

# تاملی بر تعامل بوروکراسی و فرهنگ در ایران

ابوالحسن فقیهی\*

رضا واعظی\*\*

عسل آغاز\*\*\*

## چکیده

هدف این پژوهش، مطالعه ساختار بوروکراسی ایران از منظر فرهنگی است. رویکرد انتخابی نویسندگان، رویکردی است که بوروکراسی را نهادی با ویژگیهای مهم ساختاری تعریف کرده است. جامعه آماری پژوهش بر اساس گروه‌بندی مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری، چهار وزارتخانه از چهار گروه امور فرهنگی/اجتماعی، امور خدماتی، امور زیربنایی و امور اقتصادی است. برای گردآوری داده از پرسشنامه، مصاحبه نیمه ساختار یافته، مطالعات آرشیوی، بررسی اسناد و مدارک و مطالعات اکتشافی استفاده شد. نتایج نشان می‌دهد که ساختار بوروکراسی ایران با الگوی عقلایی سنتی متفاوت است. این ساختار از نظر وجود سلسله مراتب اختیار و تقسیم کار به الگوی عقلایی نزدیک است ولی از لحاظ پیروی از قوانین و مقررات، بها دادن به تخصص و نظام شایستگی با این الگو فاصله دارد. همچنین یافته‌های پژوهش حکایت از آن دارد که عوامل فرهنگی بر ساختار بوروکراسی ایران تاثیر عمیقی داشته است. در نهایت با توجه به آنکه توسعه یافتگی هر کشوری به ذهن علمی، شخصیت کاری، مسئولیت پذیری و قانونمندی نیازمند است پیشنهاد شده است که به سازگاری ساختار بوروکراسی با ارزشهای ایرانی-اسلامی و ویژگیهای فرهنگی‌ای که از عقلانیت بیشتری برخوردارند توجه شود. چنین ساختاری در بلندمدت متقابلاً می‌تواند گامی در جهت ایجاد تغییرات لازم در سایر ویژگیهای فرهنگی باشد.

مفاهیم کلیدی: ساختار بوروکراسی ایران، ویژگیهای فرهنگی ایرانیان، بوروکراسی از دیدگاه بوم شناسانه، عقلانیت، ارزشهای اسلامی

---

\* استاد مدیریت دولتی و رئیس انجمن علوم مدیریت ایران

\*\* استادیار مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبایی

\*\*\* دکترای مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبایی

## مقدمه

پژوهش در علوم اجتماعی به طرز چشمگیری با علوم طبیعی متفاوت است. فقدان روشهایی که مورد پذیرش همگان باشد و کمبود فرصت برای آزمودن فرضیه‌های متعدد در علوم اجتماعی، متداولترین نمونه‌های این تفاوت‌ها است. این ویژگی علوم اجتماعی در مورد مطالعه «بوروکراسی» نیز مصداق دارد. این مفهوم در بین شاخه‌های علوم اجتماعی و حتی میان نویسندگان هر شاخه مانند جامعه‌شناسی سازمان‌ها، علوم سیاسی و غیره به نحو متفاوتی تفسیر شده است (Gajduschek, 2003). از نظر وبر، بوروکراسی نوعی طرح سازمانی ایده آل است که اختیار قانونی، نظم سلسله‌مراتبی، عمل کردن بر اساس مستندات و بایگانیها، جدایی کار از زندگی شخصی، آموزش تخصصی، استخدام کارکنان تمام وقت و پیروی از قوانین را دربرمی‌گیرد (Deflem, 2000). اما امروزه بوروکراسی اغلب به عنوان یک بیماری که سازمان‌های بزرگ بدان مبتلا هستند ادراک می‌شود و کاغذبازی‌های بی حد و حصر را به ذهن متبادر می‌سازد (Balle, 1999). این در حالی است که بسیاری از افراد به درستی معنای بوروکراسی را نمی‌دانند (Jarrel, 2007) و در بیشتر موارد سازمانها بوروکراتیک نامیده می‌شوند بدون آنکه بررسیهای لازم در این مورد انجام شده باشد یا شواهد کافی مبنی بر این امر وجود داشته باشد. اما تنها از راه بررسی دقیق ابعاد بوروکراسی و سنجش آنهاست که می‌توان سازمانی را بوروکراتیک نامید (Hall, 1963). از منظر رویکرد بوم‌شناسانه، بدون داشتن دانش عمیق درباره ویژگیهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی یک کشور، نمی‌توان هیچ تعمیم جهانشمولی برای اداره امور عمومی قائل شد (Olsen, 2005). از میان عوامل محیطی، عامل اجتماعی و به ویژه فرهنگ جامعه از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است و به عنوان یک نظام فراگیر، بر نظامهای سیاسی و اقتصادی و اداری تاثیر بسزایی دارد. هم‌چنان که فرهنگ یک جامعه می‌تواند به بهبود اداره امور دولتی و توسعه یک کشور کمک کند، می‌تواند به عنوان مانعی جهت بهبود و توسعه عملکرد سازمانهای دولتی نیز عمل کند (Haruna, 2008).

هدف این پژوهش شناخت وضع کنونی ساختار بوروکراسی ایران است. از اینرو، ابعاد ساختار بوروکراتیک مطالعه شده است تا میزان سازگاری بخش دولتی ایران با الگوی عقلایی سنتی، به طور تجربی بررسی شود. همچنین از آنجاییکه ساختار اداری در یک جامعه، باید با توجه به بستر اجتماعی آن جامعه مورد مطالعه قرار گیرد، رابطه میان ویژگیهای فرهنگی

ایرانیان و وضع کنونی ساختار بوروکراسی ایران بررسی شده است. در این پژوهش نویسندگان کوشیده‌اند به سه سوال زیر پاسخ دهند:

- الگوی کنونی ساختار بوروکراسی ایران تا چه حد به الگوی عقلایی سنتی نزدیک است؟
- با توجه به پژوهشهایی که در مورد فرهنگ ایران صورت پذیرفته است، فرهنگ جامعه ایران دارای چه ویژگیهایی است؟
- فرهنگ جامعه ایران با الگوی ساختار بوروکراسی ایران چه ارتباطی دارد؟

### نگاهی مجدد به بوروکراسی

بیشتر تفاسیری که از بوروکراسی صورت گرفته است، به «ماکس وبر» و تعریف او از بوروکراسی بازمی‌گردد (Gajduschek, 2003). واژه بوروکراسی که در اصل فرانسوی است و استفاده از آن به اواسط قرن هجدهم مربوط است، توسط وبر به علوم اجتماعی معرفی گردید (Jackson, 2005). نوشته‌های وبر در مورد بوروکراسی سرآغازی برای پژوهشهای پایان ناپذیر در زمان معاصر و آینده بوده است (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۵). وبر در سنخ شناسی معروف خود سه نوع قدرت (سنتی، عقلایی - قانونی و کاریزماتیک) و ساختار اداری متناظر با هر نوع قدرت را مطرح می‌کند. از دیدگاه وی، فقط روابط مبتنی بر قدرت عقلایی - قانونی دارای ثبات کافی است و مبنایی جهت شکل بخشیدن به ساختارهای اداری دائمی ارائه می‌دهد (Scott & Davis, 2007). از نظر او، نوع ایده‌آل سازه‌ای ذهنی است و در جهان واقعی یافت نمی‌شود و سازمانها می‌توانند کم و بیش بر اساس درجه نزدیکیشان به نوع ایده‌آل، بوروکراتیک باشند (Kotnis, 2004). گرچه وبر عقلانیت بوروکراسی را تحسین می‌کرد و آن را به عنوان کاراترین شکل سازمان در نظر می‌گرفت، از تبدیل شدن بوروکراسی به ابزار سلطه و تهدیدی برای نهادهای دموکراتیک هراس داشت (Cook, 2004). نه تنها تفاسیری که از کار وبر شده است بلکه انتقادهای صورت گرفته از کار وی نیز از نویسندگانی به نویسندگانی دیگر متفاوت است. گرچه وبر، بوروکراسی را به عنوان عقلایی‌ترین شکل سازمانی و بنابراین برتر از سایر سازمانها می‌دید، نویسندگان بعدی اذعان داشتند که بوروکراسی به آن اندازه که وبر بیان می‌دارد کارآمد نیست (Gajduschek, 2003). برای مثال اندیشمندانی چون گولدرن، مارکس، میلز و بلونر معتقدند

بوروکراسی منجر به از خود بیگانگی کارکنان می‌گردد (Matheson, 2007). در زبان عامیانه نیز، بوروکراسی غالباً به عنوان یک واژه نامطلوب سیاسی بکار برده می‌شود و طرز تفکر عموم مردم آن است که افرادی که در بخش دولتی مشغول به کارند، نسبت به کارکنان بخش خصوصی ناکارآمدترند (Hathawy, 2008). برخی اندیشمندان معتقدند مشکل اساسی خود بوروکراسی نیست بلکه مشکل اساسی نوع بوروکراسی‌ای است که ایجاد می‌گردد و به جای آنکه همه بوروکراسیها بد دانسته شوند، باید میان ساختارهای بوروکراتیکی که سازمانها را به عملکرد کارآمدتری قادر می‌سازند، و آنهایی که مانع از کارکرد موثر می‌شوند، تمایز قائل شد. نوع اول بوروکراسی تواناساز<sup>۱</sup> و نوع دوم بوروکراسی مانع<sup>۲</sup> نامیده می‌شود (Adler & Borys, 1996; Adler, 1999). بوروکراسی تواناساز، نوعی ساختار است که قوانین و مقررات و رویه‌ها را در جهت حل مسائل و کارآمدی بیشتر بکار می‌گیرد. این نوع بوروکراسی به جای آنکه به عنوان یک مانع عمل کند، عاملی مساعدت کننده است و به جای آنکه هر گونه شکستی را تنبیه کند، به دنبال حل مسائل است. در این نوع بوروکراسی، قوانین و مقررات به عنوان رهنمودهایی انعطاف پذیر برای حل مسائل و نه به عنوان محدودیت قلمداد می‌شوند (Kotnis, 2004). اما همین مقررات می‌توانند به گونه‌ای تنظیم شوند که به جای آنکه منجر به بهبود عملکرد شوند، بر سر راه آن مانع ایجاد کنند. در این زمان اصطلاح متداول کاغذبازی- فرایندهای ناکارآمد و بی‌فایده، بوروکراسی افراطی و ساختارهای سازمانی انعطاف ناپذیر به وجود می‌آید (Greth & Williams, 2007) و مقررات، قواعد و رویه‌ها حالتی اجباری پیدا می‌کنند (Walker & Brewer, 2008). بدین ترتیب، بوروکراسی مانع، شدیداً متمرکز و انعطاف ناپذیر است و به راحتی خود را با تغییرات سازگار نمی‌کند. در این نوع بوروکراسی، خلاقیت، ریسک پذیری و تغییر خوشایند تلقی نمی‌شوند و قوانین و مقررات حالت اجباری دارند (Kotnis, 2004).

در بسیاری از موارد، هنگامیکه در متون علمی اداره امور عمومی، از بوروکراسی سخن به میان می‌آید، این واژه بر دستگاه اداری قوه مجریه دلالت دارد. لیکن گرایش غالب برای تعریف بوروکراسی، تعریف آن بر مبنای ویژگیهای مهم ساختاری سازمان است (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۵). گرایش دیگر، تعریف بوروکراسی بر حسب ویژگیهای رفتاری است که بر این اساس، پاره‌ای از ویژگیهای رفتاری، الگوهای رفتار بوروکراتیک تلقی می‌شود (Berger, 1957). هدی (۲۰۰۱) معتقد است، به مفهوم بوروکراسی به ویژه در مطالعات اداره امور عمومی تطبیقی، می‌تواند از دو رویکرد ساختاری و کارکردی (رفتاری)

نگریسته شود. او معتقد است موثرترین راه برای نگرستن به بوروکراسی، در نظر گرفتن آن برحسب یک سری ویژگیهای معین ساختاری است. در این پژوهش نیز، رویکرد انتخابی نویسندگان، رویکردی است که بوروکراسی را نهادی با ویژگیهای مهم ساختاری تعریف می‌کند. 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 آنهاست، مد نظر قرار دهیم.

گرچه جامعه‌شناسان بسیاری از ماکس وبر انتقاد می‌کنند، اما هیچکس نمی‌تواند بدون ارجاع به کار وبر، یک پژوهش اجتماعی مستقل و علمی انجام دهد (Peng, 2008). طبقه‌بندی وبر از ابعاد ساختارهای بوروکراتیک چارچوبی است که دانشمندان بعدی کار خود را بر مبنای آن قرار داده‌اند. در جدول ۱، ویژگیهای ساختار بوروکراتیک از دیدگاه اندیشمندان گوناگون نشان داده شده است.

مروری بر این مطالعات حاکی از آن است که آنان بر چهار ویژگی ساختاری تاکید کرده‌اند. این ویژگیها که در طبقه‌بندی هال<sup>۳</sup> (۱۹۶۱) و هدی (۲۰۰۱) هم مشاهده می‌شود عبارتند از: نظامهای سلسله مراتب، تخصص‌گرایی، قوانین و مقررات و شایستگی. وبر نظام سلسله مراتب را منشا شکل بوروکراتیک سازمان توصیف کرده است و به آن به عنوان سطوح و اصول رتبه‌بندی اختیار اشاره می‌کند که نظامی کاملاً رده‌بندی شده از فرادست و فرودست ایجاد می‌کند که در آن، رده‌های بالاتر بر رده‌های پایینتر نظارت می‌کنند (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۵). نحوه توزیع این روابط در نمودار سازمانی منعکس می‌شود (Sullivan, 2008). بنا به نظر وبر، مدیریت ادارت مدرن مبتنی بر قوانین و مقررات و اسناد مکتوب است. او اعتقاد دارد اقتدار بوروکراتیک، برخاسته از وجود مقرراتی است که کارآمدی سازمان را اطمینان می‌بخشد و وظایف و حقوق متناسب به افراد را معین می‌کند (Weber, 1922). از نظر وبر، تقسیم کار با تقسیم واحدهای سازمانی به واحدهای تفکیک شده و تعیین نقشهای سازمانی در ارتباط است (Robbins & Barnwal, 2002) و می‌تواند طیفی از شدیداً تخصصی شده تا شدیداً ادغام شده داشته باشد. تقسیم کار عمدتاً به تفکیک افقی کار یا تخصص‌گرایی شغل اشاره می‌کند و در این حالت به هر کس نقشی واگذار می‌شود (Bolin & Harenstam, 2008). از نظر رابینز (۱۹۹۰)، تخصص‌گرایی به دو شیوه صورت می‌پذیرد. مشهورترین شکل آن، از طریق تخصص‌گرایی وظیفه‌ای تحقق پیدا می‌کند که در آن، مشاغل به وظایف ساده و تکراری تقسیم‌بندی می‌شوند.

## جدول ۱- ویژگیهای ساختار بوروکراتیک از دیدگاه اندیشمندان (استخراج پژوهشگران)

منبع	ویژگی ساختاری	منبع	ویژگی ساختاری
و بر (۱۹۲۲) و (۱۹۶۸)	- تقسیم کار ثابت بین اعضا - سلسله مراتب مشاغل - یکسری مقررات عمومی حاکم بر عملکرد - جداسازی شکل مالکیت و حقوق خصوصی از شکل اداری آن - انتخاب پرسنل بر مبنای ویژگیهای فنی - استخدام اعضا برای طول دوران خدمت	هدی (۱۹۵۹) و (۲۰۰۱)	- عقلانیت نسبت به تحقق اهداف - سلسله مراتب اختیار - تخصص گرایی و حرفه‌ای گرایی - نظام قوانین و مقررات
فردریش (۱۹۵۲)	- تمرکز کنترل و سرپرستی (سلسله مراتب) - تفکیک کارکردها - صلاحیت و شایستگی ادارات - عینیت، دقت و استمرار و احتیاط	بلاو (۱۹۵۶)	- تخصص گرایی - سلسله مراتب - غیر شخصی بودن - نظام مقررات
میشلز (۱۹۴۹)	- تفکیک کارکردها - تخصصی شدن کار - مقررات معین و سلسله مراتب	برگر (۱۹۵۷)	- عقلانیت - استخدام مبتنی بر شایستگی - سلسله مراتب - بصیرت و صلاحدید
پارسونز (۱۹۳۷)	- تقسیم کار - سلسله مراتب - مهارتهای فنی تخصصی - جدایی امور اداری از امور شخصی	اودی (۱۹۵۹)	- اقتدار سلسله مراتبی - نیروی کار متخصص - پادشاهای مشخص برای هر اداره - اهداف محدود و مشخص - تاکید بر عملکرد
مرتون (۱۹۴۹)	- سلسله مراتب - مقررات معین - تخصص گرایی - رسمیت و عینیت در برخورد با موقعیتهای و افراد	هال (۱۹۶۱)	- سلسله مراتب - تخصص گرایی - نظام قوانین و مقررات - نظام شایستگی - امور غیر شخصی
دیماک (۱۹۵۹)	- سلسله مراتب - تخصص گرایی - نظام مقررات - روابط غیر شخصی		

اما اگر به جای کار، خود افراد متخصص شوند، تخصص گرایی اجتماعی در سازمان وجود خواهد داشت. تخصص گرایی اجتماعی با بکارگیری افراد حرفه‌ای که صاحب مهارتند ولی چنین مهارتهایی به سادگی نمی‌تواند تکراری و یکنواخت شوند محقق می‌گردد. نظام شایستگی نیز به مجموعه فعالیتها و روشهایی اطلاق می‌شود که از آن طریق افراد بر اساس شایستگی برای کار در سازمانها گزینش می‌شوند و پاداش و ترفیع آنان نیز صرفاً بر اساس تواناییها و مهارتها انجام می‌گیرد (Peerce & Tsui, 1994). در بوروکراسی وبری، تصدی یک شغل مستلزم طی دوره‌های آموزشی معین و کسب دانش تخصصی در آن زمینه است (Bockel, 2007).

### بوروکراسی از دیدگاه بوم شناسانه

در طی دو یا سه دهه اخیر، در تحلیلهای سازمانی بیش از آنکه بر مدل‌هایی که تنها ساختار درونی را در نظر می‌گیرند تاکید شود، به ویژگیهای محیطی که سازمانها در آن واقع شده‌اند توجه شده است. چنین دیدگاههایی، رویکرد بوم شناسانه به سازمان یا بوم شناسی مدیریت دولتی نام دارند (Marsden, Cooke & Knoke, 1994) رویکرد بوم شناسانه به سازمان، معمولاً از نوشته‌های گاس<sup>۴</sup>، نشات می‌گیرد. وی در دهه ۱۹۲۰، این پدیده را که به مفهوم وابستگی متقابل زندگی انسان و محیط پیرامون آن است از آثار جامعه شناسان اقتباس کرد (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۵). بعدها ریگز (۱۹۶۴) و آرورا<sup>۵</sup> (۱۹۷۲) با طرح این بحث که تحلیل اداری باید بر تعامل میان نظام دیوانی و محیطش مبتنی باشد، مباحث وی را پی گرفتند. آرورا معتقد است بنیان و اساس رویکرد بوم شناسانه، آن است که بوروکراسی به عنوان یکی از نهادهای جامعه، مستمراً با نظامهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی - فرهنگی جامعه در تعامل است؛ هم بر این نظامها اثر می‌گذارد و منجر به جرح و تعدیل آنها می‌شود، هم از آنها تاثیر می‌پذیرد و خود جرح و تعدیل می‌شود. بنابراین، به منظور فهم ساختارها و کارکردهای بوروکراسی، باید آن را در بستر روابطش با سایر نهادهای اجتماعی مورد مطالعه قرار داد. رویکرد بوم شناسانه نسبت به اداره امور عمومی، نه تنها می‌تواند مبنای استواری برای پژوهش باشد، بلکه همچنین می‌تواند به پیش بینی و تبیین رفتار اداره امور عمومی بپردازد. چنین رویکردی نه تنها به عنوان یک ابزار قوی برای آشکار کردن بیماریهای نظام اداری به شمار می‌آید، بلکه به اصلاح آنها نیز می‌پردازد. در بکارگیری رویکرد بوم شناسانه

نسبت به اداره امور عمومی، باید از ارتباط یک سویه میان محیط و دستگاه اداری بر این اساس که این تنها محیط است که می‌تواند رفتار اداری را تعیین کند، اجتناب کرد (Peng, 2008). از نظر ریگز (۱۹۸۰)، در حالیکه تاثیر محیط بر سازمان بسیار حائز اهمیت است، تاثیر سازمان و افراد بر محیط نیز باید مد نظر قرار گیرد. در واقع، نظریه و عمل اداری، ارتباط تنگاتنگی با تاریخ و فرهنگ جوامع دارند و بدون داشتن دانش عمیق درباره ویژگیهای مختلف سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی یک کشور، نمی‌توان هیچ تعمیم جهانشمولی برای اداره امور عمومی قائل شد (Olsen, 2005). از میان عوامل محیطی، عامل اجتماعی و به ویژه فرهنگ جامعه از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است و به عنوان یک نظام فراگیر، بر نظامهای سیاسی و اقتصادی و اداری تاثیر بسزایی دارد (Haruna, 2008). از نگاه انسان شناسی، فرهنگ اجتماعی نظامی از الگوهای رفتاری آموخته شده و ویژگی اعضای یک گروه است، ویژگیهایی که حاصل از خصویات بیولوژیکی نیستند (Raughton, 1993). تای (۲۰۰۳) به نقل از تابلور (۱۸۷۷)، صاحب نظر بزرگ حوزه علوم اجتماعی، فرهنگ را مجموعه پیچیده‌ای از دانش، باورها، هنر، اخلاقیات، قانون، رسوم و هر قابلیت و عادت دیگری که توسط انسان به عنوان عضوی از جامعه کسب می‌شود تعریف می‌کند. در واقع، فرهنگ دیدگاه و واکنش افراد به جهان پیرامون آنان را شکل می‌دهد (Rice, 2007). برخی اندیشمندان اعتقاد دارند فرهنگ جوامع در حال توسعه منحصر به فرد است و از یکسری ارزشهای متفاوت برخوردار است و در عمل بدون توجه به مقتضیات فرهنگی این کشورها بوروکراسی قابل اجرا نیست (Haque, 1997). برخی دیگر از نویسندگان معتقدند از آنجاییکه فرهنگ یک جامعه به سادگی تغییر پیدا نمی‌کند، ساختار باید در تناسب با فرهنگ ملی طراحی شود. در واقع به منظور یافتن راه حل برای مشکلات بوروکراسی، الزاماً نباید کل فرهنگ متحول شود بلکه این کار می‌تواند از طریق ارائه الگوهایی که با فرهنگ موجود سازگار باشد، انجام شود (Saud, 1992). بر اساس برخی دیگر از نظریه‌ها، کشورهای در حال توسعه از پیش شرطهای لازم برای بوروکراسی عقلایی برخوردار نیستند. با این وجود آنها برای آنکه بتوانند از عهده چالشهای توسعه ملی خود برآیند، ناچارند به سمت سازمانهای بوروکراتیک حرکت کنند. از اینرو فرهنگ اینگونه کشورها باید متناسب با ساختارهای عقلایی تغییر پیدا کند (Ayeni, 1987). بر اساس رویکرد بوم شناسانه، مطالعات مربوط به تاثیر محیط



اجتماعی- فرهنگی بر نظام اداری، بیشتر از تاثیر متقابل بوروکراسی بر محیط انجام گرفته است، از اینرو باید بر نوعی تجزیه و تحلیل تعاملی متوازنتر تاکید شود (Arora, 1972).

### جدول ۲- ویژگیهای فرهنگی ایرانیان (استخراج پژوهشگران)

ویژگی فرهنگی	منبع
فردگرایی و توجه به پیوندها و ارتباطات خانوادگی قوی	Gable, 1959; Keddie, 2002; Javidan & Hadizadeh Dastmalchian, 2003; Bar, 2004; moghadam & Assar, 2008; Sadeghkhani, 2007; Hofstede, 2005 سرّیع القلم، ۱۳۸۶؛ ایران نژاد، ۱۳۸۵
اقتدار گرایی و اعطاء امتیازهای ویژه به افراد صاحب جایگاه قدرت	Gable, 1959; Javidan & Dastmalchian, 2003; Bar, 2004; Hofstede, 2005; Yeganeh & Sue, 2007 همایون کاتوزیان، ۱۳۸۴
عدم پذیرش نقطه نظرهای مخالف	Javidan & Dastmalchian, 2003 سرّیع القلم، ۱۳۸۶
اجتناب از عدم اطمینانها	Javidan & Dastmalchian, 2003; Hofstede, 2005; Gable, 1959; Bar, 2004 ایران نژاد، ۱۳۸۵
گرایش قوی نسبت به کسب موفقیت و عملکرد بهتر	Javidan & Dastmalchian, 2003; Bar, 2004
سطح پایین آینده نگری و داشتن گرایشهای کوتاه مدت	Javidan & Dastmalchian, 2003; Bar, 2004; Yeganeh & Sue, 2007 همایون کاتوزیان، ۱۳۸۴
اهمیت قائل شدن برای شان انسانی	Gable, 1959; Javidan & Dastmalchian, 2003 ایران نژاد، ۱۳۸۵
دین باوری و توجه به ارزشهای اسلامی	Bar, 2004 ایران نژاد، ۱۳۸۵؛ یافته‌های پیمایش در ۲۸ استان کشور: ارزشها و نگرشهای ایرانیان، ۱۳۸۰
کم اعتمادی نسبت به یکدیگر	Gable, 1959; Keddie, 2002; Javidan & Dastmalchian, 2003; Bar, 2004; Yeganeh and Sue, 2007 سرّیع القلم، ۱۳۸۶
ناپسند دانستن پارتی بازی و در عین حال مبادرت به آن	Gable, 1959; Javidan & Dastmalchian, 2003; Bar, 2004 محسنی، ۱۳۷۹
بها دادن به عقلانیت و در عین حال احساسی عمل کردن	Bar, 2004 ایران نژاد، ۱۳۸۵
بها دادن به سختکوشی و جدیت و در عین حال گریز از مسئولیتها	Bar, 2004 محسنی، ۱۳۷۹؛ یافته‌های پیمایش در ۲۸ استان کشور: ارزشها و نگرشهای ایرانیان، ۱۳۸۰

با توجه به اهمیت نظام فرهنگی و رابطه آن با نظام اداری و از آنجاییکه ساختار اداری در یک جامعه، باید با توجه به بستر اجتماعی آن جامعه مورد مطالعه قرار گیرد، در این مقاله، ویژگیهای ساختاری بوروکراسی ایران در یک پژوهش تجربی مطالعه شده است و سپس یافته‌های پژوهش با ویژگیهای فرهنگ عمومی جامعه که حاصل پژوهشهای متعدد داخلی و خارجی است مورد تحلیل قرار گرفته است (جدول ۲).

در واقع، در این پژوهش نویسندگان کوشیده‌اند به سه سوال پاسخ دهند: الگوی کنونی ساختار بوروکراسی ایران تا چه حد به الگوی عقلایی سنتی نزدیک است؟ با توجه به پژوهشهایی که در مورد فرهنگ ایران صورت پذیرفته است، فرهنگ جامعه ایران دارای چه ویژگیهایی است؟ فرهنگ جامعه ایران با الگوی ساختاری بوروکراسی ایران چه ارتباطی دارد؟

### روش پژوهش

اندیشمندانی چون هیچ و آیکن (۱۹۶۷)، اودی (۱۹۵۹)، پیو و دیگران (۱۹۶۸)، هال (۱۹۶۱، ۱۹۶۳)، بلاو، هاید براند و استافر (۱۹۶۶)، لارنس و لورش (۱۹۶۷)، پرو (۱۹۷۰)، بلاو و اسکانر (۱۹۷۱)، آرماندی و میلز (۱۹۸۲)، آتواتر (۱۹۹۵) از جمله صاحب‌نظرانی هستند که بوروکراسی و ساختار سازمانی را در سازمانهای مختلف مورد بررسی قرار داده‌اند (Walton, 2005). این اندیشمندان برای سنجش بوروکراسی از دو روش استفاده کرده‌اند، اولی رویکرد نهادی نام دارد که بر اساس آن بوروکراسی از طریق بررسی اسناد و مدارک و مصاحبه سنجیده می‌شود و دومی رویکرد تجربی است که بر اساس آن بوروکراسی از طریق پرسشنامه سنجیده می‌شود. پژوهشگرانی که از رویکرد اول پیروی می‌کنند، اطلاعات را از طریق بررسی اسناد و مدارکی چون نمودار سازمانی، فایل‌های مرتبط به پرسنل، شرح شغلها و مصاحبه با برخی متخصصان نظیر مدیران ارشد به دست می‌آورند. این نوع رویکرد علیرغم محاسنی که دارد، باعث می‌شود که نتوان از نظرات افرادی که مستقیماً به انجام مشاغل می‌پردازند بهره گرفت. اما حسن آن در اینجاست که پژوهشگر می‌تواند مستقیماً اسناد و مدارک را بررسی کند و ذهنیات متعصبانه کارکنان در آن جایی ندارد. پژوهشگرانی که از رویکرد دوم پیروی می‌کنند، برای بررسی ساختار سازمانی از پرسشنامه استفاده می‌کنند. در رویکرد پیمایشی و تجربی ممکن است پاسخ دهندگان به سوالات با سوگیری قبلی پاسخ دهند و روایی اطلاعات را پایین بیاورند. همچنین برخی اندیشمندان معتقدند بکارگیری

صرفاً پرسشنامه و نظرخواهی از کارکنان نمی‌تواند ویژگی‌های سازمان را نشان دهد (Pennings, 1973). ریچارد هال در سال ۱۹۶۱ در رساله دکتری خود تحت عنوان "مطالعه تجربی ابعاد بوروکراتیک و ارتباط آنها با سایر ویژگی‌های سازمانی"، به طور تجربی به بررسی ابعاد ساختار بوروکراتیک پرداخته است و به این منظور پرسشنامه‌ای را طراحی کرده و روایی و پایایی آن را سنجیده است. اخیراً نیز یانگ<sup>۸</sup> (۲۰۰۷) برای مطالعه بوروکراسی از مصاحبه استفاده کرده است و بولین و هارنستام (۲۰۰۸) نیز برای سنجش بوروکراسی از پرسشنامه استفاده کرده‌اند.

در پژوهش کنونی، برای سنجش ساختار بوروکراسی ایران، از تجارب پژوهشی محققان یاد شده در بالا استفاده شده است. پرسشنامه پژوهش حاضر از دو بخش و ۴۲ سوال تشکیل شده است. بخش اول پرسشنامه به سؤالی‌های عمومی نظیر سطح تحصیلات و سابقه مدیریتی افراد اختصاص داده شده است و در بخش دوم به بررسی ابعاد ساختاری پرداخته شده است. برای تعیین پایایی پرسشنامه از روش آلفای کرونباخ استفاده شده است و به این منظور ابتدا ۳۰ پرسشنامه در میان اعضای نمونه آماری توزیع گردید و با استفاده از نرم افزار SPSS مقدار آلفای کرونباخ ۰/۸۴۴. محاسبه شد که عدد قابل قبولی است. برای سنجش روایی پرسشنامه، هم از اعتبار محتوا (نظرسنجی از خبرگان) و هم از اعتبار عاملی (تحلیل عاملی اکتشافی) استفاده گردید و روایی پرسشنامه از هر دو طریق به تأیید رسید.

جامعه آماری این پژوهش کارکنان چهار وزارتخانه هستند که برای نمونه‌گیری از آنها از روش نمونه‌گیری خوشه‌ای استفاده شد. به این ترتیب که در مرحله اول تعدادی از وزارتخانه‌ها با استفاده از گروه‌بندی مندرج در "قانون مدیریت خدمات کشوری" به عنوان نمونه آماری انتخاب شدند. بر اساس قانون مدیریت خدمات کشوری، وزارتخانه‌های ایران را می‌توان به چهار گروه تقسیم کرد: گروهی که به امور حاکمیتی مشغولند، گروهی که به امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی مشغول هستند، گروهی که به امور زیربنایی می‌پردازند و نهایتاً گروهی که مرتبط با امور اقتصادی هستند. با توجه به دسته‌بندی مذکور و به دلیل گستردگی وزارتخانه‌ها و همچنین وسعت موضوع پژوهش و اطلاعات مورد نیاز برای انجام آن، پژوهشگران، از هر کدام از گروه‌های مذکور، یک وزارتخانه را که حاضر به همکاری در این تحقیق شد، انتخاب کردند. در مرحله دوم، از میان کارکنان دیپلم به بالای چهار وزارتخانه مذکور، تعدادی با استفاده از روش نمونه‌گیری تصادفی ساده به عنوان نمونه آماری نهایی انتخاب شدند. از آنجاییکه معمولاً تعدادی از پرسشنامه‌ها بازگشت داده نمی‌شوند و تعدادی

نیز به صورت ناقص تکمیل می‌گردد، تعداد پرسشنامه توزیع شده بیش از تعداد نمونه آماری بود و در نهایت از ۱۴۰۰ پرسشنامه توزیع شده، ۹۵۸ پرسشنامه بازگشت داده شد و ۹۳۸ پرسشنامه که کامل تکمیل شده بودند، برای تحلیل مناسب تشخیص داده شد.

### **مصاحبه نیمه ساختار یافته با مدیران ارشد حوزه منابع انسانی: با توجه به**

آنکه کارکردهای واحد منابع انسانی بر متغیرهای ساختاری هر سازمان تاثیرگذار است، در این پژوهش، برای بررسی وضع کنونی ساختار بوروکراسی ایران، در کنار استفاده از پرسشنامه، مصاحبه‌هایی نیمه ساختار یافته با مدیران ارشد و روسای واحدهای حوزه منابع انسانی انجام شد تا از این طریق نظرات آنان در مورد ساختار بوروکراسی وزارتخانه‌ها، با نظرات کارکنان و ادراک آنان از وضع کنونی ساختار بوروکراسی مقایسه شود. سعی گردید تا حد امکان با مدیران ارشد و روسای حوزه منابع انسانی وزارتخانه‌ها مصاحبه شود که در مجموع با ۱۹ نفر از مدیران این چهار وزارتخانه مصاحبه‌هایی صورت گرفت. سوالهای مصاحبه با مدیران ارشد با استفاده از نظر اساتید و خبرگان این حوزه و همچنین با عنایت به تاثیر زیرسیستمهای حوزه منابع انسانی بر ساختار سازمانی به شرح زیر طراحی گردید:

- آیا در این وزارتخانه استراتژیهای سازمان تعریف شده و به اطلاع کلیه واحدها رسیده است؟ آیا به سازگاری بین استراتژیهای سازمان و استراتژیهای زیرسیستمهای منابع انسانی توجه شده است؟
- تغییرات داخل و خارج از وزارتخانه تا چه حد بر ساختار آن تاثیرگذار است؟
- آیا در این وزارتخانه شرح شغل‌های مشخصی برای هر شغل وجود دارد؟ (در صورت وجود یک نمونه فرم شرح شغل ارائه دهید).
- روند استخدام کارکنان و مدیران این وزارتخانه چگونه است؟ مدیران ارشد معمولاً از داخل سازمان انتخاب می‌شوند یا خارج از سازمان؟
- آیا نظام مشخصی برای ارزیابی عملکرد و جبران خدمات کارکنان تدوین شده است؟ آیا به ارتباط میان ارزیابی عملکرد و نظام پرداخت توجه می‌شود؟ (در صورت وجود یک نمونه از معیارهای ارزیابی عملکرد ارائه دهید).
- آیا نظام مشخصی برای ارتقا و ترفیع و جانشین پروری وجود دارد؟ معیار ترفیعها و پاداشها چیست؟ (در صورت وجود یک نمونه از معیارهای مکتوب شده ارتقا و ترفیع یا نمودارهای جانشینی ارائه دهید).

- آیا در این سازمان به بحث مدیریت دانش اهمیت داده می‌شود؟ آیا جلساتی برای تسهیم دانش تشکیل می‌گردد؟

- آیا نظام جامعی برای آموزش کارکنان این وزارتخانه وجود دارد؟ دوره‌های آموزشی افراد بر چه اساس تعیین می‌شوند؟ (در صورت وجود، یک نمونه فرم نیازسنجی ارائه دهید).  
برای تحلیل اطلاعات جمع‌آوری شده در مصاحبه‌ها، از روش تحلیل تم (مضمون) استفاده شد. این روش یکی از شیوه‌های متداول تحلیل محتوا و روشی برای تحلیل داده‌های کیفی حاصل از مصاحبه است که بر اساس آن، یک مضمون هر چه فراوانتر تکرار شود، در نظر گوینده اهمیت بیشتری دارد. در تکنیک تحلیل تم اطلاعات بر اساس موضوع در دسته‌های معنادار طبقه‌بندی می‌شوند تا بتوان نظر پاسخ دهندگان را خلاصه و تحلیل کرد.

**مطالعات آرشیوی:** متداولترین ابزار برای جمع‌آوری اطلاعات پژوهش، پیمایش و مصاحبه است؛ اما روایی داده‌هایی که صرفاً از این راه جمع‌آوری شود به دلیل محدودیتهایی که در ذات این روشها وجود دارد کاهش می‌یابد. مصاحبه و پیمایش نگرشهای افراد را می‌سنجند، آنها نقشها و پاسخهای غیرمعمولی را حذف می‌کنند و محدود به نظرات افرادی می‌شوند که قابل دسترسی هستند. از اینرو باید در کنار چنین روشهایی از روشهای دیگر هم استفاده شود (Yeager, 2007). در این پژوهش نیز علاوه بر پرسشنامه و مصاحبه نیمه ساختار یافته، از اسناد و مدارکی نظیر نمودار سازمانی، فایل‌های مرتبط به پرسنل، شرح شغلها، اسناد مربوط به عملکرد، ارزیابی و آموزش افراد که وزارتخانه‌های مورد بررسی حاضر شدند در اختیار پژوهشگران قرار دهند، استفاده شد.

## یافته‌های پژوهش

**یافته‌های حاصل از پرسشنامه کارکنان:** برای تحلیل پرسشنامه‌های پژوهش، با توجه به نرمال بودن توزیع متغیرها، از آمار پارامتریک استفاده شد. با توجه به نتایج جدول ۳، از آنجاییکه عدد معناداری کلیه متغیرها کوچکتر از ۰/۰۵ است، میان وضعیت متغیر و میانگین در نظر گرفته شده تفاوت معناداری وجود دارد و با توجه به حد بالا و پایین آنها می‌توان گفت به طور کلی، در وزارتخانه‌های ایران (فارغ از نوع وزارتخانه) به نظامهای سلسله مراتب و تخصص‌گرایی وظیفه‌ای تاکید بیشتری شده است و نظامهای قوانین و مقررات، تخصص‌گرایی اجتماعی و شایستگی در رتبه‌های بعدی قرار دارند.

## جدول ۳- وضعیت متغیرهای تحقیق در کل وزارتخانه‌ها

متغیر	N	SIG	میانگین	T	df	حد بالا	حد پایین
نظام سلسله مراتب	۹۳۸	۰/۰۰۰	۳/۷۲۴۸	۵۵/۸۲۳	۹۳۷	۰/۷۵۰۳	۰/۶۹۹۳
نظام تخصص گرایی وظیفه-ای	۹۳۸	۰/۰۰۰	۳/۴۰۲۱	۲۸/۶۰۰	۹۳۷	۰/۴۲۹۷	۰/۳۷۴۵
نظام تخصص گرایی اجتماعی	۹۳۸	۰/۰۰۰	۲/۷۱۸۰	-۱۳/۵۵۳	۹۳۷	-۰/۳۴۱۲	-۰/۳۲۲۸
نظام قوانین و مقررات	۹۳۸	۰/۰۰۱	۲/۹۴۸۱	-۳/۱۹۲	۹۳۷	-۰/۰۲۰۰	-۰/۰۸۳۹
نظام شایستگی	۹۳۸	۰/۰۰۰	۲/۳۳۵۴	-۲۹/۹۲۳	۹۳۷	-۰/۶۲۱۰	-۰/۷۰۸۲

## یافته‌های حاصل از مصاحبه با مدیران ارشد و تحلیل اسناد سازمانی: در

این پژوهش، نتایج حاصل از مصاحبه با مدیران ارشد، با استفاده از تکنیک تحلیل تم تحلیل شده است. بدین ترتیب که ابتدا تم‌های فرعی بر اساس اشتراکات پاسخها مشخص شدند و سپس برای تم‌های فرعی شناسایی شده در کل تحقیق دسته بندی کلی تری صورت گرفت که منجر به شناسایی تم‌های اصلی شد. تم‌هایی که از این طریق به دست آمدند موارد مشترکی هستند که در تمامی وزارتخانه‌های مورد بررسی مصداق داشته‌اند. در نهایت با توجه به نتایج حاصل از مصاحبه‌ها، پرسشنامه‌ها و بررسی اسناد و مدارک وزارتخانه‌ها می‌توان گفت بر ساختار بوروکراسی ایران ویژگی‌هایی حاکم است که تقریباً در کلیه وزارتخانه‌های مورد بررسی مشترک هستند. این ویژگی‌ها عبارتند از:

سلسله مراتب شدید. در سازمان‌های دولتی ایران نظام سلسله مراتبی شدیدی حاکم است و زيردستان کمتر در تصمیم‌گیریها مشارکت داده می‌شوند و برای انجام اکثر کارها باید از مافوق خود اجازه کسب کنند.

ساختار و تشکیلات در حال تغییر. در این سازمانها با تغییر وزیر، ساختار و برخی مقامات مافوق تغییر پیدا می‌کنند و حتی اتفاق می‌افتد که در وزارتخانه‌ای به مدت چندین ماه نمودار قطعی سازمانی تصویب نشده است و از اینرو بسیاری از فعالیتهایی که منوط به ثبات تشکیلات هستند، به تأخیر می‌افتند و زمانیکه تشکیلات تصویب می‌شود و فعالیتهای سازمانها آغاز می‌شود، ممکن است با زمانی متقارن شود که مدیران در حال تغییر مجدد هستند. در سازمانها کارها تقسیم شده‌است و برای هر یک از کارکنان نقشی در نظر گرفته شده است اما این نقشها برای کارکنان به خوبی شفاف نیست و عدم شفافیت در مواردی

موجب شده تا وظایف افراد واحدها همپوشانی داشته و در برخی موارد منجر به دوباره کاری شود. همچنین بسیاری از کارکنان شغل خود را دارای وظایف تکراری، یکنواخت و غیرچالشی می‌دانند. این امر حتی در مورد کارکنانی که دارای تحصیلات بالایی هستند هم مصداق دارد و کلا در سازمانهای مورد مطالعه، تخصص جایگاه مناسبی ندارد. نظام جذب و استخدام کارآمد نیست و تعریف نشدن معیارهای مشخص برای استخدام افراد، این امر را تشدید کرده است. در برخی از وزارتخانه‌های مورد بررسی، بعضی از کارکنان فاقد پست سازمانی‌اند و برخی نیز در پست خود قرار نگرفته‌اند. برای مثال یکی از مصاحبه‌شوندگان چنین می‌گوید:

"...در این وزارتخانه، ساختار مرتبا در حال تغییر است و با تغییر هر وزیر، ساختار هم تغییر پیدا می‌کند، پستهای جدیدی تعریف می‌شوند، برخی مقامات مافوق تغییر پیدا می‌کنند و دفاتری تعریف می‌شوند که وظایف آنها چندان مشخص نیست. برخی از پستها خالی هستند و تغییر ساختار باعث ایجاد صوری پستهای جدیدی شده است اما ممکن است افراد در حالیکه عنوان شغل جدیدی دارند، همچنان وظایف مربوط به پست قبلی خود را انجام دهند. در حال حاضر نیز هنوز ساختار قطعی وزارتخانه مشخص نشده است".

قوانین و مقررات فراوان (بیش از حد). در سازمانهای مورد مطالعه درجه رسمیت شدید است. قوانین و مقررات زیادی تدوین می‌شود اما از آنها چندان پیروی نمی‌شود، اگر هم پیروی شود بعضا نه به دلیل قانون‌مداری بلکه به خاطر ترس از مجازات است. به مستند کردن تجارب سازمانی اهمیت چندانی داده نمی‌شود و اسنادی مبنی بر عملکرد شغلی افراد نگاه داشته نمی‌شود. مدیریت دانش، امری صوری است و رویه‌ای برای حفظ تجارب برتر سازمانی و برگزاری جلساتی جهت تسهیم دانش وجود ندارد و مباحث مرتبط با مدیریت دانش در حد گزارشهای کتابخانه‌ای باقی می‌مانند. شرح شغلهای مناسبی برای کارکنان تدوین نشده است و اگر هم شرح شغلهایی در اختیار افراد قرار گیرد، بسیار قدیمی است و چندان هم از آن پیروی نمی‌شود که البته پیروی از چنین شرح شغلهای قدیمی که به روز نشده‌اند و اکثرا با ماهیت وظایف کنونی کارکنان تناسب ندارند، نمی‌تواند مشکل گشا باشد. میزان پیروی از قوانین و مقررات در افرادی که تحصیلات یا سابقه مدیریتی پایینی دارند، بیش از کسانی است که تحصیلات و سابقه مدیریتی بالایی دارند. این در حالی است که گروه دوم باید الگویی برای گروه اول باشند. برای مثال یکی از مصاحبه‌شوندگان چنین می‌گوید:

"...این وزارتخانه قدمت و پیشینه طولانی دارد و شرح شغل‌های کارکنان بسیار قدیمی است و به روز نشده است و با توجه به قدیمی بودن شرح شغلها و به روز نشدن آنها چنانچه در اختیار کارکنان قرار گیرند هم چندان نمی‌توانند مثمر ثمر باشند. البته هم اکنون فعالیتهایی برای تدوین دانش، مهارتها و تواناییهای مورد نیاز مشاغل و تنظیم شرح شغلها در جریان است."

همچنین یکی دیگر از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت:

"... در اینجا به بحث‌های مدیریت دانش و تسهیم دانش اهمیت چندانی داده نمی‌شود، البته این امر به شخص مدیر بستگی دارد. چنانچه مدیری شایسته باشد و برای مباحث نوین مدیریتی اهمیت قائل شود، سعی می‌کند در زیرمجموعه خود نیز به این مباحث بپردازد و در غیر اینصورت، رویه و سیستم مشخصی برای این امر وجود ندارد."

نقش داشتن معیارهایی جدا از شایستگی. در سازمانهای مورد مطالعه، به نظامی مبتنی بر شایستگی کارکنان و به ویژه مدیران توجه چندانی نمی‌شود و در برخی موارد، چه در مورد استخدام افراد و چه پس از استخدام در مورد جبران خدمات و ارتقا و ترفیع، معیارهایی جدا از شایستگی افراد در نظر گرفته می‌شوند و نظام روابط و داشتن ارتباط نزدیک با مقامات مافوق بیش از تجربه شغلی گذشته و تخصص در استخدام افراد و پاداشدهی به آنان نقش ایفا می‌کند؛ البته لازم به ذکر است که مدیرانی توانمند و شایسته در وزارتخانه‌ها وجود دارند که در کنار مدیران کمتر شایسته به فعالیت مشغول هستند که این امر خود منجر به کاهش انگیزه مدیران شایسته می‌شود. در واقع، عدم تدوین معیارهای مشخص برای هر یک از زیرسیستمهای جذب، جبران خدمات، ارزیابی عملکرد و ارتقا و ترفیع، همگی کارآمدی نظام شایستگی را تحت تاثیر قرار داده است. یکی از مصاحبه‌شوندگان چنین می‌گوید:

"...در این وزارتخانه همانند سایر وزارتخانه‌ها استخدامها بر اساس آزمون استخدامی صورت می‌گیرد. به این ترتیب که دو تا سه برابر ظرفیت استخدامی اعلام می‌شوند و از میان آنها براساس مصاحبه‌های تخصصی، افراد مورد نیاز انتخاب می‌شوند. از آیین نامه جذب نخبگان نیز برای استخدام کارشناسان واحدها استفاده می‌شود. اما برخی از افراد به ویژه در سطوح بالای سازمانی بر اساس معیارهایی جدا از شایستگی و تخصص مورد نیاز برای تصدی مشاغل منصوب می‌شوند که این امر باعث می‌شود کارکنان شایسته‌ای که در کنار آنان مشغول به کار می‌شوند، انگیزه خود را برای فعالیت بیشتر از دست دهند. در این



وزارتخانه، انتصاب به پستهای مدیریتی بیشتر از خارج از وزارتخانه و از بین مدیران سایر وزارتخانه‌ها صورت می‌گیرد".

همچنین یکی از دیگر مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت:

"...در این وزارتخانه ساز و کار مشخصی برای جانشین پروری در نظر گرفته نشده است و چنانچه پستی خالی شود، برنامه مشخصی برای پر کردن آن وجود ندارد. وفاداری افراد به شخص مدیر و سلیقه و قضاوت مدیران درباره افراد، در ترفیعه‌ها تاثیرگذار است".

در کنار مواردی که ذکر شد، باید به نقش عدم برنامه ریزی صحیح برای مدیریت استراتژیک منابع انسانی و ضعف در آموزش کارکنان در تضعیف نظام تخصص گرایی و شایسته سالاری اشاره داشت. بر اساس بررسی اسناد و مدارک موجود نیز، در وزارتخانه‌های مورد بررسی، به جز یک وزارتخانه، معیارهای جامعی برای ارزیابی عملکرد، استخدام و ترفیع افراد مکتوب نشده است.

در مجموع می‌توان گفت:

ساختار بوروکراسی ایران با الگوی عقلایی سنتی فاصله زیادی دارد. از نظر نظام سلسله مراتب اختیار و تقسیم کار به این الگو نزدیک است و از لحاظ پیروی از قوانین و مقررات، بها دادن به تخصص افراد و نظام شایستگی با الگوی عقلایی سنتی فاصله دارد.

## رابطه فرهنگ با ساختار کنونی بوروکراسی

آیا می‌توان ساختار بوروکراسی ایران را با ویژگیهای فرهنگ عمومی جامعه مرتبط دانست؟

همانگونه که پیشتر بیان شد (جدول ۲)، یکی از متمایزکننده‌ترین ویژگیهای فرهنگ ایرانیان، گرایشهای خانوادگی و درون گروهی قوی آنان است. در ایران، خویشاوندان و دوستان از هم انتظار دارند به نفع یکدیگر عمل کنند و رفتارهای ویژه‌ای از خود نشان دهند. در فرهنگهایی که جمع گرایی درون گروهی بالا باشد، افراد به خانواده و گروههای دوستی پیرامون خود توجه می‌کنند و در جوامعی که جمع گرایی نهادی بالا باشد، اعضای جامعه برای منافع اجتماعی بیش از منافع فردی اهمیت قائل می‌شوند. در ایران جمع گرایی درون گروهی حاکم است و جمع گرایی نهادی چندان وجود ندارد (Javidan & Dastmalchian, 2003). شاید قوی بودن وحدت منافع خانواده و تاریخچه استبداد

بسیاری از حاکمان در تاریخ ایران به پایین بودن جمع‌گرایی نهادی ایرانیان (Keddie, 2002) و خودی دانستن اعضای گروه خویش و غیرخودی دانستن سایر افراد منجر شده باشد (Hadizadeh Moghadam & Assar, 2008). برخی پژوهشگران بر این باورند که ممکن است وجود حکومت‌های مستبد در طی تاریخ ایران منجر به کاهش اعتماد میان افراد و احترام به نظام‌های جمعی شده باشد و اتکا بر خویشاوندان و دوستان نزدیک را موجب شده باشد (Keddie, 2002). همچنین ایرانیان مردمانی فردگرا هستند که از نظر برخی پژوهشگران، تمایل ایرانیان نسبت به فردگرایی ناشی از شرایط جغرافیایی، چگونگی زندگی اجتماعی یا ساختار سیاسی غالب در ایران افراد را به دفاع کردن از خود و خانواده و کم اعتمادی به افراد خارج از قلمرو درونی خویش سوق می‌دهد (Bar, 2004).

با توجه به این ویژگی می‌توان نتیجه گرفت وجود چنین فرهنگی در جامعه ایران باعث شده است افراد تمایل داشته باشند گروهی از آشنایان و افراد مورد اعتماد را اطراف خود گردآورند تا جمع قدرتمندی تشکیل دهند که این امر روابط سلسله‌مراتبی و حاکمیت گروه کوچکی از افراد را بر دیگران تشدید کرده است. همچنین به نظر می‌رسد فرهنگ فامیل‌بازی در ایران باعث شده است به قوانین و مقررات به ویژه قوانین مرتبط با جذب و استخدام کارکنان و به ویژه مدیران، اهمیت چندانی داده نشود و عدم وجود نظامی از قوانین و مقررات شفاف و به روز و عدم پیروی از قوانین موجب شود مواردی نظیر استخدام خویشاوندان و افراد مورد اعتماد اتفاق بیفتد. در ایران نفوذ پیوندها و ارتباطات خانوادگی قوی به محیط سازمانها هم راه پیدا کرده است و باعث شده است که مدیر، نزدیکان و افرادی را که وفادار می‌داند، در سازمانها استخدام کند که این امر خود از کم اعتمادی به یکدیگر و اعتماد صرف به جمع کوچک افراد خودی نشات می‌گیرد.

یکی دیگر از ویژگی‌های فرهنگی ایرانیان اقتدارگرایی و اعطای امتیازهای ویژه به افراد صاحب قدرت است. ایران جامعه‌ای سلسله‌مراتبی است که در آن قدرت در دست افراد صاحب قدرت متمرکز شده است (Gable, 1959)؛ (همایون کاتوزیان، ۱۳۸۴). قرن‌ها، سنت ریشه‌دار اقتدارگرایی در ایران حاکم بوده است و افراد تحت خواست کسانی به سر برده‌اند که صاحب قدرت بوده‌اند. در ایران قدرت به طور نامساوی توزیع شده است و بنابراین فاصله قدرت در آن زیاد است. در جوامعی که فاصله قدرت زیاد است، افراد می‌آموزند از کسانی که در جایگاه‌های قدرت هستند، اطاعت کنند (Javidan & Dastmalchian, 2003). تفکر

کلیشه‌ای موجود در ایران، افراد را به دو گروه خواص و عوام تفکیک می‌کند که اولی به رهبران و دومی به پیروان اشاره دارد و با مشاهده دو فردی که با هم در حال صحبت‌اند، می‌توان فهمید که کدامیک از آنها بالادست و کدامیک زیردست است (Bar, 2004). در جوامعی مثل ایران که فرهنگ اقتدارگرایی حاکم بوده و فاصله قدرت زیاد است (Hofstede, 2005)، شفافیت چندان وجود ندارد و امتیازهای ویژه‌ای به افراد صاحب قدرت اعطا می‌شود (Javidan & Dastmalchian, 2003).

بر اساس ویژگی مورد اشاره می‌توان استنتاج کرد که وجود چنین فرهنگی، باعث شده است تمایل زیادی به دستوردهی به دیگران و تحت تبعیت درآوردن آنان وجود داشته باشد و وجود نظام سلسله مراتبی شدید در سازمانها، خود باعث پرننگتر شدن فرهنگ اقتدارگرایی شده است. فرهنگ اقتدارگرایی و تمایل به اعطا امتیازهای ویژه به افراد صاحب جایگاه قدرت، شاید موجب شده است که ادارات زیادی در سازمانهای ایران به وجود آیند که به وجود برخی از آنها نیازی نیست و قابل ادغام هستند. این ویژگی فرهنگی سبب شده بعضا برای افراد خاصی که شاید از شایستگی لازم برخوردار نباشند، پستهای خاصی تعریف شود و امتیازهای ویژه‌ای در اختیار آنان قرار گیرد و انگیزه افراد شایسته‌تری که در کنار افراد کمتر شایسته کار می‌کنند تضعیف شود و به همین ترتیب فرهنگ تخصص‌گرایی تضعیف شود. به همین ترتیب چنین فرهنگی بعضا با نقض قوانین و مقررات و تدوین قوانینی به نفع افراد صاحب قدرت همراه می‌شود و ممکن است باعث ایجاد تبعیض در نظام پرداخت و ارتقا و ترفیع شود.

در فرهنگ عمومی ایران، زیر سوال بردن عقاید کسی که در جایگاه بالایی قرار دارد، بی‌ادبی تلقی می‌شود و مقبول نیست (Javidan & Dastmalchian, 2003). بنابراین، افراد انگیزه خود برای مطرح کردن ایده‌های جدید را از دست می‌دهند زیرا نمی‌توانند با افرادی که بر جایگاه قدرت نشسته‌اند، مخالفت کنند (Gupta, Hanges & Dofrman, 2002a).

با توجه به ویژگی مذکور، می‌توان نتیجه گرفت وجود چنین فرهنگی باعث شده است بالادستان تحمل شنیدن نظراتی بر خلاف نظرات خود را نداشته باشند و بدین ترتیب روابط سلسله مراتبی گسترش می‌یابد که البته وجود روابط سلسله مراتبی هم، عدم تحمل نقطه نظرهای مخالف را تشدید می‌کند.

ایران از لحاظ اجتناب از عدم اطمینان در سطح بالایی قرار دارد. اجتناب از عدم اطمینان مقیاسی برای نشان دادن حدی است که در یک جامعه از مقررات و قواعد معینی برای سازماندهی و ساختاردهی زندگی مردم استفاده می‌شود. هر چقدر در فرهنگی، از عدم اطمینان بیشتر اجتناب شود، مقررات بیشتری برای از میان برداشتن عدم اطمینان تدوین می‌گردد (Gupta, Surie, Javidan & Chhokar, 2002b). در ایران، ترس از عدم اطمینانها نیز باعث تدوین هر چه بیشتر قوانین و مقرراتی به منظور حفظ منافع افراد صاحب قدرت می‌شود. از آنجاییکه خط‌مشی‌ها و مقررات با توجه به ورودیهای چندگانه و منافع گروههای ذینفع گوناگون وضع می‌شوند، می‌توان آنها را به طرق مختلفی تفسیر کرد و این امر موجب عدم ثبات و عدم اطمینان می‌گردد (Javidan & Dastmalchian, 2003).

بر این اساس به نظر می‌رسد این ویژگی فرهنگی باعث افزایش تمایل به کنترل هر چه بیشتر کارکنان و پرننگتر شدن روابط بالادستی پایین دستی شده است و روابط سلسله مراتبی، متقابلاً بر میزان اجتناب از عدم اطمینانها افزوده است. همچنین فرهنگ اجتناب از عدم اطمینانها سبب می‌شود اعتماد به مناسب و مفید بودن مقررات و اعمال آن در میان افراد کاهش پیدا کند و از قوانین و مقررات سرپیچی شود یا پیروی از آنها بیشتر به خاطر ترس از مجازات باشد که پیروی نکردن از قوانین و قائل بودن مدیران به این امر که تبعیت از قوانین، خاص زیردستان است، به جدی نگرفتن هر چه بیشتر قوانین منجر شود. چنین فرهنگی باعث می‌شود مسئولان بخواهند افرادی را در سازمانها استخدام کنند که وفاداریشان بیشتر باشد و بنابراین از قوانین و مقرراتی که برای استخدام، پاداش‌دهی و ترفیع کارکنان و به ویژه مدیران وجود دارند، چندان پیروی نشود. چنین امری خود به عدم شایسته سالاری منجر می‌گردد و فقدان شایستگی در بلندمدت، اجتناب از عدم اطمینان بیشتری را دامن خواهد زد.

عادات و رسوم ملی ایرانیان ویژگیهایی نظیر سختکوشی و نظم و ترتیب را جزء صفات مثبت ایرانیان می‌داند و برای آن ارزش و اهمیت خاصی قائل است (Bar, 2004). ایرانیان برای تلاش و جدیت (یافته‌های پیمایش در ۲۸ استان کشور: ارزشها و نگرشهای ایرانیان، ۱۳۸۰) و فعال بودن (محسنی، ۱۳۷۹) اهمیت بسیاری قائلند اما آنچه که در عمل مشاهده می‌شود مسئولیت‌گریزی آنان است. افراد به ندرت حاضر می‌شوند کاری را انجام دهند که پایینتر از جایگاهشان است. حتی یک کارمند ساده هم حاضر نمی‌شود کامپیوتر خود را از یک میز به میز دیگر جابجا کند و برای این کار خدمه را صدا می‌زند. در نتیجه، هنگامیکه این

ویژگی در کنار ویژگی فردگرا بودن ایرانیان قرار گیرد، عدم همکاری میان افراد را موجب خواهد شد و تا زمانیکه مسئول کاری بر سر آن کار حاضر نشود، کارها انجام نشده باقی خواهند ماند (Gable, 1959).

با توجه به این مساله می‌توان اینگونه استنتاج کرد که این ویژگی فرهنگی باعث شده است بالادستان زیردستان را بیشتر کنترل کنند و از این طریق روابط سلسله مراتبی افزایش پیدا کند و وجود روابط سلسله مراتبی بیشتر، خود بر مسئولیت‌گریز شدن کارکنان افزوده است. همچنین وجود فرهنگ گریز از مسئولیتها به دور زدن قوانین و مقررات و پیروی نکردن از آنها منجر می‌شود و بی توجهی به قوانین و مقررات خود به فرهنگ گریز از مسئولیتها دامن می‌زند.

ایرانیان چندان آینده نگر نیستند و افق زمانی کوتاه مدت را در نظر می‌گیرند. این تمایل به افق زمانی کوتاه مدت، با فقدان مقررات محوری و فاصله قدرت زیاد مرتبط است. عدم تاکید بر قواعد و رویه‌ها، توانایی افراد برای برنامه‌ریزی کردن، اعتماد کردن به آینده را کاهش می‌دهد و افراد صاحب قدرت ممکن است مقررات را به نفع خود تغییر دهند (Javidan & Dastmalchian, 2003). ایرانیان از ارزشهای سنتی‌ای چون گذشته محوری پیروی می‌کنند (Yeganeh & Sue, 2007)، عدم پیوستگی و استمرار ویژگی اساس جامعه ایران است و دگرگونی، معمولا پدیده‌ای کوتاه مدت و زودگذر است (همایون کاتوزیان، ۱۳۸۴).

به نظر می‌رسد این ویژگی فرهنگی باعث شده است در سازمانها قوانین و مقرراتی وضع شوند که تنها پاسخگوی نیازهای کنونی هستند و بعضا با منافع آینده سازگاری ندارند. کوتاه مدت‌نگری ایرانیان همچنین ممکن است موجب شود که به تاثیر استخدام افراد کمتر ناشایسته در سازمان و آثاری که در بلندمدت بر جای خواهد گذاشت و این امر که تبعیض در پرداختها و دخیل بودن معیارهایی غیر از شایستگی در ارتقا و ترفیع، می‌تواند آثار سویی بر انگیزه کارکنان و کارآمدی سازمانها بگذارد، توجهی نشود.

ایرانیان در روابط خود با دیگران دچار کم اعتمادی هستند (سریع القلم، ۱۳۸۶). این امر باعث می‌شود که تنها به گروه کوچکی از افراد یعنی خویشاوندان و نزدیکان خود اعتماد داشته باشند و تنها آنان را به خود وفادار احساس کنند (Bar, 2004). در ایران شعاع اعتماد<sup>۹</sup> کوچک است و افراد مایلند به اعضای گروه خود بیش از اندازه اعتماد کنند اما به سایر افراد اعتماد اندکی داشته باشند. از آنجاییکه برای انجام امور فرایندهای لازم طی نمی‌شوند،

ساختارهای اداری نیز برای ایجاد اعتماد ضعیف عمل می‌کنند (Javidan & Dastmalchian, 2003).

به نظر می‌رسد که این ویژگی فرهنگی روابط سلسله مراتبی را دامن زده است و باعث شده است بالادستان به دلیل نداشتن اعتماد به زیردستان، کنترل بیشتری بر کار آنها اعمال کنند و روابط بالادستی پایین دستی شدید، خود جو کم‌اعتمادی را تشدید کرده است. چنین فرهنگی همچنین باعث می‌شود افراد بخواهند هر چه بیشتر یکدیگر را کنترل کنند و به این منظور قوانین و مقررات بیشتری وضع کنند و در عین حال به دلیل جدی گرفته نشدن قوانین، این اندیشه را در سر داشته باشند که کارها از طریق مجاری قانونی انجام نمی‌شوند. کم‌اعتمادی میان افراد از یکسو و این باور که هرکس به قدرت می‌رسد، باید کاری برای نزدیکان خود انجام دهد موجب می‌شود برخی از انتصابات، تحت تاثیر پیوندهای دوستی و خانوادگی قرار گیرد که این امر باعث نابرابری در فرصتهای استخدام و ترفیع می‌گردد و نظام شایستگی را تضعیف می‌کند.

پارتی بازی یکی دیگر از ویژگیهای فرهنگی ایرانیان محسوب می‌شود (Bar, 2004): (محسنی، ۱۳۷۹) و برخی از انتصابات که در سازمانها انجام می‌گیرد، متأثر از پارتی بازی است (Gable, 1959).

به نظر می‌رسد این ویژگی فرهنگی به نقض قوانین و مقررات و یا تدوین مقرراتی در جهت منافع شخصی می‌انجامد که این امر خود پارتی بازی را تشدید می‌کند. چنین فرهنگی منجر به تضعیف نظام شایستگی و اجحاف در حق افرادی می‌شود که با افراد ذی نفوذ آشنایی ندارند. البته نکته جالب در اینجا است که ایرانیان در عین حال که مبادرت به پارتی بازی می‌کنند، آن را ناپسند می‌دانند و جزء فسادهای سازمانی برمی‌شمارند.

## بحث و نتیجه گیری

این پژوهش دو هدف را پی می‌گرفت. یکی از هدفهای پژوهش، مطالعه ویژگیهای کنونی بوروکراسی ایران، با تاکید بر سنجش ابعاد ساختاری آن بود. بر اساس نتایج حاصل از این پژوهش، ساختار بوروکراسی ایران با الگوی عقلایی سنتی فاصله زیادی دارد. از نظر نظام سلسله مراتب اختیار و تقسیم کار به این الگو نزدیک است و از لحاظ پیروی از قوانین و مقررات، بها دادن به تخصص افراد و نظام شایستگی با الگوی عقلایی سنتی فاصله دارد.

همچنین در این پژوهش، با توجه به رویکرد بوم‌شناسانه، رابطه ساختار بوروکراسی ایران با فرهنگ عمومی جامعه مورد مطالعه قرار گرفت. این پژوهش نشان داد برخی از ویژگی‌های فرهنگی ایرانیان نظیر فامیل‌بازی، اقتدارگرایی و اعطای امتیازهای ویژه به افراد صاحب جایگاه قدرت، عدم پذیرش نقطه نظرهای مخالف، اجتناب از عدم اطمینانها، کم‌اعتمادی نسبت به یکدیگر، گریز از مسئولیتها، سطح پایین آینده‌نگری، مبادرت به پارتی‌بازی و احساسی و هیجانی عمل کردن، که از عقلانیت کمتری برخوردارند، تاثیر عمیقی بر ویژگی‌های ساختار بوروکراسی داشته‌اند. این در حالی است که ایرانیان دارای برخی دیگر از ویژگیها هستند که از غنای بیشتری برخوردارند. آنان مردمانی عملگرا (Bar, 2004) و به دنبال بهبود عملکرد و تعالی هستند (Javidan & Dastmalchian, 2003). مهربان و خیرخواهند (Gable, 1959)؛ (Javidan & Dastmalchian, 2003) و کمک به دیگران و شان انسانی را ارج می‌نهند (یافته‌های پیمایش در ۲۸ استان کشور: ارزشها و نگرشهای ایرانیان، ۱۳۸۰). اعتقاد به ارزشهای اسلامی از دیرباز در میان ایرانیان وجود داشته است و آنان برای معتقدات دینی و ارزشهای اسلامی اهمیت بسیاری قائلند (یافته‌های پیمایش در ۲۸ استان کشور: ارزشها و نگرشهای ایرانیان، ۱۳۸۰)؛ (ایران نژاد، ۱۳۸۵)؛ (محسنی، ۱۳۷۹). ایرانیان در عین مبادرت به پارتی‌بازی آن را ناپسند می‌شمارند و در عین گریز از مسئولیتها برای تلاش و کوشش و جدیت ارزش زیادی قائلند. آنان به خاطر ویژگیهایی نظیر بها دادن به علم و عقلانیت به خود می‌بالند (Bar, 2004)، هرچند در عین بها دادن به عقلانیت، در رفتارهای خود بیشتر احساسی و هیجانی عمل می‌کنند (سریع القلم، ۱۳۸۶)؛ (ایران نژاد، ۱۳۸۵).

لازم به ذکر است که مبنای عقلانیت در قاعده مندی رفتار و شخصیت و سپس افکار و گرایشهای فکری است و هیچ ملتی با هر سابقه تاریخی و فرهنگی نمی‌تواند برای اصل پیشرفت و توسعه یافتگی از این مبنا فاصله گیرد. ریشه‌ای‌ترین تعریف عقلانیت به بهره برداری از فکر و علم در انجام هر کاری اشاره می‌کند. راه علاج هیجانی بودن، احساساتی بودن، دمدمی مزاج بودن، غیرقابل پیش بینی بودن و فردمحور بودن، ورود در عرصه فکر و علم و عقلانیت است. توسعه، انسان ویژه‌ای را می‌طلبد. نمی‌توان هم توسعه را خواست و هم نامنظم بود. توسعه یافتگی به ذهن علمی و شخصیت کاری و انسان مسئولیت پذیر و قاعده پذیر نیازمند است. بدون انسانهای قانونمند نمی‌توان ساختار بنا کرد. ثبات سیاسی و اقتصادی و اجتماعی در قاعده مندی است. اگر بخواهیم انسانها را در قالب ساختارهای منطقی قرار

دهیم و تربیت کنیم، هم به انسانهای منطقی و علمی و منصف و قاعده‌مند و هم به ساختارهای تعریف شده و نقدپذیر و در حال تحول نیازمندیم (سریع القلم، ۱۳۸۵). سرمایه داری و بوروکراسی همواره الهام بخش تحولات در جهان غیرغربی بوده است. اساساً نوسازی یک واژه هنجاری است که غرب را مفروض می‌گیرد و تقلید از غرب را به جوامع غیرغربی تجویز می‌کند. این در حالی است که سنت عقلانی در جهان شرقی نیز وجود دارد و جوامع شرقی می‌توانند بر مبنای سنت خود و با حفظ ریشه‌ها و اصالتها جدید گردند. بوروکراسی به لحاظ تاریخی در ایران و اسلام وجود داشته و جوامع اسلامی می‌توانند بوروکراسی را در جهت اقتضائات فرهنگی خود توسعه دهند (وارث، ۱۳۸۶). اعتقاد دیرینه ایرانیان به ارزشهای اسلامی و ارزش قائل شدن آنان برای شان و مقام انسانی، یکی از نهادینه‌ترین باورهای ایرانیان است و در دین اسلام بر شایسته سالاری، تخصص‌گرایی، قانون‌مداری، عقل‌مداری، ارزش قائل شدن برای شان انسانها و عدم زورگویی به آنان تأکید شده است (نهج البلاغه، نامه ۵۳، خطبه ۱۹۶ و حکمتهای ۷۰ و ۳۹۹).

در واقع، بر خلاف تصور عامیانه که بوروکراسی را مترادف با کاغذبازی، مقررات خشک و به تأخیر انداختن کارها می‌داند، بوروکراسی می‌تواند در فرایند گسترش عقلانیت و به عنوان نمونه مشخص اقتدار قانونی - عقلایی به کار گرفته شود؛ عقلانیتی که صرفاً ابزاری نیست و می‌تواند دارای جنبه‌های انسانی و گوهرین نیز باشد. همچنین همانگونه که پیشتر آمد، مشکل اساسی خود بوروکراسی نیست بلکه مشکل نوع بوروکراسی‌ای است که ایجاد می‌گردد و به جای آنکه همه بوروکراسیها بد دانسته شوند، باید میان بوروکراسی از نوع تواناساز که سازمانها را به عملکرد کارآمدتری قادر می‌سازد، رسمیت را با توجه به مدیریت دانش بکار می‌بندد و آن را به همراه عدم تمرکز و کاهش نظام سلسله‌مراتبی بکار می‌گیرد؛ و بوروکراسی مانع که از کارکرد موثر سازمان جلوگیری می‌کند و بر مقررات و رویه‌های خشک و تمرکز و سلسله‌مراتب شدید تأکید می‌کند، تمایز قائل شد (Adler & Borys, 1996; Adler, 1999).

بنابراین، به منظور کارآمدی هر چه بیشتر ساختار بوروکراسی ایران، باید به سازگاری میان ساختار با ارزشهای ایرانی - اسلامی و ویژگیهای فرهنگی‌ای که از عقلانیت بیشتری برخوردارند توجه شود که چنین ساختاری در بلندمدت متقابلاً می‌تواند گامی در جهت ایجاد تغییرات لازم در سایر ویژگیهای فرهنگی باشد. البته لازم به ذکر است که عوامل داخلی و خارجی متعددی می‌توانند باعث ضعف ساختار کنونی بوروکراسی ایران شده باشند که در این



پژوهش نویسندگان به دلیل اهمیت نظام فرهنگی و تاثیرگذاری آن بر سایر ابعاد محیطی، به نظام فرهنگی اجتماعی پرداخته‌اند. اما نباید از نظر دور داشت که بوروکراسی هر کشوری از خرده نظام سیاسی تاثیر می‌پذیرد و بر آن تاثیر می‌گذارد. اتکاء بیش از حد بر بخش سیاسی برای نیل به هدفها که تحت عنوان سیاست زدگی تعبیر می‌شود، یکی از آفات کشورهای در حال توسعه است (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۵). در میدان تصمیم‌گیری اداری و اقتصادی، در شیوه برخورد با سیاست داخلی و خارجی و نوع نگرش به فرهنگ اجتماعی، اغلب کشورهای در حال توسعه دچار سیاست زدگی هستند. بدین معنا که تصمیم‌گیرها بیش از آنکه بر مبنای عقلانی صورت‌پذیرند، عمدتاً با منافع سیاسی همراه می‌شوند. بحث سیاست زدگی در بسیاری از شئون اجتماعی و اقتصادی کشورهای در حال گذار حضور دارد و تا زمانیکه برای رهایی از چنین شرایطی تدبیری اندیشیده نشود، نمی‌توان در جهت توسعه یافتگی قدمهای اساسی برداشت. وجود دولت نوساز و حاکمیت کارآمد که نسبت به آینده کشور احساس مسئولیت عمیق کند، کلید توسعه یافتگی هر کشوری است. در دنیای جدید که سرعت تحولات در آن غیرقابل تصور است، وجود یک سیستم اجتماعی قاعده‌مند برای هر حکومت امری ضروری است. کارآمدترین حکومتها آنهایی هستند که قواعد بر آنها حاکم است نه افراد و تفاسیر فردی. قاعده‌مندی حکومتها و بهره‌گیری از نظامهای کارآمد اداری، خود به ثبات و دوام نظامهای سیاسی از راه مشروعیت بخشیدن به آنها کمک می‌کند و در مقابل عدم انسجام و بی‌ثباتی نظامهای سیاسی ضعفها و نارساییهای نظام اداری را تشدید می‌کند (Faghihi, 1986).

البته لازم به ذکر است که هر گونه اصلاحات ساختاری و فرهنگی بدون توجه به توانمندسازی مدیران، کارکنان و شهروندان و از میان برداشتن شکاف میان مراکز علمی و دانشگاهی و افراد اجرایی، بی‌نتیجه خواهند ماند (Goldberg & Haugen, 2008) و طراحی حرکت از وضع موجود به وضع مطلوب وظیفه نهادهایی است که متخصصان آنها را هدایت می‌کنند. پیشرفت هر جامعه‌ای تابع انسجام انرژی اعضای آن جامعه است. تا هنگامیکه عناصر مختلف سیاسی، اقتصادی و به خصوص فرهنگی جامعه‌ای از انسجام و منطق درونی برخوردار نباشند، نمی‌توان مجموعه آن جامعه را در مسیر پیشرفت یا توسعه یافتگی سوق داد.

## پی نوشت ها

1. enabling bureaucracy
2. hindering bureaucracy
3. Hall
4. Gaus
5. Arora
6. Tai
7. Tylor
8. Yang
9. Radius of trust

## منابع

- ایران نژاد، علیرضا. ۱۳۸۵. پژوهش تدوین مبانی و مفروضات اساسی فرهنگ کشور، دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی.
- سریع القلم، محمود. ۱۳۸۵. عقلانیت و آینده توسعه یافتگی ایران، مرکز پژوهش‌های علمی و مطالعات استراتژیک خاورمیانه.
- سریع القلم، محمود. ۱۳۸۶. فرهنگ سیاسی ایران، تهران: پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
- فقیهی، ابوالحسن و حسن دانایی فرد. ۱۳۸۵. بوروکراسی و توسعه در ایران (نگاهی تاریخی- تطبیقی)، تهران: نشر رسا.
- قانون مدیریت خدمات کشوری. ۱۳۸۶. معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری.
- محسنی، منوچهر. ۱۳۷۹. بررسی آگاهیهها، نگرشها و رفتارهای اجتماعی- فرهنگی در ایران، تهران: نشر شورای فرهنگ عمومی کشور.
- نهج البلاغه، مجموعه خطبه‌ها و نامه‌ها و کلمات قصار امام علی(ع). ۱۳۷۹. گرد آورنده سید شریف رضی، ترجمه عبدالمحمد آیتی، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی و بنیاد نهج البلاغه.
- وارث، سید حامد. ۱۳۸۶. بازخوانی تئوری اداره: مطالعه هرمنوتیکی بوروکراسی، رساله دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دانشگاه علامه طباطبائی.
- همایون کاتوزیان، محمدعلی. ۱۳۸۴. تضاد دولت و ملت: نظریه تاریخ و سیاست در ایران، ترجمه علیرضا طیب، تهران: نشر نی.
- یافته‌های پیمایش در ۲۸ استان کشور: ارزشها و نگرشهای ایرانیان. ۱۳۸۰. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی: دفتر طرح‌های ملی.
- Adler, P and B. Borys. 1996. "Two types of bureaucracy: Enabling and coercive", *Administrative Science Quarterly*, 41: 61-89.

- Adler, P.S .1999. "Building better bureaucracies", *Academy of Management Executive*, 13: 36-49.
- Arora, P.K .1972. *Comparative Public Administration*, New Delhi: Associated Publishing House.
- Ayeni, V .1987."Nigeria's bureaucratized ombudsman system: an insight into the problem of bureaucratization in developing countries", *Public Administration & Development (1986-1998)*, 7(3): 309-324.
- Balle, M .1999. "Making bureaucracy work" , *Journal of Management in Medicine*, 13 (3): 190-200.
- Bar, Sh .2004. "Iran: Cultural Values, Self images and Negotiation Behavior", *Herzliya conference*, The Interdisciplinary Center Herzliya, Lauder School of Government, Diplomacy and Strategy, Institute for Policy and Strategy.
- Berger, M .1957. "Bureaucracy East and West", *Administrative Science Quarterly*, 1(4): 518-529
- Blau, P .1956. *Bureaucracy in Modern Society*, New York: Random House.
- Bockel, J.V .2007. "Professional Bureaucrats or Bureaucratic Professionals?", *Conference on Civil Society and Public Services in Early Modern Europe, Leiden*.
- Bolin, M and A. Härenstam .2008."An Empirical Study of Bureaucratic and Post-Bureaucratic Characteristics in 90 Workplaces", *Economic and Industrial Democracy*, 29: 541-564.
- Cook, V.M. 2004. "Revising the bureaucratic ideal: the new left and the new public administration", dissertation for the degree of master of public administration, faculty of the department of political science, Kutztown university of Pennsylvania.
- Deflem, M .2000. "Bureaucratization and social control: Historical foundations of international police cooperation", *Law & Society Review*, 34 (3): 739-778.
- Dimock, M.E. 1959. *Administrative Vitality*, New York: Harper and Brothers.
- Faghihi, A .1986. *Bureaucracy and politics under Shah: A study of the bureaucracy in the context of Iran politics 1941-1978*, Doctoral dissertation, Albany, NY: State University of New York.
- Friedrich, C.J .1952. "Some observation on Weber's analysis of bureaucracy", in *Reader in bureaucracy*, edited by Merton et al, The Free Press, Glencoe, Illionis.

- Gable, R.W .1959. "Culture and Administration in Iran, *Middle East Journal*, 13(4): 407-421
- Gajduschek, G .2003. "Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question?" *Administration & Society*, 34 (6): 700 -723.
- Gaus, J.M. 1947, Reflection on Public Administration. University, AL: University of Alabama Press.
- Goldberg, M and T. Haugen .2008. " A New Generation of Change Solutions for Public Bureaucracies", *The public manager*: 14-19.
- Greg, Ch and D.W. Williams .2007. "How Political Support Influences Red Tape through Developmental Culture", *Policy Studies Journal*, 35(3): 419-436.
- Gupta, V, P.J. Hanges, and P. Dorfman .2002a. " Cultural clusters: methodology and findings", *Journal of World Business*, 37(1): 11-16.
- Gupta, V, G .Surie, M. Javidan and J. Chhokar .2002b. "Southern Asia Cluster, Where the old Meets the new", *Journal of World Business*, 37(1):16-28.
- Hadizadeh Moghadam, A and P. Assar .2008. "The relationship between national culture and e-adoption: a case study of Iran", *American Journal of Applied Sciences*, 5(4): 369-377.
- Hall, R.H .1961. "An empirical study of bureaucratic dimensions and their relationship to other organizational characteristics", Dissertation Presented to the Graduate School of Ohio State University for the Degree of Doctor of philosophy.
- Hall, R.H .1963. "The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment", *The American Journal of Sociology*, 69(1): 32-40.
- Haque, M. Sh .1997. "Incongruity between bureaucracy and society in developing nations: A critique", *Peace & Change*, 22 (4): 432-462
- Haruna, P. F. 2008. "Culture, Development, and Public Administration in Africa" *Administrative Theory & Praxis*, 30(1) : 143- 147.
- Hathaway, P.L .2008. "Groupthink phenomenon and self esteem in bureaucracies: a comparison between private and public sector organizations", Dissertation Presented to the Department of political science in Idaho state university for the Degree of Doctor of Art.
- Heady, F .1959." Bureaucratic theory and comparative administration", *Administrative Science Quarterly*, 3 (4): 509-525.
- Heady, F .2001. *Public Administration: Comparative Perspective*, New York: Marcel Dekker.
- Hofstede, G .2005. *Cultures and organizations: Software of the mind*, New York: McGraw-Hill.

- Jackson, M .2005. ""The eighteenth century antecedents of bureaucracy, the Cameralists", *Management Decision*, 43(10): 1293-1303.
- Jarrel, M .2007. " Bureaucracy confronts reality: a case study of university of texas at dallas response to hurricane Katrina", Dissertation Presented to the Faculty of The University of Texas at for the Degree of Doctor of philosophy in public affairs the university of Texas at Dallas.
- Javidan, M and A. Dastmalchian .2003. "Culture and leadership in Iran: the land of individual achievers, strong family ties and powerful elite", *Academy of Management Executive*, 17(4): 127-142.
- Keddie, N.R .2002. "Introduction", in Keddie and Mathee, *iran and its surrounding world*, Seattle: University of Washington Press.
- Kotnis, B .2004. "Enabling bureaucracies in education: A case study of formalization in an urban district and schools", dissertation for the degree of doctoral philosophy, Faculty of the graduate school of the state university of New York at Buffalo.
- Marsden, P.V, C.R, Cook and D. Knoke .1994. "Measuring Organizational Structures and Environments", *The American Behavioral Scientist*, 37(7): 891-910.
- Matheson, C. 2007. "In Praise of Bureaucracy? A Dissent From Australia", *Administration & Society*, 39(2): 233-261.
- Merton, R.K .1949. *Social theory and social Structure*, The Free Press, Glencoe, Illionis.
- Michels, R .1949. *Political parties*, The Free Press, Glencoe, Illionis.
- Olsen, J.P .2005. "Maybe It Is Time to Rediscover bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 :1-24
- Parsons, T .1937. *The structure of social action*, New York: McGraw-Hill.
- Peerce, J.L , A.S. Tsui .1994. "The Configuration of Human Resources Strategy and Structure: Comparing Typologies-in-use", *Academy of Management Meetings*, Dallas, TX.
- Peng, W.SH .2008. "A critique of Fred Riggs ecology of public administration", *Public Administration Quarterly*, Winter: 528-548.
- Pennings, J .1973. "Measures of Organizational Structure: A Methodological Note", *The American Journal of Sociology*, 79(3): 686-704
- Raughton, J.L. 1993. "A comparison of the values of professional managers and graduate students in public administration, business administration and nonprofit management", dissertation for the degree of doctoral philosophy, Faculty of the graduate school of Colorado

- Rice, M.F .2007. "A post-modern cultural competency framework for public administration and public service delivery", *International Journal of Public Sector Management*, 20(7): 622-637.
- Riggs, F.W .1964. *Administration in developing countries: The theory of prismatic society*, Boston: Houghton Mifflin.
- Riggs, R .1980." The Ecology and Context of Public Administration: A Comparative Perspective", *Public Administration Review*, 40(2): 107-115.
- Robbins, S.P .1990. *Organization Theory: Structures, Designs, and Applications*, N.J: Prentice Hall; 3edition.
- Robbins, S.P. and N. Barnwell .2002. *Organisation Theory: Concepts and Cases*, Frenchs Forest: Pearson Education Australia.
- Sadeghkhan, Zohreh .2007. "The impact of national culture on the diffusion process of innovation", Master Thesis, School of Business, The Umea University
- Saud Muhammed, A-O .1992. "Political development, bureaucracy an Saudi culture", dissertation for the degree of doctoral philosophy, The Florida state University
- Scott, R and G.F. Davis .2007. *Organizations and organizing, rational, natural and open system perspective*, New Jersey: Prentice- Hall.
- Sullivan, P .2008. "Bureaucratic process as morris dance An ethnographic approach to the culture of bureaucracy in Australian aboriginal affairs administration", *critical perspectives on international business*, 4(2/3)" 127-141.
- Tai, E. 2003. "Rethinking Culture, National Culture, and Japanese Culture", *Japanese Language and Literature*, 37(1): 1-26.
- Udy, S.H .1959. "Bureaucracy and rationality in Weber's organization theory: an empirical study", *American Sociological Review*, 24(6):791-795.
- Walker, R.M and G.A .Brewer .2008."Brewer An Organizational Echelon Analysis of the Determinants of Red Tape in Public organizations", *Public Administration Review*, 68(6): 1112-1128.
- Walton, E. J .2005. "The Persistence of Bureaucracy: A Meta-analysis of Weber's Model of Bureaucratic Control", *Organization Studies*, 26: 569-600.
- Weber, M .1922. "Bureaucracy", in *Classics of public administration*, Shafritz, J.M and A.C. Hyde, Harcourt Brace and Company (1997).
- Weber, M .1968. *Bureaucracy. In Economy and society: An outline of interpretive sociology*, ed. Guenther Roth and Claus Wittich:956-1005. New York: Bedminster Press.

- Yang , S .2007. "Bureaucracy versus high performance: Work reorganization in the 1990s, *The Journal of Socio-Economics*, 37/5:1825-1845.
- Yeager, S. J, "Classic Methods In Public Administration Research." In Rabin, Miller, and Hildreth (Eds.) .2007. *Handbook of Public Administration*. 3d edition. New York: Taylor & Francis.
- Yeganeh, H and Z. Sue .2007. "Comprehending core cultural orientations of Iranian managers", *Cross Cultural Management: An International Journal*,14(4 ): 336 – 353.

- 
- <sup>1</sup> enabling bureaucracy
  - <sup>2</sup> hindering bureaucracy
  - <sup>3</sup> Hall
  - <sup>4</sup> Gaus
  - <sup>5</sup> Arora
  - <sup>6</sup> Tai
  - <sup>7</sup> Tylor
  - <sup>8</sup> Yang
  - <sup>9</sup> Radius of trust