



به نام خدا

بوروکراسی و توسعه در ایران

نویسندگان: ابوالحسن فقیهی - حسن دانایی فرد

فصل دوم: مدیریت دولتی تطبیقی: مبانی نظری و الگوها

بوروکراسی، مبنایی برای مقایسه (فرل هدی)

تلخیص: سیده هدی شمس





مدیریت دولتی تطبیقی: مبانی نظری و الگوها

بوروکراسی، مبنایی برای مقایسه (فرل هدی)

برای بررسی وضعیت موجود دانش مدیریت دولتی در جوامع مختلف روش‌های متعددی وجود دارد که از میان آنها، نهاد بوروکراسی دولتی را به عنوان ابزار مقایسه برگزیده‌ایم. بسیاری از پژوهشگران سیاست تطبیقی^۱ برای تحلیل نظام‌های سیاسی، رویکرد کارکردی (کارویژه‌ای) یا غیرساختاری^۲ را در اولویت قرار داده‌اند. از این رو طرح این پرسش که چرا در تحلیل‌های مدیریت تطبیقی، به جای استفاده از رویکرد کارکردی، ساختار یا نهاد بوروکراسی انتخاب شده است، پرسشی بجاست. تأکید بر رویکرد ساختاری در بررسی مدیریت دولتی تطبیقی به دلیل رجحان آن بر رویکرد کارکردی در بررسی نظام‌های سیاسی نیست بلکه این تصمیم با رویکرد کارکردی مبنای بهتری برای تحلیل‌های تطبیقی مدیریت دولتی است. باید به این نکته توجه داشت که هدف ما مقایسه مدیریت دولتی جوامع مختلف است نه مقایسه مجموعه نظام‌های سیاسی آنها. برای پژوهشگران مدیریت دولتی، ساختار بوروکراسی نسبت به وظیفه اجرای قانون یا هر نوع رویکرد کارکردی دیگر، مزیت‌هایی چند در بردارد. هر نوع تحلیل تطبیقی ناقص از نظام‌های سیاسی مشکل‌آفرین خواهد بود، خواه رویکرد مورد استفاده کارکردی باشد، خواه ساختاری. چون در کشورهای غربی بین ساختارها و وظایفی که درون آنها صورت می‌گیرد همبستگی بالایی وجود دارد، استفاده از هر یک از رویکردها به تنهایی مخاطره‌آمیز نیست اما در کشورهای در حال توسعه، کاربرد هر دو رویکرد، مشکلات جدی خواهد داشت. مقایسه بر مبنای کارکرد یا وظیفه در نظریه آسان‌تر از عمل است. از این رو این خطر را در پی دارد که در عمل برای مقایسه کارکردها، ساختارهایی مبهم یا نامرتبط را انتخاب کنیم. از طرف دیگر مقایسه بر مبنای ساختار، خطراتی در پی دارد که به سادگی قابل تشخیص‌اند نظیر فقدان نهادهای پایدار و تصور این پیش‌فرض نادرست که ساختارهای مشابه همیشه وظایف

¹. Comparative Politics

². Unstructural Approach



مشابهی انجام می‌دهند. مقایسه بر مبنای ساختار انجام‌شدنی است در صورتی که نهاد یا نهادهای مورد بررسی در نظام‌های سیاسی تحت مطالعه عیناً وجود داشته باشد و در نقش کارکردی این نهادها در نظام‌های مختلف تفاوت‌هایی وجود داشته باشد.

قبل از ادامه بحث، ضروری است که به دقت و تا حدی مفصل بررسی کنیم که اصطلاح بوروکراسی چگونه به وسیله افراد مختلف، استفاده شده است و همچنین ابهامات در معنا و مفهوم آن چیست و در اینجا منظور ما از بوروکراسی چیست؟

مفاهیم بوروکراسی

بوروکراسی از آن جهت که واژه‌ای مبهم و دردسرساز به نظر رسیده غالباً مورد انتقاد قرار گرفته است. همه این ایرادها در جای خود صحیح‌اند. ولی با این وجود، بوروکراسی واژه‌ای است که نشان داده ماندنی است. حتی بیشتر منتقدین به این نتیجه رسیده‌اند که حفظ آن نسبت به رها کردن آن، سودمندتر است. مأخذ پیدایش این واژه به طور کامل روشن نیست. مورشتاین مارکس^۳ مدعی است واژه بوروکراسی ریشه‌ای فرانسوی دارد ولی در گذشته بسیار دور از زبان لاتین به زبان فرانسه آمده است. مورشتاین مارکس خاطر نشان می‌کند که این واژه، نخستین بار در قرن هجدهم تحت عنوان «bureacratie» به وسیله وزیر بازرگانی فرانسه در مفهوم فعالیت‌های دولتی به کار برده شد. سپس در خلال قرن نوزدهم تحت عنوان «burokratic» در آلمان اشاعه پیدا کرد و اکنون به درون زبان انگلیسی و تعدادی دیگر از زبان‌ها راه یافته است. به عنوان یک موضوع پژوهشی دانشگاهی، با نام ماکس وبر^۴ جامعه‌شناس آلمانی همراه است (۱۹۲۰-۱۸۶۴) که نوشته‌های وی در مورد بوروکراسی سرآغازی برای پژوهش‌های پایان‌ناپذیری در زمان معاصر و آینده بوده است.

³. Morstein Marks

⁴. Max Weber



در زبان عامیانه، بوروکراسی غالباً به عنوان یک «واژه نامطلوب سیاسی» به کار برده می‌شود و همین‌طور از نظر مخالفان «دولت بزرگ» یا «دولت رفاه» مطرود و ناخوشایند است. بیشتر دانشمندان علوم اجتماعی، بوروکراسی را پدیده‌ای مرتبط با سازمان‌های بزرگ و پیچیده تعریف می‌کنند بدون اینکه به طور ضمنی آن را تأیید یا رد کنند. یکی از تعاریف متداول، تعریفی است که بوروکراسی را نه به عنوان پدیده‌ای خوب و نه به عنوان پدیده‌ای شوم و دردسرزا معرفی می‌کند. این توصیف بوروکراسی که ارزش مدار نیست آن را به عنوان شکلی از سازمان اجتماعی معرفی می‌کند که ویژگی‌های خاصی دارد.

ابهام در نظریه بوروکراتیک، ناشی از تفاوت‌های موجود در رویکرد توصیف این ویژگی‌ها و کوتاهی در تعیین رویکرد مناسب از میان این رویکردهاست. این ابهام می‌تواند به تعاریف ویر از بوروکراسی برگردد و علیرغم توافق زیادی که نسبت به برخی از نشانه‌ها و ویژگی‌های بوروکراسی وجود دارد، این ابهام تا زمان حاضر نیز ادامه یافته است. گرایش غالب برای تعریف بوروکراسی، تعریف آن بر مبنای ویژگی‌های مهم ساختاری سازمان است. کامل‌ترین تعریف بر اساس این گرایش تعریف ویکتور تامسون⁵ است که ویژگی‌های اصلی سازمان بوروکراتیک را وجود سلسله مراتب بسیار دقیق همراه با تقسیم کار بسیار مشخص می‌داند. از ویر به بعد، صاحب‌نظران و نویسندگان بوروکراسی، ابعاد ساختاری بوروکراسی را با تغییراتی بسیار جزئی در محتوا و اجزاء آن برشمرده و مشخص کرده‌اند ولی نوعی توافق اساسی در مورد تعریف بوروکراسی بین آنها وجود داشته است. گرایش دوم، تعریف بوروکراسی بر حسب ویژگی‌های رفتاری است (یا قرار دادن این ویژگی در کنار ویژگی‌های ساختاری) که بر این اساس، پاره‌ای از ویژگی‌های رفتاری، الگوی رفتار بوروکراتیک تلقی می‌شود.

⁵. Victor Thompson



در خصوص این که کدام رفتار، نماد رفتار بوروکراتیک است، اختلاف نظرهای نسبتاً عمیقی وجود دارد. یک راه، تأکید بر ویژگی‌های طبیعی مطلوب و کارکردی است که سرانجام با تحقق اهداف سازمان بوروکراتیک ارتباط مثبتی دارد. برای مثال، فردریش بر ویژگی‌هایی نظیر عینیت، دقت و ثبات و مسئولیت تأکید می‌کند. آیزن شتات^۶ از نوعی تعادل پویا سخن می‌راند که یک بوروکراسی ممکن است در تعامل با محیطش ایجاد کند. در چنین محیطی، استقلال و بارز بودن بوروکراسی از سایر نهادهای اجتماعی به دلیل گونه‌گونی ساختاری آن نمایان می‌شود.

تعریف متداول‌تری که در آثار تعدادی دیگر از نویسندگان به چشم می‌خورد، بر نوعی از ویژگی‌های رفتاری تأکید دارد. این ویژگی‌ها اساساً منفی، ناکارآمد، آسیب‌رسان و متعارضند و در راه رسیدن بوروکراسی به اهدافش ایجاد مانع می‌کنند. مرتن^۷ یکی از نویسندگانی است که این دیدگاه کلاسیک را ارائه کرده است. او به این واقعیت توجه می‌کند که «تعدادی از عناصری که به طور اعم باید به کارایی بیانجامد، در مواردی خاص، عدم کارایی را به ارمغان می‌آورند» همچنین منجر به نوعی توجه بیش از حد به تبعیت سخت‌گیرانه از مقرراتی می‌شود که «موجب ترسویی، محافظه‌کاری و رفتار فن‌سالارانه می‌شود». تأکید بر غیر شخصی بودن روابط منجر به تعارض در روابط با مشتری یا دریافت‌کنندگان خدمات بوروکراسی می‌گردد. جهت‌گیریهای رفتاری خاص که غالباً ذکر گردیده عبارتند از فرار از مسئولیت، کاغذبازی، خشکی و نامنصفی، رسمیت (غیرشخصی بودن) بیش از حد، مخفی‌کاری بیش از اندازه، عدم علاقه به تفویض و عدم تمایل به کسب حق فرمانروایی اختیار. استنباط این است که رفتاری دیوان‌سالارانه‌تر است که از تأکید بیش از حد بر عقلایی بودن سازمان بوروکراتیک نشأت می‌گیرد و به ناکارآمدی می‌انجامد و بر این اساس مدلی برای رفتار بوروکراتیک ارائه می‌کند که بر ویژگی‌ای متعارض تأکید می‌کند. این وضعیت، به صورت سوگیری معمول تداوم می‌یابد. مارکس از چنین ویژگی‌هایی به

⁶. Eisenstadt

⁷. Merton



عنوان «ناخوشی سازمان» یاد می‌کند و آن را به این صورت توضیح می‌دهد که سازمان بوروکراتیک، درون خود ویژگی‌هایی پرورش می‌دهد که آن را از هدف اصلی‌اش دور می‌سازد. مایکل کروزیو⁸ در کتاب ارزشمند خود «پدیده بوروکراتیک» را تلاش علمی می‌داند که برای درک بهتر این ناکارآمدی سازمان نگاشته شده است. او توضیح می‌دهد که منظور وی از پدیده بوروکراتیک، ناسازگاریها، نارسایی‌ها یا به بیان مرتن ناکارآمدی‌هایی است که درون سازمان‌های انسانی به وجود می‌آید.

هر کدام از این رویکردها، به تمایزاتی میان الگوهای رفتاری منجر می‌شود که بیشتر یا کمتر دیوانسالارانه هستند. بنابراین، تا زمانی که رفتاری که نماد رفتار بوروکراتیک است، به طور واضح درک نشده است این گونه توصیف‌های رفتاری، ابهام‌انگیز خواهد بود.

روش سوم توصیف رفتار بوروکراتیک به وسیله پیتز بلا⁹ مطرح شده است، وی بوروکراسی را بر حسب تحقق هدفش تعریف می‌کند. بر اساس این تعریف بوروکراسی «سازمانی است که کارایی را حداکثر می‌سازد یا نهادی است که رفتار اجتماعی را در راستای کارایی اداری سامان می‌دهد». بلا معتقد است بوروکراسی‌ها به ایجاد الگوهای رفتاری که آنها را از تحقق اهداف قانونی‌شان باز می‌دارد گرایش پیدا می‌کنند ولی این دیدگاه را نمی‌پذیرد که همه رفتارهایی که از انتظارات رسمی انحراف پیدا می‌کنند یا به نظر غیرعقلایی می‌آیند ناکارآمدند. او گونه‌ای متفاوت از این نوع رفتاری مطرح می‌کند که آن را «غیرعقلایی وی (شاید) هدفمند» می‌نامد. هم ویژگی‌های رفتاری و هم ویژگی‌های ساختاری بوروکراسی تا حدی متغیرند، زیرا محک زدن میزان بوروکراتیک بودن یک سازمان، میزان تحقق اهدافش است و عناصر ساختاری و رفتاری که لازمه تحقق هدف است، ممکن است از زمانی به زمان دیگر و مکانی به مکان دیگر متغیر باشند.

⁸. Michel Crozier

⁹. Peter Blau



در خصوص ویژگی‌های مهم ساختاری بوروکراسی، توافق قابل ملاحظه‌ای وجود دارد ولی در مورد ویژگی‌های رفتاری آن، توافق چندانی وجود ندارد. برای ترسیم و طراحی الگوی رفتار بوروکراتیک سه راهکار ارائه شده است. یکی از این سه، رفتار طبیعی کارکردی مطلوبی است که به طور طبیعی از عملیات بوروکراتیک انتظار می‌رود و مورد قبول واقع شده است. دیگری بر رفتار ناکارآمدی تأکید می‌کند که احتمالاً از سوگیری عقلایی بوروکراسی و ویژگی‌های ساختاری طراحی شده برای حفظ آن نشأت می‌گیرد. راهکار سوم، درستی رفتار را به محیط بوروکراسی ارتباط می‌دهد و به استاندارد منعطف‌تر منتج می‌شود که بر اساس آن رفتار از لحاظ کارکردی بودن آن، بوروکراتیک تلقی می‌شود.

بوروکراسی شکلی از سازمان است. وقتی سازمانی را بوروکراسی می‌نامیم که این ویژگی‌ها را دارا باشد. در نظر گرفتن بوروکراسی به دلیل وجود ویژگی یا مشخصه ساختاری سازمان، بدان معنا نیست که همه بوروکراسی‌ها از لحاظ ساختاری یکسان و مشابهند. برای مفهوم‌سازی عناصری که می‌توانند به عنوان ابعاد ساختار سازمانی مدنظر قرار گیرند و همین‌طور رتبه‌بندی سازمان روی یک طیف بر اساس هر کدام از این ابعاد، تلاش‌های امیدبخشی صورت گرفته است. بر این اساس، موضع یا جایگاه یک سازمان از نظر این ابعاد، وضعیت ساختار آن را نشان می‌دهد. سپس این وضعیت ساختاری می‌تواند برای توصیف سازمانی که مبنای مقایسه قرار می‌گیرد، استفاده شود.

مزیت اصلی انتخاب ویژگی‌های ساختاری در تعریف بوروکراسی این است که به ما اجازه می‌دهد، همه الگوهای رفتاری را که در بوروکراسی نام رفتار بوروکراتیک زینده آنها است، مدنظر قرار دهیم. این‌طور نیست که از میان الگوهای رفتاری موجود در بوروکراسی‌ها، یکی به عنوان الگوی رفتار بوروکراتیک انتخاب شود و بقیه الگوها به عنوان رفتار غیربوروکراتیک یا کمتر بوروکراتیک توصیف شوند. این کار در گذشته مآخذ سردرگمی و ابهام بوده است که می‌تواند برطرف شود.



حقیقت آن است که تمایز بوروکراسی‌ها از یکدیگر بیشتر مبتنی بر ویژگی‌های رفتاری است تا عناصر ساختاری. به طور شهودی افراد همیشه فرض کرده‌اند که ساختارهای بوروکراتیک و الگوهای عمل آنها، در کشورهای جهان غرب و حتی بین کشورهای غربی و شرقی، به طور قابل ملاحظه‌ای متفاوتند. مردان عمل این را می‌دانند و هرگز آن را نادیده نمی‌گیرند. اما اندیشمندان علوم اجتماعی معاصر، به چنین مقایسه‌هایی توجه نکرده‌اند. توصیف ساختاری بوروکراسی به تنهایی این مشکل را حل نمی‌کند ولی حداقل باید بخشی از این ابهام را برطرف کند تا پیشرفت را تا حدی ساده‌تر کند.

عمومیت بوروکراسی دولتی

ویژگی‌های ساختاری مشترک در بوروکراسی‌ها کدامند؟ آیا بوروکراسی‌هایی با چنین ویژگی‌هایی اساسی در همه یا بیشتر نظام‌های سیاسی جهان وجود دارند که مبنای واقعی برای مقایسه مدیریت دولتی کشورها فراهم سازند؟ اگر بوروکراسی‌ها در حکومت‌های امروزی یکسان و مشابه عمل می‌کنند، چه جنبه‌هایی از ساختار یا رفتار آنها باید انتخاب شود که برای مطالعه تطبیقی مفیدتر هستند؟ همان‌طور که قبلاً ذکر شد، تقریباً به تعداد نویسندگانی که در خصوص ویژگی‌های بنیادی بوروکراسی قلم فرسایی کرده‌اند، نظریه‌های متعددی در مورد ویژگی‌های بنیادی بوروکراسی وجود دارد. با این وجود، توافق بر ویژگی‌های ساختاری یا سازمانی که محور اصلی مقایسه‌اند، بسیار اساسی است. تفاوتها، اساساً از نحوه توصیف ویژگی‌های ساختاری و همین‌طور ترکیب ویژگی‌های رفتاری با ویژگی‌های ساختاری نشأت می‌گیرد. ویژگی‌های ساختاری اصلی را می‌توان به سه ویژگی زیر کاهش داد: (۱) سلسله مراتب (۲) تفکیک وظایف یا تخصص‌گرایی و (۳) شایستگی یا صلاحیت. احتمالاً مهمترین ویژگی، سلسله مراتب است که با تأکید بر هدف به کارگیری عقلانیت در وظایف اداری، مرتبط است. ماکس وبر، این ویژگی را منشاء شکل بوروکراتیک سازمان توصیف کرد. او به «سلسله مراتب» به عنوان سطوح و اصول رتبه‌بندی فرمان‌رانی اختیار اشاره می‌کند که نظام کاملاً رده‌بندی‌شده‌ای از فرا و فرودستی ایجاد می‌کند



که در آن، رده‌های بالاتر بر رده‌های پایین‌تر نظارت می‌کنند. «تخصص‌گرایی» در سازمان نتیجه تقسیم کار است که در جای خود، برای موفقیت همکاری‌های انسانی به قصد تسلط بر محیط و رسیدن به اهداف ضروری است. «شایستگی» (اشاره به این وظایف یا نقشها دارد) به این معنی است که متصدی نقشی خاص باید صلاحیت احراز آن را دارا باشد. نوعاً در بوروکراسی‌های بسیار پیشرفته افراد با آموزش کافی، عهده‌دار نقشی خاص می‌شوند. به ویژگی‌های ساختاری دیگری نیز همواره اشاره می‌شود، ولی این ویژگی‌ها نسبتاً پیرامونی هستند یا با ویژگی‌هایی که قبلاً ذکر شد، ارتباط دارند. نظیر مجموعه قوانین حاکم بر رفتار اعضاء، نظام ضبط و ثبت، نظام رویه‌ها و دستورالعمل‌ها برای انجام کار، اندازه یا حجم کافی کارها برای ایجاد واحدهای سازمانی.

باید متذکر شد که این تحلیل بوروکراسی اساساً از بوروکراسی «نوع آرمانی» یا «کاملاً پیشرفته» و بر متفاوت است. بوروکراسی آرمانی و بر، هدفش ارائه واقعیت سازمانی نبود بلکه مفهومی انتزاعی بود که ویژگی‌های خاصی را برجسته می‌کرد، «سازه‌ای ذهنی» بود که به طور تجربی در جهان واقع نمی‌توان آن را یافت.

برچه بخش‌ها و کدام جنبه‌های فعالیت بوروکراتیک باید تأکید کرد تا بتوان اطلاعات در دسترس و قابل اتکاء را برای مقایسه میان بوروکراسی‌های دولتی در نظام‌های سیاسی جهان امروز بدست آورد؟ برای آغاز بحث آنچه را که لاپالمبارا¹⁰ از آن به «بوروکراسی انعطاف‌پذیر» تعبیر می‌کند، استفاده می‌کنیم. بوروکراتهای مورد نظر من، عموماً آنهایی هستند که نقش‌های مدیریتی دارند، کسانی که نقش هدایت و رهبری دارند و در ادبیات مدیریت دولتی آنان را مدیران «میانی» یا «عالی» می‌نامند.

رسم متداول در متون مدیریت دولتی تأکید بر بوروکراسی کشوری بوده است نه نظامی. این سنتی قابل درک و مقبول برای مطالعه مدیریت دولتی در نظام‌های دموکراتیک غربی بوده است. در عین حال، نادیده گرفتن

¹⁰. La Palombara



بوروکراسی نظامی در انجام مقایسه در سطح جهانی می‌تواند غفلتی جدی باشد، زیرا در تعدادی از کشورها چه در گذشته و چه حال، نیروهای نظامی تابع رهبری سیاسی کشوری نبوده‌اند.

با شناخت این پیشینه، و درک این امر که موضوع مورد بررسی بسیار پیچیده است و منابع اطلاعاتی موجود محدودند، به مقایسه مدیریت عالی بوروکراسی‌های کشوری و در زمان مناسب بوروکراسی‌های نظام سیستم‌های مختلف موجود می‌پردازیم. بدین منظور طرح پرسش‌های ذیل به نظر مناسب می‌آید:

۱. ویژگی‌های عملیاتی بوروکراسی که نشان از بافت، ترتیبات ساختاری، الگوی تخصص‌گرایی و گرایش‌های رفتاری آن دارد کدامند؟

۲. بوروکراسی به غیر از وظایف اجرایی تا چه حد در وظایف دیگری چون تصمیم‌های مربوط به خط‌مشی عمومی دخالت دارد؟

۳. ابزار بیرونی عمده نظارت بر بوروکراسی کدامند و این کنترل‌های بیرونی تا چه حد اثربخش‌اند؟ همان‌طور که پرسش‌های فوق نشان می‌دهد، توجه ما به مقایسه تغییرات ساختاری محدود نمی‌شود بلکه در جستجوی تفاوت الگوهای رفتاری میان بوروکراسی‌ها نیز هستیم. قبل از تلاش برای پاسخ دادن به این پرسش‌ها در نظام‌های سیاسی متفاوت، باید به دو عامل کلی که ویژگی‌های نظام‌های بوروکراتیک را به طور قابل ملاحظه‌ای تحت تأثیر قرار می‌دهند اشاره کنیم. یکی از عوامل کاملاً مرتبط، محیط سازمانی مدیریت دولتی است که شامل الگوی بخش‌بندی واحدهای دولتی و وضعیت اشتغال افراد در بخش‌های دولتی است که شامل الگوی بخش‌بندی واحدهای دولتی و وضعیت اشتغال افراد در بخش‌های دولتی است. عامل دیگری که کمتر ملموس و پیچیده‌تر است، ولی از اهمیت بیشتری برخوردار است، محیط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی پیرامون بوروکراسی است و غالباً از آن به نام «بوم‌شناسی مدیریت دولتی» نام برده می‌شود.



محیط سازمانی

ساختار وزارتخانه‌ها

یکی از پیامدهای ضروری سلسله مراتب و تخصصی کردن وظایف در سازمان بزرگ، ترتیب منظم واحدها به صورت گروه‌بندی‌های بزرگ‌تر و جامع‌تر است. این فرآیند گروه‌بندی در کشورهایی که از نظر سوگیری سیاسی و سایر جنبه‌های نظام اداری متفاوتند، به روش یکسان و مشابهی صورت گرفته است. واحد اصلی وزارتخانه است که زیر بخش اصلی مدیریت دولتی محسوب می‌شود. برین چاپمن^{۱۱} پنج حوزه اصلی دولت در اروپای پیشین را وزارتخانه‌های (امور خارجه، دادگستری، مالیه، دفاع و جنگ، امور داخلی) می‌داند که ریشه در نظام مدیریت رومی‌ها داشته‌اند. با افزایش مسئولیت‌ها و خدمات دولتی، وزارتخانه‌های جدیدی از درون وزارت امور داخلی پدید آمد که عمدتاً در زمینه آموزش و پرورش، کشاورزی، حمل و نقل و اخیراً بهداشت و تأمین اجتماعی بودند. علیرغم تفاوت‌های اساسی در تعداد وزارتخانه و پدید آمدن برخی الگوهای متمایز گروه‌بندی آنچه از بررسی مجموعه وزارتخانه‌های فعلی در بسیاری از کشورها بدست می‌آید دلالت بر نوعی یکسانی و شباهت دارد تا اختلاف یا تفاوتی فاحش. در کشورهایی که به صورت ایالتی اداره می‌شوند، تعداد وزارتخانه‌ها در دولت مرکزی معمولاً بین ۱۲ تا ۳۰ است که متکی به عوامل زیر است: میزان تمایل کشور به ایجاد واحدهای تخصصی یا ترکیبی، دامنه حوزه‌های برنامه دولت، جمعیت کشور، ملاحظات ایدئولوژیک، مکان جغرافیایی و سایر عوامل. بنا به گفته چاپمن، دولت سوئیس با تعداد هفت وزارتخانه کمترین تعداد وزارتخانه را داراست که دلایل آن، اندازه کوچک کشور، حیطه محدود مداخلات دولت و وجود دولتی فدرال است که بر استقلال استانهای عضو تأکید دارد.

¹¹. Brian Chapman



اشتغال در بخش دولتی

عامل دیگر محیطی تغییرات در میزان و توزیع اشتغال در بخش دولتی است که از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. گردآوری اطلاعات موثق و به روز، خصوصاً در مورد کشورهای در حال توسعه، دشوار است. ولی دونالد سی. روات^{۱۲} در سال‌های اخیر اطلاعاتی در مورد کارکنان شاغل در بخشهای دولتی بیست کشور توسعه یافته و شش کشور در حال توسعه گردآوری کرده است. بالاترین سطح اشتغال کل در بخش دولتی ۱۶/۳۱ درصد در سوئد و پایین‌ترین ۰/۸۳ درصد در بوراندی و متوسط آن بین ۵ و ۶ درصد است.

همان‌طور که آمارهای فوق نشان می‌دهد، میزان اشتغال در بخش دولتی کشورهای توسعه یافته (حدود ۸ درصد جمعیت) به طور قابل ملاحظه‌ای از کشورهای در حال توسعه (حدود ۴ درصد جمعیت) بیشتر است. تفاوت مهم دیگر میان کشورهای توسعه یافته، که در فهرست دونالدسی. روات به چشم می‌خورد این است که در گروه توسعه یافته‌ها، کارکنان دولتی بیشتری در حکومت‌های ایالتی و محلی اشتغال دارند در حالی که در کشورهای در حال توسعه بیشتر کارکنان در دولت مرکزی مشغول به کارند. از اطلاعات موجود ممکن است به نتیجه‌گیری‌هایی چند برسیم نظیر این که کشورهای توسعه یافته، بخش‌های دولتی بزرگتری دارند ولی نامتمرکزند و کشورهای در حال توسعه، بخش‌های دولتی کوچکتری دارند ولی متمرکزند.

بوم‌شناسی مدیریت

رویکرد بوم‌شناسی به مدیریت دولتی، معمولاً از نوشته‌های جان ام. گاس^{۱۳}، نشأت می‌گیرد. وی در دهه ۱۹۲۰ این پدیده را که به مفهوم وابستگی متقابل زندگی انسان و محیط پیرامون آن است از آثار جامعه‌شناسان اقتباس کرد. جامعه‌شناسان نیز آن را از گیاه‌شناسان و جانورشناسان عاریه گرفته بودند که در پی تبیین نحوه سازگاری اندام‌های گیاهان و جانوران با محیطشان بودند. گاس در آغاز به شناخت عوامل بوم‌شناسی کلیدی

¹². Donald C. Rowat

¹³. John M. Gaus



مدیریت دولتی معاصر آمریکا علاقمند شد و فهرستی از عواملی که به زعم او مفید بودند تهیه کرد که عبارت بودند از: مردم، مکان، فن آوری فیزیکی، فن آوری اجتماعی، آمال و ایده آل‌ها، فاجعه و شخصیت.

نکته مهم این است که درک بهتر بوروکراسی‌ها و همین‌طور سایر نهادهای سیاسی و اجتماعی مستلزم شناخت شرایط پیرامونی آنها، تأثیرات و نیروهای شکل‌دهنده و تغییردهنده آنها است.

محیط بوروکراسی را می‌توان به صورت مجموعه‌ای از دواير متحدالمرکز تصور کرد که بوروکراسی در مرکز آن قرار دارد. هر یک از این دواير که به بوروکراسی نزدیکتر می‌شوند، اهمیت و تأثیرشان بر بوروکراسی بیشتر است. بزرگترین دایره را می‌توان به عنوان نماد همه جامعه یا نظام اجتماعی در نظر گرفت. دایره بعدی، نظام اقتصادی یا جنبه‌های اقتصادی نظام اجتماعی را تشکیل می‌دهد. دایره درونی، نظام سیاسی است که خرده نظام اداری و بوروکراسی را به عنوان یکی از اجزاء خود دربرمی‌گیرد.

تحلیل تطبیقی مستلزم نوعی طبقه‌بندی اولیه از کشورها و بوروکراسی‌های آنها است. در این بررسی‌ها باید عوامل محیطی مهم‌تر را مورد توجه قرار داد.

طبقه‌بندی‌های اصلی مورد استفاده در این جا جدید نیستند، بلکه در سطح وسیعی شناخته شده هستند و مورد استفاده قرار می‌گیرند. طبقه‌بندی نخست، جوامع «توسعه یافته» و «در حال توسعه» است که به مجموعه‌ای از ویژگی‌های (عمدتاً اجتماعی و اقتصادی) اشاره دارد که برای توسعه‌یافتگی مقابل «عقب‌ماندگی» یا «توسعه نیافتگی» استفاده می‌شود. این طبقه‌بندی، مبتنی است بر دواير محیطی بیرونی یاد شده بالا و تأثیر آن بر بوروکراسی اهمیت کمتری دارد.

به اعتقاد جامعه‌شناسانی نظیر تالکوت پارسونز^{۱۴} که برای مطالعه نظام‌های اجتماعی، از رویکرد ساختاری - کارکردی استفاده می‌کنند، جوامع سنتی و کمتر توسعه یافته، اغلب نسبت‌گرا، خاص‌گرا بوده و وظایف

¹⁴. Talcott Parsons



پراکنده‌ای را انجام می‌دهند. به عبارتی دیگر، توزیع مقامات و منصب‌ها به پیشینه خانوادگی یا موقعیت موروثی وابسته است تا کسب موفقیت‌های فردی. در چنین جوامعی اتخاذ تصمیم‌های اجتماعی توسط گروه معدودی انجام می‌شود و ساختارهای اجتماعی موجود به جای اجرای وظایف تخصصی خود وظایف متعددی انجام می‌دهند. از طرف دیگر جوامع جدید و توسعه‌یافته، موفقیت‌طلب، کلی‌گرا و دارای وظایفی تخصصی‌اند.

واژه «در حال توسعه» اشاره به کشورهایی دارد که در حال گذار از این تحول اجتماعی‌اند. به نظر می‌رسد به کار گرفتن این اصطلاح برای این کشورها از صفات دیگری نظیر عقب‌مانده، فقیر، توسعه‌نیافته، کمتر توسعه یافته، نوظهور، در حال گذار و حتی در انتظار، بهتر است.

مفهوم توسعه به معنی دسته‌بندی جوامع در دو گروه متضاد نیست، بلکه فقط آنها را در طول یک پیوستار جای می‌دهد. هدف ما مقایسه کشورهایی است که در دو سر یک پیوستار توسعه جای می‌گیرند. کشورهایی که به طور کلی کاملاً توسعه یافته فرض شده‌اند، شامل بریتانیا و تعداد معدودی از کشورهای مشترک‌المنافع انگلیسی نظیر کانادا و استرالیا، اکثر کشورهای اروپای غربی، آمریکا، روسیه و از میان ملل موسوم به جهان غیرغرب، ژاپن می‌شود. اکثریت بالایی از کشورهای فعلی دنیا در طبقه «در حال توسعه» قرار می‌گیرند.

طبقه‌بندی دوم، طبقه‌بندی نظام سیاسی است. این طبقه‌بندی برای هر دو گروه کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه به کار می‌رود. فرض بر این است که عوامل محیطی در نظام‌های سیاسی متفاوت، اثرات مستقیم و غیرمستقیم‌تری بر بوروکراسی دارد.

مفهوم فرهنگ سیاسی به صورت ابزار کلیدی برای متمایز ساختن نظام‌های سیاسی تبدیل شده است. فرهنگ سیاسی به معنای ارزش‌ها، نگرش‌ها، جهت‌گیری‌ها، افسانه‌ها و باورهایی است که مردم در مورد سیاست‌ها و حکومت و خصوصاً در مورد مشروعیت حکومت و رابطه خود با دولت، دارند. فرض بر این است که فرهنگ



سیاسی تأثیر عمده‌ای بر جهت‌دهی توسعه سیاسی کشور دارد و دیدگاه‌های متعددی برای طبقه‌بندی نظام‌های سیاسی بر اساس فرهنگ‌های سیاسی آنها مطرح شده است.

مطالعه اخیر آندرین^{۱۵} تحت عنوان تحولات سیاسی در جهان سوم که بر اساس مدل دیوید آپتر^{۱۶} انجام شده است مدل چهارگانه‌ای برای نظام‌های سیاسی جهان سوم (نظام‌های خویشاوندی، اقتدارگرایانه و دیوان‌سالارانه، مصالحه‌جویانه و بسیج‌کننده) ارائه می‌دهد که در هر یک، اعمال قدرت سیاسی و فرآیند خط‌مشی‌گذاری متفاوت است. این الگو یکی از تازه‌ترین الگوها برای طبقه‌بندی جوامع در حال توسعه است که به سال ۱۹۶۰ برمی‌گردد.

ذکر این موارد، تلاش برای ارائه الگوی جامعی از همه نظام‌های سیاسی مهم نیست، بلکه صرفاً نشان دادن تنوع راهکارهای موجود است. پیش فرض ما این است که در تبیین تفاوت میان الگوهای رفتاری بوروکراسی‌های دولتی، باید بر ویژگی‌های رژیم سیاسی به عنوان یک متغیر تأکید خاص صورت گیرد.

تأکید بر اهمیت نوع رژیم سیاسی برای درک بوروکراسی‌های دولتی بر این پیش‌فرض استوار نیست که نوع رژیم سیاسی تنها متغیر تبیین‌کننده تفاوت رفتار بوروکراتیک است یا اینکه در هر وضعیت مهمترین عامل محسوب می‌شود. بدون شک، عوامل دیگری وجود دارند که به همراه سایر متغیرها، از کشوری به کشور دیگر تغییر می‌کند. صرف نظر از مسائلی که قبلاً مورد مطالعه قرار گرفت سنت‌های تاریخی، رفتار دیوان‌سالارانه، میراث استعماری، ناکارایی سازمانی و فشار دولت‌های خارجی، نهادهای بین‌المللی یا شرکت‌های چندملیتی، قابل ذکر است. دلیل توجه خاص به روابط بین انواع رژیم‌های سیاسی و بوروکراسی‌ها آن است که نوع رژیم سیاسی، متغیری است که همیشه وجود دارد و از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است.

¹⁵. Andrain

¹⁶. David Apter



الگوهای نظام اداری

یک الگوی انتخابی مناسب، ویژگی‌های عمومی و روابط متقابل آنها را به روشی برجسته می‌سازد که گردآوری و تفسیر اطلاعات در مورد موضوع تحت مطالعه را تسهیل کند. ضرورت استفاده از چنین الگوهایی برای مطالعه منظم پدیده‌های اجتماعی، اغلب مورد تأکید قرار گرفته است. مشکل، انتخاب الگویی است که چنان به واقعیت نزدیک باشد که ما را در درک پدیده‌ها کمک کند.

برای بررسی مدیریت دولتی و رفتار بوروکراسی در کشورهای مختلف، مجموعه‌ای از الگوهای پیشنهادی در اختیار داریم که برخی از آنها به قصد کاربرد جهانی پیشنهاد شده‌اند و برخی دیگر به طور مستقیم‌تر برای کشورهای توسعه یافته یا در حال توسعه طراحی شده‌اند. الگوی اخیر هیر در طبقه نخست جای می‌گیرد. وی بر اساس ویژگی دولت چهار نوع حکومت و شش نوع بوروکراسی متناظر آن را مشخص می‌کند. جدول ۱ این الگو را نشان می‌دهد.

کاربردی‌ترین الگوی بوروکراسی، الگوی بوروکراسی وبر یا الگوی «کلاسیک» است که قبلاً مورد بحث قرار گرفته است. این الگو، اساساً در کشورهای اروپای غربی (اگر چه به آنها محدود نمی‌شود) که مصادیق اصلی حکومت‌های نوین یا توسعه یافته‌اند، به کار می‌رود. این الگوی کلاسیک نه تنها ویژگی‌های ساختاری سازمان بوروکراتیک یعنی سلسله مراتب، پیچیدگی و شایستگی را دربردارد، بلکه ترکیبی از ویژگی‌های مرتبط رفتاری و ساختاری است. پیش فرض اساسی آن است که الگوی فرمانروایی (اختیار) که به نظام مشروعیت می‌دهد، قانونی - عقلایی است نه سنتی یا کاریزماتیک و دیگر آنکه برای اجرای دستورات صاحب مقام از ابزار عقلایی بوروکراسی استفاده خواهد شد. بوروکراسی، شکلی از سازمان است که به مفهوم عقلانیت و رفتار اداری بر مبنای دانش، به کار رفته است. بوروکراسی، واحدی مستقل از نظام سیاسی نیست بلکه پاسخگوی نظارت‌های بیرونی مقامات سیاسی است اگر چه گرایشاتی به طرف گریز و خودفرمانی در آن وجود دارد.



حکومت محافظ	حکومت آزادمنشانه		حکومت عقیدتی		حکومت فردی
نبود دولت بوروکراسی مبتنی بر هرج و مرج شبیه جامعه مدنی هگل	نبود دولت مقتدر بوروکراسی عقلایی - قانونی وبر	دولت = حزب بوروکراسی حزبی با بوروکراسی سنتی بجامانده از گذشته	دولت = بوروکراسی بوروکراسی ناپلئونی	دولت = حاکم بوروکراسی ماشینی	دولت = حاکم بوروکراسی خادم حاکم

این الگوی ساده شده، به طور وسیعی برای توصیف و مقایسه بوروکراسی‌ها در کشورهای امروزی استفاده شده است، اگر چه، توصیف دقیقی از آن بدست نمی‌دهد.

هنگامی که بوروکراسی‌های کشورهای در حال توسعه مورد توجه قرار می‌گیرند، عدم کفایت الگوی کلاسیک چنان آشکار می‌شود که اغلب به نفع الگوهای منتخب دیگر، کنار گذاشته می‌شود، زیرا فرض بر این است که الگوهای دیگر با واقعیات جوامع در حال توسعه، تطابق بیشتری دارند. مشهورترین و کامل‌ترین آنها الگوی «منشوری - بوروکراتیک» فرد ریگز است که برای کشورهای در حال توسعه و نظام اداری آنها تدوین کرده است. در این فصل به ابعاد و کاربردهای آن پرداخته‌ایم.



ریگز برای نشان دادن رابطه میان ساختارها و تعداد وظایفی که به وسیله آنها انجام می‌شود از یک الگوی قیاسی استفاده می‌کند. ریگز ساختاری را که وظایف متعدد و پراکنده‌ای انجام می‌دهد درهم‌آمیخته^{۱۷} می‌نامد و ساختاری را که وظایف محدود و مشخصی انجام می‌دهد تفکیک شده^{۱۸} می‌نامد.

در جهان واقعی ساختارها در برخی از جوامع به الگوی اول و برخی دیگر به الگوی دوم شباهت دارند.

الگوی منشوری ریگز با این قصد طراحی شده است که وضعیتی میان شرایط درهم‌آمیخته و تفکیک شده که در دو طیف یک پیوستار قرار دارند ارائه دهد. الگوی منشوری به جامعه‌ای اطلاق می‌شود که بین جامعه‌ای از نظر ساختاری درهم‌آمیخته و جامعه‌ای تفکیک شده قرار دارد. چنین نظام اجتماعی به طور نسبی ویژگی‌های جامعه‌ای درهم‌آمیخته و همین‌طور تفکیک شده را دارد. این نکته روشن است که هیچ جامعه‌ای را نمی‌توان یافت که به دو الگوی کاملاً درهم‌آمیخته و تفکیک شده شباهت داشته باشند. همه جوامع به گونه‌ای منشوری هستند یعنی در داخل پیوستار و نه در دو انتهای آن قرار می‌گیرند.

ریگز در اثر بعدی خود تحت عنوان «جامعه منشوری تجدید نظر شده» با ارائه مضامینی جدید برای «الگوی منشوری» مسائل و موضوعات را پیچیده‌تر می‌کند. او مفهوم‌سازی اولیه‌اش را رویکردی تک‌بعدی و اشتباه قلمداد می‌کند و بر اساس رویکردی «دو بعدی» تعریف جدیدی از جامعه منشوری مطرح می‌کند.

در الگوی یک بعدی ریگز سطح تفکیک وظایف در ساختارها مورد توجه بود که دامنه آن را وظایف کاملاً تفکیک شده، نیمه تفکیک شده و تفکیک نشده تشکیل می‌داد و الگوی متناظر با آن جوامعی است که او آنها را تفکیک شده، منشوری و درهم‌آمیخته نام نهاده بود (به شکل ۱ نگاه کنید).

^{۱۷} Fused
^{۱۸} Differentiated



بعد دومی که اکنون معرفی می‌کند به سطح هماهنگی میان ساختارها در جامعه‌ای که ساختارهای آن متمایزند اشاره دارد. این بعد در جوامعی که الگوی درهم‌آمیخته دارند کاربرد ندارد زیرا در آن جوامع ساختارها از یکدیگر متمایز نشده‌اند تا اساساً ناهماهنگی بین ساختارهای اجتماعی بروز کند. در شرایطی که ساختارها از یکدیگر متمایز شده‌اند امکان هماهنگی کمتر یا ناهماهنگی میان ساختارهای اجتماعی وجود دارد.

ریگز این مسأله را با اشاره به هماهنگی صدای سازهای تخصصی مختلف در یک ارکستر سمفونی نشان می‌دهد. موقعی که رهبر ارکستر میان سازهای مختلف هماهنگی ایجاد می‌کند صدای سازها به طور هم‌زمان جای خود را به هم‌صدایی و هارمونی می‌دهد و در آهنگ‌سازهای مختلف وحدت ایجاد می‌شود. همین‌طور می‌توان نظام‌های اجتماعی را که ساختارهای متمایز دارند روی پیوستار ناهماهنگ و هماهنگ درجه‌بندی کرد.

بحث بر سر آن نیست که ممکن است سطح هماهنگی میان ساختارها در جوامعی که ساختارها تفکیک شده‌اند متفاوت باشد یا در مواردی که ساختارها کاملاً از یکدیگر متمایز شده‌اند ناهماهنگی‌های شدیدی بروز کند. دشواری مدل ریگز در آن است که وی مدل منشوری تجدیدنظر شده خود را به گونه‌ای ترسیم کرده است که جوامعی با ساختارهای تفکیک شده و در عین حال ناهماهنگ را نیز دربرمی‌گیرد.

تفسیر جدید ریگز از الگوی جامعه تفکیک شده اشاره به جامعه‌ای دارد که از نظر ساختار متمایز و در عین حال هماهنگ است. از این رو مدل منشوری و مدل تفکیک شده را نمی‌توان بر روی یک پیوستار بر اساس سطح تفکیک نشان داد. بر این اساس پیشنهاد کنونی آن است که این واژگان برای جامعه‌ای استفاده شود که به هیچ‌وجه نمی‌توان آن را مصداق جامعه درهم‌آمیخته دانست زیرا در جوامع منشوری میان ساختارها ناهماهنگی وجود دارد حال آنکه ساختارهای جوامع تفکیک شده هماهنگ‌اند. پیشنهاد ریگز آن است که به جوامع منشوری و تفکیک شده پیشوندهایی اضافه شود تا نشان‌دهنده سطح تفکیک ساختاری جوامع مختلف باشد. این تغییر در واژگان در شکل ۱ نشان داده شده است. شکل نخست مدل تک‌بعدی و شکل دوم دوبعدی را نشان می‌دهد.

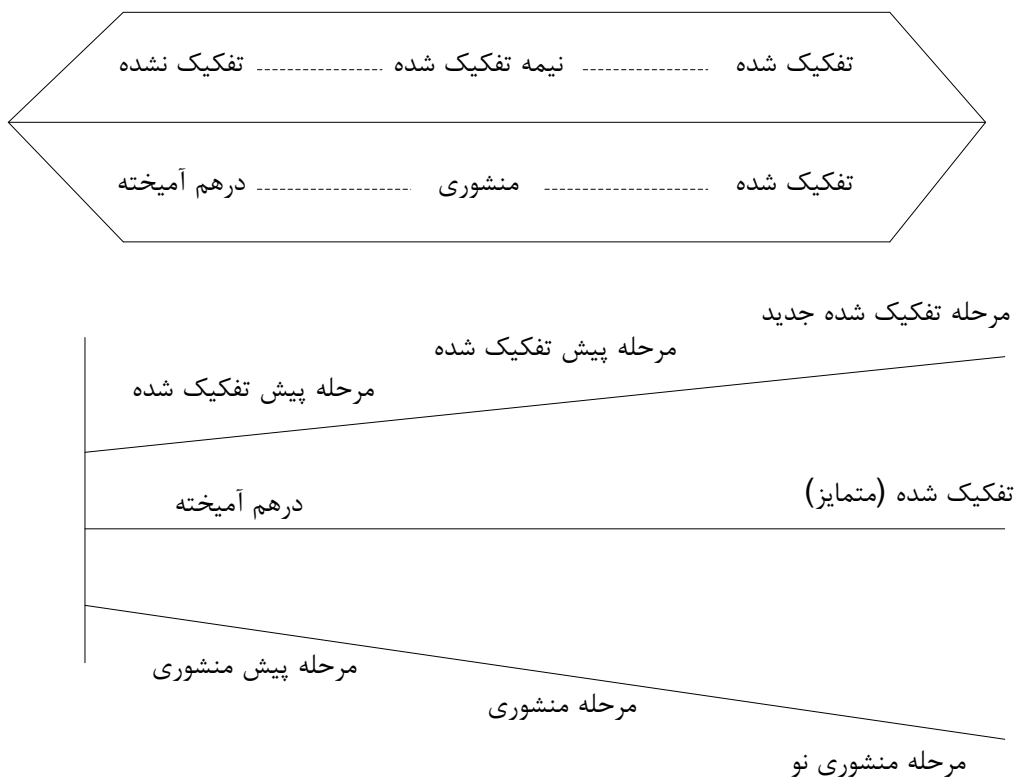


به زعم ریگز مزیت رویکرد دو بعدی آن است که شرایط منشوری را برای جوامع مختلف در هر سطحی از تفکیک ساختاری که باشند محتمل می‌داند و این که چنین شرایطی را می‌توان به کشورهای کمتر توسعه‌یافته نیز تسری داد. آن چه ریگز را مجذوب مدل منشوری کرده تنها این نیست که یک چالش روشنفکرانه است بلکه ابزاری است که ممکن است ما را به درک بیشتر رفتار اداری در جوامع در حال گذار کمک کند.

علیرغم تجدید نظری که ریگز در ترسیم الگوی اولیه خود می‌کند، مدعی است مدلس کماکان بر نوعی جامعه منشوری تأکید دارد که نیمه تفکیک شده و ناهماهنگ است، یعنی بر آنچه وی در آخرین بازنگری از مدلس، جامعه منشوری متداول نامید. برای روشنی در بحث پیرامون مدل منشوری اساساً به نوع جامعه‌ای که ریگز آن را در ابتدای امر، منشوری نامید و اکنون منشوری متداول می‌نامد، اشاره خواهیم کرد. به نظر می‌رسد این امر با تأکید وی در گفته ذیل، کاملاً مطابقت دارد: چون شرایط حاکم در کشورهای جهان سوم، انگیزه و اطلاعات اولیه برای خلق مدل منشوری فراهم کرد، به نظر می‌رسد عنوان «منشوری متداول» بهتر بتواند وضعیت برخی از کشورهای جهان سوم را که ساختارهایی تفکیک شده و در عین حال ناهماهنگ دارند را توصیف کند.

مدل منشوری در کلیت آن با بسیاری از پدیده‌ها و رفتار اجتماعی مرتبط است ولی به جنبه‌های سیاسی و اداری توجه خاصی دارد. به عبارت دیگر، مدلی است که به بوم‌شناسی اداری جامعه خاصی مرتبط است. این مدل به طور ماهوای دارای تناقض است. ریگز به توصیف بخش اقتصادی جامعه منشوری (که به الگوی بازار تشبیه می‌کند)، نخبگان جامعه (گروه‌هایی که مدام رنگ عوض می‌کنند)، ساختارهای اجتماعی، نظام‌های نمادین و الگوهای قدرت سیاسی آن می‌پردازد. آنگاه به طور خاص به مدیریت دولتی در جامعه منشوری می‌پردازد و برای نظام‌های اداری الگوی سال^{۱۹} را تدوین می‌کند. بر اساس پیکربندی کلی مدل منشوری، وظایف اداری در چنین جامعه‌ای ممکن است هم به وسیله ساختارهای واقعی که عمدتاً برای انجام این وظایف ایجاد شده‌اند و هم به وسیله سایر ساختارهایی که عمدتاً برای انجام چنین وظایفی طراحی نشده‌اند، انجام شود.

. Sala^{۱۹}



شکل ۱: انواع موقعیت‌ها در مدل یک بعدی (اولیه) و دوبعدی (تجدیدنظر شده) منشوری

علاقه ریگز به بوروکراسی‌ها و این که چگونه در مدل‌های او متفاوتند، معطوف بود. ریگز معتقد است که بوروکراسی‌های سنتی در جوامعی که به مدل درهم‌آمیخته شبیه‌اند وظایف متعدد و کاملاً پراکنده‌ای را بر عهده دارند «هر متصدی، امور و وظایف بی‌شماری انجام می‌دهد که امور اقتصادی و سیاسی و اداری جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در جوامعی که ساختارها کاملاً تفکیک شده و هماهنگ‌اند، به الگوی تفکیک شده نزدیکند، یعنی بوروکراسی‌ها از لحاظ وظیفه‌ای تخصصی‌تر شده‌اند که صرفاً وظایف اداری را انجام می‌دهند. در حقیقت ریگز قویاً پیشنهاد می‌کند که چنین «بوروکراسی بسیار تخصصی» که به طور مؤثر به وسیله سایر نهادهای سیاسی کنترل می‌شود شرط لازم برای ایجاد هماهنگی در یک جامعه ساختاری تفکیک شده است».



بوروکراسی‌ها در جوامع منشوری سنتی از لحاظ سطح تخصصی بودن وظایفشان در حد میانی قرار دارند و به دلیل ناسازگاری با سایر نهادهای سیستم سیاسی، در ایجاد ناهماهنگی‌های جامعه مؤثرند. ریگز در بحث پیرامون کانون عمل بوروکراتیک برای هر یک از سه مدل اصلی، اصطلاحاتی پیشنهاد می‌کند و همین‌طور یک اصطلاح کلی یا عمومی برای در نظر گرفتن همه آنها، ارائه می‌دهد. واژه «دفتر» را برای معنای جامع‌تر انتخاب می‌کند. واژه «اتاق» را برای دفتر در جامعه درهم‌آمیخته و واژه «اداره» را برای جامعه تفکیک شده پیشنهاد می‌کند. برای دفتر در جامعه منشوری واژه «سالا» را به کار می‌برد که در زبان اسپانیولی و دیگر زبانها (از جمله عربی و تایلندی) استفاده می‌شود و اشاره به انواع مختلف اتاق‌هایی دارد که ادارات دولتی را دربرمی‌گیرد. بر این اساس به ادارات تو در تو و اتاق‌های درهم‌آمیخته‌ای اشاره دارد که می‌توانیم آن را به عنوان دفتر جامعه منشوری مشخص کنیم.

ویژگی‌های اداری و نقش بوروکراسی در سالا، آن‌طور که ریگز تصویر کرد، اساساً بر تحلیل وی از ساختار قدرت در جامعه منشوری استوار است. یافته‌های او حکایت از آن دارد که در جامعه منشوری قدرت بوروکراتیک از نظر اثربخشی در حد متوسط است اما میزان تأثیر این قدرت از نظر مشارکت در تصمیم‌گیری در مقایسه با مدل‌های درهم‌آمیخته تفکیک شده بسیار بیشتر است. این پدیده به‌طور خاص در حکومت‌هایی دیده می‌شود که سیستم بوروکراتیک خود را از کشورهای تفکیک شده خارجی الگوبرداری کرده‌اند. در جامعه منشوری، سطوح رشد سیاسی و رشد بوروکراتیک نامتوازن است. در چنین جامعه‌ای بوروکراسی در رقابت با سایر نهادهای سیاسی از اقتدار بیشتری برخوردار است. در نتیجه، نهادهای سیاسی آن‌طور که در جوامع بیشتر تفکیک شده خواه تکثرگرا خواه توتالیتر مشاهده می‌شود قادر به کنترل بوروکراسی نیستند. قدرت بیش از حد بوروکراسی در جوامع منشوری کارکنان را به دخالت در فرآیند سیاسی ترغیب می‌کند.

فرضیه تکمیلی و دوم در ارتباط با مدیریت منشوری این است که قدرت نامتوازن بوروکراتیک کارایی اداری را به دلیل تحمیل هزینه سنگین کاهش می‌دهد. در نتیجه، چنین نظام اداری نسبت به نظامی که در یک سیستم



درهم آمیخته یا تفکیک شه وجود دارد، کارآمدی کمتر دارد. «سالار» با توزیع نابرابر خدمات، فساد نهادی شده، ناکارآمدی در اجرای قانون، پارتی بازی در استخدام، رفتار اداری اقلیتی که تابع انگیزه‌های خودپایایی است و به طور کلی فاصله عمیق بین انتظارات رسمی و رفتار واقعی، ارتباط پیدا می‌کند. در مدل «سالار» مدیریت اساساً اتلاف منابع است. عوامل متعددی در جامعه منشوری با هم ترکیب می‌شوند تا فساد اداری تشدید شود. ریگز می‌گوید این دیدگاه دیدگاهی مایوس‌کننده است اما نظریه‌ای است که از منطق مدل منشوری بر می‌خیزد.

بر مدل منشوری ریگز ایرادات زیادی وارد شده است خصوصاً از جانب کسانی که نسبت به لحن بدبینانه ریگز اعتراض دارند. آر.کا.آرورا به طور مبسوط «ویژگی منفی» مدل منشوری را یادآور می‌شود و ادعا می‌کند که مدل منشوری ارزش مدار است و فقط بر جنبه‌های منفی رفتار جامعه منشوری تأکید می‌کند. مایکل ال. مونرو^{۲۰} نظریه منشوری را استانداردهایی می‌خواند که تبلور دیدگاهی غربی است و ریگز را به خاطر اینکه مدارک و شواهد رفتار منشوری خود را از کشورهای نظیر آمریکا استخراج می‌کند، مقصر می‌داند. بدون شک این واکنش‌ها موجب شد که ریگز در نظرات پیشین خود تجدیدنظر کند و در اثر خود تحت عنوان «جامعه منشوری تجدیدنظر شده» تغییراتی بدهد. در عین حال باید متذکر شد که ریگز هرگز مدعی نبوده است که مدل سالاری او همه واقعیات جوامع سنتی موجود را توصیف می‌کند و در حقیقت بر نیاز به پژوهش‌ها در مورد کاربرد مدل سالار در کشورهای در حال توسعه تأکید کرده است. همه آن چه وی اظهار کرده، این است که مدل‌سازی وی به عنوان «زیربنای تجربه باوری» باقی می‌ماند.

^{۲۰} Michel L. Monroe .