

NGOs, as continue Of the Way of Religious Democracy, Against Bureaucracy Emergent from Despotism

Mohammad Amin Hakemi*

Received: 2017/04/07

Mostafa Amani**

Accepted: 2017/07/22

The people have, in government, a prominent and decisive position. So that if a government cannot maintain the Popular acceptance, it is doomed. Religious democracy has replaced authoritarian regimes and dictatorships by accepting the power of the people to run the country. The administration of the country, in authoritarian regimes, is not popular, but is based on bureaucracy. The most important element in the running of an authoritarian government is the bureaucracy. Thus, bureaucracy cannot be considered compatible with a religious democracy. The question of this research is what is the alternative to bureaucracy in the system of religious democracy? Of course, the answer to this question is not short-term, but will be realized in the long run and gradually. In this research, descriptive-analytical method has been used. The method of collecting information is based on library. What the results of this study indicate is the focus on NGOs. They have the potential to emerge, in the future, as alternatives to the bureaucracy and to take, in general, over the activities, services and administration of the country. Of course, this requires eliminating the shortcomings of NGOs and expanding and strengthening them. However, the efficiency of government based on religious democracy will increase significantly, with the establishment of NGOs. Citizenship rights will also be accompanied by a fuller guarantee of implementation.

Keywords: Religious democracy, tyranny, bureaucracy, non-governmental organizations, transformation.

* MSc. of public law, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran (Corresponding Author).

hakemi.m.a@gmail.com

** MSc. Student Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran.

isuma@gmail.com

سازمان‌های مردم‌نهاد، امتداد خط مردم‌سالاری دینی در برابر بوروکراسی ناشی از استبداد

محمدامین حاکمی*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۱/۱۸

مصطفی امانی**

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۴/۳۱

چکیده

مردم دارای جایگاهی حساس و تعیین‌کننده در حکومت‌اند. به طوری که اگر حکومتی نتواند اقبال مردمی را حفظ کند، محکوم به فناست. نظام مردم‌سالاری دینی با قبول قدرت مردم در اداره امور کشور، جایگزین نظام‌های استبدادی و خودکامه شده است. در حکومت‌های استبدادی، اداره امور کشور مردمی نیست، بلکه مبتنی بر بوروکراسی است. بوروکراسی مهم‌ترین عنصر انجام فعالیت در حکومت استبدادی است. بدین ترتیب، نمی‌توان بوروکراسی را متناسب با نظام مردم‌سالاری دینی دانست. سؤال این پژوهش آن است که جایگزین بوروکراسی در نظام مردم‌سالاری دینی چیست؟ البته پاسخ این سؤال ناظر به کوتاه‌مدت نیست، بلکه در بلندمدت و تدریجاً محقق خواهد شد. در این پژوهش از روش توصیفی - تحلیلی استفاده شده است و گردآوری اطلاعات کتابخانه‌ای است. آنچه نتیجه این تحقیق بدان اشاره می‌کند، عطف توجه به سازمان‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد است. تشکل‌های مردم‌نهاد استعداد آن را دارند که در آینده، به عنوان جایگزین بوروکراسی مطرح شده و انجام فعالیت، خدمات‌رسانی و به طور کل، اداره امور کشور را بر عهده گیرند. البته این امر، مستلزم رفع نواقص مردم‌نهادها و گسترش و تقویت آنها است. لکن با استقرار تشکل‌های مردم‌نهاد، کارآمدی حکومت مبتنی بر مردم‌سالاری دینی افزایش چشمگیر خواهد یافت و حقوق شهروندی با ضمانت اجرای کامل‌تری همراه خواهد شد.

واژگان کلیدی: مردم‌سالاری دینی، استبداد، بوروکراسی، سازمان‌های مردم‌نهاد، تحول.

* دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

hakemi.m.a@gmail.com

** دانشجوی دوره کارشناسی ارشد حقوق، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران.

isuma@gmail.com

مقدمه

حکومت‌های معاصر ناگزیر از تعریف ارتباط خود با مردم و جایگاه ایشان در منظر خویش‌اند (فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۳، صص. ۱۳-۱۷). مهم‌ترین عامل تأثیرگذار بر سرنوشت حکومت، خصوصاً حکومت‌های معاصر، مردم‌اند. مردم آرمان‌های حکومتی را یاری کرده یا آنها را ترک می‌کنند، باعث ارتقای خود و جامعه و نهایتاً حکومت می‌شوند یا آنها را به انحطاط می‌کشانند. خصوصاً که خرد جمعی، نقشی مهم در سرنوشت جوامع دارد (Brabham, 2008, p. 79). نحوه برخورد هر حکومت با مردمش از نظریه‌ای پیروی می‌کند و قواعد خاصی را تبعیت می‌کند. نظریاتی که دوران مدرن حکومت‌ها را می‌سازند، با توجه به نقش بی‌بدیل مردم سامان یافته‌اند.

مردم‌سالاری دینی با در نظر گرفتن قدرت مردمی، بر حضور و مشارکت مردم استوار شده است. حضور و مشارکت مردم در عرصه‌های گوناگون اداره امور کشور، باعث نفی استبداد و خودکامگی می‌شود. به عبارتی، چنانچه مردم از حضور در صحنه‌های سیاسی و اجتماعی جدا شوند، تنها پرکننده چنین خلأیی، استبداد و خودکامگی است (سدیدپور؛ سنجقی و شیرازی، ۱۳۹۴، صص. ۸۵-۸۸). پس حضور مردم باید به گونه‌ای باشد که استبداد در تمام ابعاد و اشکال آن نفی شود. استبداد، مضاف بر تمام عواقب نامطلوبی که دارد، راه دین‌داری را نیز مانع می‌شود و حضور مردم در برابر استبداد، به معنای بازگشایی این مسیر است.

گرچه استبداد، قدرت‌طلب بوده و بیشتر در کانون تمرکز قدرت به چشم می‌خورد، لکن هر جا که قدرتی جمع شده باشد نیز، احتمال خزیدن استبداد بدان سو بالا می‌رود. به عبارتی، استبداد خود را محدود به راس قدرت نمی‌کند و با تمام توان سعی در بازتولید خود در سطوح مختلف جامعه دارد و امکان دارد که استادان، پزشکان و مهندسان نیز به اشکالی از استبداد روی آورند (موسوی و توسلی رکن‌آبادی، ۱۳۹۵، ص. ۱۹۴). لذا مأموریت مردم‌سالاری دینی که با ریشه‌کن کردن استبداد شروع شده است، با حذف آن در تمام اشکال و سطوحش به پایان خواهد رسید. استبداد، که حکومت رایج اعصار پیشین بوده است، ساختارها و اجزای مختص به خود را به میدان حکومت و حکمرانی آورده است. لذا، نظام مردم‌سالاری دینی باید پنجه در پنجه تمام این عناصر و اجزای به‌جای‌مانده از دوران‌های استبدادی شود و عناصر مختص خود را

گرد خود جمع کند؛ یگانه عناصری که یاری‌کننده آن در تحقق اهداف و آرمان‌هایش خواهند بود.

از آنجا که رویه غالب در حکومت‌داری سلاطین، تحمیل نظرات شخصی به زیردستان و مردم بود، قدرت در جامعه از بالا به پایین جریان می‌یافت. پس می‌توان ارتباط میان استبداد و بوروکراسی (دیوان‌سالاری) را چنین بیان کرد که قدمت بوروکراسی به شروع سلطنت‌های وسیع باز می‌گردد. نظام دیوان‌سالار کهن ایرانی نیز قرن‌ها سابقه دارد (تنکابنی، ۱۳۹۹، ص. ۳۳). پس می‌توان بوروکراسی را یکی از اجزای جدایی‌ناپذیر سلطنت دانست. مأموریت مردم‌سالاری دینی در این جا مشخص می‌شود. مأموریتی که در نخستین مرحله آن، سلطنت تبدیل به نظامی متعالی شد و مردم‌سالاری را در خود جای داد. مرحله واپسین عبارت است از مقابله با بوروکراسی و عبور از آن. پس تا نظام حاکم بر خدمات‌رسانی و انجام فعالیت‌ها تحت سلطه بوروکراسی است، استبداد سلطنتی کماکان زنده است، هر چند که شاه‌رگ آن قطع شده باشد. مقدمه قانون اساسی نیز حاوی این نکته است که بوروکراسی در جمهوری اسلامی پذیرفته شده نیست.

با درک این نکته که ارتباطی میان نظام اداری بوروکراتیک و مردم‌سالاری دینی وجود ندارد، چنین حکم می‌شود که باید نظام اداری بوروکراتیک حذف گردد. اما سؤالی جدی شکل می‌گیرد که پس چگونه باید وظایف بر زمین مانده ناشی از حذف بوروکراسی را انجام داد؟ چه کسی متکفل و مسئول انجام این وظایف است؟ چه روشی در تحقق این امور به کار بسته می‌شود؟ چگونه باید با خلأیی که زدودن دیوان‌سالاری بر جای گذاشته است، روبه‌رو شد؟ این پژوهش، با پایبندی به مقتضیات مردم‌سالاری دینی، در پی ارائه پاسخی درخور است. به عبارتی، مقصود نگارنده از این تولید اثر، معرفی جایگزینی مطلوب برای بوروکراسی است. روشی که این اثر خود را پایبند بدان می‌داند، روش توصیفی - تحلیلی است. نحوه گردآوری اطلاعات، کتابخانه‌ای خواهد بود. بدین ترتیب که پژوهش حاضر ابتدائاً مقابله میان مردم‌سالاری دینی و استبداد را بازسازی می‌کند. در مرحله دوم، و متناظر با مرحله نخست، مقابله میان سمن‌ها و بوروکراسی به تصویر کشیده می‌شود. و نهایتاً، تقویت رویکرد گرایش به سازمان‌های مردم‌نهاد به عنوان سازوکاری برای امتداد مردم‌سالاری دینی در نظام

اجرایی را تبیین خواهد کرد.

در خصوص آنچه سؤال این پژوهش است باید افزود که چنین دغدغه و اثری در میان آثار موجود مشاهده نشد؛ اثری که از سویی در پی امتداد بخشیدن به مردم‌سالاری دینی باشد و از سوی دیگر در پی زدودن عوارض و دنباله‌های استبداد. لذا، آنچه در جدول زیر خواهد آمد، آثاری است که بیشترین ارتباط موجود را با موضوع این مقاله داشته اند، هر چند که دور به نظر آید.

جدول شماره ۱: پیشینه پژوهش

ردیف	نام اثر	نگارنده	تاریخ	تشریح دیدگاه
۱	کتاب «نظم و زوال سیاسی»	فرانسیس فوکویاما	۲۰۱۴	مؤلف به دنبال ایجاد توازن میان حاکمیت قانون، پاسخگویی دموکراتیک و دولت وبری است. لکن با جانبداری از توسعه قدرت در برابر دموکراسی، چنین بیان می‌دارد که اگر دولت وبری (یعنی یک بوروکراسی کارآمد) وجود نداشته باشد، دموکراسی باعث فساد اداری خواهد شد.
۲	گزارش «تقدم اصلاح بوروکراسی و حاکمیت قانون بر دموکراسی (معرفی و نقد کتاب نظم و زوال سیاسی اثر فرانسیس فوکویاما)»	رحمن فهردان‌پور	۱۳۹۷	مؤلف - که مترجم کتاب نظم و زوال سیاسی است - گرچه در پی نقد کتاب فوکویاما برآمده است، لکن از زمین بازی اصلی که توسط فوکویاما طرح ریزی شده است، خارج نمی‌شود و فقط ترتیب عناصر را متفاوت می‌داند. هر چند برخی انتقادات دیگر را وارد می‌سازد که در باب رابطه بوروکراسی و دموکراسی نیست.
۳	مقاله «بوروکراسی در دموکراسی»	سید عبدالعلی قوام	۱۳۳۶	نگارنده، بوروکراسی را متضاد با ارزش‌های واقعی و معنوی می‌داند، آن را باعث حقارت انسان برمی‌شمارد و نهایتاً به تضاد میان بوروکراسی و آزادی اشاره می‌کند.
۴	مقاله «بوروکراسی، شالوده گذار به دموکراسی»	فرهاد مهرگان و الهه صبحی	۱۳۹۴	مؤلف مزایای بروکراسی نظیر تخصص‌گرایی، شایسته‌سالاری و

ردیف	نام اثر	نگارنده	تاریخ	تشریح دیدگاه
				قانون‌محوری را برشمرد و آن را زمینه‌ساز دموکراسی می‌خواند.
۵	مقاله «تأملی بر تعامل بوروکراسی و دموکراسی: مطالعه‌ای در بین اعضای هیات علمی دانشگاه‌ها»	فرهاد مهرگان، ابوالحسن فقیهی و ناصر میرسپاسی	۱۳۹۹	این اثر پس از گردآوری اطلاعات به وسیله مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته در دو دانشگاه منطقه کردستان عراق، نتیجه می‌گیرد که بوروکراسی می‌تواند تأثیر مثبتی بر استقرار دموکراسی داشته باشد.
۶	مقاله «واکاوی و تحلیل تبعات سیاست‌زدگی بوروکراسی در نظام‌های سیاسی»	حسن دانایی‌فرد، محمدرضا صادقی و معصومه مصطفی‌زاده	۱۳۹۴	مؤلفان این اثر، متخصصین مدیریت‌اند. بدین جهت، بیشتر بر اثرات سیاست‌زدگی بوروکراسی پرداخته‌اند. لکن در ابتدا، بوروکراسی را همراه و کمک‌کننده به دموکراسی بر می‌شمارند.
۷	Administrative Law Bureaucracy in a Democracy	Hall, Daniel	2015	این کتاب در باب نظام اداری آمریکا است. نگارنده در فصل دوم با عنایت به عدم پرداختن به اداره عمومی وسیع در قانون اساسی آمریکا، بوروکراسی را ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای دموکراسی می‌داند، هر چند که معایبی نیز وجود داشته باشد.

همان‌سان که ادعا شد، گرچه در مورد مردم‌سالاری دینی، استبداد، بوروکراسی و سازمان‌های مردم‌نهاد و همچنین مسائل مرتبط با آنها آثار علمی متعدد و پرشماری وجود دارد، لکن هیچ‌یک با نسبت دادن بوروکراسی به استبداد و نیز، سازمان‌های مردم‌نهاد به مردم‌سالاری دینی، در پی بررسی تضاد میان این دو نبوده‌اند. به عبارتی، نوآوری این پژوهش در آن است که بوروکراسی را برخاسته از استبداد، و مردم‌نهادها را برخاسته از مردم‌سالاری دینی می‌داند و تضاد میان استبداد و مردم‌سالاری را میان بوروکراسی و مردم‌نهادها پی می‌گیرد و نهایتاً حکم به تقویت مردم‌نهادها و رویکردهای مردمی در مقابل شیوه‌های بوروکراتیک خواهد کرد تا مردم‌سالاری دینی استقرار بیشتری یابد.

۱. چهارچوب مفهومی

در این مجال، به توضیح مختصری پیرامون سه مؤلفه اساسی این پژوهش توجه شده است تا از ابهامات کاسته شده، بر تفاهم بین‌الذهانی تأکید شود. این سه مؤلفه اساسی عبارتند از: مردم‌سالاری دینی، سازمان‌های مردم‌نهاد، بوروکراسی.

۱-۱. مردم‌سالاری دینی

مردم‌سالاری دینی نظریه‌ای است که به تبیین جایگاه مردم در حکومت پرداخته است. نقطه عزیمت این نظریه، نفی استبداد و خودکامگی است؛ همچنان که نظریات و آرای موجود در دموکراسی چنین کرده‌اند. مردم‌سالاری دینی با فرا رفتن از دعوای خرد میان مردم و حکومت، طرحی برای تقابل اراده مردمی در برابر خودخواهی مستبدان است. از جمله موفقیت‌های انقلاب اسلامی می‌توان به پیروزی در برابر استبداد، با تکیه بر حرکت‌های اسلام‌خواهانه و عظیم مردمی اشاره نمود. مردم‌سالاری دینی به طور آشکارا در برابر استبداد قرار دارد، به طوری که این دو، در واقع دو قطب طیف‌اند. اسلام، اساساً و ذاتاً استبداد را برنتابیده، آن را رد می‌کند (خواجه‌سروی، ۱۳۹۵، ص. ۱۶).

یکی از معایبی که در دموکراسی وجود دارد، بازتولید شدن استبداد فردی، در میان انبوه مردم است. چرا که خودخواهی یک نفر، در میان خودخواهی توده‌ها و آحاد مردم پخش شده است. اما مردم‌سالاری دینی دارای پناهگاهی مناسب‌تر در برابر چنین آسیب‌هایی است؛ آن پناهگاه چیزی نیست جز ارزش‌های مندرج ذیل دینکه استبداد را در تمام اشکال آن ناپسند می‌داند، خواه در یک نفر، خواه در میان تمام مردم. ارزش‌های دینی موجود در مردم‌سالاری دینی، ضامن بقای مردم‌سالاری و مایه دوام حکومت مردمی‌اند. به همین دلیل، مردم‌سالاری دینی دارای برتری نسبت به دموکراسی است (مجیدی و خزاعی گسک، ۱۳۹۲، ص. ۵۲).

مردم‌سالاری دینی از دو رکن مردم و دین بهره می‌برد. مردم دارای قدرت‌اند. حکومت‌ها نیز محتاج قدرت‌اند. این قدرت یا از طریق زور و خشونت تأمین می‌شود و یا مردم قدرت خود را در تعامل با حکومت به کار می‌گیرند. نظامات مردم‌سالار از راهکار اخیر بهره جسته‌اند. دین نیز در این مقیاس، مجموعه‌ای از ارزش‌ها است که راهنمای اراده مردم است (آقای میبیدی و کریمی والا، ۱۳۹۷، ص. ۳۰). اساساً، دین

برای هدایت مردم فرستاده شده است. لذا، انطباق خاصی با اراده‌های انسانی دارد و در مورد حکومت نیز، تعادل و تعامل کاملی میان آن دو برقرار می‌شود. چنانچه اراده‌های انسانی - که به دور از هر گونه استبداد، در محل رشد قرار گرفته‌اند - بتوانند ارزش‌های مندرج در دین را تشخیص داده و آن را دنبال کنند، مردم‌سالاری دینی در اوج خود محقق شده است. مردم‌سالاری دینی دارای ارزش‌ها و روش‌های منحصر به فرد دینی است (خواججه‌سروی، ۱۳۹۵، ص. ۱۵).

مردم‌سالاری دینی علی‌رغم تشابه ظاهری با دموکراسی، مسیری متفاوت را طی کرده است. مهد دموکراسی جوامعی است که قدرت و ثبات حکومت و زندگانی را در گرو نفی دین و دین‌داری دانسته‌اند (پروین و نورایی، ۱۳۹۱، ص. ۱۵۲). لکن مردم‌سالاری دینی در جامعه‌ای محقق شده است که اعضای آن در تمام مراحل زیست تاریخی خود، به دنبال حفظ ارزش‌های دینی بوده و نهایتاً با تمسک به همان ارزش‌ها بر استبداد طاغوتی فائق آمده‌اند. به همین دلیل، قانون اساسی جمهوری اسلامی در تمام ابعاد خود، رهین مردم‌سالاری دینی باقی مانده است و از رهبری تا نمایندگان مجلس و کارگزاران مجریه و منتخبین شوراها، با روش‌های مردمی برگزیده می‌شوند، همه‌پرسی به رسمیت شناخته شده و مجلس (نماد مردم‌سالاری دینی) در رأس امور است.^۱

۲-۱. سازمان‌های مردم‌نهاد

سازمان‌های مردم‌نهاد که به اختصار به آنها «سمن» گفته می‌شود سازوکاری هستند مردمی، در جهت رشد جامعه مدنی و محدود ساختن قدرت دولت و پاسخ‌گو نمودن آن. بنا بر این، بهترین وسیله برای تضمین حضور و مشارکت مردم در عرصه‌های گوناگون و نیز تضمین موفقیت در آنها، سازمان‌های مردم‌نهاداند. مضافاً، ضمانت بودن برای حقوق شهروندان و جلوگیری از انباشت قدرتی که نهایتاً منجر به تضییع حقوق و آزادی‌ها می‌شود، از آثار وجود سازمان‌ها و تشکل‌های مردمی است. مردم‌نهادها دارای نقش‌های متفاوت و همچنین اشکال و الگوهای گوناگون‌اند (Lewis, Nongovernmental Organizations, Definition and History, 2010, p. 2). سمن‌ها مستقیماً بخشی از دولت محسوب نمی‌شوند اما نقش بسیار مهمی به عنوان واسطه بین فرد فرد مردم و قوای حاکم دارند. بدین معنا که به مشارکت مردمی در اداره کشور معنا می‌بخشند.

برای تعریف سازمان‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد باید مؤلفه‌های سازنده آن را احصا کرد. نخستین مؤلفه مردم‌نهادها این است که یک «گروه اجتماعی» اند، هویت اجتماعی دارند و بخش مهمی از جامعه مدنی‌اند. ارتباطات شخصی و صنفی میان اعضای آن وجود دارد. دوم آنکه دارای «سامان و تشکل» اند. مردم‌نهادها نوع خاصی از نظم و سامان را دارند و نوعی تشکل‌اند. این بدان معنا نیست که هرچ‌ومرج و بی‌نظمی بر روابط اعضا حاکم است یا انجام امور، بدون برنامه‌ریزی صورت می‌گیرد. بلکه نظم‌ی غیر از سلسله مراتب است. سومین خصیصه، «غیردولتی بودن» آنها است. گرچه سمن‌ها با دولت‌ها تعاملاتی دارند، اما منتسب به دولت نیستند. مؤلفه دیگر، روح «تعاون» موجود در فضای مردم‌نهادها است؛ چه در میان اعضا، چه نسبت به جوامع هدف (فرامرز قراملکی، ۱۳۸۸، صص. ۱۵-۲۳). بدین ترتیب، یک تشکل مردم‌نهاد، گروهی اجتماعی است که دارای سامان و تشکلی مختص به خود است که غیردولتی بوده و روح تعاون در آن حاکم است. در نظر پژوهشگر، انتفاعی یا غیرانتفاعی بودن، ویژگی تمایزبخش میان تشکل‌های مردم‌نهاد و غیر از آن نیست. به عبارتی، می‌توان در یک نگاه کلی، تشکل‌های مردم‌نهاد را فراتر از تشکل‌های خیریه تصور کرد. بر همین مبنا، از مهمترین کارکردهای تشکل‌های مردم‌نهاد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ❖ ترمیم و حل شکاف میان جامعه و حکومت
 - ❖ نقد عملکرد حکومت
 - ❖ ایجاد هماهنگی و انسجام اجتماعی
 - ❖ تأثیرگذاری بر بوروکراسی‌های موجود در نهادهای اداری
 - ❖ ارتقای سطح فرهنگ مشارکت عمومی
 - ❖ فرهنگ‌سازی در جهت آگاهی از حقوق شهروندی و آزادی‌ها
 - ❖ ایجاد پیشرفت‌های چشمگیر ملی و سرعت بخشیدن به آنها
 - ❖ ترویج حس نوع‌دوستی
 - ❖ ایجاد گنجایش لازم برای توسعه مردم‌سالاری دینی و ارزش‌های مندرج آن.
- در کنار موارد فوق، به طور کل سه عرصه متداول برای فعالیت سمن‌ها عبارت است از: ارائه خدمات، تجزیه و تحلیل اطلاعات، و مشارکت (Lewis and Kanji, 2009, p. 91). به هر تقدیر، مردم‌نهادها دارای ماهیت و ساختار قابل ملاحظه‌ای هستند (Lewis,

3, p. 2001). با این حال، کمینه مطلوب در استفاده از مردم‌نهادها، مکمل بودن برای دولت و تشکیلات دیوانی است. از آنجا که در دیوان‌سالاری دولتی بنگاه‌های اقتصادی، محیطی محدود برای تعامل و ارتباط بین افراد و گروه‌ها وجود دارد، مفهوم جامعه مدنی و سازوکارهای آن در اکثر کشورهای دنیا، به جایگاه والایی رسیده و هر روز، رو به گسترش و عمیق شدن است و تقابل منطق جامعه مدنی که بر اساس ارتباط و همبستگی استوار است با منطق دیوان‌سالارانه، اقتدارطلبانه، غیردمکراتیک و قهرآمیز دولت به یکی از مضامین عمده در متون معاصر تبدیل شده است (مرتضوی و مالکی، ۱۳۹۰، ص. ۵). اکثر الگوهای ارائه شده برای ایجاد تحول در سازمان‌های بخش دولتی دارای رویکردی درون سازمانی بوده و معطوف به مداخله و تغییر در مؤلفه‌های درونی بوروکراسی دولت هستند (مرتضوی و مالکی، ۱۳۹۰، ص. ۶).

۳-۱. بوروکراسی

از جهت لغوی واژه «بوروکراسی»^۲ از ریشه «Bureau» به معنای «میز» یا «دفتر کار» و کلمه «Kratos» به معنای «قدرت سیاسی» مشتق شده است. مفهوم بوروکراسی، نخستین بار توسط ماکس وبر صورت‌بندی شد. وی بوروکراسی را به نوعی مجموعه‌ای از نهادها، مؤلفه‌ها و ساختارها می‌داند که برتری تکنیکی نسبت به هر شکل سازمانی دیگر دارد. از نظر وی، برخورداری از بوروکراسی، لازمه کارآمدی و نظام‌مندی سازمانی است. به عبارت دیگر از نظر وبر، در سازمان‌های کاملاً بوروکراتیک دقت، سرعت و عدم ابهام تا حد مطلوب افزایش می‌یابد و از اصطکاک و هزینه‌های مربوط به مواد و پرسنل تا حد مطلوب کاسته می‌شود. لذا انجام وظایف اداری دقیق‌تر و ارزان‌تر خواهد شد (جلالی و ویژه، ۱۳۹۸، ص. ۱۵؛ وبر، ۱۳۷۴، ص. ۲۸۱). از دید ماکس وبر ویژگی‌های تشکیل‌دهنده یک بوروکراسی عبارت است از:

- ❖ تقسیم انعطاف‌ناپذیر کار
- ❖ به انجام رسیدن کار در یک فضای ثابت و معین
- ❖ وجود زنجیره از پیش تعیین‌شده دستورات
- ❖ مدیریت اداری بر اساس اسناد مکتوب
- ❖ وجود مقررات برای محدود کردن قدرت و تصمیم‌گیری

❖ افزایش آموزش مدیران

❖ وجود سلسله‌مراتب سازمانی (رایینز، ۱۳۷۹، ص. ۵۸).

در این مقال، توجه معطوف به آن بخش از بوروکراسی است که بر نظام فعالیت و خدمات‌رسانی یک دولت موثر واقع می‌شود. بوروکراسی را می‌توان در دولت، پارلمان یا دادگاه جستجو کرد. به عبارتی، قوای حکومتی درگیر با بوروکراسی‌اند. البته هر یک نیز نوعی خاص از بوروکراسی را در خود جای داده‌اند. لکن غالباً بوروکراسی معطوف به قوه مجریه است (مرکز مالگیری، ۱۳۹۸، ص. ۲۱۴). محققان علوم اجتماعی بوروکراسی را به انواع مختلفی از قبیل بوروکراسی طبقاتی، بوروکراسی محافظ، بوروکراسی جانبداری حزبی، بوروکراسی بر اساس لیاقت، بوروکراسی موروثی، بوروکراسی کاریزماتیک و بوروکراسی ماشینی تقسیم کرده‌اند که هر یک در سیستم اداری و اجتماعی خاصی می‌توانند کاربرد داشته باشند (بهرامیان، ۱۳۸۲، ص. ۱۶).

از جمله آثار مثبت بوروکراسی می‌توان به ثبات سازمان و سیستم اداری، وجود اطمینان و امنیت شغلی، اعمال منطق در اجرای فعالیت‌ها، صراحت هدف‌ها، افزایش تخصص و تخصص‌گرایی، حذف روابط و ضوابط ناصواب در استخدام کارکنان، افزایش عدالت در امور اداری و رفتار منصفانه و عادلانه با کارکنان. از آثار منفی و سوء بوروکراسی نیز می‌توان به انعطاف‌ناپذیری سیستم، وجود اضطراب و نگرانی، خود محور بودن، رکود و جمود شخصیت کارکنان، محدودیت در طبقه‌بندی مشاغل، سرخوردگی ارباب رجوع، استقرار سیستم متمرکز دولت در رده‌های مختلف مدیران سازمان، فسادزا بودن سیستم، کاربرد سلیقه‌ای و نامناسب مقررات و... اشاره کرد (بهرامیان، ۱۳۸۲، ص. ۱۶).

۲. تقابل مردم‌سالاری دینی و استبداد

مردم دارای قدرتی تأثیرگذار در حکومت هستند. به نحوی که بدون وجود مردم نمی‌توان از وجود حکومت سخن گفت (فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۳، صص. ۷۹-۸۰) و عامل انسانی (یا جمعیت)، یکی از سه رکن دولت - ملت قلمداد شده است (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۲، صص. ۵۶-۵۷). نقش تعیین‌کننده مردم تا پیش از حکومت‌های مردم‌سالار، در سایه غفلت پادشاهان مستبد و خودکامه، در حاشیه مانده بود. با ایجاد

حکومت‌های مردم‌سالار، تأثیرات قدرت مردمی هر چه بیشتر نمایان شد. در مردم‌سالاری دینی نیز علاوه بر نفی هر گونه استبداد، بر قدرت فوق‌العاده مردم صحه گذاشته شده است. در حالی که تجمیع قدرت در حکومت مستبد، در یک نفر است (کلوسکو، ۱۳۹۵، ص. ۴۳۹)، در نظام مردم‌سالاری، مردم در امور گوناگون حکومت مشارکت می‌کنند و اداره امور کشور تنها با اتکا به آرای مردم و به واسطه نقش‌آفرینی ایشان میسر می‌شود.

دولت، پدیده‌ای دیرپاست که قدمتی به طول جوامع انسانی دارد (لاگلین، ۱۳۹۳، ص. ۱۱). این پدیده، فراز و نشیب‌های فراوانی را طی کرده است. دولت‌های معاصر، همواره نقش‌ها و وظایف متعدد و مترامی را برای خود برگزیده‌اند و چنین امری، گستره دخالت این پدیده را به شدت گسترش داده است. پرواضح است که موضوع گسترش دخالت دولت، عرصه‌های مختلف زندگی بشر است. به عبارتی، بسیاری از اوقات، تعدد فعالیت‌های دولت باعث ایجاد محدودیت بر روابط انسانی و عدم رشد و شکوفایی استعدادهای انسانی می‌شود؛ مسئله‌ای که پیش از این، دامنگیر کشورهای کمونیستی بوده (برژینسکی، ۱۳۶۶، ص. ۲۳) و بقایای نامانوس آن کماکان دولت‌های معاصر را با چالش مواجه می‌کند. به هر تقدیر، با حضور گسترده دولت در عرصه‌ها و فعالیت‌های مختلف، علاوه بر ایجاد انحصار ناشی از حضور بازیگر قدرتمندی به نام دولت، از اداره مردم‌محور جامعه دور می‌شود.

مردم‌سالاری دینی بر شالوده قدرت مردمی استوار شده است (همایون مصباح، ۱۳۸۳، صص. ۹۳-۹۴). در مقابل، استبداد بر پایه خشونت و زور برپاست. البته آخرین استبدادهای ایرانی نشان دادند که برای تأمین این خشونت و زور به بیگانگان متوسل می‌شوند و یا با شکست مفتضحانه، استقلال را نیز فدای قدرت خود می‌کنند (جوادی یگانه و صدیقی کسمایی، ۱۳۹۶، ص. ۲۸). مردم‌سالاری دینی نظامی است که در آن ارزش‌های الهی وجود دارد. به عبارتی، شاکله و نحوه حضور و مشارکت مردم، بر اساس هدایت الهی و ارزش‌های دینی رقم می‌خورد. مردم آن‌گونه عمل می‌کنند که مطابقت بیشتری با دین دارد. البته تاریخ ایران نشان می‌دهد که اقوام ایرانی، همواره ارتباط تنگاتنگی با دین و مذهب داشته‌اند و این مسئله، حتی به پیش از حضور اسلام نیز بازمی‌گردد؛ زیرا در آن زمان نیز اقوام ایرانی، یکتاپرست بودند. چنین سابقه همراهی

و ملازمتی میان مردم و دین، ریشه‌ای مستحکم برای تداوم دین‌داری و ایجاد مردم‌سالاری دینی در ایران بوده است. به هر تقدیر، آنچنان که از قوانین اساسی، علی‌الخصوص قانون اساسی جمهوری اسلامی دریافت می‌شود، مردم‌سالاری دینی در صدد اتکا و ابتنا بر توان و اراده مردمی است.

استبداد مجموعه‌ای از ارزش‌های منطبق بر اراده پادشاه را در میان مردم مستقر می‌سازد، چرا که متأثر از خواسته‌های نفسانی یک شخص است (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۲، صص. ۱۰۴-۱۰۷). به عبارتی، بر خلاف مردم‌سالاری که ریشه ارزش‌های الهی است، استبداد دارای ارزش‌های نفسانی و مبتنی بر علائق پادشاه است. ارزش‌ها و انگیزه‌ها در نظام استبدادی بر اساس هوا و هوس شاه تنظیم می‌شوند. بدین جهت، نظام استبدادی و ارزش‌های موجود در آن، نمی‌تواند مشوق خوبی برای شکوفایی استعداد‌های مردم باشد. بلکه تصمیمات استبدادی، بیشتر به سرکوب انسان‌ها و استعداد‌های ایشان منجر می‌شود.

وجود بن‌بست در افق سیاسی نظام استبدادی، که ناشی از ارزش‌های شاهانه است، منجر به عدم استفاده از ظرفیت مردم در پیشرفت و آبادانی کشورها می‌شود؛ ظرفیتی که عظیم‌ترین فعالیت‌ها را عملیاتی ساخته، محقق می‌کند. در مقابل، مردم‌سالاری دینی دارای ارزش‌هایی است که در افق جاودانگی انسان و لقاءالله تعریف می‌شوند و مشوق بسیاری از فعالیت‌های انسانی و محرک عواطف و احساسات بشری در پیشرفت و ترقی‌اند. لذا، نظام مبتنی بر مردم‌سالاری دینی با استفاده از توان و ظرفیت عظیم مردمی، پیشرفت و توسعه بیشتری را در کارنامه خود خواهد دید و مضافاً، سرعت این حرکت نیز به مراتب بیشتر خواهد بود.

به طور کلی، مردم‌سالاری دینی با قبول ارزش‌های الهی، به عنوان مشوق و محرک اراده مردم عمل کرده و آن را در مسیر باردهی و ثمربخشی قرار می‌دهد. بدین ترتیب، از ظرفیت عظیم مردمی استفاده می‌شود. لکن نظام استبدادی با ابتنا بر خودخواهی و هواهای نفسانی شاه و به دور از هر گونه آرمان و ارزش الهی، سقفی کوتاه برای اراده‌های مردمی را تعیین می‌کند و توان تشویق و تحریک خواست و اراده مردمی را ندارد. لذا، از ظرفیت و توانی انبوه چشم‌پوشی کرده است. بسیاری از اوقات هم برای جبران چنین خلایی به سلطه و استبداد خارجی چشم امید می‌دوزد که استقلال ملی را

خداوند می‌کند. در نهایت باید گفت، نظام مبتنی بر مردم‌سالاری دینی بر قدرت مردمی استوار شده است و به کلی متفاوت از نظام مبتنی استبداد است که بر پایه قدرت شخصی پادشاه است^۳ (خامنه‌ای، ۱۳۹۷).

۳. باز تولید تقابل مردم‌سالاری دینی و استبداد در میان سمن‌ها و بوروکراسی

اتفاقات و نظریات بزرگ، تأثیرات بزرگی نیز دارند. مردم‌سالاری دینی و استبداد، هیچ‌کدام محدود به یک نقطه نمی‌شوند و هر دو دارای توابع و لوازمی هستند. به عبارتی می‌توان این دو را، دو خط دانست که امتداد هر یک از خطوط، نتایج خاص خود را دارد و از مختصات خاصی عبور می‌کند. لذا، آنچه که در امتداد مردم‌سالاری دینی مشاهده می‌شود، متفاوت از توابع و امتداد استبداد است. تقابل مردم‌سالاری دینی و استبداد در امتداد این دو نیز قابل ردگیری و مشاهده است. به نحوی که خود بوروکراسی، نوعی استبداد را در برابر مردم‌سالاری قرار داده، تقویت می‌کند (خوشجو، ۱۳۸۱، ص. ۶۶). از جمله مسائلی که هر حکومت باید بدان توجه کند، پاسخ به نیازهای مردم است. پرواضح است که حکومت مردمی و حکومت مستبد، دو راه‌حل متفاوت را در پاسخ به این نیازها در پیش خواهند گرفت. نقطه ثقل هر یک از پاسخ‌ها و راه‌حل‌ها نیز در توان و ظرفیت مردم یا پادشاه قرار دارد. بدین ترتیب، نظام مردم‌سالاری با اتکای به مردم راه‌حل خود را ارائه می‌دهد - راه‌حلی که متکی بر مردم است - و نظام شاهنشاهی استبدادی نیز با اتکا به توان شاه.

شاهان با قبول خود به عنوان منشأ قدرت، به هنگام استفاده از قدرت، توان و ظرفیت خود را از طریق سلسله مراتب به کارگزاران خود می‌رسانند تا انجام امور برای ایشان میسر گردد. لذا، طبق نظر شاه عمل می‌شد و در اجرای نظرات شاه، از امکانات و تجهیزات دولت استفاده می‌شد. همچنین، پرداخت هزینه‌ها نیز از خزانه بود. بدین ترتیب می‌توان دانست که قدرت شاهانه و استبدادی، با بهره‌گیری از عناصر خاص خود نظیر نظر شاه، امکانات و تجهیزات حکومت، هزینه و اموال دولتی و امثالهم به مقاصد خود می‌رسد. امری که تنها در گذشته باقی نمانده و با طی مدرنیزاسیون، در دولت‌های مدرن وجود دارد. در یک نقد شدید، می‌توان اداره عمومی کنونی را دستگاهی بر مبنای ظلم و اجبار دانست که لزوماً باید رسمی و بروکراتیک باشد

(Ludwig and Morris, 1944, p. 122).

در مقابل، وقتی حکومتی اتکای خود را بر مردم و آرای ایشان قرار دهد و پایبند به منبع قدرت خود - یعنی مردم - باشد، از تمام نظرات مردم بهره می‌برد. چنین رویه‌ای می‌تواند به شکوفایی استعدادها و خلاقیت ختم شود (عظیمی آملی و سوداگر، ۱۳۹۴، ص. ۳۷). چرا که مردم خود را در مقام ایده‌پردازی می‌دانند. مهم‌تر از ایده‌پردازی، حضور و مشارکت در اداره امور است. پس از آنکه نظری برگزیده شد، نوبت اجرای آن می‌رسد. حال، مردمی که خود ایده و نظری را تولید کرده‌اند، با رغبت هر چه بیشتر به اجرای آن همت می‌گمارند. خصوصاً که قدرت اجرای این نظرات و ایده‌ها نیز در دست خود ایشان است. لذا، علاوه بر آنکه قدرت تصمیم‌سازی اصیل در مردم وجود دارد، قدرت اجرایی اصیل نیز در مردم است. فرایند محتمل مشارکت در نظام مردم‌سالاری دینی از مراحل نظیر، قبول ارزش‌ها، خواست و اراده عمومی و نهایتاً مشارکت و اجرای عمومی می‌گذرد. با به‌کار گرفتن قدرت مردم، این قدرت رشد و تعالی یافته، روز به روز بیشتر می‌شود. مشارکت مردمی آمیخته با حقوق شهروندی است (احقر و محمدی، ۱۳۹۴، ص. ۱۱).

مردم وقتی که در صدد انجام کاری بر می‌آیند، تشکل‌ها و مجموعه‌هایی را می‌سازند. جمع‌های محدود در مقایسه با یک نفر، در جمع‌آوری امکانات موفق‌تر، دارای سرعت بیشتر و بهره‌مند از قدرت و توان بیشتری هستند. لذا، وقتی سخن از مشارکت مردمی به میان می‌آید، نمی‌توان از سازمان‌های مردم‌نهاد (به معنای عام آن) غفلت ورزید. به طور کلی، مهم‌ترین و شاید تنها شیوه موجود در مشارکت اجرایی مردمی، سازمان‌ها و تشکل‌های مردم‌نهادند. مصداق‌هایی نظیر مشارکت در تأمین امنیت (خورشیدوند، ۱۳۸۸، صص. ۳۸-۳۹)، توسعه عمرانی، سازندگی و تأمین مالی پروژه‌ها (علی‌الحسابی، ۱۳۹۰، صص. ۴۳-۴۷). نیز بر این مدعا تأکید می‌کنند. در نقطه مقابل، بوروکراسی ابزاری مناسب برای رژیم‌های استبدادی است تا مقاصد خویش را عملیاتی سازند. اینکه بوروکراسی در رژیم‌های دموکراتیک به چشم می‌خورد، به دلیل تناسب آن با دموکراسی نیست، بلکه صرفاً بازمانده‌ای از حکومت‌های استبدادی است که ظواهر خود را با حاکمیت قانون انطباق داده است تا بقا یابد. بوروکراسی، نظام اداری حکومت‌های استبدادی را تشکیل می‌دهد. در حالی که در حکومت مردم‌سالاری

دینی، این مردم و سازمان‌های مردم‌نهاداند که نظام اجرایی متشکل از آنان است. با در نظر گرفتن منابع قدرت و ایدئولوژی سازمانی موجود در بوروکراسی، خطر اصلی متوجه نظام مردم‌سالاری خواهد بود. قوانین با مشروعیت بخشیدن به بوروکراسی، مسیر رشد آن را مهیا ساخته‌اند. لذا مأموران اداری، دارای اقتداراتی خاص و انحصاری در اجرای قانون‌اند. همچنین، بودجه‌های کلان، تجهیزات پیشرفته و فنی، اطلاعات جامع و گسترده، تحلیل‌گران کارآزموده و مشاورین متجرب، تنها بخشی از امکانات نظام بوروکراتیک است که منجر به قدرت روزافزون آن می‌شود؛ قدرتی که علاوه بر اداره، باعث جایگاهی خاص برای مدیران نهادهای بوروکراتیک شده است. از طرف دیگر، شهروندان چاره‌ای ندارند جز آنکه برای دریافت خدمات به بوروکراسی موجود مراجعه کنند و این، تنها راه رفع بسیاری از نیازها است. استقلال بیشتر برای بوروکراسی نیز از راه استخدام حرفه‌ای ناشی می‌شود؛ به طوری که می‌توان استخدام را مانعی برای اختلاط میان شهروندان عادی و بوروکرات‌ها دانست. تنها با دانستن این عوامل و تأثیرات است که می‌توان حکم به ناسازگاری میان بوروکراسی و مردم‌سالاری داد (گرچی ازندریانی و قهرمان‌زاده نیمگزی، ۱۳۹۵، صص ۱۲-۱۴).

فی‌الواقع، تناسبی خاص میان سمن‌ها و نظام مردم‌سالاری وجود دارد و ارتباطی ناگسستنی میان این دو، شکل می‌گیرد. لکن چنین تناسب و ارتباطی میان نظام مردم‌سالاری و نظام بوروکراتیک اداری ایجاد نمی‌شود. در تبیین این مسئله باید گفت که قدرت زمانی که به طور ناعادلانه تقسیم شده و شکاف قدرت در لایه‌های اجتماعی ایجاد شود، استبداد گسترش می‌یابد. نظام بوروکراتیک اداری، با توزیع نامتوازن قدرت ناشی از حاکمیت، منجر به ایجاد شکاف‌های متعدد قدرت در اقشار متفاوت شده و به عنوان تأمین‌کننده استبداد تلقی خواهد شد (قلی‌پور، ۱۳۸۵، ص. ۱۰۶). به این دلیل می‌توان ارتباط میان نظام بوروکراتیک اداری و نظام مردم‌سالاری را منکر شد و در عوض، به لزوم حرکت به سمت سمن‌ها در نظام مردم‌سالاری رهنمون شد. چرا که قدرتی به جز مردم را به رسمیت نمی‌شناسد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز در این مورد، مؤید مباحث مطروحه در این پژوهش است. به طوری که در اصل سوم، بند دهم، «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور» را بیان می‌دارد. با توجه به آنکه پس از قانون اساسی جمهوری

اسلامی، تغییر سرنوشت‌سازی در نظام اداری ایجاد نشده است، لذا باید نتیجه گرفت که طبق قانون اساسی، کماکان ظرفیت تحول عظیم در نظام اداری وجود دارد. همچنین روح حاکم بر قانون اساسی نیز مؤید چنین نگاهی است. به طوری که در مقدمه قانون اساسی - که ارزش تفسیری بالایی دارد - به هنگام بحث از قوه مجریه، رابطه میان بوروکراسی و استبداد را بدین بیان تصریح کرده است:

«در نتیجه محصور شدن در هر نوع نظام دست و پاگیر پیچیده که وصول به این هدف را کند و یا خدشه‌دار کند از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. بدین جهت نظام بوروکراسی که زاییده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است به شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به وجود آید».

۴. سمن‌ها، سازوکار بالقوه مردم‌سالاری دینی

تا اینجا بیان شد که مناسب‌ترین ابزار مردم‌سالاری دینی در اجرای اراده مردم، خود مردم‌اند که در سازمان‌ها و مجموعه‌های مردم‌نهاد تشکل یافته‌اند. لکن مسئله اصلی آن است که توان اجرایی مجموعه‌های مردم‌نهاد، تنها یک امکان بالقوه است. یعنی در حال حاضر، نمی‌توان بوروکراسی موجود را یک سره تعطیل کرد و مجموعه‌های مردم‌نهاد را به میدان اجرا خواند. سازمان‌های مردم‌نهاد دارای پایگاه اجتماعی بسیار قدرتمندی هستند (پورا احمد؛ کلانتری خلیل‌آباد و موسوی، ۱۳۹۵، ص. ۱۵ و رنجبر، ۱۳۹۷). اما باید دانست که پذیرش بالقوه بودن مجموعه‌های مردمی، خدشه‌ای به ظرفیت عظیم آنها وارد نمی‌کند. آنچه که از تشکل‌های مردم‌نهاد توقع می‌رود، صرفاً پس از مهیا بودن تمام شرایط است.

محدود شدن به سمن‌های تعریف شده، توجه را از سمن‌ها به معنای عام، می‌رباید. چنانچه به سمن‌ها، خارج از اسناد حقوقی موجود نگاه شود، می‌توان دایره وسیع‌تری را برای آنها متصور شد. برای مثال، شرکت‌های دانش‌بنیان، مراکزی غیردولتی‌اند که خواست عمومی برای پیشرفت کشور و آبادانی آن را تحقق بخشیده، و علاوه بر تولید محصولات ساده و بالافن^۲، از عوامل اصلی حرکت پرشتاب علمی ایران به حساب می‌آیند. مضاف بر آنکه راهی پرسود برای تولید ثروت محسوب می‌شوند و نقطه عطفی در حل مشکلات اقتصادی به حساب می‌آیند (انتظاریان، ۱۳۹۴، ص. ۲۰). در برابر، اگر

به مراکز تحقیقاتی دولتی چنین اموری سپرده می‌شد، فضای نشاط علمی جای خود را به رابطه رئیس - کارمندی می‌داد و همچنین، تولید ثروت تبدیل به هدر رفت سرمایه‌های عمومی می‌شد.

علاوه بر شرکت‌های دانش‌بنیان، ظرفیت عظیم احسان و نوع‌دوستی مردم ایران نیز جلوه‌گر است. ارزشی که از سختی‌های دوران مضعه اقتصادی تا حدودی کاسته است. البته، سمن‌ها و مؤسسات خیریه موجود در این عرصه، قابلیت افزایش کمی و کیفی دارند؛ هم از نظر تعداد و هم از منظر جمع‌آوری و توزیع هر چه بیشتر احسان و کمک‌های نوع‌دوستانه. ارزش نقدی اجناس و کالاهایی که در مدت شیوع کرونا بین نیازمندان توزیع شد، فقط مطابق اطلاعات بهزیستی و آن هم در سه ماهه نخست سال ۹۹ بالغ بر ۲۰۰ میلیارد تومان بوده است (یزدان مهر، ۱۳۹۹). گرچه اطلاعات نهادهای اداری مرتبط، کامل نبوده و شامل بسیاری از حرکت‌های صورت‌گرفته نمی‌شود.

سازمان‌های مردم‌نهاد توان لازم برای غلبه بر بوروکراسی را در افق‌های خود دارند؛ آن‌چنان که تاکنون در تصمیم‌سازی و ارکان مشورتی به خوبی ظاهر شده‌اند. بوروکراسی، نقطه ثقل انتقادات به گستردگی دخالت‌های دولت است. زیرا فعالیت‌هایی که از رهگذر بوروکراسی انجام می‌پذیرند، علاوه بر مصرف قسمت هنگفتی از بودجه عمومی، دارای بازدهی حداقلی و در موارد متعدد، با کژکارکردهای گونه‌گونی روبه‌رو هستند و مضاف بر این دو، بوروکراسی مانع رشد استعداد‌های انسانی در جامعه است. در نقطه مقابل، گذر ایام این فرصت را در اختیار سازمان‌های مردم‌نهاد قرار می‌دهد تا خود را برای انجام خدمات و فعالیت‌های متنوع و گسترده، هر چه بیشتر آماده سازند؛ کما اینکه هم‌اکنون نیز چنین توانی در آنها وجود دارد. برای مثال خدمات‌رسانی از فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات و آموزش (Sidor, 2021, p. 1) تا سامان بخشیدن به امور بی‌خانه‌مان‌ها و مهاجران (Tomczyk, et al. 2020, pp. 419-420) از جمله عناصر طیف وسیع عملکرد مردم‌نهادها است. گرچه نمی‌توان از وجود دولت صرف نظر کرد، اما باید دخالت‌های دولت را محدود ساخت. چرا که دولت به عنوان رقیبی قدرتمند، تعادل بازار را بر هم می‌زند و مانع از گسترش اقتصاد مردم‌بنیان خواهد بود. لذا دولت‌ها باید به سمت کوچک‌سازی حرکت کنند (دانایی فرد و عباسی، ۱۳۸۷، صص. ۱۰۴-۱۰۵). فراتر از این، دخالت‌های دولت مانع از پویایی جامعه و شکل‌گیری

کامل روابط انسانی می‌شود و ارتباطات اجتماعی را به طور غیرقابل پذیرشی به سیاست و قدرت گره می‌زند. لذا، باید با تمام توان، علاوه بر حفظ دولت، بر محدود ساختن روش بوروکراتیک در آن تأکید کرد.

۵. دیگر مزایای تشکل‌های مردم‌نهاد

بوروکراسی در شکل گسترش یافته خود، تهدیدکننده حقوق و آزادی‌های شهروندی است. علاوه بر نرخ بالای هدررفت منابع در شیوه‌های بوروکراتیک، معمولاً مراجعه‌کنندگان به ادارات و سازمان‌ها نیز از تضييع حقوق خود سخن می‌گویند. تهدید حقوق شهروندی توسط نهادها و روش‌های بوروکراتیک، ناشی از تجمع قدرت در سازمان است. امری که فرد مراجعه‌کننده را وادار می‌سازد تا برای حل مشکل و رفع نیازش، از حقوق خود در برابر اداره نیز چشم‌پوشی کند. البته این مسئله را نمی‌توان با نگرش منشورهای مختلف در باب حقوق مراجعین و وظایف کارمندان و غیره تغییر داد، چرا که سازمان به خودی خود، انباشتی از قدرت است و مردم در برابر آن، بدون قدرت‌اند. حتی گاهی اوقات، این بوروکراسی است که بر اختیارات قضائی سایه می‌افکند (Koh, 2020). استثنائات وارده بر آرایش قدرت میان مردم و سازمان نیز توان تغییر این موازنه را ندارند؛ برای مثال نظارت‌های گوناگون یا حق طرح شکایت در محاکم اداری نیز به طور کلان، نمی‌تواند این موازنه قدرت را تغییر دهد. در صورت نبود موازنه قدرت، تضمین‌های برقراری حقوق و آزادی‌های شهروندان، بی‌اثر خواهند شد. بدین ترتیب، بوروکراسی تأثیر منفی بر حقوق بشر و آزادی‌ها خواهد گذاشت، کما اینکه در اجرای قوانین نیز چنین ناکارآمدی به چشم می‌خورد (مرکز مالمیری، ۱۳۹۷، صص. ۱-۲). ژاکوبی نیز تأثیر بوروکراسی بر آزادی و حقوق را، فراتر از کارکردهای مثبت یا منفی آن، نابودکننده تلقی می‌کند (مولوی زینب و همکاران، ۱۳۹۸، ص. ۸۶).

در مقابل، سازمان‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد به نحو مطلوبی با حقوق بشر و آزادی‌ها گره خورده‌اند. به طوری که شمار زیادی از تشکل‌های مردم‌نهاد خاصیتاً راجع به حقوق بنیادین بشر و مسائل مشابه و پیرامونی آن فعالیت می‌کنند. سازمان‌های مردم‌نهاد تأثیر وافی در ترویج و تحکیم حقوق بشر و شهروندی ایفا می‌کنند (نژندی منش و عبداللهی اصل، ۱۳۹۴، صص. ۱۵-۱۶). لکن آنچه به هم‌افزایی میان این تشکل‌ها و

حقوق بشر منتهی می‌شود و به عنوان حلقه واسط شناخته می‌شود، همان مشارکت مردمی است. دخیل بودن مردم (با شأن مردمی، بدون در نظر گرفتن شئونی چون ریاست و حقوق‌بگیری و غیره) در اداره امور، باعث اهمیت یافتن حقوق بنیادین ایشان و نیز حفظ و ارتقای کرامت انسانی خواهد بود.

نتیجه‌گیری

مردم‌سالاری امری زنده و پویا است و همین موجب می‌شود تا علاوه بر تأثیرگذاری، امتداد نیز داشته باشد. مردم‌سالاری دینی با جای دادن ارزش‌های الهی در خود، موجب بقا و شکوفایی حکومت مردمی خواهد بود. از جمله ارزش‌های الهی، نفی طاغوت و استبداد است که حکم به هوا و هوس می‌کند و علاوه بر زدودن ارزش‌ها و آرمان‌های والا، به ظلم و ستم به انسان‌ها ختم می‌شود. مردم‌سالاری دینی که به منبع مردمی قدرت آراسته است، به هیچ وجه قابل جمع با استبداد نیست. به عبارتی، هر جا که استبداد باشد، نمی‌توان انتظار وجود مردم‌سالاری دینی را داشت. چرا که این دو، ماهیت‌های متفاوتی دارند و ستیزه میان استبداد و مردم‌سالاری دینی پایانی ندارد. مسیر مردم‌سالاری دینی نیز از مسیر استبداد جداست. پس مرحله‌ای که هر کدام با آن مواجه می‌شوند نیز، متفاوت است. حاکم خودکامه برای تحقق خواسته‌ها و هوس‌هایش، به گونه‌ای عمل می‌کند که به شکل‌گیری بوروکراسی ختم می‌شود. بوروکراسی ریشه در حاکمیت طاغوت دارد. گرچه آراء اندیشمندان پیرامون این مسئله، متفاوت است، لکن نسبت میان بوروکراسی و استبداد بسیار متداول است.

در مقابل استبداد، مردم‌سالاری دینی نیز از تحقق آرمان‌ها غفلت نورزیده و نسبت به انجام فعالیت‌ها و خدمت‌رسانی و به طور کلی، اداره امور کشور بی‌تفاوت نبوده است. نخستین واکنش مردم‌سالاری دینی، نفی استبداد بوده است. بدین ترتیب، مردم وارد عرصه اداره امور شده و سنگ‌بنایی ارزشمند محسوب می‌شوند. دومین واکنش، نفی بوروکراسی و نظامات مطول و پیچیده اداری است. به طوری که امکان عدم تحقق ارزش‌ها و وصول به آرمان‌ها، در صورت وجود بوروکراسی بسیار بالا می‌رود و حتی به فعلیت می‌رسد. پس از این دو مرحله، مردم‌سالاری دینی باید پاسخ‌ایجابی خود در نظام حاکم بر ارائه خدمات عمومی، انجام فعالیت‌ها و به طور کلی، اداره امور کشور

دراندازد. این مقاله، درصدد توضیح و تبیین پاسخ مردم‌سالاری دینی در باب اداره امور کشور بود. بدین ترتیب، سازمان‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد، تناسب بالایی با نظام برخاسته از مردم دارد. لذا، مردم‌نهادها در صورت اصلاح نواقص موجود و تقویت کمی و کیفی، استعداد این را دارند که به عنوان جانشین بوروکراسی، تکفل و تصدی اداره امور کشور را به نحو حقیقی و کامل و همچنین بسیار کارآمدتر، مبتنی بر مشارکت هر چه بیشتر مردمی، عهده‌دار شوند. بدین ترتیب، مردم‌سالاری دینی آنچه را که در مسیر خود بدان محتاج بوده را به دست خواهد آورد، ولو اینکه چند دهه به انتظار بلوغ مردم‌نهادها بنشیند. تشکل‌های مردم‌نهاد علاوه بر ایفای نقش در اداره امور کشور و ارائه خدمات عمومی، حقوق شهروندی را نیز بسیار محکم‌تر تضمین می‌کنند. چرا که در بسیاری از امور، قربان‌گاه حقوق شهروندی، پیچ‌وخم‌های بوروکراتیک موجود است. امری که در صورت رواج تشکل‌های مردم‌نهاد، جای خود را به تثبیت و تقویت حقوق بشر و شهروندی حقیقی خواهد داد.

یادداشت‌ها

۱. استبداد پدیده‌ای است که به راحتی قابل تصور است. مضافاً در برابر مردم‌سالاری قرار می‌گیرد که تعریف آن در این مقاله رفت. همچنین، در میان معرفی مردم‌سالاری دینی، استبداد نیز توضیح داده شده است. لذا در این مقال کوتاه، به منظور پرهیز از اطناب ممل، از اختصاص خطوطی به آن صرف‌نظر شده است.

2. Bureaucracy

۳. «انقلاب ... در گام نخست، رژیم ننگین سلطنت استبدادی را به حکومت مردمی و مردم‌سالاری تبدیل کرد و عنصر اراده ملی را که جان‌مایه پیشرفت همه‌جانبه و حقیقی است در کانون مدیریت کشور وارد کرد». بیانیه‌ی گام دوم انقلاب

4. High Tech

کتابنامه

۱. آقای میبیدی، احمد و کریمی والا، محمدرضا (۱۳۹۷). «تیین مبانی نقلی و عقلی مردم‌سالاری دینی». *پژوهش‌های انقلاب اسلامی*، ۷(۲۶)، صص. ۲۷-۴۸.
۲. احقر، سیده مهسا و محمدی، محمدعلی (۱۳۹۴). «شهروندان، حقوق شهروندی و مشارکت». *کنفرانس سالانه پژوهش‌های معماری، شهرسازی و مدیریت شهری*. شیراز: مؤسسه معماری و شهرسازی سفیران راه مهرازی.
۳. انتظاریان، ناهید (۱۳۹۴). «تأثیر کسب و کارهای دانش بنیان بر رشد اقتصادی کشور». *ماهنامه کار و جامعه*، (۱۸۰)، صص. ۲۰-۲۷.
۴. برژینسکی، زیگنیو (۱۳۶۶). «بحران کمونیسم: مسئله مشارکت مردم در امور سیاسی». *اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، (۱۵)، صص. ۲۳-۲۶.
۵. بهرامیان، مسعود (۱۳۸۲). سازمان و مدیریت. تهران: مؤسسه فرهنگی هنری دیباگران.
۶. پروین، خیرالله و نورایی، مهدی (۱۳۹۱). «تعارض دموکراسی و سکولاریسم». *مطالعات حقوق بشر اسلامی*، (۱)، صص. ۱۴۱-۱۵۹.
۷. پوراحمد، احمد؛ کلانتری خلیل‌آباد، حسین و موسوی، سیدرفیع (۱۳۹۵). «نقش ظرفیت تشکل‌های مردم‌نهاد در بازآفرینی پایدار بافت‌های ناکارآمد شهری». *همایش ملی بافت‌های فرسوده و تاریخی شهری*. کاشان: دانشگاه کاشان، صص. ۱-۱۷.
۸. تنکابنی، حمید (۱۳۹۹). «بازشناسی عوامل سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی مؤثر بر نظام دیوان‌سالاری تاریخی ایران در دوره باستان». *جامعه پژوهی فرهنگی*، (۲)، صص.

۳۱-۵۵.

۹. جلالی، محمد و ویژه، محمدرضا (۱۳۹۸). *اندیشه‌های حقوق اداری (مقالات اهدایی به دکتر طباطبایی)*. تهران: مجد.

۱۰. جوادی یگانه، محمدرضا و صدیقی کسمایی، مینو (۱۳۹۶). «مقاومت یا تسلیم در برابر بیگانگان تحلیل تطبیقی علل مقاومت مردمی در برابر بیگانگان در دوره قاجار (تا آخر عهد ناصرالدین شاه) و تسلیم در برابر متفقین در شهریور ۱۳۲۰». *مطالعات فرهنگ - ارتباطات*، (۳۸)، صص. ۷-۲۹.

۱۱. خامنه‌ای، سیدعلی (۱۳۹۷). «بیانیه گام دوم انقلاب».

۱۲. خواجه سروی، غلامرضا (۱۳۹۵). «بررسی مقایسه‌ای مردم‌سالاری دینی در نگاه آیت‌الله خامنه‌ای و آیت‌الله شمس‌الدین». *پژوهش‌های راهبردی سیاست*، ۵(۱۷)، صص. ۹-۳۹.

۱۳. خورشیدوند، رحیمی (۱۳۸۸). «بررسی نقش مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد (N.G.O) در برقراری نظم و امنیت». *توسعه انسانی پلیس*، ۶(۲۵)، صص. ۳۳-۴۲.

۱۴. خوشجو، جلیل (۱۳۸۱). «نسبت دیوان‌سالاری و مردم‌سالاری». *بازتاب اندیشه*، ص. ۶۶.

۱۵. دانایی فرد، حسن و عباسی، طیبه (۱۳۸۷). «صلاحات اداری در ایران: تحلیلی بر کوچک‌سازی دولت». *دانشور رفتار*، ۱۵(۲۹)، صص. ۱۰۲-۱۲۱.

۱۶. دانایی فرد، حسن؛ صادقی، محمدرضا و مصطفی‌زاده، معصومه (۱۳۹۴). «واکاوی و تحلیل تبعات سیاست‌زدگی بوروکراسی در نظام‌های سیاسی». *اندیشه مدیریت راهبردی*، (۲)، صص. ۵۷-۸۶.

۱۷. رایینز، استیفن (۱۳۷۹). *مبانی رفتار سازمانی*. تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

۱۸. رنجبر، فضل‌الله (۱۳۹۷). *سمن‌ها برای انتقال دستاوردهای انقلاب ظرفیت بالایی دارند*: www.irna.ir/news/83173181

۱۹. سدیدپور، سعیده سادات؛ سنجقی، محمد ابراهیم و شیرازی، حسین (۱۳۹۴). «الگوی حکومت مردم‌سالاری دینی مبتنی بر بیانات مقام معظم رهبری (دامت برکاته)». *فصلنامه مدیریت اسلامی*، ۲۳(۳)، صص. ۷۱-۹۴.

۲۰. عظیمی آملی، جلال و سوداگر، سوسن (۱۳۹۴). «بررسی نقش مشارکت شهروندان در توسعه پایدار شهر (نمونه موردی: شهر نور)». *مطالعات مدیریت شهری*، ۷(۲۱)، صص. ۳۵-۴۵.

۲۱. علی‌الحسابی، مهران (۱۳۹۰). «نقش سازمان‌های مردم‌نهاد و رهبران محلی در توسعه روستایی، نمونه موردی: بندر لافت». *مسکن و محیط روستا*، ۳۰(۱۳۴)، صص. ۳۵-۴۸.

۲۲. فتاحی زفرقندی، علی (۱۳۹۳). *مردم و حکومت اسلامی*. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۲۳. فرامرزی قراملکی، احد (۱۳۸۸). *اخلاق در سازمان‌های مردم‌نهاد*. تهران: ریاست جمهوری، مرکز امور زنان و خانواده.
۲۴. فوکویاما، فرانسیس (۱۳۹۷). *نظم و زوال سیاسی* (ترجمه رحمن قهرمان‌پور). تهران: انتشارات روزنه.
۲۵. قاضی شریعت پناهی، سیدابوالفضل (۱۳۹۲). *بایسته‌های حقوق اساسی*. تهران: میزان.
۲۶. قلی‌پور، آرین (۱۳۸۵). «هیدروکراسی یا بوروکراسی». *دانش مدیریت*، (۷۵)، صص. ۱۰۳-۱۲۳.
۲۷. قوام، سید عبدالعلی (۱۳۶۶). «بوروکراسی در دموکراسی». *سیاست خارجی*، (۴)، صص. ۶۹۵-۷۰۴.
۲۸. قهرمان‌پور، رحمن (۱۳۹۷). *تقدم اصلاح بوروکراسی و حاکمیت قانون بر دموکراسی* (معرفی و نقد کتاب *نظم و زوال سیاسی اثر فرانسیس فوکویاما*). گزارش پژوهشی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۹. کلوسکو، جورج (۱۳۹۵). *تاریخ فلسفه سیاسی* (ترجمه خشایار دیهیمی). تهران: نی.
۳۰. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و قهرمان‌زاده نیمگزی، فرزین (۱۳۹۵). «بررسی کنترل اقتدار بوروکراتیک در بستر مناسبات بوروکراسی، سیاست و کارآمدی». *پژوهش حقوق عمومی*، (۹۵)، صص. ۳۴-۹.
۳۱. لاگلین، مارتین (۱۳۹۳). *مبانی حقوق عمومی* (ترجمه محمد راسخ). تهران: نی.
۳۲. مجیدی، حسن و خزاعی گسک، مهدی (۱۳۹۲). «مردم‌سالاری دینی در آراء رهبران جمهوری اسلامی و یوسف القرضاوی». *رهیافت انقلاب اسلامی*، (۲۵)، صص. ۷۰-۴۹.
۳۳. مرتضوی، مهدی و مالکی، محمدرضا (۱۳۹۰). «مفهوم‌سازی عوامل برون‌زا در تحول بخش دولتی (مطالعه موردی: ایران)». *فرایند مدیریت و توسعه*، (۲)۲۵، صص. ۳۳-۵.
۳۴. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۸). «ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون». *حقوق اداری*، (۱۹)، صص. ۲۰۹-۲۳۷.
۳۵. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۷). *چگونه بوروکراسی ناکارآمد مانع اجرای قانون می‌شود؟ بررسی موردی الکترونیکی*. تهران: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب و کار)، مرکز پژوهش‌های مجلس.
۳۶. موسوی، سیده‌لیلا و توسلی رکن‌آبادی، مجید (۱۳۹۵). «فرهنگ سیاسی، فردیت و بازتولید

- اقتدارگرایی در ایران». فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، (۳۷)، صص. ۱۸۳-۲۰۴.
۳۷. مولوی، زینب؛ طهماسبی، رضا؛ دانایی فرد، حسن و حمیدی زاده، علی (۱۳۹۸). «بوروکراسی هراسی و ادراک از تاب‌آوری ملی». مدیریت سازمان‌های دولتی، (۲)، صص. ۸۳-۹۶.
۳۸. مهرگان، فرهاد و صبحی، الهه (۱۳۹۴). «بوروکراسی، شالوده‌گذار به دموکراسی». اولین همایش بین‌المللی علوم مدیریت پیشرفت‌ها، نوآوری‌ها و چالش‌ها. <http://legislationlab.org/en/about>
۳۹. مهرگان، فرهاد؛ فقیهی، ابوالحسن و میرسپاسی، ناصر (۱۳۹۹). «تأملی بر تعامل بوروکراسی و دموکراسی: مطالعه‌ای در بین اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها». فصلنامه چشم‌انداز مدیریت دولتی، <https://www.parliament.uk/get-involved/sign-a-petition/e-petitions>
۴۰. نژندی منش، هیبت‌اله و عبدالمهی اصل، سید کمال (۱۳۹۴). «نقش سازمان‌های مردم‌نهاد (NGO) در ترویج حقوق شهروندی». همایش ملی تبیین حقوق شهروندی. جهاد دانشگاهی آذربایجان غربی.
۴۱. وبر، ماکس (۱۳۷۴). اقتصاد و جامعه (ترجمه عباس منوچهری؛ مهرداد ترابی نژاد و مصطفی عمادزاده). تهران: مولی.
۴۲. همایون مصباح، سید حسین (۱۳۸۳). «مردم‌سالاری دینی پاسخ بنیادین حکومت دینی». پژوهش‌های اجتماعی اسلامی، (۴۹ و ۵۰)، صص. ۹۱-۱۱۸.
۴۳. یزدان‌مهر، ذوالفقار (۱۳۹۹). کمک هم‌ملانیه مردم ایران به بیش از ۵۸۰ هزار خانواده نیازمند. mehrnews.com/xS4bk

44. Brabham, Daren C. (2008). "Crowdsourcing as a Model for Problem Solving." *The International Journal of Research into New Media Technologies*, pp. 75-90
45. Hall, Daniel (2006). *Administrative Law Bureaucracy in a Democracy*. Pearson Prentice Hall.
46. Koh, Jennifer Lee (2020). "Executive Defiance and the Deportation State". *The Yale Law Journal*, 1049-778, <https://cutt.ly/xzxmqv>.
47. Lewis, David (2001). *The Management of Non-Governmental Development Organizations. An introduction*. London and New York: Routledge.
48. Lewis, David (2010). *Nongovernmental Organizations, Definition and History*. International Encyclopedia of Civil Society.
49. Lewis, David and Nazneen Kanji (2009). *Non-Governmental Organizations and Development*. Londo and New Yourk: Routledge.
50. Ludwig, Von Mises and Robert Morris (1944). *Bureaucracy*. New Haven:

Yale University Press.

51. Sidor, Monika (2021). "NGO-Public Administration Relationships in Tackling the Homelessness Problem in the Czech Republic and Poland". *Administrative Sciences*, pp. 1-15.
52. Tomczyk, Lukasz; Valéria Farinazzo Martins; Maria Amelia Eliseo, Ismar Frango Silveira, Cibelle de la Higuera Amato, Lazar Stošić (2020). "ICT and education in Brazil-NGO, local government administration, business and higher education expert perspective". *World Journal on Educational Technology: Current Issues*, pp. 401-424.

