‌غرضی باشد و خود را از سیاست کنار بکشد. زیرا در بسیاری از این جوامع به دلیل آنکه سیاستمداران برای اخذ تصمیمات مهم و تعیین خط مشی، کانالهای مطمئنی جز بوروکراسی ندارند. در نتیجه نظام اداری از حالت بیطرفی خارج و به اصطلاح "سیاست زده" می‌شود.

در بسیاری از کشورها علیرغم وجود سیستم انتخاباتی، به واسطه نیاز مبرم نهادهای گوناگون به افراد متخصص سعی می‌شود از افراد غیرمنتخب برای اتخاذ تصمیمات ارزشی استفاده شود. گرچه امکان دارد وجود افراد انتصابی با مردمی کردن سیستم اداری در تضاد باشد، اما در مورد اخیر کارآیی به قیمت تخفیف مردم سالاری تمام می‌شود. خلأ دیگری که در مدل ایده‌آل ماکس وبر وجود دارد به ماشینی بودن دیوانسالاری مربوط می‌شود.

تأکید بیش از حدی که "وبر" بر حکومت قانون، سلسله مراتب و اطاعت بی‌چون و چرا از دستورهای مافوق در دستگاههای اداری می‌نماید، او را از توجه به جنبه‌های انسانی و اخلاقی غافل می‌کند.^۲ زیرا آنچه سازمان را در رسیدن به اهدافش یاری می‌دهد، وجود رابطه انسانی سالم، روحیه بالا و انگیزه است، که همگی در توسعه نوآوری و کارآیی بوروکراسی می‌تواند مؤثر باشند. تفحص در نظریه ایده‌آلی بوروکراسی "وبر" این فکر را در انسان بوجود می‌آورد که جمع‌بندی وی پیرامون دیوانسالاری، نظام سیاسی را به سوی یک نوع استبداد سوق می‌دهد. همین خصوصیت به استواری دیوانسالاری متمرکز یاری می‌رساند. اگرچه امکان دارد در مراحل اول استفاده از یک نظام اتوکراتیک به افزایش ظاهری مشروعیت سیستم کمک نماید. اما در بلندمدت رابطه قدرت به نسبت عکس با مشروعیت سیاسی عمل خواهد کرد.

شاید بتوان گفت که اگر چنانچه یک

سیستم سیاسی بحران مشارکت را با موفقیت پشت سر بگذارد، بسیاری از بحرانهای دیگر که به آنها اشاره شد، خودبخود از میان خواهد رفت. برای تحقق مشارکت واقعی و همه جانبه تجهیز کلیه تواناییها از جمله تواناییهای ذهنی، ایدئولوژیکی، فرهنگی، سیاسی، تکنولوژیکی و اقتصادی ضرورت دارد. یکی از پیش‌نیازهای مشارکت و مردمی کردن سیستم اداری تعاون عبور از بحران ارتباطات است.

بدین معنی زمانی که ارتباط منطقی و صحیح و یا به عبارت دیگر تفاهم و تبادل منطقی اطلاعات و گفتگو میان تشره‌های گوناگون جامعه وجود نداشته باشد، نمی‌توان انتظار داشت که مردم از انرژی، اطلاعات و نیروی خلاق مردم بهره‌گیرند و در ضمن زمینه‌های رشد این خلاقیت را فراهم سازند، آنگاه آنها را در راهها و هدفهای موردنظر به کار گیرند و سپس مشارکت را نهادینه کنند.

در جامعه‌شناسی کلاسیک نهاد یک پدیده ثابت و لایتغیر بود و چندان با مسائل اقتصادی و سیاسی سر و کاری نداشت، در حالیکه در مطالعات امروزی هدف نهادی ساختن نقشها و اقتدار توأم با یک مشارکت همه جانبه و بویاست، چگونه می‌توان یک نهاد کاملاً بوروکراتیزه را در فرآیند مشارکت بکار گرفت؟ البته نهادینه کردن مشارکت باید با مهارت، ظرافت و واقع‌بینی خاص صورت پذیرد، در غیر این صورت چه بسا این فرآیند باعث تشدید تعارضات اجتماعی و سیاسی بشود و ضمن توسعه نابرابریها موجب گسترش بی‌اندازه فردگرایی در جامعه گردد. باید دید که حد و میزان و مرز مشارکت چه می‌تواند باشد؟ چگونه باید میان نهادهای تثبیت شده مشارکت و نهادهای موقتی که برای اهداف بوجود آمده هماهنگی و همنوایی ایجاد کرد؟ برای مثال در سال ۱۹۷۱ در پرو در خلال دوران حکومت نظامی "ولاسا"^۳ برنامه وسیعی برای گسترش مشارکت مردم تحت عنوان "ستاموس"^۴ یعنی سیستم ملی برای تجهیز اجتماعی بدون مدیر، تدارک دیده شد و سعی گردید از آن به صورت یک نیروی محرک

برای برپا کردن نهادهای مشارکتی در قالب مواضع قدرت جدید بهره گرفته شود.^۵ لکن به علت آنکه چنین برنامه‌ای، مشارکت را از بالا تجویز می‌کرد، نه از پایین، لذا پس از اندک مدتی رنگ باخت و اهمیت خود را از دست داد. بدین طریق ملاحظه می‌شود که ایجاد نهادهای تعاونی و مشارکتی می‌باید در بطن تحولات سیاسی، اجتماعی و اداری به طور طبیعی رشد کند و با در نظر گرفتن نیازمندیهای جامعه صاحب نقش و اقتدار شود تا بالاخره این نهادها کار واقعی خود را بیابند.

به هرحال مشارکت این نهادها باید در چهارچوب یک جنبش اجتماعی تحقق پذیرد. این امر مستلزم ایجاد سازمانهای جدید و شناسایی قانونی آنها و نیز همراه با غیرحرفه‌ای کردن فعالیتهای خاص می‌باشد. مسلماً در چنین وضعیتی نمی‌توان از بروز تعارض میان علائق حرفه‌ای رسمی و خواسته‌های غیرحرفه‌ای غیررسمی اجتناب ورزید. بدین طریق افراد از حالت تماشاگر صرف تأثیرپذیر به صورت عناصر بازیگر فعال تأثیرگذار درمی‌آیند. میزان و درجه مشارکت و تعاون به سطح پیچیدگی سازمان جامعه بستگی دارد که این سطوح عبارتند از: سازمانهای خصوصی، خدمات و کشاورزی، و صنایع و سطح کلی جامعه. امکان دارد مشارکت در یک سطح خیلی پیشرفته و یا در سطوح دیگر نمود چندانی نداشته باشد. ولی در هرحال باید میان سطوح مختلف تعادل برقرار کرد.

هنگامی که مشارکت و تعاون در سطوح محلی مطرح می‌شود، مدعیانی را می‌طلبد که امکان دارد با طرح خواسته‌های خویش یک سلسله تعارضاتی را با منافع کلی جامعه بوجود آورند. در چنین وضعی باید دید که نهادهایی که در سطوح محلی بوجود می‌آیند، همگن و یکنواخت باید باشند و یا با توجه به شرایط فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی تأسیس شوند. چگونه می‌توان نهادهای تعاونی و مشارکتی را در وضعیت متفاوت بودن هماهنگ ساخت و چه درجه‌ای از نهادی شدن مشارکت قابل قبول است؟ آیا نهادی شدن باید در سطح مشورت،

تصمیم‌گیری، اجرای تصمیمات، در مدیریت و سرپرستی فعالیتها و یا در سطح توزیع منافع صورت گیرد؟ چگونه می‌توان از بوروکراتیزه شدن نهادهای تعاونی و مشارکتی جلوگیری به عمل آورد؟ زیرا فلسفه مشارکت در روند مردمی کردن سیستم اداری تعاون به خاطر دوری و اجتناب از بوروکراتیزه شدن جامعه انجام می‌شود و اگر قرار باشد توسعه نهادهای مشارکتی خود سبب دیوانسالاری شود، در این صورت فایده توسعه نهادهای مشارکتی چیست؟

آنچه مسلم است طرح مردمی کردن نظام اداری تعاون و مشارکت می‌باید در چهارچوب یک مطالعه چند رشته‌ای تحقق پذیرد، یعنی این فرآیند را باید از دیدگاه سیاسی، اقتصادی، جامعه‌شناسی، روانشناسی و اداری مورد بررسی قرار داد. باید دید چگونه سازمان موجود دولت باید دستخوش تغییر و دگرگونی شود تا فضایی برای رشد ساختارهای مشارکتی جدید فراهم گردد؟ همچنین هنگامی که طرح مشارکت به مرحله اجرا گذارده می‌شود چه نوع انگیزه‌ها و تکنیک‌هایی برای تجهیز و چه نوع رهبری ضرورت دارد. ضمناً می‌باید عناصر و عواملی را که برای تحقق این امر از خود مقاومت نشان می‌دهند، شناسایی کرد.^۷ زیرا هر تغییر و دگرگونی با موافقتها و مخالفت‌هایی همراه است. از آنجا که فرآیند مشارکت با توزیع و یا توزیع مجدد قدرت سر و کار دارد، افراد و سازمان‌هایی که تاکنون بخش عظیمی از اقتدار کلی نظام را به خود تخصیص داده‌اند، لذا در مقابل از کف دادن اقتدار خویش از خود مقاومت نشان می‌دهند و برعکس کسانی که در روند مشارکت و مردمی کردن نظام اداری تعاون صاحب اقتدار شده‌اند به استقبال از آن می‌روند و از آن دفاع می‌کنند.

باید اذعان کرد که مشارکت با تدوین یک سلسله قوانین و مقررات تحقق نمی‌پذیرد بلکه مهمترین مسئله، ایجاد جو و محیط و فضایی مناسب برای گفت و شنود می‌باشد که در این روند باید دو موضوع که در عین حال مکمل هم نیز می‌باشند، در نظر گرفته شود.

یکی ایجاد ساختها، سازمانها و گروه‌های میانی (انجمن‌های شغلی تعاونی) و دیگری انتخاب و آموزش نمایندگان مردمی که لایق و کاردان برای ایفای نقشهای محوله باشند و ضمناً کسانی که وظایف اداری را برعهده دارند، باید از اطلاعات و آموزش کافی نیز برخوردار باشند.

به اعتقاد نگارنده در فرآیند تعاون و مشارکت باید سه جریان عمده را نیز در نظر گرفت:

۱- نهادی کردن

۲- جامعه‌پذیری

۳- درونی کردن

از آنجا که کشورهای جهان سوم از منابع سرشار بالقوه انسانی، ذهنی و مادی برخوردارند و در بسیاری از موارد اینگونه منابع بواسطه سوءمدیریت بلااستفاده مانده باقیمانده و یا به طور کامل از آن بهره گرفته نشده است، بنابراین تعاون و مشارکت همه جانبه بخشهای گوناگون اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی شرط لازم برای تحقق توسعه ملی به شمار می‌رود. برای نیل به این ایدئولوژی (بعد هنجاری) نهادهای مناسب (بعد سازمانی)، آموزش و اطلاعات (بعد انسانی، اجتماعی و ارتباطی) منابع تکنیکی و مادی (بعد عملیاتی) ضرورت دارد.

برای کوتاه کردن سخن می‌توان اشکال تعاون و مشارکت را به شرح زیر خلاصه کرد:

۱- تعاون و مشارکت مشروط: این نوع تعاون و مشارکت که با تجهیز اجتماعی همراه است از طریق مکانیسمهای فرهنگی، آموزشی، ارتباطات جمعی و تکنیک‌های روانی - اجتماعی صورت می‌گیرد غالباً این روش توسط متخصصین قدرتهای سابق استعماری در مناطق تحت استعمار به کار گرفته می‌شود. در این نوع تعاون و مشارکت چندان توجهی به خواسته‌ها و تقاضاهای واقعی مردم بومی نمی‌شود، بلکه بیشتر برای مشروعیت بخشیدن به سیستم‌های حاکم و جلوگیری از تنشهای اجتماعی - سیاسی صورت می‌گیرد.

۲- تعاون و مشارکت یکپارچه‌کننده (همگرایی): مشارکت مزبور براساس

یکپارچگی اجتماعی و فرهنگی و نیز جامعه‌پذیری صورت می‌گیرد و همانگونه که بدان اشاره شد، فقدان یکپارچگی و نیز پراکندگی بخشهای گوناگون فرهنگی و قومی یکی از بحرانهای توسعه بشمار می‌رود و عبور موفقیت‌آمیز آن در بسیاری از موارد زمینه‌ساز مشارکت پیشرفتهای مختلف جامعه در فرآیند تحولات اداری، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی می‌باشد. این نوع تعاون و مشارکت غالباً در سطح اقتصاد (مقابل با همکاری یا ناآرامیهای اجتماعی) مؤثر بوده است.

۳- تعاون و مشارکت توسعه‌ای: چنین مشارکتی به صورت یک فرآیند اجتماعی جامع، همه جانبه و چند بعدی و چند فرهنگی عمل می‌کند و درصدد وارد کردن و شرکت دادن تمام مردم و گروهها در مراحل گوناگون توسعه است. این نوع تعاون و مشارکت پیشرفته شمرده می‌شود زیرا مردم در هر مرحله از توسعه به صور مختلف از نوآوری گرفته تا برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری، اجراء، مدیریت، سرپرستی، ارزیابی، تجدیدنظر در برنامه‌ها و سهم شدن در منافع، دارای نقشهایی می‌باشند.

۴- تعاون و مشارکت ابزاری: در این نوع مشارکت مردم وسیله‌ای هستند برای اجرای دستورهای حکومت بدون آنکه از خود اراده و ابتکار عمل داشته باشند. در این روند سیستم سیاسی برحسب هدفها و منافع خود در موارد خاص مردم را به بیگاری می‌کشند. از آنجا که در این نوع مشارکت توده مردم نقش مؤثری در اتخاذ تصمیمات ندارند؛ لذا می‌توان انتظار داشت که سیستم بتواند گامی در جهت مردمی کردن نظام اداری بردارد. زیرا مردم خواسته و منافع و علائق خود را در تعارض با منافع و هدفهای سیستم یاسی و اداری می‌پندارند و در اغلب موارد به جای استفاده از ضمیر اول شخص جمع (ها) از ضمیر سوم شخص جمع (ایشان) بهره می‌گیرند. در چنین وضعیتی به مرور از مشروعیت نظام کاسته می‌شود و طبیعی است که نظام اداری نمی‌تواند پاسخگوی خواسته‌های واقعی مردم باشد.

۵- تعاون و مشارکت محلی: این نوع

حکومت مرکزی است. این واحدها بین حکومت مرکزی و واحدهای اصلی محلی قرار دارند و اغلب در محدوده خود چندین حکومت محلی را در برمیگیرند. وظیفه این واحدها انجام دادن خدمات محلی طبق سیاست حکومت مرکزی و هم‌آهنگ کردن فعالیت وزارتخانه‌ها در سطح محلی و نظارت بر واحدهای محلی می‌باشد. بهترین نمونه این واحدها حکومت‌های محلی واسطه استاندارها می‌باشند.

۴- حکومت‌های محلی انتخابی که تأمین نیازهای عمومی محلی را به عهده دارند مانند شهرداریها، شهرداریها می‌توانند هم به عنوان نماینده حکومت مرکزی و هم به عنوان یک حکومت محلی نیازهای مردم محلی را برآورده سازند.

هنگامی که راجع به مشارکت محلی صحبت می‌کنیم، منظور نقشی است که مردم می‌توانند مستقیماً یا غیرمستقیم در فرایند تصمیم‌گیری و نیز اجرای آن ایفا کنند. همانگونه که ملاحظه کردیم امکان دارد، تعاون و مشارکت مردم تحت حکومت‌های محلی گوناگون به گونه متفاوتی مشاهده شود. این موضوع به فرآیند و چگونگی توزیع و توزیع مجدد قدرت، بستگی دارد. اجرای سیاست عدم تمرکز تا سطوح پایین یکی از خصوصیات بارز کلیه نهادهای مشارکتی است. در بسیاری از موارد هدف واقعی عدم تمرکز، توزیع مجدد قدرت و مآلاً مشارکت نیست بلکه در این روند سعی بر این است که آراء لازم را از رأی‌دهندگان و نیز پشتیبانی و حمایت آنها را در سطوح محلی و منطقه‌ای بدست آورد. به همین دلیل در اغلب موارد اجرای سیاست عدم تمرکز به نفع رؤسای محلی و یا زمین داران بزرگ است تا به سود و در جهت منافع عامه در خیلی از مواقع مشاهده شده که رؤسای کوچک ستمگران قهاری می‌شوند زیرا آنها روزانه با مردم محل در تماس هستند و لذا می‌توانند به راحتی خواسته و هدفهای عامه را تحت الشعاع منافع خویش سازند. به همین دلیل آنها به مراتب غیرقابل تحمل‌تر از بوروکرات‌هایی هستند که در مراکز امور قرار دارند. در هر صورت اجرای سیاست عدم



در سطح محلی اجرا نمایند. حکومت‌های محلی کم و بیش دارای یک سازمان حکومتی کامل می‌باشند که تمام و یا بعضی از مأموران آن توسط مردم انتخاب می‌شوند. حکومت‌های محلی را می‌توان از لحاظ حدود و هدفها و اختیارات در چهار سطح و طبقه قرار داد:

۱- حکومت‌های محلی انتخابی که هدفهای عمومی را اجرا می‌کنند و مهمترین آنها عبارتند از شهرداریها که این نوع حکومتها دارای شخصیت حقوقی هستند و از لحاظ احتیاجات عمومی محلی اختیارات زیادی دارند.

۲- حکومت‌های محلی انتخابی که برای ایفای وظایف محدود خاص ایجاد شده‌اند و عهده‌دار یک یا چند وظیفه مخصوص می‌باشند (مانند شوراهای آموزش و پرورش).

۳- حکومت‌های محلی واسطه که توسط حکومت مرکزی ایجاد می‌شوند و هدف از ایجاد این سازمانها تسهیل اجرای مقاصد

مشارکت غالباً در چهارچوب حکومت‌های محلی مطرح می‌شود. حکومت محلی برحسب تعریف، سازمانی است عمومی که در قسمتی از خاک یک کشور به موجب قوانین عمومی و یا اساسی ایجاد می‌گردد تا در محدوده معینی خدمات کاملاً محلی را برای مردم آن محل تأمین نماید. حکومت‌های محلی دارای محدوده معین، جمعیت معین، سازمان و امتیازات لازم برای انجام دادن وظایف محلی می‌باشند. بسیاری از حکومت‌های محلی دارای شخصیت حقوقی، اختیار وضع مالیات و بودجه مالیات و بودجه متقل هستند و صفت مشخصه آنها این است که فاقد اقتدار عالی سیاسی می‌باشند. حکومت‌های محلی دارای خاصیت دوگانه هستند، یعنی از یکسو امور محلی را با نظر مردم محل به ترتیبی که قانون تعیین نموده، انجام می‌دهند و از طرف دیگر از بعضی جهات نماینده حکومت مرکزی محسوب می‌شوند و باید سیاستها و خط‌مشی‌های عمومی حکومت مرکزی را

تمرکز که تجلی آن را در حکومت و شوراها و انجمنها و سازمانهای محلی مشاهده می‌کنیم آنگاه می‌تواند قرین موفقیت باشد که اولاً مردم محل از آگاهی و دانش و اطلاعات لازم برای شرکت در سرنوشت خویشتن برخوردار باشند، ثانیاً از اختیار عمل خود علیه منافع ملی استفاده نکنند و ثالثاً به طور نسبی از منابع و امکانات مادی و ذهنی و انسانی برخوردار باشند.

به طور کلی نگارنده معتقد است، مردمی کردن نظام اداری تعاون و مشارکت در دو بعد درونی و بیرونی می‌تواند مورد توجه قرار گیرد:

الف) در بعد درونی ساختار و عملکرد سیستم اداری باید از شکل هرمی و سلسله مراتبی خشک خارج شود و هر بخش بتواند با برخورداری از امکانات کافی به گونه‌ای در سیاست‌گذاریها و تصمیم‌گیریها دخالت داشته باشد. البته امکان تحقق این امر وقتی میسر است که اولاً تخصصهای لازم در هر قسمت وجود داشته باشد و ثانیاً بخشهای گوناگون بتوانند در فرآیند توزیع اقتدار در سازمان نقشی برعهده گیرند.

در این روند از طریق دموکراتیزه کردن نظام اداری می‌باید نوعی رابطه منطقی میان تصمیم‌گیرندگان بوجود آید تا کلیه اجزای سازمان به صورت هماهنگ در جهت رسیدن به اهداف آن حرکت کنند - بدین ترتیب از میان بردن موانع ارتباطی در کلیه اشکال می‌تواند فاصله میان سطوح مختلف سازمان را به حداقل برساند و از ظهور الیگارش اداری جلوگیری به عمل آورد. عدم توجه به مشکلات ارتباطی در سازمان سبب می‌شود که نظام اداری به سپاهی بدل گردد که در آن اقلیتی ژنرال بر توده عظیمی سرباز حکومت کنند. این وضعیت امکان تفاهم و مآلاً همکاری میان افراد را در سازمان دشوار می‌سازد و به تقویت الینسم در سیستم اداری کمک می‌کند - آثار مرتب به الینسم (نخبه‌گرایی) در سازمان عبارتند از:

عدم مشارکت همه جانبه در کلیه سطوح اداری، ناتوانی نظام اداری در شناخت قابلیتها و کشف استعدادها و خلاقیتها، اتخاذ تصمیمات در پشت درهای بسته توسط یک

گذار موفقیت‌آمیز از بحران هویت، فرد را برای مشارکت بیشتر در امور اجتماعی، اداری، سیاسی و اقتصادی آماده می‌سازد که مآلاً می‌تواند به مردمی ساختن سیستم مدیریت یک جامعه منجر شود.

اقلیت بوروکرات، عدم همکاری تمام بخشهای سازمان در تحقق هدفها و بالاخره اشاعه لاقیدی در اجرای تصمیمات.

ب) در بعد بیرونی سیستم اداری می‌باید از کلیه امکانات خود برای پاسخگویی هرچه بیشتر به نیازهای عامه بهره‌گیرد. در این روند مردم حق دارند در مورد ادارات عمومی و نوع خدماتی که ارائه می‌دهند و نیز وظایف آنها اطلاعاتی داشته باشند. نظام اداری باید در خدمت و متعلق به جامعه باشد. به عبارت دیگر در فرهنگ، ارزشها، مشکلات و آرزوهای جامعه شریک باشد. بدین ترتیب کارمندان اداری باید نقش خدمتگزار مردم را ایفا کنند نه ارباب آنها و توجه به علائق و منافع جامعه به جای منافع فردی و شخصی خود داشته باشند. از نظر مردم تشکیلات اداری یک وسیله است نه هدف و همچنین هر دولت همانند هر ابزار دیگر وسیله‌ای با ارزش به شمار می‌رود. آنچه بیشتر برای مردم مهم است، این است که از تشکیلات اداری چگونه و به چه منظور استفاده شود؟ نظام اداری باید به انتقاد و ارزیابی فعالیت‌های خود و بررسی مراحل انجام یافتن کار عادت کنند. در پی اصول مزبور کارمندان اداری باید اقدامات لازم را در برخورداری مردم از حقوق اساسی خود مبذول دارند. مانند رعایت حقوق مردم با توجه به حاکمیت قانون، اجرای عدالت، رفع تبعیض و اقدامات منطقی در کلیه امور اداری مربوط به مردم. رعایت حقوق مدعیان علیه تصمیمات اداری در مقابل رفتارهای تبعیض‌آمیز و مستبدانه به منظور رعایت عدالت، حق وقوف از قوانین و مقرراتی که در رابطه با افراد می‌باشد و بالاخره حق دسترسی به اطلاعات مربوط به اهداف و عملیات و وظایف سازمانها. در

پایان نگارنده مقاله حاضر، مهمترین عوامل بازدارنده مشارکت و مردمی کردن نظام اداری را به شرح زیر خلاصه می‌کند:

- ۱- فقدان نهادهای کارآمد برای تجمع و بیان خواسته‌های مردم و تبدیل آن به سیاست

۲- بوروکراسی

۳- فقدان سازمان غیررسمی

۴- نخبه‌گرایی

۵- حرفه‌گرایی

۶- فقدان قابلیت‌های لازم (سمبولیک، استخراجی، پاسخگویی، توزیعی)

۷- نارساییهای ارتباطی

۸- واگرایی

۹- هیراشی (سلسله مراتب رسمی) به جای پلیارکی و پلورالیسم

۱۰- عدم قابلیت (عدم تمایل) سیستم در واگذاری نقشها و اقتدار به نهادهای مربوطه

۱۱- عدم آگاهی مردم

۱۲- وجود سیستم اختفا

پی‌نوشت‌ها:

* عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی (واحد رشت)

1- Dankuart A Rustow and Robert E. Ward in Rustow and Word. Political Modernition in Japan and Turkey (Princeton university. Preinceton 1987). P. 3.

2- David Easton, The pilitical system, NewYork, 1993, P. 42.

3- Max weber, The Theory of Social and Economic organization, Translated by A. M. Henderson and T. Parsons (Glencoe, I 11 Free Press), P. 328.

4- Velasa

5- Sinamos

6- See R. Inglehant, The silent Revolution Princeton, M. J., Princeton university Press, 1987. Also, C. France, la Revolution participatoria, chapter 10 and 11, Linna, Mosco Azul, 1985.

7- See participate in development, UNESCO, 1996.

8- Un A handbook of public Administration 1995.