



فصلنامه علمی چشم‌انداز مدیریت دولتی

Journal of Public Administration Perspective

عنوان مقاله: تأملی بر تعامل بوروکراسی و دموکراسی: مطالعه‌ای در میان اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها

Article Title: The Contemplation on the Interaction of Bureaucracy and Democracy: A Study among Faculty Members of Universities

نویسندگان: فرهاد مهرگان، ابوالحسن فقیهی و ناصر میرسپاسی

Authors: Farhad Mehrgan, Abolhassan Faghihi & Naser Mirsepassi

روش رفرنس‌دهی به این مقاله: مهرگان، فرهاد، فقیهی، ابوالحسن و میرسپاسی، ناصر (۱۳۹۹). تأملی بر تعامل بوروکراسی و دموکراسی: مطالعه‌ای در میان اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها. چشم‌انداز مدیریت دولتی، ۱۱(۱)، ۳۹-۷۴.

To Cite This Article: Mehrgan, F., Faghihi, A., & Mirsepassi, N. (2020). The Contemplation on the Interaction of Bureaucracy and Democracy: A Study among Faculty Members of Universities. Journal of Public Administration Perspective, 11(1), 39-74.

تاریخ چاپ: ۱۳۹۹/۰۱/۰۱

ناشر: ایران - تهران - دانشگاه شهید بهشتی - دانشکده مدیریت و حسابداری

Publication Date: 2020/March/20

Publisher: Iran - Tehran - Shahid Beheshti University - Faculty of Management & Accounting

شاپا چاپی: ۶۰۶۹-۲۲۵۱، شاپا الکترونیکی: ۴۱۵۷-۲۶۴۵

صص ۳۹ - ۷۴

تأملی بر تعامل بوروکراسی و دموکراسی: مطالعه‌ای در میان اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها

فرهاد مهرگان^۱، ابوالحسن فقیهی^{۲*}، ناصر میرسپاسی^۳

۱. دانشجوی دکتری، مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۲. استاد، مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۳. استاد، مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

چکیده

هدف: در این مطالعه هدف اصلی بررسی ویژگی‌های ساختاری بوروکراسی و شناسایی کارکردهای آن به‌منظور استقرار یک نظام دموکراتیک است.

طراحی/روش‌شناسی/رویکرد: پژوهش حاضر از نظر هدف، بنیادی، از لحاظ ماهیت و روش، توصیفی و از نظر نوع داده‌ها جزو پژوهش‌های کیفی به‌شمار می‌رود. جامعه مورد مطالعه در این پژوهش اعضای هیئت‌علمی دو دانشگاه صلاح‌الدین و جهان در منطقه کردستان عراق است که با استفاده از فرمول کوکران ۲۳ نفر به‌عنوان نمونه و به روش نمونه‌گیری خوشه‌ای انتخاب شدند. ابزار گردآوری داده‌ها، مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته بود که از طریق تحلیل تم، تم‌های فرعی و مفاهیم مربوطه به آن شناسایی و کدگذاری شدند.

یافته‌های پژوهش: نتایج نشان داد که ویژگی‌های ساختاری بوروکراسی جامعه مورد مطالعه، متفاوت از مدل بوروکراسی وبر است؛ اما به دلیل وجود تنوع نیروی کار در نظام اداری و همکاری آن با بخش‌های مختلف حاکمیتی، نقش مؤثری در استقرار نظام دموکراتیک داشته است.

محدودیت‌ها و پیامدها: شرایط موجود در منطقه مورد مطالعه بر نظرها و دیدگاه‌های مصاحبه‌شوندگان تأثیر گذاشته است. از آنجاکه گردآوری داده‌ها در میان گروهی خاصی انجام شده است، برای تعمیم‌پذیری نتایج پژوهش باید مطالعات بیشتری در میان گروه‌های مختلف جامعه و در زمان‌های مختلف انجام شود.

پیامدهای عملی: با توجه به دیدگاه مختلف درباره رابطه بین بوروکراسی و دموکراسی، دموکراتیک کردن فرایندهای بوروکراتیک در سازمان‌ها برای ایجاد دموکراسی در جامعه، امری ضروری به نظر می‌رسد.

ابتکار یا ارزش مقاله: این مقاله در حوزه مدیریت دولتی است و با رویکردی عملی، درک بهتری از رابطه بین بوروکراسی و دموکراسی را تبیین می‌کند.

کلمات کلیدی: بوروکراسی، دموکراسی، تحلیل تم.

نوع مقاله: مقاله علمی.

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۸/۰۴/۰۵، تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۸/۱۱/۰۶.

* نویسنده مسئول.

Email addresses: mehrgan.farhad@gmail.com; faghihiabolhassan@gmail.com; nmirsepassi@hotmail.com

۱. مقدمه

اداره جامعه و تشکیل دولت از پیچیده‌ترین مسائلی است که جوامع بشری با آن مواجه هستند؛ به‌گونه‌ای که عملکرد دولت پیامدهای گسترده‌ای به‌دنبال دارد و ممکن است سایر سیستم‌های اجتماعی را به‌شدت تحت تأثیر قرار دهد. پوپر^۱ (۲۰۱۴)، بیان می‌کند پیش از آنکه افراد خوب باشند، باید نهادها خوب باشند؛ چون بهترین افراد ممکن است در نتیجه رسیدن به قدرت فاسد شوند؛ اما این نهادها هستند که اجازه می‌دهند فرمانبران کنترل مؤثری بر فرمانروایان داشته باشند؛ به‌طوری‌که حتی بدترین فرمانروایان را بر آن می‌دارد تا به انجام کارهایی بپردازند که در راستای منافع فرمانبران باشد. به همین دلیل طرح‌ریزی نهادهایی که بتوانند مانع از آسیب‌رساندن فرمانروایان بد شوند، بسیار مهم است؛ بنابراین سازمان‌ها و نهادها به شهروندان اجازه می‌دهند بر نحوه عملکرد صاحبان قدرت، نظارت داشته باشند تا در صورت وجود انحراف‌ها و کج‌روی‌ها اقدامات اصلاحی انجام دهند.

پای^۲ (۲۰۰۶)، معتقد است به‌یقین هیچ دولتی نمی‌تواند ادعای رشدیافتگی (رشد سیاسی) کند، اگر از توان اداره مؤثر امور عمومی بی‌بهره باشد و مسلماً دولت‌های بهره‌مند از نهادهای اداری کارآمد و صالح می‌توانند بسیاری از مشکلات را کنترل کنند. در عصر حاضر، دموکراسی گستردگی و محبوبیت زیادی در جهان دارد و اغلب کشورها دموکراسی را نه‌تنها شکلی از حکومت، بلکه شکلی از دولت می‌داند؛ اما باید در نظر داشت هیچ سیستم سیاسی توسعه‌یافته‌ای نمی‌تواند بدون داشتن یک بوروکراسی مدرن به سطح بالایی از کارایی، قانونمندی، توزیع متعادل قدرت، پاسخگویی مناسب و درنهایت دموکراسی فعال برسد. به نظر هیل و کلی^۳ (۲۰۱۳)، در دموکراسی پذیرش گسترده‌ای از مفاهیم وجود دارد که در آن بوروکراسی باید در شیوه‌های مختلف ارائه خدمات به شهروندان (ارباب‌رجوع)، نماینده مردم باشد و اگر این نمایندگی مبتنی بر ویژگی‌های جمعیت‌شناختی باشد، می‌تواند به نمایندگی معنادار منجر شود. پس میزان نمایندگی در بوروکراسی می‌تواند به‌طور قابل‌توجهی هم بر نحوه انجام خدمات کارکنان دولتی و هم بر نحوه ارائه کالا و خدمات به مشتریان مختلف تأثیرگذار باشد. بر این اساس برای اداره امور در جامعه نوین، وجود سازمان ضرورت دارد و سازمان خود مستلزم بوروکراسی است و دموکراسی بدون بوروکراسی قابل‌تصور نیست (میشلز^۴، ۲۰۱۲).

از آنجاکه تحقق و تقویت دموکراسی، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اهداف اداره امور عمومی، مورد تأکید است، ضرورت نهادمندی سیاسی و ایجاد نهادهای سیاسی دموکراتیک برای ایجاد جامعه مدنی پویا از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است تا رابطه بین مردم و دولت را به‌نحوی تنظیم

1. Popper
2. Pye
3. Hale & Kelly
4. Michels

کند که هم حقوق سیاسی شهروندان تأمین شده و هم آزادی‌هایشان تضمین شود. دایموند^۱ (۲۰۱۵)، معتقد است نهادینه‌سازی و ماهیت دموکراتیک نهادهای مدنی امری حیاتی است و به گسترش همکاری، اعتماد، توافق برای مصالح عمومی و وفاق ملی در حوزه عمومی جامعه می‌انجامد؛ زیرا مردم هم در نظام‌های دموکراتیک و هم در نظام‌های غیردموکراتیک به نهادهای اجتماعی و نمایندگان خود اعتماد می‌کنند و هم‌زمان با سپردن اداره امور خود به آن‌ها، آینده خود را نیز به آنان می‌سپارند؛ بنابراین نظام‌های سیاسی برای اجرای خط‌مشی‌های خود نیازمند سازوکار اداری هستند تا از تمام ظرفیت‌هایشان برای رسیدن به اهداف خود استفاده کنند. در این راستا بوروکراسی به‌عنوان یک نظام کارآمد و عقلایی از الزامات جوامع امروزی به‌شمار می‌رود که نقش کلیدی در پیشبرد اهداف نظام‌های سیاسی دارد؛ بنابراین ایجاد یک چارچوب عملی برای هماهنگی و تعامل بیشتر بین بوروکراسی و نظام سیاسی امری ضروری است. هدف این پژوهش، تحلیل ساختار بوروکراسی در منطقه کردستان عراق و میزان سازگاری آن با «مدل ایده‌آل وبر^۲» است؛ همچنین اقداماتی که بوروکراسی فعلی برای کمک به ایجاد یک نظام دموکراتیک انجام داده است، بررسی می‌شود. سؤال‌هایی که مطالعه حاضر سعی دارد به آن‌ها به آن‌ها پاسخ دهد عبارت‌اند از: الف) ویژگی‌های ساختاری بوروکراسی در منطقه کردستان عراق کدام‌اند؟ ب) آیا بوروکراسی فعلی در ایجاد یک نظام دموکراتیک نقش پیش‌برنده دارد یا عاملی بازدارنده محسوب می‌شود؟ ج) بوروکراسی موجود از چه سازوکاری برای تثبیت دموکراسی برخوردار است؟

۲. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

قبل از بررسی نظری رابطه بین بوروکراسی و دموکراسی لازم است تعاریفی از این مفاهیم ارائه شود. در مورد بوروکراسی، وبر (۲۰۱۶)، معتقد است بوروکراسی شیوه‌ای کارا و دقیق در سازمان‌دهی است و نوعی ابزار اعمال قدرت به‌شمار می‌آید که می‌تواند در اختیار تأمین منافع گوناگون قرار بگیرد. در خصوص دموکراسی، لیپست^۳ (۲۰۰۲)، بیان می‌کند دموکراسی یک نظام سیاسی است که فرصت‌های منظم برای تغییر مقامات دولتی (حکومتی) را مطابق قانون اساسی دارد. در جدول ۱، تعاریف دیگری از بوروکراسی و دموکراسی ارائه شده است.

1. Diamond
2. Weber's ideal model
3. Lipset

جدول ۱. تعاریف بوروکراسی و دموکراسی

تعاریف بوروکراسی	پژوهشگران
بوروکراسی به نظامی از حکومت اطلاق می‌شود که نظارت بر آن کاملاً در دست مأمورانی است که قدرت آن‌ها، آزادی‌های شهروندان عادی را مورد تعرض قرار می‌دهد.	دایره‌المعارف علوم اجتماعی (لاسکی ^۱ ، ۲۰۱۵)
بوروکراسی، سازوکاری برای رسیدن به اهداف خود به کار می‌گیرد. نظام دیوان‌سالار، یک ساختار مبتنی بر سلسله‌مراتب دارد که بر طبق قوانین و مقررات از قبل تعیین شده عمل می‌کند.	کوئن ^۲ (۲۰۱۱)
بوروکراسی در اصطلاح به معنای دستگاه اداری است که بر طبق نظام قوانین و مقررات معین، امور جاری مؤسسه را اداره می‌کند و هدف‌های آن را پیش می‌برد.	آشوری (۲۰۱۵)
بوروکراسی روشی برای سازمان‌دهی است و جزئی از تمدن نوین محسوب می‌شود.	هیکس ^۳ و گولت ^۴ (۲۰۰۰)
بوروکراسی در اصطلاح به قشر اداری هر سازمانی که نیازمند مدیریت وسیع است، به خصوص در سازمان‌های بزرگ، اطلاق می‌شود.	روزبه و معنوی (۲۰۱۲)
بوروکراسی امری ضدنوآوری در سازمان است و بوروکراسی ترکیبی بنیادی متمایل به عدم‌انعطاف و انهدام شخصیت است و رشد دیوان‌سالاری ناشی از عواملی مثل اندازه سازمان، وفور قوانین، پیروی از رفتار گروهی و تأکید بیش‌ازحد بر سن است.	دیماک ^۵ (صادقیپور، ۱۹۹۸)
بوروکراسی تشکیلات و ترتیباتی برای هماهنگ کردن کار افراد برای ایفای وظایف اداری متعدد و پیچیده با نظمی خاص است.	بلاو ^۶ (جاسبی، ۲۰۰۰)
بوروکراسی اختیاری است که سازمان‌های دولتی برای اداره جامعه به آن متکی هستند و از طریق آن اعمال قدرت می‌کنند.	آلبرو ^۷ (۲۰۱۱)
دموکراسی بهترین دولت بی‌قانون است، اما درعین‌حال، بدترین دولت در بین دولت‌های تابع قانون است.	افلاطون ^۸ (وینر ^۹ ، ۲۰۰۶)
دموکراسی شکلی افراطی از فرمانروایی تعداد زیادی از مردم تهیدست است که شباهت‌های زیادی با وضعیت آنارشی یا هرج‌ومرج دارد که فقط به فکر تهیدستان و فقرا هستند و جزو حکومت‌های بد و منحرف محسوب می‌شوند که از مسخ شدن حکومت‌های خوب شکل می‌گیرند.	ارسطو ^{۱۰} (صادقی، ۲۰۱۲)
دموکراسی ابزار دستیابی انسان‌ها به آزادی و خودمختاری است. مطابق این رویکرد، انسان‌ها تنها وقتی آزاد خواهند بود که از قوانینی که خود در وضع آن‌ها مشارکت داشته‌اند، پیروی کنند.	روسو ^{۱۱} (هیوود ^{۱۲} ، ۲۰۱۴)
دموکراسی نوعی حکومت در جمهوری است که جمله مردم قدرت حاکمه را در اختیار دارند و	مونتسکیو ^۱

1. Laski
2. Cohen
3. Hicks
4. Golletti
5. Dimalk
6. Blau
7. Albrow
8. Plato
9. Weiner
10. Aristotle
11. Rousseau
12. Heywood

تعاریف بوروکراسی	پژوهشگران
با استفاده از حق رأی ملحوظ در قانون اساسی می‌توانند زمامداران خود را انتخاب کنند.	(جونز ^۲ ، ۲۰۰۷)
دموکراسی شکلی از سازمان سیاسی است که در نهایت در خدمت تولید بوده و روابط تولیدی جامعه را معین می‌کند.	لنین ^۳ (عالم، ۲۰۱۴)
دموکراسی یک نظم نهادی به‌منظور رسیدن به تصمیم‌های سیاسی است که افراد تحت لوای آن به‌دلیل تلاش رقابت‌آمیز و با جلب آرا مردم به قدرت تصمیم‌گیری دست می‌یابند.	شومپیتر ^۴ (۲۰۱۱)
دموکراسی آن شکلی از حکومت است که در آن قدرت فرمانروایی دولت به‌طور قانونی، نه تنها به طبقه یا طبقات خاص، بلکه به همه اعضای جامعه به‌طور کامل واگذار شده است.	برایس ^۵ (۲۰۰۰)
دموکراسی شکلی از قواعد یا طرح جامعی از سازمان نیست؛ بلکه چارچوبی از افکار و شیوه عمل در راستای خیر عمومی است که براساس آن اراده عمومی تفسیر و تبیین می‌شود.	میریم ^۶ (۲۰۰۸)
دموکراسی عبارت از توزیع داخلی قدرت در یک واحد سیاسی است.	باری ^۷ (۲۰۱۰)

تعامل بوروکراسی و دموکراسی. تعامل بین بوروکراسی و دموکراسی به ارائه و ترویج دیدگاه‌های مختلفی منجر شده است. برخی معتقدند بوروکراسی به دلیل داشتن ساختاری سلسله‌مراتبی، تمرکز تصمیم‌گیری، قانون‌گرایی بیش‌ازحد، عدم‌مشارکت، محرمانه‌بودن اطلاعات، محافظه‌کاری و نظارت دقیق بر فرایندها رویکردی غیرمنعطف و عاری از نوآوری دارد و آزادی‌های فردی را محدود می‌کند و سیستمی را ترویج می‌دهد که در آن افراد و شهروندان مطیع صاحبان قدرت هستند. به نظر این افراد شکل بوروکراتیک سازمان وسیله مؤثری برای اعمال سلطه گروه‌های قدرتمند است که موجب ازخودبیگانگی و در پی آن به‌مخاطره‌افتادن دموکراسی می‌شود؛ به‌عبارت‌دیگر سلطه بوروکراسی، دموکراسی را تهدید و تضعیف می‌کند (ریگز^۸، ۱۹۹۷؛ جان^۹، ۲۰۱۳؛ میشلز، ۲۰۱۲). در مقابل برخی دیگر باور دارند سازمان‌های مدرن بوروکراتیک از ضروریات جوامع صنعتی هستند و به دلیل عقلایی‌بودن، محاسبه‌پذیری، قانونمندی، تخصص‌گرایی و شایسته‌سالاری تا حدی زیادی فراگیر شده‌اند و در جوامعی که دموکراسی رو به رشد و توسعه است، ساختارهای بوروکراتیک در حال بازسازی و انطباق‌دهی خود با ارزش‌های دموکراتیک هستند. بر این مبنا بوروکراسی نه تنها تهدیدی برای دموکراسی نیست، بلکه به‌منزله حافظ منافع عمومی است. در سیستم‌های بوروکراتیک، مدیران دولتی با توجه به ملاک شایستگی در سمت‌های دولتی قرار می‌گیرند و از طریق واردکردن حرفه‌ای‌گرایی

1. Montesquieu
2. Jones
3. Lenin
4. Schumpeter
5. Bryce
6. Merriam
7. Barry
8. Riggs
9. Jun

به درون اداره‌های دولتی و همچنین به سبب برتری فنی نسبت به سایر اشکال ساختاری، دموکراسی را از گرفتارشدن در افراطی‌گری سیاسی نجات می‌دهند؛ بنابراین بوروکراسی‌های نیرومند جزو لاینفک دموکراسی‌های مدرن هستند (طهماسبی، ۲۰۱۶؛ کیویستو^۱، ۲۰۱۳؛ رایبیتز^۲، ۲۰۱۲؛ فردریکسون^۳ و هارت^۴، ۱۹۸۵).

افراد همچون والدو^۵ (۱۹۸۰) و فردریکسون (۲۰۰۰)، علی‌رغم انتقاد از بوروکراسی تلاش کرده‌اند تا آن را با ارزش‌های دموکراتیک تلفیق کنند. به باور فردریکسون (۲۰۰۰)، بوروکراسی جنبه‌ای از زیبایی سازمان‌ها و کار سازمانی است و فارغ از اینکه صحبت از اداره باشد یا مدیریت، بوروکراسی می‌تواند زیبا باشد؛ به طوری که می‌توان بوروکراسی را اصلاح و آن را نرم‌تر، منعطف‌تر و مشارکتی‌تر کرد و درعین حال کارایی آن را نیز افزایش داد. وی اذعان می‌کند: «ما باید بپذیریم بوروکراسی نواقص عمده‌ای دارد. برای مثال، ویژگی‌هایی مانند سلسله‌مراتب، انعطاف‌ناپذیر و به میزان زیادی ناکارآمد است؛ اما ویژگی‌های مثبت و مهم بوروکراسی همچون تخصص‌گرایی و حرفه‌ای‌گرایی و رعایت قوانین و مقررات، تضمین‌کننده عدالت اجتماعی و کاهش فساد است». والدو (به نقل از ورلین^۶، ۲۰۰۱)، بیان می‌کند دموکراسی موفق نیازمند بوروکراسی کارآمد و اثربخش است. به نظر وی، بوروکراسی تماماً غیردموکراتیک نیست؛ بلکه جوانبی از آن که به دموکراسی منافات دارد، باید اصلاح شود. برای مثال، مدیران سازمان‌های دولتی نباید تنها به زیردستان دستور دهند و دستورات بالادستان را بی‌چون‌وچرا اجرا کنند، بلکه باید نیازها و خواسته‌های زیردستانشان را در نظر بگیرند.

اصلاح بوروکراسی. تقریباً همه جوامع امروزی به‌سوی دموکراتیزه‌شدن حرکت می‌کنند و یکی از مشکلات اصلی این جوامع اعمال کنترل دموکراتیک بر فرآیند بوروکراسی است تا فعالیت‌های آن‌ها در راستای منافع عمومی شهروندان قرار گیرد. در حکومت دموکراتیک، قدرت حکومت و به تبع آن قدرت بوروکراسی باید در محدوده‌ای اعمال شود که توسط مردم قابل‌پذیرش باشد؛ بنابراین ضرورت کنترل قدرت و اختیار تصمیم‌گیری بوروکراسی در این نظام‌های سیاسی حائز اهمیت است (بال^۷ و گای^۸، ۲۰۰۵؛ هایمن^۹، ۲۰۱۲). در خصوص اصلاح نظام بوروکراسی و

1. Kiwisto
2. Robbins
3. Frederickson
4. Hart
5. Waldo
6. Werlin
7. Ball
8. Guy
9. Hyenman

دموکراتیک‌کردن ساختار آن نظرهای مختلفی ارائه شده است که در این پژوهش به دو دیدگاه اصلی اشاره می‌شود:

بوروکراسی نماینده: عده‌ای از صاحب‌نظران عقیده دارند از دیدگاه اداره امور عمومی، بوروکراسی نماینده^۱ دارای ظرفیت نظری برای بهبود کیفیت، پاسخگویی و هم‌افزایی در خط‌مشی‌گذاری و ارائه خدمات است و جست‌وجو برای نمایندگی منافع گروه‌های مختلف در داخل سازمان‌های دولتی عمدتاً بر این اعتقاد استوار است که بوروکراسی نماینده نمادی از تنوع جمعیتی شهروندان است و تعهدی قانونی در امکان دسترسی برابر به قدرت را نشان می‌دهد. هنگامی که اعضای گروه‌های مختلف به‌عنوان مقامات رسمی برگزیده می‌شوند، در واقع منافع همه گروه‌ها در فرایندهای تصمیم‌گیری بوروکراتیک در نظر گرفته می‌شود و به‌عنوان بازیگران قانونی توانایی شکل‌دادن به فرایندهای سیاسی را دارند که این روند اصول دموکراتیک را بهتر خواهد کرد (اگوکس^۲، ۲۰۱۲؛ سیلدن^۳، ۲۰۰۹؛ نیکلسون^۴ و همکاران، ۲۰۱۱).

نظریه بوروکراسی نماینده یک اقدام اصلاحی برای سازگار کردن ساختار بوروکراسی با نظام دموکراسی است و بر این مسئله تأکید دارد که نیروی شاغل درون بوروکراسی باید ترکیبی از کلیه شهروندان از نظر جنسیت، طبقه، نژاد و قومیت‌های مختلف باشد که این موضوع نشان‌دهنده و ایجادکننده فرصت‌های برابر برای همه افراد است؛ از این رو در بوروکراسی نماینده توجه به مفاهیمی مانند کثرت‌گرایی و تنوع نیروی کار بیشتر است و به‌عنوان راه‌حلی سازگار با دموکراسی و روش‌های دموکراتیک در نظر گرفته می‌شود (فرازمند، ۲۰۱۰؛ روزنلیوم^۵ و دولان^۶، ۲۰۰۳). در مباحث نظری بوروکراسی نماینده همیشه دو جنبه آن مطرح شده که یکی از آن‌ها نمایندگی منفعل (توصیفی) و دیگری نمایندگی فعال (عملکردی) است. نمایندگی منفعل به منشأ افراد و طبقه هر یک از آن‌ها و نیز ترکیب کل جامعه مربوط می‌شود؛ به‌عبارت‌دیگر در نمایندگی منفعل بوروکراسی همان ریشه‌های جمعیت‌شناختی (جنسیت، نژاد، درآمد، طبقه، مذهب و غیره) را به‌عنوان جمعیتی که در آن خدمت می‌کنند، نشان می‌دهد که به تجربه‌های اولیه اجتماعی‌شدن منجر می‌شود؛ اما نمایندگی فعال، ارزش‌ها و نگرش‌های مدیران را شکل می‌دهد که یک مرحله بیشتر از نمایندگی منفعل است. این ارزش‌ها و نگرش‌ها به‌طور مستقیم رفتار مدیران را تحت تأثیر قرار می‌دهند که از اختیارات مدیران می‌توان برای برقراری عدالت و برابری در میان گروه‌ها و طبقات مختلف [یا ضعیف] جامعه استفاده کرد؛ بنابراین در نمایندگی فعال،

1. Representative Bureaucracy
 2. Agocs
 3. Selden
 4. Nicholson
 5. Roesenbloom
 6. Dulan

بوروکرات‌ها از اختیارات خود برای دفاع از منافع موکل‌هایشان و از بین بردن تبعیض‌ها که بر ارباب‌رجوع تأثیر می‌گذارد، استفاده می‌کنند (موشر^۱، ۲۰۱۵؛ گرونیولد^۲ و والی^۳، ۲۰۱۰؛ ناف^۴، ۲۰۰۷؛ ویلکینز^۵ و کایزر^۶، ۲۰۰۴؛ سووا^۷ و سیلدن^۸، ۲۰۰۹).

مایر^۹ (۱۹۹۳)، در خصوص جنبه‌های بوروکراسی نماینده تأکید می‌کند که نمایندگی منفعل یک ویژگی است؛ درحالی‌که نمایندگی فعال به‌عنوان یک فرایند عمل می‌کند. البته برخی پژوهشگران معتقدند بوروکراسی نمی‌تواند و نباید یک نهاد نماینده باشد؛ درعین‌حال پژوهشگران طرفدار بوروکراسی نماینده معتقدند از طریق این بوروکراسی، ساختارهای حکومتی تا حد ممکن تقویت می‌شوند و بوروکراسی‌ای که دقیقاً نماینده شهروندان باشد، دارای سیستم حکومتی باز و دموکراتیک است. از نظر آن‌ها بوروکراسی نماینده نه‌تنها برای جوامع امروزی مناسب است، بلکه از طریق افزایش حس تعلق به حل‌وفصل مناقشات کمک می‌کند. پس اگر بوروکراسی، نماینده گروه‌های مختلف باشد، اصول دموکراتیک را بهتر تبیین می‌کند و این نماینده‌بودن بوروکراسی به گروه‌های مختلف جامعه این امکان را می‌دهد تا از اجرای صحیح سیاست‌های دولتی و برنامه‌های شهروندمحور مطلع شوند. به‌طور کلی استدلال غالب در بیشتر مطالعات این است که نمایندگی فعال می‌تواند تغییراتی برای طبقات و اقلیت‌های فقیر و ضعیف ایجاد کند تا به‌واسطه سیاست‌های توسعه‌محور از زندگی معنادار بهره‌مند شوند (روچ^۹ و پتس^{۱۰}، ۲۰۱۲؛ ریکوچی^{۱۱}، ۲۰۱۰؛ مایر و هاوز^{۱۲}، ۲۰۰۹؛ دنهارت^{۱۳} و دلون^{۱۴}، ۲۰۰۰؛ اسمن^{۱۵}، ۲۰۰۹؛ روزنبوم و فیدرستونهاگ^{۱۶}، ۲۰۰۶، لیم^{۱۷}، ۲۰۰۶).

بوروکراسی خیابانی: لیپسکای^{۱۸} (۲۰۰۹)، در کتاب «بوروکراسی سطح خیابانی» بیان می‌کند که بسیاری از افراد و کارکنان ارائه‌دهنده خدمات دولتی در بیشتر مواقع خط‌مشی‌گذار واقعی دولت هستند. بوروکرات‌های سطح خیابانی، کارکنان رده‌جلویی هستند که به‌طور مستقیم با مردم

-
1. Mosher
 2. Groeneveld
 3. Walle
 4. Naff
 5. Wilkins
 6. Keiser
 7. Sowa
 8. Meier
 9. Roch
 10. Pitts
 11. Riccucci
 12. Hawes
 13. Denhardt
 14. Deleon
 15. Esman
 16. Featherstonhaugh
 17. Lim
 18. Lipsky

و ارباب‌رجوع سازمان‌های دولتی تعامل دارند. آن‌ها اگرچه به‌طور رسمی مسئول پاسخگویی به ارباب‌رجوع نیستند، اما نسبت به خط‌مشی‌گذاران درک بهتری از خواسته‌ها و منافع مردم دارند. به نظر وی بوروکرات‌های سطح پایین‌تر زمانی که قوانین رسمی مبهم و یا به‌طور درونی متناقض هستند، به‌طور مؤثر سیاست‌گذاری و آن را عملیاتی می‌کنند.

به اعتقاد برودکین^۱ (۲۰۰۸)، پژوهش در سطح خیابان لنزی را ارائه می‌دهد که از طریق آن ابعاد اندازه‌گیری‌نشده عمل‌آداری کشف می‌شوند و برای پاسخگویی و دستیابی به درک بهتر نتایج سیاسی حیاتی هستند. این روند به ایجاد خط‌مشی‌ها و ساختارهای سازمانی در سطح خیابان منجر شده و در نهایت چشم‌اندازهای پاسخگویی اصلاح می‌شوند. هرچند بوروکرات‌های سطح خیابانی در سطوح پایینی قرار دارند، اما اقدامات واقعی دولت‌ها را شکل می‌دهند؛ زیرا شغل آن‌ها ثبات بالایی دارد و دوره زمانی [شغلی] آن‌ها زیاد است؛ درحالی‌که بسیاری از بوروکرات‌های سطح عالی و مدیران میانی با تغییر دولت، تغییر می‌کنند؛ از این‌رو بوروکرات‌های سطح خیابان قدرت و نفوذ زیادی دارند. معلمان، پلیس‌ها و بسیاری از کارکنان مجری قانون به‌عنوان نمونه‌هایی از بوروکرات‌های سطح خیابانی معرفی شده‌اند (دلون^۲، ۲۰۰۵).

های^۳ و هیل^۴ (۲۰۰۷)، بیان می‌کنند بوروکرات‌های خیابانی صرفاً مجریان خط‌مشی در فرآیند خط‌مشی‌گذاری نیستند؛ بلکه بیشتر پیشگامان سیاست هستند تا مجریان آن. البته بوروکرات‌های خیابانی ممکن است کارکنان رسمی دولت باشند و یا در سازمان‌ها کار کنند و علی‌رغم تفاوت در موقعیت‌های رسمی‌شان در قانون به‌عنوان مقامات دولتی شناخته می‌شوند. این افراد به‌عنوان مجریان دولتی در حوزه عمومی، نسبت به نتایج عملکردشان پاسخگو نگه داشته می‌شوند؛ اما موضوع مهم آن است عامه مردم قدرت واقعی بوروکراسی را در دستان خرده‌بوروکرات‌ها می‌بینند؛ از این‌رو آن‌ها را بسیار متنفذ تصور می‌کنند. علت اصلی نفوذ این بوروکرات‌ها، علاوه بر ارتباط دوسویه با عامه مردم و بوروکرات‌های سطوح میانی و بالاتر، آشنایی و تسلط کامل به زبان بوروکراسی است و در نظر شهروندان نقش بوروکرات‌های خیابانی به‌وسعت عملکرد دولت است که آن‌ها قویاً در زندگی روزمره تجربه کرده‌اند (پورعزت، ۲۰۰۸).

۳. روش‌شناسی پژوهش

جامعه مورد مطالعه پژوهش حاضر شامل اعضای هیئت‌علمی «دانشگاه صلاح‌الدین» و «دانشگاه جهان» بود که در رشته‌های علوم اداری، علوم سیاسی، جامعه‌شناسی و اقتصاد تدریس

1. Brodtkin
2. Deleon
3. Hupe
4. Hill

می‌کردند و به دلیل اینکه در فرایند خط‌مشی‌گذاری به‌عنوان مشاور مشغول به‌کار بودند، انتخاب شدند. برای تعیین حجم نمونه ابتدا به بخش کارگزینی دانشگاه‌ها مورد مطالعه مراجعه و بعد از کسب اطلاعات موردنیاز مشخص شد تعداد اعضای هیئت‌علمی این دانشگاه‌ها در رشته‌های یادشده ۲۵ نفر است که بعد از محاسبه در فرمول کوکران، حجم نمونه ۲۳ نفر برآورد شد. در این پژوهش برای انتخاب نمونه از نمونه‌گیری خوشه‌ای استفاده شد و سعی بر این بود نمونه‌ها از خوشه‌های بیشتری انتخاب شوند؛ زیرا اعضای هر خوشه اغلب ویژگی‌ها و خصوصیات مشترکی دارند و انتخاب یک طرح با خوشه کمتر به انتخاب عضوهای بیشتری منجر خواهد شد و این امکان وجود دارد که این اعضا چندین معرف کل جامعه نباشند (نیومن^۱، ۲۰۱۱). بر این مینا رشته‌های دانشگاهی به‌عنوان خوشه‌های فرعی مدنظر قرار گرفتند و اعضای نمونه از میان آن‌ها انتخاب شدند. تعداد نمونه انتخابی به تفکیک دانشگاه و رشته دانشگاهی در جدول ۲، ارائه شده است.

جدول ۲. حجم نمونه بر حسب محل خدمت و رشته دانشگاهی

رشته	دانشگاه	صلاح‌الدین	جهان
علوم اداری	۳	۳	۴
علوم سیاسی	۴	۳	۳
جامعه‌شناسی	۳	۲	۲
اقتصاد	۲	۲	۲
تعداد ۲۳ نفر			

برای گردآوری داده‌ها از پرسشنامه نیمه‌ساختاریافته استفاده شد. علت اصلی استفاده از این نوع مصاحبه، شناسایی ایده‌های اولیه و عمیق برای توسعه الگوی نظری و پژوهش‌های تجربی آتی بود تا بر اساس یافته‌های کیفی (با رویکرد اکتشافی) بتوان ایده‌هایی نو را شناسایی کرد و با انجام روش‌های کمی در نمونه‌های آماری بزرگ‌تر، آن‌ها را موردآزمون قرار داد. گردآوری داده‌ها در دو مرحله صورت گرفت: مرحله نخست برای مشخص‌شدن روایی و پایایی سؤال‌های مصاحبه بود و مرحله دوم به‌منظور تحلیل و تبیین سؤال‌های مصاحبه انجام شد. سؤال‌های مصاحبه در دو حوزه اداره (بوروکراسی) و سیاست (دموکراسی) قرار داشتند که پس از مرور مبنای نظری پژوهش و با توجه به تحولات جاری در جامعه مورد مطالعه تهیه و تنظیم شدند.^۲ این سؤال‌ها عبارت‌اند از:

1. Newman

۲. در زمان گردآوری داده‌ها، تحولات زیادی مبنی بر انجام همه‌پرسی و استقلال منطقه کردستان عراق در جریان بود.

۱. با توجه به ساختار بوروکراسی وبر (۲۰۱۶)، ویژگی‌های بوروکراسی در سازمان‌ها و اداره‌های کردستان عراق را چگونه ارزیابی می‌کنید؟
۲. بوروکراسی فعلی چه اقداماتی برای نیل به دموکراسی انجام داده است؟
- برای کسب اطمینان از روایی و پایایی سؤال‌های مصاحبه با ۵ استاد مصاحبه شد و از یک همکار پژوهشگر درخواست شد تا در این بخش مشارکت کند. برای روایی‌سازی سؤال‌ها از روش بررسی‌کردن شرکت‌کنندگان در پژوهش استفاده شد. در این روش یادداشت‌های پژوهشگر و همکار وی برای مطالعه و ارزیابی در اختیار مصاحبه‌شوندگان قرار گرفت و از آن‌ها خواسته شد تا نسبت به سؤال‌ها و جواب‌هایی که داده‌اند اطمینان حاصل کنند که آیا سؤال‌های مطرح‌شده، دقیقاً همان چیزی را توصیف می‌کند که آن‌ها در پاسخ‌های خود ارائه کرده‌اند یا خیر؟ بعد از مطالعه یادداشت‌ها، مصاحبه‌شوندگان بیان کردند بین سؤال‌ها و جواب‌های ارائه‌شده، همخوانی و هماهنگی بالایی وجود دارد. برای محاسبه پایایی سؤال‌های مصاحبه نیز روش توافق درون‌موضوعی (توافق بین دو کدگذار) به کار رفت که توسط هولستی^۱ (۱۹۸۷) ارائه شده است. بدین منظور در طول مصاحبه‌ها، مفاهیمی که مصاحبه‌شوندگان در بیان آن مشترک بودند، به‌وسیله پژوهشگر و همکار کدگذار، به‌طور هم‌زمان کدگذاری شدند. در هر یک از مصاحبه‌ها، مواردی که از نظر پژوهشگر و همکار وی مشابه هم بودند، به‌عنوان مقوله‌های موردتوافق و موارد غیرمشابه به‌عنوان مقوله‌های توافق‌نشده ثبت شدند.^۲ درنهایت با کمک فرمول زیر میزان پایایی پژوهش ارزیابی شد.

$$\text{پایایی} = \frac{2M}{N_1 + N_2}$$

$2M$ = تعداد موارد کدگذاری شده بین دو کدگذار که بین آنها توافق وجود دارد.

N_1 و N_2 = به ترتیب تعداد کل موارد کدگذاری شده توسط کدگذار اول و دوم است.

فرمول (۱) محاسبه پایایی مصاحبه (بیابانگرد، ۲۰۱۰)

پاسخ‌های دریافتی از مصاحبه‌شوندگان، در فرم‌های خاصی که قبلاً تنظیم شده بود، توسط دو کدگذار ثبت شد و در آخر هر مصاحبه، مفاهیم کلیدی به صورت مقوله‌های توافق‌شده و توافق‌نشده جمع‌بندی و خلاصه‌نویسی شدند. با بررسی نتایج مشخص شد که ضرایب پایایی توافق درون‌موضوعی همه مفاهیم (مقوله‌ها) بالاتر از عدد ۰/۶ است که این عدد مطلوب بودن ضریب پایایی سؤال‌های مصاحبه را نشان داد. به‌منظور تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها، روش

1. Holsti

۲. در این روش هر چه میزان اختلاف بین کدگذاران بیشتر باشد، ضریب پایایی کمتر خواهد شد و بر عکس هر چه میزان توافق بیشتر باشد، ضریب پایایی بالاتر خواهد رفت. در بیشتر مطالعات تحلیل محتوای چاپ‌شده حداقل ضریب پایایی موردنیاز را ۰/۶ ذکر کرده‌اند (بیابانگرد، ۲۰۱۰).

تحلیل تم انتخاب شد که فرآیندی برای تحلیل داده‌های کیفی است و به‌طور گسترده مورد استفاده قرار می‌گیرد. تحلیل تم در چارچوب تحلیل کیفی و پارادایم تفسیری است و پژوهشگر با مقوله‌هایی سروکار دارد که تفسیر و خروجی مصاحبه‌ها است. در این روش هر چه یک مقوله در مصاحبه‌ها بیشتر تکرار شود، اهمیت بیشتری به آن اختصاص می‌یابد.

۴. تحلیل داده‌ها و یافته‌ها

قبل از انجام مصاحبه‌ها ابتدا به‌صورت حضوری با مصاحبه‌شوندگان ملاقات شد و در مورد انجام مصاحبه و زمان آن هماهنگی لازم به عمل آمد. در ابتدای هر مصاحبه، هدف کلی پژوهش برای مصاحبه‌شوندگان بیان شده و تأکید می‌شد مصاحبه‌ها صرفاً برای مقاصد پژوهشی است و مشخصات یا هویت آن‌ها در هیچ گزارش یا مقاله‌ای درج نخواهد شد. با وجود این بیشتر این افراد مخالف ضبط صدا بودند و در صورتی حاضر به انجام مصاحبه شدند که در حین مصاحبه فقط یادداشت‌برداری صورت گیرد. در طول انجام مصاحبه‌ها سؤال‌های تعقیبی متناسب با بحث‌های ارائه‌شده پرسیده می‌شد که هدف از آن بیان ایده‌ها و تجربه‌های شخصی مصاحبه‌شوندگان به‌منظور ارائه جزئیات بیشتر بود. در آخر هر جلسه مصاحبه، از مصاحبه‌شونده‌ها درخواست شد، چنانچه تمایل به ارائه مطالب دیگری در این راستا دارند، آن را بیان کنند. بعد از اتمام کار، تمامی یادداشت‌ها در قالب فایل‌های متنی به‌صورت دقیق تنظیم و برای انجام فرایند تحلیل مقوله‌بندی شدند. با توجه به اینکه موضوع سؤال‌ها مربوط به دو حوزه علوم اداری و سیاست بود، این دو حوزه، بخش‌های مستقل را تشکیل دادند و مفاهیم ذکرشده در هر بخش به‌صورت جداگانه مقوله‌بندی شدند که این روند برای همه مصاحبه‌ها صورت گرفت. در مواردی که بخش‌هایی با مضامین مشابه در متن مصاحبه‌های قبلی وجود داشت، همان گدهای قبلی نیز اختصاص داده شد. در این فرایند موضوع‌ها و مفاهیمی که بیشترین میزان تکرار را به خود اختصاص داده بودند، مشخص شدند و در آخر نیز دسته‌بندی کلی‌تری به‌دست آمد که به شناسایی تم‌های فرعی منجر شد.

بررسی وضعیت جمعیت‌شناختی پاسخ‌دهندگان به سؤال‌های مصاحبه. مصاحبه‌ها با ۲۳ نفر از اعضای هیئت‌علمی دو دانشگاه «صلاح‌الدین» و «جهان» در کردستان عراق انجام شد که این افراد به لحاظ جنسیت، ۱۶ نفر (۷۰ درصد) مرد و ۷ نفر (۳۰ درصد) زن بودند. از نظر مرتبه علمی، ۸ نفر (۳۵ درصد) استاد، ۱۰ نفر (۴۳ درصد) دانشیار و ۵ نفر (۲۲ درصد) استادیار بودند. از لحاظ سن، ۳ نفر (۱۳ درصد) بین ۳۰ تا ۴۰ سال، ۶ نفر (۲۶ درصد) بین ۴۱ تا ۵۰ سال، ۹ نفر (۳۹ درصد) بین ۵۱ تا ۶۰ سال و ۵ نفر (۲۲ درصد) بیشتر از ۶۱ سال سن داشتند؛ همچنین از

نظر سابقه خدمت، ۴ نفر (۱۷ درصد) بین ۵ تا ۱۰ سال، ۵ نفر (۲۲ درصد) بین ۱۰ تا ۱۵ سال، ۸ نفر (۳۵ درصد) بین ۱۵ تا ۲۰ سال و ۶ نفر (۲۶ درصد) بیشتر از ۲۰ سال سابقه داشتند.

بررسی و تحلیل پاسخ‌های به‌دست‌آمده از سؤال‌های مصاحبه

سؤال نخست: با توجه به ویژگی‌های ساختاری بوروکراسی وبر (۲۰۱۶)، بوروکراسی موجود در سازمان‌ها و اداره‌های کردستان عراق را چگونه ارزیابی می‌کنید؟
با توجه به موضوع‌های مطرح‌شده در این سؤال، ویژگی‌های ساختار بوروکراسی منطقه مورد مطالعه در ۵ تم و ۱۷ مقوله شناسایی شد که هر یک از این تم‌ها به همراه یک نمونه مصاحبه مرتبط با آن ارائه می‌شود.

تم اول با عنوان «گسترده‌گی سلسله‌مراتب اداری» شامل دو مفهوم «پراکنده‌گی فعالیت‌ها و نبود یک ساختار اداری منسجم» و «عدم پاسخگویی به مراجع ذی‌صلاح بر اساس ساختار سلسله‌مراتبی» بود. در خصوص مفهوم اول، ۹ نفر از مصاحبه‌شوندگان عنوان کردند که پراکنده‌گی در فعالیت‌ها و نبود یک ساختار اداری منسجم در سیستم بوروکراسی به‌وضوح دیده می‌شود. در بیشتر سازمان‌ها فعالیت‌ها هنوز با روش‌های قدیمی انجام می‌شود که این روند سبب افزایش سیستم کاغذبازی در اداره‌ها شده است. به نظر آن‌ها سطوح سازمانی در بیشتر اداره‌ها و سازمان‌ها زیاد است و هنوز ساختار منسجمی برای فرایندهای کاری طراحی نشده است. دامنه اختیارات در سیستم اداری پراکنده است و در قالب یک سلسله‌مراتب شفاف و مشخص سازمان‌دهی نشده‌اند. در اغلب موارد به دلیل اظهارنظر افراد مختلف در سازمان، تصمیم‌گیری‌ها با تأخیر زمانی انجام می‌شوند که این موضوع بر کیفیت و نتیجه نهایی تصمیم‌ها تأثیر منفی می‌گذارد؛ همچنین نبود هماهنگی بین بخش‌ها و تداخل وظایف در سازمان‌ها موجب اتلاف منابع سازمان می‌شود و سطح بهره‌وری را پایین می‌آورد. برای مثال، یکی از مصاحبه‌شوندگان عنوان کرد: «در بیشتر سازمان‌ها نظم و انضباط کاری در سطح پایینی قرار دارد و شاخص‌ها و استانداردهای عملکرد سازمان مشخص نیست. تاکنون در بسیاری از سازمان‌ها گزارش شده است که مدیران جدید به محض ورود، مسئولان حوزه‌ها و بخش‌های مهم سازمان را تغییر می‌دهند و گاهی اقدام به ایجاد سیمت‌های جدید می‌کنند. این روند سبب تغییر در چارت سازمانی و افزایش سیمت‌های سازمانی شده که در نهایت تورم ساختاری و مزاد نیروی انسانی را به دنبال داشته است. به دلیل وجود چنین ساختاری، سلسله‌مراتب طولانی و ارتباطات در سازمان کند و گاهی تحریف شده است».

هشت نفر از مصاحبه‌شوندگان در مورد مفهوم دوم بیان داشتند که مدیران عالی و میانی وزارتخانه‌ها در بیشتر موارد خارج از عرف سازمانی عمل می‌کنند و کمتر به مراجع ذی‌صلاح (در

سلسله‌مراتب اداری) پاسخگو هستند. به نظر این افراد، مدیران سازمان‌ها بیشتر منتخبان احزاب سیاسی هستند تا متخصصان اداری و احزاب کاملاً در فرایندهای سازمانی مداخله می‌کنند. بیشتر دستورالعمل‌های سازمانی توسط مسئولان سیاسی تعیین و ابلاغ می‌شوند و این رهبران سیاسی هستند که تعیین می‌کنند کدام‌یک از برنامه‌ها باید انجام شوند و کدام‌یک باید از فهرست فعالیت‌ها حذف شود. برای نمونه، یکی از مصاحبه‌شوندگان اذعان کرد: «ارتباط حوزه‌های سیاسی و اداری به‌گونه‌ای است که هر حزب سیاسی تلاش می‌کند افراد وابسته به خود را در سطوح مدیران و مقامات عالی‌رتبه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها قرار دهد تا از این طریق بتواند کنترل تمام فعالیت‌ها را در اختیار داشته باشد. کنترل‌هایی که بر مدیران سازمان‌ها اعمال می‌شود سبب شده است هر یک از مدیران بیشتر به روسای سیاسی خود پاسخگو باشند و هنگام پاسخ‌دهی خارج از عرف سازمانی عمل می‌شود».

تم دوم با عنوان «قوانین و مقررات زائد اداری»، شناسایی شد که دربرگیرنده دو مفهوم «قوانین زیاد و مبهم و دوگانه» و «عملکرد فراقانونی مدیران» بود. در این تم هشت نفر از مصاحبه‌شوندگان به مفهوم اول و هفت نفر دیگر به مفهوم دوم اشاره کردند. در خصوص مفهوم اول، مصاحبه‌شوندگان عنوان کردند قوانین و مقررات جامع و استاندارد برای انجام امور سازمانی وجود ندارد. در بسیاری از موارد یک قانون توسط قوانین و رویه دیگر تشریح (و یا نقض) شده است که گاهی تأثیرات متناقضی بر یکدیگر می‌گذارند. این امر موجب می‌شود کارایی فعالیت‌ها در سازمان‌ها محدود شده و بر میزان ابهام قوانین و عدم‌شفافیت آن‌ها افزوده شود. مصاحبه‌شوندگان تأکید کردند در شرایطی که نیاز به تدوین قوانین جدید ضرورت پیدا می‌کند، کمتر اتفاق افتاده قوانین قبلی حذف یا اصلاح شوند. ادامه این روند در چند سال اخیر سبب بالارفتن میزان قوانین دست‌وپاگیر شده است. برای مثال، یکی از مصاحبه‌شوندگان عنوان کرد: «تعدد قوانین در یک موضوع سبب شده است بخش‌ها و واحدهای اداری تفسیر متفاوتی از قوانین داشته باشند و آن قسمت از قوانین را اجرا کنند که در راستای تأمین اهدافشان است. این موضوع عملاً نظم و انضباط کاری را به سطح پایینی رسانده است؛ البته باید گفت هدف اصلی از ایجاد قوانین مختلف افزایش کنترل [دخالت] سیاسی بر سیستم اداری و کاهش قدرت و آزادی عمل مدیران است. هرچند این رویکرد میزان پاسخگویی سیاسی را بالا برده، اما در پاسخگویی سلسله‌مراتبی خلل وارد کرده است و نتیجه آن هم استقلال کم و فقدان اختیارات مناسب در سازمان‌های دولتی است».

در خصوص مفهوم دوم، مصاحبه‌شوندگان تأکید داشتند عملکرد فراقانونی مدیران عالی به افزایش حجم قوانین کمک کرده است و دلیل اصلی آن را عدم‌توانایی قوانین فعلی در تبیین و پیش‌بینی فعالیت‌ها در شرایط خاص می‌دانستند. این افراد معتقد بودند قوانین فعلی به‌گونه‌ای

تدوین شده‌اند که بیشترین کاربرد را برای حفظ وضعیت فعلی سازمان‌ها دارند و به‌عنوان ابزاری در جهت تأمین اهداف و خط‌مشی‌های سیاسی (حزبی) به کار گرفته می‌شوند. با در نظر گرفتن این موضوع که اغلب مدیران عالی به گروه‌های سیاسی وابسته هستند، دور از انتظار نیست هنگامی که مدیران در موقعیت‌های حساس قرار بگیرند، (در مواقعی که قوانین و رویه‌های قانونی مؤثر نیستند) شخصاً اقدام کرده و تصمیم‌هایی اتخاذ کنند تا مشکلات حل شود. اغلب همین تصمیم‌های مدیران به‌عنوان یک رویه در سازمان باقی می‌ماند؛ حتی اگر مشروعیت سازمانی نداشته باشند. برای نمونه در مصاحبه‌ای عنوان شد: «در بیشتر موارد قوانین موجود توانایی پاسخگویی به همه شرایط را ندارند و تحت تأثیر نظرهای مدیران عالی سازمان هستند و بر اساس شرایط تغییر می‌کنند. دلیل اصلی این مشکل نبود یک سیستمی کارآمد از آیین‌نامه‌ها و رویه‌های سازمانی است تا فعالیت‌ها بر اساس آن تنظیم و استاندارد شوند. به نظر می‌رسد چون در فرایند تدوین و تصویب قوانین جنبه‌های اقتضایی آن مدنظر قرار نمی‌گیرد، این قوانین با شرایط جدید سازگاری چندانی ندارند و حتی بعضی مواقع مانعی برای اجرای صحیح دستورات هستند».

تم سوم با عنوان «تمرکز بالا در تصمیم‌گیری‌ها» شامل دو مفهوم «افزایش نگرش‌های سیاسی در سازمان» و «عدم تفویض اختیار به دلیل بی‌اعتمادی به افراد» بود که در آن هفت مصاحبه‌شونده بر مفهوم اول و شش نفر دیگر از آن‌ها بر مفهوم دوم تأکید داشتند. در مفهوم اول، مصاحبه‌شوندگان افزایش نگرش‌های سیاسی در سازمان را عامل مهمی در تمرکزگرایی سازمان‌ها و اداره‌ها معرفی کردند و معتقد بودند فضای حاکم بر سیستم اداری منطقه کردستان بسیار سیاسی است و با نفوذ هر گروه سیاسی، مدیران و مقامات عالی‌رتبه وابسته به آن، دستورات و اهداف تعیین‌شده حزب خود را در اولویت قرار داده و به‌منظور حفظ و بهبود شرایطی سیاسی خود مسیر فعالیت‌های سازمان‌ها را تغییر می‌دهند. برای مثال در یکی از مصاحبه‌ها عنوان شد: «به دلیل اینکه سیستم اداری تحت تأثیر جریان‌های سیاسی چندگانه قرار دارد، در سازمان‌ها خط‌مشی‌های متفاوتی در جریان است. مدیران نیز چون نسبت به جریان‌های سیاسی بی‌طرف نیستند، به‌گونه‌ای عمل می‌کنند تا رضایت احزاب خود را فراهم کنند. بر این اساس ضمن آنکه تمایلی به انجام فرایندهای مدیریت مشارکتی در سازمان‌ها ندارند می‌کوشند به مراکز قدرت و کانون‌های تصمیم‌گیری نزدیک‌تر شوند تا هم از مزایای شرایط فعلی برخوردار شوند و هم موقعیت‌های بهتری در آینده کسب کنند».

در مفهوم دوم مصاحبه‌شوندگان عدم تفویض اختیار به دلیل بی‌اعتمادی به کارکنان را عاملی دیگر برای تمرکزگرایی بالا در تصمیم‌گیری‌های ذکر کردند. به عقیده آن‌ها سیستم اداری به سمتی رفته که در آن بیشتر فضای خودی و غیرخودی حاکم است و این موضوع افزایش

بی‌اعتمادی در سازمان‌ها را تشدید کرده و موجب شده است تا مقامات عالی‌رتبه سازمان‌ها با کمترین میزان مشورت با زیردستان و نظرخواهی از آن‌ها تصمیم‌ها را اجرایی کنند. بنا به گفته مصاحبه‌شوندگان بیشتر کارکنان در وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها به دلیل بی‌توجهی به نظرهای آن‌ها و عدم مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها، احساس بی‌علاقگی و ناتوانی می‌کنند و عملاً نسبت به سازمان بیگانه هستند و کار در شرایط فعلی را کسل‌بار می‌دانند. برای مثال در یکی از مصاحبه‌ها چنین گفته شد: «بیشتر کارکنان سازمان‌ها و نهادهای دولتی از جانب احزاب خاص حمایت شده و نسبت به خواسته‌های آن‌ها متعهد شده‌اند. این وضعیت در سازمان‌ها موجب شکل‌گیری گروه‌هایی شده است که گرایش‌ها و منافع مشترکی دارند و برای افزایش منافع خود با هم رقابت می‌کنند. در چنین شرایطی برای جلوگیری از دخالت و نفوذ گروه‌های رقیب تقریباً تمامی تصمیم‌ها به صورت دستوری از بالا صادر می‌شود و کارکنان ملزم به اجرای آن هستند؛ البته این روند به بی‌اعتمادی در میان افراد و گروه‌ها و بی‌عدالتی و نابرابری در توزیع منابع منجر شده است».

تم چهارم «تخصص‌گرایی پایین» نام‌گذاری شد که دو مفهوم «فقدان افراد متخصص در امور فنی» و «عدم تناسب بین شغل و تخصص شاغل» را دربرمی‌گرفت. در رابطه با مفهوم اول ۹ نفر از مصاحبه‌شوندگان بیان کردند که فقدان افراد متخصص در امور فنی، در پایین بودن میزان تخصص‌گرایی نقش مؤثری دارد و در اغلب وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها آموزش‌های تخصصی و فنی برای کارکنان وجود ندارد و فعالیت‌ها در سازمان‌ها بیشتر بر اساس تجربه‌های شخصی کارکنان انجام می‌شود. این مصاحبه‌شوندگان معتقد بودند تغییرات مستمر در شیوه تولید نیازمند استفاده از فناوری‌های نوین است تا هم‌زمان با افزایش بهره‌وری و میزان سوددهی، هزینه‌ها نیز کاهش یابند. این امر باید در قالب دوره‌ها و برنامه‌های آموزش تخصصی سازمان‌دهی شوند و به جز در چند سازمان و وزارتخانه در بیشتر سازمان‌ها آموزش‌های تخصصی بسیار پایین است. برای مثال در یکی از مصاحبه‌ها عنوان شد: «به دلیل پارتی‌بازی‌ها و نفوذ برخی افراد، کمتر دیده می‌شود فردی بر اساس مهارت و تخصص شخصی استخدام شده باشد و اگر فردی متخصص استخدام شود، فقط یک دلیل برای آن وجود دارد آن هم نیاز مبرم به تخصص او است؛ البته گاه در سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها افراد متخصص و خیره‌سپاری کار می‌کنند، اما مشکل اصلی از آنجا شروع می‌شود که هرگاه نفوذ یک حزب یا گروه سیاسی افزایش می‌یابد تغییر و جابه‌جایی شروع شده و افرادی که به جای تخصص، تعهد و وابستگی حزبی دارند، جایگزین افراد متخصص می‌شوند».

در رابطه با مفهوم دوم، هفت نفر از مصاحبه‌شوندگان عنوان کردند عدم تناسب بین شغل و تخصص شاغل باعث شده است میزان تخصص‌گرایی در سازمان‌ها و نهادهای دولتی پایین بیاید.

به نظر این افراد در بیشتر سازمان‌ها و اداره‌ها وظایف تفکیک‌نشده و مبهم است و کارکنان از نحوه انجام کارها اطلاع چندانی ندارند که این خود عاملی برای مشخص نبودن مسئولیت افراد در قبال کارشان است. در موارد زیادی مشاهده شده وظایف و مشاغل مشابه و مرتبط به هم، در واحدها و یا بخش‌ها مختلف سازمان انجام می‌شود که این موضوع، دلیل مهمی برای لوث‌شدن مسئولیت‌ها است. به عقیده مصاحبه‌شوندگان ناهماهنگی بین شغل و تخصص افراد، بیشتر دلایل سیاسی دارد و انتصاب افراد در سمت‌های اداری به‌منظور بهبود شرایط برای تصمیم‌گیرندگان سیاسی بوده است تا بتوانند راحت‌تر مسیر فعالیت‌های سازمان را کنترل کنند. برای نمونه، یکی از مصاحبه‌شوندگان بیان کرد: «در بیشتر سازمان‌ها نحوه انجام فعالیت‌ها چه به‌صورت فردی و چه در قالب یک گروه کاری چندان مشخص نیست. بیشتر افراد استخدام‌شده در سمت‌هایی مشغول به کار هستند که کمترین میزان آگاهی را نسبت به آن دارند؛ البته امکان دارد در طول زمان، شیوه انجام کار را یاد بگیرند، آن هم به شرط اینکه در سیستم باقی بمانند و یا به حوزه دیگری منتقل نشوند. در کل فعالیت‌های سیستم اداری، جزئی از فرایندهای سیاسی است و به‌کارگیری افراد در بخش‌های اداری، متناسب با تخصص آن‌ها نیست؛ بلکه بیشتر بر مبنای مصلحت‌اندیشی، حوزه و نوع فعالیت افراد تعیین می‌شود».

تم پنجم با عنوان «عدم توجه به شایسته‌سالاری»، با دو مفهوم «عدم برگزاری آزمون‌های ورودی در استخدام» و «میزان وابستگی به صاحب‌منصبان سیاسی برای ارتقا و ترفیع مقام» مقوله‌بندی شد. در مورد مفهوم اول، هشت نفر از مصاحبه‌شوندگان ادعا کردند در کمتر وزارتخانه‌ای برای تأمین نیروی انسانی، طرح‌هایی با عنوان «نیازسنجی» وجود دارد و بیشتر سازمان‌ها برای استخدام کارکنان موردنیازشان، آزمون‌های ورودی برگزار نمی‌کنند و افرادی که هم‌اکنون در وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها مشغول به کار هستند، وابستگی سیاسی به جناح‌ها و گروه‌های مختلف سیاسی دارند. این روند سبب شده است تا افراد سیاسی بیشتر از افراد بی‌طرف در سیستم اداری نفوذ کنند و آن را پیش‌ازپیش به سمت سیاسی‌شدن سوق دهند. این مصاحبه‌شونده‌ها معتقد بودند چنین شرایطی موجب تقابل بیشتر قدرت سیاسی و قدرت سلسله‌مراتبی در سازمان‌ها شده و در فرایندهای اداری و عملکرد دولت اختلال ایجاد کرده است. برای مثال، یکی دیگر از مصاحبه‌شونده‌ها بیان کرد: «در وزارتخانه‌های مهم استخدام‌ها بیشتر بر اساس سفارش افراد ذی‌نفوذ و ملاحظات سیاسی است و هنگام جذب افراد آزمون‌های استخدامی برگزار نمی‌شود. این وضعیت از یک طرف سبب شده است افراد توانمند و ماهر از ورود به سیستم اداری بازمانند و عدالت بین افراد متقاضی کار زیر سؤال برود و از طرف دیگر، فرایند نظارت و پاسخگویی بر نحوه عملکرد کارکنان با مشکل مواجه شود».

در مورد مفهوم دوم، شش نفر از مصاحبه‌شوندگان وابستگی به صاحب‌منصبان سیاسی را مبنای ارتقا و ترفیع مقام می‌دانستند و بیان کردند که افزایش نفوذ افراد وابسته به مراکز قدرت سیاسی موجب شده است کارراهه شغلی ماهیت صوری داشته باشد و ارتقای مقام افراد بیشتر مبتنی بر وابستگی حزبی در سازمان انجام شود تا تجربه و دانش شخصی. مصاحبه‌شوندگان تأکید داشتند، هر چقدر کارکنان وابستگی بیشتری داشته باشند، قاعدتاً در سیمت‌های بالاتر نیز قرار می‌گیرند. در این شرایط افراد ارتقایافته در راستای بهبود و تثبیت شرایط سیاسی حامیانشان عمل می‌کنند تا در راستای اهداف تعیین‌شده سازمانی. برای نمونه، یکی از مصاحبه‌شوندگان اذعان داشت: «حضور افراد سیاسی در سیمت‌های عالی مدیریتی، منابع و امکانات زیادی در اختیارشان قرار می‌دهد و شرایط مناسبی برای دوزدن قوانین و انجام اقدامات غیرقانونی را برایشان فراهم می‌کند. داشتن تعهد بالا و در خدمت اهداف احزاب سیاسی بودن، مزایای زیادی برای افراد دارد و هر چه افراد وابستگی بیشتری داشته باشند، راحت‌تر در سیمت‌های بالاتر قرار می‌گیرند و از مزایای بهتر و بیشتری نیز برخوردار می‌شوند».

بعد از تحلیل داده‌های مربوط به سؤال اول، مشخص شد از نظر مصاحبه‌شوندگان بوروکراسی موجود دارای ویژگی‌های از قبیل قوانین مبهم و دست‌وپاگیر، ناکارآمدی و کندی در فرایند انجام کار، تمرکز بالا در تصمیم‌گیری، بی‌توجهی به شایسته‌سالاری، سیاسی‌بودن مسئولان و غیره است. داده‌های حاصل از مقوله‌ها و تم‌های فرعی نشان داد که ویژگی‌های بوروکراسی منطقه کردستان متفاوت از مدل بوروکراسی وبر (۲۰۱۶) است و با دیدگاه‌های اندیشمندانی مانند (موزلیس^۱، ۲۰۰۶؛ هیکس و گولت، ۲۰۰۰، وبر ۲۰۱۶ هم‌خوانی ندارد. از نظر این اندیشمندان بوروکراسی ساختاری عقلایی و منسجم دارد که جنبه‌های چون ساختاری سلسله‌مراتب اختیار با زمینه‌های محدود فرماندهی و مسئولیت، سلطه قانونی، عقلایی‌بودن فرایندها، درجه تخصص بالا، غیرشخصی‌بودن روابط میان اعضای سازمانی، استخدام کارکنان بر اساس توانایی و معلومات فنی و وجود سیستم ثبت و بایگانی منظم از ویژگی‌های بارز آن است. بنا بر یافته‌های موجود می‌توان ادعا کرد ساختار بوروکراسی در منطقه کردستان عراق با مدل بوروکراسی وبر (۲۰۱۶) فاصله زیادی دارد و به نظر می‌رسد وظایف بوروکراسی موجود تا حد زیادی محدود به اجرای سیاست‌هایی است که به آن دیکته می‌شود. این امر شرایطی را ایجاد کرده که در آن بوروکراسی توانایی ایفای نقش‌های سنتی خود را ندارد و به‌عنوان ابزاری در خدمت سیاست‌ها و خط‌مشی‌های احزاب حاکم است؛ به‌عبارت‌دیگر نظام اداری نقش انفعالی دارند و دارای کارآمدی چندانی نیستند؛ همچنین به دلیل اینکه منطقه کردستان عراق در یک کشور در حال توسعه (و البته جنگ‌زده) قرار دارد و هنوز به استقلال کامل نرسیده است، بنابراین

1. Moselias

سیاست‌زدگی در نظام اداری آن محرز بوده و مسلماً دور از انتظار نیست که فعالیت‌های آن نیز توسط رهبران سیاسی دیکته شود. مفاهیم و تم‌های فرعی مربوط به سؤال اول در جدول ۳، ارائه شده است.

جدول ۳. مفاهیم و تم‌های فرعی شناسایی شده مربوط به سؤال اول

عنوان تم فرعی	کُد تم فرعی	مفهوم شناسایی شده و نقل‌قول مرتبط با آن	کُد مفهوم	فراوانی مفهوم
گسترده‌گی در سلسله‌مراتب سازمان	تم فرعی ۱	پراکنده‌گی فعالیت‌ها و نبود یک ساختار اداری منسجم «در اغلب سازمان‌ها استاندارد یا برنامه مدونی برای انجام کارها وجود ندارد و میزان تداخل وظایف در بین سطوح بالا است. هماهنگی لازم بین بخش‌های مختلف یک سازمان برقرار نیست که این موضوع سبب می‌شود زمان بیشتری برای انجام کارها تلف شود و هزینه‌های زیادی به دلیل کُندکاری به سازمان تحمیل گردد».	مفهوم ۱۰	۹
	تم فرعی ۱	عدم‌پاسخگویی به مراجع ذی‌صلاح بر اساس ساختار سلسله‌مراتبی «حضور افراد سیاسی در ساختار بوروکراسی سبب شده است بخش بزرگی از مدیران و مقامات عالی‌رتبه سازمان‌ها به یک جریان خاص سیاسی وابستگی داشته باشند و به این دلیل مدیران نسبت به نتایج کارهایشان به مقامات مافوق در سلسله‌مراتب سازمانی، کمتر جوابگو بوده و بیشتر به دنبال جلب‌توجه رهبران سیاسی هستند».	مفهوم ۱۱	۸
قوانین و مقررات زائد	تم فرعی ۲	قوانین زیاد، مبهم و تا حدود زیادی دوگانه «بخش‌های مختلف سیستم اداری تعامل چندانی با هم ندارند؛ به‌طوری‌که برای انجام یک کار چند قانون متفاوت وجود دارد. این قوانین گاهی همدیگر را نقض می‌کنند و در مواردی نیز مشاهده می‌شود که قانون یا رویه خاصی برای برخی از امور اصلاً وجود ندارد».	مفهوم ۱۲	۸
	تم فرعی ۲	عملکرد فراقانونی مدیران «فقدان قوانین در شرایط خاص مشکلات زیادی ایجاد کرده است که گاهاً مواردی گزارش می‌شود که کارکنان به علت نبود رویه‌های قانونی تصمیم‌های نادرست اتخاذ می‌کنند؛ همچنین دیده شده است که برخی مدیران به دلیل وجود رویه‌های قانونی مختلف، به‌صورت سلیقه‌ای عمل می‌کنند و رویه‌هایی را به کار می‌گیرند که وجاهت قانونی ندارند و به‌راحتی سایر قوانین را دور می‌زنند».	مفهوم ۱۳	۷
تمرکز بالا در تصمیم‌گیری‌ها	تم فرعی ۳	افزایش نگرش‌های سیاسی در سازمان «با افزایش گرایش‌های سیاسی در بخش‌های مختلف سازمان‌ها، مقامات سیاسی در همه تصمیم‌ها دخالت مستقیم دارند و بیشتر مدیران عالی و میانی سازمان‌ها که به گروه‌های سیاسی وابسته هستند برای حفظ سمت خود، صرفاً دستورات را اجرا کرده و در راستای تأمین اهداف آن‌ها کار می‌کنند و کمتر در تصمیم‌گیری مشارکت دارند».	مفهوم ۱۴	۷

عنوان تم فرعی	کد تم فرعی	مفهوم شناسایی شده و نقل قول مرتبط با آن	کد مفهوم	فراوانی مفهوم
		عدم تفویض اختیار به دلیل بی‌اعتمادی به افراد «مدیران عالی بیشتر به دنبال تثبیت جایگاه خود هستند و تصور می‌کنند تفویض اختیارات، نخستین گام برای کنارزدن خود آن‌ها است؛ بنابراین کمتر اتفاق می‌افتد که اختیارات سازمانی به سایر افراد تفویض شود؛ همچنین بی‌تجربگی افراد در سازمان‌ها دلیل مضاعف بر عدم تفویض اختیار است. در کل سیستم اداری به‌عنوان ابزار کار تلقی می‌شوند و بی-اعتمادی نسبت به کارکنان هم به لحاظ سیاسی و هم به لحاظ فنی موجب شده است کمتر به تفویض اختیار توجه شود و همه تصمیم‌ها در سطوح بالا اتخاذ شوند».	مفهوم ۱۵	۶
		فقدان افراد متخصص در امور فنی «استفاده از فناوری‌های نوین نیازمند داشتن آگاهی و اطلاعات به‌روز است. برخی از سازمان‌ها و حتی وزارتخانه‌ها (مانند برق و انرژی) که نیازمند به‌کارگیری افراد فنی و متخصص هستند با کمبود شدید نیرو روبه‌رو هستند. این سازمان‌ها بیشتر متکی به کارکنانی هستند که به‌صورت تجربی کارها را یاد گرفته‌اند و تعداد دوره‌های آموزشی برای یادگیری فنون جدید در سطح پایینی قرار دارد».	مفهوم ۱۶	۹
تخصص‌گرایی پایین	تم فرعی ۴	عدم تناسب بین شغل و تخصص شاغل «در سازمان‌ها افراد زیادی مشغول به کار هستند که اطلاعات چندانی از حوزه کاری خود ندارند و برنامه آموزشی نیز برای آن طراحی نشده است؛ همچنین افرادی هم هستند که مهارت‌ها و تخصص‌های لازم را دارند، اما در جاهایی به کار گرفته شده‌اند که از تخصص خود کمترین استفاده را می‌کنند».	مفهوم ۱۷	۷
		عدم برگزاری آزمون‌های ورودی استخدام «کمتر دیده می‌شود که سازمان یا وزارتخانه‌ای بر اساس نیازهای خود اقدام به استخدام افراد کند؛ به عبارتی هیچ مطالعه‌ای مبنی بر نیازسنجی برای استخدام وجود ندارد. بیشتر کارکنان فعلی به‌واسطه اعمال نفوذ و به‌صورت سفارش شده به سازمان‌ها و اداره‌ها راه می‌یابند».	مفهوم ۱۸	۸
بی‌توجهی به شایسته‌سالاری	تم فرعی ۵	میزان وابستگی به صاحب‌منصبان سیاسی برای ارتقا و ترفیع مقام «میزان دخالت‌های مسئولان سیاسی در سیستم اداری بسیار زیاد است تا جایی که مدیران سمت‌های میانی و عالی در سازمان‌ها بر اساس ملاحظات سیاسی منصوب می‌شوند و متناسب با میزان سرسپردگی و تعهدی که به جناح‌های خاص سیاسی دارند، ارتقا می‌یابند».	مفهوم ۱۹	۶

سؤال دوم: بوروکراسی فعلی چه اقداماتی برای رسیدن به دموکراسی انجام داده است؟ در پاسخ به این سؤال مصاحبه‌شوندگان موضوع‌هایی را مطرح کردند که در آن به نقش بوروکراسی در فرایند دموکراتیک‌کردن جامعه اشاره شد. این موضوع‌ها در قالب ۴ تم فرعی و ۷ مفهوم مقوله‌بندی شدند.

تم اول با عنوان «همکاری مؤثر بوروکراسی با سایر بخش‌های حکومتی» شناسایی شد. تم یادشده با دو مفهوم «همکاری سیستم اداری با مجلس» و «همکاری سیستم اداری با نهادهای قضایی» تبیین شد که ۱۰ مصاحبه‌شونده به مفهوم اول و هفت مصاحبه‌شونده دیگر به مفهوم دوم اشاره کردند. در مفهوم اول، مصاحبه‌شوندگان عنوان کردند که بین سیستم اداری و مجلس تعامل نسبتاً خوبی وجود دارد؛ به طوری که اقدامات کارشناسانه مجلس و نمایندگان در کنار مشاوره‌های مدیران عالی، بستر مناسبی برای تدوین و تصویب قوانین ایجاد کرده است. این تعامل در بیشتر مسائل حکومتی تا حد زیادی فعالیت‌های سیستم اداری را اصلاح کرده و باعث شفاف‌سازی در فرآیند انجام کار سازمان‌ها شده است. برای مثال، یکی از مصاحبه‌شوندگان بیان کرد: «نمایندگان به همراه مدیران عالی سازمان‌ها برنامه‌ها و خط‌مشی‌های اداری و سیاسی دولت را بررسی و کنترل کرده و متناسب با آن تصمیم‌گیری می‌کنند؛ به گونه‌ای که هرگاه سازمان یا اداره‌ای مرتکب تخلفی می‌شود، به منظور جلوگیری از خدشه‌دار شدن اعتماد عمومی، مجلس دخالت کرده و با اهرم‌های قانونی خود، مسئولان مربوطه را وادار به اقدامات اصلاحی می‌کند. حتی گاهی فشار نمایندگان مجلس به برکناری معاونان، مدیران و یا وزیر متخلف منجر شده است».

در مفهوم دوم، مصاحبه‌شوندگان به ارتباط نزدیک سیستم اداری با نهادهای قضایی اشاره کردند و آن را گامی مؤثر در جهت ایجاد دموکراسی می‌دانستند. این افراد بیان داشتند بر اساس قانون، دولت ملزم است برای دموکراتیک‌کردن ساختار اداری، دادگاه‌های اداری و هیئت‌های حل اختلاف را در داخل وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها ایجاد کند که این دادگاه به عنوان نهادهای شبه‌قضایی دو هدف عمده را دنبال می‌کنند: هدف نخست، جلوگیری از تمرکز قدرت سیاسی در دست حکومت و سازمان‌های دولتی و هدف دوم، جلوگیری از بروز اختلافات و حل مناقشات در داخل یا بین سازمان‌ها. مصاحبه‌شوندگان تأکید کردند در منطقه کردستان، نظام‌های اداری تحت نظارت‌های قضایی قرار دارند و از این طریق مسئولان دولتی مجبور هستند نسبت به مسائل جاری پاسخگویی بیشتر داشته باشند. در یکی از مصاحبه‌ها عنوان شد: «اغلب مدیران و مسئولان عالی وزارتخانه‌ها و اداره‌ها به واسطه داشتن ارتباطات نزدیک با افراد سیاسی از پاسخگویی طفره می‌روند و کمتر مسئولیت سازمان‌ها متبوعه را بر عهده می‌گیرند. در این راستا مجلس قوانین متعددی تصویب کرده است که به موجب آن قضات بر مبنای قوانین نظارتی

می‌تواند راه‌گریز مسئولان را ببندد و آن‌ها را ملزم به پاسخگویی و شفاف‌سازی به مراجع ذی‌صلاح کند؛ همچنین اقدامات نظارتی موجب شده است بوروکراسی فعلی با دقت بیشتری کارها را انجام دهد». مقوله‌های این تم با نظرها و دیدگاه‌های بال و گای، ۲۰۱۴؛ وودهاوس^۱، ۲۰۰۹ هم‌خوانی دارد. به نظر این افراد یکی از الزامات مهم اداره‌کردن جامعه، به‌منظور تسهیل فرآیند دموکراتیک، ایجاد ارتباط مؤثر بین نهادهای مختلف است تا الگوی کارآمدی از تصمیم‌گیری و اجرا پی‌ریزی شود. به باور آن‌ها اجرای چنین سیاستی در همه سطوح یکی از وظایف مهم بوروکراسی‌ها است. این افراد معتقدند که برای کاهش قدرت بوروکراسی و دموکراتیک‌کردن ساختار آن، ایجاد دادگاه‌های اداری و هیئت‌های حل اختلاف امری ضروری است و در نظام‌های سیاسی وجود چنین نهادهایی اهمیت ویژه‌ای دارد.

تم دوم با عنوان «همکاری بوروکراسی با رسانه‌های جمعی» با دو مفهوم «همکاری سیستم اداری با روزنامه‌ها و مطبوعات» و «همکاری با فعالیت‌های رادیویی و تلویزیونی» تبیین شد که مفهوم اول توسط شش نفر از مصاحبه‌شوندگان و مفهوم دوم توسط هفت نفر از آن‌ها مورد تأکید قرار گرفت. این افراد اذعان داشتند تقریباً همه احزاب و گروه‌های سیاسی، رسانه‌های وابسته به خود دارند که آزادانه فعالیت می‌کنند و بودجه خود را از دولت می‌گیرند. این رسانه‌ها به‌عنوان کارگزاران مستقل، مسائل حکومتی را به‌جز در موارد خاص (برای مثال، مسائل امنیتی) به اطلاع عموم می‌رسانند که این کار سبب شده است تا رسانه‌ها به یک قدرت سیاسی کارآمد تبدیل شوند و نفوذ زیادی در میان مردم داشته باشند. به‌علاوه فعالیت‌های رسانه‌ای توانسته است برای اجرای یک سیاست یا پذیرش آن، فضای مساعدی ایجاد کند و در شکل‌گیری افکار عمومی تأثیرگذار باشد. فعالیت‌های رسانه‌ای در این منطقه شامل دو بخش، فعالیت‌های روزنامه‌ها و مطبوعات و فعالیت‌های رادیو و تلویزیونی است. همکاری سیستم اداری با رسانه‌های آزاد و وابسته به جناح‌های سیاسی، ارتباطات سازنده‌ای در سطح جامعه شکل داده و فعالیت‌های بی‌طرفانه آن‌ها در عملکرد موفق حکومت کردستان نقش مهمی ایفا کرده است؛ به‌طوری‌که این رسانه‌ها با ارائه اخبار صحیح، هم شهروندان را در قضاوت‌های درست و سالم توانمند کرده و هم کمتر مسئول اداری یا سیاسی توانسته است از انتقادات در امان باشد. برای مثال، مصاحبه‌شونده‌ای به موضوعی اشاره کرد که در آن چند نفر از مسئولان وزارتخانه (...) در زمینه واردات دارو و مواد غذایی فعالیت داشتند و به‌واسطه استفاده از رانت‌های سیاسی و اقتصادی، اقدام به واردات اقلام بی‌کیفیت و تاریخ‌مصرف‌گذشته کرده بودند که نتیجه این کار مسمومیت عده‌ای از شهروندان و فوت چند نفر بود. اخبار این واقعه توسط مسئولان اداری در اختیار رسانه‌های مختلف قرار داده شد تا از این طریق به مردم اطلاع‌رسانی شود. شبکه‌های خبری با پخش برنامه‌های مختلف

1. Woodhouse

تمام جزئیات آن را افشا کردند که بازتاب وسیعی در سطح منطقه داشت. برخی از رسانه‌ها نیز مردم را به راهپیمایی و تظاهرات دعوت کردند. با بالا رفتن حساسیت موضوع مقامات دولتی و قضایی پیگیر مسئله شدند و در نهایت تمامی افراد حتی برخی مدیران رده‌بالای وزارتخانه مربوطه که در این کار نقش داشتند به دادگاه احضار شدند و اقدام قانونی در مورد آن‌ها انجام شد. مهم‌تر آنکه هم‌زمان با مراحل دادرسی، وضعیت پرونده افراد متخلف به صورت برنامه‌های مستند در رسانه‌ها منعکس می‌شد. بر اساس یافته‌های این سؤال می‌توان گفت که رسانه‌ها ابزار کنترل و نقد فعالیت‌های دولت هستند و به ابزاری برای شفاف‌سازی کارکردهای دولت تبدیل شده‌اند. مفاهیم این تم با نظرهای راش^۱، ۲۰۱۴؛ نقیب‌زاده، ۲۰۱۵؛ مک کوئیل^۲، ۲۰۰۷ مطابقت دارد. به نظر این افراد رسانه‌ها رکن چهارم دموکراسی و کتاب مقدس دموکراسی هستند و نقش مهمی در شکل‌گیری افکار عمومی دارند و در زمینه‌های مختلف از حقوق شهروندان و مطالبات آن‌ها حمایت می‌کنند.

تم سوم با عنوان «کمک بوروکراسی به فعالیت‌های انتخاباتی» با مفاهیم «کمک به برگزاری انتخابات محلی و ملی» و «کمک به برگزاری رفراندوم» تبیین شد. این مفاهیم به ترتیب توسط هفت و سیزده نفر از مصاحبه‌شوندگان مورد تأکید قرار گرفتند. در مفهوم اول، مصاحبه‌شوندگان معتقد بودند کمک سیستم اداری به برگزاری انتخابات (محلی و ملی) به این معنا است که نظام سیاسی ظرفیت‌های لازم را برای اداره حکومت فدرال دارد و تاکنون با پشتوانه ساختارهای اداری، سیاست‌هایی را عملیاتی کرده که در راستای گرفتن امتیازات بیشتر از حکومت مرکزی بوده است. به باور آن‌ها آنچه به عنوان اقدامات بوروکراسی شناخته می‌شود در هماهنگی کامل با سیستم سیاسی است و بوروکراسی فعلی با کمک به انتخابات باعث شده است شهروندان ضمن آشنایی بیشتر با مسائل مربوط به اداره امور عمومی، نحوه استفاده صحیح از آزادی‌های قانونی را یاد بگیرند. برای نمونه، یکی از مصاحبه‌شونده‌ها بیان کرد: «هرچند برگزاری انتخابات در شرایط پرتنش فعلی هزینه‌های زیادی را به این منطقه تحمیل می‌کند، اما پیامدهای مهمی به دنبال دارد و آن هم پاسخ قاطع به افرادی است که می‌گویند: "ساختار حکومتی منطقه کردستان به سمت اقتدارگرایی می‌رود". برگزاری انتخابات حس قدرت‌طلبی و ریسک قبضه شدن قدرت توسط مسئولان سیاسی و اداری را به مراتب کاهش داده است؛ همچنین با برجسته شدن نقش بوروکراسی در انتخابات، از سوءاستفاده‌های احتمالی برخی احزاب جلوگیری می‌شود که این موضوع اقدامی مهم در تأمین ثبات و امنیت سیاسی است».

در رابطه با مفهوم دوم، مصاحبه‌شوندگان معتقد بودند نظام سیاسی و اداری کردستان توانایی آن را دارد رفراندوم را به نحو مطلوب سازمان‌دهی کند. به نظر آن‌ها برگزاری رفراندوم مانند

1. Rush
2. McQuail

سایر نظرخواهی‌ها نیست و نمی‌توان آن را به‌صورت دوره‌ای انجام داد؛ بلکه یک اقدام سرنوشت‌ساز است که آینده این منطقه از عراق را تحت شعاع قرار می‌دهد. بر این اساس نظام سیاسی حاکم با تمام توان قابلیت‌های بوروکراسی را برای اخذ نتیجه مطلوب به‌کار خواهد گرفت. برای مثال، یکی از مصاحبه‌شوندگان گفت: «امکاناتی که به لحاظ قانونی در اختیار سیستم اداری است آن را قادر می‌سازد به‌راحتی توده مردم را برای شرکت در رفراندوم ترغیب کند و با فعالیت‌های تبلیغاتی توانایی این را دارد مردم را به پای صندوق‌های رأی بکشاند؛ همچنین با جلوگیری از فعالیت‌های گروه‌های مخالف همه‌پرسی، فشارهای سیاسی احتمالی را کاملاً خنثی کند». بر اساس نتایج این تم به نظر می‌رسد درگیر شدن بوروکراسی در فعالیت‌های انتخاباتی به معنای دخالت در امور سیاسی نیست؛ بلکه تسهیل‌کننده فرآیند مشارکت مردم است. مقوله‌های این تم با نظرهای بال و گای، ۲۰۱۴؛ میلبرث^۱ و گوئل^۲، ۲۰۰۷ مطابقت دارد. به نظر این افراد رأی‌دادن و شرکت در انتخابات، اجزای مهم فرآیند دموکراتیک هستند و شیوه برگزاری انتخابات تأثیر مهمی بر نتایج آن دارد؛ همچنین توانایی و قابلیت انتخابات و برگزاری درست آن، برای ایجاد مشروعیت، به‌ویژه در نظام‌هایی که به‌تازگی دموکراتیک شده‌اند، اهمیت حیاتی دارد.

تم چهارم با عنوان «تنوع کارکنان در سیستم اداری» از اقدامات دیگر بوروکراسی در راستای دموکراتیک‌کردن شناسایی شد که چهارده نفر از مصاحبه‌شوندگان بر آن تأکید کردند. به نظر آن‌ها یکی از اقدامات مهم در راستای پیشبرد اهداف دموکراسی، استخدام و تصدی افراد با گرایش‌های مختلف عقیدتی و سیاسی در سازمان‌ها و ارگان‌های دولتی است که به‌منظور جلوگیری از فعالیت‌های منفعت‌طلبانه عده‌ای افراد خاص انجام می‌شود. بر اساس گفته‌های این افراد سیستم اداری محدودیتی برای استخدام و به‌کارگیری افراد از نظر جنسیت و به‌صرف داشتن گرایش خاص سیاسی و مذهبی ندارد؛ همچنین تنوع نیروی کار شرایطی را ایجاد کرده است که در آن یک مشی یا دستور صادره از سوی یک جناح سیاسی الزاماً به معنای اجرای سریع و کامل آن نیست؛ چون افراد وابسته به جناح‌های مختلف در سازمان‌ها حضور دارند که قبل از اجرای دستورات، آن را به اطلاع روسای سیاسی خود می‌رسانند. برای مثال در یکی از مصاحبه‌ها گفته شد: «در هنگام صادرات نفت به اروپا از مرزهای زمینی سه گزینه ترکیه، ایران و بندر بصره مطرح شد و چند نفر از مدیران (حزب ...) که وابستگی کاملی به دولت بغداد داشتند در تلاش بودند در مقابل دریافت بعضی امتیازات سیاسی، به بهانه کاهش هزینه‌ها، صادرات نفت را از مسیرهای داخلی به بندر بصره و از آنجا به اروپا صادر کنند؛ اما مدیران وابسته به احزاب دیگر، موضوع را افشا و رسانه‌ای کردند؛ سپس با دخالت مجلس، قوه قضائیه و انجام کارهای کارشناسی مسیر ترکیه به‌عنوان مسیری امن و مقرون‌به‌صرفه انتخاب شد و در حال حاضر

1. Milbrath

2. Goel

صادرات نفت از همین مسیر انجام می‌شود». مطابق داده‌های به‌دست‌آمده در این تم، ساختار بوروکراسی به لحاظ جنسیت، طبقه، مذهب و ملیت از تنوع لازم برخوردار بوده و نماینده گروه‌های مختلف است. این تنوع سازمان‌ها را ملزم کرده است تا در مقابل گروه‌های متنوعی از ارباب‌رجوع‌ها پاسخگو باشند. این موضوع با دیدگاه‌های دنیو^۱ و سوها^۲، ۲۰۱۳؛ گیلیر^۳، ۲۰۰۹؛ برگین^۴ و همکاران، ۲۰۰۵ هم‌خوانی دارد. به نظر این پژوهشگران سازمان‌های دولتی می‌توانند از طریق ایجاد تنوع در نیروی کار و به‌وجود آوردن محیطی که در آن کارکنانی با ظرفیت‌های گوناگون جذب می‌شوند، این اطمینان را بدهند که یک سرمایه فکری متنوع برای پیشرفت در اختیار سازمان قرار گرفته است. با در نظر گرفتن موضوع‌های بالا می‌توان استدلال کرد که در ساختار اجتماعی جامعه مورد مطالعه، وظیفه اصلی بوروکراسی بیشتر تنظیم روابط میان گروه‌ها و افراد به‌منظور تأمین عدالت، نظم و آزادی است و نه اعمال قدرت نامحدود. به‌علاوه نظام اداری به لحاظ ایفای نقش میانجی‌گری، بین خواسته متفاوت مردم در جامعه و نظام سیاسی عملکرد مناسبی دارد و از طریق ارتباطات مؤثری که بین ساختارهای حاکمیتی و شهروندان برقرار کرده تا حد زیادی از تنش‌ها و اختلافات جامعه کاسته است. ادامه این روند زمینه‌ساز کثرت‌گرایی سیاسی و اجتماعی است و باعث افزایش تعامل بین نظام سیاسی و مردم می‌شود و در نهایت شرایط را برای توسعه سیاسی مهیا می‌کند. جدول ۴، مفاهیم و تم‌های فرعی شناسایی شده در سؤال دوم را نشان می‌دهد.

جدول ۴. مفاهیم و تم‌های فرعی شناسایی شده مربوط به سؤال دوم

عنوان تم فرعی	کُد تم فرعی	مفهوم شناسایی شده و نقل قول مرتبط با آن	کُد مفهوم	فراوانی مفهوم
همکاری مؤثر بوروکراسی با شهروندان	۱	همکاری سیستم اداری با مجلس «اجرای سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها در همه سطوح یکی از وظایف نظام اداری است. بوروکرات‌ها (وزیران و مسئولان زیر نظر آن‌ها) با مجلس در زمینه‌هایی مانند تهیه و آماده‌سازی لوایح، برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها و نیز پاسخگویی به سؤال‌های نمایندگان مجلس و کمیته‌های مجلس همکاری نزدیکی دارد».	مفهوم ۲۰	۱۰
		همکاری سیستم اداری با نهادهای قضائی «در بیشتر وزارتخانه، نهادهای شبه‌قضایی با عنوان «دادگاه‌های اداری و هیئت‌های حل اختلاف» وجود دارند که وظیفه آن‌ها رسیدگی به تخلفات اداری و نظارت بر اجرای صحیح قوانین است.»	مفهوم ۲۱	۷

1. DeNetto
2. Sohal
3. Ghillyer
4. Bergen

عنوان تم فرعی	کُد تم فرعی	مفهوم شناسایی شده و نقل قول مرتبط با آن	کُد مفهوم	فراوانی مفهوم
همکاری بوروکراسی با رسانه‌های جمعی		اشخاص حقیقی یا حقوقی در صورت مشاهده و مواجه با تخلفات اداری می‌توانند با مراجعه به این بخش‌های نظارتی اقدام به طرح پرونده قضایی کرده و تا صدور رأی نهایی آن را پیگیری کنند».		
		همکاری با فعالیت روزنامه‌ها و مطبوعات «همکاری سازمان‌ها و اداره‌ها با روزنامه در روشن‌شدن حقایق بسیار مفید است. برگزاری جلسه‌های متنوع مقامات مسئول با روزنامه‌ها از خبرسازی و تحریری که گاهی ایجاد می‌شود تا حد زیادی جلوگیری می‌کند؛ به طوری که حتی به افرادی که دانش سیاسی هم ندارند و بیشتر در هنگام فراغت مطبوعات را مطالعه می‌کنند در قضاوت‌های درست نسبت وقایع و رخدادها کمک می‌کند. روزنامه‌ها و مطبوعات به دلیل آنکه از استقلال بیشتری برخوردارند و نسبت به دیگر رسانه‌ها هزینه‌های پایین‌تری دارند (وابستگی اقتصادی کمتری به گروه‌های سیاسی دارند)، در خبررسانی‌ها دیدگاه بی‌طرفانه‌تری اتخاذ می‌کنند».	مفهوم ۲۲	۶
	تم فرعی ۲	همکاری با فعالیت‌های رادیویی و تلویزیونی «این رسانه‌ها به دلیل تماس زنده با مردم، نفوذ و تأثیر بیشتری هم در میان آن‌ها دارند؛ همچنین به دلیل تنوع و تکرار زیاد، آخرین خبرها را در ساعات مختلف شبانه‌روز به اطلاع شهروندان می‌رسانند. در این راستا دولت و مقامات مسئول توانسته‌اند در هر زمان از طریق رسانه‌ها با مردم در ارتباط باشند و از طریق پخش اخبار و برنامه‌های گزارشی توده مردم را از آنچه در جهان و منطقه رخ می‌دهد، مطلع کنند».	مفهوم ۲۳	۷
کمک بوروکراسی به فعالیت‌های انتخاباتی		کمک به برگزاری انتخابات محلی و ملی «به دلیل سنتی بودن ساختار اجتماعی و شدت علائق فامیلی و رفاقتی، برگزاری انتخابات در سطح محلی دارای حساسیت خاصی است. شرکت در انتخابات محلی به دو دلیل مهم است: نخست، مردم شناخت کافی نسبت به نامزدهای مناصب دولتی دارند؛ دوم، در هنگام نیاز، دسترسی به نمایندگان راحت‌تر است. به‌علاوه انتخابات محلی نوعی آموزشی سیاسی به مردم است که از طریق آن شهروندان توانسته‌اند در اداره امور داخلی خود تجربه و هماهنگی لازم را به‌دست بیاورند. در سطح ملی نیز بوروکراسی از طریق ترغیب مردم به شرکت در انتخابات حس همبستگی و انسجام گروهی را در میان آن‌ها تحریک می‌کند و این احساس را به مردم القا می‌کند که در صورت کسب کرسی‌های بیشتری در مجلس، توانایی تأثیرگذاری بیشتری بر فرآیندهای تصمیم‌گیری در سطح کلان (حکومت مرکزی) خواهند داشت».	مفهوم ۲۴	۷
	تم فرعی ۳			

عنوان تم فرعی	کُد تم فرعی	مفهوم شناسایی شده و نقل‌قول مرتبط با آن	کُد مفهوم	فراوانی مفهوم
		کمک به برگزاری همه‌پرسی «دولت و به تبع آن نظام اداری با برگزاری همه‌پرسی یک اقدام مهم و تاریخی در خصوص استقلال کردستان عراق رقم زده است که برای نخستین بار به مرحله اجرا رسید. نقطه قوت همه‌پرسی آن است هر قانونی که با افکار عمومی مخالف باشد و شهروندان آن را تأیید نکنند، تصویب نمی‌شود. در حال حاضر نظام حاکم و احزاب سیاسی (به‌غیر از دو حزب) تبلیغات گسترده‌ای انجام می‌دهند تا همه‌پرسی استقلال کردستان علاوه بر همبستگی و اتحاد بین احزاب و گروه‌های سیاسی از پشتوانه مردمی نیز برخوردار باشد».	مفهوم ۲۵	۱۳
تعدد کارکنان در سیستم اداری	تم فرعی ۴	تنوع در استخدام و تصدی کارکنان «در سیستم اداری، چه به لحاظ قانونی و چه به لحاظ عرفی، مانعی برای استخدام افراد وجود ندارد و در بیشتر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها زنان در مناصب بالای مدیریتی مشغول به کار هستند و حتی در نهادهای نظامی و انتظامی زنان حضور فعال دارند. نحوه ورود و به‌کارگیری زنان دقیقاً بر مبنای همان قوانینی است که برای مردان وجود دارد و از این نظر، شکاف جنسیتی در نظام اداری مشاهده نمی‌شود».	مفهوم ۲۶	۱۴

۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

نتایج به‌دست‌آمده از داده‌های مصاحبه نشان داد که ویژگی‌های ساختار بوروکراسی در منطقه کردستان عراق تفاوت زیادی با مدل آرمانی وبر (۲۰۱۶) دارد؛ به‌طوری‌که بیشتر مصاحبه‌شوندگان بر موضوع‌هایی از قبیل گستردگی در سلسله‌مراتب سازمان، قوانین و مقررات زائد، تمرکز بالا در تصمیم‌گیری‌ها، تخصص‌گرایی پایین و بی‌توجهی به شایسته‌سالاری تأکید داشتند که این موضوع‌ها با نظرهای صاحب‌نظرانی چون وبر، ۲۰۱۶؛ موزلیس، ۲۰۰۶؛ هیکس و گولت، ۲۰۰۰ که بر بوروکراسی ایده‌آل تأکید کرده‌اند، مطابقت ندارد؛ البته وجود چنین ویژگی‌هایی در ساختار بوروکراسی این منطقه تقریباً مشابه بوروکراسی کشورهای درحال توسعه است؛ زیرا منطقه یادشده بخشی از یک کشور جنگ‌زده است و تنها در یک دهه اخیر توانسته است تا حدی استقلال اداری و سیاسی خود را از دولت مرکزی طلب کند؛ بنابراین به نظر نمی‌رسد ضعف در نظام اداری دلیلی بر ناکارآمدی آن در سطح کلان باشد و ممکن است بی‌تجربگی و تازه‌کاربودن در ایجاد این ویژگی‌های ساختاری دخیل باشد. نکته قابل‌توجه این است که وجود ضعف در ساختار بوروکراسی مانعی برای تحقق دموکراسی (البته نه در معنای غربی آن) نشده است و این

ساختار، ظرفیت مطلوبی در ایجاد یک نظام دموکراتیک دارد. به عقیده مصاحبه‌شوندگان، دلیل اصلی آن تعامل و همکاری بوروکراسی با سایر بخش‌های جامعه است. در موضوع همکاری مؤثر بوروکراسی با سایر بخش‌های حکومت مواردی با عنوان «همکاری سیستم اداری با مجلس و نهادهای قضایی» مطرح شد که با نظرهای بال و گای، ۲۰۱۴؛ وودهاوس، ۲۰۰۹ همخوانی دارد. در موضوع همکاری بوروکراسی با رسانه‌های جمعی موضوع‌هایی عنوان شد که به نظر مصاحبه‌شوندگان اقدام عملی در راستای استقرار یک نظام دموکراتیک است و داده‌های آن با دیدگاه‌های پژوهشگرانی مانند نقیب‌زاده، ۲۰۱۴؛ راش ۲۰۱۴ مطابقت دارد. در ادامه مصاحبه‌شوندگان به موضوع کمک بوروکراسی به فعالیت‌های انتخاباتی از جمله کمک به انتخابات در سطح محلی و منطقه‌ای اشاره کردند و از آن به‌عنوان ابزاری مهم در راستای دموکراتیک‌کردن جامعه نام بردند و داده‌های حاصل از آن با نظرهای اندیشمندان همچون بال و گای، ۲۰۱۴، میلیبرث و گوئل، ۲۰۰۷ همخوانی دارد. درنهایت بر اساس اطلاعات به‌دست‌آمده از مصاحبه‌شوندگان تنوع کارکنان در سیستم اداری از جمله مواردی کلیدی در نیل به دموکراسی است که با دیدگاه‌های پژوهشگرانی مانند دنیو و سوها، ۲۰۱۳؛ گیلیر، ۲۰۰۹؛ برگین و همکاران، ۲۰۰۵ همخوانی دارد. این مفهوم می‌تواند در فراهم‌کردن بستری برای بوروکراسی نماینده حائز اهمیت باشد. از دیدگاه وبر (۲۰۱۶) اداره بوروکراتیک با دموکراسی در تضاد نیست و این موضوع را با تکیه بر قانون‌مداری آن‌ها تبیین کرده است. وی بیان می‌کند در حکومت دموکراتیک، قدرت حکومت و به‌تبع آن قدرت بوروکراسی باید در چارچوب قانون اعمال شود و توسط مردم قابل‌پذیرش باشد؛ همچنین سیاست‌ها باید به‌وسیله منتخبان مردم تعیین و به‌وسیله بوروکراسی اجرا شوند. برخی از صاحب‌نظران مانند اسمن (۲۰۰۹)، برایبانتی^۱ (۱۹۶۹) و سیگلمن^۲ (۱۹۷۲) معتقدند برای رسیدن به توسعه سیاسی وجود یک نظام بوروکراتیک توسعه‌یافته ضروری است و وجود یک بوروکراسی باثبات را از الزامات مهم کشورهای درحال توسعه می‌دانند (هدی^۳، ۲۰۱۷). داده‌های این مطالعه نشان داد حتی اگر بوروکراسی توسعه‌یافته نباشد، اما از ویژگی نماینده بودن برخوردار باشد و همکاری و تعامل مناسبی با سایر بخش‌های جامعه داشته باشد، ظرفیت ایجاد دموکراسی و کمک به تثبیت آن را دارد.

در عصر حاضر تغییرات جمعیت‌شناختی و تقاضاهای روزافزون مردم شرایطی را ایجاد کرده است که در آن بیشتر پدیده‌های اجتماعی ناچار به ایجاد تغییر شده‌اند؛ زیرا ساختارهای قدیمی مانند قیل کیفیت و توانایی لازم برای تأمین نیازهای مردم ندارد. در این میان بوروکراسی نیز الزاماً باید خود را با شرایط جدید وفق دهد.

1. Braibanti
2. Sigelman
3. Heady

در این باره دمیر^۱ (۲۰۱۱)، می‌نویسد: کینگزلی^۲ (۱۹۴۴) با در نظر گرفتن سازمان اداری انگلستان، نظریه بوروکراسی نماینده را متناسب با شرایط آن زمان مطرح کرد و به دنبال آن، لویتان^۳ (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 آمریکا ارائه کرد. در این راستا پژوهشگران و صاحب‌نظران متعددی از بوروکراسی نماینده حمایت کرده‌اند و ضمن تأکید بر مزایای آن، آن را فرآیندی برای اصلاح بوروکراسی کلاسیک می‌دانند. این پژوهشگران بیان می‌کنند در صورتی که بوروکراسی، نماینده اکثریت جامعه باشد و حقوق اقلیت‌ها را رعایت کند و همچنین تنوع موجود در جامعه را در بطن خود داشته باشد، آنگاه منعکس‌کننده ارزش‌های دموکراتیک بوده و قدرتش مشروع است. مزایای بوروکراسی نماینده الزامی برای مشروعیت اقدامات دولت در جهت دموکراتیک‌کردن جامعه است که از طریق این سازوکار، فرآیندهای سیاسی بوروکراتیک فعال‌تر می‌شود و قدرت بوروکراسی با نهادینه‌کردن دموکراسی، سازگاری بیشتری پیدا می‌کند. در حقیقت بوروکراسی به یک سازمان نماینده تبدیل می‌شود و ممکن است مأموریت واگذار شده به آن از طریق سایر نهادهای سیاسی، از جمله خط‌مشی‌گذاران منتخب، تکمیل شود (سیلدن و همکاران، ۲۰۱۵؛ لانگ^۴، ۲۰۱۳؛ اگوس، ۲۰۱۲؛ برادبری^۵ و کیلاو^۶، ۲۰۱۱). با در نظر گرفتن مباحث مطرح‌شده در این مطالعه می‌توان استدلال کرد که اگر بوروکراسی به‌عنوان نماینده جامعه در نظر گرفته شود، اقدامات و روش‌های اجرای تصمیم‌ها در آن سازگار با منافع عمومی جامعه است و برخورداری بوروکرات‌ها از ارزش‌های بوروکراسی سنتی (تخصص‌گرایی، شایسته‌سالاری و غیره) تصمیم‌گیری و اقدامات اداری را عقلانی‌تر خواهد کرد؛ بنابراین بوروکراسی نماینده، ساختاری کارآمد برای درک اداره دموکراتیک و کاهش تنش‌های اجتماعی است و اغلب به‌عنوان ساختاری مبتنی بر شایستگی فردی و حقوق شهروندی مطرح است. از طریق بوروکراسی نماینده، نگرش‌های سیاسی، طبقاتی و قومی افراد در نظر گرفته می‌شود و چنانچه تمامی گروه‌ها در بوروکراسی، نماینده‌ای داشته باشند، منافع و نیازهای متفاوت آنان توجه لازم را کسب می‌نمایند. نماینده بودن بوروکراسی موجب می‌شود ارزش‌ها و منافع متفاوت گروه‌ها به‌آسانی بیان شود و در تصمیم‌گیری‌ها و تدوین سیاست‌ها در نظر گرفته شوند. بدین ترتیب تصمیم‌های اتخاذشده، به دلیل مشارکت تمامی گروه‌های جامعه، مشروعیت می‌یابد. به نظر می‌رسد جامعه مورد مطالعه با وجود مسائل و شرایطی خاص سیاسی‌ای که دارد به‌واسطه تعامل مطلوب با بخش‌های مختلف حکومتی و برخورداری از ویژگی بوروکراسی نماینده (تنوع

1. Demir
2. Kingsley
3. Levitan
4. Long
5. Bradbury
6. Kellough

نیروی کار در سطوح مختلف) توانسته است راهی برای حل مشکلات خود پیدا کند تا در نیل به ایجاد یک نظام دموکراتیک موفق باشد. در آخر باید تأکید کرد مطالعه حاضر محدودیت‌هایی نیز در برداشت: نخست اینکه داده‌های این پژوهش مبتنی بر دیدگاه‌ها و نگرش‌های اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها بود که این افراد هم از نظر سطح سواد و تحصیلات نسبت به سایر طبقات جامعه از جایگاه بالاتری برخوردار بودند و به هم لحاظ اقتصادی و رفاه اجتماعی نیز در وضعیت مطلوبی قرار داشتند. دوم، در زمان گردآوری داده‌ها شرایط سیاسی و اجتماعی حساسی بر منطقه کردستان عراق حاکم بود؛ بنابراین به‌طور قطع شرایط منطقه، وضعیت اجتماعی-اقتصادی و گرایش‌های سیاسی مصاحبه‌شوندگان بر نظرها و دیدگاه‌های آن‌ها تأثیرگذار بوده است. چنانچه این مطالعه در میان زنان، دانشجویان و یا کارکنان سطوح مختلف سازمان‌ها انجام می‌شد و یا در بازه زمانی دیگری فرآیند پژوهش صورت می‌گرفت، طبیعتاً نتایج متفاوتی نسبت به آنچه حاصل شده است، به دست می‌آمد؛ بنابراین تعمیم‌پذیری نتایج آن مستلزم پژوهش‌های جامع‌تری است که در زمان‌های مختلف و در بین گروه‌ها و طبقات گوناگون جامعه با نگرش‌های سیاسی متفاوت انجام شود. با توجه به مطالب بالا می‌توان نتیجه گرفت که نداشتن روایی بیرونی و عدم امکان تعمیم‌پذیری از محدودیت‌های اصلی این پژوهش به‌شمار می‌رود.

منابع

1. Agocs, C. (2012). *Representative Bureaucracy? Employment Equity in the Public Service of Canada*. Paper presented at the 2012. *Annual Conference of the Canadian Political Science Association*. June 13-15, 1-17.
2. Alam, A. (2014). *The Foundations of Political Science*. Tehran: Ney Publishing. [In Persian]
3. Albrow, M. (2011). *Bureaucracy*. London: Macmillian.
4. Asshore, D. (2015). *Political Encyclopedia*. Tehran: Golshan Publishing. (In Persian)
5. Ball, A., Guy, P. (2005). *New Politics and Government* (Translated by Abdul Rahman Alam). Tehran: Qoms Publishing. (In Persian)
6. Barry, B. (2010). *Democracy and Power*. Oxford: Clarendon Press.
7. Beiyabangard, I. (2010). *Research Methods in Psychology and Educational Sciences*. Tehran: Doran Publications. Volume I. (in Persian)
8. Bergen, V. Soper, B. & Parnell, J. (2005). Workforce Diversity and Organizational Performance. *Equal Opportunities International*, 24(3/4), 1-16.
9. Bradbury, M. & Kellough, E. (2011). Representative Bureaucracy: Assessing The Evidence on Active representation. *American Review of Public Administration*, 41(2), 157-167.
10. Brodtkin, E. (2008). Accountability in Street-Level Organizations. *International Journal of Public Administration*, 31(3), 317-336.
11. Bryce, J. (2000). *Modern Democracies*, New York: The Macmillan Co, Vol 1.
12. Cohen, B. (2011). *The foundations of sociology*. (Translated by Gholam Abbas Tavassoli and Reza Fazel). Tehran: Saamt Publishing. (In Persian)
13. D'Netto, B. & Sohal, A. (2013). Human Resource Practices and Workforce Diversity: An Empirical Assessment. *International Journal of Manpower*, 20(8), 530-547.
14. Deleon, L. (2005). *Public Management, Democracy, and Politics*. In Oxford Handbook of Public Management, Edited by Ferlie, L and Pollitt. Oxford University Press.
15. Demir, F. (2011). Relation between Bureaucracy and Democracy and the Problem of Bureaucratic Control by the Elected. *Yonetimve Ekinomidergisi*, 18(2), 122-135.
16. Denhardt, R. & L. Deleon. (2000). *Great Thinkers in Personnel Management*. In Jack Rabin, et al. (eds.) *Handbook of Public Personal Administration*. New York: Marcel Dekker: 21-43.
17. Diamond, L. (2015). Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*, 5(3), 4-17.
18. Dulan, J. & Rosenbloom, D. (2003). *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
19. Esman, J. (2009). Public Administration and Conflict Management in Plural Societies: The Case for Representative Bureaucracy. *Public Administration and Development*, 19(4), 353-366.
20. Farazmand, A. (2010). Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis. *Public Organization Review*, 10(33), 245-258.
21. Frederickson, G. & Hart, D. (1985). The Public Service and Patriotism of Benevolence. *Public Administration Review*, 45(5), 547-553.

22. Frederickson, G. (2000). Compares The Reinventing Government Movement with The New Public Administration. *Public Administration Review*, 56(3), 263-269.
23. Ghillyer, A. (2009). *Business Ethics: A Real World Approach*. New York: McGraw-Hill.
24. Groeneveld, S. & S. V. Walle. (2010). a Contingency Approach to Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities and Diversity. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), 239-258.
25. Hale, M. & Kelly ,R.M .(2013). *Gender Bureaucracy and Democracy: Careers and Equal Opportunity in the Public Sector*. New York: Greenwood.
26. Heywood, A. (2014). *Introduction Political Theory* (Translated by Abdurrahman Alam), Tehran: Gomes Publishing. (In Persian)
27. Hicks, H., & Golletti, S. (2000). *Theories of Organization and Management: Generalities and Concepts* (Translated by Guelle Cohen). Tehran: Etelaat Publishing. (In Persian)
28. Hupe, P. & Hill, M. (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299.
29. Hyenman, C. (2012). *Bureaucracy in a Democracy*. New York: Harper & Brother.
30. Jasbi, A. (2000). *Fundamentals and Principles of Management*. Tehran: Islamic Azad University Publishing. (In Persian)
31. Jones, W. T. (2007). *Gods of Political Thought* (Translated by Ali Ramin). Tehran: Amir Kabir Publishing. Volume II. (In Persian)
32. Jun, J. (2013). *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York: Macmillan Publishing Company.
33. Kiwisto, P. (2013). *Fundamental Thoughts in Sociology* (Translated by Manouchehr Sabouri). Tehran: Nay Publishing. (In Persian)
34. Laski, H. (2015). *Encyclopedia of the Social Science*. Edwin Seligman and Alvin Johnson. New York: The Macmillan Company. Vol. 3.
35. Lim, H. (2006). Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation. *Public Administration Review*, 66(2), 193-204.
36. Lipset, M. (2002). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review*, 53(1), 69-105.
37. Lipsky, M. (2009). *Street – Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation. Louisiana State University Press.
38. Long, N. (2013). Bureaucracy and Constitutionalism. *American Political Science Review*, 46(3), 808-818.
39. McQuail, D. (2007). *Mass Communication Theory: An Introduction*. California: Sage Publishing.
40. Meier, K. J. & Hawes, D. P. (2009). Ethnic Conflict in France: A Case for Representative Bureaucracy? *American Review of Public Administration*. 39(3), 269-285.
41. Meier, K. J. (1993). Representative Bureaucracy: A Theoretical and Empirical Exposition, in James Perry (Ed.), *Research in Public Administration*. New Greenwich: JAI Press, Vol 2.

42. Merriam, C. (2008). *The New Democracy and New Desperation*. Chicago University Press.
43. Michels, R. (2012). *The Bureaucracy Tendency of Political Parties*. In Robert Merton and et al, reader in Bureaucracy. The Free Press.
44. Michels, R. (2017). *The Sociology of Parties*, (Translated by Ahmad Nighbzadeh). Tehran: Qomes Publishing. (In Persian)
45. Milbrath, L., & Goel. L. (2007). *Political Participation* (Translated by Rahim Abolhassani). Tehran: Meizan Publication. (In Persian)
46. Moselis, N. (2006), *Organization and Bureaucracy: an Analysis of New Theories*, (Translated by Hossein Mirzaei Ahrangani and Ahmad Tedini). Tehran: Tehran University Publishing. [In Persian]
47. Mosher, C. (2015). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
48. Naff, K. C. (2007). *Passive Representation in The South African Bureaucracy: A Lot has happened, but its A Lot More Complicated*. Paper Prepared for Presentation at the annual meeting of the American Political Science Association. Chicago, IL: 1-49.
49. Naqibzadeh, A. (2014). *An Introduction to Political Sociology*. Tehran: Samt Publications. (In Persian)
50. Newman, W. L. (2011). *Quantitative and Qualitative Approaches to Social Research* (Translated by Abolhassan Faghihi and Asal Aghaz). Tehran: Termeh Press, Volume I. (In Persian)
51. Nicholson, C.J., Grissom, J.A. & Nicholson, .C.S. (2011). Bureaucratic Representation, Distributional Equity and Democratic Values in the Administration of Public Programs. *The Journal of Politics*, 73(2), 582-596.
52. Popper, C. (2014). *Conjectures and Falsifications* (Translated by Ahmad Aram). Tehran: Enteshar Sahami sherkat. [In Persian]
53. Pourazat, A. A. (2008). *Fundamentals of Knowledge of State Administration and Government*. Tehran: Samt Publications. (In Persian)
54. Pye, L. (2006). *Political Growth: the Concept of Political Growth (Steps and Factors and Obstacles to Political Growth)* (Translated by Ezzatollah Fouladvand). Tehran: Fish Publishing. (In Persian)
55. Qavam, A. (2010). Bureaucracy in Democracy. *Foreign Policy Magazine*, 1(4), 704-695. (In Persian)
56. Riccucci, N. M. (2010). *Revitalizing Human Resources Management*. In Robert F. Durant (ed.), *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*. New York: Oxford University Press.
57. Riggs, F. (1997). Modernity and Bureaucracy. *Public Administration Review*, 57(4), 347-354.
58. Robbins, S. (2012). *Organization Theory (structure, design, and applications)*, (Translated by Mehdi Alwani and Hassan Danaeefard). Tehran: Saffar Publishing. (In Persian)
59. Roch, C. H. & Pitts, D. W. (2012). Differing Effects of Representative Bureaucracy in Charter Schools and Traditional Public Schools. *American Review of Public Administration*, 42(3), 282-302.
60. Roozbeh K., & Maanavi, M. (2012). *Political Words*. Tehran: Research Publications. (In Persian)

61. Rosenbloom, D. & Featherstonhaugh, J. (2006). Passive and Active Representation in the Federal Service: A Comparison of Blacks and Whites. *Social Science Quarterly*, 57(4), 873-878.
62. Rush, M. (2014). *Society and Politics: Introduction to Political Sociology* (Translated by Manouchehr Sabouri). Tehran: Samt Publishing. (In Persian)
63. Sadeghi, S. (2012). *The Course of Political Thought in the West*. Tehran: Payam Noor University Press. (In Persian)
64. Sadeghpour, A. (1998). *Theories on the Bureaucracy of Organizational Structures*. Tehran: Governmental Education Management Center Publishing. (In Persian)
65. Schumpeter, J. (2011). *Capitalism, Socialism and Democracy* (Translated by Hassan Mansour). Tehran: Tehran University Press. (In Persian)
66. Selden, S. C. (2009). *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency*. Armonk. New York: M.E. Sharpe.
67. Selden, S. C., Brudney, J. L., & Kellough, J. E. (2015). Bureaucracy as A Representative Institution: Toward A Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory. *American Journal of Political Science*, 42(3), 717-744.
68. Sowa, E., & Selden, C. (2003). Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy. *Public Administration Review*, 63(6), 700-710.
69. Tahmasebi, R. (2014). *An Introduction to Public Management Theories*. Tehran: Samt Publishing. [In Persian]
70. Weber, M. (2016). *Religion Power Society* (Translated by Ahmad Tadayn). Tehran: Hermes Publishing. (In Persian)
71. Weiner, F. (2006). *The Culture of Political Thought* (Translated by Khashayar Dehimi). Tehran: Ney Publishing. (In Persian)
72. Werlin, H. (2001). Bureaucracy and Democracy: An Essay in Memory if Dwight Waldo. *Public Administration Quarterly*, 25(3), 290-315.
73. Wilkins, V. M. & Keiser, L. R. (2004). Linking Passive and Active Representation by Gender: The Case of Child Support Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 87-102.
74. Woodhouse, D. (2009). *In Pursuit of Good Administration: Ministers, Civil Servants and Judges*. Oxford: Oxford University Press.
75. Heady, Ferrel. (2017). *Comparative Management* (Translated by Mehdi Alvani & Gholamreza Memarzadeh) Tehran: Morvarid Publishing. (In Persian)

The Contemplation on the Interaction of Bureaucracy and Democracy: A Study among Faculty Members of Universities

Farhad Mehrgan¹, Abolhassan Faghihi^{2*}, Naser Mirsepassi³

1. Ph.D student of public administration, department of management and economics, science and research branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.
2. Professor of public administration, department of management and economics, science and research branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.
3. Professor of public administration, department of management and economics, science and research branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Abstract

Purpose: The main purpose of this study is to examine the structural features of the bureaucracy and identify its functions for establishing a democratic system.

Design/Methodology/Approach: The present study is descriptive in terms of purpose, fundamental, in terms of nature and method, and qualitative in terms of data type. The study population was faculty members of two Salah al-Din universities and Jahan in Iraqi Kurdistan who 23 individuals were selected using Cochran formula and cluster sampling. Data were collected through semi-structured interviews that were identified and coded through theme analysis, sub-themes and related concepts.

Research Findings: The results showed that the structural characteristics of the bureaucracy in the studied community are different from the Weber bureaucracy model. But because of the diversity of the workforce in the administrative system and its cooperation with different parts of the government, it has played an effective role in establishing the democratic system.

Limitations and Consequences: There were many changes (referendum) in the studied area at during the survey. Therefore, these changes are likely to affect the views and opinions of the interviewees. Data were also collected among a specific group who are socially and economically in the desirable level. Accordingly, it is necessary to generalize the results of the study, further studies should be conducted between different groups of society at different times.

Practical Consequences: Considering different views on the relationship between bureaucracy and democracy, it seems necessary democratizing bureaucratic processes in organizations to create democracy in society.

Innovation or Value of the Article: This article is in the area of public administration, which uses a practical approach, explains the better understanding of the relationship between bureaucracy and democracy.

Keywords: Bureaucracy, Democracy, Theme Analysis.

Paper Type: Research paper.

Received: Jun 26, 2019, Accepted: Jan 26, 2020.

* Corresponding Author.

E-mail addresses: mehrgan.farhad@gmail.com; faghihiabolhassan@gmail.com; nmirsepassi@hotmail.com