

ماکس وبر معتقد است: "اقتدار و یا قدرت عبارت است از تحمیل زور بر روی افراد به خاطر اطاعت و فرمانبرداری و اجرای فرامین بدون چون و چرای دستورهای مافوق و

اختیار، عبارت است از دریافت دستورات مافوق و عمل نمودن به آنها با خاطری آسوده"

وبر معتقد است که در سیستمهایی که اداره امور یک سازمانرا بر عهده دارند، بر اساس تفویض اختیارات عمل می گردد، افراد سازمانی مسئول ایفای نقشهایی هستند که صدور فرامین و دستورات قانونی را بایستی انجام دهند. وبر مشخص کننده انواع سازمانهای اجتماعی است. وی مطالعه و بررسی هایی را بر روی این دسته از سازمانها انجام داده و در سه زمینه اختیارات را طبقه بندی نموده است:

1- اختیارات فردی یا حکومت فرعی: که بر پایه صفات شخصی رهبر و نیروی ویژه او استوار است. شخص رهبر در پرتو ویژگیها و جذب خود موفق می شود، اختیاراتی را برای خود به دست آورده و مرکز قدرت و فرماندهی می گردد. وبر آن را به عنوان حکومت اجتماعات اولیه مشخص می سازد. در این نوع حکومت کیفیت اختیار بر پایه و اساس خصوصیات شخصی رهبر پایه و فره استفاده نموده است و معتقد است که فرد رهبر در این سیستم حکومت (Charisma گذاری گردیده است. وبر از کلمه یونانی) از تقوا، زهد و پرهیزگاری مافوق طبیعت برخوردار بوده و به آن عمل نموده است.

نمونه این نوع رهبران، پیغمبران و رهبران سیاسی می باشند. اگر رهبری به معنای واقعی خود ادامه نیابد، اختیارات هم با از بین رفتن رهبر واقعی از بین خواهد رفت. معمولاً اختلافاتی که بعد از رهبران سیاسی و مذهبی و سازمانی پس از تشکیل یافتن به وجود می آید، به خاطر جانشینی آنها است که متعاقباً منجر به تشکیل دسته جات و فرقه های مختلفی می گردد.

2- اختیار عرفی و یا حکومت نقلی: بنیان آن بر اساس عرف، عادت، سنت و آئین هر اجتماع مبتنی بر مذهب و اصالت نقل می باشد و صرفاً با گذشت زمان و استقبال همگان ضمانت اجراء پیدا می کند. در صورتی که احراز پست رهبری بر اساس وراثت پایه ریزی گردیده باشد، نقش رهبر نقشی است غیر از نقش شخصی و یا فردی وی. ماکس وبر در پرتو وجود اختیارات عرفی و یا حکومت نقلی به این نتیجه رسید که تشکیلات و فرم سازمان حقیقی دارای دو سیستم و یا دو نمونه بارز در این مرحله می گردد:

الف - سیستم موروثی؛ جایی که تمام مریدان و یا پیروان رهبر کارهای خویش را بر اساس دریافت مزد و پاداش انجام می دهند و مشاغل آنها بین خانواده های مریدان و اطرافیان تقسیم می گردد.

ب - سیستم فنودالیسم که مریدان و یا عضوهای ارشد سازمانی دارای آزادی زیادتری بوده و از خود منافع و درآمد کافی داشته و خود را به طور عرف و عادت مدیون رهبر دانسته و به او وفادار خواهند بود.

در سیستم فنودالیته، پایه و اساس کار، بر روی جنبه های پرداخت عشریه مادی و دریافت حقوق دائمی بوده است. نمونه این سازمانها؛ کارخانه فورد آمریکا است.

3- اختیارات قانونی و یا حکومت عقلی؛ که مدار آن بر مذهب، اصالت، عقل و منطق بنیانگذاری گردیده است و سلسله احکامی که از استنباطات منطقی و عقلانی حاصل می گردد، توسط افراد جامعه به منزله قانون پذیرفته می شود. در حقیقت این نوع اختیار، اختیاری است که سازمان بوروکراسی را پایه ریزی نموده است.

ویژگیهای بوروکراسی :

توجه ماکس وبر، جامعه شناس روشنفکر آلمانی، بیشتر معطوف به این مسئله بود که چگونه می توان ساختار سازمانها را به طور مناسبی طراحی کرد. افکار و نظریه های وبر، تأثیر عمده ای بر رشته های مدیریت و جامعه شناسی سازمانها داشت. این افکار حدودی در واکنش نسبت به تلقی او از کاستیهای سازمانهای عصر خودش شکل گرفت. دولت وقت آلمان، موضوع ویژه مورد مطالعه وبر بود. وی بر این باور بود که افراد به دلیل موقعیت اجتماعی خاص و وجهه و اعتبارشان اقتدار می یابند و در منصب های اصلی و مهم ساختار اجتماعی آلمان قرار می گیرند، نه به دلیل تواناییها و شایستگی هایشان. به همین دلیل او مدعی بود که سازمانها با همه ظرفیت و توان خود کار نمی کنند. بنابراین باید شکل جدیدی از سازمان را طراحی کرد که به حل این مسئله کمک کند در عمق تفکر وبر، مفهوم بوروکراسی قرار دارد. یعنی شکل سازمانی مطلوبی که به طور منطقی طراحی گردد بسیار کارا باشد، از اصول منطق و نظم پیروی کند، وبر مبنای اختیار مشروع بنا نهاده شود. از جمله ویژگی های خاص بوروکراسی وبر می توان به موارد ذیل اشاره کرد:

1- تقسیم کار روشن – مشاغل به خوبی تعریف می شوند و کارکنان در انجام آنها بسیار مهارت می یابند.

2- سلسله مراتب و اختیارات روشن – اختیار و مسئولیت برای هر منصب به خوبی تعریف می شود و هر مقام بالاتر از خود گزارش می دهد.

3- قواعد و رویه های رسمی – دستورالعمل های مکتوب، رفتار و تصمیمها را هدایت می کند و سوابق پرونده ها به طور مکتوب نگهداری می گردد.

4- برخورد غیر شخصی – قواعد و رویه ها به طور یکسان و بدون استثناء در مورد همه رعایت می شود و با هیچ کس برخورد ویژه صورت نمی پذیرد.

5- مسیر ترقی مبتنی بر شایستگی – انتخاب و ارتقاء کارکنان بر مبنای توانایی و عملکرد آنان صورت می پذیرد.

وبر بر این باور بود که سازمانها در حالت بوروکراسی بهتر عمل می کنند و از منابع نیز به طور کارا استفاده می شود و عدالت و انصاف در برخورد با کارکنان و ارباب رجوع رعایت می گردد. وبر، بر این باور بود که سازمان اداری کاملاً بوروکراتیک، از دید صرفاً فنی، سازمانی است که توان رسیدن به بالاترین سطح کارایی را دارد و از نظر دقت، ثبات، رعایت انضباط، و قابلیت اعتماد بر هر نوع دیگری از سازمان، برتری دارد.

در واقع ، بروکرسی قابلیت پیش بینی رفتار افراد و سازمان را افزایش می دهد و هم از حیث کارآیی زیاد و هم از حیث قلمرو عملیات ، بر انواع دیگر سازمان برتری دارد و به طور رسمی برای انجام هرگونه کار اداری قابل استفاده است .

انواع بروکرسی :

برتز و استاکو در انگلستان با بررسی بیست شرکت تولیدی ، دو شکل کاملاً متفاوت طرح سازمانی را ارائه کردند :

(1) ساختار مکانیکی

(2) ساختار ارگانیکی

ساختار مکانیکی که بروکرراتیک تر بود و برای محیط های پایدار مناسب بود این ساختار در چنین محیط هایی پیشرفت می کرد ولی در صورت بروز تغییرات سریع در محیط و نامطمئن شدن آن با دشواری های مواجه می شد . ساختار ارگانیکی کمتر بروکرراتیک بود . این ساختار برای وضعیت های متلاطم بسیار مناسب بود و در محیط های پویا عملکرد بهتری داشت .

مینتز برگ در آثار خود ، سازمان را به پنج قسمت اصلی تقسیم کرده است که هر یک کارکرد خاصی در سازمان دارند و تمرکز قدرت در هر یک از قسمت های مذکور شکل خاصی از سازمان را ایجاد می کند .

طرح های سازمانی خاصی که برحسب نحوه ترکیب قسمت های اصلی سازمان شکل می گیرند رامی توان به دو دسته طرح های مکانیکی و طرح های ارگانیکی تقسیم کرد . مینتز برگ سه شکل معمول سازمان های مکانیکی یعنی بروکرسی ماشینی ، بروکرسی حرفه ای و بروکرسی بخشی را از هم متمایز ساخته است . این سه طرح از حیث وضعیت اندازه ، مدیریت میانی ، ستاد پشتیبانی اداری ، و ستاد فنی و حرفه ای با هم متفاوت اند .

بروکرسی ماشینی :

استفاده از این نوع بروکرسی اغلب در سازمانهای تولید کننده در مقیاس انبوه و سازمانهای دولتی متداول است . اعضای این سازمانها کارهای تخصصی ویژه ای را به طور استاندارد ، در تأیید راهبردها و استراتژیهای سازمان انجام می دهند و از خطوط روشن سلسله مراتب سازمانی برخوردارند و مجموعه گسترده ای از مدیران میانی را به کار می گیرند . در این بروکرسی ها معمولاً از ساخت وظیفه ای استفاده می شود و فعالیت نیروهای منفی توسط بخش گسترده ای از نیروهای ستادی

حمایت می شود . اختیار تصمیم گیری در رأس سائراتزیک یا رأس هرم سازمانی متمرکز است و از عدم تمرکز اجتناب می شود . بروکرسی ماشینی در محیط های ساده و پایدار بهترین کارکرد را دارد . برای مثال می توان به برخی از سازمانهای دولتی اشاره کرد که دارای ستادهای فنی و پشتیبانی گسترده اند ، ساخت بلند دارد و تعداد زیادی از مدیران میانی را به کار می گیرند .

بروکرسی حرفه ای :

بروکرسی حرفه ای معمولاً در سازمانهایی مشاهده می شود که دارای تعداد زیادی از کارکنان حرفه ای و کاملاً آموزش دیده اند ، مانند بیمارستانها و دانشگاهها ، افراد حرفه ای معمولاً به گونه ای تربیت شده اند که استقلال نسبتاً زیادی کار کنند . ساخت بروکرسی های حرفه ای غیر متمرکز است و تصمیم گیری در زمینه های تخصصی برعهده افراد حرفه ای است . البته تعداد زیادی از کارکنان ستادی نیز برای انجام امور اداری و کمک به افراد حرفه ای استخدام می شوند . این طرح بروکراتیک برای استفاده در محیط های نسبتاً پایدار ولی پیچیده مناسب است . بیمارستانها مثال مناسبی برای بروکرسی های حرفه ای محسوب می شوند . زیرا دارای ستاد پشتیبانی گسترده بوده ، ساخت تخت دارند و از خدمات تعداد زیادی از افراد حرفه ای و فنی آموزش دیده استفاده می کنند .

بروکرسی بخشی :

در طرح بروکرسی بخشی با استفاده از شیوه طراحی پیوندی ، تعدادی « واحد داخلی نسبتاً مستقل » تحت پوشش سازمان فعالیت می کنند . این بخش ها براساس انواع محصول ، مشتری یا ناحیه جغرافیایی شکل می گیرند و به طور نسبتاً مستقل همانند بروکرسی های ماشینی فعالیت می کنند و مدیریت عالی به کمک « ستاد پشتیبانی نسبتاً بزرگ کل سازمان » بخش های مذکور را هماهنگ می کند . استفاده از بروکرسی های بخشی برای شرکتهای بزرگ و گسترده ای که در بازارهای متنوع و محیط های نسبتاً پایدار فعالیت می کنند ، بسیار مناسب است و کارکرد بسیار مطلوبی دارد . دفاتر مرکزی شرکتهای بزرگ به کمک ستادهای پشتیبانی مرکز ، چتری برای هماهنگ ساختن بخشهای نیمه مستقل ایجاد می کنند و وزارت کشور با در نظر گرفتن استاندارد به منزله بخشهای وابسته مثال مناسبی برای بروکرسی بخشی محسوب می شود .

نتیجه گیری از تئوری بروکرسی :

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 ، چون سازمان بوروکراسی را سازمانی ماشینی می دانند ، در حل و فصل مشکلات نظریات شخصی را جایز نمی دانند از این رو کلیه جریانات اداره امور یک سازمان با روشی غیر شخصی اداره می گردد . 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 و لازمه قانونی بودن اختیار را وجود شرایط چهارگانه زیر می داند :

1- در سازمان بوروکراسی تمام قراردادهای سازمانی بر پایه توافق انعقاد گشته و بین مدیر و کارمند اختیارات بر پایه اقتدار قانونی استوار می باشد . تا حدود زیادی ماکس وبر معتقد است که تحمیل اختیارات که انطباق نزدیکی بابرهان های عقلی و منطقی دارد تحمیلی است . وی می گوید: در سازمان های بوروکراتیک تحمیلی که بر پایه منطق استوار گردیده باشد اصلی ضروری و جایز است .

2- کلیه قوانین و مقرراتی که منشاء اختیارات می باشند ، احکامی است کلی و لازمه به ثمر رساندن آن احکام وجود حتمیت اجرا در کلیه سطوح سازمانی می باشد .

3- افرادی که به عنوان مدیران سازمانی انجام وظیفه می نمایند دستورالعمل هایی را که صادر می نمایند بایستی بر اساس تفویض اختیارات و بر پایه اعتبارات شغلی صادر کنند نه به اعتبار نظریات شخصی خودتان .

4- در یک سازمان بوروکراتیک ، اعضاء سازمان هم به نوبه خود می بایستی دریافت دستورات و اوامر مافوق خود را شخصی تلقی ننموده ، بلکه آنها را ناشی از پست و مسئولیت سازمانی بدانند و به اعتبار مقام و موقعیت سازمانی از آنها پیروی نمایند . به طور کلی ماکس وبر نظریه بوروکراسی را تئوری همگانی نامیده و معتقد است که اصول و مبانی این تئوری در تمام سازمان ها و مکان های مختلف صادق بوده و قواعدی که به عنوان ویژگی های بوروکراسی عرضه نموده در تمام جوامع بشری به صورت یکسان قابل اجرا می باشد .

انتقادهای وارده بر تئوری بوروکراسی :

یکی از انتقاداتی که بر ماکس وبر ایراد کرده اند این است که بر پایه ویژگی های پژوهشی ماکس وبر ، سازمانهای امروزی را نمی توان مورد بررسی قرارداد و تمام خصوصیات سازمان بوروکراتیک را در آنها پیاده نمود.

ویر عقیده دارد بوروکراسی مصداق اعمال نظارت و کنترل بر روی فعالیت های افراد یک جامعه است و معتقد است که با رعایت اصل تخصص و مهارت در سازمان های بوروکراتیک به حداکثر کارایی خواهیم رسید . ولی همان انتقادی که بر تئوری مدیریت علمی وارد است بر وضعیت بوروکراسی هم صادق است . بدین معنی که تخصص ، ابتکار و اختراع را از کارکنان سلب نموده و افراد را افرادی ماشینی به بار می آورد . بنابر عقیده ماکس وبر چون تئوری بوروکراسی پدیده ای است اجتماعی و این پدیده به طور کامل بر دستگاه اداری نظارت مستقیم دارد ، از این رو قدرت بزرگی برای کنترل نمودن کلیه افراد سازمانی را در بر دارد و معتقد است که بوروکراتها به طور فردی نمی - توانند خارج از دستگاه اداری از خود صاحب نفوذ باشند . زیرا فردی که در مقامی قرار می گیرد ، آن ، مقام است که به وی قدرت سازمانی بخشیده و زمانی که در خارج از سازمان باشد آن قدرت را دارا نمی باشد . انتقاد آن است که مقام های مقتدر در سازمان های بوروکراتیک نه تنها اقتدار خود را در سازمان کارساز می دانند بلکه در اجتماع هم از آن استفاده نامشروع می نمایند و این اصل غیر منطقی و غیر قانونی است .

انتقاد دیگری که بر سازمان های بوروکراتیک وارد است مبین آن است که چون تمام مقام های سازمانی بر اصل تخصص و مهارت های گوناگون (برابر روش خاص هماهنگ شده اند) ، از این رو اگر کارمندی کار خود را متوقف کند بی نظمی ایجاد می گردد و به آسانی هرج و مرج به وجود می آید و اگر فرد دیگری را به جای وی به کار بگمارند، ممکن است آن طور که باید و شاید از عهده انجام کار مربوطه بر نیاید و آرامش سازمانی را بر هم زند .

منتقدان اعتقاد دارند که عموماً بوروکراتها شهوت ذاتی برای قدرت نمایی و دخالت در کار دیگران دارند . برتندراندراسل می گوید: بوروکراسی در همه جا مایل است روانشناسی منفی پرورش دهد که همواره آماده خلق کردن ممنوعات می باشد. یعنی فرد بوروکرات همیشه الفاضی که به زبان می آورد جنبه های منفی و نومیدی را دارد .

از طرف دیگر، اصولاً سازمان بوروکراتیک سازمانی است که بر بنیان قواعد و معیارهای منطقی صحیح استوار می باشد . ولی تجزیه نشان داده که با گردش چرخ سازمان ها در عمل تطبیق نمی کند، زیرا بسیاری از روسا با داشتن اختیارات لازم قادر به اداره امور سازمان مربوطه نبوده وزیردستان بر آنها حکومت می نمایند، که در این حالت ضعف از سازمان و بوروکراسی نبوده ، بلکه ضعف از مقام مدیریت سازمانی است اصولاً در سازمانهای بوروکراتیک ، هر فرد به نوبه خود دارای اقتدار خاصی می باشد و همیشه سعی می نماید که به زیردستان زور و قدرت خود را نشان دهد و از طرفی مرنوسین هم نسبت به مقامات مافوق نظریات مطلوبی نخواهند داشت. در نتیجه دستگاه اداری سازمانی به دستگاه کشمکش و قدرت نمایی تبدیل می گردد و هسته های قدرتی به خصوص ، در ارکان سازمانی به وجود می آید .

در صورت تحقق این امر، دستگاه ها و ارگان های تابعه سازمان همواره برآنند که حیطة وسعت فرماندهی خود را طوری گسترش دهند که ارگان های دیگر را در خود حل نموده و تمام اختیارات و اقتدار سازمانی را به انحصار در آورند!

منابع و مأخذ:

1- مبانی سازمان و مدیریت - دکتر علی رضاییان .

2- تئوریهای مدیریت - دکتر کمال پرهیزگار .

فريدون وردى نژاد

كبرى قارونى جعفرى

الناز ذيعمى

شكوفه جعفرى