

بررسی کنترل اقتدار بوروکراتیک در بستر مناسبات بوروکراسی، سیاست و کارآمدی

علی اکبر گرجی از ندریانی* - فرزین قهرمانزاده نیمگزی**

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۷/۶ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۱۱/۲۱)

چکیده

عملکرد موفق نظام‌های سیاسی، وابسته به وجود یک اداره کارآمد است. در ارتباط با اداره عمومی و سازماندهی آن تا دهه ۱۹۸۰ بوروکراسی نظامی بی‌بدیل برای تأمین کارآمدی در ارتباط با تمامی کارکردهای دولت انگاشته می‌شد. با وجود این، بوروکراسی به‌ویژه در دوران دولت رفاه، به دنبال گسترش دستگاه اداری دولت، با شکل دادن به اقتداری مستقل از جامعه و نهادهای دموکراتیک، در تعارض با ارزش‌های دموکراتیک قرار گرفته و همین امر موجب تلاش‌های نظری و عملی در بستر نظام‌های دموکراتیک برای اصلاحات در جهت دموکراتیزه کردن آن شده است. نظریه‌ها و روش‌های پیشنهاد شده برای اصلاحات، متنوع بوده است. در این ارتباط می‌توان به نمایندگی در بوروکراسی، انتصابات سیاسی و به کارگیری اصول و آیین‌های اداری اشاره کرد. علاوه بر این، روش‌ها و فنون ارائه شده در چارچوب مدیریت عمومی نوین در سال‌های بعد از ۱۹۸۰ در جهت کارایی و بازدهی، اثربخشی و صرفه‌جویی در استفاده از منابع نیز موجب تضعیف اقتدار بوروکراتیک بوده‌اند. روش‌هایی که در کنار کاستن از حجم بوروکراسی، پاسخگویی آن را نیز تسهیل کرده‌اند.

واژگان کلیدی: دموکراسی، بوروکراسی، اداره عمومی، مدیریت عمومی، کارآمدی

gorji110@yahoo.fr

* دانشیار حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

** دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)

farzin.gh.nee@gmail.com

۱. مقدمه

دموکراسی به عنوان نظریه حکمرانی، بر حاکمیت شهروندان بر امور عمومی و نه طبقه، گروه خاص اجتماعی یا شخصی به عنوان دارنده یگانه اقتدار تأکید دارد. این مفهوم در کنار تضمین حاکمیت شهروندان به عنوان اقتدار سیاسی بی‌همتا بر فراز جامعه از طریق انتخابات، دربردارنده و مستلزم ارزش‌هایی متنوع در ارتباط با حوزه عمومی است، چه حاکمیت شهروندان بر جامعه، بدون برابری آنان در مقابل قانون و نظارت آنان بر فرایند اعمال قدرت، ممکن نخواهد شد یا در صورتی که فرایند اداره جامعه برای جامعه شفاف نباشد یا نهادهایی برای تضمین پاسخگویی اداره‌کنندگان موجود نباشد نمی‌توان شهروندان را برخوردار از حق حاکمیت و حاکم بر سرنوشت خود دانست.

همچنین عملکرد موفق نظام‌های دموکراتیک در کنار نهادهایی که به آن‌ها اشاره شد و البته شهروندانی آگاه و مسئولیت‌پذیر در گرو وجود اداره‌ای کارآمد دانسته شده است. این در حالی است که منابع مادی و غیرمادی که بوروکراسی برای انجام کارکردهای خود در اختیار دارد، مانند بودجه‌های بزرگ، تجهیزات فنی، اطلاعات و دانش و تخصص، اقتداری مستقل از جامعه و نهادهای سیاسی را برای آن فراهم می‌کنند. با این اوصاف، با در نظر داشتن اینکه در نظام‌های دموکراتیک، اقتدار شهروندان از طریق نمایندگان آنها به عنوان اقتدار یگانه موجود بر فراز جامعه پذیرفته می‌شود و منابعی مستقل از جامعه برای اقتدار هر نهادی در تعارض با ارزش‌های دموکراتیک خواهد بود، آیا بوروکراسی به عنوان یک سیستم اداره امور عمومی نمی‌تواند در تعارض با دموکراسی به عنوان نظریه حکمرانی قرار گیرد؟

در این متن به کنترل اقتدار بوروکراسی پرداخته می‌شود. این امر با در نظر گرفتن مبانی پذیرفته شده در خصوص مناسبات سیاست و بوروکراسی و از سوی دیگر، مفهوم کارآمدی خواهد بود، چه کارآمدی بوروکراسی، در پذیرش و اعمال سازماندهی بوروکراتیک اثر تعیین کننده داشته است. و در واقع در دو دوره مختلف، موجب افزایش اقتدار بوروکراتیک و کاستن از آن شده است. از طرف دیگر، بوروکراسی با برخورداری از ایدئولوژی سازمانی و منابع مستقل اقتدار می‌تواند با ورود به حوزه صلاحیت‌های نهادهای سیاسی به گونه‌ای گسترده در اعمال اقتدار سیاسی تاثیرگذار باشد.

۲. بوروکراسی و ضرورت کنترل دموکراتیک

بوروکراسی از مهم‌ترین عوامل در شکل‌گیری مفهوم دولت در جهان مدرن بوده است. چه ایده دولت با قابلیت تفکیک میان شخصیت حاکم و ویژگی غیرشخصی ترتیبات و مناسباتی ظهور یافت که از رهگذر آن‌ها حکم او اجرا می‌شد. مردمان باستان با تمییز میان خصوصی و

عمومی - اوئیکوس و پولیس - آشنا بودند و از این رو میان مالکیت و حاکمیت، تفکیک قائل می شدند اما در ارجاع به جمع، صرفاً مفاهیم عامه و مردم را در اختیار داشتند. ارائه تعریفی از دولت به منزله هویتی متمایز از اتباع و صاحب منصبانش تا اوایل دوران مدرن، طول کشید. مفهوم دولت به مثابه نهادی که میان حکومت شوندگان و حاکمان قرار می گیرد از درون تلاش های فکری برای ارائه مجموعه ای از ترتیبات و مناسبات (نظام) اداری مشخص برای حکمرانی سر بر آورد و بر اساس آن تفکرات، نه تنها شخصیت خصوصی و عمومی حاکم باید از هم تمیز داده شود، بلکه صلاحیت های عمومی او نیز باید از طریق مجموعه ای از مناسبات غیر شخصی اعمال شود (لاگلین، ۱۳۹۲: ۴۸).

غیر شخصی بودن بروکراسی در ارتباط مستقیم با ابتدای آن به قانون است. قانون مندی، مهم ترین خصوصیت بوروکراسی^۱ است و همان گونه که موزلیس گفته است، بروکراسی با باور به قانون از سایر روش های سازمان دهی متمایز می شود. (Mouzelis, 2000: 19) در سازماندهی بوروکراتیک، مقام اقدام کننده، نوع اقدام، مدت زمان انجام کار، نحوه اقدام و راه حل لازم الاتخاذ در ارتباط با کارکردهای سازمان، به طور پیشینی به موجب قانون مشخص شده است و به این ترتیب اقدامات سازمان شکلی مکانیکی و روتین می یابند به گونه ای که سازمان ها همواره در مقابل رویدادها و مسائل مشابه پاسخ های مشابهی خواهند داشت و همان گونه که ماشین تولید را به حالت مکانیکی و آورده است، بوروکراسی نیز در ارتباط با اداره این اثر را داشته است. (Morgan, 1996: 15)

خصوصیت غیر شخصی بودن بروکراسی علاوه بر این که ثبات، کارآمدی و بازدهی بیشتر

۱. مفهوم بروکراسی به عنوان یک نظام سازماندهی، توسط ماکس وبر جامعه شناس آلمانی در نیمه نخست قرن بیستم تئوریزه شده است، هر چند پیدایش و کاربرد آن، در بیان خصوصیات دستگاه اداری دولت به عنوان سازمانی با ثبات و مستقل از شخصیت حاکمان، حدود دو قرن پیش از آن بوده است. در نظریه وبر، بروکراسی، برخلاف کاربردهای پیشین، ماهیتی ایده آل و علمی یافته است. تعیین صلاحیت ها بر اساس قانون، سلسله مراتب سخت مبتنی بر قانون، تکیه بر اسناد مکتوب، غیر شخصی بودن، محدودیت ابتکار افراد در تصمیم گیری، استخدام و ترفیع بر اساس شایستگی، استخدام حرفه ای و رسمی و استفاده از تمام ظرفیت های نیروهای متخصص به کار گرفته شده، از ویژگی های اصلی سازماندهی بوروکراتیک در نظریه وبر می باشند. بروکراسی در نظریه وبر ذیل اقتدار «قانونی - عقلانی» مطرح گردیده است که در مقابل اقتدار «سنتی» و اقتدار «کاریزماتیک» است. از نظر وبر بروکراسی در کنار عقلانیت از عوامل مهم دگرگونی جامعه سنتی است. «مهم ترین مظهر و فرایند عقلانی شدن در تاریخ غرب پیدایش بروکراسی عقلایی بوده است که به دیگر بخش های جهان نیز سرایت کرده است. تمدن غربی از این رو بر همه تمدن های باستانی مزیت و برتری فنی دارد و امور را به صورت منظم و سریع انجام می دهد. توسعه این عقلانیت در نتیجه عوامل بسیاری بوده است که از آن جمله باید به پیدایش نظام حقوقی عقلایی، اقتصاد پولی، توسعه امکانات ارتباطی و به ویژه تحول فکری به سوی علایق دنیوی تاکید گذاشت. در سلطه و سیاست بوروکراتیک و عقلایی، رابطه حکم و اطاعت غیر شخصی است. حکم و اطاعت نه بر اساس سنن قدیمی و نه بر پایه ویژگی های خاص شخصی قرار دارد بلکه مبتنی بر هنجارهای قانونی یعنی تفکیک وظایف است. سیاست بوروکراتیک بر کنش های عقلانی هدفمند استوار است و در واقع یکی از حیطه های گسترش چنین کنشی در جهان معاصر در همان حوزه بروکراسی ظاهر می شود» (بشیریه، ۱۳۹۲: ۶۰-۶۱).

سازمان را تامین می‌کند و - با توجه به تعیین اقدامات درون‌سازمانی و نتایج آنها- قابلیت پیش‌بینی، قطعیت و تداوم اقدامات در سازمان را موجب می‌شود، (Hughes, 2012: 29) که مطلوب هر نظام سیاسی اعم از دموکراتیک و غیردموکراتیک است، به لحاظ نظری، می‌تواند لازمه استقرار ارزش‌های دموکراتیک نیز باشد. چراکه تحقق حاکمیت قانون، برابری در مقابل قانون و بی‌طرفی سازمان حکومت در مقابل شهروندان، به‌عنوان عناصر بنیادین در تحقق دموکراسی، بدون وجود دستگاه اداری مستقل از شخصیت حاکمان ممکن نمی‌شود.

در کنار خصوصیت غیرشخصی بودن، در ارتباط با صاحبان مناصب سیاسی، بروکراسی خصوصیتی ابزاری دارد. به‌این معنا که اداره تنها به اجرای سیاست‌ها با استفاده از تخصص، دانش و سازماندهی خود می‌پردازد و در این خصوص باید اهداف و سیاست‌های تعیین‌شده در قالب مصوبات پارلمان یا مصوبات هیات‌وزیران و وزیران را به بهترین نحو اجرا کند. سیاست‌گذاری بر عهده صاحبان مناصب سیاسی است. از این جهت نیز می‌توان بروکراسی در نظریه ویر را تامین‌کننده ارزش‌های دموکراتیک دانست. چراکه مانع از تاثیرگذاری نهادهای انتصابی در صلاحیت‌های نهادهای دموکراتیک می‌شود.

اما در بررسی مناسبات بروکراسی و دموکراسی، نمی‌توان به ضرورت‌های گفته شده - در ارتباط با کارآمدی و بازدهی- و ارزش‌های مشترک میان آنها بسنده نمود و در عمل روابط بروکراسی و دموکراسی از متغیرها و عوامل دیگری نیز تاثیر می‌پذیرد. این عوامل عبارتند از منابع مادی و غیر مادی که سازمان‌های بروکراتیک برای انجام کارکردهای خود در اختیار دارند و نیز ایدئولوژی سازمانی بروکراسی. غیرشخصی بودن و ابزاری بودن، به‌عنوان خصوصیات سیستماتیک در ساختار بوروکراسی، باید در کنار این متغیرها بررسی گردند.

قوانین با مشروعیت‌بخشیدن به بوروکراسی، مهم‌ترین بخش منابع قدرت بوروکراسی را شکل می‌دهند. بوروکرات‌ها مأموران و نمایندگان قانونی دولت‌اند و از این راه، فعالیت‌های آنان، اعم از برقراری محدودیت‌ها، اعمال تنبیهات، اعطای پاداش، تعقیب کیفری و اقداماتی که در جهت نظارت و حفاظت انجام می‌شود از طرف شهروندان، مشروع شناخته می‌شود. با توجه به همین ویژگی قانونی بودن است که در بیان قدرت بروکراسی از مفهوم اقتدار و نه صرف قدرت استفاده می‌شود. بروکراسی در تمامی اقدامات خود به قانون استناد می‌کند.

بودجه‌های بسیار بزرگ، تجهیزات فنی، اطلاعات، تحلیل‌گران اطلاعات و مشاورین در حوزه‌های مختلف، امکان شکل‌گیری قدرتی فراتر از اداره و سازمان‌های اداری برای مقامات اداری را فراهم می‌کنند. این در حالی است که، صاحبان مناصب سیاسی و شهروندان به دلیل انحصار ارائه خدمات در دست بوروکراسی به آن وابسته‌اند. این وابستگی اهمیت بوروکراسی را به دلیل توانایی

بوروکرات‌ها در انجام سریع حجم زیادی از امور روتین افزایش می‌دهد. (Hill, 1992: 235)

یکی از مهم‌ترین منابع قدرت بوروکراسی، برخورداری از دانش و تخصص بیشتر در مقایسه با صاحبان مناصب سیاسی است. افزایش مسئولیت دولت‌ها (به‌ویژه بعد از جنگ جهانی دوم) در نسبت مستقیم با افزایش حجم بوروکراسی‌ها بوده است. همراه با این امر، افزایش خدمات عمومی که باید توسط دولت ارائه شود، علاوه بر اینکه فرایند سیاست‌گذاری را پیچیده‌تر کرده، آن را به فعالیتی مستلزم به‌کارگیری دانش و تخصص، تبدیل کرده است و چون دانش و تخصص مورد نیاز حکومت‌ها در اختیار بوروکرات‌ها بوده است به تدریج، زمینه بزرگ‌تر شدن بوروکراسی و تاثیرگذاری بیشتر آن در امور عمومی را فراهم کرده است. (Heywood, 2007b: 271)

افزون بر این، استخدام حرفه‌ای و رسمی که در جوامع مدرن، روزه‌روز در حال افزایش بوده، موجب استقلال بیشتر بوروکراسی‌ها شده است. برخلاف دیگر عوامل حکومت (صاحبان مناصب سیاسی) که بنابر اصول دموکراسی، پست‌های سیاسی را به‌طور موقت در اختیار دارند، مشاغل بوروکرات‌ها از ثبات برخوردار است و همین امر موجب تداوم قدرت آن‌ها می‌شود.

در کنار این منابع قدرت، بوروکراسی‌ها ایدئولوژی سازمانی خود را دارند. این ایدئولوژی از نگرش‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌هایی تشکیل می‌شود که در سازمان ایجاد شده و توسعه یافته‌اند. بوروکرات‌ها با تحلیل منافع خود در ارتباط با سازمان، افکاری در خصوص اقداماتی دارند که حکومت باید انجام دهد یا نباید انجام دهد. آنان در کنار حفظ و توسعه نگرش‌ها و سیاست‌های موجود در حوزه‌های فعالیت خود برای تحمیل سیاست‌های جدید به نهادهای سیاسی تلاش می‌کنند. (Peters, 2000: 222) مقاومت بروکراسی‌ها در مقابل تحولات قانونی و سازمانی نشان دهنده وجود این ایدئولوژی سازمانی است و با توجه به اینکه موجب یکپارچگی فرهنگی سازمان می‌شود از منابع قدرت بروکراسی نیز محسوب می‌شود.

اگر بوروکراسی، با در نظر گرفتن منابع قدرت و ایدئولوژی سازمانی آن از منظر دموکراسی ارزیابی شود، از این جهت که تهدیدی علیه نظام دموکراتیک است، تنش‌هایی در روابط دو مفهوم آشکار می‌شود. نخستین مسئله در مناسبات بوروکراسی و دموکراسی، در ارتباط با مناسبات بوروکراسی و سیاست است. بوروکراسی در این معنا، بر اقتدار مأمورین عمومی در مقابل اقتدار انتخاب‌شدگان (صاحبان مناصب سیاسی) بر جامعه یا به نوعی از حاکمیت اشاره دارد که در آن با وجود نظام سیاسی مبتنی بر نمایندگی (دموکراسی غیرمستقیم) اقتدار حاکم بر جامعه، نه در دست نمایندگان، بلکه در دست بوروکرات‌هاست^۱ و این زمانی خواهد بود که بوروکراسی با به‌کارگرفتن

۱. از نظر تاریخی نیز، همزمان با توسعه دستگاه اداری دولت، بر تعارض بروکراسی با دموکراسی تاکید شده است، چه اگر به ادبیات موجود در زمان پیدایش مفهوم بروکراسی بنگریم، این مفهوم همانند نوعی از انواع اقتدار در نظر گرفته شده است. برای نمونه،

منابع در اختیار خود و در راستای ایدئولوژی سازمانی‌اش، در عرصه اقتدار مقامات سیاسی وارد شده باشد.

سیاست‌گذاری عمومی و تعیین سرنوشت جامعه از بارزترین نمودهای اقتدار سیاسی است و در واقع، آنچه در دموکراسی‌ها به شهروندان واگذار می‌شود، حق تعیین سرنوشت است. در دموکراسی، حق شهروندان به انتخاب‌شدگان واگذار می‌شود و در مقابل، آنان به نسبت اختیاراتی که در سیاست‌گذاری‌ها دارند در مقابل شهروندان، مسئولیت سیاسی دارند لیکن بوروکرات‌ها می‌توانند در فرایندهای قبل از سیاست‌گذاری‌ها از طریق ارائه و تحلیل اطلاعات، مشاوره و نظایر آن و نیز در فرایندهای اجرای سیاست‌ها، در تعیین سرنوشت جامعه مؤثر باشند بی‌آنکه از جانب شهروندان برگزیده شده باشند و در مقابل آنان، مسئولیتی سیاسی داشته باشند. علاوه بر سیاست‌گذاری‌های عمومی، بوروکرات‌ها از راه‌های گفته شده، در تصمیمات و اقدامات خاص مقامات سیاسی نیز مؤثرند؛ تصمیماتی که نمی‌توان آن‌ها را سیاست‌گذاری عمومی دانست لیکن در راستای اعمال اقتدار سیاسی در حوزه‌های مختلف، اعم از داخلی و بین‌المللی اتخاذ می‌شوند. در هر دو حوزه، مسئله، خارج‌شدن بوروکراسی به عنوان یک ابزار از حوزه کنترل نهادهای سیاسی و تبدیل شدن آن به قدرتی است که اهدافی خودبسنده و مستقل را دنبال می‌کند.

البته مسئله موجود در ارتباط با مناسبات بوروکراسی و دموکراسی تنها در روابط بوروکراسی و سیاست نیست و مسائل مربوط به عملکرد دموکراتیک در روابط سازمان‌های بروکراتیک با شهروندان و نیز در درون سازمان‌های بروکراتیک، از نقاط تنش در روابط دو مفهوم هستند. بوروکراسی که حیات شهروندان را از زمان تولد تا مرگ، تحت کنترل دارد، خواهد توانست با تصمیمات و اقدامات خود و با استناد به قانون، در برخورداری شهروندان از حق‌ها و آزادی‌ها تأثیرگذار باشد. در این ارتباط باید گفت، هرچند بروکرات‌ها باید در تمامی اقدامات خود به قانون استناد کنند اما آنان برای تأخیر در انجام کارها و جلوگیری از روند عادی امور یا برای انجام آن‌ها در جهت تأمین منافع خود نیز عمدتاً به قوانین پناه برده و از پذیرش مسئولیت اجتناب

فیلسوف فرانسوی، *بارون دو گریمن* (Baron de Grimm) در قرن هجدهم، بوروکراسی را نوع پنجم از انواع اقتدار می‌داند که تحت حاکمیت بوروکرات‌ها قرار دارد. (Eryigit, 2012: 2) وینست دو گورنی (Vincent de Gourny) *فیزیوکرات فرانسوی* (۱۷۱۲-۱۷۵۹) نیز به عنوان مبدع مفهوم بروکراسی، بروکراسی را شکلی از اشکال حاکمیت می‌داند. Bureaucracy در زبان انگلیسی از *Bureaucratie* در زبان فرانسه اتخاذ شده است. این واژه در زبان فرانسوی از دو کلمه Bureau که به معنای میز کار و دفتر کار است، و کلمه *Cratie* به معنای حاکمیت تشکیل شده است. (واژه اخیر که از ریشه ای لاتینی است، در زبان انگلیسی Cracy خوانده می‌شود) و می‌توان آن را به معنای حاکمیت کارکنان ادارات عمومی دانست. همچنین متفکرینی مانند *روبرتو میشلز* (Roberto Michels) و *ویلفردو پارتو* (Vilfredo Pareto) و *گائتانو موسکا* (Gaetano Mosca) در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم، در نظریات نخبه‌گرایانه خود با تأکید بر گرایش‌های ناگزیر اولیگارشیک در بوروکراسی، معتقد بودند بوروکراسی در حال افزایش، به جایگاه قدرت حاکم ارتقا می‌یابد. (See, Mouzelis, 2000: 27) اینان بروکراسی را نه مانند نوعی از انواع سازمان بلکه در ارتباط با قدرت سیاسی و حاکمیت در نظر گرفته‌اند.

می‌کنند. باید توجه داشت که بوروکراسی انعطاف‌ناپذیر است؛ به این معنی که اقدام و نحوه اقدام سازمان‌ها از پیش معین شده و در آن، صلاحیت‌های مأموران، عمدتاً تکلیفی است. به طور کلی بوروکراسی، ارزش‌های دموکراتیک مانند فردیت، مشارکت، ابتکار فردی و حق‌ها و آزادی‌ها را در درون سازمان و در روابط خود با شهروندان در مخاطره قرار می‌دهد.

علی‌رغم وجود این تنش‌ها که کاستن آنها مستلزم کنترل دموکراتیک بوروکراسی است و وجود نهادها و فرایندهایی در سازمان‌های بوروکراتیک همچین در میان آنها و شهروندان، برای تامین ارزش‌های دموکراتیک را ایجاد می‌کند، در مدل بوروکراسی وبر، مسئولیت بوروکرات‌ها در مقابل مقامات سیاسی مبتنی بر حقوق است و محدود به سلسله مراتب اداری است. از سوی دیگر، اداره تنها در چارچوب اصول بوروکراسی اقدام می‌کند. این امر در نظریه برای تامین کارآمدی اداره عمومی ضروری است و با تفکیک حوزه‌های سیاست و به طور کلی هنجارهای خارج از اصول بوروکراسی، از اداره به عنوان نهاد اجرا کننده سیاست‌گذاری‌ها ممکن می‌گردد.

علاوه بر وبر، برخی از متفکرین دیگر مانند وودرو ویلسون^۱ بر امکان و فراتر از آن، لزوم جدایی میان حوزه‌های سیاست و بوروکراسی قائل بوده‌اند. هدف از این جدایی، تأمین بی‌طرفی اداره در مقابل سیاست‌های اقتدار اداره کننده جامعه و جلوگیری از تأثیرات مخرب سیاست بر اداره است. بوروکراسی، سازمانی است متخصص و بی‌طرف که در خدمت تمامی جامعه است و از سوی دیگر به دلیل همین بی‌طرفی نباید تغییرات موجود در اقتدار سیاسی در آن تأثیرگذار باشد. بی‌طرفی بزرگ‌ترین تضمین برای اداره است. (See, Farazmand, 2010: 251) در شکل‌گیری این نظر، مفهوم کارآمدی اداره، اهمیت بنیادین داشته است.

ویلسون در مقاله‌ای در ۱۸۸۷ جدایی سیاست و اداره را مطرح کرده است. وی و اصلاح‌طلبان هم‌فکر با او، مسائلی مانند فساد و ناکارآمدی ناشی از «نظام غنایم»^۲، در اداره آمریکا را پذیرفته و چنین استدلال کرده‌اند که اگر منشأ این امر در نظریه پذیرفته شده برای حکومت یعنی دموکراسی نیست، دلیل آن را باید در تفسیر آن نظریه و نهادسازی برای آن جست. برداشت پیشین از دموکراسی بر لزوم مشارکت شهروندان در انجام وظایف و قدرت حکومت (در ارتباط با اداره) تأکید داشت که وجود سازوکارهایی برای گسترش خواسته‌ها و ترجیحات سیاسی بر اداره را ایجاد می‌کرد، درحالی‌که از نظر اصلاح‌طلبان، تقسیم گسترده قدرت، موجب نامشخص و

1. Woodrow Wilson.

۲. Spoils System به معنای نظام غنایم، نظامی است که در آن حزب پیروز در انتخابات، مناصب اداری را میان بستگان و اعضای حزب خود تقسیم می‌کند و در واقع تغییر صاحبان مناصب سیاسی هم‌زمان با تغییرات بسیار گسترده در دارندگان مناصب اداری نیز هست. این نظام در مقابل Merit System به معنای «نظام شایستگی» قرار دارد که در آن مناصب اداری بر اساس شایستگی و نه تعلقات و وابستگی‌های سیاسی و حزبی به افراد واگذار می‌شود.

مبهم شدن آن و از بین رفتن حس مسئولیت می‌شد. (Demir, 2011: 65) البته از نظر والدو تفکیک انعطاف‌ناپذیر قوا که مهم‌ترین عنصر در نظم اساسی و دموکراسی امریکاست، جدایی اداره از سیاست را مشکل می‌کرد چرا که در این کشور، کنگره به موجب قانون اساسی، اختیارات زیادی در تأسیس و سازماندهی سازمان‌های اداری و صلاحیت‌ها، بودجه و کارکنان آن‌ها داشت. (Rosenbloom, McCurdy, 2007: 3)

اصلاح‌طلبان در ضمن تأکید بر وابستگی خود به دموکراسی معتقد بوده‌اند که دموکراسی دارای تأثیرات مخرب و ویران‌کننده بر اداره و تولید رفاه است و به‌طور کلی بر کارآمدی و بازدهی در اداره اثر منفی دارد. بدون اینکه این امر را در تناقض با وابستگی خود بدانند. در واقع، چنان‌که والدو بیان کرده، برای دست‌یافتن به اداره کارآمد، او توکراسی در ساعات کار، همانند هزینه‌ای دیده می‌شد که می‌بایست برای دموکراسی در خارج از ساعات کار پرداخت می‌شد. از نظر طرفداران این نظریه، ایده آل دموکراسی در اداره، نمودی نخواهد داشت. (Waldo, 1952: 86-87 & Demir, 2011: 66) بنابراین در نظر اصلاح‌طلبان دهه‌های پایانی قرن نوزدهم در آمریکا نیز بروکراسی پدیده‌ای غیرسیاسی بوده است. این امر در عین اینکه اداره را از جانب‌داری حزبی و نیز سمت‌های اداری را از تعلقات سیاسی حزب پیروز در انتخابات دور می‌کند با قرار دادن کارآمدی و بازدهی نظام اداری در مقابل مطلق سیاست، کنترل دموکراتیک بروکراسی (اعم از نظارت پارلمانی) را نیز به کم‌ترین حد ممکن می‌رساند.

در ادبیات سیاسی غرب تا دهه ۱۹۴۰ از جدایی میان اداره و سیاست، دفاع شده است. لازمه این امر نیز دور کردن اداره و نهادهای سیاسی از جانب‌داری حزبی در سازماندهی و فعالیت‌های اداره بوده است. با وجود این، از دهه ۱۹۳۰ در مخالفت با نظریه غالب، تلاش‌هایی نظری برای بیان پیوستگی سیاست و اداره آغاز شد، چه هرینگ^۱ در ۱۹۳۶ از عدم امکان جدایی اداره عمومی، سیاست و تحزب دفاع کرده است. این تلاش‌ها به‌ویژه پس از جنگ جهانی دوم افزایش یافته و با شروع دهه ۱۹۵۰ نظریه کلاسیک در خصوص جدایی اداره و سیاست، تأثیر خود را به‌گونه‌ای جدی از دست داد. گسترش اندیشه دولت رفاه یکی از مهم‌ترین دلایل این تغییر بوده است. با گسترش اجرای سیاست‌های اقتصادی کینزی، دولت دیگر نهاد ناظر و دارای کارکردهای تنظیمی نبوده و به‌صورت فعال در ارائه کالاها و خدمات عمومی مشارکت کرده است. در نتیجه، با توسعه دستگاه اداری دولت، این اندیشه که در کنار دارندگان مناصب سیاسی، بوروکرات‌ها نیز نقشی مستقیم در شکل‌گیری سیاست‌های عمومی دارند تقویت شده و به دنبال آن، ضرورت نظارت سیاسی کارآمد بر بروکراسی مطرح شده است. (Demir, 2011: 66-67)

1. Herring.

دوایت والدمو شناخته شده ترین نظریه پرداز پیوستگی اداره و سیاست است. از نظر وی، ایده آل اندیشه کلاسیک، بیش از اندازه علمی است. این ادعای متفکرین کلاسیک که روش های علمی می تواند برای مسائل عمومی راه حل های عینی تکنیکی ارائه کند موجب انباشته شدن نهادهای عمومی از کارکنان عمومی شده است. دموکراسی به جای مشارکت شهروندان با ابزارهایی مانند انتخاب کارشناسان و نمایندگان اداری اداره شده است. نتیجه ناگزیر این امر نیز شکل گیری قوه مجریه ای بسیار قدرتمند و متمرکز در آمریکا بوده است که با قانون اساسی این کشور با در نظر گرفتن جایگاه قدرتمند پارلمان در آن متعارض است. (Rosenbloom, McCurdy, 2007: 3)

والدمو تقسیم کار کردهای حکومت به سیاسی و اداری را واقع گرایانه نمی داند. آنچه با روح دموکراسی سازگار است همکاری و نه رقابت بین قواست. پاسخگویی به خواسته های عموم از طریق گروهی از متخصصین بی طرف که در ارزش ها و دغدغه های مقامات انتخاب شده از جانب عموم و به عبارت دیگر، ارزش ها و دغدغه های شهروندان مشارکت ندارند در تعارض با روح دموکراسی است. این خط فکری به صورتی ناگزیر به نخبه گرایی بوروکراتیک منجر خواهد شد، در حالی که اندیشه دموکراسی باید به مؤسسات اداری نفوذ کند. سازمان های اداری باید در زمان حل و فصل مسائل عمومی، ترجیحات و رضایت حکومت شوندگان را در نظر داشته باشند. (Krane, Marshal, 2003: 3)

والدمو سعی در شناخت مناسبات میان ارزش ها و فرایندهای دموکراتیک و ارزش ها و فرایندهای اداری داشت. مقابله میان این دو، یکی از اساسی ترین حوزه های چالش در اداره عمومی است و دموکراسی به عنوان امری ضروری برای تحقق حاکمیت ملت باید به گونه ای با بوروکراسی به عنوان امری اجتناب ناپذیر برای تحقق اداره کارآمد، هم نشین شود. اگر قلب دولت مدرن، اداره است در قرن بیستم (و بعد از آن) نظریه دموکراسی باید اداره را نیز دربرگیرد، چه از بنیان های اخلاقی مؤسس دموکراسی این اصل کانتی است که افراد (به عنوان صاحبان اصیل قدرت سیاسی) نه مانند ابزار، بلکه باید مانند هدف در نظر گرفته شوند. (Waldo, 1952: 86-87 & Demir, 2011: 69)

یکی از مهم ترین مفاهیمی که والدمو بر آن تأکید داشت، مفهوم «بازدهی» است. وی با این ادعای اصلاح طلبان که بازدهی مفهومی خنثی و مستقل در مقابل ارزش هاست و اینکه بازدهی و دموکراسی قابل جمع نیستند و فراتر از آن، دو امر متضادند به شدت مخالفت کرد. جای گرفتن مفهومی خنثی در مرکز علم اداره می تواند به استبداد انجامد. از نظر او، بازدهی یک ارزش خودبسنده نیست و وجود یا عدم آن باید با توجه به اهداف اندازه گیری شود. در این ارتباط اگر هدف، دموکراتیزه شدن اداره باشد، عدم کفایت آن گونه بازدهی که تنها بر شاخص های مالی تکیه دارد روشن است. (Waldo, 1984: 187-193 & Demir, 2011: 70)

در همین جهت، *لویتان* ضرورت نفوذ روح و ایدئولوژی دموکراسی بر تمام سطوح دستگاه اداری را بیان کرده است. سازماندهی و فنون اداری نمی‌تواند از نظر ارزش‌ها بی‌طرف باشد. از نظر وی، حکومت دموکراتیک دربردارنده اداره دموکراتیک نیز هست و دموکراتیک بودن اصول حکومت در صورت فقدان سازوکار اداری دموکراتیک، معنایی نخواهد داشت. نقایص قانون می‌تواند با رفتار انسانی و عقلانی اداره جبران شود اما برای جلوگیری از اعمال خودسرانه اداره (نقض قوانین) سازوکاری حفاظتی وجود ندارد. تنها راه پیشگیری از این امر، شکل دادن به آگاهی دموکراتیک در اداره است. وی ضمن بیان اینکه اداره دارای نظامی متفاوت از سیاست است آن‌ها را به صورت کامل، قابل تفکیک از یکدیگر نمی‌داند. از نظر وی، اداره به طور کلی ابزاری در اختیار دولت برای اجرای تصمیمات سیاسی و تحقق اهداف دولت است. البته او این خصوصیت ابزاری اداره در ارتباط با هرگونه هدف دولت و هرگونه سیاست را امری خطرناک توصیف می‌کند. (Levitan, 1943: 352-355 & Demir, 2011:66-67 & Levitan, 1946: 87)

از نظر *کینگزلی* نیز اداره و سیاست نمی‌توانند جدا از یکدیگر باشند. علم اداره را نمی‌توان بدون اهدافی که در خدمت آن‌هاست تصور کرد. مهم‌ترین این اهداف نیز تحقق اراده عموم است. اداره کردن به تنهایی یک هدف نیست. علاوه بر این، بازدهی و اهداف اقتصادی نیز بر دیگر اهداف مانند تحقق دموکراسی تقدم ندارند، بلکه کمی ناکارایی، هزینه کوچکی است که باید در مقابل دموکراسی پرداخت شود. البته این نگرش، تضاد آشکاری با نگرشی دارد که بنابر آن، اوتوکراسی در ساعات کار، عوضی است که باید در مقابل دموکراسی در خارج از ساعات کار پرداخت شود. (Kingsley, 1944: 88 & Demir, 2011: 67)

بنابراین در نظر کسانی چون *والدو*، *کینگزلی* و *لویتان*، بوروکراسی به همان اندازه که دارای نقش اداری است از نقش سیاسی نیز برخوردار است و عنصری است که در درون فرایند سیاست‌گذاری قرار دارد. اینان مناسبات سیاست و اداره را علاوه بر ابتدای آن بر سلسله‌مراتب، عقلانی، تکمیل‌کننده هم و مبتنی بر تعامل و درهم‌تنیده می‌دانند. از این منظر، برخورداری بوروکرات‌ها از نقشی فعال در جامعه و سیاست در جهت عدالت، برابری و منافع عمومی است. در صورتی که نظر *لویتان* و *کینگزلی* (و *والدو*) پذیرفته شود، تبعاً نباید با خواست انتخاب‌شدگان (صاحبان مناصب سیاسی) مبنی بر همکاری با بوروکرات‌های هم‌فکر (از نظر سیاسی) و انتصاب بوروکرات‌ها بنا بر تعلقات سیاسی آن‌ها مخالفت کرد. اگر اعتقاد به زندگی در یک دموکراسی وجود دارد، رفتار بوروکرات‌های منصوب نباید در تضاد با خواست‌های مقامات عمومی انتخاب‌شده باشد. (Demir, 2011: 67) علاوه بر این، بایستی نهادهایی برای تامین ارزش‌های دموکراتیک در اداره همچنین در روابط آن با شهروندان تاسیس گردند

چراکه اداره تنها تابع اصول اداره علمی و بوروکراسی نیست و همانند نهادهای سیاست گذار در خدمت اهداف جامعه و دموکراسی است تا جایی که اگر سیاست‌های تدوین شده، با ارزش‌ها و اصول دموکراتیک در تعارض باشد بوروکراسی باید از اجرای آن سرباززند، چه روح دموکراسی باید در اداره نفوذ کند.

۲-۱. انتصابات سیاسی

وابستگی بوروکرات‌ها به ارزش‌ها و منافع مرتبط با سیاست‌های معین در موارد زیادی موجب بروز مشکلات جدی در اداره و اعمال وزارتخانه‌ها و برنامه‌های سیاسی از جانب نهادهای سیاسی می‌شود به گونه‌ای که رهبران سیاسی در موارد زیادی برای تغییر اولویت‌های سیاسی با مقاومت بوروکرات‌ها روبه‌رو می‌شوند. پیش‌تر نیز اشاره شد که در طول زمان، فرهنگی سازمانی شکل می‌گیرد و ارزش‌های ایدئولوژیک سازمان می‌توانند دچار چالش با اولویت‌های رهبران سیاسی شوند. این امر به‌ویژه مشکل احزابی است که پس از ماندن در اقلیت برای مدت طولانی، قدرت سیاسی را در دست می‌گیرند. جایگزین شدن بوروکرات‌هایی که در مقابل سیاست‌های جدید مقاومت می‌کنند با کارکنانی جدید که می‌توانند به مطالبات دولت جدید پاسخ دهند، سازگاری میان نتایج انتخابات و سیاست‌های عمومی را افزایش می‌دهد و می‌تواند همانند یک سازوکار برای نظارت دموکراتیک باشد که انعکاس اراده عمومی بر بوروکراسی را بیشتر امکان‌پذیر می‌کند. (Peters, Pierre, 2004: 4 & Demir, 2011: 79)

لویتان چنین ادعا کرده است که در صورت از میان رفتن جدایی بوروکراسی و سیاست، بوروکراسی دموکراتیزه خواهد شد. در این ارتباط باید مفهوم بی‌طرفی اداره از میان برداشته شود. از آنجایی که کارکنان عمومی به عموم خدمت می‌کنند باید ترجیحات عموم را مدنظر قرار دهند. از نظر وی اگر اهداف تغییر می‌کنند ابزارها نیز باید تغییر کنند. تجدیدنظر در بوروکراسی به صورت مداوم با در نظر گرفتن اهدافی که در خدمت آن است به‌ویژه در زمان تغییر حکومت (بخش سیاسی قوه مجریه) ضروری است. امروزه هفتاد سال پس از انتشار آثار لویتان، مفهوم کلاسیک «صلاحیت بی‌طرف»^۱ خصوصیت مهم‌ترین مفهوم برای خدمات عمومی را از دست داده و جای خود را به مفهوم «صلاحیت پاسخگو»^۲ می‌دهد. این مفهوم به‌طور خاص، بنیانی نظری برای انتصابات سیاسی از جانب کنش‌گران اصیل در اداره عمومی (انتخاب‌شدگان) در جهت اعمال تغییرات اساسی در سیستم فراهم می‌کند. در واقع، سازوکارهایی که با هدف حفاظت از مأموران در برابر تغییرات و

1. Natural Competence.
2. Responsive Competence.

فشارهای سیاسی ایجاد شد بعدها به عواملی مهم برای اقتدار بوروکراسی و تضعیف اقتدار سیاسی در مقابل بوروکرات‌ها تبدیل شد. این وضعیت که برشت^۱ (۱۹۳۷) آن را «خرابکاری اداری»^۲ تعبیر کرده است دربردارنده پیشگیری از اجرای نیت رهبران سیاسی توسط بوروکرات‌ها از راه‌هایی مانند کاغذبازی و با استفاده از خصوصیت اقدام مشابه در موقعیت‌های مشابه (روتین‌بودن) در اداره است. در صورتی که پیروی کارکنان عمومی از ترجیحات مقامات سیاسی تضمین نشود و از طرف دیگر به دلیل محدودیت‌های نظام استخدام کارکنان عمومی، امکان تغییر آن‌ها نباشد، به کارگیری اشخاصی که دارای خصوصیات سیاسی بیشتری هستند در سمت‌هایی مانند «مشاور» در کنار بوروکرات‌ها، می‌تواند تا حدودی کنترل سیاسی موردنظر را فراهم کند. (Demir, 2011: 79)

یکی دیگر از ابعاد نظارت سیاسی بر بوروکراسی از طریق سازمان‌های مستقل اعمال می‌شود. امروزه به دنبال اصلاحاتی که در چارچوب نگرش جدید بر اداره عمومی انجام شده است، بسیاری از خدمات عمومی از طریق سازمان‌های مستقل و نیمه‌مستقل ارائه می‌شود. مقامات سیاسی می‌توانند با انگیزه‌های سیاسی، افرادی را که تابع محدودیت‌های رژیم استخدام عمومی نباشند برای عضویت در هیئت‌های مدیره مؤسسات گفته شده انتصاب کنند. بنابراین با انتقال ارائه خدمات عمومی که به صورت سنتی در اختیار دولت بوده است به مؤسسات مستقل، امکان نظارت سیاسی مؤثرتر بر روی آن‌ها وجود خواهد داشت. (Demir, 2011: 80)

برخی از نویسندگان، انتصابات سیاسی را به‌ویژه در آمریکا، بهترین سازوکار کنترل بوروکراسی قلمداد کرده و آن را از روش‌های کلاسیک مانند کاهش بودجه، قانونگذاری و سازمان‌دهی مجدد اداره، کارآمدتر دانسته‌اند. رهبران انتخاب شده می‌توانند به رفتار سازمانی با روش‌های سیستماتیک شکل دهند. مطابق قانون اصلاح خدمت عمومی مصوب ۱۹۷۸ در آمریکا رئیس جمهور آمریکا می‌تواند مدیران اداری در سطوح بالا را بر اساس سازگاری با برنامه سیاسی خود انتخاب کند. علاوه بر این، برای تسهیل فرایند اداری، امکان کاستن از نیروی کار یا انتقال کارکنان به سازمان‌های دیگر وجود دارد. به این ترتیب، انتصابات سیاسی برای کنترل بوروکراسی از طرف رئیس قوه مجریه، زمینه‌ای قانونی یافته است. از نظر پترز نیز بی‌طرفی کارکنان عمومی که به‌عنوان یک ارزش در دموکراسی‌های آنگلو-آمریکن پذیرفته شده است، تنها سابقه‌ای صد ساله دارد و خواست وفاداری سیاسی، قدیمی‌تر و شاید قدرتمندتر است. قوه مجریه برای اینکه بتواند سیاست‌های خود را اجرا کند، همکاری با کارکنان عمومی سازگار با آن‌ها را ترجیح می‌دهد و صلاحیت‌های انتصاب و عزل کارکنان، همانند یک سازوکار کنترل سیاسی بر روی

1. Brecht.

2. Bureaucratic Sabotage.

بوروکراسی به کار برده می‌شود. تبعاً در این میان، وفاداری و ایدئولوژی، جایگاهی مهم‌تر از خصوصیات دیگر می‌یابد. (Demir, 2011: 80 & Peters, 2001: 209)

تقریباً در تمام رژیم‌های استخدام کارکنان عمومی، سطحی قابل قبول از مداخله وجود دارد و به‌ویژه اعمال‌کنندگان قوه مجریه از صلاحیت‌هایی از این دست، پیوسته استفاده می‌کنند. امروزه نیز تعداد انتصابات سیاسی در سمت‌های اداری مؤثر در حال افزایش بوده و نیز برای گذر از محدودیت‌های نظام‌های استخدام عمومی، به‌کاربردن روش‌هایی مانند استفاده از کارکنان قراردادی در حال گسترش است. در نتیجه، تضعیف نظام استخدام عمومی توسط نگرش جدید اداره عمومی، مانند یک امتیاز برای نظارت سیاسی است. (Demir, 2011: 84)

۲-۲. اصول و آیین‌های اداری

یکی دیگر از روش مطرح‌شده برای کاستن از اقتدار بوروکراسی که کاربرد آن عمومیت یافته و تاکنون ادامه یافته است، به‌کارگرفتن اصول و آیین‌های اداری است. اصول اداری،^۱ هنجارهای عینی قانونی است که در انجام فعالیت‌های اداری سازمان‌ها و مؤسسات عمومی و نیز اشخاص حقوق خصوصی که از جانب آن‌ها اقدام می‌کنند، هرگونه اقدام برخوردار از آثار حقوقی باید تابع آن باشد. با اعمال اصول اداری در اقدامات اشخاص عمومی، نظارت نهادهای سیاسی بر بوروکراسی ممکن می‌شود چرا که آیین‌ها و اصولی که به‌خوبی تعریف و معین شده است اقدامات کنش‌گران غیراصیل (بوروکرات‌ها) را در جهت خواسته‌ها و سیاست‌های کنش‌گران اصیل (شهروندان از طریق اعضای قوه مقننه) قرار می‌دهد. از طرف دیگر، اصول اداری، اقدام مطابق با حقوق (مطابق قواعد عینی) در فعالیت‌های اداری را تأمین می‌کند. اصول اداری در نظام‌های دموکراتیک با دادن حق مشارکت در فرایند تصمیم‌گیری به شخص یا اشخاصی که در ارتباط با اقدامات سازمان هستند در جهت دموکراتیک‌شدن بوروکراسی است. فایده دیگر آیین‌های اداری، فراهم کردن امکان حل و فصل اختلافات مابین اداره و شهروندان، بدون مراجعه به فرایندهای قضایی است. (Demir, 2011: 75)

اصول اداری در قالب قوانین از جانب قوه مقننه تدوین می‌شود. در این خصوص می‌توان به قانون اصول اداری امریکا (۱۹۴۶) و نیز قوانینی با عناوین مشابه در استرالیا، ایتالیا، آلمان و اسپانیا اشاره کرد. تمامی این قوانین با پیش‌بینی اصول عینی به‌ویژه در ارتباط با پاسخگویی کارکنان، شفافیت تصمیمات اداری و مشارکت شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری تضمین‌کننده ارزش‌های دموکراتیک، مانند نظارت شهروندان (صاحبان قدرت سیاسی) بر امور عمومی بوده است.

اصول اداری دو گونه نظارت، شامل «پیشینی»^۱ و «پسینی»^۲ پیش‌بینی می‌کند. نظارت پیشینی، اتخاذ تصمیمات مربوط به نظارت و اقدام در خصوص نظارت توسط قوه مقننه، پیش از اقدام اداری مربوطه است. برای نمونه، در چارچوب اصول اداری به برخی از انتخاب‌کنندگان (شهروندان) حق اظهارنظر داده می‌شود. گروه‌های ذی‌نفع که در فرایند قانونی شدن (از طریق مشاوره و ارائه اطلاعات) فعال بوده‌اند باید نمایندگانی در ساختار نهاد ارائه‌کننده خدمات عمومی مربوط داشته باشند. به این صورت در سیاست‌ها از اعمال تغییراتی که با هدف نخستین قانونگذار در تعارض باشند جلوگیری می‌شود و امکان داخل کردن ترجیحات انتخاب‌کنندگان در تصمیمات بوروکراتیک و سیاست‌های سازمانی از طرف بوروکرات‌ها افزایش می‌یابد. نظارت‌های پسینی نیز انجام بررسی‌ها و تحقیقات در خصوص سیاست‌های اعمال‌شده یا در جریان اجراست. این آیین‌ها از جمله دربردارنده اقدامات تنبیهی مانند کاستن از بودجه سازمان است. (Demir, 2011: 76 & Balla, 1998: 664)

۲-۳. نظریه نمایندگی در بوروکراسی

کینگزلی که از نظریه پردازان پیوستگی سیاست و اداره است در ۱۹۴۴ با در نظر گرفتن سازمان اداری انگلستان، نظریه نمایندگی در بوروکراسی را مطرح کرد و به دنبال آن، لوریتان (۱۹۴۶) با تأکید بر لزوم کنترل درونی بر رفتار بوروکرات‌ها و نظارت بر تضمین ارزش‌های دموکراتیک در عملکرد بوروکراسی، آن را همانند یک جایگزین برای نظام بوروکراتیک در امریکا ارائه کرد. (Demir, 2011: 29) این نظریه بر لزوم وجود نمایندگان هر طبقه اقتصادی، منطقه، دین و اتنیک (گروه قومی) در بوروکراسی به نسبت تعداد اعضای آن‌ها تأکید دارد. در صورت تحقق این امر، اختیارات بوروکراسی نباید منبع نگرانی هیچ فردی در جامعه باشد. نظریه نمایندگی در بوروکراسی، انتقال نگرش‌ها و پیش‌داوری‌های ناشی از تعلقات دینی، طبقاتی و قومی بوروکرات‌ها به حوزه اختیارات و وظایف آن‌ها را مفروض می‌گیرد. از این رو در صورتی که تمامی گروه‌ها در بوروکراسی نمایندگانی داشته باشند منافع و نیازهای متفاوت آنان می‌تواند توجه لازم را کسب کنند. این نمایندگی موجب می‌شود ارزش‌ها و منافع متفاوت گروه‌ها به آسانی اظهار شده و در تصمیم‌گیری‌ها و تدوین سیاست‌ها در نظر گرفته شود. به این شکل، تصمیمات اتخاذشده به دلیل مشارکت تمامی جامعه، مشروعیت می‌یابد.

(Demir, 2011: 75 & Sumbramaniam, 1967: 1010)

1. Ex-Ant.
2. Ex-Post.

نظریه نمایندگی، روش‌های کلاسیک مانند کاهش بودجه، نظارت و قوانین را برای کنترل یک بوروکراسی قدرتمند کافی نمی‌داند. مهم‌ترین دلیل این امر نیز عدم به‌کارگیری مداوم این-یا عدم استمرار کنترل در این-روش‌هاست. در این وضعیت به‌جای روش‌های قانونی باید به روش‌های «درونی-روان‌شناختی» توسل جست. در صورتی که بوروکراسی نماینده جامعه به‌عنوان یک کل باشد، طبعاً اقدامات و روش‌های اجرای تصمیمات در آن، سازگار با منافع عموم جامعه خواهد بود. در همین راستا برخورداری بوروکرات‌ها از دانش و تخصصی بیشتر از عموم جامعه نیز برای عقلانی‌تر شدن تصمیمات و اقدامات اداره مفید است. (Demir, 2011: 75 & Meier, 1975: 528)

نمایندگی در بوروکراسی می‌تواند دارای ابعاد اجتماعی سیاسی و فکری باشد. نمایندگی سیاسی در بردارنده ورود گروه‌های خاص، مانند اقلیت‌ها و زنان و تعقیب و اجرای سیاست‌های خاص در جهت تأمین خواسته‌های آنهاست و از این‌رو موجب توجه به مفاهیمی مانند چندفرهنگی، کثرت‌گرایی و تنوع می‌شود. نمایندگی نگرش‌ها یا نمایندگی نظری و فکری نیز بر درونی‌شدن عدم تبعیض، پرداخت درآمد یکسان برای کار یکسان و فرهنگ برابری و عدالت و ارزش‌هایی از این قبیل تمرکز دارد. از این‌رو قدرتمندتر ساختن بوروکراسی عمومی با وارد کردن مفهوم نمایندگی به آن، همانند راه‌حلی سازگار با دموکراسی و روش‌های دموکراتیک دیده می‌شود. (Farazmand, 2010: 256)

نقدی که به این نظریه وارد شده است در ارتباط با لزوم وجود شایستگی (علمی-فنی) در افراد برای ورود به خدمات عمومی است. در صورت تعارض میان اصل نمایندگی در بوروکراسی و انتصاب مبتنی بر شایستگی، کدام‌یک باید ترجیح داده شود؟ آیا باید برای نمایندگی در بوروکراسی، اصولی مانند دانش، تخصص و حرفه‌ای‌بودن با بی‌توجهی روبرو شود؟ علاوه بر این، در صورتی که گروه‌های متنوع، دارای منافع متنوع و متعارض باشند و نمایندگان آن‌ها در بوروکراسی، در اساس، منافع گروه را مبنای عمل خود قرار دهند آیا بوروکراسی‌ای که در نتیجه آن به وجود می‌آید، تقسیم‌شده و ناکارآمد نخواهد بود؟ (Demir, 2011: 75 & Sumbramaniam, 1967: 1014)

۳. مدیریت عمومی نوین و تضعیف اقتدار بروکراتیک

نگرش پیوستگی سیاست و اداره، دست‌کم تا پایان دهه ۱۹۷۰ که در آن به دنبال غلبه نظریه انتخاب عمومی، نظریه اصیل-عامل و مدیریت‌گرایی^۱، مجدداً بر جدایی سیاست و اداره تأکید شد، نگرش غالب در غرب بود. (نفری، ۱۳۹۱: ۱۶۰) در واقع، می‌توان گفت این نگرش با

پیدایش و توسعه دولت رفاه در غرب طرح شده و با ازمیان رفتن توافق عمومی در خصوص دولت رفاه، تأثیر خود را از دست داده است.

بر اساس نظریه‌های گفته شده، دولت، دیگر آن گونه که پیش تر انگاشته می شد، تأمین کننده خیر عمومی نیست و کنش گران آن، همانند هر فرد دیگر، منافع خود را در نظر دارند. خیر عمومی که در واقع از منافع فردی اعضای جامعه تشکیل می شود در فرایندی از رقابت میان کانون‌های تولید کننده و ارائه کننده کالاها و خدمات عمومی تأمین خواهد شد. از سوی دیگر، دولت باید در مقابل کنش گران اصیل که شهروندان اند همانند یک وکیل و عامل، پاسخگو باشد و سازوکارهای تأمین کننده پاسخگویی دولت، کافی نیستند. این سازوکارها بر اساس فرایندها و قوانین، توسعه یافته اند، حال آنکه پاسخگویی مؤثر، نیازمند سنجش عملکرد نهادهای عمومی با توجه به اهداف تعیین شده و به عبارت دیگر، بر اساس نتیجه‌ها و ستانده‌هاست.

هر دو نظریه، دولت‌ها را برای تأمین «کارآمدی»، «اثربخشی» و «صرفه‌جویی اقتصادی» به سوی جدایی کارکردهای سیاسی از کارکردها و فرایندهای اداری و مدیریت امور اداری با روش‌ها و فنونی متمایز به گونه‌ای که در بخش خصوصی وجود داشت، رهنمون شدند. در نگرش‌های پیشین در خصوص مناسبات سیاست و اداره، تنها راه تأمین کارآمدی و اثربخشی، بوروکراسی انگاشته می شد، حال آنکه در نگرش جدید، این انگاره فرو ریخت و گذر از ساختارهای بوروکراتیک در دستور کار دولت‌ها قرار گرفت. این امر از دو طریق صورت می گرفت: خصوصی سازی و کاستن از حجم دولت و اجرای فنون و روش‌های مدیریت بخش خصوصی در بخش عمومی که به «مدیریت گرایی» تعبیر شد که البته هر دو در جهت کاستن از اقتدار بوروکراتیک بوده‌اند.

در مقابل بوروکراسی که در مرکز نظام اداره عمومی سنتی است، نگرش مدیریت عمومی جدید، پیشنهادهایی ارائه می کند که در راس آن، «قرارداد گرایی»^۱ است. در واقع، برای گذر از ساختار مبتنی بر قواعد سخت حقوق عمومی در بوروکراسی، به توسعه ابزارهای جدیدی نیاز است و این نیاز می تواند با قرارداد گرایی برآورده شود. به این ترتیب، موانع موجود در راه ارائه خدمات عمومی از جانب بخش خصوصی از بین می رود و مرزهای میان بخش عمومی و خصوصی از میان برداشته خواهد شد (Lane, 2000: 305) و با تولید و ارائه کالاها و خدمات عمومی از طریق پیمانکاری‌ها و مؤسسات خصوصی و غیرانتفاعی از حجم سازمان دولت کاسته می شود. کاسته شدن از مداخلات دولت در اجتماع نیز موجب کاهش اقتدار بوروکراسی بر جامعه می شود.

رهبران سیاسی در راستای کاستن از بوروکراسی به بازتعریف شهروندان به عنوان مصرف کنندگان جمعی و مشتری‌های فردی خدمات عمومی تلاش کرده‌اند. هدف از تبعیت از قواعد مناسبات بازار،^۱ افزایش گستره انتخاب شهروندان است. بنابراین در بسیاری از حوزه‌ها ارائه کنندگان خدمات عمومی، هم میان خود (در موضوعاتی مانند مدرسه و بیمارستان) و هم میان خود و بخش خصوصی (همان گونه که در مناقصات و قراردادها چنین است) با نظام رقابت روبه‌رو شده‌اند. رهبران سیاسی در مقابل نظامی که بوروکراسی به وجود آورده است از طریق این نگرش، سعی در از بین بردن پیوندهایی داشته‌اند که میان بوروکراسی و منافع متنوع گروه‌های ذی‌نفع سازمان یافته وجود داشته است. (Aucoin, 1996: 646)

تأثیرگذاری بخش خصوصی در اداره عمومی، تنها در کاستن از حجم دولت از طریق قراردادگرایی نبوده است. در نگرش نوین به اداره عمومی، با مفهوم اداره^۲ که با مفاهیمی مانند بازرسی، نظارت و امور اجرایی (اجرای قانون) در ارتباط است، مفهوم «مدیریت»^۳ جایگزین شده است که در بردارنده انجام خدمت، کنترل نتایج و پذیرش مسئولیت فردی برای دستیابی به نتایج است.^۴ این تحول، تغییر جهت از «اداره عمومی»^۵ به «مدیریت عمومی»^۶ است که در بردارنده روش‌ها، فنون و اصول مدیریت بنگاه‌های خصوصی و تجاری در اداره امور عمومی است. با این تحول، تلاش‌های اصلاحات برای تبدیل ساختار اداره عمومی به ساختارهای کوچک بازارمحور در جهت دولت حداقلی (مینیمال)، انعطاف‌پذیر، غیرمتمرکز و با سلسله‌مراتب نرم آغاز شده است، چه در این نگرش، حکومت، خصوصیتی همانند بنگاه‌های خصوصی می‌یابد، از جمله رقابت می‌کند؛ شهروندان صاحبان آن‌اند؛ مشتری‌محور است؛ آینده‌نگر است؛ بازارمحور است و کارآفرین است. (Hughes, 2012: 27)

تمامی اینها در جهت کارآمدی و دموکراتیزه کردن اداره عمومی بوده است چه اداره عمومی - که بر فعالیت‌ها و ساختار بازوی اجرایی دولت اشاره دارد- به دنبال بزرگ شدن بیش از اندازه در دوران دولت رفاه- که می‌توان آن را دوران گسترده شدن هرچه بیشتر بوروکراسی دانست- با توسعه اقتدار بوروکراتیک و ناکارآمدی، از مبنای خود به عنوان روشی عقلانی و مبتنی بر قانون دور شده بود به گونه‌ای که همانند یک بحران توصیف می‌شد. در مدیریت عمومی جدید، سازمان‌های دولتی، مبتنی بر مدل وزارتخانه و سلسله‌مراتب

1. Marketization.

2. Administration.

3. Managment.

۴. اداره با پیروی از قوانین و کنترل فرایندها در ارتباط است، حال آنکه مدیریت با کنترل نتایج و دستیابی به اهداف از راه خلاقیت فردی.

5. Public Administration.

6. Public Managment.

عمودی نخواهند بود و سازمان‌های کوچک‌تر به صورت مستقل یا نیمه‌مستقل تشکیل می‌شوند. در این صورت، شفافیت در فرایندها و بازدهی سازمان‌ها افزایش می‌یابد. همچنین مخارج و هزینه‌های آن‌ها که در یک حوزه مشخص فعالیت می‌کنند بیشتر از وزارتخانه‌ها با حوزه‌های متنوع فعالیت، نظارت‌پذیر است. (Peters, 2001: 214) این امر را می‌توان در جهت تقویت پاسخگویی در سازمان‌های عمومی ارزیابی کرد.

ساختار سنتی تصمیم‌گیری اداری با توزیع اهداف و تفویض صلاحیت‌ها به واحدهای مختلف اداری ناسازگار است و بیشتر با تمرکزگرایی وحدت‌بخش هماهنگ بوده و عدم تمرکز را مانع کارایی و پاسخگویی مؤثر می‌داند. اما در نظام نوین اداره عمومی، نیازی به ساختار تصمیم‌گیری و پاسخگویی خطی و سلسله‌مراتبی نیست و هر واحد اداری یا سازمانی که دارای هدف مشخص و معینی باشد در رابطه با اختیاراتی که به آن واگذار شده، یک واحد مسئول و پاسخگو شناخته می‌شود. به عبارت بهتر، به منظور پاسخگویی مؤثرتر، قدرت و اهداف اداری تا سرحد امکان، بین سازمان‌های اجرایی تقسیم شده و هر یک از آنان باید به سازمان‌های اجرایی دیگر حساب پس بدهند. (زارعی، ۱۳۸۰: ۱۴۵)

در چارچوب مدیریت‌گرایی، خارج کردن سازمان‌ها از سلسله‌مراتب مبتنی بر وزارتخانه‌ها که مستلزم اعطای ابتکار تصمیم‌گیری به آن‌هاست در کنار اعطای اختیارات تصمیم‌گیری به مدیران در سطوح مختلف سلسله‌مراتب سازمانی انجام می‌شود. به این ترتیب، آن بخش از منابع قدرت بوروکراسی‌ها که از ترتیبات قانونی ناشی می‌شود با کاهش روبه‌رو بوده است و از سوءجریان‌هایی مانند فرار از مسئولیت و تأخیر در انجام امور که بر تعیین قانونی و صلاحیت‌های تکلیفی متکی بود کاسته می‌شود.

مستخدمین و مقامات دولت مرکزی در واقع، گروه اندکی هستند که در تصمیم‌سازی به وزیر خدمت می‌کنند و مدیریت و نظارت بر وظایف، اهداف و عملکرد سازمان‌های اجرایی عمومی و غیردولتی را بر عهده دارند. از سوی دیگر، طیفی از سازمان‌ها وجود دارند که مأموران‌شان را خود استخدام می‌کنند و برای ارائه خدمات ویژه بر اساس تقسیم مسئولیت تعریف شده بین وزارتخانه‌ها و سازمان‌های غیرمتمرکز، به امور اجرایی اقدام می‌کنند. اثر چنین تقسیم وظایفی این است که پاسخگویی وزرا در رابطه با وظایف سازمان‌های غیرمتمرکز اجرایی فقط به مسئولیت توضیحی در مورد کارایی و مدیریت مالی کاهش می‌یابد نه اینکه نسبت به کلیه تصمیم‌ها و اقداماتی که توسط آن‌ها انجام می‌شود، مسئولیت داشته باشند. در نگرش نوین، کلیه ارکان ماشین دولت در کلیه سطوح، لایه‌ها و زوایای آن به طور مساوی در برابر پارلمان، کمیسیون‌های پارلمانی، دادگاه‌ها و شهروندان پاسخگو هستند. امروزه بسیار

واضح و منطقی است که قدرت اجرایی به‌طور مشترک توسط وزرا، مقام‌های عالی اداری و سایر مقام‌های حکومتی مورد استفاده و اعمال قرار می‌گیرد. (زارعی، ۱۳۸۰: ۱۴۳-۱۴۲)

علاوه بر این، برای افزایش مشارکت شهروندان در مدیریت عمومی از دهه ۱۹۹۰ تلاش‌هایی برای وارد کردن عوامل جدید در فرایندهای تصمیم‌گیری نهادهای اداری انجام می‌شود. همراه با گذر از دولت رفاه، در نهادهایی که تنظیم بازار را به عهده داشته‌اند، شهروندان به‌عنوان کنش‌گران جدید از طریق حکومت وارد شده‌اند. تقسیم اقتدار با بخش خصوصی و جامعه مدنی در نهادهای تنظیم‌کننده، قدرت تعیین‌کننده بوروکراسی در فرایندهای تصمیم‌گیری را کاسته است. در سوئد و دیگر کشورهای حوزه اسکاندیناوی معمولاً شهروندانی که در گروه مشتری قرار می‌گیرند و به عبارت دیگر، زندگی و کارشان در ارتباط با خدمات ارائه‌شده است در هیئت‌های مدیره سازمان‌های مستقل عضویت دارند و حتی در بعضی موارد، اکثریت اعضای هیئت مدیره را به خود اختصاص داده‌اند. این روش نتیجه‌گرا که مشارکت و پاسخ‌گویی را هم‌نشین می‌کند، کورپوراتیسم^۱ به معنای اداره سازمان از طریق گروه‌های ذی‌نفع نام گرفته است. (Demir, 2011: 78)

عامل دیگر در جهت کاستن از اقتدار بوروکراسی، بودجه‌ریزی عملیاتی است. طراحی نظام‌های بودجه‌ریزی عملیاتی یا مبتنی بر بازدهی به‌گونه‌ای بوده است که پاسخگویی مدیران را در بالاترین سطح آن فراهم می‌کند. بازدهی بر اهدافی مانند کارآمدی و اثربخشی تمرکز دارد. از این‌رو شاخص‌های آن، نه ترجیحات سیاسی بلکه داده‌های واقعی خواهند بود که بر عملکرد بهینه مبتنی‌اند. در صورت توسعه روش‌هایی برای استفاده مقامات سیاسی از اطلاعات مربوط به شاخص‌های بازدهی، آنان خواهند توانست در فرایند هدف‌گذاری‌ها و اتخاذ تصمیمات مربوط به بودجه، نقش فعالی در کنترل دیگر کنش‌گران سهیم در بودجه‌ریزی (بوروکرات‌ها) داشته باشند. یکی از اهداف عمده نگرش بودجه‌ریزی عملیاتی و نیز اداره نتیجه‌محور، فراهم کردن زمینه جهت ایجاد و توسعه سازوکارهایی برای تعیین اهداف روشن و ممکن‌الحصول و نظارت بر فرایندهای دستیابی به آن‌ها از طرف مقامات سیاسی است. در غیر این صورت، ممکن است مسئله نامعین بودن نقش‌ها در سازمان‌ها، رقابت و چالش میان خواسته‌ها و اهداف پیش‌بیاید. این امر از جانب سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OCED) در میان کاستی‌های موجود در کشورهای عضو، دانسته شده است. (Blondal, 2003: 37)

برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، فعالیت‌های بسیار وقت‌گیر است که از جزئیات فنی زیادی برخوردار است و در این حوزه که بوروکرات‌ها در آن بی‌تردید برتری دارند، تحولاتی در جهت افزایش

قدرت مقامات سیاسی رخ داده است. برای کاستن از تأثیرگذاری بوروکرات‌ها در فرایندهای بودجه، تلاش‌ها برای دستیابی سریع، آسان و قابل فهم به اطلاعات مورد نیاز ادامه دارد. باید توجه داشت بوروکراسی‌ها برای افزایش حجم ادارات و منابع مالی خود به کرات در تقابل با نهادهای سیاسی قرار می‌گیرند. چنانکه نیسکانن^۱ بیان می‌کند، بوروکرات‌ها برای افزایش درآمدهای مالی، دستیابی به قدرت، اعتبار و منزلت و اختیارات وسیع استخدامی و با این هدف که نیازهای سازمانی را که در رأس آن‌اند به راحتی برطرف کنند برای بزرگ‌تر کردن ادارات خود تلاش می‌کنند. (McNutt, 1996: 135) وی برای کاستن از مسائل و اصراف ناشی از ساختار بوروکراتیک، شکل دادن به رقابت بین ادارات در بخش عمومی را پیشنهاد می‌کند. (Lamba, 2014: 49)

از آنجایی که بوروکراسی در ارتباط با موضوعات مربوط به کارکردهای دولت، عمدتاً تنها منبع اطلاعات است، مدیران سیاسی در بسیاری موارد، ناگزیر از تن دادن به خواسته‌های بوروکرات‌ها می‌شوند. اما با توسعه برنامه‌های دولت الکترونیک، چون امکان دسترسی مستقیم به تمامی داده‌ها را فراهم می‌کند، مدیران سیاسی خواهند توانست از اطلاعات مورد نیاز خود، بی‌آنکه به بوروکرات‌ها نیازی داشته باشند به‌طور بی‌واسطه آگاهی یابند. کاغذبازی و کندی در انجام امور که از نقدهای وارد بر بوروکراسی و درعین حال، پناهگاهی برای فرار از مسئولیت کارکنان است با اعمال برنامه‌های دولت الکترونیک، کاهش یافته است. انجام بسیاری از امور مانند امور بانکی، ثبت نام در فرایندهای مختلف، امور تأمین اجتماعی، اطلاع‌رسانی و امور نظام وظیفه از طریق شبکه‌های الکترونیکی موجب افزایش سرعت در انجام امور و رضایت شهروندان شده است. این برنامه‌ها ضمن تسهیل و کوتاه کردن فرایندهای بوروکراتیک، موجب کاهش ارتشاء و هزینه‌های عمومی نیز شده‌اند. (Lamba, 2014: 30)

با انعکاس فرایندهای انجام امور در فضای الکترونیک و در سایه برخی نرم‌افزارها، نظارت بر مصرف بودجه و دسترسی به اطلاعات قابل اطمینان در ارتباط با بودجه، تسهیل شده است. به‌طور کلی، دولت الکترونیک در اموری مانند صرفه‌جویی در زمان و منابع، افزایش کیفیت خدمات و بازدهی، شفافیت فرایندهای اداری، دسترسی آسان‌تر، سریع‌تر و ارزان‌تر نهادهای نظارت‌کننده و شهروندان به اطلاعات قابل اطمینان، کاهش فساد، افزایش اعتماد به نهادهای عمومی و مهم‌تر از است. (Lamba, 2014, 30)

گفتگو، اقناع و تعامل به‌عنوان یکی از خصوصیات برجسته سازمان‌های پست بوروکراتیک، مستلزم به اشتراک‌گذارن منابع سازمانی و اطلاعات عملیاتی است. انحصار اطلاعات در نزد

1. Niskanen.

بوروکرات‌ها به‌عنوان یکی از منابع قدرت آنان با مدل سازمانی پست بوروکراتیک ناسازگار است. علاوه بر این، برخورداری از منابع اطلاعات مستقل، موجب از میان برداشته شدن پیش‌داوری بوروکراتیک در ارتباط با اطلاعات می‌شود. در این خصوص، علاوه بر دولت الکترونیک، استفاده از نهادهای جایگزین برای کسب اطلاعات، مانند استخدام مشاورین غیررسمی یا استفاده از ظرفیت‌های گروه‌های ذی‌نفع در جامعه مدنی که سیاست‌ها و خدمات مربوط در زندگی و فعالیت‌های حرفه‌ای آنان تأثیرگذار است اهمیت زیادی دارد. (Peters, 2001: 247)

برنامه‌ریزی راهبردی در سازمان‌های عمومی، همان‌گونه که در انسجام برنامه و بودجه مؤثر است در تأسیس یک نظام مدیریت و هزینه کارآمد نیز نقش دارد. برنامه‌ریزی راهبردی در افزایش تلاش‌های سیستماتیک برای دستیابی به اهداف و به همان نسبت، افزایش مداوم کیفیت خدمات، مؤثر است. برنامه‌ریزی راهبردی با شکل دادن به شاخص‌های عملکرد، موجب انجام فعالیت‌ها در جهت اصول کارآمدی، شفافیت و پاسخگویی می‌شود. همچنین امر نظارت بر اداره را تسهیل می‌کند و در توسعه مدیریت مشارکتی مؤثر است. از آنجایی که منابع موردنیاز بوروکراسی از جمله در سطوح مالی و انسانی از طریق برنامه‌های عملیاتی در جهت برنامه راهبردی تعیین شده است، مطالبات بوروکرات‌ها در صورتی که سازگار با اهداف راهبردی نباشد و جزو اهداف عملیاتی قرار نگیرد، بی‌پاسخ خواهد ماند. (Lamba, 2015: 53)

با نظارت بر اساس عملکرد (کارایی)، نظارت سنتی که بر اساس ورودی و فرایندها انجام می‌شد، جای خود را به نگرشی می‌دهد که در آن، بازرسی و نظارت بر اساس اهداف و سطح دستاوردها (خروجی) انجام می‌شود. علاوه بر این، کارکنان عمومی نه به‌صورت رسمی که امنیت شغلی آنان را به‌صورت سنتی فراهم می‌کند، بلکه به‌صورت قراردادی و انعطاف‌پذیر و بر اساس معیارهای کارایی در جهت نگرش موجود در مناسبات کاری بخش خصوصی به کار گرفته می‌شوند، بی‌آنکه از امنیت شغلی سابق برخوردار باشند. به این ترتیب، وابستگی بوروکراسی به نهادهای سیاسی افزایش یافته و ارائه خدمات عمومی، شهروندمحور می‌شود. (Lamba, 2015: 53)

از طریق برنامه‌های راهبردی، اطلاعات موردنیاز پارلمان‌ها در خصوص فرایندهای بوروکراتیک در سایه اصل شفافیت فرایندهای اداری، برای آن‌ها قابل دسترسی است. اطلاعات مورد نیاز برای نظارت بر اداره که لازمه اصل پاسخگویی اداره است نیز از گزارش‌های موجود در خصوص اقداماتی که در جهت اعمال سیاست‌های عمومی انجام شده است، قابل برداشت است. از آنجاکه «شفافیت»، با روند مخفیانه امور و اسرار رسمی که از منابع قدرت بوروکراسی در مقابل نهادهای سیاسی و شهروندان است در تعارض است سهم بزرگی در کاستن از اقتدار بوروکراسی دارد. (Lamba, 2014: 35)

۴. نتیجه

در نظر متفکرانی مانند ماکس وبر و وودرو ویلسون، برای تامین کارآمدی و بازدهی در اداره عمومی، بروکراسی پدیده‌ای غیرسیاسی انگاشته می‌شود و اداره و سیاست به لحاظ ماهیت و کارکردها، دو حوزه مستقل از یکدیگرند. از این رو کارکردهای اداری در استقلال از کارکردهای نهادهای سیاسی انجام می‌شود و لزوم کنترل دموکراتیک بروکراسی نیز موضوعیت خود را از دست می‌دهد. در این نگرش مسئولیت بوروکرات‌ها صرفاً در محدوده سلسله‌مراتب اداری خواهد بود و مبتنی بر حقوق است. همچنین اداره تنها در چارچوب اصول بروکراسی و اداره علمی اقدام می‌کند و در روابط خود با شهروندان و نیز در مناسبات درون‌سازمانی تابع هیچ ارزش فراتر از این اصول نیست. این در حالی است که ایدئولوژی سازمانی بروکراسی، آن را به سازمانی دارای منافع معین تبدیل می‌کند که در جهت حفظ و توسعه آن منافع، با به کارگیری منابع اختصاصی خود مانند اطلاعات، دانش و تخصص، به حوزه اقتدار مقامات سیاسی وارد می‌شود. از سوی دیگر اصول بروکراسی در روابط سازمان با شهروندان و نیز در روابط درون‌سازمانی، ارزش‌های دموکراتیک مانند فردیت، ابتکار فردی، مشارکت، پاسخگویی و حق‌ها و آزادی‌ها را در مخاطره قرار می‌دهد. غیرشخصی بودن و ابزاری بودن به عنوان خصوصیتی که بروکراسی را در جهت تامین ارزش‌های دموکراتیک قرار می‌دهند، بایستی در کنار این عوامل بررسی گردند.

اما در نگرش متفکرینی چون والدو، امر اداری نمی‌تواند در استقلال از امر سیاسی باشد و اختیارات بوروکرات‌ها با امور سیاسی در هم تنیده شده است. فراتر از این امر، نگرش هنجاری (در مقابل بی‌طرفی) چنانچه علی‌فرازمند بیان می‌کند بر ضرورت مداخله بوروکراسی در تمام موضوعات مرتبط با جامعه و توجه آن به تمام ارزش‌های اجتماعی تأکید دارد. تخصص بی‌طرف، یک توهم انگاشته می‌شود. (Farazmand, 2010: 251) اداره عمومی تنها عرصه علم اداره نیست و اداره درعین حال، بخشی از سیاست است. همان‌گونه که بازدهی نیز یک ارزش خنثی نیست و بایستی در خدمت اهداف جامعه باشد. در این جهت برای پیشگیری از شکل‌گیری اقتداری مستقل از نهادهای سیاسی برای بوروکراسی باید میان ایدئولوژی بوروکراسی و سیاست‌های اقتدار حاکم، هماهنگی کامل برقرار شود و بر اداره نظارت سیاسی اعمال می‌شود. این امر در جهت تامین ارزش‌های دموکراتیک است، چه خواسته‌های اکثریت شهروندان در نهادهای سیاسی نمود یافته است. علاوه بر این، در نگرش هنجاری فراتر از هماهنگی سیاسی، اداره باید از ارزش‌های معینی در انجام کارکردهای خود تبعیت کند؛ ارزش‌هایی که دربردارنده عدالت و انصاف، مشارکت شهروندان و دیگر ارزش‌های

دموکراتیک هستند.

در این راستا اصول و آیین‌های اداری را می‌توان در جهت تأمین ارزش‌های دموکراتیک در اداره دانست. اصول اداری، هنجارهای عینی است که اداره باید در تمام اقدامات و تصمیمات خود که دارای آثار حقوقی است و زندگی شهروندان را متأثر می‌کند به کار بندد. در این ارتباط اگر سیاست‌های تدوین‌شده در تعارض با ارزش‌های دموکراتیک باشد، کارکنان اداره خواهند توانست با تکیه بر قانون، از اجرای آن سر باز زنند. در کنار آن، اصول اداری تأمین‌کننده ارزش‌های دموکراتیک مانند پاسخگویی و شفافیت، در روابط اداره و شهروندان و همین امر را می‌توان در جهت کاستن از اقتدار بوروکراتیک دانست که از جمله بر مخفی‌بودن فرایندها و فرار از مسئولیت تکیه دارد. نمایندگی در بوروکراسی و انتصابات سیاسی در سطوح بالای مدیریت اداری، دیگر راه‌های تأمین‌کننده ارزش‌های دموکراتیک در سازمان اداری هستند.

در مدیریت عمومی نوین نیز اداره عمومی و سیاست، دو حوزه متمایزند با وجود این باید توجه داشت که در اداره عمومی سنتی، جدایی موصوف، تأمین‌کننده اقتدار بوروکراسی در مقابل نهادهای سیاسی بوده است در حالی که در مدیریت عمومی نوین، جدایی سیاست از اداره، برای تفکیک حوزه‌های اعمال اصول بوروکراسی و اصول مدیریت نهادهای خصوصی در سازمان دولت است. در این نگرش، سیاست‌گذاری و تعیین اهداف و خط‌مشی‌ها از طرف مقامات سیاسی و با اصول و روش‌های موجود در اداره عمومی انجام می‌شود لیکن اجرا و تعقیب سیاست‌ها و اهداف و برنامه‌ها با روش‌های مدیریت موجود در بخش خصوصی خواهد بود.

در مدیریت عمومی نوین، روش‌هایی مانند سازماندهی مبتنی بر مؤسسات مستقل و نیمه‌مستقل موازی به‌جای سازماندهی مبتنی بر وزارتخانه، عدم تمرکز در فرایند تصمیم‌گیری، مدیریت راهبردی، نظارت بر اساس کارایی و دستاوردها به‌جای نظارت فرایندمحور، پاسخگویی بر اساس شاخص‌های کارایی و بازدهی و بودجه‌ریزی عملیاتی، تجدیدنظر در رژیم استخدامی بر اساس استخدام قراردادی و انعطاف‌پذیر، در کنار تأمین کارآمدی نظام اداری در جهت تضعیف اقتدار بوروکراتیک به‌ویژه از طریق تسهیل پاسخگویی آن بوده‌اند. درواقع، دستیابی به کارآمدی در نگرش جدید، از طریق واگذاری تولید و ارائه کالاها و خدمات عمومی به بخش خصوصی و از این راه، کاستن از حجم دستگاه اداری دولت و از سوی دیگر، با مدیریت‌گرایی در سازمان دولت، موجب کاسته‌شدن از اقتدار بوروکراتیک شده است. با بیان روشن‌تر، چنین می‌توان گفت که کارآمدی در اداره عمومی سنتی، تأمین‌کننده اقتدار بوروکراتیک و در دوران جدید، تأمین‌کننده اقتدار دموکراتیک بوده است.

منابع

الف) فارسی

کتاب‌ها

- بشریه، حسین، (۱۳۹۲)، جامعه‌شناسی سیاسی: نقش نیروهای اجتماعی در زندگی سیاسی، چاپ بیست و دوم، تهران: نشر نی.
- لاگلین، مارتین، (۱۳۹۲)، مبانی حقوق عمومی، ترجمه محمد راسخ، چاپ سوم، تهران: نشر نی.
- هیوز، اوئن، (۱۳۷۹)، مدیریت دولتی نوین نگرشی راهبردی سیر اندیشه‌ها مفاهیم و نظریه‌ها، ترجمه مهدی الوانی و سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده طهران، چاپ اول، تهران: مروارید.

مقاله‌ها

- زارعی، محمدحسین، (۱۳۸۰)، «فرایند مردمی شدن پاسخگویی و مدیریت دولتی»، مجله مجتمع آموزش عالی قم، دوره ۳، بهار و تابستان، شماره ۹.
- نفری، ندا، (۱۳۹۱)، «ارائه الگویی نظری جهت تعیین اختیارات سیاست و اداره»، مجله مدیریت دولتی، دوره ۴، تابستان، شماره ۱۰.

ب) انگلیسی

Books:

- Heywood, Andrew, (2007a), *Politics*, Third Edition, New York, Palgrave Macmillan.
- Heywood, Andrew. (2007b), *Political Ideologies an Introduction*, Furth Editon, Newyork, Palgrave Macmillan.
- Hughes, O E, (2012), *Public Management & Administration: an Introduction*, 4th Edition, New York, Palgravemacmillan.
- Kingsley, Donald, (1944), *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*, London, Yellow Springs Antioch Press.
- Lane, J E, (2000), *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, Third Edition, London, Sage Publications.
- McNutt Patric, A, (1996), *The Economy of Public Choice*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd.

-Meire Kenneth, J and O Toole, Larry J, (2006), *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

-Mouzelis, Nicos, (2000), *Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, London, Routledge and Kegan Paul.

-Peters, Guy, (2001), *The Politics of Bureaucracy*, Fifth Edition, London and New York, Routledge.

-Waldo, Dwight, (1984), *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, 2th Edition, New York, Holmes & Meier.

Articles:

-Aucoin Peter, (1996), "Political Science and Democratic Governance", *Canadian Journal of Political Science/ Revue Canadienne de Science Politique*, No. 4, Vol 29, December.

-Aydın Nurettin, (2012), "Meritocracy in Weberian Bureaucracy and an Aspect from Turkish Public Bureaucracy: The Bureaucracy Irony of Politics", *Sayıstay Dergisi*, No 3, Vol 85, September.

-Balla Steven J, (1998), "Administrative Procedures and Political Control of the Bureaucracy", *American Political Science Review*, No.3, Vol. 92, September.

-Blondal Jon R, Kraan Dirk Jan, Ruffner Michael, (2003), "Budgeting in the United States", *OECD Journal on Budgeting*, No. 2, Vol. 3, August.

-Demir Fatih, (2011), "Relation between Bureaucracy and Democracy and the Problem of Bureaucratic Control by The Elected", *Yonetimve Ekinomidergisi*, No. 2, Vol. 18, October.

-Eryigit Burak, (2012), "Democracy and Bureaucracy Dilemma of Modernization Processes and a Study of the Meaning of Concepts", *akademikbakis dergisi*, No. 2, Vol. 32, November.

-Farazmand, Ali, (2010), "Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis", *Public Organization Review*, No. 3, Vol. 10, September.

-Hill Lary B, (1992), "Introduction", (edt.) Lary B Hill, *The State of Public Bureaucracy*, M.E.Sharpe Inc, New York.

-Hood, C, (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Jurnal of Public Administration*, No 3, Vol 69, July.

-Krane, Deborah and Marshal, Gary S, (2003), "Democracy and Public Policy", in, Jack Rabin (ed), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, (pp 1-7), New York, Marcel Dekker.

-Kufman Herbert, (2001), "Major Players: Bureaucracies in American Government", *Public Administration Review*, No. 1, Vol. 61, January/ February.

-Lamba, Mustafa, (2014), "The Developments That Cause Bureaucracy to Lose Power Against Politics", *Mehmet AkifErsoy Universitesi Sosyal BilimlerEnstitusu Dergisi*, No. 11, Vo. 16, October.

-Lamba, Mustafa, (2015), "Reflection of The New Public Managment Approach in Turkey: a Qualitative Study Through the Government Programs", *Suleymandemirel Universitesi Iktisadiveiraribilimler Dergisi*, No. 11, Vol. 20, September.

-Levitan David M, (1943), "Political Ends and Administrative Means", *Public Administration Review*, No. 2, Vol. 3, April.

-Levitan David M, (1946), "The Responsibility of Administrative Officials in a Democratic Society", *Political Science Quarterly*, No. 4, Vol. 61, December.

-Meire, Kenneth J, (1975), "Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis", *The American Political Science Review*, No. 3, Vol. 69, January.

-Morgan G, (1996), "Is There Anything More To Be Said About Metaphor?" in David Grant & Cliff Oswick (eds) *Metaphor and Organization* (pp227-40) London, sage.

-Peters B Guy and Pierre Jon, (2004), "Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences", in B Guy Peters and Jon Pierre (eds), *The Politicizaiton of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, (pp 1-12.) London & New York, Routledge /Taylor & Francis Group.

-Rosenbloom David H, veMcCurdy Howard E, (2007), "Introduction: Dwight Waldo's The Administrative State", in David H. Rosenbloom and Howard E McCurdy, (eds), *Revisiting Waldo's Administrative State: Constancy and Change in Public Administration*, Washington, Georgetown University Press.

-Subramaniam, V, (1967), "Representative Bureaucracy: A Reassessment", *American Political Science Review*, No. 4, Vol. 61, June.

-Waldo, Dwight, (1952), "Development of Theory of Democratic Administration", *The American Political Science Review*, No. 1, Vol. 46, March.

-Wiseman, Martin, (1993), "The Ecology of Strategic Management in Small Local Governments", *Public Administration Quarterly*, No. 2, Vol. 17, Summer.