

طراحی فرآیندها و ساختار سازمانی



موضوع جلسه: بوروکراسی

مصطفی فتاحی

Fattahi.Mostafa@ut.ac.ir

مقدمه :

در تئوری سازمان کمتر اصطلاحاتی وجود دارد که مانند بوروکراسی در بین عموم به طور ضمنی معنا و مفهوم منفی را تداعی کند. اما بوروکراسی مترادف با عدم کارایی نیست.

اگر ما می‌گوییم: اداره وصول مالیات، نمود یک بوروکراسی است، ممکن است بلافاصله عدم کارایی در ذهن بیشتر افراد تداعی شود که دلالت بر ویژگی‌هایی از قبیل، کاربرد سخت گیرانه قوانین، فرار از مسئولیت، غیر شخصی بودن، کاغذ بازی، عدم تمایل به تغییر و ... دارد.

بوروکراسی صرفاً یک ساختار سازمانی است. فی نفسه خوب یا بد نیست، در بعضی مواقع کارآمد نیست، و در بعضی از موقعیت‌ها از کارایی بالا برخوردار است.

بوروکراسی وبر

واژه بوروکراسی را نخستین بار شخصی به نام دوگورنی در سال ۱۷۴۵ بکار برد.

او به واژه فرانسوی bureau معنی میز تحریر، دفتر و اداره، به پسوند cracy معنای حکومت را افزود.

عناصری از بوروکراسی در فرهنگ های کهن مانند مصر باستان و چین وجود داشته است. همچنین امپراطوری های هخامنشی، ساسانی و روم را تنها می شد از طریق ساختارهای پیچیده و دیوان سالارانه اداره کرد.

نظریه کلاسیک در مورد بوروکراسی، بوسیله جامعه شناس آلمانی یعنی ماکس وبر مطرح گردید. وی در صدد توصیف یک سازمان آرمانی بر آمد. سازمانی که کاملاً عقلایی بوده و بتواند حداکثر کارایی از عملیاتش حاصل نماید.

تعریف اولیه وبر از بوروکراسی

ویژگی های ذیل، فلسفه بوروکراسی یا سازمان آرمانی (ایده آل) وبر را شکل می دهند. ولی این مدل به جای اینکه شرحی واقعی از اینکه سازمان ها چگونه ساختار بندی می شوند باشد، یک فرضیه بود. به این معنی که وبر سازمان نمونه یا متوسط را تعریف نمی کرد، او ویژگی هایی را تعریف می کرد که بر اساس آن نوع ایده آل سازمان کارا را می توان ایجاد کرد.

- تقسیم کار
- سلسله مراتب اختیار مشخص
- رسمیت زیاد
- ماهیت غیر شخصی
- تصمیمات استخدومی بر اساس شایستگی
- مسیرهای شغلی برای کارکنان
- تمایز بارز بین زندگی شخصی و سازمانی اعضا

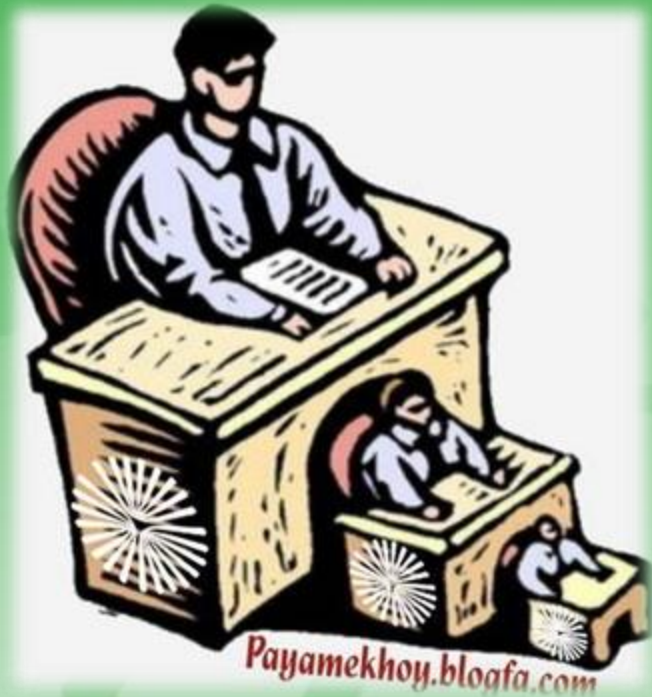
تقسیم کار

شغل هر شخص باید به وظایف ساده، تکراری و مشخص، تقسیم
یا به عبارتی شکسته شود.



سلسله مراتب اختیار مشخص

یک ساختار رسمی چند سطحی همراه با سلسله مراتبی از پست ها و ادارات اطمینان می دهد که هر اداره ای در رده پائین، تحت سرپرستی یا کنترل ما فوق قرار می گیرد.



رسمیت زیاد

تکیه بر قوانین و رویه های رسمی به منظور حصول اطمینان از یکنواختی و هم شکلی در سازمان و همچنین تنظیم رفتار متصدیان مشاغل.



و بر سه نوع اختیار مشروع را شناسایی کرد؛

۱- سنتی *Traditional*

۲- کاریزماتیک *Charismatic*

۳- عقلانی - قانونی *Rational-legal*

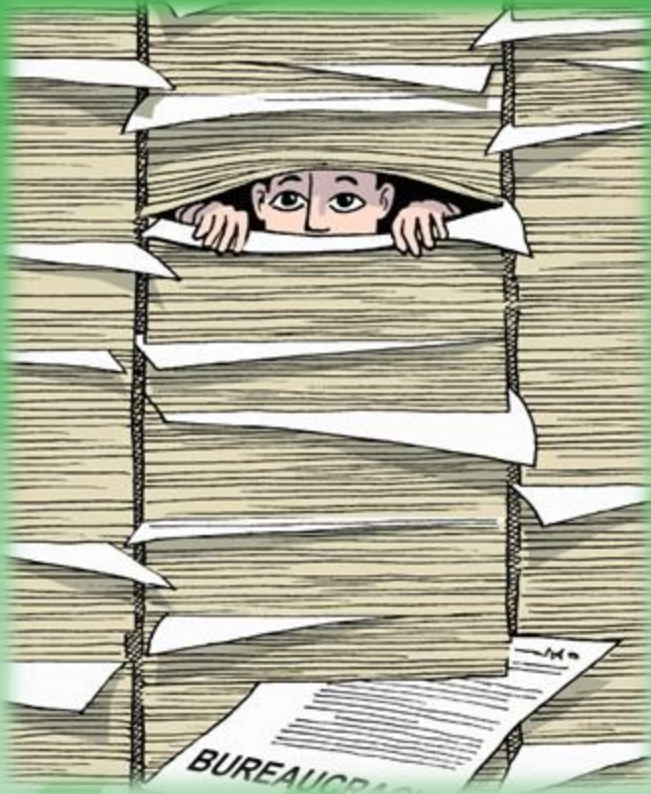
۱- سنتی: که در آن پذیرش افراد واجد اختیار از سنت و رسم ناشی می شود.

۲- کاریزماتیک: که در آن پذیرش از وفاداری و اعتماد به حاکمان سرچشمه می گیرد.

۳- عقلانی - قانونی: که در آن پذیرش از مقام یا سمت دارنده اختیار که توسط مقررات و دستورالعمل های سازمان محدود و مشخص شده ناشی می شود.

ماهیت غیر شخصی

به منظور اجتناب از درگیری با شخصیت افراد، منافع و علائق اعضاء سازمان، ضوابط به صورت یکسان و هم شکل و به صورت غیر شخصی اعمال می شوند.



تصمیمات استخدای بر اساس شایستگی

تصمیمات راجع به گزینش و ارتقاء بر اساس شایستگی های فنی، صلاحیت و عملکرد افراد اتخاذ می گردد.



مسیرهای شغلی برای کارکنان

از کارکنان انتظار می رود، درون سازمان خود، مسیر شغلی خاصی را دنبال کنند. به ازای این تعهد نسبت به مسیر شغلی، کارکنان از مزایای اشتغال دائم بهره مند می شوند، یعنی حتی اگر آن ها از لحاظ جسمی و روحی تحلیل روند و مهارت های آن ها کاربرد خود را از دست دهد، باز هم در سازمان باقی خواهند ماند.



تمایز بارز بین زندگی شخصی و سازمانی اعضا

برای جلوگیری از تداخل امور غیر شخصی و عقلایی سازمان که فعالیت های سازمان را هدایت می کند، با امور شخصی اعضا، تدابیری اندیشیده شده که این دو کاملاً از هم مجزا باشند.

مدل های بوروکراسی

مرتون (*Merton Model*)

در این مدل، بوروکراسی به عنوان یک وسیله کنترل، سبب بدآموزی در
اعضاء سازمان می شود.

از تکنیک های مربوط به این مورد سه نتیجه حاصل خواهد شد:

❖ از ارتباطات بین اعضاء تا حدود زیادی کاسته شده ارتباطات اداری و نقش ها جایگزین
آن می شود.

❖ مقررات سازمانی جزء شخصیت ذاتی اعضاء می شود.

❖ در اثر وجود سلسله مراتب رسمی در تصمیم گیری انگیزه برای تحقق در جهت یافتن
راه های بهتر و آفرینش گری از بین می رود.

مدل سلزنيک (Selznik Model)

برخلاف مدل مرتون که در آن بر مقررات به عنوان عامل کنترل مورد تاکید قرار می گیرد. در مدل سلزنيک تفویض اختیار احتیاج به اعمال کنترل را برآورده می کند.

مدل کولدنر (Couldener Model)

در این مدل مقررات کلی و غیرشخصی عادی تنظیم شده از جمله نتایج اجرای این مقررات کاهش آثار حاصله از سرپرستی مستقیم است که در اثر آن تمایل به رفع تکلیف در اعضاء گسترش یافته و به دلیل بروز اختلاف در هدف های سازمانی در نهایت به ایجاد تقاضا برای اعمال سرپرستی بیشتر و نظارت از نزدیک منجر می شود.

ویژگی های مثبت بوروکراسی

- ۱-اهداف روشن و صریح و پست های سازمانی بصورت سلسله مراتب، موجب تسهیل در انجام امور می گردد.
- ۲-عدالت و انصاف در برخورد با کارکنان و ارباب رجوع
- ۳-دقت، ثبات، رعایت انضباط، و قابلیت اعتماد
- ۴-افزایش قابلیت پیش بینی رفتار افراد و سازمان
- ۵-حذف نفوذ اشخاص و پارتی بازی
- ۶-اعمال کنترل روی کارکنان
- ۷-استاندارد بودن امور

ویژگیهای منفی بروکراسی

- ۱- تلاش برای انحصار طلبی و در اختیار گیری سایر بخش ها
- ۲- استفاده نامشروع از قدرت در خارج از سازمان
- ۳- توقف فرآیند و ایجاد هرج و مرج بواسطه نبود یک نفر
- ۴- گسترش ترس و محافظه کاری در سازمان
- ۵- هزینه های زیاد برای کنترل و نظارت
- ۶- ایستایی، خشکی و انعطاف ناپذیری
- ۷- عدم تصمیم گیری موثر
- ۸- بهره وری پایین
- ۹- جابجایی اهداف
- ۱۰- دید منفی

نقش وبر در بوروکراسی

موضوع اصلی مدل بوروکراسی وبر استاندارد سازی است، مدل بوروکراسی وبر می تواند در قالب ۳ گروه از ویژگی ها تشریح شود:

- ✓ دسته ای از ویژگی ها که به ساختار و کارکرد سازمان اشاره دارد
- ✓ دسته ای از ویژگی ها که به روش ها و شیوه های پرداخت به ازای تلاش افراد اشاره دارد
- ✓ دسته ای از ویژگی هایی که به حمایت هایی که از اعضای سازمان صورت می گیرد، ارتباط پیدا می کنند.

ویژگی هایی که به ساختار و کارکرد سازمان اشاره دارد

مدل وبر، سلسله مراتبی از ادارات مختلف، درون سازمان ایجاد کرده و هر اداره را تحت نظر یک فرد مافوق قرار می دهد.

هر کدام از این ادارات بوسیله تقسیم کار به صورت افقی تفکیک می شوند.

این تقسیم کار واحدهای تخصصی را ایجاد می کند.

حوزه های وظیفه ای متناسب با شایستگی و صلاحیت اعضای واحد تعیین می شوند، و به منظور تحقق این وظایف مسئولیت ها واگذار می گردد، نهایتاً اختیار متناسب با این مسئولیت ها نیز تفویض می شود.

ویژگی هایی که به روش ها و شیوه های پرداخت به ازای تلاش افراد اشاره دارد

دومین دسته از ویژگی های مدل وبر به مسائل مربوط به نحوه پرداخت افراد مرتبط می شود.

اعضای سازمان بر حسب رتبه سازمانی حقوق دریافت می کنند.

ارتقاء ها بر اساس معیارهای عینی نظیر ارشدیت یا انجام وظایف محوله، صورت می گیرد.

ویژگی هایی که به حمایت هایی که از اعضای سازمان صورت می گیرد، ارتباط پیدا می کنند.

نهایتاً مدل وبر در صدد حمایت از حقوق فردی اعضا است.

به دلیل وجود تعهد نسبت به مسیر شغلی، اعضاء در برابر اقدامات مستبدانه مافوق ها حمایت می شوند، مسئولیت ها و میزان اختیار افراد مافوق کاملاً روشن بوده، همچنین کارکنان توانایی دارند در برابر تصمیمات متخذه مافوق ها که به نظر غیر منصفانه می رسد و خارج از اختیار آن هاست، تقاضای استیناف نمایند.

تبعات غیر کارکردی (مخل) بوروکراسی

بوروکراسی ها، بیش از حد مورد انتقاد قرار گرفته اند. در این بخش، انتقادات وارده به بوروکراسی ها را مورد بحث قرار می دهیم.



جابجایی هدف

بوروکراسی، بیشتر به علت اینکه جابجایی هدف را شامل می شوند، مورد انتقاد واقع شده است (جابجایی اهداف سازمانی با اهداف شخصی یا اهداف واحدهای فرعی) و این موضوع در قالب اشکال مختلف مورد بحث قرار گرفته است.

۱- دیدگاه رابرت مرتون

۲- دیدگاه فیلیپ سلزنیك

۳- دیدگاه آلوین گولدنر

۴- دیدگاه ویکتور تامسون

۱- دیدگاه رابرت مرتون

مهم ترین بحث پیرامون جابجایی هدف بوسیله رابرت مرتون ارائه شده است. وی معتقد است قوانین و مقررات چنان مورد تاکید واقع می شوند که معنایی نمادین و یا سمبلیک به خود می گیرند. قوانینی که برای تسهیل در تحقق هدف وضع می شود، خود بیش از هدف مورد تاکید و توجه قرار می گیرند. به نحوی که جابجایی هدف صورت می گیرد و از دست دادن اثر بخشی سازمانی را موجب می شود.

گاهگاهی چنین پدیده ای را در فروشگاه های بزرگ خرده فروشی می بینیم. بطور مشابه، در برخی از دانشکده ها کارکنان اداره آموزش، آنقدر دانشجویان را با قوانین و مقررات دست و پا گیر حذف و اضافه دروس، درگیر می سازند که گویی فراموش کرده اند، فلسفه وجودی آنان، کمک به دانشجویان برای دریافت برنامه زمان بندی درسی و کلاسی می باشد.

۲- دیدگاه فیلیپ سلز نیک

فیلیپ سلز نیک بر این باور بود که وسایل می توانند از طریق جابجایی اهداف جایگزین نتایج یا اهداف نهایی شوند.

وی مطرح کرد که تخصص گرایی، واحدهای فرعی با اهدافی متفاوت، ایجاد می کند.

اهداف هر واحد فرعی نسبت به اهداف واحدهای دیگر در اولویت قرار می گیرد.

ما حاصل تعارض اهداف بین واحدهای سازمانی، تقدم پیدا کردن اهداف واحدهای فرعی بر اهداف سازمانی است. این پدیده در شرکت های تولیدی دیده می شود.

۳- دیدگاه آلوین گولدنر

وی بیان داشت اگر اهداف سازمان نهادینه نشده باشند و بصورت جزئی از عملکرد رفتاری کارکنان در نیامده باشند، تحمیل قوانین و مقررات برای تحقق آنها، بی‌علاقگی را در کارکنان بوجود می‌آورد.

یعنی افراد سعی می‌کنند حداقل کاری را که از آنها انتظار می‌رود، در حد رفع تکلیف انجام دهند.

۴- دیدگاه ویکتور تامسون

بحث نهایی پیرامون جابجایی هدف بوسیله ویکتور تامسون مطرح گردیده است.

وی ملاحظه کرد که بوروکراسی رسمیت خیلی زیاد را بوجود می آورد و این امر تزلزل در اختیار تصمیم گیرندگان را به همراه خواهد داشت.

تصمیم گیرندگان به خاطر حفظ خود در برابر اشتباهات، نوعی وابستگی یا اتکای به قوانین را در پیش می گیرند.

به عبارت دیگر قوانین و مقررات سپر بلایی می شوند که به مدد آن تصمیم گیرندگان خود را در برابر اشتباهات حفظ می کنند.

کاربرد نامناسب قوانین و مقررات

یعنی واکنش در برابر یک وضعیت غیر عادی، به شیوه ای که با یک وضعیت عادی برخورد می شود که این امر منتج به نتایج غیر کارکردی و مخل می شود.

مرتون مطرح کرد که بوروکراسی در طی زمان، وابستگی شدیدی بین اعضای سازمان و قوانین ایجاد می کند که به تبع آن، اعضا کورکورانه تصمیمات و اقدامات تکراری را که قبلاً اتخاذ کرده اند، بدون توجه به اینکه شرایط تغییر کرده، مکرراً بکار می گیرند.

از خود بیگانگی کارکنان

اعضای سازمان، غیر شخصی بودن سازمان را به عنوان پدیده ای درک می کنند که بین آنان و کارشان فاصله می اندازد.

علاوه بر این، تخصصی شدن خیلی زیاد فعالیت ها در سازمان، احساس بی هویتی را در فرد ایجاد می کند.

به این صورت که فعالیت های تکراری، به سادگی بوسیله افراد یاد گرفته شده و کارکنان احساس می کنند که به مثابه یک ابزار قابل تعویض هستند و فاقد قدرت.

تمرکز قدرت

اینکه بوروکراسی قدرت زیادی را در دست معدود افرادی متمرکز می سازد، خود واقعیتی است که قابل مشاهده است.

در صورتی که شما و دیگران چنین تمرکز قدرتی را نامطلوب و مغایر با ارزش های یک جامعه دموکراتیک بدانید و ادراک نمایید، در نتیجه چنین صفتی از بوروکراسی را به عنوان یکی از پیامدهای منفی بوروکراسی تلقی خواهید کرد.

سر خوردگی ارباب رجوع بوروکراسی

آخرین پیامد منفی، به افرادی که خارج از سازمان بوده و می بایست با بوروکراسی سازمانی در ارتباط باشند، مرتبط می گردد.

اعضای سازمان در ازای کار در بوروکراسی ها، حقوق و دستمزد دریافت می دارند.

مثلاً اگر برای پاسخ گویی درخواستی، یک دو جین نوار ماشین تایپ و شش هفته زمان لازم است، ممکن است این امر باعث سر خوردگی فرد درخواست کننده شود. اما چنین کارمندی در ازای این معطلی شش هفته ای ممکن است چهار ساعت اضافه حقوق دریافت دارد. خواه نواری وجود داشته باشد که به کارش ادامه دهد و یا اینکه به علت فقدان نوار، دستگاه تایپ از کار افتاده باشد و شخص نتواند به فعالیت پردازد.

آیا بوروکراسی یک دایناسور ساختاری است؟

بوروکراسی دوره خاص خود را داشت، اما امروزه زمان آن بسر آمده است و نفس های واپسین را می کشد.

آری بوروکراسی هنوز زنده است و مثل گذشته کاربرد دارد و هنوز کارآمدترین سازماندهی فعالیت ها محسوب می گردد.

طرح چنین عبارتی دو دیدگاه پیرامون بوروکراسی را منعکس می کند.

۱. فرار رسیدن مرگ بوروکراسی

۲. اغراق در خصوص مرگ بوروکراسی

فرا رسیدن مرگ بوروکراسی

یکی از مشهورترین مباحث ارائه شده بر علیه بوروکراسی ماشینی، بوسیله روانشناس اجتماعی، وارن بنیس مطرح گردیده است.

اگر چه نظریه وی بیست سال پیش منتشر گردید و اکنون نیز تغییر کرده است. ولی با این وجود، تحلیل مختصر و مفیدی از انتقادات وارده بر بوروکراسی را مطرح کرده است.

۱- تغییر سریع و غیر منتظره

۲- رشد در اندازه

۳- افزایش تنوع

۴- تغییر در رفتار مدیریتی

۱- تغییر سریع و غیر منتظره

نقطه قوت بوروکراسی عبارتست از توانایی اداره کارآمد فعالیت های روزمره و تکراری و قابل پیش بینی که در محیطی ثابت و قابل پیش بینی انجام می گیرد.

بوروکراسی، با توجه به سلسله مراتب فرماندهی دقیق و مشخص، قوانین و سخت گیری هایی که اعمال می کند، به ندرت می تواند خود را با تغییرات سریع و همچنین خواسته های فعلی محیطی انطباق دهد.

۲- رشد در اندازه

افزایش امور زائد اداری، کنترل های شدید سخت، غیر شخصی شدن بیش از حد روابط و امور اجرایی، وجود قوانین قدیمی و منسوخ شده، (پیامد های ناشی از افزایش اندازه بوروکراسی) عواملی هستند که موجب کندی رشد سازمانی می گردد.

۳- افزایش تنوع

فعالیت های امروزی، افراد مختلف با صلاحیت های تخصصی بالا را می طلبد.

رشد شتابان، تغییرات سریع و تخصص گرایی زیاد با سلسله مراتب فرماندهی مشخص، قوانین و رویه های سخت و غیر شخصی بودن روابط بوروکراسی، سرناسازگاری دارد.

۴- تغییر در رفتار مدیریتی

فلسفه وجودی مدیران، تغییراتی دقیق و ظریف اما محسوس و درک کردنی به خود دیده است. این تغییرات، ایدئولوژی حمایت از بوروکراسی را از بین برده است. بویژه این که مدیران در دنیای امروزی اولاً مفهومی نو از موجودات بشری، بر اساس افزایش دانش آن ها نسبت به پیچیدگی و متغیر بودن نیازهای انسان ها، در ذهن دارند. ثانیاً مفهومی جدید از قدرت بر اساس تشریک مساعی و عقل و خرد که جایگزین مدل قدرت مبتنی بر زور و تهدید می گردد، یافته اند و ثالثاً مفهومی از ارزش های انسانی، بر اساس آرمان های انسانی آزاد منشانه دارند که جایگزین سیستم ارزشی ماشینی غیر شخصی بوروکراسی می گردد.

بوروکراسی در همه جا وجود دارد

علی رغم انتقادات وارده بر بوروکراسی، ما نمی توانیم موضوعی که بدیهی و روشن است را نادیده بگیریم.

بوروکراسی ها در همه جا وجود دارند. اکثر سازمان های بزرگ، دارای ساختار کاملاً بوروکراتیک هستند، بوروکراسی ها کارآمدترین روش برای سازماندهی فعالیت ها محسوب می شوند. چنان که بعضی ها ادعا می کنند ما در دنیای زندگی می کنیم که تغییرات دائمی هستند و پویا، فناوری های استاندارد شده جای خود را به فناوری های فرآیندی و مرسوم داده اند، توجه به جنبه های انسانی کارکنان ضرورت یافته و کاهش از خود بیگانگی کارکنان به عنوان نوعی هدف مد نظر واقع شده است. پس چرا بوروکراسی ها در حال رشد هستند؟

چرا بوروکراسی ها در حال رشد هستند؟

کارآمدی بوروکراسی
اندازه بزرگ سازمان ها
ارزش های اجتماعی تغییر نمی کنند
بوروکراسی کنترل را حفظ می کند
در تغییر و تحولات محیطی اغراق شده است
بوروکراسی حرفه ای ظهور پیدا کرده است

نتیجه گیری

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 بوروکراسی 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 ، در حل و فصل مشکلات نظریات شخصی را جایز نمی دانند. ماکس وبر معتقد است اگر در اجتماعاتی ، سازمان یا سازمانهای بوروکراسی 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

The background of the page is an abstract, flowing pattern of green and light green wavy lines, resembling smoke or liquid motion. The colors transition from a vibrant green to a pale, almost white green.

با تشکر از حسن توجه شما