

چالش های نهادینه سازی فرهنگ بوروکراسی در نظام اداری ایران

مجتبی شاهنوشی^۱، محمدعلی جهان تاب^۲، حسین نویدی^۳

^۱ استادیار گروه مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان).

^۲ دانشجوی دکتری مدیریت دولتی گرایش خط مشی گذاری عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان).

^۳ دانشجوی دکتری مدیریت دولتی گرایش خط مشی گذاری عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان)

نام نویسنده مسئول:

محمدعلی جهان تاب

چکیده

علیرغم مطالعات متعدد در مورد سازمان روشن نیست که چرا تمام بوروکراسی های دولتی در جهان، ریشه های فرهنگی و اصول عملیاتی را به اشتراک نمی گذارند. دولت های آسیایی از جمله ایران به آسانی، جهانی بودن نظریه های سازمانی را پذیرفته اند و نظریه های غربی را بدون در نظر گرفتن ملاحظات عمیقی از تفاوت های اساسی میان فرهنگ های آسیایی و غربی، پیاده سازی می کنند. بوروکراسی در نظام اداری ایران دچار نوعی تأخر فرهنگی شده است. هدف از این تحقیق بررسی چالش های بوروکراسی در نظام اداری ایران از دیدگاه بوم شناسانه و فرهنگی است. در ابتدا مروری بر ادبیات تحقیق صورت گرفته و ادامه فرهنگ بوروکراسی در نظام اداری ایران و چالش های فراوری آن مورد تحلیل قرار می گیرد.

واژگان کلیدی: بوروکراسی، فرهنگ، نظام اداری ایران.

مقدمه

تعداد کثیری از اندیشمندان و مفسران مسائل توسعه به اهمیت، نقش و جایگاه ویژه نظام اداری در توسعه کشورها تاکید کرده اند. آنان وجود یک نظام اداری کارآمد را پیش شرطی اساسی برای توسعه می دانند. نگاهی به برنامه های توسعه در کشورهای توسعه یافته روشن می سازد که یکی از اقدامات اولیه کشورها جهت توسعه یافتگی، توسعه نظام اداری شان بوده است (بارانی و همکاران، ۱۳۹۶). نظام اداری ایران از چالش های متعددی رنج می برد. اتکای بیش از اندازه بر بخش سیاسی برای نیل به اهداف، ضعف کارایی کارکنان و مدیران، بحران هویت در بخش دولتی، سوگیری سازمان های دولتی و وظیفه گرایی ساختارهای سازمانی در تشکیلات دولتی، توجه اندک به ارزش هایی همچون شایسته سالاری و تمایل به خودمختاری و قدرت طلبی میان سازمان های مختلف، جابجایی مدیران دولتی، حرفه ای گرا نبودن مدیریت دولتی ایران، سیاست زدگی سازمان های دولتی، ناکارآمدی نظارت بیرونی بر بوروکراسی، ضعف دولت افقی، تبعیت مدیران از نظریه عاملیت (دانایی فرد، ۱۳۸۸) همگی از چالش ها و مشکلات اساسی مدیریت دولتی و نظام اداری ایران هستند.

بدین ترتیب به نظر می رسد که نظام اداری ایران و سازمان های دولتی به بستری نیازمندند که روند اصلاحات اداری را تسریع کنند. بستری فرهنگی که تاثیر ویژگی هایی نظیر فامیل بازی، اقتدارگرایی و اعطای امتیازهای ویژه به افراد صاحب جایگاه قدرت، عدم پذیرش دیدگاه های مخالف، اجتناب از عدم اطمینان ها، بی اعتمادی نسبت به یکدیگر، گریز از مسئولیت ها، سطح پایین آینده نگری، پارتی بازی، احساسی و هیجانی عمل کردن رادر بوروکراسی ها کاهش داده و شرایطی مناسب برای اجرای موفق برنامه های اصلاح و تحول نظام اداری فراهم کند (فقیهی و همکاران، ۱۳۸۹). پس باید نه تنها به ساختار و فرآیندها تمرکز کرد بلکه به عواملی پرداخت که بستر تغییر ساختارها و فرآیندها را شکل می دهد. اغلب ارتباط نزدیکی بین فرهنگ و کارکردهای نظام اداری وجود دارد. در واقع فرهنگ بستری است که هرگونه اصلاح با آن ملازمه دارد. فرهنگ سازمانی اساس هر تلاش طرح ریزی شده برای اصلاح موفقیت آمیز ساختارها، نظام ها و فرآیندهای بوروکراسی های دولتی است (بارانی و همکاران، ۱۳۹۶).

مروری بر مبانی نظری پژوهش

فرهنگ

تیلور^۱ فرهنگ را مجموعه پیچید های از دانش، باورها، هنر، اخلاقیات، قانون، رسوم و هر قابلیت و عادت دیگری که توسط انسان به عنوان عضوی از جامعه کسب می شود تعریف می کند. در واقع، فرهنگ دیدگاه و واکنش افراد به جهان پیرامون آنان را شکل می دهد (Rice, 2007).

براساس تحقیق کاتر^۲ و هاسکت^۳ ۱۹۹۲، فرهنگ در سازمان از دو بعد قابل مشاهده است: ارزشها و هنجارهای مشترک و رفتار گروهی. ارزشها غیرقابل مشاهده و پنهانی هستند و باورها و اهداف آن توسط همه افراد در سازمان به اشتراک گذاشته می شود و به صورت عمیق در رفتار سازمانی نفوذ کرده است و موجب برخی تغییرات در اعضا گروه می شود. از سوی دیگر، هنجارها و رفتار گروهی نسبی و ظاهری هستند: به صورت مشترک و ذاتی در سازمان وجود دارند و اعضا گروه به دنبال آموزش رویه ها و ارزشهای مشترک به اعضا جدید هستند و کسانی که به خوبی با آنها منطبق شوند، پاداش دریافت می کنند و کسانی که نتوانند با آنها منطبق شوند، تنبیه می شوند (Syahri Nehru, 2015).

از میان عوامل محیطی، عامل اجتماعی و به ویژه فرهنگ جامعه از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است و به عنوان یک نظام فراگیر، بر نظام های سیاسی و اقتصادی و اداری تأثیر بسزایی دارد. همچنان که فرهنگ یک جامعه می تواند به بهبود اداره امور دولتی و توسعه یک کشور کمک کند، می تواند به عنوان مانعی جهت بهبود و توسعه عملکرد سازمان های دولتی نیز عمل کند (Haruna, 2008).

نظام فرهنگی هم از طریق هنجارها و ارزش ها و آرمان های کلی که به کنشگران پیشنهاد یا تحمیل می کند، برایشان آمادگی ذهنی و انگیزه کافی فراهم می نماید. تأکید پارسونز در تعریف فرهنگ بر کلیه ساز و کارهایی است که به وسیله آنها ارزشها و هنجارها درونی می شوند. فرهنگ به مثابه سیستم نمادین معنادار، هم کنش انسان و هم نتایج حاصل از آن را شکل می دهد. در سلسله مراتب سایبرنتیکی، فرهنگ پدیده ای سیال است که در سایر نظام ها و خرده نظام ها نفوذ دارد. زیرا هرچا کنش هست فرهنگ و جهت گیری کنشگر از نظم اخلاقی که درونی شده نیز هست. از میان عوامل محیطی، عامل اجتماعی و به ویژه فرهنگ جامعه از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است و به عنوان یک نظام فراگیر، بر نظام های سیاسی و اقتصادی و اداری تأثیر بسزایی دارد (Haruna, 2008) از نگاه انسان شناسی، فرهنگ

¹ . Tylor

² . Kotter

³ . Heskett

اجتماعی نظامی از الگوهای رفتاری آموخته شده و ویژگی اعضای یک گروه است، ویژگی هایی که حاصل از خصوصیات بیولوژیکی نیستند (فقیهی و همکاران، ۱۳۸۹).

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. برخی دیگر از نویسندگان معتقدند از آنجایی که فرهنگ یک جامعه به سادگی تغییر پیدا نمی کند، 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 می تواند از طریق ارائه الگوهایی که با فرهنگ موجود سازگار باشد، انجام شود (فقیهی و همکاران، ۱۳۸۹). بر اساس برخی دیگر از نظریه ها، کشورهای در حال توسعه از پیش شرط های لازم برای بوروکراسی عقلایی برخوردار نیستند. با این وجود آنها برای آنکه بتوانند از عهده چالش های توسعه ملی خود برآیند، ناچارند به سمت سازمانهای بوروکرات حرکت کنند. از اینرو فرهنگ اینگونه کشورها باید متناسب با ساختارهای عقلایی تغییر پیدا کند.

بوروکراسی

بیشتر تفاسیری که از بوروکراسی صورت گرفته است، به ماکس وبر و تعریف او از بوروکراسی بازمی گردد (Gajduszek, 2003). واژه بوروکراسی که در اصل فرانسوی است و استفاده از آن به اواسط قرن هجدهم مربوط است، توسط وبر به علوم اجتماعی راه یافت (Jackson, 2005). نوشته های وبر در مورد بوروکراسی سرآغازی برای پژوهش های پایان ناپذیر در زمان معاصر و آینده بوده است. از نظر او، نوع ایده آل ذهنی است و در جهان واقعی یافت نمی شود و سازمان ها می توانند کم و بیش بر اساس درجه نزدیکی شان به نوع ایده آل، بوروکراتیک باشند.

پژوهش در علوم اجتماعی به طرز چشمگیری با علوم طبیعی متفاوت است. فقدان روشهایی که مورد پذیرش همگان باشد و کمبود فرصت برای آزمودن فرضیه های متعدد در علوم اجتماعی، متدود لترین نمونه های این تفاوتها است. این ویژگی علوم اجتماعی در مورد مطالعه بوروکراسی نیز مصداق دارد. این مفهوم در بین شاخه های علوم اجتماعی و حتی میان نویسندگان هر شاخه مانند جامعه شناسی سازمانها، علوم سیاسی و غیره به نحو متفاوتی تفسیر شده است (Gajduszek, 2003). از نظر وبر، بوروکراسی نوعی طرح سازمانی ایده آل است که اختیار قانونی، نظم سلسله مراتبی، عمل کردن بر اساس مستندات و بایگانی ها، جدایی کار از زندگی شخصی، آموزش تخصصی، استخدام کارکنان تمام وقت و پیروی از قوانین را در بر می گیرد (Deflem, 2000).

اما امروزه بوروکراسی اغلب به عنوان یک بیماری که سازمان های بزرگ بدان مبتلا هستند ادراک می شود و کاغذ بازی های بی حد و حصر را به ذهن متبادر می سازد. این در حالی است که بسیاری از افراد معنای درست بروکراسی را نمی دانند (Jarrel, 2007)، و در بیشتر موارد سازمان ها بوروکراتیک نامیده می شوند بدون آنکه بررسی های 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 آن است که می توان سازمانی را بوروکراتیک نامید. اندیشمندانی چون گولدنر، مارکس، میلز و بلونر معتقدند بوروکراسی منجر به از خود بیگانگی کارکنان می گردد (Matheson, 2007). در زبان عامیانه نیز، بوروکراسی غالباً به عنوان یک واژه نامطلوب سیاسی بکار برده می شود و طرز تفکر عموم مردم آن است که افرادی که در بخش دولتی مشغول به کارند، نسبت به کارکنان بخش خصوصی ناکارآمدترند (Hathawy, 2008).

گرچه جامعه شناسان بسیاری از ماکس وبر انتقاد می کنند، اما هیچکس نمی تواند بدون ارجاع به کار وبر، یک پژوهش اجتماعی مستقل و علمی انجام دهد (Peng, 2008). طبقه بندی وبر از ابعاد ساختارهای بوروکراتیک چارچوبی است که دانشمندان بعدی کار خود را بر مبنای آن قرار داده اند. در بسیاری از موارد، هنگامی که در متون علمی اداره امور عمومی، از بوروکراسی سخن به میان می آید، این واژه بر دستگاه اداری قوه مجریه دلالت دارد. لیکن گرایش غالب برای تعریف بوروکراسی، تعریف آن بر مبنای ویژگی های مهم ساختاری سازمان است (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۵). گرایش دیگر، تعریف بوروکراسی بر حسب ویژگیهای رفتاری است که بر این اساس، پاره ای از ویژگی های رفتاری، الگوهای رفتار بوروکراتیک تلقی می شود.

در واقع، بر خلاف تصور عامیانه که بوروکراسی را مترادف با کاغذ بازی، مقررات خشک و به تأخیر انداختن کارها می داند، بوروکراسی می تواند در فرایند گسترش عقلانیت و به عنوان نمونه مشخص اقتدار قانونی - عقلایی به کار گرفته شود؛ عقلانیتی که صرفاً ابزاری نیست و می تواند دارای جنبه های انسانی و گوهرین نیز باشد. مشکل اساسی خود بوروکراسی نیست بلکه مشکل نوع بوروکراسی ای است که ایجاد می گردد و به جای آنکه همه بوروکراسی ها بد دانسته شوند، باید میان بوروکراسی از نوع تواناساز که سازمانها را به عملکرد کارآمدتری قادر می سازد، رسمیت را با توجه به مدیریت دانش بکار می بندد و آن را به همراه عدم تمرکز و کاهش نظام سلسله مراتبی بکار می گیرد؛ و بوروکراسی مانع که از کارکرد موثر سازمان جلوگیری می کند و بر مقررات و رویه های خشک و تمرکز و سلسله مراتب شدید تاکید میکند، تمایز قائل شد (فقیهی و همکاران، ۱۳۸۹).

بوروکراسی از دیدگاه بوم شناسانه

رویکرد بوم شناسانه به سازمان، معمولاً از نوشته های گاس، نشات می گیرد. وی در دهه ۱۹۲۰، این پدیده را که به مفهوم وابستگی متقابل زندگی انسان و محیط پیرامون آن است از آثار جامعه شناسان اخذ کرد (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۵). 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 نظام ها اثر می گذارد و منجر به جرح و تعدیل آنها می شود، هم از آنها تأثیر می پذیرد و خود جرح و تعدیل می شود. بنابراین، به منظور فهم ساختارها و کارکردهای بوروکراسی، باید آن را در بستر روابطش با سایر نهادهای اجتماعی مورد مطالعه قرار داد (دیانت، ۱۳۹۵).

رویکرد بوم شناسانه نسبت به اداره امور عمومی، نه تنها می تواند مبنای استواری برای پژوهش باشد، بلکه همچنین می تواند به پیش بینی و تبیین رفتار اداره امور عمومی بپردازد. چنین رویکردی نه تنها به عنوان یک ابزار قوی برای آشکار کردن بیماری های نظام مادی به شمار می آید، بلکه به اصلاح آنها نیز می پردازد. 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 می تواند رفتار اداری را تعیین کند، اجتناب کرد (peng, 2008). در واقع، نظریه و عمل اداری، ارتباط تنگاتنگی با تاریخ و فرهنگ جوامع دارند و بدون داشتن دانش عمیق درباره ویژگی های مختلف سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی یک کشور، نمی توان هیچ تعمیم جهانشمولی برای اداره امور عمومی قائل شد (Olsen, 2005).

فرهنگ نظام اداری

فرهنگ سازمانی برنامه مشترک اعضای یک گروه و سازمان اجتماعی است که افراد را از یکدیگر جدا کرده و یکی از جنبه های اصلی محیط داخلی سازمان است که نقش قابل ملاحظه ای در موفقیت و یا شکست برنامه های سازمانی ایفا می کند. در جهت اصلاحات موفق در بخش دولتی، درک فرهنگ سازمانی یک الزام به حساب می آید. فرهنگ سازمانی نگرش ها و رفتارهای افراد را در سازمان، نوع استخدام و به کارگیری افراد؛ نقش های مناسب برای مدیران و سرپرستان و فرصت ها و تهدیدهای بوروکراتیک درک شده را تحت تأثیر قرار می دهد. (Raadschelders, 2011).

ملاحظه فرهنگ سازمانی اساس هر تلاش طرح ریزی شده برای اصلاح موفقیت آمیز ساختارها، نظام ها و فرآیندهای بین بوروکراسی های دولتی می باشد. تغییر نهادی صحیح، منطقی و مداوم مستلزم این است که ارزش ها و باورهای افراد در بین سازمان (فرهنگ سازمانی) با ماهیت اصلاح و رویکردهای تغییر سازگار باشد (Brewer, Leung and Scott, 2014).

با ژرف اندیشی در پارادایم های اصلاح نظام اداری در می یابیم که هر یک از رویکردهای تحول اداری بستر منحصر به فردی بودند و هر کدام فرهنگ سازمانی خاصی را اختیار می کردند. به عبارت دیگر می توان گفت که اصلاح نظام اداری در دوره های مختلف همواره با نوع خاصی از فرهنگ سازمانی همراه بوده است. به عنوان مثال فرهنگ بازاری، فرهنگ سازمانی حاکم در پارادایم مدیریت دولتی نوین بوده است (بارانی و همکاران، ۱۳۹۶).

در حالی که طرفداران اصلاح نظام اداری جملگی بر تغییر ساختارها و رویه های رسمی تأکید دارند اما اهمیت انتقال فرهنگ سازمانی و تأثیر تغییر بلندمدت آن بر چگونگی کارکردهای سازمان را نادیده می گیرند. در نتیجه فقدان یک فرهنگ جایگزین در خدمات عمومی ممکن است در بلند مدت مانعی برای استفاده از ظرفیت سازمانی برای دستیابی به تغییر درست و صحیح شود. این امر نشان می دهد که اصلاح اداری وفق مستلزم ارتباط حمایتی متقابل و مکمل بین باورها و ارزش های فرهنگی پذیرفته شده و اقدامات و استراتژی های به کار گرفته شده برای اصلاح اداری در سازمان ها می باشد. (Killian and, (Eklund, 2008).

فرهنگ بوروکراسی:

بر اساس رویکرد بوم شناسانه، مطالعات مربوط به تأثیر محیط اجتماعی - فرهنگی بر نظام اداری، بیشتر از تأثیر متقابل بوروکراسی بر محیط انجام گرفته است، از این رو باید بر نوعی تجزیه و تحلیل تعاملی متوازن تر تأکید شود (فقیهی و همکاران، ۱۳۸۹). این در حالی است که نظریه کارکردگرایی با برخورداری از تعامل میان نهادها و الگوهای فرهنگی این قابلیت را دارد که بتواند میان این دو عنصر نوعی همگرایی ایجاد کند، همچنین از طرفی دیگر خود بتواند در توسعه بوروکراسی و فرهنگ ناشی از آن تأثیر مثبت بگذارد (دیانت، ۱۳۹۵).

فرهنگ بوروکراسی مجموعه ای از سیستمهاست، شامل: نماد، ارزش محوری، باورها، دانش و تجربه زندگی که در ذهن افراد نهادهای شده است. بنابراین شامل: الف) الگوهای رفتاری ظاهری، مشهود و مشخص مانند: اصطلاحات، گفتگوی شفاهی، گفتگوی مکتوب، طراحی

داخلی محیط کار، ساختار سازمانی، لباس و... (ب) باورها و ارزشهایی که براساس سبک ارتباطی قابل مشاهده هستند، می باشد (شاین^۴ ۲۰۰۴). رفتار مشهود را می توان از رفتار روزانه افراد و شیوه ارائه خدمات مسئولین به جامعه مشاهده کرد، مانند: زبان خوب، مودبانه و قابل درک، ارتباطی مستقیم بین مسئولین و جامعه (شاین ۲۰۰۴). ارزشهای مورد حمایت در جامعه، مجموعه ای از قوانین مشترک است که باید توسط همه گروه ها اجرا شود. سیاستها، قوانینی هستند که توسط دولت در مورد قوانین اجرای خدمات عمومی تعیین شده است و باید توسط همه ادارات در اجرای وظایف خدمات عمومی رعایت شود و بنابراین موجب مدیریت رفتار آنها در تنظیم قوانین داخلی خود می شود (شاین ۲۰۰۴). هر سازمان ویژگی متفاوتی در ارائه خدمات عمومی دارد که منجر به تفاوتهایی در رفتار و نگرش هر سازمان می شود (دولتی، نظامی، مذهبی، سیاسی و غیره). تفاوت نگرش ها و رفتارها منجر به عملکرد شغلی متفاوت می شود (Dwiyanto, 2011).

فرهنگ بوروکراسی دارای بخش های مهمی است: کمک به ایجاد اتحاد بین اعضاء سازمان، ایجاد شناخت فردی اعضا سازمان، ایجاد روابط احساسی بین اعضاء و سازمان، کمک به ایجاد ثبات سازمانی به عنوان سیستم اجتماعی و یافتن راهنمای رفتاری در نتیجه هنجارهای مشترک در زندگی روزمره (Siswadi, 2012).

فرهنگ بوروکراسی تاثیر زیادی بر رفتار کارکنان دارد. این تاثیر می تواند انواع بوروکراسی را از هم متمایز کند. هم چنین موجب ایجاد هویت سازمانی و هویت فردی، و ایجاد تعهد سازمانی براساس تعهد فردی و ثبات و هماهنگی سیستم اجتماعی می شود. همچنین به عنوان مکانیسم ایجاد مفاهیم نمادهای کنترل کننده رفتاری در بین اعضا سازمان محسوب می شود که موجب تکمیل عملکرد بوروکراسی می شود. فرهنگ بوروکراسی تضمین کننده ثبات است، زیرا موضوعات مهم جامعه و راهکار آن را به خوبی درک می کند. مجموعه قوانین به کمک نگرشها، رفتارها و اقدامات دولت در تکمیل خدمات عمومی پیاده سازی می شوند. فرهنگ بوروکراسی سیستمی است که به صورت طبیعی ایجاد شده و با فرهنگ اجتماعی تعامل دارد. بوروکراسی به صورت پویا رشد می کند. بنابراین فرصت ایجاد تعامل بین فرهنگ بوروکراسی و فرهنگ اجتماعی را ایجاد می کند (Syahri Nehru Husain, 2015).

چالش های نهادینه سازی فرهنگ بوروکراسی در نظام اداری ایران:

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 (فقیهی و همکاران، ۱۳۸۹).

بوروکراسی به لحاظ تاریخی در ایران و اسلام وجود داشته و جوامع اسلامی می توانند بوروکراسی را در جهت اقتضات فرهنگی خود توسعه دهند (وارث، ۱۳۸۶). اعتقاد دیرینه ایرانیان به ارزشهای اسلامی و ارزش قائل شدن آنان برای شأن و مقام انسانی، یکی از نهادینه ترین باورهای ایرانیان است و در دین اسلام بر شایسته سالاری، تخصص گرایی، قانون مداری، عقل مداری، ارزش قائل شدن برای شأن انسان ها و عدم زورگویی به آنان تأکید شده است (نهج البلاغه، نامه ۵۳، خطبه ۱۹۶ و حکمت های ۷۰ و ۳۹۹). برخی از ویژگیهای فرهنگی ایرانیان نظیر فامیل بازی، اقتدارگرایی و اعطای امتیازهای ویژه به افراد صاحب جایگاه قدرت، عدم پذیرش نقطه نظرهای مخالف، اجتناب از عدم اطمینان ها، کم اعتمادی نسبت به یکدیگر، گریز از مسئولیت ها، سطح پایین آینده نگری، مبادرت به پارتی بازی و احساسی و هیجانی عمل کردن، که از عقلانیت کمتری برخوردارند، تأثیر عمیقی بر ویژگی های ساختار بوروکراسی داشته اند. این در حالی است که ایرانیان دارای برخی دیگر از ویژگی ها هستند که از غنای بیشتری برخوردارند. آنان مردمانی عملگرا (Bar, 2004) و به دنبال بهبود عملکرد و تعالی هستند، مهربان و خیرخواهند (Javidan & Dastmalchian, 2003) و کمک به دیگران و شأن انسانی را ارج می نهند (یافته های پیمایش در ۲۸ استان کشور: ارزش ها و نگرش های ایرانیان، ۱۳۸۰). اعتقاد به ارزشهای اسلامی از دیرباز در میان ایرانیان وجود داشته است و آنان برای معتقدات دینی و ارزش های اسلامی اهمیت بسیاری قائلند (یافته های پیمایش در ۲۸ استان کشور: ارزشها و نگرشهای ایرانیان، ۱۳۸۰)؛ (ایران نژاد، ۱۳۸۵). ایرانیان در عین مبادرت به پارتی بازی آن را ناپسند می شمارند و در عین گریز از مسئولیت ها برای تلاش و کوشش و جدیت ارزش زیادی قائلند. آنان به خاطر ویژگی هایی نظیر بها دادن به علم و عقلانیت به خود می بالند (Bar, 2004)، هرچند در عین بها دادن به عقلانیت، در رفتارهای خود بیشتر احساسی و هیجانی عمل می کنند (سریع القلم، ۱۳۸۶)؛ (ایران نژاد، ۱۳۸۵).

یکی از متمایز کننده ترین ویژگی های فرهنگ ایرانیان، گرایش های خانوادگی و درون گروهی قوی آنان است. در ایران، خویشاوندان و دوستان از هم انتظار دارند به نفع یکدیگر عمل کنند و رفتارهای ویژه ای از خود نشان دهند. در فرهنگ هایی که جمع گرایی درون گروهی بالا باشد، افراد به خانواده و گروه های دوستی پیرامون خود توجه می کنند و در جوامعی که جمع گرایی نهادی بالا باشد، اعضای جامعه برای

^۴ . Schein

منافع اجتماعی بیش از منافع فردی اهمیت قائل می شوند. در ایران جمع گرایی درون گروهی حاکم است و جمع گرایی نهادی چندان وجود ندارد (Dastmalchian & Javidan, 2003).

شاید قوی بودن وحدت منافع خانواده و تاریخچه استبداد بسیاری از حاکمان در تاریخ ایران به پایین بودن جمع گرایی نهادی ایرانیان 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 حکومت های مستبد در طی تاریخ ایران منجر به کاهش اعتماد میان افراد و احترام به نظام های جمعی شده باشد و اتکا بر خویشاوندان و دوستان نزدیک را موجب شده باشد. 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 می دهد (Bar, 2004).

با توجه به این ویژگی می توان 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 سلسله مراتبی و حاکمیت گروه کوچکی از افراد را بر دیگران تشدید کرده است. همچنین به نظر می رسد فرهنگ فامیل بازی 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 سازمان ها همراه پیدا کرده است و باعث شده است که مدیر، نزدیکان و افرادی را که وفادار می داند، در سازمان ها استخدام کند که این امر خود از کم اعتمادی به یکدیگر و اعتماد صرف به جمع کوچک افراد خودی نشأت می گیرد. در جدول شماره ۱ ویژگی های فرهنگی ایرانیان ذکر گردیده است.

جدول ۱: ویژگی های فرهنگی ایرانیان (فقیهی و همکاران، ۱۳۸۹)

منبع	ویژگی فرهنگی
Dastmalchian, 2003; Bar, 2004; & Javidan . سریع القلم، ۱۳۸۶؛ ایران نژاد، ۱۳۸۵	فردگرایی و توجه به پیوندها و ارتباطات خانوادگی قوی
Javidan & Dastmalchian, 2003; Bar, 2004; همایون کاتوزیان، ۱۳۸۴	اقتدار گرایی و اعطاء امتیازهای ویژه به افراد صاحب جایگاه قدرت
Javidan & Dastmalchian, 2003; سريع القلم، ۱۳۸۶	عدم پذیرش نقطه نظرهای مخالف
Javidan & Dastmalchian, 2003; Bar, 2004 ایران نژاد، ۱۳۸۵	اجتناب از عدم اطمینان ها
Javidan & Dastmalchian, 2003; Bar, 2004	گرایش قوی نسبت به کسب موفقیت و عملکرد بهتر
Bar, 2004; Javidan & Dastmalchian, 2003; همایون کاتوزیان، ۱۳۸۴	سطح پایین آینده نگری و داشتن گرایشهای کوتاه مدت
Javidan & Dastmalchian, 2003; ایران نژاد، ۱۳۸۵	اهمیت قائل شدن برای شان انسانی
ایران نژاد، ۱۳۸۵؛ یافته های پیمایش در ۲۸ استان کشور؛ ارزشها و نگرش های ایرانیان، Bar, 2004	دین باوری و توجه به ارزشهای اسلامی
Javidan & Dastmalchian, 2003; Bar, 2004;	کم اعتمادی نسبت به یکدیگر
Bar, 2004; Javidan & Dastmalchian, 2003;	ناپسند دانستن پارتی بازی و در عین حال مبادرت به آن
Bar, 2004. ایران نژاد، ۱۳۸۵	بها دادن به عقلانیت و در عین حال احساسی عمل کردن
یافته های پیمایش در ۲۸ استان کشور: ارزش ها و نگرش های ایرانیان، ۱۳۸۰؛ Bar, 2004	بها دادن به سخت کوشی و جدیت و در عین حال گریز از مسئولیت ها

چالش های شایسته سالاری در نظام اداری ایران از منظر فرهنگی

عدم شایسته سالاری در نظام اجتماعی ایران معلول عواملی است که در بعد فرهنگی عمدتاً تحت تاثیر عوامل زیر میباشد: عدم الگوبرداری صحیح، وجود تعصبات فکری، عقیدتی و حقوقی نادرست و عدم توجه به منافع ملی در انتصابات، تخصیص نادرست منابع و منافع و عدم برنامه ریزی برای شناخت تنگناها و صحیح آنها است. تعریف شایسته سالاری در ایران نیز همانند دیگر کشورهای در حال توسعه،

مشکلات و نارسایی های فراوانی دارد. به نظر می رسد تا این مشکلات که همچون مرض مزمن گریبانگیر نظام اداری کشور است، حل نشود نمی توان امیدی به رشد و توسعه سیاسی، اقتصادی و... داشت (سرمدی و رادمرد، ۱۳۹۴).

نظام اداری، رابطه ای متقابل و ارگانیک با سایر ساخت های اجتماعی در یک جامعه دارد؛ به همین خاطر نارسایی های موجود در آن، به نوعی نشانگر ناکارآمدی سایر ساختارهاست. بر همین اساس میتوان گفت که اصلاح و تحول در نظام اداری، در خلأ نمیتواند صورت گیرد، بلکه نیازمند اصلاح در دیگر ساختارهای جامعه، اعم از سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی می باشد. در یک مسیر تاریخی به ویژه در تاریخ معاصر کشورمان به عواملی چند بر می خوریم که در حقیقت موانع برقراری اصل شایسته سالاری در ایران بشمار می آیند. در بین این موانع می توان به مقولاتی چون تبارسالاری، جناح بازی، باند بازی، فقدان روشهای قانونمند در نظام استخدام فراهم نبودن بستر مناسب برای پرورش افراد شایسته، فقدان احزاب سیاسی کار آمد اشاره کرد (سرمدی و رادمرد، ۱۳۹۴).

بحث و نتیجه گیری

در این پژوهش، چالش های بوروکراسی در نظام اداری ایران با رویکرد بوم شناسانه و فرهنگی مورد مطالعه قرار گرفت. این پژوهش نشان داد برخی از ویژگی های فرهنگی ایرانیان نظیر فامیل بازی، اقتدارگرایی و اعطای امتیازهای ویژه به افراد صاحب جایگاه قدرت، عدم پذیرش نقطه نظرهای مختلف، اجتناب از عدم اطمینان ها، کم اعتمادی نسب با یکدیگر، گریر از مسوولیت ها، سطح پایین آینده نگری، مبادرت به پارتی بازی و احساسی و هیجانی عمل کردن، که از عقلانیت کمتری بر خوردارند، تاثیر عمیقی بر ویژگی های ساختار بوروکراسی داشته اند. این در حالی است که ایرانیان دارای برخی دیگر از ویژگی ها هستند که از غنای بیشتری بر خوردارند. آنان مردمانی عملگرا و به دنبال بهبود عملکرد و تعالی هستند مهربان و خیر خواهند و کمک با دیگران و شان انسانی را ارج می نهند.

در واقع، بر خلاف تصور عامیانه که بوروکراسی را مترادف با کاغذبازی، مقررات خشک و به تاخیر انداختن کارها می داند، بوروکراسی می تواند در فرایند گسترش عقلانیت و به عنوان نمونه مشخص اقتدار قانونی- عقلایی به کار گرفته شود، عقلانیتی که صرفا ابزاری نیست و می تواند دارای جنبه های انسانی و گوه‌رین نیز باشد.

بنابراین به منظور کارآمدی هرچه بیشتر ساختار بوروکراسی ایران، باید به سازگاری میان ساختار با ارزش های ایرانی اسلامی و ویژگی های فرهنگی که از عقلانیت بیشتری برخوردارند، توجه شود که چنین ساختاری در بلندمدت متقابلا می تواند گامی در جهت ایجاد تغییرات در سایر ویژگی های فرهنگی باشد.

هرگونه اصلاحات ساختاری و فرهنگی بدون توجه به توانمند سازی مدیران، کارکنان و شهروندان و از میان برداشتن شکاف میان مراکز علمی و دانشگاهی و افراد اجرایی، بی نتیجه خواهد ماند. پیشرفت هر جامعه ای تابع انسجام انرژی اعضای آن جامعه است. تا هنگامی که عناصر مختلف سیاسی، اقتصادی و به خصوص فرهنگی جامعه ای از انسجام و منطق درونی برخوردار نباشند، نمی توان مجموعه آن جامعه را در مسیر پیشرفت یا توسعه یافتگی سوق داد.

منابع و مراجع

- [۱] ایران نژاد، علیرضا . ۱۳۸۵ . پژوهش تدوین مبانی و مفروضات اساسی فرهنگ کشور، دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی.
- [۲] بارانی صمد، ابوالحسن فقیهی، رضا نجف بیگی . ۱۳۹۶ . موانع تحول نظام اداری ایران : مطالعه ای در فرهنگ سازمانی، فصلنامه پژوهش های مدیریت عمومی، سال دهم، شماره ۳۶
- [۳] دانایی فرد، حسن . ۱۳۸۸ . چالش های مدیریت دولتی در ایران. انتشارات سمت، تهران
- [۴] دیانت، محسن. ۱۳۹۵. تأثیر نظریه کارکردگرایی بر شکل گیری بروکراسی و ساختار فرهنگ در ایران، فصلنامه پژوهشهای سیاسی جهان اسلام، سال ششم، شماره دوم، تابستان ۱۳۹۵، صص ۱۰۵-۱۲۵.
- [۵] سریع القلم، محمود . ۱۳۸۶ . فرهنگ سیاسی ایران، تهران: پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
- [۶] سرمدی، حمید، سعید رادمرد، ۱۳۹۴. عدم شایسته سالاری در نظام بوروکراتیک ایران، علل و راهکارها مجموعه مقالات همایش سراسری علمی پژوهشی "شناخت اخلاق و آداب حسینی"
- [۷] فقیهی، ابوالحسن، رضا واعظی و عسل آغاز، ۱۳۸۹. تاملی بر تعامل بوروکراسی و فرهنگ در ایران، فصلنامه علوم مدیریت ایران، سال پنجم، شماره ۱۹، پاییز ۱۳۸۹.
- [۸] فقیهی، ابوالحسن و حسن دانایی فرد . ۱۳۸۵ . بوروکراسی و توسعه در ایران (نگاهی تاریخی- تطبیقی)، تهران: نشر رسا.
- [۹] نهج البلاغه، مجموعه خطبه ها و نامه ها و کلمات قصار امام علی(ع). ۱۳۷۹ . گرد آورنده سید شریف رضی، ترجمه عبدالمحمد آیتی، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی و بنیاد نهج البلاغه.
- [۱۰] وارث، سید حامد . ۱۳۸۶ . بازخوانی تئوری اداره: مطالعه هرمنوتیکی بوروکراسی، رساله دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دانشگاه علامه طباطبائی.
- [۱۱] همایون کاتوزیان، محمدعلی . ۱۳۸۴ . تضاد دولت و ملت: نظریه تاریخ و سیاست در ایران، ترجمه علیرضا طبیب، تهران: نشر نی.
- [۱۲] یافته های پیمایش در ۲۸ استان کشور: ارزشها و نگرشهای ایرانیان. ۱۳۸۰ . وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی: دفتر طرح های ملی.
- [13] 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.
- [14] Brewer, B., Leung, J. Y., & Scott, I. (2014). Values in perspective: administrative ethics and the Hong Kong public servant revisited. *Administration & Society*, 46(8), 908-928.
- [15] Deflem, M. 2000. "Bureaucratization and social control: Historical foundations of international police cooperation", *Law & Society Review*, 34 (3): 739-778.
- [16] Dwiyanto, Agus. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- [17] Gajduschek, G. 2003. "Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question?" *Administration & Society*, 34 (6): 700 -723.
- [18] 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.
- [19] Haruna, P. F. 2008. "Culture, Development, and Public Administration in Africa", *Administrative Theory & Praxis*, 30(1) : 143- 147.
- [20] 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.
- [21] Jackson, M. 2005. "The eighteenth century antecedents of bureaucracy, the Cameralists", *Management Decision*, 43(10): 1293-1303.
- [22] 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.

- [23] 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.
- [24] Killian, Jerri and Eklund, Nillas.(2008). Handbook of administrative reform : an international perspective, CRC Press
- [25] Matheson, C. 2007. "In Praise of Bureaucracy? A Dissent From Australia", Administration & Society, 39(2): 233-261.
- [26] Olsen, J.P .2005. "Maybe It Is Time to Rediscover bureaucracy", Journal of Public Administration Research and Theory, 16 :1-24
- [27] Peng, W.SH .2008. "A critique of Fred Riggs ecology of public administration", Public Administration Quarterly, Winter: 528-548.
- [28] Raadschelders, J. C. (2011). Public administration: The interdisciplinary study of government. Oxford University Press.
- [29] 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.
- [30] Siswadi, Edy, 2012. Birokrasi Masa Depan: Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang fektif dan Prima. Bandung: Mutiara Press.
- [31] Schein, Edgar H. 2004. Organizational Culture and Leadership, 3rd Edition. New Jersey: New Jersey-Bass.
- [32] Syahri Nehru Husain. 2015. Bureaucracy Culture of Public Service. European Journal of Research in Social Sciences. Vol. 3 No. 4, 2015. ISSN 2056-5429.