

# فرآیند مردمی کردن نظام اداری

نوشته دکتر عبدالعلی قوام

- 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 بر اساس 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 مشارکت می‌باشد و در اغلب موارد موانع و مشکلات زیادی برای وارد کردن افراد در فرآیند اقتصادی، سیاسی و اجتماعی بوجود می‌آورد. زیرا

## ۱ - الگوی مشارکت در فرآیند اداری، سیاسی و اجتماعی

- الگوی دگرگونی اداری، سیاسی و اجتماعی متضمن تعمیق نهادهای دموکراتیک جامعه در راه توسعه مشارکت مردم در امور سیاسی و اداری می‌باشد. به قول «رابرت وارد و دانکوات راستو» جامعه پیشرفته در مقام مقایسه با جامعه عقب‌افتاده از لحاظ اداری و سیاسی دارای وجوه امتیاز زیر است:
- ۱ - وجود نظام کاملاً تخصصی و مسجزای سازمانهای دولتی.
  - ۲ - وجود وحدت و ترکیب کامل ساختار واقعی سازمانهای دولتی.
  - ۳ - غلبه روندهای منطقی بر تصمیمات سیاسی.

---

1 - Dankwart A Rustow and Robert E. Ward in Rustow and Ward. Political Modernization in Japan and Turkey (Princeton university. Princeton 1967), p. 3

ساختار رسمی سیستم اداری به گونه‌ای است که مجال رشد و توسعه نهادهای غیررسمی را نمی‌دهد و لذا در برابر حقوق‌های مردم... که شرکت در فرآیند تصمیم‌گیری را جزء حقوق اولیه خویش می‌پسندارند... مقاومت نشان می‌دهد.

در فرآیند مردمی کردن سیستم اداری 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 نشیبها به عبارت دیگر از بحرانهای گوناگونی عبور کرد که گذر موفقیت‌آمیز از هر یک از این بحرانها می‌تواند زمینه را برای شرکت دادن 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 شدن جماعات سرچشمه می‌گیرد 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 کنار 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 خویشان قرار دارند، وابستگی آنان به جامعه، سرنوشت حاکم بر خود و جامعه‌شان و نیز وابستگی متقابل آنها و مردمشان چگونه است و بالاخره چه مسئولیتهایی 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 اداری 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 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. از طرفی افزایش مشروعیت، قدرت اخذ تصمیم را توسعه می‌دهد و در عین حال باعث تسجید 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 و 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.

در ارتباط با اقتدار باید خاطر نشان ساخت که هر

سیستم سیاسی 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 آید،

می‌گویند اقتدار حاصل شده است. عاملی که این تلفیق بین

ارزش و قدرت را به وجود می‌آورد، مشروعیت نام دارد.

#### 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. بر این اساس «ایستون»<sup>۱</sup> 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 راه 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 ما پیرامون مردمی کردن سیستم اداری است لذا سعی می‌شود کلیه ابعاد آن مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد. تعریف دموکراسی هر چه باشد، بدون شک همیشه و در همه حال اشکال وسیع و گسترده مشارکت را در بر دارد. در واقع ویژگی اصلی دموکراسی مشارکت مردم در تصمیم‌گیری در اموری است که سرنوشت آنان به آن وابسته است.

گرچه امکان دارد در مرحله نخست این طور بنظر 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

بنابراین ملاحظه می‌شود که ارتباطی 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. شرطی که برای قبول اقتدار، ضرورت دارد، عبارتند از:

- ۱ - درک محتوی 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 سیاسی آنگاه از مشروعیت مناسب برخوردار است که دستورها 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 بینش 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 این رو فرد در اعمال وجود خود از نزدیک شدن به افرادی که در دیگر بخشهای جامعه هستند، احساس بیم و نگرانی می‌کند.

عبور موفقیت‌آمیز از بحران یکپارچگی بساعت 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.

1 - David Easton, The political system, New York, 1953, p. 42.

گسترش نظام دیوانسالاری با ایجاد نهادهای انتخاباتی مغایرت دارد. افرادی چون «ماکس وبر» Max Weber حتی در اوضاع و احوالی که این تضادها به اوج خود می‌رسد، نیز به بوروکراتها اجازه دخالت در سیاست را نمی‌دهند و اتخاذ تصمیمات ارزشی را منحصرأ در اختیار سیاستمداران می‌گذارند و نیز یادآور می‌شوند که بوروکراتها صرفاً موظفند تصمیماتی را اجرا کنند که توسط سیاستمداران تعیین شده باشد.

علی‌رغم نظرات «وبر» درباره وظایف اجرایی بوروکراتها در عمل ملاحظه می‌شود که در بسیاری از جوامع، بویژه 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 خط‌مشی، 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 این مورد کارایی به قیمت تخفیف مردم سالاری تمام می‌شود.

خلاف دیگری که در مدل ایده آل «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. <sup>1</sup> 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 کارایی بوروکراسی می‌تواند مؤثر باشند. تخصص در نظریه ایده آلی «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 همه‌جانبه، تجهیز کلیه تواناییها از جمله تواناییهای ذهنی، ایستولوژیکی فرهنگی، سیاسی تکنولوژیکی و اقتصادی ضرورت دارد. یکی از پیش نیازهای مشارکت و مردمی کردن سیستم اداری 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 قشرهای گوناگون جامعه وجود نداشته باشد، نمی‌توان انتظار داشت که مردم از انرژی، اطلاعات و نیروی خلاق مردم بهره گیرند 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 نهادی کنند. در جامعه‌شناسی کلاسیک نهاد یک پدیده ثابت و لایتنیر بود و چندان با مسائل اقتصادی و سیاسی سرو کاری نداشت، در حالی که در مطالعات امروزی هدف نهادی ساختن نقشها و اقتدار توأم با یک مشارکت همه‌جانبه و پویاست. چگونه می‌توان یک نهاد کاملاً بوروکراتیزه را در فرآیند مشارکت بکار گرفت؟ البته نهادی کردن مشارکت باید با مهارت ظرافت و

1 - Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization, Translated by A.M. Henderson and T.Parsons (Glencoe, I11 Free Press), p. 328.

خصوصی، خدمات و کشاورزی، و صنایع و سطح کسلی جامعه. امکان دارد مشارکت در یک سطح خیلی پیشرفته و یا در سطوح دیگر نمود چندانی نداشته باشد، ولی در هر حال باید میان سطوح مختلف تعادل برقرار کرد. هنگامی که مشارکت در سطوح محلی مطرح می‌شود، مدعیانی را می‌طلبند 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 و اجتماعی و اقتصادی تأسیس شوند، چگونه می‌توان نهادهای 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 مشارکتی جلوگیری بعمل آورد؟ زیسرافلسفه مشارکت در روند مردمی کردن سیستم اداری 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 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 و مشارکت به مرحله اجرا گذارده می‌شود چه نوع انگیزه‌ها و تکنیکهایی برای تجهیز و چه نوع رهبری ضرورت دارد.

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 مرکز 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 و لاسا (Velasa) برنامه وسیعی برای گسترش مشارکت مردم تحت عنوان سناموس (Sinamos) 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. لکن به علت آنکه چنین برنامه‌ای، مشارکت را از بسا با 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 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 هر حال 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 تأثیر پذیر به صورت عناصر بازیگر فعال تأثیرگذار در می‌آیند.

میزان و درجه مشارکت به سطح پیچیدگی سازمان جامعه بستگی دارد که این سطوح عبارتند از: سازمانهای

1 - See R. Inglehart, The Silent Revolution Princeton, M.J., Princeton University Press, 1977.

Also, C. Franco, la Revolucion Participatoria, Chapters 10 and 11, Lima, Mosca Azul, 1975.

بشمار 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 مشارکت را به شرح زیر خلاصه کرد:

۱ - مشارکت مشروط: این نوع 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 بکار گرفته می‌شود. در این نوع مشارکت چندان توجهی به خواسته‌ها و تقاضاهای واقعی مردم بومی نمی‌شود، بلکه بیشتر برای مشروعیت بخشیدن به سیستمهای حاکم و جلوگیری از تشبهای اجتماعی - سیاسی صورت می‌گیرد.

#### ۲ - مشارکت یکپارچه، کننده (همگرایی)

مشارکت مزبور بر اساس 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 بهرانهای نوسه 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 مشارکت غالباً در سطح اقتصاد (مقابل با همکاری یا نآرامیهای اجتماعی) موثر بوده است.

#### ۳ - مشارکت توسعه‌ای

چنین مشارکتی به صورت یک فرآیند اجتماعی جامع، همه جانبه و چند بعدی و چند فرهنگی عمل می‌کند و

ضمناً می‌باید عناصر و عواملی را که برای تحقق این امر از خود مقاومت نشان می‌دهند، شناسایی کرد. زیرا هر تنبیر و دگرگونی با موافقتها و مخالفتهایی همراه است. از آنجا که فرآیند مشارکت با توزیع و یا توزیع مجدد قدرت سروکار دارد، لذا افراد و سازمانهایی که تاکنون بخش عظیمی از اقتدار کلی نظام را به خود تخصیص داده‌اند در مقابل از کف دادن اقتدار خویش از خود مقاومت نشان می‌دهند و برعکس کسانی که در روند مشارکت و مردمی کردن نظام اداری 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 و سازمانها و گروههای میانی (انجمن‌های شنلی) و دیگری انتخاب و آموزش نمایندگان مردمی که لایق و کاردان برای ایفای نقشهایی باشند و ضمناً کسانی که وظایف اداری را برعهده دارند، باید از اطلاعات و آموزش کافی نیز برخوردار باشند.

در فرآیند 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 این گونه منابع بواسطه سوء مدیریت بلااستفاده باقی مانده و یا به طور کامل از آن بهره گرفته نشده است، بنابراین مشارکت همه جانبه بخشهای گوناگون اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی شرط لازم برای تحقق توسعه ملی

در صدد وارد کردن و شرکت دادن تمام مردم و گروهها در مراحل گوناگون توسعه است. این نوع مشارکت پیشرفته شمرده می شود زیرا مردم در هر مرحله از توسعه به صورت مختلف از نوآوری گرفته تا برنامه ریزی، تصمیم گیری، اجرا، مدیریت، سرپرستی، ارزیابی، تجدیدنظر در برنامه ها و سهمیم شدن در منافع، دارای نقشیایی می باشند.

#### ۴ - مشارکت ابزاری

در این نوع مشارکت مردم وسیله ای هستند برای اجرای دستورهای حکومت بدون آنکه از خود اراده و ابتکار عمل داشته باشند. در این روند سیستم سیاسی بر حسب هدفها و منافع خود در موارد خاص مردم را به بیگاری می کشد. از آنجا که در این نوع مشارکت توده مردم نقش مؤثری در اتخاذ تصمیمات ندارند؛ لذا نمی توان 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 سیاسی و اداری می پندارند و در اغلب موارد به جای استفاده از ضمیر اول شخص جمع (ما) از ضمیر سوم شخص جمع (ایشان) بهره می گیرند. در چنین وضعیتی به مرور از مشروعیت نظام کاسته می شود و طبیعی است که نظام اداری نمی تواند پاسخگوی خواسته های واقعی مردم باشد.

#### ۵ - مشارکت محلی

این نوع مشارکت غالباً در چهارچوب حکومتهای محلی مطرح می شود. حکومت محلی بر حسب تعریف، سازمانی است عمومی که در قسمتی از خاک یک کشور به موجب قوانین عمومی و یا اساسی ایجاد می گردد 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 می باشند. بسیاری از حکومتهای محلی دارای شخصیت حقوقی، اختیار وضع مالیات و بسودجه

مستقل هستند، و صفت مشخصه آنها این است که فاقد اقتدار عالی سیاسی می باشند. حکومتهای محلی دارای خاصیت دوگانه هستند، یعنی از یک سو امور محلی را با نظر مردم محل به ترتیبی که قانون تعیین نسموده، انجام می دهند و از طرف دیگر از بعضی جهات نماینده حکومت مرکزی محسوب می شوند و باید سیاستها و خط مشیهای عمومی حکومت مرکزی را در سطح محل اجرا نمایند. حکومتهای محلی کم و بیش دارای یک سازمان حکومتی کامل می باشند که تمام و یا بعضی از مأموران آن توسط مردم انتخاب می شوند. حکومتهای محلی را می توان از لحاظ حدود و هدفها و اختیارات در سه سطح و طبقه قرار داد:

۱ - حکومتهای محلی انتخابی که هدفهای عمومی را اجرا می کنند 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 شده اند و عهده دار یک یا چند وظیفه مخصوص می باشند (مانند شوراهای آموزش و پرورش).

۳ - حکومتهای محلی واسطه که توسط حکومت مرکزی ایجاد می شوند و هدف از ایجاد این سازمانها تسهیل اجرای مقاصد حکومت مرکزی است. این واحدها بین حکومت مرکزی و واحدهای اصلی محلی قرار دارند و اغلب در محدوده خود چندین حکومت محلی را در بر می گیرند. وظیفه این واحدها انجام دادن خدمات محلی طبق سیاست حکومت مرکزی و هم آهنگ کردن فعالیت وزارتخانه ها در سطح محل و نظارت بر واحدهای محلی می باشد. بهترین نمونه این واحدها حکومتهای محلی واسطه استانیها می باشند.

۴ - حکومتهای محلی انتخابی که تأمین نیازهای عمومی محلی را بعهده دارند مانند شهرداریها. شهرداریها می توانند هم به عنوان نماینده حکومت مرکزی و هم به

عنوان یک حکومت محلی نیازهای مردم محل را برآورده سازند.

هنگامی که راجع به مشارکت محلی صحبت می‌کنیم منظور نقشی است که مردم می‌توانند مستقیماً یا غیر مستقیم در فرآیند تصمیم‌گیری و نیز اجرای آن ایفا کنند. همان گونه که ملاحظه کردیم امکان دارد مشارکت مردم در 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 مالاً 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 زمینداران 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 بر احتی خواسته و هدف‌های عامه را تحت الشعاع منافع خویش سازند. به همین دلیل آنها به مراتب غیر قابل تحمل‌تر از بوروکرات‌هایی هستند که در مراکز امور قرار دارند.

در هر صورت اجرای سیاست عدم تمرکز که تجلی آن را در حکومت و شوراهای 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 آتونومی و 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 مردمی کردن نظام اداری 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 شوند 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 کلید 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 الیگارشی اداری جلوگیری بعمل آورد. عدم توجه به مشکلات ارتباطی در سازمان سبب می‌شود که نظام اداری به سهایی بدل گردد که در آن اقلیتی ژنرال بر توده عظیمی سرباز حکومت کنند. این وضعیت امکان تفاهم و مالاً همکاری میان افراد را در سازمان دشوار می‌سازد و به تقویت الیتسیم در سیستم اداری کمک می‌کند - آثار مترتب به الیتسیم (نخبه‌گرایی) در سازمان عبارتند از: عدم مشارکت همه جانبه در کلیه سطوح اداری، ناتوانی نظام اداری در شناخت تسابلیتها و کشف استعدادهای خلاقیتها، اتخاذ تصمیمات در پشت درهای بسته توسط یک اقلیت بسوروکرات، عدم همکاری تمام بخش‌های سازمان در تحقق هدفها و بسالخره اشاعه لاقسیدی در اجرای تصمیمات. ب - در بعد بیرونی سیستم اداری می‌باید از کلیه امکانات خود برای پاسخگویی هر چه بیشتر به نیازهای عامه بهره گیرد. 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 بساید در خدمت و متعلق به جامعه باشد. به عبارت دیگر در فرهنگ، ارزشها، مشکلات و آرزوهای جامعه شریک باشد. بدین ترتیب کارمندان اداری بساید نقش خدمتگزار مردم را ایفا کنند نه ارباب آنها و توجه به علائق و منابع جامعه به جای



- نظام اداری را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:
- ۱ - فقدان نهادهای کارآمد برای تجمع و بیان خواسته‌های مردم و تبدیل آن به سیاست.
  - ۲ - بوروکراسی.
  - ۳ - فقدان سازمانهای غیر رسمی.
  - 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.

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 بسا ارزش بشمار 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 مبدل دارند، مانند رعایت حقوق مردم با توجه به حاکمیت قانون، اجسرای عدالت، رفع تبعیض و اقدامات منطقی در کلیه امور اداری مربوط به مردم، رعایت حقوق مسدوعیان علیه تصمیمات اداری در مقابل رفتارهای تبعیض‌آمیز و مستبدانه به منظور رعایت عدالت، حق و قوف از قوانین و مقرراتی که در رابطه با افراد می‌باشد و بالاخره حق دسترسی به اطلاعات مربوط به اهداف و عملیات و وظایف سازمانها.

مهمترین عوامل بازدارنده مشارکت و مردمی کردن