

## تأثیر بروکراسی بر مطالعات تطبیقی (بر اساس نظریه فرد ریگز)

آزاده شفیعی<sup>۱</sup>، عباس رحیمی تهرانی<sup>۲</sup>، اکرم رحیمی تهرانی<sup>۳</sup>

<sup>۱</sup> دانش آموخته کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی، مدرس مرکز علمی کاربردی استانداری تهران، نویسنده مسئول مقاله  
<sup>۲</sup> دانشجوی کارشناسی حرفه‌ای حسابداری مالی، مرکز آموزشی علمی کاربردی سازمان فرهنگی هنری شهرداری تهران  
<sup>۳</sup> دانش آموخته کارشناسی ارشد مدیریت دولتی - آموزش و بهسازی منابع انسانی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

Azadsh252000@yahoo.com

### چکیده

مدیریت تطبیقی عبارتست از مطالعه وجوه اشتراک و افتراق میان نظام‌های اداری و مدیریت از ابعاد و جنبه‌های گوناگون. این مقایسه می‌تواند بین سازمانهای مختلف مانند دولتی و غیردولتی، سازمان‌های انتفاعی و غیرانتفاعی، تولیدی و غیرتولیدی، بزرگ و کوچک، موفق و ناموفق انجام گیرد. مطالعه تطبیقی در مدیریت در سطح کلان عبارتست از مقایسه نظام‌ها و شیوه‌های مدیریت در نظام‌های اجتماعی مختلف برای تعیین وجوه اشتراک و افتراق بین آنها و در نهایت سنجش و ارزیابی آنها. این مقایسه ممکن است بین دو یا چند جامعه یا یک جامعه در زمان‌های متفاوت صورت گیرد. هدف از پژوهش حاضر بررسی تأثیر بروکراسی بر مطالعات تطبیقی بر اساس نظریه فرد ریگز<sup>۱</sup> می‌باشد. جهت گردآوری اطلاعات پیرامون موضوع تحقیق و بررسی ادبیات تحقیق از مطالعات کتابخانه‌ای (کتاب، مقالات و پایان نامه‌های انگلیسی و فارسی موجود) استفاده شده است. این تحقیق یک مطالعه مروری بوده و تحقیقات مرتبط از سال ۱۳۸۱ تا کنون را مورد بررسی قرار داده است. مطالعه حاضر می‌تواند در راستای نتایج حاصل از آن به دلیل ارائه اطلاعات مفید در خصوص مدیریت تطبیقی در سازمانها برای مدیران، محققان و دانشجویان ارزشمند باشد.

### واژگان کلیدی

مدیریت تطبیقی، بروکراسی، تئوری منشوری فرد ریگز

اصول بنیادی شکل جدید دولت در حال ظهور است. این اصول همه مشکلات را حل نمی کند اما، اگر تجربه سازمان‌هایی که از این اصول بهره گرفته‌اند به‌عنوان راهنما در نظر گرفته شود، می تواند مشکلات عمده دولت بوروکراتیک را حل کند. طراحی مجدد دولت و بازسازی آن یکی از مهمترین ابزارهای حل مشکلات بخش دولتی و انجام امور عمومی است. این موفقیت موجب می‌شود که سرخوردگی گسترده از بوروکراسی، دولت بوروکراتیک و مدیریت سنتی رفع شود و به خواست مردم برای اجرای طرح‌های جدید که دولت را از ورطه مشکلات می‌رهاند، پاسخ دهد. جایگزین شدن بوروکراسی سنتی با یک الگوی جدید یک ضرورت است. توسعه مدیریت دولتی، کاهش بودجه‌ها و خصوصی کردن مؤسسات عمومی باید موضوعاتی همگانی شوند. در حال حاضر، می‌توان در اکثر کشورهای توسعه یافته یک رویکرد مشترک را شناسایی کرد که طبق آن " اگر قرار است کارآیی و اثربخشی امور دولتی پیشرفت کند، بایستی یک تغییر اساسی در فرهنگ اداره امور دولتی به وجود آید. " ایجاد تغییر در فرهنگ برای تبدیل بوروکراسی‌ها به سازمان‌های مبتنی بر نتایج که در آنها مدیران در برابر تحقق اهداف و نتایج حاصله پاسخگو هستند، ضروری است (ناظمی اردکانی، ۱۳۸۸). مطالعات اداری تطبیقی (مدیریت تطبیقی) سیری در نظام‌های اداری کشورهای مختلف و تجارب عملی جوامع دیگر است. برای مطالعه‌ی مدیریت تطبیقی دلایل بسیاری موجود است: نخست آنکه در دنیای وابسته به هم زندگی کرده که در این وابستگی دولتها و به تبع آن مدیریت دولتی کشورها نقش عمده ای ایفا می کنند. ازسوی دیگر بخش خصوصی نیز تابع قوانین و مقررات دولتی بوده و رفتارهای آن با سیاستهای دولتی تنظیم می شود. در این حال هم مدیران دولتی و هم مدیران بخش خصوصی و غیردولتی باید تفکر و نگرشی جهانی داشته باشند. دوم آنکه مطالعه‌ی فرهنگها یا نظامهای مختلف محدودیتهای فکری ناشی از محصورشدن در قالب فرهنگ ملی را می زداید و تفکرات را به سوی ادراکی فراتر از آن سوق می دهد. سوم آنکه تجزیه و تحلیل تطبیقی مدیریت با گسترش تعداد متغیرهای سازمانی در یک زمینه‌ی مطالعاتی به افزایش مبانی علم و آگاهی می انجامد. چهارم آنکه تجزیه و تحلیل تطبیقی مدیریت با خارج ساختن ما از چارچوب مفروضاتی که معمولاً بسترعمل ما را تشکیل می دهند به گسترده شدن آگاهی ما از امکانات مدیریت کمک می کند. و پنجم اینکه مهمترین دلیل مطالعه‌ی مدیریت تطبیقی اینست که به فردکمک می کند شناخت و درک صحیحی از محیط و فرهنگ خود به دست آورد (الوانی و سلطانی عربشاهی، ۱۳۹۲). مطالعات اداری تطبیقی (مدیریت تطبیقی) سیری در نظامهای اداری کشورهای مختلف و خوشه چینی از خرمن تجارت عملی جوامع دیگر است. بطور کلی مدیریت تطبیقی به شباهت‌ها و اختلافات موجود میان سیستم‌های مدیریت و کسب کار در زمینه‌های مختلف تاکید دارد. این مقایسه می تواند بین سازمان‌های بزرگ و کوچک، کشورهای موفق و ناموفق و کشورهای پیشرفته و درحال توسعه انجام شود. مطالعه مدیریت تطبیقی از طریق گسترش دامنه متغیرهایی که براساس آنها یک پدیده خاص مدیریتی یا سازمانی می تواند مورد مطالعه قرار گیرد. غربیان، منتسکیو<sup>۲</sup> را جزو اولین کسانی دانسته اند که مطالعات خود را با مقایسه و تطبیق بین جوامع آغاز کرد. آگوست کنت<sup>۳</sup> و دورکیم<sup>۴</sup> نیز مقایسه راروش اساسی تحقیق در علوم اجتماعی تلقی می کردند. دورکیم تحلیل شباهت‌ها و تفاوت‌ها در میان جامعه‌ها و نهادها را بهترین وسیله کشف قوانین جامعه شناسی می دانست. اما شاید به جرات بتوان ادعا کرد در شرق مطالعات تطبیقی با قدمت بیشتری وجود داشته است. ابو جعفر محمد بن حسن ملقب به شیخ طوسی، از علمای بزرگ شیعه، از پایه گذاران این بررسیها است. علامه حلی از فقیهان بزرگ شیعه در قرن هفتم نیز کتابی با عنوان مختلف الشیعه فی احکام الشریعه تالیف کرده است که مطالعه‌ی تطبیقی به شمار می آید. عرضه کننده و اشاعه دهنده الگوی تاریخی مقایسه‌ای در تبیین و تحلیل پدیده‌های اجتماعی ابن خلدون است (الوانی و دیگران، ۱۳۸۱). مطالعه تطبیقی حداقل دو پدیده را برای بررسی بر می‌گزیند و به تمامی جوانب و وجوه آن دقیقاً می‌نگرد و به کمک متغیرهایی آنها را نسبت به هم مقایسه می‌کند و نقاط تشابه و اختلافشان را می‌شناسد. از این‌رو می‌توان مطالعه تطبیقی را به این صورت تعریف کرد " کنار هم نهادن دو پدیده

2 - Montesquieu

3 - Auguste Comte

4 - Durkheim

که با یکدیگر حداقل یک وجه اشتراک دارند و بررسی دقیق و تجزیه و تحلیل همه جانبه ی آنها به کمک متغیرها یا ملاکهای مقایسه پذیر به منظور شناخت نقاط تشابه و اختلافشان" (الوانی و سلطانی عربشاهی، ۱۳۹۲). از این رو با توجه به اهمیت اثر بروکراسی بر مدیریت تطبیقی در سازمانها، در این مقاله سعی بر آن است که به این موضوع پرداخته شود.

## ادبیات پژوهش

### ۱. مدیریت تطبیقی

#### ۱-۱. مدیریت

معنی لغوی مدیریت<sup>۵</sup>؛ واژه مدیر و مدیریت هر دو عربی هستند مدیر اسم ثلاثی مزید از مصدر اداره باب افعال می باشد و مدیریت هم اسم مصدر می باشد که از مدیر گرفته شده است که هر سه (مدیر و مدیریت و اداره) در اصل از ماده دَوَّر گرفته شده اند که مصدر آن دَوَّران می باشد و دوران به معنی گردیدن است پس مدیر به معنای گرداننده و مدیریت به معنای گرداندن . پس می توان گفت مدیر در لغت به معنای گارگردان می باشد و مدیریت به معنای کارگردانی می باشد در این صورت مدیریت شامل هر نوع کارگردانی در هر سطحی می شود و مفاهیم دیگر مانند رهبری، هدایت و غیره را می توان از موارد مشمول آن دانست (کاکاویسی، ۱۳۸۷). معنی اصطلاحی مدیریت؛ مدیریت فرایند به کارگیری مؤثر و کارآمد منابع مادی و انسانی در برنامه ریزی، سازماندهی، بسیج منابع و امکانات، هدایت و کنترل است که برای دستیابی به اهداف سازمانی و بر اساس نظام ارزشی مورد قبول صورت می گیرد . مدیریت عبارتست از عملی که به صورت آگاهانه و مستمر انجام می شود و به سازمان شکل می دهد (ویکی پدیا، ۲۰۱۵). تاکنون، تعاریف متعددی برای مدیریت ارائه شده است. برخی از مهم ترین تعاریفی که ارائه شده، به قرار زیر است:

- هنر انجام امور به وسیله دیگران .
- فرایندی که طی آن تصمیم گیری در سازمان ها صورت می پذیرد .
- انجام وظایف برنامه ریزی، سازماندهی، رهبری، هماهنگی و کنترل .
- علم و هنر هماهنگی کوشش ها و مساعی اعضای سازمان و استفاده از منابع برای نیل به اهداف سازمانی .
- بازی کردن نقش رهبر، منبع اطلاعاتی، تصمیم گیرنده و رابط برای اعضای سازمان .

مدیریت از دید کارکردی شامل وظایفی همچون برنامه ریزی، تصمیم گیری، سازماندهی، نوآوری، هماهنگی، ارتباطات، رهبری، انگیزش و کنترل می گردد. این نوع تعاریف از مدیریت اگر چه با کمی وکاستی یا فزونی هایی در واژه های بیان کننده وظایف روبروست، اما به نظر روان تر از تعاریفی است که می کوشند مدیریت را محصور به یک ویژگی خاص نمایند یا ارزش فلسفی خاصی به مفهوم بیفزایند. باین حال، تعاریف متعدد از مدیریت با توجه به کارکردهای آن از سوی محققانی چون فایول یا گیولیک<sup>۶</sup> دارای تفاوت هایی است که به سادگی نمی توان از آنها گذر کرد. آنچه واضح است علم مدیریت هنوز نتوانسته است تعریف خود را مدیریت کند.

- مدیریت یک فرایند است.
- مفهوم نهفته مدیریت، هدایت تشکیلات انسانی است.
- مدیریت مؤثر، تصمیم های مناسبی می گیرد و به نتایج مطلوبی دست می یابد.
- مدیریت کارا به تخصیص و مصرف مدبرانه می گویند.
- مدیریت بر فعالیت های هدفدار تمرکز دارد (ویکی پدیا، ۲۰۱۵).

## ۲-۱. تعاریف دیگر مدیریت

مدیریت علم و هنر متشکل کردن، هماهنگ کردن، رهبری و کنترل فعالیت های دسته جمعی برای رسیدن به اهداف مطلوب با حداکثر کارایی است. مدیریت علم است یعنی می توان آن را از طریق آموزش فرا گرفت و بر اساس روش شناسی علمی "متدولوژی" و بطور سیستماتیک روابط بین پدیده های سازمانی را مطالعه کرد. مدیریت هنر است یعنی داشتن استعداد ذاتی و درونی در اجراء و بکارگیری مهارت های مدیریتی که در برخی بدون داشتن سابقه علمی و تحصیلی و گذراندن دوره های آموزشی مدیریت وجود دارد. مدیریت فرایند طرح ریزی و نگهداری محیطی است که در آن افراد، در گروه هایی با هم به طور کارآمد جهت دستیابی اهداف انتخاب شده تلاش می کنند. مدیریت عبارت است از فرایند کار کردن با دیگران و از طریق دیگران و استفاده کارآمد از منابع محدود برای تحقق اثربخش اهداف سازمانی. مدیریت عبارت است از فرایندی برای حل مسائل مربوط به تامین هدف های سازمانی به نحو مطلوب از طریق استفاده موثر و کارآمد از منابع کمیاب در یک محیط در حال تغییر. مدیریت عبارت است از هماهنگی همه منابع و امکانات از طریق سازماندهی، هدایت و کنترل به طوری که اهداف تعیین شده تحقق یابد (محمدی، ۱۳۸۸).

## ۳-۱. تطبیق

تطبیق<sup>۷</sup> در فرهنگ لغت معین به معنای برابر ساختن دو چیز با یکدیگر است. در فرهنگ لغت دهخدا به مطابقه و مقابله و موافقت و برابر کردن دو چیز با هم، تطبیق گفته می شود. تطبیق یا مقایسه عبارت است از در برابر هم قراردادن چیزها، افراد، اشیا؛ سازمانها؛ کارکردها و قضاوت در خصوص شباهتها یا تفاوتها. تطبیق دادن به معنی آزمودن دو یا چند شیء به منظور استخراج کیفیت و ویژگی تفاوتها و شباهتهاست. مطالعه تطبیقی عبارت است از نوعی روش بررسی که پدیده ها را در کنار هم می نهد و به منظور یافتن نقاط افتراق و تشابه آنها تجزیه و تحلیل می کند. اصولا همه در زندگی روزمره خود به طور ساده کاربررسی تطبیقی را دایما انجام می دهند. زمانی که کالای خاصی را از میان انواع مشابه آن می گزینند، هنگامی که رشته تحصیلی خود را از میان رشته های دیگر انتخاب می کنند و وقتی، برای کار، سازمانی را بر دیگری ترجیح می دهند، به نوعی به مقایسه و تطبیق دست زده اند. اما در مطالعات تطبیقی اداری که به طور علمی با مسایل برخورد می کند کار کمی پیچیده ترمی شود و برای بررسی باید ابعاد مختلف را در نظر گرفت تا مطالعه جامع باشد و در نهایت مطالعه تطبیقی عبارت است از کنار هم نهادن دو پدیده که با یکدیگر حداقل یک وجه اشتراک دارند و بررسی دقیق و تجزیه و تحلیل همه جانبه آنها به منظور شناخت نقاط تشابه و اختلافشان (الوانی و دیگران، ۱۳۸۱).

## ۴-۱. مدیریت تطبیقی

مطالعات اداری تطبیقی (مدیریت تطبیقی)<sup>۸</sup> سیری در نظام های اداری کشورهای مختلف و خوشه چینی از خرمن تجارت عملی جوامع دیگر است. بطور کلی مدیریت تطبیقی به شباهت ها و اختلافات موجود میان سیستم های مدیریت و کسب کار در زمینه های مختلف تاکید دارد. این مقایسه می تواند بین سازمان های بزرگ و کوچک، کشورهای موفق و ناموفق و کشورهای پیشرفته و در حال توسعه انجام شود. مطالعه سازمانها در کشورها یا فرهنگ های مختلف از تعاریف محدود ولی متداول در این مجموعه می باشد (احمد دوست، ۱۳۹۰). مدیریت تطبیقی، مطالعه در مورد سایر فرهنگ حاکم بر سایر جوامع و تاثیر آن بر نحوه مدیریت و سازماندهی شان است. مدیریت تطبیقی دانش نوظهوری است که عمر آن به چند دهه بیشتر نمی رسد. اگر چه استفاده از اصول مدیریت تطبیقی شاید به هزاران سال پیش برسد. چرا که در آن سالیان دور نیز، افرادی به قصد مطالعه و آشنایی با فرهنگ سایر ملل به دیگر کشورها سفر می کردند. اگر چه آنچه برای ما از آن زمان پر رنگ تر است، بیشتر تبادلات تجاری بوده است، اما الگو برداری از شیوه های نظامی و حکومتی نیز یکی از اهداف افراد برای این سفرها به شما می رفته است. در مدیریت تطبیقی، زوایای فرهنگ سازمانی جامعه روشن می شود. به عنوان مثال، در مطالعه فرهنگ سازمانی ژاپن، سخت کوشی و کار

7 - Comparative

8- Comparative Management

جمعی و در فرهنگ سازمانی شرکت‌های آمریکایی، کار فردی، تمایل برای پیشرفت و اول بودن در بازار با تکیه بر قوانین سخت و کاری جدی مورد بحث و مطالعه می‌باشد. در مدیریت تطبیقی، ضمن بهره‌گیری از نکات برجسته هر فرهنگ، آن را با مشخصات فرهنگی جامعه تطبیق می‌دهند. مدیریت تطبیقی یعنی تجزیه و تحلیل شباهت‌ها و تفاوت‌های بین نظام‌های متنوع مدیریت و بازرگانی یک کشور یا کشورهای مختلف. مدیریت تطبیقی عبارت است از مطالعه وجوه اشتراک و افتراق میان نظام‌های اداری و مدیریت از ابعاد و جنبه‌های گوناگون (مقدم، ۱۳۹۳).

#### ۵-۱. ظهور و رشد مطالعات تطبیقی

قبل از کنار گذاشتن اصول اداره، فرض در آن بود که عوامل فرهنگی تاثیری در مسایل اداری ندارند، چرا که اصول در نهایت اصول هستند. مثلاً در این رابطه، وایت<sup>۹</sup> در سال ۱۹۳۶ در مورد اصول اداره عنوان داشت که یک اصل اداره به همان میزان در فعالیت امور اداری عمومی روسیه سودمند است که در امور بریتانیای کبیر، به همان میزان در امور اداره عراق مصداق دارد که در امور اداری ایالت متحده، ولی اندیشمندان بعدی خاطر نشان کردند که عوامل فرهنگی می‌توانند امور اداری عمومی در یک بخش از جهان را به چیزی کاملاً متفاوت از امور اداری عمومی در دیگر سوی جهان تبدیل سازند. به عنوان مثال، در مطالعه فرهنگ سازمانی ژاپن، سخت‌کوشی و کار جمعی را مشاهده می‌کنیم و در فرهنگ سازمانی شرکت‌های آمریکایی، کار فردی، تمایل برای پیشرفت و اول بودن در بازار با تکیه بر قوانین سخت و کاری جدی. در نتیجه این تجدید نظر فکری، دوره‌هایی در رابطه با امور عمومی تطبیقی در کاتالوگ‌های دانشگاه‌ها مطرح شد و در اوایل دهه ۱۹۵۰ انجمن علوم سیاسی آمریکا، جامعه امور اداری عمومی آمریکا و موسسه تهاتری امور اداری عمومی اقدام به تشکیل کمیته‌های خاص یا برپایی کنفرانس در رابطه با مدیریت تطبیقی نمودند. انگیزه اصلی در این رابطه در سال ۱۹۶۲ و زمانی مطرح شد که گروه مدیریت تطبیقی (CAG) که در سال ۱۹۶۰ تشکیل شده بود، وابسته به جامعه امور اداری عمومی آمریکا از بنیاد فورد<sup>۱۰</sup> کمک مالی بالغ بر ۵۰۰ هزار دلار دریافت کرد (احمد دوست، ۱۳۹۰).

#### ۶-۱. قلمرو فکری مدیریت تطبیقی در بخش دولتی

مدیریت تطبیقی در بخش دولتی، پنج زمینه عمده را به عنوان قلمرو فکری خود مورد توجه قرار داده است:

- جستجو برای نظریه.
- تمایل نسبت به کاربردهای عملی.
- کمک ضمنی به زمینه گسترده‌تر سیاست تطبیقی.
- علاقه پژوهشگران آموزش دیده در رشته حقوق اداری.
- تحلیل تطبیقی مشکلات مبتلا به امور اداری عمومی.

عمده آثار مرتبط با مدیریت تطبیقی در بخش دولتی بر اساس ایده‌های فردی به نام دبلیو ریگز<sup>۱۱</sup> مطرح گردید که با اشاره به یک ارزیابی مهم تمایل اولیه این رشته به امور عمومی در کشورهای در حال توسعه را رقم زد. امور اداری عمومی آمریکا، از ابتدای پیدایش تلاش داشت تا مجری - محور بوده و با دنیای واقعی درگیر شود، در حالی که مدیریت تطبیقی از ابتدای مطرح شدن تلاش داشت تا نظریه - محور بوده و دانش را برای دانش بدست آورد. سکوت محتاطانه متخصصان مدیریت تطبیقی بر اساس سوال یکی از سخنگویان بنیاد فورد مبنی بر اینکه این همه نظریه پردازی و مطالعه چه کار سودمندی انجام داده است، ردایی بر تن این رشته پوشانده که سبب شد بدلیل غیر عملیاتی بودن، نوعی بی‌علاقگی گسترده در میان افراد بوجود آورد. که همین عامل موجب شد که در سال ۱۹۷۱ بنیاد فورد حمایت خود را از گروه مدیریت تطبیقی قطع کرد (احمد دوست، ۱۳۹۰).

#### ۷-۱. نگرش‌های مختلف نسبت به مدیریت تطبیقی

دیدگاه‌های عمده در ادبیات مدیریت تطبیقی را می‌توان به چهار دسته کلی تقسیم کرد:

\* نگرش توسعه اقتصادی: مدیریت در رسیدن به توسعه سریع اقتصادی و صنعتی اساساً یک نگرش کلان محسوب می‌شود و در آینده بهبود مدیریت به بررسی انحرافات می‌پردازد.

9- White

10- Ford Foundation

11- W. Riggs

\* نگرش محیطی: اثر بخشی مدیریت تابعی است از عوامل محیطی بیرونی نظیر عوامل فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، حقوقی، اقتصادی و تعلیم و تربیت است.

\* نگرش رفتاری: فرضیه اساسی این نگرش آن است که عملیات مدیریت و اثر بخشی، به متغیرهای فرهنگی نظیر گرایش ها، اعتقادات نظام های ارزشی، الگوی رفتاری، فلسفه های مدیریت و غیره بستگی دارد.

\* دیدگاه سیستم باز: این نگرش از مدل سیستم باز برای شناخت سازمان و تعامل آن با محیط استفاده می کند. نگاندی<sup>۱۲</sup> در سال ۱۹۷۳ سه نوع محیط را مشخص کرد:

الف - محیط سازمانی: سازمان با متغیرهایی نظیر اندازه سازمان تکنولوژی، جوسازی و منابع مالی و انسانی سروکار دارد و تا حد زیادی تحت کنترل مدیران است.

ب- محیط وظیفه ای: شامل عرضه کنندگان، توزیع کنندگان، کارفرماها، مشتریان، سهامداران، دولت و جامعه است.

ج- محیط اجتماعی: محیط اجتماعی براساس چارت فارمد و ریچمن<sup>۱۳</sup> یک محیط کلان بشمار می رود (احمد دوست، ۱۳۹۰).

### ۸-۱. اهداف نظامهای اداری تطبیقی یا مدیریت تطبیقی

- درک نظریات و ابداعات سایر جوامع در زمینه های مدیریت و اداره ی امور و آگاهی از تجربیات عملی آنها.

- یافتن معیارها یا الگوهایی برای مقایسه و درک وجوه تشابه و تمایز بین سازمانها و عوامل متشکله آن اعم از ساختاری و رفتاری و در نهایت سنجش و ارزیابی آنها در یک کشور و یا بین کشورهای گوناگون.

- در نتیجه گیری از مقایسه نظامها و شیوه های مدیریت در نظامهای اجتماعی مختلف به منظور دستیابی به چهارچوب های کلی (نظری) (الوانی و دیگران، ۱۳۸۱).

جدول شماره (۱) - طبقه بندی متغیرهای مختلف سازمان به صورت الگوی مطالعه تطبیقی در مدیریت

خصوصیات نظام سازمانی		متغیرهای اصلی و موثر در رسیدن به اهداف مورد نظر
دیدنظام مند باز و منعطف	دیدنظام مند بسته و ماشینی	اهداف
چندهدفی منعطف و سازگار شونده با محیط	تک هدفی خشک و انعطاف پذیر	اهداف و ماموریت های سازمان
ارتباطات نزدیک	سلسله مراتب از بالا به پایین ارتباطات رسمی و خشک	سلسله مراتب و ارتباطات
متنوع و مختلف	تکراری و یکنواخت، مشابه	ماهیت وظایف
متغیر و استاندارد نشده	ثابت و استاندارد شده	فرایند عملیات
بسیار کم	بسیار زیاد	میزان رسمی بودن
کم و کلی	مفصل و جزئی	قوانین و مقررات
غیر متمرکز و مشارکتی	متمرکز و سلسله مراتبی	اختیارات
کلی و قابل تغییر	مشخص و معین	نقش های سازمانی
پاداش های درونی و غیر مادی	پاداش های خارجی و مادی	عوامل انگیزشی
مشارکت جویانه	مستبدانه و آمرانه	سبک رهبری
توزیع قدرت برای نیل به هدف	تمرکز قدرت برای کنترل	قدرت
مشارکتی و انعطاف پذیر	فردی و برنامه ریزی شده	شیوه تصمیم گیری

برنامه ریزی	ثابت و جزئی	انعطاف پذیری کلی
کنترل	بالاسری و دقیق	دو طرفه و کلی - خودکنترلی
روشهای حل تعارض	از طریق سرپرست، قانون و سرپوش نهادن بر تعارض	از طریق بازکردن و گشودن تعارض توسط گروه

(الوانی و دیگران، ۱۳۸۱)

۹-۱. مقایسه و جهت گیری مدیریت تطبیقی در کشورهای آمریکای شمالی، ژاپن، چین و آفریقا:

جدول شماره (۲) - جهت گیری و مقایسه مدیریت تطبیقی

منطقه/کشور				ابعاد
آفریقا	چین	ژاپن	آمریکای شمالی	
حاکمیت نظریه X	----	نظریه Y	اغلب نظریه X	نظریه Y یا X
تحکم آمیز	مشارکت اجباری	مشارکتی	گرایش به شیوه مشارکتی	روش مدیریت
مدیران تصمیم می گیرند.	مشارکت کارکنان اهمیت دارد	مدیر به تنهایی حق تصمیم گیری ندارد	مدیران اختیار تصمیم گیری دارند	اختیار تصمیم گیری
منافع مدیر	جمع گرایی	جمع گرایی	منطقی بودن مصلحت گرایی	تاکید بر
تمایز آشکار	----	تمایز آشکار نیست	تمایز آشکار	فاصله میان مدیر و کارکنان تولید
مدیران وضع موجود را دوست دارند.	منافع حزب و کارگران اهمیت دارد.	مدیران مراقب زیردستان اند	به سمت منافع مالکان است.	جهت گیری مدیریتی
کوتاه مدت	کوتاه مدت	بلندمدت	کوتاه مدت	افق زمانی کوتاه مدت در مقابل بلندمدت
وفاداری کم، بدعت گذاری در ریسک پاداش ندارد، شرح وظایف شغلیها محدود است.	مدیران باید صلاحیت سیاسی و فنی داشته باشند به همراه همکاری مسالمت آمیز	----	تطبیق باگرایشات جدید در نظریه های مدیریت	موارد دیگر

(الوانی و دیگران، ۱۳۸۱)

از بررسی تطبیقی کشورها نتایج زیر استنباط می شود :

۱. نتیجه این تحقیق هم اختلاف زیاد در ابعاد محیطی و مدیریتی بین سازمان‌های کشورهای مورد بررسی را نشان می دهد و هم شباهت‌هایی بین آنها را.

۲. به دلیل اختلاف بین کشورها، طرح سازمانی و روشهای مدیریتی باید متناسب با موقعیت خاص هر منطقه یا کشور تنظیم شود.

۳. کشورها و مناطق ذکر شده را می توان بر اساس ابعاد مشترک در پژوهش‌های مدیریت تطبیقی آینده و نیز در تحقق و اجرای راهبرد مدیریت جهانی می تواند مفید واقع شود (الوانی و دیگران، ۱۳۸۱).

#### ۱-۱۰. مزایای مدیریت تطبیقی

۱. گسترش مدیریت بدون مطالعات تطبیقی و بررسی سازمانها و نحوه اداره آنها در میان سایر ملل و فرهنگها امکان پذیر نیست و محققانی که در مطالعات خود گرفتار محدود نگرانی و تک بعد اندیشی شود در شناخت همه جانبه نظام اداری توفیقی نخواهد داشت.

۲. تجربیات و عملکردهای سایر کشورها ممکن است برای کشورهای دیگر مفید و سازنده باشد. این مسئله ویژه کشور خاصی نیست. در زمینه ای ممکن است کشوری پیشرفته از کشوری در حال پیشرفت مطلبی بیاموزد و در زمینه دیگر ممکن است برعکس صورت گیرد. بسیاری از ابداعات سازمانی در ممالک کوچک بوجود آمده اند و کشورهای بزرگ از آموختن و به کارگیری آن سود جسته اند.

۳. مطالعات تطبیقی در زمینه اداره امور سازمانها نقش مهمی ایفا می کند. نقاط قوت و ضعف فرضیه ها و نظریه ها هنگامی روشن تر می شود که در موقعیتها و شرایط واقعی آزموده شوند. مطالعه تطبیقی در تحقق این هدف مصادیق عملی نظریه‌ها را با یکدیگر مقایسه می کند و نظریه‌های مدیریت را در عرصه عمل صیقل می دهد.

۴. مطالعات تطبیقی با نشان دادن نمونه‌های عملی درک نظریه‌های مدیریت را ساده می سازند.

۵. مطالعات تطبیقی اداری در جوامع مختلف در ادوار گوناگون انسان را با اطلاعات و اندیشه‌های نو آشنا می سازد و از گرایش به مطلق گرایی و قایل شدن به روشهای انحصاری در مسائل سازمانی جلوگیری می کند و از این رو به رشد ذهنی انسان کمک می کند (الوانی و سلطانی عربشاهی، ۱۳۹۲).

#### ۱-۱۱. مشکلات مدیریت تطبیقی

تفاوت کشورها از نظر وسعت، جمعیت، ثبات، گرایشات عقیدتی، توسعه اقتصادی، سوابق تاریخی و نهادهای دولتی باعث تفاوت در دیدگاه می شود. چشم اندازهای آینده باعث ایجاد مشکل در مطالعات مدیریت تطبیقی می نماید که بایستی چارچوبی برای آن تعریف کرد. همچنین قابل دسترس نبودن داده ها و ارقام اولیه، قابل مقایسه نبودن داده ها و ارقام، دستکاری کردن و سیاسی بودن داده ها و ارقام، عدم امکان مقایسه معنی دار آمارها در بین کشورها، جهان شمول نبودن الگوها و تفاوت در معانی ناشی از تعدد زبان و فرهنگ از جمله مشکلات دیگر تطبیقی می باشد (مقدم، ۱۳۹۳).

#### ۲. بروکراسی

#### ۱-۲. تاریخ تحول اداره عمومی

اداره امور عمومی جامعه به آن دسته اموری اطلاق می شود که انجام آنها از عهده بخش خصوصی بر نمی آید. مسئولیت انجام اینگونه امور بر عهده حاکمان و مدیران دولتی یک کشور یا جامعه است. چگونگی انجام اداره امور عمومی و شکل گیری نظام مدیریت دولتی دوره های مختلفی را طی کرده است :

دوره نخست به پیش از قرن نوزدهم میلادی برمی گردد که دوره اداره عمومی کهن نامیده می شود. ویژگی این دوره شخصی بودن آن است. بدین معنا که اختیارات و قدرت حاکمان منشأ سنت یا فرهنگند داشته و آنان بر اساس دریافت خود اختیارات مطلق را اعمال میکردند و تصمیم آنان در حکم قانون و مقررات بوده است.

دوره دوم با ظهور و پذیرش نظریه ضرورت شکل گیری اختیارات قانونی ماکس وبر و دموکراسی همراه است. در این نظریه منشأ قدرت حاکمان قانون است. مردم اختیارات قانونگذاری را از طریق نمایندگان خود اعمال می کنند. کارکنان و رؤسا نیز در سلسله مراتب اداری این قوانین و مقررات را به اجرا می گذارند. در دوره مدیریت سنتی انجام اداره امور عمومی غیرشخصی است. هر یک از رؤسا و کارکنان صرفاً مسئول حسن اجرای آنچه سیاستمداران و قانونگذاران وضع کرده اند هستند و باید در

سلسله مراتب نظام بوروکراتیک خود به دقت نظارت کنند. آنها مسئول نتیجه‌ای که به دست می‌آید نخواهند بود، بلکه برحسب انجام فرایند امور تأکید دارند. در نیمه اول قرن بیستم، مبانی و اصول و روشهای بوروکراسی در انجام امور عمومی در نوع خود تحولی بزرگ محسوب شده و موجب تأمین خدمات عمومی بهتر و رضایتبخش‌تری برای مردم از سوی دولت‌ها گردید. در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوائل دهه ۱۹۹۰، تحولاتی در بخش‌های امور دولتی کشورهای پیشرفته رخ داده است. نظریه بوروکراسی به موجب ماهیت خشک سلسله مراتبی آن و عدم پاسخگویی کارکنان نظام اداری به خدمات گیرندگان مورد نقد جدی قرار گرفت. شکل دقیق سلسله مراتبی و بوروکراتیک اداره امور دولتی که در اکثر سالهای قرن بیستم حالت مسلط داشت، به نوعی مدیریت دولتی قابل انعطاف و مبتنی بر بازار تبدیل شد. این تغییر و تبدیل یک تجدیدنظر ساده یا یک تغییر جزئی در شیوه مدیریت نبود بلکه تغییری همه جانبه در نقش مدیریت جامعه و رابطه بین دولت و شهروندان محسوب می‌شد. "مدیریت امور مدیران" به جای "اداره امور رؤسا" قرار گرفت. دوره نوین انجام اداره امور را می‌توان دوره "مدیریت گرایی" نامید. در این دوره سیاست از اداره جدا نبوده و به جای "درون داد" بر "برون داد" سازمانها تأکید می‌شود و برای این منظور چگونگی انجام فرایندها تابعی از نتایج و بازده انجام امور است. مدیران و کارکنان نظام مدیریت دولتی باید در قبال مشتری و ارباب رجوع، که همان خدمات گیرندگان هستند، پاسخگو و مسئول باشند. نقش و اندازه دولت در اکثر کشورهای توسعه یافته براساس مبانی و اصول مدیریت دولتی نوین تعیین می‌شود و با نظام بوروکراتیک حاکم بر نظام اداری گذشته خود فاصله گرفته است. دولت‌ها در حوزه وظایف خود با مقررات زدایی و خصوصی سازی بر پویایی، خلاقیت و کاهش هزینه‌ها تأکید دارند. بهره‌گیری از نخبگان در دولت با خط مشی‌ها و راهبردهای متخذه از مسئولیت‌های نسبی دولت‌ها است (ناظمی اردکانی، ۱۳۸۸).

**۲-۲. بروکراسی**

نظریه بوروکراسی<sup>۱۴</sup> یکی از نظریاتی است که بر اساس اعتقاد به مدل ماشین‌گونه از سازمان پایه‌ریزی شده است. اصطلاح بوروکراسی یکی از مفاهیم جنجالی و چالش برانگیز محافل آکادمیک مدیریت می‌باشد. این اصطلاح در قرن هیجدهم پا به عرصه وجود گذاشته و از لحاظ نظری همگام با پیدایش ابر سازمان‌ها و ابر صنایع مورد مطالعه قرار گرفته است. بوروکراسی از نظر اصطلاحی به معنای اداره نمودن از طریق دفاتر و قوانین و مقررات است. بوروکراسی از نظر عموم، مفهومی منفی و انتقادپذیر داشته و اغلب آثار منفی آن مانند کاغذبازی و کندی جریان امور اداری، در ذهن توده مردم تداعی می‌شود. بوروکراسی در آغاز با معنی منفی همراه بود و در واقع به مفهوم قدرت بی‌مهارتی تلقی می‌شد که می‌خواهد همه جامعه را ببلعد. «بالزاک»<sup>۱۵</sup> که با کتاب «کارمندان» واژه بوروکراسی را رواج داد، آن را «قدرتی هیولایی می‌شمرد» که «به دست جماعت کوتوله‌ها افتاده است». بوروکراسی، به معنی یک روش سازماندهی و مدیریت است که در آن رعایت قوانین و مقررات، ثبت کلیه مکاتبات و جریان امور، رعایت سلسله مراتب، تخصص گرایی و ساختار رسمی مورد توجه اکید قرار می‌گیرد.

بوروکراسی در معنای متفاوت دیگری نیز بکار می‌رود از جمله:

- بوروکراسی به معنای سازمان معقول .
- بروکراسی به معنای عدم کارایی سازمان .
- بوروکراسی به معنای حکومت به دست ماموران اداری .
- بوروکراسی به معنای اداره عمومی .
- بوروکراسی به معنای سازمان .
- بوروکراسی به معنای جامعه نوین .
- بروکراسی، تشریفات زائد است یعنی کاغذ بازی و مقررات اضافی که موجب از بین رفتن کارایی می‌شود.
- بروکراسی، دستگاهی اداری است، یعنی همه ابزار و امکانات دولت مرکزی و محلی.
- بروکراسی، نوعی شکل سازمانی است، دارای ویژگی‌های مشخص از قبیل سلسله مراتب اختیار .

وبر<sup>۱۶</sup> با تجزیه و تحلیل سازمان ها ۳ نوع اختیار مشروع را شناسایی می کند:

۱. سنتی

۲. کاریز ماتیک

۳. عقلایی یا قانونی

اختیار را باید از قدرت متمایز دانست. قدرت موضوعی یک طرفه است. دارنده آن می تواند از طریق زور یا پاداش، دیگری را وادار کند که به دلخواه او رفتار کند. اما در اختیار، قبول حاکمیت توسط فرو دستان نیز نهفته است. به بیان دیگر اختیار را می توان تنها محدوده مورد موافقت فرودستان به کار برد. منظور وبر از اختیار مشروع، همین موقعیت اخیر است. سه نوع اختیار مشروع تشریح شده توسط وبر را می توان به صورت زیر خلاصه کرد:

- اختیار سنتی: که در آن پذیرش افراد واجد اختیار از سنت و رسم ناشی می شود.
- اختیار کاریزماتیک: که از پذیرش از وفاداری و اعتماد به توانایی های شخصی حکمران سرچشمه می گیرد. (پیامبران).
- اختیار عقلایی یا قانونی: که در آن پذیرش از مقام یا سمت دارنده یا اختیار که توسط مقررات و دستور العمل های سازمان محدود و مشخص شده، ناشی می شود. امروزه این شکل است که در اکثر سازمان ها وجود دارند و این شکلی است که وبر به آن نام بروکراسی داده است (عبدالهی، ۱۳۹۱).

### ۳-۲. طبقه بندی بر اساس بوم شناسی اداره امور دولتی در کشورها

- همانطور که علم بوم شناسی، روابط متقابل بین موجود زنده و محیط را مورد مطالعه قرار می دهد، کوشش های اصولی نیز باید در جهت برقراری رابطه بین اداره امور دولتی و محیط اطراف آن، به عمل آید. البته نهادهای اجتماعی، موجودات زنده نیستند و این اقدام صرفاً یک قیاس است.
- ریگر و سایر پیشقدمان به این نتیجه رسیدند که اگر استفاده از نظریه بوم شناسی اداره امور دولتی برای مطالعه یک کشور مفید باشد اهمیت آن، برای مطالعه تطبیقی، دوچندان خواهد شد.
- آرورا نیز به ایجاد تعادل بیشتر در تجزیه و تحلیل مراودات اداره با محیط تأکید دارد. به اعتقاد وی هر چند در زمینه مطالعه اثر محیط اجتماعی بر سیستم اداری موفقیت های زیادی به دست آمده است ولی به همان نسبت در زمینه اثر بوروکراسی بر محیط اقدامی به عمل نیامده است (کریم زاده مقدم، ۱۳۹۲).

جدول شماره (۳) - مقایسه ویژگی های کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته

ویژگی جوامع در حال توسعه	ویژگی جوامع مدرن و توسعه یافته
منزلت را ناشی از پایگاه خانوادگی و وراثت می دانند، تا موفقیت های شخصی.	موفقیت گرا هستند.
مبانی تصمیم گیری اجتماعی را محدود می دانند.	اعتقاد به غیرشخصی بودن امور دارند.
هر ساختار اجتماعی تعداد زیادی از وظایف را انجام می دهد.	تفکیک وظایف آنها زیاد است.

( کریم زاده مقدم، ۱۳۹۲ )

### ۳. تئوری منشوری فرد ریگز

#### ۳-۱. ریگز و نظریه تئوری جوامع منشوری

در حوزه اداره امور عمومی تطبیقی تئوری یا مدل منشوری - سالا که به وسیله فرد ریگز ارائه شده است، جامع ترین تئوری در باب نظام‌های اداری کشورهای جهان سوم است. فرد ریگز<sup>۱۷</sup> برای ایجاد یک تئوری که به مدد آن بتوان مسائل اداری کشورهای در حال توسعه را تلاش کرد. فرد ریگز با اتکا به رویکرد ساختاری - کار ویژه‌ای و رویکرد اکولوژیک به مدیریت دولتی مدعی است که رفتار مدیریت دولتی در کشورهای جهان متأثر از اکولوژی (محیط اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی) مدیریت دولتی کشورها است. بر این اساس وی کشورها را در یک پیوستار به جوامع متراکم، منشوری، تفکیک شده تقسیم کرد. به گفته وی «جوامع متراکم» یک ساختار همه یا کار ویژه‌ای مختلف را انجام می دهد. برای مثال پادشاه، حاکم یا سلطان و اطرافیان آنها کار ویژه ای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه را انجام می دهند. در جوامع تفکیک شده ساختارهای مختلف کار ویژه ای مختلف را انجام می دهند. در این جوامع، کارها بسیار تخصصی است و افراد همه فن حریف نیستند، همین طور سازمان ها همه کارها را انجام نمی دهند. در جوامع منشوری ترکیبی از این دو جامعه وجود دارد. به زبان دیگر فرد ریگز مدعی است جامعه ای که بسیار تفکیک شده و به خوبی یکپارچه شده است، جامعه تفکیک شده نامیده می شود، اما جامعه ای که تفکیک شده ولی به خوبی یکپارچه نشده است، جامعه منشوری نامیده می شود. اما اگر جامعه ای تفکیک شده است و در آن هر کسی می تواند هر کاری را انجام دهد، جامعه متراکم نامیده می شود. به رغم فرد ریگز کشورهای جهان سوم دارای جامعه منشوری می باشند. جوامعی که در آن سنت و تجدد، قدیم و جدید، متخصص و کلی دان با هم همزیستی دارند، در نگاه فرد ریگز این جوامع (منشوری) ویژگی‌های زیر را دارند:

- ناهمگونی: جامعه منشوری دارای ساختارهای ناهمگون است که در کنار هم قرار دارند به واسطه همزیستی دیدگاه ها و نحوه عملیات‌های مختلف، تغییر اجتماعی در یک جامعه منشوری ناکامل و ناقص است. این ساختارهای ناهمگون غالباً تجلی پدیده‌های اجتماعی، اقتصادی، مذهبی و فرهنگی مختلفی می باشند. در نتیجه ساختارهای مدرن در کنار ساختارهای سنتی قرار دارند. به دنبال آن توسعه ناهمگون در جامعه وجود دارد. حوزه‌های شهری براساس الگوها و مدل‌های غربی استوارند، اما در حوزه‌های روستایی مردم زندگی سنتی دارند.
- در جامعه منشوری، بوروکراتها (مدیران و کارکنان سازمان های دولتی) از نفوذ، قدرت و پرستیژ زیادی برخوردار و پول هنگفتی به جیب می زنند. صاحبان قدرت همیشه تلاش خود را صرف تعقیب منافع شخصی خود و حفظ قدرت و پیوند به ماخذ قدرت می کنند. در این جوامع گروه‌های قومی و قبیله ای مختلفی وجود دارند که تلاش می کنند جامعه را در جهت منافع قومی و قبیله‌ای خود سوق دهند. این امر منجر به خلق مسائل اداری مختلفی می شود. نخبگان حاکم تلاش می کنند از منافع « داراها» حفاظت کنند و « ندارها» را نادیده می گیرند. بنابراین در این جوامع همیشه نوعی « فضای انقلابی»<sup>۱۸</sup> وجود دارد.
- فرمالیته: به گفته فرد ریگز، فرمالیته اشاره به این نکته دارد که بین هنجارها و اعمال، بین توصیف‌ها و تجویزها و بین قدرت رسمی و قدرت موثر و اعمال واقعی و واقعیات دولت و جامعه نوعی شکاف وجود دارد. فرمالیته اشاره به وضعیتی دارد که در آن قانون یک چیز می گوید و عمل چیز دیگر. در این جوامع قوانین و مقررات مبتنی بر قانون اساسی کشور در عمل اجرا نمی شود. برای مثال، قانون اساسی، مسئول قانون سازی را برعهده قانونگذاران قرار داده اما در عمل قانونگذاران زمان اندکی به فعالیت‌های قانونگذاری اختصاص می دهند .
- همپوشانی: در دیدگاه فرد ریگز، همپوشانی اشاره به این نکته دارد که تا حدی ساختارهای تفکیک شده (به طور رسمی) یک جامعه تفکیک شده را ساختارهای تفکیک شده یک جامعه متراکم همزیستی دارند. در یک جامعه منشوری، کار ویژه ها به وسیله ساختارهای سنتی و همین طور به وسیله ساختارهای مدرن انجام می شود که حاصل آن سردرگمی و بی نظمی است. بدین ترتیب در یک جامعه منشوری، قوه مقننه، مجریه و بوروکراسی کار ویژه‌ای

مختلف اداری، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مختلفی انجام می دهند. نماینده مجلس در انتخاب مدیران دخالت می کند، سازمان های نظامی دست به فعالیت می زنند. در عمل رفتار آنها تا حد زیادی متأثر از سازمانهای سنتی ویژه نظیر مذهب، خانواده و طبقه اجتماعی است (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۸۶).

### ۳-۲. مدل سالاد در تئوری منشوری

فردریگز<sup>۱۹</sup> برای تبیین رفتار نظام اداری این کشورها به عنوان یک نظام فرعی از جامعه، از واژه سالاد (واحد شکل دهنده بوروکراسی در کشورها) استفاده می کند. همانطور که از واژه «اتاق» برای نظام فرعی اداری جامعه متراکم و واژه «دفتر» در جوامع تفکیک شده استفاده می کند. هر کدام از این واژه ها ویژگی های خاصی دارند. سالاد یک واژه اسپانیایی است که به طور متفاوتی تعریف شده است، گاهی اوقات به عنوان دفتر دولت، کنفرانس مذهبی و یا یک اتاق تعریف شده است. این واژه ویژگی های بورو (دفتر) در جامعه تفکیک شده و «اتاق» در جوامع متراکم ترکیب می کند. ساختارهای ناهمگون، ارزشهای سنتی و مدرن جامعه منشوری در نظام اداری در «سالاد» متجلی است. فرد ریگز ویژگی های «سالاد» به عنوان واحد تحلیل جامعه منشوری را به شرح زیر مطرح می کند :

- خویشاوند محوری: در جامعه منشوری خویشاوندی محوری، دوست بازی نقش غالب در انتصابات افراد در پست های اداری مختلف ایفا می کند. اعضای یک خانواده و بستگان آنها در استخدام و دیگر موضوعات اداری ارجحیت دارند. بستگان نزدیک یک مقام دولتی مزیت های مختلفی از مقام رسمی آنها کسب می کنند. در مقابل در جوامع تفکیک شده ملاحظات دوستی و خویشاوندی جایگاهی ندارد. در یک جامعه متراکم سیستم، سیاسی- اداری ویژگی موروثی دارد که در آن خانواده یا دوستی نقش مهمی ایفا می کند. در یک جامعه منشوری، قوانین، مقررات و رویه ها اجرا نمی شود. مدیر «سالایی» به افزایش قدرت شخصی و منابع مادی خود به جای توجه به رفاه اجتماعی مردم توجه دارد. رفتار و عملکرد وی از «قبیله نگری» منبعث می شود و قوانین و مقررات قابلیت همگانی دارد، در مورد برخی کامل و در مورد برخی ها اجرا نمی شود.
- هنجارهای ناهمگون و نبود اجماع: در جامعه منشوری مردم به ارزشها و هنجارهای مختلفی پایبندند. این امر منجر به تفاوت هایی در جامعه می شود. به علاوه، ایده های سنتی و مدرن در کنار هم زندگی می کنند و در تخصص با یکدیگرند. در نتیجه همپوشانی، تصمیم گیری پیچیده تر می شود. مدیر دولتی سالایی ممکن است براساس شرایط احراز یا از طریق موفقیت در آزمون های رقابتی وارد سازمان های دولتی شود، اما برای ارتقاء و توسعه کار راهه به طور شدیدی به پیوندهای نسبی متکی است و به لطف و توجه مافوق نیاز دارد. مدیریت سالایی در ظاهر به مجموعه مدرنی از هنجارها پایبند است، اما به صورت محرمانه آنها را رد می کند. مدیر سالایی ممکن است در برابر اجرای دقیق مقررات به وسیله مردم تأکید کنند، اما وقتی موضوع بحث نگیز شخصی اش وارد عرصه می شود ممکن است به طور آشکار نقض کند.
- چند قبیله گرایی: در جوامع منشوری گروه های نژادی، مذهبی و قومی مختلف در کنار یکدیگر زندگی می کنند. بیشتر آنها تعامل خصمانه (ظاهراً دوستانه) با هم دارند. آنها فاقد انگیزه برای تغییر اجتماعی می باشند. این حالت در جامعه و همین طور اداره تأثیر می گذارد. اگر عضوی از یک قبیله، طایفه یا گروه مذهبی و نژادی قادر به تصدی یک پست بالای دولتی در سازمان دولتی و خصوصی شود اعضای قبیله، طایفه و یا گروه خود را در موضوعات اداری نظیر استخدام، ارتقاء، انتقال و غیره ترجیح می دهد. چون گروه های قومی مختلف تلاش می کنند جامعه را در جهت های مختلف برای تحقق منافع قومی و گروهی جهت دهند، مسائل اداری مختلف بروز می کند. برای جلوگیری از چنین وضعی و حفظ منافع گروه های دو تئوری قابل تبیین است (مقدم، ۱۳۹۳).

در مدل فردریگز تأثیر متقابل مدیریت دولتی بر اکولوژی و اکولوژی بر مدیریت دولتی در نظر گرفته نشده است ولی در تئوری جابه جایی مدیران دولتی این امر مدنظر قرار گرفته است. در تئوری فردریگز برای تبیین مسائل اداری اکولوژی مدیریت دولتی را محور تحلیل خود قرار داده است. اما مولف در تئوری جابه جایی مدیران دولتی اکولوژی ملی و بین المللی مدیریت دولتی را

سازنده فرض‌های اصلی تئوری خود قرار داده و « جابه‌جایی مدیران سیاسی و دولتی » را واحد تحلیل خود برای تبیین اکولوژی ملی (فضای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی) قرار داده است. در تئوری جابه‌جایی مدیران دولتی، نظریه پرداز مدعی است « جابه‌جایی مدیران دولتی (به صورت دست به دست کردن پست های سیاسی دولتی) اکولوژی مدیریت دولتی (سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) و همین نظام اداری کشورهای جهان سوم را تبیین می‌کند؛ یعنی جابه‌جایی مدیران دولتی منجر به شکل‌گیری نظام اقتصادی، سیاسی و... خاصی می‌شود و مدیران دولتی خاصی با ویژگی‌های ویژه ای شکل می‌گیرند (برخی از افراد تصور می‌کنند تبیین تئوری را باید با یک نمودار نشان داد و بر قدرت تبیینی تئوری را تأمل نمی‌کنند. همان‌طور که تئوری فردریگز قدرت تبیین دارد؛ یعنی می‌گوید: اکولوژی مدیریت دولتی منجر به سالا مدل می‌شود در تئوری جابه‌جایی مدیران دولتی نیز چنین تبیینی مستقر است). این تئوری رفتار مدیریت دولتی در بسیاری از کشورهای جهان سوم را تبیین می‌کند، همان‌طور که مدل منشوری فردریگز چنین می‌کند. بنابراین رفتار مدیریت دولتی ایران نیز به عنوان یکی از این کشورها در این دیگر، نظام سهمیه‌ای ممکن است در اداره امور در پیش گرفته شود. در عین حال، چنین چیدمانی ممکن است منجر به تخاصم مقابل میان گروه‌های قومی و حزبی شود که بحران اداری نتیجه آن است (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۸۶).

### ۳-۳. ارزیابی نظریه جوامع منشوری :

اندیشه جوامع منشوری ریگز به خروج از این ایده کمک کرد که اصولی جهانی و کلی برای اداره امور عمومی و روش‌های سیاستگذاری وجود دارد. کارهای ریگز سراسر مشحون از تحلیل‌های تطبیقی در خصوص مدیران اجرایی، نظام‌های حزبی، گروه‌های انتخاباتی، روابط خارجی و نظام‌های دیوان سالاری است. او در جای جای نوشته‌های خود این هشدار را می‌دهد که نباید مسأله‌ای مهم را به فراموشی سپرد. راهی که او به ترسیم آن پرداخته، نه حرکت از شر به سوی خیر و نه از سنت غیرمنطقی به نوگرایی منطقی نیست. او حتی بر این مسأله نیز صحنه می‌گذارد که فنون و روش‌های نوین اداره و سیاستگذاری در جوامع، ذاتاً بر سیاست‌های قدیمی برتری ندارند. تحولات اقتصادی در عرصه جهانی در عصر حاضر، همان‌گونه که ممکن است زندگی را بهبود بخشد، ممکن است آن را زشت‌تر و بدفوارتر نیز بکند (ملک محمدی، ۱۳۸۲).

### ۳-۴. مسأله یابی سیاستگذاری ایرانی از منظر نگاه ریگز :

بررسی نظریه ریگز در خصوص جوامع منشوری، حاوی دو نکته اساسی است که در تحلیل مربوط به سیاستگذاری در جوامع مختلف باید مدنظر قرار گیرد. نخست آنکه جایگاه یک جامعه نسبت به منشوری که نور از آن می‌گذرد باید روشن باشد. جامعه‌ای سنتی و پیش از ورود به منشور، جامعه‌ای منشوری و در حال عبور از منشور و جامعه‌ای توسعه یافته و خارج شده از منشور، اصطلاحاتی هستند که یافتن مصادیق نزدیک به آنها اهمیت زیادی را در طراحی و تولید سیاست‌ها داراست. دوم، اصطلاح اکولوژی یا بوم‌شناسی اداره جوامع است که حکایت از ضرورت شناسایی دقیق آداب، عادت‌ها، سنت‌ها، هنجارها و رویه‌های یک جامعه دارد. توجه به دو نکته اساسی پیش گفته، شرط پیشین برای دستیابی به روش‌های قابل تکیه در طراحی سیاست‌های با تناسب است (ملک محمدی، ۱۳۸۲).

### جمع بندی و نتیجه گیری

مطالعات تطبیقی در نظام‌های اداری در جوامع مختلف یا دوره‌های گوناگون همانند مطالعات تطبیقی در سطح خرد (درون یک کشور) در پی آنست که با تطبیق و مقایسه نظام‌های اداری جوامع را بررسی کند و وجوه اشتراک و افتراق آنها را بیابد. از آنجا که نظام‌های اداری به شدت تحت تأثیر محیط‌های برون سازمانی قرار دارند به خصوص به جهت ریشه داشتن سازمان‌ها در فرهنگ و نظام ارزشی جامعه توجه اصلی در مطالعه تطبیقی نظام‌های اداری بین جوامع یا در ادوار گوناگون به بررسی همه جانبه سازمان‌ها و محیط‌های بیرونی موثر بر آن معطوف خواهد بود. نگرش مبتنی بر نظام‌های باز شیوه‌ای است که محقق را در این زمینه یاری می‌دهد و امکان بررسی همه جانبه سازمان را مهیا می‌سازد. اگرچه مدل ریگز و جوامع منشوری وی، نگاهی کلان در خصوص تقسیم بندی جوامع گوناگون از منظر توسعه یافتگی و توسعه نیافتگی را مدنظر دارد اما با استفاده از این مدل به گونه‌ای نمادین می‌توان در مورد مناطقی دیگر، دست به بومی سازی زد و با در نظر آوردن اکولوژی یا بوم‌شناسی ویژه هر منطقه، چنان‌که ریگز نیز بدان اشاره دارد، طرحی خاص را ارائه کرد. در این طرح نمادین مربوط به ایران با توجه به مدل ریگز

می توان به پدیده‌ای با عنوان « منشورهای موازی » اشاره کرد. تحلیلگران سیاست‌ها در حوزه بخشی در ایران با چنین مشکلی مواجهند. انجام عملی واحد به وسیله بخش های متعدد که فاقد ارتباطی منطقی با یکدیگرند، کار تحلیل سیاست‌ها را پیچیده می‌کند. بی اطلاعی بخش‌ها از فعالیت‌های انجام گرفته از سوی بخش دیگر، چندباره کاری، رسیدن به نتایج تکراری و مشابه و تحمیل هزینه‌های اضافه، گوشه‌ای از مشکلاتی است که این پدیده به وجود می‌آورد. در این حال نباید فراموش کرد که وجود حوزه‌های مختلف برای انجام کاری واحد، به خودی خود مذموم تلقی نمی‌گردد بدان شرط که یک جمع کننده نهایی، تمامی محصولات به وجود آمده را گرد آورده و به مقایسه و تحلیل آنها بپردازد. این پدیده از نگاه منشور ریگز چنان است که گویی رنگ‌های مشابه یکدیگر حاصل از منشورهای موازی با یکدیگر ادغام شده و از هر مجموعه، تنها یک رنگ حاصل آید.

## منابع و مأخذ

۱. الوانی، سیدمهدی و سلطانی عربشاهی؛ سیمین (۱۳۹۲). «مدیریت تطبیقی»، انتشارات دانشگاه پیام نور، شابک 978-964-455-876-4، ص ۲۱۸.
۲. احمددوست، محمدمهدی (۱۳۹۰). <http://caspin55.blogfa.com/post-5.aspx>.
۳. الوانی، مهدی، هدی، فرل و معمارزاده؛ غلامرضا (۱۳۸۱). «اداره امور عمومی تطبیقی (مدیریت تطبیقی)»، انتشارات اندیشه‌های گوهربار، ۴ الف 6 م / HD30 / 55 / 1381، ص ۵۲۸.
۴. دانایی فرد، حسن و الوانی، سید مهدی (۱۳۸۶). «نقدی بر منطق عقلی جدیدو آثار آن بر نظریه های سازمانی». فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۱۱، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۶، صص ۱۰۷-۱۳۵.
۵. عبدالهی، محسن (۱۳۹۱). «بروکراسی چیست؟» <http://tirtat.blogfa.com/post-280.aspx>.
۶. کاکاویسی، سالم (۱۳۸۷). سایت مدیریت در ایران، <http://modireiatirani.blogfa.com>.
۷. کریم زاده مقدم، احمد (۱۳۹۲). «بروکراسی چارچوبی برای مطالعات تطبیقی». [manvamanagement.persianblog.ir](http://manvamanagement.persianblog.ir).
۸. مقدم، علی (۱۳۹۳). دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی (سیستم های اطلاعاتی)، دانشکده مدیریت، دانشگاه آزاد واحد تهران مرکز (WWW.Modir-System.Blogfa.Com).
۹. ملک محمدی، حمیدرضا (۱۳۸۲). «بازخوانی نظریه ی جوامع منشوری ریگز و مسأله یابی سیاستگذاری عمومی در ایران»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۵۹، بهار ۱۳۸۲، صص ۲۲۷ - ۲۳۷.
۱۰. محمدی، زهرا (۱۳۸۸). «دریچه ای به دنیای مدیریت». <http://manageronline.persianblog.ir>.
۱۱. ناظمی اردکانی، مهدی (۱۳۸۸). «ویژگی های مدیریت دولتی در کشورهای در حال توسعه و ضرورت مهندسی فرهنگی آنها»، فصلنامه پژوهش فرهنگی، سال دهم، دوره سوم، شماره پنجم، بهار ۱۳۸۸، صص ۱۶۳-۱۸۵.
۱۲. ویکی پدیا (۲۰۱۵).