

کلمه “بروکراسی” ابتداء در قرن هیجدهم توسط اقتصاددان فرانسوی به نام “وینست دوگورنی” مطرح شد. اما در سال ۱۹۱۰ جامعه شناس آلمانی ماکس وبر موضوع و بحث بروکراسی را عنوان و تشریح کرد. بروکراسی از دو کلمه برو به معنی دفتر کارکنان سازمانهای دولتی و نیز میز تحریر اطلاق می شود. و کراسی که معنای یونانی دارد به مفهوم حکومت و اداره کردن است. بروکراسی بصورت یک نظام فوق العاده موفقیت آمیز جهت سازماندهی موسسات اداری و خدماتی ارائه شده است و وبر با توجه به شرایط اقتصادی سیاسی و بی نظمی های اداری قرن بیستم و ظهور و شروع جنگ بین الملل اول (۱۹۱۸-۱۹۱۴) به مطالعه سازمانهای دولتی در اروپا پرداخت و به معرفی چهار چوبی برای اداره صحیح و اثر بخش سازمانها اقدام نمود. وی در این فکر بود که چگونه می توان به طراحی سازمانها پرداخت تا براساس ویژگیهای تعیین شده ، نقش مثبت و سازنده ای در جوامع داشته باشند.

تئوری بروکراسی (دیوان سالاری)

نظریه بروکراسی یکی از نظریاتی است که بر اساس اعتقاد به مدل ماشین گونه از سازمان پایه ریزی شده است. اصطلاح بروکراسی یکی از مفاهیم جنجالی و چالش برانگیز محافل آکادمیک مدیریت می باشد. این اصطلاح در قرن هیجدهم پا به عرصه وجود گذاشته و از لحاظ نظری همگام با پیدایش ابر سازمان ها و ابر صنایع مورد مطالعه قرار گرفته است.

بروکراسی از نظر اصطلاحی به معنای اداره نمودن از طریق دفاتر و قوانین و مقررات است. بروکراسی 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 می شود.

بروکراسی در آغاز با معنی منفی همراه بود و در واقع به مفهوم قدرت بی-مهارى تلقی می شد که می خواهد همه جامعه را ببلعد. «بالزاک» که با کتاب «کارمندان» واژه، بروکراسی را رواج داد، آن را «قدرتی هیولایی می شمرد» که «به دست جماعت کوتوله ها افتاده است»

بروکراسی، 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 می گیرد. بروکراسی در معنای متفاوت دیگری نیز بکار می رود از جمله:

۱- بروکراسی به معنای سازمان معقول

۲- روکراسی به معنای عدم کارایی سازمان

۳- بروکراسی به معنای حکومت به دست ماموران اداری

۴- برووکراسی به معنای اداره عمومی

۵- برووکراسی به معنای سازمان

۶- برووکراسی به معنای جامعه نوین

۷- بروکراسی، تشریفات زائد است یعنی کاغذ بازی و مقررات اضافی که موجب از بین رفتن کارایی می شود. این معنی منفی کلمه است.

۸- بروکراسی، دستگاهی اداری است، یعنی همه ابزار و امکانات دولت مرکزی و محلی. این معنا، مشابه تشریفات زائد است.

۹- بروکراسی، نوعی شکل سازمانی است، دارای ویژگی های مشخص از قبیل سلسله مراتب اختیار و نظام مقررات (ماکس وبر)

ماکس وبر از بزرگترین اندیشمندان علوم اجتماعی در اوایل قرن بیستم بود که زمینه دانشگاهی مطالعات او تاریخ اقتصادی بود اما آموزه های او در فلسفه، حقوق و بیش از همه در علوم اجتماعی مورد توجه قرار گرفت. البته توجه به وی در علوم اجتماعی هم به میزان زیادی به سال های بعد از جنگ جهانی دوم و پس از معرفی وی در آمریکا توسط پارسنز برمی گردد. با این حال گسترده ترین و نه عمیق ترین و مهمترین تاثیر او یعنی رابطه میان اقتصاد و دین حتی در سال های قبل نیز تاثیرگذاری خود را شروع کرده بود. به همین ترتیب تاثیر وبر بر انسان شناسی را نیز می توان در دو حوزه بررسی کرد؛ رابطه دین و اقتصاد، که در واقع مورد مطالعاتی وبر بود. و حوزه دوم که تحت تاثیر رویکرد معنایی و تفسیری وبر قرار داشت و انسان شناسی تفسیری به میزان زیادی حاصل همین تاثیر وبر بوده است. از مشکلات بررسی تاثیر وبر بر انسان شناسی محدودیت و حتی فقدان منابع در زبان فارسی و دسترسی محدود به منابع غیر فارسی است.

ماکس وبر از نظر تاریخی همزمان با فایول و تیلور، از نخستین پیشگامان تفکر مدیریت بود که پیش از این از آنها سخن گفته شد. اما برخلاف آنها، وبر یک دانشگاهی بود نه یک مدیر اجرایی. علاقه او به سازمان ها و ساختار اختیار در آنها سرچشمه گرفت. او می خواست بداند چرا کارکنان سازمانی از افراد ما فوق پیروی می کنند. مشاهدات مطالعات و نتیجه گیریهای او، برای نخستین بار در ۱۹۴۷ از زبان آلمانی ترجمه و انتشار یافت. در این نوشته که به نام تئوری سازمان اجتماعی و اقتصادی بود او واژه بروکراسی را برای ترویج نوعی سازمان که کما بیش عملاً در هر موسسه خصوصی و عمومی وجود دارد به کار برد.

وبر با تجزیه و تحلیل سازمان ها ۳ نوع اختیار مشروع را شناسایی می کند:

۲- کاریز ماتیک

۳- عقلایی یا قانونی

مفهوم بروکراسی از نظر وبر

ماکس وبر با نفوذ ترین طرفدار نظریه “ساختار گرایان” توجهش به توزیع قدرت در بین مقامات سازمانی در ساختار بروکراتیک بود و این نکته نشان دهنده عامل رسمی در کار و نظریه اش است . ماکس وبر که از لحاظ نگرش و جهت یابی نظریاتش عملاً” در چارچوب کلاسیکها قرار می گیرد معتقد بود که اثربخش و کاراترین سازمانها آنهایی هستند که دارای ساختار مبتنی بر سلسله مراتب هستند .دراین سازمانها ، کارکنان در انجام کارهایشان براساس یک سری مقررات و دستورالعملها هدایت می شوند.

به نظر وبر ، بروکراسی در سازمان های بزرگ غیر قابل اجتناب بوده و شکی نیست که همه مؤسسات با اندازه های مختلف در سراسر جهان، عملاً این شکل سازمانی را اختیار کرده اند. مهمترین عوامل در رشد سازمان های بروکراتیک بی تردید دو عامل اندازه و پیچیدگی بوده است.

ویژگیهای کلی بروکراسی عبارت است :

تقسیم کار

وجود سلسله مراتب سازمانی تعریف شده

روابط غیر شخصی در انجام امور

انتصاب بر اساس شایستگی

برقراری نظام پیشرفت شغلی برای کارکنان

قدرت و جنبه مثبت بروکراسی در وجود استاندارد کردن

تهیه دستورالعمل ها

مقررات و رویه ها

شرح وظایف مشاغل

انواع بروکراسی :

برتز و استاکو در انگلستان با بررسی بیست شرکت تولیدی ، دو شکل کاملاً متفاوت طرح سازمانی را ارائه کردند :

(۱) ساختار مکانیکی ساختار مکانیکی که بوروکراتیک تر بود و برای محیط های پایدار مناسب بود این ساختار در چنین محیط هایی پیشرفت می کرد ولی در صورت بروز تغییرات سریع در محیط و نامطمئن شدن آن با دشواری های مواجه می شد .

(۲) ساختار ارگانیکی ساختار ارگانیکی کمتر بوروکراتیک بود . این ساختار برای وضعیت های متلاطم بسیار مناسب بود و در محیط های پویا عملکرد بهتری داشت . مینتز برگ در آثار خود ، سازمان را به پنج قسمت اصلی تقسیم کرده است که هر یک کارکرد خاصی در سازمان دارند و تمرکز قدرت در هر یک از قسمتهای مذکور شکل خاصی از سازمان را ایجاد می کند .

طرح های سازمانی خاصی که برحسب نحوه ترکیب قسمتهای اصلی سازمان شکل می گیرند رامی توان به دو دسته طرح های مکانیکی و طرح های ارگانیکی تقسیم کرد . مینتز برگ سه شکل معمول سازمانهای مکانیکی یعنی بروکراسی ماشینی ، بروکراسی حرفه ای و بروکراسی بخشی را از هم متمایز ساخته است . این سه طرح از حیث وضعیت اندازه ، مدیریت میانی ، ستاد پشتیبانی اداری ، و ستاد فنی و حرفه ای با هم متفاوت اند .

بوروکراسی ماشینی :

استفاده از این نوع بوروکراسی اغلب در سازمانهای تولید کننده در مقیاس انبوه و سازمانهای دولتی متداول است . اعضای این سازمانها کارهای تخصصی ویژه ای را به طور استاندارد ، در تأیید راهبردها و استراتژیهای سازمان انجام می دهند و از خطوط روشن سلسله مراتب سازمانی برخوردارند و مجموعه گسترده ای از مدیران میانی را به کار می گیرند . در این بوروکراسی ها معمولاً از ساخت وظیفه ای استفاده می شود و فعالیت نیروهای منفی توسط بخش گسترده ای از نیروهای ستادی حمایت می شود . اختیار تصمیم گیری در رأس ستراتژیک یا رأس هرم سازمانی متمرکز است و از عدم تمرکز اجتناب می شود . بروکراسی ماشینی در محیط های ساده و پایدار بهترین کارکرد را دارد . برای مثال می توان به برخی از سازمانهای دولتی اشاره کرد که دارای ستادهای فنی و پشتیبانی گسترده اند ، ساخت بلند دارد و تعداد زیادی از مدیران میانی را به کار می گیرند .

بروکراسی حرفه ای

معمولاً در سازمانهایی مشاهده می شود که دارای تعداد زیادی از کارکنان حرفه ای و کاملاً آموزش دیده اند ، مانند بیمارستانها و دانشگاهها ، افراد حرفه ای معمولاً به گونه ای تربیت شده اند که استقلال نسبتاً زیادی کار کنند . ساخت بروکراسی های حرفه ای غیر متمرکز است و تصمیم گیری در زمینه های تخصصی برعهده افراد حرفه ای است . البته تعداد زیادی از کارکنان ستادی نیز برای انجام امور اداری و کمک به افراد حرفه ای استخدام می شوند . این طرح بروکراتیک برای استفاده در محیط های نسبتاً پایدار ولی پیچیده مناسب است . بیمارستانها مثال مناسبی برای بروکراسی های حرفه ای محسوب می شوند . زیرا دارای ستاد پشتیبانی گسترده بوده ، ساخت تخت دارند و از خدمات تعداد زیادی از افراد حرفه ای و فنی آموزش دیده استفاده می کنند .

بروکراسی بخشی :

در طرح بروکراسی بخشی با استفاده از شیوه طراحی پیوندی ، تعدادی « واحد داخلی نسبتاً مستقل » تحت پوشش سازمان فعالیت می کنند . این بخش ها براساس انواع محصول ، مشتری یا ناحیه جغرافیایی شکل می گیرند و به طور نسبتاً مستقل همانند بروکراسی های ماشینی فعالیت می کنند و مدیریت عالی به کمک « ستاد پشتیبانی نسبتاً بزرگ کل سازمان » بخش های مذکور را هماهنگ می کند . استفاده از بروکراسی های بخشی برای شرکتهای بزرگ و گسترده ای که در بازارهای متنوع و محیط های نسبتاً پایدار فعالیت می کنند ، بسیار مناسب است و کارکرد بسیار مطلوبی دارد . دفاتر مرکزی شرکتهای بزرگ به کمک ستادهای پشتیبانی مرکز ، چتری برای هماهنگ ساختن بخشهای نیمه مستقل ایجاد می کنند و وزارت کشور با در نظر گرفتن استاندارد به منزله بخشهای وابسته مثال مناسبی برای بروکراسی بخشی محسوب می شود . نتیجه گیری از تئوری بروکراسی : اداره امور یک سازمان گسترده و بزرگ امری است بس پیچیده و مشکل که به آسانی نمی توان کلیه مشکلات را در مواقع معین و مشخص دریافت نمود و با تجزیه و تحلیل و سیاستهای خاص آن ها را رفع رجوع نمود . از این رو ماکس وبر به خاطر این که در سازمان های اجتماعی ، یکنواختی به وجود آورد و اختیارات اعضاء سازمانی را بر پایه اقتدار منطقی و قانونی بنا نهد ، معتقد است که سازمان بروکراسی عبارت است از یک دستگاه داد و ستد که اشخاص داد خواهی و شکایت و یا درخواست خود را از یک قسمت ماشین وارد می کنند و پس از یک سلسله عملیات ، جوابی را که بر طبق چهارچوب قانون و مقررات سازمانی تهیه گردیده دریافت می دارند ، چون سازمان بروکراسی را سازمانی ماشینی می دانند ، در حل و فصل مشکلات نظریات شخصی را جایز نمی دانند از این رو کلیه جریانات اداره امور یک سازمان با روشی غیر شخصی اداره می گردد . ماکس وبر معتقد است اگر در اجتماعاتی ، سازمان یا سازمانهای بروکراسی مطلوبی وجود داشته باشند ، سیستم های اداری در آن جوامع

زمانی به صورت ایده آل در خواهند آورد که کلیه فعالیت های خود را در قلمرو اختیار قانونی منظم و مرتب کرده تا این سازمان یا سازمان ها دائمی و پابرجا باشند و لازمه قانونی بودن اختیار را وجود شرایط چهارگانه زیر می داند :

۱- در سازمان بروکراسی تمام قراردادهای سازمانی بر پایه توافق انعقاد گشته و بین مدیر و کارمند اختیارات بر پایه اقتدار قانونی استوار می باشد . تا حدود زیادی ماکس وبر معتقد است که تحمیل اختیارات که انطباق نزدیکی بابرهان های عقلی و منطقی دارد تحمیلی است . وی می گوید: در سازمان های بروکراتیک تحمیلی که بر پایه منطق استوار گردیده باشد اصلی ضروری و جایز است .

۲- کلیه قوانین و مقرراتی که منشاء اختیارات می باشند ، احکامی است کلی و لازمه به ثمر رساندن آن احکام وجود حتمیت اجرا در کلیه سطوح سازمانی می باشد .

۳- افرادی که به عنوان مدیران سازمانی انجام وظیفه می نمایند دستورالعمل هایی را که صادر می نمایند بایستی بر اساس تفویض اختیارات و بر پایه اعتبارات شغلی صادر کنند نه به اعتبار نظریات شخصی خودتان

۴- در یک سازمان بروکراتیک ، اعضای سازمان هم به نوبه خود می بایستی دریافت دستورات و اوامر مافوق خود را شخصی تلقی ننموده ، بلکه آنها را ناشی از پست و مسئولیت سازمانی بدانند و به اعتبار مقام و موقعیت سازمانی از آنها پیروی نمایند . به طور کلی ماکس وبر نظریه بروکراسی را تئوری همگانی نامیده و معتقد است که اصول و مبانی این تئوری در تمام سازمان ها و مکان های مختلف صادق بوده و قواعدی که به عنوان ویژگی های بروکراسی عرضه نموده در تمام جوامع بشری به صورت یکسان قابل اجرا می باشد .

ویژگیهای مثبت بروکراسی

رابینز معتقد است که بروکراسی چنانچه نوع مطلوب آن باشد یعنی اگر بر اساس سازمان منطقی - عقلانی بر پا شود کار آمد خواهد بود. وجود اهداف روشن و صریح، پست های سازمانی بصورت سلسله مراتب ، موجب تسهیل در انجام امور می گردد. همچنین وجود قدرت در پست سازمانی در دست افراد بر مبنای روابط غیر شخصی موجب حذف نفوذ اشخاص و پارتی بازی در واگذاری مشاغل می گردد. وی اضافه میکند که اگرچه این ویژگیها مطلوب هستند ، ولی در کشورهایی که نظام بروکراسی در آنها مورد استفاده قرار گرفته نشان می دهد که روش بروکراسی در نیل به اهداف سازمانی دارای توانایی بالایی است . این توفیق یا امکان بر پایه استاندارد بودن امور ، اعمال کنترل روی کارکنان و رابطه با انجام وظایف و مسئولیتها است . جلوگیری از قدرت دلخواه و خارج از ضوابط ، و ایجاد تغییر در مهارتهای کارکنان از طریق آموزش ، تقسیم کار و تخصصی کردن آن ، برقراری سلسله مراتب اداری درست ، و اطمینان از وجود ارتباطات صحیح بین مقامات و کارکنان از ویژگیهای مثبت بروکراسی است. یکی از صاحب نظران معتقد است که به کاربرد نظام

بروکراسی در سازمانها اداری و خدماتی با دید مثبت نگاهی کرده است . اعتقاد وی این است که اهداف اصلی وجود مقررات و رویه های بوروکراتیک استاندارد کردن و کنترل رفتار در سطح سازمان بصورت افقی وعمودی رخ می دهد ، و این نقش مقررات رویه و خط ومشی هاست که آنها را منظم کند ، دفت به این اقدام ” کنترل بروکراتیک ” نام داده است.

منابع و ماخذ

۱. طبقه جدید، نوشته میلوان جیلاس، ترجمه عنایت الله رضا.
۲. نظریات سیاسی، نوشته جورج ساباین، ترجمه بهاء الدین بازارگاد.
۳. فرهنگ فلسفه سیاسی بهاء الدین بازارگاد تحت عنوان مکتب های سیاسی، انتشارات اقبال.
۴. چین سرخ، نوشته ارگارسنو، ترجمه سیفاله غفاری.
۵. مارکس و مارکسیسم، نوشته اند پیتز، ترجمه شجاع الدین ضیائیان.