

شناخت بیماریهای اجتماعی بوروکراسی

یوسف فرهودی

سلامت سازمانست، موجب برهم خوردن تعادل حیاتی یا سلامت آن نیز می‌شود. منظور از تعادل حیاتی، اشاره به فرایند تنکارسناسی است که حافظ ثبات داخلی دریک موجود زنده است، درحقیقت، موجود زنده وقتی درحالت تعادل حیاتی به سر می‌برد، احساس کمبود یا نیاز نابرآورده و یا بیماری نمی‌کند. موجود زنده دارای آن چنان دستگاه خودکاری است که به مجرد پیدایش هر نوع عامل مزاحم اعم از درد، نیاز نابرآورده و یا بیماری، خود به خود درمقابل آن بسیج شده، قدهلم می‌کند. این مقابله دربرابر درد، نیاز نابرآورده و یا بیماری به مدد یک فعالیت جبرانی در بدن صورت می‌گیرد. هدف این فعالیت جبرانی تعادل بخشی مجدد در بدن است. پیامد این کار برقراری سلامت یاب به تعبیر دیگر، تعادل حیاتی است.

بازتاب دردها و بیماریهای اجتماعی بوروکراسی طبعاً " به صورت موجی از آگاهی و هشجاری به گردانندگان جامعه بر می‌گردد. در اینجا، دولت مردان نقش حساس و مهمی در هدایت جامعه دارند. اینان باید از این آگاهی به صورت ابزار تغذیه مجدد Feed back استفاده کنند. یعنی این دردها و بیماریها را در زمره علائم و آثار هشدار دهنده

بدون تردید، بوروکراسی به خاطر داشتن وظایف و عملکردهای گوناگون خود از حیات اجتماعی برخوردار است و همچون موجودی زنده در مسیر رشد و تکامل گام بر می‌دارد. هر موجود زنده در طول عمر خود امکان دارد به عللی با دردها و بیماریهای دست به گریبان باشد. بوروکراسی هم به عنوان یک پدیده اجتماعی زنده از این قاعده مستثنی نیست. بدیگر سخن، بوروکراسی در طول حیات اجتماعی خود مصون از مسائل، دردها و ابتلائات گوناگون نیست. به تجربه دیده‌ایم که در پهنه جهان، گاه بوروکراسی در دوران حیات خود از انجام دادن وظایف صحیح انحرافات و عقب ماندگیها بر پیشانی آن نقش می‌بندد. در این مرحله است که نعمت سلامت را از دست داده و به انواع دردها و بیماریهای سازمانی دچار می‌شود که نهایتاً " عدم تعادل‌های رادرسپی خواهد داشت.

درد و بیماری سازمانی از هر نوعی که باشد دلیل بر اینست که موانع، معایب و عدم تعادل‌های در عرصه فعالیت‌ها و وظایف بوروکراسی نمایان گشته است. هر درد و بیماری سازمانی در عین اینکه تهدیدی بر

بدانند و وجود آنها رابه فال نيك گرفته از آنها نهرازند. از دل همین دردها و بیماریهاست که هشیاریها و بیداریها زاده می شوند. مولوی، سر حلقه عارفان جهان، این تابلو را در مثنوی در قالب ابیات زیر چه نیکو ترسیم کرده است. او می گوید.

درد داروی کهن رانو کند
درد هر شاخ ملولی خو کند
کیمیای نوکننده دردهاست
کو ملولی آن طرف که درد خاست
حسرت وزاری گسه بیماریست
وقت بیماری همه بیداریست
آن زمان که می شوی بیمار تو
می کنی از جرم استغفار تو
پس یقین گشت این که بیماری ترا
می بیخشد هوش و بیداری ترا
پس بدان این اصل را ای اصل جو
هر کرا در دست او بردست بو
هر که او بیدار تر پر در دستر
هر که او آگاه تر رخ زرد تر

در اینجا است که کارشناسان مسائل اداری و صاحب نظران رشته مدیریت در پرتو این بیداریها باید مانند پزشکانی متعدد، دلسوز و حاذق از طریق همین تغذیه مجدد، خیر خواهانه به درمان بیماریها و نارسائیهای بوروکراسی پردازند تا سلامت را دوباره به آغوش آن بازگردانند. در پرتو این سلامت و تعادل حیاتی است که بوروکراسی می تواند دوباره بازوی توانمند دولت ها قرار گرفته منشاء اثر برای جامعه خب شود باشد. در غیر این صورت، بوروکراسی با حالت ضعف و بیماری از عهده انجام دادن وظایف قانونی خود به خوبی بر نیامده از جهت گوناگون آسیب پذیر خواهد بود.

همانگونه که شخص بیمار در رفتار طبیعی و نحوه تصمیم گیری خویش ممکن است مرتکب خطا شود، هر بوروکراسی هم که به علت بیماری خاصی آسیب پذیر شده و از سلامت محروم گشته امکان دارد اشتباهها و یا ناخود آگاهانه ضربه به کارائی و اثربخشی دستگاه

اداری بزند. یا ارزش های خوب و مثبت سازمانی را سهواً نادیده گرفته پامال نماید. یا به صورت عاملی در جهت خدشه دار ساختن هدف های سازمانی چه از نظر کارکنان و چه از نظر ارباب رجوع، درآید.

دیدیم که خروج از مسیر اعتدال و از پیش تعیین شده باعث آسیب پذیری بوروکراسی می گردد. بر اثر خروج از این حالت تعادل، حیات اجتماعی بوروکراسی دچار نابسامانی و اختلال می گردد. نتیجه این عدم تعادل یا به صورت افراط است و یا به شکل تفریط. این افراط و تفریط ها قهرا " بوروکراسی را با امواج پیاپی و تکان دهنده شکایات ارباب رجوع مواجه خواهد ساخت. در واقع، بوروکراسی که به منظور جوابگوئی به نیازهای اجتماعی مردم از دل جامعه بشری زاده شده است از عهده این وظیفه خطیر بر نیامده رفته رفته عامل عقب ماندگی جامعه خواهد بود. ادامه این وضع، بیماریهای دیگری را عارض بوروکراسی خواهد نمود. نمونه های کوچکی از این بیماریها عبارتند از: تظاهر، عدم وجدان کار، بی تفاوتی، دلسردی، عدم شرکت کارکنان در کارها، تمارض، پر خاشگری، ضعف روحیه، سستی و بیحالی و نظایر آن.

در اینجا، نقش کارشناسان اداری و استادان محترم دانشگاه بویژه در رشته مدیریت بسی حساس و مهم است. اینان باید در این زمینه، روش پیش درمانی مانند طب پیشگیری اتخاذ نمایند. یعنی علاج واقعه را قبل از وقوع بکنند. به تعبیر دیگر، اینگونه بیماریها تا کهنه و مزمن نگشته اند باید در جهت درمان واقعی آنها کمر همت بست و با دلسوزی و خیر خواهی آنها ریشه کن نمود.

صاحب نظران اداری و اساتید محترم می دانند که به کارمند بوروکراسی اصطلاحاً " بوروکرات " می گویند. واژه بوروکرات غالباً " نمایشگر يك صفت منجز کننده ایست که در مورد کارمندی به کار می رود که بیش از هر چیز می خواهد قدرت اداری را در دفتر کار خود یا در شخص خود متمرکز سازد. در عین حال، واژه بوروکرات حاوی يك معنای خنثی بودن و بیطرفی هم هست. مفهوم این واژه اشاره به کارمندی می کند که در سطحی از سلسله مراتب اداری، صاحب پست و مقامی

است اما بدون اینکه از حداکثر توان خود در خدمت به مردم استفاده نماید، دچار نوعی بی تفاوتی و کسار شکنی است. چرا بوروکرات در محیط فضای بوروکراسی دارای چنین خلق و خوی است؟ این خلق و خو یا روحیه از کجا بدو منتقل شده است؟ آیا نقش سازمانی و مقام اداری اوست که به شخصیت اورنگ خاصی بخشیده است؟ اینهم به نوبه خود یکی دیگر از مسائلی است که باید با دید تحلیلی ریشه آنرا کشف نمود تا بتوان پاسخ لازم را بدان داد.

به منظور شناخت و بررسی نارسائی‌ها، دردها و بیماریهای بوروکراسی ناگزیریم ذیلاً "نظری تاریخی به پیدایش و سیر تحولی آن بیفکنیم. این بحث تاریخی و مقدماتی علاوه بر ایجاد زمینه ذهنی در خوانندگان عزیز به مانیز کمک خواهد کرد که بعداً " به ریشه یابی علل ظهور بوروکراسی در عرصه جهان مبادرت ورزیم تا در آینده زمینه بحث ما برای شناخت ویژگیها و اصول بوروکراسی فراهم گردد. به مدد یک سلسله از اینگونه مقدمات است که می‌توان در مقالات بعدی با دید واقع بینانه به شناخت ریشه دردها و بیماریهای بوروکراسی دست یازید و نسخه‌ای برای بازیابی سلامت آن تجویز نمود.

سیری در پیدایش و تحول بوروکراسی

جهان هستی بدون سازمان، عوامل و مدیریت متناسب نمی‌تواند به سیر حیاتی و تکامل خود ادامه دهد. وجود قوانین گوناگون جهانی و انواع عوامل مرئی یا نامرئی در حکم امکانات، وسائل و ابزار کار مدیریت جهانیند. پس تصور دنیائی بدون سازمان، مدیریت و هدف غائی آن، حاصلی جز هرج و مرج، گسیختگی و بی‌هدفی در امور عالم نخواهد داشت. از اینجا به عمق اهمیت نقش سازمان و مدیریت در اداره امور جهان هستی بهتر می‌توان پی برد.

درباره اهمیت نقش سازمان و مدیریت، کافیهست بگوئیم که از نخستین لحظه‌ای که دیده به جهان می‌گشاییم تا واپسین دم حیات با انواع گوناگون سازمانهای خرد و کلان در تماس تنگاتنگیم. ماهی از بدو تولد تا مرگ همواره در آب غوطه ورست اما به

وجود آب پی نمی‌برد. به لحاظ اینکه از ابتدا در گرداگرد خود چیزی جز دنیای آب ندیده است. ماهی در دنیای سازمانی غوطه وریم بی آنکه کاملاً متوجه آن باشیم و وجود آنرا از نزدیک حس کنیم. مولوی شاعر معروف و بیناد ایران، همین نکته را در مثنوی در قالب ابیات زیر چیه نیکو و واقع بینانه سروده است:

ماهیان را بحر نگذارد برون

خاکیان را بحر نگذارد درون

اصل ماهی آب و حیوان از گلست

حیله و تدبیر اینجا باطلست

ماهیان را نقد شد از عین آب

نان و آب و جامه و دارو و خواب

همچو طفلست او ز پستان شیرگیر

او نداند در دو عالم غیر شیر

ماهیانیم و تو دریای حیات

زنده ایم از لطفت اینیکو صفات

ناگفته نماند که سازمان و مدیریت به اندازه خود

بشر در این کره خاکی قدمت دارد. بدون وجود یکی،

دیگری قدم به عرصه ظهور نمی‌گذارد. سازمان و

مدیریت مانند دو کفه ترازو دویار دیرین وجدائی-

ناپذیرند. این دوزمانی به حیات سالم خود ادامه

می‌دهند که در حال تعادلی پویا بسر برند. در غیر

این صورت، با تلاطم‌ها، بی‌ثباتی‌ها و نابسامانی‌های

روبرو خواهند بود.

بدون تردید، سازمان‌های نخستین بشر که در

تمدن‌های کهن جهان پدید آمده‌اند، بسیار ساده

و ابتدائی بوده‌اند. سازمان را باید همچون موجودی

زنده دانست. تجربه روزمره ما ناظر به حیات

اجتماعی سازمانهاست. بدیگر سخن، هر سازمانی

مراحل گوناگون رشد و نمو را با توجه به شرایط خارجی

و امکانات داخلی طی می‌کند. مرتباً " می‌بینیم که

سازمانها از کوچکی به بزرگی و از سادگی به پیچیدگی

و تنوع کارها سیر می‌کنند. این خود شاهد زنده و گویائی

از حیات اجتماعی سازمانهاست.

وقتی سازمان و مدیریت تا این حد در پیشبرد حیات

اجتماعی يك جامعه نقش سازنده و حیاتی دارد پس مطالعه عمیق آنرا نباید از نظر دور داشت . و آنرا امری کوچک و پیش پا افتاده پنداشت . مدیریت از دیدر باز با زوی توانمند تمام کشورهای جهان بوده، هست و خواهد بود . مدیر لایق و کاردان است که با ترکیب عوامل انسانی و مادی در سازمان های گوناگون تحولات عمیق و چشم گیر می آفرینند . قسمت اعظم پیشرفت کشورهای جهان در زمینه های گوناگون را باید مرهون تلاش ، لیاقت ، کاردانی و برنامه ریزی مدیران آنها دانست . حتی اگر سازمان های بشری مجهز به انواع وسائل و امکانات مادی باشند اما از داشتن مدیران شایسته ، لایق ، متخصص ، کاردان ، دلسوز و متعهد احساس کمبود شدیدی نمایند تا سافانه قدرت برداشتن گام های موثر و چشم گیری را نخواهند داشت . سابقه بوروکراسی ها قبل از انقلاب صنعتی و در سازمان های بزرگ ارتشی نهفته است بهمین جهت تحقیق بوروکراسی را از سازمان های نظامی می توان شروع کرد . بعد از انقلاب صنعتی ، چهره جوامع بشری دگرگون شد . آرام آرام بر سازمان ها ، حجم فعالیت ها و تنوع مشاغل آنها اضافه شد و روز به روز سازمان های بشری با مسائل پیچیده تر و نیازهای جدیدتری روبرو می شدند . مدیریت این سازمان ها ناگزیر از حل آنها بود و برای پاسخگویی مناسب به آنها استفاده از تخصص های گوناگون عمیقا " احساس می گشت . ناگفته پیداست که هر قدر نظام اجتماعی کشوری در جهت تخصص ، پیشرفت صنعتی شدن امور ، گام های بلندتری بردارد به همان نسبت زمینه را برای پیدایش بوروکراسی آماده تر خواهد نمود . بد نیست فعلا " اشاره کنیم که به يك مرحله خاص از رشد سازمان ، " بوروکراسی " گویند و روشن است که این تعریف کامل " بوروکراسی " نیست . بعدا " در بحث تعریف " بوروکراسی " و شناخت ویژگیهای آن ، این مطلب را با زتر خواهیم کرد . رشد " بوروکراسی " چه در قلمرو فعالیت های دولتی و چه در حوزه امور خصوصی ، به قدری شاخ و برگ

فراوان پیدا کرده که شناخت آن به صورت یکی از نیازهای مبرم و روند اجتماعی عمده در عصر ما درآمنه است . مدت ها پیش از آنکه فرایند پیدایش بوروکراسی در امور جامعه بشری تا این حد برای عموم قطعی و مسلم گردد ، از نظر پژوهشگران اجتماعی دور نمانده و مورد توجه شدید بوده است . در واقع ، جامعه شناسان ابتدا به منابع و ریشه های پیدایش " بوروکراسی " توجهی خاص مبذول داشته اند . بدیگر سخن آنان ابتدا به عوامل پدید آورنده " بوروکراسی " نگریسته اند . سپس عواقب حاصل از ظهور " بوروکراسی " را شناسائی کرده و آثار آنرا در حیات اجتماعی آدمیان دریافته اند . مثلا " می توان این سوال را مطرح کرد که چرا در جامعه ای ، مستخدمین دولت به جای اینکه خدمتگزار ملت باشند در عوض بر مردم جور و ستم روا داشته سازمان های دولتی را به صورت ابزار و دستگاهی برای استقرار حکومت استبدادی در آورده یا در می آورند ؟ چرا کارکنان دولت در يك جامعه خاص ، به جای اینکه دلسوز ملت بوده حلال مشکلات آنان باشند ، گره به کارهای می زنند و ارباب رجوع را به ستوه می آورند ؟ در صورتی که در جامعه دیگر ، چنین وضعی حاکم نیست . برخی از جامعه شناسان در این زمینه کار می کنند و بر این قضیه با دید وسیع و کلی می نگرند . اما دانشمندان کلاسیک رشته مدیریت ، به کالبدشکافی و تنکا رشناسی سازمان می پردازند . اینان بیشتر به جریانات و تحولات داخلی سازمانها چشم دوخته اند و کمتر به عوامل محیط خارج سازمان توجه دارند . پس دانشمندان کلاسیک رشته مدیریت بیشتر با دید محدود به مسائل سازمانی می نگرند . در واقع ، دسته اول ، با دید اجتماعی به تحولات سازمانی می نگرند اما دسته دوم ، با دید سازمانی به دگرگونی های داخل سازمان نگاه می کنند .

این خطای فکری بزرگی است اگر جریانات ، مسائل و تحولات داخل سازمان یا " بوروکراسی " را جدا از جامعه بشری بدانیم . باید مانند فیلیپ سلزنیسک P. Selznick در شناخت عوامل درون سازمانی و برون سازمانی کوشا باشیم تا رابطه متقابل این دو را بهتر درک کنیم . همین فکر ، اساس نظریه اورا

درباره شناخت عوامل درون سازمانی و برون سازمانی و تاثیر متقابل این دو بر یکدیگر تشکیل می‌دهد که معادل آن را به انگلیسی Cooptation theory گویند. بعدها این نظریه زیربنای بسیار مناسبی برای تولد نظریه عمومی نظام ها گردید.

از قرن نوزدهم و به ویژه در قرن بیستم، جامعه بشری بارشد بی سابقه سازمان‌های بزرگ اداری و بپرو شد. پیدایش سازمان‌های بزرگ اداری در پاسخگوئی به نیاز زمان بود. به تجربه می‌بینیم که امروزه این سازمان‌های بزرگ اداری برای حصول هدف‌های خود ناگزیر از ایجاد سلسله مراتب اداری و دستگناه اجرائی عریض و طویل و مفضلند. اصطلاحاً " اینگونه سازمان‌های بزرگ اداری را " بوروکراسی " می‌نامند. عواملی از قبیل سازمان‌های بزرگ تجاری و صنعتی، حکومت‌های نیرومند، قوای نظامی و ارتشی و اتحادیه‌های بزرگ کارگری در تسریع و رشد " بوروکراسی " نقش اساسی داشته‌اند. به اختصار باید گفت که عوامل و شرایط گوناگون دست به دست هم داده و در ظهور " بوروکراسی " دخالت داشته‌اند. از میان آنها باید عوامل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی را نام برد که در جای خود به یکایک آنها اشاره خواهیم کرد.

تعریف بوروکراسی

به تجربه دیده‌ایم که واژه " بوروکراسی " در عرف عام معنایی منفی دارد. مردمی که برای تعقیب کارهای اداری خود قدم به محیط " بوروکراسی " های " گوناگون می‌گذارند، اصطلاحاً " ارباب رجوع " نامیده می‌شوند. ارباب رجوع غالباً " از پیچ و خم کارهای اداری و قوانین حاکم بر آنها آگاه نیستند. از اینرو توقع دارند که در کوتاه ترین زمان ممکن، کارهایشان انجام پذیرد و راضی و خوشحال از محیط بوروکراسی‌ها بیرون آیند. غافل از اینکه در عمل اینطور نیست. شاید برای انجام دادن برخی از کارهای اداری نیاز به تشکیل جلسات، کمیسیون‌ها، تصویب قوانین و یا اصلاح مقررات باشد. به خاطر همین عوامل است که گاه پاسخ به نامه‌های ارباب رجوع نیاز به زمان

بیشتری دارد. طولانی شدن کارها گاه ارباب رجوع را به تنگ آورده آنان را بی‌حوصله و پرخاشگر می‌نماید. در نتیجه، نظرشان به " بوروکراسی " برمی‌گردد و نسبت‌های ناروا و منفی به آن می‌دهند.

هنگامی که ارباب رجوع برای تعقیب و انجام کار خود از این کارمند به آن کارمند و از این اطاق به آن اطاق راهنمایی می‌شوند و سرانجام پس از دوندگی بسیار بدون اخذ نتیجه برمی‌گردند، خواه ناخواه بدبین شده " بوروکراسی " را با پیچ و بی‌حاصلی قرین و برابر می‌دانند. چنین ارباب رجوع مایوسی از مفهوم " بوروکراسی " چیزی جز تشریفات زائد اداری، عدم تحرک اداری، کم کاری، تعلل در کار، فقدان ابتکار، خشکی و انعطاف ناپذیری، تعویق کارهای اداری، کندی کارها، کاغذبازی و نامه پراکنی نمی‌دانند. در واقع، در دو کلمه می‌توان گفت که آنان " بوروکراسی " را " عدم کارایی " برابر می‌دانند. از این طریق است که می‌بینیم ارباب رجوع مایوس و سرخورده از نحوه کار " بوروکراسی " غالباً " خشمگین و ناراضیند. می‌کوشند با متهم کردن " بوروکراسی " به " عاقل و باطلی " یا " بی اثری " مخالفت و خشم خویش را نسبت به آن آشکار سازند. از اینرو، در زبان ارباب رجوع، واژه " بوروکرات " به ندرت جنبه مثبت و دلنشین دارد. در واقع، بوروکرات اشاره به کارمند اداری پیشرو و عاقل نیست، از دید ارباب رجوع، واژه " بوروکرات " به معنای کارمند حلال مشکلات و گره‌گشا نیست. بلکه کارمندی است ضد بشری که خالی از احساسات و عواطف بشری است و غالباً " به کارهای ارباب رجوع گره‌ها می‌زند و آنها را در پیچ و خم‌های اداری و شبکه‌ای از مقررات دست و پا گیر می‌اندازد. بنابراین، واژه " بوروکراتیک " از دید ارباب رجوع، دلیل بوجود رفتار اداری شایسته، انسانی و توأم با ملاحظه و انصاف نیست. ناگفته نماند که ارباب رجوع در این میان، تا حدودی محقند. دلائل آنرا در بحث ویژگیها و اصول " بوروکراسی " خواهیم گفت.

دانش پژوهان رشته مدیریت با چشم دیگری به " بوروکراسی " می‌نگرند. اما آنان بر سر تعریف

" بوروکراسی " بایکدیگر وحدت نظر ندارند و از دیدگاه‌های گوناگون بدین پدیده غول پیکر جامعه بشری نگریسته‌اند. در نتیجه، باتعاریف گوناگونی از " بوروکراسی " روبرو خواهیم بود. واژه " بوروکراسی " را اولین بار، مورخ، اقتصاددان و جامعه شناس نامی آلمان به نام مکس وبر Max Weber ابداع کرد و آنرا بر سر زبانها انداخت. وی از واژه " بوروکراسی " برای تبیین نوع سازمان دولتی آرمانی استفاده کرد. سازمان دولتی آرمانی و پیشنهادی او در جهان خارج وجود نداشت. او در عالم ذهن، ویژگیهای خاصی برای " بوروکراسی ایده‌آل " خود در نظر گرفته بود که در عمل برخی از آنها بانحوه کار بوروکراسی در دنیای عینی و تجربی تطبیق نداشت و در جای خود به تحلیل آنها خواهیم پرداخت.

اسمیت و زورچر Smith & Zurcher

برای " بوروکراسی " معانی زیر را قائلند:

۱- بوروکراسی به نوع نظام اداری گفته می‌شود که فوق العاده متمرکز و مستقل است و حالتی نیمه نظامی و ارتشی دارد که در فرانسه بعد از ناپلئون اول نضج گرفت. به واحدهای اساسی این نظام، دفاتر کار مقامات دولتی می‌گفتند.

۲- بوروکراسی یعنی نظام حکومتی که بر سازمان‌های اداری دائمی يك جامعه نفوذ و سلطه دارد.

۳- بوروکراسی به معنای تمام کارکنان دولت است که سرگرم خدمات دائمی دولتیند.

۴- بوروکراسی اشاره به نوع نظام حکومتی می‌کند که خود را برده‌وار وقف کارهای عادی و روزمره کرده بی آنکه خویش را واقعاً " جوابگوی مقامات سیاسی دولت و افکار عامه بداند.

دانشمند دیگری موسوم به توماس فورد هولت Thomas Ford Hault بوروکراسی را به شرح زیر تعریف می‌کند: بوروکراسی یعنی سازمان رسمی بسیار بزرگ مانند سازمان حکومتی، ارتشی، اقتصادی، دینی و آموزشی.

دائرة المعارف علوم اجتماعی، واژه بوروکراسی را چنین تعریف کرده است:

بوروکراسی، اصطلاحی است که معمولاً در مورد

نظام حکومتی به کار می‌رود. زمام امور این نظام حکومتی کاملاً در دست کارکنان دولت قرار دارد. قدرت این دولت مزدان، آزادی‌های مردم عادی اجتماع را به خطر می‌اندازد.

دائرة المعارف بریتانیکا، معانی زیر را برای واژه بوروکراسی قائل است:

۱- بوروکراسی یعنی اشاره به نواقص و نارسائی‌های خدمات کارکنان ثابت و دائمی دولت.

۲- بوروکراسی یعنی تمام کارمندان صاحب مقام دولت اعم از موقت یا دائمی.

۳- بوروکراسی اشاره به گروه‌های کارکنان دولت، روش‌های کار و حتی خط مشی‌های آنان می‌کند.

۴- واژه بوروکراسی از لغت فرانسوی bureau مشتق شده که به معنی اداره یا قسمتی از

اداره است که معمولاً در رابطه با کار دولت است. این کلمه فرانسوی هم به نوبه خود از کلمه دیگری مشتق گردیده که موسوم به میز تحریر یا میز کشودار است. وجه تسمیه این کلمه این بود که روی این میز را با پارچه‌ای به نام بور bureau می‌پوشاندند که اینک کلمه " پست و مقام " سابقاً فقط به صورت پست و مقام دولتی شناخته می‌شد. به همین ترتیب هم کلمه بور bureau ابتدا فقط در مورد کار دولت به کار می‌رفت. میزی که دارای رومی‌های ماهوتی است تا به امروز به عنوان مظهر کنفرانس‌های رسمی باقیست. پس از نظر لغوی، واژه " بوروکراسی " به معنای حکومت اداری است.

پیتر بلاو Peter Blau، " بوروکراسی " را در قالب مقصود و هدف آن تعریف و تشریح می‌کند. از نظر او بوروکراسی عبارتست از: اولاً " سازمانی که صرف نظر از خصوصیات آن کارآیی اداره و مدیریت را افزایش می‌دهد. ثانیاً " رویه‌ای است رسمی که رفتار و سلوک اجتماعی افراد را به نفع کارآیی اداری، سازمان می‌بخشد. به موجب این تعریف، اصل توجه باید معطوف به رفع سریع موانعی باشد که در راه اعمال جاری و مستمر سازمان برای حصول کارآیی مطلوب به وجود می‌آید.

از ژرف نگری در تعاریف گوناگون بوروکراسی

معلوماتی شود که اولاً " تمام تعاریف به وجود سازمانی به نام " بوروکراسی " قائلند . ثانیاً " همگی کمابیش به نظام اداری یا نظمی حکومتی چه مستقیم و چه به صورت ضمنی اشاره کرده اند . ثالثاً " همگی از نقش مثبت یا منفی کارکنان ، روش ها و خط مشی ها در تعیین سرنوشت جامعه بشری غافل نبوده اند . از این به بعد ، در برابر واژه " بوروکراسی " عبارت " دیوان سا لاری " را می گذاریم .

سابقه تاریخی دیوان سا لاری

دیوان سا لاری ، پدیده ای تازه و نو ظهور نیست . با اندکی تحقیق و ژرف بینی ، معلومی شود که هزاران سال پیش ، دیوان سا لاری در صور گوناگون اما خام و ابتدائی خود در تمدن های باستانی مانند تمدن مصر ، چین ، یونان و روم وجود داشته است .

کشور مصر باستان سرزمین پهناور و گسترده بود . از عواملی که در ظهور دیوان سا لاری ، نقش اساسی دارد ، وسعت و گسترش است . عامل اندازه و وسعت ، خود به خود به پیدایش دیوان سا لاری کمک می کند . در واقع ، باید اذعان داشت که دیوان سا لاری ، ابزار خوب و مناسبی برای اجرای وظایف و تکالیف سنگین اداری است .

اضافه بر این ، مسائل خاص اداره و مدیریت در مصر باستان به ظهور دیوان سا لاری کمک کرده است . مثلاً " ساختن اهرام ثلاثه مصر نیاز به سازماندهی ، برنامه ریزی و کنترل شدید کارهای ساختمانی داشته است . مسلماً " ساختن اینگونه بناها ، نیاز به نیروی انسانی عظیمی داشته است . از سوی دیگر ، مساله پیچیده کانال کشی و نظارت در کار راه های آبی سبب تولید نخستین دیوان سا لاری عظیم در تاریخ بشری گردیده است .

کشور مصر در دوره امپراطوری جدید کمابیش نمایشگر دیوان سا لاری طبقاتی بسته Caste بود . همانطوری که می دانیم ، در دیوان سا لاری طبقاتی بسته ، عناصر و عوامل موروثی بسیار نیرومندی حاکمند و سرنوشت افراد درون طبقات بسته رارقم

می زنند . این عوامل مانند حصارهای دژی تسخیر ناپذیر ، افراد را پابند همان طبقه خاص خود کرده و ورود آنان رانسبت به طبقات دیگر غیر ممکن و نفوذ ناپذیر می گردانند .

اکنون باید پرسید که دیوان سا لاری طبقاتی بسته چگونه قدم به عرصه ظهور می گذارد ؟ می دانیم که افراد جامعه با متولد شدن در داخل هر یک از طبقات بسته ، حقوق و امتیازات اجتماعی خاص را به ارث می برند . از جمله این حقوق و امتیازات اجتماعی ، مشاغل ، پست ها و مقامات اداری را باید نام برد . افراد هر طبقه بسته ، محکومند که تا پایان عمر در داخل طبقه خود زندانی باشند و با وجود سعی و تلاش فراوان و نشان دادن جوهر ، لیاقت و استعداد خویش نتوانند آزادانه به هر نوع شغل و مقام اداری دسترسی پیدا کنند .

وقتی در یک جامعه بشری ، مشاغل ، پست ها و مقامات اداری از قبل ، از طریق عامل تولد و وراثت بین طبقات بسته توزیع شده باشند آنگاه دیوان سا لاری در آن جامعه ، رنگ و ماهیت طبقات بسته را به خود می گیرد . بدیهی است این نوع دیوان سا لاری به راحتی به صورت ابزار کار حکومت متنفذان ، اشراف ، بزرگان و خوانین در می آید . در این صورت ، زمینه برای ظلم ، اجحاف ، حق کشی و عقیم ماندن استعدادهای طبقات پائین اجتماع به خوبی فراهم می شود .

نمونه تاریخی دیگر را می توان در تمدن روم باستان به دست داد . می دانیم که کشور روم باستان ، سرزمین پهناوری داشت . بدیهی است که جهت دفاع موثر از مرزهای خود به تجهیز قوای نظامی کافی و منظم نیاز داشت . و همچنین برای جمع آوری مالیات به منظور نگهداری از آن نیروی نظامی ، روش های دیوان سا لارانه به وجود آمدند .

حکومت روم به ویژه در دوره سلطنت دیوکلیسین که حکومت بیزانس در قسمت امپراطوری روم شرقی از درون آن رشد کرد ، مصداق دیگری برای دیوان سا لاری طبقاتی بسته به شمار می رود . زیرا احای عناصر ، عوامل و امتیازات موروثی و تیولی نیرومندی بود . در آن روزگاران ، مشاغل ، پست ها و مقامات

رسمی دولت در اختیار دیوان سا لاری طبقاتی بسته قرار داشتند. این دیوان سا لاری مرتبا " در فکرایجاد امتیازات طبقاتی دقیق و مفصل و توزیع آنها در میان مقامات گوناگون سا زمان اداری بود. سرسختانه می‌کوشید که حدود و ثغور مقام و موقعیت هر دسته از مشاغل را از دسته دیگر جدا سازد. کار به جائی رسید که رومی‌ها به جای کوشش در تامین رفاه اجتماعی و اقتصادی خویش، برای خود عناوین طبقاتی و مقامات اداری دست و پا کردند. مقامات رومی جز به فکر فعالیت‌های خصوصی و ابتکارات شخصی بودن، وظایف دولتی را پشت گوش انداختن و مقام و منصب افتخاری به دست آوردن به چیزی دیگر نمی‌اندیشیدند. این عوامل همگی دست به دست هم داده فقر اقتصادی جامعه را دامن زد.

نمونه تاریخی دیگر برای دیوان سا لاری، کلیسای کاتولیکی رومی بود. این کلیسا از پایمان قرن سیزدهم بیشتر چهره دیوان سا لاری به خود گرفت. کشور چین از زمان شای هوانگ تای Shi Hwangti با عناصر مستمری بگیر و موروثی قوی، نمونه تاریخی دیگری برای دیوان سا لاری است.

در جوامع مستبد و خودکامه باستانی، تصمیم نهایی برای تعیین سرنوشت کشور یا در قبضه اختیار یک سلسله سلطنتی یا در دست یک گروه کوچک موروثی و یا در اختیار گروهی از نخبگان^{که} وضعی ثابت و دائمی داشتند، قرار داشت. قدرت و اراده سلطان غالباً بوسیله ابزار و حربه دیوان سا لاری به مرحله اجرا در می‌آمد. دردورانی که تقریباً بیسواد در بین مردم عمومیت داشت، سلطان به ویژه متکی به نویسندگان و منشیان آن زمان بود. حتی در کشور مادر دوران‌های گذشته به این نویسندگان و تحصیل کرده‌ها لقب " میرزا " می‌دادند. سلطان ناگزیر بود که منشیان و نویسندگان را استخدام کند. چون آنان فقط سواد خواندن و نوشتن داشتند.

کارل ویتفولگ Karl A. Wittfogel در اثر خود موسوم به " حکومت استبدادی شرق " مثال‌های زنده‌ای از قدرت کارمندان در دولت‌های باستانی به دست می‌دهد. وی یکی از این مثال‌ها را کارکنان

دولت چین می‌دانست. در چین باستان، روش کاملاً امتحانات برای ورود به خدمات دولتی و ارتقاء کارکنان در داخل یک گروه باسواد نخبه وجود داشت. این وضع از نظر قدمت تاریخی به زمان قبل از دوره مسیحیت مربوط می‌گردد. (برای اطلاع بیشتر به تمدن سونگ در کشور چین باستان مراجعه فرمائید). دولت‌های باستانی برای اداره امور دیوان سا لاری خویش متوسل به اخذ مالیات می‌شدند. در مثال‌های مذکور در فوق، همین وضع حکمفرما بود. اخذ مالیات به صورت جنسی بود. چون در آن زمان هنوز پول قدم به عرصه ظهور نگذاشته بود. از محل همین مالیات‌های وصولی، به کارکنان دولت و نظامیان پاداش‌های جنسی پرداخت می‌شد. اینگونه پاداش‌های جنسی نقش همین حقوق نقدی امروزی را ایفا می‌کردند. اینکه امروزه برای کمک به وضع معاش و تامین زندگانی کارکنان دولت، اقدام به کمک‌های غیرنقدی می‌کنند در واقع، بقایای همان طرز پرداخت پاداش‌های جنسی سابق است.

وقتی پول در جامعه وسیله خرید خدمات و یا کالا نباشد، می‌توان دورنمای وضع اقتصادی آن کشور را در پیش چشم مجسم نمود. اینک باید پرسید که دیوان سا لاری در امپراطوری جدید مصر که اولین نمونه تاریخی است، از نظر اقتصادی چه وضعی داشت؟ این دیوان سا لاری بر اساس اقتصاد حد فقر Subsistence economy سازمان یافته و اداره می‌شد. هدف چنین اقتصادی تامین حداقل معیشت از طریق پرداخت پاداش‌های جنسی به کارکنان دولت بود.

در مقالات بعد، می‌توان به عوامل موثر در پیدایش دیوان سا لاری و تحلیل اصول آن از نظر ماکس وبر Max Weber پرداخت.

-
-
- 1- E.C.Smith & A.J.Zurcher, Dictionary of American Politics, (Publisher : Barnes & Noble, Inc.), 2nd.ed.,1968, P.47.
 - 2- Thomas Ford Hault, Dictionary of Modern Sociology,(Publisher: Littlefield, Adams & Co.)1969,P.48.
 - 3- Incyclopaedia of the Social Sciences, Vol.3,P.70.
 - 4- Incyclopaedia Britannica, Vol.4,P.420.
 - ۵- پی تر بلاو، بوروکراسی در اجتماع نو، ترجمه محمد علی طوسی، انتشارات موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی، مهر ۱۳۴۷، ص ۶۷.
 - ۶- اقتباس از کتاب زیر:
Robert K. Merton & et al, Reader in Bureaucracy,(Publisher: The Free Press), 1952, P.60.
 - ۷- اقتباس از منبع زیر:
Incyclopaedia Britannica, Vol.4,P.420.

