

# منطق استخدای بوروکراسی

نوشته: پروین رئیسی فرد

با آنکه بوروکراسی پدیده ایست که کسی در ضرورت وجود آن تردید ندارد، کمتر کسی آنرا مطلوب و تحمل پذیر می داند. شاید علت این باشد که بوروکراسی استعداد شگرفی برای انحراف و خارج شدن از مسیر اصلی خود دارد؛ بوروکراسی منحرف در عین حال بوروکراسی مزاحم نیز هست به این معنا که درد سرها و گرفتاریهای بیشماری ایجاد می کند و منبع فعالی برای ایجاد نارضایتی می گردد. بوروکراسی را نه می توان به حال خویش رها کرد و نه می توان آنرا نادیده انگاشت زیرا دیری نخواهد پایید که گره های مشکلات و مسایل چنان در هم و کور می شود که گشودن آن نه تنها دشوار بلکه غیر ممکن می شود.

بوروکراسی نیازمند مهار شدن است و برای مهار کردن آن لازم است، نخست موازین و ضوابط مربوط مورد ارزیابی و نقادی قرار گرفته، نتایج و پیامدهای آن شناخته شود و سپس کار آیی و اثر بخشی آن مورد سنجش قرار گیرد. بی نظمی، عدم کار آیی، گم شدن هدف و فساد پذیری لازمه بوروکراسی نیست ولی از جمله بیماریهایی است که بوروکراسی مستعد ابتلاء به آن می باشد. اگر به زمینه های آسیب پذیری بوروکراسی به موقع توجه نشود و برای مصونیت آن در برابر این تهدیدها تلاش لازم مبذول نگردد، نمی توان بوروکراسی را بعلت ابتلاء به این بیماریها سرزنش کرد.

از جمله راه حلهایی که به مصون سازی بوروکراسی در مقابل امراض کمک می کند ارزیابی نقادانه موازین و ضوابط مورد عمل می باشد. یکی از موازین اساسی منطق استخدام، گزینش و انتصاب است؛ اگر ورود و سیر حرکت کارکنان در سازمان مبتنی بر منطق استوار و قابل دفاعی باشد با حصول شرایط دیگر می تواند امکان تحقق کار آیی مطرح شود ولی اگر موازین مربوط به این امر؛ سست و مغشوش باشد انتظار کار آیی از سازمان، توقع چیزی است که سازمان برای آن تنظیم نشده است.

در این مورد سازمانهای خصوصی راهنمای قدرتمند و دقیقی دارند که «نفع» نام دارد؛ اعتبار این ملاک در عمل آزموده شده است. فرآیند انتخاب و پذیرش کارکنان در این بخش بر اساس تجزیه و تحلیل هزینه - منافع (Cost-Benefit analysis) استوار است و در این محاسبه تمام هزینه های فعلی - آتی، نقدی - غیر نقدی و مستقیم - غیر مستقیمی که سازمان در مقابل پذیرش فرد متحمل می شود و همچنین بر آورد منافع فعلی - آتی که از کار فرد

و مشارکت او در سازمان بدست می آید گنجانیده می شود. هر قدر اجزاء این محاسبه دقیقتر باشد تصمیمگیری سنجیده تر است. از این جهت در اینجا مفاهیمی که پاسخگوی دقت عمل باشد وضع شده است.

در طرف هزینه با واژه‌ها و مفاهیمی نظیر مزد و حقوق، هزینه کار (Labour Cost) و جبران خدمات کارکنان (Compensation of Employee) روبرو هستیم؛ مزد و حقوق، پرداخت مستقیمی است که به ازاء کار انجام شده صورت می گیرد، هزینه کار کلیه هزینه‌هایی است که کارفرما به نیروی کار تخصیص می دهد، مفهوم آماری هزینه کار شامل پرداختهای مربوط به انجام کار، پرداختهای مربوط به زمانی که کار انجام نگرفته، پاداشها و انعامها، هزینه غذا، آشامیدنی و پرداختهای غیر نقدی، هزینه‌ای که کارفرما در رابطه با مسکن کارگران تحمل می کند، هزینه‌های کارفرما از بابت تأمین اجتماعی، در ارتباط با آموزش حرفه‌ای، خدمات رفاهی و اقلام متفرقه نظیر ایاب و ذهاب، لباس کار، هزینه استخدام و مالیاتهایی است که بعنوان هزینه کار پرداخت می شود.

اصطلاح جبران خدمات کارکنان شامل کلیه پرداختهایی است که بصورت مزایا حقوق، خواه نقدی یا غیر نقدی به کارکنان پرداخت می شود، همچنین شامل سهمیه پرداختی بابت آنها به سازمان تأمین اجتماعی، طرحهای مستمری خصوصی، بیمه حوادث، بیمه عمر و طرحهای مشابه می شود. به این ترتیب بخش اصلی هزینه کار را جبران خدمات کارکنان تشکیل می دهد و بخش باقی مانده از جمله هزینه‌های کارفرما برای آموزش حرفه‌ای و هزینه‌های رفاهی نظیر تسهیلات غذا خوری از آن خارج است.

در طرف منافع نیز مولدیت نهایی (Productivity Marginal) محاسبه می شود یعنی استخدام در جایی صورت می گیرد که منافع بکارگیری فرد در سازمان بر هزینه‌هایی که برای سازمان ایجاد می شود فزونی داشته باشد. بعبارت دیگر در بخش خصوصی هنگامی استخدام صورت می گیرد که در آمد حاصل از مشارکت نیروی کار بیش از پرداختها و هزینه‌های مربوط باشد و در این محاسبه نه تنها مبالغی که بصورت نقدی پرداخت می گردد در نظر گرفته می شود بلکه تمام هزینه‌ها مطرح است.

البته ممکنست در عمل، اعمال این منطق در بخش خصوصی هم با استثنائاتی روبرو شود. قوانین و مقررات ممکنست محدودیتهایی برای این بخش قایل شود یا با استفاده از روشهای انگیزشی آنها را به استخدام گروههای خاص سوق دهد، بطوریکه با بروز بیکاری شدید در کشورهای اروپایی در دهه ۱۹۸۰ بعضی از این کشورها به وضع مقرراتی از این نوع متوسل شدند؛ بعنوان مثال در آلمان فدرال (۱۹۸۴) برای تشویق استخدام زنان و جوانان طرح بالا بردن سقف کمک مزد دولتی در صنایع و فعالیتهایی که بین ۲۰ تا ۳۰ نفر از افراد بیکار این گروهها را استخدام می کرد پیشنهاد شد، در فرانسه و بلژیک (۱۹۸۶) مقررات مربوط به معافیت

بحث انگیز، ولی با اهمیت، را مطرح می‌کند و می‌گوید در کشورهای در حال توسعه که با کم کاری جدی روبرو هستند ممکن است دولتها برای استخدام افراد غیر ماهر (یا حتی حایز شرایط) بعنوان کارمند - زائد بر نیازمندیهای خود - تحت فشار قرار بگیرند. به این ترتیب نمی‌توان هزینه‌های مربوط به حقوقهایی را که پرداخت می‌شود با روشهای معمول (الف - توزیع بر طبق جمعیت، ب - توزیع بر حسب درآمد) سرشکن کرد. وی سبب این که افراد استفاده کننده از خدمات سازمانها را در نظر بگیرد و این هزینه‌ها را بین آنها سرشکن کند کسانی را که از دولت مزد و حقوق می‌گیرند بعنوان استفاده کننده مستقیم از هزینه‌های مربوط مورد نظر قرار می‌دهد و در واقع این هزینه‌ها را بعنوان انتقالی - اجتماعی به گروههایی از جمعیت سرشکن می‌کند.

تعبیر این امر به زبان دانش مدیریت اینست که بوروکراسی به جای اینکه در خدمت هدف تعیین شده قرار بگیرد در خدمت تأمین منافع کارکنان خود قرار گرفته و از هدف اصلی دور افتاده است. سازمانهای اداری وسیله اجرای برنامه‌ها و خط مشیهای ملی و دولتی و بعبارت دیگر مکانیسم اجرایی توسعه و تحول هستند. اگر این سازمانها با منطق کار آبی، استفاده از موازین سازگار با این منطق و با اطمینان از کاربرد عملی این موازین تنظیم نشوند و از هدف اصلی خود منحرف گردند به توفیق هیچ برنامه‌ای نمی‌توان چشم داشت.



خانم پروین رئیسی فرد: دارای فوق لیسانس مدیریت دولتی از مرکز آموزش مدیریت دولتی می‌باشند از سال ۱۳۴۳ در وزارت کار و امور اجتماعی شروع به فعالیت نمودند و با مجله کار و جامعه نیز در زمینه تهیه مقالات مربوط به مسائل اقتصاد و حقوق اجتماعی همکاری دارند.

کار را به بخش خصوصی تخصیص دهد و بخش دولتی را مجبور کند به نیروهای باقی مانده در بازار کار قانع شود. در بخش دولتی شرایط و ضوابط استخدامی معمولاً قابلیت انعطاف محدودی دارد؛ پرداخت بر مبنای ضرایب یکنواختی صورت می‌گیرد که ویژگی‌های فردی در آن به میزان کافی به حساب نمی‌آید. شرایط کار به طور یک جانبه و به موجب دستورالعمل‌های از پیش تهیه شده تعیین می‌گردد و در تغییرات آن نیز نظرات کارکنان تأثیر مشخصی ندارد. مجموعه این عوامل هنگامی که محدودیت واقعی امکانات پرداخت یا سیاست مصلحت‌گرایانه تحدید پرداخت در بخش دولتی هم بر آن افزوده می‌شود و شکاف بین دو بخش تشدید می‌گردد به خوبی می‌تواند به ایجاد شرایطی منتهی شود که حیثیت سنتی مشاغل دولتی هم نتواند کفه امتیازات دو بخش را متعادل کند.

۳- در بخش دولتی رفتار مدیریت نیز می‌تواند عاملی باشد که به سست شدن منطق استخدام کمک کند. مواجهه با موضوع عدم کارآیی سازمان و واحد یا هر ارزشیابی معطوف به نتایج کار، ابتدایی‌ترین دستاویز می‌تواند نا کافی بودن تعداد کارکنان باشد و هر نوع عدم کارآیی و کم کاری را می‌توان به کمبود کارمند نسبت داد؛ تقاضا برای افزایش تعداد کارکنان همیشه وجود دارد. یک دلیل آن این است که کارکنان بیشتر و افزایش حیطه نظارت، به شغل اهمیت بیشتری می‌دهد؛ اما دلایل دیگری هم دست اندر کار است. در این سازمانها منافع و مصالح سازمان و مدیران پیوند مشخصی ندارد، مدیریت ناپایدارتر از آنست که مسئول تصمیم‌گیری‌های خود باشد و چه بسا تا تصمیمی به مرحله اجراء برسد و نتایج آن آشکار شود تغییراتی انجام شده باشد. همیشه می‌توان مشکلات را به مدیران قبلی نسبت داد. عدم اعتماد به کارکنانی که با مدیران قبلی کار کرده‌اند و احساس ضرورت ایجاد شبکه‌ای از افراد قابل اعتماد، بستگان، دوستان و آشنایان در اطراف خویش علت دیگری برای این امر است. بکار گماشتن یک جوینده کار یا به اصطلاح متداول « دستش را بکار دولتی بند کردن » اقدام خیر بدون هزینه‌ای است که سفارش کننده و شونده را مرهون و ممنون خواهد کرد.

۴- اینک دور باطل تشکیل شده و اولین خستهای کج نهاده شده است؛ سازمان کارکنانی دارد که آنها را با موازین سازگار با کارآیی انتخاب نکرده است، کارکنان نیز خود را در مورد انجام کار متعهد نمی‌دانند، شرایط و عوامل دیگر نیز کمک می‌کند و سازمان متورم و فاقد کارآیی برای رفع مشکل و علاج بیماری خود به استخدام جدید متوسل می‌شود و این حدیث تکرار می‌گردد.

در چنین شرایطی است که بعضی از تحلیلگران معتقدند در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، پرداخت حقوق به کارکنان دولت - یا حداقل قسمتی از آن - را باید نوعی پرداخت انتقالی اجتماعی (Social Transfer) ، یعنی کمک‌های بلاعوض دولتی که در مقابل آن کار مؤثر صورت نمی‌گیرد تلقی کرد. گوپتا (Gupeta) محقق هندی در "بررسی عملکرد هزینه‌های دولت مرکزی در هند، ۱۹۷۵" این نظریه

بحث انگیز، ولی با اهمیت، را مطرح می‌کند و می‌گوید در کشورهای در حال توسعه که با کم کاری جدی روبرو هستند ممکن است دولتها برای استخدام افراد غیر ماهر (یا حتی حایز شرایط) بعنوان کارمند - زائد بر نیازمندیهای خود - تحت فشار قرار بگیرند. به این ترتیب نمی‌توان هزینه‌های مربوط به حقوقهایی را که پرداخت می‌شود با روشهای معمول (الف - توزیع بر طبق جمعیت، ب - توزیع بر حسب درآمد) سرشکن کرد. وی ساینکه افراد استفاده کننده از خدمات سازمانها را در نظر بگیرد و این هزینه‌ها را بین آنها سرشکن کند کسانی را که از دولت مزد و حقوق می‌گیرند بعنوان استفاده کننده مستقیم از هزینه‌های مربوط مورد نظر قرار می‌دهد و در واقع این هزینه‌ها را بعنوان انتقالی - اجتماعی به گروههایی از جمعیت سرشکن می‌کند.

تعبیر این امر به زبان دانش مدیریت اینست که بوروکراسی به جای اینکه در خدمت هدف تعیین شده قرار بگیرد در خدمت تأمین منافع کارکنان خود قرار گرفته و از هدف اصلی دور افتاده است. سازمانهای اداری وسیله اجرای برنامه‌ها و خط مشیهای ملی و دولتی و عبارت دیگر مکانیسم اجرایی توسعه و تحول هستند. اگر این سازمانها با منطق کار آبی، استفاده از موازین سازگار با این منطق و با اطمینان از کاربرد عملی این موازین تنظیم نشوند و از هدف اصلی خود منحرف گردند به توفیق هیچ برنامه‌ای نمی‌توان چشم داشت.



خانم پروین رئیسی فرد: دارای فوق لیسانس مدیریت دولتی از مرکز آموزش مدیریت دولتی می‌باشند از سال ۱۳۴۳ در وزارت کار و امور اجتماعی شروع به فعالیت نمودند و با مجله کار و جامعه نیز در زمینه تهیه مقالات مربوط به مسائل اقتصاد و حقوق اجتماعی همکاری دارند.