

## مدیریت در سازمان‌های بوروکراتیک

سیدمحمد رضا مهرطاووسی<sup>۱</sup>

### مقدمه

انقلاب صنعتی با خود تغییر و تحولاتی را به همراه داشت که با ورود به قرن حاضر نیز گستردگی این تحولات را به طور جهان شمول شاهد خواهیم بود به طوری که پدیده مدیریت و سازمان نیز از این امر مستثنا نبوده هم چنان که از گذشته تا به امروز هم تغییرات مهمی در نگرش‌های مدیریتی، ساختار سازمان و ویژگی‌های آن صورت گرفته و در موفقیت و پیشرفت سازمان‌ها نقش به‌سزایی داشته است.

در اواخر سال‌های ۱۸۰۰ میلادی مجموعه‌ای مفاهیم پیرامون سازمان تحت عنوان تئوری کلاسیک پا به عرصه وجود گذاشت و آثار آن به گونه‌ای وسیع گسترش یافته به طوری که امروزه نیز در بسیاری از سازمان‌ها شاهد آن هستیم. از جمله عناصر این تئوری بوروکراسی (دیوان‌سالاری) است که در مقاله حاضر سعی در بررسی آن و هم‌چنین ارتباط و نقشی است که بوروکراسی ایده آل و عقلایی می‌تواند در توسعه سازمان و مدیریت و در نهایت ابعاد مختلف توسعه داشته باشد.

### آشنایی با مفهوم بوروکراسی در سازمان

از جمله نظریه‌های ماندگار و قدرتمند در قلمرو نظریه‌پردازی‌های مدیریت، نظریه

بوروکراسی ماکس وبر جامعه‌شناس آلمانی است که می‌توان او را بنیان‌گذار بوروکراسی نامید. وی با بهره‌گیری از مکاتب فکری روز آلمان به ارائه نظریاتی در مورد شناخت پدیده‌های اجتماعی و فرایندهای تاریخی می‌پردازد هر چند که مرگ زود هنگام وی فرصت بازبینی آثارش و پاسخ‌گویی به انتقادات دیگران را به او نداد.

بوروکراسی را می‌توان به عنوان سازمان‌هایی تعریف کرد که به طور رسمی و برای به حداکثر رسانیدن کارایی اداری تأسیس شده‌اند. بوروکراسی ماکس وبر به نوعی ساختار سازمانی اشاره می‌کند که از ویژگی‌های خاصی برخوردار است، این ویژگی‌ها از طریق فرمول بندی ضوابط رسمی به منظور تجهیز تلاش جمعی تعداد کثیری از افراد که معمولاً متخصص نیز هستند و ایجاد هماهنگی در فعالیت آنها و گروه‌های فرعی که در کار پی‌گیری اهداف سازمانی هستند تعیین می‌گردد.<sup>۱</sup>

ویژگی‌های اصلی آنکه امروزه نیز کمابیش در هر نوع سازمان عظیم دولتی و یا خصوصی یافت می‌شود طبق نظر ماکس وبر به شرح زیر است:

- تقسیم کار بر اساس وظیفه تخصصی: بر اساس این ویژگی، تقسیم کار صریح و روشن، و وجود متخصصین در پست‌های معین تعیین می‌شود و هم‌چنین فعالیت‌های منظمی که برای نیل به اهداف سازمان ضروری می‌باشند تحت عنوان وظایف رسمی گسترش می‌یابد.

- تمرکز اختیار در قالب سلسله مراتب سازمانی: بدین مفهوم که هر اداره تحت کنترل و نظارت اداره مافوق می‌باشد.

- وجود مقرراتی که بتواند از حقوق و تکالیف کارکنان حمایت کند در قالب یک سیستم منسجم متشکل از قواعد و مقررات روشن، صریح و مطلق همراه با دستورالعمل‌های مربوط به موارد کاربرد این قواعد.

- وجود روابط رسمی و غیر خصوصی در سازمان به نحوی که یک رئیس لایق، بخش تحت نظارت خود را به طور غیر شخصی و بدون حب و بغض و تحت تأثیر واقع شدن اداره کند، چرا که بی طرف بودن موجب انجام رفتار منصفانه نسبت به کلیه افراد گشته و به دنبال آن عدالت در اداره امور پدید می‌آید.

- انتخاب و ارتقا کارکنان بر اساس صلاحیت فنی آنها که باعث ایجاد یک سیستم ترفیع مبتنی بر ارشدیت یا پیشرفت می‌شود که خود باعث تقویت حس وفاداری کارکنان

۱. پیتر بلا و...، بوروکراسی در جامعه نوین، ترجمه نسرین فرزانه‌نیا، ص ۸۱

نسبت به سازمان و روحیه کارگروهی می‌گردد. کتبی بودن مکاتبات و ضبط و بایگانی کردن آنها در پزونده‌ها. بسیاری از این ویژگی‌ها نظیر مقررات، تقسیم کار، اسناد و مدارک کتبی و سلسله مراتب اختیار با رشد و تکامل سازمان‌ها و وسیع و پیچیده‌تر شدن آنها در نظر ما بسیار بدیهی‌اند.

ماکس وبر به تعقل، عقلایی کردن کار و کارآیی توجه بسیار داشت. وی تعقل را شامل طراحی و ساختن یک نظام اداری می‌دانست که از طریق تقسیم کار و هماهنگی فعالیت‌ها قدم به عرصه ظهور نهاده است. از دیدگاه وی، تعقل یک ضرورت علمی است که از طریق نبوغ فکری و پیشرفت‌های مختلف علمی، صنعتی و فنی که امروزه صورت گرفته جامه هستی بر تن کرده است و در پرتو همین تعقل، ماکس وبر دیوان‌سالاری خود را به عنوان کلید حل مشکلات سازمانی زمان خود پیشنهاد داده است.

وی هم‌چنین فرآیند عقلایی کردن کار را امری ضروری برای ادامه حیات سازمان می‌داند، چراکه منظور وی از عقلایی کردن کار، یعنی اقدام به تجدید سازمان کردن به گونه‌ای که سازمان جدید ساخت مؤثری داشته باشد.

ماکس وبر در نتیجه مطالعات خود متوجه شد که سازمان‌های مختلف اگر مقاومت کمتری در برابر تغییرات داشته باشند می‌توانند روش‌های سنتی دیرین خود را کنار گذاشته و با روش‌های جدیدتری اداره شوند. وی معتقد بود که جامعه بشری باید در طول حیات اجتماعی خویش از نظر فنی و فکری دگرگون شود تا بتواند به مرحله نوین صنعتی دست یابد؛ آنچه که امروزه در مباحث مدیریت تحول سازمانی و یا بهبود و بازسازی سازمان دنبال می‌شود. بنابراین، وی افزایش بازدهی و بالا رفتن سطح کارایی در سازمان‌های مختلف را بدون عقلایی کردن کار ناممکن می‌دانست.<sup>۱</sup>

### تکنولوژی و تأثیر آن بر بوروکراسی

از جمله پیشرفت‌های تکنولوژیکی مهمی که در سازمان‌ها صورت گرفته، پذیرش و به کارگیری سیستم‌های خودکار و سیستم‌های الکترونیکی پردازش داده‌ها است که به صورت مکانیسم‌های غیر شخصی کنترل عمل می‌کنند و نهایتاً به عنوان ابزاری برای نیل به اهداف سازمانی به شمار می‌آیند خصوصاً سازمان‌های بوروکراتیک که کنترل و

۱. یوسف مزبوری، نقش تعقل در دیوانسالاری ماکس وبر و نقد و بررسی آن، ص ۳۶.

هماهنگی امری لازم و ضروری در آنها به شمار می‌رود و قطعاً کنترل غیر شخصی در شرایط تکنولوژی پیشرفته بیشتر از اعمال کنترل‌های شخصی و انضباط اکید مؤثر واقع می‌گردد و کمتر با مقاومت روبرو می‌شود.

خودکار بودن سیستم‌ها باعث می‌شود که افراد مهارت‌های جدیدی را به کار گیرند و بسیاری از فعالیت‌های تکراری نیز حذف شوند و از طرفی عدم تمرکز را نیز با خود به همراه دارد. هرچند گاهی مواقع پیشرفتهای تکنولوژیکی نیز مانند سایر دگرگونی‌ها که در سازمان ایجاد می‌شود می‌تواند آن آرایش غیر رسمی را که در مواردی برای افراد بسیار باارزش است بر هم زند.

آنچه در مباحث مدیریت و سازمان، تحت عنوان توسعه مشاغل مطرح می‌شود با پیشرفت‌های تکنولوژیکی همراه بوده و همان طور که عنوان شد و برنامه ریزان برنامه‌های توسعه مشاغل در تکاپوی آن هستند که گوناگونی وظایف را جانشین کارهای تکراری کنند تا به دنبال آن مهارت‌های کارکنان به طور کامل مورد استفاده قرار گیرد. سازمان‌هایی که از مراحل مختلف تکنولوژی پیشرفته استفاده می‌کنند نسبت به دیگر سازمان‌ها دارای سطوح بیشتر سلسله مراتب بوده و هم چنین تعداد مدیران و سرپرستان آنها نیز از نسبت بالاتری برخوردار است. وجود تکنولوژی پیشرفته قرن حاضر مستلزم کاربرد سیستم‌های اطلاعاتی و مهارت‌های تخصصی است که با ساخت اختیار مبتنی بر فرمانبرداری کورکورانه از دستوراتی که از سلسله مراتب فرماندهی صادر می‌گردد، سازگار نیست. از این رو اختیار تا حدودی شخصیت زدایی شده و مکانیسم‌های غیر شخصی کنترل اکثراً جانشین سیستم‌های قدیمی انضباط و اختیار فرماندهی شده است.<sup>۱</sup>

### نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها

به طور کلی از مباحث مربوط به بوروکراسی، سازمان و مدیریت همان‌طور که اغلب نظریه پردازان مدیریت توسعه نیز بر آن اذعان دارند این طور می‌توان نتیجه‌گیری کرد که: دیوان‌سالاری دولتی دل‌سوزترین نهادی تلقی می‌شود که باید وظیفه توسعه را عهده دار شود، چرا که اهداف متعدد توسعه اکثراً از طریق سیاست‌های دولت امکان‌پذیر است. برخی از نظریه پردازان عقیده دارند که لازم است دولت از طریق مکانیزم‌هایی

۱. نسرین فرزام‌نیا، ص ۲۰۳.

چون سازمان برنامه ریزی مرکزی، اهداف توسعه را طراحی و اجرا نماید، از این رو، استقرار سازمان برنامه ریزی مرکزی، سازمان استخدام مرکزی، کنترل‌های مالی و بودجه‌ای و بهبود تشکیلات و روش‌ها که همه آنها از ضروریات یک مدیریت علمی و صحیح هستند از جمله قدم‌های اساسی است که ممالک در حال توسعه باید بردارند. بنابراین، به عقیده این نویسندگان مدیریت دولتی کلید مسئله توسعه است.<sup>۱</sup>

بسیاری از ویژگی‌های بوروکراتیک که از سوی افراد مورد اعتراض قرار می‌گیرد در واقع نه تنها، ناکارآمد نیستند، بلکه بسیار ضروری اند، مثلاً فرم‌های طولانی که در مواردی به تفصیل از طرف ارباب رجوع تکمیل می‌شوند، ممکن است از دید او یک دردسر به شمار آید، اما برای سازمان بوروکراتیک بسیار ضروری اند تا آنجا که حذف برخی از این اطلاعات در مواردی، انجام عملیات سازمان را مختل می‌کند.

بدیهی است هنگامی که اقدامات بوروکراسی به زیان منافع ما باشد و توان مقابله با آن را نداشته باشیم به طور غیر مستقیم از طریق انتقاد کردن نسبت به بوروکراسی آن را در جامعه بی قدر و اعتبار قلمداد می‌کنیم. در واقع ناتوانی و ناکامی در برابر نیروی بوروکراسی بیشتر به صورت متهم کردن سازمان به عدم کارایی ابراز می‌گردد. هرچند کارایی یا عدم کارایی بوروکراسی را نمی‌توان دقیقاً تعیین کرد، چرا که به تعریف این اصطلاحات و نوع نگرش افراد نسبت به آن بستگی دارد، ولی در محاوره اغلب آن را به عنوان اصطلاحی به معنای عام عدم کارایی و تشریفات زاید اداری یا کاغذ بازی به کار می‌برند، اما مسلماً هیچ یک از این تعابیر هم چنان که اشاره شد معنای اصیل این واژه نیست، چرا که در برخی شرایط می‌توان ویژگی‌های رسمی بوروکراتیک را تغییر داده و با کمک گرفتن از مشاوران سازمانی مسائل و مشکلات سازمانی را به حداقل رسانید البته توجه به این نکته ضروری است که روابط غیر رسمی در سازمان نباید اجرای وظایف رسمی را با اشکال روبرو کند.

بوروکراسی به عنوان یک ابزار سازمانی کارا و اثر بخش در بخش‌های دولتی و غیر دولتی جنبه‌های مثبتی را می‌تواند به دنبال داشته باشد، از جمله ثبات و قابلیت پیش بینی، اطمینان و امنیت شغلی، حکومت عقل و منطق، صراحت اهداف و افزایش تخصص و تکنولوژی که با انجام اقدامات مؤثری می‌توان کارایی را در سازمان‌های بوروکراتیک به حداکثر رسانید به طوری که برای از بین بردن رکود و سکون حاکم بر این

۱. ابوالحسین فقیهی، دیوانسالاری و توسعه در تئوری و عمل، ص ۱۰۲.

گونه سازمان‌ها، می‌توان از مدیران و سازمان‌های جدیدی بهره جست که گرفتار سنن و وفاداری‌های شخصی نباشند و تحقق آن نیز مستلزم مشارکت دموکراتیک بسیار گسترده‌ای است که شاید بتوان از طریق برانگیختن افراد به این شیوه‌ها دست یافت که به لزوم نیاز بوروکراسی و دموکراسی به یکدیگر و ارتباط آنها به هم پی می‌بریم.

به طور خلاصه هرچند آشنایی با ادبیات بوروکراسی فرصت و زمان زیادی را نیاز دارد و متأسفانه اغلب مشکلات را به نام بوروکراسی تمام می‌کنند، اما در منطق بوروکراسی روشی است برای سازماندهی که برخی از ویژگی‌های آن جزئی از فرهنگ حاکم بر سازمان‌های امروزی است و در هر صورت یک تجزیه و تحلیل بی طرفانه و به دور از احساسات را نیازمند است تا بتوان برخی از موانع و مشکلات و نارسایی‌های آن را که حاصل عدم رعایت اصول بوروکراسی حقیقی و اجرای نادرست آن است با اتخاذ تدابیری نظیر نظارت مؤثر و تأکید بر اهداف سازمانی و ارزیابی و کنترل عملکردها، اتخاذ تصمیم در مورد ایجاد تغییر و طرح‌های جدید و مد نظر قرار دادن آثار مثبت آن به حداقل رسانید و از آن در جهت توسعه که از جمله استراتژی‌ها و اهداف هر دولتی می‌باشد بهره جست. توسعه بدون سازماندهی و بروکراتیزه کردن نظام اجتماعی ممکن نیست و به برنامه ریزی، سیاست‌گذاری و ایجاد هماهنگی نیاز دارد. توسعه فراگردی است مستمر که به ساختارهای سازمانی کارا متکی است تا بتواند برنامه ریزی‌های دراز مدت انجام دهد و در عین حال آن قدرت انعطاف‌پذیر باشد که با تغییر شرایط خود را سازگار سازد. برای تحقق چنین اهدافی سازمان و بوروکراسی مؤثرترین ساختار ممکن است و در بین سازمان و دیوان‌سالاری لازم برای توسعه، دولت بیش از همه نقش دارد، هم در بسیج مردم و هم رهبری و هدایت آنها در مسیر توسعه ملی.

## منابع و مآخذ

۱. ریچارد اچ هال، ساختار، فرآیند و ره آوردها، ترجمه علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی، تهران: دفتر پژوهشهای فرهنگی، ۱۳۷۶.
۲. زندیه، عبدالله، سیطره بوروکراسی ماشینی، مجله دانش مدیریت، شماره ۱۸، پائیز ۱۳۷۱.
۳. صادقی‌پور، ابوالفضل، چند مقاله، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۶۹.
۴. صادقی‌پور، ابوالفضل و مقدس، جلال، نظریه جدید سازمان، مدیریت و علم مدیریت، ۱۳۷۱.
۵. مزبوری، یوسف، گستردگی نظریه تعادل و نقش آن در تجزیه و تحلیل دیوانسالاری (۱) و (۲)، مجله دانش و مدیریت، شماره ۱۷، ۱۸، سال ۱۳۷۱.
۶. \_\_\_\_\_، نقش تعقل در دیوانسالاری ماکس وبر و نقد و بررسی آن (۱) و (۲)، مجله دانش مدیریت، شماره ۱۳، ۱۴، سال ۱۳۷۰.
۷. پیتربلا و مارشال و می‌میر، بوروکراسی در جامعه نوین، ترجمه نسرین فرزام‌نیا، ۱۳۶۹.
۸. فقیهی، ابوالحسن، دیوانسالاری و توسعه در تئوری و در عمل، مجله اقتصاد و مدیریت شماره ۲، ۱۳۶۸.
۹. هنری متیزبرگ، سازماندهی پنج الگوی کارساز، ترجمه ابوالحسن فقیهی و حسین وزیری، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۱.
۱۰. مقاله‌هایی درباره مدیریت، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۰.
۱۱. مدیریت توسعه، نوشته جمعی از اساتید مدیریت، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۸.