

به نام خدا

تئوری های بوروکراسی

مارچ و سایمون

Theories Of Bureaucracy

James, G.March & Herbert A.Simon

زیر نظر استاد محترم: جناب آقای دکتر سید مهدی الوانی

ترجمه و تلخیص: منصوره محمدنژاد فدردی، هادی عظیمی نژاد، آرزو سهرابی

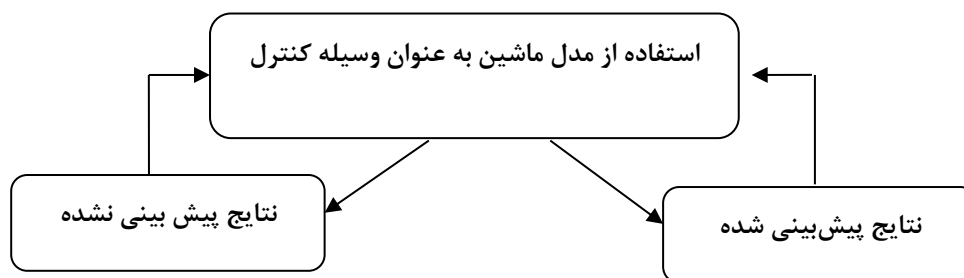
دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه تهران

تئوری‌های بوروکراسی

وبر اعتقاد داشت که سازمان‌های بوروکراتیک به راه عقلانی برای سازمان‌های پیچیده می‌باشند. او قصد داشت نشان دهد که چگونه یک سیستم بوروکراتیک مشکل تصمیم‌گیری را حل و محدودیت‌های محاسباتی مربوط به فرد و همچنین سایر سازمانها را برطرف کند. وبر بیشتر شبیه نظریه پردازان چون اورویک و گیولیک می‌باشد تا بعد از خود. وبر بوروکراسی را بعنوان وسیله‌ای میداندست که خود را با مهارت‌های خاص تطبیق داده و توجه آن فقط بروی مسایل انسانی نبود. دانشجویان اخیر بوروکراسی روی پاسخ‌های پیش‌بینی نشده اعضای سازمان متمرکز شده‌اند. بدون انکار فرضیه وبر در مورد اینکه سازمانهای بوروکراتیک بهتر از اشکال دیگر سازمانی هستند سلزنیك و گولدنر به آثار مخرب سازمانهای بوروکراتیک اشاره کردند.

گلدنر بصورت عینی و مرتن و سلزنیك بصورت ضمنی این فرضیه را اعلام کردند که پیامدهای غیر عمدی رفتارهای شخصی بعنوان یک ماشین ادامه کاربرد مدل ماشین را تشویق میکند. آنها سازمانها را بعنوان متغیر مستقل جهت کنترل فعالیت اعضای سازمان بکار بردند. ساختار عمومی که نظریه‌های این سه نفر را ارایه میکند شبیه هم هستند. آنها فرمی از سازمانها را جهت کنترل پیامدهای پیش‌بینی شده و نشده بکار می‌برند. در این مقاله مدل‌های مختلف بوروکراسی مورد بررسی قرار می‌گیرد. تمایل و توجه وبر به مطالعات سازمانهایی با چهار ویژگی زیر میباشد:

- تعیین ویژگیهای یک نهاد که وبر آن را بروکراسی نام نهاد
- تشریح رشد آن و علت‌های مربوطه
- محصور کردن تغییرات اجتماعی همراه آن
- کشف عواقب سازمان‌های بوروکراتیک و اهداف آنها



مدل مرتون

مرتون مسایل غیر کارکردی سازمان را مورد ملاحظه قرار داد. گزاره های سیستم مرتن با تقاضا برای کنترل شروع میشود. این تقاضا منجر به افزایش تاکید بر قابل اطمینان بودن رفتار در سازمان شده که بمعنای پاسخگویی و قابل پیش بینی بودن می باشد. این کنترل به معنای نظارت جهت حصول اطمینان از اجرای دستورالعمل ها می باشد. پیامدهای تاکید بر اعتماد پذیری در رفتار و تکنیک های ایجاد آن به شرح ذیل میباشد:

- کاهش روابط شخصی
- افزایش همگانی شدن قواعد و ضوابط سازمانها
- افزایش کاربرد تکنیک طبقه بندی و بخش بندی بعنوان یک تکنیک تصمیم گیری

سه عامل کاهش روابط شخصی، قاعده و قانونمند شدن روابط و انتخاب یک طبقه یا گروه در دسترس بجای جستجو برای گروه های جانشین باعث قابل پیش بینی شدن رفتار و اعمال افراد در سازمان شود. این عمل باعث یک نوع اجبار در رفتار گردد. البته کاهش روابط شخصی روح همدلی کلی در سازمان را توسعه میدهد. با ایجاد این روح همدلی، افراد در برابر فشارهای خارجی سازمان از هم بیشتر دفاع خواهند کرد. البته در عوض باعث ایجاد رفتارهای غیر منعطف میشود.

عدم انعطاف در رفتار دارای سه پیامد است. اول تقاضا برای قابلیت اطمینان را بطور مشخصی برآورده میکند. دوم اینکه قابلیت دفاع از عملکرد شخصی را افزایش میدهد. سوم مشکلات با مشتریان و کارفرمایان را افزایش و دستیابی به رضایت مشتری بعنوان هدف نهایی سازمان را پیچیده میگرداند. مشکلات با مشتری زمانی افزایش می یابد که در تله تقسیم بندی و گروه بندی سازمان گرفتار میشویم.

توضیح این نکته که چگونه با وجود نارضایتی مشتریان این تکنیک ادامه پیدا میکند سخت است. چرا افراد سازمان نمیتوانند رفتاری مناسب همان موقعیت داشت باشند؟ برای پاسخ نیاز است شاید دو حلقه به گفته های مرتون اضافه شود. اینکه فقط گفته شود که دلیل این رفتار بخشی از رفتارهای شخصی شده درست نیست و باید دلیل اتفاق این یادگیری ناسازگار روشن شود. در مورد عامل دفاع از عملکرد شخصی میتوان گفت به جای وارد شده این فشار بروی سطوح بالای سازمان، این فشار به لایه های پایین وارد شده و منجر به تشدید این عامل میشود.

بخش ۲: مقاله سایمون

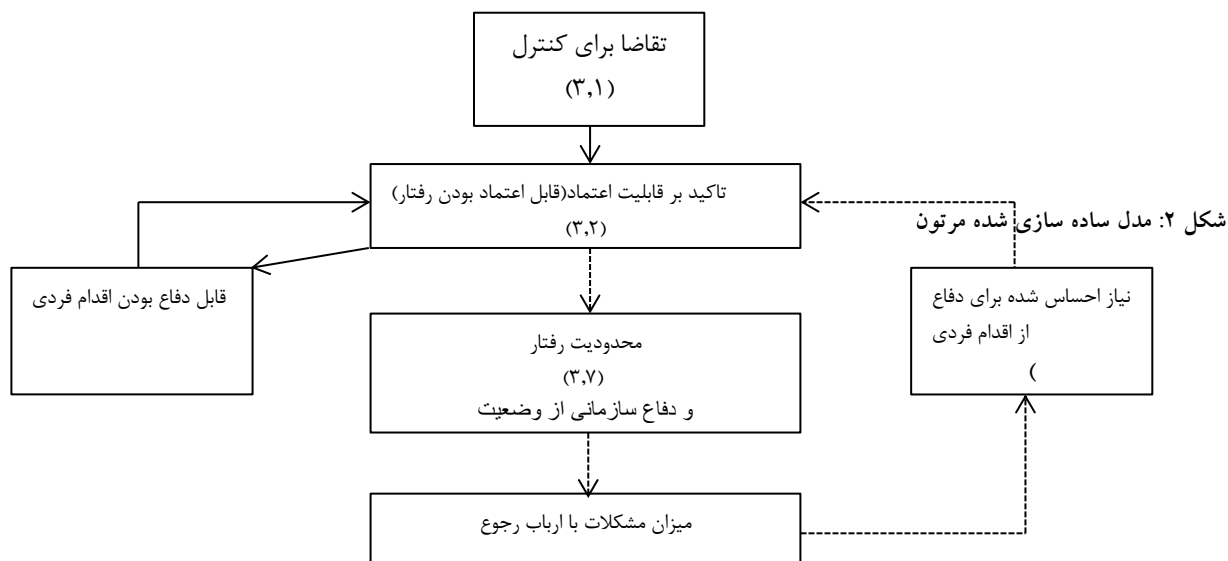
محدود کردن رفتار اعضای سازمان، سه نتیجه مهم به همراه دارد. اولین نتیجه این است که آن باعث می شود نیاز اصلی برای قابل اعتماد بودن رفتارها پاسخ داده شود. این نوع از نیازها از طریق تقویت هویت یابی درون گروهی (هویت یابی از طریق عضویت در گروه) تقویت می شود. دومین نتیجه این است که این موضوع، قابلیت دفاع از اقدام فردی را افزایش می دهد. گروه های رده بالای سازمان نیز از نظر نوع رفتار به چالش کشیده می شوند و در این اقدام به ویژگی شخصی افراد توجه نمی شود و نتیجه سوم این است که محدود کردن رفتار موجب افزایش مشکلات در رابطه با مشتریان (ارباب رجوع) سازمانی می

شود و این موضوع دستیابی به رضایت مشتری را با مشکل مواجه می‌کند. علاوه بر این، مشکلات در رابطه با مشتریان از راه محدود شدن اختیارات و ارجاع مشتریان (ارباب رجوع) به بالای سازمان و مقامات بالاتر سازمانی افزایش می‌یابد. یک روش که از طریق مکانیسم‌های تدافعی درون گروهی تقویت شده است.

دوام و بقای بخشی از این سیستم باعث می‌شود که پیوسته به سازمان فشار وارد شود که از همین روش‌ها استفاده کند و سعی بر حفظ آن‌ها داشته باشد و در این شرایط نمی‌توان پاسخی برای برخی سوال پیدا کرد؛ چرا سازمان در پاسخ به نارضایتی مشتریان روش‌های یکسانی را بکار می‌گیرد؟ چرا اعضای سازمان متناسب با هر موقعیتی، رفتارهای متناسب با همان موقعیت در پیش گرفته نمی‌گیرند؟ برای پاسخگویی به چنین سوالاتی یک راه این است که باید بیانات صریح مرتون لااقل در یک مورد و یا شاید دو مورد از طریق حلقه‌های بازخورد اضافی در سیستم بسط یابد (البته آن کافی نیست برای اینکه گفته شود چنین رفتاری به بخشی از شخصیت تبدیل می‌شود. یک نفر باید توضیح دهد که چرا این یادگیری به ظاهر ناسازگار اتفاق می‌افتد).

دومین پیامد اصلی از تعیین رفتارهای محدود و مشخص (افزایش قابلیت دفاع از اقدام فردی) مانع از کارهای خودسرانه و آزادی عمل فردی می‌شود که در نتیجه قابلیت اطمینان رفتار را افزایش می‌دهد. به علاوه نارضایتی مشتریان به خودی خود می‌تواند میزان محدودیت‌ها را افزایش دهد. به عبارت دیگر فشار مشتریان در سطوح پایین تر سلسله مراتب سازمانی موجب می‌شود که احساس نیاز به قابلیت دفاع از اقدام فردی افزایش یابد. از سویی دیگر، اقدامات اصلاحی مورد تقاضا از جانب مشتریان (ارباب رجوع) از مقامات بالاتر در سازمان، راه به جایی نخواهد برد. در این هنگام ارباب رجوع خود را قربانی تبعیض می‌داند (درکی که در فرهنگ آمریکا از طریق اهمیت دادن به "رفتار برابر" تسهیل شده است). پیشنهادات ارباب رجوع یا مقامات سازمانی که شکایات به آن‌ها ارجاع داده شده است، احتمالاً تاکید بر قابلیت اعتماد رفتار (قابل اعتماد بودن رفتار اعضای سازمان) را تقویت می‌کند. این تضاد بین «خدمت» و «بی طرفی» به عنوان هدفی در سازمان‌های دولتی در ادبیات بروکراسی‌های عمومی کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

ما می‌بینیم که مدل مرتون یک مجموعه به نسبت پیچیده از روابط بین یک تعداد نسبتاً بزرگ از متغیرهاست. یک ورژن ساده شده این مدل در تصویر زیر دیده می‌شود.



خط چین ها در شکل نشان دهنده نتایج از پیش تعیین نشده(غیر قابل انتظار) و خطوط کامل نشان دهنده نتایج از پیش تعیین شده(مورد انتظار).

مدل سلزنيك

در حالی که مرتون بر قوانین برای کنترل تاکید داشت، سلزنيك بر تفویض اختیار تاکید کرد. با این حال سلزنيك نیز مشابه مرتون، می خواهد نشان دهد که یک شیوه از کنترل(تفویض اختیار) منجر به یک مجموعه از پیامدهای غیر قابل انتظار می شود. همچنین در مورد مشابه دیگری، سلزنيك نشان می دهد که چگونه این پیامدها از اقداماتی ناشی می شود که در پی حفظ سیستم های مرتبط مبتنی بر روابط غیر شخصی هستند.

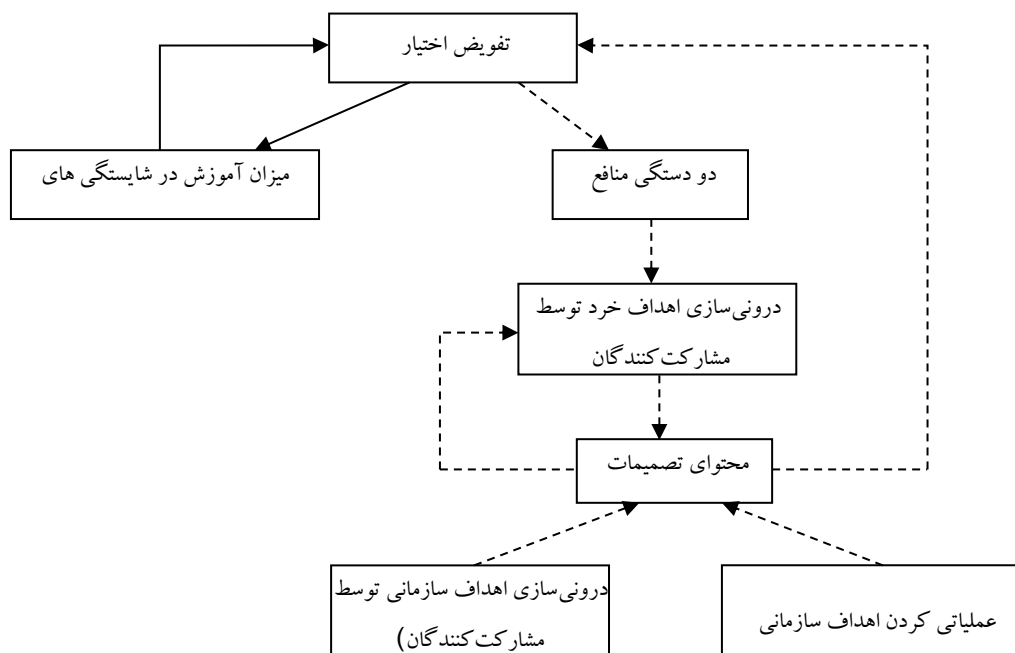
مدل سلزنيك با تقاضای مقامات ارشد سازمان برای کنترل شروع می شود. بر این اساس يك نتیجه از این تقاضا، افزایش تفویض اختیار است.

با این حال تفویض اختیار چند پیامد آنی دارد. بدیهی به نظر می رسد(این نتیجه دور از واقع نیست) که تفویض اختیار میزان آموزش را در کسب شایستگی های تخصصی افزایش می دهد. محدود کردن توجه به حوزه محدودتر باعث افزایش تجربه در حوزه های تخصصی می شود که در نتیجه میزان توانایی افراد را در رفع مسائل همان حوزه خاص افزایش می دهد. این موجب می شود تا تفاوت بین اهداف سازمانی تعیین شده و آنچه در عمل تحقق یافته است، کاهش یابد و در نتیجه سازمان برای تفویض اختیار بیشتری برانگیخته می شود. در همین زمان، با این حال، این شرایط باعث می شود که سازمان به دواير و واحدهای متعددی تفکیک شود و در نتیجه منافع متعدد و چندگانه افزایش یابد. وقتی که نیاز دواير و واحدهای سازمانی



تامین گردد، افراد تعهد بیشتری نسبت به واحد پیدا می‌کنند و اهداف واحد را بر اهداف کلی سازمان مرجع می‌پندارند. بسیاری از این نیازهای فردی در گرو موفقیت مستمر و حتی گسترش واحد ذی ربط خواهد بود. انشعاب (چندگانه شدن) منافع، از طریق آموزش‌های تخصصی شده نیز که مبنای آن همین تفویض اختیارات است، افزایش می‌یابد. نتایج آموزش در افزایش شایستگی‌ها به تبع آن افزایش هزینه‌های ناشی از تغییر کارکنان در این شرایط قابل مشاهده است و این نتایج موجب تفاوت بیشتر بین اهداف واحدها خواهد شد. این چندگانگی در سازمان منجر به افزایش تضاد بین واحدها خواهد شد. به عنوان یک نتیجه، محتوای تصمیمات سازمان به میزان زیادی در گرو ملاحظاتی است که در زمینه راهبرد های داخلی مورد استفاده قرار می‌گیرند. بویژه اگر اهداف اعضای سازمان جنبه داخلی به خود گرفته باشند یا در سازمان نهادینه شده باشند. در نتیجه بین اهداف سازمان و آنچه بدست می‌آید، تفاوت وجود دارد که موجب می‌شود تفویض اختیار بیشتر شود.

این تاثیر بر تصمیمات روزانه با دو مکانیسم دیگر در مدل سلزنیك همسو می‌گردد. مقابله برای کنترل داخلی فقط تحت تاثیر مستقیم محتوای تصمیمات نیست بلکه همچنین موجب پیچیدگی بیشتر ایدئولوژی زیرواحدها می‌شود. هر زیرواحد، موفقیت را بوسیله تناسب سیاست اش با نظریه رسمی سازمان بزرگ برای مشروع نشان دادن تقاضایش جستجو می‌کند (در سیاست خود سازمان بزرگ را مطرح می‌کند تا بتواند اعلام کند که نیازهایش در چنین سازمان بزرگی که قطعا منافع متنوعی را دنبال می‌کند، مشروع است در واقع واحدها سعی میکنند برای مشروع نشان دادن سیاست های خود آن را در سیاست سازمان بگنجانند). چنین تاکتیکی میزان نهادینه شدن اهداف فرعی (اهداف واحدی) که از طریق مشارکت ایجاد می‌شود، افزایش می‌دهد.



شکل ۳. مدل ساده سازی شده سلزنیك

مدل گولدنر

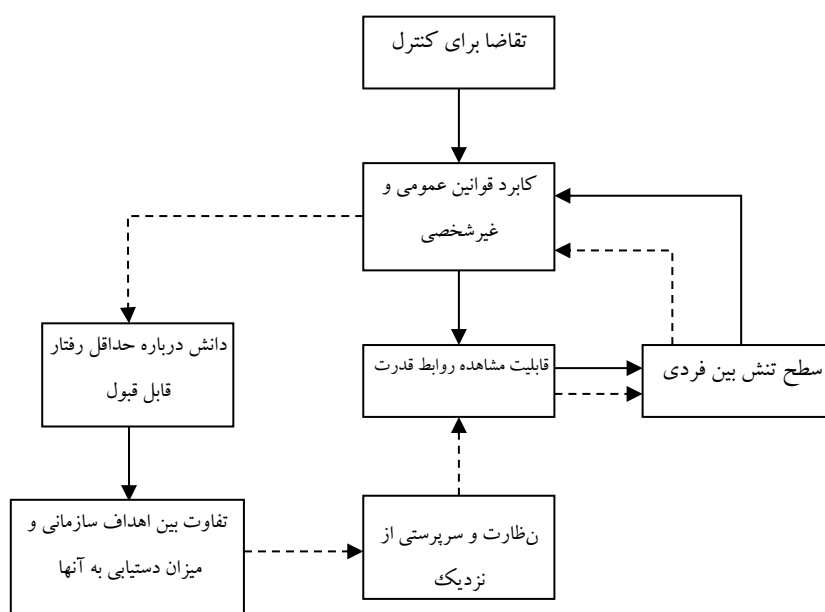
مدل گولدنر نسبت به سه مدل قبل، بر حسب تعداد متغیرها و روابط، ساده ترین مدل می باشد؛ این مدل ویژگی های اصلی دو سیستم قبلی را به نمایش می گذارد. گولدنر همانند مرتون به پیامدهای مقررات بوروکراتیک برای حفظ ساختار سازمان علاقمند بود. او به مانند مرتون و سلزنیك سعی داشت نشان دهد که چگونه یک تکنیک کنترلی که برای حفظ تعادل یک خرده سیستم طراحی شده است تعادل یک سیستم بزرگتر را با یک بازخورد ثانویه به خرده سیستم بر هم می زند. در سیستم گولدنر، استفاده از قوانین عمومی و غیرشخصی (۳،۲۵) که تنظیم کننده رویه های کاری است بخشی از واکنش به تقاضا برای کنترل از سوی مقامات عالی سلسله مراتبی می باشد. یکی از پیامدهای چنین قوانینی، کاهش قابلیت مشاهده روابط قدرت (۳،۲۶) درون گروه می باشد. قابلیت مشاهده تفاوت های قدرت در گروه های کاری با معیارهای برابری (که بر مشروعیت نقش سرپرست تأثیر می گذارد) تأثیر متقابل دارد. به همین ترتیب، این بر سطح تنش بین فردی در گروه کاری تأثیر می گذارد. در فرهنگ هنجارهای برابری طلبانه آمریکا، کاهش های در قابلیت مشاهده قدرت، مشروعیت موقعیت سرپرست را افزایش می دهد و بنابر این تنش درون گروهی کاهش می یابد.

گولدنر بحث می کند که پیامدهای مورد انتظار قانون گذاران رخ داده و بقای گروه کاری به عنوان یک واحد عملیاتی اساساً با ایجاد قوانین عمومی تقویت شده و در نتیجه کاربرد چنین قوانینی استحکام بخشیده می شود.

با این حال، در همان زمان، قوانین کاری به وسیله شکل های قدرت و اختیار در سازمان، نشانه هایی برای اعضای سازمانی و رای آنچه که مورد انتظار بود ارائه دادند. به خصوص، با تعریف رفتار غیرقابل قبول، آنها دانش درباره حداقل رفتار قابل قبول را افزایش دادند. با سطح پایینی از درونی سازی اهداف سازمانی، تعیین یک سطح حداقلی از رفتار مجاز باعث افزایش اختلاف بین اهداف سازمانی و میزان دستیابی به آن را از طرق پایین آوردن رفتار به سطح حداقلی می شود.

عملکرد در سطح حداقلی بوسیله سرپرستان سلسله مراتبی به عنوان یک شکست تلقی می شود. به طور خلاصه، اثرات تثبیت داخلی قوانین از طریق قوانین نامتعادلی که آنها در سازمان بزرگتر تولید می کنند مطابقت می یابد. افزایش نظارت از نزدیک در گروه کاری واکنشی به این عدم تعادل است. این واکنش مبتنی بر مدل ماشینی رفتار انسانی است: عملکرد پایین نشان از نیاز به کنترل و بازرسی دقیق و جزئی تر در عملیات ماشینی دارد.

با این وجود، به همین ترتیب که نظارت از نزدیک قابلیت مشاهده روابط قدرت درون سازمانی را نشان می دهد سطح تنش در گروه کاری را افزایش داده و لذا تعادلی که در اصل مبتنی بر وضع قوانین است را از بین می برد. خلاصه اجمالی این مدل در شکل ۴ نشان داده شده است.



شکل ۴. شکل ساده ای از مدل گولدنر

چالش‌هایی در اثبات و تأیید

ما سه مدل اصلی رفتار بوروکراتیک را مطرح کرده ایم. به لحاظ تجربی فرضیه‌ها تا چه اندازه تأیید می‌شوند؟ گزاره‌های سلزنیك و گولدنر مبتنی بر مشاهدات مبسوطی می‌باشد که از یک سازمان در یک فیلد کاری است. داده‌هایی که مرتون به آنها تکیه دارد تا حدی کمتر مشخص و واضح هستند اما به نظر می‌رسد این داده‌ها از یک سری توصیفات عموماً پذیرفته شده رفتار سازمانی پالایش و گرفته شده است.

چنین شواهد و مدارکی باعث ایجاد دو مشکل عمده می‌شود. اول اینکه، نقش تحقیق رشته‌ای در تأیید فرضیه‌های رفتار سازمانی چیست؟ موقعیت حوزه کاری در برخورد با بیشتر پیش فرض‌های اساسی تکنیک‌های استاندارد استنباط آماری شکست می‌خورد. مشکل دوم به وضوح به مشکل اول ارتباط دارد. یک مورد به عنوان شاهد و دلیل در چه جایگاهی است؟ برای مثال، یکی از دشواری‌های مغمض در این حوزه تصمیم‌گیری در این باره است که اندازه نمونه واقعاً چند است؟

حداقل برخی گزاره‌هایی که بوسیله این سه نویسنده مطرح شد تحت بسترهای متفاوتی مورد آزمون قرار گیرد. برخی فرضیه‌های مربوط به نظارت از نزدیک برای رضایت کارکنان بعد در همین فصل مورد ملاحظه قرار گیرد و برخی فرضیه‌های مربوط به تعارض سازمانی می‌تواند در فصل ۵ یافت شود. همچنان که ما در این متون بیان خواهیم کرد، شواهدی برای برخی گزاره‌های مطالعات یک فیلد کاری که در اینجا بحث شد وجود دارد. این شواهد به ندرت قطعی بوده و به هیچ وجه کامل نیست، اما به طور کلی به دنبال این است که مطابق با مدل‌هایی باشد که توسط مرتون، سلزنیك و گولدنر به کار گرفته شد.

دیگر مدل‌هایی که به طور کامل قابل مقایسه هستند می‌توانند به این مدل‌هایی که ما در اینجا بررسی نمودیم اضافه شوند. بندیکس محدودیت‌هایی عقلانیت فنی در یک سازمان را مورد بحث قرار داده است و به دشواری‌ها و پیچیدگی‌های قابل توجهی در استفاده از سیستم‌های جاسوسی به عنوان سیستم کنترل اشاره نموده است. دوبین مدلی کاملاً مشابه با مدل مرتون ارائه کرده است. بلاو تغییرات موجود در رویه‌های عملیاتی را مورد بررسی قرار داده است که در سطح نسبتاً پایین سلسله مراتب و تحت فشار نیازهای گروه کاری روی می‌دهد.

بیشتر مشکلات اصلی تحلیل رفتار انسان در سازمان‌های بزرگ ناشی از عملیات خرده سیستم‌هایی است که درون ساختار سازمان کل قرار دارند. مطالعات جامعه‌شناختی گروه کاری که در اینجا تحلیل شد روی روش‌هایی متمرکز شده است که در آن نیازهای فردی، گروه کاری اصلی و سازمان بر روی یکدیگر تأثیر می‌گذارند.