



به نام خدا

## مدیریت دولتی نوین

نویسنده: آون هیوز

برگردان: سید مهدی الوانی - غلامرضا معمارزاده تهرانی - سهراب خلیلی شورینی

### فصل دوم: الگوی سنتی اداره امور دولتی

تلخیص: سیده هدی شمس





## مقدمه

داره امور دولتی که در اینجا الگوی سنتی نامیده می‌شود، در دوران خود یک نهضت اصلاحی عمده محسوب می‌شد. وظیفه کلی سازمانهای دولتی به جای اینکه مانند گذشته به وسیله اشخاصی غیر حرفه‌ای که اقداماتشان به وفاداری شخصی به رهبر محدود می‌شد انجام شود، تبدیل به یک منصب حرفه‌ای شد که لازمه آن انجام خدمت مبتنی بر شایستگی و داشتن توانایی مشخص و مجزا بود.

الگوی سنتی را می‌توان اداره امور تحت کنترل رسمی رهبری سیاسی دانست که مبتنی بر یک الگوی سلسله مراتب دقیق بوروکراسی است و مقامات ثابت بی‌طرف و گمنام در آن به کار گمارده شده‌اند. عامل انگیزش آنها، صرفاً علائق عمومی است؛ به همه احزاب حاکم به طور یکسان و برابر خدمت می‌کنند. در سیاست‌گذاری دخالت ندارند، بلکه صرفاً خط‌مشی‌هایی را که توسط سیاستمداران وضع می‌شوند، به مورد اجرا می‌گذارند. تئوری سنتی در قرن نوزدهم آغاز شد و بین سالهای ۱۹۲۰-۱۹۰۰ رسمیت یافت و تقریباً در اکثر کشورهای غربی تا ۲۵ سال آخر قرن بیستم به طور کامل بدون تغییر باقی ماند.

الگوی سنتی اداره امور دولتی، که برپابرجاترین و موفق‌ترین نظریه مدیریت در بخش دولتی است، در حال جایگزین شدن است. دلایل بسیاری برای این جایگزینی وجود دارد. در الگوی سنتی، گرایش به سوی خشکی و بوروکراتیک بودن، توجه به فرآیند به جای پیامد و تأکید بر دستورالعمل‌ها به جای تأکید بر نتایج وجود دارد. از سالهای ۱۹۷۰ انتقادهای مستدل و دقیقی درباره بی‌کفایتی بوروکراسی‌های خشک که زمانی به عنوان وسیله‌ای برای تحقق بالاترین سطح کارایی مورد توجه بودند، به عمل آمد. دولتها توجه خود را از دستورالعمل‌های رسمی، ساختارها، اقدامات حفاظتی، به سوی نتایج معطوف کردند و کمتر درباره ابزارهای نیل به نتایج به بحث می‌پرداختند. الگوی سنتی، تقریباً پس از یکصد سال که از عمر آن می‌گذرد، در معرض فروپاشی قرار گرفته است. الگوی سنتی یک شبه ناپدید نشده است و عناصر آن، هنوز هم وجود دارند. ولی نظریه‌ها و نحوه عمل به آن در حال حاضر، قدیمی به حساب می‌آیند و به هیچ وجه با نیازهای جامعه متحول امروزی تطبیق ندارند.



## اداره امور دولتی پیشین

اداره امور دولتی دارای یک پیشینه طولانی است که به موازات مفاهیم تمدن و دولت ظهور یافته است. گلادن<sup>۱</sup> (۱۹۷۲، ص ۱) خاطرنشان می‌سازد که از زمان پیدایش دولتها همواره نوعی اداره وجود داشته است.

در مصر باستان، سیستم‌های اداری مشخصی برای اداره آبیاری از طغیان سالیانه رود نیل و یا بنای اهرام مصر وجود داشته است. چین در دوران سلطنت هان<sup>۲</sup> (۲۰۶ قبل از میلاد مسیح تا ۲۲۰ بعد از میلاد مسیح) عقاید کنفوسیوس را مبنی بر اینکه «دولت باید توسط مردان برگزیده که دارای صلاحیت و توانایی هستند، اداره شود و صرف وابستگی و همخونی نمی‌تواند ملاک قرار گیرد و هدف اصلی دولت، سعادت مردم است»، رایج گردانید. با وجود اینکه نوعی اداره از قدیم وجود داشته است، تاریخ ایجاد الگوی سنتی اداره امور دولتی به معنای واقعی به اواسط قرن نوزدهم برمی‌گردد. نظامهای کهن اداره، «شخصی» بودند؛ به عبارت دیگر، به جای اینکه غیرشخصی باشند، یعنی بر قانونی بودن و وفادار بودن به سازمان و حکومت استوار باشند به فردی خاص مانند پادشاه یا وزیر وفادار بودند. اقداماتی که اکنون در نظر ما بیگانه و ناسازگار جلوه می‌کنند، در گذشته، راههای متداول انجام وظایف دولت محسوب می‌شدند. متوسل شدن به حامان و خویشان برای استخدام شدن و اتکای به دوستان و بستگان برای استخدام شدن و خرید مشاغل، و مناصب و به عبارت دیگر، خرید حق جمع‌آوری عوارض گمرکی و مالیاتها و به دنبال آن، دریافت حقوق متعلقه از ارباب رجوع، به صورت بخشی برای پرداخت حق دولت و بخشی برای سود شخصی امری عادل و متداول بود.

در بخش اعظم قرن نوزدهم، سیستم تراج<sup>۳</sup> اداره، با استنتاج از گفته «غنائم به طرف پیروز تعلق دارد» در ایالت متحده امریکا متداول بود. بعد از برگزاری هر انتخاباتی از پایینترین سطح تا سطح ریاست جمهوری، همه شغل‌های اداری به اعضا و طرفداران حزب برنده واگذار می‌شد.

به عبارت دیگر، در اداره امور دولتی، کار تخصصی خاصی وجود ندارد و به هنگام تغییر ترکیب و بافت سیاسی،

<sup>۱</sup>. Gladden

<sup>۲</sup>. Han

<sup>۳</sup>. Spoils System



دلیلی برای ادامه حیات اداره دولت وجود ندارد، مزایای اداره امور دولتی، مانند حمایت و مزایایی مستقیم، قانوناً به حزب برنده انتخابات تعلق دارد.

مشکلات ذاتی اداره به سبک قدیم، نهایتاً به ایجاد تغییراتی در اواخر قرن نوزدهم و اصلاحاتی متناسب با الگوی اداره امور سنتی منجر شدند. بوروکراسیهای قدیمی «شخصی، سنتی، تفکیک شده، منطقه‌ای و مرامی» بودند. در حالی که بوروکراسیهای نوین مورد نظر وبر «غیرشخصی، عقلایی، تخصصی، موفقیت‌خواه و جهان‌شمول» بودند.

### اصلاحات قرن نوزدهم

هر چند الگوی سنتی در حال حاضر، به خاطر بوروکراتیک بودن بیش از حد و نارسائی مورد حمله است، ولی باید به خاطر داشته باشیم که به کارگیری این الگو به نوبه خود در مقایسه با شکل‌های اولیه، یک پیشرفت بود. شاید بتوان سرآغاز الگوی سنتی را به انگلستان اواسط قرن نوزدهم نسبت داد. در گزارش سال ۱۸۵۴ نورث کوت - تریولیان توصیه شده است که «خدمات دولتی باید از طریق واگذاری آن به مردان جوان که قبل از انتصاب از طریق امتحانات دقیق برگزیده شده‌اند، انجام شوند». گزارش نورث کوت تریولیان نشانه آغاز انتصابات بر اساس شایستگی در خدمات عمومی و کاهش تدریجی حمایت عنایتی است. این گزارش نشانه آغاز الگوی سنتی اداره امور دولتی بود.

اصلاحات میانه قرن نوزدهم انگلستان، عقاید مردم آمریکا را نیز تحت نفوذ قرار داد. نقش شوم سیستم تاراج در ایجاد فساد دولتها و به ویژه در شهرها بارز است. گارفیلد<sup>۴</sup> رئیس جمهور آمریکا در سال ۱۸۸۱ توسط یکی از طرفداران سیستم تاراج که وعده تصدی یک شغل دولتی به او تحقق نیافته بود، به قتل رسید. و همین مسئله، نهضت اصلاحات را تشدید کرد. در سال ۱۸۸۳، قانون خدمات کشوری (قانون پندلتون)<sup>۵</sup> به تصویب رسید و به

<sup>۴</sup>. Garfield  
<sup>۵</sup>. Pendleton



موجب آن، یک کمیسیون خدمات کشوری به وجود آمد که چهار محور اصلی در آن دنبال می‌شد:

- (۱) برگزاری امتحانات برای متقاضیان استخدام در همه سطوح
- (۲) انتصاب کسانی که در امتحانات ورودی بیشترین نمره را دریافت داشته‌اند در مشاغل سطوح مختلف
- (۳) انجام خدمات آموزشی قبل از انتصاب دائمی
- (۴) سهمیه‌بندی انتصابات در پایتخت بر حسب جمعیت کشور برای مناطق اصلی (گلدن، ۱۹۷۲، ص ۳۱۸).

اصلاحات انجام شده در انگلستان و ایالات متحده آمریکا با الگوی بوروکراتیک جامعتر در قاره اروپا که اواسط قرن هجدهم در پروس به وجود آمده بود، ترکیب شدند (جاکوبی<sup>۱</sup>، ۱۹۷۳، ص ۳۰) و حاصل این ترکیب، یک الگوی منسجم بود که در نیمه اول قرن بیستم مورد پذیرش قرار گرفت. این الگو در اواسط قرن نوزدهم تحت نفوذ افکار وود رو و ویلسون یکی از فعالان اصلی نهضت اصلاحات در ایالات متحده و ماکس وبر در اروپا قرار گرفت. تئوری بوروکراسی، نظریه خدمات عمومی مجزا و حرفه‌ای، استخدام و انتصاب بر اساس شایستگی، بی‌طرفی سیاسی، و حق ادامه خدمات با وجود تغییر دولت از دستاوردهای وبر بود. ویلسون نیز صاحب نظریه‌های مسئولیت سیاستمداران در خط‌مشی‌گذاری و مسئولیت رؤسای اداری در به اجرا درآوردن این خط‌مشی‌هاست. از این دو نظریه، اندیشه وسیله بودن و فنی بودن اداره و جدا شدن آن از قلمرو سیاست استنتاج می‌شود.

الگوی سنتی اداره امور دولتی، دارای دو پایه نظری اصلی است که حاصل تأثیرهای مختلف است. پایه اول، الگوی بوروکراتیک اداره و پایه دوم، قراردادهای خاص پاسخگویی و روابط بین رهبری سیاسی و اداره است که هر یک از آنها به طور مجزا مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

<sup>۱</sup>. Jacoby



## نظریه بوروکراسی وبر

نظریه بوروکراسی وبر، مهمترین اصل نظری الگوی سنتی اداره است. وبر در تلاش برای ایجاد مبانی تئوری خود، عقیده داشت سه نوع اختیار وجود دارد: فره مند<sup>۷</sup> یعنی ظهور یک رهبر خارق العاده؛ سنت<sup>۸</sup>، مانند اختیار رئیس قبیله، و اختیار عقلایی/ قانونی. اختیار اخیر که در نقطه مقابل دو شکل دیگر اختیار که اساساً ماورای قانون است، قرار دارد. به طور طبیعی هم عقلایی است و هم قانونی. بنابراین، اختیار عقلایی / قانونی، کارآترین شکل اختیار است و به همین دلیل، مبنای اصلی تئوری بوروکراسی را تشکیل می دهد. «وبر» با استنتاج از اندیشه اختیار عقلایی / قانونی، شش اصل برای سیستم های نورین بوروکراسی، ارائه داده است: (گرت و مایلز، ۱۹۷۰، صص ۸-۱۹۶):

۱. اصل ثابت بودن و رسمی بودن دامنه اختیار قانونی که عموماً به وسیله مقررات، به عبارت دیگر به وسیله قوانین یا دستورالعمل های اداری مقرر می شوند.
۲. اصول سلسله مراتب اداری و درجه بندی سطوح اختیار، یعنی ایجاد سیستم بالادست - زیردست که در آن، ادارات بالاتر بر ادارات پایینتر نظارت می کنند.
۳. مدیریت اداره نوین مبتنی بر اسناد مکتوب (پرونده ها) که به عنوان سابقه بایگانی می شوند، می باشد.
۴. مدیریت اداری، حداقل مدیریت اداری کاملاً تخصصی که از نوع مدیریت کاملاً مدرن می باشد، معمولاً به آموزش کامل و تخصصی نیاز دارد.
۵. پس از آن که اداره به طور کامل پیشرفت کرد، انجام فعالیتهای اداری، به کارگیری ظرفیت کامل مقامات اداری را اقتضاء می کند... در گذشته، وضعیت امور برعکس بود و کار اداری به عنوان فعالیت دست دوم تلقی می شد.
۶. مدیریت اداری از قوانین عمومی که کم و بیش پایدار، جامع و قابل یادگیری هستند، تبعیت می کند.

<sup>۷</sup>. Charismatic  
<sup>۸</sup>. Traditional



طبق اصل اول وبر، اختیار از قانون و از مقرراتی که بر اساس این قانون تدوین شده، ناشی می‌شود. پیروی از هیچ نوع اختیار دیگر مجاز نیست. اصل دوم، اصل سلسله مراتب است که شاید بتوان آن را مشهورترین نظریه وبر دانست. طبق اصل سلسله مراتب، اختیار و قدرت عقلایی / قانونی متعلق به شخص نیست؛ بلکه متعلق به جایگاه شخص در سلسله مراتب است. طبق اصل سوم، بقای سازمان مستقل از زندگی کارکنان است و کاملاً غیرشخصی است. طبق اصل چهارم اداره امور یک حرفه تخصصی است که به آموزش کامل نیاز دارد و همه کس از عهده انجام آن بر نمی‌آید. پنجم، کار در بوروکراسی تمام وقت است و برخلاف گذشته، یک شغل دست دوم نیست. بالاخره، مدیریت اداره فعالیتی است که می‌توان آن را با پیروی از مقررات یاد گرفت.

تضاد اصلی، یا مهمترین تفاوت موجود بین الگوی وبر و الگوهای قبل از آن، جایگزین شدن اداره شخصی به وسیله یک سیستم غیرشخصی مبتنی بر مقررات است. سازمان و مقررات آن از تمام اشخاصی که در درون آن هستند، مهمتر است.

اداره قدیمی، بر روابط شخصی یعنی وفاداری به خویشاوندان و ولی نعمتان متکی بود و به رهبر یا حزب و به خود سیستم وابسته نیست.

### جایگاه مقام اداری

کارکنان نظام اداری در تئوری وبر جایگاه ویژه‌ای دارند. شغل اداری پس از آزمایشها و یک دوره مشکل آموزشی واگذاری می‌شود و یک حرفه به حساب می‌آید. برخلاف گذشته، شغل اداری به عنوان محلی برای دریافت اجازه یا کسب درآمد نیست. در شغل اداری «رابطه شخصی برقرار نمی‌شود و وفاداری از نوع جدید به مقاصد غیرشخص و تخصصی منحصر شده است.

«وبر» عقیده داشت که بوروکراسی کارآمدترین شکل سازمانی است که در همه سازمان‌های بزرگ کاربرد دارد. الگوی رسمی بوروکراسی در دو بخش خصوصی و عمومی کاربرد دارد، ولی تردیدی نیست که این الگو با اشتیاق بیشتر و برای زمان طولانی‌تر در اداره امور دولتی به کار رفته است.



### کنترل سیاسی در بوروکراسی سنتی

وودور ویلسون به عنوان استاد اداره امور دولتی، پیش از احراز مقام رئیس جمهوری آمریکا، عقیده داشت که باید حدفاصل سیاست از اداره کاملاً روشن باشد؛ یعنی باید خط‌مشی از اجرای خط‌مشی که وظیفه‌ای کاملاً اداری است، تفکیک شده باشد.

ویلسون عقیده داشت که سیستم تاراج، زائیده ادغام مسائل اداری در مسائل سیاسی است. تفکیک حیطة سیاسی، یعنی جایی که خط‌مشیها به وجود می‌آیند، از حیطة اداری، یعنی جایی که خط‌مشیها به کار برده می‌شوند، می‌تواند بسیاری از کاستیها و زیانهای سیستم تاراج را از بین ببرد.

هر چند تئوری جدایی سیاست از اداره، بخش اصلی مدل سنتی اداره است؛ ولی بیشتر یک افسانه تلقی شده است و به خصوص برای طفره رفتن از مسئولیت، مفید بوده است.

### درون سیستم اداری

هر چند مبانی نظری بوروکراسی و کنترل سیاسی مستحکم ساخته شده بودند و نیازی به تغییر نداشتند، ولی بخش دولتی توافقهایی با تئوری مدیریت نیز داشت. اگر اداره می‌توانست غیرسیاسی باقی بماند، هیچ چیز مخصوصی درباره شیوه‌های عملیاتی مورد استفاده بخش عمومی وجود نداشت. در نتیجه چیزهایی از بخش خصوصی وارد بخش دولتی شد که مهمترین آنها مدیریت علمی بود. به گفته «دان سایر»، افزودن نظریات مدیریت علمی، الگوی اداره امور دولتی را کامل کرد و «نظریات تفکیک سیاست / اداره و مدیریت علمی، شکل و منظوری پدید آورد و یک نوع اعتماد به نفس در به کارگیری و مطالعه اداره امور دولتی در سالهای ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ ایجاد کرد، (۱۹۷۳، ص ۹۴). از آن پس و تاکنون، بحثهایی بین پیروان مدیریت علمی و پیروان تئوری رقیب آن یعنی روابط انسانی وجود داشته است. نظر به اهمیت این بحثها در فصل‌های آینده، بررسی خلاصه آنها در اینجا ضروری به نظر می‌رسد.





## مدیریت علمی

معمولاً اعتبار فردریک تیلور<sup>۹</sup> به دلیل صورت‌بندی مدیریت علمی است. در تئوری تیلور دو نکته اساسی به چشم می‌خورد: استاندارد کردن کار، یعنی پیدا کردن «یک بهترین راه انجام کار» و کنترل کردن تا حد و شدتی که برای حفظ این استانداردها لازم است» (کاکار<sup>۱۰</sup>، ۱۹۷۰، ص ۳). مدیریت علمی شامل (۱) مطالعه زمان و حرکت برای دستیابی به استاندارد انجام کار (۲) یک سیستم دستمزد تشویقی با شکل تعدیل شده شیوه مقاطعه‌کاری قبلی و (۳) تغییر ساختار به شکل وظیفه‌ای بود. تیلور مبتکر مطالعه زمان و حرکت نبود، ولی آن را کاملتر از گذشتگان خود به کار می‌گرفت.

طرفداران این مکتب عقیده داشتند که عقاید آنها در بخش دولتی نیز قابل استفاده است.

## روابط انسانی

نظریه دیگر، یعنی «روابط انسانی» اغلب در نقطه مقابل مدیریت علمی قرار داده می‌شود. در نظریه روابط انسانی به جای اینکه کارکنان را به عنوان آدم‌واره‌هایی که فقط نسبت به محرک‌های مالی از خود عکس‌العمل نشان می‌دهند، به حساب آورند، بیشتر بر عرصه اجتماعی کار توجه می‌شود.

هر چند مکتب روابط انسانی دارای نظریه‌پردازان فراوانی است، ولی التون مایو<sup>۱۱</sup> بنیانگذار واقعی این مکتب به حساب می‌آید. مایو در سالهای دهه ۱۹۳۰ پس از انجام آزمایشهای متعدد دریافت که عرصه اجتماعی گروه کاری مهمترین عامل در مدیریت است.

مایو در آزمایشهای هائورن<sup>۱۲</sup> در کارخانه وسترن الکتریک<sup>۱۳</sup> دریافت که بهره‌وری، بیشتر با نشان دادن علاقه به کارکنان افزایش پیدا می‌کرد و اهمیت سایر عوامل، از جمله انگیزه‌های مالی به مراتب کمتر بود.

<sup>۹</sup>. Frederick Taylor

<sup>۱۰</sup>. Kakar

<sup>۱۱</sup>. Elton Mayo

<sup>۱۲</sup>. Hawthorne

<sup>۱۳</sup>. Western Electric



می توان ادعا کرد که تئوری روابط انسانی در بخش دولتی در سطح وسیعتری به کار گرفته شد. بخش خصوصی محتاطتر بود و احتمال اینکه اقدامی ورای آنچه آشکارا بر افزایش بهره‌وری اثر می‌گذارد، انجام دهد، ضعیف بود. یکی از انتقادهای وارد بر بوروکراسی دولتی این است که با کارکنان در مقایسه با بخش خصوصی بیش از حد لازم خوشرفتاری می‌شود و در مقایسه با بخش خصوصی کار چندانی صورت نمی‌گیرد.

### مجادله دنباله دار

مجادله بین مدیریت علمی و روابط انسانی یک بحث طولانی است. شاید ظاهراً بهتر باشد که دو نظریه تیلور و مایو را مانع الجمع بدانیم، به طوری که هر زمان یک نظریه در اولویت باشد، ولی این می‌تواند گمراه‌کننده باشد. خانم شوستر نفوذ افکار تیلور در متن اداره امور دولتی در طول قرن را بررسی کرده و اظهار داشته است که تفکیک مدیریت علمی از روابط انسانی خطاست. نگاهی ژرف به نوشته‌های تیلور نشان می‌دهد که تیلور بسیاری از نکات را که نظریه‌پردازان روابط انسانی در پی بیان و ابداع آن هستند، پیش‌بینی کرده است. به طور خلاصه، او عقیده دارد که از تیلور باید بیشتر قدردانی شود.

همان‌طور که قبلاً گفته شد تیلوریسم در پیشینه قرن حاضر به همان اندازه که بر بخش خصوصی نفوذ داشته است، بر بخش عمومی نیز نفوذ داشته است. تیلور یقیناً بر طراحی شغل اثر گذاشته است. الگوی او خشک، بوروکراتیک و سلسله‌مراتبی و آشکارا سازگار با بخش دولتی در دوران طلایی الگوی سنتی اداره بود. رفتار انسانی با کارکنان نتیجه‌بخش است. مهم اینجاست که تیلور هم، چنین رفتاری را می‌پسندید، و پرداخت مزد بیشتر را به کارگرانی که موفقیت بیشتری در تولید داشتند، توصیه می‌کرد.

مجادله مربوط به مدیریت علمی ادامه پیدا کرد. یکی از شاخه‌های آن «POSD CORB» بود که توسط گیولیک و اورویک<sup>۱۴</sup> برای نشان دادن وظایف مدیریت تنظیم شد. این سرواژه، از ترکیب کلمات زیر تشکیل شده است:

- برنامه‌ریزی

<sup>۱۴</sup>. Gulick and Urwick



- سازماندهی
- کارگزینی
- فرماندهی
- هماهنگی
- گزارش دهی
- بودجه بندی

### یک بهترین راه

بر طبق الگوی سنتی «یک بهترین راه» برای اداره کردن وجود دارد که تحقق آن از طریق تئوری‌های بوروکراسی و مدیریت علمی، امکان‌پذیر است. رویکرد وظیفه‌ای متعلق به گیولیک و مدیریت علمی متعلق به تیلور از مظاهر مشهور نظریه‌پردازی «یک بهترین راه» هستند. بعداً (فصل سوم) خواهیم دید که در مدیریت دولتی جدید، فرض وجود «یک بهترین راه» برای تحقق نتایج را نمی‌پذیرند و مسئولیت انجام کار را بدون اینکه دستورالعملی در مورد چگونگی این نتایج در دست باشد، به عهده مدیر محول می‌کنند.

به هر حال، الگوی سنتی با وجود خدمات با ارزش خود از کاستی مبرا نیست و انتقاداتی بر آن وارد است و تئوری‌ها و اقدامات آن برای مدیریت دولتی کافی به نظر نمی‌رسند. این الگو برای سالهای طولانی خوب بود، ولی اکنون دوران آن به سر رسیده است.

### مشکلات الگوی سنتی

آنچه امروز شکل سنتی اداره امور دولتی نامیده می‌شود، بدون تردید نسبت به وضعیت پیش از آن پیشرفت شایانی بوده است، لیکن اکنون نارسائی‌های این نوع بوروکراسی آشکار شده است. ممکن است بوروکراسی برای کنترل بهترین باشد ولی برای مدیریت الزاماً مناسب نیست، اطمینان را افزایش می‌دهد لیکن معمولاً در حرکت



کند است، ممکن است کار را استاندارد کند، ولی به قیمت از دست رفتن نوآوری.

در بیشتر کشورهای توسعه یافته خدمات دولتی از سالهای دهه ۱۹۷۰، با انتقادات روز افزونی مواجه شد. در این رابطه سه مشکل اساسی وجود داشت. اول، الگوی کنترل سیاسی نارسا و غیرمنطقی بود. دوم، به نظر نمی‌رسید نظریه بوروکراسی بتواند کارآیی فنی را به شکلی که ویر تصور می‌کرد، بالا برد. سوم، انتقادی هم از طرف دست راستی‌ها در رابطه با بحثی که علیه بوروکراسی به عنوان یک عقیده مطرح بود وارد شده است که به موجب آن، بوروکراسی آزادی را از بین می‌برد و در مقایسه با بازار فاقد کارآیی است، که در اینجا آن را انتقاد انتخاب عمومی می‌نامیم.

### مشکل کنترل سیاسی

جدایی خط‌مشی و اداره که مورد حمایت ویلسون بود، در سالهای دهه ۱۸۸۰ برای مقابله با سیستم تاراج، که در آن زمان در ایالات امریکا متداول بود، طراحی شد. به هر حال، جدایی دقیق خط‌مشی‌گذاران از روسای اداری و خط‌مشی از اداره، هیچ‌گاه واقعیت پیدا نکرد و هیچ‌گاه در زادگاه خود واقعاً دنبال نشد. حقیقتاً رابطه دولت و اداره به آن سادگی که ویلسون تصور می‌کرد، نیست و هرگز نیز نبوده است. روابط میان رهبری سیاسی و بوروکراتها پیچیده و شناور است و منعکس‌کننده رسمی و خطی الگوی ویلسون نیست. هر چند غیرواقعی بودن این نظریه از مدتها پیش مورد توجه قرار گرفته بود، ولی در عین حال توانست از الگوی سنتی اداره، حمایت قابل توجهی بعمل آورد. به هر حال، ضرورت پایبندی به یک نظریه فاقد اعتبار، که بی‌اعتباری آن مدتهاست برملا شده، نشانگر وجود کاستیهایی در الگوی سنتی اداره است.

### مشکل بوروکراسی

الگوی وبری بوروکراسی دومین مشکل حائز اهمیت در الگوی سنتی است. منتقدان برآنند که چون مفاهیم بوروکراسی و سازمان بوروکراتیک نارسا هستند، بنابراین ساختار و مدیریت الگوی سنتی منسوخ شده‌اند و



نیازمند اصلاحات اساسی هستند.

نظریه بوروکراسی دارای دو مشکل ویژه است؛ نخست، رابطه دشوار بین بوروکراسی و دموکراسی و دیگر، اینکه بوروکراسی نمی‌تواند بیش از این به عنوان یک شکل ثمربخش سازمانی به حساب آید. به نظر می‌رسد که بین بوروکراسی، به خاطر عقلایی بودن، پنهان‌کاری، خشکی و سلسله مراتب رسمی آن و دموکراسی، یک تعارض اجتناب‌ناپذیر وجود دارد. اگر منصف باشیم، وبر نیز شخصاً در مورد بوروکراسی دو دل بود. وبر واقعاً به جای حمایت از بوروکراسی آن را توصیف کرد و هر چند همزمان با نوسازی جامعه، ظهور آن را نیز اجتناب‌ناپذیر می‌دانست ولی بعضی از ابعاد بوروکراسی، آشکارا او را نگران می‌کرد.

وبر خاطر نشان ساخت که «بوروکراسی سعی می‌کند از طریق پنهان نگه داشتن دانش و گرایش‌های کسانی که دارای اطلاعات حرفه‌ای هستند، برتری خود را افزایش دهد»، و اضافه می‌کند که «پنهان‌کاری اداری از اختراعات خاص بوروکراسی است»

دومین مشکل بوروکراسی که وبر پیش‌بینی نکرده بود، از قائل شدن برتری فنی برای بوروکراسی ناشی می‌شود. وبر برتری فنی بوروکراسی را بالاتر از کلیه فرایندهای سازمانی می‌دانست. در حالی که امروزه برتری فنی بوروکراسی مورد تأیید نیست. دو دلیل برای اینکه بوروکراسی را بیش از این برتر و بخصوص کارآمدتر نمی‌دانیم وجود دارد. اولاً، در عمل همیشه نوعی انحراف از اصول وبر به خصوص در سیستم‌های پرسنلی وجود داشت. اصل استخدام مادام‌العمر به معنی عدم امکان اخراج کارکنان، علیرغم نداشتن شایستگی تلقی شد. حتی سیستم پرداخت مستمری به کارکنان بازنشسته، زیانهای جانبی دیگری داشته است. اجرای طرحهای بازنشستگی سخاوتمندانه توسط بوروکراسی، باعث شد که بخش خصوصی نتواند با آن وسعت و وفور با کارکنان خود رفتار کند و در نتیجه مورد اعتراض بخش مزبور قرار گرفت. اصول مورد نظر وبر منجر به ظهور شکل طبقه وقت‌گذران<sup>۱۵</sup> شد. به عبارت دیگر، بوروکراسی شرایطی را فراهم آورد که کارکنان اقدام مؤثری انجام ندهند، اخراج آنها نیز غیرممکن باشد و صرفاً برای رسیدن موعد بازنشستگی روزشماری کنند.

<sup>۱۵</sup>. Timeserver



ثانیاً، بر طبق تئوری‌های جدید رفتار سازمانی، الگوی بوروکراتیک رسمی در مقایسه با شکل‌های انعطاف‌پذیرتر مدیریت، به هیچ وجه دارای کارایی و اثربخشی نیست.

هنگامی که بوروکراسی رسمی خوب کار می‌کند، معمولاً در شرایط پایدار است و مقابله با اوضاع و احوال متغیر برای آن مشکل است. در شرایطی که محیط به طور مداوم تغییر می‌کند، دستورالعمل‌های ثابت و روش‌های معین کار، کاربردی نخواهند داشت.

بوروکراسی سنتی، ساختاری تحت تسلط درون‌داد دارد و برون‌داد آن اهمیت چندانی ندارد. مشکل اصلی بخش دولتی تداوم عاداتها و روشهای اداری، علیرغم دگرگون شدن آنها در بخشهای دیگر است.

طبق تئوری‌های جدید رفتار سازمانی، هر چند بوروکراسی دارای نقاط قوتی است، ولی در عین حال، ساختارهای دیگری برای جایگزینی آن وجود دارد. نویسندگان معاصر عقیده دارند بوروکراسی برای فعالیتهای غیرتکراری که نیازمند خلاقیت و نوآوری اند مناسب نیست. بخش خصوصی در حال فاصله گرفتن از ساختارهای بوروکراتیک رسمی و نزدیک شدن به عدم تمرکز؛ به تفویض اختیار واقعی به سطوح پایین‌تر به عنوان مراکز سود؛ به انعطاف بیشتر در ساختار و نیروی انسانی، و به تأکید بیشتر بر عملکرد و پاسخ سریع، به جای ساختارهای سلسله مراتبی خشک، می‌باشد.

به طور خلاصه، الگوی بوروکراتیک رسمی بیش از آنکه با «مدیریت» یا تحقق اهداف تناسب داشته باشد، حقیقتاً با «اداره امور» یا اجرای دستورالعمل‌ها تناسب دارد.

این پرسش در رفتار سازمانی وجود دارد که آیا تغییر در الگوی وبر باید تدریجی باشد یا انقلابی؟ آیا تغییرات آنقدر وسیع بوده‌اند که نمی‌توانیم بوروکراسی موجود را به وبر نسبت بدهیم؟ بوزمن و استراوس من (۱۹۹۰، ص ۱۴۲) عقیده دارند که نظریه‌پردازان سازمان دائماً با جایگزینهای شکل سلسله مراتبی بوروکراسی دست به گریبان‌اند. لیکن بوروکراسی وبری به عنوان یک سازمان بسته قدرت پایداری دارد.

به طور خلاصه، در الگوی رسمی بوروکراسی، ساختار و دستورالعملها در کانون توجه قرار دارند و به این ترتیب نتایج را تحقق یافته فرض می‌کنند. در شکلهای جدیدتر سازمان، تحقق نتایج به عنوان هدف اصلی و شکل



سازمانی با اهمیت ثانوی در کانون توجه قرار می گیرند.

### نقد انتخاب عمومی

در فصل چهارم خواهیم دید که سالهای دهه ۱۹۷۰ شاهد پذیرش خط‌مشی‌های کاهش اندازه دولت بوده است که به دنبال یک دوره بحث نظری اقتصاددانان محافظه‌کار انجام گرفت. منطق اصلی، کاهش بوروکراسی دولت به عنوان یک هدف بود. نظریه‌پردازان دو دلیل برای این کار بیان کردند. اول، عقیده بر این است که بوروکراسی تا حد زیادی آزادی فردی را محدود می‌کند و لازم است قدرت آن تحت نام «انتخاب» کاهش یابد. دوم، که به دلیل اول نیز مربوط می‌شود، این است که اقتصاددانان عقیده دارند الگوی بوروکراتیک سنتی فاقد مشوقها و پاداشها در سطح پرداختهای بازار است. بنابراین، بدیهی است که کارایی آن از کارایی فرآیندهای بازار کمتر باشد. این دیدگاه‌ها به ایجاد تئوری انتخاب عمومی منجر شدند. تئوری انتخاب عمومی، همان طور که از نام آن پیداست، از به حداکثر رساندن حق انتخاب افراد به دو دلیل آزادی فردی و کارایی، حمایت می‌کند.

تئوری انتخاب عمومی، در حقیقت، به کارگیری اصول اقتصاد خرد در زمینه‌های سیاسی و اجتماعی است. دان لوی<sup>۱۶</sup> (۱۹۸۶، ص ۳) عقیده دارد الگوی «بازیگر عاقل<sup>۱۷</sup>» که محور اصلی کلیه بحث‌های مربوط به انتخاب عمومی می‌باشد، فرض می‌کند که:

۱- اشخاص دارای ترجیحات شکل یافته‌ای هستند که می‌توانند به سادگی آنها را درک، دسته‌بندی، و مقایسه کنند. ۲- این ترجیحات یا در حال انتقال‌اند یا پایدار و ثابت هستند. ۳- مردم خواهان «حداکثر» هستند و همواره در تصمیم‌گیری‌های خود در جستجوی یافتن بیشترین سود ممکن و پرداخت کمترین هزینه‌اند. هنگامی که آنها ترجیحات خود را به شیوه‌ای کارآمد تعقیب می‌کنند و سود خود را به حداکثر می‌رسانند، عقلایی عمل می‌کنند. بر طبق این تعریف، اگر کسی ترجیحات خود را دائماً بهینه کند، رفتاری عقلایی دارد، حتی اگر به نظر

<sup>۱۶</sup>. Dunleavy  
<sup>۱۷</sup>. Rational Actor



ما غیرعقلایی جلوه کند. ۴- اشخاص اصولاً در رفتارشان خودخواه، نفع طلب و آلت دست هستند و رفاه خود یا خانواده شان را مبنای اقدامات خود قرار می دهند.

دیدگاه انتخاب عمومی به تشریح چگونگی گسترش «سیاستهای اداره»<sup>۱۸</sup> که در همه بوروکراسیها قابل مشاهده است، کمک می کند. این بحث را که بوروکراتها به جای منافع عمومی، برای منافع شخصی خودشان کار می کنند، نمی توان نادیده گرفت. افراد نیز در جستجوی پیشرفت شخصی هستند و بوروکراتها در مقام سازمانی خود برای دستیابی به منافع بیشتر برای سازمان خود، فشار وارد می آورند.

استوروم نیز عقیده دارد که کار نظریه پردازان انتخاب عمومی یا اقتصاددانان سیاسی معاصر که، بر پایه «پارادایم» برگرفته از نظریه اقتصاد قرار دارد، بسیاری از نظریه های سنتی اداره امور دولتی را زیر سؤال برده است. (۱۹۷۴، ص ۷۳). او عقیده دارد سازمان بوروکراتیک یک سیستم تصمیم گیری است که جایگزین انتخاب فردی می شود. یعنی بوروکراسی بر سلسله مراتب متکی است و بر این اساس، از زیردستان خواسته می شود که در انتخاب اقدامات مناسب از رؤسای خود پیروی کنند در غیر این صورت با محرومیت و تنبیه مواجه خواهند شد.

بحثهای انتخاب عمومی به شکل همه جانبه ای به طرف کوچک کردن دولت و بوروکراسی هدایت شده اند. راه حل جایگزین، بدون توجه به موقعیتها، اتکاء بیشتر به ساختارهای بازار است. برداشته شدن مرزهای بین بخش خصوصی و بخش عمومی و تعیین شرایطی که تدارک دولتی قابل توجیه باشد، از دستاوردهای انتخاب عمومی است. رویکرد انتخاب عمومی به دلیل داشتن قابلیت تعمیم مفروضات نسبتاً ساده، با ارزش است. به هر حال، حتی اقتصاددانان بیش از پیش می پذیرند که اندیشه «انسان اقتصادی معقول» غالباً کافی و درست مطرح نشده است.

به هر حال، بحثهای انتخاب عمومی، علیرغم بار ایدئولوژیک، اثر خود را بر احزاب و دولتها گذاشته اند. با آنکه شدیدترین حملات علیه بوروکراسی در کشورهایی که دارای انگیزه ایدئولوژیک قوی بوده اند بعمل آمده است، لیکن این بحثها تأثیر خود را در سایر کشورها نیز بر جای گذاشته اند. سؤالی که باید جواب داده شود این است

<sup>۱۸</sup>. Office Politics





که آیا این اثرگذاری ناشی از گرایش راست بوده یا از تئوری اقتصادی انتخاب عمومی؟ شاید مهمتر از آن، درک این واقعیت باشد که تئوری‌های اداره امور دولتی بیش از این کاربردی ندارند و از این رو بیش از این برای سروسامان دادن جامعه مناسب نیستند.