

ترجمه دکتر محمدعلی طوسی

این نوشته به بررسی جایگاه دیوانسالاری در اصول سیاسی مردم سالاری می پردازد. درباره هریک از این دو موضوع، جداگانه سخن بسیار نوشته شده است. تنها در قلمرو امور اداری عمومی، سیاست عمومی، نظریه و رفتار سازمانی اطلاعات و آرای پرمایه ای درباره سرشت سازمانهای مردم سالار در دست است. ما در کل آگاهی بسیاری درباره دیوانسالاریهای دولتی و سازمانهای دیوانسالار داریم. از سوی دیگر، نظریه پردازان سیاسی، پژوهندگان علم اخلاق، و حتی گاهی برخی از دانشمندی که ذهنیتی در قلمروهای تجربی دارند، درباره نیازها و پیش نیازهای آرمانی مردم سالاری به نظریه پردازی دست زده اند؛ ولی تاکنون، توجه اندکی به این موضوع معطوف شده است که آنچه را درباره دیوانسالاری می دانیم و ارزش می گذاریم و در مواردی بی ارزش می شماریم، می تواند با مردم سالاری سازگار گردد و جور درآید.

البته، به شیوه های گوناگون می توانیم چکیده این سخنان را یک تعمیم گسترده و بیرون از مرز به شمار آوریم. همچنانکه می دانیم، تنی چند از پژوهندگان خود را به بررسی پیوند میان مردم سالاری با دیوانسالاری سرگرم کرده اند. افزوده بر آن، نوشته های گسترده تری در دست است که می تواند ما را در ژرفا بخشیدن به این بازکاوی یاری دهد. در کل موضوع چنین است که به نگرانی درباره دشواری نقش دیوانسالاری در مردم سالاری توجه شایسته ای معطوف نشده است. به یک تعبیر، این کار شگفت انگیزی است، زیرا ناظران سازمان دیوانسالار، آنچه در این زمینه می یابند ناسازگار است و در حقیقت آبی است که در آسیای

دیوانسالاری و مردم سالاری

ثبات و پایداری به نوبه خود با احساس ویژه‌ای که از رفتار عادلانه و دادگستر پدید می‌آید، تکمیل می‌شود. رفتار عادلانه زائیده قانونها، مقررات، و روشهای کار مشخص است که آنها خود چون بنیان دیوانسالاری و خون در رگهای آن به شمار می‌آیند. دست کم در اصول، دیوانسالاریها خود را از نظامهایی که به خدمت مردمانی ویژه می‌پردازند یا به استناد گذشته پایداری دارند و شاخص شکلهایی از زیست جمعی و سنتی هستند جدا ساخته و فراسوی آنها گام نهاده‌اند. از دیوانسالاریها انتظار می‌رود که کالا و خدمات را میان کسانی که به طور رسمی سزاوار آنها هستند، پخش کنند، و در این کار، خصوصیات و ویژگیهایی را که هیچگونه پیوندی با کار و وظیفه آنها ندارند نادیده بگیرند.

این شرط «دست کم در اصول» زمانی اهمیت ویژه می‌یابد که ما از نوید آرمانی به واقعیت کنونی سازمانهای دیوانسالار گام برداریم. دیوانسالاریها و پایورانی که در آنها به کار می‌پردازند، اغلب به خودبزرگ کردن، غفلت و مسامحه، و لخرجی و به هدر دادن منابع و پاسخگو نداشتن خود روی می‌آورند. بر این پایه ناسازگاری‌ای که به طور معمول با واژه «دیوانسالارانه» درهم آمیخته پدیدار می‌شود. دیوانسالاریها بازیگران سیاسی نیرومندی هستند و اغلب این قدرت در راههایی به کار برده می‌شود که از قصد و نیت مردم سالارانه جمعی دور است.

قدرتی را که دیوانسالاری به کار می‌برد، هدفهایی را که جست‌وجو می‌کند، و شیوه‌ای را که برای رسیدن به هدفهای خود برمی‌گزیند، بر پاسخگویی او در برابر اقتدار سیاسی اثر می‌گذارد. گرچه

دانشگاهیان می‌ریزد و رونق کار آنان را فراهم می‌آورد. با این همه، درباره دیوانسالاری نتیجه و حاصل، بسیار ناچیز است. غفلت و کم‌توجهی در این زمینه نیز شگفتی‌آور است زیرا در جوامع پیشرفته صنعتی که چنین می‌نماید مردم سالاری به گونه‌های تازه و متفاوت در حال شکوفایی هستند دیوانسالاریها جای مرکزی دارند. در چنین نظامهایی، دیوانسالاری امری ضروری است زیرا که بسیاری از کارهای سیاست امروزمین را به انجام می‌رساند. دیوانسالاریها، به‌ویژه دیوانسالاریهای دولتی، و کارهای گسترده‌ای همانند فراهم آوردن کالا و خدمات برای افراد و گروههای ویژه و وضع قانونها و مقررات برای ثبات و رشد اقتصاد انجام می‌دهند و در این کارها، به ندرت وضعی انفعالی دارند: آنها قانونها و سیاستهای بایسته و در خور را پدید می‌آورند و به اجرا می‌گذارند. افزوده بر آن، شمار وزارتخانه‌ها، بنگاهها، دفاتر، اداره‌ها، هیئتها، و نیروهای ویژه‌ای که این وظیفه‌ها را بر دوش دارند، همچنان افزایش می‌یابد. ما در یک «جامعه سازمانی» زیست می‌کنیم، و اندک‌اندک به سوی زندگی در جامعه‌ای گام برمی‌داریم که در آن سازمانهای دیوانسالار دولتی چیرگی دارند.

توانایی دیوانسالاری در به انجام رساندن کارآمد این وظیفه‌ها چیزی است که به آن چشم امید دوخته شده است. دست کم در اصول، دیوانسالاری برای سازماندهی کوششهای جدا جدای افراد در برنامه‌های گروهی و پدید آوردن محیط ثابت و پایدار برای پیشرفت کار روزانه، یک شیوه و راه منظم و کارآفرام می‌آورد. نظم و ترتیب، کارایی، و

دیوانسالاریها ممکن است روزگاری از سوی قانونگذاران، مدیران، یا مجامع قانون اساسی پدید آمده باشند؛ ولی آنها هم اکنون به حق به صورت «بازیگران سازمانی» درآمده اند. در حالی که دیوانسالاری به قدرت و منابع خود می افزاید، به شکل وجودی که ویژگی خاص دارد در می آید و خود را از نهادها و فراگردهایی که در آغاز برای خدمت به آنها پدید آمده است، دور و جدا می سازد. دیوانسالاریها ابزار بی طرفی نیستند، و چنانکه گاهی می بینداریم در خدمت اقتدارهای سیاسی بیرونی قرار ندارند. دیوانسالاریها با قدرتی که پدید می آورند، گاهی از نظارت سیاسی می گریزند.

دیوانسالاریها همچنین وضعی دشوار و ناروشن دارند زیرا پیرو منطقی هستند که از منطق نهادهای مردم سالار جداست. سازمان دیوانسالار نوید کارایی، نظم، و ثبات و پایداری می دهد؛ مردم سالاری خواستار پاسخگویی است و آن را بنایسته می شمارد، که این گاهی اصول را به سازش می کشاند. بر این روال، مفهوم توجه به خواست و اراده عمومی، که به طور کلی زیرساز مردم سالاری است، ممکن است رفتاری خاص یا ویژه را بایسته سازد که دیوانسالاری با سرشت بی طرفی و جهانگیر خود اغلب از چنین رفتاری بیزار است.

این همان دشواری است که باید به آن پرداخت. راه چاره آن چیست و چگونه می توانیم دیوانسالاری را برانگیزیم تا جای راستین خود را در سیاست مردم سالار بیابد، جایی که هم اکنون می نماید از آن گریز دارد؟ ما می توانیم با از میان برداشتن مقررات مربوط به وظیفه های دیوانی و جایگزین کردن آنها با

راه چاره های بازار آزاد درسی تازه بیاموزیم. این یک گزینش دلپذیر و پرکشش است، به ویژه در نظم اقتصادی سرمایه داری امروزی. در سالهای اخیر در این جهت کوششهای درخوری به کار گرفته شده است. با این همه، پی آمدهای این کوششها آمیزه ای از خوب و بد بوده است. برای نمونه، در زمینه از میان برداشتن مقررات مربوط به خطوط هوایی مسافری نوعی از کاهش قیمت کوتاه زمان در راههایی پر مسافر و شلوغ - البته همراه با نوسان - پدید آمد، ولی خدمات به شهرهای کوچک، ایمنی هواپیما، و ثبات و پایداری کلی صنعت، آسیب دید. افزوده بر آن، راه چاره های بازار آزاد را نمی توان جانشین برخی از وظایف دیوانسالاری کرد. از این رو، حتی در یک وضع آرمانی، ما نیاز به راه چاره های تازه داریم. سرانجام، هرگاه به منافع پنهانی قانونگذاران، دیوانسالاران، و دسته هایی که سود آنها در حفظ وضع موجود است، بنگریم، گسترده کردن دامنه از میان برداشتن مقررات ممکن است از جهت سیاسی دشوار باشد.

تحلیل گران دیگری، هوادار مردم سالار کردن سراسری سازمان دیوانسالارند. آنان چنین هدفی را از راه افزایش مشارکت مردم و نامتمرکز کردن ساختاری وظیفه های دیوانی جست و جو می کنند. این روش اندازه پاسخگویی دیوانسالاری را به مردم سالاری افزایش می دهد، ولی در همان حال می تواند کاردانی، کارایی، ثبات، و نظم را که دیوانسالاری نوید آن را می دهد و مردم سالاری برای آنها ارزش می نهد، به سازش بکشد. آزمایشهایی که در زمینه افزایش مشارکت مردمی در دیوانسالاری

یافت. در همان حال که تلاش برای آشتی دادن این دو برتریها و امتیازهایی دارد ولی دشواری کار را دست کم می گیرد. این تلاشی است که می کوشد تا دیوانسالاری سرانجام دستور خود را از نظام سیاسی مقتدرتر و فراگیرتری دریافت دارد. صرف نظر از آن که این قانونها و مقررات تا چه اندازه دقیق و روشن وضع شوند، دیوانسالاران می توانند هنوز نظر خود را در کار اعمال دارند.

همان گونه که هریک از این کوششهای آشتی جویانه نشان می دهد، همراه کردن دیوانسالاری با مردم سالاری تلاش تحلیلی و نظریه پردازی ذهنی بیشتری را بایسته می سازد. بویژه، در این زمینه به تحلیل و اندیشه کردن درباره آنکه افراد چگونه در همبافتهای سازمانی می اندیشند و گام برمی دارند و چگونه ارزشها و رفتار آنان می تواند با هدفها و مقاصد دولت مردم سالار بهتر سازگاری پیدا کند، نیاز است. توجه و پرداختن به این موضوع است که در هریک از راه چاره های پیش گفته از آن نشانی نمی یابیم. و در این تراز است که بسیاری از کارهای دیوانسالاری - هم خوب و هم بد - به اجرا درمی آید. یعنی آنکه، دیوانسالاران به طور فردی چه می اندیشند و چه می کنند، آنان از مقام خویش چه مفهومی دارند، و چگونه وظیفه های خود را به انجام می رسانند؟ برای یک آن، درباره برداشتهای ذهنی خود از دیوانسالاری بیندیشید. ما همه بر «دیوانسالاری» تاخت می بریم و گمان می کنیم که این ساختار یک پارچه ریشه بیشتر دشواریهای سیاست عمومی است. ولی اغلب این برداشتها بر پایه تجربه ها و میانکنشهای شخصی ما با افراد خاص در دیوانسالاریها شکل می گیرد: برخورد

صورت گرفته است، نشان می دهد که حتی پاسخگویی دیوانی شاید از این راه به دست نیاید. برای نمونه، بررسی از شهرهای نمونه یا دیگر برنامه های کنش اجتماعی که بر پایه قانون دولت مرکزی مشارکت مردمی در آنها ضرور دانسته شده، نشان می دهد که زمینه های مهمی از تصمیم گیری همچنان در گرو نظارت دیوانی و نه مردمی قرار دارد، و شرکت کنندگان در این برنامه ها بیشتر از میان صاحبان منافع برتر و سرآمدان قدرت برگزیده می شوند و شرکت کنندگان تازه وارد به ندرت نمایندگی همه گروه های مربوط را دارند و اغلب به دنبال برآوردن منافع ویژه خویشند. این یافته ها این احتمال را از میان نمی برد که دگرگونیهای ساختاری گسترده یا پدید آوردن یک نظام سیاسی و اجتماعی بکلی جداگانه نتوانند به آفرینش یک نظام اخلاق سیاسی به کلی متفاوتی بینجامد، بلکه این یافته ها نشان می دهند که دگرگونیها غیرریشه ای و کوچک احتمال دارد که تنها کارآمدی اندکی را پدید آورد.

با این همه پژوهندگان دیگری ادعا دارند که، با وجود تفاوتهایی که میان دیوانسالاری با مردم سالاری وجود دارد، آنها می توانند باهم آشتی کنند به شرط آنکه دیوانسالاری از سوی فراگردها و نهادهای سیاسی ای که مردم سالاری با اعتماد، اقتدار خود را به آنها سپرده است، از نزدیک نگرهبانی و نظارت شود. بر پایه این استدلال، هرچه قانونها، مقررات، و روشهای کار روشن تر و دقیق تر باشند تنش میان دیوانسالاری و مردم سالاری می تواند کاهش یابد. و آنگاه میخ چهارگوش دیوانسالاری خود را با سوراخ گرد مردم سالاری در تعارض و ناسازگاری نخواهد

یا رویاروی ناخوشایندی که خود با دیوانسالاری داشته ایم، داستانی که دربارهٔ هواداری دیوانسالاری از یک دوست شنیده ایم، یا خواندن داستانی در روزنامه درباره سواستفاده کسی در دستگاه نظامی که برای خرید قهوه جوش هزار دلار هزینه کرده است. افراد در دیوانسالاری دارای اهمیت و ارزش هستند، ولو آنکه دیوانسالاریها ساختارهای گروهی، سامان یافته، و اغلب به شدت نردبانی باشند. ولی این سهم حیاتی فرد، که نقشی چنان مهم در کلیت سازمانی بازی می کند، به گونه بسنده بررسی نشده است. توصیفهای رفتار دیوانسالارانه یک نظام مدنی را تصویر می کند که اغلب به راه خودگام برمی دارد. در سنجش با چنین توصیفهایی توجه اندکی به نقش مرکزی رفتار سازمانی در سازگار کردن دیوانسالاری با مردم سالاری معطوف شده است. ما نیاز به آن داریم که بررسی کنیم پایوران دیوانسالاری نقشها، وظیفه ها، و تعهدهای خود را چگونه تصور می کنند و به ویژه چه اصولی ممکن است آنان را در راهی پاسخگوتر و مسئول تر راهنمایی کند؟

ولی این اصول و آثار و پی آمدهای آنها در چگونگی انجام گرفتن وظیفه های کارمندان کدامند؟ این پرسشی است که پاسخ آن را باید بیابیم. نخست کار را با نگاهی بر دریافتهای گوناگون از مسئولیت رسمی آغاز کنیم تا دریابیم که آیا تاکنون پاسخ بسنده ای در این زمینه فراهم آمده است؟ آنگاه یک راه جانشین برای اندیشیدن درباره مسئولیت دیوانسالار را نه پیش بگذاریم و کاربردهای نخستین آن را در زمینه صورت بندی و به کار بستن سیاست کلی بازکاوی کنیم. سرانجام، بازکاوی این الگو را در راه به کار بستن اصول بنیادی آن به دامنه وسیعی از دشواریهای سیاست کلی گسترده کنیم: چاره کردن آسیب و زیان، بازشناسی حقه ها، درگیر شدن در عملیات «دستهای آلوده»، متشکل کردن کاردانی حرفه ای، و پاسخ دادن به ضرورت مشارکت مردمی در کارها.

(برگرفته شده از دیباچه کتاب «مسئولیت دیوانسالارانه» نوشته جان. پی. برک John P. Burk، از انتشارات دانشگاه جان هاپکینز، ۱۹۸۶).